



Menntaumbætur og afdrif þeirra

Fyrstu tíu ár heildstæðrar þjónustu og reksturs grunnskóla hjá Reykjavíkurborg 1996–2005

Anna Kristín Sigurðardóttir, Gerður G. Óskarsdóttir, Guðbjörg Andrea Jónsdóttir,
Ingunn Gísladóttir og Steinunn Stefánsdóttir

► Abstract ► Um höfunda ► About the authors ► Heimildir

Stefnumörkun og umbótaverkefni á vegum opinberra aðila til að efla og bæta skólastarf eru hluti af þróun skóla og skólakerfa um allan heim. Ítarlegar samtímalýsingar á innleiðingu slíkra verkefna liggja aftur á móti ekki alltaf á lausu og lítið er um greiningar eða mat á afdrifum þeirra eða áhrifum.

Í þessu riti er sjónum beint að menntaumbótum hjá Reykjavíkurborg og afdrifum þeirra í kjölfar tímamóta í sögu grunnskóla hér á landi þegar þjónusta við þá og rekstur fluttist frá ríki til sveitarfélaga samkvæmt grunnskólalögum frá árinu 1995. Markmiðið er að a) draga upp mynd af umbótamiðaðum aðgerðum sem ráðist var í fyrstu tíu ár heildstæðrar þjónustu og reksturs grunnskóla hjá Reykjavíkurborg árin 1996–2005, með áherslu á stefnumótun, undirbyggingu einstakra stefnumiða og innleiðingu þeirra, en jafnframt innbyrðis samvirkni; b) varpa ljósi á afdrif aðgerðanna á vettvangi skólanna með hliðsjón af niðurstöðum rannsókna og öðrum upplýsingum frá síðustu tveimur áratugum.

Til skoðunar voru umbætur á sviði fimm megináherslupátta í framtíðarsýn borgarinnar en þeir voru: Einstaklingsmiðað nám og samvinna nemenda, skóli án aðgreiningar, sterk sjálfsmynd nemenda og félagsfærni, nán tengsl skóla og grenndarsamfélags, þar með talið foreldrasamstarf, og loks sjálfstæði skóla og jafnræði í umgjörð þeirra, meðal annars skólastjórnun og uppbygging og skipulag skólahúsnæðis. Stuðst er við heimildir frá þessum tíma, og vísað eftir atvikum í fræðilegt og sögulegt samhengi og alþjóðlega umræðu. Þá eru afdrif aðgerðanna skoðuð í ljósi þátta sem fræðimenn hafa talið stuðla að farsælli framkvæmd menntaumbóta yfirvalda.

Niðurstöður benda til að áherslur í stefnunni sem snertu ytri umgjörð skólastarfs séu enn við lýði, svo sem einsetnir grunnskólar, breytt hönnun húsnæðis og nemendamötuneyti. Sama á við um sjálfstæði skóla þar sem áhersla var á nemendamiðaðar rammafjárveitingar, mannauðsráðgjöf og fjölgun starfsstétta í skólunum, svo sem námsráðgjafa, skólaliða og millistjórnenda. Kall grunnskólakennara eftir faglegri forystu skólastjórnenda bendir til að áhersla á leiðtogahlutverk stjórnenda hafi ekki náð fullri fötfestu. Aftur á móti voru áhrifin af stefnu um nám og kennslu undir merkjum einstaklingsmiðaðs náms, þar með talinn skóli án aðgreiningar, meiri í orði en á borði. Þrátt fyrir áherslu á víðtækt samstarf og margvíslegan stuðning með símenntun og ráðgjöf náði hún ekki að festa rætur í daglegu skólastarfi þótt hugtakið lifi góðu lífi í opinberri umræðu. Niðurstöður á þessu sviði studdu kenningar um sífellda endurtekningu eldri hugmynda og íhaldssemi

í kerfinu. Tengsl skóla og nærsamfélags sýndust laus í reipunum. Sjálfsmynd nemenda og þættir tengdir henni eru enn í brennidepli og stöðugt kannaðir, en erfitt er að meta þróun í þeim efnum. Á heildina litið virðist sú stefnumörkun og umbótaáðgerðir sem ráðist var í á tímabilinu sem hér er til skoðunar engu að síður hafa einkennst af flestum þáttum sem fræðimenn hafa talið farsæla: Áhersla var á nám og kennslu, faglega forystu skólastjórnenda, jöfnuð í umgjörð skólastarfs, víðtækt samstarf, samvirkni áherslupátta og nýtingu hlutlægra upplýsinga og rannsókna.

Efnisorð: Grunnskóli, stefnumótun, menntaumbætur, dreifstýring, mat á skólastarfi

Efnisyfirlit

Inngangur	3
Dreifstýringarbylgja	4
Rekstur og þjónusta við grunnskóla til sveitarfélaga.	4
Framkvæmd – notkun hugtaka	5
I. hluti: Umfang málaflokksins, skipulag og viðtökur	7
Fjöldi nemenda, skóla og starfsfólks	7
Fræðsluráð – hlutverk	9
Fræðslumiðstöð – hlutverk og verkefni	9
Metnaður borgaryfirvald	10
Efasemdir og andbyr	11
Samantekt – umfang málaflokksins og móttökur 1996	12
II. hluti: Umbótamiðaðar áðgerðir – stefnumótun og innleiðing	13
Stefnumörkun – framtíðarsýn – áherslur og áætlanagerð	13
Innleiðing stefnu: Sjálfstæði grunnskóla – styrking stjórnunar	17
Innleiðing stefnu: Einsetning grunnskólanna – breytt hönnun skólabygginga.	24
Innleiðing stefnu: Kennsluhættir – innan ramma einstaklingsmiðaðs náms	29
Stuðningur við innleiðingu stefnu – í átt að framtíðarsýninni	36
Samantekt – umbótaáðgerðir 1996–2005	40
III. hluti: Afdrif menntaumbóta frá fyrsta áratug grunnskólanna hjá Reykjavíkurborg	42
Rannsóknir og gögn sem stuðst var við	42
Umgjörð skólastarfs – áðgerðir festust að miklu leyti í sessi	43
Innra starf, nám og kennsla – umbótaviðleitni lifði fremur í orði en á borði	48
Sjö leiðarstef um innleiðingu menntaumbóta og hindranir	57
Samantekt – afdrif umbótaáðgerða – lærdómar af sögunni	59
Lokaorð	60

Inngangur

Stefnumörkun og umbætur í ýmsum myndum á vegum opinberra aðila, ríkis eða sveitarfélaga, í þeim tilgangi að efla skólastarf, eru hluti af þróun skóla og skólakerfa vítt og breitt um heiminn. Hér á landi má rekja viðleitni til menntaumbóta allt til þess að formlegt skólalald fyrir öll börn og unglínga komst á fót í upphafi síðustu aldar og jafnvel mun lengra aftur. Þrátt fyrir legu landsins fjarri öðrum löndum hafa alþjóðlegir straumar í menntamálum borist greiðlega inn í íslenskt skólasamfélag. Ekki síst undir áhrifum þeirra hafa stjórnvöld, kennarasamtök og einstaklingar talið breytinga þörf á hverjum tíma (Loftur Guttormsson, 2008a, 2008b). Bent hefur verið á að oft eru hugmyndir að nýbreytni, til dæmis um kennsluhætti, settar fram sem nýjar þótt sambærilegar áherslur eigi sér langa sögu og gjarnan skortir viðleitni til að læra af sögunni. Fræðimenn hafa reyndar dregið í efa langtímaáhrif umfangsmikilla umbótaverkefna sem stýrt er af yfirvöldum. Þau líði fyrir hefðir og íhaldssemi í kerfinu. Einnig gangi umbótamiðaðar aðgerðir oft til baka þegar innleiðingu þeirra lýkur formlega og stuðningur við þær hættir. Líftími aðgerðanna sé því stuttur og áhrif þeirra ekki varanleg. Ekki síst geti þó reynst erfitt að tengja vettvang og yfirstjórn eða forystu víðs vegar í kerfinu þar sem túlkun opinberrar stefnu geti verið með ýmsu móti þegar kemur að aðlögun hennar að daglegu skólastarfi, hún sé hunsuð eða henni jafnvel hafnað, til dæmis vegna þess að aðilar eru henni ósammála (Ärlestig og Johansson, 2020; Ball o.fl., 2012; Cuban, 1990; Fullan, 1982/2016; Guðrún Ragnarsdóttir, 2018; Jón Torfi Jónasson, 2008c, 2016; Tyack og Cuban, 1995). Fræðimenn sem rýnt hafa í ferlið frá stefnumörkun til framkvæmdar hafa reynt að greina þætti sem taldir eru stuðla að farsælli framkvæmd menntaumbóta yfirvalda. Þar má nefna áherslu á nám og kennslu, faglega forystu, ákvarðanir byggðar á hlutlægum upplýsingum og rannsóknum, víðtækt samstarf og samvirkni og loks jöfnuð á öllum sviðum (Anna Kristín Sigurðardóttir, 2019).

Ítarlegar samtímalýsingar á tilteknum menntaumbótum í gegnum tíðina liggja aftur á móti ekki alltaf á lausu, auk þess sem greining eða mat á afdrifum þeirra eða áhrifum í bráð og lengd eru vandfundnar. Því þótti áhugavert að beina sjónum að stefnumörkun og umbótaiðgerðum á ákveðnu tímabili í íslenskri skólasögu og ekki síst að freista þess að meta afdrif aðgerðanna sem ráðist var í. Nánar tiltekið er í þessu riti sjónum beint að fyrstu tíu árum grunnskólans undir yfirstjórn Reykjavíkurborgar í kjölfar laga um grunnskóla frá 1995 þegar ábyrgð á rekstri og þjónustu við skólana var flutt frá ríki til sveitarfélaga (lög um grunnskóla nr. 66/1995, 1. og 10. gr.) – nú þegar um aldarfjórðungur er liðinn frá flutningnum. Tímabilið nær frá hausti 1996, þegar lögin komu til framkvæmda, nýr meirihluti R-listans hafði nýlega tekið við stjórn borgarinnar og ráðin var ný yfirstjórn málaflokksins, og fram að því að yfirstjórn bæði leik- og grunnskóla í borginni var sameinuð tæpum áratug síðar eða árið 2005. Einnig er lítillega fjallað um undirbúning flutningsins sem hófst tveimur árum fyrr eða árið 1994 (Gerður G. Óskarsdóttir, 2005). Hér á landi er ekki algengt að lýst sé með þessum hætti framkvæmd stefnumörkunar opinbers aðila í menntamálum og afdrifin jafnframt skoðuð. Talsvert liggur fyrir af efni frá þessum árum um umbætur sem staðið var að og niðurstöður rannsókna um möguleg afdrif þeirra.

Við höfundarnir störfuðum allar á Fræðslumiðstöð Reykjavíkur á fyrstu árum grunnskólans hjá borginni. Því má ætla að efnistöð sæki einnig til reynslu okkar.

Markmið þessa rits er því að

- draga upp mynd af umbótamiðaðum aðgerðum sem ráðist var í fyrstu tíu ár heildstæðrar þjónustu og reksturs grunnskóla hjá Reykjavíkurborg árin 1996–2005, með áherslu á stefnumótun, undirbyggingu einstakra stefnumiða og innleiðingu þeirra, en jafnframt innbyrðis samvirkni;
- varpa ljósi á afdrif aðgerðanna á vettvangi grunnskólanna með hliðsjón af niðurstöðum rannsókna og öðrum upplýsingum frá síðustu tveimur áratugum.

Tilgangur okkar er að leggja fram skerf til varðveislu sögu þessa breytingatíma, ekki síst í þeirri von að draga megi lærdóma af þessari sögu og nýta sem veganesti í síðari umbótaverkefnum. Þótt flutningur á rekstri og þjónustu við grunnskólana til sveitarfélagsins sé hér til grundvallar, er ekki ætlun okkar að meta á neinn hátt kosti eða galla flutningsins, en þetta efni gæti ef til vill nýst í síðara mati á þeim breytingum. Við einbeitum okkur að málefnum grunnskólans og því fá þættir nátengdir honum, svo sem frístundastarf barna og unglinga, starfsemi skólahljómsveita eða tengsl við aðliggjandi skólastig, leik- og framhaldsskólastig, ekki ítarlega umfjöllun.

Dreifstýringarbylgja

Með flutningi verkefna frá ríki til sveitarfélaga fylgdi Ísland straumum um valddreifingu sem uppi voru undir lok 20. aldar og voru hluti af nýskipan í ríkisrekstri þess tíma (e. new public management). Með því að færa stefnumótun, ábyrgð og ákvörðunarvald á opinberum viðfangsefnum nær íbúum og þeim sem þeirra nutu var gert ráð fyrir árangursríkara og heillavænlegra starfi (sjá t.d. Fjármálaráðuneytið, 1993; Guðmundur Ó. Ásmundsson o.fl., 2008; Gunter o.fl., 2016; Lane, 1997; Ómar H. Kristmundsson, 2003). Dreifing verkefna og ábyrgðar til einstakra stofnana innan stærri stjórnunareininga var af sama meiði, samanber þróun sem varð hjá Reykjavíkurborg á þessum árum og fjallað er um hér síðar. Í menntamálum lágu straumar í sömu átt (Menntamálaráðuneytið, 1991b, bls. 69–72). Líta má á flutning á rekstri og þjónustu við grunnskóla til sveitarfélaga sem lið í þessari þróun. Víða í hinum vestræna heimi var um þessar mundir kveðið ríkt á um frumkvæði og sjálfstæði einstakra skólaumdæma og sérhvers skóla, meðal annars undir áhrifum frá OECD, og farið að draga í efa áhrif umfangsmikilla umbótaverkefna sem stýrt var að ofan án markvissrar eða afgerandi þátttöku skólasamfélagsins sjálfs (Cuban, 1990; Hargreaves og Shirley, 2013; Jón Torfi Jónasson, 2008b; Tyack og Cuban, 1995).

Áherslur á dreifstýringu eða miðstýringu virðast reyndar hafa gengið í bylgjum (Tyack og Cuban, 1995). Á fyrri helmingi 20. aldar náði til dæmis miðstýring stjórnsýslunnar, að menntakerfinu meðtöldu, yfirhöndinni hérlandis eftir að menntakerfi iðnaðarþjóðfélagsins höfðu leyst valddreifð og að vissu marki tilviljunarkennd fræðsluform landbúnaðarsamfélags 19. aldar af hólmi (Hlynur Ómar Björnsson, 2008). Við lok 20. aldarinnar var dreifstýringarbylgja aftur á móti í uppsveiflu hér á landi eins og í öðrum vestrænum ríkjum (sjá t.d. Gunter o.fl., 2016).

Rekstur og þjónusta við grunnskóla til sveitarfélaga

Flutningur á heildarrekstri og þjónustu við grunnskóla frá ríki til sveitarfélaga árið 1996 samkvæmt grunnskólalögum frá 1995 var umfangsmikil aðgerð og markaði tímamót í sögu skólamála á Íslandi (lög um grunnskóla nr. 66/1995). Hann skapaði heildarhugsun um rekstur grunnskóla. Fyrir flutning grunnskólans til sveitarfélaga hafði kennslu- og stjórnunarkostnaður verið greiddur úr ríkissjóði og yfirstjórn verið á hendi menntamálaráðuneytisins. Stofnkostnaður og rekstur skólahúsnæðis grunnskóla, þar með talin laun vegna reksturs húsnæðisins, hafði aftur á móti verið í höndum sveitarfélaga um hríð, auk efniskaupa og fleira (lög um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, nr. 87/1989, VI. kafli; lög um grunnskóla nr. 49/1991, XIV. kafli). Mismunandi rekstrarþáttum grunnskóla var áður sinnt af menntamálaráðuneyti, fjármálaráðuneyti, fræðsluskrifstofum í fræðsluumdæmum, sveitarstjórnarskrifstofum og sums staðar af sérstökum skólaskrifstofum í sveitarfélögum. Með grunnskólalögunum frá 1995 varð stefnumótun um inntak námsins eftir hjá ríkinu, það er útgáfa aðalnámskrár þar sem kveðið er á um meginmarkmið náms og kennslu, útgáfa námsgagna og mat og eftirlit með skólastarfi (lög um grunnskóla nr. 66/1995, 29., 30., 33. og 51. gr.). Þannig skyldi inntak námsins byggjast á sameiginlegum grunni fyrir allt landið, en væri ekki ákvarðað í hverju sveitarfélagi fyrir sig. Framkvæmd aðalnámskrár eða forsvar fyrir námi og kennslu samkvæmt henni í víðum skilningi, auk stjórnunar og reksturs, fluttist aftur á móti til sveitarfélaganna. Ábyrgð þeirra á menntun barna og ungmenna á skólaskyldualdri varð þar með mun meiri en áður. Jöfnunarsjóði sveitarfélaga var ætlað að draga úr aðstöðumun milli þeirra. Kjarasamningar kennara og annars fagfólks skólanna voru eftir flutninginn við Samband íslenskra sveitarfélaga en höfðu áður verið við ríkið.

Í kjölfar laganna frá 1995 fóru í hönd gerjunartímar í málefnum grunnskóla í sveitarfélögum landsins sem voru þá 165 að tölu, en fækkaði síðan. Þorsteinn Sæberg Sigurðsson (2009) er einn þeirra sem hefur gert grein fyrir breytingunum sem urðu við þessi tímamót og áhrifunum sem þær höfðu á grunnskólastarf. Mat hans er að vel hafi tekist til að mestu leyti, einkum hvað varðar faglegan ávinning sem fékkst með því að auka áhrif skóla og nærsamfélags í stefnumótun. Þó væri ástæða til, að hans mati, að hafa áhyggjur af slakri fjárhagsstöðu og fámenni sumra sveitarfélaga sem gerði þeim erfitt fyrir að standa undir rekstri grunnskóla og nauðsynlegri þjónustu við þá.

Reykjavíkurborg, með þá sérstöðu að vera langstærsta sveitarfélagið og ekki síst sem höfuðborg með um þriðjung grunnskólabarna í landinu, tók þetta nýja verkefni, heildarrekstur og þjónustu við grunnskóla, mjög alvarlega. Ljóst var að áherslur í Reykjavík við þessi tímamót gætu haft mótandi áhrif um allt land. Vegna stærðarinnar gat borgin tekið skref sem einnig gætu að einhverju marki gagnast öðrum sveitarfélögum til hagsbóta fyrir nemendur og samfélagið í heild, safnað tölfræðilegum upplýsingum sem grunn að stefnumörkun og síðan unnið ýmiss konar þróunar-, tilrauna- og ráðgjafarstarf (Gerður G. Óskarsdóttir, 2005).

Gerður G. Óskarsdóttir, fræðslustjóri, sagði í viðtali sem Ingvar Sigurgeirsson tók við hana í Netlu – tímariti um uppeldi og menntun 25. mars 2004:

„Þegar grunnskólinn fluttist til borgarinnar árið 1996 ... var nokkuð þrengt að grunnskólanum ..., það var „kennt á vöktum“ í tvísetnum skólabyggingum, það voru ekki nema tveir stjórnendur í þessum „fyrirtækjum“ sem veltu kannski tvö til þrjú hundruð milljónum króna á ári og voru með allt að 100 starfsmenn auk mörg hundruð nemenda og ákveðið var miðlægt hvernig heildarférmunum til skólanna skyldi ráðstafað lið fyrir lið. Innan þessa ramma voru litlir möguleikar á sveigjanleika, að skipta bekkjum upp þegar svo bæri undir, blanda árgöngum eða skipuleggja samvinnu kennara. Vinnurammi kennara var ósveigjanlegur og fátt stuðningsfólk. Við þessar aðstæður var ekki auðvelt að tala um breytta kennsluhætti eða uppstokkun á stundaskrá.“

Í gegnum tíðina hefur verið og er enn unnið umfangsmikið umbótastarf í íslenskum skólum á öllum skólastigum að frumkvæði stjórnvalda á landsvísi, sveitarfélaga og einstakra skóla, skólastjórnenda og kennara. Aftur á móti hefur verið lítið um rannsóknir á innleiðingarferli, árangri eða afdrifum slíkra verkefna (Anna Kristín Sigurðardóttir, 2019).

Við höfðum áhuga á að rifja upp hvernig staðið var að verki hjá Reykjavíkurborg við þessi tímamót sem höfðu óneitanlega breytingar í för með sér, en ekki síst reyna að meta afdrif þeirra umbótaverkefna sem ráðist var í. Haldið var áfram með ýmiss konar þróunarstarf sem var hafið fyrir flutninginn. Jafnframt var bryddað upp á nýjungum og hafin vinna við margs kyns umbótamiðaðar aðgerðir á því tímabili sem hér um ræðir. Sum þessara verkefna voru þau sömu og enn brenna á, svo sem kennslufræðileg forysta, fjölbreytni í kennsluháttum, starfsþróun kennara, stuðningur við nemendur af erlendum uppruna, sjálfsmynd nemenda og mat á skólastarfi (sbr. Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2020). Önnur finnast okkur fjarlæg og löngu leyst, svo sem einsetning skóla og lengdur skóladagur. Hluti þessara breytinga átti sér langa sögu, því svo virðist sem áherslur í menntaumbótum endurtaki sig eða fari í einhvers konar hringi, eins og umræðan um breytta kennsluhætti (Goodlad, 2004; Tyack og Cuban, 1995).

Framkvæmd – notkun hugtaka

Um fjöllun um stefnumörkun og innleiðingu umbóta byggist á heimildum frá þessu tímabili, einkum ársskýrslum, starfsáætlunum og öðrum útgáfum. Efnið er sett í fræðilegt og eftir atvikum sögulegt samhengi með tilvísunum í fræðileg skrif og alþjóðlega umræðu, einkum frá þessum

tíma, og niðurstöður rannsókna. Jafnframt er byggt á upplifun okkar höfundanna sem voru virkir gerendur í þessari atburðarás. Við mat á afdrifum umbótaaðgerða er byggt á niðurstöðum rannsókna, ytra mati á skólastarfi og tölfræðilegum upplýsingum. Auk þess eru niðurstöður metnar með hliðsjón af samantekt á fræðilegri umfjöllun um farsæla innleiðingu menntaumbóta (Anna Kristín Sigurðardóttir, 2019) (sjá nánar í III. hluta).



Mynd 1. Nokkrar af árskýrslum Fræðslumiðstöðvar Reykjavíkur.



Mynd 2. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur gaf út starfsáætlanir árlega.

Við höfum valið að nota hugtökin *umbætur*, *umbótamiðaðar aðgerðir* og *menntaumbætur* jöfnum höndum (sbr. e. educational improvement, reform; sjá Ingólfur Ásgeir Jóhannesson, 2008). Þau ná yfir viðleitni á þessu tímabili til að styrkja skólastarfið með heildrænni nálgun, sem í þessu tilviki náði til grunnskólasamfélags borgarinnar, það er yfirstjórnar, skólastjórnenda, kennara og annars starfsfólks skóla, nemenda og foreldra. Samkvæmt Hopkins og félögum (2014) ganga umbætur í skólastarfi út á að gera skólastarfið skilvirkara fyrir alla nemendur og snýst markvisst þróunarstarf um að finna leiðir til þess. Robinson (2018) er sama sinnis en heldur því fram að breytingar teljist vart til umbótaverkefna nema þær leiði til betri námsárangurs eða aukinnar vellíðunar nemenda (Anna Kristín Sigurðardóttir, 2019). Því miður höfum við ekki niðurstöður rannsókna eða gögn til að meta áhrif þeirra aðgerða sem hér eru til umræðu á námsárangur nemenda eða vellíðan þeirra. Við ákváðum engu að síður að nota fyrrnefnd hugtök vegna þess að aðgerðirnar beindust jafnhliða að umgjörð, skipulagi og starfsháttum, þar með taldir kennslu- og stjórnunarhættir, í þeim tilgangi að skapa sem bestar aðstæður til náms fyrir nemendur og freista þess að gera starfið þannig skilvirkara í heild sinni. Hugtakið skólaþróun (e. school development) er aftur á móti gjarnan notað um stöðuga þróun eða breytingar sem gerðar eru innan skóla án þess að þær beinist endilega að fyrir fram ákveðnu markmiði eða séu samkvæmt markaðri stefnu (Robinson, 2018).

Með þeim aðgerðum sem lýst er var reynt að stuðla að *samvirkni* sem hefur á undanförunum árum og áratugum fengið aukna athygli í viðleitni fræðimanna til að meta menntaumbætur (Fullan, 2001; Helga Sigríður Þórsdóttir og Anna Kristín Sigurðardóttir, 2020; Hopkins o.fl., 2014). Samvirkni (e. coherence) vísar hér til þess að áherslur í einstökum þáttum stefnumörkunar fyrir heildarkerfi eða starfseiningu stefni allar í sömu átt yfir ákveðið tímabil og að einstaklingar og hópar innan viðkomandi kerfis vinni í sameiningu að sama markmiði með umræðu, sameiginlegum skilningi og samvinnu (sbr. Fullan, 2001; Fullan og Quinn, 2016; Hopkins o.fl., 2014; Youngs, 2001). Þetta sjónarhorn er hluti af mati á afdrifum umræddra umbótaverkefna (sjá III. hluta).

Ritið skiptist í þrjá hluta. Í fyrsta hluta er málaflokknum lýst eins og staðan var við upphaf og lok viðkomandi tímabils. Greint er frá umfangi grunnskóla borgarinnar, stöðu skólanna innan borgarkerfisins, yfirstjórn og viðbrögðum við flutningnum. Í öðrum hluta er fjallað um stefnumörkun og þær umbótamiðaðu aðgerðir sem ráðist var í, undirbyggingu þeirra og innleiðingu. Loks er í þriðja og síðasta hluta ritsins gerð tilraun til að meta afdrif þessara menntaumbóta á vettvangi skólanna. Þar er einkum stuðst við ítarlega rannsókn á starfsháttum í grunnskólum sem gerð var nokkru eftir þetta tímabil með þátttöku fjölda fræðimanna og háskólanema (Gerður G. Óskarsdóttir, 2014b), en einnig aðrar rannsóknir á starfsháttum grunnskóla og öðrum gögnum. Að sjálfsögðu er aðeins stiklað á stóru og ekki unnt að beina sjónum að öllum þáttum umbótanna.

I. hluti: Umfang málaflokksins, skipulag og viðtökur

Um þriðjungur grunnskólanemenda í landinu sótti skóla í Reykjavík á tímabilinu sem hér er til umfjöllunar. Fræðslumálin urðu stærsti málaflokkur borgarinnar við yfirtöku á rekstri og þjónustu við grunnskóla árið 1996 og var um þriðjungi borgarsjóðs nú ráðstafað til hans. Í upphafi tímabilsins voru fræðslumál einn af rúmlega 20 málaflokkum borgarinnar sem skiptust á fjögur megin svið samkvæmt stjórnkerfisbreytingum árið 1995. Fræðslumálin töldust til menningar-, uppeldis- og félagsmála, en sviðið var nokkru síðar nefnt Þróunar- og fjölskyldusvið (Anna Kristinsdóttir, 2014). Árið 2005 var stjórnkerfi borgarinnar breytt og skipt í tíu svið. Þá féllu skólamálin, bæði leikskóla- og grunnskólastig, undir Menntasvið Reykjavíkurborgar. Samtímis fluttust skólasálfræðingar og kennsluráðgjafar út á þjónustumiðstöðvar í borgarhlutum og heyrðu þá fyrst undir Þjónustu- og rekstrarsvið borgarinnar, en frá árinu 2007 undir Velferðarsvið Reykjavíkurborgar (Anna Kristinsdóttir, 2014; Fræðslumiðstöð Reykjavíkur [Menntasvið Reykjavíkurborgar], 2005a, bls. 9; Reykjavíkurborg, Menntasvið, 2006a, bls. 7). Fyrr á árum hafði sálfræðiþjónusta verið rekin á vegum borgarinnar en síðar af ríkinu á árunum 1975–1996. Þjónustan var þá ýmis rekin miðlægt á einum stað eða dreift um borgina. Frístundaheimili, sem frá stofnun þeirra á vegum borgarinnar árið 1993 tilheyrðu skólamálinum, fluttust til Íþrótt- og tómstundasviðs árið 2004 og voru eftir það almennt staðsett í sérhúsnæði (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1997a, bls. 15, 2004a, bls. 34, 2005b, fskj. 32). Um nokkurra ára skeið var yfirstjórn leik- og grunnskóla aðskilin aftur og skipt á tvö svið. Árið 2011 var síðan stofnað núverandi Skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar við samruna yfirstjórnar leikskóla, grunnskóla, frístundaheimila og félagsmiðstöðva (Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið, 2012a, bls. 3). Árið 2020 fór af stað tilraunaverkefni í Breiðholti með frekari dreifingu þjónustu og yfirstjórnar skóla út í borgarhluta (sjá nánar í III. hluta). Staðsetning sálfræðiþjónustu grunnskóla og yfirstjórnar frístundaheimila, auk staðsetningar leikskóla innan kerfisins, eru dæmi um kerfis skipulag sem gengur fram og til baka.

Í þessum hluta er greint frá fjölda nemenda, skóla og starfsfólks á tímabilinu til að gefa yfirsýn yfir umfangið og þróun málaflokksins. Síðan er lýst stöðu skólanna innan borgarkerfisins og yfirstjórn menntamála borgarinnar. Loks er fjallað um viðbrögð við flutningnum, bæði metnaði borgaryfirvalda til að taka vel á móti grunnskólunum og andbyr sem gætti á þessum breytingatímum. Lýsingin er hugsuð sem rammi um þá mynd sem dregin er upp af umbótaviðleitni í II. hluta ritsins.

Fjöldi nemenda, skóla og starfsfólks

Á fyrsta skóladegi þess tímabils sem hér er til umfjöllunar, eða haustið 1996, mætti á fimmtánda þúsund nemenda í fjóra tugi grunnskóla í borginni og þar tóku á móti þeim hátt í tvö þúsund starfsmenn. Nokkur vöxtur varð í grunnskólakerfi Reykjavíkur á árunum 1996–2005, þar sem fjöldi nemenda jókst lítillega og grunnskólum fjölgaði.

Grunnskólanemendur

Fjöldi nemenda í grunnskólum Reykjavíkur hefur gengið í bylgjum frá barnahrinu eftirstríðsáranna. Uppsveiflur urðu upp úr árinu 1970, um 1990, eftir 2000 og nú allra síðustu ár. Grunnskólanemendur í Reykjavík voru alls um 14.600 haustið 1996. Þeim hafði þá fjölgað jafnt og þétt frá því eftir 1990 og urðu á því tímabili sem hér er til umfjöllunar flestir skólaárið 2002–2003 eða um 15.600 talsins. Nemendum fækkaði síðan árin þar á eftir eða niður í 15.200 haustið 2005 og voru fæstir um 2010, eða um 13.900, en fer nú aftur fjölgandi og voru orðnir tæp 15.300 haustið 2019 (Grunnskólar Reykjavíkur, 2019; Reykjavíkurborg, Menntasvið, 2006a, tafla 3.6, bls. 29; Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið, 2019c, fskj. 12).

Lengd viðvera yngstu grunnskólanemendanna á frístundaheimilum (fyrst nefnd heilsdagsskóli, síðar skóladagvist og nú frístundaheimili) hafði verið hluti af starfsemi einstakra grunnskóla borgarinnar frá árinu 1993. Um 47% nemenda í 1.–4. bekk í öllum almennum grunnskólum með yngri barna stig voru á frístundaheimilum haustið 1998 (flest þessi börn voru í 1. og 2. bekk), en þátttakan var mismunandi eftir skólum, frá 24% nemendanna upp 79% (Fræðslumiðstöð

Reykjavík, 1999a, bls. 42). Þátttakan minnkaði nokkuð með lengdum skóladegi og var komin niður í 36% að meðaltali haustið 2004, nær 100% í sérskólum en 14%–42% í almennum grunnskólum (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005b, fskj. 8b og 8c). Á næstu árum jókst þátttakan talsvert aftur.

Um 250 nemendur tóku þátt í starfi skólahljómsveitanna fjögurra í borginni haustið 1996, en hafði fjölgað upp í rúmlega 400 árið 2005 (með þátttöku um 3% grunnskólanemenda). Þeir voru orðnir um 500 árið 2019. Reykjavíkurborg styrkti tónlistarskóla vegna náms um 2.700 nemenda í skólunum haustið 1998 (hluti þeirra búsettur utan Reykjavíkur). Reykvískir nemendur í tónlistarskólum voru tæplega 2.400 haustið 2019 (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998a, bls. 46, 1999a, bls. 61; Reykjavíkurborg, Menntasvið, 2006a, bls. 44–45; Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið, 2019c, fskj. 6 og 10).

Grunnskólar

Haustið 1996 voru í Reykjavík alls 40 grunnskólar, það er 29 almennir grunnskólar, fimm sérskólar og sex sjálfstætt starfandi grunnskólar (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998a, bls. 18–21). Sex almennir grunnskólar bættust við á umræddu tíu ára tímabili, þar af einn þegar Kjalarneshreppur sameinaðist Reykjavíkurborg árið 1998. Haustið 2005 hafði því almennum grunnskólum fjölgað upp í 35, en sérskólum fækkað niður í þrjá og sjálfstætt starfandi skólum niður í fimm og voru grunnskólarnir þá alls 43 (Reykjavíkurborg, Menntasvið, 2006a, bls. 27). Haustið 2020 voru grunnskólar í Reykjavík alls 44 að tölu og skiptust í 36 almenna skóla, tvo sérskóla og sex einkarekna skóla (Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið, 2020a).

Aðeins 14 af 29 almennum grunnskólum voru einsetnir haustið 1996. Árið eftir var 81 færanleg kennslustofa í notkun við skólana, en segja má að sá fjöldi hafi samsvarað tæplega fjórum skólum fyrir tíu árganga og tvo bekki í árgangi (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998a, bls. 7). Það ár voru 18 af skólunum 29 orðnir einsetnir (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998d, fskj. 1). Mikið verk lá því fyrir að einsetja alla grunnskólana samkvæmt grunnskólalögum frá 1991 (3. gr.) og 1995 (3. gr.).

Borgin stóð fyrir rekstri fjögurra skólahljómsveita og styrkti á grunni þjónustusamninga einkarekna tónlistarskóla sem fjölgaði úr 15 upp í 20 á þessu tímabili. Borgin rak tónlistarskóla Kjalarness (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998a, bls. 47; Reykjavíkurborg, Innri endurskoðun, 2006; Reykjavíkurborg, Menntasvið, 2006a, bls. 45). Hún rak fullorðinsfræðslu í Námsflokkum Reykjavíkur, veitti árlegan starfsstyrk til Myndlistarskólans í Reykjavík og greiddi hluta af kostnaði við Myndlista- og handíðaskóla Íslands. Skólasafnamiðstöð sá um flokkun og skráningu safngagna og ráðgjöf við skólasafnakennara (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998a, bls. 16).

Starfsfólk grunnskóla

Um 2.100 starfsmenn störfuðu við grunnskóla Reykjavíkur haustið 1997 (árið eftir að Fræðslumiðstöð Reykjavíkur tók til starfa). Kennarar, aðrir sérfræðingar og stjórnendur voru rúmlega 1.320, stuðningsfulltrúar rúmlega 60 og skólaliðar, húsverðir, ritarar og annað starfsfólk um 390, auk rúmlega 300 manns sem störfuðu við ræstingu (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998d, fskj. 14 og 16, 1998a, bls. 41). Starfsfólki grunnskóla fjölgaði á tímabilinu um allt að 300 manns, einkum vegna tímabundinnar fjölgunar nemenda, lengingar skóladagsins, úthlutunar stunda til sveigjanlegs skólastarfs og fjölgunar starfsstétta innan skólanna. Við lok tímabilsins eða haustið 2005 störfuðu við grunnskólana um 2.400 manns. Þetta voru um 1.480 kennarar og stjórnendur, um 30 námsráðgjafar, um 80 aðrir sérfræðingar, þar með taldir þroskaþjálfar, og um 40 leiðbeinendur (alls um 1.630 kennarar og aðrir sérfræðingar), um 290 skólaliðar, um 180 stuðningsfulltrúar og um 300 starfsmenn við umsjón húsnæðis, skrifstofustörf, mötuneytisstörf, tölvuumsjón og ræstingu (Reykjavíkurborg, Menntasvið, 2006b, fskj. 8a og 8b). Á þessum árum var meðalaldur kennara í Reykjavík 43–44 ár (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998a, bls. 42, 2005a, bls. 33). Starfsfólk sem eingöngu starfaði á frístundaheimilum er hér ekki meðtalið, en á þessum tíma störfuðu skólaliðar gjarnan einnig við skóladagvist (frístundaheimili).

Fræðsluráð – hlutverk

Yfirstjórn grunnskólamála borgarinnar var í höndum fræðsluráðs fyrir hönd borgarstjórnar. Hlutverk þess var annars vegar að móta stefnu málaflokksins innan ramma laga og hins vegar að hafa margvíslegt eftirlit með skólastarfinu. Fræðsluráð tók lokaákvörðun um ákveðin mál en vísaði öðrum til borgarráðs og borgarstjórnar til endanlegrar ákvörðunar. Í ráðinu sátu fimm fulltrúar kjörnir af borgarstjórn, en rétt til setu á fundum með málfrelsi og tillögurétt áttu fulltrúar skólastjóra, kennara og foreldra, ásamt fræðslustjóra. Sigrún Magnúsdóttir var formaður fræðsluráðs á árunum 1994–2002 en Stefán Jón Hafstein á árunum 2002–2006. Ráðið kom saman aðra hverja viku eða á um 25 fundum á ári hverju (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998a, bls. 10–11, 2003a, bls. 7, 12–13; Guðmundur Ó. Ásmundsson o.fl., 2008; Samþykkt fyrir fræðsluráð Reykjavíkur, 1996, 2002). Samstaða ríkti alla jafna á þessu tímabili innan ráðsins, það studdi almennt vel við tillögur frá skólasamfélaginu og að mati höfunda var gott samstarf milli þess og embættismannanna um þær menntaumbætur sem ákveðið var að leggja í og hér verður lýst.

Nýtt menntaráð borgarinnar tók við af fræðsluráði og leikskólaráði sem yfirstjórn nýs Menntasviðs Reykjavíkurborgar í upphafi árs 2005 við samruna Leikskóla Reykjavíkur og Fræðslumiðstöðvar Reykjavíkur (Reykjavíkurborg, Menntasvið, 2006a, bls. 9).

Fræðslumiðstöð – hlutverk og verkefni

Fræðslumiðstöð Reykjavíkur var stofnuð 1. ágúst 1996 sem aðalskrifstofa grunnskólakerfisins í borginni. Henni var fenginn staður í nýuppgerðu húsnæði gamla Miðbæjarskólans við Tjörnina, sem byggt var árið 1898 (Guðjón Friðriksson, 1998), en á þessum tíma dreifðist aðsetur einstakra málaflokka víða um borgina. Miðað við fjármagn og starfsmannafjölda varð Fræðslumiðstöð ásamt undirstofnunum meðal stærstu stofnana landsins.



Mynd 3. Útlitstekningin af Miðbæjarskólanum.

Hlutverk Fræðslumiðstöðvar var tvískipt, annars vegar að framfylgja stefnu borgar og ríkis og safna gögnum vegna eftirlits fræðsluráðs og hins vegar fjármálastjórn og ýmiss konar þjónusta við grunnskólana (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998a, bls. 12). Verkefni Fræðslumiðstöðvar komu frá fyrrum Fræðsluskrifstofu Reykjavíkurborgar sem starfað hafði á vegum menntamálaráðuneytisins í um tvo áratugi og einkum sinnt kennsluráðgjöf og sálfræðiþjónustu við grunnskóla og fyrrum Skólaskrifstofu Reykjavíkur sem hafði meðal annars séð um rekstur og uppbyggingu húsnæðis grunnskóla og lengda viðveru grunnskólabarna sem síðar var nefnd frístundaheimili. Verkefni sem einkum sneru að fjármálastjórnun og launamálum voru flutt frá menntamálaráðuneyti, fjármálaráðuneyti og Ráðhúsi Reykjavíkur til Fræðslumiðstöðvar.

Starfsfólkið kom frá fyrrnefndum tveimur skrifstofum, auk nýráðinna starfsmanna. Fræðslumiðstöð var skipt í þrjú svið; Þróunarsvið, Þjónustusvið og Fjármálasvið, auk skrifstofu fræðslustjóra. Segja má að þarna hafi myndast fjölþætt og samhæft þekkingarsamfélag sem náði til allra hliða grunnskólans.

Málefnum grunnskólanna í borginni var strax haustið 1996 skipt í fjögur þjónustuhverfi, bæði vegna þjónustu við skólana og til að efla fagleg tengsl og samstarf nágrannaskóla um margvísleg efni. Formleg skipan þjónustu á vegum borgarinnar í borgarhluta komst síðar til framkvæmda eða árið 2002 (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998a, bls. 18–19, 2002a, bls. 26).

Talsverðar breytingar urðu í upphafi þessa tímabils á stjórnkerfi Reykjavíkurborgar í átt til meiri dreifstýringar að frumkvæði nýs meirihluta. Þær skiptu miklu fyrir skólamálin. Breytingarnar fólust meðal annars í flutningi á verkefnum frá Ráðhúsinu til stofnana og auknu sjálfstæði einstakra málaflokka – í þeim tilgangi að auka skilvirkni og bæta þjónustu – sem hafði að sjálfsögðu áhrif á stjórnun skólanna og yfirstjórn þeirra (Anna Kristinsdóttir, 2014; Gerður G. Óskarsdóttir, 2005). Í því sambandi má nefna úthlutun fjárhagsramma til málaflokka og flutning verkefna, til dæmis launaumsýslu og bókhalds, úr Ráðhúsinu til aðalskrifstofa málaflokka. Á sviði skólamála þróaðist úthlutun fjármagns yfir í fjárhagsramma til einstakra grunnskóla. Síðar gengu þessar breytingar hjá borginni að ákveðnu marki til baka, til dæmis þegar bókhald, launaafgreiðsla og upplýsingatæknimál voru gerð miðlæg fyrir allar stofnanir borgarinnar til hagræðingar og samtengingar um miðjan fyrsta áratug 21. aldarinnar og árin þar á eftir. Nokkru síðar eða árið 2011 fluttu fagsvið borgarinnar í sameiginlegt húsnaði við Borgartún.

Metnaður borgaryfirvalda

Mikill áhugi og metnaður var hjá borgarstjórn Reykjavíkur undir forystu nýs meirihluta frá árinu 1994, borgarstjóra, Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur, og hjá fræðsluráði, undir forystu Sigrúnar Magnúsdóttur, til að taka vel á móti grunnskólanum. Verkefnisstjórn sem hafði umsjón með því að taka við málaflokknum undirbjó verkefnið í heilt ár fyrir flutninginn ásamt verkefnisstjóra (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998a, bls. 5; Sigrún Magnúsdóttir, 1996). Áhugi borgarinnar kom meðal annars fram í stórauðnum fjárframlögum til skólanna á þessum tíma til að bæta þjónustu við nemendur og kennara. Þar ber hæst uppbyggingu skólahúsnaðis til einsetningar grunnskólanna allt frá árinu 1994. Einnig má nefna að í umfjöllun um fyrstu fjárhagsáætlunina eftir yfirtöku grunnskólans samþykkti borgarstjórn á einu bretti aukin fjárframlög til sjö viðfangsefna grunnskóla að tillögu fræðsluráðs (Borgarstjórn, 1996, 19. des.). Þau voru viðbótarstundir til að auka sveigjanleika í yngstu árgöngunum, hraðari fjölgun vikulegra kennslustunda en lög um grunnskóla gerðu ráð fyrir, framlög til eflingar náttúruvísinda- og tæknikennslu, þar með taldir móðurskólar og kennsluráðgjöf, og aukið fé í *Þróunarsjóð grunnskóla Reykjavíkur* sem þá hafði starfað um nokkurt skeið. Jafnframt var aukið við þjónustu innan skólanna með fjölgun stuðningsfulltrúa, einkum vegna yngstu nemendanna, námsráðgjöf fyrir nemendur á unglingastigi og umsjón tölvu- og netmála í hverjum skóla. Haldið var áfram að bæta í næstu árin.

- • • • •
- Sigrún Magnúsdóttir, formaður fræðsluráðs Reykjavíkur, sagði í ávarpi í ársskýrslu
 - fræðslumála í Reykjavík fyrir árið 2001: „Það eru sérstök forréttindi að hafa tækifæri til
 - að taka þátt í mótun skólastarfs í upphafi nýrrar aldar. Oft er talað um að við stöndum á
 - tímamótum varðandi tiltekin málefni en svo sannarlega eru aldarhvörf tímamót. Tímamót
 - sem horft verður til þegar skólastarf verður metið og mismunandi tímabil borin saman.“
 - (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2002b, bls. 7)
- • • • •



Mynd 4. Konurnar í forystu. Gerður G. Óskarsdóttir fræðslustjóri og Sigrún Magnúsdóttir formaður fræðsluráðs (ljósmynd Sigrún Björnsdóttir).

