

Mótun skólastarfs: Hver er hlutur kennara?

Amalía Björnsdóttir, Börkur Hansen og Ólafur H. Jóhannsson
Kennaraháskóla Íslands

Stjórnun og rekstur grunnskóla á Íslandi færðist frá ríki til sveitarfélaga árið 1995. Sú ákvörðun var hluti af víðtækari stefnumörkun um dreifstýringu sem finna má í grunnskólalögunum frá 1995. Í rannsókn frá 2001 var könnuð afstaða skólastjóra til þessara breytinga og leiddi hún í ljós mikla ánægju með þær. Önnur rannsókn var gerð árið 2003 og þá var kannað viðhorf skólastjóra, kennara og fulltrúa foreldra í fjórum grunnskólum til þessara mála. Niðurstöður voru svipaðar og í fyrri rannsókninni. Þó lýstu kennarar í tveimur skólum, í stórum fræðsluumdæmum með tiltölulega öflugar fræðsluskrifstofur, áhyggjum yfir því í hve ríkum mæli fræðsluyfirvöld reyndu að hafa áhrif á áherslur í störfum þeirra. Kennararnir í þessum skólum voru einnig ósáttir við hversu lítil áhrif þeir hefðu á stjórnun skólans og starfshætti. Í ljósi þessara niðurstaðna var gerð ný rannsókn þar sem kastljósinu var beint að viðhorfum kennara til þess hver áhrif þeirra væru á starfsemi skóla. Spurningalisti var sendur til 750 kennara úrtaks vorið 2005. Niðurstöður benda til þess að talsverður munur sé á því hvernig kennarar meta faglegt sjálfstæði síns skóla annars vegar og eigið faglegt sjálfstæði hins vegar. Niðurstöður leiða einnig í ljós að kennarar vilja almennt hafa meiri áhrif á ákvarðanir sem teknar eru í skólum þeirra. Einnig kemur fram að kennarar telja að kröfur til þeirra hafi aukist verulega á undanförmum árum.

Hagnýtt gildi: Könnun á viðhorfum kennara til faglegs sjálfstæðis skóla og eigin faglegs sjálfstæðis getur haft margvíslegt hagnýtt gildi. Niðurstöður gefa t.a.m. bæði sveitarfélögum og skólastjórnendum vísbendingar um hvar kennarar telja að skórinn kreppi í þessum efnum og því er unnt að taka tillit til óska þeirra eða viðhorfa við stefnumótun og framkvæmd skólastarfs. Skýrt kemur fram að í ýmsum málaflokkum er misræmi milli þess hversu mikil áhrif kennarar vilja hafa og hversu mikil áhrif þeir telja sig hafa í raun. Þá er umhugsunarefni hvernig auka má stuðning við kennara í starfi til að veða á móti þeim auknu kröfum sem þeir telja sig finna fyrir bæði frá skólastjórum, sveitarfélögum og foreldrum.

Rekstur grunnskóla var færður frá ríki til sveitarfélaga árið 1995. Grunnur að þessari breytingu var lagður í skýrslu *Nefndar um mótun menntastefnu* sem skipuð var af menntamálaráðherra (*Nefnd um mótun menntastefnu*, 1994) og framkvæmdin síðan nánar útfærð í lögum og reglugerðum sem menntamálaráðuneyti gaf út í kjölfar skýrslunnar. Í fyrirnefndri skýrslu er dreifstýring lykillugtak þar sem áhersla er lögð á aukid sjálfstæði skóla, bæði grunn- og framhaldsskóla. Sú áhersla er í samræmi við breytingar sem orðið höfðu á Norðurlöndunum áratuginn

á undan (sjá t.d. Helgesen, 2000) þar sem gerð er grein fyrir þróuninni á Norðurlöndum í átt til dreifstýringar. Sömu áherslu á dreifstýringu er einnig að finna í alþjóðlegum skýrslum um menntastefnu, svo sem í OECD-skýrslunum, *Schools Under Scrutiny* (1995) og *Evaluating and Reforming Education Systems* (1996).

Í skýrslu *Nefndar um mótun menntastefnu* er lögð áhersla á mikilvægi þess að skólar hafi sem mest sjálfstæði um eigin málefni og að fagleg forysta sé á ábyrgð skólastjóra. Tekið er fram að skólastjóri beri ábyrgð á öllu starfi þess skóla sem hann stýrir og áhersla er lögð

á gæða- og þátttökustjórnun. Í skýrslunni segir að starfsfólk skólans „beri þannig sameiginlega ábyrgð á árangri skólstarfsins undir faglegri forystu skólastjóra. Krafan um skipulagða gæðastjórnun í skólum er sett fram sem eðlilegur hluti af auknu sjálfstæði og sjálfsforræði skólanna, samfara því að dregið er úr íhlutun stjórnvalda um innra starf þeirra“ (*Nefnd um mótun menntastefnu*, 1994, bls. 12). Segja má að hugmyndir um heimastjórnun (sjá t.d. Børk Hansen, 2004) og sjálfsstjórnun skóla (sjá Caldwell og Spinks 1988, 1992) sé ráðandi í skýrslu nefndarinnar en hugmynda af því tagi gætti mjög á þessum tíma (sjá t.d. Murphy, Beck, Knapp og Portin, 2003). Í skýrslunni er því lögð áhersla á heimastjórnun skóla og hefur sú áhersla skýra vísun í sjálfsstjórnunarlíkan sem þróað var af Caldwell og Spinks (1988, 1992).

Ný lög um grunnskóla þar sem áhersla var lögð á sjálfstæði skóla og forræði heimamanna tóku gildi árið 1995. Framkvæmd skólstarfs færðist til sveitarfélaganna, skólanefndir fengu aukna ábyrgð, fræðsluskrifstofur menntamálaráðuneytisins í hverju fræðsluumdæmi voru lagðar af og grunnur lagður að stofnun skólaskrifstofa á ábyrgð heimamanna. Áhrif foreldra voru aukin, sjálfsmat skóla var leitt í lög og sjálfstæði skólastjóra jókst, svo nokkur veigamikil atriði séu nefnd. Líta má á öll þessi atriði sem skref í átt að aukinni dreifstýringu sem miðaði að því að flytja ákvarðanir um framkvæmd skólstarfs nær foreldrum, starfsmönnum skóla og yfirvöldum í heimabyggð. Hlutverk menntamálaráðuneytisins eftir breytinguna er einkum að móta inntak náms og birta það í námskrám, annast framkvæmd ytra mats á skólum og ábyrgjast framkvæmd samræmdra prófa.

