

25 ár frá yfirfærslu grunnskólans til sveitarfélaga

Útgáfa námsgagna
Starfspróun kennara og skólastjórnenda grunnskóla
1996 - 2021



Apríl 2023

Klara E. Finnbogadóttir
Þórður Kristjánsson

25 ár frá yfirfærslu grunnskólans til sveitarfélaga
Útgáfa námsgagna
Starfspróun kennara og skólastjómenda grunnskóla
1996 - 2021

Úttekt unnin fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga, mennta- og barnamálaráðuneytið, háskóla-,
iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið og innviðaráðuneytið

© 2023 Klara E. Finnbogadóttir, Þórður Kristjánsson

Efnisyfirlit

Myndaskrá.....	6
Töfluskrá	6
1 Inngangur	7
2 Yfirlit yfir tillögur	9
3 Forsagan	11
3.1 Nefnd um mótun menntastefnu.....	13
3.2 Verkefnastjórn og samkomulag ríkis og sveitarfélaga um kostnaðar- og tekjutilfærslu	14
3.3 Skólaþróunardeild menntamálaráðuneytis	15
3.4 Fræðsluskrifstofur	16
4 Gerð og útgáfa námsgagna.....	17
4.1 Námsgagnastofnun	21
4.2 Menntamálastofnun	23
4.3 Námsgagnasjóður	26
4.4 Þróunarsjóður námsgagna	28
4.5 Stefnumótun um námsgögn - starfshópur	30
4.6 Þróun gerðar og útgáfu námsgagna	31
5 Starfsþróun kennara og skólastjórnenda grunnskóla	37
5.1 Endurmenntunardeild/Símenntunarmiðstöð Kennaraháskóla Íslands	38
5.2 Endurmenntunarsjóður grunnskóla	40
5.3 Þróunarsjóður grunnskóla - Sprotasjóður	42
5.4 Orlofssjóður kennara - Námsleyfasjóður	44
5.5 Vonarsjóður FG og SÍ.....	45
5.6 Nefndir um starfsþróun kennara og skólastjórnenda	45
5.7 Þróun starfsþróunar.....	46
6 Samskipti ríkis og sveitarfélaga	51
6.1 Samráð stjórnvalda um stefnumarkandi ákvarðanir	52
6.2 Ytra mat.....	53
6.3 Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um eflingu tónlistarnáms	54
7 Draumsýn - gerð og útgáfa námsgagna og starfsþróun	56
8 Lærdómurinn	64
9 Tillögur.....	68
1. Ríkið	68

Tillaga 1.1: Samráð við hagsmunaaðila verði tryggt þegar fyrirhugaðar eru breytingar á lögum, reglugerðum, námskrám og/eða stefnum og við innleiðingu átaksverkefna.	69
Tillaga 1.2: Ávallt sé gert ráð fyrir starfsþróun kennara, skólastjórnenda og annarra starfsmanna skóla í tengslum við innleiðingu stefnu í menntamálum og/eða breytingum á henni.	70
Tillaga 1.3: Heildarendurskoðun fari fram á lögum um námsgögn.	70
Tillaga 1.4: Sett verði samræmd löggjöf um ytra mat fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla og hlutverk og ábyrgð ríkis og sveitarfélaga á ytra mati verði skýrt.	70
2. Skipulag starfsþróunar	70
Tillaga 2.1: Hvatt er til þess að sveitarfélög sameinist í auknum mæli um starfsþróun og skólaþjónustu.....	72
Tillaga 2.2: Ríki, sveitarfélög og aðrir rekstraraðilar skóla leggi áherslu á að stefna þeirra um starfsþróun kennara og skólastjórnenda verði hluti af skólastefnu þeirra leik-, grunn- og framhaldsskóla sem þau reka.....	72
Tillaga 2.3: Framboð á fræðslu fyrir kennara og skólastjórnendur um allt land verði tryggt.	72
Tillaga 2.4: Tryggður verði samstarfsvettvangur ríkis, sveitarfélaga, háskóla sem mennta kennara og Kennarasambands Íslands sem fjallar um starfsþróun kennara og skólastjórnenda.....	72
3. Háskólar sem mennta kennara.....	73
Tillaga 3.1: Háskólum sem mennta kennara verði með lögformlegum hætti ætlað að koma að starfsþróun kennara og skólastjórnenda með ráðgjöf, námskeiðum og á vettvangi og að kennaramenntun verði skilgreind og skipulögð sem heildstæð starfsævilöng menntun.....	73
Tillaga 3.2: Aðkoma háskólakennara að starfsþróun kennara í leik-, grunn- og framhaldsskólum verði viðurkenndur þáttur í starfi þeirra á sama hátt og aðrar rannsóknir.	74
Tillaga 3.3: Háskólar sem mennta kennara þjálfí markvisst upp verðandi kennaramenntara.	74
4. Kennarar og skólastjórnendur	74
Tillaga 4.1: Starfsþróun verði gerð að stærri og skipulagðari þætti í starfi kennara og skólastjórnenda.....	75
Tillaga 4.2: Kannaðir verði möguleikar þess að þátttaka kennara og skólastjórnenda í starfsþróun sem viðheldur og eykur sérfræðiþekkingu þeirra á sviði náms og kennslu leiði til framgangs í starfi.	75
Tillaga 4.3: Skólar landsins vinni að því að byggja upp lærdómssamfélag í samvinnu við aðra skóla og stofnanir.....	76
5. Faggreinafélög kennara.....	76
Tillaga 5.1: Faggreinafélög kennara verði efld.	76
6. Ný þjónustustofnun á sviði menntamála (áður Menntamálastofnun).....	76
Tillaga 6.1: Viðtækt samráð verði haft um framtíðarskipan nýrrar þjónustustofnunar á sviði menntamála.....	77

Tillaga 6.2: Ný þjónustustofnun á sviði menntamála bjóði kennurum og skólastjórnendum tækifæri til starfspróunar í tengslum við verkefni stofnunarinnar og kannanir á hennar vegum.	77
7. Gerð og útgáfa námsgagna.....	78
Tillaga 7.1: Ríkið standi að þróun opinberra gæðaviðmiða fyrir náms- og kennslugögn, þar með talið vegna innleiðingar á stafrænum lausnum.	78
Tillaga 7.2: Átak verði gert í útgáfu gæðanámsgagna fyrir öll skólastig.....	79
Tillaga 7.3: Byggð verði upp þekking í námsgagnagerð.	79
Tillaga 7.4: Ríkið hafi heildarsýn yfir útgáfu námsgagna.	79
8. Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um eflingu tónlistarnáms	79
Tillaga 8.1: Sett verði lög um tónlistarskóla/-fræðslu og samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um eflingu tónlistarnáms afnumið.	80
9. Fjármögnun starfspróunar og námsgagna	80
Tillaga 9.1: Samhliða stefnumótun í menntamálum verði unnið vandað kostnaðarmat.	82
Tillaga 9.2: Bókshaldslyklar sveitarfélaga verði samræmdir.	82
Tillaga 9.3: Fjármögnun starfspróunar verði tekin til gagngerrar endurskoðunar með það að markmiði að jafna aðgengi kennara, skólastjórnenda og skóla að fjármagni og tækifærum til starfspróunar óháð staðsetningu og þvert á skólastig.....	82
Tillaga 9.4: Fjármagn verði aukið til háskólanna sem eyrnamerkt verði aðkomu þeirra að starfspróun kennara og skólastjórnenda.....	83
Tillaga 9.5: Stofnaður verði hvatningarsjóður fyrir nema í doktorsnámi sem stunda nám í skóla- og/eða kennslufræði.....	83
Tillaga 9.6: Fjármagn til útgáfu námsgagna verði aukið.	83
Tillaga 9.7: Próunarsjóður námsgagna verði efldur.	83
Tillaga 9.8: Námsgagnasjóður verði efldur og fyrirkomulag hans endurskoðað.....	83
10 Heimildaskrá	85
Viðauki – Framlög til starfspróunar og útgáfu námsgagna 1996-2021	94

Myndaskrá

Mynd 1. Framlög til rekstrar Námsgagnastofnunar 1996-2015	23
Mynd 2. Framlög til rekstrar Menntamálastofnunar 2016-2021.....	26
Mynd 3. Framlög til Námsgagnasjóðs 2007-2021.....	28
Mynd 4. Framlög til Próunarsjóðs námsgagna 2008-2021.....	29
Mynd 5. Framlög til rekstrar Námsgagna- og Menntamálastofnunar á föstu og hlaupandi verðlagi 1996-2021.....	34
Mynd 6. Framlög til Endurmenntunarsjóðs grunnskóla 1999-2021.....	41
Mynd 7. Framlög til Sprotasjóðs 2009-2021.....	44

Töfluskrá

Tafla 1. Framlög til Námsgagnasjóðs 2007-2021.....	27
Tafla 2. Framlög til Próunarsjóðs námsgagna 2008-2021	29
Tafla 3. Framlög til Endurmenntunarsjóðs grunnskóla 1999-2021	40
Tafla 4. Framlög til Próunarsjóðs grunnskóla 1989-2008	42
Tafla 5. Framlög til Sprotasjóðs 2009-2021.....	43
Tafla 6. Samanburður á framlagi til sjóða árin 2012 og 2021	56

1 Inngangur

Þann 8. nóvember 2021 skrifaði Samband íslenskra sveitarfélaga auk þriggja ráðuneyta: mennta- og menningarmálaráðuneytis, félags- og barnamálaráðuneytis og samgöngu- og sveitarstjórnar- ráðuneytis, undir viljayfirlýsingu um sameiginlega úttekt á þróun grunnskólans og þjónustu við börn í tilefni þess að 25 ár voru liðin frá yfirfærslu reksturs grunnskóla 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 (Viljayfirlýsing um samstarf um úttekt á þróun grunnskólans og þjónustu við börn, 2021).

Með setningu laga um grunnskóla, nr. 66/1995, urðu miklar breytingar á skólalaldi hér á landi. Þegar löggin komu að fullu til framkvæmda þann 1. ágúst 1996 fluttist ábyrgð á grunnskólalaldi 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 (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, eða forsvar fyrir námi og kennslu samkvæmt henni, auk stjórnunar og reksturs 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 (Anna Kristín Sigurðardóttir, Gerður G. Óskarsdóttir o.fl., 2022; Anna Kristín Sigurðardóttir, Börkur Hansen o.fl., 2022). Samkvæmt lögnum átti ríkið áfram að sjá um starfsþróun kennara og skólastjórnenda og ætla því sérstakt fjármagn í fjárlögum (Lög um grunnskóla nr. 66/1995, 50. og 52. gr.). Auk þess varð kennaramenntunin eftir hjá ríkinu (munnlegar heimildir, desember 2022).

Höfundum var falið að kanna faglega og fjárhagslega þróun vegna gerðar og útgáfu námsgagna í grunnskólum annars vegar og starfsþróunar kennara og skólastjórnenda grunnskóla hins vegar 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 með beiðni um upplýsingar. Vísað er til þeirra samskipta með tilvísun í nafn stofnunar og dagsetningu svars. Auk þess voru tekin viðtöl við tíu viðmælendur dagana 12.-21. desember 2022 og 10.-17. janúar 2023. Sex viðmælendur voru spurðir sömu spurninganna en fjórir fengu sérhæfðari spurningar sem tóku mið af hinum spurningarmannum. Þegar vísað er til viðtalanna er ýmist vitnað í þau sem „munnlegar heimildir, desember 2022“ eða notað orðið „viðmælendur“. Viðmælendur voru:

- Anna Kristín Sigurðardóttir, prófessor við Háskóla Íslands
- Arnór Guðmundsson, fyrrverandi forstjóri Menntamálastofnunar
- Eiríkur Jónsson, fyrrverandi formaður Kennarasambands Íslands
- Guðjón Bragason, 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, 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

Eru þeim hér með færðar þakkir fyrir ómetanlega þátttöku, hreinskilin svör og tímann sem þau gáfu höfundum. Án þeirra hefðu niðurstöðurnar ekki orðið jafn yfirgripsmiklar og raun ber vitni. Svandís Ingimundardóttir, skólamálafulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga, og Sigurður Snævarr, sviðsstjóri hag- og upplýsingasviðs Sambands íslenskra sveitarfélaga, fá einnig þakkir fyrir þeirra framlag við gerð skýrslunnar.

Það skal tekið fram að ætlunin með þessari vinnu er ekki að meta á neinn hátt kosti eða galla flutningsgrunnskólans frá ríki til sveitarfélaga né hvort nægilegt fjármagn hafi fylgt yfirfærslunni.

Skýrslan skiptist í níu kafla. Á eftir inngangi er yfirlit yfir þær tillögur sem lagðar eru fram. Í þriðja kafla er veitt innsýn í forsögu þess að grunnskólinn færðist frá ríki til sveitarfélaga og hvernig skólamálum var fyrirkomið á þeim tímamótum. Farið er yfir faglega og fjárhagslega þróun námsgagna í fjórða kafla og faglega og fjárhagslega þróun starfsþróunar í þeim fimmta. Í sjötta kafla er greint frá þremur atriðum sem viðmælendum finnst skipta máli í samskiptum ríkis og sveitarfélaga en falla ekki undir útgáfu námsgagna og starfsþróun en hafa áhrif á framgang þeirra mála. Í fyrsta lagi samráð stjórnvalda um stefnumarkandi ákvarðanir, í öðru lagi ytra mat og í þriðja lagi samkomulag á milli ríkis og sveitarfélaga um eflingu tónlistarnáms. Í sjöunda kafla er sagt frá draumsýn viðmælenda á því hvernig ætti að standa að gerð og útgáfu námsgagna annars vegar og fyrirkomulagi starfsþróunar hins vegar. Farið er yfir hvaða lærdóm, að mati viðmælenda, má draga af yfirfærslunni í áttunda kafla. Í níunda kafla eru settar fram tillögur sem hægt er að nýta við stefnumarkandi ákvarðanir stjórnvalda og eru til þess fallnar að gera útgáfu námsgagna og starfsþróun kennara og skólastjórnenda hærra undir höfði. Að lokum er listi yfir heimildir sem notaðar voru við vinnu skýrslunnar og í viðauka 1 er tafla með framlögum til starfsþróunar og útgáfu námsgagna frá 1996 til 2021, annars vegar á verðlagi hvers árs og hins vegar á verðlagi ársins 2021.

2 Yfirlit yfir tillögur

Tillögunum er skipt í níu flokka sem hver hefur mismargar undirtillögur, allt frá einni þar sem þær eru færstar og upp í átta þar sem þær eru flestar. Alls eru tillögurnar 30 talsins. Nánar er fjallað um tillögurnar í kafla níu.

1. Ríkið

- 1.1: Samráð við hagsmunaaðila verði tryggt þegar fyrirhugaðar eru breytingar á lögum, reglugerðum, námskrám og/eða stefnum og við innleiðingu átaksverkefna.
- 1.2: Ávallt sé gert ráð fyrir starfsþróun kennara, skólastjórnenda og annarra starfsmanna skóla í tengslum við innleiðingu stefnu í menntamálum og/eða breytingum á henni.
- 1.3: Heildarendurskoðun fari fram á lögum um námsgögn.
- 1.4: Sett verði samræmd löggjöf um ytra mat fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla og hlutverk og ábyrgð ríkis og sveitarfélaga á ytra mati verði skýrt.

2. Skipulag starfsþróunar

- 2.1: Hvatt er til þess að sveitarfélög sameinist í auknum mæli um starfsþróun og skólaþjónustu.
- 2.2: Ríki, sveitarfélög og aðrir rekstraraðilar skóla leggi áherslu á að stefna þeirra um starfsþróun kennara og skólastjórnenda verði hluti af skólastefnu þeirra leik-, grunn- og framhaldsskóla sem þau reka.
- 2.3: Framboð á fræðslu fyrir kennara og skólastjórnendur um allt land verði tryggt.
- 2.4: Tryggður verði samstarfsvettvangur ríkis, sveitarfélaga, háskóla sem mennta kennara og Kennarasambands Íslands sem fjallar um starfsþróun kennara og skólastjórnenda.

3. Háskólar sem mennta kennara

- 3.1: Háskólum sem mennta kennara verði með lögformlegum hætti ætlað að koma að starfsþróun kennara og skólastjórnenda með ráðgjöf, námskeiðum og á vettvangi og að kennaramenntun verði skilgreind og skipulögð sem heildstæð starfsævilöng menntun.
- 3.2: Aðkoma háskólakennara að starfsþróun kennara í leik-, grunn- og framhaldsskólum verði viðurkenndur þáttur í starfi þeirra á sama hátt og aðrar rannsóknir.
- 3.3: Háskólar sem mennta kennara þjálfí markvisst upp verðandi kennaramenntara.

4. Kennarar og skólastjórnendur

- 4.1: Starfsþróun verði gerð að stærri og skipulagðari þætti í starfi kennara og skólastjórnenda.
- 4.2: Kannaðir verði möguleikar þess að þátttaka kennara og skólastjórnenda í starfsþróun sem viðheldur og eykur sérfræðiþekkingu þeirra á sviði náms og kennslu leiði til framgangs í starfi.
- 4.3: Skólar landsins vinni að því að byggja upp lærdómssamfélag í samvinnu við aðra skóla og stofnanir.

5. Faggreinafélög kennara

5.1: Faggreinafélög kennara verði eflid.

6. Ný þjónustustofnun á sviði menntamála (áður Menntamálastofnun)

6.1: Víðtækt samráð verði haft um framtíðarskipan nýrrar þjónustustofnunar á sviði menntamála.

6.2: Ný þjónustustofnun á sviði menntamála bjóði kennurum og skólastjórnendum tækifæri til starfsþróunar í tengslum við verkefni stofnunarinnar og kannanir á hennar vegum.

7. Gerð og útgáfa námsgagna

7.1: Ríkið standi að þróun opinberra gæðaviðmiða fyrir náms- og kennslugögn, þar með talið vegna innleiðingar á stafrænum lausnum.

7.2: Átak verði gert í útgáfu gæðanámsgagna fyrir öll skólastig.

7.3: Byggð verði upp þekking í námsgagnagerð.

7.4: Ríkið hafi heildarsýn yfir útgáfu námsgagna.

8. Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um eflingu tónlistarnáms

8.1: Sett verði lög um tónlistarskóla/-fræðslu og samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um eflingu tónlistarnáms afnumið.

9. Fjármögnun starfsþróunar og námsgagna

9.1: Samhliða stefnumótun í menntamálum verði unnið vandað kostnaðarmat.

9.2: Bókhaldslyklar sveitarfélaga verði samræmdir.

9.3: Fjármögnun starfsþróunar verði tekin til gagngerrar endurskoðunar með það að markmiði að jafna aðgengi kennara, skólastjórnenda og skóla að fjármagni og tækifærum til starfsþróunar óháð staðsetningu og þvert á skólastig.

9.4: Fjármagn verði aukið til háskólanna sem eyrnamerkt verði aðkomu þeirra að starfsþróun kennara og skólastjórnenda.

9.5: Stofnaður verði hvatningarsjóður fyrir nema í doktorsnámi sem stunda nám í skóla- og/eða kennslufræði.

9.6: Fjármagn til útgáfu námsgagna verði aukið.

9.7: Próunarsjóður námsgagna verði eflidur.

9.8: Námsgagnasjóður verði eflidur og fyrirkomulag hans endurskoðað.

3 Forsagan

Með flutningi verkefna frá ríki til sveitarfélaga fylgdi Ísland straumum um valddreifingu sem uppi voru undir lok 20. aldar og hluti af nýskipan í ríkisrekstri þess tíma. Með því að færa stefnumótun, ábyrgð og ákvörðunarvald á opinberum viðfangsefnum nær íbúum og þeim sem þjónustunnar nutu var gert ráð fyrir árangursríkara og skilvirkara starfi. Flutningur á rekstri og þjónustu við grunnskóla til sveitarfélaga var liður í þessari þróun en einnig vegna hugmynda OECD um frumkvæði og sjálfstæði einstaka skólaumdæma og skóla sem og fyrirmynda frá Norðurlöndunum (Anna Kristín, Gerður G. o.fl., 2022; Anna Kristín, Börkur o.fl., 2022). Á þeim tíma var grunnskólinn á Íslandi mun miðstýrðari en grunnskólar á öðrum Norðurlöndum sem öll höfðu með einum eða öðrum hætti vísað grunnskólanum á ábyrgð sveitarfélaganna. Kemur það fram í skýrslu OECD frá 1987 um menntastefnuna á Íslandi þar sem segir að enn ríki mikil miðstýring innan íslenska menntakerfisins (Trausti Þorsteinsson, 1993).

Það voru einkum sveitarfélögin og Samband íslenskra sveitarfélaga (sambandið) sem knúðu á um þessa breytingu, þó með fyrirvörum um flutning tekjustofna til sveitarfélaga og um kjara- og réttindamál kennara. Fyrir flutning grunnskólans hafði mismunandi rekstrarþáttum grunnskóla verið sinnt af menntamálaráðuneyti, fjármálaráðuneyti, fræðsluskrifstofum í fræðsluumdæmum, sveitarstjórnarskrifstofum og sums staðar af sérstökum skólaskrifstofum í sveitarfélögum (Anna Kristín, Gerður G. o.fl., 2022). Til dæmis var kennslu- og stjórnunarkostnaður greiddur úr ríkissjóði og yfirstjórn á hendi menntamálaráðuneytisins. Ríkið rak sérskóla, fræðsluskrifstofur og Námsgagnastofnun, það sá um kennaramenntun og hafði hlutverk á sviði endurmenntunar auk þess að hafa umsjón og eftirlit með starfsemi grunnskólans í samræmi við lög og reglugerðir (Vilhjálmur Þ. Vilhjálmsson, 1996; munnlegar heimildir, desember 2022). Ríkið rak Rannsóknastofnun uppeldis og menntamála (RUM) sem var formlega stofnuð árið 1989 (Lög um Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála nr. 69/1988). Var hún stofnuð á grunni Rannsóknastofnunar uppeldismála sem var sett á laggirnar 1983 og hafði áður verið hluti af starfsemi Kennaraháskóla Íslands (KHÍ) frá 1971 (KMU, 1983). RUM var sjálfstæð vísindaleg stofnun sem annaðist framkvæmd samræmdra prófa í grunnskólum og sinnti hagnýtum og fræðilegum rannsóknum á sviði uppeldis- og menntamála. RUM varð að Námsmatsstofnun árið 2000 með setningu laga um Námsmatsstofnun (nr. 168/2000). Ríkið rak einnig Lestrarmiðstöð KHÍ sem hóf starfsemi sína árið 1992. Hlutverk Lestrarmiðstöðvarinnar var í fyrsta lagi að annast greiningu á lestri og stafsetningu fyrir alla aldurshópa, í öðru lagi að miðla upplýsingum um lestur og lestrarörðugleika með fyrirlesturum, ráðstefnum og námskeiðum og í þriðja lagi að annast rannsóknir vegna gerðar staðlaðra greiningarprófa. Lestrarmiðstöðin starfaði til ársins 2002 og tók engin önnur stofnun við starfsemi hennar (Gunnar Hersveinn, 2002).

Bygging skólahúsnæðis hafði verið samstarfsverkefni ríkis og sveitarfélaga samkvæmt grunnskólalögum 1974 (23. gr.), en var alfarið komin í hendur sveitarfélaga samkvæmt lögum um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga frá árinu 1989 (nr. 87) og síðan grunnskólalögum 1991 (24. gr.). Stofnkostnaður og rekstur skólahúsnæðis grunnskóla var því í höndum sveitarfélaga, þar með talin laun vegna reksturs húsnæðisins auk efniskaupa og fleira (Anna Kristín, Gerður G. o.fl., 2022; Anna Kristín, Börkur o.fl., 2022). Áætlað er að fyrir yfirfærslu grunnskólans til sveitarfélaga hafi hlutdeild sveitarfélaganna í rekstrarkostnaði grunnskólans verið um þriðjungur á móti tveimur þriðja hluta ríkisins (KPMG, 2000).

Umræðan um sameiningu sveitarfélaga hafði áhrif á skólamál eins og aðra málaflokka sem snertu samskipti ríkisvalds og sveitarfélaga á þeim tíma. Undirbúningur hófst að því að sveitarfélögin, sem

áttu að verða færri og sterkari, tækju yfir rekstrarkostnað skólanna í auknum mæli (Lýður Björnsson og Óskar Guðmundsson, 1995). Á vettvangi sambandsins hafði oft verið ályktað um mikilvægi þess að efla sveitarstjórnarstigið með því að færa verkefni frá ríki til sveitarfélaga og var litið á flutning alls reksturs grunnskóla frá ríki til sveitarfélaga sem mikilvægan lið í því verkefni og um leið tæki til að auka sjálfstæði sveitarfélaga. Bent var á að sú verkaskipting sem var á milli ríkis og sveitarfélaga, að ríkið greiddi laun kennara og skólastjórnenda grunnskóla og sveitarfélögin sáu um annan rekstrar- og stofnkostnað, væri til þess fallin að valda erfiðleikum sem gátu komið niður á skólastarfi. Enda sýndi reynslan að slíkur samrekstur var engin trygging fyrir faglegu og góðu skólastarfi (Þórður Skúlason, 1993; Vilhjálmur Þ. Vilhjálmsson, 1996). Eðlilegt þótti að einn og sami aðili bæri óskipta ábyrgð á rekstri grunnskólanna. Sjónarmiðið var að saman færi forsjá og fjárhagsleg ábyrgð (Hrólfur Kjartansson, 1995) en að ríkið hefði eftirlit með framkvæmdinni auk stefnumótunar- og yfirstjórnunarhlutverks (Ingimundur Sigurpálsson, 1993; munnlegar heimildir, desember 2022). Með því móti myndi í fyrsta lagi nýtast best frumkvæði og ábyrgð heimamanna varðandi stjórn þeirra mála sem eðlilegast er að leysa í héraði vegna þekkingar þeirra á staðbundnum þörfum og aðstæðum og í öðru lagi að ákvörðunarvaldið færist nær þeim sem njóta þjónustunnar (Þórður Skúlason, 1993). Menn trúðu því að slík stjórnskipan myndi skila skilvirkari þátttöku íbúa í mótun skólastarfs á hverjum stað sem myndi leiða af sér sveigjanlegra, skilvirkara og metnaðarfullra skólastarf en þáverandi skipan mála gaf tilefni til (Ingimundur Sigurpálsson, 1993; Vilhjálmur Þ. Vilhjálmsson, 1996). Páll Pétursson (1995) þáverandi félagsmálaráðherra var þeirrar skoðunar. Hann flutti ávarp í tilefni 50 ára afmælis sambandsins 11. júní 1995 þar sem hann sagði meðal annars (bls. 135): „Sveitarstjórnarmenn eru yfirleitt stórhuga og vilja taka við verkefnum af ríkinu. Það er æskilegt þar sem sveitarstjórn veit oft betur en ríkisvaldið hvað hentar á hverjum stað“.

Árið 1996 voru sveitarfélög á Íslandi 165, þar af voru 133 með innan við þúsund íbúa með um 12,5% af íbúafjölda landsins og sveitarfélög með undir tvö þúsund íbúa voru 148 með um 20,3% íbúafjölda landsins (Hagstofa Íslands, e.d.-a). Frá því grunnskólinn færðist yfir til sveitarfélaga hefur sveitarfélögum fækkað umtalsvert. Árið 2021 voru sveitarfélögin 69, þar af voru 36 með innan við þúsund íbúa með um 4,2% af íbúafjölda landsins og sveitarfélög með undir tvö þúsund íbúa voru 47 með um 8,6% íbúafjölda landsins (Hagstofa Íslands, e.d.-b). Skólaárið 1996-1997 voru 204 grunnskólar starfandi á Íslandi. Skólar með 100 nemendur eða færri voru 93. Sjálfstætt starfandi skólum fækkaði úr sjö í fimm á árunum 1995-1998 (Skýrsla menntamálaráðherra um framkvæmd skólahalds í grunnskólum skólaárin 1995-96, 1996-97 og 1997-98). Árið 2021 voru grunnskólarnir 174, þar af 13 sjálfstætt starfandi (Hagstofa Íslands, e.d.-c). Skólar með 100 nemendur eða færri voru 51 og 55 með 110 nemendur eða færri (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2022). Árið 2021 ráku 60 sveitarfélög grunnskóla. Þar af ráku 17 þeirra ekki sína eigin skólaþjónustu. Það segir hins vegar ekki til um það hvort skólarnir hafi aðgang að skólaþjónustu eða ekki því einhver þessara sveitarfélaga hafa farið þá leið að vera með aðkeypta þjónustu og einhver hafa gert samning við önnur sveitarfélög. Nemendafjöldinn í þessum skólum er frá 7 nemendum og upp í 169 nemendur (Samband íslenskra sveitarfélaga, e.d.-a; Samband íslenskra sveitarfélaga, 2022).

Ýmsir höfðu efasemdir um burði sveitarfélaga til að taka við rekstri grunnskólans, einkum lítilla sveitarfélaga sem vart hefðu bolmagn til að taka við verkefninu og veita þá ráðgjöf og ut anumhald sem talin var nauðsynleg. Menn óttuðust að það myndi leiða til þess að ekki sætu allir skólar við sama borð þegar kæmi að úthlutun fjármagns til þeirra (Kennarasamband Íslands, Hið íslenska kennarafélag, 1994; Anna Kristín, Börkur o.fl., 2022).

Frá því grunnskólinn færðist frá ríki til sveitarfélaga hefur ýmis þjónusta í grunnskólum aukist verulega. Má þar nefna einsetningu skóla, rekstur mótuneyta og frístundar, aukna og fjölbreyttari mönnun og að nemendahópurinn er orðinn mun fjölbreyttari frá því sem var fyrir flutninginn. Einnig fjölgaði nemendum af erlendum uppruna hratt í kringum aldamótin og var skólakerfið nokkuð óviðbúið því (Anna Kristín, Gerður G. o.fl., 2022; Anna Kristín, Börkur o.fl., 2022). Auk þess kallaði stefna stjórnvalda um skóla án aðgreiningar á mun sértækari úrræði og meiri þjónustu innan skólanna en áður (Anna Kristín, Börkur o.fl., 2022). Skólaárið 1995-1996 voru nemendur af erlendum uppruna 209 í grunnskólum landsins, skólaárið 1996-1997 hafði þeim fjölgað upp í 429 og skólaárið 1997-1998 voru þeir orðnir 550 (Skýrsla menntamálaráðherra um framkvæmd skólahalds í grunnskólum skólaárin 1995–96, 1996–97 og 1997–98). Árið 2021 voru nemendur með erlent móðurmál samtals 5.810 (Hagstofa Íslands, e.d.-d).

3.1 Nefnd um mótun menntastefnu

Árið 1992 skipaði Ólafur G. Einarsson, þáverandi menntamálaráðherra, nefnd um mótun menntastefnu. Nefndinni var falið að móta menntastefnu og endurskoða gildandi lög um grunn- og framhaldsskóla (Nefnd um mótun menntastefnu, 1994). Nefndin gekk undir nafninu 18 manna nefndin. Skipan hennar var gagnrýnd. Einn viðmælandinn orðar það svo: „Þessi 18 manna nefnd var mjög sérstök. Það var enginn í henni nema fáir útvaldir“. Annar viðmælandi bætir við: „Í nefndinni var fullt af góðu fólki en flestir flokksfélagar íhaldsins“. Vissulega voru kennarar, fræðslustjórar og sveitarstjórnarfolk í nefndinni en hvorki sambandinu né Kennarasambandi Íslands (KÍ) gafst kostur á að tilnefna sína fulltrúa í hana. Einn viðmælandinn bendir á að þetta hljóti að hafa verið: „Skrítið fyrir þau [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“. Viðmælendur benda á að skýrsla nefndarinnar hafi ekki verið unnin í miklu samráði, hvorki við starfsmenn ráðuneytisins né aðra, fyrir utan einhver málþing sem voru haldin.

Nefndin skilaði skýrslu til ráðherra í júní 1994. Hún lagði til margar breytingar á lögum um grunn- og framhaldsskóla er vörðuðu meðal annars rekstur og faglegt starf skólanna. Sumar tillögurnar áttu við bæði skólastigin en aðrar voru sérhæfðari fyrir hvort skólastig. Flestar tillögur nefndarinnar komu til framkvæmda í grunnskólalögum 1995 og höfðu mikil áhrif á skólastarf í landinu (Lög um grunnskóla nr. 66/1995) enda voru lögin grundvölluð á skýrslunni og að verulegu leyti samin undir hennar forsjá (munlegar heimildir, desember 2022). Má þar nefna að lagt var til að sérfræðiráðgjöf til kennara, foreldra og nemenda yrði á höndum sveitarfélaga og gert var ráð fyrir að sveitarfélög settu á stofn sérstakar skólaskrifstofur fyrir grunnskóla. Nefndin lagði til að árlegur starfstími grunnskóla yrði tíu mánuðir og grunnskólanemendum tryggðir 180 kennsludagar á ári (Nefnd um mótun menntastefnu, 1994).

Einhverjar af tillögum nefndarinnar komu síðar til framkvæmda en aðrar hafa ekki hlotið brautargengi. Til dæmis lagði nefndin til að greinabundin kennsluráðgjöf og ráðgjöf við tilraunir og þróunarstarf verði eflað í grunnskólum en það hefur ekki náð fram að ganga. Nefndin lagði einnig til að árlegur starfstími framhaldsskóla yrði tíu mánuðir og framhaldsskólanemendum tryggðir 160 kennsludagar á ári (Nefnd um mótun menntastefnu, 1994). Samkvæmt reglugerð um starfstíma framhaldsskóla nr. 260/2017 skal árlegur starfstími nemenda í framhaldsskólum miðast við 180 kennslu- og námsmatsdaga (þeim var fjölgað í 180 daga með reglugerðarbreytingu árið 2020, sbr. reglugerð um breytingu á reglugerð nr. 260/2017 um starfstíma framhaldsskóla nr. 799/2020). Þar kemur einnig fram að upphaf og lok

skólastarfs skuli ár hvert vera á bilinu 18. ágúst til 31. maí, sem gera 9,5 mánuð. Nefndin lagði jafnframt til að námstími til stúdentsprófs af bóknámsbrautum yrði þrjú ár í stað fjögurra og að stefnt skyldi að styttingu námstíma í starfsnámi. Frá árinu 2015 hefur nám til stúdentsprófs miðast við þriggja ára námstíma (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2014), 21 ári eftir að tillögur nefndarinnar voru settar fram.

Viðamesta breytingin sem nefndin lagði til og varðaði grunnskólann var að allur rekstur grunnskólans sem og rekstur sérskóla og sérdeilda yrði færður til sveitarfélaga. „Þó nefndin hafi lagt formlega til að skólinn yrði fluttur til sveitarfélaganna þá var búið að ákveða þetta“ segir einn viðmælandinn. Hann bætir við: „Þá voru held ég plön um það að sveitarfélögin stækkuðu mikið“. Það er hins vegar óumdeilt að skýrslan gaf tóninn og vísaði veginn um framkvæmdaratriði (Hrólfur Kjartansson, 1995). Í erindi Ólafs G. Einarssonar (1994), þáverandi menntamálaráðherra, á fjármálaráðstefnu sveitarfélaga árið 1994 kom meðal annars fram (bls. 275): „Drög að nýrri skólastefnu voru kynnt með skýrslu nefndar um mótun menntastefnu síðastliðið sumar og ég hef á grundvelli þeirrar stefnu mælt fyrir frumvörpum til laga um grunn- og framhaldsskóla á Alþingi“.

Varðandi námsgagnagerð og útgáfu lagði nefndin til að Námsgagnastofnun skyldi tryggja nægilegt úrval af námsgögnum á skyldunámsstigi sem stæðust kröfur gildandi laga og aðalnámskrár en að sveitarfélögin skyldu bera kostnað af námsgögnunum (Nefnd um mótun menntastefnu, 1994). Síðara atriðið kom aldrei til framkvæmda, ríkið bar áfram ábyrgð á gerð og útgáfu námsgagna og fjármögnun þess (Lög um grunnskóla nr. 66/1995).

Nefnd um mótun menntastefnu (1994) lagði ekki til breytingar á fyrirkomulagi starfsþróunar kennara en lagði áherslu á að grunn- og endurmenntun kennara yrði efl. Þá undirstrikaði nefndin mikilvægi þess að starfsþróunaráætlanir starfsfólks séu í samræmi við þarfir skólans á hverjum tíma.

3.2 Verkefnastjórn og samkomulag ríkis og sveitarfélaga um kostnaðar- og tekjutilfærslu

Þann 26. júní 1995 skipaði menntamálaráðherra verkefnastjórn til þess að hafa yfirumsjón með framkvæmd á flutningi grunnskólans til sveitarfélaga samkvæmt nýjum lögum um grunnskóla (nr. 66/1995). Verkefnastjórninni var ætlað að tryggja framkvæmd verk- og tímaáætlunar um flutninginn og fylgjast með undirbúningi nauðsynlegra aðgerða stjórnvalda, svo sem lagasetningu, útgáfu reglugerða og annarra stjórnvaldsaðgerða (Helgi Jónsson, 1996). Verkefnastjórn lauk störfum 26. apríl 1996, tíu mánuðum eftir að hún var skipuð. Hún lagði meðal annars fram tillögur um breytingar á nýju grunnskólalögum (Björn Bjarnason, 1996).

Með verkefnastjórninni störfuðu þrjár undirnefndir. Ein nefndin fjallaði um kjar- og starfsréttindamál kennara og skólastjórnenda. Við yfirfærsluna tóku sveitarfélög við öllu mannahaldi í grunnskólum og voru kjarasamningar kennara og annars fagfólks skólanna sem áður voru við ríkið gerðir við Samband íslenskra sveitarfélaga. Lögð var áhersla á að réttindi kennara og skólastjórnenda myndu ekki skerðast við flutninginn, þar með talin lífeyrisréttindi. Nefndin gerði meðal annars tillögu að frumvarpi til laga um réttindi og skyldur kennara og skólastjórnenda í grunnskólum sem byggði á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (Björn Bjarnason, 1996).

Önnur nefnd fjallaði um fagleg málefni vegna flutnings grunnskólans og átti að gera tillögur um fyrirkomulag þeirrar þjónustu sem fræðsluskrifstofur sáu um. Þessi vinnuhópur tók saman ítarlega

greinargerð sem send var til allra sveitarstjórna í landinu. Þar var meðal annars lagt til að hver skólamálastofa þjóni að lágmarki 1500-2000 nemendum og bent á að á meðal verkefna sérfræðisþjónustu væri að hafa forgöngu um umbætur í skólamálum og endurmenntun kennara í samráði við skóla sem veita kennaramenntun (Helgi Jónsson, 1996).

Þriðju nefndinni var falið að meta kostnað við tilfærslu grunnskólans til sveitarfélaga og gera tillögur um það hvernig sveitarfélögunum yrðu tryggðar auknar tekjur til reksturs þess hluta grunnskólans sem var í höndum ríkisins. Kostnaðarmatsnefndin mat allan kostnað við grunnskólalag samkvæmt nýjum lögum um grunnskóla (nr. 66/1995), áhrif lífeyrisréttinda og kostnað ríkisins við framkvæmd grunnskólalaganna eftir yfirfærsluna. Kostnaðarmatsnefndin gerði einnig tillögur um breytingar á gildandi skattstofnum vegna kostnaðar sem fluttist frá ríki til sveitarfélaga, um jöfnunaraðgerðir og stöðu og hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga við framkvæmd laganna. Þetta gerði nefndin á nokkuð nákvæman hátt í lokaskýrslu sinni (Karl Björnsson, 1996).

Samninganefnd um kostnaðar- og tekjutilfærslu vegna flutnings grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga var skipuð með erindisbréfi menntamálaráðherra 22. febrúar 1996. Hlutverk nefndarinnar var að semja um kostnað milli ríkis og sveitarfélaga og að komast að niðurstöðu um breytingar á tekjustofnum sveitarfélaga með hliðsjón af lokaskýrslu kostnaðarmatsnefndar sem var sá grunnur sem samningagerðin snerist um og byggði á. Kostnaðarmatið var sundurliðað og rökstutt, bæði með og á móti þeim forsendum sem notaðar voru. Samninganefndin þurfti því ekki að eyða tíma sínum í að deila um það og gat einbeitt sér að mestu að því að semja um tekjutilflutninginn og útfærslu hans. Samkomulag náðist í nefndinni og var það undirritað 4. mars 1996 (Karl Björnsson, 1996).