Sýn fræðsluráðs og Fræðslumiðstöðvar var að meginhlutverk þeirra væri að skapa grunnskólastarfi í borginni sem besta starfsumgjörð og stuðla að árangursríkri framkvæmd gildandi aðalnámskrár grunnskóla frá 1989 og síðan frá 1999 (Menntamálaráðuneytið, 1989, 1999), verkefni sem nú voru á einni hendi. Skólarnir sjálfir mótuðu síðan innra starfið innan ramma laga, aðalnámskrár, stefnumörkunar borgarinnar og kjarasamninga (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005b, bls. 7).

Efasemdir og andbyr

Flutningur yfirstjórnar og reksturs og þjónustu við grunnskóla til borgarinnar var mikil breyting bæði fyrir kerfið sem flutt var inn í og kerfið sem fluttist. Þetta mótaði óneitanlega fyrstu árin sem hér er lýst. Þegar öll fyrrnefnd málefni grunnskóla voru sameinuð varð til stór eining – sem leiddi til umtals um bákn, mikla miðstýringu og jafnvel yfirþyrmandi vald. Þetta olli ákveðnum mótbyr til að byrja með sem kom fram annars vegar á vettvangi grunnskólanna vegna óánægju með flutning á rekstri málaflokksins frá ríki til sveitarfélaga og andstöðu við yfirstjórn skólanna almennt og hins vegar innan úr borgarkerfinu einkum vegna stærðarinnar (sjá t.d. Borgarstjórn, 1999, 15. apríl; Fjármagn í steinsteypu eða innra starf skólanna?, 1999).

Með svolítilli kaldhæðni má líkja innkomu grunnskólamálanna í stjórnkerfi Reykjavíkurborgar við fil sem þrammar inn í hjörð smávaxnari dýra. Eins og áður kom fram skiptist kerfið á þessum tíma í um 20 málaflokkum og mörgum brá við stærð og umfang þessa málaflokks. Viðbrögðin lýstu sér einkum á tvennan hátt. Annars vegar virtist stærðin ógnandi og jafnvel valda tortryggni innan borgarkerfisins. Kom það meðal annars fram í ónotum í garð málaflokksins sem þótti taka til sín mjög stóran hluta borgarsjóðs, væri allt of stór, þannig að þar hlyti að vera unnt að draga saman. Reyndar var á því tímabili sem hér um ræðir dregið úr umfangi málaflokksins. Frístundaheimilin sem verið höfðu á vegum hvers skóla voru flutt til Íþrótt- og tómstundaráðs árið 2004 og sálfræðiþjónusta skóla og kennsluráðgjafar fluttust til þjónustumiðstöðva í borgarhlutum árið 2005 og heyrði sú þjónusta þar með undir Velferðarsvið borgarinnar, eins og fyrr var nefnt. Hins vegar var eins og þeir sem fyrir voru hjá borginni áttuðu sig ekki á eða horfðust í augu við hve umfang málaflokksins var í raun mikið. Til dæmis litu margir svo á að yfirstjórn málaflokksins þyrfti alls ekki að vera stærri en yfirstjórnir annarra málaflokka sem voru þó allir mun minni að umfangi hvað varðaði fjölda undirstofnana, fjármagn og starfsmannafjölda. Ítrekað komu fram fyrirspurnir í borgarstjórn um fjölda starfsmanna á Fræðslumiðstöð, aðalskrifstofu málaflokksins. Tillaga kom fram í borgarstjórn um að skipta yfirstjórninni og fræðsluráði upp í fjögur eða fleiri skólahverfi ásamt leikskólum árið 2002, sagt til að efla samstarf og bæta eftirlit (Borgarstjórn, 2002, 21. nóv., tillaga minnihluta), en var ekki samþykkt. Hugmyndir í sömu átt hafa komið fram nokkrum sinnum síðan og urðu að hluta til að veruleika við stofnun þjónustumiðstöðva í borgarhlutum og flutningi á ákveðinni skólaþjónustu þangað árið 2005 og aftur árið 2020 með tilraun í einum borgarhluta (sjá III. hluta).

Skólafólk var ekki allt sátt við flutning á rekstri og þjónustu við grunnskóla frá ríki til sveitarfélaga. Það voru einkum sveitarfélögin og Samband íslenskra sveitarfélaga sem knúðu á um þessa breytingu, þó með fyrirvörum um flutning tekjustofna til sveitarfélaga og um kjara- og réttindamál kennara (Alþingi, 1994–1995; Börkur Hansen og Ólafur H. Jóhannsson, 2010; Samband íslenskra sveitarfélaga, 1994). Kennarasamband Íslands varaði við flutningnum, einkum vegna lítilla sveitarfélaga sem vart hefðu bolmagn til að taka við verkefninu og veita þá ráðgjöf og utanumhald sem talið var nauðsynlegt. Fjallað var um flutning grunnskólans á fulltrúalþingi Kennarasambandsins í apríl 1994 og Alþingi send umsögn um frumvarpið (Kennarasamband Íslands, Hið íslenska kennarafélag, 1994). Þar var kveðið ríkt á um að vanda þyrfti allan undirbúning mjög vel, ef af flutningnum yrði, og að tryggð væri fjárhagsleg geta sveitarfélaganna til að taka við verkefninu. Sérstaklega var nefnt stoðkerfi skólanna, svo sem starfsemi fræðsluskrifstofa, ráðgjafar- og sálfræðiþjónusta, endurmenntun kennara og mikilvægi þess að kennarar héldu lögbundnum réttindum sínum (Kennarasamband Íslands, 1995). Þar sem Kennarasambandið taldi að þessi atriði væru ekki tryggð studdi það ekki nýtt frumvarp til laga um grunnskóla þegar það kom fram. Kennarar almennt tóku yfirfærslunni því með fyrirvara. Neikvæð viðhorf til breytinganna og yfirstjórnar í Reykjavík komu meðal annars fram í því að fyrir kom að starfsfólki Fræðslumiðstöðvar væri illa tekið þegar það kom út í skólana og ýmiss konar andóf haft uppi, en þetta breyttist smám saman.

Formlegur flutningur grunnskólans til sveitarfélaganna varð 1. ágúst 1996 og var tímamótunum fagnað við upphaf skólaársins með stórum fundi í Laugardalshöll 28. ágúst sama ár. Þangað var boðið öllu starfsfólki grunnskólanna og annarra stofnana sem heyrðu undir Fræðslumiðstöð Reykjavíkur og sóttu hátt í tvö þúsund manns fundinn. Tilgangurinn var að kynna þær breytingar sem orðið höfðu og áætlaðar voru á næstunni. Þar fluttu formaður fræðsluráðs, nýráðinn fræðslustjóri og forstöðumenn sviða Fræðslumiðstöðvar erindi um sýn sína á verkefni fram undan (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998a, bls. 7). Skiptar skoðanir voru um fundinn, sumir kennarar lýstu yfir vonbrigðum með hann en öðrum fannst þetta ánægjulegt framtak (munlegar heimildir, 2020). Þegar endurtaka átti sambærilegan viðburð ári síðar með boði í Miðbæjarskólann mættu nær engir kennarar eða annað starfsfólk og aðeins fáeinir skólastjórar. Með því vildu þau sýna vonbrigði sín með gildandi kjarasamninga og yfirstandandi kjarasamningsviðræður Sambands íslenskra sveitarfélaga við Kennarasamband Íslands, en undir niðri bjó trúlega einnig óánægja með yfirvöld skólamála í Reykjavík almennt. Sumir kennarar höfðu gert sér miklar vonir um hærri laun þegar sveitarfélögin tækju við launagreiðslum til kennara og ákvörðunarvaldið væri komið nær kennurunum sjálfum. Einhverjir höfðu ef til vill túlkað ummæli sumra sveitarstjórnarmanna þannig fyrir flutning að það yrði auðveldara að fá aukið fjármagn til skólanna þegar valdið væri komið heim í hérað (munleg heimild, 2020). Það reyndist rétt, einkum hvað varðaði aukna áherslu á uppbyggingu skólahúsnaðis og fjölgun starfsstétta í skólunum.

Samantekt – umfang málaflokksins og móttökur 1996

Flutningur grunnskólans til sveitarfélaga markaði tímamót í grunnskólasögu landsins. Nýr meirihluti í stjórn Reykjavíkurborgar og nýráðin yfirstjórn málaflokksins lögðu mikinn metnað í að taka vel á móti grunnskólanum við þessar viðamiklu breytingar og rækja sómasamlega hlutverk sitt sem höfuðborg. Hrint var af stað umbótaverkefnum á ýmsum sviðum og haldið áfram með önnur. Hátt í 15.000 nemendur eða um þriðjungur grunnskólanemenda í landinu sótti um 40 skóla í Reykjavík þar sem störfuðu meira en 2.000 manns og um þriðjungi borgarsjóðs var varið í rekstur skólanna. Hér var því um mjög umfangsmikinn málaflokk að ræða, með hliðsjón af mannfjölda, fjölda stofnana sem undir málaflokkinn heyrðu og fjármagni.

II. hluti: Umbótamiðaðar aðgerðir – stefnumótun og innleiðing

Í þessum hluta verður lýst þeim aðgerðum sem unnið var að í tengslum við yfirfærslu grunnskólans til Reykjavíkurborgar, en þessar aðgerðir og afdrif þeirra eru í brennidepli þessa rits. Í fyrsta kaflanum er lýst hvernig staðið var að stefnumörkun um umbætur og einnig áherslum í framtíðarsýnni. Síðan er dregin upp mynd af innleiðingu hennar í öðrum til fimmta kafla. Áherslupáttum er skipt upp í umgjörð annars vegar (annar og þriðji kafli) og innra starf hins vegar (fjórði og fimmti kafli). Undir umgjörð fellur sjálfstæði grunnskólanna og jafnræði í umgjörð. Litið var á þessa þætti sem undirstöðu fyrir áherslur á innra starf, einkum þróun kennsluhátta. Fjórði og fimmti kafli fjalla síðan um breytta kennsluhætti og stuðning við innleiðingu umbótaverkefna á grunni stefnunnar. Umbótaviðleitnin beindist ekki að inntaki námsins eða námsefni þar sem þau verkefni voru á hendi menntamálaráðuneytisins með útgáfu aðalnámskrár og námsgagna. Þegar aðalnámskrá frá 1999 kom út var ljóst að menntamálaráðuneytið ætlaði sveitarfélögunum framkvæmdina og fylgdi því innleiðingu hennar ekki eftir sjálf að aflokinni kynningu (Gerður G. Óskarsdóttir, 2021). Sú stefnumörkun sem hér er lýst er um framkvæmd námskrár og umgjörð starfsins á grunni laga um grunnskóla.

Stefnumörkun – framtíðarsýn – áherslur og áætlanagerð

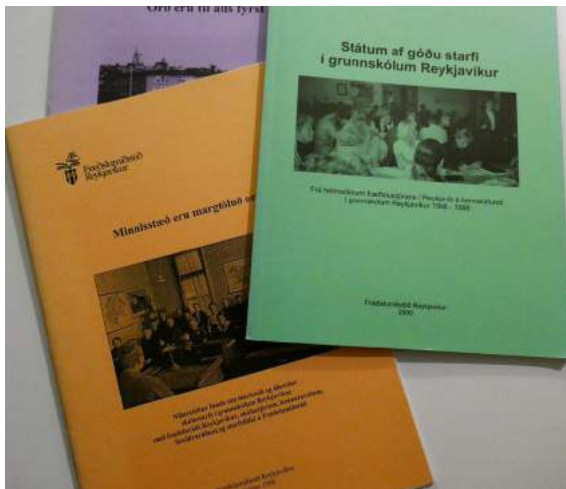
Borgarstjórn samþykkti að frá og með haustinu 1996 skyldu allar stofnanir Reykjavíkurborgar gera sér starfsáætlun fyrir komandi ár en þetta var nýbreytni á þessum tíma og hluti af umfangsmiklum breytingum innan stjórnkerfis borgarinnar. Jafnframt var samþykkt að unnið skyldi að stefnumörkun til næstu þriggja ára (sjá t.d. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1997a, 2005b, bls. 14–15). Þetta voru stór og mikilvæg skref í þróun einstakra málaflokka borgarinnar. Innan fræðslumálanna var nokkru síðar ákveðið að móta auk þess stefnu með framtíðarsýn til tíu ára. Var henni skipt í fimm megináherslupætti sem kynntir voru í starfsáætlun (sjá t.d. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2002b, bls. 25–36, 2005b, bls. 10–11) og lýst er nánar hér aftar í kafla um áherslur í framtíðarsýnni. Í árlegum áætlunum voru síðan birt skref til að nálgast framtíðarsýnina eða aðstoða grunnskólana í þeim efnum og fræðsluráði var ársfjórðungslega gerð grein fyrir stöðu þessara skrefa. Tilgangur starfsáætlunar fræðslumála var að gera borgarráði grein fyrir ráðstöfun fjár til málaflokksins, marka stefnu fræðsluráðs, vera vegvísir skólanna og Fræðslumiðstöðvar á viðkomandi ári og vera upplýsingarit fyrir foreldra (sjá t.d. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998d, 2005b).

Lögð var áhersla á að byggja á reynslu annarra við gerð áætlana fram í tímann um skólamál. Nýtt var þekking á stefnumörkun um menntamál frá öðrum löndum, svo sem Bandaríkjunum, Bretlandi, Kanada og Norðurlöndunum, og fyrirliggjandi fræðilegt efni um áhrif slíkrar vinnu og möguleika á að hún kæmist í framkvæmd. Lærdómurinn var að breytingar þyrftu að gerast í samstilltu átaki í heilu skólahverfi svo þær rynnu ekki út í sandinn og forðast að lögð væri mikil vinna í stefnumörkun sem gleymdist fljótt og kæmist að litlu leyti eða aldrei í framkvæmd. Eins og fyrr segir höfðu fræðimenn bent á að miðstýring með skýrri stefnu „ofan frá“ sem ætlast væri til að fylgt væri eftir úti í kerfinu án markvissrar þátttöku þaðan skilaði ekki árangri (Collins og Porras, 1994; Cuban, 1990; Fullan, 2001; Fullan o.fl., 2004; Hopkins og Levin, 2000; Tyack og Cuban, 1995). Jafnframt var horft til þess að árangursríkt væri talið að stefnumörkun tæki mið af upplýsingum og fyrirliggjandi þekkingu. Fræðimenn hafa lengi bent á mikilvægi þess að nýta gögn og niðurstöður rannsókna sem grundvöll undir ákvarðanatöku í skólastarfi til að stuðla að árangri menntaumbóta til lengri tíma. Reyndar hefur einnig verið bent á að það geti verið ýmsum annmörkum háð. Álitamál geti verið hvaða rannsóknir eða gögn séu gild, viðeigandi, réttmæt og áreiðanleg í hverju tilviki og stundum geti gögn verið ofmetin (Anna Kristín Sigurðardóttir, 2019; Armstrong og Anthes, 2001; Cooper o.fl., 2009; Feldman og Tung, 2001; Fullan, 1982/2016; Jón Torfi Jónasson, 2016, 2019; Schildkamp o.fl., 2012; Stoll o.fl., 2012).

Á fyrrnefndum grunni var fljótlega hafist handa við að safna hugmyndum af vettvangi um þá þætti starfsins sem brunnu á fólki, afla gagna og kafa í aðstæður skólanna til að meta stöðuna á þessum tímamótum. Í samvinnu þeirra sem málið varðaði var kappkostað að móta fá en skýr stefnumið í framtíðarsýnina sem góð samstaða var um og allir gætu þekkt og munað eftir. Jafnframt var leitast við að halda sig við áhersluatriðin um nokkuð langan tíma þar sem stöðugleiki og samfella skipta miklu, en vera engu að síður móttækileg fyrir nýjungum. Loks var kveðið ríkt á um sjálfstæði grunnskóla við að nálgast markmiðin og samvinnu milli skóla um það verkefni. Þannig var markmiðunum lýst en ekki leiðunum að þeim. Stefnan og framtíðarsýnin var í raun sáttmáli um skólastarfið. Mótað var ákveðið ferli um gerð árlegrar starfsáætlunar og eftirfylgd hennar sem fylgt var á þessum árum. Því verður nú lýst.

Hugmyndir af vettvangi

Safnað var hugmyndum og könnuð viðhorf til skólastarfsins vítt og breitt um skólakerfi borgarinnar til að undirbyggja stefnumótunina. Tilgangur þess var að fá fram mynd af því sem fólk var að hugsa og gera til að þróa starfið á hverjum stað, byggja grunn að frekari skrefum og virkja sem flesta til þátttöku við þróun málaflokksins, í anda íbúalýðræðis. Haldnir voru 15 hugarflugs- og samræðufundir strax á fyrsta heila ári Fræðslumiðstöðvar um markmið og áherslupætti í grunnskólamálum Reykjavíkur í næstu framtíð, með skólastjórum, kennararáðum og foreldraráðum í þjónustuverfunum fjórum, auk funda í fræðsluráði og á Fræðslumiðstöð. Þátttakendur á þessum fundum skráðu hugmyndir sínar um áherslupætti á miða sem safnað var saman. Niðurstöðurnar voru gefnar út í heftinu *Orð eru til alls fyrst* (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1997a). Hugmyndirnar voru flokkaðar og ári síðar var leikurinn endurtekinn og spurt um þá málaflokk sem komið höfðu fram árið áður. Þátttakendum á fundunum var þá skipt í hópa og var einn málaflokkur ræddur í hverjum hópi. Niðurstöður voru birtar í heftinu *Minnisstæð eru margtöluð orð* (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998b). Á næstu tveimur árum fór fræðslustjóri ásamt samstarfsfólki á starfsmannafundi í öllum 38 grunnskólum Reykjavíkur til að safna áfram efni í stefnumörkunarvinnuna. Í hverjum skóla var skráð á flettistöflu hverju starfsfólk skólans væri stolt af í skóla sínum og hverju það vildi breyta og niðurstöður síðan gefnar út í heftinu *Státum af góðu starfi í grunnskólum Reykjavíkur* (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2000c). Sem dæmi um þætti sem fram komu á þessum fundum má nefna einsetinn grunnskóla (einn bekkur í stofu), „einn bekkur ein staða“, lengdan skóladag, skólamötuneyti, samstarf kennara, fleiri stjórnendur, sérúrræði innan skólanna og bættu þjónustu eftir skóla á frístundaheimilum í sérhúsnæði (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2000c). Tilgangur þessara funda var að gefa öllu starfsfólki skólanna tækifæri til að láta skoðanir sínar í ljós og kortleggja jafnframt hugmyndir kennara og annars starfsfólks um skólastarfið og þróun þess til að nýta síðan sem grundvöll að stefnumótun. Þarna myndaðist dýrmæt heildarþekking á því sem fólki var efst í huga varðandi grunnskólann á þessum tíma og grunnur að stefnumótuninni.



Mynd 5. Þrjár skýrslur um niðurstöður hugarflugsfunda.

Ferlið við starfsáætlunarvinnuna fólst áfram á þessum árum í árlegum hugarflugsfundum um meginþætti og stefnumörkun til framtíðar. Þannig varð stefnan til í samstarfi fulltrúa í fræðsluráði, starfsfólks Fræðslumiðstöðvar, skólastjóra og fulltrúa kennara og foreldra í kennararáðum og foreldraráðum skólanna. Vinnan við hana hófst ár hvert að vori eða í lok skólaársins á vinnufundi með skólastjórum og stóð síðan fram yfir næstu áramót. Kennararáð og foreldraráð einstakra grunnskóla fengu í hendur drög að áætluninni áður en gengið var frá henni endanlega í byrjun nýs árs og gátu síðan gert athugasemdir og komið með

hugmyndir bæði á fundum sem haldnir voru í þeim tilgangi og með því að senda umsagnir til fræðsluráðs sem margir nýttu sér. Enn fremur voru haldnir fundir með SAMFOK, samtökum foreldra grunnskólabarna í Reykjavík (sjá t.d. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1999c, fskj. 1a, 2005b, fskj. 1). Í þessum vinnubrögðum fólst nýbreytni sem flestir voru ánægðir með, en efasemda gætti engu að síður um áhrif þeirra og árangur. Skólastjórnendur grunnskóla í borgarhlutunum mótuðu sér einnig sameiginleg skref árlega til að stíga saman í átt að framtíðarsýninni, svo sem um kynningarfundir, námskeið, gagnkvæmar heimsóknir og samvinnu kennara og stjórnenda milli skóla (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2003b, bls. 28).

Yfirlit yfir vinnu við gerð Starfsáætlunar Fræðslumiðstöðvar Reykjavíkur fyrir árið 1999

1) Undirbúningsvinna

- Tveggja daga vinnufundur sviðsstjóra og deildarstjóra á Fræðslumiðstöð á Úlfjótssvætti 18. og 19. sept. 1998.
- Vikulegir fundir sömu aðila (tvisvar í viku í fimm vikur).
- Vinnufundur fræðsluráðs 24. sept. og 5. okt.
- Fundur með skólastjórum 17. sept. haldinn í Klébergsskóla.
- Fundir skólastjóra í hverfum.
- Fundur með kennararáðum grunnskóla 5. okt. í þjónustuhverfum 1 og 2 haldinn í Réttarholtsskóla.
- Fundur með kennararáðum grunnskóla 7. okt. í hverfum 3 og 4 haldinn í Árbejarskóla.
- Fundur með foreldraráðum grunnskóla 5. okt. í þjónustuhverfum 3 og 4 haldinn í Selásskóla.
- Fundur með foreldraráðum grunnskóla 7. okt. í hverfum 1 og 2 haldinn í Vogaskóla.
- Fundir í deildum á Fræðslumiðstöð í október og nóvember.
- Fundur með stjórnendum skólalúðrasveita verður 30. okt. nk.
- Fundur með aðilum frá Námsflokkum Reykjavíkur verður 2. nóv. nk.

Mynd 6. Yfirlit yfir undirbúningsfundi við gerð starfsáætlunar Fræðslumiðstöðvar fyrir árið 1999. Drög voru síðan send aftur til hópanna til umsagnar áður en starfsáætlun var endanlega samþykkt í borgarstjórn. Úr: *Minnistæð eru margtölud orð*, bls. 6.

Leiðir einstakra skóla að framtíðarsýninni voru í þeirra eigin höndum – og lítið var á það sem lið í faglegu sjálfstæði þeirra. Hugsunin var þannig að halda stefnunni og stefnumörkunarvinnunni lifandi á vettvangi skólanna. Áætlunin var jafnframt til umræðu í fræðsluráði allan tímann meðan á ferlinu stóð og henni að lokum vísað til borgarráðs. Yfirlit yfir ferlið var kynnt í fyrsta fylgiskjali með starfsáætlun ár hvert (sjá t.d. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1999c, fskj. 1a; Reykjavíkurborg, Menntasvið, 2006b, fskj. 1). Þarna var um að ræða talsvert umfangsmeiri þátttöku í stefnumótunarvinnu en gerðist hjá öðrum málaflokkum borgarinnar á þessum tíma. Auk hugmynda af vettvangi byggði stefnan á upplýsingum um stöðu mála sem einkum var aflað á Þróunarsviði Fræðslumiðstöðvar með úrvinnslu lykiltalna og könnunum.

Stefna á grunni upplýsinga

Stofnun Þróunarsviðs Fræðslumiðstöðvar Reykjavíkur var á þessum tíma nýmæli í borginni. Markmiðið var að hafa tiltækar tölfræðilegar upplýsingar af ýmsu tagi og niðurstöður rannsókna og kannana til að byggja á ákvarðanir um stefnu og áherslur í skólastarfi. Slíkt hafði ekki vegið þungt áður í stefnumótun og ákvarðanatöku hér á landi, hvorki hjá ríki né sveitarfélögum.

Gögn sem farið var að afla á Þróunarsviði, svo sem lykiltölur, spár og niðurstöður kannana, prófa og rannsókna, voru hugsuð sem upplýsingar um stöðuna og aukin þekking á skólastarfinu sem gætu þannig dregið fram hvar æskilegt væri að gera umbætur. Á sviðinu voru teknar saman lykiltölur svo sem um nemendafjölda í grunnskólum og tónlistarskólum, stærðir námshópa, fjölda nemenda sem fengu sérstuðning, fjölda nemenda af erlendum uppruna, sókn í skóladagvist og fjölda kennara og annars starfsfólks (sjá fylgiskjöl í starfsáætlunum). Unnar voru nemendaspár sem skiptu miklu máli, til dæmis í áætlunum um umfang grunnskólabygginga og kennarapörf. Á sviðinu voru gjarnan unnar bakgrunnsupplýsingar í skýrslur um einstaka áherslupætti til að undirbyggja stefnumörkun. Þróunarsviðið tók þátt í þróun *Stundvísi* sem var upplýsingakerfi fyrir grunnskóla og þróaðist síðar í *Mentor*. Framlag sviðsins var að vinna þarfagreiningu fyrir kerfið (Bryndís Ásta Böðvardsdóttir, 2010, bls. 17; Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2003a, bls. 18). Meðal annars var unnið að kerfiseiningum í Mentor til að auðvelda innleiðingu breyttra kennsluhátta og fylgjast með námsframvindu nemenda (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005a, bls. 39). Sviðið lagði reglubundið kannanir fyrir skólastjórnendur, kennara og foreldra um viðhorf til skólanna og Fræðslumiðstöðvar, hinna ýmsu þátta skólastarfsins og samstarfs heimila og skóla. Jafnframt var annað hvert ár unnið úr gögnum frá fyrirtækinu Rannsóknunum og greiningu um líðan nemenda og

fleira í 5. til 10. bekk í Reykjavík (sjá t.d. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2003a, bls. 17–18). Sviðið gerði þar að auki kannanir á afmörkuðum þáttum, svo sem einelti eða viðhorfum til einstakra verkefna, og vann úr reglubundnum skimunum í lestri og stærðfræði.

Starfsfólk einstakra skóla fékk í hendur niðurstöður um sinn skóla úr könnunum, ásamt kynningu, til dæmis um viðhorf bæði starfsfólks og foreldra til skólans og skólastarfsins, svo unnt væri að rýna stöðuna á hverjum stað og taka ákvarðanir um umbætur. Slíkar reglubundnar kannanir voru nýjung á þessum tíma, skólafólk var þess vegna óvant að fá upplýsingar sem þessar í hendur og nýta þær og stundum komu þær fólki því í opna skjöldu.

Fjölbreyttar upplýsingar sem Þróunarsvið Fræðslumiðstöðvar aflaði um stöðu ýmissa þátta skólastarfsins urðu mikilvæg viðmið við mótun meginatriða í stefnumörkuninni og leiddu jafnframt í ljós framvindu ákveðinna mála.

Áherslur í framtíðarsýninni og áætlanir um einstök efni

Fimm megináherslur í framtíðarsýn til tíu ára voru fyrst mótaðar árið 2002. Framan af voru markmið sett til næsta árs og næstu þriggja ára. Einsetning grunnskólanna, samkvæmt grunnskólalögum frá 1991 og 1995, hafði haft forgang fyrstu árin, ásamt áherslu á sjálfstæði skóla og stjórnun þeirra.

Áhersluþættir í framtíðarsýninni voru:

1. Einstaklingsmiðað nám og samvinna nemenda;
2. Skóli án aðgreiningar;
3. Sterk sjálfsmynd nemenda og félagsfærni;
4. Náin tengsl skóla og grenndarsamfélags (nú oft nefnt nærsamfélag);
5. Sjálfstæði skóla, jafnt stjórnunarlegt, fjárhagslegt sem faglegt (innan aðalnámskrár), og jafnræði í umgjörð þeirra.

(Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2002b, bls. 25–36, 2005b, bls. 10–11).

Borgin naut þess að til staðar var sterk og samstíga stjórnsýslueining á einum stað, sem var öflugt og samhæft þekkingarsamfélag, til að framfylgja þessari stefnu.

Á síðari hluta tímabilsins var sett fram meginleiðarljós fyrir starf grunnskóla í borginni sem kynnt var í starfsáætlun hvers árs. Á árunum 2003–2005 var leiðarljósið „að börnunum okkar líði vel og þau öðlist menntun fyrir líf og starf í nútímasamfélagi“. Ári síðar var bætt inn í að þeim „fari stöðugt fram“ (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2003b, bls. 7, 2005b, bls. 7; Reykjavíkurborg, Menntasvið, 2006b, bls. 5). Þetta leiðarljós kemur enn fyrir á vefsíðu Skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar, til dæmis í umfjöllun um líðan nemenda í borginni (Reykjavíkurborg, Mælaborð borgarbúa, 2020) og skýrslum um ytra mat (sjá t.d. Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið, 2018; Sigrún Harpa Magnúsdóttir, 2016).

Áætlanir eða stefnur um einstök efni voru jafnframt gerðar, eins og lengi hafði verið gert, auk árlegra starfsáætlana. Frumkvæði að þeim gat komið frá fræðsluráði, Fræðslumiðstöð eða sprettið af samstarfi við ýmsa aðila. Skýrslur um einstaka áhersluþætti gegndu í raun því hlutverki að vera bakgrunnsupplýsingar til að byggja stefnumörkun á, svo sem tölulegar upplýsingar, fræðileg umfjöllun, greining á stöðu og tillögur um stefnumörkun og aðgerðir. Sem dæmi má nefna skýrslur sem snertu umgjörð starfsins, svo sem um skóladagvist (1997); flutning forskóla tónlistarskóla inn í grunnskóla (1998); mötuneytiseldhús í grunnskólum (1998; sjá nánar í kafla um skólabyggingar); rekstur tónlistarskóla og skólahljómsveita (1999); tölvumál með áherslu á uppbyggingu tölvubúnaðar skóla og stuðning við kennara (2000; sjá nánar í kafla um kennsluhætti) og skólasöfn, hlutverk þeirra og framtíð (2000). Sem dæmi um skýrslur sem lutu að innra starfi má nefna málefni barna með íslensku sem annað tungumál þar sem meðal annars er fjallað um

aðgerðir gegn fordómum, þjónustu skóla og íslenskunám (2000; sjá nánar í kafla um kennsluhætti); sérkennslu, framkvæmd hennar og markmið (2002; sjá nánar í kafla um kennsluhætti); aðgerðir gegn neyslu og sölu fíkniefna í grunnskólum með þunga á umhverfi og forvarnir (2003); leiðarvísi um þátttökunám (2004; sjá nánar í kafla um tengsl skóla og grenndarsamfélags) og umhverfisáttak með áherslu á aðgerðir og fræðslu sem snerti meðal annars sorp, efnisnotkun og endurnýtingu, innkaup, orkunotkun, samgöngur og Grænánaverkefnið (2003 og 2006), en haustið 2004 var tæplega helmingur skólanna kominn með eigin umhverfisstefnu (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005b, bls. 36).

Í samvinnu Byggingadeildar borgarverkfræðings, síðar Fasteignastofu, og Fræðslumiðstöðvar var meðal annars unnið að fimm ára áætlunum um einsetningu grunnskóla (1996, 1999), greind þörf fyrir frekari byggingar og endurbætur á húsnæði grunnskólanna (2004) og mörkuð stefna um skólamótuneyti (2004) og skólalóðir (2004). Að sjálfsögðu störfuðu grunnskólarnir einnig eftir stefnumörkun fyrir borgina í heild í ýmsum málum, svo sem umhverfisstefnu (1998), upplýsingastefnu (2001), jafnréttisstefnu (2003) og starfsmannastefnu Reykjavíkurborgar (1997, 2001) (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005b, bls. 24).

Mörgum í hópi skólafólksins þótti stefnumörkunin yfirþyrmandi og trúðu ekki að markmiðin yrðu framkvæmd. Þau voru auk þess af sumum talin of stýrandi. Á móti kom fyrir að kvartað var undan því að stefnu vantaði um ákveðin efni (munlegar heimildir, 2020).

Fylgt var eftir innleiðingu einstakra skrefa í árlegri starfsáætlun með reglubundnum greinargerðum til fræðsluráðs, fylgiskjali með starfsáætlun hvers árs og ársskýrslum fræðslumálanna (sjá t.d. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1999c, fskj. 1b). Með útgáfu ítarlegra ársskýrslna ár hvert var markmiðið að veita yfirsýn yfir helstu þætti skólastarfsins og framvindu markmiða um stuðning við skólana, en ekki síður að gera starfið sýnilegt.

Að okkar mati fólst áhrifamesta nýbreytnin á þeim árum sem hér um ræðir í mótun langtímastefnumörkunar til tíu ára og árlegri starfsáætlun sem undirbyggð var með hugmyndum af vettvangi og tölfræðilegum upplýsingum og öðrum gögnum – en á henni byggðust aðrar aðgerðir. Frá fyrri hluta tímabilsins teljum við að einna hæst hafi borið stefnumörkun sem snerti lengingu skóladagsins og einsetningu grunnskólanna samkvæmt lögum, aukið sjálfstæði grunnskóla og styrking í stjórn þeirra með markvissri símenntun og ráðningu millistjórnenda. Þessir þættir voru taldir mikilvægar stoðir undir frekari umbótaviðleitni á sviði náms og kennslu á síðari hluta tímabilsins.

Í næstu þremur köflum um innleiðingu stefnunnar er áhersluþáttunum skipt upp í umgjörð og innra starf, eins og fyrr segir. Undir umgjörð fellur áhersluþátturinn um sjálfstæði grunnskólanna og jafnræði. Annars vegar er átt við styrkingu stjórnunar skólanna, svo sem fjárhagslegt sjálfstæði skóla (ytri umgjörð), stjórnendur og leiðtogahlutverk þeirra (innri umgjörð) og fjölgun stuðningsaðila innan skólans (innri umgjörð). Hins vegar eru tekin fyrir húsnæðismálin vegna einsetningar grunnskóla sem var forsenda lengingar skóladagsins í kjölfar grunnskólalaga frá 1991 og 1995 (ytri umgjörð) og voru mikilvægur liður í jafnræði í umgjörð skólanna. Þá er fjallað um innra starf með áherslu á breytta kennsluhætti, en þar undir falla áhersluþættirnir í framtíðarsýninni um einstaklingsmiðað nám og samvinnu nemenda, skóla án aðgreiningar, sterka sjálfsmynd nemenda og félagsfærni og loks tengsl skóla og grenndarsamfélags. Í lokakaflanum í þessum II. hluta ritsins er sjónum beint að stuðningi við innleiðingu umbótaverkefna á grunni stefnunnar (þar eru hugtökin símenntun, endurmenntun og starfsþróun notuð jöfnum höndum).

Innleiðing stefnu: Sjálfstæði grunnskóla – styrking stjórnunar

Efling faglegs og fjárhagslegs sjálfstæðis grunnskólanna og stuðningur við skólastjóra voru forgangsmál í þjónustu Fræðslumiðstöðvar, hvort tveggja tengt þeirri stefnumörkun að auka dreifstýringu. Skólastjórar í almennum grunnskólum og sérskólum í Reykjavík voru 34 haustið

1996, 22 karlar (65%) og 12 konur (35%). Við lok þessa tímabils haustið 2005 voru þau 38, 19 karlar og 19 konur (meðalaldur þeirra um 50 ár) (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998a, bls. 40, 2005a, bls. 31). Náin tengsl við skólastjóra var liður í að leiða saman vettvang og yfirstjórn. Í upphafi var samstarfið stundum viðkvæmt og ákveðinnar tortryggni gætti, ekki síst í tengslum við fjármálastjórn. Því var eitt af fyrstu verkefnum haustsins 1996 að stofna samráðshóp skólastjóra grunnskóla Reykjavíkur og stjórnenda á Fræðslumiðstöð, síðar kallað „samráðið“, til að skipuleggja samstarf um ýmis efni og taka reglubundið á brýnum málum (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998a, bls. 40).

Ljóst var að mörg ný viðfangsefni höfðu bæst á verkefnalista skólastjórnenda þegar líða tók á 20. öldina. Þar má nefna fjölbreyttari nemendahóp, hugmyndir um skóla án aðgreiningar í kjölfar Salamanca-yfirlýsingarinnar (Gretar L. Marinósson og Dóra S. Bjarnason, 2017; Menningarmálastofnun Sameinuðu þjóðanna og Menntamálaráðuneytið á Spáni, 1994) og aukinn þunga frá því sem áður hafði verið á samskipti við foreldra, þróunarstarf og tengsl við leikskóla og framhaldsskóla. Vilji var til að mæta þessum breytingum. Við upphaf nýrrar aldar fóru að auki ný verkefni að bætast við. Þar á meðal var aukið sjálfstæði grunnskóla, meðal annars með auknum rekstrar- og fjármálaverkefnum, gerð skólanámskráa samkvæmt grunnskólalögum, lengri skóladagur og fjölgun starfsstétta í grunnskólunum, eins og námsráðgjafa, millistjórnenda, stuðningsfulltrúa og skólaliða. Hér á eftir munum við skoða þessar breytingar nánar og viðbrögð sem þær fengu.

Rekstrarlegt sjálfstæði skóla

Í anda hugmynda sem ríktu um sjálfstæði skóla og stefnumörkunar borgarinnar um sjálfstæði stofnana, meðal annars með rammafjárfraðslögum til einstakra málaflokka, var farið að huga að nýju reiknilíkani sem nota skyldi við úthlutun heildarfjármagns til hvers grunnskóla í stað þess að fraðslög til einstakra þátta í starfi hvers skóla væru ákveðin miðlægt. Fyrstu skrefin fólust í úthlutun „stunda til sveigjanlegs skólastarfs“ strax árið 1997. Markmiðið með þessu var að fækka nemendum í námshópum og auka sveigjanleika í skólastarfinu. Aukningin samsvaraði samtals um 70 stöðugildum kennara á árunum 1997 og 1998 sem talsvert munaði um. Viðbótin var nýtt með ýmsu móti í hverjum skóla (sjá t.d. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2001b, bls. 27).

Reiknilíkanið fyrir grunnskólana, sem unnið var í náinni samvinnu við hóp skólastjóra, fólst í að ákvarða fjármagn á hvern nemanda, með öðrum orðum miða við nemendafjölda í stað fjölda bekkjardeilda eins og áður hafði verið gert og falið í sér mikla miðstýringu. Nemendamiðaðar rammafjárveitingar til hvers grunnskóla komu að fullu til framkvæmda frá og með árinu 2001 og nú fluttist afgangur eða halli við árslok milli ára. Skólarnir fengu árlega í hendur handbók með fjárveitingum til skólans og útreikningum að baki einstökum liðum sem þeir höfðu til viðmiðunar um ráðstöfun fjármagns og eftirlit. Hver skólastjóri ráðstafaði rekstrarfé skóla síns eins og best hentaði innan ramma laga og kjarasamninga og í samræmi við stefnumótun málaflokksins og bar jafnframt ábyrgð á að skólinn sem heild væri innan árlegs ramma. Breytingin skapaði skólum möguleika á meiri fjölbreytni í niðurröðun nemenda og verkaskiptingu kennara, jók sjálfstæði þeirra og þótti einnig auka jafnræði milli skóla. Þetta fól því í sér miklar breytingar á umgjörð grunnskólanna. Jafnframt var grunnskólum gert skylt, eins og öðrum stofnunum borgarinnar, að gera rekstraráætlun (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2002a, bls. 10, 15).

Nýbreytninni með rammafjárveitingu til einstakra grunnskóla var misvel tekið í fyrstu. Hún vakti í sumum tilvikum tortryggni meðal kennara þegar „valdið“ var fært nær vettvangi. Það var fjarlægara meðan ákvarðanir um nýtingu fjármagns ætlað skólanum voru teknar utan hans. Jafnframt hafði þessi nýbreytni í för með sér aukna vinnu fyrir stjórnendur. Því þurfti að mæta.

Styrking skólastjórnunar – leiðtogahlutverk – starfsþróun stjórnenda

Fagleg forysta er talin grundvöllur að þróunarstarfi í hverjum skóla og er álitin skipta miklu máli við að koma sem best til móts við nemendur og stuðla að betri námsárangri (Collins og Porras, 1994; Fullan, 1982/2016, 2001). Því var lögð áhersla á að styrkja skólastjórnara í faglegu

leiðtogahlutverki sínu innan skólans, annars vegar til að móta stefnumið og veita leiðsögn um kennslu og hins vegar til að fylgja eftir stefnumiðum og umbótaverkefnum sem samkomulag var um innan skólans og í borginni sem heild. Í grunnskólalögum var framan af ekki kveðið á um forystuhlutverk skólastjóra eða yfirleitt sjálfstætt stjórnunarhlutverks hans. Í fyrstu lögum um grunnskóla frá 1974 segir í 20. gr. að skólastjóri „stjórn[i] starfi grunnskóla í samráði við kennara undir yfirstjórn menntamálaráðuneytis, fræðsluráðs, fræðslustjóra og skólanefndar ...“ Aftur á móti segir í lögnum frá 1991 að skólastjóri sé „forstöðumaður grunnskóla, stjórn[i] og ber[i] ábyrgð á starfi hans undir yfirstjórn menntamálaráðuneytisins“ (21. gr.), en ekki nefnt faglegt forystu- eða leiðtogahlutverk. Með lögnum frá 1995 er því bætt við og þar segir „veitir honum faglega forustu“ (14. gr.). Þetta orðalag er óbreytt í grunnskólalögnum frá 2008 (lög um grunnskóla nr. 91/2008). Þannig blésu vindar í þessum efnunum.

Viðleitnin til að styrkja faglega forystu í skólunum fólst einkum í að efla reglubundið samstarf yfirstjórnar skólamálaanna við skólastjóra og aðra skólastjórnendur, umræðum og fjölbreyttu framboði á símenntun stjórnenda. Hér við bættist margháttaður stuðningur einstakra starfsmanna Fræðslumiðstöðvar við stjórnendur skólanna, einkum um nám og kennslu, fjármál og starfsmannamál. Með stofnun starfa millistjórnenda eða verkefnisstjóra úti í skólunum var stigið skref í átt til dreifðrar forystu (sjá síðar).

Haldið var í hefð um mánaðarlega fundi allra skólastjóra grunnskóla borgarinnar með fræðslustjóra og öðrum stjórnendum á Fræðslumiðstöð en slíkir fundir höfðu lengi verið fastur liður. Markmið þeirra var að ræða það sem efst var á baugi og miðla upplýsingum á báða bóga. Þeir voru gjarnan haldnir í skólunum, en einnig í stofnunum borgarinnar til að stuðla að gagnkvæmri kynningu. Fræðslustjóri átti starfsmannasamtöl við hvern skólastjóra annað hvert ár frá 1999 og út það tímabil sem hér um ræðir. „Samráðið“, sem fyrr var nefnt, kom saman mánaðarlega yfir skólaárið allt tímabilið. Á fundum þess voru rædd málefni grunnskólanna sem á brunnu. Einnig áttu skólastjórar í einstökum borgarhlutum með sér samstarf um ýmsa þætti starfsins undir stjórn oddvita sem kosinn var annað hvert ár og var fulltrúi þeirra í „samráðinu“ (sjá t.d. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005a, bls. 31–32).

Námskeið sérsniðin að störfum skólastjóra grunnskóla höfðu verið fátíð fram til þess tíma sem hér er til umfjöllunar. Því var lögð áhersla á að halda árlega skólastjóranámskeið sem dreifðust á einn til tvo daga í mánuði yfir skólaárið, svo sem um stjórnunarhætti og stjórnsýslu (1997–1998), innra mat á skólastarfi (1998–1999), leiðtogahlutverkið (2000–2001), mannauðsmál (2002–2003) og kennsluhætti (2003–2004) (sjá t.d. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998a, bls. 40, 1999a, bls. 52, 2005a, bls. 32). Jafnframt var gert átak í símenntun aðstoðarskólastjóra og annarra stjórnenda og samráði við þá á reglubundnum fundum (sjá t.d. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2001b, bls. 41, 44–45). Auk þess var löng hefð fyrir símenntun á vegum Skólastjórafélags Íslands og Félags skólastjórnenda í Reykjavík sem höfðu áratugum saman staðið fyrir fundum og ráðstefnum skólastjóra um margvísleg málefni (sjá t.d. Vilberg Júlíusson, 1977).

Náms- og kynnisferðir voru hluti af símenntun og starfsþróun skólastjóra. Farnar voru sameiginlegar náms- eða kynnisferðir og skólaheimsóknir fulltrúa í fræðsluráði, skólastjóra, fræðslustjóra og starfsfólks Fræðslumiðstöðvar innan lands og utan, en venja hafði verið í Reykjavík allt frá sjöunda áratug síðustu aldar að fara í slíkar ferðir (Jón Torfi Jónasson, 2008b). Þær voru jafnframt liður í að byggja undir áætlanir og stefnumörkun, auk þess að dreifa hugmyndum um framþróun menntamála í nágrannalöndum til grunnskólanna – í ljósi þess að þróun hér á landi hefur löngum verið mjög svipuð og í löndunum í kringum okkur. Borgir og bæir innanlands og utan voru heimsóttir til að fylgjast með þróuninni og fá nýjar hugmyndir eða sóttar ráðstefnur erlendis í sömu erindagjörðum. Til dæmis voru Akureyrarbær, Garðabær, Reykjanesbær og Snæfellsbær heimsóttir á tímabilinu sem hér er til umræðu. Ákveðið þema var tekið fyrir í hverri utanlandsferð og jafnan gefin út skýrsla um hverja ferð. Hver skólastjóri átti kost á að fara í námsferðir til útlanda þriðja til fjórða hvert ár, en skólastjóra hópar fóru á þessum árum fimm ferðir til Evrópulanda (1997, 2001, 2002, 2004 og 2005), þrjár til Bandaríkjanna og Kanada (1999, 2000 og 2003)



Mynd 7. Nokkrar af skýrslum sem voru gefnar út eftir námsferðir skólustjóra.