Segja má að sjálfstæði skóla hafi enn verið aukið með kjarasamningi við grunnskólakennara fyrir tímabilið 2001–2004. Auk almennra launaákvæða var í samningnum að finna stefnumarkandi yfirlýsingar um lykilhlutverk skólastjóra og mikilvægi virkrar starfsmannastjórnunar, ákvæði sem heimiluðu að ráða millistjórnendur og aukið svigrúm

skólastjóra til að ráðstafa tíma kennara til sameiginlegra starfa. Í fyrri samningi gátu skólastjórar ráðstafað þremur klukkustundum á viku af vinnuskyldu kennara til annarra starfa en kennslu og undirbúnings hennar en í þessum nýja samningi var sá tími lengdur í 9,14 klst. Í nýja samningnum var einnig lögð áhersla á að auka þátttöku kennara í stefnumörkun og framkvæmd skólstarfs. Tekið er fram að auknu sjálfstæði skóla fylgi meiri ábyrgð kennara á þróun skólstarfs, bæði einstaklingsbundin ábyrgð og sameiginleg. Lögð er áhersla á samstarf kennara en í samningnum fyrir tímabilið 2001–2004 segir m.a. (bls. 11):

Með aukinni verkaskiptingu milli kennara gefast betri tækifæri til að hagnýta bæði getu einstakra kennara og alls kennarahópsins. Með minni miðstýringu bera kennararnir bæði hver fyrir sig og sameiginlega meiri ábyrgð á starfi skólans og skólaþróun á hverjum stað. Samstarf við skipulagningu, útfærslu og eftirfylgni í skólstarfinu verður þar með eðlilegur hluti af starfi kennarans. Þetta gefur einnig tækifæri til framgangsmöguleika og starfsþróunar í grunnskólum.

Annar kjarasamningur við kennara var undirritaður síðla hausts árið 2004 eftir sex vikna verkfall kennara. Samningur þessi gildir fyrir tímabilið 2005–2007 (Kjarasamningar launaneftdar sveitarfélaga og Kennarasambands Íslands fyrir grunnskóla 2005–2007). Þessi samningur byggist á fyrri samningi með viðaukum. Ýmsir líta svo á að í þessum samningi sé nokkurt afturhvarf til fyrra horfs. Í honum er skýrt tekið fram hversu miklum tíma skuli verja til kennslu og undirbúnings hennar. Tíminn sem skólastjóri hafði til ráðstöfunar var minnkaður úr 9,14 klst. í 4,14 klst. á viku eða um 5 klst. Forystumenn sveitarfélaga litu á þessa breytingu sem skref aftur á bak í þeirri viðleitni að auka sjálfstæði grunnskóla og sveigjanleika við stjórnun þeirra.

Skömmu eftir gildistöku kjarasamningsins árið 2001 var gerð rannsókn á viðhorfum skólustjóra til þeirra breytinga í átt að aukinni dreifstýringu sem grunnskólalögin frá 1995 höfðu í för með sér (Börkur Hansen, Ólafur H. Jóhannsson og Steinunn Helga Lárusdóttir 2002). Í rannsókninni var einkum leitað eftir mati skólustjóra á eftirfarandi (1) áhrifum yfirfærslunnar á mikilvæga þætti í starfsemi skóla, (2) möguleika skólustjóra á að hafa áhrif á framkvæmd mála, (3) hvort breytingarnar væru til batnaðar og (4) forgangsroðunar verkefna hjá skólustjórum (bls. 109). Niðurstöður sýna að skólustjórar eru almennt mjög ánægðir með þá stefnu sem í lögunum fólst og þeir telja að ytri aðstæður og innra starf skólanna fari batnandi. Þeir telja hlutverk sitt yfirgrípsmeira en áður og það gefi þeim aukin færi á að móta starf skólanna. Þeir telja sig einnig hafa fengið meira sjálfstæði og ábyrgð í fjármálum og mannaforráðum.

Árið 2003 rannsókuðu sömu höfundar viðhorf skólustjóra, kennara og fulltrúa foreldra í fjórum grunnskólum (Börkur Hansen, Ólafur H. Jóhannsson og Steinunn Helga Lárusdóttir 2004). Rannsóknin leiddi í ljós almenna ánægju með meginstefnu grunnskólalaganna frá 1995. Þó eru kennarar í tveimur sveitarfélögum, sem reka tiltölulega öflugar skólaskrifstofur, ósáttir við í hve ríkum mæli skólaskrifstofurnar reyna að hafa áhrif á störf þeirra. Þeir voru einnig ósáttir við að hve litlu leyti kennarar hefðu áhrif á þróun og stjórnun skólanna sem þeir störfuðu við.

Í ljósi niðurstaðna þessara tveggja rannsókna var þeirri þriðju hleypt af stokkunum til að kanna nánar viðhorf grunnskólakennara, einkum það hversu mikil áhrif þeir teldu sig hafa á stefnumótun og framkvæmd skólastarfs¹. Kannað var viðhorf kennara til sjálfstæðis skóla, faglegs sjálfstæðis kennara, þátttöku í ákvörðunum, hversu ánægðir þeir væru með hvernig ákvarðanir eru teknar og í hve ríkum mæli þeir tækju þátt í samstarfi innan skólanna.

Í næstu köflum er greint frá rannsóknaraðferð og meginniðurstöður kynntar.

Aðferð

Spurningalisti var sendur með bréfi heim til 750 grunnskólakennara sem valdir voru með slembiúrtaki. Listinn var sendur út í apríl og höfðu svör borist í júní 2005. Úrtakið var fengið úr félagaskrá grunnskólakennara hjá Kennarasambandi Íslands. Fjöldi grunnskólakennara var 4.725 í október 2005 (Hagstofa Íslands, 2006). Spurningar byggðust á þeim atriðum sem getið var hér að framan. Listinn var forprófaður á tíu kennurum. Tvö ítrekunarbref voru send þátttakendum. Svör bárust frá 264 kennurum. Svarhlutfall var því aðeins um 35%. Svörin endurspegluðu vel hlutfall kynja og dreifingu eftir landsvæðum.