3.3 Skólaþróunardeild menntamálaráðuneytis

Fyrir flutning grunnskólans til sveitarfélaga var starfrækt skólaþróunardeild sem heyrði undir menntamálaráðuneytið en var staðsett annars staðar en önnur starfsemi þess (Gerður G. Óskarsdóttir, 2021). Grunnur að skólaþróunardeildinni var lagður í mars árið 1966 þegar Skólarannsóknir voru stofnaðar sem síðan varð að Skólarannsóknardeild árið 1968. Deildin hét því nafni til ársins 1984 en var eftir það nefnd Skólaþróunardeild (Gerður G. Óskarsdóttir, 2018). Megin ástæða fyrir stofnun deildarinnar var að vaxandi óánægju gætti meðal kennara með það hve námsefni í mörgum greinum var orðið gamalt og úrelt og fátt nýtt á boðstólum. Meginverkefni deildarinnar var að standa fyrir heildarendurskoðun á skólakerfinu, aðalnámskrá grunnskóla, kennsluháttum og námsefni á grunnskólastigi (Þingskjal nr. 1342/2006-2007). Árið 1969 hóf Ríkisútgáfan samstarf við Skólarannsóknardeildina. Fólst samstarfið í því að Skólarannsóknardeildin sá um að semja og prófa nýtt námsefni og hjálpargögn en Ríkisútgáfan annaðist framleiðslu þeirra og dreifingu (Tíminn, 1977).

Skólaþróunardeildin starfaði tiltölulega sjálfstætt og var fyrst og fremst skipuð námstjórum í einstökum námsgreinum grunnskólans (Gerður G. Óskarsdóttir, 2018), en eftir gildistöku grunnskólalaga nr. 63/1974 var komið á fót stöðum námstjóra fyrir hverja námsgrein (Rúnar Sigþórsson, 1995). Námstjórar gátu verið einn eða fleiri í hverri námsgrein og var þeirra hlutverk að sinna sínum námsgreinum með fræðslu og ráðgjöf. Til dæmis var boðið upp á námskeið þegar út kom nýtt námsefni. Kennarar gátu einnig leitað til þeirra þegar þeir tóku í gagnið námsefni sem þeir þekktu ekki og höfðu ekki notað áður og fengið ráðgjöf varðandi undirbúning kennslunnar. Auk þess héldu námstjórnir utan um aðalnámskrágerð (munnlegar heimildir, desember 2022). Árið 1990 var Skólaþróunardeildin flutt inn í húsnæði ráðuneytisins og varð hluti af nýrri grunnskóladeild sem þá var

stofnuð. Sumir námstjórnarnir létu af störfum en aðrir voru ráðnir inn í ráðuneytið sem sérfræðingar (Gerður G. Óskarsdóttir, 2021). Námstjórakerfið var endanlega lagt niður með flutningi grunnskólans til sveitarfélaga (munnlegar heimildir, desember 2022).

3.4 Fræðsluskrifstofur

Með lögum um grunnskóla nr. 63/1974 voru stofnaðar fræðsluskrifstofur. Landinu var skipt í átta fræðsluumdæmi í samræmi við kjördæmaskipan landsins. Í hverju fræðsluumdæmi starfaði fræðsluskrifstofa sem meðal annars hafði eftirlit með skólahlaldi og sá um sérfræðipjónustu (Skýrsla menntamálaráðherra um framkvæmd skólahlalds í grunnskólum skólaárin 1995–96, 1996–97 og 1997–98). Fræðsluskrifstofunum var stýrt af fræðlustjórum sem voru ríkisstarfsmenn og á hverri fræðsluskrifstofu störfuðu að auki nokkrir starfsmenn, má þar nefna ritara, fjármálafulltrúa, sérkennsluráðgjafa, einn eða fleiri, sálfræðinga og auk þess voru kennsluráðgjafar í sumum umdæmanna (Anna Kristín, Börkur o.fl., 2022). Fræðlustjórnarnir lögðu áherslu á að efla skólana faglega svo að þeir yrðu sem færastir í að sinna því lögbundna viðfangsefni að koma til móts við þarfir nemenda og bjóða þeim upp á viðunandi kennslu- og námsaðstæður miðað við þarfir hvers og eins. Liður í því var að bjóða upp á endur- og framhaldsmenntun kennara í samvinnu við Kennaraháskóla Íslands (Helgi Jónsson, 1996). Viðmælendur benda á að þó að fræðsluskrifstofurnar hafi haft fjármagn til að sinna starfsþróun þá var það af skornum skammti auk þess sem þær sinntu því mjög misjafnlega.

Við flutning grunnskólans til sveitarfélaga 1996 voru fræðsluskrifstofurnar lagðar niður en sveitarfélögum gert að halda uppi sambærilegri þjónustu við grunnskóla (Skýrsla menntamálaráðherra um framkvæmd skólahlalds í grunnskólum skólaárin 1995–96, 1996–97 og 1997–98). Þar með talið að sjá um að grunnskólalögum væri framfylgt og að allir nemendur fengju kennslu við hæfi (Helgi Jónsson, 1996). Fyrirverandi fræðlustjórar voru efins um réttmæti yfirfærslu sérfræðipjónustunnar og að öll sveitarfélög hefðu burði til að standa undir henni. Þessar gagnrýnisraddir heyrðust víðar og var meðal annars óttast að mismunun milli nemenda myndi aukast (Anna Kristín, Börkur o.fl., 2022). Bent var á að fræðsluskrifstofurnar væru eitt af mikilvægustu stoðkerfum grunnskólanna og stuðluðu að jöfnuði til náms í landinu þó svo að ýmislegt mætti finna að því hvernig ríkið stóð að rekstri þeirra. Einhverjir horfðu til þess að landshlutasamtök sveitarfélaga myndu sameinast um rekstur fræðsluskrifstofa í hverju fræðsluumdæmi til að draga úr mismun á aðstöðu skólanna, ólíkum gæðum náms og mismunandi árangri af skólagöngu nemenda (Rúnar Sigþórsson, 1995). Einn viðmælendinn bendir á að fræðlustjórar hafi fengið það hlutverk að stýra nefndum í hverju umdæmi sem áttu að fjalla um með hvaða hætti viðfangsefnum fræðsluskrifstofa yrði háttáð eftir yfirfærsluna. Í flestum umdæmum urðu með einum eða öðrum hætti til þjónustuskrifstofur (skólapjónusta) á vettvangi landshlutasamtakanna. Fljótt fór að kvarnast upp úr þessu samstarfi sveitarfélaganna hugsanlega vegna þess að ekki fannst ásætlanlegt rekstrarform fyrir skrifstofurnar (munnlegar heimildir, desember 2022).

Ekki voru allir sáttir við að fræðsluskrifstofurnar yrði lagðar niður og vildu halda starfsemi þeirra áfram, að minnsta kosti fyrstu árin eftir flutning grunnskólans á meðan sveitarfélögin væru að aðlagast nýju hlutverki sínu. Höfðu menn mestar áhyggjur af faglegum þáttum sem voru á borði fræðsluskrifstofanna en ekki rekstrarlegum þáttum og óttuðust einhverjir að sveitarfélögin, og þá sérstaklega þau minnstu, myndu ekki ráða við verkefnið (munnlegar heimildir, desember 2022). Fram kom í máli nokkurra viðmælenda að fræðsluskrifstofurnar hafi verið mjög misjafnar að gæðum, sumar býsna öflugar en aðrar síður og jafnvel veikar. Skiptar skoðanir eru meðal viðmælenda um það hvort

það ætti að taka þær upp að nýju. Einn viðmælandinn orðar það svo: „Þessi nostalgía að taka upp gömlu fræðluskrifstofurnar, mér líst ekki alveg á það. ... Ég óttast svolítið þessa umræðu um að setja upp landshlutaeiningar. Þær verða alltaf veikar faglega séð. Það er svo margt sem verður útundan“.

4 Gerð og útgáfa námsgagna

Útgáfa ríkisins á námsbókum á sér langa sögu hér á landi. Snemma á tuttugustu öld var byrjað að koma skipulagi á menntun barna. Samkvæmt fræðslulögum, nr. 59/1907, áttu öll börn frá tíu til fjórtán ára aldurs að sækja barnaskóla eða fá kennslu við svokallaða farskóla. Fram að tíu ára aldri áttu börn að fá heimakennslu og ætlast var til þess að þau væru orðin læs og skrifandi áður en þau byrjuðu í skóla. Námsbækur voru af skornum skammti og á fyrstu áratugum 20. aldar stóðu barnakennarar sjálfir fyrir því að semja og gefa út námsbækur og voru sumar hverjar styrktar með fjárframlagi frá Alþingi. Með stofnun Sambands íslenskra barnakennara árið 1921 jukust umræður um útgáfu skólabóka og kröfur um að skipulagi yrði komið á námsefnisútgáfu til að kennarar gætu uppfyllt þær skyldur sem þeim voru lagðar á herðar (Þingskjal nr. 1342/2006-2007).

Nánar var kveðið á um skipulag náms á skólaskyldualdri í barnaskólum landsins með lögum um fræðslumálanefnd barnaskóla Íslands, nr. 19/1928. Í 2. gr. laganna sagði: „Hlutverk fræðslumálanefndar barnaskóla Íslands, er að gera starfsskrá fyrir barnafræðslu landsins, og ákveða kennslubækur í öllum aðal kennslugreinum“. Með þessum lögum var í fyrsta skipti kveðið á um löggildingu skólabóka, Margar af þeim bókum sem voru á lista yfir löggiltar námsbækur árið 1929 urðu lífseigar innan menntakerfisins og eru dæmi um námsbækur sem voru notaðar allt fram á níunda áratuginn (Þingskjal nr. 1342/2006-2007).

Eftir því sem gerðar voru meiri kröfur af hálfu ríkisins til skólastarfsins jókst umræða um að ríkið þyrfti að koma að námsbókaútgáfu til að tryggja að börn á skólaskyldualdri hefðu aðgang að þeim námsbókum sem starfsskrá barnaskóla og löggilding skólabóka kvað á um. Öll útgáfa var hins vegar á vegum einkaaðila á þessum árum og bækur seldar á sama verði og aðrar bækur. Kostnaðurinn við kaup á námsbókum var mörgum fjölskyldum ofviða og vegna fátæktar voru mörg börn án skólabóka. Í grein í tímaritinu Menntamálafrá árinu 1931 ritar Arngrímur Kristjánsson, kennari og síðar skólustjóri, að þar sem löggjafinn fyrirskipi með lögum um skólalæsi að skólabörn skuli kaupa tiltekna bækur þá beri löggjafanum jafnframt að tryggja að verðlagning sé sanngjörn (Þingskjal nr. 1342/2006-2007).

Frumvarp um ríkisútgáfu námsbóka var fyrst lagt fram á Alþingi árið 1931. Í frumvarpinu var lagt til að ríkið gæfi út allar skólabækur sem fengið hefðu löggildingu til kennslu í barnaskólum og seldi á kostnaðarverði. Frumvarpið varð strax umdeilt og fékkst ekki afgreitt en var endurflutt næstu árin. Um frumvarpið spunnust oft og tíðum harðar umræður þar sem meðal annars var tekist á um það hvort útgáfunni væri best borgið með ríkisafskiptum og hvort hætta væri á að stjórnmalamenn hefðu óeðlileg áhrif á inntak námsefnisins. Árið 1936 varð frumvarpið að lögum, nr. 82/1936, og samkvæmt þeim skyldi ríkisútgáfan sjá 7-13 ára börnum við skyldunám fyrir ókeypis námsbókum. Lögin voru sett í skugga kreppuáranna og var meginmarkmiðið að sjá til þess að öll börn hefðu aðgang að nauðsynlegum námsgögnum, auk þess að tryggja að allir barnaskólar landsins veittu sambærilega menntun. Lögin voru því mikilvægt skref í uppbyggingu og skipulagningu skólakerfisins á fyrri hluta tuttugustu aldar (Þingskjal nr. 1342/2006-2007).

Samkvæmt lögnum um ríkisútgáfu námsbóka átti þriggja manna námsbókanefnd að sjá um ritstjórn námsbókaútgáfunnar, en ríkisprensmiðjunni var ætlað að sjá um útgáfuna og forstöðumaður hennar að sjá um alla framkvæmd. Allir skólar sem sáu um kennslu á skólaskyldualdri sendu greinargerð um fjölda skólaskyldra barna og þörf fyrir námsbækur og var ríkisprensmiðjunni ætlað að sjá um að senda skólum og fræðslunefndum nægan námsbókaforða til skólaársins. Ríkissjóður kostaði útgáfuna og greiddi ríkisprensmiðjunni fyrir hana á kostnaðarverði. Til að standa straum af kostnaðinum var innheimt námsbókagjald af hverju heimili með skólaskyld barn og var gjaldið fimm kr. á hvert heimili óháð fjölda barna. Fljótlega eftir að ríkisútgáfa námsbóka tók til starfa árið 1937 dofnaði yfir útgáfu á nýjum námsbókum og má segja að hún hafi staðið í stað og verið afar fábrotin allt til ársins 1956. Á árunum 1937 til 1956 voru gefnir út 86 titlar, þar af 63 sem ríkisútgáfan gaf út sjálf (Þingskjal nr. 1342/2006-2007).

Lög um Ríkisútgáfu námsbóka nr. 51/1956 voru samþykkt á Alþingi árið 1956, og var um að ræða breytingar á eldri lögum. Námsbókagjaldið var hækkað og kveðið á um að fjölbreytni skyldi aukin og val um tvær bækur í hverri námsgrein. Í kjölfar lagabreytingarinnar fjölgaði útgáfu nýrra titla nokkuð en þeir voru að jafnaði vel innan við 20 á ári til ársins 1970. Til að sporna við óþarfa eyðslu sem hlaut af því að fá börnum bækur til eignar var gerð sú breyting á útgáfunni að hver skóli fékk vissa fjárhæð á hvern nemanda á skyldunámsstigi og mátti taka út fyrir þá fjárhæð hjá útgáfunni að eigin vali. Þessi breyting leiddi til þess að bækurnar nýttust betur og skólar sem fóru vel með bækurnar gátu nýtt fjárveitinguna til að taka út aukabækur án aukagreiðslu. Árið 1957 var Skólavörubúðin stofnuð og var hún rekin á vegum Ríkisútgáfunnar og síðar Námsgagnastofnunar til ársins 1998. Búðin sá um sölu á vegum stofnunarinnar (Þingskjal nr. 1342/2006-2007).

Stakkaskipti urðu í útgáfu námsbóka með fyrrgreindu samkomulagi skólarannsóknardeildar og ríkisútgáfunnar. Með því varð sú grundvallarbreyting að menntamálaráðuneytið átti frumkvæði að gerð nýs námsefnis næstu árin. Með þessum breytingum var ráðist í stóratök í námsefnisgerð hér á landi. Nýtt námsefni birtist í öllum námsgreinum, nýjar námsgreinar komu inn og námsefni og kennslugögn urðu fjölbreyttari. Árið 1984 var ákveðið að flytja námsefnisgerð fyrir grunnskóla frá ráðuneytinu til Námsgagnastofnunar. Eftir það hefur menntamálaráðuneytið haft sáralít af afskipti af námsbókaútgáfu og ekki markað stofnuninni neina sérstaka stefnu í útgáfu námsbóka, né heldur haft neitt kerfisbundið eftirlit með útgáfunni. Þau nánu tengsl sem voru milli skólaþróunar, námskrágerðar og námsgagnagerðar rofnuðu (Þingskjal nr. 1342/2006-2007) og enn frekar árið 1990 þegar skólaþróunardeildin var lögð niður (munnlegar heimildir, desember 2022).

Í skýrslu nefndar um mótun menntastefnu (1994) er lagt til að námsgögn í skyldunámi verði kostuð af sveitarfélögum, nemendum og forráðamönnum að kostnaðarlausu. Lagt er til að sérstök námsgagnastofnun á vegum ríkisins annist áfram gerð, útgáfu og að útvega náms- og kennslugögn og tryggi að í boði verði námsbækur og önnur námsgögn sem standast kröfur gildandi laga og aðalnámskrá grunnskóla. Hugmyndin var að sveitarfélögum stæði til boða að kaupa námsgögn af stofnuninni og að þau gætu einnig keypt þau af öðrum framleiðendum, til dæmis útgáfufyrirtækjum. Nefndin rökstuddi þessa tillögu í fjórum liðum. Í fyrsta lagi telur hún að um jafnréttissjónarmið sé að ræða þar sem aðstæður nemenda til náms vítt og breitt um landið geti verið mismunandi og því mikilvægt að veita öllum jafnan aðgang að námsgögnum. Í öðru lagi er henni ætlað að stuðla að samræmi og samfellu í skyldunámi. Í þriðja lagi er talið að með því nái umbætur sem fræðsluyfirvöld standa fyrir hraðar fram að ganga ef þeim er fylgt eftir með námsgögnum við hæfi. Í fjórða lagi er bent á að rannsóknir sýna að kennslubækur hafa mikil áhrif á kennslu og því er nauðsynlegt að þær uppfylli

ákveðnar gæðakröfur og séu í samræmi við gildandi lög og aðalnámskrá. Nefndin bætir við að þar sem Ísland er fámennnt land virðist vera hagkvæmara að fela einni stofnun ábyrgð á námsgögnum heldur en að dreifa henni á marga aðila.

Þrátt fyrir tillögu nefndarinnar um að sveitarfélögin kaupi námsgögn af Námsgagnastofnun, þá varð framkvæmdin sú að stofnunin úthlutaði skólum námsgögnum eftir ákveðnum úthlutunarkvóta (Lög um grunnskóla nr. 66/1995, gr. 33). Viðmælendur kannast ekki við umræðu um að sveitarfélög hafi átt að greiða kostnað af námsgögnum frá Námsgagnastofnun. Í athugasemdum umsagnaraðila við frumvarp til laga um grunnskóla (nr. 66/1995) eru nokkrir sem gagnrýna þetta fyrirkomulag. Í umsögn Kennarasambands Íslands og Hins íslenska kennarafélags (1994) segir að mikilvægt sé að tryggja að Námsgagnastofnun verði fastur liður á fjárlögum ríkisins og er varað við því að starfsemi stofnunarinnar verði háð kaupum sveitarfélaga á námsgögnum frá henni. Þar er jafnframt bent á að þegar sveitarfélögin hafa yfirtekið rekstur grunnskólans megi gera ráð fyrir að kröfur um bóka- og kennslugagnakost aukist sem muni hafa í för með sér aukin útgjöld sveitarfélaga. Samtök fámennra skóla (1994) taka í sama streng. Í umsögn þeirra kemur fram að Námsgagnastofnun hafi reynst þýðingarmikil stofnun í skólakerfinu og hafi meðal annars séð til þess að námsbækur hafi verið ódýrar en jafnframt vandaðar og góðar. Að mati samtakanna er mikilvægt að svo verði áfram þannig að börn í öllum sveitarfélögum, líka þeim fátæku, fái góðar námsbækur. Í athugasemdum Námsgagnastofnunar (1994) koma einnig fram áhyggjur af fjárhagsstöðu sveitarfélaga. Þar segir að þrátt fyrir sameiningu sveitarfélaga megi telja líklegt að fjárhagsleg staða þeirra verði mjög breytileg og að veruleg hættu sé á að skólar í litlum og fjárhagslega veikum sveitarfélögum standi verr að vígi hvað varðar öflun námsefnis og annarra kennslugagna en hinna.

Samband íslenskra sveitarfélaga (1994) bendir á að ef Námsgagnastofnun úthluti ekki áfram námsgagnakvóta til skólanna heldur selji sveitarfélögunum öll námsgögn muni skólakostnaður sveitarfélaganna aukast um hundruð milljóna króna. Bendir Námsgagnastofnun (1994) einnig á þetta í sínum athugasemdum. Þar kemur fram að ef sveitarfélögin eigi að ráða hvaðan þau kaupa námsgögn eins og lagafrumvarpið gerir ráð fyrir, frá Námsgagnastofnun eða öðrum bókaútgáfum, sé um viðbótar kostnað að ræða fyrir sveitarfélögin. Þar með hljóti að vera gert ráð fyrir að sveitarfélögin fái tekjustofn sem svari til þeirrar fjárveitingar sem hingað til hefur komið til úthlutunar frá Námsgagnastofnun til skólanna samkvæmt tiltekinni kvótareglu. Spurt er hvort gert sé ráð fyrir tvöföldu framlagi til námsgagnakaupa, annars vegar til Námsgagnastofnunar svo hún geti áfram séð um útgáfu námsbóka og endurnýjun námsgagna og hins vegar sveitarfélaganna svo þau geti fjármagnað kaupin. Auk þess er bent á það að ef sveitarfélögum verði í sjálfsvald sett hvort þau skipti við Námsgagnastofnun á vegum ríkisins eða önnur forlög muni það leiða til hægfara lömunar stofnunarinnar og alvarlegs námsgagnaskorts í grunnskólum. Það voru því eindregin tilmæli stjórnar og starfsfólks Námsgagnastofnunar að stofnunin og rekstrarformi hennar verði ekki breytt og henni tryggður rekstrargrundvöllur svo unnt væri að sinna skyldum ríkisins við grunnskólanemendur. Varð það lendingin við setningu laganna.

Deildar meiningar voru í nefnd um mótun menntastefnu um það hvað ætti að gera við Námsgagnastofnun. Það er að segja hvort hún ætti að færast yfir til sveitarfélaganna eða að vera áfram rekin af ríkinu. Einhverjir voru þeirrar skoðunar að til þess að stuðla að góðu skólastarfi væri mikilvægt fyrir ríkið að hafa áhrif á inntak náms í skólum og því væri nauðsynlegt að halda Námsgagnastofnun eftir hjá ríkinu. Aðrir voru hins vegar á því að starfsemi hennar ætti að fara yfir til sveitarfélaga og að

það væri ábyrgð sveitarfélaga að ráða fram úr þessum hlutum (munnlegar heimildir, desember 2022). Einn viðmælandinn orðar það svo:

Umræðan var að ríkið ætti ekki að vera að gefa út námsgögn, að það væri ekki þörf á því, það væru nógir aðrir sem gætu gefið út bækur. Fræðslustjórnarnir [í nefndinni] sögðu að þetta gerðist ekki þannig, að það þyrfti að tryggja að námsgögn væru í samræmi við markmið laganna og aðalnámskrár. Ákveðinn gæðastimpill.

Einhverjir óttuðust að ef Námsgagnastofnun yrði flutt til sveitarfélaganna myndi hún leggjast af og menn voru ekki tilbúnir til þess (munnlegar heimildir, desember 2022). „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 kemst að orði.

Viðmælendur voru flestir á því að það hafi verið eðlilegt að námsgagnagerð og -útgáfa hafi orðið eftir hjá ríkinu. Einn orðaði það svo: „Margir óttuðust að þetta færi út um víðan völl ef sveitarfélögin tækju þetta yfir“. Annar sagði: „Ég held að þetta hafi orðið eftir hjá ríkinu af því að menn fundu þessu engan annan farveg“. Hann bætir við:

Það var rík áhersla hjá sveitarfélögunum, á þessum tíma og er kannski enn, að það var þetta með sjálfsforræðisrétt sveitarfélaganna. Þetta var sígildur frasi. Þeir sem að réðu þá hefðu aldrei vilja búa til miðstýringarbatterí hjá sambandinu til að yfirtaka þetta á landsvísu. Ég held að það hafi ráðið ansi miklu um það að þetta hafi verið skilið eftir í bili, hjá ríkinu. ... Ég held að það hafi ekki verið spennandi hugsun að fara að spreða þessu út og suður. Ég hef grun um það að fólk hafi verið almennt sammála um það að það væri, allavega á þeim tímamarki, ekkert annað kerfi sem væri betra til þess að yfirtaka þetta.

Sá þriðji bendir á að: „Mín tilgáta er að kostnaðarþættir hafi ráðið því að námsgögnin urðu eftir hjá ríkinu“. Sá fjórði segir: „Ég held að það hafi bara verið alveg sko yfirdrifið nógu stór biti að flytja skólann sjálfan og fræðsluskrifstofurnar og allt það batterí“. Hann bætir við: „Pólitíkin hefði örugglega viljað að Námsgagnastofnun yrði einkavædd, en það var bara einhvern veginn ekki gerlegt. Það var talið svona óframkvæmanlegt“. Einum viðmælanda fannst að það hafi verið: „Alveg augljóst að sveitarfélögin gátu ekki staðið undir neinni útgáfu“. Einn viðmælandinn var þó þeirrar skoðunar að sveitarfélögin hefðu átt að sameinast um að taka að sér einhvers konar miðlægt utanumhald eða faglega stýringu á verkefninu. Hann orðar það svo:

Já ég hef nú stundum hugsað um þetta. Ég hef stimplað inn í hausinn á mér að auðvitað hefði Námsgagnastofnun átt að fara bara yfir til sveitarfélaganna líka. Ég hef alltaf haft óbilandi trú á sveitarfélögunum. Það er mikilvægt að efla sveitarstjórnarstigið. Og að þetta væri leið til þess. ... Ég hef stundum séð eftir því að það skref skyldi ekki hafa verið stigið á þeim tíma að Námsgagnastofnun yrði bara flutt líka með öllu saman til sveitarfélaga. ... Mér finnst stundum líka að sveitarfélögin hafi verið svo upptekin af því að það mætti ekkert miðlægt vera af þeirra hálfu. En ég held að það hefði verið nauðsynlegt til að byrja með að þau hefði kannski aðeins gert meira af því.

Lög um námsgögn voru samþykkt á Alþingi 28. mars 2007. Markmið laganna er að tryggja framboð og fjölbreytileika námsgagna í samræmi við þarfir nemenda og skóla. Í lögunum er kveðið á um ábyrgð og stuðning ríkisins við þróun, gerð og útgáfu námsgagna fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla og um öflun

námsgagna fyrir grunnskóla. Lögin kváðu á um rekstur Námsgagnastofnunar og stofnun tveggja sjóða, Námsgagnasjóð og Próunarsjóð námsgagna (Lög um námsgögn nr. 71/2007). Umsagnir um frumvarpið voru í heildina jákvæðar og lýstu flestir umsagnaraðilar ánægju með aukið svigrúm skóla og einkaaðila til að koma að gerð námsefnis og um leið aukið sjálfstæði og val skóla og kennara um hvaða námsgögn þeir kjósa að nota (Alþingi, e.d.-a).

4.1 Námsgagnastofnun

Námsgagnastofnun var stofnuð árið 1980 við sameiningu Ríkisútgáfu námsbóka og Fræðslumyndasafns ríkisins (munnlegar heimildir, desember 2022). Námsgagnastofnun var sjálfstæð stofnun sem heyrði undir menntamálaráðuneytið, með eigin stjórn og fékk fjármagn til starfseminnar á fjárlögum (Þingskjal nr. 1342/2006-2007). Hlutverk stofnunarinnar var samkvæmt reglugerð að sjá grunnskólum fyrir sem bestum náms- og kennslugögnum. Námsgagnastofnun skiptist í tvær aðal deildir, annars vegar framleiðsludeild og hins vegar afgreiðslu- og söludeild. Verkefni framleiðsludeildar voru meðal annars útgáfa námsgagna, svo sem námsbóka, myndbanda, handbóka, kennsluleiðbeininga og ítarefnis og fjölföldun hvers konar náms- og kennsluefnis. Verkefni afgreiðslu- og söludeildar voru meðal annars að sjá um dreifingu náms- og kennslugagna til skóla, fræðsluskrifstofa og söluaðila. Deildin sá einnig um rekstur Kennslumiðstöðvar sem annaðist kynningar- og fræðslustarfsemi fyrir kennaranema, kennara og skólustjóra, í samstarfi við fræðsluskrifstofur, KHÍ og aðrar stofnanir sem veittu kennaramenntun. Auk þess sá stofnunin um rekstur Skólavörubúðarinnar og öflun náms- og kennslugagna, innlendra sem erlendra (Reglugerð um Námsgagnastofnun nr. 600/1980). Hlutverk Námsgagnastofnunar tók nokkrum breytingum á starfstíma sínum. Til dæmis tók KHÍ við rekstri Kennslumiðstöðvarinnar árið 1992 og rekstur Skólavörubúðarinnar var seldur árið 1999 (Tryggvi Jakobsson, 2005).

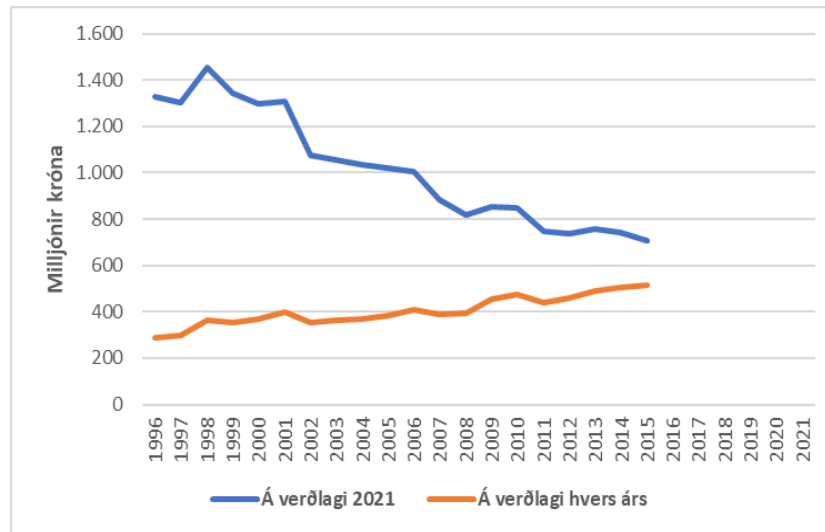
Í frumvarpi til laga um námsgögn (Þingskjal nr. 1342/2006-2007) kemur fram að grunnskólar hafa í raun haft afar takmarkað val um önnur námsgögn en þau sem Námsgagnastofnun hafði á boðstólum. Stofnunin veitti þeim færi á að nýta hluta fjárveitingar sinnar til kaupa á öðru námsefni en því sem stofnunin framleiddi (sem nam um 3% af ráðstöfunarfé stofnunarinnar). Námsgagnastofnun ákvað í samvinnu við hagsmunaaðila hvaða námsefni yrði á boðstólum, það var síðan samið og gefið út fyrir tilstuðlan hennar. Námsefninu var dreift endurgjaldslaust til skólanna eftir þeirra óskum. Réttur skólanna til úthlutunar tók mið af fjölda nemenda í hverjum skóla og stærð skólanna. Í frumvarpinu kemur fram að frá árinu 1990 hefur talsverð vinna verið lögð í að endurskoða starfsemi Námsgagnastofnunar. Ástæðan fyrir því er að fyrirkomulag námsgagnaútgáfu hafði haldist nánast óbreytt frá árinu 1980 þrátt fyrir að skólakerfið hafi verið í stöðugri þróun. Bent er á að breytingarnar koma meðal annars fram í því að ríkisvaldið hefur smám saman minnkað afskipti sín af innra starfi skóla og fært sveitarstjórnnum og skólum meira sjálfræði um eigin starfsemi. Sömuleiðis hafa rutt sér til rúms ný viðhorf í kennsluháttum, eins og einstaklingsmiðað nám, aldursblönduð kennsla og dreifmenntun. Þá gera kennarar kröfu um meiri fjölbreytni í vali á námsgögnum til að fylgja eftir faglegum áherslum. Einnig hefur tölvutækni orsakað töluverðar breytingar á starfsháttum skóla og þá sérstaklega á möguleikum til námsefnisgerðar. Námsgögn eru nú ekki lengur bundin við prentaðar bækur, fræðslumyndir og hljóðefni heldur eru sótt á netið.

Í frumvarpi til laga um námsgögn (Þingskjal nr. 1342/2006-2007) kemur fram að Námsgagnastofnun hafi tryggt ágætt framboð af námsgögnum og haldið kostnaði við námsgagnagerð í lágmarki.

Viðmælendur eru á því að fjárframlög til Námsgagnastofnunar hafi verið af skornum skammti, einkum fyrstu árin. Einn viðmælandinn orðar það svo: „Þetta var orðið þannig í seinni tíð að það var við þetta lífandi. Fyrstu árin voru mun verri“. eru þessar athugasemdir ekki úr lausu lofti gripnar. Í athugasemdum Námsgagnastofnunar (1994) við frumvarp til laga um grunnskóla kemur fram að fjárveitingar til stofnunarinnar hafi lækkað verulega frá 1991 auk þess sem Námsgagnastofnun var gert að greiða virðisaukaskatt af bókum sínum. Kemur þetta einnig fram í umsögn Skólaskrifstofu Reykjavíkur (1994) og er bent á að skólar hafi um langt árabil kvartað undan því að kvótar til námsbókakaupa væru of þröngir og að alkunna sé að skorið hafi verið niður fjármagn til Námsgagnastofnunar í andstöðu við vilja og þarfir skólanna. Samband Íslenskra sveitarfélaga (1994) bendir einnig á í umsögn sinni að Námsgagnastofnun hafi verið fjársvelt um árabil. Í athugasemdum Námsgagnastofnunar (1994) eru lagðar fram tölur því til stuðnings. Árið 1991 var rekstar- og framkvæmdafé Námsgagnastofnunar 263 m.kr. sem gerði 6.184 kr. á hvern nemanda en árið 1994 var rekstar- og framkvæmdaféð 204,2 m.kr. sem gerðu 4.788 kr. á hvern nemanda. Framreiknað til verðlags 1995 samkvæmt frumvarpi til fjárlaga fyrir það ár myndi upphæðin lækka enn frekar og vera 4.725 kr. á hvern nemanda. Bent er á að slíkur niðurskurður hefur veruleg áhrif á gerð og framleiðslu námsefnis. Fram kemur að á undanförunum árum hafi stofnunin árlega afgreitt 650-750 þúsund eintök af námsefni af ýmsu tagi til grunnskóla. Þar á meðal er efni til sérkennslu og margvíslegt stuðningsefni handa nemendum og kennurum sem gefið er út í örfáum eintökum. Í frumvarpi til laga um námsgögn (Þingskjal nr. 1342/2006-2007) kemur fram að fjárveiting til Námsgagnastofnunar árið 2006 hafi numið tæpum 400 m.kr. og að fjárveiting á hvern grunnskólanema hafi verið um 9.000 kr.

Mynd 1 sýnir þróun fjárframlaga til Námsgagnastofnunar árin 1996 til 2015 en það ár var stofnunin lögð niður og verkefni hennar færð til Menntamálastofnunar. Útgjöldin eru annars vegar á verðlagi hvers árs en hins vegar á verðlagi 2021. Lang stærsti kostnaðarliður í rekstri Námsgagnastofnunar var launakostnaður. Árin 1999 til 2021 hækkaði launavísitala um 458% og vísitala neysliverðs um 284%, þannig að kaupmáttur launa jókst um 40%. Af þessum sökum gæfi það ekki rétta mynd að nota vísitölu neysliverð til að færa rekstrarkostnað Námsgagnastofnunar til verðlags 2021. Í stað þess er hér notuð verðvísitala samneyslu sem finna má á vef Hagstofu Íslands. En samneyslan tekur til rekstrar hins opinbera og vísitalan sýnir þannig í senn verðþróun á vörum sem hið opinbera kaupir og laun starfsmanna.

Mynd 1. Framlög til rekstrar Námsgagnastofnunar 1996-2015



(Samband íslenskra sveitarfélaga, tölvupóstur 24. febrúar 2023)

Appelsínugula línan sýnir framlög á verðlagi hvers árs og bláa línan á verðlagi ársins 2021. Árið 1996 var framlag til Námsgagnastofnunar um 290 m.kr. og um 517 m.kr. árið 2015. Miðað við verðvísitölu samneyslu hefði framlag til stofnunarinnar átt að vera um 705 m.kr. árið 2105 og rúmlega 1,3 ma.kr. árið 2021 hefði hún lifað áfram.

4.2 Menntamálastofnun

Menntamálastofnun tók til starfa árið 2015 eftir sameiningu Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar. Einn megingilgangur sameiningarinnar var að skýra stjórnábyrgð menntamála, styrkja þjónustu við skóla og ná fram jákvæðum samlegðaráhrifum, faglegum jafnt sem rekstrarlegum (Ríkisendurskoðun, 2021). Menntamálastofnun er stjórnábyrgðustofnun á sviði menntamála sem á að stuðla að auknum gæðum skólustarfs og framförum í þágu menntunar í samræmi við lög og stefnu stjórnvalda, bestu þekkingu og alþjóðleg viðmið (Lög um Menntamálastofnun nr. 91/2015). Menntamálastofnun tók við öllum verkefnum forvera sinna, Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar, og auk þess voru verkefni flutt til stofnunarinnar frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu (Ríkisendurskoðun, 2021).

Flestar umsagnir um frumvarp til laga um Menntamálastofnun voru jákvæðar gagnvart sameiningu stofnanna tveggja en athugasemdir voru gerðar við einstaka greinar. Mörgum þótti hlutverk stofnunarinnar ekki nægilega vel skilgreint og einnig komu fram athugasemdir um kjör og réttindi starfsfólks. Þá komu fram athugasemdir við stjórnábyrgðustofnun stofnunarinnar og þá einkum það að ekki skyldi vera gert ráð fyrir stjórn yfir henni. Áhyggjur varðandi það að stofnuninni væri ekki ætlað sterkara þjónustuhlutverk gagnvart skólum var nokkuð sammerkt hjá þeim umsagnaraðilum er komu úr skólasamfélaginu. Þá var lýst yfir áhyggjum af því að útgáfa og gerð námsgagna myndi fá minna vægi innan nýrrar stofnunar en önnur verkefni sem henni voru ætluð. Þá var einnig gagnrýnt að útgáfa námsgagna fyrir tvö skólastig, það er að segja leikskólann og framhaldsskólann, væri ekki með beinum hætti hlutverk Menntamálastofnunar (Alþingi, e.d.-b).

Verkefni Menntamálastofnunar eru talin upp í lögum um stofnunina. Á heimasíðu hennar er þau flokkuð í fjóra þætti (Menntamálastofnun, e.d.-a):

Í fyrsta lagi ber stofnuninni að sjá öllum grunnskólanemendum fyrir fjölbreyttum og vönduðum námsgögnum sem eru í samræmi við aðalnámskrá. Einnig er gert ráð fyrir að stofnunin geti haft hlutverk varðandi námsgögn á öðrum skólastigum.

Í öðru lagi á stofnunin að hafa eftirlit og meta með mælingum árangur af skólastarfi. Í þessu felst meðal annars að sjá um samræmd próf í grunnskólum og ytra mat á leik-, grunn- og framhaldsskólum. Stofnunin sér um framkvæmd aðgangsprófa í Háskóla Íslands. Auk þess sinnir hún eftirliti og mælingum á stöðu skólakerfisins út frá alþjóðlegum viðmiðum (til dæmis PISA).

Í þriðja lagi annast stofnunin söfnun, greiningu og birtingu upplýsinga um menntamál og veitir ráðherra menntamála aðstoð og ráðgjöf á grundvelli þeirra ásamt því að veita upplýsingar og leiðbeiningar til stjórnvalda, fagaðila og almennings. Menntamálastofnun sá til dæmis um framkvæmd stefnu stjórnvalda um þjóðaráttak í læsi.

Í fjórða lagi hefur stofnunin með höndum framkvæmd ýmissa stjórnsýsluverkefna sem mörg voru áður á hendi mennta- og menningarmálaráðuneytis. Má þar nefna viðurkenningu einkaskóla á framhaldsskólastigi og framhaldsfræðsluaðila, innritun nemenda í framhaldsskóla, undirbúning að staðfestingu námsbrauta- og áfangalýsinga framhaldsskóla. Einnig hefur stofnunin umsjón með matsnefndum og útgáfu leyfisbréfa fyrir kennara, náms- og starfsráðgjafa og bókasafns- og upplýsingafræðinga og sér um þjónustu fyrir starfsgreinaráð og fagråd gegn einelti.

Eins og fram hefur komið er ekki stjórn yfir Menntamálastofnun. Þess í stað hefur forstjóri sér til ráðuneytis sjö manna ráðgjafarnefnd sem skipuð er af ráðherra til fjögurra ára í senn. Raunverulegt hlutverk nefndarinnar þótti frá upphafi nokkuð óljóst og ekki lá fyrir með skýrum hætti í hverju ráðgjöf til forstjóra skyldi felast, hvaða vægi hún hefði og hver væri ábyrgð ráðgjafarnefndarinnar (Ríkisendurskoðun, 2021). Menntamálastofnun er heimilt samkvæmt lögum um stofnunina (nr. 91/2015) og reglugerðar nr. 530/2016 um stofnun og starf fagráða Menntamálastofnunar að skipa þrjú fagråd sem skulu vera forstjóra til ráðgjafar og aðstoðar. Fagráðin skulu starfa á sviði náms- og gæðamats, gerðar og miðlunar námsgagna, og upplýsingagjafar og þjónustu. Skulu þau skipuð til þriggja ára og skal leitast við að skipa í þau aðila sem búa yfir mikilli þekkingu og reynslu af starfi á vettvangi skóla og fræðslumála. Við eftirgrennslan Ríkisendurskoðunar (2021) kom í ljós að fagráðin hafa verið óvirk fyrir utan fagråd á sviði náms- og gæðamats sem hefur verið virkt.