Mynd 8. Úr námsferð skólustjóra til Berlínar árið 2005. Heimsókn á Max Plank Institut. Á myndinni eru Helgi Árnason, Gerður G. Óskarsdóttir, Runólfur Birgir Leifsson, Þórður Kristjánsson og Wolfgang Edelstein.



Mynd 9. Hópur í námsferð skólustjórnenda til Minneapolis árið 2003. Standandi frá vinstri: Stefán Jón Hafstein, Guðbjörg Halldórsdóttir, Yngvi Hagalínsson, Arthur Morthens, Hildur Hafstað, Sigurjón Fjeldsted, Gerður G. Óskarsdóttir, Selma Guðnadóttir, Þorsteinn Sæberg, Örn Halldórsson, Hilmar Hilmarsson, Hreiðar Sigtryggsson, Guðrún Ebba Ólafsdóttir og Árný Inga Pálsdóttir. Sitjandi frá vinstri: Helgi Árnason, Ásgeir Beinteinsson, Helgi Grímsson, Guðmundur Ásmundsson og Guðlaug Sturlaugsdóttir.

og eina til Asíu (1998). Kennsluhættir voru til dæmis skoðaðir í Singapúr, lýðræði í skólastarfi í Berlín, fjölmenning í Helsinki og skóli án aðgreiningar í New Brunswick í Kanada þegar stefnumörkun á því sviði var í undirbúningi (sjá skýrslur, t.d. Anna Kristín Sigurðardóttir, 2005; Elín G. Ólafsdóttir, 1998, 2000a; Guðmundur Þór Ásmundsson, 2004). Fræðslustjóri sótti árlega fundi fræðslustjóra höfuðborga Norðurlanda sem haldnir hafa verið allt frá árinu 1956 (Jón Torfi Jónasson, 2008b) og sat nokkrum sinnum ráðstefnur fræðslustjóra í Bandaríkjunum. Í kjölfar þessara ferða fékk fræðsluráð minnisblað með kynningu á helstu straumum og stefnum sem til umfjöllunar höfðu verið. Erlendir gestir voru tíðir á Fræðslumiðstöð og í grunnskólunum til að kynna sér skólastarf, en þeir báru einnig nýjar hugmyndir með sér (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005a, bls. 25).

Nýir skólustjórar grunnskóla áttu kost á að velja sér mentor úr hópi starfandi skólustjóra frá árinu 2001 og ári síðar var farið að halda árleg námskeið fyrir nýja stjórnendur skólanna, meðal annars um þætti er vörðuðu borgina og samstarf innan hennar (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2003a, bls. 33). Í upphafi tímabilsins voru samin viðmið um val á milli umsækjenda um skólustjórastöður og mótaður viðtalsrammi fyrir ráðningarviðtöl, sem ekki lá fyrir áður.

Stuðningur við stjórnun skólanna fólst einnig í nýjum störfum námsráðgjafa, umboðsmanns foreldraogskóla, stuðningsfulltrúaogskólaliða, millistjórnenda og mannauðsráðgjafa. Fjallað er um þessar starfsstéttir í næstu köflum.

Námsráðgjöf

Skólustjórarahópurinn í Reykjavík ákvað að bera fram eina ósk til borgaryfirvalda þegar hann ræddi flutning á rekstri og þjónustu við grunnskólana alfarið til borgarinnar vorið 1996. Hún var að námsráðgjafar yrðu ráðnir að skólunum. Með því að nefna aðeins einn þátt lögðu þeir áherslu á mikilvægi hans (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur 1997a, bls. 21; Reykvískir skólustjórnendur: Krafa um námsráðgjafa í grunnskóla, 1996). Alls voru fimm námsráðgjafar starfandi við grunnskóla í Reykjavík haustið 1996 (Sigurbjörg J. Helgadóttir, 2006a). Stofnað hafði verið til starfa sumra þeirra á vegum

menntamálaráðuneytisins í lok níunda áratugarins sem hluta af fimm ára átaki um námsráðgjöf og starfsfræðslu (Menntamálaráðuneytið, 1991a, 1991b, bls. 57–58), en í því átaksverkefni fólst einnig stofnun námsbrautar við Háskóla Íslands í náms- og starfsráðgjöf (Guðbjörg Vilhjálmsdóttir, 2016). Námsráðgjafar voru ráðnir að 13 skólum í Reykjavík sem voru með unglingastig haustið 1997 og að hinum skólunum á árunum 1998–2001. Árið 2006 eða tíu árum eftir að átak hófst í uppbyggingu námsráðgjafar í borginni og tæplega 20 árum eftir fyrrnefnt átak menntamálaráðuneytisins voru námsráðgjafar í grunnskólum Reykjavíkur 31 að tölu og störfuðu í 27 af 35 almennum grunnskólum borgarinnar (Sigurbjörg J. Helgadóttir o.fl., 2006a). Kveðið var skýrt á um að ekki væri litið á ráðgjafana sem hluta af stjórnendahópi skólanna, en engu að síður var ljóst að þeir létu á stjórnendum. Meginverkefni þeirra voru skilgreind sem persónuleg ráðgjöf vegna mála sem hindra nemendur í námi, leiðsögn vegna námsvals, starfsvals og námstækni og fyrirbyggjandi starf, til dæmis varnir gegn vímuefnum, einelti og ofbeldi í samstarfi við aðra aðila (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1997b, bls. 21, 1998a, bls. 41). Fjölgun námsráðgjafanna var nýmæli sem var vel fagnað í skólunum.

Foreldraráðgjöf

Samskipti og samstarf við foreldra eða forráðamenn barna voru sett í brennidepil, en nánin tengsl forráðamanna nemenda og skóla eru talin einn sterkasti áhrifavaldur um vellíðan nemenda og námsárangur (Epstein, 2001; Kristín Jónsdóttir og Amalía Björnsdóttir, 2014). Embætti umboðsmanns foreldra og skóla, sem síðar var nefnt ráðgjafi um foreldrasamstarf, var sett á laggirnar við stofnun Fræðslumiðstöðvar haustið 1996 í þeim tilgangi að styrkja þennan þátt skólastarfsins. Foreldrafélög eða foreldra- og kennarafélög höfðu starfað síðan á áttunda áratug 20. aldar í Reykjavík og tilvist þeirra var staðfest með grunnskólalögum frá 1974 (lög um grunnskóla nr. 63/1974, 21. gr.). Þrátt fyrir hvatningu kennarafélaga um landið til foreldrasamstarfs áratuginu á undan hafði erfiðlega gengið að koma slíku samstarfi á (sjá t.d. Jón Sigurðsson, 1934). Samtök foreldra- og kennarafélaga, *SAMFOK*, voru stofnuð árið 1983 og *Landsamtökin Heimili og skóli* árið 1992. Með grunnskólalögum frá 1995 kom síðan ákvæði um að foreldraráð skyldi starfa við hvern grunnskóla (lög um grunnskóla nr. 66/1995, 16. gr.; Rúnar Sigþórsson og Rósa Eggertsdóttir, 2008, bls. 308). Hlutverk umboðsmanns foreldra og skóla var að styðja foreldrastarf í grunnskólum Reykjavíkur, veita upplýsingar og sinna erindum bæði frá foreldrum og skólum og létta þannig undir með skólunum. Gefin var út foreldrahandbók í samvinnu við *SAMFOK* í þeim tilgangi að upplýsa foreldra um grunnskólana og styðja þá í uppeldishlutverkinu og samskiptum við skóla barna þeirra (Áslaug Brynjólfssdóttir, 2001a). Þetta starf var mikilvægur áfangi í þróun sem hafði staðið yfir um allnokkurt skeið í átt til aukins samstarfs heimila og skóla. Haustið 1997 fóru af stað námskeið fyrir foreldra sex ára barna sem höfðu það að markmiði að auðvelda upphaf skólagöngu og kynna skólastarfið, en frumkvöðlastarf á þessu sviði hafði farið fram árið áður (Áslaug Brynjólfssdóttir, 2001b; Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1997b, bls. 22–23). Reglulega voru gerðar kannanir meðal foreldra um viðhorf þeirra til skólastarfsins. Almennu voru um 85% foreldra í Reykjavík ánægð með skóla barnsins síns. Nokkuð hærra hlutfall eða um 90% foreldra voru ánægð með viðmót umsjónarkennara barnsins síns (sjá t.d. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005b, bls. 36).

Þannig var námsráðgjöfum í skólunum og umboðsmanni foreldra og skóla bæði ætlað að létta af skólastjórnendum og kennurum ákveðnum verkefnum og sinna öðrum sem ekki höfðu áður verið aðstæður til að sinna – með þjónustu við nemendur og foreldra að sjálfsögðu í brennidepli. Sama átti við um fjölgun annarra starfsstétta innan skólanna eins og stuðningsfulltrúa, skólaliða og millistjórnenda, auk mannauðsráðgjafa á Fræðslumiðstöð.

Stuðningsfulltrúar og skólaliðar – ný störf, starfsnám og símenntun

Borgin veitti viðbótarfé til að ráða stuðningsfulltrúa að almennu grunnskólunum, einkum í tveimur yngstu árgöngunum, árið 1997 og næstu ár á eftir. Þeim var ætlað að auðvelda nemendum með fötlun og mikinn atferlis- og samskiptavanda að taka þátt í skólastarfinu. Áður höfðu stuðningsfulltrúar fyrst og fremst starfað við sérskólana (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1997b, bls. 22). Sama þróun varð einnig úti um landið á næstu árum (Samband íslenskra sveitarfélaga,

2014a, mynd 51). Samhliða þessu var mótað nýtt starf skólaliða við grunnskóla Reykjavíkur. Í því starfi voru sameinuð fyrri störf við gangavörslu, baðvörslu, útigæslu, gangbrautarvörslu, ræstingar og aðstoð á bókasafni, starfsfólk sem áður hafði verið nefnt „starfsmenn skóla“. Þessi störf voru nú gerð að heilsársstörfum en það höfðu þau ekki verið áður. Við þetta fjölgaði fullorðnu fólki í skólunum á skólatíma. Þessi skipan breiddist fljótlega út um allt land (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2014a, mynd 59).

Til að byggja upp og styrkja nýjar starfsstéttir í grunnskólunum átti Fræðslumiðstöð frumkvæði að nýjum starfsmenntabrautum á framhaldsskólastigi fyrir stuðningsfulltrúa og skólaliða árið 1999 í samstarfi við Starfsmannafélag Reykjavíkur og Borgarholtsskóla sem sá um framkvæmdina. Áður höfðu þessir starfshópar aðeins átt kost á að sækja stutt námskeið (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur 2000a, bls. 41). Inntak starfsnámsins byggðist á ítarlegri greiningu á störfunum (Gerður G. Óskarsdóttir o.fl., 1998; Gerður G. Óskarsdóttir og Hildur Björk Svavarsdóttir, 1998). Námið var í boði árlega og brátt komu önnur sveitarfélög inn í þetta samstarf. Fræðslumiðstöð greiddi þátttökugjald fyrir starfsfólk skólanna í Reykjavík (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2004a, bls. 39) og einnig var kostur á styrk úr Starfsmenntasjóði Starfsmannafélags Reykjavíkurborgar. Boðið var árlega upp á ýmiss konar stutt námskeið og fræðslufundi fyrir skólaliða, stuðningsfulltrúa, matráða, tölvuumsjónarmenn og starfsfólk skóladagvista (frístundaheimila) (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2004a, bls. 37–39). Þá var haldin fjölsótt ráðstefna árið 2004 fyrir stuðningsfulltrúa í borginni um einstaklingsmiðað nám í samvinnu við Starfsmannafélag Reykjavíkurborgar og Kennaraháskólann og sóttu hana um 130 manns. Hún var liður í fjölbreyttu samstarfi stuðningsfulltrúa úr hinum ýmsu grunnskólum borgarinnar (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005a, bls. 36).

Ráðning millistjórnenda

Til að mæta auknu álagi sem fylgdi nýjum verkefnum skólanna var ákveðið að leggja viðbótarfé í sérstakan stjórnunarkvóta einstakra skóla svo unnt væri að ráða millistjórnendur til að sinna tilteknum málefnum. Þetta var gert fyrst í stærstu grunnskólum Reykjavíkur árið 1999 (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2000a, bls. 8, 36), en síðan í öllum grunnskólum borgarinnar árið 2001 (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2002a, bls. 10, 38). Veitt var sérstök leiðsögn til skólanna um þetta nýmæli (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2001b, bls. 12). Skólar nýttu þessa möguleika hver með sínum hætti. Í einstökum skólum var ákveðnum kennara eða kennurum falið að sinna faglegri verkefnastjórnun um skemmri eða lengri tíma í hlutastarfi. Hlutverk þeirra gat falist í að veita ráðgjöf til kennara eða við þróunarverkefni, taka að sér stigstjórn á yngsta-, mið- eða unglingastigi og leiða starf þess og þróun, vera deildarstjóri eða fagstjóri á ákveðnu námssviði eða endurskipuleggja og stýra sérstuðningi við nemendur. Einnig voru dæmi um að ákveðnum aðila væri falin umsjón með fjármálum skólans, gjarnan með ráðningu fjármálastjóra í samstarfi við aðra grunnskóla í viðkomandi borgarhluta. Þetta gaf kennurum aukna möguleika á framgangi í starfi, en oft hafði verið nefnt að fá tækifæri gæfust í þeim efnum. Engu að síður mætti þessi nýbreytni tortryggni hjá sumum kennurum sem litu svo á að sjálfstæði þeirra í starfi væri á einhvern hátt ógnað með nýju millilagi stjórnenda innan skólans. Millistjórnendur undir ýmsum heitum voru einnig ráðnir í grunnskóla í öðrum sveitarfélögum á næstu árum (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2014a, mynd 52).

Mannauðsráðgjöf

Pegar kannað var hvað hvíldi þyngst á skólastjórum grunnskólanna í Reykjavík nefndu þeir ítrekað ýmislegt sem tengdist starfsmannastjórnun, til dæmis aðferðir við leit að starfsfólki og ráðningar, réttindi starfsfólks og samskipti á vinnustað, en heildarstarfsmannafjöldi einstakra grunnskóla var allt upp í 100 manns. Árið 1996 var mótaður viðtalsrammi fyrir ráðningarviðtöl og ári síðar umgjörð um val á starfsfólki almennt en slíkir ramar höfðu ekki legið fyrir áður og nýttu mörg önnur sveitarfélög sér hvort tveggja á kjölfarið (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998a, bls. 17). Starf starfsmannastjóra var stofnað á Fræðslumiðstöð árið 1998 (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1999a, bls. 10).

Fundur Skólastjórafélags Reykjavíkur

Á fundi í Skólastjórafélagi Reykjavíkur fimmtudaginn 8. október 1998 var rætt um forgangsörðun verkefna í starfsáætlun Fræðslumiðstöðvar fyrir árið 1999. Fundarmenn leggja til eftirfarandi forgangsörðun:

1. Aukinn stjórnumarkvóti.
2. Aukið fjármagn til sérkennslumála.
3. Aukið fjármagn til að hægt verði að koma við foreldraviðtölum án þess að verja til þess skóladögum nemenda, þ.e. að auka viðveru kennara í skólanum.
4. Reynt verði að bæta kjör:
 - a) starfsmanna skóla I-IV.
 - b) skólaritara.
 - c) kaffiúmsjónarkvenna.

Mynd 10. Forgangsörðun Skólastjórafélags Reykjavíkur fyrir árið 1999. Úr: Minnisstæð eru margtöluð orð, bls. 15.

Vinnustaðagreining fyrir Fræðslumiðstöð var unnin af Gallup árið 2002 og síðan annað hvert ár næstu árin, en nokkru seinna voru vinnustaðagreiningar gerðar árlega á vegum borgarinnar. Mikilvægar upplýsingar komu úr þessum greiningum. Til dæmis kom fram í þeirri fyrstu árið 2002 að 82% starfsfólks grunnskólanna voru ánægð með vinnustaðinn/skólann sem vinnuveitanda en einungis 39% voru ánægð með Reykjavíkurborg sem vinnuveitanda (Gallup, 2002). Um 65% starfsmannanna sögðust ekki hafa fengið kynningu á starfsáætlun fræðslumála fyrir árið 2002. Þar kom einnig fram að starfsfólk taldi sig vera undir miklu álagi, vinnuáðstaðan væri ófullnægjandi, upplýsingastreymi ábótavant og fleira sem betur mátti fara að mati þeirra sem tóku þátt í vinnustaðagreiningunni.



Mynd 11. Frá áttakinu Bætt líðan – betri skóli árið 2004.

Þessar niðurstöður kölluðu á aðgerðir. Viðbrögð við upplýsingum úr vinnustaðagreiningunni voru meðal annars að stofna Starfsmannabjónustu Fræðslumiðstöðvar árið 2003 sem sjálfstæða einingu undir stjórn starfsmannastjóra. Þá voru fyrstu mannauðsráðgjafarnir ráðnir, sem var nýlunda bæði í Reykjavík og annars staðar og þar með varð þetta starfsheiti til og hefur fest sig í sessi (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2004a, bls. 18). Hlutverk starfsmannabjónustunnar var meðal annars að veita skólastjórnendum stuðning á sviði ráðninga, vinnuréttar, kjaramála og samskipta, auk þess að sjá um margþætta fræðslu og námskeiðahald með það að markmiði að bæta samskipti og auka starfsánægju. Þeir unnu einnig að umbótum á grunni vinnustaðagreininga með vinnuumhverfisteymum í skólunum (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005a, bls. 17, 31). Ráðist var í áttakið *Bætt líðan – betri skóli* á árinu 2004 með það að markmiði að bæta vinnuumhverfi í grunnskólunum, draga úr álagi og vinna gegn kulnun í

starfi. Til að fylgja því eftir var haldin fjölmenn ráðstefna um aðgerðir til úrbóta í samvinnu við Kennarafélag Reykjavíkur, Skólastjórafélag Reykjavíkur, Starfsmannafélag Reykjavíkur og trúnaðarlækni borgarinnar (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005a, bls. 25). Lögfræðingur var ráðinn að starfsmannabjónustunni árið 2006 (Reykjavíkurborg, Menntasvið, 2007, bls. 25).

Á þessum tíma var um 10% kennslu við grunnskóla Reykjavíkur sinnt af leiðbeinendum. Upp úr aldamótum fór af stað áttak til að laða að kennara með auglýsingum og bæklingi þar sem dregin voru fram kostir kennarastarfsins, undir kjörorðinu *Veldu kennslu, veldu Reykjavík* (sjá t.d. *Morgunblaðið*, 1. apríl 2001, bls. E). Þar var meðal annars vitnað í ummæli kennara um starfið og sýnd dæmi um laun eftir aldri, starfsaldri og verkefnum. Átakið beindist einkum að kennaranemum sem voru að útskrifast næsta og þarnaesta vor og kennurum sem ekki voru við kennslu og höfðu útskrifast næstu þrjú ár á undan (Jón Guðni Kristjánsson, 2001). Lenging skóladagsins hafði í för með sér þörf fyrir fleiri stöðugildi kennara. Fjöldi útskrifaðra kennara frá Kennaraháskóla Íslands hafði haldist nokkuð svipaður, eða um 100 á ári, frá því upp úr 1980 fram undir miðjan tíunda áratuginn. Þeim fór síðan ört fjölgandi, einkum vegna tilkomu fjarnáms, og árið 2006 brautskráðust rúmlega 250 kennaraefni frá Kennaraháskóla Íslands (Svanhildur Kaaber og Heiðrún Kristjánsdóttir, 2008, bls. 19). Útskrifuðum kennurum fór einnig að fjölga eftir stofnun kennaradeildar við Háskólann á Akureyri 1993 (Háskólinn á Akureyri, e.d.). Útskriftarnemum úr Kennaraháskóla Íslands og kennsluréttindanámi í Háskóla Íslands var boðið árlega í kynningar hjá Fræðslumiðstöð þar sem sagt var frá starfsemi hennar og grunnskólum Reykjavíkur – í þeirri von að laða að kennara (sjá t.d. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2002a, bls. 60). Á árunum 2001–2005 lækkaði hlutfall leiðbeinenda í Reykjavíkurskólunum úr um 9% í 5% þeirra sem sinntu kennslu (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005b, bls. 39).



Mynd 12. Frá áttakinu *Veldu kennslu, veldu Reykjavík*, bæklingur og auglýsing (sjá t.d. *Morgunblaðið*, 1. apríl 2001, blað E).

Innleiðing stefnu: Einsetning grunnskólanna – breytt hönnun skólabygginga

Með grunnskólalögum frá 1995 var loks, eftir áralanga umræðu, kveðið á um að skóladagur grunnskólanemenda, einkum þeirra yngri, skyldi lengjast (27. gr. og ákvæði til bráðabirgða). Einsetning grunnskólanna var forsenda þess að það væri unnt (3. gr.). Í meira en áratug höfðu verið gefnar úr skýrslur og stefnur, meðal annars á vegum stjórnmalaflokka og Kennarasambands Íslands, um lengdan skóladag og einsetinn skóla með mótuneytum (Menntamálaráðuneytið, 1991b, bls. 46–53). Í grunnskólalögum frá 1991 hafði verið kveðið á um að stefnt skyldi að því að hver grunnskóli væri einsetinn (lög um grunnskóla nr. 49/1991, 3. gr.). Eins og fram hefur komið var meirihluti grunnskóla í Reykjavík tvísetinn að hluta eða öllu leyti við upphaf tímabilsins sem hér um ræðir og má orða það svo að kennt hafi verið á vöktum fyrir og eftir hádegis. Skólar úti um landið voru aftur á móti víða einsetnir þar sem fólki fjölgaði ekki þar eins og í Reykjavík. Tvísetnir grunnskólar þekktust ekki í nágrennalöndum okkar á þessum tíma. Ljóst var að auka þyrfti skólahúsnæði í borginni umtalsvert til þess að unnt yrði að einsetja skólana.

Lenging skóladagsins og einsetning grunnskóla með mótuneytum varð afgerandi breyting fyrir daglegt líf barna í borginni, fjölskyldur þeirra og fyrir allt skólahald.

Lenging skóladagsins

Samanlagður kennslutími nemenda öll tíu árin í grunnskóla lengdist á sjö ára tímabili, á árunum 1995 til 2001, um 20% eða sem svaraði tveimur skólaárum frá því sem áður hafði verið. Annars vegar lengdist skóladagurinn um 3–6 kennslustundir á viku í einstökum árgöngum samkvæmt grunnskólaögum frá 1995 (samanlagt um 43 kennslustundir á viku sem dreifðust á alla tíu árgangana). Áður voru kennslustundir í einstökum árgöngum milli 24 og 34 á viku, en skyldu verða alls 30 til 37 á viku árið 2001, mismunandi eftir árgöngum. Hins vegar lengdist skólaárið úr 170 dögum upp í 180 á þessum árum í kjölfar kjarasamnings Launanevndar sveitarfélaga og Kennarasambands Íslands fyrir grunnskóla árið 2001 (Birgir Björn Sigurjónsson, 2001; Ingvar Sigurgeirsson, 2002). Báðar þessar breytingar komu til fullra framkvæmda árið 2001 í Reykjavík, en borgin var framan af aðeins á undan áætlun laganna um lengdan skóladag. Samtals bættust 2.674 stundir við tíu ára grunnskólagöngu hvers nemanda með báðum þessum breytingum (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2002a, bls. 9; lög um grunnskóla nr. 66/1995, 27. gr.).

Þessi mikla kennslustundaaukning gaf skólunum, bæði nemendum og kennurum, ný tækifæri og skapaði nýjar áskoranir. Nú hófu allir nemendur skóladaginn að morgni og voru í skólanum fram yfir hádegið í stað þess að sum börn kæmu ekki í skólann fyrr en eftir hádegi og stundum þyrfti að sækja til dæmis íþróttir eða verkgreinar sérstaklega á öðrum tímum. Þetta breytti ekki síður vinnuáðstæðum kennara þegar allir byrjuðu kennslu um svipað leyti við upphaf skóladags. Matarhléið var góð hvíld fyrir nemendur og töluðu margir kennarar um að kennslan eftir hádegið hefði orðið auðveldari eftir að það kom til. Þetta hafði einnig í för með sér að börn voru ekki lengur á ferli í umferðinni frá morgni og fram yfir hádegi og vinnudagur nemenda aðlagðist betur vinnudegi foreldra. Í Reykjavík voru skólar hvattir til þess að nýta viðbótartímann einkum til list- og verkgreina, ekki síst á yngri stigum þar sem lengingin varð mest. Í tilefni af því var efnt til málþings um listir og verkmenntir á Fræðslumiðstöð árið 2003 og haldnir hverfafundir í borgarhlutunum um efnið.

Gefin var út ítarleg skýrsla um vinnudag grunnskólanemenda í Reykjavík eftir einsetningu skóla og lengdan skóladag árið 1997. Þar voru settar fram tillögur um blöndun frístundastarfs og skólastarfs yfir daginn og tengingu tónlistarskóla og annars tómstundastarfs inn í grunnskóla (Starfshópur um 6–7 klst. vinnudag grunnskólanemenda, 1997). Einsetning skólanna hafði mikil áhrif á starfsemi tónlistarskóla, íþróttafélaga og tómstundastarf ÍTR eftir að nemendur gátu ekki lengur sótt starfsemi þeirra fyrir hádegi. Í starfsáætlun skólamála fyrir árið 1999 (bls. 35–36) eru sett markmið um tilraunir til slíkra tenginga. Almennt fékk efni skýrslunnar þó ekki mikinn hljómgrunn, hvorki í skólunum né meðal foreldra, og slík tilraun var ekki gerð á þessum tíma þótt auglýst væri eftir umsóknum í þróunarsjóðinn um verkefni þar sem frístundastarf væri tengt skólastarfi. Forskóli tónlistarskóla fluttist þó smám saman inn í húsnæði grunnskóla, sem útibú frá tónlistarskólum (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005a, bls. 52).

Tómstundastarf

- Markvisst skipulag.
- Spyrra foreldra um hvað þeir vilja hafa í tómstundastarfi.
- Betra og meira samstarf skóla og ÍTR, sbr. tilraun í Háteigsskóla.
- Skilgreining: Frjáls leikur úti eða inni, íþróttastarf, tónlistarnám, dans, myndlist, leiklist o.fl.
- Boðið upp á heimanám í byrjun dags, kl. 8-9.
- Stundaskráin lykilmál: Hugmynd um opnar blokkir áhugaverð. Hlé á milli a.m.k. 2ja kennslustunda.
- Allir bekkir hætti t.d. kl. 12:00 einu sinni í viku til að skapa rúm fyrir tómstundastarf utan skóla (t.d. tónlistarskóla/íþróttir).
- Íþróttaskólar og tónlistarskólar í nánd við skóla.
- Lengja skóladag innan skólans með áherslu á list- og verkgreinar.
- Læra stundaskrágerð af fjölbrautaskólum.
- „Val næðisstund“ þar sem nemendur geta sótt út fyrir skólann.
- Nýta fjármagn grunnskóla til að gera góða skóla til kl. 14:00 þá taka aðrir við.
- Áhersla á heimanám innan skóladagsins. Nemendur ljúki vinnudegi í skólanum.
- Gera tilraun í einu hverfi með „blokkakerfi“.
- Lykilatriði við „blokkakerfi“ að bjóða upp á starf í lausum blokkum á kostnað skóla.
- Nýta betur bókasöfn skóla í lausum blokkum.
- Ath. starfsmenn í útiveru (vanmóðnun nú) skólalíðar/kennarar.
- Skoða skipulag á útiveru og kostnað.
- Skipuleggja hlé (frímínútur) inni/úti.

Mynd 13. Áherslur fræðsluráðs Reykjavíkur um tómstundastarf og samfelldan skóladag, settar fram á undirbúningsfundi í október 1998. Úr: *Minnisstæð eru margtöluð orð*, bls. 8

Einsetning grunnskóla – umfangsmiklar byggingaframkvæmdir

Borgarstjórn Reykjavíkur ákvað að framfylgja lögum um einsetningu grunnskólanna frá 1991 og 1995 af festu strax eftir meirihlutaskipti árið 1994 (Fasteignastofa Reykjavíkur og Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2002; Rit um einsetningu grunnskóla, 2002). Í rýmisgreiningu frá 1996 var gert ráð fyrir að auka þyrfti grunnskólahúsnæði um ríflega 18 þúsund fermetra, en það umfang átti eftir að aukast (Fasteignastofa Reykjavíkur og Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2002). Árið 1998 var heildarstærð skólahúsnæðis almennra grunnskóla í Reykjavík um 149 þúsund fermetrar (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur 1999a, bls. 47), en árið 2005 var heildarstærðin komin upp í um 180 þúsund fermetra (Reykjavíkurborg, Menntasvið, 2006a, bls. 40). Veruleg aukning varð því á grunnskólahúsnæði á tæplega áratug, bæði í viðbyggingum og nýjum skólum.

Á grunni rýmisgreiningarinnar samþykkti borgarstjórn samhljóða árið 1997 áætlun til fimm ára um einsetningu allra grunnskóla í Reykjavík með kostnaðaráætlun upp á fimm milljarða króna að þávirði (Borgarverkfræðingurinn í Reykjavík, byggingadeild, 1997; Fræðslumiðstöð Reykjavíkur 1998a, bls. 5). Áætlunin var endurskoðuð árlega (Fasteignastofa Reykjavíkur og Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2004). Í sögulegu yfirliti um einsetninguna á árunum 1994–2002 má lesa um áætlunina í heild og framkvæmdir við einstaka skóla (Fasteignastofa Reykjavíkurborgar og Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2002). Ákveðið var að flýta byggingaframkvæmdum frá því sem áformað var í fyrstu og hluti þeirra var því fjármagnaður í gegnum Evrópska þróunarbancann sem sinnti verkefnum af samfélagslegum toga (Fasteignastofa Reykjavíkur og Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2002).

Einsetning grunnskóla Reykjavíkur var gríðarlega yfirgripsmikið átak og í raun undravert hve hratt og markvisst það gekk fyrir sig. Á sex árum eða 1997–2002 voru reistar viðbyggingar við 19 almenna grunnskóla (af þeim 29 sem voru í borginni árið 1996) og byggðir þrír nýir skólar. Fyrsta fimm ára áætlunin stóðst og á árinu 2002 náðist sá áfangi að allir grunnskólar í Reykjavík voru einsetnir (Fasteignastofa Reykjavíkurborgar og Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2002, töflur 7–9). Á næstu fimm árum var byggt við fjóra skóla til viðbótar og reistir tveir nýir skólar. Ákveðið

var að mótuneyti yrði í hverjum skóla og mótuneytiseldhús (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998c). Þetta var mikið nýmæli í Reykjavík en mótuneyti fyrir grunnskólanemendur höfðu lengi verið til umræðu í landinu (Menntamálaráðuneytið, 1991b, bls. 49, 51; Vinnuhópur um tengsl heimila og skóla, 1984).

Þessar umfangsmiklu byggingaframkvæmdir gengu ekki snurðulaust fyrir sig og þeim fylgdi mikið álag í skólunum, ekki síst fyrir stjórnendur. Mikil óánægja skapaðist meðal starfsfólks og foreldra í skólum ef röð framkvæmda breyttist frá upphaflegri áætlun og viðkomandi skólar færðust aftur af einhverjum ástæðum. Mikil þensla var á byggingamarkaði á þessum tíma sem raskaði stundum



Mynd 14. Af fundi í Miðbæjarskólanum í tilefni af útkomu bókarinnar: *Einsetning grunnskóla Reykjavíkur. Sögulegt yfirlit 1994-2002*. Á myndinni eru: Egill Guðmundsson, Sigrún Magnúsdóttir, Gerður G. Óskarsdóttir og Guðmundur Pálmi Kristinsson.

tímaáætlunum um einstök verk. Byggingartíminn var stuttur og ýmiss konar frágangi var oft og tíðum ólókíð að hausti þegar skólastarf hófst og taka átti nýjan byggingarhluta í notkun, sem olli að sjálfsögðu truflunum á skólahaldinu og óánægju meðal starfsfólks og foreldra (Helgi Grímsson og Anna Kristín Sigurðardóttir, 2013).

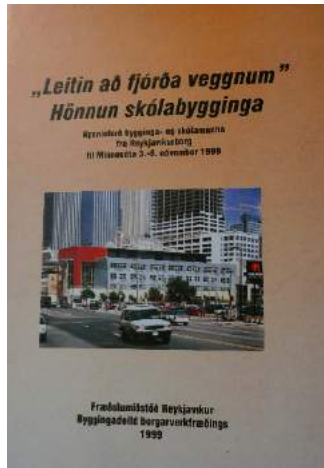
Undirbúningur og framkvæmdir við hverja byggingu var mikið verk og flókið á öllum stigum. Byggingaframkvæmdirnar voru á vegum Byggingadeildar borgarverkfræðingsembættisins, síðar Fasteignastofu Reykjavíkurborgar, en undirbúningur bygginganna var unninn í samstarfi fræðsluráðs, Byggingadeildar/Fasteignastofu og Fræðslumiðstöðvar. Forsagnarhópur fyrir hvern grunnskóla, skipaður fulltrúum frá Byggingadeild og Fræðslumiðstöð og skólastjóra skólans, greindi rýmisþörf í fermetrum fyrir einstaka þætti skólastarfsins, svo sem kennslurými, bókasafn, mótuneyti og íþrótt- og samkomusal með hliðsjón af spám um nemendafjölda í skólahverfinu. Þá tók við byggingarhópur, skipaður fulltrúum kennara og foreldra, skólastjóra, arkitekt og aðilum frá borginni, sem vann að tillögum sem sneru að hönnun viðkomandi byggingar. Byggingadeild fól því næst, eftir atvikum, arkitekt viðkomandi skóla að hanna viðbyggingu eða efnt var til samkeppni meðal arkitektastofa (Fasteignastofa Reykjavíkur og Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2002). Þátttaka Fræðslumiðstöðvar í vali milli tillagna í samkeppnum um skólabyggingar, þar sem það átti við, beindist einkum að því að meta hve vel var fylgt tillögum byggingahóps um skipulag og útfærslu byggingar.

Breytt hönnun skólahúsnaðis

Fræðsluýfirvöld í Reykjavík höfðu á þessum tíma mikinn áhuga á að breyta hönnun og skipulagi skólabygginga til samræmis við framtíðarsýn í námi og kennslu á 21. öld. Sérstaklega var vilji til að tengja skipulag bygginganna við stefnu borgarinnar um breytta starfshætti. Bent var á að skipulag skólabygginga hafði í stórum dráttum haldist óbreytt alla 20. öldina, gjarna með skólastofur af sömu stærð og gerð meðfram löngum gangi. Undantekningar voru þó til dæmis annar hluti Laugarnesskóla, byggður árið 1944, þar sem er stórt miðrymi og stofur út frá því, og Fossvogsskóli sem tekinn var í notkun árið 1971 í anda hugmynda um opinn skóla. Áhrifa frá þessum byggingum gætti ekki nema að litlu leyti í skólahúsnaði sem á eftir kom. Bygging skólahúsnaðis hafði verið samstarfsverkefni ríkis og sveitarfélaga samkvæmt grunnskólalögum frá 1974 (23. gr.), en var alfarið komin í hendur sveitarfélaga samkvæmt lögum um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga frá 1989 og síðan grunnskólalögum frá 1991 (24. gr.).

Í skýrslu Fasteignastofu Reykjavíkur og Fræðslumiðstöðvar Reykjavíkur frá 2004 er lýst hvernig helstu stefnumið borgarinnar gætu birst í hönnun skólabygginga. Spurt var hvernig æskilegt væri að byggja upp umhverfi um einstaklingsmiðað nám, skóla án aðgreiningar og tengsl skóla og nærsamfélags. Margt skólafólk þekkti hugmyndir um skipulag skóla, til dæmis með opinni fjölnota miðju og kennslurýmum af mismunandi stærðum og gerðum út frá því. Litið var svo á að skólabyggingar 21. aldar skyldu hannaðar út frá hugmyndum um teymiskennslu, sameiginlega ábyrgð kennara og opna og sveigjanlega starfshætti (Friðrik Ó. Friðriksson og Gunnar E. Kvaran, 2005; Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2001a; Torfi Hjartarson og Anna Kristín Sigurðardóttir, 2010).

Ákveðið var að breyta vinnulagi við undirbúning skólabygginga eftir kynnisferð aðila frá fræðsluráði, Fræðslumiðstöð og Byggingadeild borgarverkfræðings til Minnesota í Bandaríkjunum árið 1999 til að skoða nýjar skólabyggingar og kynnast undirbúningi þeirra (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur og Byggingadeild borgarverkfræðings, 1999). Hópurinn fékk þar kynningu á um tíu þrepa ferli við undirbúning byggingar skólahúsnaðis sem þróað var við Háskólann í Minnesota og fræðslustjóri hafði kynnst nokkru áður (Design Down Process; Gerður G. Óskarsdóttir, 2001). Ákveðið var í kjölfar ráðstefnu í Reykjavík um efnið að ráða bandarískan arkitekt, Bruce Jilk, sem verið hafði einn af höfundum þessarar aðferðar, til að leiða undirbúningsvinnu fyrir hönnun nýs grunnskóla í Grafarholti, sem síðar fékk nafnið Ingunnarskóli. Hann stýrði undirbúningnum og var síðan ráðinn til að hanna skólann í samstarfi við íslenskan arkitekt (KKE Architects, 2001).



Mynd 15. „Leitin af fjórða veggnum“ Hönnun skólabygginga. Skýrsla um kynnisferð bygginga- og skólamanna frá Reykjavíkurborg til Minnesota í nóvember 1999.

Undirbúningsferlið fólst í að um 30 manna hópur aðila sem málið varðaði; skólafólk, foreldrar, arkitekt og fulltrúar fyrirtækja og stofnana í nærsamfélaginu, kom saman reglubundið á nokkurra mánaða tímabili og mótaði hugmyndir um starfs- og kennsluhætti skólans og þá umgjörð sem hentaði slíkum starfsháttum. Ferlið sem skiptist í 10–12 þrep fólst í að skoða fyrst umhverfi skólans, samfélagslegt og landfræðilegt, svo sem námsaðstæður og væntingar til starfsins. Síðan nálgadist umræðan skólann sjálfan, bæði innra starfið og útlitið, skref fyrir skref. Þar var með talin námsskipan og kennsluhættir og að lokum námsumhverfið eða byggingin sjálf. Hönnun Ingunnarskóla var verðlaunuð fyrir fyrirmyndarútfærslu af Samtökum fræðslustjóra í Bandaríkjunum (The School Superintendents Association) á ársþingi þeirra árið 2007 (sbr. skjöld sem hangir uppi í Ingunnarskóla).

Skilaboðin til hönnuða skólahúsnaðis voru að skapa umhverfi utan um verkefnamiðað skólastarf, opnun og flæði (Anna Kristín Sigurðardóttir og Torfi Hjartarson, 2016). Lögð var áhersla á afgerandi skólamiðju, misstór og sveigjanleg kennslurými út frá henni, áberandi aðalinngang og afgreiðslu í nánd við hann. Skilaboð til þeirra sem unnu að skipulagi borgarinnar voru þau að skólar skyldu staðsettir miðsvæðis í hverfum, en ekki í útjaðri þeirra eins og sums staðar var. Þetta vinnuferli varð síðan að fyrirmynd við hönnun annarra skóla, bæði í borginni og víða um land, til dæmis á Akureyri, Selfossi, í Garðabæ, Hafnarfirði og Stykkishólmi (sjá t.d. Sveitarfélagið Árborg, 2018).

Búnaður með áherslu á tölvuvæðingu grunnskólanna

Endurnýjun búnaðar skólanna var hluti af viðbyggingarferlinu, en þar undir má telja almennan húsbúnað svo sem húsgögn, en einnig kennslutæki. Í nýbyggingum var leitast við að búa skólana þeim tækjum sem nauðsynleg þóttu á þeim tíma.

Litið var á nýtingu tölvu- og upplýsingatækni sem mikilvægan lið í þróun starfshátta skólanna. Sérstakur þungi var lagður á uppbyggingu tölvukosts og nettengingar, ekki síst til að framfylgja stefnu menntamálaráðuneytisins um upplýsingatækni (sjá t.d. Menntamálaráðuneytið, 1996). Net- og tölvuvæðing grunnskólanna, sem hafist hafði á árunum 1992 og 1993, og nýting þessarar nýju tækni í kennslu var hins vegar á algerum byrjunarreit í Reykjavík á þessum árum (Þórður Kristjánsson og Guðbjörg Andrea Jónsdóttir, 1996). Stefna fræðsluráðs Reykjavíkur í tölvumálum grunnskóla, sem unnin var á vegum Þróunarsviðs Fræðslumiðstöðvar, var samþykkt árið 2000 og tók til næstu fimm ára (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2000d). Um nokkurra ára skeið hafði stöðugt verið aukið við tölvueign skólanna, en nú var áætlað að fimm nemendur yrðu um hverja tölvu og lögð áhersla á jafnræði milli skólanna í þessum efnum. Til dæmis var tölvukostur skólanna endurnýjaður árið 1998 með kaupum á um 400 tölvum og haldin námskeið fyrir kennara. Einstakir skólar höfðu þá hafið samskipti við foreldra á netinu (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1999a, bls. 5). Tölvuumsjónarmenn voru ráðnir að skólunum og lokið var við nettengingu allra grunnskólanna árið 2001 (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2002a, bls. 49). Það þótti mikill áfangi þó að talsvert langt væri í land með tölvueign skólanna og nýtingu tækninnar í skólastarfinu.

Um 24 nemendur voru um hverja nemendatölvu í skólunum haustið 1997 en þá var ekki farið að afskrifa fimm ára tölvur eins og síðar varð. Uppbygging tölvukosts skólanna hélt áfram. Á árunum 1999–2002 fækkaði nemendum um hverja tölvu frá um 13 á tölvu niður í átta nemendur um hverja tölvu nýrri en fimm ára. Árið 2005 hafði orðið afturför í þessum efnum og 11 nemendur voru orðnir um hverja tölvu. Árið 2002 var því marki náð að nær allir kennarar höfðu eigin tölvu til umráða (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998d, fskj. 17, 2000b, fskj. 20, 2003b, fskj. 17, 2003a, bls. 61; Reykjavíkurborg, Menntasvið, 2006b, fskj. 14a).

Í tveimur undanfarandi köflum hefur verið fjallað um aðgerðir sem ætlað var að bæta ytri og innri umgjörð skólastarfs – heildarfjármagn til skólanna, styrkingu stjórnunar og þjónustu innan skólanna og uppbyggingu tölvukosts, auk stórauðins skólahúsnæðis og lengingar skóladagsins samkvæmt lögum. Lítið var svo á að þessir þættir væru mikilvæg forsenda frekari þróunar kennsluhátta til meiri sveigjanleika en áður tíðkaðist (Ingvar Sigurgeirsson, 2004). Í kjölfarið er því komið að umfjöllun um nám og kennslu – þungamiðjunnar í skólastarfinu.

2. Tölvumál, upplýsingamál – breyttir kennsluhættir

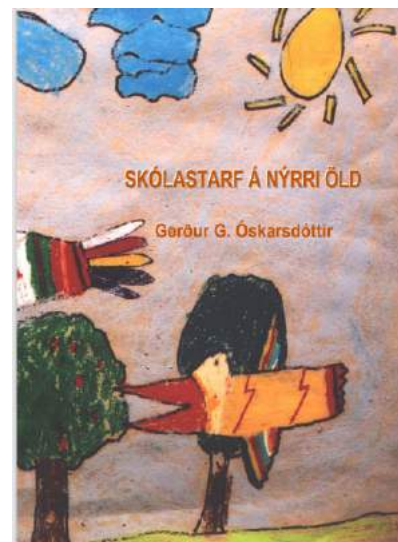
- Þeir sem vinna á skólasöfnum séu á sömu kjörum og kennarar.
- Að söfnin séu opin á skólatíma.
- Að gamlir skólar séu gerðir sambærilegir yngri skólum hvað tækjakost varðar.
- Á vinnustofu kennara séu nægilega margar tölvur til að anna þörfum kennara.
- Notkun tölva í einstökum greinum í framtíðinni verði þannig að ein tölva sé í hverri stofu auk „tölvumyndvarpa“.
- Það er of lítið framboð af forritum á íslensku máli, eins og staðan er í dag er erfitt að nýta tölvurnar í einstökum greinum.
- Hugmynd um tæknismiðju er góð en hafa verður í huga að of margir skólar verði ekki um hverja tæknismiðju – hverfistengdar tæknismiðjur.
- Þyrfti að borga tækjagæslu í raungreinakennslu (er ekki fyrir hendi núna). Það fara ekki færri en 4-8 tímar á mánuði (1-2 tímar á viku) í þennan þátt hjá þeim aðila sem sér um tækjakost.