Niðurstöður

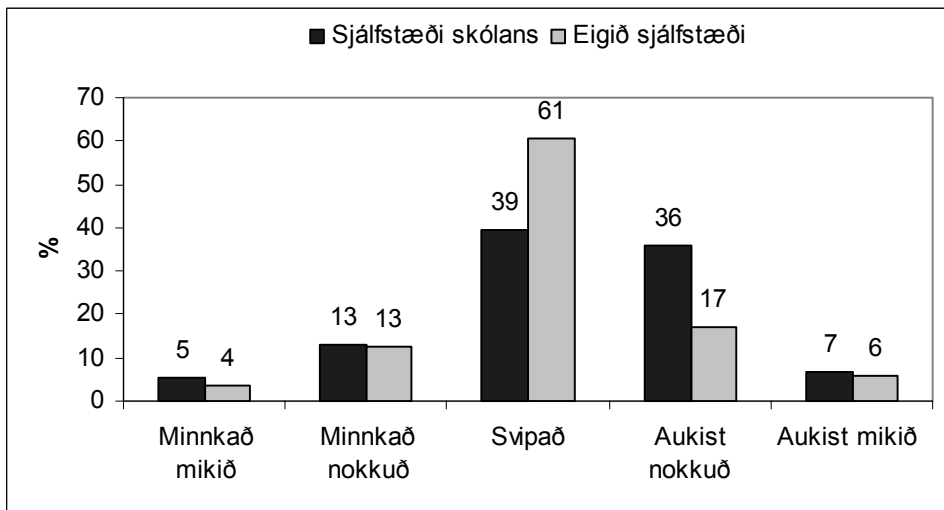
Þversnið svarenda

Af þeim sem svöruðu spurningalistanum voru 83% konur og 17% karlar en samkvæmt tölum frá Hagstofunni (2006) voru um 78% starfsmanna við kennslu í grunnskólum konur. Um 11% voru 60 ára eða eldri, 22% voru 50–59 ára, 32% voru 40–49 ára, 27% á aldrinum 30–39 ára og 8% yngri en 30 ára. Samkvæmt tölum Hagstofu (2006) er 7,1% kennara 60 ára og eldri, um 24% á aldrinum 50–59 ára, 30% eru 40–49 ára, 27% eru 30–39 ára og 11% yngri en 30 ára. Ríflega helmingur þátttakenda hafði yfir 11 ára kennslureynslu og 30% þeirra höfðu 21 árs reynslu eða meira. Um þriðjungur hafði 11–20 ára reynslu sem kennarar, 14% höfðu 6–10 ára reynslu og 27% höfðu fimm ára reynslu eða skemmri.

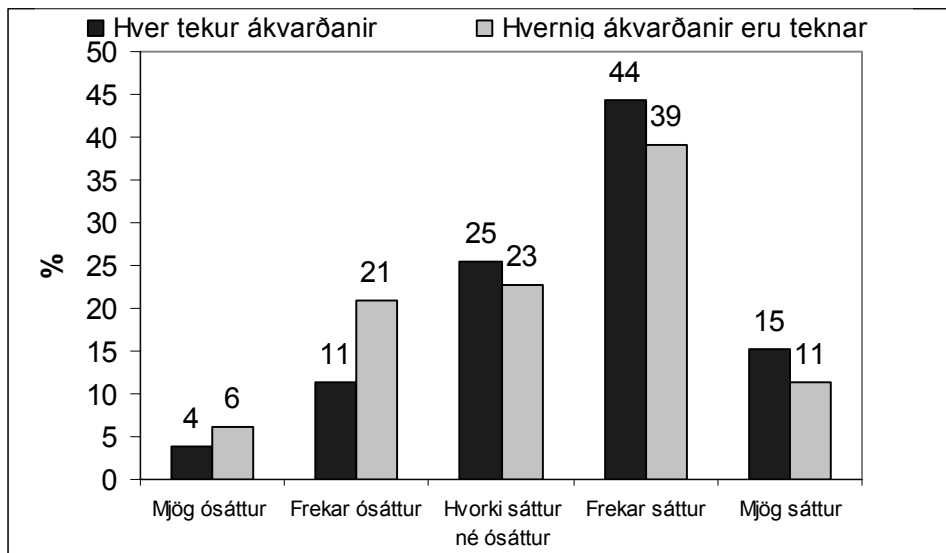
Sjálfstæði

Þess var getið hér að framan að undanfarinn áratug hefur verið lögð áhersla á aukið sjálfstæði skóla. Þetta kemur fram bæði í grunnskólalögum og kjarasamningum kennara.

¹ Rannsóknina gerðu Amalía Björnsdóttir, Börkur Hansen, Ólafur H. Jóhannsson og Steinunn Helga Lárusdóttir.



1. mynd. Breytingar á sjálfstæði skóla og eigin sjálfstæði að mati kennara.



2. mynd. Ánægja kennara með hver tekur ákvarðanir og hvernig.

Af þeim sökum var áhugavert að kanna hvort kennarar telja að faglegt sjálfstæði grunnskóla hafi aukist og einnig hvort þeir álíta að eigið faglegt sjálfstæði hafi aukist, en líklegt má telja að þetta tvennt fari saman. Niðurstöður má sjá á 1. mynd.

Fram kemur tölfræðilega marktækur munur í svörum kennara við því hversu mikið faglegt sjálfstæði skóla hafi aukist og hversu mikið þeirra eigið sjálfstæði hafi aukist. ($\chi^2(4)=29,55$, $p<0,001$). Af 1. mynd má sjá að um 43% kennara telja að faglegt sjálfstæði skólans hafi aukist undanfarin ár. Aftur á móti telja aðeins 23% þeirra að faglegt sjálfstæði kennara hafi aukist á sama tíma. Af þessu má ráða að kennarar telja að eigið faglegt sjálfstæði hafi ekki aukist að sama skapi og faglegt sjálfstæði skólans. Kí-kvaðrat próf sýnir að hér er munur eftir kynjum. Karlar telja fremur en konur að bæði faglegt sjálfstæði skóla ($\chi^2(4)=11,34$, $p<0,05$) og eigið sjálfstæði hafi minnkað ($\chi^2(4)=14,31$, $p<0,01$). Um 33% karla telja að sjálfstæði skóla hafi minnkað en aðeins um 15% kvenna eru þeirrar skoðunar. Þá álítur 31% karla að eigið faglegt sjálfstæði hafi minnkað en samsvarandi tala fyrir konur er 13%.

Ákvarðanir

Kennararnir voru beðnir að svara hverjir þeir teldu að bæru ábyrgð á ákvörðunum um mikilvæg málefni grunnskólans. Almennt má segja að þeir álíta að skólastjórar beri meginábyrgð. Á 2. mynd sést að um 60% kennara segjast ánægðir með hver tekur ákvarðanir innan skólans og um 50% kveðast sáttir við hvernig það er gert, þ.e. ákvörðunarferlið. Milli 23 og 25% segjast ekki hafa skoðun á þessu atriði og um 15% segjast óánægðir með það hver tekur ákvarðanir og hvernig þær eru teknar.