Árið 2019 óskaði Alþingi eftir því að Ríkisendurskoðun gerði stjórnsýsluúttekt á Menntamálastofnun. Markmiðið var meðal annars að draga fram hvernig stofnuninni hefði tekist að uppfylla lögbundið hlutverk sitt og ákvæði laga um aðalnámskrá leik-, grunn- og framhaldsskóla. Ríkisendurskoðun átti fundi með fulltrúum Menntamálastofnunar, mennta- og menningarmálaráðuneytis, KÍ og sambandsins. Upplýsinga og gagna var aflað hjá öllum þessum aðilum auk þess sem gerð var könnun meðal stjórnenda grunnskóla á öllu landinu (svarhlutfall var 71,7%). Niðurstöður gefa til kynna að sameiningarferlið hafi verið flókið og reynst krefjandi að samræma stofnanamenningu og starfshætti Námsgagna- og Námsmatsstofnunar. Óánægja ríkti með sameininguna meðal hluta starfsfólks og starfsmannavelta var mikil í fyrstu, sem dæmi má nefna að á fyrsta starfsári Menntamálastofnunar hætti fjórðungur starfsfólks. Síðan þá hefur stöðugleiki í starfsmannahaldi aukist og starfsánægja

sömuleiðis. Ríkisendurskoðun gagnrýnir að hvorki ráðgjafarnefnd né fagråd hafi nýst með þeim hætti sem lagt var upp með. Að mati Ríkisendurskoðunar þurfa þessi úrræði ávallt að vera virk til að forstjóri geti notið þeirrar aðstoðar og ráðgjafar sem lög um Menntamálastofnun gera ráð fyrir (Ríkisendurskoðun, 2021).

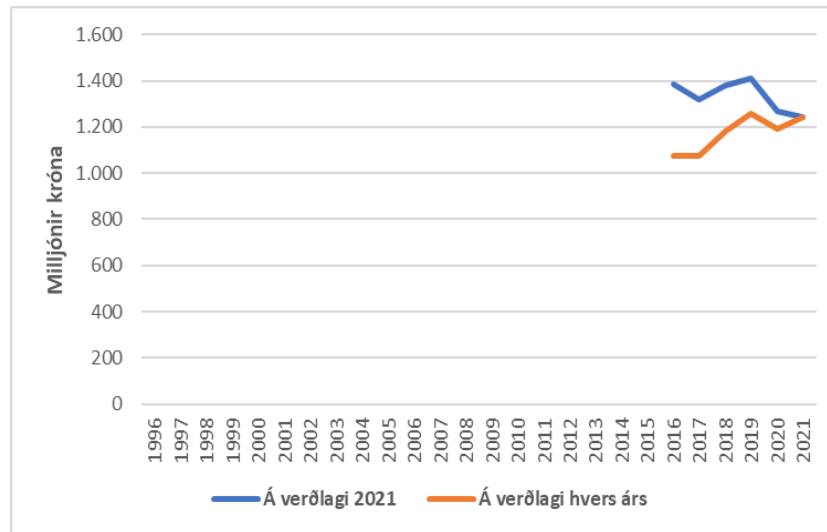
Í skýrslu Ríkisendurskoðunar (2021) kemur fram að ráðherra, að eigin frumkvæði, hefur sett á laggjarnar fagråd í stærðfræði og boðað skipun í tvö fagråd til viðbótar, í íslensku og náttúrugreinum. Tilgangur fagrådanna er fyrst og fremst að vinna að eflingu þessara námsgreina, gera tillögur til ráðherra þar um og vera Menntamálastofnun til ráðgjafar við mótun og útfærslu verkefna um eflingu námsgreinanna. Umrædd fagråd byggja ekki á reglugerð um stofnun og starf fagráða Menntamálastofnunar (nr. 530/2016) en stofnunin kemur þó til með að eiga fulltrúa í þeim. Athygli vekur að enginn viðmælendanna minnst á þessi fagråd og þeirra er ekki getið á heimasíðu Menntamálastofnunar þar sem fjallað er um ráð og nefndir á vegum stofnunarinnar, sbr. ráðgjafarnefnd, fagråd og ungmennaráð Menntamálastofnunar (Menntamálastofnun, e.d.-b). Samkvæmt vef stjórnarráðsins var fagråd um stærðfræði skipað 2019-2022 (Stjórnarråd Íslands, e.d.-a) og fagråd um íslensku og náttúrufræði 2020-2023 (Stjórnarråd Íslands, e.d.-b; Stjórnarråd Íslands, e.d.-c).

Námsefnisgerð er einn mikilvægasti þátturinn í starfsemi Menntamálastofnunar og lykilorð þáttur í því að stofnunin geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu til að stuðla að auknum gæðum skólastarfs og framförum í þágu menntunar (Ríkisendurskoðun, 2021). Í skýrslu Ríkisendurskoðunar (2021) kemur fram að Menntamálastofnun telur að burðir stofnunarinnar til að koma til móts við margvíslegar þarfir nemenda með fjölbreyttu námsefni hafi takmarkast mjög af fjárveitingum til málaflokksins, og bendir á að þar af fari stór hluti fjármagns sem ætlaður er til námsgagnaútgáfu í prentkostnað. Að mati Menntamálastofnunar hefur fjármagn til stofnunarinnar lækkað að raungildi miðað við fyrri framlög til Námsgagnastofnunar.

Tölur frá Menntamálastofnun benda til að þetta sé raunin. Þannig hefur fjármagn til námsgagnagerðar farið úr 34% af heildar fjármagni til stofnunarinnar árið 2016 niður í 25% árið 2021. Þá hefur útgefnum titlum sem afgreiddir hafa verið til skóla fækkað úr 505.336 árið 2016 í 476.581 árið 2021 (Menntamálastofnun, tölvupóstur 13. janúar 2023). Í grein sem skrifuð er á vef Menntamálastofnunar í apríl 2017 kemur fram að árlega dreifi stofnunin um 500.000 eintökum námsefnis til grunnskóla landsins. Til að standa straum af kostnaði við dreifinguna hefur stofnunin til umráða um 300 m.kr. sem þýðir að meðalverð hvers eintaks er um 600 krónur. Innifalið í þeirri upphæð er allt utanumhald, framleiðsla, birgðahald, dreifing, sendingarkostnaður og annar kostnaður sem hlýst af útgáfunni. Bent er á að grunnskólanemendur eru um 45 þúsund talsins á hverjum tíma og er því beinn kostnaður við námsefnisútgáfu fyrir hvern nemanda á bilinu 6.500 til 7.000 krónur á ári (Arnór Guðmundsson og Erling Ragnar Erlingsson, 2017). Ekki liggja fyrir upplýsingar um beinan kostnað við námsgagnaútgáfu Menntamálastofnunar árið 2021.

Mynd 2 sýnir þróun fjárframlaga til Menntamálastofnunar frá stofnun hennar árið 2015 og til ársins 2021. Er notuð sama reikniaðferð við útreikninga og hjá Námsgagnastofnun, það er að segja notuð er vísitala samneyslu neysluverðs.

Mynd 2. Framlög til rekstrar Menntamálastofnunar 2016-2021



(Samband íslenskra sveitarfélaga, tölvupóstur 24. febrúar 2023)

Appelsínugula línan sýnir framlög á verðlagi hvers árs og bláa línan á verðlagi ársins 2021. Heildarframlag til Menntamálastofnunar árið 2016 nam rúmlega 1 milljarði og var rúmlega 1,2 milljarðar árið 2021. Miðað við verðvísitölu samneyslu hefði framlagið átt að vera tæpir 1,4 milljarðar.

4.3 Námsgagnasjóður

Í lögum um námsgögn nr. 71/2007 er kveðið á um stofnun Námsgagnasjóðs. Námsgagnasjóður hefur það hlutverk að leggja grunnskólum til viðbótarfé til námsgagnakaupa í því augnamiði að tryggja val þeirra og aukið svigrúm til kaupa á námsgögnum til viðbótar við úrval Menntamálastofnunar, áður Námsgagnastofnunar.

Sjóðurinn starfar samkvæmt úthlutunarreglum Námsgagnasjóðs nr. 899/2016. Fram til ársins 2012 var framlag í sjóðinn ákveðið í fjárlögum ár hvert. Vegna samkomulags um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga um tónlistarfræðslu (og fjallað verður um í kafla 6,3) fluttist fjármögnun Námsgagnasjóðs yfir til sveitarfélaganna í árslok 2011. Eftir það hafa greiðslur til sjóðsins komið frá Jöfnunarsjóði. Á sama tíma fluttist umsýsla sjóðsins frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu til sambandsins (Samkomulag um tímabundna verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, 2011). Fyrsta úthlutun úr sjóðnum fór fram í nóvember 2007 og nam hún 100 m.kr. (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2021). Í töflu 1 má sjá framlög til Námsgagnasjóðs frá árinu 2007 til 2021.

Tafla 1. Framlög til Námsgagnasjóðs 2007-2021

Ár	Framlag í m.kr.
2021	64,2
2020	62,6
2019	61
2018	59,8
2017	54
2016	54
2015	54
2014	54
2013	40
2012	40
2011	40
2010	60
2009	50
2008	100
2007	100

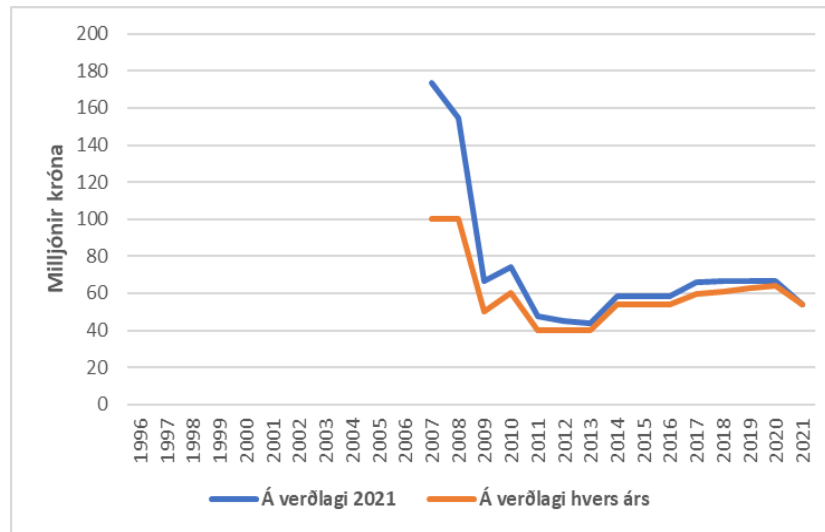
(Samband íslenskra sveitarfélaga, 2021)

Samkvæmt úthlutunarreglum sjóðsins (nr. 899/2016) er grunnskólum einungis heimilt að ráðstafa fjármunum úr Námsgagnasjóði til kaupa á námsgögnum frá lögaðilum öðrum en Menntamálastofnun og skulu námsgögnin samrýmast markmiðum aðalnámskrár grunnskóla. Óheimilt er að verja fjármunum úr Námsgagnasjóði til búnaðar- og tækjakaupa. Rekstraraðilar grunnskóla bera ábyrgð á að fylgjast með því að grunnskólar nýti fjármagnið samkvæmt úthlutunarreglum sjóðsins.

Samkvæmt 5. gr. úthlutunarreglna Námsgagnasjóðs (nr. 899/2016) getur sjóðurinn kallað eftir gögnum um ráðstöfun úthlutunarfrjár frá rekstraraðilum grunnskóla. Í Ársskýrslu Námsgagnasjóðs 2020-2021 (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2021) kemur fram að reynslan sýnir að grunnskólar eru að nýta úthlutað fjármagn til kaupa á námsgögnum samkvæmt úthlutunarreglum sjóðsins. Þar er bent á að ekki er hægt að draga ályktun um notkun fjármuna Námsgagnasjóðs út frá þeim gögnum sem stjórn sjóðsins hefur kallað eftir því grunnskólar verja mun meiri fjármunum í kaup á námsgögnum en þeir fá úthlutað úr sjóðnum og geta því aðeins gert grein fyrir broti af því í skilagrein til sjóðsins. Stendur sjóðurinn því einungis undir litlum hluta námsgagnakostnaðar hvers skóla til viðbótar við það sem þeir fá frá Menntamálastofnun.

Framlög til sjóðsins hafa rýrnað mjög að raungildi frá stofnun hans 2007 (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2021). Á mynd 3 má sjá framlög til Námsgagnasjóðs á föstu verðlagi miðað við vísitölu neysliverðs án húsnæðisliðar. Er sú leið farin við útreikninga á þeirri forsendu að þar er ekki um eiginlegan rekstur að ræða líkt og hjá Námsgagna- og Menntamálastofnun.

Mynd 3. Framlög til Námsgagnasjóðs 2007-2021



(Samband íslenskra sveitarfélaga, tölvupóstur 24. febrúar 2023)

Appelsínugula línan sýnir framlög á verðlagi hvers árs og bláa línan á verðlagi ársins 2021. Framlag til Námsgagnasjóðs voru 100 m.kr. árið 2007 en árið 2021 nam það 64,2 m.kr. Vegna niðurskurðar í ríkisútgjöldum var framlag til sjóðsins skert árið 2009 og nam það 50 m.kr. Árin 2011, 2012 og 2013 náði sjóðurinn sögulegu lágmarki þegar framlag til hans voru aðeins 40 m.kr. Árið 2014 var framlagið aukið í 54 m.kr. og hefur vöxtur sjóðsins verið hægur allar götur síðan. Sé upphaflegt framlag til sjóðsins miðað við vísitölu neysliverðs án húsnæðisliðar hefði framlag í sjóðinn árið 2021 átt að vera um 173 m.kr. eða tæplega 109 m.kr. hærra en það var í raun.

4.4 Þróunarsjóður námsgagna

Þróunarsjóður námsgagna starfar samkvæmt lögum um námsgögn nr. 71/2007 og reglugerðar um þróunarsjóð námsgagna nr. 1268/2007. Hlutverk sjóðsins er að stuðla að nýsköpun, þróun, gerð og útgáfu námsgagna fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla með það að markmiði að tryggja framboð og fjölbreytileika námsgagna í samræmi við þarfir nemenda og skóla. Allir sem skrifa og útbúa námsefni fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla geta sótt um í sjóðinn til dæmis kennarar, sjálfstætt starfandi fræðimenn og útgáfufyrirtæki (Rannís, e.d.-a). Í athugasemdum við lagafrumvarp um námsgögn (Þingskjal nr. 1342/2006-2007) kemur fram að með því að setja á stofn slíkan sjóð er leitast við að tryggja betri yfirsýn og nýtingu fjármuna sem varið er til þróunar og nýsköpunar í gerð námsgagna.

Árið 2013 tók Rannís við umsýslu sjóðsins sem hafði fram að því verið í höndum mennta- og menningarmálaráðuneytis (Rannís, e.d.-a). Samkvæmt reglugerð um Þróunarsjóð námsgagna (nr. 1268/2007) getur stjórn sjóðsins ákveðið fjárveitingu hans. Á vefsíðu Rannís (e.d.-a) kemur fram að stjórn sjóðsins hefur ákveðið að skipta styrkumsóknum í tvennt og er hægt að sækja annars vegar um almennan þróunarstyrk fyrir allt að 2,0 m.kr. og hins vegar þróunar- og útgáfustyrk fyrir allt að 4,0 m.kr. Stjórn sjóðsins hefur jafnframt ákveðið að veita að hámarki tveimur umsóknum síðari styrkinn að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Framlag í sjóðinn er ákveðið í fjárlögum ár hvert. Fyrsta úthlutun úr sjóðnum fór fram 2008 og nam hún 56,6 m.kr. (Mennta- og barnamálaráðuneytið, tölvupóstur 24. janúar 2023). Í töflu 2 má sjá framlög til Próunarsjóðs námsgagna frá árinu 2008 til 2021.

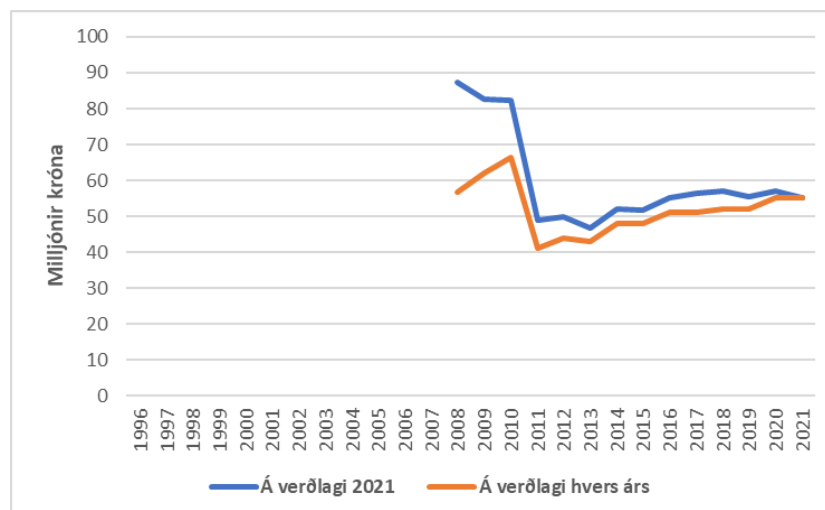
Tafla 2. Framlög til Próunarsjóðs námsgagna 2008-2021

Ár	Framlag í m.kr.
2021	55
2020	55
2019	52
2018	52
2017	51
2016	51
2015	48
2014	48
2013	43
2012	44
2011	41
2010	66,5
2009	62
2008	56,6

(Mennta- og barnamálaráðuneytið, tölvupóstur 24. janúar 2023)

Á mynd 4 má sjá framlög til sjóðsins á föstu verðlagi miðað við vísitölu neysluverðs án húsnæðisliðar, líkt og gert var við útreikninga framlaga til Námsgagnasjóðs.

Mynd 4. Framlög til Próunarsjóðs námsgagna 2008-2021



(Samband íslenskra sveitarfélaga, tölvupóstur 24. febrúar 2023)

Appelsínugula línan sýnir framlög á verðlagi hvers árs og bláa línan á verðlagi ársins 2021. Framlag til Próunarsjóðs námsgagna voru 56,6 m.kr. árið 2008 en árið 2021 nam það 55 m.kr. Árið 2011 var lægsta úthlutun í sjóðinn þegar framlag til hans voru aðeins 41 m.kr. Síðan þá hefur vöxtur sjóðsins verið hægur. Sé upphaflegt framlag til sjóðsins miðað við vísitölu neysluverðs án húsnæðisliðar hefði framlag í sjóðinn árið 2021 átt að vera um 87 m.kr. eða um 32 m.kr. hærra en það var í raun.

4.5 Stefnumótun um námsgögn - starfshópur

Árið 2017 setti mennta- og menningarmálaráðherra af stað vinnu með það að markmiði að endurskoða fyrirkomulag námsgagnagerðar í leik-, grunn- og framhaldsskólum. Að vinnunni komu sérfræðingar úr mennta- og menningarmálaráðuneytinu og Menntamálastofnun og einnig var haft samráð við hagsmunaaðila. Starfshópurinn fékk það verkefni að kortleggja stöðu námsgagna, draga fram viðhorf aðila til námsgagnagerðar og setja fram tillögur að mismunandi útfærslum á fyrirkomulagi við gerð og útgáfu námsgagna, með tilliti til ábyrgðaraðila sem koma að námsgagnagerð og einnig með það fyrir augum að auka gæði, fjölbreytni og aðgengi að námsgögnum. Starfshópurinn átti auk þess að fara yfir fjármögnun námsgagnagerðar og kaup á námsgögnum. Hópurinn skilaði skýrsludrögum til ráðherra í september 2020 og stefndi á að ljúka tillögum til ráðherra fyrir áramótin 2020/2021. Sú varð hins vegar ekki raunin þar sem ákveðið var að ákveðnir þættir vinnunnar færu undir hatt menntastefnunnar 2030, undir stoð E sem ber yfirskriftina „Gæði í forgrunni“ (Mennta- og barnamálaráðuneytið, tölvupóstur 24. janúar 2023). Markmiðið er að auka gæði, fjölbreytni og aðgengi að náms- og kennslugögnum fyrir nemendur á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi sem og innan framhaldsfræðslunnar. Einn af verkþáttunum er endurskoðun löggjafar um námsgögn (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2021-a). Fjallar aðgerð níu í fyrstu aðgerðaráætlun menntastefnunnar 2030 um vönduð náms- og kennslugögn sem eiga að taka mið af ólíkum þörfum og fjölbreytileika nemenda (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2021-b).

Starfshópurinn skoðaði fyrirkomulag við útgáfu námsgagna í leik-, grunn- og framhaldsskólum í níu löndum þar á meðal öllum Norðurlöndunum (Danmörku, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð). Ef útgáfa námsgagna á Íslandi er borin saman við útgáfu á Norðurlöndunum kemur í ljós að (Mennta- og barnamálaráðuneytið, tölvupóstur 24. janúar 2023):

- Í öllum löndunum er engin krafa í lögum um sérstök námsgögn á leikskólastiginu.
- Í öllum löndunum eru námsgögn grunnskólans gjaldfrjáls.
- Í öllum löndunum eru námsgögn framhaldsskólans gjaldfrjáls, að undanskildu Íslandi og Finnlandi, en Finnland stefnir í gjaldfrjáls námsgögn fyrir framhaldsskóla árið 2021 [ekki liggja fyrir upplýsingar hvort það hafi náð fram að ganga].
- Í öllum löndunum er allt sérkennslufni greitt af hinu opinbera.
- Námsgögn eru í öllum tilvikum fjármögnuð af sveitarfélögum nema á Íslandi og Finnlandi, en í Finnlandi ber ríkið 40% kostnaðar á móti 60% hlut sveitarfélaganna.
- Þrátt fyrir að sveitarfélög beri stærstan hluta kostnaðar á Norðurlöndum, kemur ríkið að námsgögnum með öðrum hætti svo sem með kvikmyndasjóðum, rekstri miðlægra rannsóknastöðva og þjónustustofnana og miðlun rafræns efnis.
- Ríkisútgáfa námsgagna þekkist ekki nema á Íslandi og í tilfelli sænskumælandi Finna sem eru 360.000 talsins.

Starfshópurinn hélt tvo samráðsfundi með hagsmunaaðilum. Niðurstöður þeirra gefa til kynna að framtíðarsýn þátttakenda er að allir nemendur á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi hafi aðgang að fjölbreyttum og vönduðum námsgögnum þeim að kostnaðarlausu og að komið verði á samræmdu eftirlits- og gæðakerfi á námsgögnum þar sem gæði námsgagna verði tryggð í gegnum fjármögnun og eftirliti með þeim (Mennta- og barnamálaráðuneytið, tölvupóstur 24. janúar 2023).

4.6 Próun gerðar og útgáfu námsgagna

Fyrirkomulag útgáfu námsgagna hér á landi hefur verið umdeilt allt frá því að frumvarp um ríkisútgáfu námsbóka var fyrst lagt fram á Alþingi árið 1931. Frumvarpið var flutt á þingi sex sinnum áður en það varð að lögum 1936. Ríkisútgáfan tók til starfa 1. apríl 1937. Þetta mun hafa verið eitt af mestu deilumálum á þingi á þessum árum þar sem tekist var á um það hvort bókaútgáfu væri best borgið með ríkisafskiptum eða hjá útgáfum á frjálsum markaði. Hefur fyrirkomulagið verið þrætuepli hér á landi allar götur síðan (Tíminn, 1977; munnlegar heimildir, desember 2022).

Útgáfa námsgagna á vegum hins opinbera hefur miðast við að sjá nemendum í skyldunámi fyrir námsgögnum. Námsgagnastofnun tók við því hlutverki af Ríkisútgáfu námsgagna árið 1980 og sinnti því þar til Menntamálastofnun tók við því árið 2015. Ríkissjóður ber hins vegar ekki kostnað af kaupum námsgagna fyrir leik- og framhaldsskóla. Sveitarfélög og aðrir rekstraraðilar leikskóla hafa borið ábyrgð á því að kaupa það efni sem nýtt hefur verið til náms og kennslu í leikskólum. Framhaldsskólanemar standa alfarið straum af kostnaði við kaup á námsgögnum (Þingskjal nr. 1342/2006-2007). Gagnrýnin á það hvort ríkið eigi að gefa út námsgögn eða ekki kemur úr ýmsum áttum og snýst í dag ekki aðeins um það sjónarmið. Hinn almenni útgáfumarkaður hefur gagnrýnt það að ríkið sé á samkeppnismarkaði og skólafólk hefur kallað eftir því að ríkið, Menntamálastofnun, sinni einnig leik- og framhaldsskólastigi (munnlegar heimildir, desember 2022). Einnig hafa pólitískar skoðanir haft áhrif á umræðuna og það sjónarmið „að ríkið ætti ekki að vera að vasast í því sem það þyrfti ekki að vera í [útgáfu námsgagna] ... og að útgáfa námsgagna hafi verið þyrnir í augum þeirra sem vildu einkavæða hluti“ eins og einn viðmælandinn orðar það. Auk þess eru sífellt háværari raddir um að námsgögn á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi eigi að vera nemendum að kostnaðarlausu (munnlegar heimildir, desember 2022).

Að mati Viðskiptaráðs (2017) er samkeppnisforskot Menntamálastofnunar gagnvart öðrum útgefendum þegar kemur að útgáfu námsgagna svo mikið að útkoman er sambærileg og ef um ríkiseinokun væri að ræða. Að mati Viðskiptaráðs stendur núverandi fyrirkomulag í vegi fyrir framþróun á sviði námsgagna og er því steinn í götu bættrar kennslu og námsárangurs íslenskra barna. Í athugasemdum Námsgagnastofnunar (1994) um frumvarp til laga um grunnskóla kemur fram sjónarmið sem er á öndverðum meiði. Þar kemur fram að íslenskur bókamarkaður er miklu smærri en svo að hann muni standa undir eiginlegri samkeppni í námsbókaútgáfu og því sé mun líklegri að þar kæmu upp öll vandamál fákeppninnar er leiddu smám saman til einkavæddrar einokunar. Máli sínu til stuðnings er bent á að í Noregi er talið rétt með naumindum að fjöldi nemenda í árgangi sé nægilegur til þess að halda uppi eiginlegri samkeppni og þá helst í stærstu námsgreinunum. Á þeim tíma voru nemendur í árgangi um 50.000 í Noregi og um 4.000 á Íslandi. Rétt er að minna á að samkvæmt niðurstöðum starfshópsins sem skoðaði fyrirkomulag við útgáfu námsgagna á Íslandi og í öðrum löndum kemur fram að í Finnlandi er ríkisútgáfa námsgagna fyrir sænskumælandi Finna, sem voru um 360.000 talsins á þeim tíma (Mennta- og barnamálaráðuneytið, tölvupóstur 24. janúar 2023).

Segja má að sjónarmið viðmælenda sé þarna mitt á milli. Þeir telja að útgáfa á frjálsum markaði yrði til mikillar kostnaðaraukningar þar sem hagkvæmni stærðarinnar er ekki mikil. Auk þess hafa viðmælendur áhyggjur af því að útgefendur á frjálsum markaði myndu framleiða það sem er markaðsvænt og selst og að ekki verði hugað að gerð sértækara námsefnis eins og fyrir nemendur með sérþarfir eða af erlendum uppruna og fámennar námsgreinar. Einn viðmælandinn orðar þetta svo: „Þessir einkaaðilar sem eru að gefa út, þeir gefa auðvitað bara út markaðsvænt efni, eðlilega. Hvað þá með námsefni fyrir minnihlutahópa, útlendinga, sérkennslu“. Annar segir: „Líklega er alltaf leitað að hagkvæmstu leiðinni. ... Hér er hagkvæmni stærðarinnar ekki mikil. ... Hvernig færðu mest fyrir peninginn. ... Þetta er nú ekki það stórt land“. Þriðji viðmælandinn tekur undir þetta og segir:

Bókaútgefendur vilja fá kjarnagreinarnar sem hægt er að selja í miklu upplagi, eitthvað sem þeir gætu grætt á. ... Ég held að þetta sé ekki pakki til að græða á. Ef útgefendur ættu að taka þetta yrði að hækka verðið svo þeir hefðu eitthvað upp úr þessu, sérefni yrði alltaf að vera í ríkisútgáfu, til dæmis sérkennsla.

Viðkomandi bætir við að námsgagnafyrirtæki í Evrópu hefðu hlegið þegar til tals kom að áhugi væri á Íslandi að setja námsgagnaútgáfu á frjálsum markað. Hann bætir við: „Það væri eins og að gefa út námsefni fyrir hverja borg á Englandi eða í öðrum löndum“. Fjórði viðmælandinn tekur í sama streng og bætir við: „Námsgagnaútgáfa [á Íslandi] getur líklega aldrei gert sig nema það komi heilmikið framlag frá ríkinu eða einhverjum opinberum aðilum“. Fimmti viðmælandinn rammur þetta inn þegar hann segir:

Þessu er nú svolítið svarað í lögnum um námsgögn sem komu út 2007. Í frumvarpinu með þeim lögum er útskýring á því af hverju ekki er farin sú leið að leggja niður Námsgagnastofnun og einkavæða alfarið námsgagnagerðina. Er það meðal annars út frá kostnaðinum. Þetta er svo lítil markaður. Það er ekki hægt að halda þessu úti eins og á hinum Norðurlöndunum.

Segja má að lagasetning um námsgögn nr. 71/2007 hafi verið einhvers konar svar við gagnrýni á að ríkið annaðist útgáfu námsgagna. Markmiðið með lagasetningunni var meðal annars að koma til móts við viðhorf kennara og bókaútgefenda sem kölluðu eftir meiri fjölbreytni og endurnýjun á námsgögnum. Liður í því var stofnun Námsgagnasjóðs og Próunarsjóðs námsgagna eins og fram hefur komið (munnlegar heimildir, desember 2022). Einn viðmælandinn segir:

Þannig að við erum þarna enn einu sinni með eitthvað áform um að efla námsgagnagerðina með þessum þremur stoðum. Það er að segja að hafa ríkisútgáfu [Námsgagnastofnun] til þess að halda svona kjarnanum, sjá um gæði og eitthvað svona, svo hafa Námsgagnasjóð sem fólk getur keypt svona af frjálsum markaði og Próunarsjóð [námsgagna] fyrir einkaaðila.

Viðmælendur segja að lög um námsgögn (nr. 71/2007) hafi átt að vera framtíðarlausn varðandi námsgagnaútgáfu. Að þeirra mati var stofnun Námsgagnasjóðs og Próunarsjóðs námsgagna mikil innspýting og gaf fögur fyrirheit. Það varð hins vegar ekki raunin því fyrst kom bankahrun (2008) sem hafði þær afleiðingar að fjármagn var skert, til dæmis í Námsgagnasjóð, og síðan stofnun Menntamálastofnunar (2015) sem fól í sér sameiningu Námsgagnastofnunar og Námsmatsstofnunar.

Í aðdraganda stofnunar Menntamálastofnunar komu fram áhyggjur af því að námsgagnagerð myndi fá minna vægi en hún gerði hjá Námsgagnastofnun (Ríkisendurskoðun, 2021). Flestir viðmælendur könnuðust við þessar áhyggjur og töldu að þær hefðu raungerst. Að þeirra mati hafði

Menntamálastofnun mikinn áhuga á mælingum og að námsgagnahlutinn hafi fyrir vikið verið jaðarsettari. Einn orðar það svo að fyrir leikmann af götunni þá virkaði: „Þetta kannski svolítið eins og Námsmatsstofnun hefði yfirtekið Námsgagnastofnun“. Annar bætir við: „Samruni Námsgagnastofnunar og Námsmatsstofnunar virðist ekki hafa haft jákvæð áhrif á útgáfu námsgagna“. Þriðji viðmælandinn segir: „Það urðu mikil átök við sameininguna. Ólíkur kúltúr á milli stofnana. Námsgagnaúthlutun galt svolítið fyrir það“. Viðmælendur eru ekki á einu máli um það hvort námsgagnagerð og eftirlit og mat á skólasterfi fari vel saman í sömu stofnun. Einn viðmælandinn orðar það svo:

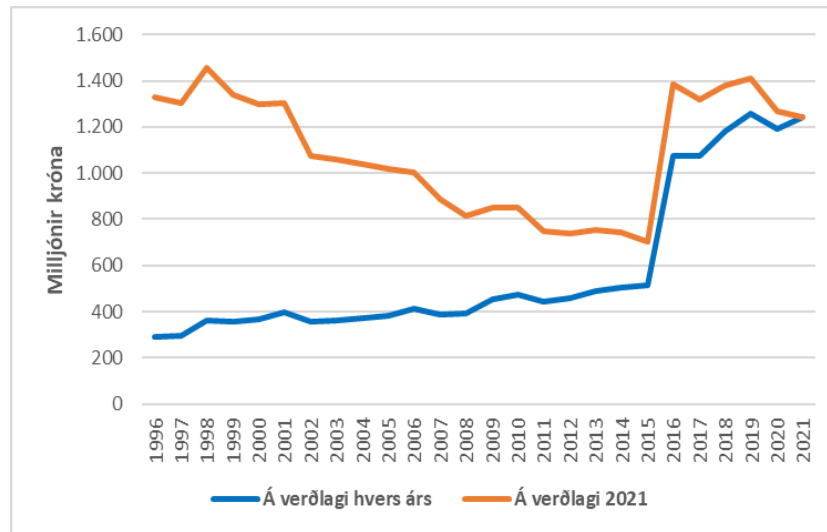
Mér fannst reyndar allt svona, allt með ósköpum við stofnun Menntamálastofnunar, þegar hún var stofnuð. Þarna eru í raun þrjár stofnanir færðar saman. Ég gat ekki séð að Námsmatsstofnun og Námsgagnastofnun ættu eitthvað sameiginlegt. Ég held að hún hafi svolítið liðið fyrir það, Námsgagnastofnun, þegar hún er sett undir Menntamálastofnun. Þetta er svo ólík starfsemi þó svo að hún sé mjög tengd.

Starfsemi Menntamálastofnunar hefur frá upphafi verið í sífelldri þróun, verkefnaflutningur frá ráðuneytinu umfangsmikill og fyrirsjáanleiki í starfseminni oft takmarkaður. Þá hefur óvissa ríkt um fjármögnun og ábyrgð tiltekinna verkefna, einkum milli stofnunarinnar og mennta- og menningarmálaráðuneytis (Ríkisendurskoðun, 2021).

Bent er á að þegar fyrirhugaðar eru breytingar sé tilhneigingin sú að draga úr fjárveitingum, til dæmis til stofnana. Þannig hafi Námsgagnastofnun og Námsmatsstofnun verið undir fjármagnaðar þegar þær voru sameinaðar við stofnun Menntamálastofnunar. Auk þess bættust við verkefni frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu sem ekki fylgdi nægilegt fjármagn til að sinna (munnlegar heimildir, desember 2022). Viðmælendur eru á einu máli um að námsgagnaútgáfa sé vanfjármögnuð og hafi verið til fjölda ára. Einn viðmælandinn kemst svo að orði: „Fjármagnið var alltaf af skornum skammti. Það var alltaf slagur. ... Þetta stríð um að fá meiri peninga“. Það hefur haft áhrif á getu ríkisstofnana, nú Menntamálastofnunar, til að framleiða námsgögn. Annar viðmælandi segir: „Svo bara einhvern veginn hefur stofnunin verið, Menntamálastofnun, ekki haft neitt sérstaklega mikið svigrúm, fjárhagslegt svigrúm, til þess að standa í námsgagnaútgáfu“. Samræmist það niðurstöðum í skýrslu Ríkisendurskoðunar (2021) þar sem fram kemur að Menntamálastofnun telur að burðir stofnunarinnar til að koma til móts við margvíslegar þarfir nemenda með fjölbreyttu námsefni hafi takmarkast mjög af fjárveitingum til málaflokksins. Þar kemur einnig fram að þróun stafræns námsefnis hefur liðið fyrir að stór hluti fjármagns til námsgagnaútgáfu fer í prentkostnað. Einn viðmælandinn lýsir þessu svona: „Námsgagnaútgáfa er mjög van fjármögnuð, við erum komin mjög á eftir í stafrænni þróun og til að koma til móts við þann fjölbreytileika sem er í nemenda flórunni“.

Á mynd 5 eru framlög til rekstrar Námsgagna- og Menntamálastofnunar slegin saman og þróun metin á föstu og hlaupandi verðlagi frá 1996 til 2021.

Mynd 5. Framlög til rekstrar Námsgagna- og Menntamálastofnunar á föstu og hlaupandi verðlagi 1996-2021



(Samband íslenskra sveitarfélaga, tölvupóstur 24. febrúar 2023)

Bláa línan sýnir framlög á verðlagi hvers árs og appelsínugula línan á verðlagi ársins 2021 miðað við verðvísitölu samneyslu. Framlagið eykst jafnt og þétt frá 1996 til 2015. Við stofnun Menntamálastofnunar verður veruleg aukning. Þar hefur áhrif að Menntamálastofnun tók ekki einungis við verkefnum Námsgagnastofnunar heldur einnig verkefnum Námsmatsstofnunar og verkefnum frá ráðuneytinu. Námsmatsstofnun og fjármögnun hennar er ekki til umfjöllunar í þessu verkefni og má segja að það skekki þessa mynd því miðað við að framlag til Námsgagnastofnunar hafi verið 290 m.kr. árið 1996 hefði framlag til hennar, hefði hún lifað, átt að vera rúmlega 1,3 milljarðar árið 2021 miðað við verðvísitölu samneyslu (sbr. mynd 1). Sú fjárhæð er hærri en Menntamálastofnun hafði til umráða fyrir alla stofnunina og verkefni hennar árið 2021, sem voru rúmlega 1,2 milljarðar (sbr. mynd 2), en hefði átt að vera tæpir 1,4 milljarðar miðað við verðvísitölu samneyslu (sbr. mynd 2).

Áhugavert er að skoða tölur um dreifingu námsefnis til grunnskóla og áætlaðan kostnað við útgáfu þess og dreifingu á hvern nemanda. Á árunum í kringum flutning grunnskólans til sveitarfélaga afgreiddi Námsgagnastofnun 650-750 þúsund eintök af námsefni af ýmsu tagi til grunnskóla (Námsgagnastofnun, 1994). Í kringum 2017 dreifði Menntamálastofnun um 500 þúsund eintökum námsefnis til grunnskóla (Arnór Guðmundsson og Erling Ragnar Erlingsson, 2017). Árið 2021 voru afgreiddir titlar til skóla umtalsvert færri eða tæplega 477 þúsund (Menntamálastofnun, tölvupóstur 13. janúar 2023). Árið 2006 nam fjárveiting til Námsgagnastofnunar um 400 m.kr. sem svarar til um 9.000 kr. á hvern grunnskólanemanda (Þingskjal nr. 1342/2006-2007). Árið 2017 hafði Menntamálastofnun um 300 m.kr. til gerðar og útgáfu námsgagna sem svarar til 6.500-7.500 kr. beinan kostnað við námsefnisútgáfu fyrir hvern nemanda (Arnór Guðmundsson og Erling Ragnar Erlingsson, 2017). Er það um það bil sama upphæð og Námsgagnastofnun hafði til ráðstöfunar árið 1991 en það ár nam rekstrar- og framkvæmdafé stofnunarinnar 263 m.kr. sem gerðu 6.184 kr. á hvern nemanda (Þingskjal nr. 1342/2006-2007). Eins og fram hefur komið liggja ekki fyrir upplýsingar um beinan kostnað við námsgagnaútgáfu Menntamálastofnunar árið 2021.

Einn viðmælandi telur að kostnaður sveitarfélaga við námsgagnakaup hafi aukist „af því að ríkið var ekki með þá forystu sem þurfti“ eins og hann orðar það. Í frumvarpi til laga um námsgögn (Þingskjal

nr. 1342/2006-2007) kemur fram að erfitt er að meta með vissu kostnað sem til fellur hjá grunnskólum og sveitarfélögum við gerð námsgagna, gera megi ráð fyrir því að hann sé misjafn eftir sveitarfélögum og skólum. Fram kemur að lausleg athugun bendi til þess að beinn og óbeinn kostnaður sveitarfélaga við gerð og frágang námsgagna sé ekki minni en 70 m.kr. Felst hann aðallega í prent- og ljósritunarkostnaði. Samkvæmt lögum um grunnskóla nr. 91/2008 (31. gr.) er opinberum aðilum ekki skylt að leggja nemendum til gögn til persónulegra nota, svo sem ritföng og pappír. Próunin undanfarin ár hefur hins vegar orðið á þann veg að allflest sveitarfélög leggja nemendum til pappír og ritföng þeim að kostnaðarlausu. Þetta er kostnaðaraukning fyrir sveitarfélögin sem er að miklu leyti til kominn vegna þrýstings frá ýmsum hagsmunaaðilum. Samkvæmt grófri kostnaðargreiningu sambandsins árið 2018 eða 2019 gæti sá kostnaður numið á bilinu 300-350 m.kr. á ári (Mennta- og barnamálaráðuneytið, tölvupóstur 24. janúar 2023).