Mynd 16. Áherslur kennararáða í tveimur þjónustuhverfum borgarinnar um tölvu- og upplýsingamál fyrir starfsáætlun 1999. Úr: *Minnisstæð eru margtöluð orð*, bls. 19.

Innleiðing stefnu: Kennsluhættir – innan ramma einstaklingsmiðaðs náms

Þróun náms- og kennsluhátta frá bekkjarmiðaðri kennslu til einstaklingsmiðaðs náms eða náms við hæfi hvers og eins, auk áherslu á samvinnu nemenda, varð fljótlega þungamiðja í starfsáætlunum skólamála í Reykjavík (sjá t.d. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2000b, bls. 32; Gerður G. Óskarsdóttir, 2003, 2006; Ingvar Sigurgeirsson, 2004). Lítið var svo á að einstaklingsmiðað nám fæli í sér það sem nefnt hefur verið skóli án aðgreiningar þar sem allir nemendur geta notið sín á eigin forsendum, þótt þessi tvö hugtök væru aðgreind í framtíðarsýninni. Þriðji meginþátturinn í framtíðarsýninni um náms- og kennsluhætti var tengsl skóla og grenndarsamfélags sem ætlað var að vera liður í fjölbreyttum og sveigjanlegum kennsluháttum og sá fjórði sneri að sjálfsmynd og félagsfærni nemenda.

Þessir fjórir meginþættir í framtíðarsýninni og breytingar á umgjörð sem lýst er hér framfar voru hugsaðir sem hvatning til að losa um hefðbundna ramma sem fólu í sér niðurskipan nemenda í árganga, árganga í bekk, skóladags í 40 mínútna kennslustundir og námsefnis í námsgreinar – og síðast en ekki síst til að losa um bekkjarmiðaða kennslu. Athyglin beindist að því að skapa nemendum sem þroskavænlegastar aðstæður til að ná framförum á eigin forsendum, búa yfir sterkri sjálfsmynd og félagsfærni og hvetja til samstarfs kennara um nemendahópa eða teymiskennslu. Ráðgjöf kennsludeildar á Þjónustusviði Fræðslumiðstöðvar til skóla og einstakra kennara eða kennarahópa um aðstæðubundnar aðgerðir, símenntun og annar stuðningur við skóla tók mið af þessari áherslu (sjá síðar).



Mynd 17. Litrík kápa bæklinga um Skólastarf á nýrri öld sem kom út árið 2003.

Einstaklingsmiðað nám og samvinna nemenda

Hugsunin um einstaklingsmiðað nám var í takti við ákvæði þágildandi grunnskólalaga um að tekið skyldi mið af „mismunandi ... þroska, hæfileikum, ... eða áhugasviðum nemenda“ (lög um grunnskóla nr. 66/1995, 29. gr.). Samvinna nemenda var tiltekin til að undirstrika mikilvægi færni í samvinnu og samskiptum og byggði á umfjöllun laganna um lýðræðislegt samstarf (2. gr.). Báðir þessir áhersluþættir höfðu verið í grunnskólalögum allt frá lögunum 1974 (lög um grunnskóla nr. 63/1974, 2. og 42. gr.). Fyrri þátturinn kom þar skýrt fram í 42. gr. þar sem þungi er á jöfn tækifæri nemenda til náms og að „skólinn komi til móts við og viðurkenni mismunandi persónugerð, þroska, getu og áhugasvið nemenda“. Þessi áhersla endurspegladist í aðalnámskrá grunnskóla frá 1976 (Ingólfur Ásgeir Jóhannesson, 2008; Jón Torfi Jónasson, 2008a; Menntamálaráðuneytið, 1976, bls. 16–19; Wolfgang Edelstein, 1988).

Hér voru því ekki nýjar hugmyndir á ferð. Þær má raunar rekja allt aftur til upphafs síðustu aldar, svo sem til Ellen Key (1902/1911) og John Dewey (1916/1966) og í raun enn lengra undir ýmsum formverkjum. Hér á landi töluðu til dæmis fylgjendur umbótastefnunnar eða umbótauppeldisfræðinnar (s. reformpedagogik) á öðrum og þriðja áratug síðustu aldar fyrir námi á forsendum nemenda sjálfra. Í kjölfarið boðuðu talsmenn nýskólastefnunnar hérlandis, að meðtalinni forystusveit kennara, uppbrot á kennsluháttum „gamla skólans“ á fjórða áratugnum. Þau vildu virða eðli, þarfir og langanir barna og töluðu fyrir verkefnavinnu nemenda og vinnubókum sem var nýjung á þeim tíma (Loftur Guttormsson, 2008c, 2008d). Í upphafi sjötta áratugarins skrifaði Helgi Elíasson fræðslumálastjóri í tímaritið Menntamál eftir að hafa sótt fund norrænna skólaleiðtoga:

Skipan nemenda í deildir eftir getu á orðið marga andmælendur meðal danskra skólamanna. Það þykir ekki vera í samræmi við þá þekkingu, sem fengist hefur ... að gera ráð fyrir því, að allir nemendur sömu deildar skuli læra sama námsefni og samtímis í hverri námsgrein, heldur skuli stefnt að einstaklings- og hópakennslu innan hverrar deildar. ... Hver nemandi keppir fyrst og fremst við sjálfan sig. Allir nemendur vinna eftir getu sinni og leitað er eftir áhugaefnum hvers og eins. (Helgi Elíasson, 1951, bls. 52–53)

Á sjöunda og áttunda áratugnum komu hliðstæðar áherslur fram í starfsemi Skólarannsóknadeildar menntamálaráðuneytisins sem birtust meðal annars í aðalnámskránni, námsefni og kennaranámskeiðum (Ingólfur Ásgeir Jóhannesson, 2008). Þannig eru sömu eða sambærilegar hugmyndir um æskilegar umbætur í skólastarfi endurteknar aftur og aftur með einhverju millibili eða fara í hringi eða bylgjum eins og Tyack og Cuban (1995) hafa bent á. Erfitt er að meta hvort eða hvernig þessar hugmyndir höfðu áhrif á daglegt skólastarf á hverjum tíma.

Ýmis hugtök voru í notkun um breytta kennsluhætti í anda þessara hugmynda eins og fjölbreyttir kennsluhættir, opinn skóli, framtíðarskólinn, virkt skólastarf, þrepaskipt nám og fjölþrepa kennsla, auk skóla fyrir alla og skóla án aðgreiningar (Ingvar Sigurgeirsson, 2005). Í öllum hugtökunum fólst sú hugsun að allir nemendur glímdu við viðfangsefni og áskoranir í takt við hæfni sína jafnt sem áhuga og að árangur væri metinn út frá framförum hvers og eins og þannig stuðlað að jöfnuði. Á Fræðslumiðstöð var lögð áhersla á að reyna að samræma hugtakanotkunina til að skerpa á umræðunni. Því var meðal annars skoðað hvaða orð voru notuð í öðrum löndum, bæði austan hafs og vestan. Loks var ákveðið með starfsáætlun fyrir árið 2001 (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2001c, bls. 27) að nota hugtakið „einstaklingsmiðað nám og samvinna nemenda“ (sbr. e. individualised eða personalised learning og cooperative eða collaborative learning). Með því að nefna einnig samvinnu nemenda var undirstrikað annars vegar að ekki væri átt við einstaklingskennslu eða að nemendur ættu aðeins að vinna eitt og eitt út af fyrir sig og hins vegar mikilvægi þjálfunar í samskiptum, samræðum og samvinnu. Hugtakið var skilgreint í starfsáætlun fyrir árið 2006 með eftirfarandi hætti:

Einstaklingsmiðað nám og samvinna nemenda í grunnskóla: Skipulag náms sem tekur mið af stöðu hvers og eins en ekki hóps nemenda eða heils bekkjar í grunnskóla. Nemendur eru ekki að læra það sama á sama tíma heldur geta þeir verið að fást við ólík viðfangsefni og verkefni einir sér eða í hópum. Nemendur bera ábyrgð á námi sínu og nám hvers og eins byggir á einstaklingsáætlun. (Reykjavíkurborg, Menntasvið, 2006b, fskj. 27)

Eins og sjá má í skilgreiningunni var gert ráð fyrir að allir nemendur gerðu sér einstaklingsáætlun um nám sitt, að sjálfsögðu í samvinnu við kennara og foreldra. Þegar einstaklingsmiðað nám varð einn af fimm áhersluþáttum framtíðarsýnarinnar var hugtakið skilgreint en hvorki lýst leiðum að þessari sýn né útlistaðar kennsluáðferðir þar sem litið var svo á að útfærslan væri alfarið í höndum hvers skóla. Mikil samstaða var um að breyttir kennsluhættir skyldu vera einn af megináhersluþáttum grunnskólanna í Reykjavík, en deilt var um hugtakið einstaklingsmiðað nám og það gagnrýnt víða. Rökrætt var um inntak þess og áhrif (sjá t.d. Anna Kristín Sigurðardóttir, 2007; Hafþór Guðjónsson, 2005; Ingvar Sigurgeirsson, 2005) og sumir tengdu það einstaklingshyggju (Helgi Skúli Kjartansson, 2008). Það var þó ekki gert um hugtakið skóli án aðgreiningar sem tók í raun til sömu hugsunar.

Önnur sveitarfélög fylgdu fordæmi Reykjavíkurborgar og fóru fljótlega að nota hugtakið einstaklingsmiðað nám eins og til dæmis mátti sjá í stefnumörkun þeirra og auglýsingum um störf (Helgi Gíslason og Anna Kristín Sigurðardóttir, 2016; Rúnar Sigþórsson og Rósa Eggertsdóttir, 2008, bls. 300; Skóladeild Akureyrarbæjar, 2006).

Viðleitni til að kynna sem best þær hugmyndir sem uppi voru um breytta kennsluhætti má meðal annars sjá í fréttabréfinu *Reykjavíkurskólar* og veggspjaldi um góðan skóla. Tölublað fréttabréfsins sem út kom haustið 1999 bar heitið *Framtíðarskólinn* og var ætlað kennurum og foreldrum í Reykjavík til umhugsunar og umræðu, eins og stóð á forsiðu (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1999b). Það var þannig hugsað sem grunnur að stefnumarkandi umræðu allra hagsmunaaðila skólasamfélagsins og því dreift til foreldra grunnskólabarna og kennara í borginni. Efni þess snertir meðal annars kennsluhætti, upplýsingatækni, alþjóðavitund og umgjörð starfsins í skólafestu framtíðarinnar.

Veggspjald með viðmiðum um *Góðan skóla* var gefið út árið 1999. Það var þýtt og staðfært úr ýmsum heimildum um einkenni árangursríkra skóla og samþykkt af fræðsluráði sem leiðarvísir í þróunarstarfi og við innra mat skóla (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2000b, fskj. 24; Sammons o.fl., 1995; Stoll og Fink, 1996). Um þessar mundir freistuðu fræðimenn þess að taka saman slíka lista yfir einkenni skólafarfa sem þóttu til fyrirmyndar og gætu orðið skólum leiðarljós í umbótastarfi. Með tímanum kom reyndar betur og betur í ljós að hér er um mjög flókið samspil fjölda áhrifaalda að ræða sem eru háðir aðstæðum á hverjum stað. Leiðir sem reyndust vel á einum stað virkuðu alls ekki á öðrum (Anna Kristín Sigurðardóttir, 2019; Hopkins o.fl., 2014; Robinson, 2018).

Skóli án aðgreiningar

Árið 2002 var mörkuð stefna um sérkennslu hjá Reykjavíkurborg undir merkjum skóla án aðgreiningar með vísan í fyrrnefnda 29. grein þágildandi grunnskólalaga frá 1995 um að tekið skyldi mið af mismunandi þroska og hæfileikum nemenda (Nefnd



Mynd 18. Fréttabréfið Reykjavíkurskólar kom út reglulega. Tölublað sem út kom haustið 1999 bar heitið *Framtíðarskólinn*.

um sérkennslu og sérúrræði í Reykjavík, 2002). Þetta var um sjö árum áður en þetta hugtak birtist í grunnskólalögum (lög um grunnskóla nr. 91/2008, 17. gr.). Lagagreinin byggðist á Salamanca-yfirlýsingu sem samþykkt var að tilstuðlan UNESCO árið 1994 og fjallaði um jafnan rétt allra til náms (Menningarmálastofnun Sameinuðu þjóðanna og Menntamálaráðuneytið á Spáni, 1994). Í reykvísku stefnumörkuninni var litið svo á að hugtakið merkti að skólinn væri fær um að sinna öllum nemendum sínum óháð stöðu þeirra, allir nemendur fengju notið sín og væru viðurkenndir sem fullgildir þátttakendur (sjá t.d. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005b, fskj. 34). Stefnan byggðist meðal annars á ítarlegri könnun í grunnskólum Reykjavíkur frá árinu 2000 þar sem kannaður var fjöldi nemenda í sérkennslu, ástæður hennar og framkvæmd (Anna Ingeborg Pétursdóttir o.fl., 2000). Áhersla var á sveigjanlega kennsluhætti til að mæta ólíkum þörfum.

Áætlað var að sérskólar skyldu starfræktir fyrir um eða innan við 1% af nemendafjölda í grunnskólum Reykjavíkur, sem þýddi nokkra fækkun nemenda í sérskólum frá því sem verið hafði. Tímamót urðu í skólagöngu heyrnarlaustra og heyrnarskertra nemenda þegar sérskóli fyrir þann hóp var lagður niður árið 2002. Nemendurnir hófu þá skólagöngu í einum af almennum skólum borgarinnar, Hlíðaskóla, og var táknmálssviði skólans meðal annars falið að sjá um túlkajónustu fyrir þau (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2003a, bls. 26, 27). Árið 2001 bættist við nýtt sérúrræði til tímabundinnar skólagöngu, Hlíðarhúsaskóli, fyrir nemendur með alvarlegar geðraskanir og samskipta- og hegðunartruflanir. Skólinn hlaut nokkru síðar nafnið Brúarskóli, þegar hann og tveir aðrir sérskólar, Einholtsskóli og Dalbrautarskóli, voru lagðir niður árið 2003 (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2002a, bls. 16, 2004a, bls. 23, 30). Þannig fækkaði nemendum í sérskólum. Þeir voru 185 í sex sérskólum haustið 2002 (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2003b, fskj. 3), en hafði fækkað niður í 145 í þremur sérskólum haustið 2005 (Reykjavíkurborg, Menntasvið, 2006b, fskj. 3a) og voru þá innan við 1% grunnskólanemenda í borginni.

Með sérkennslustefnunni var ákveðið að fjármagni til sérstuðnings skyldi úthlutað með tvennum hætti. Í fyrsta lagi var fé til svonefndrar almennrar sérkennslu sem tók mið af nemendafjölda í skóla og í öðru lagi voru framlög vegna mikið fatlaðra nemenda á grunni sálfræðigreininga frá greiningaraðilum á vegum ríkisins. Síðan var gert ráð fyrir að hver skóli byði nemendum sínum upp á viðeigandi úrræði. Í hverjum grunnskóla væri sérkennsluver, stjórnandi sérkennslu og stuðningsteymi kennara vegna nemenda með hegðunarvanda. Námskeið í atferlisgreiningu og atferlismótun fyrir kennara, sem hófust árið 1997, voru eflað á grunni sérstakrar rannsóknar á hegðunarvanda (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1999a, bls. 13; Ingvar Sigurgeirsson og Ingibjörg Kaldalóns, 2006). Í starfsáætlun 2004 er eftirfarandi skilgreining á skóla án aðgreiningar:

Skóli án aðgreiningar er skóli sem er fær um að sinna öllum nemendum sínum, óháð stöðu þeirra. Grundvallarregla skóla án aðgreiningar er að öll börn eigi, hvar sem því verður við komið, að læra saman, hvað sem líður muni á þeim og hugsanlegum örðugleikum. (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2004b, fskj. 37)

Sérkennslustefnan þótti ganga bæði of langt og of stutt, en segja má að stigið hafi verið ákveðið skref í átt að skóla án aðgreiningar með henni þótt ljóst sé að það var ekki stórt. Engu að síður má telja stefnuna lið í langtímaþróun. Innleiðing hennar var metin með könnun í skólunum árið 2006 (Sigurbjörg J. Helgadóttir o.fl., 2006b; sjá nánar í III. hluta).

Farið var að leggja lesskimun fyrir nemendur við lok annars bekkjar frá vori 2002 og skimun í stærðfræði í 3. bekk frá og með árinu 2003. Tilgangurinn var einkum að fá heildarmynd af stöðu nemenda á þessum aldri í borginni og gera kennurum og skólum kleift að setja sér markmið um framfarir nemenda með samanburði við stærri heild (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2003a, bls. 22, 2004a, bls. 22).

Stefnu í málefnum barna með íslensku sem annað tungumál og þjónusta við þessa nemendur og foreldra þeirra var samþykkt í fræðsluráði árið 2000 (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2000e). Með henni var stefnt að fjölmennningarlegri kennslu þar sem nýttir væru kostir fjölmennningarlegs

samfélags fyrir alla nemendur, íslenska jafnt sem erlenda. Gefinn var út upplýsingabæklingur fyrir foreldra á 12 tungumálum, stofnaðar móttökudeildir fyrir börn með annað móðurmál en íslensku til að auðvelda fyrstu skrefin inn í skólakerfið, ráðnir sérstakir ráðgjafar, stofnaður sumarskóli og haldin námskeið fyrir kennara um kennslu íslensku sem annars tungumáls. Rúmlega þriðjungur grunnskólanna var með stefnu um fjölmenningskennslu í skólanámskrá sinni haustið 2004 (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2004a, bls. 23, 53–54, 2005a, bls. 46–48). Nemendum af erlendum uppruna tók að fjölga hratt í kringum aldamótin og var skólakerfið nokkuð óviðbúið því. Fjöldi nemenda sem naut kennslu í íslensku sem öðru tungumáli í grunnskólum Reykjavíkur nær þrefaldaðist á áratugnum frá því að vera rúmlega 200 (um 1,3% nemendafjöldans) haustið 1996 upp í um 500 haustið 2005 (um 4%). (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1999a, bls. 23; Reykjavíkurborg, Menntasvið, 2006a, bls. 30). Á síðari árum hefur nemendum af erlendum uppruna fjölgað ört í skólunum, einkum eftir 2014, og var fjöldi þeirra kominn vel á þriðja þúsund árið 2019 (Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið, 2019c, fskj. 17c).

Sterk sjálfsmynd nemenda og félagsfærni – líðan

Samhliða því að beina sjónum að námi og kennslu sem tók mið af stöðu hvers og eins var líðan nemenda, sterk sjálfsmynd og félagsfærni í brennidepli stefnumörkunarinnar. Þessi áhersluþáttur var í takt við leiðarljós grunnskólanna frá viðkomandi tímabili um að „börnunum okkar líði vel ...“ (sbr. hér frammar; sjá t.d. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2003b, bls. 7). Til að fá mynd af stöðunni voru reglulega gerðar kannanir meðal elstu nemenda grunnskólanna um líðan og í langflestum skólanna var unnið að sérstökum verkefnum sem ætlað var að auka markvisst félags- og tilfinningaþroska barna og unglinga að frumkvæði skólanna sjálfra.

Kannanir á líðan nemenda á vegum Þróunarsviðs Fræðslumiðstöðvar tóku einnig til sjálfsmyndar og félagsfærni. Lagður var spurningalisti um líðan og fleira fyrir alla nemendur í 5.–10. bekk í grunnskólum Reykjavíkur vorið 2001 á vegum Fræðslumiðstöðvar Reykjavíkur, Íþrótt- og tómstundaráðs Reykjavíkur, Samstarfsnefndar Reykjavíkur um afbrota- og fíkniefnavarnir, áætlunarinnar Ísland án eiturfyllja og Áfengis- og vímuvarnaráðs, en framkvæmd og úrvinnsla var í höndum Rannsóknar og greiningar (Svandís Nína Jónsdóttir o.fl., 2002). Spurt var meðal annars um líðan í skóla, samskipti við foreldra, viðhorf til námsins, stríðni, einelti, tómstunda- og íþróttaiðkun og neyslu vímuefna. Niðurstöður um líðan sýndu meðal annars að um 2–6% stráka, lægra hlutfall í yngri en eldri árgöngum, og um 1–3% stelpna, lægra hlutfall í yngri árgöngum en eldri, sögðu að þeim líði yfirleitt mjög illa í kennslustundum. Um 2–5% nemenda í 5.–10. bekk sögðust mjög oft finna fyrir kvíða í skólanum (Svandís Nína Jónsdóttir o.fl., 2002, myndir 22, 23 og 35). Í framhaldi af könnun Rannsóknar og greiningar fyrir Fræðslumiðstöð Reykjavíkur vorið 2003 (Stefán Hrafn Jónsson o.fl., 2003) greindi Fræðslumiðstöð sérstaklega aðstæður þeirra nemenda sem leið illa út frá þáttum annars vegar um líðan og hins vegar um kvíða og depurð (Guðný Bergþóra Tryggvadóttir og Guðbjörg Andrea Jónsdóttir, 2004). Þar kom meðal annars fram að um 3% nemenda í 5.–7. bekk í grunnskólum Reykjavíkur líði illa oft eða alltaf og tæplega 3% þeirra fundu fyrir depurð og kvíða. Nokkur munur kom fram eftir kyni. Þau, sem svöruðu að þeim líði illa, áttu í minni samskiptum við foreldra en þau sem leið vel, stunduðu síður íþróttir, áttu færri vini, var fremur strítt og fannst námið erfitt. Nemendum sem leið illa fannst fremur en þeim sem leið vel að kennarinn hrósaði þeim sjaldan eða aldrei. Þannig var reynt að fylgjast með líðan og sjálfsmynd nemenda í þeim tilgangi að draga fram hugsanlega þörf fyrir aðgerðir.

Verkefni skólanna um sjálfsmynd, félagsfærni og líðan áttu sér gjarnan alþjóðlegar rætur eða var stofnað til af áhugafólki eða stjórnvöldum í öðrum löndum. Skólaárið 2004–2005 voru yfir 90% grunnskólanna í Reykjavík með verkefni í gangi sem lutu að því að efla félags- og tilfinningaþroska nemenda (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005b, bls. 43). Þar á meðal voru verkefni eins og *Olweus* (átak gegn einelti á vegum menntamálaráðuneytisins og fleiri samstarfsaðila, 19 skólar í Reykjavík), *Stig af stigi* (kennsluefni til að auka félags- og tilfinningaþroska, 17 skólar), *Hringurinn* (verkefni þar sem tekið er á afbrotamálum, 10 skólar), *Uppbyggingarstefnan* (stuðningur við sjálfsmynd nemenda, 10 skólar), *Vínátta* (verkefni þar sem háskólanemendur eiga vikulega samverustund

með ákveðnum nemendum, 6 skólar), *PBS* (stuðningur við jákvæða hegðun, 3 skólar) og *Hugur og heilsa* (verkefni gegn þunglyndi, 1 skóli) (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005b, fskj. 17). Að auki var unnið að fjölda sambærilegra verkefna sem þróuð voru í einstökum skólum (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005b, fskj. 17). Ákvörðun um að starfa í anda viðkomandi verkefna var yfirleitt tekin að frumkvæði skólanna sjálfra og kennsluráðgjafar og sálfræðingar studdu við þau ef eftir því var leitað eða ýtt var undir sum þeirra. Þannig var ekki um samhæfingu að ræða í þessum efnum.

Tengsl skóla og grenndarsamfélags

Með tengslum skóla og grenndarsamfélags (eða nærsamfélags) er átt við starfshætti þar sem hluti af námi nemenda fer fram utan skólabyggingarinnar og jafnframt að aðilar utan frá komi inn í skólann og taki þátt í náminu. Nærsamfélag er annars vegar landfræðilegt, náttúra og mannlegt umhverfi, og hins vegar félagslegt, svo sem fjölskyldur, fyrirtæki, stofnanir, félög og samtök. Nærsamfélag Reykjavíkurskóla getur því verið skólahverfi, borgarhluti og öll Reykjavík (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005b, fskj. 34). Tekið skal fram að oft eru samskipti við foreldra eða heimili nemenda talin til tengsla skóla og nærsamfélags, en fjallað er sérstaklega um þau tengsl hér framar.

Stefán Jón Hafstein, formaður fræðsluráðs Reykjavíkur, sagði í ávarpi í ársskýrslu 2002:

„Við teljum að hverfissskólinn sé mikilvæg menningarstofnun þar sem menntir, listir, samfélags- og grenndarvitund mætast. Fræðin ein og sér nægja ekki einstaklingi ef hann á ekki rætur í samfélagi.“ (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2003b, bls. 7).

Eitt af leiðarljósum grunnskólanna var að þeir væru lifandi miðstöðvar í hverfinu, nemendur væru í virkum tengslum við grenndarsamfélagið og litið væri á skólana sem mennta-, menningar- og tómstundamiðstöðvar þar sem íbúar hverfisins gætu með margvíslegum hætti nýtt sér aðstöðu til símenntunar, félagsstarfs og skemmtunar (sjá t.d. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1999c, bls. 27, 2003b, bls. 8, 31, 2004a, bls. 26, 55–57, 2005a, bls. 7, 51). Hér var ekki um nýjar hugmyndir að ræða. Skólahús í bæjum og sveitum höfðu um langan aldur gegnt slíku hlutverki (Lofur Guttormsson, 2008d), en þetta hlutverk var nú dregið sérstaklega fram. Með reglubundnum könnunum var fylgst með hvernig skólahúsnæði var nýtt utan skólatíma, svo sem fyrir kóra, tónlistarkennslu, skólahljómsveitir, félagsstarfsemi, tómstundastarf ÍTR og Vinnuskóla Reykjavíkur vegna sumarstarfsemi (sjá t.d. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2002a, bls. 38, 2004a, bls. 57).

Unnið var að fjölda samstarfsverkefna milli skólanna og stofnana, fyrirtækja og félagasamtaka samkvæmt samstarfssamningum að frumkvæði skólanna, en getið er um 20 slík verkefni árið 2004, svo dæmi sé tekið (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005b, fskj. 35). Auk þess höfðu vettvangsferðir til fjölda stofnana og fyrirtækja í borginni lengi verið fastur liður í skólastarfinu (sbr. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2000a, bls. 32). Stefnt var að því að efla þessi tengsl og voru fjárframlög til vettvangsferða aukin talsvert á árinu 1997 (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998a, bls. 8).

Samstarf var við Vinnuskóla Reykjavíkur um starfstengt nám nemenda í 9. og 10. bekk grunnskóla borgarinnar en það samstarf hófst árið 1994 (sbr. lög um grunnskóla nr. 63/1974, 42. gr. og nr. 91/2008, 26. gr.). Það var einkum ætlað nemendum sem dregist höfðu aftur úr í námi eða áttu við sérstaka örðugleika að stríða og var tilgangurinn að bæta líðan og styrkja sjálfsmynd þeirra. Fyrirkomulag var þannig að nemendur dvöldu hluta skólatímans á vinnustað og fengu þjálfun í ástundun og vinnubrögðum eftir áherslum hverju sinni. Starfsmaður sem hafði umsjón með námi nemenda á vinnustöðum var launaður af Fræðslumiðstöð að tveimur þriðju. Á þessum árum sóttu 70–80 nemendur á ári þetta nám í jafnmörgum fyrirtækjum og stofnunum samkvæmt sérstökum

samningi (sjá t.d. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2002a, bls. 16). Þetta atvinnutengda nám hefur verið hýst hjá einni þjónustumiðstöð borgarinnar síðan 2011 í umsjá verkefnisstjóra. Það er samstarfsverkefni Skóla- og frístundasviðs, Velferðarsviðs og Umhverfis- og samgöngusviðs Reykjavíkurborgar. Nemendum sem taka þátt í þessu námi hefur heldur fjölgað og árið 2019 tóku meira en hundrað nemendur þátt í þessu námstilboði (Reykjavíkurborg, 2019).

Skólarnir tóku þátt í þemaárum Sameinuðu þjóðanna eins og ári hafsins 1998 (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1999a, bls. 5) og ári aldraðra 1999 (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2000a, bls. 7). Nemendur í 10. bekk í allnokkrum skólum kenndu eldra fólki á tölvu (sjá t.d. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2000a, bls. 7, 2005a, bls. 51). Grunnskólarnir helguðu sér grenndarskóg, sem er skógur í göngufæri við skóla og nýttur í skipulegu útinámi, á grunni samstarfsverkefnis Reykjavíkurborgar við Skógrækt ríkisins og Skógræktarfélag Reykjavíkur (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005a, bls. 50). Ákveðnum árgöngum var boðið á leik- og listdansssýningar í Borgarleikhúsinu (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur 1998a, bls. 8). Grunnskólarnir tóku myndarlegan þátt í verkefninu um Reykjavík sem menningarborg Evrópu árið 2000, svo sem í margvíslegu starfi með listamönnum sem nefndist „Listamenn í skólum“ (Elín G. Ólafsdóttir, 2000b). Nemendur í öllum grunnskólunum lærðu af handbragði listamanna og sköpunarkrafti. Mörg listaverk frá þessu ári prýða enn ganga, sali og lóðir skólanna og nemendur eiga minningar um flutning á tónlist, leiklist og dansi með listamönnum. Fræðsluráð styrkti *Vísindavef Háskóla Íslands* sem var stofnaður sem liður í menningarborgarverkefninu árið 2000. Fræðslumiðstöð og Listahátíð í Reykjavík gerðu með sér samstarfssamning árið 2004 með það að markmiði að veita nemendum tækifæri til að taka þátt í viðburðum hátíðarinnar, kynnast starfandi listamönnum og koma til móts við markmið í þágildandi aðalnámskrá um skapandi skólastarf og þátttöku í menningu samfélagsins (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005a, bls. 50; Menntamálaráðuneytið, 1999). Á árinu 2004 var gefinn úr *Leiðarvísir um þátttökunám*, sem fjallaði meðal annars um tengingu þátttöku nemenda í atvinnu- eða menningarlífi við námskrá, skipulag námsins og viðmið um gæði. Hann spratt af þátttöku hóps skólafólks frá Reykjavík í ráðstefnu sem haldin var í Minnesota í Bandaríkjunum (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005a, bls. 50; Gerður G. Óskarsdóttir, 2004).

Sérstöku verkefni fyrir bráðger börn var hrint af stað árið 2001 að frumkvæði Fræðslumiðstöðvar fyrir hönd fræðsluráðs í samvinnu við raunvísindadeild Háskóla Íslands og Landssamtökin Heimili og skóla (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2002a, bls. 16). Fleiri deildir Háskólans bættust við næstu tvö árin. Valinn hópur 12–14 ára nemenda í Reykjavík fékk tilboð um þátttöku en nemendur úr nágrannasveitarfélögum bættust síðan við. Þátttakendur urðu þá allt að 200 á ári og greiddu þátttökugjald sem samsvaraði gjaldi á tómstundanámskeiðum. Þetta verkefni var lagt niður árið 2004, en sama ár tók Háskóli unga fólksins til starfa og er hann enn við lýði (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2004a, bls. 46, 2005a, bls. 13, 42; Háskóli Íslands, e.d.).

Grunnskólanemendum var boðið að taka námsáfangar á framhaldsskólastigi í samstarfi við framhaldsskóla í borginni. Nemendur sem áhuga höfðu stunduðu nám í einstökum áföngum sem hluta af námi sínu í 10. eða jafnvel 9. bekk grunnskóla, ýmist í grunnskólanum, viðkomandi framhaldsskóla eða í fjarnámi. Litið var á nám á framhaldsskólastigi í grunnskólum sem lið í einstaklingsmiðuðu námi og sveigjanleika á skilum grunns- og framhaldsskóla. Gerð hafði verið tilraun með slíkt nám í Reykjavík í einum grunnskólanna að hans frumkvæði skólaárið 1995–1996. Í kjölfarið varð mikil aukning á þessu starfi. Haustið 1999 stunduðu um 80 nemendur slíkt nám á vegum fjögurra grunnskóla í borginni, en árið 2005 voru nemendur komnir upp í um 540 á vegum 24 grunnskóla og átta framhaldsskóla (Gerður G. Óskarsdóttir, 2012, tafla II.1). Þessi möguleiki stendur grunnskólanemendum víða enn til boða. Tengsl við leikskóla fólust í gagnkvæmum heimsóknum nemenda beggja vegna skila skólastiganna (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1997b, bls. 23, 2005a, bls. 51–52).

Þannig var stefnumörkunin um tengsl skóla og grenndarsamfélags í raun fyrst og fremst yfirlýsing um að skólarnir væru ekki eýlönd heldur hluti af nærsamfélaginu.

Stuðningur við innleiðingu stefnu – í átt að framtíðarsýninni

Stuðningur við innleiðingu stefnunnar fór einkum fram með ráðgjöf, símenntun, þar með talin námskeið og kynnisferðir, og styrkjum fræðsluráðs til ákveðinna verkefna. Innra og ytra mati á skólastarfi var jafnframt ætlað að vera liður í stuðningi við innleiðingu umbótaverkefnanna, auk kannana á stöðu mála eins og fyrr er lýst.

Ráðgjöf: Sálfræðiþjónusta og kennsluráðgjöf

Sálfræðiþjónusta og kennsluráðgjöf á vegum Þjónustusviðs Fræðslumiðstöðvar var almennt veitt að ósk viðkomandi skóla, en einnig gat Fræðslumiðstöð boðið fram slíka þjónustu, til dæmis á grunni úttekta eða greininga. Þetta var sama verklag og tíðkast hafði í að minnsta kosti tvo áratugi á fræðsluskrifstofum um allt land (Börkur Hansen og Ólafur H. Jóhannsson, 2010).

Teymi sálfræðinga sinnti hverju þjónustuhverfi og síðar borgarhlutum. Sálfræðiþjónustan fólst einkum í greiningu á sérkennsluþörf einstakra nemenda að beiðni skóla, með sama sniði og áður hafði verið, ráðgjöf og stuðningi við skóla um almennt skólastarf og setu í nemendaverndarráðum skólanna (sjá t.d. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998a, bls. 13–14, 2004a, bls. 20). Sálfræðingarnir voru meðal fyrirlesara á námskeiðum fyrir foreldra sex ára barna. Einn úr hópi þeirra sá reglubundið um námskeið fyrir kennara í atferlisgreiningu og atferlisþjálfun og handleiðslu í kjölfarið (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2004a, bls. 50).

Hlutverk kennsluráðgjafa var að veita ráðgjöf vegna náms og kennslu, bekkjarstarfs, hegðunar og samskipta, auk einstaklingsmála, einkum samkvæmt óskum skóla, og standa fyrir símenntun (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998a, bls. 14, 1999a, bls. 15). Í verkahring þeirra var einnig að fara yfir skólanámskrár einstakra skóla fyrir hönd fræðsluráðs (sbr. lög um grunnskóla nr. 66/1995, 31. gr.), með hliðsjón af gátlista sem saminn var í þeim tilgangi. Í skólanámskrám settu skólar sér markmið innan aðalnámskrár og mörkuðu leiðir. Kennsluráðgjafar stóðu á tímabilinu fyrir 30–100 fræðslufundum árlega og héldu námskeið fyrir allt að 1.000 manns, auk stuðnings við fjölda námskeiða á vegum skólanna sjálfra eftir að fé til símenntunar var úthlutað beint til grunnskólanna (um fjórðungur starfs þeirra, samkvæmt könnun) (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998a, bls. 14, 43–44, 2001, bls. 19–21, 43–45). Sem dæmi höfðu kennsluráðgjafar umsjón með um 15 námskeiðum um kennsluhætti í jafnmörgum skólum og stóðu þau yfir í eina eða tvær annir á skólaárunum 2001–2002 og 2002–2003 (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2003a, bls. 38–39). Kennsluráðgjafar undirbyggðu árlega ráðstefnu um kennsluhætti. Nokkrir úr þeirra hópi störfuðu með nemendum í myndveri (áður nefnt fjölmiðlaver) og tungumálaveri (stofnað 2002). Í myndverinu fengu nemendur tækifæri til að tjá sig á fjölbreyttan og skapandi hátt með ljósmyndum og kvikmyndum. Í tungumálaveri fór fram fjarkennsla í norsku og sænsku og síðar í ensku og dönsku fyrir nemendur sem komnir voru langt í þessum tungumálum – í takt við einstaklingsmiðað nám (sjá t.d. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2003a, bls. 22, 41, 2004a, bls. 44). Frá árinu 2002 var fjallað um flóknustu nemendamálin í svonefndu einstaklingsteymi (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005a, bls. 20).

Samhliða stjórnkerfisbreytingum árið 2005 fluttist þjónusta sálfræðinga og kennsluráðgjafa til sex þjónustumiðstöðva í borgarhlutunum í þeim tilgangi að færa þjónustuna nær notendum, eins og fyrr var nefnt. Þjónustumiðstöðvarnar heyrðu í byrjun undir Þjónustu- og rekstrarsvið Reykjavíkurborgar en frá árinu 2007 undir Velferðarsvið (Anna Kristinsdóttir, 2014; Reykjavíkurborg, Menntasvið, 2006a, bls. 7 og 16).

Þriggja ára áttak til eflingar kennslu náttúrufræðigreina, einkum eðlis- og efnafræði, í grunnskólum Reykjavíkur var þáttur í stuðningi við þróunarstarf á sviði kennsluhátta þar sem talið var að þessar greinar stæðu ekki traustum fótum (Marey Allyson Macdonald, 1993). Átakið hófst haustið 1997 og var þá ráðinn starfsmaður til að vinna að því. Hann stóð fyrir úttekt á kennslu og aðstöðu þessara námsgreina í skólunum, þar sem meðal annars kom fram að verklegri kennslu var áfátt sem og menntun og kunnáttu þeirra sem sinntu kennslunni (Meyvant Þórólfsson og Freyja Birgisdóttir,

1998). Í framhaldinu voru skipulagðir fræðslufundir og námskeið, veitt ráðgjöf til skóla og komið á samstarfi við rannsóknar- og orkustofnanir (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998a, bls. 8, 14).

Skólasöfn grunnskólanna í Reykjavík höfðu um allnokkurt skeið notið þjónustu Skólasafnamiðstöðvar sem veitti ráðgjöf til skólasafnakennara, meðal annars með bókvalsfundum nokkrum sinnum yfir skólaárið (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998a, bls. 16). Söfnin tengdust *Gegni, Landskerfi bókasafna*, árið 2004 sem gerði safnkostinn aðgengilegri (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005a, bls. 40). Miðstöðin var lögð niður sem sjálfstæð starfseining árið 2005 (Reykjavíkurborg, Menntasvið, 2006a, bls. 19). Skólarnir fóru í auknum mæli að sjá sjálfir um kaup og umsýslu á bókakosti sínum. Miðlæg þjónusta við skólasöfn grunnskóla Reykjavíkur var aflögð árið 2016, en ráðgjafi á Skóla- og frístundasviði sinnti áfram stuðningi og aðstoð við skólasöfnin (Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið, 2017a, bls. 7, 14).

Símenntun og starfsþróun kennara og skólastjórnenda

Um það leyti sem rekstur og þjónusta við grunnskóla fluttist til sveitarfélaga dreifðust fjárframlög ríkisins til símenntunar grunnskólakennara á landsvísi til Símenntunarstofnunar Kennaraháskóla Íslands og í tvo sjóði; *Verkefna- og námsstyrkjasjóð* (*Vonarsjóð*) og *Námsleyfasjóð*, sem tengdust launagreiðslum til kennara.

Fyrir þann tíma sem hér er til umfjöllunar sóttu kennarar í grunnskólum um allt land símenntun sína gjarna á nokkurra daga sumarnámskeiði á vegum endurmenntunardeildar, síðar *Símenntunarstofnunar Kennaraháskóla Íslands*. Þar var um árabíl í boði umfangsmikil og fjölbreytt símenntun í ýmsum námsgreinum eða á ákveðnum sviðum og gat hver og einn kennari valið sér námskeið. Fjöldi umsókna um námskeið ár hvert gat farið upp í allt að þúsund manns (Kennaraháskólinn: Góð þátttaka í endurmenntunarnámskeiðum, 1988). Oft var það 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 reynslu sinni með öðrum og hafa þar með áhrif á starfshætti í skólanum eða þróun hans.

Fyrst eftir flutning á rekstri og þjónustu við grunnskólann til sveitarfélaga fór hluti af fyrra fjármagni Kennaraháskólans til símenntunar út til sveitarfélaganna, samkvæmt sérstökum samningi (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998a, bls. 43). *Endurmenntunarsjóður grunnskóla* var síðan stofnaður á vegum menntamálaráðuneytisins árið 1999 og eftir það runnu fjárframlög sem áður höfðu farið til Símenntunarstofnunar Kennaraháskólans í þann sjóð. Styrkir úr sjóðnum fóru nú til símenntunaraðila almennt (einkum vegna launakostnaðar fyrirlesara). Skólar, skólaskrifstofur og aðrir símenntunaraðilar um allt land fóru að sækja um styrki í sjóðinn til námskeiðahalds (sjá t.d. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2004a, bls. 38). Eftir þessar breytingar þurfti Símenntunarstofnun Kennaraháskólans að sækja um styrki í sjóðinn til að halda námskeið á sínum vegum sem boðið var upp á endurgjaldslaus, en einnig var möguleiki fyrir sveitarfélög að greiða þar fyrir önnur námskeið. Árið 2002 var ákveðið í stofnuninni að sækja ekki lengur um styrki í þennan sjóð og hætta að bjóða fram námskeið án þátttökugjalda. Ástæðan var sögð sú þróun árána á undan að símenntun færðist í auknum mæli til skólanna sjálfra og fór fram á starfstíma þeirra. Jafnframt var talið erfitt að bjóða námskeið ýmist þátttakendum að kostnaðarlausu, á niðurgreiddu verði eða á kostnaðarverði. Engu að síður yrði leitast við að verða við óskum skóla og fræðsluskrifstofa um kennslu og leiðsögn á námskeiðum sem þau tækju ákvörðun um að halda (Kennarasamband Íslands, 2002). Minnkandi þátttaka á sumarnámskeiðum gat einnig stafað af því að skólaárið hafði lengst og sumarorlof þar með skerst og í kjarasamningum frá 2001 var fellt niður punktakerfi vegna námskeiða tengt launum. Endurmenntunarsjóður grunnskóla fluttist síðan í umsjá Sambands íslenskra sveitarfélaga fyrir hönd ríkisins með grunnskólalögum frá 2008 (lög um grunnskóla nr. 91/2008, ákvæði til bráðabirgða II; Námsleyfasjóður, 2015).

Eftir flutning þjónustu og reksturs grunnskólans til sveitarfélaganna fóru sveitarfélögin í stað ríkisins að leggja fé í tvo sjóði; *Vonarsjóð* og *Námsleyfasjóð*. Í *Verkefna- og námsstyrkjasjóð*

(*Vonarsjóð*), sem samið var um í kjarasamningum frá árinu 1990, fór ákveðið hlutfall launa kennara (1,72%), umfram umsamin laun. Kennarasamband Íslands hafði umsjón með þessum sjóði eins og verið hafði. *Námsleyfasjóður* hafði starfað lengi en í hann fór einnig tiltekið hlutfall launa (1,3%) umfram umsamin laun (Fagræð um símenntun og starfsþróun kennara, 2016; Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005a, bls. 33–35, 64–67; Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2010). Þá hefur kennurum lengi verið ætlað að nýta ákveðinn tíma utan kennslutíma ár hvert í símenntun sem hluta af föstu starfi sínu samkvæmt kjarasamningi, alls 150 klst. (*Kjarasamningur*, 2019, gr. 10.2.1, sbr. einnig eldri kjarasamningar).

Hér var um nokkuð flókið og ógagnsætt kerfi að ræða og oft erfitt að átta sig á möguleikum einstaklinga og hópa til að nýta sér það. Fljótlega eftir að borgin tók við öllum rekstri og þjónustu við grunnskólana voru viðbrögð hennar að leggja viðbótarfé til ýmiss konar símenntunar fyrir allar fagstéttir skólanna og starfsþróunar sem fram fór á skólatíma og var í takt við stefnumörkun borgarinnar um grunnskólana. Þannig áttu kennarar og skólastjórnendur í Reykjavík kost á að sækja styrki til borgarinnar í sjóði til símenntunar og starfsþróunar, auk áðurnefndra sjóða.

Fræðsluráð Reykjavíkur úthlutaði árlega frá og með árinu 1997 styrkjum til kennara og skólastjóra í Reykjavík sem stunduðu framhaldsnám á háskólastigi, í stað þess að veita kennsluafslátt vegna framhaldsnáms eins og verið hafði áður (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998a, bls. 44, 2005a, bls. 34). Árlega hlutu milli fimm og fimmtán manns slíkan styrk.