Kennarar voru einnig inntit eftir því hversu mikinn áhuga þeir hefðu á að taka ákvarðanir um mikilvæg mál í skólstarfi og einnig hversu mikil áhrif þeir teldu sig hafa á sömu málefni. Þeir voru beðnir að meta hvern þátt á kvarðanum 0–10 til að sýna áhuga sinn eða

áhrif. Niðurstöður má sjá á 3. mynd.

Á myndinni má sjá að víða ber verulega í milli. Kennarar vilja hafa meiri áhrif en þeir telja sig raunverulega hafa. Að meðaltali er þetta bil 2,6 stig. En bilið er afar breytilegt eftir málefnum. Mest er það þegar um er að ræða símenntunaráætlanir (3,9 stig), fjármál (3,8 stig), skipan nemenda í námshópa (3,5 stig) og þróunarverkefni (3,4 stig).

Í einu atriði er tölfræðilega marktækur munur eftir kynjum. Það er samstarf við foreldra, þar telja konur ($t(257)=2,3$, $p<0,05$) sig hafa meiri áhrif en karlar.

Á eftirtöldum sviðum segjast konur vilja hafa meiri áhrif en karlar: samstarfi við foreldra ($t(257)=2,7$, $p<0,05$), þátttöku í ákvörðunum um skóladagatal ($t(256)=2,7$, $p<0,01$), að móta símenntunaráætlanir ($t(253)=2,6$, $p<0,05$) og hafa áhrif á skólanámskrá ($t(253)=2,1$, $p<0,05$).

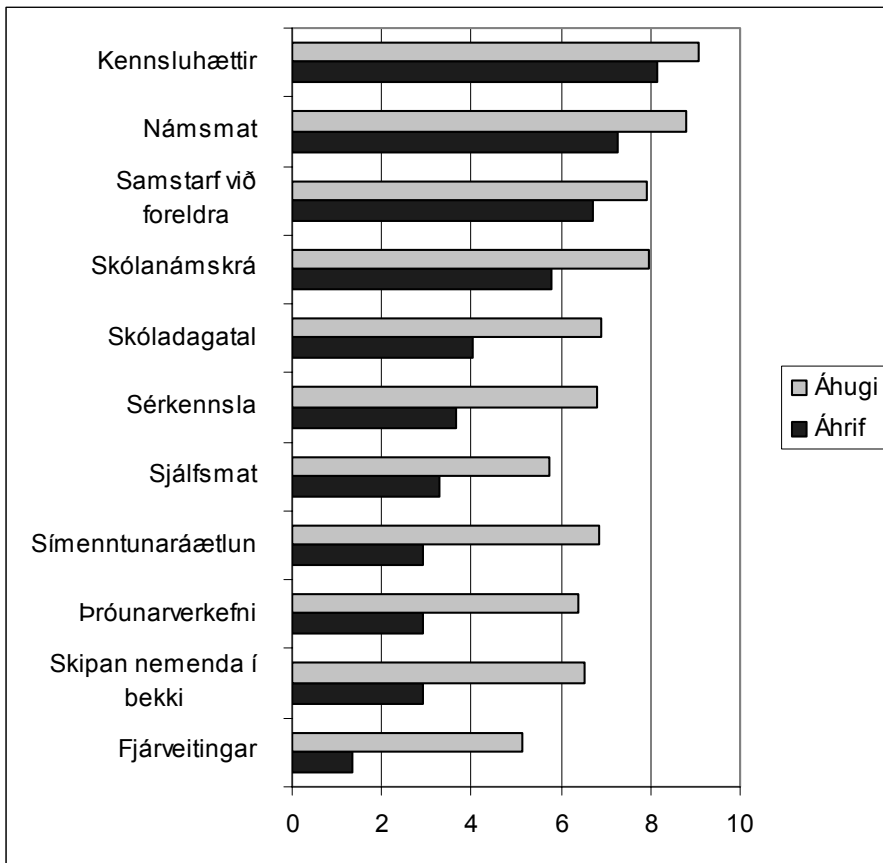
Um 14% karla virðast taka þátt í ákvörðunum sem þeir hafa lítinn áhuga á samborið við 6% kvenna ($\chi^2(4)=10,48$, $p<0,05$).

Fylgniútreikningur sýnir að kennarar með stutta starfsreynslu höfðu meiri áhuga en hinir reyndari á að taka þátt í ákvörðunum um kennsluhætti ($r_s(258)=-0,20$, $p<0,01$) en reyndir kennarar höfðu fremur áhuga á að taka þátt í ákvörðunum um símenntunaráætlanir ($r_s(258)=0,14$, $p<0,05$) og sérkennslu ($r_s(258)=0,15$, $p<0,05$).

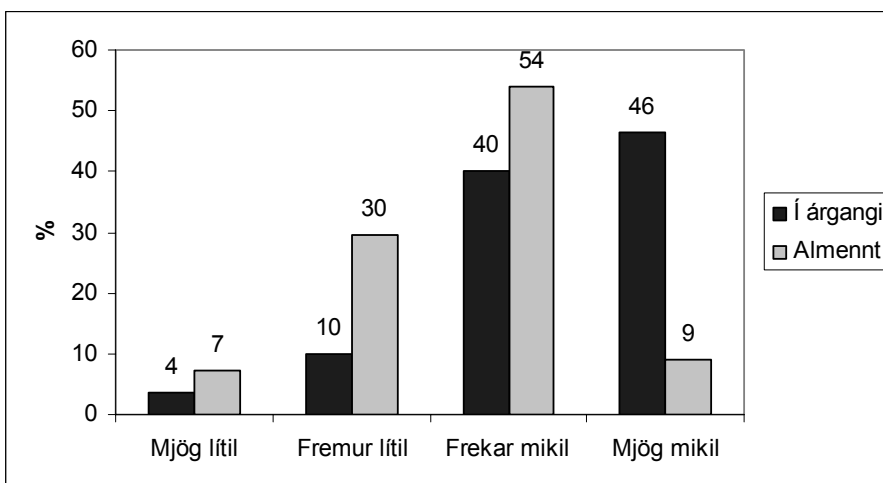
Lítt reyndir kennarar töldu sig hafa meiri áhrif en reyndir á námsmat ($r_s(259)=-0,20$, $p<0,01$), kennsluáðferðir ($r_s(259)=-0,21$, $p<0,01$) og samvinnu við foreldra ($r_s(259)=-0,16$, $p<0,05$). Á hinn bóginn töldu reyndir kennarar að þeir hefðu meiri áhrif en lítt reyndir á ákvarðanir um kennslu nemenda með sérþarfir ($r_s(257)=0,17$, $p<0,01$), símenntunaráætlanir ($r_s(255)=0,15$, $p<0,05$), sjálfsmat ($r_s(253)=0,14$, $p<0,05$) og þróunarverkefni ($r_s(254)=0,13$, $p<0,05$).