Nokkrir starfshópar hafa verið skipaðir til að ræða fyrirkomulag gerðar og útgáfu námsgagna en vinna þeirra hefur ekki náð fram að ganga. Má þar nefna starfshópin sem skipaður var 2017. Starfshópurinn skilaði aldrei lokaskýrslu en fékk vilyrði fyrir því að ákveðnir þættir vinnunnar færu undir hatt menntastefnunnar 2030 (Mennta- og barnamálaráðuneytið, tölvupóstur 24. janúar 2023). Samkvæmt aðgerð níu í fyrstu aðgerðaráætlun menntastefnunnar 2030 er það að ganga eftir en þar er aðeins tekið á hluta þess sem starfshópurinn leggur til í skýrsludrögum sínum (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2021-b). Annað dæmi er vinnuhópur sem var skipaður árið 2001 sem fékk það hlutverk að fjalla um hugsanlegar breytingar á skipulagi og starfsháttum við útgáfu námsgagna og gera tillögur um breytingar. Sá hópur kom sér ekki saman um tillögur og voru niðurstöður hans ekki birtar (Þingskjal nr. 1342/2006-2007). Að mati eins viðmælandans er ein skýring á því að þessir starfshópar stranda sú að um leið og það er farið að gera kröfur um námsgögn á fleiri skólastig en grunnskólann að: „Þá einhvern veginn bara fer allt í hnút“ eins og hann orðar það. Hann bætir við: „Um leið og það er gert [gerð krafa um námsgögn fyrir leik- og framhaldsskóla] þá einhvern veginn stoppar þetta, þá er bara allt fast“. Dæmi um starfshóp sem skilaði árangri er hópur sem vann viðamikla greiningar- og stefnumótunarvinnu um námsgögn á árunum 2005-2007 (Þingskjal nr. 1342/2006-2007). Starfshópurinn kannaði stöðu námsefnisgerðar á Íslandi auk þess að kanna viðhorf kennara og skólástjórnenda grunnskóla og bókaútgefenda til námsefnisútgáfu. Voru niðurstöðurnar notaðar í stefnumótunarvinnu um námsgögn sem síðan urðu að lögum um námsgögn nr. 71/2007 (Þingskjal nr. 1342/2006-2007).

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar (2021) kemur fram að kröfur til útgáfu námsgagna hafi aukist á undanförunum árum til dæmis hvað varðar stafrænt námsefni en að nauðsynleg endurnýjun námsefnis hafi ekki orðið sem skyldi. Fram kemur að Menntamálastofnun hafi í einhverjum tilvikum hlotið gagnrýni af hálfu foreldra og fræðimanna vegna námsefnis sem ekki er talið nútímalegt. Í könnun sem Ríkisendurskoðun (2021) gerði meðal stjórnenda grunnskóla kom fram að meira en helmingur þátttakenda taldi námsgögn Menntamálastofnunar vera fjölbreytt, vönduð og í samræmi við aðalnámskrá grunnskóla. Hins vegar er tekið fram að skortur er á vönduðu námsefni fyrir ákveðna hópa svo sem fyrir nemendur með íslensku sem annað tungumál og nemendur með lestrarörðugleika. Viðmælendur taka undir þetta sjónarmið og telja flestir að námsgagnaútgáfa sé ekki í góðum málum á Íslandi. Að það hafi orðið lítil þróun í gerð námsgagna og að hún hafi ekki fylgt samfélagsbreytingum og nútímavæðingu. Viðmælendur telja að það námsefni sem er gefið út sé gott en bara of lítið, það er að segja of fáir titlar. Einn viðmælandinn orðar þetta svona: „Á þessum 50 árum sem ég er búinn að

vera í þessum bransa hefur engin breyting orðið á þessu [útgáfu námsgagna], mér finnst það þínu óhugnanlegt, samt er nemendahópurinn orðinn miklu fjölbreyttari“.

Í niðurstöðum könnunar starfshóps í aðdraganda lagasetningar um námsgögn 2007 kemur fram að kennarar í öllum námsgreinum telja þörf á endurbótum á núverandi framboði námsefnis og auknu framboði nýs efnis (Þingskjal nr. 1342/2006-2007). Í bókinni *Íslenska í grunn- og framhaldsskólum*, þar sem meðal annars er rýnt í námsefni sem notað er til kennslu í íslensku, kemur fram að notast er við gömul námsgögn og að mikil þörf er á endurnýjun (Kristján J. Jónsson og Ásgrímur Angantýsson, 2018). Svanhildur Kr. Sverrisdóttir (2014) skoðaði í doktorsritgerð sinni kennsluhætti í íslensku á unglíngastigi grunnskóla og í framhaldsskólum. Niðurstöður hennar benda til þess að námsgögn í íslensku séu fyrst og fremst bækur. Einnig er stuðst við tölvur og upplýsingatækni en í mun minna mæli. Val kennara á námsgögnum virðist taka mið af hagkvæmnisjónarmiðum og voru sömu bækur notaðar ár frá ári til að draga úr námsgagnakostnaði.

Í niðurstöðum könnunar starfshóps í aðdraganda lagasetningar um námsgögn 2007 kemur fram að til að mæta þörf á nýju og endurbættu efni leita kennarar fanga víða annars staðar en hjá Námsgagnastofnun. Könnunin leiðir í ljós að 80% kennara nota efni sem þeir hafa útbúið sjálfir og 52% nota efni frá öðrum kennurum. Um er að ræða efni sem kennarar semja sjálfir (66%), ljósrita upp úr bókum (62%), ljósrita upp úr eldra námsefni (61%) og/eða finna á veraldarvefnum (79%). 45% kennara nota efni frá öðrum innlendum útgefendum en Námsgagnastofnun og 25% nota efni frá erlendum útgefendum (Þingskjal nr. 1342/2006-2007). Samræmist þetta niðurstöðum í rannsókn Svanhildar Kr. Sverrisdóttur (2014) sem leiðir í ljós að algengt er að notuð eru ljósrituð hefti í framhaldsskólum sem nemendur kaupa af skólum. Viðmælendur hafa áhyggjur af stöðu námsgagna í framhaldsskólum. Einn viðmælandinn orðar það svona: „Ef við horfum á framhaldsskólastigið, þar sem er frjáls markaður fyrir námsgögn, þar er fullkomið ófremdarástand“. Annar bætir við: „Mikil þörf er á að sinna framhaldsskólanum, það er mjög skrtín staða sem þar er. Kennarar framleiða [námsgögnin] sjálfir og því mjög lítið eftirlit með gæðum“. Sá þriðji bætir við: „Þar hefur það nú bara verið þannig að kennarar á skólastiginu [framhaldsskóla] hafa farið að gefa út bækur og jafnvel fengið styrki í gegnum þessa sjóði [Próunarsjóð námsgagna] og selt þær“.

Í þingsályktun um að efla íslensku sem opinbert mál á Íslandi er lögð sérstök áhersla á rafræn námsgögn og að stuðlað verði að góðu aðgengi nemenda á öllum skólastigum að fjölbreyttu og vönduðu stafrænu námsefni á íslensku á sem flestum námssviðum (Þingskjal nr. 1750/2018-2019). Að mati viðmælenda er framboð af rafrænum námsgögnum lítið á Íslandi og að huga þurfi að eflingu rafrænnar útgáfu námsgagna og hljóðbóka. Einn viðmælandinn segir: „Við erum aftur komin á þann stað að við erum alvarlega að dragast aftur úr í stafrænni þróun“. Annar bætir við:

Tækninni fleygir fram og það þarf að búa til rafræn námsgögn. Í dag gefum við ekki bara út prentað efni, við hljótum að gefa líka út gagnvirkt efni, sem er tæknilega miklu flóknara, samt erum við með sömu upphæðirnar [í námsgagnaútgáfu]. Þetta er ekki gott, hvernig breytum við þessu? Ekki með því að setja hlutina á frjálsan markað.

Þegar Skólaþróunardeildin kom að gerð námsgagna í samstarfi við Ríkisútgáfu námsgagna og síðar Námsgagnastofnun var allt námsefni tilraunakennt áður en það var gefið út. Starfsmenn deildarinnar fóru í skóla til að fylgjast með hvernig unnið væri með námsefnið og ræddu við kennara og nemendur um það hvernig þeim líkaði það. Á þeim tíma var einnig hægt að leita til Skólaþróunardeildar eftir aðstoð og leiðsögn við að kenna nýtt námsefni og auk þess voru haldin námskeið um nýútkomið

námsefni. Nú hefur enginn það hlutverk að annast kynningar- og fræðslustarfsemi fyrir skóla um námsgögn líkt og Námsgagnastofnun hafði, það er að segja að halda námskeið um nýútgefið námsefni, veita leiðsögn og tilraunakenna nýtt efni (munnlegar heimildir, desember 2022). Samkvæmt skýrslu Ríkisendurskoðunar (2021) er óljóst hvaða lögbundna hlutverki Menntamálastofnun gegnir varðandi ráðgjöf og leiðbeiningar til sveitarfélaga og skóla þrátt fyrir að eitt af markmiðum stofnunar hennar hafi verið að styrkja þjónustu við skóla. Í könnun sem Ríkisendurskoðun (2021) lagði fyrir skólastjóra grunnskóla kemur fram að 61% þeirra sem tóku afstöðu telur að Menntamálastofnun standi sig frekar eðamjög illa við að fylgja nýju námsefni úr hlaði, til dæmis með námskeiðum eða annars konar fræðslu. Viðmælendur taka undir þetta. Einn orðar það svona:

Það vantar einhverja eftirfylgd eða stuðning um það hvernig eigi að nota námsefnið. Ytra mat sýnir að kennsluleiðbeiningar eru ekki nýttar. Rannsóknir sýna að kennarar hafa tilhneigingu til að sleppa eða skauta yfir námsefni sem krefst röklegar hugsunar, þar sem gerðar eru meiri og stífari kröfur til nemenda. Ef það eru lagðir fjármunir í að búa til gott námsefni þá þarf að vera til fjármagn til að fylgja því eftir með stuðningi svo hægt sé að nýta það.

5 Starfspróun kennara og skólastjórnenda grunnskóla

Um það leyti sem grunnskólinn fluttist til sveitarfélaga dreifðust fjárframlög ríkisins til starfspróunar grunnskólakennara á landsvísu til Endurmenntunastofnunar Kennaraháskóla Íslands og í þrjá sjóði; Próunarsjóð grunnskóla sem síðar varð hluti af Sprotasjóði, Verkefna- og námsstyrkjasjóð sem heitir nú Vonarsjóður FG og SÍ og orlofsjóð kennara sem síðar hlaut nafnið Námsleyfasjóður (Anna Kristín, Gerður G. o.fl., 2022; Anna Kristín, Börkur o.fl., 2022). Samkvæmt 50. gr. laga um grunnskóla nr. 66/1995 átti ríkið áfram að sjá um starfspróun og ætla henni sérstakt fjármagn í fjárlögum. Er hér átt við fjármagnið sem fór til Endurmenntunastofnunar KHÍ og rann síðar til Endurmenntunarsjóðs grunnskóla. Í sömu grein kemur fram að skólastjóri eigi að hafa frumkvæði að mótun áætlunar um hvernig endurmenntun starfsfólks hans skuli hagað svo að hún sé í sem bestu samræmi við þær áherslur sem fram koma í skólanámskrá. Samkvæmt 52. gr. sömu laga átti ríkið einnig að veita árlega fé á fjárlögum í Próunarsjóð grunnskóla (Lög um grunnskóla nr. 66/1995). Sveitarfélögin tóku hins vegar við fjármögnun Vonarsjóðs FG og SÍ og Námsleyfasjóðs. Til viðbótar getur svo komið fjármagn/sjóðir í einstaka sveitarfélagi, hafi verið tekin slík ákvörðun í sveitarstjórn. Þá hefur kennurum lengi verið ætlað, sem hluta af föstu starfi sínu samkvæmt kjarasamningi, að nýta ákveðinn tíma utan við skipulagðan starfsramma skólaársins í starfspróun og/eða aukinn undirbúning, alls 102-150 klst. eftir líffaldri kennara. Frá og með kjarasamningi Sambands íslenskra sveitarfélaga og Kennarasambands Íslands vegna Félags grunnskólakennara sem gerður var árið 2022 skulu allir kennarar, óháð aldri, skila 102 klst. til starfspróunar og/eða aukins undirbúnings. Í kjarasamningnum kemur fram að skipta megi starfspróun kennara í tvo megin þætti. Annars vegar þætti sem eru nauðsynlegir fyrir skólann og hins vegar þætti sem kennari metur æskilega eða nauðsynlega fyrir sig til að halda sér við í starfi eða til að bæta við nýrri þekkingu sem nýtist í starfi (Kjarasamningur Sambands íslenskra sveitarfélaga og Kennarasambands Íslands vegna Félags grunnskólakennara, 2022, sbr. einnig eldri kjarasamninga).

5.1 Endurmenntunardeild/Símenntunarmiðstöð Kennaraháskóla Íslands

Lög um Kennaraháskóla Íslands (KHÍ) voru sett árið 1971. Þar segir í 1. gr., sem fjallar um hlutverk skólans, að skólinn skuli í samvinnu við skólarannsóknardeild menntamálaráðuneytisins annast endurmenntun kennara á skyldunámsstigi með skipulegri fræðslu, námskeiðum og kynningu á markverðum nýjungum í skóla- og uppeldisfræðslu (Lög um Kennaraháskóla Íslands nr. 38/1971). Við endurskoðun á lögnum 1988 er hlutverkið fært til KHÍ og skólanum ætlað að annast endurmenntun með skipulegri fræðslu, kynningu á markverðum nýjungum í skóla- og uppeldismálum og stuðningi við nýbreytni- og þróunarstarf. Í lögnum var einnig kveðið á um að skipuð verði endurmenntunarnefnd (Lög um Kennaraháskóla Íslands nr. 29/1988). Endurmenntunarnefndin var skipuð sex manns, tveimur frá menntamálaráðuneytinu og var annar þeirra fræðslustjóri, tveimur frá skólaráði KHÍ og tveimur frá KÍ. Endurmenntunarnefnd hafði það hlutverk að undirbúa starfsþróun sem var í boði hverju sinni (munnlegar heimildir, desember 2022). Við lagasetninguna 1988 var Endurmenntunardeild KHÍ sett á laggirnar og varð hún síðar að Símenntunarstofnun Kennaraháskóla Íslands (árið 1999). Þar var um árábil í boði umfangsmikil og fjölbreytt starfsþróun í ýmsum námsgreinum eða á ákveðnum sviðum þátttakendum að kostnaðarlausu og sóttu kennarar um allt land starfsþróun sína gjarnan á nokkurra daga sumarnámskeiðum. Starfsþróun kennara og stjórnenda hafði því fyrst og fremst verið á vegum Endurmenntunardeildar KHÍ áður en grunnskólinn fluttist til sveitarfélaga eða allt til ársins 1999 þegar Endurmenntunarsjóður grunnskóla verður til (Anna Kristín, Gerður G. o.fl., 2022; Anna Kristín, Börkur o.fl., 2022). Auk sumarnámskeiða var boðið upp á fræðslufundi í einstaka skólum, starfsleikninám og nám í sérkennslufræðum úti í landshlutum sem voru viðamikil og stóðu yfir allt skólaárið (var fyrst í boði fyrir sérskóla), stuðning við þróunarstarf og ráðgjöf auk samstarfs við erlenda aðila þar sem kennurum bauðst að sækja námskeið erlendis eða erlendir leiðbeinendur komu til Íslands (munnlegar heimildir, desember 2022).

Áður en endurmenntunarnefnd var skipuð á grundvelli laganna frá 1988 voru námskeið einkum skipulögð í samráði við námstjóra í menntamálaráðuneytinu. Með skipan nefndarinnar var tryggð aðild allra helstu fagaðila að stefnumótun. Bæklingur um endurmenntunartilboð var sendur í alla grunnskóla, á fræðsluskrifstofur, til KÍ og víðar og gátu kennarar valið sér námskeið sem þeir óskuðu eftir að sækja. Eftirspurn eftir námskeiðum var jafnan meiri en unnt var að sinna og því gátu ekki allir sem áhuga höfðu sótt námskeiðin. Dæmi er um að eitt árið hafi borist um 3000 umsóknir (munnlegar heimildir, desember 2022). Árið 1995 sóttu 1.270 kennarar námskeið á vegum Endurmenntunardeildar KHÍ, árið 1996 sóttu 1.258 kennarar námskeiðin og 1.544 árið 1997 (Skýrsla menntamálaráðherra um framkvæmd skólahalds í grunnskólum skólaárin 1995–96, 1996–97 og 1997–98). Reynt var að miða við að hver kennari kæmist á námskeið þriðja hvert ár (munnlegar heimildir, desember 2022). Oft var það þó svo að einungis einn kennari frá skóla sótti sumarnámskeið í sinni grein eða á ákveðnu sviði, og þegar heim í skólann kom gat verið erfitt að deila því sem fram fór með öðrum og hafa þar með áhrif á starfshætti í skólanum eða þróun hans (Anna Kristín, Gerður G. o.fl., 2022).

Það voru mikið til námstjórnarnir og kennarar við KHÍ sem sáu um að kenna á þessum námskeiðum. Ætlast var til að starfsmenn KHÍ byðu fram kennslu á námskeiðunum, ekki bara í grunnnáminu (sbr. lög um Kennaraháskóla Íslands nr. 38/1971 og nr. 29/1988). Reynt var að hafa jafnvægi á milli námskeiða sem voru annars vegar almenns eðlis eins og samskipti í skólastofunni og hins vegar greinabundin námskeið, þau námskeið kenndu ýmist námstjórar í námsgreininni eða faggreinakennari KHÍ. Yfirleitt var haldið eitt námskeið í samvinnu við hverja fræðsluskrifstofu (munnlegar heimildir, desember 2022).

Viðmælendur minnst þessara námskeiða með hlýju og tala um að þarna hafi verið um raunverulega endurmenntun að ræða þar sem kennarar hafi lært saman frá morgni til kvölds, gjarnan í heila viku, en einnig eru dæmi þess að námskeið hafi staðið yfir í tvær vikur eða jafnvel heilan mánuð. Til dæmis dvaldi einn viðmælandinn heilan mánuð í sveitaskóla úti á landi á námskeiði í náttúrugreinum og var sérfræðingur keyptur frá Bandaríkjunum til að sjá um fræðsluna. Einnig mynduðust dýrmæt tengsl á þessum námskeiðum þar sem kennarar úr ólíkum byggðalögum hittust. Bent er á að þessi námskeið hafi verið miðstýrð þar sem auglýst voru tiltekin námskeið sem kennarar sóttu á sínum forsendum eða áhuga en ekki út frá breytingar- og/eða þróunarstarfi í sínum skólum. Þar af leiðandi höfðu þeir ekki alltaf eitthvað með sér frá námskeiðunum inn í sína skóla (munnlegar heimildir, desember 2022).

Fjármagn til Endurmenntunardeildar KHÍ var ákveðið á fjárlögum ár hvert og fór fjármagnið í að greiða kennslukostnað af námskeiðum og laun starfsfólks við deildina, en við deildina störfuðu tveir starfsmenn í fullu starfi auk ritara í hlutastarfi. Einnig voru ráðnir leiðbeinendur til afmarkaðra verkefna. Kennarar fengu greiddan ferðakostnað og dagpeninga sem dugði fyrir stórum hluta dvalarkostnaðar. Var það sérstakur liður í fjárframlaginu og endurmenntunarstjóri sá um að útdeila því. Þessi fjárhæð var ekki mjög há og hafði áhrif á hversu mörgum kennurum utan af landi var hægt að bjóða á námskeið sem haldin voru í Reykjavík (munnlegar heimildir, desember 2022).

Árið 1999 var Endurmenntunarsjóður grunnskóla stofnaður og eftir það runnu fjárframlög sem áður höfðu farið til Símenntunarstofnunar KHÍ í þann sjóð. Menntamálaráðuneytið tók ákvörðun um að fjármagnið sem áður hafði runnið óskert til Símenntunarstofnunar KHÍ ætti að verða aðgengilegt fleiri námskeiðshöldurum (munnlegar heimildir, desember 2022). Eftir þessar breytingar þurfti Símenntunarstofnun KHÍ að sækja um styrki í sjóðinn til að halda námskeið á sínum vegum. Árið 2002 var ákveðið að sækja ekki lengur um styrki í Endurmenntunarsjóð grunnskóla og hætta að bjóða námskeið án þátttökugjalda. Ástæðan var sögð vera sú þróun árána á undan að starfsþróun færðist í auknum mæli til skólanna sjálfra og fór fram á starfstíma þeirra (Anna Kristín, Gerður G. o.fl., 2022). Er hér vísað til þess að með grunnskólalögnum 1995 (nr. 66) er áréttað að skólastjóri er forstöðumaður skólans og fagleg ábyrgð hans undirstrikuð, þar á meðal ráðstöfun á endurmenntunarhluta kennarastarfsins og gerð starfsþróunaráætlana. Það leiddi til þess að skólarnir fengu til sín fræðslu samkvæmt þeim og sóttu síður námskeið sem í boði voru hjá Símenntunarstofnun KHÍ (munnlegar heimildir, desember 2022). Markmiðið var eftir sem áður að leitast við að verða við óskum skóla og fræðsluskrifstofa um kennslu og leiðsögn á námskeiðum sem þau hugðust halda. Þá getur einnig verið að minnkandi þátttaka á sumarnámskeiðum hafi annars vegar stafað af því að skólaárið hafði lengst og sumarorlof þar með skerst og hins vegar að í kjarasamningum árið 2001 var fellt niður punktakerfi vegna námskeiða tengt launum (Anna Kristín, Gerður G. o.fl., 2022). Þá var jafnframt hætt að halda miðlægt utan um þátttöku kennara í starfsþróun. Menntamálaráðuneytið hélt utan um skráningarkerfi, sem gekk undir nafninu *Kennaraskráin*, þar sem haldið var utan um starfsferil, menntun og námskeið kennara sem gáfu þeim ákveðin stig sem lögð voru til grundvallar við röðun þeirra í launaflokka. Menntamálaráðuneytið fékk lista yfir þátttakendur á námskeiðum á vegum KHÍ og færði inn í skrána. Við yfirfærsluna fluttist *Kennaraskráin* til sambandsins sem hélt utan um hana í nokkur ár. Ábyrgðin á utanumhaldi starfsþróunar var síðan færð til kennaranna sjálfra og upp úr því féll *Kennaraskráin* á milli skips og bryggju (munnlegar heimildir, desember 2022).

5.2 Endurmenntunarsjóður grunnskóla

Endurmenntunarsjóður grunnskóla var stofnaður árið 1999 (Skýrsla menntamálaráðherra um framkvæmd skólahalds í grunnskólum skólaárin 1998–1999, 1999–2000 og 2000–2001) og starfar á grundvelli bráðabirgðaákvæðis II við lög um grunnskóla nr. 91/2008. Við endurskoðun grunnskólalaga 2008 (nr. 91) var á það bent í umsögnum með drögum að þingsályktunartillögum að reglur um starfsþróun starfsfólks grunnskóla ættu ekki heima í lögum um grunnskóla og að eðlilegra væri að kveða á um þessi réttindi í kjarasamningum líkt og tíðkast um flestar starfsstéttir, eða í lögum um réttindi og skyldur kennara og skólustjórna. Í nefndaráli menntamálanefndar kemur fram að ástæða þess að kveðið er á um slík réttindi kennara í þingsályktunartillögum er arfleifð frá því að grunnskólinn var færður frá ríki til sveitarfélaga og að þetta sé framlag ríkisins til þess að styðja við menntun kennara líkt og áður hafði verið (fyrir flutninginn). Lagði nefndin til að ákvæði um Endurmenntunarsjóð grunnskóla færi inn í bráðabirgðaákvæði frumvarpsins (Þingskjal nr. 1007/2007-2008) og hefur það verið í lögum sem bráðabirgðaákvæði síðan (Lög um grunnskóla nr. 91/2008). Tekið skal fram að menntamálanefnd áréttaði í nefndaráli sínu að ekki væri verið að leggja til breytingar á því fyrirkomulagi sem verið hafði með fjármögnun sjóðsins eða úthlutanir úr honum. Með þessu verið að skapa möguleika á að aðilar gætu samið um breytt fyrirkomulag kjósi þeir svo (Þingskjal nr. 1007/2007-2008).

Umsýsla Endurmenntunarsjóðs grunnskóla fluttist frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu til sambandsins um áramótin 2008/2009 í samræmi við fyrrgreint bráðabirgðaákvæði, sbr. 760. fundur stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga, 23. janúar 2009 (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2009). Hlutverk sjóðsins er að veita styrki til endurmenntunar félagsmanna í Félagi grunnskólakennara (FG) og Skólustjórafélagi Íslands (SÍ) og geta þeir sem hyggjast standa fyrir endurmenntun félagsmanna FG og SÍ, þar á meðal grunnskólar, skólaskrifstofur, sveitarfélög, háskólar, símenntunarstofnanir, félög, fyrirtæki og aðrir sem bjóða endurmenntun fyrir félagsmenn FG og SÍ, sótt um framlög úr sjóðnum (Samband íslenskra sveitarfélaga, e.d.-b).

Framlög í sjóðinn voru ákveðin í fjárlögum til ársins 2011. Vegna samkomulags um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga um tónlistarfræðslu (sem fjallað verður um í kafla 6,3) fluttist fjármögnun Endurmenntunarsjóðs grunnskóla yfir til sveitarfélaganna í árslok 2011. Eftir það hafa greiðslur til sjóðsins komið frá Jöfnunarsjóði (Samkomulag um tímabundna verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, 2011). Í töflu 3 má sjá yfirlit yfir framlög til Endurmenntunarsjóðs grunnskóla frá 1999 til 2021.

Tafla 3. Framlög til Endurmenntunarsjóðs grunnskóla 1999-2021

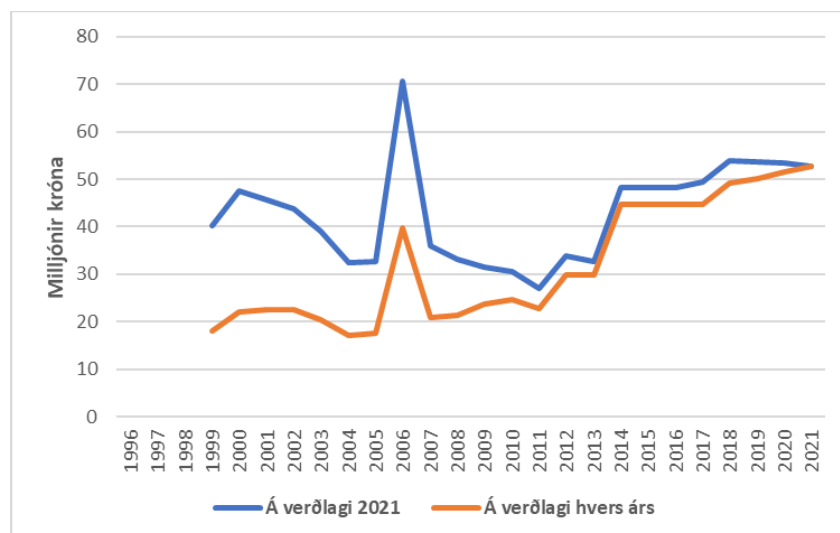
Ár	Framlag í m.kr.
2021	52,7
2020	51,5
2019	50,1
2018	49,1
2017	44,6
2016	44,6
2015	44,6
2014	44,6

Ár	Framlag í m.kr.
2013	29,9
2012	29,9
2011	22,7
2010	24,7
2009	23,7
2008	21,4
2007	20,8
2006	39,7
2005	17,5
2004	17,2
2003	20,4
2002	22,6
2001	22,6
2000	22
1999	18

(Endurmenntunarsjóður grunnskóla)

Framlög í sjóðinn hafa aukist um rúmlega 34,7 m.kr. frá stofnun hans. Framlögín hreyfðust lítið fyrstu árin. Árið 2006 var mikil innspýting í sjóðinn þar sem framlagið nam 39,7 m.kr. en árið á eftir lækkaði það aftur til samræmis áráanna á undan og næstu á eftir. Framlag í sjóðinn var hækkað verulega 2014 þegar það fór í 44,6 m.kr. Sú upphæð hélst til ársins 2019 þegar hún var hækkað í 49,1 m.kr. og hefur framlag í sjóðinn aukist jafnt og þétt síðan. Á mynd 6 má sjá framlög til Endurmenntunarsjóðs grunnskóla á föstu verðlagi miðað við vísitölu neysliverðs án húsnæðisliðar, líkt og gert var við útreikninga framlaga til Námsgagnasjóðs og Próunarsjóðs námsgagna.

Mynd 6. Framlög til Endurmenntunarsjóðs grunnskóla 1999-2021



(Samband íslenskra sveitarfélaga, tölvupóstur 24. febrúar 2023)

Appelsínugula línan sýnir framlög á verðlagi hvers árs og bláa línan á verðlagi ársins 2021. Framlag til Endurmenntunarsjóðs grunnskóla var 18 m.kr. árið 1999 en árið 2021 nam það rúmlega 52,7 m.kr. Miðað við upphaflegt framlag til sjóðsins og vísitölu neysluverðs án húsnæðisliðar hefði framlag í sjóðinn árið 2021 átt að vera um 40 m.kr. Framlag í sjóðinn hefur því aukist umfram verðlag ársins 2021.

EKKI er sambærilegur sjóður fyrir leikskólastigið en faggreinafélög framhaldsskólakennara, framhaldsskólar og menntastofnanir sem bjóða endurmenntun, fyrirlestra og ráðstefnur geta sótt um styrk til Samstarfsnefndar um endurmenntun framhaldsskólakennara (SEF). Framlög í sjóðinn eru ákveðin á fjárlögum hverju sinni (Rannís, e.d.-b). Umsýsla sjóðsins fór frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu til Rannís árið 2012 (Rannsókn- og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri, 2014).

5.3 Þróunarsjóður grunnskóla - Sprotasjóður

Þróunarsjóður grunnskóla var stofnaður árið 1989 (Skýrsla menntamálaráðherra um framkvæmd skólahlads í grunnskólum skólaárin 1995–96, 1996–97 og 1997–98). Samkvæmt 52. gr. laga um grunnskóla nr. 66/1995 varð sjóðurinn áfram í umsjón ríkisins með árlegu fjármagni frá Alþingi (Lög um grunnskóla nr. 66/1995). Sjóðnum var ætlað að ýta undir ýmiss konar þróunarstarf í skólum og var einnig tæki stjórnvalda til að greiða leiðina fyrir stefnumótandi umbætur í skólakerfinu með því að auglýsa ákveðin forgangssvið hverju sinni (Nefnd um mótun menntastefnu, 1994). Í töflu 4 má sjá yfirlit yfir framlög til Þróunarsjóðs grunnskóla 1989 til 2008.

Tafla 4. Framlög til Þróunarsjóðs grunnskóla 1989-2008

Ár	Framlag í m.kr.
2008	18,5
2007	20
2006	13
2005	12,5
2004	12,1
2003	12,2
2002	11,2
2001	11
2000	10,4
1999	10
1998	11
1997	9
1996	8,3
1995	8
1994	8,2
1993	8,6
1992	8
1991	9,6
1990	9

Ár	Framlag í m.kr.
1989	4,2

(Skýrslur menntamálaráðherra um framkvæmd skólahalds í grunnskólum frá skólaárinu 1995–1996 til skólaársins 2009-2010)

Nefnd um mótun menntastefnu (1994) lagði til að stofnaður yrði sambærilegur sjóður fyrir framhaldsskólann og varð hann til með lögum um framhaldsskóla nr. 80/1996. Þróunarsjóður leikskóla var settur á laggirnar með setningu laga um leikskóla 1991 (Lög um leikskóla nr. 48/1991). Frá og með árinu 2009 urðu þessir þrír þróunarsjóðir hluti af Sprotasjóði sem er sameiginlegur sjóður fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla (Anna Kristín, Gerður G. o.fl., 2022; Þingskjal nr. 319/2007-2008). Hlutverk Sprotasjóðs er að styðja við þróun og nýjungar í skólastarfi í leik-, grunn- og framhaldsskólum í samræmi við stefnu stjórnvalda og aðalnámskrá. Til sjóðsins renna fjármunir sem veittir eru á fjárlögum hverju sinni (Reglugerð um Sprotasjóð leik-, grunn- og framhaldsskóla nr. 242/2009). Rannís heldur utan um umsýslu sjóðsins (Rannís, e.d.-c). Í töflu 5 má sjá yfirlit yfir framlög til Sprotasjóðs 2009 til 2021.

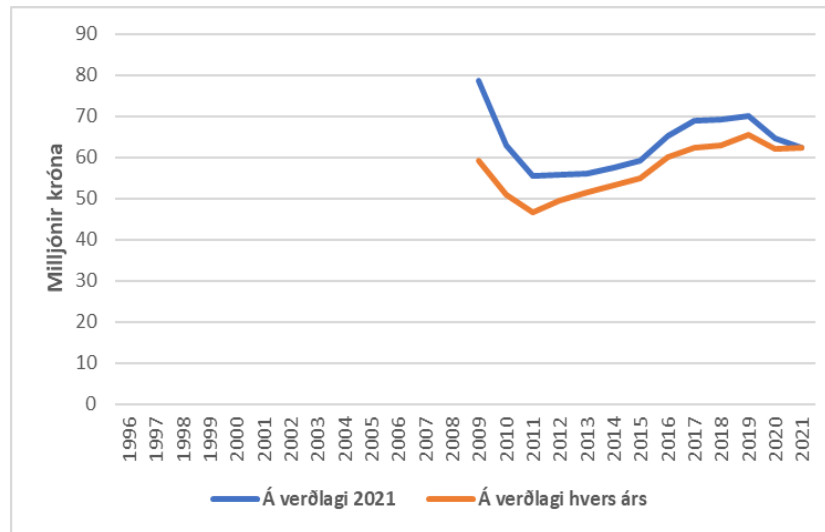
Tafla 5. Framlög til Sprotasjóðs 2009-2021

Ár	Framlag í m.kr.
2021	62,3
2020	62,2
2019	65,5
2018	63
2017	62,3
2016	60,2
2015	54,8
2014	53,1
2013	51,5
2012	49,4
2011	46,6
2010	50,9
2009	59,2

(Stjórnarráð Íslands, e.d.-d)

Fjármagn í Sprotasjóð hefur aukist lítillega eða aðeins um 3,1 m.kr. á 13 ára tímabili, frá 2009 til 2021. Á mynd 7 má sjá framlög til Sprotasjóðs á föstu verðlagi miðað við vísitölu neysluverðs án húsnæðisliðar, líkt og gert var við útreikninga annarra sjóða.

Mynd 7. Framlög til Sprotasjóðs 2009-2021



(Samband íslenskra sveitarfélaga, tölvupóstur 24. febrúar 2023)

Appelsínugula línan sýnir framlög á verðlagi hvers árs og bláa línan á verðlagi ársins 2021. Framlag til Sprotasjóðs var 59,2 m.kr. árið 2009 en árið 2021 nam það 62,2 m.kr. Sé upphaflegt framlag til sjóðsins miðað við vísitölu neysliverðs án húsnæðisliðar hefði framlagið í sjóðinn árið 2021 átt að vera um 79 m.kr. og því ljóst að það hefur ekki fylgt verðlagsþróun og er sjóðurinn van fjármagnaður um tæplega 17 m.kr.

5.4 Orlofssjóður kennara - Námsleyfasjóður

Samkvæmt 42. gr. laga um grunnskóla nr. 49/1991 gat menntamálaráðuneytið veitt kennara námsleyfi á föstum launum í allt að eitt ár til að efla þekkingu sína og starfshæfni og var fjármagn til þess veitt á fjárlögum. Við yfirfærslu grunnskólans hélt þetta ákvæði inni með þeim breytingum að sveitarstjórnnum var gert að greiða upphæð er svarar til 1% ofan á dagvinnulaun kennara og skólastjórnenda í sveitarfélaginu í sérstakan sjóð er Samband íslenskra sveitarfélaga annast rekstur á og varðveitir (sbr. 25. gr. laga um grunnskóla nr. 66/1995). Þann 24. febrúar 1997 var upphæðin aukin í 1,3% (Lög um breytingar á lögum nr. 66/1995, um grunnskóla, með áorðnum breytingum nr. 98/2006) og hefur haldist óbreytt síðan (Lög um grunnskóla nr. 91/2008). Sjóðurinn hlaut síðar nafnið Námsleyfasjóður og hefur hann frá árinu 2008 starfað á grundvelli bráðabirgðaákvæðis II við lög um grunnskóla nr. 91/2008.

Ekki er til sambærilegur sjóður fyrir leikskólastigið en kennarar, náms- og starfsráðgjafar og stjórnendur í framhaldsskólum geta sótt um námsorlof til að efla þekkingu sína og starfshæfni. Veiting orlofanna fer samkvæmt 11. grein laga um framhaldsskóla, nr. 92/2008, og reglugerð um námsorlof kennara og stjórnenda framhaldsskóla, nr. 762/2010. Fjöldi námsorlofa hverju sinni er ákveðinn í kjarasamningum og hefur verið 39 stöðugildi frá skólaárinu 2019-2020. Umsýsla með námsorlofunum er í höndum Rannís (Rannís, e.d.-d).

5.5 Vonarsjóður FG og SÍ

Samið var um Verkefna- og námsstyrkjasjóð, nú Vonarsjóð FG og SÍ, í kjarasamningum árið 1990 (Anna Kristín, Gerður G. o.fl., 2022). Markmið sjóðsins er annars vegar að auka tækifæri félagsmanna FG og SÍ til faglegrar starfsþróunar og hins vegar að félagsmenn geti sótt um styrk til andlegrar og/eða líkamlegrar sjálfseflingar. Framlag vinnuveitanda til sjóðsins nemur 1,72% og er greitt ofan á föst dagvinnulaun félagsmanna FG og SÍ (Kennarasamband Íslands, e.d.-a). Við flutning grunnskólans til sveitarfélaga færðust greiðslur í sjóðinn til sveitarfélaga og eftir atvikum vinnuveitenda sjálfstætt starfandi skóla.

Sambærilegir sjóðir eru einnig fyrir félagsmenn í Félagi leikskólakennara og Félagi stjórnenda leikskóla annars vegar og félagsmenn í Félagi framhaldsskólakennara og Félagi stjórnenda framhaldsskóla hins vegar og eru framlög í sjóðina greidd með sama hætti og í Vonarsjóð FG og SÍ (Kennarasamband Íslands, e.d.-b).

5.6 Nefndir um starfsþróun kennara og skólastjórna

Eftir breytingarnar sem gerðar voru á umgjörð og rekstrarforsendum starfsþróunar árið 1999 (munnlegar heimildir, desember 2022) fór að koma fram gagnrýni á utanumhald um starfsþróun kennara og skólastjórna. Hún var talin veik, ómarkviss og ábyrgð óljós. Til að koma til móts við þessa gagnrýni hafa verið stofnaðar fimm nefndir á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytisins og fleiri aðila og störfuðu þær nánast hver í framhaldi af annarri á árunum 2009–2022 (Anna Kristín, Börkur o.fl., 2022; Mennta- og barnamálaráðuneytið, tölvupóstur 4. apríl 2023). Nefndirnar skiluðu allar skýrslu með greiningu á stöðu starfsþróunar kennara og skólastjórna og tillögum um úrbætur.

- *Nefnd um endurskipulagningu endurmenntunar kennara, 2009-2010.* Nefndinni var meðal annars ætlað að fjalla um mögulega endurskipulagningu á endurmenntun kennara í ljósi nýrra laga og væntanlegra breytinga á skipulagi kennaramenntunar. Nefndin átti einnig að koma með tillögum að heildstæðri útfærslu á endurmenntun sem nýtast myndi kennurum á öllum skólastigum. Nefndin kortlagði stöðuna og lagði fram tillögum (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2010).
- *Samstarfsnefnd um símenntun kennara, 2011-2012.* Í kjölfarið á skýrslu Nefndar um endurskipulagningu endurmenntunar kennara var stofnuð Samstarfsnefnd um símenntun kennara sem sex aðilar stóðu að, mennta- og menningarmálaráðuneytið, sambandið, KÍ, Háskólinn á Akureyri, Listaháskóli Íslands og Menntavísindasvið Háskóla Íslands. Nefndin greindi meðal annars ábyrgð og aðkomu samstarfsaðila að málaflokknum og ýmsa aðra þætti er tengjast starfsþróun. Samstarfsnefndin lagði meðal annars til að stofnað yrði fagræð sem yrði formlegur vettvangur aðila til að vinna starfsþróun markvisst brautargengi. Samstarfsnefndin lagði áherslu á að komið yrði á fót upplýsingaveitu um starfsþróun kennara og skólastjórna (Mennta- og menningarmálaráðuneytið o.fl., 2012).
- *Fagræð um símenntun og starfsþróun kennara, 2013-2016.* Fagræðinu var ætlað að vera samráðsvettvangur fyrrnefndra aðila. Það setti fram skilgreiningu á hugtakinu starfsþróun sem er í senn stefnuyfirlýsing og sameiginlegur skilningur á hvað felst í starfsþróun. Fagræðið lagði fram tillögum til úrbóta meðal annars að kennaramenntun verði skilgreind og skipulögð sem heildstæð starfsævilöng menntun og að starfsþróun skipi skýran sess sem mikilvægur hluti

kennara- og skólastarfsins. Fagráðið hélt áfram að þróa upplýsingaveitu um fræðslutilboð og lagði til að Samstarfsráð um starfsþróun kennara og skólastjórnenda yrði sett á laggirnar (Fagráð um símenntun og starfsþróun kennara, 2016).

- *Samstarfsráð um starfsþróun kennara og skólastjórnenda, 2016-2019.* Ráðinu var ætlað að fylgja eftir skýrslu Fagráðs um starfsþróun kennara og skólastjórnenda og vera menntayfirvöldum til ráðgjafar um málefni starfsþróunar. Ráðið setti á laggirnar vef um starfsþróun kennara og skólastjórnenda sem er ætlað að halda utan um starf samstarfsráðs og veita aðgengilegar upplýsingar um það. Samstarfsráðið skilaði skýrslu í október 2019 þar sem meðal annars var lagt til að starfstími ráðsins yrði framlengdur þar til málefnum þess hefði verið komið í farveg innan kennararáðs (Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2019).
- *Starfshópur um starfsþróun kennara og skólastjórnenda, 2021-2022.* Starfshópnum var ætlað að vinna áfram með tillögur Samstarfsráðs um starfsþróun kennara og skólastjórnenda. Starfshópurinn skilaði skýrslu til ráðherra í ágúst 2022 með sex tillögum en hún hefur ekki verið birt opinberlega (Mennta- og barnamálaráðuneytið, tölvupóstur 4. apríl 2023).

Á þeim áratug sem þessar fimm nefndir hafa verið að störfum er ekki að sjá að þær hafi orðið til þess að fyrirkomulagið tæki miklum breytingum. Þessar ráðstafanir benda til að þörf og vilji hafi verið til breytinga en verkefnið reynst erfitt viðfangs (Anna Kristín, Gerður G. o.fl., 2022; Mennta- og barnamálaráðuneytið, tölvupóstur 4. apríl 2023). 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“.

5.7 Þróun starfsþróunar

Í athugasemdum við frumvarp til laga um grunnskóla nr. 66/1995 kemur fram að leggja eigi áherslu á að möguleikar kennara á framhaldsmenntun, endurmenntun og kennsluráðgjöf skerðist ekki frá því sem verið hefur. Þar er lagt til að framlag í sjóð vegna námsleyfa kennara og skólastjóra (orlofssjóður), sbr. 42. gr. í þá gildandi grunnskólalögum (nr. 49/1991), og 25. gr. frumvarpsins verði óbreytt og að áfram verði í boði styttri námskeið og fræðslufundir eftir því sem fjárveitingar leyfa, sbr. 50. gr. frumvarpsins (er hér um að ræða fjármagn til KHÍ). Í umsögnum og nefndarálitum með frumvarpinu er hins vegar mjög lítið fjallað um starfsþróun. Umræðan snerist mest um áhyggjur af kjarasamningsbundnum réttindum og skyldum kennara og skólastjórnenda, sérskólum, nemendum með fjölþættan vanda og að fámenn sveitarfélög myndu illa ráða við að taka verkefnið að sér (Þingskjal nr. 126/1994). Kemur þetta einnig fram í máli viðmælanda og muna fæstir þeirra eftir umræðu um starfsþróun, hvorki að hún yrði eftir hjá ríkinu né að sveitarfélögin tækju hana að sér.

Af hverju starfsþróun varð eftir hjá ríkinu eru viðmælandur ekki á einu máli og eru nokkrar kenningar á lofti þar um. Ein tilgátan er að umræða um starfsþróun hafi hreinlega gleymst þar sem hún var ekki á fjárlagalið menntamálaráðuneytisins vegna grunnskólans heldur vegna KHÍ. Er það rökstutt með því að við flutninginn var verið að flytja fjárlagaliði vegna grunnskólans eins og laun kennara og skólastjórnenda, sérskóla, fræðsluskrifstofur, nýbúaráðgjöf, norsku og sænsku kennslu svo dæmi séu tekin. Bent er á að það sama var uppi á teningnum þegar þjónusta við fatlað fólk var flutt frá ríki til sveitarfélaga. Þá voru fluttir yfir fjárlagaliðir sem tilheyrðu félagsmálaráðuneytinu. Síðar kom í ljós að Vistheimilið Bjarg gleymdist af því að það var á fjárlagalið heilbrigðisráðuneytisins. Frá þeim tíma hefur

fjármögnun þess verið til vandræða og ákveðinn höfuðverkur um það hver eigi að leysa mál þessa heimilisfólks, ríki eða sveitarfélög. Önnur tilgáta er að starfsþróun hafi orðið eftir vegna hefðarinnar, starfsþróun var á forræði KHÍ og þar með ríkisins. Ekki þótti heldur fýsilegt að dreifa henni „út um allar trissur“ eins og einn viðmælandinn orðar það. Auk þess var það hluti af starfsskyldum KHÍ að annast starfsþróun. Þriðja tilgátan er að á þessum tíma hafi umræða um starfsþróun ekki verið hátt skrifuð og því hafi hún ekki verið rædd og hvergi skilgreind. Fjórtða tilgátan er að þar sem mikil orka og fókus fór í að ræða um börn með sérþarfir, réttindamál kennara og ótta við að sveitarfélögin myndu ekki ráða við það að taka yfir allan rekstur grunnskólans hafi önnur málefni gleymst, starfsþróun þar á meðal.

Námsorlof kennara var hins vegar fjárlagaliður í ráðuneytinu og fluttust frá ríki til sveitarfélaga án átaka. Þar snerist umræðan um hver ætti að sjá um umsýslu hans. Að sama skapi tóku sveitarfélögin við greiðslu í Vonarsjóð FG og SÍ, enda um kjarasamningsbundin réttindi að ræða og þekkta stærð á fjárlagalið ríkisins (munlegar heimildir, desember 2022). Því má spyrja sig hvort rétt sé að segja að starfsþróun hafi að öllu leyti orðið eftir hjá ríkinu þegar sveitarfélögin tóku yfir fjármögnun tveggja sjóða sem velta mörg hundruð milljónum á móti „smáaurum“ sem ríkið greiddi til Próunarsjóðs grunnskóla og KHÍ til að annast starfsþróun, sem síðar rann til Endurmenntunarsjóða grunnskóla. Hins vegar hefur enginn vafi verið á því að samkvæmt lögnum átti ríkið að bera ábyrgð á inntaki og framboði starfsþróunar (sbr. lög um grunnskóla nr. 66/1995). Óhætt er að segja að strax við flutning grunnskólans hafi myndast grátt svæði í samskiptum ríkis og sveitarfélaga.

Á tíunda áratugnum lögðust í rauninni af þrjú kerfi; störf námstjóra í kringum 1990, fræðsluskrifstofur við flutninginn og endurmenntunarnámskeið KHÍ upp úr 1999. Vilja sumir meina að ábyrgð á inntaki, utanumhaldi og fjármögnun starfsþróunar hafi verið í lausu lofti frá yfirfærslunni. Þróunin hefur orðið á þá leið að skipulag starfsþróunar fór úr miðstýringu yfir í dreifstýringu. Ábyrgð á framkvæmd starfsþróunar fluttist frá háskólunum og kennurum til skólastjóra og sveitarfélaga (munlegar heimildir, desember 2022). Línurnar voru lagðar í skýrslu nefndar um mótun menntastefnu (1994) þar sem lögð var áhersla á að kennarar stundi fjölbreytta endurmenntun til að viðhalda þekkingu sinni og starfshæfni en að jafnframt þurfi að huga að því í auknum mæli að endurmenntun kennara taki mið af þörfum skólans. Þar er lagt til að skólastjórnendur hafi eitthvað um það að segja hvers konar endurmenntun kennarar sækja og að endurmenntunaráætlanir starfsfólks séu í samræmi við þarfir skólans á hverjum tíma.

Þegar líða tók frá flutningi grunnskólans til sveitarfélaga jókst gagnrýni á að ábyrgð og utanumhald um starfsþróun kennara og skólastjórnenda í landinu sem heild væru veik (Anna Kristín, Gerður G. o.fl., 2022). Einn viðmælandinn kemst svo að orði: „Þetta var bara ófremdarástand fyrstu árin á eftir. ... Þetta smurðist svolítið út. Ég myndi segja að starfsþróun hafi verið í skötulíki í tíu, fimmtán ár eftir flutninginn“. Að mati viðmælenda sáu sveitarfélög fljótt að þau yrðu að leggja eitthvað að mörkum til starfsþróunar, umfram það sem þau þegar gerðu með því að greiða í Vonarsjóð FG og SÍ og Námsleyfasjóð. Þau höfðu metnað fyrir hönd skólanna og vildu þróa starfsemina áfram. Til að geta gert það fóru einhver sveitarfélög að leggja til fjármagn í starfsþróun sem rann gjarnan beint inn í skólana. Yfirleitt voru þetta ekki háar upphæðir. Hugsunin var að skipulag og framkvæmd starfsþróunar væri á vegum skólanna sjálfra og byggð á starfsþróunaráætlunum þeirra. Með því að færa takmarkaða fjármuni til starfsþróunar til einstaka skóla varð tilhneiging til að bjóða námskeið sem hentuðu öllum kennurum og jafnvel starfsmannahópnum sem heild. Þannig dró úr framboði á starfsþróun sem beindist að afmörkuðum sviðum, svo sem faggreinum. Einn viðmælandinn orðar þetta svo:

Þetta var svolítið útþynnt. Þetta voru endalaus námskeið um vinnustaðamenningu um eitthvað allt annað en nám og kennslu. Ekki námskeið til að efla skólastarfið. Og hópar sem voru með sérhæfðari þarfir til dæmis raungreinar eða yngri barna kennsla eða læsi, urðu ansi mikið útundan.

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 lög- eða kjarasamningsbundið heldur sprottið af þörf og oft háð einstaklingsframtaki þar sem ríkið hefur ekki fylgt eftir þróun eða staðið sig með fjármögnun sjóða. 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 (munnlegar heimildir, desember 2022). Einn viðmælandinn segir: „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 sjálfböðavinnu“. Sveitarfélög hafa einnig tekið málaflokkinn til sín í auknum mæli og þá sérstaklega þau stærri og þar sem eru öflugar skólaskrifstofur (munnlegar heimildir, desember 2022).

Á undanförunum árum hefur dregið úr mörkum á milli starfsþróunar kennara annars vegar og þróunarstarfs í skólum hins vegar. Sjónum er nú gjarnan beint að starfsþróun sem fram fer í faglegu lærdóms- eða námssamfélagi í einstaka skóla þar sem þróunarstarf og starfsþróun fléttast saman með óformlegum jafnt sem formlegum hætti. Jafnframt hafa möguleikar á starfsþróun í ýmsu formi á netinu aukist (Anna Kristín, Gerður G. o.fl., 2022).

Það hefur verið gagnrýnt að kennarar ráða alfarið hvort og hvernig þeir sinna sinni starfsþróun með styrkjum úr Vonarsjóði FG og SÍ, þar sem stærsti hluti fjármagns til starfsþróunar er. Einn viðmælandinn segir:

Það er alveg frá A-Ö hvernig kennarar standa þessa plikt. Sumir eyða mörg hundruð tímum í sína starfsþróun, sumir kennarar lifa og hræst í þessu. Á meðan aðrir vita ekki einu sinni af þessu ákvæði [í kjarasamningum]. Sumir sem vita af þessu segja að þetta sé bara þykjustu ákvæði, að þetta hafi bara verið sett inn til launahækkunar og að þeir eigi í rauninni ekkert að sinna þessu.

Fundið hefur verið að því að litlar upplýsingar liggi fyrir um styrkveitingar úr Vonarsjóði FG og SÍ og að svo virðist sem þeim sé að mestu varið í náms- og kynnisferðir, einskonar hópeflisferðir út fyrir landsteinana, og þar með nýtist þetta fjármagn takmarkað í skólaþróun (munnlegar heimildir, desember 2022).

Nú fer starfsþróun gjarnan fram í gegnum menntabúðir (munnlegar heimildir, desember 2022). Menntabúðir eru óformlegir viðburðir þar sem fólk kemur saman til að deila þekkingu og reynslu og til að kenna hvert öðru og læra saman, til dæmis á nýja tækni, tæki og tól. Þátttakendur geta skipst á að vera í kennara- og nemenda hlutverkinu og er áhersla á jafningjafræðslu og tengslamyndun (Sólveig Jakobsdóttir, 2020). Menntabúðir geta farið fram á einum ákveðnum stað eða í gegnum fjárfundabúnað. Utís er dæmi um lærdómssamfélag fjölmargra brautryðjenda í kennsluháttum á Íslandi og teygir sig um allt land og langt út fyrir landsteinana. Um og yfir 2000 manns sækja árlega rafrænan menntaviðburð Utís (munnlegar heimildir, desember 2022).

Menntafléttan er nefnd sem dæmi um skyndiverkefni sem er fjármagnað tímabundið en engin plön eru um það hvernig eigi að viðhalda henni og festa í sessi (munnlegar heimildir, desember 2022). Menntafléttan er samstarfsverkefni sem Menntavísindasvið Háskóla Íslands leiðir í samvinnu við

Háskólann á Akureyri og Kennarasamband Íslands. Mennta- og barnamálaráðuneytið styrkir verkefnið árin 2020–2023. Í gegnum Menntafléttuna eru í boði fjölbreytt námskeið fyrir kennara, starfsfólk og stjórnendur í leik-, grunn- og framhaldsskólum, listaskólum og frístundastarfi. Um er að ræða gjaldfrjáls fjarnámskeið sem henta þátttakendum um allt land. Námskeiðin er hægt að sækja og sinna með fullri vinnu (Menntamiðja, e.d.-a). Mikil ánægja er með Menntafléttuna. Einn viðmælandinn orðar það svo: „Það er greinilegt að á viðbrögðunum sem hún [Menntafléttan] fær að fólk var svolítið þyrst í að fá eitthvað eftir að hafa verið að borga starfsþróunarpeninga til Ícelandair“.

Árið 2021 undirrituðu mennta- og menningarmálaráðuneytið, Menntamálastofnun, sambandið, Reykjavíkurborg, KÍ og fjórir háskólar (HÍ, HA, LHÍ og HR) samkomulag um breytt hlutverk á vefsvæðinu „Menntamiðja“ sem hefur verið starfrækt frá árinu 2010. Menntamiðja er rafrænn samráðsvettvangur um skóla- og frístundastarf og starfsþróun fagstétta í menntakerfinu, þar sem meðal annars er miðlað upplýsingum um möguleika á starfsþróun og fyrirliggjandi sjóði. Menntamiðja inniheldur nokkur torg sem hvert um sig heldur utan um sitt svið eða námsgrein (Menntamiðja, e.d.-b). Eru vonir bundnar við að þarna skapist yfirsýn og ákveðið samstarf og að á þeim grunni verði ef til vill unnt að móta langtíma markmið um starfsþróun kennara og skólastjórna (Anna Kristín, Gerður G. o.fl., 2022).

Háskólastigið hefur eflst á þeim 25 árum sem liðin eru frá flutningi grunnskólans til sveitarfélaga. Háskólar sem mennta kennara eru orðnir fleiri. Um svipað leyti og flutningurinn átti sér stað fóru KHÍ og HA að bjóða upp á meistaranám. Meistaránamið hafði verulega þýðingu fyrir starfsþróun. Hins vegar hefur vægi framhaldsnámsins sem starfsþróun minnkað eftir að kennaranámið var lengt í fimm ár í stað þriggja því við það varð meistaranámið að grunnnámi (munnlegar heimildir, desember 2022).

Launakerfi háskólakennara hefur tekið breytingum á þessum tíma. Þeir hættu að fá einingar sem voru metnar til launa fyrir að halda námskeið sem lið í starfsþróun kennara en fengu þess í stað einingar fyrir ritrýndar greinar. Einn viðmælandinn segir: „Kennarar í háskóla þurfa að skrifa ritrýndar greinar og allur auka tími sem þeir hafa fer í að skrifa greinar sem enginn les“. Þessi breyting leiddi til þess að ekki er lengur hvati fyrir háskólakennara til þess að vera með námskeið á vettvangi og/eða að taka þátt í þróunarverkefnum. Vinna út í skólunum er því orðin mjög lítils metin (munnlegar heimildir, desember 2022). Viðmælandur bentu á að það væri erfitt að fá háskólakennara til samstarfs til að taka þátt í verkefnum út í skólunum og að það náist helst í gegnum kunningsskap og vináttu. Á þetta einnig við um að fá háskólakennara til að vera með námskeið til dæmis fyrir Menntafléttuna og Miðstöð skólaþróunar við HA. Einn viðmælandinn tók svo til orða:

Kennararnir sem vinna í háskólanum, eru ekki endilega mjög áfjáðir í að vinna úti í grunnskólunum eða leikskólunum. Það er bara voða þægilegt að sitja í fílabEinsturninum og vinna að einhverjum rannsóknum og geta sagt „svona er þetta“ en hafa svo litla ábyrgð í því að breyta.

Á það skal bent að á Menntavísindasviði er boðið upp á opin einingabær námskeið fyrir kennara og frístundaleiðbeinendur og fá kennarar sviðsins kennsluna greidda sem hluta af sinni kennsluskyldu (munnlegar heimildir, desember 2022).

Þetta tengist líka því hvernig staðið er að ráðningum inn í háskólana, það er að segja hvernig hefur verið stuðlað að endurnýjun á sérfræðingaliði menntakerfisins. Við sameiningu KHÍ við HÍ árið 2008 urðu akademískar áherslur meiri og gerð krafa um doktorspróf kennara og að mati viðmælanda helst á einhverju mjög sérhæfðu sviði. Bent er á að þróun kennaramenntunar hefur að einhverju leyti þróast

á verri veg. Er hér vísað til þess að áður var kennaramenntuninni haldið uppi af kennurum með mikla kennslureynslu áður en þeir fóru að kenna kennaranemum. Reynslan hefur sýnt að fáir ef einhverjir fara í doktorsnám í skóla- og/eða kennslufræðum og hafa viðmælendur áhyggjur af því hverjir eigi að taka boltann þegar kennarar sem nú starfa við Menntavísindasvið, láta af störfum hver af öðrum næstu árin. Þá hefur þróunin orðið sú að þeir sem kenna faggreinar eru sérfræðingar í sinni faggrein en eru jafnvel ekki með neina menntun í kennslufræði (munnlegar heimildir, desember 2022).

Fyrir sameiningu KHÍ og HÍ tíðkaðist að kennarar fengu til sín gestakennara sem voru starfandi í grunnskólum. Eftir sameininguna varð hins vegar erfiðara fyrir kennara að ráða til sín gestakennara, nema vera tilbúnir að skerða launin sín. Er hér verið að vísa til þess að laun gestakennara eru lág og hafa sumir háskólakennarar farið þá leið að borga þeim úr eigin vasa fyrir að koma í tíma hjá sér. Það eru því miklar vonir bundnar við verkefni sem er verið að prófa á Menntavísindasviði þar sem 12 starfandi kennarar hafa verið ráðnir í hlutastarf (munnlegar heimildir, desember 2022).

Fjármögnun lögbundinna sjóða til starfsþróunar, það er að segja Endurmenntunarsjóð grunnskóla og Sprotasjóð, hefur ekki þróast í takt við verðlagsþróun að mati viðmælenda, og á það einnig við um Námsgagnasjóð og Þróunarsjóð námsgagna. Er bent á að þeir séu eins og plástur eða smá „sykur“ sem leiði til þess að með styrk úr sjóðunum er hægt að koma einhverju verkefni af stað en svo fæst ekki nægilegt fjármagn til að innleiða það eða fylgja því eftir (munnlegar heimildir, desember 2022). Einn viðmælandinn upplifir þetta svona:

Það tengist líka því að svona sjóðir, einhverjir viðbótarsjóðir, hvort sem það er endurmenntunarsjóður eða þróunarsjóður eða annað, þeir eru svona afgangsstærð hjá ríkinu. Það er ekkert verið að auka það neitt. Þannig að þó að ríkið sé að setja einhvern pening varðandi grunnskólann þá er metnaðurinn mjög lítill.

Sambandið hefur bent á það í áráraðir, til dæmis í umfjöllun um frumvarp til fjárlaga og fjármálaáætlun, að málaflokkurinn „stjórnsýsla menntamála“ er van fjármagnaður (munnlegar heimildir, desember 2022). Sýnt hefur verið fram á að fjármagn til Sprotasjóðs hefur ekki haldið í við verðlagsþróun (sbr. mynd 7) en framlag til Endurmenntunarsjóðs grunnskóla hefur hins vegar aukist umfram verðlagsþróun (sbr. mynd 6) og er fjallað nánar um það í kafla 6,3. Hlutfall ofan á dagvinnulaun kennara og skólastjórnenda sem rekstraraðilar greiða í Námsleyfasjóð og Vonarsjóð FG og SÍ hefur haldist óbreytt frá stofnun sjóðanna og helst aukning á fjármagni til þeirra í hendur við hækkanir í kjarasamningum kennara og skólastjórnenda grunnskóla.

Fjármagn til Endurmenntunarsjóðs grunnskóla og Sprotasjóðs er aðeins lítill hluti af miklu stærri mynd, þeir velta milljónum á meðan Námsleyfasjóður og Vonarsjóður FG og SÍ velta hundruðum milljóna. Þetta er einnig fyrir utan framlög sveitarfélaga til starfsþróunar og fjármagn sem rennur til leik- og framhaldsskóla (munnlegar heimildir, desember 2022). Viðmælendur benda á að það er ójafnræði í kerfinu milli skólastiga og skólagarða varðandi aðgengi að sjóðum til stuðnings við starfsþróun. Einnig er ósamræmi í reglum sjóða um notkun fjármagns milli skólastiga. Viðmælendur vilja sjá að allir kennarar hafi jafnt aðgengi að fjármagni og jöfn tækifæri til starfsþróunar.

Viðmælendur gagnrýna að styrkir til menntarannsóknna fái ekki. Er tekið sem dæmi að styrkir sem renna til Menntavísindasviðs, til dæmis frá Rannís (einn til tveir á ári) fara að mestu í félagsvísindi, jafnréttisfræðslu, lýðheilsu eða heilsu fólks, „sem er gott og blessað, en skólarannsóknirnar sitja alltaf eftir“ eins og einn viðmælandinn orðar það. Annar viðmælandi benti á að fyrsta úthlutun úr

Menntarannsóknasjóði hafi verið gagnrýniverð þar sem lítið var um styrki sem tengdust beint menntamálum en að áform væru um að breyta því.

Að mati viðmælenda eru möguleikar á starfsþróun skólafólks margvíslegir og fjölbreyttir en skipulag og ut anumhald hefur lengi verið talið brotakernt, fræðslutilboð handahófskennd og skortur á langtíma markmiðum og yfirsýn. Þá dreifist ábyrgð og framkvæmd á margar hendur og tilfinning viðmælenda er að það sé ekki hátt skrifað í kerfinu að koma þessu í almennilegan farveg.

- **Samband íslenskra sveitarfélaga** annast umsýslu *Endurmenntunarsjóðs grunnskóla* sem er lögbundinn sjóður sem á að vera fjármagnaður af ríkinu en Jöfnunarsjóður annast nú fjármögnun hans vegna tímabundinnar verkaskiptingar á milli ríkis og sveitarfélaga um eflingu tónlistarnáms. Sambandið annast einnig umsýslu *Námsleyfasjóðs* sem er lögbundinn sjóður fjármagnaður af sveitarfélögunum.
- **Kennarasamband Íslands** annast umsýslu *Vonarsjóðs FG og SÍ* sem er kjarasamningsbundinn sjóður fjármagnaður af sveitarfélögunum.
- **Mörg sveitarfélög** leggja til 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 eða sækja sér menntun. Einhver sveitarfélög hafa farið þá leið að vera með eigin starfsþróunarsjóð sem starfsfólk eða skólar sveitarfélagsins geta sótt í. Stærð sveitarfélaga, fjárhagslegt bolmagn og landfræðilega virðist hafa talsverð áhrif á framkvæmd þessara mála og eru stærri sveitarfélögin að leggja til meira fjármagn en þau smærri (Rannsókn- og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri, 2014).
- **Ríkið** leggur til fé í *Sprotasjóð* sem er lögbundið verkefni. Rannís (e.d.-c) annast umsýslu hans. Ríkið veitir einnig styrki úr *Menntarannsóknasjóði* á grundvelli 42. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál, þar sem segir að hverjum ráðherra er heimilt að veita tilfallandi styrki og framlög til verkefna sem varða þá málaflokka sem þeir bera ábyrgð á. Markmið sjóðsins er að styrkja stóðir hagnýtra menntarannsókna á sviði leikskóla, grunnskóla, framhaldsskóla og frístundastarfs, auka tækifæri til að skapa og miðla þekkingu til framþróunar og umbóta í skólasterfi og styðja við framkvæmd menntastefnu til 2030. Rannís annast umsýslu sjóðsins (Rannís, e.d.-e). Menntafléttan er tímabundið fjármögnuð af ríkinu og er um að ræða viðbótarfjármagn til starfsþróunar umfram lagalegar skyldur ríkisins.
- Á vefsíðu **Rannís** (e.d.-f) er að finna yfirlit yfir fjölmarga erlenda sjóði sem hægt er að sækja styrki í. Má þar nefna samstarfsáætlun Evrópusambandsins á sviði menntunar, æskulýðsmála og íþróttar, Nordplus og Erasmus. Þarna liggja mörg tækifæri til starfsþróunarverkefna í samstarfi við önnur lönd.

6 Samskipti ríkis og sveitarfélaga

Viðmælendur nefna þrjú atriði sem að þeirra mati skipta miklu máli í samskiptum ríkis og sveitarfélaga en falla ekki beint undir útgáfu námsgagna og starfsþróun en hafa þó áhrif á framgang þeirra mála;

Samráð stjórnvalda um stefnumarkandi ákvarðanir, ytra mat og samkomulag ríkis og sveitarfélaga um eflingu tónlistarnáms.

6.1 Samráð stjórnvalda um stefnumarkandi ákvarðanir

Meginhlutverk mennta- og barnamálaráðuneytis er að tryggja að menntun, aðbúnaður og réttindi barna á Íslandi séu ávallt í fyrirrúmi. Í því felst meðal annars að móta stefnu um fræðslumál barna og ungmenna, þar með talin málefni leik-, grunn- og framhaldsskóla. Er það gert með lagafrumvörpum til Alþingis, reglugerðum, útgáfu aðalnámskráa og/eða sérstakri stefnumörkun (munnlegar heimildir, desember 2022). Hins vegar er upplifun viðmælenda að ríkið hafi ekki haft mikinn áhuga á neðri skólastigunum og að mesta orka ráðuneytisins til þessa hafi farið í að fjármagna framhaldsskóla, háskóla og menningarstofnanir. Viðmælendur tala um að viðhorfsbreyting hafi orðið með þeim breytingum sem gerðar hafa verið í ráðuneytinu og með núverandi ráðherra (munnlegar heimildir, desember 2022). Er hér meðal annars verið að vísa til þess að nýtt skipulag var tekið upp í mennta- og barnamálaráðuneytinu sumarið 2022. Markmiðið þess er að efla skilvirkni, teymisvinnu og árangur innan ráðuneytisins þannig að sá mannauður og þekking sem þar er til staðar fái sem best notið sín (Stjórnarráð Íslands, 2022).

Viðmælendur benda á að ábyrgð ráðuneytisins á innleiðingu stefnumarkandi ákvarðana eins og nýjum lögum, reglugerðum og aðalnámskrá er mjög óljós. Að ríkið viðurkenni í orði að það beri kostnað vegna stefnumarkandi ákvarðana stjórnvalda en svo er ekki sett fé í það að neinu viti. Að mati viðmælenda þarf ráðuneytið að standa sig betur í því að aðstoða við innleiðingu laga og stefnumarkandi ákvarðana, til dæmis með eftirfylgd, fræðslu og fjármagni. Þeir segja að sveitarfélögin geti hins vegar ekki spyrrt gegn samstarfi þar um.

Í gegnum tíðina hefur verið staðið með mjög mismunandi hætti að vinnu við lagafrumvörp og námskrár. Sumir ráðherrar beittu sér fyrir mjög víðtæku samstarfi en aðrir ekki. Þetta hafa ýmist verið hópar ráðuneytisfólks, pólitískar eða faglegar nefndir, blanda af þessu tvennu eða hópar með fulltrúum ýmissa aðila sem tilnefndu fulltrúa sína. Ráðherrar virtust hafa getað 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. Þátttaka starfsmanna ráðuneytisins hefur líka verið mismikil og starfið hefur farið fram ýmist innan eða utan ráðuneytisins eða hvoru tveggja. Nefnd um mótun menntastefnu, 18 manna nefndin, er dæmi um pólitískt skipaða nefnd ráðherra. Frumvarp um grunnskólalögin nr. 66/1995 byggir á vinnu nefndarinnar. Skipan nefndarinnar hefur verið gagnrýnd fyrir það að til að fá sæti í henni hafi þurft ákveðið flokksskírteini. Vissulega voru kennarar, fræðslustjórar og sveitarstjórnarfolk í nefndinni en hvorki sambandinu né KÍ gafst kostur á að tilnefna sína fulltrúa í nefndina. Þá óskaði KÍ eftir að eiga fulltrúa í kostnaðarmatsnefndinni en fékk höfnun með þeim rökum að þeim kæmi þetta ekki við af því að KÍ þyrfti ekki að standa straum af kostnaði (munnlegar heimildir, desember 2022).

Þann 5. febrúar 2018 var opnuð Samráðsgátt stjórnvalda. Markmið Samráðsgáttarinnar er að auka gagnsæi og möguleika almennings og hagsmunaaðila á þátttöku í stefnumótun, reglusetningu og ákvarðanatöku opinberra aðila. Þar er hægt að finna öll mál ráðuneyta sem birt hafa verið til samráðs við almenning og er öllum heimilt að senda inn umsögn eða ábendingu. Því til viðbótar geta verið

annars konar samráðsferlar, svo sem þátttaka helstu hagsmunaaðila í nefndarstarfi eða sérstakt boð til þeirra um umsögn (Samráðsgátt, e.d.-a). Það eru því ekki lengur gerðar breytingar á lögum, reglugerðum eða námskrám nema að höfðu samráði við hagsmunaaðila, þó það sé ríkið sem á endanum tekur afstöðu og ákvarðanir varðandi þær. Er þetta ein af þeim jákvæðu breytingum sem orðið hafa (munnlegar heimildir, desember 2022). Má til dæmis nefna að ný menntastefna til ársins 2030 var samin að lokinni ítarlegri rýnivinnu og samráði við hagsmunaaðila menntakerfisins. Meðal annars voru á haustmánuðum 2018 haldnir 23 fræðslu- og umræðufundir um allt land um menntun fyrir alla og mættu um 1800 þátttakendur á fundina (Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2021-a) og 36 umsagnir bárust í Samráðsgáttina um drög að tillögu til þingsályktunar um menntastefnuna (Samráðsgátt, e.d.-b). Nú er unnið að heildstæðri löggjöf um skólaþjónustu sem er ætlað að tryggja aðgengi allra nemenda, foreldra og starfsfólks að heildstæðri skólaþjónustu þvert á skólastig þar sem þrepaskiptur stuðningur liggur til grundvallar. Er það gert í mjög víðtæku samráði við fjölbreyttan hóp hagsmunaaðila (munnlegar heimildir, desember 2022).

Árið 2017 kom út skýrsla á vegum Evrópumíðstöðvar um nám án aðgreiningar og sérþarfir með niðurstöðum úttektar á menntun án aðgreiningar á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi á Íslandi sem fram fór frá nóvember 2015 til ársbyrjunar 2017 (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2017). Vilja viðmælendur meina að útkoma skýrslunnar hafi haft talsverð áhrif á aðra stefnumótun í mennta- og velferðarmálum á síðustu árum svo sem á aukið samstarf ráðuneyta, samstarf við hagsmunaaðila og ráðstöfun fjármuna. Í því samhengi benda viðmælendur einnig á að þó að endalausir starfshópar um starfsþróun hafi ekki skilað miklu þá hafa þeir að minnsta kosti leitt til þess að hagsmunaaðilar eru farnir að tala saman sem hefur greitt götu þess sem er að gerast í starfsþróunarmálum í dag.

6.2 Ytra mat

Eitt af hlutverkum Menntamálastofnunar er að sinna ytra mati á skólum. Stofnunin hefur þó ekki valdheimildir til að fylgja eftir ábendingum sínum og tillögum til úrbóta. Lögbundið er að meta framhaldsskóla á fimm ára fresti en ytra mat á leik- og grunnskólum er ekki tímasett með sama hætti í lögum. Fjármagn til ytra mats grunnskóla hefur verið af skornum skammti. Þá hefur ytra mati á leikskólum lítið verið sinnt en ytra mat fer reglulega fram á framhaldsskólum (Ríkisendurskoðun, 2021).

Samkvæmt lögum um grunnskóla (nr. 91/2008) ber mennta- og barnamálaráðuneyti að annast greiningu og miðlun upplýsinga um skólahald í grunnskólum með sjálfstæðri gagnaöflun (sbr. gr. 38). Samkvæmt 37. gr. er sveitarfélögum einnig ætlað að annast ytra mat og finnst mörgum óljóst hvert raunverulegt hlutverk ríkis og sveitarfélaga er þegar kemur að ytra mati (munnlegar heimildir, desember 2022). Við setningu grunnskólaganna 1995 virðist þetta þó ekki hafa verið óljóst. Hrólfur Kjartansson (1995), þáverandi deildarstjóri í menntamálaráðuneytinu, flutti framsöguerindi á 51. fundi fulltrúaráðs sambandsins 10. júní 1995 þar sem hann fór yfir vinnu við undirbúning flutnings grunnskólans til sveitarfélaga. Þar greindi hann meðal annars frá verkefnum sem urðu eftir hjá ríkinu og er eftirlit og mat á skólastarfi eitt af þeim. Hann segir (bls. 150):

Grunnskólalögin gera ráð fyrir að menntamálaráðuneytið haldi uppi eftirliti með framkvæmd laganna og þeirra reglugerða sem við þau verða settar. Á það hefur verið bent að eftirlit framkvæmdaaðila með sjálfum sér geti ekki verið mjög virkt og hefur það gjarnan verið ein röksemdin fyrir mikilvægi þessa að skapa hrein skil í verkaskiptum ríkis og sveitarfélaga

varðandi grunnskólann. Þegar framkvæmd grunnskólalaga er að fullu komin á ábyrgð sveitarfélaga er mikilvægt að tryggja virkt ytra eftirlit með skólahaldi í landinu.

6.3 Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um eflingu tónlistarnáms

Þann 13. maí 2011 var undirritað samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um eflingu tónlistarnáms og jöfnun á aðstöðumun nemenda til tónlistarnáms. Samkomulagið felur meðal annars í sér að ríkissjóður greiðir árlegt framlag í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga til að standa straum af kennslukostnaði að viðbættu álagi fyrir stjórnunarkostnað vegna söngnáms á miðstigi og söng- og hljóðfæranáms á framhaldsstigi. Greiðslur sem sveitarfélag fær frá Jöfnunarsjóði til að mæta kostnaði vegna söngnáms á miðstigi og söng- og hljóðfæranáms á framhaldsstigi eiga að renna til þeirra tónlistarskóla þar sem nemendur stunda nám óháð lögheimili þeirra. Samkomulagið var gert til tveggja ára, eða til 31. ágúst 2013 (Samkomulag um tímabundna breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, 2011). Samkomulagið var síðan framlengt til 31. desember 2014. Í viðauka með framlengingu á gildistíma samkomulagsins kemur fram að á gildistíma þess eigi að vinna að frumvarpi til laga um tónlistarskóla með það að markmiði að setja heildstæðan lagaramma um starfsemi tónlistarskóla og framtíðarskipan fjárhagslegra samskipta milli ríkis og sveitarfélaga á sviði tónlistarfræðslu (Viðauki við samkomulag um eflingu tónlistarnáms og um tímabundna breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, 2014).

Markmið samkomulagsins var að leysa margháttaðan vanda sem hafði verið til umræðu í mörg ár, „svona það sem menn kalla átthagafjötra“ eins og einn viðmælandinn orðar það. Með samkomulaginu var meðal annars verið að gera nemendum af landsbyggðinni kleift að stunda tónlistarnám á höfuðborgarsvæðinu án þess að vera háða því að lögheimils sveitarfélagið 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. Í fyrsta samkomulaginu lagði ríkið til 450 milljónir nettó sem var nýtt fjármagn frá ríkinu til tónlistarnáms. Á móti þurftu sveitarfélögin að leggja til 230 milljónir sem Jöfnunarsjóður tók að sér að innheimta eins og fram hefur komið. Það þurfti því að finna verkefni sem voru á fjárlögum ríkisins að upphæð 230 m.kr. sem sveitarfélögin tækju yfir (Samkomulag um tímabundna breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, 2011; munnlegar heimildir, desember 2022).

Það hvernig þessi verkefni voru valin var ekki mjög vísindalega unnið og ekki haft samráð við sérfræðinga í skólamálum hjá ráðuneytinu eða sambandinu. Samtalið var á milli fjármálaráðuneytis, mennta- og menningarmálaráðuneytis og sambandsins. Reynt var að horfa til þess hvaða verkefni gætu átt heima hjá sveitarfélögunum frekar en hjá ríkinu. Meginfrumkvæðið að því að finna verkefni kom frá fjármálaráðuneytinu sem skoðaði fjárlögin og kom með tillögur að verkefnum sem gætu hentað til að fylla upp í fjárlagarammann (230 m.kr.). Einnig var horft til verkefna þar sem hægt væri að leysa ákveðinn vanda, eins og fjármögnun Varasjóðs húsnæðismála, sumardvalarheimilis í Reykjadal, Tölvumiðstöðvar fatlaðra, Vistheimilisins Bjargs og slökkvibúnaðar. Einnig sáu menn ákveðin sóknarfæri til að auka fjármagn til Endurmenntunarsjóðs grunnskóla og Námsgagnasjóðs, en framlög til þeirra höfðu verið að rýrna. Með öðrum orðum þá höfðu árlegar fjárhæðir á fjárlögum verið nánast óbreyttar að krónutölu þrátt fyrir verðlagsþróun, og engin teikn á lofti að bæta ætti úr því (munnlegar heimildir, desember 2022).

Ofangreint samkomulag hefur verið endurnýjað fimm sinnum, ýmist með viðauka eða gert nýtt samkomulag, og hefur á köflum ríkt óvissa um fjármögnun sjóðanna þar sem langan tíma hefur tekið að endurnýja samkomulagið og ákveða fjármagn til þeirra verkefna sem samkomulagið nær til (munnlegar heimildir, desember 2022; Samband íslenskra sveitarfélaga, tölvupóstur 1. mars 2023).

Stjórn Námsgagnasjóðs hefur ítrekað lýst yfir áhyggjum sínum af stöðu mála og bókað um það í minnisblöðum sínum og í ársskýrslum sjóðsins ásamt því að hvetja ráðuneytið og sambandið til að leysa þennan vanda (munnlegar heimildir, desember 2022). Eftirfarandi var bókað í minnisblaði stjórnar Námsgagnasjóðs 13. september 2021:

Stjórn Námsgagnasjóðs telur óheppilegt að fjármögnun sjóðsins sé tengd tímabundnu samkomulagi um óskyld verkefni ríkis og sveitarfélaga og finnst óviðunandi að stöðugt ríki óvissa um fjármögnun sjóðsins. Stjórn Námsgagnasjóðs bindur vonir við að endanleg lausn á málinu fái sem fyrst svo fjármagn til Námsgagnasjóðs verði tryggt til frambúðar. Þá er það von stjórnar að unninn verði heildstæður lagarammi sem fyrst um starfsemi tónlistarskóla og framtíðarskipan fjárhagslegra samskipta milli ríkis og sveitarfélaga á sviði tónlistarfræðslu. (Stjórn Námsgagnasjóðs, 2021)

Hingað til hefur verið erfitt að fá menntamálaráðuneytið til samtals um þetta mál og er upplifun viðmælenda að þetta sé afgangsstærð hjá ráðuneytinu. Er það rökstutt með því að það virðist vera mikilvægara fyrir ráðuneytið að tryggja tónlistarnám á framhaldsskólastigi sem næst með þessu samkomulagi og þar sem málefnið sem samið er um í samkomulaginu eru á ábyrgð sveitarfélaganna snerti það ríkið ekki beint (munnlegar heimildir, desember 2022). Einn viðmælandinn orðar þetta svona:

Mér sýnist að það hafi orðið breytingar við afgreiðslu fjárlaganna. En síðustu 10 árin þá hefur þetta ástand verið til staðar. Þannig að metnaður menntamálaráðherra og ríkisstjórnar og Alþingis fyrir þessum málum hefur náttúrulega ekki verið til staðar. Alla vegna mjög takmarkað.

Það eru teikn á lofti um að nú sé viðhorfið að breytast og að auðveldara verði að ná samtali við ráðuneytið (munnlegar heimildir, desember 2022).

Viðmælandur benda á að það átti enginn von á því að þetta samkomulag yrði endurnýjað ár eftir ár og alltaf verið að semja um smá hækkunar á þeim verkefnum sem það nær til, að rúmlega tíu árum síðar væri það enn í gildi á svo til sömu forsendum. Einn viðmælandinn orðar það svo: „Þannig að þetta er algjör bastarður þessi samningur í samskiptum ríkis og sveitarfélaga þar sem við viljum fækka gráum svæðum“.

Það jákvæða sem hefur gerst á þessum 10 árum er að Menntaskóli í tónlist (MÍT) var stofnaður haustið 2018. Við það létti álagið á samkomulaginu því að það var mjög fljótlega við það að springa þar sem fjölgun nemenda í tónlist á fyrstu árunum eftir að samkomulagið var gert varð meiri en gert hafði verið ráð fyrir sem leiddi til þess að það þurfti að skerða framlag per nemanda. Eftir að MÍT kom til sögunnar fækkaði nemendum undir þessari regnhlíf og það skapaðist friður um þann hluta samkomulagsins. Með öðrum orðum þá er fjármögnun tónlistarnámsins nokkurn veginn til staðar í dag. Því má segja að tekist hafi að leysa stóra vandamálið, jafnræði nemenda til náms (munnlegar heimildir, desember 2022).

Markmið um að auka fjármagn í sjóðina hefur einnig gengið eftir þar sem það hefur skapast rými þegar verkefni detta út úr samkomulaginu (til dæmis fjármögnun slökkvibúnaðar og Varasjóður húsnæðismála). Á það einnig við um aðra liði sem enn eru í samkomulaginu (munnlegar heimildir, desember 2022). Framlög í sjóðina má sjá í töflum 1 (Námsgagnasjóður) og 3 (Endurmenntunarsjóður grunnskóla). Það er ekkert sem bendir til þess að sjóðirnir væru á betri stað ef þetta samkomulag hefði ekki verið gert. Til dæmis lækkuðu framlög til Námsgagnasjóðs um 60 m.kr. á árunum 2007-2011 og framlög til Endurmenntunarsjóðs grunnskóla hækkuðu um 4,7 m.kr. á árunum 1999-2011. Framlög í sjóðina hafa komið í gegnum Jöfnunarsjóð síðan 2012. Frá þeim tíma og til ársins 2021 hækkaði framlag til Námsgagnasjóðs um 24,2 m.kr. og framlag til Endurmenntunarsjóðs grunnskóla hækkaði um 22,8 m.kr. Sem er umtalsvert meiri hækkun en árin á undan þegar sjóðirnir voru fjármagnaðir í gegnum fjárlög ríkisins. Til samanburðar hækkaði framlag til Þróunarsjóðs Námsgagna um 11 m.kr. á tímabilinu og framlag til Sprotasjóðs um 12,9 m.kr. eins og sjá má í töflu 6. Leiða má líkum að því að framlög til Námsgagnasjóðs og Endurmenntunarsjóðs grunnskóla væru mun lægri en raun ber vitni hefði ekki komið til þessa samkomulags.

Tafla 6. Samanburður á framlagi til sjóða árin 2012 og 2021

Sjóðir	Framlag 2012 m.kr.	Framlag 2021 m.kr.	Aukning m.kr.
Námsgagnasjóður	40	64,2	24,2
Endurmenntunarsjóður grunnskóla	29,9	52,7	22,8
Þróunarsjóður námsgagna	44	55	11
Sprotasjóður	49,4	62,3	12,9

Samkomulagið var síðast endurnýjað 29. mars 2022 og er gildistími þess 1. janúar 2022 til 31. desember 2024. Þar kemur fram að viðræður um framlengingu samkomulagsins skuli hefjast eigi síðar en 1. nóvember 2023 og vera lokið eigi síðar en 1. apríl 2024. Hafi ekki náðst niðurstaða um nýtt samkomulag fyrir þann tíma framlengist samkomulagið sjálfkrafa um eitt ár. Samkvæmt samkomulaginu nam framlag ríkisins 661,6 m.kr. árið 2022 og mótframlag sveitarfélaga var 279,1 m.kr. (Samkomulag um stuðning við tónlistarnám og jöfnun á aðstöðumun nemenda til tónlistarnáms, 2022). Viðmælendur eru á því að það þurfi að hreinsa upp þennan samning, sem átti að vera til skamms tíma, og setja lög um tónlistarskóla. Einn viðmælendinn talar um að þetta sé mikil sorgarsaga, „bara algjört disaster“ eins og hann kemst að orði. Hann bætir við: „Þetta er svona varanleg bráðabirgða lausn“.

7 Draumsýn - gerð og útgáfa námsgagna og starfspróun

Viðmælendur voru spurðir að því hvernig staðið væri að gerð og útgáfu námsgagna og starfspróun kennara og skólastjórnenda ef þau fengju að ráða. Eru svör þeirra flokkuð í 16 flokka.

Heildarskipulag skólakerfisins

Að mati viðmælenda þarf að hætta að einblína á eitthvað fyrir eitt skólastig. Einn viðmælandinn tekur svo til orða: „Þessi hugsun er svo rosalega gamaldags“. Viðmælendur benda á að samkvæmt menntastefnunni og farsældarlögunum eigi að horfa á samfellu í námi frá upphafi leikskólans með snemmbærum stuðningi og svo taki hin skólastigin við. Að þeirra mati þarf að sýna það í verki í allri umræðu um skólamál og verklagi. Samræmist það einnig lögum nr. 95/2019 um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leik-, grunn- og framhaldsskóla 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.

Aukin samvinna sveitarfélaga og/eða skóla

Viðmælendur leggja áherslu á að sveitarfélög og/eða skólar þurfi að auka með sér samvinnu til að verða öflugri einingar. Á það sérstaklega við um fámenn sveitarfélög. Viðmælendum finnst áhyggjuefni hversu margir skólar á landinu hafa ekki aðgang að skólaþjónustu. Einn viðmælandinn orðar það svo: „Það væri svo miklu einfaldara ef það væru færri og öflugri sveitarfélög. Ég hef mikla trú á því að ef við fækkum þessum sveitarfélögum“. Annar bætir við: „Eigum við að segja að draumsýnin séu 4-6 sveitarfélög. Nei, í alvörunni, þetta er bara fíflangangur“. Bent er á að í fámennum sveitarfélögum þar sem ekki er til staðar skólaskrifstofa verður skólastjórinn um leið ráðgjafi sveitarstjórans í skólamálum. Einn viðmælandinn tekur fram að: „Þetta setur talsvert mikla ábyrgð á skólastjóra. Hver hefur þá auga með því að þetta gangi allt eins og það á að gera? Skólastjórinn verður að hafa það sjálfur“. Hann bætir við:

Sveitarfélögin eru allt of mörg og ráða sum hver ekki við rekstur grunnskólans. Þessi litlu sveitarfélög hafa aldrei haft burði til þess að reka grunnskólann. Þau lifa á Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, sem er ríkispeningur er það ekki? Þannig að óbeint eru þessir skólar á framfæri ríkisins, þó það heiti það ekki.

Þriðji viðmælandinn tekur undir: „Sveitarfélögin eru allt of mörg. Það er harmsaga í raun. Getuleysi smærri sveitarfélaganna í skólamálum er harmsaga“.

Einhverjir viðmælendur eru á því að skólarnir séu of litlar einingar til að sjá um starfsþróun fyrir allan starfsmannahópinn, að þeir séu ekki burðugir til þess að gera þetta sjálfir og því sé farsælt að þeir séu í samstarfi við aðra skóla um námskeið fyrir starfsfólk sitt.

Háskólar sem mennta kennara

Að mati viðmælenda eiga háskólarnir að vera nærandi afl í skólasamfélaginu og þeir þurfa að hafa hlutverk gagnvart starfsþróun. Með öðrum orðum þá ætti hluti af starfsskyldum háskólakennara að vera að bjóða upp á starfsþróun og fara á vettvang skólanna. Forsenda þess að háskólakennarar komi inn í þetta af einhverjum krafti er að þeir fái starf sitt á vettvangi viðurkennt til launa. Nefnt er sem dæmi að það mætti byggja inn í kerfið að háskólakennarar þurfi að fara á vettvang á til dæmis fimm ára fresti. Til að svo megi verða þarf að auka fjármagn til háskólanna.

Að mati viðmælenda þarf að setja meiri fókus á faggreinar í kennaramenntuninni.

Einn viðmælandinn bendir á að horfa mætti til Rannsóknarstofu í menntunarfræðum ungra barna (RannUng) og hvornig þar hefur tekist að vinna náið með vettvangi, bæði sveitarfélögum og einstaka

leikskólum. RannUng (Rannsóknarstofa í menntunarfræðum ungra barna, e.d.) var stofnuð 15. maí 2007 við KHÍ með það að markmiði að auka og efla rannsóknir á menntun og uppeldi ungra barna á aldrinum 0-8 ára og vera vettvangur fræðaþróunar á því sviði. Á vegum RannUng taka vísindamenn og fagfólk höndum saman um það að eiga frumkvæði að því að sinna rannsóknum, miðla þekkingu og kynna niðurstöður rannsókna á sviðinu.

Búa til kennaramenntara framtíðarinnar

Að mati viðmælenda þurfa kennarar í háskólum að vera framsækið skólafólk og þeir hafa áhyggjur af því að ekki sé verið að byggja upp nægilega mikla sérfræðiþekkingu á meðal háskólakennara. Viðmælendur benda á að það þurfi að huga að því hvernig eigi að búa þessa sérfræðinga til. Einn orðar það svo: „Við þurfum að búa til framsækna kennara, hjálpa þeim að vaxa og dafna til að miðla áfram. Búa til áhrifavalda, fleiri Ingva Hrannara“. Að mati viðmælenda þarf að vera hægt að ráða inn áhugasama og öfluga kennara af vettvangi líkt og áður var gert. Bent er á að til dæmis væri hægt að vera með tveggja ára stöður fyrir áhugasama kennara sem gætu kennt við hliðina á háskólakennurum. Einnig mætti þróa áfram tilraunaverkefni Menntavísindasviðs sem nefnt var hér að framan. Í máli viðmælenda kemur fram að annað hvort þurfi að breyta reglunum um það hverjir starfa innan háskólanna eða laða að áhugasama og öfluga kennara til að fara í doktorsnám. Bent er á að það eru margir doktorsnemar í stærðfræðimenntun sem þyrfti að nást í fleiri faggreinum. Til að svo megi verða þurfa doktorsnemar að geta sótt um styrk í öflugan sjóð.

Starfsþróunartilboð

Að mati viðmælenda þarf að koma á jafnvægi á milli dreifstýringar og miðlægar stýringar starfsþróunar. Bent er á að það vanti markvissari og fókuseraðri starfsþróun. Mikilvægt er að tryggja framboð af námskeiðum, en það hefur verið af skornum skammti. Bent er á að notendur tryggja ekki framboðið einir og sér heldur þurfi einhver að ákveða hvað á að vera í boði. Einnig tala viðmælendur um að það vanti þróunarverkefni sem fara inn í kjarnann. Er hér verið að vísa til þess að í hverju skólastarfi er kjarni þar sem fagmaðurinn vinnur með börnin. Einn viðmælandinn orðar það svo: „Þar höfum við svolítið skautað framhjá. Það mun ekkert breytast, segjum að við ætlum að fá betra menntakerfi, ef að umbætur og annað nær ekki þangað inn [í kjarnann], þá gerist ekki neitt eða lítið“.

Viðmælendur vilja sjá veg Menntafléttunnar halda áfram að vaxa og dafna með nýjum fléttum og að framtíð hennar verði tryggð.

Lærdómssamfélag

Viðmælendur benda á að mikilvægt er að byggja upp lærdómssamfélag í hverjum skóla og/eða á hverju svæði með stuðningi frá háskólunum, Menntamálastofnun og skólaskrifstofunum. Bent er á að áhrifaríkasti stuðningurinn við þetta menntunarferli er ekki stutt einangrað námskeið sem kennarar sækja einn og einn út fyrir skólann heldur með starfsþróun sem sniðin er að þörfum hvers skóla og fer fram á vettvangi og á starfstíma skólanna. Viðmælendur leggja áherslu á að tengja þurfi starfsþróun betur við starfið í skólanum en nú er gert, það er að segja að starfsþróun verði virkari þáttur í skólaþróun. Þá er nefnt að skólar geti tekið að sér starfsþróun. Til dæmis skóli sem er kominn langt í

leiðsagnarmati eða skóli þar sem fagþekking í náttúrufræði er góð geta boðið næstu nágranna skólum sínum á námskeið. Þannig geti skólafólk lært hvert af öðru. Einnig er bent á að teymiskennsla geri mikið fyrir starfsþróun þar sem hún heppnast vel. Einn viðmælandinn leggur til að skólastarf sé skipulagt eins mikið og kostur er þannig að kennarar séu sem minnst einir, það er að segja að skipuleggja kennslu eins mikið sem teymiskennslu og mögulegt er.

Faggreinafélög kennara

Að mati viðmælenda þarf að efla faggreinafélög kennara og gera þau virkari í að bjóða upp á starfsþróunartilboð til dæmis í samstarfi við háskólana og nýja þjónustustofnun á sviði menntamála. Fram kom að Félag íslenskra sérkennara og samtök móðurmálskennara hafa verið nokkuð öflug, en virkja þurfi önnur faggreinafélög.

Kennarinn og skólastjórinn – starfsævilöng menntun

Að mati viðmælenda hafa kennarar ríkar skyldur til að uppfæra þekkingu sína og því ætti það að vera hluti af vinnuskyldum þeirra að stunda starfsþróun og aðstoða aðra. Að þeirra mati er það ekki fast í hendi þrátt fyrir ákvæði í kjarasamningum um að þeir eigi að verja 102 klst. í starfsþróun og/eða aukinn undirbúning. Bent er á að grunnmenntun kennara er aðeins byrjunin á menntunarferli sem stendur alla starfsævina. Einn viðmælandinn segir:

Og með fullri virðingu fyrir grunnnámi þá er kennarastarfið bara þannig að þú þarft að vera í öflugri starfsþróun alla starfsævina. Allar þessar skýrslur sem allar þessar nefndir hafa verið að leggja upp með, kemur fram að það þarf að gera starfsþróun að stærri þætti í kennarastarfinu. Það þarf að tengja hana betur símenntunaráætlunum hvers skóla.

Hann bætir við:

Forsenda framþróunar í skólamállum er að fólk hafi einhversstaðar svigrúm til þess að setjast niður, horfa aftur og meta og ígrunda. Kennarar þurfa að hafa þetta svigrúm. Þeir hafa það ekki nægilega í dag. Það þarf að stórauka þetta svigrúm til að setjast saman. Ræða málin og ákveða hvert skólinn á að stefna. Og hvað þarf að gera ef við ætlum að fara í einhverja ákveðna átt.

Til að ná þessu fram þyrfti að mati viðmælenda að byggja starfsþróun inn í daglegt starf með miklu markvissari hætti en nú er gert. Til dæmis með því að fjölga starfsdögum kennara. Er nefnt að leið til þess gæti verið að semja við þá um tilgreindan starfsþróunartíma, til dæmis eina viku í ágúst og/eða eina viku í júní sem yrði eyrnamerkt starfsþróun. Einn viðmælandinn veltir fyrir sér hvort hægt sé að semja við kennara um að annað vetrarleyfið fari í starfsþróun. Að mati viðmælenda þyrfti að huga að því að byggja starfsþróunina inn í kjarasamningana þannig að verulegur hagur sé af því að sækja sér starfsþróun, ekki bara faglegur heldur líka launalegur. Bent er á að þetta hefur að einhverju leyti verið tekið inn í kjarasamninga með námskeið sem veita ECTS einingar.

Viðmælendur benda á að starfsþróun kennara þurfi að vera markvissari og byggja á starfsþróunaráætlunum hvers skóla. Að skólinn þurfi að hafa eitthvað um þessa starfsþróun að segja. Er nefnt sem dæmi að skilgreina mætti 15% af starfi kennara sem starfsþróun og hluti af henni færi í það

sem er nauðsynlegt fyrir skólann og hluti í það sem annars vegar viðheldur og eykur sérfræðipækkingu kennara á sviði náms og kennslu og hins vegar til andlegrar og/eða líkamlegrar sjálfseflingar. Miðað við 36 stunda vinnuviku á ársgrundvelli samsvara 102 klst. sem ætlað er til starfsþróunar og/eða aukins undirbúnings skv. kjarasamningi, til rúmlega 2,5 vikna á ári.

Að mati viðmælenda þarf skólastjórinn að vera faglegur leiðtogi. Hann þarf að vera með puttann á púlsinum og hugsa um starfsþróunina heildrænt. Með öðrum orðum þarf hann að átta sig á hvað skólinn þarf til að þróa sig í starfi en ekki segja bara: „Nú eiga allir að fá námskeið í bekkjarstjórnun, eða allir á námskeið um einelti“ eins og einn viðmælandinn orðar það.

Fjármögnun starfsþróunar

Fjármögnun Sprotasjóðs hefur ekki þróast í takt við verðlagsþróun en það hefur fjármögnun Endurmenntunarsjóðs grunnskóla hins vegar gert eftir að fjármögnun hans varð hluti af tímabundinni breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna samkomulags um eflingu tónlistarnáms. Viðmælendur telja að þær aðferðir sem notaðar eru til að fjármagna starfsþróun séu hvorki hagkvæmar né sýnilegar.

Viðmælendur vilja sjá:

- Opinberir sjóðir, lögbundnir sem og kjarasamningsbundnir, þurfa að vera miklu öflugri en þeir eru núna. Þeir þurfa meðal annars að styðja við skólaþróun, menntarannsóknir, faggreinar, námssvið og doktorsnema sem síðar verða kennaramenntarar. Annað hvort þarf að stór auka fjármagn í Sprotasjóð og Endurmenntunarsjóð grunnskóla eða gera breytingar á hagnýtingu þess fjármagns sem er til staðar í gegnum lögbundna og kjarasamningsbundna sjóði. Það er hins vegar afar viðkvæm umræða sem ekki hefur náðst sátt um að fara í.
- Styrkja þarf samstarfsrannsóknir þar sem kennarar á vettvangi vinna saman með háskólakennurum að samþættu þróunar- og rannsóknarstarfi.
- Að allir kennarar, óháð skólastigi, hafi jafnt aðgengi að fjármagni og tækifærum til starfsþróunar.
- Að settir verði á laggimar sérstakir sjóðir til að styðja við stefnumarkandi ákvarðanir stjórnvalda svo sem við innleiðingu nýrrar menntastefnu og breytinga á lögum og aðalnámskrá þegar það á við. Einnig þurfa sveitarfélög að styðja við innleiðingar þegar þau endurskoða menntastefnur sínar eða standa fyrir öðru umbótastarfi í skólum.
- Tryggja þarf framtíð Menntafléttunnar.

Heildarendurskoðun á lögum um námsgögn

Viðmælendur eru sammála því að það vanti heildarstefnu um það hvert Ísland vilji stefna varðandi námsgögn. Engin heildarsýn er til um það hver eða hvernig á að fjármagna námsgögn fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla eða hver á að framleiða þau því það vantar kostnaðar- og aðgerðaráætlun þar að lútandi. Viðmælendur telja mikilvægt að lokið verði við vinnu sem hófst árið 2017 um endurskoðun á lögum um námsgögn. Markmiðið ætti að vera að allir nemendur í leik-, grunn- og framhaldsskólum hafi aðgang að fjölbreyttum, vönduðum íslenskum námsgögnum í samræmi við aðalnámskrá og sem koma

til móts við mismunandi þarfir nemenda, líka þeirra sem þurfa meiri aðstoð í námi og framúrskarandi nemenda. Einn viðmælandinn segir:

Ég held að það væri rosalega gott að stokka þessi lög um námsgögn upp. Opna þau lög alveg og horfa á þetta í samhengi því lög um námsgögn eru fyrst og fremst um grunnskólann. ... Þetta er alveg rosalega gamaldags að það sé bara hlutverk ríkisins að gefa út námsgögn í skyldunámi því að það eru allir í leikskólunum og þar gerast hlutimir.

Gerð og útgáfa námsgagna

Samhljómur er hjá viðmælendum um að til þess að tryggja gæði námsefnis og jafnræði nemenda þurfi að tryggja faglegt, miðlægt utanumhald, stýringu og eftirlit. Skoðun flestra er að námsgagnaútgáfan geti alveg eins verið í höndum annarra aðila en ríkisins. Viðmælandur leggja þó áherslu á að faglegt utanumhald um námsgagnagerð og að það námsefni sem gefið er út hafi hlotið viðurkenningu mennta- og barnamálaráðuneytis um að þau uppfylli ákveðin gæðaviðmið og séu í samræmi við aðalnámskrár. Einn viðmælandinn orðar þetta svo: „Það þarf meiri kraft og nýja hugsun í námsgagnaútgáfu á Íslandi. Einkaaðilar geta alveg átt erindi þar. Menn þurfa að skoða þetta mjög vandlega. Það gæti komið út kraftur í því að bjóða út efni“. Hann bætir við:

Það þarf að vera aðili sem sér um þessa faglegu þróun. Það þarf að styðja við kennarana. Við erum að auðvelda kennurum lífið með því að láta þá fá námsgögn. Það þarf að vera aðili sem hugar að þessu öllu. Hann þarf ekki endilega að framleiða sjálfur.

Annar segir: „Ég er nú bara svo gamaldags að mér finnst að þetta eigi að vera hlutverk ríkisins að halda utan um þetta en með aðkomu alls konar einkaaðila sem eru að semja“. Þriðji viðmælandinn bætir við:

Ég er hrifinn af því að hafa þetta miðstýrt. Af því að það er ekki bolmagn í svona litlu málsamfélagi, því að þá verða aldrei nein gæði í því. Og ef við ætlum að hleypa þessu út á almennan markað þá þarf jafnhliða að búa til eitthvað rosalegt apparat í gæðaeftirliti. Mér finnst peningum bara mikið betur varið í að búa til námsefni frekar en gæðaeftirlit með námsefninu, og mennta fólk til að gera gott efni.

Viðmælandur eru á einu máli um að námsgögn þurfi að fylgja samfélags- og nútímavæðingu. Að þeirra mati þarf að auka stafrænar lausnir. Það sem skipti mestu máli er að skólar geti valið úr vönduðum og fjölbreyttum námsgögnum fyrir allt nám og alla nemendur. Einn viðmælandinn orðar það svo: „Mér finnst aðalatriðið að það séu til námsgögn, að það séu framleidd námsgögn sem að henta skólunum“.

Viðmælandur benda á að í umræðu um það hvernig best er að haga útgáfu námsefnis fyrir skóla á litlu málsvæði eins og Íslandi þurfi að huga að mörgu. Meðal annars:

- Mikilvægt er að gæta þess að aðgengi að námsefni sé jafnt fyrir alla. Það felur í sér að allir nemendur á Íslandi eiga að geta gengið að nauðsynlegu námsefni án tillits til efnahags eða búsetu.
- Mikilvægt er að öllum greinum sé sinnt, hvort sem um er að ræða minni greinar, svo sem list- og verkgreinar, eða stærri greinar eins og íslensku, stærðfræði og ensku.
- Hafa þarf í huga að námsgagnaútgáfa er samofin námskrárgerð.

- Námsgagnaútgáfa tekur miklum breytingum með þróun upplýsingatækni, kennsluhugbúnaði og rafrænni útgáfu. Því þarf að fylgjast vel með framförum í kennslufræði og tækni.
- Náms efni er samofið kennslufræði og þeim aðferðum sem beitt er við kennslu. Þessu fylgir að huga þarf að kennsluleiðbeiningum svo kennarar geti nýtt sér náms efni sem skyldi.
- Námsgögn þurfa að uppfylla gæðaviðmið sem eru í samræmi við aðalnámskrá, hvort sem þau eru gefin út af ríkinu eða af almennum útgefanda.

Að byggja upp þekkingu í námsgagnagerð

Viðmælendur benda á að byggja þarf upp þekkingu í námsgagnagerð þar sem fáir sérfræðingar eru á Íslandi í námsgagna- og námskrágerð. Einn viðmælandinn orðar það þannig: „Hvaða þekking er til í landinu okkar um námsefnisgerð? Það var fólk sem kenndi námskrágerð og námsefnisgerð. Nú er bara erfitt að halda úti svoleiðis námskeiðum af því að það er ekki til fólk til að kenna það“. Annar viðmælandi bætir við: „Það þarf að þjálf og rækta höfunda“.

Heildarsýn yfir námsgögn

Viðmælendur benda á að það vanti eitthvað kerfi sem heldur utan um gerð og útgáfu námsgagna og hefur yfirsýn yfir hvaða námsgögn er verið að nota í skólum landsins og frá hverjum. Einn viðmælandinn tekur svo til orða:

Það er svo lítið vitað um námsgögn. Hvað er verið að nota? Hversu mikið fjármagn fer í þetta? Ég held að enginn hafi yfirsýn. Ekki heldur Menntamálastofnun, sem ætti að hafa hana. Hvað er í notkun í skólunum? Hvað er keypt á almennum markaði? Hvað er búið til á staðnum og fyrir hverja? Þetta ætti að vera í svona reglubundinni upplýsingasöfnun. ... [Það þarf að vera] miðstýrð stofnun sem hefur gæðaeftirlit með námsefni, hvort sem það er gefið út af einkaaðilum eða opinberum og yfirsýn yfir hvað skólarnir eru að nota.

Fjármögnun námsgagna

Viðmælendur telja brýnt að auka fjármagn til námsgagnaútgáfu verulega og benda á að fjármögnun Próunarsjóðs námsgagna og Námsgagnasjóðs hefur ekki þróast í takt við verðlagsþróun og að Menntamálastofnun er vanfjármögnuð.

- Það þarf að auka fjármagn til *nýrrar þjónustustofnunar á sviði menntamála* svo hún geti sinnt lögbundnu hlutverki við útgáfu námsgagna og fylgt eftir stafrænni þróun og komið til móts við fjölbreytilegan nemendahóp.
- Það þarf að auka fjármagn til *Próunarsjóðs námsgagna* til að gera einstaklingum kleift að koma að námsgagnagerð. Einnig þyrfti að skoða umgjörð í kringum sjóðinn svo styrkþegi geti fylgt námsefni sínu úr hlaði og gefið það út. Einn viðmælandinn orðar það svo: „Það þarf að stór auka fjármagn í Próunarsjóð námsgagna. Þannig að kennarar geti sótt upphæðir sem skipta máli til þess að semja námsgögn. Taka sér leyfi eða minnka starfshlutfall til þess að sinna námsefnisgerð“. Annar bætir við: „Eins og varðandi Próunarsjóð námsgagna. Menn fá smá styrk til að búa til eitthvað námsgagn en engan styrk til að gefa út“. Vísbandingar eru um að

ákveðið hlutfall verkefna sem fá styrk úr Þróunarsjóði námsgagna séu aldrei kláruð. Mikilvægt er að girða fyrir það.

- Það þarf að auka fjármagn til Námsgagnasjóðs til að tryggja aukið svigrúm skóla til námsgagnakaupa. Einn viðmælandinn veltir fyrir sér af hverju Námsgagnasjóður sé aðeins fyrir eitt skólastig. Hann segir: „Af hverju er hann [Námsgagnasjóður] ekki fyrir leikskólann líka? Ég skil það ekki. Af hverju er ekki Námsgagnasjóður fyrir leikskólann og framhaldsskólann?“

Ný þjónustustofnun á sviði menntamála áður Menntamálastofnun

Við stofnun Menntamálastofnunar 2015 stóðu væntingar til þess að hún myndi sinna stefnumótunar-, stuðnings- og þjónustuhlutverki sem kallað hafði verið eftir. Sú varð hins vegar ekki raunin og varð formlegt stjórnsýsluhlutverk ráðandi í starfsemi hennar. Má það að einhverju leyti rekja til lagarammans um hana. Ákveðið hefur verið að Menntamálastofnun verði lögð niður í núverandi mynd og að í hennar stað verði sett á fót ný þjónustustofnun á sviði menntamála sem fari með þjónustu, ráðgjöf og stuðning við skólaþróun og skólaþjónustu þvert á skólastig (munnlegar heimildir, desember 2022). Viðmælandur binda miklar vonir við þær breytingar sem eru í farvatninu með nýrri þjónustustofnun á sviði menntamála og hafa miklar væntingar um hlutverk og ábyrgð hennar. Einn viðmælandinn bendir á að fjölmörgum spurningum þurfi hins vegar að svara, hann segir:

Þá verður ríkið að ákveða hvaða forgang það ætlar að láta þessa stofnun hafa. Á hún að gefa út námsgögn? Á hún að meta skólastarf? Á hún að ráðleggja kennurum og starfsfólki skóla? Á það að vera í öllum greinum eða bara almennt?

Viðmælandur sjá hina nýju stofnun fyrir sér sem þjónustustofnun en eru þó ekki á einu máli um hvaða verkefnum hún ætti að sinna. Til dæmis sjá sumir fyrir sér að hún hafi mjög afgerandi leiðtogahlutverk í því að útvega öllum skólastigum, það er að segja leik-, grunn- og framhaldsskólum, gæða námsefni í fjölbreyttu formi auk þess að annast ytra mat í skólum. Á meðan aðrir telja mikilvægt að aðskilja námsgagna- og matsþáttinn og sjá fyrir sér sjálfstæða matsstofnun menntamála. Því er mikilvægt að við undirbúning stofnunar hennar verði haft viðtækt samráð við hagsmunaaðila líkt og gert hefur verið í vinnu um framtíð skólaþjónustunnar.

Eftirfarandi tillögur komu fram í samtölunum:

- Að hún verði miðstöð þekkingar og búi yfir góðri heildarsýn á skólastarfið í landinu, hafi yfirsýn allt frá námskrá yfir í framkvæmd skólastarfs.
- Að hún verði miðstöð starfsþróunar í samstarfið við háskólana og faggreinafélög kennara.
- Að hún veiti stuðning við innleiðingu nýrra fyrirmæla, breytinga á lögum, reglugerðum og aðalnámskrá.
- Að hún verði í fararbroddi með ýmis átaksverkefni.
- Hugsanlega ætti Menntafléttan að heyra undir hana.
- Hugsanlega ætti umsýsla Þróunarsjóðs námsgagna og Námsgagnasjóðs að heyra undir hana.
- Að þar starfi leiðtogar á hverju námssviði og/eða faggrein, svo sem í læsi, tölvumálum, sjálfbærni, sviðslistum, dönsku, náttúrufræði, umhverfismennt og svo framvegis, sem bæru ábyrgð á að byggja upp faglega umræðu hjá hverju námssviði og skipuleggja starfsþróun.

- Að hún verði bakhjarl skólaþjónustu sveitarfélaganna. Settur er fyrirvari um að minnstu sveitarfélögin taki sig saman um skólaþjónustu, því ef það er ekkert „millistykki“ á milli hinnar nýju stofnunar og skólanna þá verða sérfræðingar hennar á fullu inni í litlu skólunum og gera lítið annað.
- Að hún útvegi námsgögn fyrir öll skólastig, jafnvel í samstarfi við útgefendur á almenna markaðinum, og sinni gæðaeftirliti með gerð námsefnis með það að markmiði að námsgögn sem skólar kaupa og nota uppfylli þær kröfur sem settar eru fram í aðalnámskrám.
- Að hún fylgi nýju námsefni eftir með fræðslu- og kynningarstarfi.

Ytra mat

Að mati viðmælenda þarf að efla ytra mat og ef vel ætti að vera þyrfti það að fara fram á 3-5 ára fresti. Með því móti fær ráðuneytið vitneskju um það hvernig sveitarfélög og einstaka skólar framfylgja stefnunni sem mörkuð er í lögum og aðalnámskrá. Einn viðmælandinn orðar það svo: „Ríkið þarf að vita hvernig sveitarfélögin eru að rækja hlutverk sitt“.

Skiptar skoðanir eru hins vegar á því hvar ytra matið á heima, það er að segja hvort ný þjónustustofnun á sviði menntamála eigi að annast það, sérstök matsstofnun eða deild innan mennta- og barnamálaráðuneytis. Einn viðmælandinn orðar það svo: „Það var ógæfuskrif ... aldrei vit í því að Menntamálastofnun skyldi eiga að vera líka matsstofnun. Gefa út námsefni sem er notað í skólum og fara svo í skóla og meta það. Þetta gengur ekki upp“. Annar viðmælandi er ósammála þessu og segir: „Það voru þó ekki mistök að sameina þessar stofnanir en ekki var nægilega vel að verki staðið“.

8 Lærdómurinn

Viðmælendur voru spurðir um það hvað mætti læra af yfirfærslu grunnskólans til að geta hagnýtt reynsluna til þess að styðja við árangursríka innleiðingu nýrrar menntastefnu til 2030, nýrra laga um samþætta þjónustu í þágu farsældar barna og aðgerðir í byggðaáætlun fyrir árin 2022-2036 er lúta að menntun og fræðslu.

Að mati viðmælenda er erfitt að draga beinan lærdóm af flutningnum þar sem aðstæður eru allt aðrar núna en voru þá og svo margt annað sem hefur gerst sem að hluta til er eðlileg þróun. Viðmælendur benda á að starf grunnskólakennara hefur breyst mjög mikið frá því grunnskólinn færðist yfir til sveitarfélaganna og að ekki sé hægt að bera saman að vera nýútskrifaður kennari í dag og þá. Þetta er orðinn allt annar starfsvettvangur. Því til stuðnings er til dæmis nefnt fjölgun barna af erlendum uppruna, skóli án aðgreiningar, tölvu- og upplýsingatækni, kröfur foreldra og mikil neikvæð umræða um skólamál. Viðmælendur tiltaka þó nokkur atriði sem hefði mátt gera betur og draga af því lærdóm.

Viðmælendur eru á því að það hafi verið vanhöld af hálfu ríkisins hvernig var stutt við innleiðingu laganna og að fylgjast með hvernig tókst til. Einn viðmælandinn kemst svo að orði: „Þegar grunnskólinn er fluttur er næstum eins og ráðuneytið segi bara: „Bless, þið sjáið bara um þetta““. Annar viðmælandi upplifir að viðhorf 18 manna nefndarinnar hafi verið svolítið á þá leið að ríkið ætti ekki að gera neitt. Bent er á að ekki hafi að öllu leyti verið hugsað til enda hvernig sveitarfélög ætluðu að vinna vinnuna eftir að þau voru komin með þetta allt í fangið. Einn viðmælandinn segir: „Það sem menn flöskuðu

svólítið á var að gera ráð fyrir að hlutirnir gerðust bara svólítið af sjálfu sér. Þannig að þetta væri búið og svo áttu hlutirnir bara að gerast af sjálfu sér, sem að gerðist ekki“. Þetta er svólítið íslenska leiðin. Það falla oft fögur orð um góðar stefnur, en svo vantar úthald og seiglu til að fylgja þeim eftir. Svipað virðist hafa átt sér stað við stofnun Menntamálastofnunar. Í úttekt Ríkisendurskoðunar (2021) á Menntamálastofnun kemur fram að hún og mennta- og menningarmálaráðuneytið höfðu ólíka sýn á fjármögnun verkefna og segir í skýrslunni að mikilvægt sé að komast að sameiginlegum skilningi. Annað dæmi um skort á samtali og sameiginlegum skilningi kemur fram í svörum skólastjóra í könnun Ríkisendurskoðunar (2021) þar sem kemur fram að ekki hafi verið ljóst í upphafi hvort ríki eða sveitarfélög ættu að bera meginábyrgð á innleiðingu aðalnámskrár grunnskóla sem kom út 2011, almennur hluti, og 2013, greinasvið. Bent er á að ferlið við innleiðingu hæfnimiðaðs mats hefði tekið of langan tíma og sé í raun ólokið. Að mati skólastjóra vantar stefnumótun af hálfu stjórnvalda og að skýra þurfi hver skuli gegna því hlutverki að fræða og styðja skólaumhverfið. Taka viðmælendur undir þetta sjónarmið. Einn orðar þetta svona:

Það þarf að vera til leið til að meta kerfið og bregðast við stefnumörkun ef eitthvað fer úrskeiðis eða ef menn eru ekki á réttri leið. Ég held að við höfum brugðist þarna. Það þurfti alltaf að passa upp á að ríkið sinnti því. Það er allt of sjaldan að menn afli gagna og meti hvernig hafi til tekist. ... Menn þurfa að afla gagna, upplýsinga, þekkingar um það hvernig hlutirnir eigi að ganga fyrir sig og meta það og læra af reynslunni.

Á tíunda áratugnum lögðust í rauninni af þrjú kerfi, það er að segja störf námstjóra í kringum 1990, fræðsluskrifstofur við flutninginn og endurmenntunarnámskeið KHÍ upp úr 1999 og það var ekkert sem tók við. Það hefur til dæmis leitt til þess að starfsþróun kennara og skólastjórna er handahófskennd, hún er fjarlægari vettvangi en hún var og yfirlit yfir starfsþróun er takmörkuð. Einnig hefur ráðgjöf í einstaka námsgreinum fallið milli skips og bryggju. Leiða má að því líkum að dreifstýringin hafi gengið of langt. Viðmælendur benda á að rauði þráðurinn í aðdraganda flutningsins og eftir hann hafi verið sjálfsforræðisréttur sveitarfélaganna. Það mátti helst ekkert gera sem myndi binda hendur sveitarfélaganna að einu eða neinu leyti og að þau yrðu að fá frið til þess að þróa þetta sjálf. Viðmælendur tala um skort á samtali og því að allir hagsmunaaðilar hafi fengið að taka þátt í ferlinu frá upphafi. Einn viðmælandinn orðar það svo: „Það þarf líka að treysta fagfólki að sitja við borðið þar sem ákvarðanir eru teknar. Ekki bara inni í skólastofnunni“.

Að mati viðmælenda hefði þurft að hugsa betur faglega þjónustu við smærri sveitarfélög. Bent er á að sveitarfélögin voru, og eru enn þann dag í dag, misjafnlega í stakk búin til að veita þjónustuna. Viðmælendur eru á því að það megi greina ávinning í stærstu og öflugustu sveitarfélögunum en í sumum þeim fámennari hafi þróunin orðið til hins verra. Einn viðmælandinn orðar þetta svona: „Það brennur svo ofboðslega á mér þessi mismunur og þetta getuleysi lítilla sveitarfélaga til að gera eitthvað í skólamálu. Það er bara ekkert. Þau hafa ekki upp á neitt að bjóða“. Einnig er bent á faglegan stuðning Reykjavíkurborgar við kennara til dæmis í gegnum Mixtúru, Miðju máls og læsis, Miðstöð útivistar og útináms og Jafnréttisskólann, sem flest minni sveitarfélög hafa ekki bolmagn til að bjóða. Einn viðmælandinn bendir á að fullyrða megi að nemendur og starfsmenn grunnskóla landsins sitji ekki allir við sama borð. Hann bætir við: „Mín skýring er sú að allt sem hefur misfarist í þessari þróun er að sveitarfélögin eru allt of mörg“. Viðmælendur segja að lærdómurinn sé að setja ekki upp of litlar og veikburða einingar sem eiga að styðja við skólana. Vill einn viðmælandinn meina að það sé helsti veikleiki menntakerfisins í dag. Annar viðmælandi bætir við: „Í svona litlu landi, sem er eins og ein borg í Evrópu, það eru takmörk fyrir því hvað er hægt að dreifa mikið verkunum“.

Viðmælendur eru almennt á því að sveitarfélög hafi lagt miklu meira fjármagn í grunnskólann heldur en ríkið gerði nokkurn tímann. Að þeirra mati má jafnframt 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. Bent er á að sambandið á milli þeirra sem ákvarðanir taka og íbúanna verður miklu nánara þegar um er að ræða nærþjónustu. Einn viðmælandinn orðar þetta svona:

Þegar nærþjónustan kemur svona til sveitarfélaga þá bara verður einhver bólgnun, það aukast útgjöldin af einhverjum orsökum. ... Ég held að það sé þessi nánd við þjónustuþega. Það er svo erfitt að segja nei. Og síðan er náttúrulega alveg típískt 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.

Annar segir:

Það vissu auðvitað allir að með því að færa þjónustuna nær þá yrðu ríkari kröfur sem yrði erfiðara fyrir sveitarfélögin að standa gegn. Það verður erfiðara að standa gegn kröfum um aukið fjármagn. Enda held ég að víða í sveitarfélögunum hafi farið meira fjármagn til grunnskólanna en gert hafði verið ráð fyrir, kannski á kostnað þess sem stóð utan við svo sem skólaþjónustuna og starfsþróun.

Viðmælendur leggja ríka áherslu á að kostnaðarmatið þurfi að vanda. Þegar verkefni færast frá ríki til sveitarfélaga þarf að huga að því að engir fjárlagaliðir verði eftir sem skilja eftir sig grá svæði eins og gerðist með Vistheimilið Bjarg. Ríkið þarf að bera ábyrgð á því að draga fram alla kostnaðarliði. Sveitarfélögin eru háð upplýsingum sem þau fá frá ríkinu og hafa ekki forsendur til að fara í sjálfstæðar skoðanir. Við kostnaðarmatið þarf að teikna upp tímasetta aðgerðaáætlun. Það þarf að horfa til spár um hvar gæti orðið vöxtur, hafa einhverja framtíðarsýn og teikna upp sviðsmyndir. Einnig þarf að setja upp vöktun, eitthvað ferli þar sem fylgst er með innleiðingunni og framvindunni. Kostnaðarmat og aðgerðaáætlun þurfa að taka mið af verðlagsþróun. Það þarf að hafa endurskoðunarákvæði og úrræði strax ef kostnaður hefur verið of eða van metinn. „Ekki setja þetta í einhverjar nefndir sem tekur tvö ár að semja um ... Það verður að vera meiri viðbragðsflýttir og svona einhver farvegur sem tekur ákvörðun“ eins og einn viðmælandinn orðar það.

Viðmælendur benda á að vanda þurfi skurðpunktinn sem kostnaðarmatið byggir á. Bent er á að fyrir flutninginn hafði verið búið að spara undanfarin ár í ýmsum kostnaðarliðum. Gefið var í skyn að fjárveitingar ríkisins til grunnskólans hafi verið skornar svo við nögl að skólalald væri langt frá því að vera í samræmi við gildandi grunnskólalög. Einnig var bent á að laun grunnskólakennara höfðu hækkað um 1,7% á árunum 1991 til 1995. Kom sú hækkun í kjölfar miðlunartillögu ríkissáttasemjara þar sem kennarar greiddu atkvæði gegn verkfalli 1992 eða 1993. Þetta gæti hafa verið kveikjan að því kjarabáli sem varð 1995, 1997 og 2000. Grunnskólinn var fluttur til sveitarfélaga í þessu umhverfi og leiða má að því líkur að launahækkanir grunnskólakennara sem lentu á sveitarfélögum hafi orðið meiri en spár gerðu ráð fyrir.

Einnig er bent á mikilvægi samræmdar skráningar og að sveitarfélög bókfæri hlutina eins. Það þyrfti að búa til bókhaldslykla sem allir ættu að fara samvisskusamlega eftir. Reikningsskila- og upplýsinganefnd innviðaráðuneytisins þyrfti að koma að því að fylgja eftir samræmdu bókhaldi sem ekki hefur verið gert til þessa. Með því móti veður auðveldara að fylgjast með ýmsum kostnaði til dæmis til starfsþróunar

og kaupa á námsgögnum. Þessi umræða er ekki ný af nálinni. Til dæmis skrifaði Þórður Skúlason, þáverandi framkvæmdastjóri sambandsins, í Sveitarstjórnarmál 1995 (bls. 155):

Vegna hagsmunagæslu fyrir sveitarfélögin er mjög mikilvægt að á einum stað liggi fyrir í gagnagrunni glöggar upplýsingar um allan rekstrarkostnað skólanna og þó sérstaklega launakostnað vegna einstakra launabátta. Slíkur gagnagrunnur er grundvallaratriði varðandi það að fylgjast með í framtíðinni hvernig til hefur tekist varðandi flutning verkefnisins og tekjustofna og þar þurfa að koma fram á hverjum tíma nýjar upplýsingar um allar hagstærðir í rekstri skólanna.

9 Tillögur

Markmið þessarar úttektar var 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 aðgerðir 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. Sjónum var beint að faglegri og fjárhagslegri þróun vegna gerðar og útgáfu námsgagna í grunnskólum annars vegar og starfsþróunar kennara og skólastjórnenda grunnskóla hins vegar, á þeim 25 árum sem liðin eru frá yfirfærslu grunnskólans til sveitarfélaga, eða frá árinu 1996 til 2021. Þær tillögur sem hér eru settar fram byggja á þeirri vinnu, það er að segja greiningu á fyrirliggjandi gögnum svo sem rannsóknum, skýrslum og greinum, ásamt viðtölum við tíu einstaklinga. Tillögunum er skipt í níu flokka 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. Með tillögunum eru annars vegar settar fram ábendingar um aðgerðir sem grípa þarf til svo koma megi þeim í framkvæmd og hins vegar tillögur að ábyrgðaraðilum við framfylgd þeirra. Er það sett fram til viðmiðunar þar sem ábyrgðaraðilar kunna til dæmis að breytast eftir hlutverki nýrrar þjónustustofnunar á sviði menntamála og/eða ef eigendum skýrslunnar sýnist annað. Þá er rétt að taka fram að tillögurnar hafa ekki verið kostnaðarmetnar enda var það ekki hluti af samkomulagi þessarar úttektar. Hins vegar er hvatt til þess að gert verði kostnaðarmat varðandi þær tillögur sem hér eru settar fram og tímasett aðgerðaráætlun þar sem skýrt er kveðið á um ábyrgðaraðila.

Menntun er hornsteinn samfélagsins og er lykill að tækifærum framtíðar. Ábyrgð ríkis og sveitarfélaga er mikil enda móta þau lagaramma og skipulag menntakerfisins ásamt því að fjármagna það. Framtíðarsýn og meginmarkmið byggðaáætlunar fyrir árin 2022-2036 er að grunnþjónusta verði veitt íbúum sem mest í nærsamfélaginu og að jafna tækifæri allra landsmanna til atvinnu og þjónustu, jafna lífskjör og stuðla að sjálfbærri þróun byggðalaga um land allt (Þingskjal nr. 799/2021-2022). Lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna (nr. 86/2021) er ætlað að stuðla að farsæld barna. Samkvæmt 2. gr. laganna ná lögín til einstaklinga undir 18 ára sem dvelja á yfirráðasvæði íslenska ríkisins. Framtíðarsýn menntastefnu til ársins 2030 byggist á einkunnarorðunum *framúrskarandi menntun alla ævi* (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2021-a). Það er sammerkt með þessum stefnum að þær ná til allra skólastiga. Samræmist það lögum nr. 95/2019 um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leik-, grunn- og framhaldsskóla 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. Með það að leiðarljósi er tillögunum sem settar eru fram í þessari skýrslu 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.

1. Ríkið

Ríkið þarf að axla meiri ábyrgð varðandi starfsþróun kennara og skólastjórnenda. Menntastefna ætti að innihalda stefnu um starfsþróun kennara og skólastjórnenda sem síðan endurspeglast í stefnu sveitarfélaganna og skólanna. Mennta- og barnamálaráðuneytið þarf að hafa yfirsýn yfir málaflokkinn og bera ábyrgð á stefnumótun og eftirliti.

Þegar settar eru fram stefnur í menntamálum af hálfu stjórnvalda, þeim breytt, gefin út ný námskrá eða unnið að átaksverkefnum hefur oft vantað upp á eftirfylgni og fræðslu til þeirra sem eiga að framfylgja málum. Þetta hefur orðið til þess að árangurinn verður ekki eins góður og skildi. Mikilvægt er að vinna að slíkum breytingum í góðu samráði við hagsmunaaðila. Má leiða að því líkum að betri ákvarðanir verði teknar enda sýnir reynslan að það er hægt að eyðileggja góð mál með því að hafa ekki samráð. Ríkið getur ekki „hent barninu frá sér“ til þeirra sem eiga að framfylgja málum. Það verður að halda samtalinu og afskiptum áfram.

Könnun sem Ríkisendurskoðun gerði á meðal skólustjóra grunnskóla gefur til kynna að ánægja hafi verið með „læsisverkefnið“ (Ríkisendurskoðun, 2021). Haustið 2015 gerðu mennta- og menningarmálaráðuneytið og sveitarfélög með sér Þjóðarsáttmála um læsi með það að markmiði að öll börn geti við lok grunnskóla lesið sér til gagns. Verkefnið er hluti af aðgerðaáætlun í kjölfar Hvítbókar um umbætur í menntun (Stjórnarráð Íslands, e.d.-e). Í skýrslu Ríkisendurskoðunar (2021) kemur fram að aðrir hagsmunaaðilar hafa einnig hrósað verkefninu og telja það vera fyrirmynd að verklagi sem mætti nýta í öðrum verkefnum þar sem Menntamálastofnun er í ráðgjafarhlutverki við skóla og sveitarfélög. Má þar nefna ýmis átaksverkefni og innleiðingu aðalnámskrár.

Aðgerð 9 í fyrstu aðgerðaáætlun menntastefnu 2030 fjallar um vönduð náms- og kennslugögn fyrir allt menntakerfið (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2021-b). Setja þarf heildarstefnu um námsgögn á Íslandi sem nær til leik-, grunn- og framhaldsskóla. Núverandi löggjöf einstakra skólastiga fjallar með mismunandi hætti um námsgögn og samkvæmt núverandi skipan er umfjöllunin að mestu bundin við grunnskólastigið (sbr. lög um námsgögn nr. 71/2007). Breytingar á fyrirkomulagi námsgagna kalla þar af leiðandi á endurskoðun rammalaga um námsgögn auk breytinga á viðeigandi sérlögum.

Eitt af hlutverkum Menntamálastofnunar er að sinna ytra mati á skólunum. Stofnunin hefur þó ekki valdheimildir til að fylgja eftir ábendingum sínum og tillögum til úrbóta (Ríkisendurskoðun, 2021). Ýmsir hafa bent á að óljóst er í lögum um grunnskóla (nr. 91/2008) hvort sveitarfélög eða ríki eigi að bera ábyrgð á ytra mati í skólum (sbr. gr. 37 og 38). Einnig hefur verið bent á að eftirlit framkvæmdaáðila með sjálfum sér geti ekki verið mjög virkt (Hrólfur Kjartansson, 1995). Samkvæmt lögnum er markmið mats og eftirlits með gæðum starfs í grunnskólum meðal annars að auka gæði náms og skólastarfs og stuðla að umbótum. Því er einnig ætlað að tryggja að réttindi nemenda séu virt og að þeir fái þá þjónustu sem þeir eiga rétt á samkvæmt lögum. Auk þess skal ytra mat tryggja að starfsemi skóla sé í samræmi við ákvæði laga, reglugerða og aðalnámskrá (sbr. gr. 35). Núverandi löggjöf einstaka skólastiga fjallar með mismunandi hætti um ytra mat. Lögbundið er að meta framhaldsskóla á fimm ára fresti en ytra mat á leik- og grunnskólum er ekki tímasett með sama hætti í lögum. Fjármagn til ytra mats grunnskóla hefur verið af skornum skammti. Þá hefur ytra mati á leikskólum vart verið sinnt en ytra mat fer reglulega fram á framhaldsskólum (Ríkisendurskoðun, 2021).

Tillaga 1.1: Samráð við hagsmunaaðila verði tryggt þegar fyrirhugaðar eru breytingar á lögum, reglugerðum, námskrám og/eða stefnum og við innleiðingu átaksverkefna.

Aðgerð: Við stefnumarkandi ákvarðanir stjórnvalda þurfa að vera virkir samráðsferlar þar sem þátttaka helstu hagsmunaaðila er tryggð. Einnig þarf að bjóða hagsmunaaðilum og almenningsi að taka þátt í stefnumótun, reglusetningu og ákvarðanatöku opinberra aðila (sbr. samráðsgáttin og þjóðfundir).

Ábyrgðaraðilar: Mennta- og barnamálaráðuneytið.

Tillaga 1.2: Ávallt sé gert ráð fyrir starfsþróun kennara, skólustjórnenda og annarra starfsmanna skóla í tengslum við innleiðingu stefnu í menntamálum og/eða breytingum á henni.

Aðgerð: Vinna þarf aðgerðaáætlanir um innleiðingu samhliða stefnumótun í menntamálum. Til að tryggja framgang þeirra þarf aðgerðaáætlun ávallt að fela í sér starfsþróun kennara og skólustjórnenda eða þeirra sem við á. Aðgerðaáætlun þarf að vera tímasett, ljóst hver ber ábyrgð á hverju, hún kostnaðarmetin og með endurskoðunarákvæði. Ráðuneytið þarf jafnframt reglulega að gera úttektir á innleiðingu á stefnum.

Ábyrgðaraðilar: Mennta- og barnamálaráðuneytið í samvinnu við hagsmunaaðila.

Tillaga 1.3: Heildarendurskoðun fari fram á lögum um námsgögn.

Aðgerð: Ljúka þarf vinnu við heildarendurskoðun á lögum um námsgögn, nr. 71/2007, með það að markmiði að allir nemendur í leik-, grunn- og framhaldsskólum hafi aðgang að fjölbreyttum, vönduðum íslenskum námsgögnum í samræmi við aðalnámskrá og sem koma til móts við mismunandi þarfir nemenda. Ný lög taki betur mið af stafrænu umhverfi náms, þar með talið gæða- og áhættumati kennsluhugbúnaðar.

Ábyrgðaraðilar: Mennta- og barnamálaráðuneytið.

Tillaga 1.4: Sett verði samræmd löggjöf um ytra mat fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla og hlutverk og ábyrgð ríkis og sveitarfélaga á ytra mati verði skýrt.

Aðgerð: Setja þarf samskonar ákvæði um ytra mat í lög um leik-, grunn- og framhaldsskóla og tryggja að skólarnir verði metnir með reglubundnum hætti. Mikilvægt er að skýra hlutverk og ábyrgð ríkis, sveitarfélaga og Menntamálastofnunar (eða þeirrar ríkisstofnunar sem sér um mat á skólasterfi).

Ábyrgðaraðilar: Mennta- og barnamálaráðuneytið í samstarfi við hlutaðeigandi aðila.

2. Skipulag starfsþróunar

Starfsþróun kennara hefur lengi verið í lausu lofti og ekki liggur ljóst fyrir hver á að bera ábyrgð á henni. Móta þarf langtímamarkmið um starfsþróun. Skortur í heildarskipulagi veldur því að starfsþróun verður ekki nógu markviss. Mikill munur er á björgum og tækifærum til starfsþróunar milli sveitarfélaga þar sem þau eru missterk hvað varðar fjárhagslega stöðu, íbúafjölda og faglega burði. Uppi eru sjónarmið um að skólar séu of litlar einingar til að sjá um starfsþróun fyrir allan starfsmannahópinn.

Nefndin sem fjallaði um fagleg málefni vegna flutnings grunnskólans til sveitarfélaga lagði til að hver skólamálastofa myndi þjóna að lágmarki 1500-2000 nemendum. Það varð hins vegar ekki raunin og eru víða um land of litlar og veikburða einingar sem hafa það hlutverk að styðja við skólana eða jafnvel engar í sumum sveitarfélögum. Íslenska menntakerfið er ekki stórt í sniðum, rétt eins og meðalstórt fræðsluumdæmi í öðrum löndum, og því takmörk fyrir því hvað hægt er að dreifa verkefnum víða. Því er mikilvægt að sveitarfélög og/eða skólar auki með sér samvinnu til að verða öflugri einingar. Fyrsta stoðin í Menntastefnu 2030 (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2021-a) fjallar um jöfn tækifæri og ber vott um hversu ríka áherslu íslensk stjórnvöld leggja á að allir hafi jöfn tækifæri til menntunar og jöfnun aðstöðumunar milli þéttbýlis og dreifbýlis. Meginmarkmið byggðaáætlunar fyrir árin 2022-2036 (Þingskjal nr. 799/2021-2022) eru af sama meði þar sem lögð er áhersla á að grunnþjónusta verði veitt íbúum sem mest í nærsamfélaginu óháð búsetu. Í lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna (nr. 86/2021) er bent á að sveitarfélögum er heimilt að hafa samvinnu um verkefni og að mynda sérstök þjónustusvæði um verkefni. Ein af megin niðurstöðum þessarar úttektar 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.

Samstarfsráð um starfsþróun kennara og skólastjórnenda ásamt forverum þess, hafa með störfum sínum sannað gildi sitt sem mikilvægur samstarfsvettvangur ólíkra aðila um starfsþróun. Innan þessara ráða hafa hugmyndir náð að þroskast í samneyti við helstu hagsmunaaðila sem koma að starfsþróun kennara og skólastjórnenda sem hefur greitt götu þess sem er að gerast í starfsþróunarmálum í dag. Mikilvægt er að halda samtalinu áfram með formlegum hætti. Samstarfsvettvangur af þessu tagi er mikilvægur hluti af stoðkerfi við starfsþróun kennara og skólastjórnenda. Samstarfsráð um starfsþróun kennara og skólastjórnenda (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2019) lagði áherslu á að tryggja þyrfti að kennararáð tæki við öllum verkefnum þess, með það að markmiði að viðhalda samtalinu og til að vinna starfsþróun markvisst brautargengi. Mennta- og barnamálaráðherra skipar kennararáð samkvæmt ákvæði 7. gr. laga nr. 95/2019 um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leik-, grunn- og framhaldsskóla. Lagði samstarfsráð til að það myndi starfa áfram þar til kennararáð hefði tekið formlega við verkefnum þess. Það varð ekki raunin. Einhverjar af tillögum samstarfsráðs eru undir hatti menntastefnunnar en öðrum hefur ekki verið komið í farveg. Margar tillögur sem hér eru settar fram eru sambærilegar þeim sem koma fram í skýrslu samstarfsráðs og því ljóst að mikilvægt er að vinna áfram með málefni og tillögur þess.

Ábyrgð og framkvæmd starfsþróunar dreifist á margar hendur. Ákvæði um starfsþróun í lögum, reglugerðum og kjarasamningum eru misjöfn eftir skólastigum. Það veldur því að starfsþróun verður ekki nógu markviss. Í lögum um leikskóla og grunnskóla eru almenn ákvæði um starfsþróun kennara og stjórnenda og starfsþróunaráætlanir. Í lögum um grunnskóla og framhaldsskóla er fjallað um námsleyfi og námsorlof kennara og skólastjórnenda. Samkvæmt kjarasamningum grunnskóla- og framhaldsskóla er áætlaður ákveðinn tími til starfsþróunar á meðan kennarar leikskóla hafa ekki skilgreindan tíma til starfsþróunar. Kallað er eftir að skapaðar verði jafnar aðstæður og möguleikar kennara til starfsþróunar óháð skólastigi, faggrein og búsetu. Rétt er að minna á að mörg sveitarfélög bjóða upp á starfsþróun fyrir sína skóla umfram lagalegar- og kjarasamningsbundnar skyldur.

Í þeirri vinnu sem framundan er við innleiðingu laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, menntastefnu 2030 og byggðaáætlunar er mikilvægt að sjónarmið um starfsþróun 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. Efla þarf markvissa notkun starfsþróunaráætlana í skólum með nánu samstarfi þeirra sem málið varðar þar sem tekið er tillit til mismunandi þarfa kennara og skóla. Nauðsynlegt er að tryggja framboð á vandaðri starfsþróun fyrir allt starfsfólk skólanna og skapa aðstæður til að sækja hana.

Tillaga 2.1: Hvatt er til þess að sveitarfélög sameinist í auknum mæli um starfsþróun og skólaþjónustu.

Aðgerð: Sveitarfélög auki með sér samvinnu til að verða öflugri einingar. Skólar eru einnig hvattir til að hafa með sér aukið samstarf um starfsþróun fyrir starfsmenn.

Ábyrgðaraðilar: Sveitarfélög, skólar, mennta- og barnamálaráðuneytið.

Tillaga 2.2: Ríki, sveitarfélög og aðrir rekstraraðilar skóla leggi áherslu á að stefna þeirra um starfsþróun kennara og skólastjórnenda verði hluti af skólastefnu þeirra leik-, grunn- og framhaldsskóla sem þau reka.

Aðgerð: Rekstraraðilar skóla endurskoði skólastefnur sínar og tryggi að þar sé kveðið á um starfsþróun kennara og skólastjórnenda.

Ábyrgðaraðilar: Mennta- og barnamálaráðuneytið og sveitarfélög í samstarfi við leik-, grunn- og framhaldsskóla.

Tillaga 2.3: Framboð á fræðslu fyrir kennara og skólastjórnendur um allt land verði tryggt.

Aðgerð: Tryggja þarf jafnræði kennara og skólastjórnenda hvað varðar aðgengi að starfsþróunartækifærum. Styðja þarf við faglegt samstarf og sérstaklega þarf að huga að tengslum við aðrar menntastofnanir á svæðinu svo sem símenntunarmiðstöðvar, háskóla, fræða- og háskólasetur. Tryggja þarf framtíð Menntafléttunnar svo hún haldi áfram að vaxa og dafna með nýjum fléttum.

Ábyrgðaraðilar: Háskólar sem mennta kennara, símenntunarmiðstöðvar, fræða- og háskólasetur, faggreinafélög kennara, ný þjónustustofnun á sviði menntamála, sveitarfélög og aðrir sem bjóða upp á starfsþróun fyrir kennara og skólastjórnendur.

Tillaga 2.4: Tryggður verði samstarfsvettvangur ríkis, sveitarfélaga, háskóla sem mennta kennara og Kennarasambands Íslands sem fjallar um starfsþróun kennara og skólastjórnenda.

Aðgerð: Tryggja þarf samstarfsvettvang ríkis, sveitarfélaga, háskóla sem mennta kennara og Kennarasambands Íslands sem fjalli um starfsþróun kennara og

skólastjórnenda. Gæti það verið sérstakur faghópur innan kennararáðs eða nýrrar þjónustustofnunar á sviði menntamála.

Ábyrgðaraðilar: Mennta- og barnamálaráðuneytið í samstarfi við hlutaðeigandi aðila.

3. Háskólar sem mennta kennara

Háskólar sem mennta kennara koma að starfsþróun kennara og skólastjórnenda á margan hátt og gegna þar mikilvægu hlutverki ekki síst í gegnum nám og rannsóknir. Háskólar sem mennta kennara þurfa að hafa lögbundið hlutverk í starfsþróun og hafa faglega burði til að taka þátt í starfsþróun kennara og skólastjórnenda með ráðgjöf, námskeiðum og á vettvangi. Slíkt starf ætti að vera hátt metið í störfum háskólakennara og viðurkennt í launakerfi þeirra. Ýmsar hindranir standa í vegi fyrir því að þeir geti gert það af þeim krafti sem áhugi er fyrir að þeir geri. Þessar hindranir eru meðal annars að hlutverk háskóla í starfsþróun á vettvangi er óskýrt og ómarkvisst, í lögum um opinbera háskóla nr. 85/2008 er ekki tilgreint með beinum hætti að verksvið háskólakennara skuli beinast að starfsþróun kennara og skólastjórnenda á vettvangi, ekki er gert ráð fyrir sérstöku fjármagni til háskóla vegna stuðnings við starfsþróun kennara á vettvangi og stuðningur við starfsþróun kennara er ekki formlega skilgreindur í vinnuáætlun háskólanna.

Skilgreina þarf mikilvægi tengsla milli grunnmenntunar, starfsnáms og starfsþróunar kennara í leik-, grunn- og framhaldsskólum þannig að skólafólk geti markvisst aukið þekkingu sína og hæfni, fylgst með helstu nýjungum, unnið með öðrum og ígrundað færar leiðir. Er kveðið á um þetta í stoð B.5 í Menntastefnu 2030 (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2021-a). Í stoð C.8 er einnig fjallað um mikilvægi þess að fólki á öllum æviskeiðum verði tryggður aðgangur að menntun. Í byggðaáætlun fyrir árin 2022-2036 (Þingskjal nr. 799/2021-2022) kemur fram að mikilvægt er að háskólar leggi áherslu á aukið framboð náms í fjar- og dreifnámi og efla samstarf sín á milli, meðal annars um sameiginleg námskeið og svæðisbundnar lausnir.

Bent hefur verið á að huga þurfi að því hvernig staðið er að ráðningum háskólakennara. Áður voru gjarnan ráðnir inn kennarar með mikla kennslureynslu en nú er gerð krafa um doktorspróf.

Tillaga 3.1: Háskólum sem mennta kennara verði með lögformlegum hætti ætlað að koma að starfsþróun kennara og skólastjórnenda með ráðgjöf, námskeiðum og á vettvangi og að kennaramenntun verði skilgreind og skipulögð sem heildstæð starfsævilöng menntun.

Aðgerð: Skoðað verði hvaða breytingar þurfi að gera, mögulega á samningum ráðuneytis við háskóla, lögum eða reglugerðum, þannig að skýrt verði að háskólunum sé ætlað að koma að starfsþróun kennara og skólastjórnenda með ráðgjöf, námskeiðum og á vettvangi með það að leiðarljósi að kennaramenntun verði skilgreind og skipulögð sem heildstæð starfsævilöng menntun. Hér mætti horfa til RannUng og hvernig þar hefur tekist að vinna náið með vettvangi, bæði sveitarfélögum og einstaka leikskólum.

Ábyrgðaraðilar: Mennta- og barnamálaráðuneytið, háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið, háskólar sem mennta kennara, Samband íslenskra sveitarfélaga, Kennarasamband Íslands.

Tillaga 3.2: Aðkoma háskólakennara að starfsþróun kennara í leik-, grunn- og framhaldsskólum verði viðurkenndur þáttur í starfi þeirra á sama hátt og aðrar rannsóknir.

Aðgerð: Skilgreina þarf samstarf og ráðgjöf um starfsþróun kennara og skólastjórnenda sem hluta af starfsskyldum háskólakennara sem mennta kennara. Æskilegt er að þessi vinna falli undir kennslu og rannsóknarhluta háskólakennara og sé skilgreind í stigamatskerfi akademískra starfsmanna. Skipaður verði starfshópur innan háskólanna til að útfæra nauðsynlegar breytingar.

Ábyrgðaraðilar: Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið, háskólar sem mennta kennara, stéttarfélag háskólakennara.

Tillaga 3.3: Háskólar sem mennta kennara þjálfari markvisst upp verðandi kennaramenntara.

Aðgerð: Háskólar sem mennta kennara ráði inn reynda kennara af vettvangi til að „búa til“ sérfræðinga sem taka eiga við keflinu, sbr. tilraunaverkefni á Menntavísindasviði. Skipa þarf starfshóp innan háskólanna til að útfæra nauðsynlegar breytingar.

Ábyrgðaraðilar: Háskólar sem mennta kennara.

4. Kennarar og skólastjórnendur

Kennarar og skólastjórnendur eru kjölfestan í menntakerfinu og gegna lykilhlutverki við framkvæmd og útfærslu skólastarfs. Öflug starfsþróun þessara stétta er grundvöllur farsællar þróunar menntakerfis og skólastarfs sem veitir nemendum bestu hugsanlegu menntun. Á tímum örra samfélags- og tæknibreytinga samfara auknum kröfum til skóla um að sinna fjölbreyttum hlutverkum og „vera fyrir öll“ blasir við að starf kennara og skólastjórnenda er margþætt og kallar á að stöðugt sé tekist á við nýjar aðstæður. Í því felst öflug og fjölbreytt starfsþróun.

Á undanförunum árum hefur skólastarf þróast í ríkari mæli í átt að lærdómssamfélagi, sem gerir kröfur um sterka liðsheild og virka þátttöku allra í umbóta- og þróunarstarfi. Rekstraraðilar skóla og skólastjórnendur bera ábyrgð á að tryggja nauðsynlega farvegi og svigrúm fyrir innleiðingu lærdómssamfélags í hverjum skóla. Nauðsynlegt er að styðja við öflugna starfsþróun kennara og skólastjórnenda þannig að í skólum þroskist virkt lærdómssamfélag þar sem gert er ráð fyrir tíma á starfstíma skóla fyrir allt starfsfólk til ígrundunar, samræðna og starfsþróunar. Starfsþróun kennara þarf að vera markvissari en hún hefur verið og byggja á starfsþróunaráætlunum hvers skóla. Starfsþróun kennara ætti að vera þriðþætt. Í fyrsta lagi ætti hún að lúta að því sem er nauðsynlegt fyrir skólann, í öðru lagi að því sem viðheldur og eykur sérfræðipækkingu kennara á sviði náms og kennslu og í þriðja lagi til andlegrar og/eða líkamlegrar sjálfseflingar.

Í flestum kjarasamningum sem voru undirritaðir 2019-2020 er kveðið á um heimild til að gera breytingar á skipulagi vinnutíma og stytta vinnuvikuna í allt að 36 virkar vinnustundir á viku. Markmið styttingarinnar er að bæta líf skjör og auðvelda samræmi á milli vinnu og einkalífs (Betri vinnutími, e.d.). Í kjarasamningum Sambands íslenskra sveitarfélaga og Kennarasambands Íslands vegna Félags grunnskólakennara (2022) kemur fram að vinnutími kennara styttest frá og með 1. ágúst 2022 til og með 31. júlí 2023 sem nemur 13 mínútum á dag miðað við 40 stunda vinnuviku að jafnaði yfir árið. Árlegt vinnuframlag grunnskólakennara eru 1.752 klst., tími til starfsþróunar og aukins undirbúnings 102 klst. og orlofsdagar 30. Samkvæmt kjarasamningnum skulu skóladagar nemenda vera 180 á tímabilinu 20. ágúst til 10. júní. Þar er einnig kveðið á um að sérstakir starfsdagar kennara á starfstíma nemenda eru fimm og starfsdagar kennara utan starfstíma nemenda eru átta. Ef starfsdögum grunnskólakennara utan starfstíma nemenda yrði fjölgað væri hægt að stytta vikulegt vinnuframlag þeirra á starfstíma nemenda og nálgast þar með vikulegt vinnuframlag eins og víða tíðkast á vinnumarkaði, eða allt að 36 virkar vinnustundir. Miðað við 36 stunda vinnuviku á ársgrundvelli samsvara 102 klst. sem ætlað er til starfsþróunar og/eða aukins undirbúnings til rúmlega 2,5 vikna á ári.

Tillaga 4.1: Starfsþróun verði gerð að stærri og skipulagðari þætti í starfi kennara og skólastjórnenda.

Aðgerð: Skipaður verði starfshópur til að skoðar leiðir til að gera starfsþróun að stærri og skipulagðari þætti í starfi kennara og skólastjórnenda. Mismunandi útfærslur henta hverju skólastigi. Ef horft er til grunnskólakennara þarf að huga að því hvort lengja megi starfstíma þeirra á almanaksárinu til að gefa svigrúm til starfsþróunar, til dæmis að ein vika í júní og/eða ein vika í ágúst yrðu helgaðar starfsþróun. Mikilvægt er að huga að útfærslu fyrir leik- og framhaldsskóla og gera aðstæður/tækifæri til starfsþróunar eins sambærilegar á milli skólastiga og unnt er.

Ábyrgðaraðilar: Mennta- og barnamálaráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga, Kennarasamband Íslands.

Tillaga 4.2: Kannaðir verði möguleikar þess að þátttaka kennara og skólastjórnenda í starfsþróun sem viðheldur og eykur sérfræðiþekkingu þeirra á sviði náms og kennslu leiði til framgangs í starfi.

Aðgerð: Skipaður verði starfshópur til að kanna hvort hægt er að búa til hvata fyrir kennara og skólastjórnendur til að sækja starfsþróun sem viðheldur og eykur sérfræðiþekkingu þeirra á sviði náms og kennslu og er nauðsynleg fyrir þróun skólustarfs, til dæmis í gegnum kjarasamninga umfram það sem nú er. Mikilvægt er, eftir því sem unnt er, að sambærileg ákvæði séu í kjarasamningum óháð skólastigi.

Ábyrgðaraðilar: Mennta- og barnamálaráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga, Kennarasamband Íslands.

Tillaga 4.3: Skólar landsins vinni að því að byggja upp lærdómssamfélag í samvinnu við aðra skóla og stofnanir.

Aðgerð: Allir skólar landsins vinni að því að byggja upp virk lærdómssamfélög með áherslu á tíma og rými til starfsþróunar.

Ábyrgðaraðilar: Rekstraraðilar leik-, grunn- og framhaldsskóla og skólustjórnendur.

5. Faggreinafélög kennara

Á vefsíðu Kennarasambands Íslands (e.d.-c) er listi yfir fag- og kennslugreinafélög sem er samstarfsvettvangur viðkomandi faggreina og stuðningur, til dæmis við móðurmálskennara, dönskukennara, heimilisfræðikennara og smíðakennara. Virkja þarf faggreinafélögin í að standa fyrir námskeiðum og þróunarverkefnum í sínum faggreinum. Rímar það við áherslur í byggðaaætlan fyrir árin 2022-2036 (Þingskjal nr. 799/2021-2022) þar sem lagt er til að aðgengi verði aukið að kennurum með sérþekkingu í tilteknum faggreinum og á tilteknum námssviðum á grunn- og framhaldsskólastigi. Markmiðið er að tryggja jafnræði nemenda til náms óháð landfræðilegri staðsetningu eins og kostur er. Niðurstöður þessarar úttektar gefa vísbendingar um að efla þurfi faggreinakennslu í skólum. Þar gegnir samstarf við háskóla sem mennta kennara og ný þjónustustofnun á sviði menntamála lykilhlutverki. Eftir að fyrirkomulagi starfsþróunar var breytt 1999 varð tilhneiging til þess að bjóða námskeið sem hentuðu öllum kennurum og jafnvel starfsmannahópnum sem heild. Þetta voru til dæmis námskeið um vinnustaðamenningu, samskipti við foreldra og aga- og bekkjarstjórnun en ekki sérhæfðari námskeið til að styrkja kennara í að kenna stærðfræði, náttúrufræði, læsi, ritun og dönsku svo eitthvað sé nefnt.

Tillaga 5.1: Faggreinafélög kennara verði efl.

Aðgerð: Ábyrgð faggreinafélaga kennara í starfsþróun félagsmanna sinna og þróunarstarfi verði aukin.

Ábyrgðaraðilar: Faggreinafélög kennara, Kennarasamband Íslands, háskólar sem mennta kennara, ný þjónustustofnun á sviði menntamála.

6. Ný þjónustustofnun á sviði menntamála (áður Menntamálastofnun)

Við stofnun Menntamálastofnunar 2015 stóðu væntingar til þess að hún myndi sinna stefnumótunar-, stuðnings- og þjónustuhlutverki sem kallað hafði verið eftir. Það varð hins vegar ekki raunin og varð formlegt stjórnsýsluhlutverk ráðandi í starfsemi hennar. Hlutverk Menntamálastofnunar er útlistað í lögum en þar er lítið komið inn á starfsþróun kennara og skólustjórnenda. Miklar væntingar eru um hlutverk og ábyrgð nýrrar þjónustustofnunar á sviði menntamála sem tekur við af Menntamálastofnun. 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. Starfsþróun kennara og skólustjórnenda þarf að vera órjúfanlegur þáttur í þeim verkefnum sem eru í umsjón stofnunarinnar. Ef fjármunir eru lagðir í að búa til gott námsefni þarf að

vera til fjármagn til að fylgja því eftir með stuðningi svo hægt sé að nýta það. Stofnunin þarf að tryggja jafnræði í starfsþróun á landsvísu tengt verkefnum sínum. Stofnunin þarf einnig að draga saman upplýsingar í samráði við fræðslufirvöld um mögulega þörf fyrir starfsþróun kennara og skólastjórnenda út frá niðurstöðum kannana og rannsókna sem stofnunin tengist auk þess að miðla þekkingu og niðurstöðum úr þeim. Á það hefur verið bent að skólar þurfa að fá markvissan stuðning við að fylgja eftir niðurstöðum innra og ytra mats í umbóta- og þróunarstarfi. Rímar það við stoð E.6 í Menntastefnu 2030 (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2021-a) þar sem kveðið er á um að reglulegt innra og ytra mat fari fram á skóla- og fræðslustarfi og niðurstöður þess nýttar til umbóta, sjálfsmats nemenda og lærdóms í samstarfi ríkis, sveitarfélaga og annarra fræðsluaðila. Umfram allt þarf stofnunin að vera í góðum tengslum við skóla og sveitarfélögin. Án góðrar tengingar við þau er hættu á að gjá myndist sem kemur í veg fyrir að starf stofnunarinnar skili sér á árangursríkan hátt inn í skólakerfið.

Tillaga 6.1: Víðtækt samráð verði haft um framtíðarskipan nýrrar þjónustustofnunar á sviði menntamála.

Aðgerð: Vandað verði til vinnu við að ákvarða hlutverk, ábyrgð og skyldur nýrrar þjónustustofnunar á sviði menntamála sem tekur við hlutverki Menntamálastofnunar með víðtæku samráði við hagsmunaaðila þar sem hlustað er á sjónarmið þeirra. Í þeirri vinnu er mikilvægt að hafa í huga hverjar þarfir skólanna eru fyrir utanaðkomandi stuðning og þjónustu og hvernig hægt er að byggja upp öfluga þjónustu sem uppfyllir þær þarfir.

Ábyrgðaraðilar: Mennta- og barnamálaráðuneytið, ný þjónustustofnun á sviði menntamála.

Tillaga 6.2: Ný þjónustustofnun á sviði menntamála bjóði kennurum og skólastjórnendum tækifæri til starfsþróunar í tengslum við verkefni stofnunarinnar og kannanir á hennar vegum.

Aðgerð: Skipulögð verði í auknum mæli fræðsla til sveitarfélaga, kennara og skólastjórnenda í tengslum við verkefni nýrrar þjónustustofnunar á sviði menntamála, meðal annars í tengslum við útgáfu á nýju námsefni, innleiðingu aðalnámskrár og annarrar stefnumótunar, námsmat, notkun prófa og matstækja. Einnig verði skipulögð viðeigandi starfsþróun og stuðningur við skóla í tengslum við eftirfylgni ytra mats og niðurstöður innlendra og alþjóðlegra rannsókna og kannana. Stofnunin útfæri möguleika til starfsþróunar í samstarfi við háskóla, sveitarfélög, faggreinafélög kennara og aðra aðila eftir því sem við á.

Ábyrgðaraðilar: Ný þjónustustofnun á sviði menntamála, mennta- og barnamálaráðuneytið.

7. Gerð og útgáfa námsgagna

Upplýsingatækni og netmiðlar hafa margs konar áhrif á nám, kennsluhætti og skólastarf. Þetta birtist í viðfangsefnum nemenda, því hvernig nám fer fram, miklu magni upplýsinga og auknum tækifærum til samskipta. Kennarar og stjórnendur þurfa að fylgjast með og efla þekkingu sína á tækni sem tengist beint námi nemenda. Til þess þurfa þeir að hafa gott aðgengi að námsgögnum. Aðgengi að vönduðu námsefni er eitt lykilatriði gæðamenntunar.

Framsetning og miðlun námsgagna tekur örum breytingum og er mikilvægt að til séu fjölbreytt og vönduð námsgögn sem eru í samræmi við áherslur menntakerfisins hverju sinni. Leggja þarf samhliða áherslu á rafbókakerfi sem nýtist við gerð og dreifingu rafræns náms- og kennsluefnis og stuðla þannig að bættu aðgengi allra nemenda og skólastiga að þeim. Þá þarf að huga sérstaklega að kennsluhugbúnaði sem þarfnast bæði gæða- og áhættumats meðal annars á grundvelli laga um persónuvernd. Brýnt er að framboð á náms- og kennslugögnum fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla sem tekur mið af ólíkum þörfum og fjölbreytileika nemenda verði tryggð. Í stoð E.2 í Menntastefnu 2030 (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2021-a) er áréttað að í boði þurfi að vera fjölbreytt námsgögn sem miðlað er eftir ýmsum leiðum og taka mið af margbreytileika nemenda. Í þingsályktun um að efla íslensku sem opinbert mál á Íslandi er lögð sérstök áhersla á rafræn námsgögn og að stuðlað verði að góðu aðgengi nemenda á öllum skólastigum að fjölbreyttu og vönduðu stafrænu námsefni á íslensku á sem flestum námssviðum (Þingskjal nr. 1750/2018-2019).

Gerð og útgáfa námsgagna í grunnskólum hefur verið á höndum ríkisins allt frá árinu 1937 þegar Ríkisútgáfan tók til starfa og hafa stofnanir á þess vegum annast hana síðan. Frá þeim tíma hefur verið þrætuepli hér á landi hvort námsgagnaútgáfu er best borgið með ríkisafskiptum eða hjá útgáfum á frjálsum markaði. Í frumvarpi til laga um námsgögn kemur fram að þeir útgefendur sem rætt var við voru tilbúnir til að taka þátt í námsbókamarkaði fyrir grunnskóla. Fram kemur að bókaútgefendur telja að opnun markaðar fyrir námsgögn á grunnskólastigi, þó ekki væri nema að hluta til, myndi gera þeim kleift að byggja upp starfsemina og dýpka sérþekkingu sína (Þingskjal nr. 1342/2006-2007). Viðmælendur hafa áhyggjur af stöðu námsgagna í framhaldsskólum þar sem algengt er að notuð séu ljósrituð hefti sem nemendur kaupa af skólum og lítið eftirlit er með gæðum. Ákveða þarf framtíðarskipan útgáfu námsgagna, það er að segja hvort hún verði alfarið í höndum ríkisins, á almennum markaði eða farin blönduð leið. Hvaða leið sem er farin þá þarf að koma á samræmdu eftirlits- og gæðakerfi á námsgögnum þar sem gæði námsgagna eru tryggð í gegnum fjármögnun og eftirlit með þeim.

Tillaga 7.1: Ríkið standi að þróun opinberra gæðaviðmiða fyrir náms- og kennslugögn, þar með talið vegna innleiðingar á stafrænum lausnum.

Aðgerð: Samræmdu eftirlits- og gæðakerfi á námsgögnum og kennsluhugbúnaði verði komið á þar sem gæði námsgagna eru tryggð og eftirlit með þeim. Skilgreina þarf mælanleg viðmið um hvað eru gæða námsgögn. Þessi vinna verði á höndum ríkisstofnunar til dæmis nýrrar þjónustustofnunar á sviði menntamála.