Til símenntunar og starfsþróunar má meðal annars telja námskeið, fræðslufundi, ráðstefnur og kynnisferðir. Ákveðið var, í anda dreifstýringar, að úthluta símenntunarfé til skólanna sjálfra frá og með árinu 2002 þannig að innan þeirra væri unnt að móta stefnu um áherslur sem starfsfólk hvers skóla vildi leggja, í stað miðlægra námskeiða (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2003a, bls. 34). Þess var vænst að þar með gætu kennarar haft áhrif á inntak og skipulag símenntunar sinnar og jafnframt stuðlað að samþættingu á faglegri starfsþróun og daglegu starfi, þar sem skólastjórinn eða aðrir aðilar innan skólans væru í leiðtogahlutverki. Markmiðið væri sífelld þróun og breytingastarf, væntanlega með sameiginlega sýn að leiðarljósi, í anda lærdómssamfélags (Boylan og Demack, 2018; Senge, 1990; Stoll og Louis, 2007). Þetta hleypti lífi í námskeið á vegum skólanna þar sem gjarnan var fjallað um kennsluhætti og hver skóli átti þess kost að halda tvö til þrjú námskeið á ári. Grunnskólunum var ætlað að gera sér símenntunaráætlanir, bæði samkvæmt grunnskólalögum frá 1995 (50 gr.) og í samræmi við samþykktir borgarinnar um stofnanir hennar. Yfir 90% skólanna voru komnir með slíkar áætlanir árið 2004 (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005a, bls. 33). Ráðinn var sérstakur aðili að Fræðslumiðstöð til að veita skólum ráðgjöf í þessum efnum.

Gerður var samstarfssamningur milli Fræðslumiðstöðvar og Kennaraháskóla Íslands um símenntun kennara og skólastjórnenda í Reykjavík árið 2003. Meginmarkmið hans var að tryggja framboð á námskeiðum á vegum skólanna sjálfra í samræmi við stefnu fræðsluráðs borgarinnar, svo sem um einstaklingsmiðað nám og skóla án aðgreiningar, en einnig aðra áherslur þætti (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2004a, bls. 37). Ekki liggur fyrir hve mikið skólarnir nýttu sér þennan möguleika en haustið 2004 höfðu yfir 70% grunnskóla í Reykjavík boðið kennurum upp á námskeið innan skólans um einstaklingsmiðað nám og samvinnu nemenda, hvort sem það var með stuðningi frá Kennaraháskóla Íslands, kennsluráðgjöfum eða öðrum (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005b, bls. 42).

Endurvakin var fyrri venja um að halda árlega námskeið fyrir nýja kennara og námskeið fyrir leiðbeinendur sem fóru fram frá og með haustinu 2000 (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2001b, bls. 44; Guðný Bergþóra Tryggvadóttir og Kristín Jónsdóttir, 2001).

Fyrsta árlega ráðstefnan á vegum borgarinnar fyrir alla kennara í Reykjavík um kennsluhætti, *Skóli á nýrri öld*, var haldin árið 2003, síðar nefnd *Öskudagsráðstefna*. Hún var samstarfsverkefni Fræðslumiðstöðvar Reykjavíkur, Kennarafélags Reykjavíkur og Skólastjórafélags Reykjavíkur (Kennarasamband Íslands, 2003). Sama ár var haldin sýning í Ráðhúsinu um nýbreytni í

grunnskólum borgarinnar og fræðsluráð veitti í fyrsta sinni hvatningarverðlaun sín fyrir framúrskarandi nýbreytni- og þróunarstarf og nemendaverðlaun (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2004a, bls. 27–28, 70) (sjá hér framar um símenntun annars starfsfólks skóla og starfsþróun skólastjórnenda).

Styrkir til þróunarverkefna og móðurskólar

Starfsþróun starfsmanna skóla og þróunarstarf í skólum eru nátengd þótt hefð hafi verið fyrir því að greina þar á milli. *Þróunarsjóður grunnskóla* vegna þróunar- og nýbreytniverkefna, sem stofnaður var formlega með grunnskólalögum frá 1991 (lög um grunnskóla nr. 49/1991, 69. gr.), var áfram hjá menntamálaráðuneytinu eftir flutning á rekstri og þjónustu grunnskóla til sveitarfélaga. Hann varð síðan frá og með árinu 2009 hluti af *Sprotasjóði* sem er sameiginlegur þróunarsjóður fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla um allt land.

Fræðsluráð veitti árlega styrki til þróunarstarfs í grunnskólum úr Þróunarsjóði grunnskóla Reykjavíkur sem stofnaður hafði verið hjá borginni nokkru fyrir umrætt tímabil og haldið var áfram á þeirri braut. Sjóðurinn nam um 20 milljónum króna árið 2004 (pávirði) og hafði þá rúmlega tvöfaldast frá aldamótum (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2000a, bls. 48, 2005a, bls. 65–66). Úthlutað var fé til verkefna í samræmi við markmið í framtíðarsýninni til tíu ára. Auk þess gátu skólarnir sótt um styrki til Þróunarsjóðs grunnskóla í menntamálaráðuneytinu.

Árið 1998 var ákveðið að úthluta ákveðnum hluta styrkja fræðsluráðs til svonefndra *móðurskóla* tímabundið og voru þeir fyrstu í upplýsingatækni og nýsköpun og fjórir næstu á sviði náttúrufræðikennslu. Áður, eða árið 1993, hafði Foldaskóli í Reykjavík verið tilnefndur móðurskóli fyrir nýsköpunarnám grunnskólanemenda í borginni (Guðrún Þórsdóttir, 1993). Fleiri svið bættust síðan við, svo sem fjölmennningarlegir kennsluhættir, leikræn tjáning og tungumálakennsla og einn sinni nemendalýðræði, lífsleikni og mannréttindafræðslu. Móðurskólarnir voru átta til tíu talsins á hverjum tíma þessi ár, eða alls 17. Markmiðið með móðurskólunum var annars vegar að styrkja kennara í starfi og hins vegar að hafa hvetjandi áhrif og stuðla að fjölbreyttara og markvissara námi nemenda. Hlutverk móðurskóla var að vera frumkvöðull í uppbyggingu náms á sínu sviði og veita ráðgjöf til annarra skóla, meðal annars með fundum og heimsóknnum og jafnvel námskeiðum. Árið 2004 var sett upp sýning á verkefnum móðurskólanna í Borgarleikhúsinu og gefinn út bæklingur um þá (sjá t.d. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005a, bls. 39–40). Einn grunnskólanna í Reykjavík var þróunarskóli í upplýsingatækni á vegum menntamálaráðuneytisins á árunum 1999–2002, með þátttöku Reykjavíkurborgar. Alls tóku þrír grunnskólar og þrír framhaldsskólar í landinu þátt í því verkefni (Jón Torfi Jónasson o.fl., 2002).

Innra og ytra mat á skólastarfi – matstæki um einstaklingsmiðað nám

Fljótlega var farið að huga að mati á skólastarfinu í Reykjavík sem lið í stuðningi við þróunarstarf. Ákveðið var að leggja í fyrstu áherslu á innra mat sem fór fram á vegum skólanna sjálfra (Björk Ólafsdóttir, 2016), þar sem menntamálaráðuneytið bar ábyrgð á að fram færi mat á skólum og skólastarfi samkvæmt grunnskólalögum frá 1995 (51. gr.) og litið svo á að þar væri um ytra mat að ræða. Gefinn var út leiðbeiningabæklingur um mat á skólastarfi (Gerður G. Óskarsdóttir, 1999) og haldið árslangt námskeið um innra mat fyrir skólastjórnendur með þátttöku skólastjóra eða aðstoðarskólastjóra úr hverjum skóla. Þar var meðal annars fjallað um matstæki, gagnaöflun, greiningu gagna og nýtingu niðurstaðna. Þátttakendur gerðu áætlun um framkvæmd innra mats á ákveðnum þætti í starfi síns skóla og hrintu því síðan í framkvæmd, í sumum tilvikum með stuðningi kennsluráðgjafa (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1999a, bls. 52). Kennsluráðgjafar fóru ásamt nokkrum kennurum á ítarlegt námskeið um mat á skólastarfi hjá Minnesota Evaluation Studies Institute við Minnesotaháskóla í Bandaríkjunum. Veggspjaldið, sem nefnt var hér framar, með viðmiðum um góðan skóla var samþykkt af fræðsluráði til nýtingar við innra matið (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2000b, fskj. 24).



Mynd 19. Matstæki um einstaklingsmiðað nám kom út 2005 bæði á íslensku og ensku. <https://reykjavik.is/matstaeki-um-einstaklingsmidad-nam-2005>



Mynd 20. Endurskoðuð útgáfa kom út 2018 og bar þá titilinn Matstæki um þróun skólastarfs. <https://reykjavik.is/matstaeki-um-þroun-skolastarfs>

í leiðinni. Upplýsingagjöf og samskipti á netinu voru á algerum byrjunarreit á þessum tíma, en uppbygging heimasíðu Fræðslumiðstöðvar hófst árið 1997 (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998a, bls. 55). Hún fór í loftið haustið 1998, í fyrstu sem undirsíða hjá Reykjavíkurborg (reykjavik.is/fmr) þar sem einkum voru auglýsingar um laus störf. Síðar var byrjað að setja skýrslur og ýmsar aðrar útgáfur á netið þegar sett var upp heimasíða á léninu grunnskolar.is árið 2000.

Samantekt – umbótaðgerðir 1996–2005

Í þessum hluta ritsins hefur verið lýst menntaumbótum á fyrstu tíu árum grunnskólanna undir stjórn Reykjavíkurborgar eða árin 1996–2005. Segja má í stuttu máli að þróun kennsluhátta, á

Þróað var *Matstæki um einstaklingsmiðað nám* sem hugsað var sem viðmið fyrir skólana í viðleitni þeirra til að taka frekari skref í átt að breyttum starfsháttum í samræmi við framtíðarsýnina eða til notkunar við innra mat. Tækið varð til í samvinnu starfsfólks Fræðslumiðstöðvar og skólastjóra grunnskóla í borginni haustið 2004 og gefið út bæði á íslensku og ensku (Reykjavíkurborg, Menntasvið, 2005). Það lýsir meginstöðum skólastarfsins sem skipt er í skipulag og stjórnun; stefnumörkun, mat og starfsþróun; námsumhverfi; nemendur; kennarar; foreldrar og grenndarsamfélag. Undir hverri stöð eru taldir upp fjórir til sjö þættir og þróun þeirra á fimm stiga kvarða frá þeim starfsháttum sem tíðkuðust mestalla 20. öldina til kennsluhátta nýrrar aldar – eins og áætlað var að þeir yrðu. Vitað er til þess að matstækið hafi verið notað víða um land við mat á skólastarfi og til að efla faglega umræðu og sums staðar hangið uppi, jafnvel með merkingum um stöðu viðkomandi skóla. Tækið hefur nú verið endurskoðað undir heitinu *Matstæki um þróun skólastarfs í anda hugmynda um einstaklingsmiðað nám, lýðræðislegt og nemendamiðað skólastarf og lærdómssamfélag* (Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið og Menntavísindasvið Háskóla Íslands, Rannsóknarstofa um þróun skólastarfs, 2018).

Þrátt fyrir fyrrnefnda lagagrein um hlutverk menntamálaráðuneytis í mati á skólastarfi, það er ytra mati, fór fram ýmiss konar ytra mat eða eftirlit með skólastarfinu á þessum árum á vegum borgarinnar. Það fólst meðal annars í yfirferð á skólanámskrám, skóladagatölum og rekstraráætlunum einstakra skóla, kostnaðareftirliti og eftirfylgd kjarasamninga, auk kannana og samantekta lykiltalna (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005a, bls. 53–55). Við lok þessa tímabils var hafist handa við ytra mat á skólastarfi í kjölfar áherslu á innra mat. Ráðinn var starfsmaður til að stýra matinu og veita ráðgjöf til skóla (Birna Sigurjónsdóttir, 2010).

Kynningarmál

Lögð var áhersla á að kynna grunnskólastarfið í borginni út á við. Það var meðal annars gert með fréttatilkynningum um margvísleg málefni sem sendar voru fjölmiðlum, fréttabréfinu *Reykjavíkurskólar* sem kom út einu sinni til þrisvar á ári, heimboðum ýmissa aðila á Fræðslumiðstöð („föstudagsboð“) og tengslum við aðrar stofnanir borgarinnar, til dæmis með því að fá að halda þar skólastjórafundir og fá fræðslu um þær

grunni gamalla hugmynda, hafi verið þungamiðja í stefnumörkun og umbótaverkefnum þessa tímabils. Innleiðing umbótanna fólst annars vegar í áherslu á að bæta umgjörð náms og kennslu. Undir það féll aukið stjórnunarlegt, fjárhagslegt og faglegt sjálfstæði skóla – í anda dreifstýringar – sem fólst einkum í rammafjárveitingum, styrkingu forystuhlutverks skólastjórna og fjölgun starfsstétta í skólunum. Hönnun og uppbygging húsnæðis fyrir einsetna skóla, í anda einstaklingsmiðaðs náms og samvinnu nemenda, var einnig hluti af umgjörðinni. Hins vegar sneru umbótaáðgerðir beint að kennsluháttum með einstaklingsmiðað nám, samvinnu nemenda og skóla án aðgreiningar í brennidepli og áherslu á sterka sjálfsmynd nemenda og félagsfærni, auk tengsla skóla og nærsamfélags. Innleiðingin fólst meðal annars í umræðum, ráðgjöf og síðast en ekki síst símenntun og starfsþróun sem lék einna stærsta hlutverkið. Hún fór meðal annars fram með námskeiðum, fundum og ráðstefnum fyrir allar starfsstéttir skólanna, að hluta til á vegum skólanna sjálfra, og stuðningi við þróunarverkefni. Starfsfólk Fræðslumiðstöðvar varði stórum hluta tíma síns úti í skólunum við ráðgjöf af ýmsu tagi sem snerti bæði umgjörð, þar með talin fjármál og starfsmannamál, og innra starf. Fræðslustjóri kom í hvern grunnskóla borgarinnar að meðaltali annað hvert ár og ræddi þróunarmál og stefnumörkun á starfsmannafundum, einkum breytta kennsluhætti í átt til einstaklingsmiðaðs náms og skóla án aðgreiningar. Samráð og samstarf við vettvang var undirstaða stefnumörkunarinnar.

Hver urðu þá afdrif þeirrar stefnumörkunar og umbótamiðuðu áðgerða sem lýst hefur verið? Í síðasta hluta þessa rits verður gerð tilraun til að meta hvernig þeim menntaumbótum sem lögð var áhersla á fyrstu tíu ár grunnskólans á vegum Reykjavíkurborgar reiddi af árin á eftir. Byggt er á niðurstöðum rannsókna á starfsháttum í grunnskólum héraðs og öðrum upplýsingum.

III. hluti: Afdrif menntaumbóta frá fyrsta áratug grunnskólanna hjá Reykjavíkurborg

Erfitt er og ef til vill ógerlegt að meta afdrif þeirra umbótaverkefna sem hér hefur verið lýst og unnið var að á árunum 1996–2005. Það á við um langtímaáhrif ýmiss konar aðgerða í menntakerfinu þar sem um er að ræða flókið samspil milli innleiðingar opinberrar stefnu annars vegar og túlkunar, útfærslu eða aðlögunar og framkvæmdar á vettvangi skóla hins vegar (Ärlestig og Johansson, 2020; Ball o.fl., 2012; Guðrún Ragnarsdóttir, 2018; Gunnulfsen og Möller, 2017). Að auki eru ytri og innri áhrif, sem urðu á tímabilinu og hér er gerð tilraun til þess að meta, bæði margvísleg og margslungin. Til dæmis skall á fjármálakreppa hér á landi árið 2008 sem hafði í för með sér erfiðan niðurskurð og sameiningar skóla sem ætla má að hafi sett mark sitt á umbótastarf í skólum (Sigurlína Davíðsdóttir o.fl., 2012; Steinunn Helga Lárusdóttir o.fl., 2015). Engu að síður verður hér leitast við að varpa ljósi á afdrif þeirra menntaumbóta sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan út frá niðurstöðum rannsókna, ytra mati á skólastarfi og tölulegum upplýsingum. Nánar tiltekið verður sjónum beint að því hvernig umbótamiðuðu aðgerðirnar sem ráðist var í þróuðust á næstu tíu til fimmtán árum, hvort eða hvaða hlutar þeirra hafa lifað af og þá í hvaða mynd eða hvort þær hafi horfið sjónum. Í stórum dráttum eru teknir fyrir megináherslupættirnir fimm úr framtíðarsýninni frá tíu fyrstu árum grunnskólanna hjá Reykjavíkurborg. Þess má geta að þeir héldust nær óbreyttir fyrir bæði leik- og grunnskóla í borginni eftir að yfirstjórn skólastiganna sameinaðist árið 2005 og þar til einu ári eftir að yfirstjórnin var aðgreind aftur eða til ársins 2008.

Fyrst verður sagt frá rannsóknum og öðrum gögnum sem stuðst er við í matinu á afdrifum menntaumbótanna. Þá eru annars vegar tekin fyrir afdrif stefnumiða sem sneru að umgjörð náms og kennslu með hliðsjón af áherslupættinum um sjálfstæði skóla, jafnt stjórnunarlegt, fjárhagslegt sem faglegt (innan aðalnámskrár), og jafnræði í umgjörð þeirra. Hins vegar er sjónum beint að afdrifum umbóta sem beindust að innra starfi eða námi og kennslu, þar með taldir áherslupættirnir um einstaklingsmiðað nám, skóla án aðgreiningar, sjálfsmynd nemenda og félagsfærni og tengsl skóla við nærsamfélag og foreldra. Hér undir fellur einnig nýting upplýsingatækni, umfang list- og verkgreina og loks ráðgjöf og símenntun. Í lokin er umbótastarfið metið með hliðsjón af samantekt á fræðilegri umfjöllun um farsæla innleiðingu menntaumbóta samkvæmt sjö leiðarstefjum (Anna Kristín Sigurðardóttir, 2019) og raktar hindranir í vegi menntaumbóta. Ljóst er að auðveldara er að meta afdrif stefnumiða sem sneru að sumu því sem hér hefur verið nefnt ytri umgjörð skólastarfs, eins og húsnæði skóla, heldur en til dæmis stefnumörkun um kennsluhætti.

Rannsóknir og gögn sem stuðst var við

Þótt menntarannsóknir hér á landi hafi vaxið fiskur um hrygg á undanförunum árum, eru rannsóknir sem beinast að námi og kennslu fáar og flestar fremur smáar í sniðum (Anna Kristín Sigurðardóttir, 2019). Að sama skapi er lítið vitað um afdrif ýmiss konar umbótaverkefna í íslenskum skólum. Minnt er á að ávinningur umbótaaðgerða gangi gjarnan til baka þegar átakanu við innleiðinguna lýkur og stuðningur hættir, ekki síst vegna þess að erfitt reynist að hrófla við tilteknum þáttum í starfinu (Fullan, 1982/2016; Tyack og Cuban, 1995). Það gæti átt við eitthvað af þeirri umbótaviðleitni sem hér er til umræðu.

Í þessari tilraun til að varpa ljósi á afdrif þeirra menntaumbóta sem hér hefur verið greint frá kemur að góðum notum ítarleg rannsókn á starfsháttum í grunnskólum frá árinu 2014 þótt hún beinist að fleiri sveitarfélögum en Reykjavík. Hún var gerð með spurningakönnunum, viðtölum og vettvangsathugunum í fjórum sveitarfélögum á árunum 2009–2014 með sérstakri áherslu á þróun í átt til einstaklingsmiðaðs náms eða náms við hæfi hvers og eins. Skólarnir voru alls 20, þar af 16 í Reykjavík og náði rannsóknin því til um 44% almennra grunnskóla í borginni. Þar sem mikill meirihluti grunnskólanna sem þátt tóku í rannsókninni, eða 80% þeirra, var í Reykjavík má ætla að heildarniðurstöðurnar gefi sterka vísbendingu um stöðuna í Reykjavík. Hátt í 50 fræðimenn og háskólanemar komu að rannsókninni. Meginniðurstöður hennar liggja

fyrir í bókinni *Starfshættir í grunnskólum við upphaf 21. aldar* (Gerður G. Óskarsdóttir, 2014b). Rök aðstandenda rannsóknarinnar fyrir þessari áherslu voru að einstaklingsmiðun, undir ýmsum heitum, hefði verið áberandi í námskrám og stefnumörkun sveitarfélaga árin og áratugin á undan. Rannsóknin tók til a) viðhorfa; b) skólabygginga og námsumhverfis; c) stjórnunar og skipulags skóla, þar með talin kennslufræðileg forysta; d) kennsluhátta; e) náms, þátttöku og samskipta nemenda; f) foreldrasamstarfs; g) tengsla skóla og grenndarsamfélags og auk þess voru sérstaklega kannaðar h) list- og verkgreinar og g) nýting upplýsingatækni í skólunum. Rannsakendur báru niðurstöður sínar saman við áherslur í matstækinu um einstaklingsmiðað nám sem fjallað er um hér framar. Vísað er til þessarar rannsóknar hér sem „starfsháttarannsóknarinnar“.



Mynd 21. Bókin *Starfshættir í grunnskólum við upphaf 21. aldar* sem út kom árið 2014.

Jafnframt er stuðst við aðrar nýlegar rannsóknir, meðal annars um hönnun skólabygginga (Anna Kristín Sigurðardóttir og Torfi Hjartarson, 2016, 2018; Torfi Hjartarson og Anna Kristín Sigurðardóttir, 2010), stjórnkerfisbreytingar (Anna Kristinsdóttir, 2014), áhrif efnahagshrunsins 2008 á skólastarfið (Sigurlína Davíðsdóttir o.fl., 2012; Steinunn Helga Lárusdóttir o.fl., 2015), störf skólastjóra, aðstoðarskólastjóra og deildarstjóra (Börkur Hansen, 2013; Börkur Hansen og Steinunn Helga Lárusdóttir, 2016; Dóra Margrét Sigurðardóttir og Guðrún Ragnarsdóttir, 2020; Ingvar Sigurgeirsson og Lilja M. Jónsdóttir, 2019; Sigríður Anna Guðjónsdóttir, 2006); sérkennslu og skóla án aðgreiningar (Gretar L. Marinósson og Dóra S. Bjarnason, 2017; Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2017; Sigurbjörg J. Helgadóttir o.fl., 2006b) og um samþættingu skóla- og tómstundastarfs (Kolbrún Þ. Pálsdóttir o.fl., 2014).

Einnig er vísað til fyrirbyggjandi tölulegra upplýsinga frá Skóla- og frístundasviði Reykjavíkurborgar fram til ársins 2019 (ársskýrslur fram til ársins 2017 og upplýsingar á neti). Þessara upplýsinga var aflað af gagnadeild sem stofnuð var þegar yfirstjórn leik- og grunnskóla sameinaðist á Menntasviði Reykjavíkurborgar árið 2005 (Reykjavíkurborg, Menntasvið, 2006a, bls. 16) og síðar nefnd Tölfræði- og rannsóknþjónustan (Reykjavíkurborg, Menntasvið, 2008a, bls. 10). Hún starfaði til ársins 2016 (Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið, 2017a, bls. 4) þegar verkswið hennar varð hluti af skrifstofu sviðsstjóra Skóla- og frístundasviðs. Loks er vísað í niðurstöður úr ytra mati á skólastarfi. Það fer nú fram á vegum Reykjavíkurborgar, en Menntamálastofnun sinnir öðrum skólaumdæmum landsins en borginni (Birna Sigurjónsdóttir, 2010; Björk Ólafsdóttir, 2016; Þóra Björk Jónsdóttir, 2018).

Við lokamat á umbótaaðgerðunum er tekið mið af samantekt Önnu Kristínar Sigurðardóttur (2019) á sjö leiðarstefjum að farsælli innleiðingu menntaumbóta að mati fræðimanna.

Umgjörð skólastarfs – aðgerðir festust að miklu leyti í sessi

Ef fyrst er litið á þá þætti sem hæst bar í framtíðarsýn starfsmanna einstakra grunnskóla í heimsóknum fræðslustjóra í skólana veturinn 1998–1999, og flestir sneru að umgjörð náms og kennslu, vekur athygli að óskir starfsfólksins rättust meira og minna á næstu árum. Þær voru meðal annars um (sbr. hér framar) einsetinn grunnskóla, lengdan skóladag, skólamötuneyti, samstarf kennara, fleiri stjórnendur, sérúrræði innan skólanna og bættu þjónustu eftir skóla á frístundaheimilum í sérhúsnæði (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2000c, tafla 2). Þetta voru óskir um umbætur í umgjörð starfsins sem komu þegar til framkvæmda á fyrstu árum aldarinnar (sbr. II. hluta þessa rits). Erfiðara er óneitanlega að meta hvernig óskir starfsfólks um nauðsynlega

sérþjónustu fyrir nemendur og tæknivæðingu kennslunnar rättust. Langflestir þeirra þátta sem taldir eru hér að framan urðu hluti af framtíðarsýn til tíu ára.

Með hliðsjón af megináherslupættinum í framtíðarsýninni um umgjörð skólastarfsins, það er sjálfstæði skóla, jafnt stjórnunarlegt, fjárhagslegt sem faglegt (innan aðalnámskrár), og jafnræði í umgjörð þeirra verður hér fjallað um skólahúsnæði með áherslu á skipulag þess, rammafjárveitingar, eflingu stjórnunar, kennslufræðilega forystu og náms- og starfsráðgjöf.

Breyttar skólabyggingar eftir aldamót

Líta mátti námsumhverfi í anda hugmynda um einstaklingsmiðað nám, einkum á yngsta stigi og miðstigi grunnskólans, í tæplega þriðjungi þeirra kennslustunda sem heimsóttar voru af rannsakendunum í starfsháttarannsókninni (90 stundum af 300) (Anna Kristín Sigurðardóttir, 2014). Þar var rýminu skipt niður í vinnustöðvar eða vinnusvæði sem nemendur fóru á milli, öll rými nýtt og opið á milli þeirra innan svæða (sbr. 5. stig matstækis um einstaklingsmiðað nám). Þetta var einkum í nýbyggingum og viðbyggingum sem reistar voru um og eftir síðustu aldamót. Taka verður fram að vel má vera að kennarar aðlagi starfshætti sína að því umhverfi sem þeir eru í fremur en að þeir reyni að breyta umhverfinu. Rannsóknir Önnu Kristínar Sigurðardóttur og Torfa Hjartarsonar (2016, 2018) benda til að þær áherslur sem lagðar voru við undirbúning og hönnun skólabygginga hér á landi frá því um síðustu aldamót væru að stórum hluta enn við lýði allt að tveimur áratugum síðar og að skólabyggingar sem reistar hafa verið á þessari öld eru gjarna með öðru sniði en hefðbundnar skólabyggingar 20. aldar. Langir gangar með skólastofum öðrum eða báðum megin sem voru einkennandi á síðustu öld virtust þannig víkjandi og í stað þeirra komnar opnari og sveigjanlegri byggingar. Þannig höfðu aðferðir sem innleiddar voru í undirbúningshópi vegna hönnunar Ingunnarskóla að stærstum hluta raungerst og voru enn viðhafðar vel fram á annan áratug aldarinnar í einhverri mynd. Þessar niðurstöður gefa til kynna að áherslubreytingar Reykjavíkurborgar í skipulagi skólahúsnæðis hafi hlotið mikinn hljómgrunn og orðið að veruleika, og þar með endurvakið og þróað áfram eldri hugmyndir, ekki aðeins í Reykjavík heldur einnig á landsvísi (sbr. hér framar í II. hluta).



Mynd 22. Miðrými Ingunnarskóla í Reykjavík (Ljósmynd Torfi Hjartarson).

Rammafjárveitingar sem liður í sjálfstæði skóla hefur haldið velli

Innleiðing rammafjárhagsáætlunar hjá Reykjavíkurborg með rammafjárframlögum til einstakra málaflokka árið 1997 var skref í átt til dreifstýringar. Rammafjárveiting til fræðslumálanna í heild og síðan rammafjárveitingar til einstakra grunnskóla voru liður í aukinni ábyrgð málaflokksins og stórt skref til aukins sjálfstæðis skóla. Anna Kristinsdóttir (2014) hefur fjallað um stjórnkerfisbreytingar sem gerðar voru hjá borginni á því tímabili sem hér um ræðir. Hún telur þær í stórum dráttum hafa verið í samræmi við kenningar þess tíma um nýskipan í ríkisrekstri og aukna dreifstýringu. Skipan málaflokka saman á sviði árið 1995 var gerð til að skýra verk- og ábyrgðarsvið og auka þar með

skilvirkni í stjórnun. Frekari þróun í skiptingu borgarinnar í fagsvið sem kom til framkvæmda árið 2005 stuðlaði að einföldun stjórnkerfisins að mati Önnu Kristinsdóttur (2014) og stofnun þjónustumiðstöðva í borgarhlutum varð liður í aukinni nærþjónustu við borgarbúa. Ekki verður annað séð en að stefnumörkunin um rammafjárveitingar til einstakra skóla til að stuðla að auknu sjálfstæði þeirra hafi í stórum dráttum haldið velli.

Styrking stjórnunar – millistjórnendur – áhrif efnahagsbrunsins 2008

Skólastjórnendur sem leiðtogar og samspil þeirra og kennara er talinn lykilþáttur við innleiðingu breytinga eða umbótaverkefna (Fullan 1982/2016; Guðrún Ragnarsdóttir, 2018; Hargreaves og Fullan, 2012; Hopkins og Levin, 2000). Skólastjórnun var í brennidepli í þeim umbótaáðgerðum sem hér eru til umfjöllunar og þungi á að styrkja skólastjóra í faglegu forystuhlutverki sínu innan skólanna með ýmsu móti. Meðal annars var lögð áhersla á að draga úr álagi á skólastjórnendur, sem aukist hafði á undanförunum árum, með fjölgun stjórnenda og þar með dreifðri forystu og fjölgun stuðningsaðila í skólunum. Í ljós hefur komið að efnahagshrunið árið 2008 bitnaði illilega á þessum áðgerðum.

Eftir efnahagshrunið drógust fjárframlög til skólanna saman, en reynt var að láta þær aðgerðir bitna sem minnst á námi og kennslu. Engu að síður virðist það hafa haft áhrif á umfang stjórnunar skólanna, en einnig endurnýjun búnaðar og námstækja og viðhald skólabygginga. Í kjölfar hrunsins var jafnframt farið í sameiningu skóla. Rannsókn á viðbrögðum nokkurra sveitarfélaga við efnahagshruninu og áhrifum þess á starfið í grunnskólum leiddi í ljós að skólastjórnendur fundu skýrast fyrir þeim (Sigurlína Davíðsdóttir o.fl., 2012). Önnur rannsókn sem gerð var í Reykjavík dró einnig fram að álag á skólastjóra jókst þegar dregið var úr fjármagni til stjórnunar innan skólanna og deildarstjórastöður, ein eða fleiri, lagðar niður í hverjum skóla (Steinunn Helga Lárusdóttir o.fl., 2015). Stöðugildum skólastjóra og aðstoðarskólastjóra í Reykjavík fækkaði úr 80 árið 2007 í 64 árið 2013, trúlega einkum vegna sameiningar skóla, en voru orðin 68 árið 2016. Jafnframt fækkaði stöðugildum deildarstjóra frá 2007–2013 um meira en helming eða úr 84 í 39, voru orðin einu færri eða 38 árið 2016, en komin upp í 59 haustið 2019 (Reykjavíkurborg, Menntasvið, 2008b, fskj. 7; Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið, 2014, fskj. 20, 2017c, fskj. 19, 2019c, fskj. 19). Rétt er að geta þess að nokkrir grunnskólar í Reykjavík réðu fjármálastjóra sameiginlega og ekki er víst að þeir séu meðtaldir í þessum tölum og einhvers staðar hefur fé til stjórnunar ef til vill verið nýtt í starf þróunarteyma eða til einhvers konar tímabundinna verkefnisstjóra í hlutastarfi.

Þótt leitast hefði verið við að „vernda kennsluna“ eftir megni í Reykjavík eftir hrunið var sums staðar fjölgað í bekkjum og skólaliðum og stuðningsfulltrúum fækkað, eins og átti við um millistjórnendur svo sem deildarstjóra eða verkefnisstjóra. Dregið var úr ýmissi þjónustu og innkaupum. Endurnýjun búnaðar var nánast hætt um tíma og skólabyggingar voru sagðar liggja undir skemmdum víða vegna skorts á viðhaldi (Steinunn Helga Lárusdóttir o.fl., 2015). Fjöldi nemenda í umsjónarhópum í Reykjavík var að meðaltali um 20–21 frá 1995–2011 en jókst síðan lítillega á næstu árum eða upp í um 21–22 að meðaltali (Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið, 2017c, fskj. 13).

Endurmenntun skólastjórnenda í Reykjavík var einnig skert allnokkuð um tíma. Námsferðir stjórnenda innanlands og erlendis til endurnýjunar í starfi með skólaheimsóknum voru felldar niður af fjárhagsástæðum í sjö ár, eða frá 2008 til 2014, en voru síðan teknar upp aftur árið 2015 (Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið, 2015a).

Starfsmannaþjónustan, sem er að stórum hluta stuðningur við stjórnendur skólanna, virðist aftur á móti ekki hafa orðið fyrir skerðingu vegna efnahagsbrunsins. Árið 2020 voru níu mannauðsráðgjafar starfandi á Skóla- og frístundasviði Reykjavíkurborgar sem þjónuðu grunn- og leikskólum og frístundaheimilum (Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið, 2020c).

Þrátt fyrir erfiðar afleiðingar efnahagshrunsins töldu margir viðmælendur í rannsókn þeirra Steinunnar Helgu og félaga í Reykjavík að það hefði vakið fólk til umhugsunar um hvernig farið væri með verðmæti, hvort sem væri að ræða pappír, rafmagn, fatnað eða mat og þjappað fólki saman. Fyrirnefndar aðgerðir í kjölfar kreppunnar eru í samræmi við viðbrögð í öðrum löndum, svo sem niðurskurður á stöðum millistjórnenda, samdráttur innan skóla í þjónustu sem ekki taldist forgangsverkefni og frestun á viðhaldi húsa og tækja. Þetta voru þættir sem talið var að hefðu ekki mikil áhrif á árangur nemenda, að minnsta kosti til skamms tíma (Hull, 2010).

Aðspurð um hver yrðu fyrstu verkefni ef aukið fjármagn fengist aftur nefndu skólastjórnir í Reykjavík í rannsókn þeirra Steinunnar Helgu Lárusdóttur og félaga (2015) meðal annars ráðningu verkefnisstjóra í afmörkuð verkefni, en einnig símenntun starfsfólks og kaup á tækjum. Skólastjórar í Reykjavík sem rætt var við í úttekst þeirra Ingvars Sigurgeirssonar og Lilju M. Jónsdóttur (2019) á starfsþróun bentu á að fjármagni til millistjórnunar þyrfti að skila aftur.

Af framansögðu má álykta að viðleitni til að draga úr álagi á skólastjórnendur og styrkja stjórnun grunnskólanna á árunum 1996–2005 hafi gengið til baka að einhverju leyti árin á eftir. Ýmiss konar niðurskurður sem skapaði álag á skólastjóra og fækkun annarra stjórnenda getur hafa haft áhrif á möguleika skólastjóra til að sinna hlutverki sínu sem kennslufræðilegir leiðtogar.

Kallað eftir kennslufræðilegri forystu

Niðurstöður nýlegra rannsókna á stjórnunarháttum í grunnskólum og verkefnum skólastjórnenda draga upp ákveðna mynd af vægi leiðtogahlutverksins í störfum þeirra. Þær geta gefið efni í svar við spurningunni um afdrif þeirrar viðleitni að styðja leiðtogahlutverk stjórnenda hjá Reykjavíkurborg á því tímabili sem hér er fjallað um.

Mikill meirihluti starfsfólks var ánægður með stjórnunarhætti og starfsanda í sínum skóla samkvæmt niðurstöðum spurningakönnunar sem fram fór á árunum 2009–2010 og var liður í starfsháttarannsókninni (Börkur Hansen og Steinunn Helga Lárusdóttir, 2014). Þegar skoðað var leiðsagnarhlutverk skólastjóra kom í ljós að kennslufræðileg forysta, sem talin er grundvöllur að þróunarstarfi í hverjum skóla (Fullan, 1982/2016; Glickman o.fl., 2001), fólst aðallega í að hvetja kennara til umbótastarfs og styðja við fyrirliggjandi verkefni. Lítil afskipti skólastjórnenda af kennslunni sjálfri vöktu athygli. Þannig virtust áherslur í daglegum störfum skólastjóra, þar með talið hlutverk þeirra sem kennslufræðilegir leiðtogar, ekki hafa breyst frá fyrri rannsóknum sem Börkur Hansen, Ólafur H. Jóhannesson og Steinunn Helga Lárusdóttir gerðu á árunum 1991, 2001 og 2006, þrátt fyrir tilkomu millistjórnenda. Aftur á móti kom fram í starfsháttarannsókninni ákall starfsmanna um að skólastjórar og deildarstjórar beittu sér meira við þróun náms og kennslu, en meirihluti starfsmanna leit engu að síður á það verkefni sem samstarfsverkefni starfsfólks skólans.

Á árunum sem eru til umræðu í þessum kafla fór mestur tími skólastjóra í verkefni sem tengdust fjármálum, rekstri og skrifstofuhaldi, samkvæmt rannsóknum Barkar og félaga. Reyndar kom einnig fram að þeir vildu gjarnan verja meiri tíma í þróun skólanámskrár, kennsluhætti, kennsluskipulag, námsefni og fleira í þá veru (Börkur Hansen, 2013). Sambærilegar niðurstöður komu fram í nýlegri viðtalskönnun meðal skólastjóra í Reykjavík (Ingvar Sigurgeirsson og Lilja M. Jónsdóttir, 2019). Hér má minna á að stöðum millistjórnenda fækkaði talsvert við efnahagshrunið sem getur hafa dregið úr möguleikum skólastjóra til að sinna kennslufræðilegri forystu þótt vilji hafi verið til þess.

Rannsóknir á störfum aðstoðarskólastjóra og deildarstjóra hafa bent til að fagleg forysta sé ekki mikið á þeirra könnu. Aðstoðarskólastjórar í Reykjavík sáu sjálfa sig sem stjórnendur skóla fremur en faglega leiðtoga samkvæmt rannsókn Dóru Margrétar Sigurðardóttur og Guðrúnar Ragnarsdóttur (2020) og sinntu einkum forföllum starfsfólks og úrlausn mála er vörðudu nemendur og starfsfólk. Þeir vildu gjarnan geta sinnt faglegri forystu í meiri mæli, en fá tækifæri gæfust til þess í erli dagsins. Deildarstjórar í grunnskólum virtust heldur ekki veita mikla forystu

á sviði náms og kennslu, samkvæmt rannsókn Barkar Hansen og Steinunnar Helgu Lárusdóttur (2016) sem gerð var eftir fækkun þeirra í kjölfar hrunsins. Í viðtölum við 17 deildarstjóra um landið kom fram að störf þeirra voru fjölbreytt og erilsöm, en þeir vildu fremur hafa meiri tíma til að sinna faglegum hluta starfa sinna. Börkur og Steinunn bentu á mikilvægi þess að skólastjórar hefðu skýra sýn á markmið dreifðrar forystu í skólunum, en í þeim efnum gæti val skólastjóra um verkaskiptingu vísað í gagnstæðar áttir. Annars vegar hefðu þeir val um að deila ábyrgð og nýta þar með mannauð skólans sem best og auka lýðræði í stjórnunarháttum – sem ætla má að effli skólaþróun. Hins vegar gætu þeir valið að líta svo á að millistjórnendum væri fyrst og fremst ætlað að létta vinnuálagi af skólastjórum. Fyrri rannsókn hafði bent til að viðhorf til deildarstjóra í grunnskólum væru almennt jákvæð, þó í meiri mæli meðal skólastjóra en kennara, en kennarar þekktu ekki nægjanlega vel til starfa þeirra (Sigríður Anna Guðjónsdóttir, 2006).

Þrátt fyrir litlar breytingar á verkefnum skólastjóra og hlutverki þeirra sem leiðtoga, samkvæmt niðurstöðum rannsókna, má líta á ákveðna þróun sem hefur verið í gangi á starfsháttum skólanna í átt til meira samstarfs kennara sín í milli sem lið í faglegri forystu. Í því sambandi er athyglisvert að draga saman niðurstöður um skóla með teymiskennslu kennara úr starfsháttarannsókninni. Í þeim var ánægja með stjórnunarhætti og starfsanda og opinska og gagnrýnin umræða um skólastarfið hvað mest og ánægja foreldra með skólastarfið meiri en í öðrum skólum. Að auki voru kennslu- og námsmatsaðferðir þar fjölbreyttari, samvinna nemenda algengari, nemendur sjálfstæðari í vinnubrögðum og þróunarstarf umfangsmeira en við átti um aðra skóla (Gerður G. Óskarsdóttir o.fl., 2014a; sjá einnig Ingvar Sigurgeirsson, 2021). Ekki er ólíklegt að þessar niðurstöður tengist kennslufræðilegri forystu í skólunum, hvort sem hún kom frá stjórnendum eða varð til að frumkvæði viðkomandi kennara eða kennarahópa.

Þessar niðurstöður benda til að fagleg forysta og leiðtogahlutverkið hafi ekki fengið það rými í störfum stjórnenda grunnskóla undanfarin ár eins og lagt var upp með á árunum 1996–2005. Athygli vekur engu að síður að skólastjórnendur lýstu yfir áhuga á að sinna því mun betur en kostur væri á og kennarar kölluðu eftir faglegri forystu.

Náms- og starfsráðgjöf hefur fest sig í sessi

Litið var svo á að störf náms- og starfsráðgjafa í skólunum væru mikilvæg stoð við stjórnun skóla, ekki síður en stuðningur við nemendur og kennara. Í því sambandi er minnt á þá einu ósk sem skólastjóraþópurinn í Reykjavík bar fram við borgaryfirvöld árið 1996 þegar rekstur grunnskólanna fluttist til borgarinnar, en hún var að námsráðgjafar yrðu ráðnir að skólunum.

Í nýlegri skýrslu sem unnin var á vegum menntamálaráðuneytisins um náms- og starfsráðgjöf í grunnskólum kemur fram að í 83% skóla á höfuðborgarsvæðinu starfi náms- og starfsráðgjafar með löggilt starfsheiti, en í 63% skóla á landsbyggðinni. Nemendur í flestum skólum landsins eigi engu að síður kost á náms- og starfsráðgjöf í einhverju formi (Marta Einarsdóttir o.fl., 2020). Þannig er ljóst að námsráðgjöfum hefur fjölgað verulega um allt land frá því þeir fyrstu hófu störf í nokkrum grunnskólum sem tilraunaverkefni í átaki um námsráðgjöf og starfsfræðslu á vegum menntamálaráðuneytisins í lok síðustu aldar (Menntamálaráðuneytið, 1991a, 1991b, bls. 57–58) og eftir að námsráðgjafar hófu störf í nær öllum grunnskólum Reykjavíkur á fyrstu árum þessarar aldar. Á árunum 1996–2005 fjölgaði námsráðgjöfum í grunnskólum Reykjavíkur frá fimm upp í 31 að tölu og segja má að markmiðið sem sett var árið 1998 um eitt stöðugildi fyrir um 500 nemendur hafi þá náðst (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998d, bls. 50; Sigurbjörg J. Helgadóttir o.fl., 2006a, bls. 5). Upplýsingar liggja þó ekki fyrir um inntak ráðgjafarinnar til einstaklinga eða hópa eða hver markmið náms- og starfsráðgjafar eru innan einstakra skóla, eins og Gysbers og Henderson (2012) hafa bent á. Í tengslum við fyrrnefnt átak menntamálaráðuneytisins var veitt fé til stofnunar námsbrautar í náms- og starfsráðgjöf við Háskóla Íslands árið 1990, eins og áður kom fram, og hefur án efa haft áhrif í þessum efnum (Guðbjörg Vilhjálmsdóttir, 2016). Löggfest var í fyrsta sinn að þjónusta náms- og starfsráðgjafa skyldi standa grunnskólanemendum til boða með grunnskólaögum frá 1991 (lög um grunnskóla nr. 49/1991, 35. gr.). Í núgildandi grunnskólaögum

frá 2008 kemur síðan fram að nemendur „eiga rétt á að njóta náms- og starfsráðgjafar í grunnskóla af aðilum sem uppfylla skilyrði laga um náms- og starfsráðgjafa“ (lög um grunnskóla nr. 91/2008, 13. gr.).

Umbótaverkefnið sem laut að náms- og starfsráðgjöf var greinilega komið til að vera. Það hefur væntanlega verið mikilvægur stuðningur við nemendur og ekkert bendir til þess að stuðningur skólastjórnenda og kennara við þennan þátt starfsins hafi minnkað.

Samantekt um afdrif umbótaverkefna sem snertu umgjörð

Í stuttu máli er svo að sjá að umbótaaðgerðir hjá Reykjavíkurborg frá árunum 1996–2005 og sneru að umgjörð náms og kennslu í grunnskólunum, svo sem hönnun skólahúsnæðis, fjárhagslegt sjálfstæði skóla, styrking stjórnunar og námsráðgjöf, hafi haldið velli að langmestu leyti. Mörg önnur sveitarfélög í landinu sóttu fyrirnefndar nýjungar til Reykjavíkur, svo sem ferli við undirbúning skólabygginga, fjárframlög miðuð við nemendafjölda og stofnun eða fjölgun starfa millistjórnenda, námsráðgjafa og stuðningsfulltrúa.