Samvinna

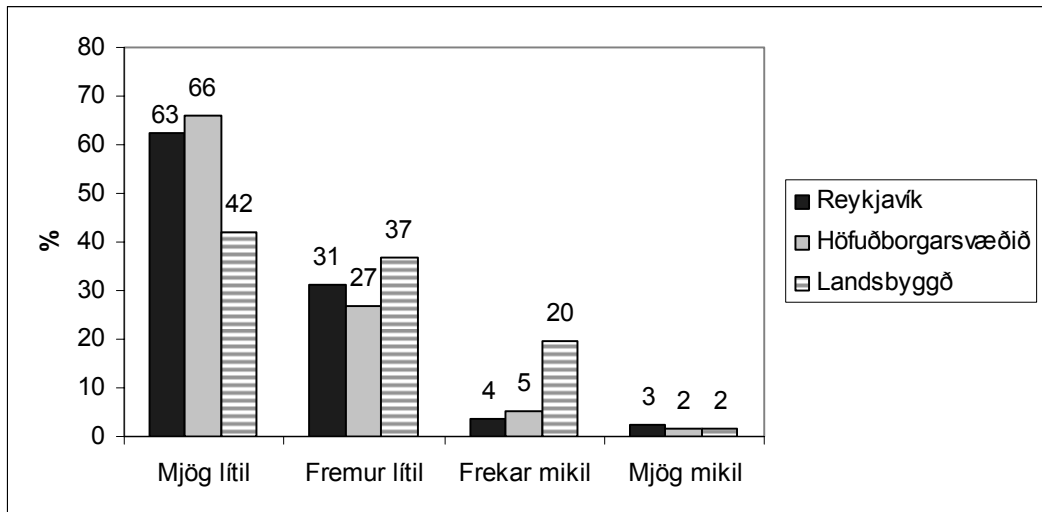
Fram hefur komið að í stefnumótunarplöggum er lögð veruleg áhersla á samvinnu kennara



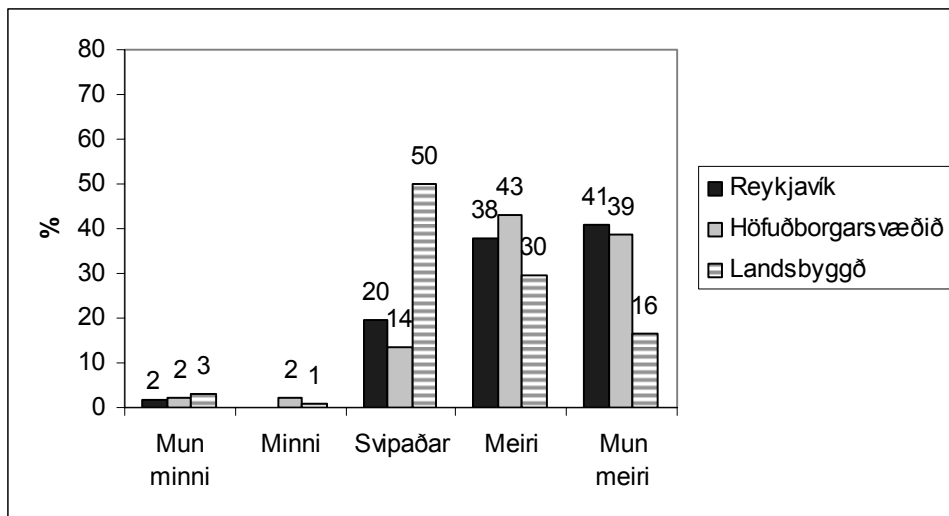
3. mynd. Áhugi á að taka þátt í ákvörðun um skólstarf og mat á eigin áhrifum.



4. mynd. Samvinna kennara í árgangi og kennara almennt.



5. mynd. Samvinna við skólaskrifstofur eftir svæðum.



6. mynd. Breytingar á kröfum frá skólaskrifstofum undanfarin fimm ár.

í grunnskólum. Því voru kennarar inntir eftir því hversu mikil samvinna væri meðal þeirra og einnig hversu mikil hún væri við hagsmunaaðila utan skólans. Um 51% kennara kvaðst eiga samstarf við skólastjóra en 49% kvaðu samvinnu við skólastjóra litla. Um 63% kennara sögðu samvinnu við millistjórnendur talsverða en 37% sögðu hana litla.

Fjórða mynd sýnir samvinnu kennara almennt og einnig samvinnu kennara sem

kenna sama árgangi nemenda.

Á myndinni sést að 63% kennara telja að samvinna meðal kennara sé umtalsverð en 37% telja hana fremur litla. Um 86% kennara segja að samvinna kennara innan sama árgangs nemenda sé mikil en um 14% telja hana litla.

Í stefnumarkandi gögnum um grunnskóla er lögð áhersla á samvinnu við hagsmunaaðila utan skólans. Um 66% kennara telja sig hafa mikla samvinnu við fólk utan skólans en

33% telja að sú samvinna sé ekki mikil. Um 86% kennara segja að samvinna sín við fræðsluyfirvöld í héraði sé lítil. Hins vegar álitur um 71% kennara að samvinna milli skólustjóra og fræðsluskrifstofa sé mikil og um 64% telja að samvinna milli kennara og foreldra sé veruleg.

Á 5. mynd er samvinna við skólaskrifstofur flokkuð eftir landsvæðum. Kennarar utan höfuðborgarsvæðisins segjast eiga meiri samvinnu við skólaskrifstofur ($\chi^2(6)=20,42$, $p<0,01$) en kennarar á höfuðborgarsvæðinu.

Myndin sýnir að almennt er samvinna við skólaskrifstofur takmörkuð. Um 94% kennara í Reykjavík telja hana litla. Sama á við um 93% kennara af höfuðborgarsvæðinu utan Reykjavíkur og 79% af öðrum stöðum. Aðeins um 6–7% kennara í Reykjavík og nágrenni telja að samvinna við skólaskrifstofu sé mikil en um 22% kennara á öðrum stöðum eru sömu skoðunar.