Ábyrgðaraðilar: Mennta- og barnamálaráðuneytið, ný þjónustustofnun á sviði menntamála, háskólar sem mennta kennara, Kennarasamband Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Tillaga 7.2: Átak verði gert í útgáfu gæðanámsgagna fyrir öll skólastig.

Aðgerð: Útgáfa námsgagna fyrir öll skólastig verði eflid og aðgengi allra skólastiga að efni nýrrar þjónustustofnunar á sviði menntamála verði jafnað. Rafræn útgáfa námsgagna og hljóðbóka fari fram samhliða. Tryggja þarf að allt útgefið námsefni standist þá staðla og gæðaviðmið sem sett eru af hálfu ríkisins (sbr. tillaga 7.1). Ákveða þarf hvort gerð og útgáfa námsefnis verði alfarið eða eftir atvikum á hendi sömu ríkisstofnunar eða útvistað.

Ábyrgðaraðilar: Mennta- og barnamálaráðuneytið, ný þjónustustofnun á sviði menntamála.

Tillaga 7.3: Byggð verði upp þekking í námsgagnagerð.

Aðgerð: Boðið verði upp á námskeið til að þjálfra og rækta námsgagnahöfunda.

Ábyrgðaraðilar: Háskólar sem mennta kennara, ný þjónustustofnun á sviði menntamála, sveitarfélög.

Tillaga 7.4: Ríkið hafi heildarsýn yfir útgáfu námsgagna.

Aðgerð: Upplýsingaöflun fari fram með reglubundnum hætti annars vegar um útgáfu námsgagna og hins vegar um hvaða námsgögn er verið að nota og frá hverjum í skólum landsins.

Ábyrgðaraðilar: Ný þjónustustofnun á sviði menntamála.

8. Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um eflingu tónlistarnáms

Þegar samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um eflingu tónlistarnáms og jöfnun á aðstöðumun nemenda til tónlistarnáms var undirritað í maí 2011 óraði engan fyrir því að það yrði enn virkt árið 2023, enda um að ræða tímabundna verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga. Samkomulagið hefur hins vegar verið endurnýjað fimm sinnum og hefur á köflum ríkt óvissa um fjármögnun þeirra verkefna sem það nær til, þar á meðal Endurmenntunarsjóðs grunnskóla og Námsgagnasjóðs, þar sem langan tíma hefur tekið að endurnýja það og að komast að samkomulagi um fjármagn til þeirra verkefna sem samkomulagið nær til. Samkomulagið hefur verið gagnrýnt og talið óviðunandi að fjármögnun Endurmenntunarsjóðs grunnskóla og Námsgagnasjóðs sé tengd tímabundnu samkomulagi um óskyld verkefni ríkis og sveitarfélaga. Ekki er boðlegt að gert sé tímabundið samkomulag sem er endurnýjað ár eftir ár og er rúmlega tíu árum síðar enn í gildi á svo til sömu forsendum. Segja má að: „Þetta er svona varanleg bráðabirgða lausn“ eins og einn viðmælandinn orðar það.

Tillaga 8.1: Sett verði lög um tónlistarskóla/-fræðslu og samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um eflingu tónlistarnáms afnumið.

Aðgerð: Unninn verði heildstæður lagarammi um starfsemi tónlistarskóla og framtíðarskipan fjárhagslegra samskipta milli ríkis og sveitarfélaga á sviði tónlistarfræðslu. Í framhaldi af því taki ríkið aftur við fjármögnun Námsgagnasjóðs og Endurmenntunarsjóðs grunnskóla eins og því ber lagaleg skylda til (nema um annað verði samið með samkomulagi um tekjutilflutning og útfærslu hans).

Ábyrgðaraðilar: Fjármála- og efnahagsráðuneytið, innviðaráðuneytið, mennta- og barnamálaráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga.

9. Fjármögnun starfsþróunar og námsgagna

Pegar 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 aðalnámsskrám, verður slíkum ákvörðunum að fylgja vandað kostnaðarmat og tryggt að þau leiði ekki til grárra svæða í samskiptum ríkis og sveitarfélaga. Samkvæmt 129. gr. sveitarstjórnarlaga (nr. 138/2011) skal fara fram kostnaðarmat ef fyrirsjáanlegt er að tillaga að lagafrumvarpi, tillaga að stjórnvaldsfyrirmælum eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir af hálfu stjórnvalda ríkisins muni hafa fjárhagsleg áhrif á fjárhag sveitarfélaga. Eftir sem áður eru sveitarfélög háð ríkinu um að fá réttar upplýsingar um kostnaðarliði við yfirfærslu verkefna frá ríki til sveitarfélaga, líka þá sem geta hugsanlega leynst á fjárlagaliðum annarra ráðuneyta (sbr. Vistheimilið Bjarg við yfirfærslu á málefnum fatlaðra). Með kostnaðarmatinu þarf að fylgja tímasett aðgerðaáætlun þar sem fram kemur hver á að gera hvað og hvernig eigi að fylgja aðgerðaáætluninni eftir og leggja mat á hana. Mikilvægt er að hafa skýr endurskoðunarákvæði. 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. Einnig ætti að huga vel að því hvaða skurðpunktir eru valdir. Margir hafa bent á það að fyrir flutning grunnskólans hafi verið búið að spara verulega í útgjöldum til grunnskólans árin á undan og kominn var tími til að auka fjármagnið aftur. Á þetta til dæmis við um fjármagn til Námsgagnastofnunar og laun kennara sem höfðu verið fryst.

Skapa þarf aðstæður svo að allir skólar vaxi og dafni sem menntastofnanir með vel menntuðu starfsfólki og styrki forystu skólustjórnenda. Til að unnt sé að fylgjast á árangursríkan hátt með þróun skólastarfsins og eiga þess kost að læra af reynslunni er nauðsynlegt að fyrir liggja gögn um fjölmarga þætti þess, jafnt nám og kennslu sem umgjörð starfsins. Mikilvægt er að á einum stað liggja 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, þar á meðal um fjármagn sem varið er í starfsþróun og í kaup á námsgögnum. Slíkur gagnagrunnur er grundvallaratriði svo hægt sé að fylgjast með fjármagni sem fer í einstaka þætti skólastarfsins. Mörg sveitarfélög leggja til fjármagn til starfsþróunar umfram lagalegar- og kjarasamningsbundnar skyldur. Hins vegar liggur ekki alltaf ljóst fyrir hvað átt er við með fjármagni sveitarfélaga þar sem þau bókfæra með ólíkum hætti útgjaldaliðina og einnig getur túlkun á hvað flokkast sem starfsþróun verið misjöfn, eru það til dæmis aðstaða,

aðkeypt þjónusta eða afleysingar vegna fjarveru kennara sem fara á námskeið eða sækja sér menntun svo eitthvað sé nefnt.

Í dag er ójafnræði á milli skólastiga varðandi aðgengi að sjóðum til stuðnings við starfsþróun. Einnig er ósamræmi í reglum sjóða um notkun fjármagns milli skólastiga. Ljóst er að jafna þarf aðstæður og möguleika kennara og skólastjórnenda til starfsþróunar í daglegu starfi óháð skólastigi, búsetu, faggrein, námssviði og starfsreynslu. Brynt er að kennarar og skólastjórnendur geti sinnt starfsþróun hvort sem er samhliða kennslu eða utan starfstíma skóla.

Í menntastefnu 2030 er lögð áhersla á nýliðun kennara og kennaramenntun (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2021-a). Í fyrstu aðgerðaáætlun menntastefnunnar kemur fram að fjölga þurfi nýnemum í kennaranámi, sporna við brotthvarfi þeirra úr námi og stuðla að því að nýútskrifaðir kennarar sjái framtíð í því að starfa í skólum landsins. Til að fylgja þeim markmiðum eftir voru settir á fót tveir hvatningarstyrkir. Annars vegar hvatningarstyrkur til nemenda á lokaári meistaranáms og hins vegar hvatningarstyrkur til starfandi kennara til náms í starfstengdri leiðsögn (Stjórnarráð Íslands, e.d.-f). Niðurstöður þessarar úttektar gefa til kynna að vert er að hafa áhyggjur af því hverjir eigi að sjá um að mennta kennaranema framtíðarinnar þar sem háskólakennurum með sérhæfingu í skóla- og/eða kennslufræði fer fækkandi og reynslan sýnir að fáir sækja í doktorsnám á því sviði, nema helst í stærðfræði.

Í menntastefnu 2030 (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2021-a) er fjallað um fullnægjandi fjárveitingar og skilvirka ráðstöfun fjármuna til að tryggja að markmið menntastefnunnar nái fram að ganga, sbr. stoð E.7. Það þarf bæði að skila sér til starfsþróunar og gerðar og útgáfu námsgagna.

Þegar horft er til fjármagns sem er ætlað til starfsþróunar eru einhverjir þeirrar skoðunar að það þurfi að stórauka það á meðan aðrir telja að fjármagnið sé nóg en að það þurfi að nýta betur það fjármagn sem er til staðar. Sýnt hefur verið fram á að fjármagn til Sprotasjóðs hefur ekki haldið í við verðlagsþróun en að framlag til Endurmenntunarsjóðs grunnskóla hefur aukist umfram verðlagsþróun, hugsanlega vegna breytinga á fjármögnun sjóðsins í gegnum Jöfnunarsjóð (sbr. kafla 6,3). Hlutfall ofan á dagvinnulaun kennara og skólastjórnenda sem rekstraraðilar greiða í Námsleyfasjóð og Vonarsjóð FG og SÍ hefur haldist óbreytt frá stofnun sjóðanna og helst aukning á fjármagni til þeirra í hendur við hækkunir í kjarasamningum kennara og skólastjórnenda. Það hefur verið gagnrýnt að kennarar ráða alfarið hvort og hvernig þeir sinna sinni starfsþróun með styrkjum úr Vonarsjóði FG og SÍ, þar sem stærsti hluti fjármagns til starfsþróunar er. Aðgerð 2 í aðgerðaáætlun 1 með menntastefnu 2030 (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2021-a) fjallar um skólaþróun um land allt. Þar kemur fram að efla eigi Sprotasjóð árlega um 10 m.kr. árin 2022, 2023 og 2024 og að skólar fái árlega úthlutað fjármagni til skólaþróunarverkefna til að styðja við innleiðingu menntastefnunnar. Eru þetta jákvæð áform en betur má ef duga skal og er mikilvægt að skoða fjármögnun alls sjóðaumhverfisins í heild. Háskólar sem mennta kennara gegna mikilvægu hlutverki í starfsþróun kennara og skólastjórnenda. Til að tryggja aðkomu þeirra að því verkefni þarf að auka fjármagn til þeirra.

Sú skoðun er ríkjandi að fjármögnun til námsgagnagerðar og –kaupa er vanfjármögnuð og hafi ekki fylgt verðlagsþróun. Hefur það verið staðfest í þessari skýrslu með tölulegum upplýsingum. Aðgerð 9 í aðgerðaáætlun 1 með menntastefnu 2030 (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2021-a) fjallar um vönduð náms- og kennslugögn fyrir allt menntakerfið. Þar kemur fram að efla eigi Próunarsjóð námsgagna og Námsgagnasjóð til að stuðla að nýsköpun og fjölbreytni í námsefnisgerð og markvissri útgáfu vandaðra námsgagna. Ekki má gleyma að samhliða þessu þarf að auka fjármagn til nýrrar

þjónustustofnunar á sviði menntamála svo hún geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu við gerð og útgáfu námsgagna.

Tillaga 9.1: Samhliða stefnumótun í menntamálum verði unnið vandað kostnaðarmat.

- Aðgerð:** Unnið verði vandað kostnaðarmat samhliða stefnumótun í menntamálum. Með kostnaðarmatinu fylgi tímasett aðgerðaáætlun þar sem ljóst er hver ber ábyrgð á hverju, hvernig eigi að fylgja aðgerðaáætluninni eftir og leggja mat á hana. Mikilvægt er að hafa endurskoðunarákvæði til að taka á ófyrirséðum aðstæðum er upp kunna að koma. Kostnaðarmatið þarf að taka mið af verðlagsþróun. Einnig þarf að ríkja sátt um skurðpunktinn sem er valinn sem kostnaðarmatið tekur mið af.
- Ábyrgðaraðilar:** Fjármála- og efnahagsráðuneytið, hlutaðeigandi fagráðuneyti, Samband íslenskra sveitarfélaga.

Tillaga 9.2: Bókhaldslyklar sveitarfélaga verði samræmdir.

- Aðgerð:** Skipaður verði starfshópur til þess að samræma bókhaldslykla sveitarfélaga til að auðvelda upplýsingaöflun, til dæmis varðandi kaup á námsgögnum og starfsþróun.
- Ábyrgðaraðilar:** Reikningsskila- og upplýsinganefnd innviðaráðuneytis, Samband íslenskra sveitarfélaga.

Tillaga 9.3: Fjármögnun starfsþróunar verði tekin til gagn Gerrar endurskoðunar með það að markmiði að jafna aðgengi kennara, skólastjórnenda og skóla að fjármagni og tækifærum til starfsþróunar óháð staðsetningu og þvert á skólastig.

- Aðgerð:** Stofnaður verði starfshópur undir stjórn mennta- og barnamálaráðuneytisins. Hann skoði fjármagn ríkis og sveitarfélaga til starfsþróunar, alla sjóði sem styðja á einn eða annan hátt við starfsþróun kennara og skólastjórnenda og þróunarstarf í skólum. Skoða þarf hvort auka þurfi fjármagn til starfsþróunar eða hvort unnt sé að nýta það fjármagn sem fyrir er með skilvirkari hætti með það að markmiði að fjármagn til starfsþróunar nýtist til frambúðar til að efla skólastarf í landinu. Einnig þarf að kanna hvort endurskoða þurfi núverandi skipan sjóðakerfis með það í huga að allir kennarar óháð skólastigi hafi jafnt aðgengi að fjármagni og jöfn tækifæri til starfsþróunar.
- Ábyrgðaraðilar:** Mennta- og barnamálaráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga, Kennarasamband Íslands.

Tillaga 9.4: Fjármagn verði aukið til háskólanna sem eyrnamerkt verði aðkomu þeirra að starfsþróun kennara og skólastjórnenda.

- Aðgerð: Kostnaðarmat og fjármagn verði skilgreint vegna starfsþróunarhlutverks háskóla (sbr. tillögur 3.1-3.3). Skipaður verði starfshópur til að fara yfir umfangið.
- Ábyrgðaraðilar: Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið, háskólar sem mennta kennara.

Tillaga 9.5: Stofnaður verði hvatningarsjóður fyrir nema í doktorsnámi sem stunda nám í skóla- og/eða kennslufræði.

- Aðgerð: Mikilvægt er að fjölga háskólakennurum sem hafa þekkingu og reynslu af starfi í skólum. Til að laða að nema í doktorsnám í skóla- og/eða kennslufræði þarf að vera til staðar öflugur sjóður sem þeir geta sótt styrk í.
- Ábyrgðaraðilar: Mennta- og barnamálaráðuneytið.

Tillaga 9.6: Fjármagn til útgáfu námsgagna verði aukið.

- Aðgerð: Fjármagn til nýrrar þjónustustofnunar á sviði menntamála verði aukið svo hún geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu við gerð og útgáfu námsgagna og kennsluhugbúnaðar og eftirliti með gæðum þess og öryggisstöðlum.
- Ábyrgðaraðilar: Mennta- og barnamálaráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Tillaga 9.7: Þróunarsjóður námsgagna verði eflur.

- Aðgerð: Fjármagn til Þróunarsjóðs námsgagna verði aukið til að stuðla að nýsköpun og fjölbreytni í námsefnisgerð og markvissri útgáfu vandaðra námsgagna. Einnig þyrfti að skoða umgjörð í kringum sjóðinn svo styrkþegi geti fylgt námsefni sínu úr hlaði og gefið það út. Skoða ætti hvort ný þjónustustofnun á sviði menntamála eigi að taka við umsýslu sjóðsins.
- Ábyrgðaraðilar: Mennta- og barnamálaráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Tillaga 9.8: Námsgagnasjóður verði eflur og fyrirkomulag hans endurskoðað.

- Aðgerð: Námsgagnasjóður verði eflur með auknu fjármagni til að tryggja aukið svigrúm skóla til námsgagnakaupa. Það þarf að einfalda umsýslu sjóðsins, verklag og vinnuferli. Skipa þarf starfshóp til að ræða framtíðarskipan hans. Skoða þarf hvort ný þjónustustofnun á sviði menntamála taki við umsýslu sjóðsins annars vegar og hins vegar hvort leggja eigi sjóðinn niður í núverandi mynd og leggja árlega fjármagn inn á reikning sveitarfélaga sem sjá um að útdeila þeim til sinna skóla.

Einnig þarf að skoða hvort útvíkka ætti hlutverk sjóðsins, það er að segja skoða hvort hann eigi einnig að þjónusta leik- og framhaldsskóla.

Ábyrgðaraðilar: Mennta- og barnamálaráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið, stjórn Námsgagnasjóðs, Samband íslenskra sveitarfélaga, Kennarasamband Íslands.

10 Heimildaskrá

Alþingi. (e.d.-a). Öll erindi í 511. máli: Námsgögn (heildarlög).

Alþingi. (e.d.-b). Öll erindi í 456. máli: Menntamálastofnun (heildarlög).

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

Anna Kristín Sigurðardóttir, Gerður G. Óskarsdóttir, Guðbjörg Andrea Jónsdóttir, Ingunn Gísladóttir og Steinunn Stefánsdóttir. (2022, 13. febrúar). Menntaumbætur og afdrif þeirra. Fyrstu tíu ár heildstæðrar þjónustu og reksturs grunnskóla hjá Reykjavíkurborg 1996–2005. *Netla. Vef tímarit um uppeldi og menntun. Sérarit*. <https://doi.org/10.24270/serritnetla.2022.70>

Arngrímur Kristjánsson. (1931). Um ríkisútgáfu skólabóka. *Menntamál*, 5(6-7), 102-105.

Arnór Guðmundsson og Erling Ragnar Erlingsson. (2017, 6. apríl). *Ríkisútgáfa námsbóka*.
<https://mms.is/frettir/rikisutgafa-namsboka-o>

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

Betri vinnutími. (e.d.). <https://www.betrivinnutimi.is/>

KMU. (1983, 30. mars). Uppeldismálin fá Rannsóknastofnun. *Dagblaðið Vísir*, bls. 4.

Fagráð um símenntun og starfsþróun kennara. (2016). *Fagráð um símenntun og starfsþróun kennara. Skýrsla til mennta- og menningarmálaráðherra*.
<https://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/14266/skyrsla160310.pdf?sequence=1>

Gerður G. Óskarsdóttir. (2018). Áhrif í orði eða bordi? Skólarannsókn-/ skólaþróunardeild 1966-1990. *Skólaþræðir. Tímarit samtaka áhugafólks um skólaþróun*. <http://skolathraedir.is/2018/12/29/ahrif-i-ordi-eda-a-bordi-skolarannsokna-skolathrounardeild-1966-1990/>

Gerður G. Óskarsdóttir. (2021). Ráðuneytismaður af lífi og sál: Stefnumörkun menntamálaráðuneytis um grunnskólann í 35 ár - 1985 til 2020. *Skólaþræðir. Tímarit samtaka áhugafólks um skólaþróun*.
<https://skolathraedir.is/2021/01/29/raduneytismadur-af-lifi-og-sal-stefnumorkun-menntamalaraduneytis-um-grunnskolan-i-35-ar-1985-til-2020/>

Gunnar Hersveinn. (2002, 31. maí). Lokunin alvarleg mistök. *Morgunblaðið*, bls. 35.

Hagstofa Íslands. (e.d.-a). *Sveitarfélög eftir stærð 1910-2020 - Sveitarfélagaskipan hvers árs. Árslokátölur*.
https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Sogulegar/Sogulegar__sogul_mannfjoldi/SOG01032.px

- Hagstofa Íslands. (e.d.-b). *Sveitarfélög og byggðakjarnar*.
<https://hagstofa.is/talnaefni/ibuar/mannfjoldi/sveitarfelog-og-byggdakjarnar/>
- Hagstofa Íslands. (e.d.-c). *Rekstrarform grunnskóla og fjöldi nemenda 1998-2021*.
https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag__skolamal__2_grunnskolestig__2_gsSkolahald/SKO02202.px
- Hagstofa Íslands. (e.d.-d). *Grunnskólanemendur með erlent móðurmál 1997-2021*.
https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag__skolamal__2_grunnskolestig__0_gsNemendur/SKO02103.px/table/tableViewLayout1?rxid=166ae905-fd73-4857-ab77-6d4b7418e110
- Helgi Jónsson. (1996). Fræðsluskrifstofur - skólamálskrifstofur. *Sveitarstjórnarmál*, 56(2), 85-87.
- Hrólfur Kjartansson. (1995). Undirbúningur að flutningi grunnskólans. *Sveitarstjórnarmál*, 55(3), 148-150.
- Ingimundur Sigurpálsson. (1993). Yfirtaka sveitarfélaga á rekstri grunnskóla: Einn og sami aðili beri ábyrgð á rekstri skólanna. *Sveitarstjórnarmál*, 53(5), 270-274.
- Karl Björnsson. (1996). Störf kostnaðarnefndar og samninganefndar vegna yfirfærslu grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga. *Sveitarstjórnarmál*, 56(2), 79-84.
- Kennarasamband Íslands. (e.d.-a). *Reglur Vonarsjóðs FG og SÍ*. <https://www.ki.is/kjaramal-og-styrkir/styrkir-og-sjodir/endurmenntunarsjodir/vonarsjodur-fg-og-si/reglur-vonarsjods-fg-og-si/>
- Kennarasamband Íslands. (e.d.-b). *Endurmenntunarsjóðir*. <https://www.ki.is/kjaramal-og-styrkir/styrkir-og-sjodir/endurmenntunarsjodir/>
- Kennarasamband Íslands. (e.d.-c). *Faggreinafélög*. <https://www.ki.is/faggreinafelog/>
- Kennarasamband Íslands, Hið íslenska kennarafélag. (1994). Umsögn Kennarasambands Íslands og Hins íslenska kennarafélags um frumvarp til laga um grunnskóla sem lagt er fyrir Alþingi á 118. löggjafarþingi 1994. <https://www.althingi.is/altext/erindi/118/118-300.pdf>
- Kjarasamningur Sambands íslenskra sveitarfélaga og Kennarasambands Íslands vegna Félags grunnskólakennara. (2022). <https://www.samband.is/wp-content/uploads/2022/03/kjarasamningur-sns-fg-2022-2023-lok.pdf>
- KPMG. (2000). *Flutningur á rekstri grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga. Athugun á rekstrarkostnaði grunnskóla og tekjum til að mæta þeim kostnaði*.
<https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/ritogskyrslur/grunnskolin.pdf>
- Kristján J. Jónsson og Ásgrímur Angantýsson. (2018). *Íslenska í grunnskólum og framhaldsskólum*. Háskólaútgáfan.

Lýður Björnsson og Óskar Guðmundsson. (1995). Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga. *Sveitarstjórnarmál, afmælisrit sveitarstjórnarmála 1945-1995, 1995, sérútgáfa, 76-87.*
<https://timarit.is/page/5994674#page/no/mode/2up>

Lög um breytingar á lögum nr. 66/1995, um grunnskóla, með áorðnum breytingum nr. 98/2006 [brottfallin].

Lög um breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga nr. 87/1989 [brottfallin].

Lög um framhaldsskóla nr. 80/1996 [brottfallin].

Lög um framhaldsskóla nr. 92/2008.

Lög um fræðslu barna nr. 59/1907 [brottfallin].

Lög um fræðslumálanefndir nr. 19/1928 [brottfallin].

Lög um grunnskóla nr. 63/1974 [brottfallin].

Lög um grunnskóla nr. 49/1991 [brottfallin].

Lög um grunnskóla nr. 66/1995 [brottfallin].

Lög um grunnskóla nr. 91/2008.

Lög um leikskóla nr. 48/1991 [brottfallin].

Lög um Kennaraháskóla Íslands nr. 38/1971 [brottfallin].

Lög um Kennaraháskóla Íslands nr. 29/1988 [brottfallin].

Lög um Menntamálastofnun nr. 91/2015.

Lög um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólustjórnaenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla nr. 95/2019.

Lög um námsgögn nr. 71/2007.

Lög um Námsmatsstofnun nr. 168/2000 [brottfallin].

Lög um opinber fjármál nr. 123/2015.

Lög um opinbera háskóla nr. 85/2008.

Lög um Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála nr. 69/1988 [brottfallin].

Lög um ríkisútgáfu námsbóka nr. 82/1936 [brottfallin].

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

Menntamálastofnun. (e.d.-a). *Um Menntamálastofnun*. <https://mms.is/um-menntamalastofnun>

Menntamálastofnun. (e.d.-b). *Ráð og nefndir*. <https://mms.is/rad-og-nefndir>

Menntamiðja. (e.d.-a). *Menntafléttan 2022-2023*. <https://menntamidja.is/um-menntamidju-2/>

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

Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2010). *Skýrsla nefndar um endurskipulagningu endurmenntunar kennara*. https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/ritogskyrslur/lokaskyrsla_nefndar_endurm_kennara_2010.pdf

Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2014). *Hvítbók um umbætur í menntun*. https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/frettir/Hvitbik_Umbaetur_i_menntun.pdf

Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2017). *Menntun fyrir alla á Íslandi. Úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi*. https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Menntun%20fyrir%20alla_%c3%a1%20%c3%adsl_31102017.pdf

Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2019, október). *Samstarfsráð um starfsþróun kennara og skólastjórnenda. Skýrsla til mennta- og menningarmálaráðherra*. <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=349b2e00-ef44-11e9-944e-005056bc530c>

Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2021-a). *Menntastefna 2030. Skýrsla OECD um innleiðingu menntastefnu* (Sigurjón Halldórsson þýddi). https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/Iceland%20Policy%20Perspectives_%c3%9e%c3%bd%c3%boing_Loka%c3%batg%c3%a1fa%207.%20j%c3%bal%c3%ad%202021.pdf

Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2021-b). *Menntastefna 2030 - fyrsta aðgerðaráætlun 2021-2024*. https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/Menntastefna_2030_fyrsta%20adgerdar%c3%a1%c3%a6tlun.pdf

Mennta- og menningarmálaráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga, Kennarasamband Íslands, Háskólinn á Akureyri, Listaháskóli Íslands, Menntavísindasvið Háskóla Íslands. (2012). *Lokaskýrsla um starf samstarfsnefndar um símenntun kennara*. <https://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/16178/lokaskyrslalokin.pdf?sequence=1>

Námsgagnastofnun. (1994). *Nokkrar athugasemdir vegna frumvarps til laga um grunnskóla*. <https://www.althingi.is/altext/erindi/118/118-575.pdf>

- Nefnd um mótun menntastefnu. (1994). *Skýrsla*.
https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/ritogskyrslur/menntastefna_1994.pdf
- Ólafur G. Einarsson. (1994). Flutningur grunnskólans til sveitarfélaga. Framsöguræða á ráðstefnu sambandsins um fjármál sveitarfélaga 23. nóvember. *Sveitarstjórnarmál*, 54(6), 275–277.
<https://timarit.is/page/5994481#page/n3/mode/2up>
- Páll Pétursson. (1995). Parfir nemenda eiga að vera í fyrirrúmi. *Sveitarstjórnarmál*, 55(3), 135.
<https://timarit.is/page/5994893#page/n7/mode/2up>
- Rannís. (e.d.-a). *Próunarsjóður námsgagna*. <https://www.rannis.is/sjodir/rannsoknir/throunarsjodur-namsgagna/>
- Rannís. (e.d.-b). *SEF - Samstarfsnefnd um endurmenntun framhaldsskólakennara*.
<https://www.rannis.is/sjodir/?q=al%C3%BEj%C3%B3%C3%Boasamstarf>
- Rannís. (e.d.-c). *Sprotasjóður*. <https://www.rannis.is/sjodir/menntun/sprotasjodur/>
- Rannís. (e.d.-d). *Námsorlof kennara og stjórnenda framhaldsskóla*.
<https://www.rannis.is/sjodir/menntun/namsorlof-kennara-og-stjornenda-framhaldsskola/>
- Rannís. (e.d.-e). *Menntarannsóknasjóður*.
<https://www.rannis.is/sjodir/rannsoknir/menntarannsoknasjodur-mennta-og-menningarmalaraduneytisins/>
- Rannís. (e.d.-f). *Sjóðir og alþjóðastarf. Menntun*. <https://www.rannis.is/sjodir/menntun>
- Rannsókn- og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri. (2014). *Starfsþróun kennara. Greining á sjóðaumhverfi*.
https://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/14620/Starfsthroun_kennara_feb_2015.pdf?sequence=1
- Rannsóknarstofa í menntunarfræðum ungra barna. (e.d.). *Um RannUng*.
<https://menntavisindastofnun.hi.is/is/rannsoknir-rannsoknastofur/rannsoknarstofa-i-menntunarfraedum-ungra-barna-rannung>
- Reglugerð um breytingu á reglugerð nr. 260/2017 um starfstíma framhaldsskóla nr. 799/2020.
- Reglugerð um Námsgagnastofnun nr. 600/1980 [brottfallin].
- Reglugerð um námsorlof kennara og stjórnenda framhaldsskóla nr. 762/2010.
- Reglugerð um Sprotasjóð leik-, grunn- og framhaldsskóla nr. 242/2009.
- Reglugerð um starfstíma framhaldsskóla nr. 260/2017.

- Reglugerð um stofnun og starf fagráða Menntamálastofnunar nr. 530/2016.
- Reglugerð um þróunarsjóð námsgagna nr. 1268/2007.
- Ríkisendurskoðun. (2021). *Menntamálastofnun*. <https://rikisendurskodun.is/reskjol/files/Skyrslur/2021-Menntamalastofnun.pdf>
- Rúnar Sigþórsson. (1995). Fræðsluskrifstofur sveitarfélaga: Réttur nemenda, foreldra og kennara. *Sveitarstjórnarmál*, 55(3), 161-163.
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (1994). Umsögn um frumvarp til laga um grunnskóla sem lagt er fyrir Alþingi á 118. löggjafarþingi 1994. <https://www.althingi.is/altext/erindi/118/118-438.pdf>
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (2009). *Stjórn sambandsins* [760. fundur stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga, 23. janúar 2009]. <https://www.samband.is/um-sambandid/skipulag/stjorn-sambandsins/>
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (2021). *Ársskýrsla Námsgagnasjóðs 2020-2021*. <https://www.samband.is/wp-content/uploads/2021/12/rsskyrsla-namsgagnasjods-skolaarid-2020-2021.pdf>
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (2022). *Árbók sveitarfélaga 2022*. <https://www.samband.is/wp-content/uploads/2022/12/rbokin-2022-oll.pdf>
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (e.d.-a). *Skólaskrifstofur*. <https://www.samband.is/verkefning/fraedslumal/skolaskrifstofur/>
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (e.d.-b). *Endurmenntunarsjóður grunnskóla*. <https://www.samband.is/verkefning/fraedslumal/sjodir/endurmenntunarsjodur-grunnskola/>
- Samkomulag um stuðning við tónlistarnám og jöfnun á aðstöðumun nemenda til tónlistarnáms. (2022, 29. mars).
- Samkomulag um tímabundna breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. (2011, 5. október).
- Samráðsgátt. (e.d.-a). *Um Samráðsgátt*. <https://samradsgatt.island.is/um-samradsgatt/>
- Samráðsgátt. (e.d.-b). *Menntastefna 2030 - drög að tillögu til þingsályktunar*. [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2649](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2649)
- Samtök fámennra skóla. (1994). Athugasemdir samtaka fámennra skóla um drög að frumvarpi til laga um grunnskóla sem lagt er fyrir Alþingi á 118. löggjafarþingi 1994. <https://www.althingi.is/altext/erindi/118/118-377.pdf>
- Skólaskrifstofa Reykjavíkur. (1994). Frumvarp til laga um grunnskóla, umsögn um frumvarp til laga um grunnskóla sem lagt er fyrir Alþingi á 118. löggjafarþingi 1994. <https://www.althingi.is/altext/erindi/118/118-362.pdf>

Skýrsla menntamálaráðherra um framkvæmd skólahlads í grunnskólum skólaárin 1995–96, 1996–97 og 1997–98. Lögð fyrir Alþingi á 123. löggjafarþingi 1998–1999.
<https://www.althingi.is/altext/123/s/1080.html>

Skýrsla menntamálaráðherra um framkvæmd skólahlads í grunnskólum skólaárin 1998–1999, 1999–2000 og 2000–2001. Lögð fyrir Alþingi á 128. löggjafarþingi 2002–2003.
<https://www.althingi.is/altext/pdf/128/s/0803.pdf>

Skýrsla menntamálaráðherra um framkvæmd skólahlads í grunnskólum skólaárin 2001-2002, 2002-2003 og 2003-2004. Lögð fyrir Alþingi á 133. löggjafarþingi 2006-2007.
<https://www.althingi.is/altext/pdf/133/s/0295.pdf>

Skýrsla menntamálaráðherra um framkvæmd skólahlads í grunnskólum skólaárin 2004-2005, 2005-2006 og 2006-2007. Lögð fyrir Alþingi á 136. löggjafarþingi 2008-2009.
<https://www.althingi.is/altext/pdf/136/s/0952.pdf>

Skýrsla mennta- og menningarmálaráðherra til Alþingis um framkvæmd skólahlads í grunnskólum skólaárin 2007-2008, 2008-2009 og 2009-2010.
https://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/16695/skyrsla_mmr_framkv_skolast_grsk_2007-2010.pdf?sequence=1

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/>

Stjórn Námsgagnasjóðs. (2021, 13. september). Minnisblað 12. fundar stjórnar Námsgagnasjóðs.

Stjórnarráð Íslands. (2022, 2. júní). Nýtt skipulag í mennta- og barnamálaráðuneyti.
<https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2022/06/02/Nytt-skipulag-i-mennta-og-barnamalaraduneyti/>

Stjórnarráð Íslands. (e.d.-a). *Fagráð um stærðfræði 2019-2022*.
<https://www.stjornarradid.is/raduneyti/nefndir/nanar-um-nefnd/?itemid=b7d7e881-112e-11ea-944f-005056bc530c>

Stjórnarráð Íslands. (e.d.-b). *Fagráð um íslensku*.
<https://www.stjornarradid.is/raduneyti/nefndir/nanar-um-nefnd/?itemid=7483d236-28bc-11eb-8129-005056bc8c60>

Stjórnarráð Íslands. (e.d.-c). *Fagráð um náttúrufræði*.
<https://www.stjornarradid.is/raduneyti/nefndir/nanar-um-nefnd/?itemid=f1ce2064-28bb-11eb-8129-005056bc8c60>

Stjórnarráð Íslands. (e.d.-d). *Fjárlög*. <https://www.stjornarradid.is/verkefni/efnahagsmal-og-opinber-fjarmal/opinber-fjarmal/fjarlog/>

Stjórnarráð Íslands. (e.d.-e). Þjóðarsáttmáli um læsi.

<https://www.stjornarradid.is/verkefni/menntamal/thjodarsattmali-um-laesi/>

Stjórnarráð Íslands. (e.d.-f). *Fjölgum kennurum: aðgerðir í menntamálum.*

<https://www.stjornarradid.is/verkefni/menntamal/adgerdir-i-menntamalum/fjolgum-kennurum-adgerdir-i-menntamalum/>

Svanhildur Kr. Sverrisdóttir. (2014). *Ef að er gáð: Afdrif aðalnámskrár í íslensku á unglíngastigi grunnskóla og í framhaldsskóla* [doktorsritgerð]. Skemman.

<https://skemman.is/bitstream/1946/21193/1/Dr.%20Svanhildur%20Kr.%20Sverrisd%20c3%b3ttir%202014.pdf>

Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011.

Tíminn. (1997, 1. apríl). Langstærsta útgáfa landsins. *Tíminn*, bls. 2.

<https://timarit.is/page/3884196#page/n1/mode/2up>

Trausti Þorsteinsson. (1993). Flutningur grunnskólans til sveitarfélaga. *Sveitarstjórnarmál*, 53(4), 209-212.

Tryggvi Jakobsson. (2005, 26. ágúst). Námsgagnastofnun 25 ára. *Mbl.is*.

<https://www.mbl.is/greinasafn/grein/1034850/>

Úthlutunarreglur Námsgagnasjóðs nr. 899/2016.

Viðauki við samkomulag um eflingu tónlistarnáms og um tímabundna breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. (2014, 5. mars).

Viðskiptaráð. (2017, 16. mars). Stendur ríkið í vegi fyrir bættum námsárangri? *Medium.com*.

<https://medium.com/@vidskiptarad/stendur-rikid-i-vegi-fyrir-baettum-namsarangri-49ec1e414ad4#.45mxninty>

Vilhjálmur Þ. Vilhjálmsson. (1996). Merk tímamót. *Sveitarstjórnarmál*, 56(2), 66.

Viljayfirlýsing um samstarf um úttekt á þróun grunnskólans og þjónustu við börn. (2021, 8. nóvember).

Pingskjal nr. 126/1994. Frumvarp til laga um grunnskóla.

Pingskjal nr. 1342/2006-2007. Frumvarp til laga um námsgögn.

Pingskjal nr. 319/2007-2008. Frumvarp til laga um grunnskóla.

Pingskjal nr. 1007/2007-2008. Nefndarálit um frumvarp til laga um grunnskóla.

Pingskjal nr. 1750/2018-2019. Pingsályktun um að efla íslensku sem opinbert mál á Íslandi.

Pingskjal nr. 310/2020-2021. Tillaga til þingsályktunar um menntastefnu fyrir árin 2020–2030.

Pingskjal nr. 799/2021-2022. Þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022–2036.

Þórður Skúlason. (1993). Grunnskólinn til sveitarfélaga. *Sveitarstjórnarmál*, 53(5), 250-251.

Þórður Skúlason. (1995). Hlutverk Sambands íslenskra sveitarfélaga vegna undirbúnings og yfirtöku sveitarfélaga á öllum rekstrarkostnaði sveitarfélaga. *Sveitarstjórnarmál*, 55(3), 154-156.

Viðauki – Framlög til starfsþróunar og útgáfu námsgagna 1996-2021

Í töflunni hér að neðan má sjá yfirlit yfir framlög til starfsþróunar og útgáfu námsgagna frá 1996 til 2021, annars vegar á verðlagi hvers árs og hins vegar framreiknað á verðlagi ársins 2021.

Ár	Endurmenntunarsjóður grunnskóla		Sprotasjóður		Námsgagnasjóður		Þróunarsjóður námsgagna		Menntamálastofnun		Námsgagnastofnun	
	Á verðlagi hvers árs	Á verðlagi 2021	Á verðlagi hvers árs	Á verðlagi 2021	Á verðlagi hvers árs	Á verðlagi 2021	Á verðlagi hvers árs	Á verðlagi 2021	Á verðlagi hvers árs	Á verðlagi 2021	Á verðlagi hvers árs	Á verðlagi 2021
1996											290.2	1329.3
1997											296.2	1302.4
1998											362.7	1455.7
1999	18.0	40.3									355.8	1341.0
2000	22.0	47.5									366.4	1296.9
2001	22.6	45.7									399.9	1305.4
2002	22.6	43.7									355.9	1074.7
2003	20.4	39.2									363.3	1057.8
2004	17.2	32.3									370.7	1037.6
2005	17.5	32.6									382.4	1020.0
2006	39.7	70.5									410.6	1003.2
2007	20.8	36.1			100	173.3					386.6	886.1
2008	21.4	33.1			100	154.5	56.6	87.4			394.6	816.0
2009	23.7	31.5	59.2	78.8	50.0	66.5	62.0	82.5			453.6	852.3
2010	24.7	30.6	50.9	63.0	60.0	74.3	66.5	82.3			474.5	849.3
2011	22.7	27.1	46.6	55.5	40.0	47.7	41.0	48.9			441.2	749.5
2012	29.9	33.8	49.4	55.9	40.0	45.3	44.0	49.8			458.6	736.8
2013	29.9	32.6	51.5	56.1	40.0	43.6	43.0	46.9			489.6	755.6
2014	44.6	48.2	53.1	57.4	54.0	58.4	48.0	51.9			506.8	743.6
2015	44.6	48.2	54.8	59.2	54.0	58.3	48.0	51.8			517.1	704.8
2016	44.6	48.2	60.2	65.1	54.0	58.4	51.0	55.2	1074.4	1383.5		
2017	44.6	49.3	62.3	68.9	59.8	66.1	51.0	56.4	1076.6	1318.4		
2018	49.1	53.8	63.0	69.1	61.0	66.9	52.0	57.0	1179.4	1378.1		
2019	50.1	53.6	65.5	70.0	62.6	66.9	52.0	55.6	1257.9	1409.6		
2020	51.5	53.4	62.2	64.5	64.2	66.6	55.0	57.1	1189.9	1269.5		
2021	52.7	52.7	62.3	62.3	64.2	64.2	55.0	55.0	1241.0	1241.0		