Innra starf, nám og kennsla – umbótaviðleitni lifði fremur í orði en á borði

Umbótaaðgerðir um nám og kennslu snerust um framkvæmd aðalnámskrár grunnskóla en á þessum tíma voru í gildi námskrár sem gefnar voru út af menntamálaráðuneytinu 1989 og 1999.

Hugtakið einstaklingsmiðað nám var tekið upp í Reykjavík á umræddu tímabili og nær yfir kennsluhætti þar sem nemendur stýra sjálfir námi sínu í mun meiri mæli en í bekkjarmiðaðri kennslu og tekið er mið af stöðu og áhugasviði hvers og eins. Mörg hugtök voru notuð um slíka kennsluhætti og höfðu verið áratugum saman, eins og fyrr er rakið, og á enn við. Hugtakið einstaklingsmiðað nám virðist hafa haldið velli í almennri skólaumræðu og er til dæmis notað í núgildandi aðalnámskrá grunnskóla, í gildandi skólastefnum margra sveitarfélaga og víðar (Anna Kristín Sigurðardóttir, 2007; Garðabær, 2014; Gerður G. Óskarsdóttir, 2014b; Hafnarfjörður, 2009; Hafþór Guðjónsson, 2005; Helgi Gíslason og Anna Kristín Sigurðardóttir, 2016; Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2013, bls. 125, 162, 229, 2020, bls. 34). Reyndar var hætt að nota þetta hugtak í starfsáætlunum skólamála í Reykjavík á öðrum áratug aldarinnar og talað um nemendamiðað skóla- og frístundastarf, þar sem nemendur hafi áhrif á nám sitt og námsumhverfi, viðhaft sé fjölbreytt námsframboð og kennsluhættir til að tryggja að allir nemendur eigi kost á námi við sitt hæfi. Rík áhersla sé á mikilvægi samvinnu og lýðræðisleg vinnubrögð og áfram talað um nám og starf án aðgreiningar við hæfi hvers og eins (sjá t.d. Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið, 2015b, bls. 4, 2016b, bls. 5 og 7). Hugtökin einstaklingsmiðað nám, nemendamiðað nám eða skóli án aðgreiningar koma ekki fyrir í núverandi menntastefnu Reykjavíkurborgar til 2030, *Látum draumana rætast*, en hún byggist á fimm grundvallarþáttum; félagsfærni, sjálfsefningu, læsi, sköpun og heilbrigði (Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið, 2019b).

Hér verður fjallað um afdrif áherslupátta í framtíðarsýninni um innra starf, það er einstaklingsmiðað nám, skóla án aðgreiningar, sjálfsmýnd nemenda og félagsfærni og tengsl skóla við nærsamfélag, þar með talin tengsl við foreldra, og auk þess nýtingu upplýsingatækni og umfang list- og verkgreina. Í lokin er rætt um stuðning við skóla með ráðgjöf og símenntun.

Jákvæðari viðhorf til einstaklingsmiðaðs náms en skóla án aðgreiningar

Niðurstöður starfsháttarannsóknarinnar um viðhorf til kennsluhátta bentu til að yfirgnæfandi meirihluti foreldra væri hlynntur einstaklingsmiðuðu námi (Amalía Björnsdóttir og Kristín Jónsdóttir, 2014). Hluti kennara tók í sama streng. Um helmingur svarenda sagðist ekki fá öllum nemendum sömu viðfangsefni í hverri kennslustund, en mun fleiri sögðust stundum fá nemendum miserfið verkefni. Þetta má túlka sem viðhorf þeirra til slíkra kennsluhátta.

Þegar kom að viðhorfum til skóla án aðgreiningar var aftur á móti annað uppi á teningnum. Aðeins rúmlega helmingur fagmenntaðra starfsmanna og um tveir þriðju foreldra, sem þátt tóku í starfsháttarannsókninni, töldu mikilvægt að öll börn, óháð fötlun, heilsufari og íslenskukunnáttu, sæktu nám í heimaskóla. Spurðir um framkvæmd skóla án aðgreiningar efaðist rúmlega helmingur fagmenntaðs starfsfólks og um helmingur foreldra um að grunnskólakennarar hefðu þann undirbúning sem þyrfti til að sinna öllum nemendum. Í þessum efnum gætu ríkjandi kennsluhættir haft áhrif á viðhorfin.

Af þessum niðurstöðum má draga þá ályktun að stefnumörkun Reykjavíkurborgar um einstaklingsmiðað nám hafi hlotið hljómgrunn í viðhorfum foreldra og stórs hluta kennara. Hugmyndin um skóla án aðgreiningar, sem í raun var litið á sem hluta af einstaklingsmiðuðu námi, virtist aftur á móti eiga lengra í land.

Hefðbundnir kennsluhættir ríkjandi tíu árum síðar

Kennsluhættir virtust almennt ekki í samræmi við fyrrnefnd viðhorf um einstaklingsmiðað nám samkvæmt starfsháttarannsókninni, en þó var áhugi kennara á aukinni fjölbreytni og einstaklingsmiðun greinilegur (Ingvar Sigurgeirsson o.fl., 2014). Algengustu kennsluhættir voru bein kennsla og verkefnavinna nemenda, hópvinna var fátíð og umræður þar sem nemendur skiptust á skoðunum sáust varla (sbr. 1. stig matstækis um einstaklingsmiðað nám). Almennt tóku kennarar mið af sömu námsáætlun fyrir heilan bekk og lögðu sömu verkefni og notuðu sömu námsaðferðir fyrir allan hópinn. Einstaklingsáætlanir voru afar fátíðar. Sambærilegar niðurstöður um kennsluhætti komu fram í rannsókn á skilum skólastiga, það er skilum leik- og grunnskóla og grunn- og framhaldsskóla, þar sem meðal annars voru skoðaðir kennsluhættir í 1. og 10. bekk grunnskóla í Reykjavík (Gerður G. Óskarsdóttir, 2012). Raunar kom fram munur á kennsluháttum eftir skipulagi námsumhverfisins og umfangi teymiskennslu í starfsháttarannsókninni. Í níu af grunnskólunum 20 var teymiskennsla algeng þar sem tveir eða fleiri kennarar voru samábyrgir fyrir einum árgangi eða aldursblönduðum hópi og skáru kennsluhættir í þessum skólum sig úr að ýmsu leyti (sbr. hér framar). Þar sögðust kennarar oftast en aðrir beita aðferðum eins og hópvinnu, sjálfstæðum verkefnum og leikrænni tjáningu og foreldrar nemenda þessara skóla voru ánægðari með skólann og kennsluna en foreldrar nemenda í öðrum skólum (Ingvar Sigurgeirsson o.fl., 2014). Þannig virtust skólar með teymiskennslu hafa stigið stærri skref í átt að einstaklingsmiðuðu námi en aðrir.

Mikill meirihluti nemenda í 7.–10. bekk (69%) sem tók þátt í starfsháttarannsókninni taldi kennsluna í skóla sínum góða (Rúnar Sigþórsson o.fl., 2014). Meira en helmingur þeirra sagðist vinna á sínum hraða í námsbókum alltaf eða næstum alltaf. Athygli vakti að nemendur í teymiskennsluskólum fengu oftast en nemendur í öðrum skólum að velja sér viðfangsefni eftir áhuga, töldu sig fá meiri leiðsögn um hvernig þau gætu bætt sig í náminu og töldu oftast að kennarar þeirra hlustuðu á sig – sem segja má að sé í anda einstaklingsmiðaðs náms.

Þessar niðurstöður benda til að stefna borgarinnar um einstaklingsmiðað nám og samvinnu nemenda hafi aðeins að litlu leyti náð fram að ganga í daglegu starfi. Þó má segja að teymiskennsla, sem er hluti af þeirri stefnumörkun, hafi nú náð meiri fötfestu en áður var, hvort sem það er vegna umræðunnar um einstaklingsmiðað nám eða ekki. Þrátt fyrir hægfara breytingar á kennsluháttum má fullyrða að hugtakið einstaklingsmiðað nám sem slíkt hafi náð útbreiðslu bæði í borginni og utan hennar.

Litið var á möguleika nemenda til að ljúka framhaldsskólaáföngum í grunnskóla sem lið í einstaklingsmiðuðu námi. Með grunnskólalögum frá 2008 var lögfest að „grunnskólanemendur eig[i] rétt á að stunda nám ... á framhaldsskólastigi ... í grunnskóla“ (lög um grunnskóla nr. 91/2008, 26. gr.). Á þeim tíma stunduðu hátt á annað þúsund grunnskólanemendur vítt og breitt um landið slíkt nám (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2012b). Þannig var þetta umbótaverkefni komið til að vera. Um tíma dró þó úr fjölda nemenda í Reykjavík sem nýttu sér

þennan möguleika. Vorið 2011 voru þau til dæmis um 450 (aðeins færri en árið 2005 þegar þau voru um 540, sbr. hér framar), en fóru niður í innan við 70 vorið 2015. Nemendum sem nýta sér þetta tilboð hefur fjölgað aftur síðari ár eða upp í rúmlega 280 vorið 2016 (Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið, 2016a, bls. 6). Fækkun nemenda á tímabili getur stafað af því að umdeilt var um tíma hvernig ábyrgð á kostnaði skyldi háttað (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, e.d.; Samband íslenskra sveitarfélaga, 2014b).

Hugmyndin um móðurskóla sem frumkvöðla á ákveðnum sviðum náms og kennslu var við lýði í um tíu ár eða fram á árið 2008. Þeir urðu alls 17 að tölu. Ekki liggur fyrir rannsókn eða mat á gildi þeirra, en talið er að það hafi verið hvatning fyrir viðkomandi skóla að vera móðurskóli. Hins vegar hafi áhrif þeirra út til annarra skóla verið minni en gert var ráð fyrir (munlegar heimildir, 2020).

Skóli án aðgreiningar – Samstaða um stefnu en framkvæmd erfið

Gerð var athugun á framkvæmd stefnu fræðsluráðs Reykjavíkur um sérkennslu sem samþykkt var árið 2002, nokkrum árum eftir útkomu hennar. Niðurstöður bentu til að mótaður hefði verið sá ytri rammi sem mælt var með í stefnunni, en erfiðara virtist aftur á móti hafa verið að fylgja stefnunni í framkvæmd sérkennslunnar (Sigurbjörg J. Helgadóttir o.fl., 2006b). Í þeim efnum var enn að miklu leyti fylgt áratuga hefð. Þetta hefur verið staðfest með síðari rannsóknum (Gretar L. Marinósson og Dóra S. Bjarnason, 2017; Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2017).

Eftirtaldir þættir úr stefnunni um ytri ramma sérkennslunnar virtust hafa gengið eftir að öllu leyti eða að stórum hluta (Sigurbjörg J. Helgadóttir o.fl., 2006b). Í nær öllum grunnskólunum var stjórnandi eða deildarstjóri sérkennslu og sérkennsluver og í nær öllum skólunum voru stuðningsfulltrúar við störf. Í 74% skólanna hafði verið stofnað stuðningsteymi um sérkennslu en þroskaþjálfar störfuðu í um helmingi þeirra. Hlutfall nemenda í sérskólum samkvæmt stefnunni frá 2002 hefur haldist óbreytt fram að þessu. Þeir voru um 160 í tveimur sérskólum haustið 2019 eða um 1% heildarnemendafjöldans í borginni, eins og stefnt var að (Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið, 2019c, fskj. 3), auk nemenda í sérhæfðum sérdeildum. Starfsemi sérskóla fyrir heyrnarlausa og heyrnarskerta nemendur af öllu landinu fluttist inn í einn af almennum skólum borgarinnar, Hlíðaskóla, árið 2002 í anda skóla án aðgreiningar (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2003a, bls. 26, 27). Þar hefur síðan starfað táknmálssvið þar sem að meðaltali einn til tveir nemendur hafa verið í hverjum árgangi. Þau eiga heimabekki í sínum árgangi sem þau fylgja eins og kostur er og njóta aðstoðar táknmálstúlka, auk þess sem skólinn er útbúinn sérstöku tækniúnaði vegna hópsins. Allir nemendur skólans á yngsta stigi og miðstigi fá reglubundna (vikulega í hálfa kennslustund) þjálfun í íslensku táknmáli (Hlíðaskóli, e.d.; Sigríður Sigurðardóttir o.fl., 2019; Sigrún Harpa Magnúsdóttir, 2016). Brúarskóli, fyrir börn sem eiga í alvarlegum geðrænum, hegðunar- eða félagslegum erfiðleikum, var stofnaður við samruna þriggja sérskóla árið 2003. Hann er nú rekinn á fimm starfsstöðvum í Reykjavík (Brúarskóli, e.d.).

Framkvæmd þess hluta stefnunnar um sérkennslu frá 2002 sem sneri að kennsluháttum hefur á hinn bóginn reynst verulegum vandkvæðum bundin. Rannsóknin frá 2006 leiddi í ljós að um 21% grunnskólanemenda í Reykjavík hafði fengið sérkennslu í lestri, stafsetningu eða stærðfræði og val á nemendum í sérkennslu fór eftir mati og greiningum sálfræðinga eða niðurstöðum skimana, hvort tveggja í samræmi við langa hefð. Sem dæmi um skipulag kennslunnar var aðeins um 18% hópsins kennt samkvæmt einstaklingsnámskrá eins og stefnan gerði ráð fyrir. Jafnframt höfðu um 77% sérkennsluhópsins verið í sérkennslu utan bekkjar þótt áhersla væri í stefnunni á að draga úr að nemendur væru teknir út úr bekk eða námshópi í sérkennslu (Sigurbjörg J. Helgadóttir o.fl., 2006b). Hæg breyting hafði orðið í þessum efnum frá því að rannsókn var gerð á sérkennslu hér á landi árið 1990 en þar kom fram að um 83% sérkennslunemenda voru tekin út úr tímum til að fara í sérkennslu (Sigríður Valgeirsdóttir, 1992). Sambærilegar niðurstöður komu fram árið 2017 í athugun sem gerð var af Evrópumíðstöð um nám án aðgreiningar og sérþarfir (European Agency for Special Needs and Inclusive Education) (Mennta- og menningarmálaráðuneyti,

2017). Þær bentu meðal annars til að mismunandi skilningur væri lagður í hugtakið menntun án aðgreiningar meðal þeirra sem sinna menntamálum hér á landi, en samstaða virtist um markmið og áherslur laga sem snerta málefnið. Á hinn bóginn var svo að sjá að erfitt reyndist að hrinda lögnum í framkvæmd og stuðningur við skóla ekki talinn nægilegur. Auk þess voru reglur um fjárveitingar og ráðstöfun fjármuna gagnrýndar og ekki taldar auðveldar starfsfólki að vinna að menntun án aðgreiningar, jafnvel þvert á móti. Loks höfðu margir viðmælendur efasemdir um að grunnmenntun starfsfólks skóla eða fagleg starfsþróun félli nægjanlega að markaðri stefnu um skóla án aðgreiningar.

Ekki liggur fyrir rannsókn á áhrifum skimana í lestri í 2. bekk og stærðfræði í 3. bekk á kennsluhætti, en þær hafa verið lagðar fyrir alla nemendur allt frá árunum 2002 og 2003 til að kanna stöðu þeirra og koma sem fyrst auga á þá sem þyrftu aðstoðar við. Niðurstöður lesskimana á árunum 2002–2017 benda ekki til að lestrarkennsla í fyrstu bekkjum grunnskóla sé árangursríkari eftir að skimanirnar hófust (Ásgeir Björgvinsson og Guðrún Edda Bentsdóttir, 2017; Birna Sigurjónsdóttir o.fl., 2002). Sama á við um niðurstöður stærðfræðiskimana á árunum 2012–2017 (Aðalbjörg Dís Guðjónsdóttir o.fl., 2018).

Nú er komið fram hugtakið *innngilding* sem þýðing á enska orðinu *inclusion* og er notað sem samheiti hugtakanna skóli án aðgreiningar, menntun án aðgreiningar (e. inclusive education) eða skóli margbreytileikans (Berglind Rós Magnúsdóttir, 2017), og er áhugavert að sjá hvort það nær að festast í sessi.

Þróun skólustarfs í átt að skóla án aðgreiningar hefur greinilega verið afar hæg og beinist enn að stjórnun og kennslufræðilegum lausnum fyrir ákveðna hópa, eins og hér hefur verið lýst, en ekki að félagslegu samhengi þar sem fjölbreytni er viðmiðið (Gretar L. Marinósson og Dóra S. Bjarnason, 2017).

Sjálfsmynd nemenda og félagsfærni – kannanir á líðan

Leiðarljós grunnskólanna í Reykjavík var „að börnunum okkar líði vel og þau öðlist menntun fyrir líf og starf í nútímasamfélagi“ (sbr. hér framar; sjá t.d. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2003b, bls. 7). Í takt við það var einn af fimm áhersluþáttum í framtíðarsýn til tíu ára frá umræddu tímabili um sterka sjálfsmynd nemenda og félagsfærni. Heilbrigði, mannréttindi, lýðræði og forvarnarstarf var meðal annars felld undir þennan þátt (sjá t.d. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2005b, bls. 10). Líðan nemenda og fleiri atriði voru könnuð með reglubundnum hætti, eins og lýst er framar, og hefur verið gert áfram. Aðgerðir í framhaldinu voru í höndum skólanna og þeir hvattir til að nýta niðurstöður eftir þörfum, bregðast við og meðal annars halda námskeið fyrir foreldra. Kannanir eru nú lagðar reglulega fyrir nemendur á mið- og unglingastigi um líðan og ýmsa fleiri þætti á vegum Skólaláttvæðingarsins og Rannsókna og greiningar. Könnun Skólaláttvæðingarsins mælir meðal annars ánægju af lestri, ánægju af skólanum og vellíðan í skólanum meðal nemenda í 1.–5. bekk. Meginþættir í nemendakönnun sem lögð er fyrir 6.–10. bekk eru virkni, líðan og skóla- og bekkjarandi (Skólaláttvæðingarsinn, e.d.-a, e.d.-b). Á vegum Rannsókna og greiningar hafa meðal annars verið kannaðir þættir í lífi barna og unglinga í 8., 9. og 10. bekk á borð við andlega og líkamlega heilsu og líðan, fjölskylduaðstæður, frístundaiðkun, áfengis- og vímuefnaneyslu, árangur í námi, líkamsrækt og þátttöku í íþróttastarfi, trúarskoðanir, mataræði og sjálfsvíg (Rannsóknir og greining, e.d.). Í niðurstöðum þeirra fyrir árin 2016 og 2018 um nemendur í 9. og 10. bekk kom meðal annars fram að 11–12% stúlkna og 8–9% drengja á höfuðborgarsvæðinu sagði að þeim líði oft eða alltaf illa í skólanum (Hrefna Pálsdóttir o.fl., 2018, myndir 63 og 64). Þá leiddi langtímarannsókn á depurð meðal nemenda í 6.–10. bekk á Íslandi í ljós að tíðni daglegrar depurðar hafði aukist um þriðjung á árunum 2006–2018. Um 5,8% nemenda fundu fyrir depurð daglega árið 2006 en 7,6% árið 2018. Ýmsir þættir höfðu fylgni við depurð unglinga en líklegast þótti að vaxandi svefnörðugleikar skýrðu þá aukningu að mestu leyti (Ársæll Arnarsson, 2019). Ekki liggja fyrir upplýsingar um hvort og þá hvernig niðurstöður framantalinna kannana hafa áhrif í skólustarfi eða um nýtingu þeirra í daglegu starfi og samskiptum við nemendur.

Starfshópur sem skipaður var árið 2006 í Reykjavík um eflingu sjálfsmyndar og félagsfærni nemenda í leik- og grunnskólum fékk meðal annars það verkefni að gera tillögur að viðmiðum/gátlista sem nota mætti í daglegu starfi við að fylgjast með stöðu sjálfsmyndar og félagsfærni nemenda. Hópurinn lagði fram slíkan lista vorið 2008 og setti einnig fram tillögur um markvissari lífsleiknikennslu sem tæki meira mið af niðurstöðum rannsókna á líðan nemenda en verið hafði. Jafnframt yrði skipaður ábyrgðaraðili innan hvers skóla sem fylgdi framkvæmdinni eftir (Reykjavíkurborg, Menntasvið, Leikskólasvið, 2008). Ekki liggja fyrir rannsóknir eða aðrar upplýsingar um nýtingu gátlistans.

Þær áherslur sem að framan eru taldar hafa verið áberandi á undanförunum árum hjá Reykjavíkurborg og mennta- og menningarmálaráðuneyti. Ný menntastefna Reykjavíkurborgar til 2030, *Látum draumana rætast*, byggist á fimm grundvallarþáttum, eins og fyrr er rakið, og þar af eru þrír á þessu sviði; félagsfærni, sjálfsefning og heilbrigði (Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið, 2019b). Sama á við um núgildandi aðalnámskrá grunnskóla (Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2013), en af sex grunnþáttum menntunar snerta þrír þessar áherslur; lýðræði og mannréttindi, jafnrétti, heilbrigði og velferð. Í nýrri menntastefnu fyrir Ísland til ársins 2030, sem samþykkt var sem þingsályktun á Alþingi í byrjun árs 2021, er ein af fimm stöðum sem styðja eiga við framtíðarsýnina „vellíðan í öndvegi“ (Alþingi, 2020–2021).

Þótt ekki liggi fyrir rannsóknir sem leitt geta í ljós hver urðu áhrif eða afdrif stefnumörkunar um sterka sjálfsmynd nemenda og félagsfærni eða leiðarljóss um líðan þeirra, er ljóst að þessar áherslur lifa í framtíðarsýn og stefnumörkun í Reykjavík og hjá mennta- og menningarmálaráðuneytinu.

Samskipti fremur en samstarf við foreldra – Ómarkviss tengsl við nærsamfélagið

Eins og að framan segir eru samskipti við foreldra eða heimili nemenda oft talin til tengsla skóla og nærsamfélags og eru þessir þættir því hér til umræðu saman.

Grunnskólakennarar voru almennt í miklum samskiptum við foreldra samkvæmt niðurstöðum starfsháttarannsóknarinnar (Kristín Jónsdóttir og Amalía Björnsdóttir, 2014). Um 69% kennaranna notuðu tvær til fjórar klukkustundir á viku í samskipti eða samstarf við foreldra, en aðrir minna. Um helmingur foreldra virtist ekki vera í sambandi við kennara umfram samskipti í hefðbundnum viðtölum og í gegnum reglubundna upplýsingamiðlun frá skóla. Foreldrar barna í teymiskennsluskólum voru virkari í foreldrasamstarfi en við átti um aðra skóla. Segja má að tengsl við foreldra hafi falist í talsverðum samskiptum, en mun minna hafi verið um samstarf við foreldra um nám barna þeirra eða þátttöku foreldra í skólastarfinu. Erfitt er segja til um hvort þessar niðurstöður bendi til að umbótaviðleitni í Reykjavík á árabílinu 1996–2005 sem ætlað var að bæta upplýsingagjöf til foreldra um skólastarfið og styðja þá í uppeldishlutverkinu og samskiptum við skóla barna þeirra hafi raungerst, en fyrir liggur að upplýsingatæknin hefur auðveldað alla upplýsingamiðlun milli skóla og heimila nemenda.

Tengsl skóla og grenndarsamfélags sem hluti af námi voru talsverð en ekki markviss að sama skapi eftir því sem séð verður af starfsháttarannsókninni (Gerður G. Óskarsdóttir, 2014a). Nám úti í náttúrunni eða útikennsla var algengari en nám í fyrirtækjum eða stofnunum. Fátítt var að aðilar úr nærsamfélaginu kæmu inn í skólana. Viðmælendur höfðu óljósar hugmyndir um markmið og heildarumfang tengsla í skólanum sínum. Stefnan í Reykjavík um markviss tengsl skóla við nærsamfélagið virðist því ekki hafa fest sig í sessi með skýrum hætti, enda krefst slíkt samstarf bæði mikillar orku og eftirfylgni.

Hér að framan var sagt frá tillögum frá árinu 1997 um blöndun frístundastarfs við skólastarf yfir daginn og tengingu tónlistarskóla og annars tómstundastarfs inn í grunnskóla (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 1998a, bls. 5; Starfshópur um 6–7 klst. vinnudag grunnskólanemenda, 1997). Þá hlutu þessar tillögur ekki undirtektir, en meira en áratug síðar var farið að huga að slíkri samþættingu skóla og frístundar í borginni og gerðar tilraunir með mismunandi útfærslu þeirra í

nokkrum skólum (Reykjavíkurborg, starfshópur, 2016). Rannsókn á reynslu í einum þeirra leiddi í ljós samdóma álit skólastjórna, kennara, frístundaleiðbeinenda, barna og foreldra um að samþættingin hefði komið vel út, bæði fyrir börn og foreldra í skólanum (Kolbrún Þ. Pálsdóttir o.fl., 2014).

Hæg þróun í nýtingu upplýsingatækni

Stefnt var að því að fimm nemendur yrðu um hverja tölvu árið 2004 og tæknin nýtt í námi og kennslu í stefnumörkun Reykjavíkurborgar frá árinu 2000. Þar kom fram að árið 1999 voru tæplega 13 nemendur um hverja tölvu eftir að verulegt átak hafði verið gert í þessum efnum (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2000d).

Notkun upplýsingatækni var ekki komin langt á veg í grunnskólum samkvæmt niðurstöðum starfsháttarannsóknarinnar. Tölvur voru í langflestum kennslustofum sem heimsóttar voru en oftast aðeins tölva fyrir kennara (Sólveig Jakobsdóttir o.fl., 2014). Skjávarpar voru í innan við helmingi stofanna. Aðgengi nemenda að tölvubúnaði var almennt bundið við tölvustofur eða færanleg fartölvuset. Í viðtölum við kennara og nemendur var kvartað yfir því að búnaður væri úr sér genginn, bilanir tíðar og nettengingar hægar. Nýting tölva í daglegu skólastarfi virtist lítil. Samskiptatækni var aftur á móti nýtt í foreldrasamstarfi og rafrænni stjórnsýslu. Stefnumörkun Reykjavíkurborgar frá árinu 2000 hafði því ekki náð fram að ganga á þessum tíma.

Um 10% nemenda nýttu sér upplýsingatækni að einhverju marki í þeim kennslustundum sem heimsóttar voru vegna ytra mats í grunnskólum Reykjavíkur á árunum 2015–2020, kennarar nýttu sér hana í 23% stundanna en bæði nemendur og kennarar í 9% þeirra. Þannig var tæknin ekkert nýtt í 57% kennslustundanna, en niðurstöður voru reyndar mjög mismunandi milli skóla (óbirt efni). Þetta er nánast engin breyting frá árinu 2005 þar sem könnun í 200 bekkjum í grunnskólum Reykjavíkur sem valdir voru af handahófi sýndi að í 10% tilfella nýttu nemendur sér upplýsingatækni í þeim kennslustundum sem voru heimsóttar. Um 25% kennara nýttu tölvur í þessum kennslustundum til annars en að skrá viðveru eða frammistöðu nemenda en rúm 60% kennara nýttu tölvur í þeim tilgangi (Gallup, 2005).

Mjög svipaðar niðurstöður um nemendur komu fram í ytra mati á skólastarfi í um 50 grunnskólum utan Reykjavíkur á árunum 2013–2018. Í um 11% kennslustunda sem heimsóttar voru komu fyrir dæmi um að nemendur nýttu upplýsingatækni í náminu og í 12% stunda nýttu kennarar sér tæknina með einhverjum hætti (Þóra Björk Jónsdóttir, 2018). Árið 2019 leiddi sambærilegt ytra mat í grunnskólum utan Reykjavíkur aftur á móti í ljós að hlutfall kennslustunda þar sem nemendur nýttu upplýsingatækni var komið upp í 21% og stundir þar sem kennarar nýttu hana upp í 25% (Þóra Björk Jónsdóttir, 2020).

Um 33% skólastjóra grunnskóla í Reykjavík voru ánægðir með stöðu upplýsingatækni í skólanum samkvæmt könnun frá 2015, það er notkun í námi og kennslu, en aðeins um 21% skólastjóranna taldi notkun nemenda á upplýsingatækni í námi vera eins mikla og hún ætti að vera (Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið, 2017b).

Mælingar á viðhorfi foreldra til aðgengis barna að tölvum sýndu að ánægja þeirra jókst jafnt og þétt fram til ársins 2008 þegar 62% voru ánægð með aðgengið en úr henni dró síðan og var komin niður í 43% árið 2012 (Gallup, 2004; Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið, 2012b) enda genu áætlanir um endurnýjun tölvubúnaðar ekki eftir.

Ráða má af framansögðu að um tíma hafi hægst verulega á þróun í nýtingu nemenda á upplýsingatækni í námi sínu frá því sem gert var ráð fyrir við upphaf hennar í kringum síðustu aldamót.

Umfang list- og verkgreina jókst

Í Reykjavík voru grunnskólar hvattir til að nýta viðbótartíma vegna lengingar skóladagsins samkvæmt grunnskólalögum frá 1995 í list- og verkgreinar, einkum á yngri stigum, eins og fyrr segir. Það virðist hafa gengið eftir, þar sem fjöldi kennslustunda í list- og verkgreinum hjá yngstu árgöngum grunnskóla Reykjavíkur var umfram viðmiðunarstundaskrá frá 1999 tíu árum síðar eða árið 2009 (Anna Margrét Ólafsdóttir og Sara Björg Ólafsdóttir, 2009; Menntamálaráðuneytið, 1999). Niðurstöður starfsháttarannsóknarinnar leiddu í ljós að þessar greinar voru á stundaskrá allra árganga, en ekki boðið upp á allar skilgreindar list- og verkgreinar í öllum skólunum (Gerður G. Óskarsdóttir o.fl., 2014b). Mikill meirihluti list- og verkgreinakennara og nemenda var ánægður með aðstöðuna og kennarar töldu hana henta vel þeim kennsluháttum sem þeir vildu viðhafa. Minnt er á að um 80% skólanna í rannsókninni voru í Reykjavík og því má ætla að þessar niðurstöður eigi vel við um Reykjavíkurborg. Niðurstöðurnar eru því í samræmi við áherslur borgarinnar um vægi þessara greina og góðan aðbúnað þeirra. Anne Bamford (2011) komst að sambærilegri niðurstöðu í úttekt sinni á list- og menningarfræðslu á Íslandi sem náði til 47 grunnskóla um allt land. Hún sagði aðstöðu og aðbúnað til kennslu í list- og verkgreinum góða og skóla almennt vel búna í samanburði við skóla í öðrum löndum. Flestir skólar höfðu sérstakar list- og verkgreinastofur og gott aðgengi var að efni og tækjum.

Tvískipt ráðgjöf við skóla

Eins og fram hefur komið var þjónusta sálfræðinga og kennsluráðgjafa við grunnskóla flutt árið 2005 frá Fræðslumiðstöð til þjónustumiðstöðva í borgarhlutum sem heyra undir Velferðarsvið í þeim tilgangi að færa þjónustuna nær þeim sem njóta hennar. Því var horfið frá einni miðlægri ráðgjafarþjónustu. Ekki liggja fyrir rannsóknir á reynslu af þessari breyttu tilhögun en meðal skólastjóra grunnskóla hefur komið fram gagnrýni á tvískiptingu kennsluráðgjafar til skóla milli Velferðarsviðs og Skóla- og frístundasviðs. Bent hefur verið á að sálfræðileg og kennslufræðileg ráðgjöf sé veitt frá Þjónustumiðstöðvum Velferðarsviðs og ráðgjöf og aðstoð af margvíslegum öðrum toga frá Fagskrifstofu grunnskóla á Skóla- og frístundasviði, auk þess sem mannauðs- og fjármálaráðgjöf sé frá því sviði. Skólastjórar grunnskóla í Reykjavík kölluðu eftir samhæfari stjórnun ráðgjafar við skóla í nýlegri viðtalskönnun (Ingvar Sigurgeirsson og Lilja M. Jónsdóttir, 2019).

Tilraunaverkefni með frekari dreifingu viðfangsefna út í borgarhluta fór af stað í Breiðholti árið 2020. Stofnuð var Skóla- og frístundadeild Breiðholts, staðsett í þjónustumiðstöð Velferðarsviðs. Fagstjóri grunnskóla á deildinni sem heyrir undir fagskrifstofu á Skóla- og frístundasviði er nú næsti yfirmaður skólastjóra grunnskóla í hverfinu (Reykjavíkurborg, 2020). Eftir er að sjá hvað þetta verkefni leiðir af sér.

Símenntun innan eða utan skólanna

Eins og fyrr greinir hafði símenntun kennara fram undir síðustu aldamót einkum verið á vegum Símenntunarstofnunar Kennaraháskóla Íslands. Á því tímabili sem hér er fjallað um, eða árin 1996–2005, voru fjárframlög til símenntunar kennara og skólastjórnenda aukin talsvert í Reykjavík. Ákveðið var að úthluta ákveðnu fjármagni til starfsþróunar beint til einstakra skóla, í stað þess að féð væri í höndum þeirra sem buðu fram símenntun. Hugsunin var að skipulag og framkvæmd símenntunar væri á vegum skólanna sjálfra og á þeirra forræði. Auk þess lagði borgin fé í *Þróunarsjóð grunnskóla Reykjavíkur*. Reynt var að samræma fjárframlög til starfsþróunar og þróunarstarfs stefnumörkun og framtíðarsýn borgarinnar. Þetta var þó aðeins lítil hluti þess fjármagns sem unnt var að sækja í til símenntunar og þróunarstarfs. Skólar, kennarar og stjórnendur gátu auk þess sótt um styrki til starfsþróunar í nokkra sjóði á vegum ríkisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Kennarasambands Íslands. Á þeim tíma sem hér er í brennidepli var ekki gerð tilraun til að tengja með einhverjum hætti eða samræma alla þessa sjóði.

Borgin gerði árið 2003 samning við Kennaraháskólann um símenntunarfamboð að ósk skóla (Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, 2004a, bls. 37). Samkvæmt honum var ákvörðun um inntak

námskeiða í höndum skólanna sem greiddu kostnaðinn, en Kennaraháskólinn tók að sér að sjá um framkvæmd námskeiða. Annað starfsfólk skólanna átti einnig kost á símenntun og starfsþróun. Samningur var gerður við Borgarholtsskóla árið 1999 um sérstakt nám ætlað stuðningsfulltrúum og skólaliðum. Það þróaðist síðar í námsbraut fyrir stuðningsfulltrúa sem nú er á Félagsvirkni- og uppeldissviði skólans sem er eitt af sjö megin sviðum hans (Borgarholtsskóli, e.d.). Ekki liggur fyrir hvernig samningurinn við Kennaraháskólann reyndist eða hve stórt hlutfall stuðningsfulltrúa við grunnskóla Reykjavíkur hefur lokið náminu við Borgarholtsskóla í gegnum árin.

Með því að færa takmarkaða fjármuni til símenntunar til einstakra skóla varð tilhneiging til að bjóða fram námskeið sem hentuðu öllum kennurum og jafnvel starfsmannahópnum sem heild. Þannig dró úr framboði á símenntun sem beindist að afmörkuðum sviðum, svo sem faggreinum eða ákveðnum aldri nemenda. Ekki liggja fyrir gögn til að meta afdrif umbótaviðleitni í símenntun starfsmanna grunnskóla í Reykjavík á þessum árum, en rekja má ákveðna þróun símenntunarmála á fyrstu áratugum 21. aldarinnar.

Þegar líða tók frá flutningi reksturs og þjónustu við grunnskóla til sveitarfélaga jókst gagnrýni á að ábyrgð og utanumhald um starfsþróun kennara og skólastjórnenda í landinu sem heild væru veik. Ábyrgð og framkvæmd dreifðist á margar hendur: Samband íslenskra sveitarfélaga hafði tekið við umsjón *Endurmenntunarsjóðs grunnskóla* sem styrkti símenntunaraðila (fé af fjárlögum ríkisins) og *Námsleyfasjóðs* (hlutfall af launum, umfram umsamin laun); Kennarasambandið sá um *Verkefna- og námsstyrkjasjóð* (*Vonarsjóð*) til styrktar símenntun og starfsþróun (hlutfall af launum, umfram umsamin laun); og ríkið veitti fé úr *Sprotasjóði* (áður aðgreindir þróunarsjóðir leik-, grunn- og framhaldsskóla) til þróunar og nýbreytniverkefna með sérstökum áherslum ár hvert, auk sjóða einstakra sveitarfélaga. Málaflokkurinn þótti hafa verið á hrakhólum, fræðslutilboð handahófskennd og skortur á langtímamarkmiðum og yfirsýn (Mennta- og menningarmálaráðuneytið o.fl., 2012). Gagnrýnt hefur verið að litlar upplýsingar liggi fyrir um styrkveitingar úr Vonarsjóði og nýtingu þess endurmenntunartíma sem kennarar eiga að ráðstafa utan skipulegs starfsramma skóla (Ingvar Sigurgeirsson og Lilja M. Jónsdóttir, 2019).

Á árunum 2010 til 2019 voru teknar saman fjórar skýrslur með greiningu á stöðu starfsþróunar kennara og tillögum um úrbætur, en á þeim áratug var ekki að sjá að þær yrðu til þess að fyrirkomulagið tæki miklum breytingum. Menntamálaráðherra skipaði árið 2009 *Nefnd um endurskipulagningu endurmenntunar kennara* sem kortlagði stöðuna og lagði fram tillögur (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2010). Í kjölfarið var stofnuð *Samstarfsnefnd um símenntun/starfsþróun kennara* sem sex aðilar stóðu að og greindu meðal annars ýmsa þætti er tengdust málinu (Mennta- og menningarmálaráðuneytið o.fl., 2012). Ráðherra skipaði síðan í framhaldinu eða árið 2013 *Fagráð um símenntun og starfsþróun kennara* sem vera skyldi samráðsveitvangur fyrrnefndra aðila. Það lagði fram tillögur til úrbóta og stofnaði til upplýsingaveitu um fræðslutilboð (Fagráð um símenntun og starfsþróun kennara, 2016). *Samstarfsráð um starfsþróun kennara og skólastjórnenda* var síðan skipað af ráðherra til þriggja ára og var ætlað að fylgja eftir fyrirliggjandi tillögum, vera menntayfirvöldum til ráðgjafar og koma upp stöðkerfi fyrir starfsþróun kennara og skólastjórnenda. Það skilaði tillögum sínum til ráðherra árið 2019 (Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2019). Þessar ráðstafanir benda til að þörf og vilji hafi verið til breytinga á undanförunum áratug, en verkefnið reynt erfitt viðfangs. Mikilvægt skref var síðan stigið árið 2021, eða aldarfjórðungi eftir flutning grunnskólans, þegar helstu hagsmunaaðilar, það er mennta- og menningarmálaráðuneytið ásamt Menntamálastofnun, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Reykjavíkurborg, Kennarasambandi Íslands og fjórum háskólum (HÍ, HA, LHÍ og HR), undirrituðu samkomulag um vefsvæðið Menntamiðju. Það er samráðsveitvangur um skóla- og frístundastarf og starfsþróun fagstétta í menntakerfinu, þar sem meðal annars er miðlað upplýsingum um möguleika í starfsþróun og fyrirliggjandi sjóði (Menntamiðja, e.d.-a, e.d.-b). Þarna getur skapast yfirsýn og ákveðið samstarf og á þeim grunni verður ef til vill unnt að móta langtímamarkmið um símenntun og starfsþróun kennara og skólastjórnenda í landinu almennt – sem þótt hefur skorta.

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 einstökum skólum þar sem þróunarstarf og símenntun fléttast saman með óformlegum jafnt sem formlegum hætti (Anna Kristín Sigurðardóttir, 2021). Jafnframt aukast möguleikar á símenntun eða starfsþróun í ýmsu formi á netinu (Sólveig Jakobsdóttir o.fl., 2021).

Þróunin í Reykjavík hefur orðið sú að fjárstuðningur við starfsþróunarverkefni innan grunnskólanna er nú í upphafi þriðja áratugar 21. aldarinnar í stórum dráttum þrenns konar, auk tveggja sjóða sem einstakir kennarar geta sótt í (*Vonarsjóð* og *Námsleyfasjóð*). Í fyrsta lagi geta grunnskólar, einn og einn eða nokkrir saman, nú sótt um styrki í Sprotasjóð hjá ríkinu (sbr. hér að framan). Í öðru lagi eiga Reykjavíkurborg og einstakir skólar kost á að sækja um framlög úr Endurmenntunarsjóði grunnskóla hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga (sbr. hér að framan, fjárframlög frá ríkinu). Í þriðja lagi hefur borgin haldið áfram að veita styrki úr þróunarsjóði sem nú nefnist *Þróunar- og nýsköpunarsjóður Skóla- og frístundaráðs Reykjavíkur* (þróunarverkefni og starfsþróun) og tengist menntastefnu borgarinnar. Hann skiptist í tvo hluta, annars vegar eru styrkir til einstakra starfseininga, það er allra leikskóla, grunnskóla, frístundastarfs og skólahljómsveita í borginni samkvæmt umsókn (A-hluti) og hins vegar styrkir til stærri samstarfsverkefna (B-hluti). Forsenda styrkveitinga er að verkefni byggist á menntastefnu Reykjavíkur til 2030, *Látum draumana rætast*, og nú eiga skólarnir í Reykjavík kost á ráðgjöf við gerð umsókna í sjóði (Fríða Bjarney Jónsdóttir og Hjörtur Ágústsson, 2021; Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið, e.d., 2019b).

Skóla- og frístundasvið borgarinnar gerði árið 2019 samning við Menntavísindasvið Háskóla Íslands um framboð og framkvæmd þess á símenntunartilboðum fyrir kennara og annað starfsfólk skóla og frístundaheimila á vegum borgarinnar, ekki ósvipað því sem gert var árið 2003 (Háskóli Íslands, Menntavísindasvið, 2019). Hann felur annars vegar í sér samvinnu um þróun námskeiða, sem ýmist eru metin til háskólaeininga eða ekki, og hins vegar ráðgjöf og faglega leiðsögn á grundvelli núgildandi menntastefnu og er framkvæmdin undir stjórn verkefnastjóra sem er kostaður af Reykjavíkurborg en með starfsstöð á Menntavísindasviði. Jafnframt býður Skóla- og frístundasvið upp á margvísleg námskeið og fyrirlestra fyrir starfsfólk skólanna, sem óska má eftir að fá til dæmis á starfsdaga og starfsmannafundi (Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið, 2019a).

Segja má í stuttu máli að grunnskólarnir í Reykjavík stýri nú símenntunar- og þróunarverkefnum sínum með umsóknum um styrki í nokkra sjóði, sem stundum auglýsa eftir ákveðnum áherslum, eða panta efni sem boðið er upp á, í stað þess að fé til starfsþróunar sé hluti af fjárhagsramma skóla eins og lagt var upp með á því tímabili sem hér er til umfjöllunar (Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið, 2020b). Ekki er lengur sérstakur liður í fjárhagsramma skóla ætlaður til símenntunar (munnleg heimild, 2021). Áherslur í þessum efnum virðast því endurtaka sig að sumu leyti eða þróast í einhvers konar bylgjum eins og oft vill verða í menntaumbótum á ýmsum sviðum (sbr. Tyack og Cuban, 1995).

Samantekt um afdrif umbótaverkefna sem snertu innra starfið

Í fáum orðum sagt má halda því fram að stefnumörkunin um einstaklingsmiðað nám og skóla án aðgreiningar frá árunum 1996–2005 hafi náð ákveðinni fótfestu í umræðunni þótt hún hafi ekki raungerst nema að litlu leyti. Erfitt er að meta þróun í líðan, sjálfsmynd nemenda eða félagsfærni, en áherslur á þessa þætti lifa góðu lífi í stefnumörkun. Sum stefnumið hafa staðið í stað, ef svo má segja, eins og tengsl við nærsamfélagið, og öðrum hefur fram til þessa miðað fremur hægt, eins og nýting tölvutækninnar í námi og kennslu. Svo er að sjá að umfang list- og verkgreina hafi aukist við hvatningu til skóla um að verja viðbótarstundum vegna fjölgunar kennslustunda í yngstu árgöngunum til þessa greinasviðs. Tvískipt ráðgjöf til skóla frá tveimur sviðum borgarinnar virðist umdeild að einhverju marki. Möguleikar á símenntun skólafólks eru margvíslegir og fjölbreyttir, en skipulag og utnumhald í landinu almennt hefur lengi vel verið talið brotakennt. Að þessu

sögðu er vert hér í lokin að velta fyrir sér hvað einkennir farsæl umbótaverkefni opinberra aðila, að mati fræðimanna, og hvernig sú umbótaviðleitni sem hér er til umfjöllunar rímar við það.

Sjö leiðarstef um innleiðingu menntaumbóta og hindranir

Fræðimenn hafa leitast við að greina hvað hefur áhrif á eða einkennir farsælar menntaumbætur og jafnframt að skilja hindranir í vegi umbótaverkefna í menntamálum.

Leiðarstefin sjö

Anna Kristín Sigurðardóttir (2019) dró saman sjö leiðarstef sem talin eru einkenni á farsælum menntaumbótum samkvæmt nýlegum rannsóknarniðurstöðum (Fullan, 1982/2016; Hopkins o.fl., 2014; Robinson, 2018). Þau eru: a) áhersla á nám og kennslu; b) fagleg forysta, þekking og hæfni; c) aðstæðubundnar aðgerðir byggðar á hlutlægum upplýsingum; d) menntarannsóknir og nýting þeirra við ákvarðanatöku; e) samstarfsmiðuð nálgun og samvirkni; f) foreldrar og samfélag sem samstarfsaðilar; g) jöfnuður á öllum stigum. Áhugavert er að skoða menntaumbæturnar á fyrstu tíu árum grunnskólanna hjá Reykjavíkurborg í ljósi þessarar samantektar Önnu Kristínar sem gerð var um 20 árum eftir að stefna um aðgerðirnar var mótuð.

Ljóst er að vinnubrögð og áherslur við margar þeirra umbótamiðuðu aðgerða sem efnt var til á árunum 1996–2005 falla vel að leiðarstefjunum sjö. Áhersla var á nám og kennslu, með stefnunni um einstaklingsmiðuð nám og skóla án aðgreiningar, þar sem símenntun stjórnenda, kennara og annars starfsfólks skóla var ofarlega á dagskrá. Segja má að fagleg forysta hafi verið í brennidepli, sem kom fram í símenntunartækifærum og umræðu meðal skólastjórna, ekki síst um einstaklingsmiðuð nám. Á hinn bóginn var ef til vill ekki nægilega hugað að því að styrkja faglega þekkingu og hæfni kennara til að móta og styðja við innleiðingu á breyttum kennsluháttum í anda einstaklingsmiðaðs náms, þrátt fyrir fjölda námskeiða í þá veru.

Leitast var við að nýta upplýsingar og rannsóknir til stuðnings ákvarðanatöku. Það er í samræmi við tvö leiðarstefjanna, annars vegar um aðstæðubundnar aðgerðir byggðar á hlutlægum upplýsingum og hins vegar nýtingu menntarannsókna við ákvarðanatöku. Mikið frumkvöðlastarf var unnið við öflun hlutlegra upplýsinga og að byggja ákvarðanir á þeim í samstarfi við skólastjórna. Niðurstöður rannsókna voru hafðar að leiðarljósi við stefnumörkun og innleiðingu umbóta, en þá eins og nú hafa kennarar ekki haft tækifæri til að vera eins virkir þátttakendur í að gera rannsóknir eða nýta niðurstöður þeirra í daglegu starfi eins og æskilegt væri, líkt og Snædís Valsdóttir (2017) hefur bent á.

Áhersla var á samstarf um stefnumörkun og samvirkni, samanber leiðarstefið sem tekur til þess. Haldnir voru samráðsfundir vítt og breitt um kerfið með hagsmunaaðilum á hverju ári þar sem leitað var hugmynda og stuðlað að umræðum. Þó má ætla að kennarar almennt hafi ekki upplifað að þar hefðu þeir sterka rödd eða ættu hlutdeild í stefnunni (Börkur Hansen o.fl., 2004). Ljóst er að greina má viðleitni til samvirkni í aðgerðunum, það er að allar stefndu í sömu átt og þannig var samhengi milli þeirra (sjá nánari skilgreiningu í inngangi). Samvirkni milli stefnumiðanna má sjá í áherslunni á einstaklingsmiðuð nám þar sem það var með einhverjum hætti í brennidepli í öllum fimm áherslupáttum framtíðarsýnarinnar, svo sem um kennsluhætti, símenntun og kennsluráðgjöf; styrka stjórnun þar sem áhersla var á faglega forystu skólastjóra og millistjórna um þessa kennsluhætti; aukningu á mönnun skólanna með fjölbreyttum fagstéttum til að styðja við einstaklingsmiðun; og loks hönnun skólabygginga utan um einstaklingsmiðuð nám. Til viðbótar má nefna samvirkni milli ólíkra aðila sem komu að umbótaaðgerðunum, stjórnámálanna í fræðsluráði, starfsfólks Fræðslumiðstöðvar og starfsfólks á vettvangi, einkum skólastjóra, sem stefndu öll í sömu átt. Reyndar er ekki þar með sagt að þessi samvirkni hafi verið sett fram með skýrum hætti eða verið ljós í augum allra sem málið varðaði, en samráð, samræður og samstarf var í hávegum haft.

Markviss skref voru stigin í þá átt að líta á foreldra og samfélag sem samstarfsaðila, en tengsl við grenndarsamfélagið voru einn fimm áherslupátta framtíðarsýnarinnar til tíu ára. Stjórnendur í samtökum foreldra og foreldraráðin í skólunum voru virkir þátttakendur í stefnumótun, þegar starfsáætlun hvers árs var undirbúin og er það í samræmi við leiðarstefið. Þannig náði samstarfið til takmarkaðs fjölda foreldra eða samfélagsins utan skólanna. Einnig var lögð skýr áhersla á tengsl við íbúa og nærsamfélag í undirbúningsferli að hönnun skólabygginga. Loks er lokastefið um jöfnuð á öllum stigum. Áhersla á jöfnuð birtist skýrt í stefnu um skóla án aðgreiningar, einstaklingsmiðað nám og jöfnuð í umgjörð skólastarfs, svo sem um húsnæði, búnað og mannahald, auk nemendamiðaðra fjárveitinga í stað þess að úthluta fé miðað við bekki af ákveðinni stærð.

Segja má í stuttu máli að margt í innleiðingu þeirra umbóta sem farið var í fyrstu ár grunnskólans hjá Reykjavíkurborg hafi falið í sér margt af því sem fræðimenn telja einkenna farsælar menntaumbætur, en engu að síður urðu afdrif sumra þeirra að ná ekki fótfestu eða líða undir lok, að minnsta kosti í þeirri mynd sem lagt var upp með. Ýmsar hindranir voru greinilega ekki yfirstignar.

Hindranir á vegi menntaumbóta

Margar hindranir eru á vegi menntaumbóta eins og Jón Torfi Jónasson (2016) hefur bent á og á það einnig við um umbætur á öðrum sviðum (Senge, 1990). Í þessu sambandi má nefna að gamlar hefðir séu ráðandi, bæði í skipan kerfis og innra starfi, nýjar hugmyndir séu lengi að skjóta rótum í umræðu og sérstaklega í raunverulegri framkvæmd, og þær oft settar fram á óskýran hátt. Jón Torfi er sammála Önnu Kristínu Sigurðardóttur (2019) um nauðsyn þess að kennarar séu virkir þátttakendur í allri ákvarðanatöku um stefnu og framkvæmd. Margt bendir til að einmitt sá þáttur hafi ekki tekist nægilega vel hjá Reykjavíkurborg á þeim árum sem hér eru til umfjöllunar. Ekki reyndist nóg að sækja hugmyndir til kennaranna. Vel getur verið að metnaðarfullar hugmyndir þeirra og markmið sem byggðu á þeim hafi reynst flóknari og erfiðari en ætlað var og ekki verið sú samstaða um þær meðal kennara og vonir stóðu til. Annað er að kennararnir tóku ekki þátt í úrvinnsluferlinu frá hugmyndum til stefnumótunar eins og skólastjórnendur og töldu umbæturnar því ekki sínar. Ekki liggja heldur fyrir upplýsingar um hvernig umræðan um stefnu borgarinnar var innan skólanna, það er hvernig skólastjórnendur beittu sér, hvernig viðleitni þeirra var tekið eða túlkuð af kennurum og öðru starfsfólki og hvort eða hvernig hún var framkvæmd eða aðlöguð starfinu. Með öðrum orðum er átt við hvernig „keðjan“ frá stefnumörkun til náms nemenda hélt, varð hugsanlega brotkennd eða slitnaði jafnvel (sbr. Ärlestig og Johansson, 2020; Ball o.fl., 2012).

Rannsókn Guðrúnar Ragnarsdóttir (2018) á viðbrögðum stjórnenda og kennara framhaldsskóla við kröfum menntayfirvalda um breytingar varpar ljósi á þann vanda sem skólastjórnendur standa frammi fyrir í umbótavinnu. Hún leiddi meðal annars í ljós að stjórnendur höfðu áhuga á að koma í framkvæmd ýmsum breytingum í anda aðalnámskrár framhaldsskóla (Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2012a), en ekki var þar með sagt að sami áhugi væri meðal allra kennara. Ólík öfl voru að verki og starfsmenning mismunandi milli skóla, en einnig milli deilda eða sviða hvers skóla, sem skýrði að hluta að misvel gekk að útfæra og hrinda í framkvæmd boðuðum breytingum. Guðrún greindi viðbrögð mismunandi hópa samkvæmt flokkunarkerfi Colburn (2004). Það lýsir hversu vel eða illa gengur að útfæra stefnu og hrinda henni í framkvæmd. Flokkarnir eru: a) höfnun (nýjum hugmyndum hafnað); b) aftenging (yfirborðskennd og táknræn viðbrögð); c) samhliða virkni (sumar breytingar ná fram að ganga, en öðrum hafnað); d) aðlögun (hugmyndir túlkaðar og lagaðar að ríkjandi skilningi) og e) inngreyping (breytingar framkvæmdar). Lýsingar flestra stjórnenda í rannsókn Guðrúnar féllu undir samhliða virkni, en á hinn bóginn flokkuðust viðhorf flestra kennara undir höfnun viðkomandi breytinga sem námskráin boðaði. Stjórnendur bentu á að þeir kæmst ekki lengra en ráðandi menning innan skólans leyfði. Sambærileg öfl gætu hafa verið að verki í því umbótastarfi sem hér er til umfjöllunar. Mörgum kennurum hefur ef til vill ekki þótt það vera í verkahring sínum að sinna því umbótastarfi sem unnið var að í borginni (höfnun) eða þeir tóku mið af sumu en höfnuðu öðru (samhliða virkni). Skólastjórnendur höfðu

meiri áhuga en kennararnir, enda betur inni í því sem var á dagskrá (samhliða virkni eða aðlögun) og margir þeirra allir af vilja gerðir til að taka fullan þátt í umbótaaðgerðunum (inngreyping). Þannig voru skólarnir ef til vill ekki tilbúnir að bregðast við breytingum í umhverfinu sem reynt var að mæta með þessum umbótaverkefnum eða að ekki hafi ríkt einhugur um þau (Ball o.fl., 2012). Niðurstöður úr nýlegri rannsókn benda til að kennarar hafi fremur lagt sig fram í þróunar- og umbótastarfi þegar þeir áttu frumkvæði að því eða fannst þeir eiga hlutdeild í því á einhvern hátt. Ef hindranir komu upp var meiri viðleitni til að sigrast á þeim (Helga Sigríður Þórsdóttir og Anna Kristín Sigurðardóttir, 2020).

Samantekt – afdrif umbótaaðgerða – lærdómar af sögunni

Hvað má læra af þessari sögu? Í fáum orðum sagt má halda því fram að afdrif umbótamiðaðra aðgerða á tíu fyrstu árum grunnskólans hjá Reykjavíkurborg, 1996–2005, sem snertu umgjörð skólastarfs, hafi staðist nokkuð vel samkvæmt niðurstöðum rannsókna og öðrum upplýsingum. Hér er átt við breytta hönnun skólabygginga, einsetinn skóla, fjárhagslegt sjálfstæði grunnskólanna og mannauðsráðgjöf (ytri umgjörð), jafnt sem fjölgun starfsstétta innan skólanna, svo sem námsráðgjafa, stuðningsfulltrúa og millistjórnenda (innri umgjörð).

Annað á við um kennsluhættina. Draga má þá ályktun að stefnumörkunin um einstaklingsmiðað nám og samvinnu nemenda hafi orðið afdrifarík í orði en síður á borði, sem er vel þekkt stef í menntabreytingum. Kennsluhættir í anda einstaklingsmiðaðs náms voru ekki mjög algengir, þrátt fyrir að hugtakið sjálft hafi fengið útbreiðslu, meðal annars í stefnumótun annarra sveitarfélaga og nógildandi aðalnámskrá grunnskóla. Kannski er það eitt af skrefunum í langtímaþróun, því ekki má gleyma að þótt hugtakið hafi verið nýtt voru hugmyndirnar aldagamlar. Svipað má segja um skóla án aðgreiningar. Ekki ríkti samhljómur meðal kennara um merkingu hugtaksins, vantrú var ríkjandi á möguleikum á framkvæmd þessa stefnumiðs, en hugsuninni að baki var ekki andmælt. Niðurstöður um ýmsa þætti skólastarfsins í svonefndum teymiskennsluskólum voru athyglisverðar í samanburði við aðra skóla. Ekki liggja fyrir upplýsingar um hvernig hugmyndunum um einstaklingsmiðað nám var tekið í einstökum skólum, þær túlkaðar, fylgt eftir eða framkvæmdar.

Kall kennara eftir faglegri forystu vakti athygli. Sú hugsun að hlutverk skólastjóra sé að vera í faglegri forystu virtist orðin föst í sessi, meirihluti skólastjóra leit á það sem hlutverk sitt að hvetja og styðja þróun kennsluhátta, enda hafa fræðimenn lagt áherslu á kennslufræðilega forystu sem leið til að styðja við farsælar menntaumbætur. Ekki er hins vegar þar með sagt að þessi hugsun hafi raungerst þar sem kennarar kölluðu eftir frekari faglegri forystu í skólunum, sem gæti komið frá skólastjórum, faglegum verkefnastjórum, kennarahópum eða einstökum kennurum. Áherslan á millistjórnendur í skólunum beið hnekkir eftir hrúnið þegar fjárframlög drógust saman. Mikilvægi þeirra er þó greinilega ofarlega í hugum skólastjóra.

Sjálfsmynd nemenda og þættir tengdir henni eru enn í brennidepli og stöðugt kannaðir, en engu að síður erfitt að meta þróun í þeim efnum. Takmarkaðar upplýsingar eru fyrirbyggjandi um aðgerðir eða áhrif inngrípa til að styrkja þessa þætti, en ljóst að vilji er til að halda mikilvægi þeirra á lofti. Það sýna nýjustu áherslur í nógildandi aðalnámskrá grunnskóla frá 2011, stefnumörkun Reykjavíkurborgar til ársins 2030 og í nýrri menntastefnu fyrir Ísland til ársins 2030.

Tengsl skóla og nærsamfélags virtust laus í reipunum. Ljóst er að mikil samskipti voru milli kennara og foreldra um nám barna þeirra, en minna um samstarf þessara aðila um námið eða þátttöku foreldra í námi barna sinna.

Nýtingu nemenda á upplýsingatækni í daglegu starfi miðaði lengi vel hægt og mátti einkum rekja það til ófullnægjandi aðgengis að tölvubúnaði, fræðslu og ráðgjöf. Áhersla á að nýta viðbótarstundir við lengingu skóladagsins í list- og verkgreinar í yngstu árgöngunum raungerðist.

Á heildina litið benda niðurstöður þessa mats á afdrifum menntaumbóta frá tíu fyrstu árum grunnskóla hjá Reykjavíkurborg til að fylgt hafi verið meira og minna þeim leiðarstefjum sem fræðimenn telja að einkenni farsælar menntaumbætur. Til þeirra teljast áhersla á nám og kennslu og faglega forystu, ákvarðanir byggðar á hlutlægum upplýsingum og rannsóknum, víðtækt samstarf og samvirkni í aðgerðum og loks jöfnuður á öllum sviðum (Anna Kristín Sigurðardóttir, 2019). Engu að síður benda niðurstöðurnar til þess að aðgerðirnar hafi einnig borið sum þau einkenni sem fræðimenn hafa bent á að dragi úr áhrifum slíkra umbóta. Í fyrsta lagi virðist á þessu tímabili ekki hafi tekist að byggja upp tengsl og traust á milli kennara og fræðslufyrirvalda í viðleitninni til umbóta í kennsluháttum skóla – sem talinn er grunnur samhæfðra menntaumbóta (Anna Kristín Sigurðardóttir, 2019; Guðrún Ragnarsdóttir, 2018). Í öðru lagi liðu sumar aðgerðanna að öllum líkindum fyrir hefðir og íhaldssemi í kerfinu (Jón Torfi Jónasson, 2008c, 2016), svo sem tilraunir til áherslubreytinga í kennsluháttum og skipan símenntunar kennara. Í þriðja lagi hefur því verið haldið fram að sömu áherslur endurtaki sig, þannig sé litið á hugmyndir að nýbreytni sem nýjar og þær mæti andstöðu sem slíkar, þótt sambærilegar áherslur eigi sér langa sögu (Cuban, 1990; Tyack og Cuban, 1995). Það átti greinilega við um kennsluhættina. Loks gengu sumar aðgerðanna til baka og áttu sér því stuttan líftíma (Tyack og Cuban, 1995), svo sem móðurskólarnir og tilraunir til breytinga á skipan símenntunar kennara með því að veita símenntunarfé beint til einstakra skóla. Uppbygging þekkingarsamfélags á einum stað í stjórnkerfi borgarinnar, með sérhæfingu um ýmis svið grunnskólans, hefur nú vikið að hluta fyrir þverfaglegum áherslum á þjónustumiðstöðvum borgarhluta undir stjórn Velferðarsviðs borgarinnar. Þótt fræðimenn hafi dregið í efa langtímaáhrif umfangsmikilla umbótaverkefna sem stýrt er af yfirstjórn þá draga niðurstöður þessa mats engu að síður fram að margar umbætur frá þessum tíma lifa enn góðu lífi og margar nýjunganna náðu útbreiðslu út fyrir borgina. Þessa lærdóma má draga af sögunni sem hér hefur verið sögð.

Lokaorð

Markmið þessa rits er að draga upp mynd af umbótamiðuðum aðgerðum sem ráðist var í hjá Reykjavíkurborg fyrsta áratuginn eftir að sveitarfélögin tóku að fullu við rekstri og þjónustu við grunnskóla, eða árin 1996–2005, og síðan varpa ljósi á afdrif þeirra á vettvangi skólanna. Þannig er þess freistað að leggja mat á þróun eða afdrif samhæfðs langtímaumbótastarfs í tímans rás. Byggt er á tilvísunum í skráðar heimildir og minningum höfunda, auk þess sem umfjöllunin er að vissu marki sett í sögulegt og fræðilegt samhengi, meðal annars til að greina áhrif alþjóðlegra strauma. Tilgangurinn er að varðveita söguna við tímamót í skólasögunni og læra af henni. Til varð mynd af hvernig menntastefna sveitarfélags á ákveðnum tíma varð til, hvernig hún var innleidd og hver afdrif hennar urðu. Þetta er gert í þeirri trú að þekking á sögunni skipti miklu máli í umbótastarfi.

Þótt aðgerðirnar hafi á margan hátt verið umfangsmiklar og verkefnið stórt í sniðum verður að undirstrika að byggt var á traustum undirstöðum og oft farnar troðnar slóðir. Ekki var byrjað frá grunni, miklu fremur var um sigandi þróun að ræða í einstökum þáttum. Segja má að til viðbótar hafi verið beislaðir nýir straumar, eins og gerist á hverjum tíma, stundum farnar ótroðnar slóðir og jafnvel reynt á þolmörk hins hefðbundna. Pólítískar aðstæður á þessum tíma gáfu fræðslumálunum traustan grunn og ferskan andblæ. Þróunin heldur áfram, menntamálin eru og þurfa að vera í stöðugri þróun og sífellt verður unnið að umbótum. Nýjar aðstæður kalla á að við þeim sé brugðist og þá er mikilvægt að draga lærdóma af sögunni.

Unnið var af áhuga og eindrægni á mörgum sviðum að þróun og breytingum með yfirsýn og markmiðssetningu að leiðarljósi, ásamt hvatningu og stuðningi í daglegum störfum. Samvinnan og viljinn til að læra eitthvað nýtt var í anda lærdómssamfélags og í hugum þeirra sem tóku virkan þátt var þetta skemmtilegur tími.

Höfundar ritsins vona að þessi umfjöllun geti komið að notum við stefnumörkun opinberra aðila og innleiðingu stefnumiða. Jafnframt vonumst við til þess að hún verði hvatning til frekari rannsókna á stefnumótun í menntamálum, umbótaverkefnum í kjölfarið, áherslum þeirra, innleiðingu og

líftíma, en ekki síst túlkun þeirra og aðlögun í daglegu skólastarfi og áhrifum á líðan og árangur nemenda. Ýmis ytri þjóðfélagsleg áhrif hafa á síðari árum skapað nýjar aðstæður í skólum og skólastarfi, eins og ævinlega, og haft í för með sér nýjar áskoranir – sem áhugavert verður að takast á við og fylgja eftir með rannsóknum.

Educational improvement initiatives and their fate: The story of the first 10 years of compulsory education governed by the City of Reykjavík 1996–2005.

Policy-making and reform initiatives by public authorities, the state or municipalities to improve education are links in the development of schools and educational systems worldwide. However, comprehensive contemporary reports on the implementation of educational policy issues and analyses of their fate or impact are rare.

In this paper, the focus is on policy-making and initiatives for improvement in the municipality of Reykjavík, the capital of Iceland, at a current milestone in the country's history of education. In 1995 a new law regulating compulsory education (from age 6 to 15) was confirmed, including a switch of responsibility for the operation of schools from the state to the municipalities – in the spirit of decentralization.

The aim of this paper is; (a) to portray educational improvement projects within the compulsory system in Reykjavík, undertaken by the city during the first 10 years after the transfer, 1996–2005, including policy-making, policy preparation, and implementation as well as coherence within activities and among participants; and (b) to shed light on the fate of the improvement initiatives at the school sites, based on available research results and other information. Under investigation are five main areas of emphasis in the city's 10-year scenario for the schools: individualized and cooperative learning, inclusion, support of student self-image and social skills, school–community relations, and finally, school autonomy and equality in their operational context. Many ideas about educational change, especially as regards teaching and learning, are indeed rooted in century-old theories – for example, Dewey's and Key's – as well as in traditional Icelandic educational concerns (Dewey, 1916/1966; Key, 1902/1911; Loftur Guttormsson, 2008a, 2008b). Ideas and expectations concerning policy-making were collected every year, at meetings either with teachers and other staff in the 40 schools in the city or with representatives from different groups, including parents. School heads were involved at all stages. Professional and leadership development was part of each main emphasis. Quantitative and qualitative data were collected and analysed as a basis for policy-making.

Descriptions of the scope and organization of the field and the coverage of the reform initiatives are based on contemporary documents backed by references to the literature and international dialogue on education. As a benchmark for the evaluation of these initiatives, seven guidelines are presented that scholars have identified as characterizing successful educational improvements as summarized by Anna Kristín Sigurðardóttir (2019). These include a focus on teaching and learning; targeted actions based on reliable data; coherence and collaboration among leaders and practitioners characterizing all efforts; a focus on professional learning and leadership at all levels; policy, practice and professional learning informed by evidence; parents as active collaborators; and finally, a clear equity stance taken in policy and practice at all levels.

Research results, from the years following the period under investigation, indicate that improvements focusing on the external context of teaching and student learning, such as single-shift schools, changes in the design of school buildings and canteens in every school, have sustained the decisions taken. This also applies to school independence, including student-focused financing, human resource consulting and an increased

number of professionals in the schools such as school counsellors, middle managers, and paraprofessionals. Research results revealing the teachers' call for professional leadership, however, point to less progress than expected. The realization of individualized and cooperative learning and inclusion seemed to be by precept rather than occurring in practice. Despite widespread cooperation and comprehensive support through professional development and consulting, anticipated teaching approaches have not taken root in daily school practices, although the concepts of individualized learning and inclusion are widespread in educational discussion in Iceland. These results support theories on the repetition of initiatives for change and general conservatism in the system (Jón Torfi Jónasson, 2016; Tyack and Cuban, 1995). School–community relations also seemed to be weakly organized. Student self-image and related issues are still in focus in educational policy-making and repeatedly studied, but it is difficult to evaluate their development. The educational policy and improvement initiatives undertaken in the period of discussion in the city of Reykjavík, seem, indeed, to be to some extent characterized by the above-mentioned guidelines which, as scholars have presumed, distinguish successful educational improvements. They include policy and targeted actions informed by evidence, a focus on teaching and learning strategies, professional leadership, equity in the external context of the schools, cooperation between school leaders and district administration, a focus on professional development, parental involvement and coherence among focal issues. However, the results revealed the difficulties in interrelating practitioners at the school sites and the school district administration and there is no evidence available on how the policy was interpreted within the schools.

It is to be hoped that this study of a past period will help us to understand more explicitly the process of educational policy-making and implementation today, and how educational policy may evolve in future.

Keywords: compulsory schools, policy, educational improvement, decentralization, educational evaluation

Um höfunda

Anna Kristín Sigurðardóttir (aks@hi.is) er prófessor við Menntavísindasvið Háskóla Íslands og ábyrgðarmaður Rannsóknarstofu um þróun skólastarfs. Hún lauk doktorsprófi frá Háskólanum í Exeter 2006 á sviði skólaþróunar og forystu. Rannsóknarsvið hennar tengjast menntaumbótum, lærdómssamfélagi og námsumhverfi skóla í tengslum við nám og kennslu. Anna Kristín hefur unnið við kennslu og ráðgjöf og var á árunum 1996–2007 deildarstjóri kennsludeildar á Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, aðstoðarmaður fræðslustjóra og síðar skrifstofustjóri skólaskrifstofu Menntasviðs Reykjavíkurborgar.

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

Guðbjörg Andrea Jónsdóttir (gudbjorg@hi.is) er forstöðumaður Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands. Hún lauk doktorsprófi í félagslegri sálfræði frá London School of Economics árið 2004. Guðbjörg var forstöðumaður þróunarsviðs Fræðslumiðstöðvar Reykjavíkur á árunum 1996–2004. Rannsóknir hennar hafa einkum verið á sviði aðferðafræði spurningalistakannana en hún hefur stýrt fjölmörgum rannsóknum á sviði lífsgilda og viðhorfa, kynja- og launajafnréttis, starfsánægju, ánægju nemenda með nám á ýmsum skólastigum, námsárangurs og brotthvarfs úr skóla.

Ingunn Gísladóttir (ingunn.gisladdottir@gmail.com) var deildarstjóri launadeildar og síðan starfsmannastjóri Fræðslumiðstöðvar Reykjavíkur 1996–2005, en eftir það starfsmannastjóri Leikskólasviðs Reykjavíkurborgar í sex ár. Hún var varaformaður samninganefndar Reykjavíkurborgar 2005–2011 og tók þátt í gerð kjarasamninga við aðildarfélög Kennarasambands Íslands 2005–2011 fyrir hönd Sambands íslenskra sveitarfélaga. Ingunn var áður kennari í grunn- og húsmæðraskóla. Hún starfaði auk þess á Fræðsluskrifstofu Norðurlands vestra, var verslunarstjóri um tíma og rak gistiheimili. Hún lauk prófi frá Kennaraskóla Íslands 1971.

Steinunn Stefánsdóttir (steinunnhelgustef@gmail.com) er sjálfstætt starfandi þýðandi, blaðamaður og yfirlesari en hefur áður starfað sem framhaldsskólakennari, blaðamaður, ritstjóri og landvörður. Hún lauk BA-prófi í almennum málvísindum og íslensku frá Háskóla Íslands ásamt námi til kennsluréttinda og stundar nú MA-nám í þýðingafræði. Steinunn var skrifstofustjóri á almennri skrifstofu Fræðslumiðstöðvar Reykjavíkur og upplýsingafulltrúi málaflokksins 1996–2000.

About the authors

Anna Kristín Sigurðardóttir (aks@hi.is) is a professor at the University of Iceland, School of Education and head of the Research Centre in Educational Development. She holds a PhD from the University of Exeter UK in school development and leadership. Her research interests include educational improvements, professional learning community, and the role of school physical environment. She has been a teacher and consultant. Between 1996 and 2007 she had different leadership roles concerning school improvements in Reykjavík City.

Gerður G. Óskarsdóttir (gerdurgo@simnet.is) is a researcher in education. She has been a teacher and manager at all school levels from elementary to university, has served as consultant to a Minister of Education, and was Reykjavík City Director of Education 1996–2006. She completed her PhD from the University of California at Berkeley, USA, in educational administration (1994). Her research includes school-to-work relations, skill requirements, dropouts, school transitions, and teaching approaches.

Guðbjörg Andrea Jónsdóttir (gudbjorg@hi.is) is Director of the Social Science Research Institute at the University of Iceland. She graduated with a PhD in social psychology from the London School of Economics (2004). Guðbjörg was Director of R&D at the Reykjavík City School Administration 1996–2004. Her research is in survey methodology and she has supervised numerous research projects on attitudes and values, pay equity, job satisfaction, student satisfaction, and school drop-out.

Ingunn Gísladóttir (ingunn.gisladdottir@gmail.com) was Department Head of the Payroll Office and later Human Resource Manager at the Reykjavík City School Administration 1996–2005 and after that at the City Preschool System (ages 2–5). She served as Vice-chairperson of the city's Wage Negotiating Committee, involving contracts with teachers. She completed her teacher education at the Icelandic Teachers College and has had a career as a teacher, consultant, store manager and guesthouse owner.

Steinunn Stefánsdóttir (steinunnhelgustef@gmail.com) is a freelance translator, journalist and editor. She has also been a secondary school teacher, journalist, editor of a newspaper, and ranger within an Icelandic National Park. She completed her BA degree in linguistics and Icelandic at the University of Iceland. She was Public Relations Officer at the Reykjavík City School Administration between 1996 and 2000.

Heimildir

- Aðalbjörg Dís Guðjónsdóttir, Ásgeir Björgvinsson og Guðrún Edda Bentsdóttir. (2018). *Talnalykill 2017. Niðurstöður úr stærðfræðiskimun í 3. bekk í grunnskólum Reykjavíkur, apríl 2018*. Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið. https://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_utgefid_efni/talnalykill2017_0.pdf
- Alþingi. (1994–1995, 118. löggjafarþing). Öll erindi í 126. máli: Grunnskóli (heildarlöggjöf). Erindi og um-sagnir. <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/erindi/?ltg=118&mn=126>
- Alþingi. (2020–2021, 131. löggjafarþing). Tillaga til þingsályktunar um menntastefnu fyrir árin 2020–2030. Frá mennta- og menningarmálaráðherra. <https://www.althingi.is/altext/151/s/0310.html>
- Amalía Björnsdóttir og Kristín Jónsdóttir. (2014). III. Viðhorf nemenda, foreldra og starfsmanna skóla. Í Gerður G. Óskarsdóttir (ritstjóri), *Starfshættir í grunnskólum við upphaf 21. aldar* (bls. 29–56). Háskólaútgáfan.
- Anna Ingeborg Pétursdóttir, Anna Kristín Sigurðardóttir, Arthur Morthens, Auður Hrólfsdóttir, Eyrún Ísfold Gísladóttir, Gerður G. Óskarsdóttir, Guðbjörg Andrea Jónsdóttir og Guðný Bergþóra Tryggvadóttir. (2000). *Sérkennsla í grunnskólum Reykjavíkur: Könnun á fjölda nemenda, ástæðum og framkvæmd*. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur.
- Anna Kristinsdóttir. (2014). *Hvað kallar á breytingar á opinberum kerfum? Stjórnkerfisbreytingar Reykjavíkurborgar árin 1994 til 2010* [MPA-ritgerð, Háskóli Íslands, Reykjavík]. <http://hdl.handle.net/1946/17708>
- Anna Kristín Sigurðardóttir (ritstjóri). (2005). Að læra og lifa í lýðræði. Námsferð skólustjóra í Reykjavík til Berlínar í Þýskalandi 27. mars – 4. apríl 2004. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur.
- Anna Kristín Sigurðardóttir. (2007). Þróun einstaklingsmiðaðs náms í grunnskólum Reykjavíkur. *Netla – Vefritmarit um upplendi og menntun*. <http://netla.hi.is/arsrit-2007/>
- Anna Kristín Sigurðardóttir. (2014). IV. Skólabyggingar og námsumhverfi. Í Gerður G. Óskarsdóttir (ritstjóri), *Starfshættir í grunnskólum við upphaf 21. aldar* (bls. 57–83). Háskólaútgáfan.
- Anna Kristín Sigurðardóttir. (2019). PISA – Hvað svo? Nokkur leiðarstef um innleiðingu menntaumbóta. Sérrit Netlu 2019 – Alþjóðlegar menntakannanir. <https://doi.org/10.24270/serritnetla.2019.42>
- Anna Kristín Sigurðardóttir. (2021). Kennsla sem praktískt, tæknilegt eða faglegt viðfangsefni. Áherslur og leiðir í starfsþróun kennara. *Skólaþræðir*. Tímarit Samtaka áhugafólks um skólaþróun. https://skolathraedir.is/2021/04/07/kennsla-sem-praktiskt-taeknilegt-eda-faglegt-vidfangsefni/?fbclid=IwAR2vCH6liY7GWt-Vgi0mfbdlgMBjonfWihntniXyBKnnNvStlw08_GswiYzqcw
- Anna Kristín Sigurðardóttir og Torfi Hjartarson. (2016). The idea and reality of an innovative school. From inventive design to established practice in a new school building. *Improving schools*, 19(1), 62–79. <https://doi.org/10.1177/1365480215612173>
- Anna Kristín Sigurðardóttir og Torfi Hjartarson. (2018). Design features of Icelandic school buildings: How do they reflect changes in educational governance and daily school practice? Í I. Grosvenor and L. Rosén Rasmussen (ritstjórar), *Making education: Material school design and educational governance* (bls. 71–91). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-97019-6_4
- Anna Margrét Ólafsdóttir og Sara Björg Ólafsdóttir. (2009). *Skýrsla starfshóps um listgreinakennslu í grunnskólum Reykjavíkur*. Menntasvið Reykjavíkur. https://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_utgefid_efni/listgreinafr_sla_-_sk_rsla.pdf
- Armstrong, J. og Anthes, K. (2001). How data can help: Putting information to work to raise student achievement. *American School Board Journal*, 188(11), 38–41.
- Ársæll Arnarsson. (2019). Depurð meðal skólabarna á Íslandi. Sérrit Netlu 2019 – Alþjóðlegar menntakannanir. http://netla.hi.is/serrit/2019/altjodlegar_menntakannanir/01.pdf
- Ásgeir Björgvinsson og Guðrún Edda Bentsdóttir. (2017). *Lesskimun 2017. Niðurstöður úr lesskimun í 2. bekk í grunnskólum Reykjavíkur vorið 2017*. Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið. https://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_utgefid_efni/lesskimun2017.pdf
- Áslaug Brynjólfssdóttir. (2001a). *Foreldrahandbókin. Upplýsingar fyrir foreldra barna í grunnskólum Reykjavíkur*. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur.
- Áslaug Brynjólfssdóttir. (2001b, 2. október). Hvert einasta barn er sérstakt. Áslaug Brynjólfssdóttir lítur um öxl. *Reykjavíkurskólar*, 2.

- Árlestig, H. og Johansson, O. (ritstjórar). (2020). *Educational authorities and the schools. Organisation and impact in 20 states*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-38759-4>
- Ball, S. J., Maguire, M. og Braun, A. (2012). *How schools do policy: Policy enactments in secondary schools*. Routledge.
- Bamford, A. (2011). *List- og menningarfræðsla á Íslandi*. Mennta- og menningarmálaráðuneytið.
- Berglind Rós Magnúsdóttir. (2017). Skóli án aðgreiningar – Átakapólar, ráðandi straumar og stefnur innan rannsóknarsviðsins. Í Dóra S. Bjarnason, Hermína Gunnþórsdóttir og Ólafur Páll Jónsson (ritstjórar), *Skóli margbreytileikans: Menntun og manngildi í kjölfar Salamanca* (bls. 67–94). Háskólaútgáfan.
- Birgir Björn Sigurjónsson. (2001). Kjarasamningur við grunnskólakennara. *Sveitarstjórnarmál*, 61(1), 18–24. <https://timarit.is/page/5996603?iabr=on>
- Birna Sigurjónsdóttir. (2010). Heildarmat í grunnskólum Reykjavíkur 2007–2010. *Netla – Vef tímarit um uppeldi og menntun*. <https://skemman.is/handle/1946/13797>
- Birna Sigurjónsdóttir, Gerður G. Óskarsdóttir, Guðbjörg Andrea Jónsdóttir og Ólafur Magnússon. (2002). *Niðurstöður lesskíminnar í 2. bekk í grunnskólum Reykjavíkur vorið 2002*. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur.
- Björk Ólafsdóttir. (2016). Tilurð og þróun ytra mats á Íslandi frá 1991 til 2016. *Netla – Vef tímarit um uppeldi og menntun*. http://netla.hi.is/greinar/2016/ryn/14_ryn_arsrit_2016.pdf
- Borgarholtskóli. (e.d.). Námsframboð. <https://www.bhs.is/namid/brautir/>
- Borgarstjórn. (1996, 19. des.). *Fundargerð, 9. mál, fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar; síðari umræða*. Skjalasafn Ráðhúss Reykjavíkur.
- Borgarstjórn. (1999, 15. apríl). *Fundargerð. Utan dagskrár*. Skjalasafn Ráðhúss Reykjavíkur.
- Borgarstjórn. (2002, 21. nóv.). *Fundargerð. Framlögð tillaga minnihluta*. Skjalasafn Ráðhúss Reykjavíkur.
- Borgarverkfræðingurinn í Reykjavík, byggingadeild. (1997). *Fimm ára áætlun um einsetningu grunnskóla Reykjavíkur*.
- Boylan, M. og Demack, S. (2018). Innovation, evaluation design and typologies of professional learning. *Educational Research*, 60(3), 336–356. <https://doi.org/10.1080/00131881.2018.1493352>
- Brúarskóli. (e.d.). Starfstöðvar [lýsing á starfstöðvum á heimasíðu]. <https://bruarskoli.is/skolinn/starfstodvar/>
- Bryndís Ásta Böðvardsdóttir. (2010). *Mentor í grunnskólum. Þróun og innleiðing Námsframvindu, nýrrar einingar til að efla faglegt starfkennara* [M.Ed.-ritgerð, Háskóli Íslands, Reykjavík]. <http://hdl.handle.net/1946/7821>
- Börkur Hansen. (2013). Forysta og skólastarf. Í Rúnar Sigþórsson, Rósa Eggertsdóttir og Guðmundur Heiðar Frimannsson (ritstjórar), *Fagmennska í skólastarfi* (bls. 77–93). Háskólaútgáfan.
- Börkur Hansen og Ólafur H. Jóhannsson. (2010). *Allt í öllu. Hlutverk fræðslustjóra 1975–1996*. Háskólaútgáfan.
- Börkur Hansen, Ólafur H. Jóhannsson og Steinunn Helga Lárusdóttir. (2004). Yfirfærsla grunnskólans til sveitarfélaga. Valddreifing eða miðstýring? *Netla – Vef tímarit um uppeldi og menntun*. <http://netla.hi.is/arsrit-2004/>
- Börkur Hansen og Steinunn Helga Lárusdóttir. (2014). V. Stjórnun og skipulag. Í Gerður G. Óskarsdóttir (ritstjóri), *Starfshættir í grunnskólum við upphaf 21. aldar* (bls. 87–112). Háskólaútgáfan.
- Börkur Hansen og Steinunn Helga Lárusdóttir. (2016). Störf deildarstjóra í grunnskólum – verkefni og áherslur. *Netla – Vef tímarit um uppeldi og menntun*. http://netla.hi.is/greinar/2016/ryn/06_ryn_arsrit_2016
- Colburn, C. E. (2004). Beyond decoupling: Rethinking the relationship between the institutional environment and the classroom. *Sociology of Education*, 77(3), 211–244.
- Collins, J. og Porras, J. I. (1994). *Built to last: Successful habits of visionary companies*. Harper Business.
- Cooper, A., Levin, B. og Campbell, C. (2009). The growing (but still limited) importance of evidence in education policy and practice. *Journal of Educational Change*, 10, 159–171. <https://doi.org/10.1007/s10833-009-9107-0>
- Cuban, L. (1990). Reforming again, again, and again. *Educational Research*, 19(1), 3–13.
- Dewey, J. (1966). *Democracy and education. An introduction to the philosophy of education*. The Free Press (frumútgáfa 1916).
- Dóra Margrét Sigurðardóttir og Guðrún Ragnarsdóttir. (2020). Fagleg forysta eða stjórnun í erli dagsins: Hlutverk og staða aðstoðarskólustjóra í grunnskólum Reykjavíkur. *Tímarit um uppeldi og menntun*, 29(2), 91–112. <https://doi.org/10.24270/tuuom.2020.29.5>

- Elín G. Ólafsdóttir (ritstjóri). (1998). „*Heimskt er heimaalið barn*“. *Kynnisferð skólastjóra í Reykjavík til Singapúr með viðkomu í Kúala Lúmpúr*. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur.
- Elín G. Ólafsdóttir. (2000a). *Aðgát skal höfð í nærveru sálar. Skóli án aðgreiningar í New Brunswick, Kanada. Námsferð skólastjóra, fulltrúa fræðsluráðs og Fræðslumiðstöðvar Reykjavíkur til New Brunswick í Kanada dagana 10.–17. apríl 2000*. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur.
- Elín G. Ólafsdóttir (umsjón). (2000b). *Af gnægtabrunni lista. Menningarár í Reykjavík 2000. Yfirlit yfir vinnu nemenda með listamönnum í grunnskólum Reykjavíkur og menningar- og listaviðburðir fyrir börn og unglinga*. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur.
- Epstein, J. L. (2001). *School, family, and community partnerships. Preparing educators and improving schools*. Westview Press.
- Fagráð um símenntun og starfsþróun kennara. (2016). *Fagráð um símenntun og starfsþróun kennara. Skýrsla til mennta- og menningarmálaráðherra*. <https://starfsthrounkennara.is/skyrslur/>
- Fasteignastofa Reykjavíkur og Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. (2002). *Einsetning grunnskóla Reykjavíkur 1994–2002. Sögulegt yfirlit*.
- Fasteignastofa Reykjavíkur og Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. (2004). *Húsnæði grunnskóla Reykjavíkur. Greining á þörf fyrir byggingar og endurbætur*.
- Feldman, J. og Tung, R. (2001). Using data-based inquiry and decision making to improve instruction. *ERS Spectrum*, 19, 10–19.
- Fjármagn í steinsteypu eða innra starf skólanna? (1999, 16. apríl). *Morgunblaðið*, bls. 41. <https://timarit.is/page/1932587?iabr=on#page/n39/mode/2up>
- Fjármálaráðuneytið. (1993). Umbætur og nýskipan í ríkisrekstri.
- Friðrik Ó. Friðriksson og Gunnar E. Kvaran. (2005). „Skólabyggingar sem svara kröfum nýrra tíma.“ Viðtal við Gerði G. Óskarsdóttur sviðsstjóra menntasviðs Reykjavíkurborgar. *AT – Tímarit Arkitektafélags Íslands og Félags íslenskra langlagsarkitekta*, (2), 22–27.
- Friða Bjarney Jónsdóttir og Hjörtur Ágústsson. (2021). Þróun og nýsköpun í skóla- og frístundastarfi Reykjavíkurborgar. *Skólapræðir. Tímarit Samtaka áhugasamra um skólapróun*. <https://skolathraedir.is/2021/01/20/throun-og-nyskopun-i-skola-og-fristundastarfi-reykjavikurborgar/>
- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. (1997a). *Orð eru til alls fyrst. Niðurstöður hugarflugsfunda um markmið og áherslur skólastarfs í grunnskólum Reykjavíkur með fræðsluráði Reykjavíkur, skólastjórum, kennararáðum, foreldraráðum og starfsfólki á Fræðslumiðstöð*.
- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. (1997b). *Starfsáætlun Fræðslumiðstöðvar Reykjavíkur 1997*.
- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. [1998a]. *Ársskýrsla fræðslumála í Reykjavík 1997*.
- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. (1998b). *Minnisstæð eru margtöluð orð. Niðurstöður funda um markmið og áherslur skólastarfs í grunnskólum Reykjavíkur með fræðsluráði Reykjavíkur, skólastjórum, kennararáðum, foreldraráðum og starfsfólki á Fræðslumiðstöð*.
- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. (1998c). *Mötuneytiseldhús fyrir skólamáltíðir nemenda í grunnskólum Reykjavíkur. Þarfagreining og tillögur*.
- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. (1998d). *Starfsáætlun Fræðslumiðstöðvar Reykjavíkur 1998*.
- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. [1999a]. *Ársskýrsla fræðslumála í Reykjavík 1998*.
- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. (1999b). *Framtíðarskólinn. Reykjavíkurskólar*, 3(1), 3–23.
- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. (1999c). *Starfsáætlun Fræðslumiðstöðvar Reykjavíkur 1999*.
- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. [2000a]. *Ársskýrsla fræðslumála í Reykjavík 1999*.
- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. (2000b). *Starfsáætlun fræðslumála í Reykjavík 2000*.
- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. (2000c). *Státum af góðu starfi í grunnskólum Reykjavíkur: Frá heimsóknum fræðslustjórans í Reykjavík á kennarafundi í grunnskólum Reykjavíkur 1998–1999*.
- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. (2000d). *Stefna fræðsluráðs Reykjavíkur í tölvumálum grunnskóla*.
- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. (2000e). *Stefna í málefnum barna með íslensku sem annað tungumál í grunnskólum Reykjavíkur*.

- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. (2001a). *Áherslur fræðsluráðs Reykjavíkur og Fræðslumiðstöðvar um grunnskóla-byggingar*.
- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. [2001b]. *Ársskýrsla fræðslumála í Reykjavík 2000*.
- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. (2001c). *Starfsáætlun fræðslumála í Reykjavík 2001*.
- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. [2002a]. *Ársskýrsla fræðslumála í Reykjavík 2001*.
- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. (2002b). *Starfsáætlun fræðslumála í Reykjavík 2002*.
- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. [2003a]. *Ársskýrsla fræðslumála í Reykjavík 2002*.
- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. (2003b). *Starfsáætlun fræðslumála í Reykjavík 2003. Stefna Reykjavíkurborgar í fræðslumálum*.
- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. (2004a). *Ársskýrsla fræðslumála í Reykjavík 2003*.
- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. (2004b). *Starfsáætlun fræðslumála í Reykjavík 2004. Stefna Reykjavíkurborgar í fræðslumálum*.
- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur [Menntasvið Reykjavíkurborgar]. (2005a). *Ársskýrsla fræðslumála í Reykjavík 2004*.
- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. (2005b). *Starfsáætlun fræðslumála í Reykjavík 2005. Stefna Reykjavíkurborgar í fræðslumálum*.
- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur og Byggingadeild borgarverkfræðings. (1999). „Leitin að fjórða veggnum.“ *Kynnisferð bygginga- og skólamanna frá Reykjavíkurborg til Minnesota 3.–8. nóvember 1999*.
- Fullan, M. (2001). *Leading in a culture of change*. Jossey-Bass.
- Fullan, M. (2016). *The NEW meaning of educational change* (5. útgáfa). Teachers College Press (frumútgáfa 1982).
- Fullan, M., Bertani, A. og Quinn, J. (2004). New lessons for districtwide reform. *Educational Leadership*, 61(7), 42–46.
- Fullan, M. og Quinn, J. (2016). *Coherence. The right drivers in action for schools, districts, and systems*. Corwin.
- Gallup [fyrir Fræðslumiðstöð Reykjavíkur]. (2002). *Vinnustaðagreining 2002 – Könnun á starfsánægju og viðhorfum starfsmanna Fræðslumiðstöðvar og Grunnskóla Reykjavíkur*. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur.
- Gallup [fyrir Fræðslumiðstöð Reykjavíkur]. (2004). *Viðhorf foreldra til grunnskóla Reykjavíkur*. https://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_utgefid_efni/foreldrakonnungrunnskola.2004_0.pdf
- Gallup [fyrir Fræðslumiðstöð Reykjavíkur]. (2005). *Tölvunotkun í grunnskólum*. https://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_utgefid_efni/tolvunotkun.pdf
- Garðabær. (2014). *Leikskólar, grunnskólar og tónlistarskólar. Skólastefna Garðabæjar. Metnaður, virðing, sköpun, gleði*.
- Gerður G. Óskarsdóttir. (1999). *Mat á skólastarfi, hvað og hvernig?* Fræðslumiðstöð Reykjavíkur.
- Gerður G. Óskarsdóttir. (2001). *Lýsing á undirbúningsferli hönnunar frá hinu almenna til hins sérstæða. Design down process*. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur.
- Gerður G. Óskarsdóttir. (2003). *Skólastarf á nýrri öld*. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur.
- Gerður G. Óskarsdóttir (ritstjóri). (2004). *Leiðarvísir um þáttökunám (service learning). Frásagnir úr námsferð fræðslustjóra með skólastjórum í Reykjavík, starfsmönnum Fræðslumiðstöðvar og fulltrúum úr fræðsluráði á ráðstefnu og í skólabeimsóknir í Minnesota, Bandaríkjunum 23.–30. apríl 2003*. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur.
- Gerður G. Óskarsdóttir. (2005). *Horft um öxl – Fræðsluráð Reykjavíkur sem starfaði frá ágúst 1996 til desember 2004 og Fræðslumiðstöð Reykjavíkur sem starfaði frá ágúst 1996 til maí 2005*. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur.
- Gerður G. Óskarsdóttir. (2006). Frá bekkjarmiðaðri kennslu til einstaklingsmiðaðs náms. *Uppeldi, tímarit um börn og fleira fólki*, 18(5), 56–58.
- Gerður G. Óskarsdóttir. (2012). *Skil skólastiga. Frá leikskóla til grunnskóla og grunnskóla til framhaldsskóla*. Háskólaútgáfan og Skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar.
- Gerður G. Óskarsdóttir. (2014a). IX. Tengsl skóla og grenndarsamfélags – Útinám. Í Gerður G. Óskarsdóttir (ritstjóri), *Starfshættir í grunnskólum við upphaf 21. aldar* (bls. 217–237). Háskólaútgáfan.
- Gerður G. Óskarsdóttir (ritstjóri). (2014b). *Starfshættir í grunnskólum við upphaf 21. aldar*. Háskólaútgáfan.

- Gerður G. Óskarsdóttir. (2021). Ráðuneytismaður af lífi og sál: Stefnumörkun menntamálaráðuneytisins um grunnskólann í 35 ár – 1985 til 2020. Guðni Olgeirsson í viðtali við Gerði G. Óskarsdóttur. *Skólaþæðir. Tímarit Samtaka áhugafólks um skólaþróun*. <https://skolathraedir.is/2021/01/29/raduneytismaður-af-li-fi-og-sal-stefnumorkun-menntamalaraduneytis-um-grunnskolan-i-35-ar-1985-til-2020/>
- Gerður G. Óskarsdóttir, Amalía Björnsdóttir, Anna Kristín Sigurðardóttir, Börkur Hansen, Ingvar Sigurgeirsson, Kristín Jónsdóttir, Rúnar Sigbórsson og Sólveig Jakobsdóttir. (2014a). XII. Starfshættir í grunnskólum: Meginniðurstöður og umræða. Í Gerður G. Óskarsdóttir (ritstjóri), *Starfshættir í grunnskólum við upphaf 21. aldar* (bls. 323–347). Háskólaútgáfan.
- Gerður G. Óskarsdóttir, Guðbjörg Daníelsdóttir og Hildur Björk Svavarsdóttir. (1998). *Rannsókn á fernikröfum starfa. Greining á starfi: Skólalíði*. Sammennt, samstarfsnefnd atvinnulífs og skóla.
- Gerður G. Óskarsdóttir og Hildur Björk Svavarsdóttir. (1998). *Rannsókn á fernikröfum starfa. Greining á starfi: Stuðningsfulltrúi í grunnskóla. Unnið fyrir Fræðslumiðstöð Reykjavíkur*. Sammennt, samstarfsnefnd atvinnulífs og skóla.
- Gerður G. Óskarsdóttir, Kristín Á. Ólafsdóttir, Brynjar Ólafsson, Helga Rut Guðmundsdóttir, Ingibjörg Kaldalóns, Ragnheiður Júníusdóttir, Rósa Kristín Júlíusdóttir og Sigrún Guðmundsdóttir. (2014b). X. List- og verkgreinar. Í Gerður G. Óskarsdóttir (ritstjóri), *Starfshættir í grunnskólum við upphaf 21. aldar* (bls. 241–275). Háskólaútgáfan.
- Glickman, C. D., Gordon, S. P. og Ross-Gordon, J. M. (2001). *SuperVision and instructional leadership: A developmental approach* (6. útgáfa). Allyn og Bacon; Longman Publishing.
- Goodlad, J. (2004). *Education for everyone – education in a democracy* [aðalfyrirlestur á 136. ráðstefnu American Association of School Administrators, haldin í San Francisco, Kaliforníu 19.–22. febrúar 2004].
- Gretar L. Marinósson og Dóra S. Bjarnason. (2017). Þróun skóla margbreytileikans í kjölfar Salamanca-yfirlýsingarinnar. Í Dóra S. Bjarnason, Hermína Gunnþórsdóttir og Ólafur Páll Jónsson (ritstjórar), *Skóli margbreytileikans: Menntun og mannildi í kjölfar Salamanca* (bls. 11–39). Háskólaútgáfan.
- Grunnskólar Reykjavíkur. (2019). *Grunnskólar Reykjavíkur, nemendafjöldi skólaárið 2019–2020*. https://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_utgefid_efni/f_3_nemendafjoldi-2019.pdf
- Guðbjörg Vilhjálmisdóttir. (2016). „Ég kom að gjörsamlega auðu borði“: Saga náms- og starfsráðgjafar á Íslandi frá árdögum til adlamóta. *Tímarit um uppeldi og menntun*, 25(1), 109–127.
- Guðjón Friðriksson. (1998). Miðbæjarskólinn 100 ára. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur.
- Guðmundur Ó. Ásmundsson, Börkur Hansen og Ólafur H. Jóhannsson. (2008). Stjórnskipulag grunnskóla. Hugmyndir skólafnnda um völd sín og áhrif. *Netla – Vefritímarit um uppeldi og menntun*. <https://netla.hi.is/ararit-2008/>
- Guðmundur Þór Ásmundsson (ritstjóri). (2004). *Fjölmennning í finnskum grunnskólum. Námsferð skólustjóra í Reykjavík til Helsinki í Finnlandi 6.–14. apríl 2002*. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur.
- Guðný Bergþóra Tryggvadóttir og Guðbjörg Andrea Jónsdóttir. (2004). *Könnun á líðan nemenda í 5.–7. bekk í grunnskólum Reykjavíkur*. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur.
- Guðný Bergþóra Tryggvadóttir og Kristín Jónsdóttir. (2001). *Könnun meðal nýrra kennara. Um kynningu og leiðsögn í starfi við grunnskóla Reykjavíkur 2000–2001*. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur.
- Guðrún Ragnarsdóttir. (2018). Kvika menntabreytinga: Viðbrögð framhaldsskólans við kröfum menntayfirvalda um breytingar. *Sérít Netlu 2018 – Framhaldsskólinn í brennidepli*. http://netla.hi.is/serrit/2018/framhaldsskolinn_brennidepli/05.pdf
- Guðrún Þórsdóttir. (1993, 9. sept.). Snjallir grunnskólanemendur. *Morgunblaðið*, bls. 13. <https://timarit.is/page/1791739?iabr=on>
- Gunnulfsen, A. E. og Møller, J. (2017). National testing: Gains or strains? School leaders' responses to policy demands. *Leadership and Policy in Schools*, 16(3), 455–474. <https://doi.org/10.1080/15700763.2016.1205200>
- Gunter, H. M., Grimaldi, E., Hall, D. og Serpieri, R. (2016). *New public management and the reform of education. European lessons for policy and practice*. Routledge.
- Gysbers, N. C. og Henderson, P. (2012). *Developing and managing your school guidance program* (5. útgáfa). ACA.
- Hafnarfjörður. (2009). *Skólastefna Hafnarfjarðar*. <https://www.hafnarfjordur.is/media/fraedsluthjonusta/Sko-lastefnaHf2009utgafa.pdf>

- Hafþór Guðjónsson. (2005). (Einstaklingsmiðað) *NÁM. Netla – Vef tímarit um uppeldi og menntun*. <https://netla.hi.is/arsrit-2005/>
- Hargreaves, A. og Fullan, M. (2012). *Professional capital: Transforming teaching in every school*. Routledge.
- Hargreaves, A. og Shirley, D. (2013). *The global fourth way. The quest for educational excellence*. Corwin.
- Háskólinn á Akureyri. (e.d.). *Saga Háskólans á Akureyri*. <https://www.unak.is/is/haskolinn/um-ha/saga-haskolans-a-akureyri>
- Háskóli Íslands. (e.d.). *Háskóli unga fólksins*. <http://ung.hi.is/>
- Háskóli Íslands, Menntavísindasvið. (2019). *Samningur um samstarf Menntavísindasviðs Háskóla Íslands og Skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar um starfsþróun og nýsköpun í menntun*. https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/156_6_samningur_mvs_sfs.pdf
- Helga Sigríður Þórsdóttir og Anna Kristín Sigurðardóttir. (2020). Samvirkni og samvinna í þróunar- og umbótastarfi. *Netla – Vef tímarit um uppeldi og menntun*. <http://netla.hi.is/greinar/2020/ryn/02.pdf>
- Helgi Elíasson. (1951). Fundur norrænna skólaleiðtoga. *Menntamál*, XXIV(2), 49–57.
- Helgi Gíslason og Anna Kristín Sigurðardóttir. (2016). Stefnum sveitarfélaga um skóla án aðgreiningar. Í Dóra S. Bjarnason, Hermína Gunnþórsdóttir og Ólafur Páll Jónsson (ritstjórar), *Skóli margbreytileikans: Menntun og manngildi í kjölfar Salamanca* (bls. 41–64). Háskólaútgáfan.
- Helgi Grímsson og Anna Kristín Sigurðardóttir. (2013). Nám og námsumhverfi 21. aldar. Væntingar og veruleiki. *Uppeldi og menntun*, 22(1), 9–31.
- Helgi Skúli Kjartansson. (2008). Einstaklings- og markaðshyggja í sókn. Í Loftur Guttormsson (ritstjóri), *Almenningsfræðsla á Íslandi 1880–2007. Skóli fyrir alla 1946–2007* (bls. 237–251). Háskólaútgáfan.
- Hlíðaskóli. (e.d.). *Táknmálssvið*. <https://hlidaskoli.is/taknmalssvid/>
- Hlynur Ómar Björnsson. (2008). Tímamótin 1946: Alhliða átak. Í Loftur Guttormsson (ritstjóri), *Almenningsfræðsla á Íslandi 1880–2007. Skóli fyrir alla 1946–2007* (bls. 24–41). Háskólaútgáfan.
- Hopkins, D. og Levin, B. (2000). Educational reform and school improvement. *NIRA Review*, 7(3), 21–26.
- Hopkins, D., Stringfield, S., Harris, A., Stoll, L. og Mackay, T. (2014). School and system improvement: A narrative state-of-the-art review. *School Effectiveness and School Improvement*, 25(2), 257–281. <https://doi.org/10.1080/09243453.2014.885452>
- Hrefna Pálsdóttir, Ingibjörg Eva Þórisdóttir, Jón Sigfússon, Álfgeir Logi Kristjánsson, Margrét Lilja Guðmundsdóttir, Þorfinnur Skúlason og Inga Dóra Sigfúsdóttir. (2018). *Ungt fólk 2018. Grunnskólanemar. 8., 9. og 10. bekkur. Unnið fyrir mennta- og menningarmálaráðuneytið*. Rannsóknir og greining. <https://www.rannsoknir.is/wp-content/uploads/2020/04/Ungt-folk-C3%B3lk-2018-8.-10.-bekkur.pdf>
- Hull, J. (2010). Cutting to the bone: How the economic crisis affects schools. *Center for Public Education*. <https://perma.cc/7TTC-FPDR>
- Ingólfur Ásgeir Jóhannesson. (2008). Aðalnámskráin 1976–1977 og nútímaleg kennslufræði. Í Loftur Guttormsson (ritstjóri), *Almenningsfræðsla á Íslandi 1880–2007. Skóli fyrir alla 1946–2007* (bls. 120–135). Háskólaútgáfan.
- Ingvar Sigurgeirsson (ritstjóri). (2002). *Framkvæmd kjarasamnings fyrir grunnskólakennara og skólustjóra. Niðurstöður könnunar meðal skólustjóra og trúnaðarmanna vorið 2002. Skýrsla unnin fyrir Launanefnd sveitarfélaga, Félag grunnskólakennara og Skólustjórastofnun Kennaraháskóla Íslands*. Rannsóknarstofnun Kennaraháskóla Íslands.
- Ingvar Sigurgeirsson. (2004). Einstaklingsmiðað nám í grunnskólum Reykjavíkur. Athyglisvert skólaþróunarverkefni. Gerður G. Óskarsdóttir í viðtali við Ingvar Sigurgeirsson. *Netla – Vef tímarit um uppeldi og menntun*. <http://netla.hi.is/vidtol/2004/001/index.htm>
- Ingvar Sigurgeirsson. (2005). Um einstaklingsmiðað nám, opinn skóla og enn fleiri hugtök ... *Uppeldi og menntun*, 14(2), 9–32.
- Ingvar Sigurgeirsson. (2021). „Það er alltaf þessi faglega samræða“: Innleiðing teymiskennslu í tólf grunnskólum. *Netla – Vef tímarit um uppeldi og menntun*. <https://doi.org/10.24270/netla.2021.1>
- Ingvar Sigurgeirsson, Amalía Björnsdóttir, Gunnhildur Óskarsdóttir og Kristín Jónsdóttir. (2014). VI. Kennsluhættir. Í Gerður G. Óskarsdóttir (ritstjóri), *Starfshættir í grunnskólum við upphaf 21. aldar* (bls. 113–158). Háskólaútgáfan.

- Ingvar Sigurgeirsson og Ingibjörg Kaldalóns. (2006). *Gullkista við enda regnbogans. Rannsókn á hegðunarvanda í grunnskólum Reykjavíkur skólaárið 2005–2006*. Rannsóknarstofnun Kennaraháskóla Íslands.
- Ingvar Sigurgeirsson og Lilja M. Jónsdóttir. (2019). *Starfsþróun grunnskólakennara í Reykjavík. Skýrsla*. Skólafan slf. – rannsóknir og ráðgjöf.
- Jón Guðni Kristjánsson. (2001, 25. apríl). *Kennaraskortur. Viðtal við Gerði G. Óskarsdóttur, fræðslustjóra í Reykjavík*. Ríkisútvarpið.
- Jón Sigurðsson. (1934). Sameiginleg vandamál heimila og skóla. *Foreldrablaðið*, 1(1), 6–9. <https://timarit.is/page/5671226?iabr=on>
- Jón Torfi Jónasson. (2008a). Grunnskóli verður til. Í Loftur Guttormsson (ritstjóri), *Almenningsfræðsla á Íslandi 1880–2007. Skóli fyrir alla 1946–2007* (bls. 102–117). Háskólaútgáfan.
- Jón Torfi Jónasson. (2008b). Innlend stefnumið og alþjóðleg viðmið. Í Loftur Guttormsson (ritstjóri), *Almenningsfræðsla á Íslandi 1880–2007. Skóli fyrir alla 1946–2007* (bls. 254–269). Háskólaútgáfan.
- Jón Torfi Jónasson. (2008c). Lært af sögunni? Í Dóra S. Bjarnason, Guðmundur Hálfðánarson, Helgi Skúli Kjartansson, Jón Torfi Jónasson og Ólöf Garðarsdóttir (ritstjórar), *Menntaspor. Rit til heiðurs Lofti Guttormssyni sjötugum 5. apríl 2008*. Sögufélagið.
- Jón Torfi Jónasson. (2016). Educational change, inertia and potential futures. Why is it difficult to change the content of education? *European Journal of Futures Research*, 4, 7. <https://doi.org/10.1007/s40309-016-0087-z>
- Jón Torfi Jónasson. (2019). Óvissa um leiðsagnargildi gagna? Notkun gagna við mótun menntastefnu og skólafarfa. *Tímarit um uppeldi og menntun*, 28(2), 161–180. <https://doi.org/10.24270/tuom.2019.28.8>
- Jón Torfi Jónasson, Andrea G. Dofradóttir og Kristjana Stella Blöndal. (2002). *Hvaða lærdóm má draga af þróunarskólaverkefninu í upplýsingatekni? Mat á framkvæmd og ávinningi verkefnisins. Unnið fyrir menntamálaráðuneytið. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands*. <https://www.stjornarradid.is/gogn/rit-og-skyrslur/stakt-rit/2002/10/30/Hvada-laerdom-ma-draga-af-Throunarskolaverkefninu-i-upplysingataekni-mat-a-framkvaemd-og-avinningi-verkefnisins/>
- Kennaraháskólinn: Góð þátttaka í endurmenntunarnámskeiðum. (1988, 4. ágúst). *Morgunblaðið*, bls. 7. <https://timarit.is/page/1686052#page/n5/mode/2up>
- Kennarasamband Íslands. (1995). Flutningur grunnskóla frá ríki til sveitarfélaga. *Sérarit Kennarasambands Íslands*, (6).
- Kennarasamband Íslands. (2002). Fréttir. Símenntunarstofnun KHÍ stendur ekki fyrir einstökum námskeiðum. Skólavarðan. *Málgagn Kennarasambands Íslands*, 2(1), 27.
- Kennarasamband Íslands. (2003). Skóli á nýrri öld. Skólavarðan. *Málgagn Kennarasambands Íslands*, 3(1), 28.
- 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>
- Key, E. (1911). *Barnets århundrade: Studie*. Bonnier (frumútgáfa 1902).
- Kjarasamningur Sambands íslenskra sveitarfélaga og Kennarasambands Íslands vegna Félags grunnskólakennara. (2019). https://www.samband.is/media/kjarasamningar-ki/kjarasamningur-sns-og-fg_25.-mai-2018_loknet.pdf
- KKE Architects. (2001). *The design down process. Summary and program report for Nýr grunnskóli í Grafarholti, Reykjavík, Iceland*.
- Kolbrún P. Pálsdóttir, Brynja Elísabet Halldórsdóttir og Ester Helga Líneyjardóttir. (2014). Viðhorf til samþættingar skóla- og frístundastarfs í fjölmenningskóla. *Tímarit um menntarannsóknir*, 11(1), 104–126.
- Kristín Jónsdóttir og Amalía Björnsdóttir. (2014). VIII. Foreldrasamstarf. Í Gerður G. Óskarsdóttir (ritstjóri), *Starfshættir í grunnskólum við upphaf 21. aldar* (bls. 197–216). Háskólaútgáfan.
- Lane, J. E. (1997). *Public sector reform: Rationale, trends, and problems*. Sage.
- Loftur Guttormsson (ritstjóri). (2008a). *Almenningsfræðsla á Íslandi 1880–2007. Skólahald í bæ og sveit 1880–1945*. Háskólaútgáfan.
- Loftur Guttormsson (ritstjóri). (2008b). *Almenningsfræðsla á Íslandi 1880–2007. Skóli fyrir alla 1946–2007*. Háskólaútgáfan.

- Loftur Guttormsson. (2008c). Barnakennarar: Starfskjör, menntun og staða. Í Loftur Guttormsson (ritstjóri), *Almenningsfræðsla á Íslandi 1880–2007. Skólahald í bæ og sveit 1880–1945* (bls. 126–141). Háskólaútgáfan.
- Loftur Guttormsson. (2008d). Náms- og kennsluhættir. Í Loftur Guttormsson (ritstjóri), *Almenningsfræðsla á Íslandi 1880–2007. Skólahald í bæ og sveit 1880–1945* (bls. 212–226). Háskólaútgáfan.
- Lög um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga nr. 87/1989.
- Lög um grunnskóla nr. 63/1974.
- Lög um grunnskóla nr. 49/1991.
- Lög um grunnskóla nr. 66/1995.
- Lög um grunnskóla nr. 91/2008.
- Lög um skólakerfi og fræðsluskyldu nr. 22/1946.
- Marey Allyson Macdonald. (1993). *Staða og framtíð náttúrufræðimenntunar á Íslandi*. Rannsóknastofnun Kennaraháskóla Íslands.
- Marta Einarsdóttir, Eva Halapi og Anna Soffía Víkingisdóttir. (2020). *Náms- og starfsráðgjöf í grunnskólum á Íslandi*. Rannsókn RHA. Mennta- og menningarmálaráðuneyti. <http://hdl.handle.net/10802/29337>
- Menningarmálastofnun Sameinuðu þjóðanna og Menntamálaráðuneytið á Spáni. (1994). *Salamancaýfirlýsingin og rammaáætlun um aðgerðir vegna nemenda með sérþarfir. Alþjóðleg ráðstefna um menntun nemenda með sérþarfir. Salamanca, Spáni, 7.–10. júní 1994*. Menntamálaráðuneytið. <https://www.stjornarradid.is/gogn/rit-og-skyrslur/stakt-rit/1995/12/01/Salamanca-yfirlýsingin-og-rammaaetlun-um-adgerdir-vegna-nemenda-med-sertharfir/>
- Menntamálaráðuneytið. (1976). *Aðalnámskrá grunnskóla: Almennur hluti*.
- Menntamálaráðuneytið. (1989). *Aðalnámskrá grunnskóla*.
- Menntamálaráðuneytið. (1991a). *Námsráðgjöf og starfsfræðsla: Markmið og leiðir*.
- Menntamálaráðuneytið. (1991b). *Til nýrrar aldar. Framkvæmdaáætlun menntamálaráðuneytisins í skólamálum til ársins 2000*.
- Menntamálaráðuneytið. (1996). *Í krafti upplýsinga. Tillögur menntamálaráðuneytisins um menntun, menningu og upplýsingatekni*. <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/%c3%8d%20krafti%20uppl%c3%bdsinga.%20Till%c3%b6gur%20menntam%c3%a1lar%c3%a1%c3%b0un.%20um%20menntun%20menningu%20og%20uppl.%c3%a6kni%201996-1999.pdf>
- Menntamálaráðuneytið. (1999). *Aðalnámskrá grunnskóla: Almennur hluti 1999*.
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (e.d.). *Spurt og svarað um menntamál. Grunnskólar*. <https://www.stjornarradid.is/verkefni/menntamal/spurt-og-svarad-um-menntamal/#Tab0>
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2010). *Skýrsla nefndar um endurskipulagningu endurmenntunar kennara*. http://www.samband.is/media/kjaramal/lokaskyrsla_nefndar_endurm_kennara_2010.pdf
- Mennta- og menningarmálaráðuneyti. (2012a). *Aðalnámskrá framhaldsskóla 2011: Almennur hluti*.
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2012b). *Samantekt um nám grunnskólanemenda á framhaldsskólastigi og tillögur að reglum um framkvæmd þess* (samráðshópur um innritun í framhaldsskóla).
- Mennta- og menningarmálaráðuneyti. (2013). *Aðalnámskrá grunnskóla 2011: Almennur hluti*. Greinasvið 2013. [2. útgáfa með breytingum].
- Mennta- og menningarmálaráðuneyti. (2017). *Menntun fyrir alla á Íslandi. Úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi*. Lokaskýrsla (unnin á vegum European Agency for Special Needs and Inclusive Education). <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=cca962f5-be4f-11e7-9420-005056bc530c>
- Mennta- og menningarmálaráðuneyti. (2019). *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. (2020). *Menntun til framtíðar. Aðgerðir og viðbrögð í kjölfar fundaraðar um menntun fyrir alla og mótun menntastefnu til 2030*. https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt--myndir-og-skrar/MRN/Menntun%20til%20framtidar_skyrsla_17012020.pdf

- Mennta- og menningarmálaráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga, Kennarasamband Íslands, Háskólinn á Akureyri, Listaháskóli Íslands og Menntavísindasvið Háskóla Íslands. (2012). *Lokaskýrsla um starfssamstarfsnefndar um símenntun kennara*. <https://www.samband.is/media/simenntun-kennara/lokaskyrslalok29.pdf>
- Menntamiðja. (e.d.-a). *Menntamiðja er samfélag um nám í viðum skilningi*. <https://menntamidja.is/um-menntamidju-2/>
- Menntamiðja. (e.d.-b). *Starfsþróun leiðir til umbóta*. <https://menntamidja.is/starfsthroun/>
- Meyvant Þórólfsson og Freyja Birgisdóttir. (1998). *Staða edlis- og efnafræðikennslu í grunnskólum Reykjavíkur haustið 1997. Niðurstöður könnunar sem lögð var fyrir fagstjóra og árgangstjóra*. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur.
- Námsleyfasjóður. (2015). *Reglur um Endurmenntunarsjóð grunnskóla. Samþykkt á fundi stjórnar Námsleyfasjóðs 9. nóvember 2015*. https://www.samband.is/media/endurmenntunarsjodur-grunnskola/2015_Reglur-um-Endurmenntunarsjod-grunnskola_09112015.pdf
- Nefnd um sérkennslu og sérúrræði í Reykjavík. (2002). *Stefna fræðsluráðs Reykjavíkur um sérkennslu*. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur.
- Ómar H. Kristmundsson. (2003). *Reinventing government in Iceland. A case study of public management reform*. Háskólaútgáfan.
- Rannsóknir og greining. (e.d.). *Um Rannsóknir og greiningu*. <https://www.rannsoknir.is/um-okkur/>
- Reykjavíkurborg. (2019). *Skýrsla. Atvinnutengt nám – skólaárið 2018–2019*.
- Reykjavíkurborg. (2020). *Betri borg fyrir börn*. <https://reykjavik.is/betri-borg-fyrir-born>
- Reykjavíkurborg, Innri endurskoðun. (2006). *Fyrirkomulag stuðnings Reykjavíkurborgar við tónlistarskóla. Stjórnissýsluúttekt*. https://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_utgefid_efni/stu_ningur_vi_t_nlistarsk_la_okt_2006.pdf
- Reykjavíkurborg, Menntasvið. (2005). *Matstæki um einstaklingsmiðað nám*.
- Reykjavíkurborg, Menntasvið. (2006a). *Ársskýrsla Menntasviðs Reykjavíkurborgar 2005*.
- Reykjavíkurborg, Menntasvið. (2006b). *Stefna og starfsáætlun Menntasviðs Reykjavíkurborgar 2006*.
- Reykjavíkurborg, Menntasvið. (2007). *Ársskýrsla Menntasviðs Reykjavíkurborgar 2006*.
- Reykjavíkurborg, Menntasvið. (2008a). *Ársskýrsla Menntasviðs Reykjavíkurborgar 2007*.
- Reykjavíkurborg, Menntasvið. (2008b). *Stefna og starfsáætlun Menntasviðs Reykjavíkurborgar 2008*.
- Reykjavíkurborg, Menntasvið, Leikskólasvið. (2008). *Skýrsla starfshóps um eflingu sjálfsmyndar og félagsfærni barna/nemenda í leik- og grunnskólum*.
- Reykjavíkurborg, Mælaborð borgarbúa. (2020). *Liðan grunnskólabarna*. <https://maelabord.reykjavik.is/extensions/MaelaborðBorgarbua/skolarfristund.html#VellidanNem-section>
- Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið. (e.d.). *Látum draumana ratast – þróunar- og nýsköpunarsjóður*. <https://menntastefna.is/throunarsjodur/>
- Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið. (2012a). *Ársskýrsla Skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar 2011*.
- Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið. (2012b). *Viðhorf foreldra til grunnskólastarfs í Reykjavík*. https://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_utgefid_efni/vidhorf_foreldra_grunnskolabarna_2012_0.pdf
- Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið. (2014). *Stefna og starfsáætlun Skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar 2014*.
- Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið. (2015a). *Lykilhlutverk leiðtoga í skólaþróun. uLed ráðstefna í Banff, Alberta. Alþjóðleg ráðstefna leiðtoga í skólamálum. Námsferð sviðsstjóra Skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar, skólustjóra, skóla- og frístundaráðs og starfsmanna skrifstofu SFS til Alberta 13.–20. mars 2015*.
- Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið. (2015b). *Nemendamiðað skólustarf. Skýrsla starfshóps*.
- Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið. (2016a). *Aukinn sveigjanleiki milli grunnskóla og framhaldsskóla. Skýrsla starfshóps*.
- Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið. (2016b). *Stefna og starfsáætlun Skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar 2016*.
- Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið. (2017a). *Ársskýrsla Skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar 2016*.

- Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið. (2017b). *Símenntun í upplýsingatekni. Skýrsla og tillögur starfshóps júní 2017*.
- Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið. (2017c). *Stefna og starfsáætlun Skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar 2017*.
- Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið. (2018). *Blásalir. Mat á leikskólastarfi*. https://blasalir.is/images/Sk%C3%BDrsla_Bl%C3%A1sala.pdf
- Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið. (2019a). *Fræðslutilboð fyrir grunnskóla*. <https://menntastefna.is/wp-content/uploads/2020/06/FR%C3%86%C3%90SLUTILBO%C3%90-fyrir-grunnsk%C3%B3la.pdf>
- Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið. (2019b). *Látum draumana rætast. Menntastefna Reykjavíkurborgar til 2030*. https://reykjavik.is/sites/default/files/Almennt_efni/menntastefna_rvk_20x20-lores22.02.pdf
- Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið. (2019c). *Skóla- og frístundastarf Reykjavíkur í tölum 2019*. https://reykjavik.is/sites/default/files/sfs_i_tolum_2019.pdf
- Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið. (2020a). *Grunnskólar*. <https://reykjavik.is/thjonusta/grunnskolar-i-reykjavik>
- Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið. (2020b). *Menntastefna Reykjavíkurborgar. Starfsþróun*. <https://menntastefna.is/starfsthroun/>
- Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið. (2020c). *Starfsfólk skrifstofu Skóla- og frístundasviðs*. <https://reykjavik.is/skrifstofaogsvið/starfsfolk-skrifstofu-skola-og-fristundasviðs>
- Reykjavíkurborg, Skóla- og frístundasvið og Menntavísindasvið Háskóla Íslands, Rannsóknarstofa um þróun skólastarfs. (2018). *Matstæki um þróun skólastarfs í anda hugmynda um einstaklingsmiðað nám, lýðræðislegt og nemendamiðað skólastarf og lærdómssamfélag*. https://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_utgef_id_efni/matstaeki_12.3.18.pdf
- Reykjavíkurborg, starfshópur. (2016). *Samfelldur dagur barna 6–16 ára. Undirbúningur fyrir áætlun um samfelldan dag barna 6–16 ára, í samræmi við samstarfsáttmála við myndun borgarstjórnar 2014–2018. Skýrsla starfshóps*. https://reykjavik.is/sites/default/files/skjol_borgarstjornarfundur/skyrsla_starfshops_samfelldan_dag_barna.pdf
- Reykvískir skólastjórnendur: Krafa um námsráðgjafa í grunnskóla. (1996, 20. febrúar). *Morgunblaðið*, bls. 24. <https://timarit.is/page/1848373#page/n23/mode/2up>
- Rit um einsetningu grunnskóla. (2002, 13. júní). *Morgunblaðið*. <https://www.mbl.is/greinasafn/grein/673349/>
- Robinson, V. (2018). *Reduce change to increase improvement*. Corwin.
- Rúnar Sigþórsson, Anna-Lind Pétursdóttir og Þóra Björk Jónsdóttir. (2014). VII. Nám, þátttaka og samskipti nemenda. Í Gerður G. Óskarsdóttir (ritstjóri), *Starfshettir í grunnskólum við upphaf 21. aldar* (bls. 161–196). Háskólaútgáfan.
- Rúnar Sigþórsson og Rósa Eggertsdóttir. (2008). Skólaþróun og skólamenning. Í Loftur Guttormsson (ritstjóri), *Almenningsfræðsla á Íslandi 1880–2007. Skóli fyrir alla 1946–2007* (bls. 294–311). Háskólaútgáfan.
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (1994). *Umsögn um frumvarp til laga um grunnskóla 126. mál (heildarlög). Ályktun XV. landsþings Sambands íslenskra sveitarfélaga*. <https://www.althingi.is/altext/erindi/118/118-438.pdf>
- Samband íslenskra sveitarfélaga (Hag- og upplýsingasvið, umsjón með útgáfu Valgerður F. Ágústsdóttir). (2014a). *Skólaskýrsla 2014*. https://issuu.com/samband/docs/skolaskyrsla2014_til_birtingar
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (2014b). *Yfirlit yfir grá svæði í verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga á sviði velferðarþjónustu*. <http://www.samband.is/media/thjonusta-vid-fatlada/Yfirlit-um-gra-svaedi-i-verkaskiptingu-milli-rikis-og-svf-a-svidi-velferdarþjónustu.pdf>
- Sammons, P., Hillman, J. og Mortimore, P. (1995). *Key characteristics of effective schools. A review of school effectiveness research*. University of London, Institute of Education.
- Samþykkt fyrir fræðsluráð Reykjavíkur /1996 [samþykkt í skólamálaráði Reykjavíkur 9. apríl 1996 og staðfest í borgarráði 4. júní 1996, tók gildi 1. ágúst 1996].
- Samþykkt fyrir fræðsluráð Reykjavíkur /2002 [samþykkt í borgarstjórn 7. nóvember 2002].
- Schildkamp, K., Ehren, M. og Kuin Lai, M. (2012). Editorial article for the special issue on data-based decision making around the world: From policy to practice to results. *School Effectiveness and School Improvement*, 23(2), 123–131.

- Senge, P. M. (1990). *The fifth discipline. The art and practice of the learning organizations*. Currency Doubleday.
- Sigríður Anna Guðjónsdóttir. (2006). *Deildarstjórar í grunnskólum. Hver er afstaða skólastjóra og kennara til deildarstjórarstarfsins, hlutverks þess og mikilvægis?* [óútgefin M.Ed.-ritgerð, Kennaraháskóli Íslands, Reykjavík].
- Sigríður Sigurðardóttir, Karen Rut Gísladóttir og Sigríður Vala Jóhannsdóttir. (2019). *Frumkvæðisúttekt á námi táknaðstalandi nemenda. Mennta- og menningarmálaráðuneyti*.
- Sigríður Valgeirsdóttir. (1992). *Skýrsla um sérkennslukönnun í leikskólum, grunnskólum og framhaldsskólum árið 1990. Rannsókn unnin á vegum Rannsóknarstofnunar uppeldis- og menntamála undir umsjón dr. Sigríðar Þ. Valgeirsdóttur*. Menntamálaráðuneytið, skólamálskrifstofa.
- Sigrún Harpa Magnúsdóttir (ritstjóri). (2016). *Hlíðaskóli: Ytra mat*. Skóla- og frístundasvið.
- Sigrún Magnúsdóttir. (1996). Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. *Sveitarstjórnarmál*, 56(3), 140–143.
- Sigurbjörg J. Helgadóttir, Guðbjörg Vilhjálmsdóttir, Háskóli Íslands, Hildur Björk Svavarsdóttir, Gerður G. Óskarsdóttir. (2006a). *Greining á starfi: Náms- og starfsráðgjafar í grunnskólum Reykjavíkur*. Menntasvið Reykjavíkurborgar.
- Sigurbjörg J. Helgadóttir, Arthur Morthens, Bergþóra Gísladóttir, Birna Sigurjónsdóttir, Gerður G. Óskarsdóttir, Hildur B. Svavarsdóttir, Hrund Logadóttir og Inga Þóra Geirlaugsdóttir. (2006b). *Innleiðing stefnu fræðsluráðs Reykjavíkur um sérkennslu. Könnun í almennum grunnskólum*. Menntasvið Reykjavíkurborgar.
- Sigurlína Davíðsdóttir, Guðný Guðbjörnsdóttir, Anna Kristín Sigurðardóttir, Arna H. Jónsdóttir, Börkur Hansen, Ólafur H. Jóhannsson og Steinunn Helga Lárusdóttir. (2012). Efnahagshrunið og skólastarf í tveimur íslenskum sveitarfélögum. Skólakreppa? *Ráðstefnurit Netlu – Menntakvika 2012*. <https://netla.hi.is/serrit/2012/menntakvika2012/014.pdf>
- Skóladeild Akureyrarbæjar. (2006). *Skólastefna Akureyrarbæjar*. https://www.akureyri.is/static/files/skoladeild/baeklingar/skolastefna_Ak_vef_utagafa_2006.pdf
- Skólapulinn. (e.d.-a). *Nemendakönnun 1.–5. b.* https://skolapulinn.is/um/?page_id=2402
- Skólapulinn. (e.d.-b). *Nemendakönnun 6.–10. b.* https://skolapulinn.is/um/?page_id=239
- Snædís Valsdóttir. (2017). *Notkun gagna í þróun skólastarfs í grunnskólum* [MA-ritgerð, Háskóli Íslands, Reykjavík]. <http://hdl.handle.net/1946/28600>
- Sólveig Jakobsdóttir, Torfi Hjartarson og Bergþóra Þórhallsdóttir. (2014). XI. Upplýsingatækni í skólastarfi. Í Gerður G. Óskarsdóttir (ritstjóri), *Starfshættir í grunnskólum við upphaf 21. aldar* (bls. 277–319). Háskólaútgáfan.
- Sólveig Jakobsdóttir, Hróbjartur Árnason, Kristín Dýrfjörð, Salvör Gissurardóttir, Sólveig Zophoníasdóttir og Svava Pétursdóttir. (2021). Menntabúðir í starfsþróun kennara – Þær virka á netinu! *Skólaþræðir. Tímarit Samtaka áhugafólks um skólaþróun*. <https://skolathraedir.is/2021/03/02/menntabudir-i-starfsthroun-kennara-thaer-virka-a-netinu/>
- Starfshópur um 6–7 klst. vinnudag grunnskólanemenda. (1997). *Vinnudagur grunnskólanemenda eftir einsetningu og lengdan skóladag*. Fræðsluráð Reykjavíkur og Fræðslumiðstöð Reykjavíkur.
- Stefán Hrafn Jónsson, Hera Hallbera Björnsdóttir og Inga Dóra Sigfúsdóttir. (2003). *Grunnskólanemar 2003: Framkvæmdaskýrsla og grunnniðurstöður könnunar á liðan og högum nemenda í 5., 6. og 7. bekk í grunnskólum Reykjavíkur*. Rannsóknir og greining.
- Steinunn Helga Lárusdóttir, Anna Kristín Sigurðardóttir, Arna H. Jónsdóttir, Börkur Hansen og Guðný Guðbjörnsdóttir. (2015). Efnahagshrunið og skólastarf í Reykjavík. *Netla – vef tímarit um uppeldi og menntun*. <http://netla.hi.is/greinar/2015/ryn/004.pdf>
- Stoll, L. og Fink, D. (1996). *Changing our schools. Linking school effectiveness and school improvement*. Open University Press.
- Stoll, L., Harris, A. og Handscomb, G. (2012). *Great professional development which leads to great pedagogy: Nine claims from research*. National College for School Leadership.
- Stoll, L. og Louis, K. S. (ritstjórar). (2007). *Professional learning communities: Divergence, depth and dilemmas*. Open University Press.

- Svandís Nína Jónsdóttir, Hera Hallbera Björnsdóttir, Bryndís Björk Ásgeirsdóttir og Inga Dóra Sigfúsdóttir. (2002). *Börnín í borginni. Líðan og samskipti í skóla, félagsstarf og tómstundir og vímuefnaneysla: Könnun meðal nemenda í 5.–10. bekk grunnskóla í Reykjavík vorið 2001* [unnið fyrir Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, Íþróttar- og tómstundaráð Reykjavíkur og Samstarfsnefnd Reykjavíkur um afbrota- og fíkniefnavarnir]. Rannsóknir og greining. https://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/7481/Bornin-i-borginni_2002.pdf?sequence=1
- Svanhildur Kaaber og Heiðrún Kristjánsdóttir (ritstjórar). (2008). *Aldarspegill: Kennaraskóli Íslands / Kennaraháskóli Íslands 1908–2008*. Kennaraháskóli Íslands.
- Sveitarfélagið Árborg. (2018). *Nýr skóli í Björkurstykki á Selfossi. Frá hinu almenna til hins sérstæða. Design down process*. https://old.arborg.is/wp-content/uploads/2018/05/Sk%C3%BDrsla_vinnuh%C3%B3ps_DDP-N%C3%9DR-SK.-BJ%C3%96RKURST.pdf
- Torfi Hjartarson og Anna Kristín Sigurðardóttir. (2010). Skólabyggingar á nýrri öld: Nokkrir lykilkættir í hönnun grunnskólabygginga. *Ráðstefnurit Netlu – Menntakvika 2010*. <https://netla.hi.is/serrit/2010/menntakvika2010/023.pdf>
- Tyack, D. og Cuban, L. (1995). *Tinkering toward utopia: A century of public school reform*. Harvard University Press.
- Veldu kennslu, veldu Reykjavík. (2001, 1. apríl). *Morgunblaðið*, bls. E1. <https://timarit.is/page/3392936#page/n0/mode/2up>
- Vilberg Júlíusson. (1977). Skólastjórafélag Íslands 1960–1977. Seytján ára saga í máli og myndum. *Skólastjórnin*, 4–13.
- Vinnuhópur um tengsl heimila og skóla. (1984). *Samfelldur skóladagur. Tengsl heimila og skóla*. Menntamálaráðuneytið.
- Wolfgang Edelstein. (1988). *Skóli – nám – samfélag*. Íðunn.
- Youngs, P. (2001). District and state policy influences on professional development and school capacity. *Educational Policy*, 15(2), 278–301. <https://doi.org/10.1177%2F0895904801015002003>
- Þorsteinn Sæberg Sigurðsson. (2009). *Flutningur grunnskólanna til sveitarfélaga. Fjárhagsleg-, fagleg- og stjórnumarleg áhrif* [óútgefin MPA-ritgerð, Háskóli Íslands, Reykjavík].
- Þórður Kristjánsson og Guðbjörg Andrea Jónsdóttir. (1996). Tölvuvæðing grunnskólanna í Reykjavík. *Tölvumál*, 21(4), 13–15.
- Þóra Björk Jónsdóttir. (2018). *Ytra mat á grunnskólastarfi 2013 til hausts 2018*. Menntamálastofnun.
- Þóra Björk Jónsdóttir. (2020). *Ytra mat á grunnskólastarfi 2019*. Menntamálastofnun.