Kröfur og væntingar til kennara

Auk þeirra atriða sem þegar hafa verið rakin töldum við áhugavert að spyrja kennara með meira en fimm ára starfsreynslu hvort þeir teldu að þrýstingur á kennara og væntingar til þeirra hefðu aukist. Með þrýstingi er átt við beinar og óbeinar kröfur til kennara. Margir kennarar hafa haft orð á því, einkum óformlega, að dreifistýringin hafi lagt meiri ábyrgð á kennara. Um 50% kennara með yfir fimm ára starfsreynslu telja að þrýstingur á þá hafi aukist umtalsvert undanfarin ár en um 47% þeirra telja að hann hafi ekki breyst að undanförunu. Um 50% segjast finna aukinn þrýsting frá skólustjórum og um 69% töldu að þrýstingur frá foreldrum hefði aukist. Þá töldu um 64% að um aukinn þrýsting frá skólaskrifstofum væri að ræða. Um 58% þessara kennara sögðu að álag í kennslustundum hefði aukist. Um 19% þessara kennara álitu að eftirlit hefði aukist en um 70% töldu það óbreytt.

Á 6. mynd sést hvernig kennarar skynja breyttar kröfur frá skólaskrifstofum í mismunandi landshlutum.

Tengslin milli staðsetningar skóla og hversu

miklar breytingar hafa orðið á kröfum frá skólaskrifstofum undanfarin fimm ár að mati kennara eru marktæk ($\chi^2(8)=30,20$, $p<0,001$). Glöggst má sjá að kennarar á höfuðborgarsvæðinu telja frekar en kennarar annars staðar á landinu að þrýstingur á þá hafi aukist. Um 79% kennara í Reykjavík telja að hann hafi aukist, um 82% kennara á höfuðborgarsvæðinu utan Reykjavíkur eru sama sinnis en aðeins 46% kennara á annars staðar á landinu eru þessarar skoðunar.

Umraða

Einn megintilgangurinn með þeim breytingum sem urðu með grunnskólalögum 1995 og tilheyrandi stefnumörkunarplögum um menntamál var að auka sjálfstæði grunnskóla og hvetja til skólaþróunar. Niðurstöður þessarar rannsóknar benda til þess að kennarar telji almennt að faglegt sjálfstæði grunnskóla sé verulegt. Um 39% kennara telja að á þessu hafi engin breyting orðið frá 1995 en um 43% þeirra telja að sjálfstæði skóla hafi vaxið síðan þá. Um 18% álíta að faglegt sjálfstæði skóla hafi minnkað. Þetta rímar vel við niðurstöður rannsóknar Barkar Hansen, Ólafs H. Jóhannssonar og Steinunnar Helgu Lárusdóttur (2002) á viðhorfum skólustjóra en mikill meirihluti þeirra taldi að faglegt sjálfstæði skóla væri verulegt.

Það vekur aftur á móti athygli, og kann að vera áhyggjuefni, hversu mikill munur er á því hvernig kennarar meta faglegt sjálfstæði skóla annars vegar og eigið faglegt sjálfstæði hins vegar. Um 61% kennara telur eigið faglegt sjálfstæði svipað og áður og aðeins 23% telja að það hafi vaxið. Þetta misræmi milli faglegs sjálfstæðis skólans og faglegs sjálfstæðis kennaranna kann að vera vísbending um stjórnunarhætti skólanna. Sumir stjórnunarhættir eru þess eðlis að styðja og styrkja kennara og má ætla að við slíkar aðstæður verði lítill munur á faglegu sjálfstæði skólans og faglegu sjálfstæði kennaranna. Aðrir stjórnunarhættir einkennast af forræðishyggju þar sem lítil áhersla er lögð á völd og áhrif kennara. Í slíku umhverfi eru líkur á að

kennarar líti á sig sem undirmenn fremur en samstarfsmenn stjórnenda um stjórnun skólans. Sé síðarnefnda atriðið raunin er það aðkallandi viðfangsefni að minnka þann mun sem um ræðir með aukinni ráðgjöf og endurmenntun þeirra sem fara með stjórnunarstörf í grunnskólum. Þó kann ávallt að vera munur á því hvernig kennarar skynja faglegt sjálfstæði sitt og faglegt sjálfstæði skóla. Víðtækari rannsóknir þarf því að gera á þessu til að öðlast á því betri skilning. Þá ber að hafa í huga að svarhlutfall í könnuninni var fremur lágt.

Niðurstöður þessarar rannsóknar sýna jafnframt að kennarar vilja taka virkari þátt í ákvörðunum á mörgum mikilvægum sviðum en þeir telja sig gera. Fram kemur eindreginn vilji þeirra til að eiga afdráttarlausu aðild að stjórnun og þróun grunnskólans. Kennarar segja að áhrif þeirra á ákvarðanir á mörgum sviðum skólstarfs séu takmörkuð. Þetta á til dæmis við um þróunarverkefni, sérkennslu, símenntunarátlanir og sjálfsmat en allir þessir þættir eru óaðskiljanlegur hluti af störfum kennara. Aftur skal bent á að stjórnunarhættir kunna að geta skýrt muninn á því að vilja hafa áhrif og hafa raunveruleg áhrif, þ.e. svo virðist sem stjórnendur grunnskóla hafi ekki fært það áhrifavald til kennara sem þeir vildu gjarnan hafa. Þetta virðist einkum eiga við um kennara með fremur stuttan kennsluferil. Sá kennarahópur virðist því vera auðlind sem nýta má betur og markvissar í þágu skólstarfs.

Að stjórnunarháttum frátöldum kann þessi munur að skýrast af valdabaráttu milli kennara og yfirstjórnenda skóla. Með grunnskóla-lögunum frá 1995 og í þeim kjarasamningum sem fylgdu í kjölfarið var dregið umtalsvert úr valdi hins almenna kennara við stjórnun grunnskóla frá því sem áður var. Sá tími sem skólastjóri fékk til að ráðstafa vinnu kennara utan kennslu var lengdur í kjarasamningunum 2001–2004 eins og áður segir en síðan stytur verulega í samningunum 2005–2007 eftir harðvítugt verkfall. Kröfur um hlutdeild og áhrif kunna því að skýrast að einhverju leyti af beinni og dulinni valdabaráttu um stjórnun innri málefna grunnskólans. Í þessu samhengi

má benda á rannsókn Möller (1999) í norskum skólum á tilraun til að auka ráðstöfunartíma til stjórnunar og skýrði hún niðurstöður sínar um bágann árangur einkum með valdabaráttu kennara og stjórnenda.

Eitt af því sem sjónum var beint að í rannsókn þeirri sem hér um ræðir var samvinna. Um 63% kennara segja að samvinna meðal kennara almennt sé veruleg, en um 37% þeirra telja að samvinna sé fremur takmörkuð. Þessi niðurstaða vekur athygli því að undanförunu hefur verið lögð mikil áhersla á aukið samstarf kennara, í þeim stefnumótunarplöggum sem greint var frá hér að framan og einnig í kjarasamningum kennara. Niðurstöðurnar sýna jafnframt að veruleg samvinna er meðal kennara sem kenna sama árgangi. Þetta felur í sér að samvinnan virðist að miklu leyti snúast um skipulagningu kennslu og val á námsefni, námsmati og prófum fyrir viðkomandi árgang. Þessi niðurstaða og munurinn á æskilegum áhrifum og raunverulegum áhrifum kennara í ákvörðunum um mikilvæg málefni vekja áfram spurningar um aðild kennara að stjórnun og mótun skólstarfs. Kennarar virðast ekki eiga þá aðild að mikilvægum samvinnuverkefnum, svo sem þróunarvinnu, símenntun og sjálfsmati, sem þeir kjósa. Því virðist ljóst að betur þurfi að huga að því hvernig má efla þátttöku kennara og faglega aðild þeirra að mótun skólstarfs.

Niðurstöður okkar leiða einnig í ljós að kennarar segjast finna aukinn þrýsting frá skólastjórum, skólaskrifstofum og foreldrum. Það má túlka sem afleiðingu af því að færa skólann nær þeim sem þjónustu hans eiga að njóta; að færa grunnskólann til sveitarfélaga, með sjálfræði í stofnun skólaskrifstofa og með aukinni ábyrgð skólastjóra sem forstöðumanns og faglegs leiðtoga. Erfitt kann að vera að finna æskilegt jafnvægi í þessum efnunum. Þrýstingur frá þeim sem bera hag grunnskólans fyrir brjósti er eðlilegur og oft leiðir hann til þróunar og framfara. Á hinn bóginn getur skapast sú hættu að of mikil afskipti leiði til mótstöðu og stöðnunar.

Athygli vekur að kennarar í Reykjavík og nágrenni telja sig verða fyrir meiri afskiptum

skólayfirvalda en félagar þeirra annars staðar á landinu. Um 94% kennara í Reykjavík segja einnig að samstarf sitt við skólaskrifstofu sé lítið. Skólaskrifstofur sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu eru almennt vel búnar og hafa á að skipa starfsfólki með fjölpætta sérþekkingu, en sama verður ekki sagt um skólaskrifstofur í hinum dreifðu byggðum. Því er mikill munur milli sveitarfélaga á því hversu miklar faglegar kröfur skólaskrifstofur gera. Þetta er í samræmi við fyrri niðurstöður rannsóknar Barkar Hansen, Ólafs H. Jóhannssonar og Steinunnar Helgu Lárusdóttur (2004, bls. 13) á viðhorfum skólustjóra, kennara og fulltrúa foreldra í fjórum grunnskólum á mismunandi stöðum á landinu:

Í fjölmennu sveitarfélögunum tveimur virðist sem kennurum finnist afskipti fræðsluyfirvalda og skólaskrifstofa af skólustarfinu vera of mikil, þeir tala um „miðstýringaráráttu“ og telja svo mikil afskipti ekki vera í samræmi við hugmyndir um aukid sjálfstæði skóla. Vart þarf að fjölyrða um mikilvægi þess að kennurum finnist stefnumörkun skólanefnda taka mið af og styðja við veruleika daglegs skólustarfs. Ljóst er að hið aukna vald sem skólanefndir hafa samkvæmt lögum er vandmeðfarið og mikilvægt að ekki myndist of mikið misræmi á milli þess sem skólanefndir telja mikilvægt og þeirra atriða sem kennarar leggja áherslu á.

Niðurstöður okkar benda til þess að afskipti skólaskrifstofa á höfuðborgarsvæðinu séu e.t.v. ívið of mikil. Nokkur þessara sveitarfélaga hafa gefið út skólustefnu þar sem m.a. er fjallað um skipulag og inntak skólustarfs í sveitarfélaginu. Í sumum þessara plagga er að finna staðhæfingar sem kennarar geta lítið á sem íhlutun í málefni og ákvarðanir sem ættu að vera á ábyrgð skólans. Þetta kann að vinna gegn faglegri sjálfsábyrgð kennara. Samvinna og hæfilegur þrýstingur er æskilegur en séu afskipti of mikil getur skapast mótstaða og streita. Sé þrýstingur aftur á móti nánast

enginn getur það ástand leitt til stöðunar og versnandi starfshátta. Að mati Leithwood og félaga (2001) er listin í þessu sambandi einkum sú að efla þá faglegu forystu sem er til staðar innan skólanna með virkum stuðningi af hálfu skólaskrifstofa; stuðningi sem hvetur og styður við breytingar til framþróunar náms og kennslu. Þeir benda einnig á mikilvægi þess að skólaskrifstofur lagi sig að aðstæðum og þróist og breytist í samræmi við þær, að öðrum kosti viðhaldi þær einkum ríkjandi ástandi og stuðningur þeirra verði ekki í samræmi við þarfir skólanna.

Niðurstaða

Dreifstýring hefur tekist vel að mati skólustjóra grunnskóla og svo virðist að kennarar og foreldrar séu sama sinnis. Niðurstöður Barkar Hansen, Ólafs H. Jóhannssonar og Steinunnar Helgu Lárusdóttur (2002, 2004) styðja þá skoðun. Niðurstöður þessarar könnunar benda þó til þess að fagleg forysta og áhrifavald kennara sé ekki í nógu góðu samræmi við þá yfirlýstu stefnu að auka sjálfstæði þeirra og áhrif á mótun skólustarfs, bæði sem einstaklinga og fagstéttar. Stór hluti kennara virðist líta á sig sem undirmenn með takmörkuð áhrif á ákvarðanir, stefnu og starf skólans. Samvinna þeirra er einkum við kennara sem kenna sama árgangi og þeir telja að þrýstingur á þá, bæði innan skóla og utan frá, hafi aukist á síðustu árum.

Í kjarasamningi kennara frá 2001 var skólustjórum veitt heimild til að ráða deildarstjóra til að styrkja stjórnun skólanna. Því er nú í öllum stórum og meðalstórum skólum að finna 2–3 deildarstjóra sem mynda stjórnunarteymi ásamt skólustjóra og aðstoðarskólustjóra. Þessi aðgerð eykur á stigskipt vald innan skólans og þar með líkur á að hinn almenni kennari fjarlægist þá sem ákvarðanir taka um ýmis málefni sem snerta kennara með beinum hætti. Samkvæmt Mintzberg (1979) má því segja að valddreifing innan skólans sé frekar lóðrétt en lárétt og vert er að gefa gaum að þeim áhrifum sem það kann að hafa á viðhorf kennara til starfa sinna.

Tengd þessu er sú staðreynd sem kemur fram í samningi kennara fyrir tímabilið 2005–2007 að sá vikulegi tími sem skólastjóri má binda af starfstíma kennara utan kennslustunda er stytur úr 9,14 klst í 4,14 klst. Margir kennarar litu svo á að aukningin sem varð í samningnum 2001 hefði leitt til þess að þeim viðfangsefnum sem stjórnendur áttu frumkvæði að hefði fjölgað á kostnað þeirra viðfangsefna sem kennarar kusu sjálfir að sinna. Með öðrum orðum hefði þetta ákvæði skert þann tíma sem þeir höfðu áður til að sinna því sem þeir töldu veigamest og þar með faglegt sjálfstæði þeirra. Hagsmunir skólans í heild hefðu verið settir ofar en hagsmunir einstakra kennara og ábyrgð þeirra á þeim nemendum sem þeir kenna.

Þessi atriði geta að vissu marki skýrt niðurstöður þessarar rannsóknar. Það er aðkallandi viðfangsefni að efla samvinnu innan grunnskólans með það að markmiði að veita kennurum meiri hlutdeild í mótun skólastarfs svo að þeir finni að þeir séu raunverulegir gerendur í þeirri mótun og skynji þannig ábyrgð sína. Þetta atriði er ein meginforsenda þess að nálgast megi hugmyndina um sjálfstjórnun skóla, sem byggist á hugmyndum um heimastjórnun þar sem vald og ábyrgð er færð sem næst vettvangi, (sjá t.d. Caldwell og Spinks, 1998, 1992; Dalin 1993; Fullan, 2001; Hargreaves, 1994; Senge 1990) en líta má svo á að það atriði hafi verið veigamikill þáttur í grunnskólalögunum frá 1995 og þeim stefnumörkunarplögnum sem þeim fylgdu. En eins og Lindelow o.fl. (1989) draga fram er almenn þátttaka í öllum meginákvörðunum lykilatriði í farsælli stjórnun skóla sem byggist á valldreifingu og sjálfstæði starfsmanna. Sé slíkt samstarf ekki fyrir hendi er hætt við að kennarar samsami sig ekki skólanum nægilega og það getur dregið úr starfsánægju og skapað neikvæðan starfsanda.

Abstract

The governance of basic schools (age 6-16) in Iceland was transferred from the state to the municipalities in 1995. This Act was in line with the decentralization policy presented in the report *Nefnd um mótun menntastefnu* [Report on the Forming of Education Policy] (1994). In 2001, a study was conducted regarding the views of basic school principals towards this change, as well as changes that followed in their working environment. This study revealed great satisfaction among school principals. Another study was conducted in 2003 in four basic schools in different parts of the country. In this study, the views of principals, teachers and parent representatives were examined concerning changes that ensued from the transfer from state to municipal control. Generally, the findings showed satisfaction with this new environment. In the two schools that belong to large municipalities with well equipped central offices, however, teachers, were concerned about the interference of their governing bodies as well as their limited influence on the management and operation of their schools. Consequently, a third study was conducted in order to further examine the views of teachers. A questionnaire was sent to a random sample of basic school teachers during the spring of 2005. The findings suggest that the teachers perceive a considerable difference between the professional independence of schools and their professional independence as teachers. The study also suggests that teachers want to have more influence upon decisions in key areas in their schools. Furthermore, the teachers claim an increase in pressure on them as teachers, from parents, principals and governing bodies.

Heimildir

- Börkur Hansen (2004). Heimastjórnun. Áhersla í stefnumörkun um grunnskóla. *Netla*, maí.
- Börkur Hansen, Ólafur H. Jóhannsson og Steinunn Helga Lárusdóttir (2002). Decentralization of basic schools in Iceland: Management emphasis at a crossroad. Í D. Oldroyd (Ritstj.), *Leading school for learning* (bls. 105–115). Ljubljana: School of Management in Koper.
- Börkur Hansen, Ólafur H. Jóhannsson og Steinunn Helga Lárusdóttir (2004). Yfirfærsla grunnskólans til sveitarfélaga – valddreifing eða miðstýring? *Netla*, nóvember.
- Caldwell, B.J. og Spinks, J.M. (1988). *The self-managing school*. London: Falmer Press.
- Caldwell, B.J. og Spinks, J.M. (1992). *Leading the self-managing school*. London: Falmer Press.
- Dalin, P. (1993). *Changing the school culture*. London: Cassell.
- Fullan, M. (2001). *The new meaning of educational change* (3. útgáfa). New York: Teachers College Press.
- Hagstofan (2006). *Starfsfólk við kennslu eftir kyni, aldri og réttindum 1998–2005*. Sótt 23. nóvember 2006 af <http://www.hagstofan.is>
- Hargreaves, A. (1994). *Changing teachers, changing times – teacher's work and culture in the postmodern age*. London: Continuum.
- Helgesen, M. (2000). *Nye former for demokratisk deltagelse – borgere, brukere og kunder i skolen*. LOS-senter Rapport 0011. Bergen: LOS-sentret.
- Kjarasamningar launanevndar sveitarfélaga og Kennarasambands Íslands fyrir grunnskóla*. Gildistími 1. janúar 2001 til og með 31. mars 2004.
- Kjarasamningar launanevndar sveitarfélaga og Kennarasambands Íslands fyrir grunnskóla*. Gildistími 2005–2007.
- Leithwood, K., Aitken, R. og Jantzi, D. (2001). *Making schools smarter. A system for monitoring school and district progress* (2. útgáfa). Thousand Oaks: Corwin Press.
- Lindelow, J., Coursen, D., Mazarella, J.A., Heyndericks, J.J. og Smith, S.C. (1989). Participative decision making. Í S.C. Smith og P.K. Piele (Ritstj.), *School leadership: Handbook for excellence* (2. útgáfa, bls.152–167). Eugene, OR.: ERIC Clearinghouse on Educational Management.
- Lög um grunnskóla nr. 66/1995*.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Murphy, J., Beck, L.G. Knapp, M.S. og Portin, B.S. (2003). KEYS and the larger school reform movement in the United States. Í B.S. Portin, L.C. Beck, M.S. Knapp og J. Murphy (Ritstj.), *Self-Reflective Renewal in Schools. Local lessons from a national initiative* (bls.1–17). Westport, Connecticut: Praeger Publishers.
- Möller, J. (1999). Re-culturing educational leadership in Norwegian schools: A trade-off between accountability and autonomy. *Journal of In-service Education*, 25(3), 497–517.
- Nefnd um mótun menntastefnu* (1994). Reykjavík: Menntamálaráðuneytið.

OECD. (1996). *Evaluating and reforming education systems*. Paris: OECD.

OECD. (1995). *Schools under scrutiny*. Paris: OECD.

Senge, P. (1990). *The fifth discipline. The art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday.