



# Skólastefna sveitarfélaga

Handbók

Björk Ólafsdóttir

Skólastefna sveitarfélaga – Handbók

Höfundur: Björk Ólafsdóttir

Yfirllestur og ábendingar: Ólafur H. Jóhannsson, Svandís Ingimundardóttir, Kristján Zophaníasson, Örvar Már Marteinnsson, Hlynur Sigurbjörnsson og Þórdís Þórisdóttir. Einnig fékk skólamálanefnd Sambands íslenskra sveitarfélaga handbókina til umsagnar.

Prófarkarlestur: Sigríður Inga Sturludóttir

Mynd á forsíðu: Ingibjörg Hinriksdóttir

Mynd af fíl: Gunnlaugur Júlíusson

© Samband íslenskra sveitarfélaga - 7/2010

Borgartúni 30

Pósthólf 8100

128 Reykjavík

## Efnisyfirlit

1	Inngangur .....	5
1.1	Uppbygging handbókar .....	5
2	Stefna og stefnumótun .....	7
2.1	Hvað er stefna? .....	7
2.2	Hvers vegna er mikilvægt að hafa stefnu?.....	8
2.3	Hvað felst í árangursríkri stefnumótun? .....	9
2.4	Lagalegur bakgrunnur skólafestefnu.....	10
2.5	Sameiginleg framtíðarsýn fyrir grunnskólastarfið 2007-2020.....	11
2.6	Þungamiðja skólafests .....	12
2.7	Helstu skref stefnumótunar .....	13
3	Undirbúningur .....	16
3.1	Forysta.....	16
3.2	Verklag við mótun og innleiðingu stefnu.....	16
3.2.1	Stýrihópur .....	16
3.2.2	Verkefnisstjóri .....	17
3.2.3	Verkátun .....	17
3.2.4	Þátttaka hagsmunaaðila.....	18
3.2.5	Aðkoma ráðgjafa.....	18
4	Stöðumat .....	19
4.1	Gagnaöflun.....	19
4.2	Mat á skólafestefnu .....	19
4.3	Að læra af fortíðinni .....	22
4.4	Koma auga á vandamál .....	22
4.5	SVÓT-greining .....	23
4.5.1	Mat á innra umhverfi.....	24
4.5.2	Mat á ytra umhverfi .....	26
4.6	Samanburðargreining .....	26
5	Mótun stefnu.....	28
5.1	Hlutverk.....	28
5.2	Gildi - leiðarljós .....	29
5.3	Framtíðarsýn .....	30
5.4	Stefna .....	32

5.4.1	Frá aðgerð til árangurs - aðgerðakenning .....	33
5.4.2	Meginmarkmið.....	34
5.4.3	Áfangamarkmið.....	35
5.5	Heildarmynd stefnu.....	36
5.5.1	Stefnukort .....	36
6	Áætlun um aðgerðir, innleiðing og framkvæmd stefnu .....	38
6.1	Aðgerðaáætlun/Þróunaráætlun .....	38
6.2	Forgangsröðun aðgerða .....	39
6.3	Innleiðing og framkvæmd stefnu.....	41
6.3.1	Stuðningur sveitarfélags og stjórnenda .....	41
6.3.2	Aðföng.....	41
6.3.3	Mannauður - þjálfun og fræðsla.....	42
6.3.4	Samræða – fundir.....	42
7	Árangursmælingar og eftirfylgni .....	43
7.1	Árangursmælingar og mat á frammistöðu.....	43
7.1.1	Hvers vegna árangursmælingar? .....	43
7.1.2	Árangursmælingar og viðmið.....	44
7.1.3	Öflun gagna.....	47
7.2	Eftirfylgni: Aðgerðir og umbótaverkefni .....	47
7.3	Endurskoðun stefnu .....	49
8	Gagnlegar heimasíður .....	50
9	Heimildaskrá.....	51

## Myndir

Mynd 1. Tenging skólastefnu sveitarfélags við aðrar stefnur í skólamállum.....	11
Mynd 2. Þungamiðjan í skólastarfinu .....	12
Mynd 3. Verkferli stefnumótunar og innleiðingar stefnu.....	14
Mynd 4. Mat á skólastefnu sveitarfélags .....	21
Mynd 5. Stefnumótun í hnotskurn .....	30
Mynd 6. Stefnumótun fyrir stefnu grunnskólans til 2020 .....	37
Mynd 7. Erfiðleikar við innleiðingu aðgerða samanborið við áhrif aðgerðar á markmið.....	40
Mynd 8. Hringrás markmiða, mælinga og umbóta.....	48

## 1 Inngangur

Í lögum um leikskóla nr. 90/2008 og grunnskóla nr. 91/2008 er sveitarfélögum lögð sú skylda á herðar að setja almenna stefnu um leik- og grunnskólalald í sveitarfélaginu og kynna fyrir íbúum þess. Tilgangur þessarar handbókar er að auðvelda sveitarfélögum að móta slíka stefnu og nýta hana sem virkt stjórnæki. Í handbókinni er fjallað um gerð skólastefnu og innleiðingu hennar. Kynntar eru leiðir sem geta komið sveitarfélögum að notum í stefnumótunarferlinu. Ennfremur er skýrt frá aðferðum við að koma stefnunni í framkvæmd og fylgjast með framgangi hennar.

Handbókin er fyrst og fremst hugsuð sem leiðbeiningarit eða safn hugmynda, enda er ekki til ein rétt leið við að móta stefnu. Stefnumótunarferlið felur þó í sér ákveðna grunnþætti sem eru settir fram í ákveðinni röð í þessu riti. Það þýðir þó ekki að stefnumótun sé línulegt ferli þar sem eitt tekur við af öðru, heldur er iðulega raunin sú að verið er að vinna samhliða í mörgum þáttum stefnumótunarinnar. Handbókinni er ætlað að vera uppflettirit sem hægt er að grípa til í stefnumótunarferlinu og því eru nokkur áhersluatriði tekin fram á fleiri en einum stað.

Handbókin er skrifuð með þann hóp í huga sem veitir skólamálum í sveitarfélagi forystu og stýrir stefnumótunarvinnunni. Stytt útgáfa af handbókinni hefur verið gefin út í öðru riti sem ber heitið: „Leiðbeiningar um mótun skólastefnu í sveitarfélögum“. Það rit dregur fram meginatriði handbókarinnar og er hugsað til leiðbeiningar fyrir þátttakendur í gerð skólastefnu.

Í framangreindum lögum um leik- og grunnskóla segir að sveitarfélög eigi að sinna mati og eftirliti með gæðum skólastarfs. Skólastefna sveitarfélagsins myndar mikilvægan grundvöll fyrir ytra mati á skólastarfi. Í stefnunni koma fram þau meginmarkmið sem sveitarfélagið setur fyrir skólana og hlutverk ytra matsins er meðal annars að leggja mat á hvernig gengur að vinna að þeim og hvort þeim hafi verið náð. Tilgangur með að setja fram skýra stefnu og meta framgang hennar er að stuðla að umbótum í skólastarfi. Þannig er stefnumótun ekki verkefni sem á sér endapunkt heldur er hún síendurtekið ferli markmiðssetningar, mats og umbóta.

### 1.1 Uppbygging handbókar

Handbókinni er skipt upp í sjö megingafla. Fyrst er inngangskafli. Í **kafli 2** er fjallað almennt um stefnumótun og mikilvægi hennar. Helstu skref í stefnumótunarferlinu eru kynnt og rætt um þá lagalegu undirstöðu sem skólastefnan byggist á. Nám og kennsla er kjarninn í skólastarfinu og bent er á mikilvægi þess að skólastefnan beinist að því að bæta gæði þeirra.

**Kafli 3** fjallar um undirbúning stefnumótunar og hvaða þætti þarf að hafa í huga við upphaf hennar. Sérstaklega er lögð áhersla á mikilvægi skuldbindingar æðstu stjórnenda til að mótun stefnunnar og innleiðing hennar heppnist. Ennfremur að skilgreint sé í upphafi það verklag sem á að nota við vinnuna. Í því felst að velja fólk í stýrihóp, skipuleggja vinnu hópsins, ákveða verkefnisstjóra og setja upp verkáætlun. Liður í undirbúningi er einnig að taka afstöðu til þess hvernig aðkomu hagsmunaaðila skuli háttað og hvort eigi að fá utanaðkomandi ráðgjafa til liðs.

**Kafli 4** fjallar um greiningu á núverandi stöðu skólamála í sveitarfélaginu til að skilgreina þann grunn sem stefnan þarf að byggja á. Mikilvægi fjölbreyttrar gagnaöflunar er undirstrikað en hún getur falið í sér mat á núverandi skólastefnu, athugun á frammistöðu fyrri ára og greiningu vandamála sem þarfnast úrbóta. Auk þess er algengt að gerð sé svokölluð SVÓT (styrkleikar, veikleikar, ógnanir, tækifæri) greining á innra og ytra umhverfi sveitarfélagsins og skólanna og er skýrt frá hvað í henni felst. Samanburðargreining er önnur aðferð sem lauslega er kynnt.

Í **kafli 5** er fjallað um mótun stefnu og dregnir fram þeir þættir sem stefnan samanstendur af. Þeir þættir eru: Hlutverk, gildi, framtíðarsýn, stefna, meginmarkmið og áfangamarkmið. Bent er á þýðingu þess að skilgreina vel hugmyndina að baki því hvernig þær aðgerðir sem áætlaðar eru eiga að stuðla að því að markmiðin náist. Það er gert með svonefndri aðgerðakenningu. Lagt er til að þegar stefnan er fullmótuð sé metið hve heildstæð hún er áður en hafist er handa við að framkvæma hana.

**Kafli 6** fjallar um að innleiða stefnuna og hrinda henni í framkvæmd. Það er gert með því að setja fram aðgerðaáætlun og finna leiðir til að forgangsraða aðgerðum á skynsamlegan hátt. Jafnframt er rætt um mikilvægi skuldbindingar og stuðnings stjórnenda til að stefnan komist í framkvæmd og lögð áhersla á að aðföngum sé útdeilt á grundvelli hennar. Bent er á að árangursrík innleiðing byggist ennfremur á að hlutaðeigandi aðilar þekki stefnuna, skilji hana og hafi getu og kunnáttu til að vinna að henni.

Í **kafli 7** er fjallað um árangursmælingar og eftirfylgni við niðurstöður þeirra. Útskýrt er hvað árangursmælingar eru og af hverju þær eru mikilvægur þáttur í stefnunni. Gerð er grein fyrir þýðingu þess að hafa skýr viðmið til að bera mælingar saman við og leggja mat á árangur. Fjallað er um tengingu markmiða, árangursmælinga og viðmiða og nauðsyn þess að meta reglulega meginmarkmið ekki síður en áfangamarkmið. Þá er bent á mikilvægi þess að ákvarðanir um eftirfylgni og aðgerðir séu byggðar á niðurstöðum mælinganna. Að endingu er rætt um að endurskoða þurfi stefnuna reglulega til að tryggja að hún endurspegli breyttar áherslur og þróun í ytra umhverfi.

## 2 Stefna og stefnumótun

Í þessum kafla er rætt almennt um stefnu og stefnumótun. Leitast er við að svara því hvað stefna er, af hverju hún er mikilvæg og hvað felst í því að móta stefnu sem er líkleg til að skila árangri. Þá er fjallað um þann lagalega bakgrunn sem sveitarfélög þurfa að byggja á við mótun skólafélagstefnu. Sameiginleg framtíðarsýn fyrir grunnskólafélagið 2007-2020 er kynnt lauslega en henni er ætlað að vera fyrirmynd á landsvísi fyrir sveitarfélög og skóla við mótun skólafélagstefnu. Rætt er um að við mótun skólafélagstefnu sé mikilvægt að leita leiða til að efla kjarnastarfsemi skólafélags, nám og kennslu. Í lok kaflans eru helstu skref stefnumótunar sett fram á myndrænan hátt og útskýrð í stuttu máli.

### 2.1 Hvað er stefna?

Ýmsar skilgreiningar eru til á stefnu. Samkvæmt Snjólfí Ólafssyni er stefna „lýsing á þeim árangri sem stefnt er að og hvernig honum skuli náð.“<sup>1</sup> Childress og félagar<sup>2</sup> skilgreina stefnu sem safn aðgerða sem framkvæmdar eru til þess að ná settum markmiðum. Þessar aðgerðir eru eins og bitar í púsluspili sem passa saman og gefa skýra mynd af hvernig fólk, framkvæmdir og aðföng vinna saman við að ná sameiginlegum markmiðum.

Í handbók fjármálaráðuneytisins<sup>3</sup> segir að stefnumótun felist í að taka fyrir spurningar sem lúta að framtíðinni og ná samstöðu um svörin. Meginspurningin sé hvar við viljum vera eftir nokkur ár og hvernig við ætlum að komast þangað. Stefnumótun felist því ekki síst í að velja leiðir til þess að koma hlutunum í verk, haga rekstrinum með ákveðnum hætti og ná settum markmiðum. Val á einni leið útiloki oft val á öðrum leiðum og því snúist stefnumótun um að forgangsraða. Stefnumótun sé enginn óskalisti heldur það sem sannarlega á að gera og er talið raunhæft miðað við allar forsendur og það umhverfi sem starfað er í.

Skýr og skráð gildi, hlutverk, framtíðarsýn, markmið og árangursmælingar eru grundvallaratriði í mótun stefnu. Í hverjum þætti er leitast við að svara lykilspurningum sem framtíðin byggir á:

**Gildi (e. Values)** skýra þau grunngildi sem sveitarfélagið vill að skólar þess séu þekktir fyrir og einkenna verk þeirra. Leitast er við að svara spurningunum:

- Hver eru grundvallar viðhorf okkar og leiðarljós?
- Hvernig viljum við koma fram við nemendur, foreldra, starfsfólk og aðra hagsmunaaðila?

**Hlutverk (e. Mission)** tilgreinir hvers vegna skólarnir eru til staðar og skapar ramma fyrir stefnuna. Reynt er að svara spurningunni:

- Hvers vegna erum við til og fyrir hverja?

**Framtíðarsýn (e. Vision)** felst í að draga upp mynd af því hvernig sveitarfélagið sér fyrir sér að skólar þess líti út í framtíðinni. Framtíðarsýnin er „stjarna norðursins“, hún á að vera hvetjandi

<sup>1</sup> Snjólfur Ólafsson (2005)

<sup>2</sup> Childress, Elmore, Grossman og King (2007).

<sup>3</sup> Fjármálaráðuneytið (2004)



og sameina stjórnendur, starfsfólk og aðra hagsmunaaðila í eina liðsheim. Til að sjá fyrir sér kjörmynd framtíðarinnar er leitað svara við spurningunum:

- Hvaða væntingar hafa íbúar í sveitarfélaginu til menntunar barnanna?
- Hvernig sjáum við fyrir okkur að skólarnir verði eftir 10 ár?

**Stefna (e. Strategy)** er mótuð á grunni hlutverks, framtíðarsýnar og gilda. Hún er leiðarvísir um hvernig framtíðarsýnin næst með þeim aðföngum sem til ráðstöfunar eru. Leitast er við að svara spurningunum:

- Hvaða leiðir getum við farið til að ná þeim árangri sem við höfum sett okkur?
- Hverju á að halda áfram, hverju á að hætta?
- Hvað gera skólarnir vel og hvað þurfa þeir að bæta?
- Hvar liggja tækifærin og hverjar eru helstu ógnanir sem að skólafélaginu gætu stöðjað?

**Markmið (e. Goal)** er lýsing á þeim árangri eða ávinningi sem stefnt er að. Þegar markmið eru skilgreind þarf að svara spurningum eins og:

- Hvaða árangri viljum við ná?
- Hvaða áhrif eiga aðgerðirnar sem við grípum til að hafa?

**Árangursmælingar (e. Performance measures)** eru notaðar til að hægt sé að fylgjast með hvernig gengur að framkvæma stefnuna, ná settum markmiðum í átt til framtíðarsýnar og uppfylla hlutverkið. Sett er fram spurningin:

- Hvernig vitum við hvað hefur áunnist?

Skólafélag sveitarfélags er leiðarvísir um skólafélag í sveitarfélaginu. Gerð skólafélaginu snýst um að skilgreina leiðir til að sveitarstjórnarfolk, stjórnendur og starfsfólk skólanna og aðrir hagsmunaaðilar geti rækt hlutverk sitt, unnið í samræmi við gildi og náð þeirri framtíðarsýn sem stefnt er að. Í skólafélaginu felst að dregin er fram sérstaða sveitarfélagsins og þær áherslur í skólamáli sem íbúar hafa komið sér saman um. Stefnan sjálf breytir ekki skólunum heldur myndar hún grundvöll fyrir ákvarðanatöku og skýrir hvaða leiðir ákveðið er að fara til að ná ætluðum árangri.

## 2.2 Hvers vegna er mikilvægt að hafa stefnu?

Einn þáttur í því að stýra sveitarfélagi sem rekur skóla er að móta skólafélaginu. Fjármunir sveitarfélaga eru takmarkaðir og sífellt eru gerðar meiri kröfur til sveitarfélaga um að þau ráðstafi aðföngum sínum á hagkvæman og skynsamlegan hátt og forgangsraði í þeim verkefnum sem eru í þeirra höndum. Slíkt krefst skýrrar stefnu, skipulags og áætlana sem eru leiðbeinandi fyrir ákvarðanatöku stjórnenda og starfsmanna. Skólafélag er lykilatriði þar sem rekstur grunnskóla er viðamesti kostnaðarliður sveitarfélaga.

Sveitarfélög standa frammi fyrir kröfum um að stofnanir þeirra séu í stöðugri þróun í takt við þær hröðu breytingar sem samfélagið tekur og að sífellt sé unnið að því að bæta frammistöðu, þjónustu og starfshætti. Til þess að það sé raunhæft þarf að koma á vinnubrögðum sem miða að því að gera betur. Vinna við stefnumótun eflir samræður og stuðlar að lærdómi meðal þeirra

sem taka þátt. Hún eykur líkur á að fólk komi auga á tækifæri og ógnanir og geti gripið til nauðsynlegra aðgerða til að stefnan nái fram að ganga. Hún stuðlar að því að fólk komi sér saman um hvað séu góð vinnubrögð og sameinist um að festa þau í sessi – og jafnframt að koma auga á vinnubrögð sem þarfnast úrbóta. Ef vel tekst til og starfsfólk skólanna styður stefnuna þá eflir hún liðsheildina því allir vita að hverju ber að stefna.

Það krefst meðvitaðs og samstillts átaks allra sem í hlut eiga að bæta gæði skóla og árangur, þroska og vellíðan nemenda. Það þarf að líta til framtíðar og skipuleggja hvert skuli stefnt og hvaða leiðir eigi að fara að því marki. Mikilvægt er að hlusta eftir hvaða væntingar íbúar í sveitarfélaginu hafa til menntunar barnanna og sammælast um í hverju árangur felst. Að lokum þarf að meta hvort aðgerðir skili tilætluðum árangri. Til þess að hægt sé að meta árangurinn á raunhæfan hátt er lykilatriði að hafa skýra stefnu og markmið.

### 2.3 Hvað felst í árangursríkri stefnumótun?

Við mótun stefnu þarf að hafa í huga nokkra grunnþætti til að skýra framtíðarsýn, markmið og næstu skref. Miklu varðar að stefnan<sup>4</sup>:

- endurspegli gildi skipulagsheildarinnar<sup>5</sup>.
- hvetji til breytinga og endurskoðunar. Stefnan þarf að hvetja til þróunar og endurskoðunar á starfsháttum og bættrar frammistöðu.
- skilgreini viðmið um árangur. Skýr viðmið um árangur og leiðbeiningar sem hjálpa til við að ná árangrinum skipta miklu máli til þess að starfsfólkið viti til hvers er ætlast af því.
- leiðbeini um daglegar ákvarðanir.

Skýr stefna myndar samofna heild. Hver þáttur styður aðra þætti og markmiðin efla hvert annað og stuðla sameiginlega að framtíðarsýn.

Þegar stefna er mótuð er mikilvægt að tilgangurinn sé ljós. Ef sveitarfélagið mótir stefnu eingöngu vegna þess að því ber lagaleg skylda til þess, er vinnan að öllum líkindum tímasóun. Eins ber að hafa í huga að kerfisbundið umbótastarf með stefnumótun er ekki verkefni eins eða fárra stjórnenda eða fagmanna. Svo sátt verði um stefnuna þurfa allir sem hagsmunu eiga að gæta í sveitarfélaginu að fá tækifæri til að taka þátt í stefnumótunarvinnunni. Í þeirri vinnu eiga sér stað umræður og skoðanaskipti meðal þátttakenda og ýmis sjónarmið koma fram sem auka skilning og víðsýni ólíkra hagsmunaaðila. Með samræðum eflir fólk skilning sinn á gildi verkefnisins. Sá skilningur er lykilatriði fyrir árangur.

Vinna við undirbúning, mótun og framkvæmd stefnu er samtvinnuð. Virk stefna er hluti af öllu starfi skipulagsheildarinnar og krefst þess að allir hlutaðeigandi vinni saman að því að færa starfseminu í átt að framtíðarsýninni. Til þess að svo megi verða þurfa þeir að skilja stefnuna og vita hvernig þeir geti unnið að framkvæmd hennar. Stefnan þarf að vera skýr og nokkuð

<sup>4</sup> Að mestu byggt á Olsen, 2007

<sup>5</sup> Skipulagsheild er formleg og afmörkuð eining sem er háð ákveðnu skipulagi. Skipulagsheild getur t.d. verið félag, fyrirtæki eða stofnun.

nákvæm lýsing á hvernig á að ná þeim árangri sem stefnt er að og á sama tíma verður hún að vera raunsæ. Það verður að vera hægt að innleiða hana með þeim aðföngum sem til taks eru.

Óvissa um framtíðina setur stefnumótun skorður. Það er mikil áskorun að mennta börn til þess að þau séu í stakk búin til að ná árangri í síbreytilegum heimi, sem erfitt er að ímynda sér hvernig verður. Þess vegna er stefna aldrei fullgerð eða endanleg. Stöðugt þarf að endurskoða hana og bæta til að tryggja að hún endurspegli breyttar áherslur og þróun í ytra umhverfi hverju sinni.

## 2.4 Lagalegur bakgrunnur skólafélaga

Frumstefnumótun á sér stað hjá Alþingi og ráðuneytum með setningu laga, reglugerða og námskrár. Það er síðan hlutverk sveitarfélaga og skóla í sameiningu að útfæra þá stefnu og gæða hana lífi. Alþingi setur lög um leik- og grunnskóla sem markar þá undirstöðu sem sveitarfélög eiga að byggja stefnu sína í skólamálu á. Á grundvelli þeirra laga gefur mennta- og menningarmálaráðuneytið út aðalnámskrá fyrir leik- og grunnskóla þar sem fagleg stefnumörkun um uppeldis- og menntunarhlutverk skólanna er útfærð nánar. Lög og aðalnámskrá setja ramma um skólafélag sveitarfélaga. Innan hana hafa sveitarfélögin svigrúm til að móta stefnu út frá sínum áherslum og hafa þannig áhrif á skipulag skólafélags.

Ákvæði um leikskóla og starfsemi hans koma fram í lögum um leikskóla nr. 90/2008 (sjá: <http://www.althingi.is/lagas/nuna/2008090.html>). Aðalnámskrá leikskóla frá 1999 (sjá: <http://bella.stjr.is/utgafur/ALalmennurhluti.pdf>) byggist á lögum um leikskóla. Ákvæði um grunnskóla og starfsemi hans koma fram í lögum um grunnskóla nr. 91/2008 (sjá: <http://www.althingi.is/lagas/nuna/2008091.html>). Aðalnámskrá grunnskóla frá 2006 (sjá: [http://bella.mrn.stjr.is/utgafur/agalmennurhluti\\_2006.pdf](http://bella.mrn.stjr.is/utgafur/agalmennurhluti_2006.pdf)) byggist á lögum um grunnskóla.

Í framangreindum lögum er kveðið á um að í hverjum leik- og grunnskóla skuli gefin út skólanámskrá sem byggir, eins og stefna sveitarfélagsins, á markmiðum laganna og aðalnámskrá. Það er hlutverk skólanefndar í hverju sveitarfélagi að fylgjast með því að skólar setji sér markmið á grundvelli aðalnámskrár og þess ramma sem skólafélag sveitarfélagsins setur<sup>6</sup>. Í skólanámskránni kemur fram heildarsýn skólans og þau meginmarkmið sem hann kys að starfa eftir auk þess sem dregin er fram sérstaða skólans. Á milli þessara þriggja stefnuplagga þarf að vera samræmi sem má hugsa sér þannig að ein stefna byggir á annarri eins og mynd 1 sýnir.

<sup>6</sup> Reglugerð um mat og eftirlit í leikskólum og upplýsingaskýldu sveitarstjórna um skólafélag nr. 893/2009 og Reglugerð um mat og eftirlit í grunnskólum og upplýsingaskýldu sveitarstjórna um skólafélag nr. 658/2009.



Mynd 1. Tenging skólastefnu sveitarfélags við aðrar stefnur í skólamállum

## 2.5 Sameiginleg framtíðarsýn fyrir grunnskólastarfið 2007-2020

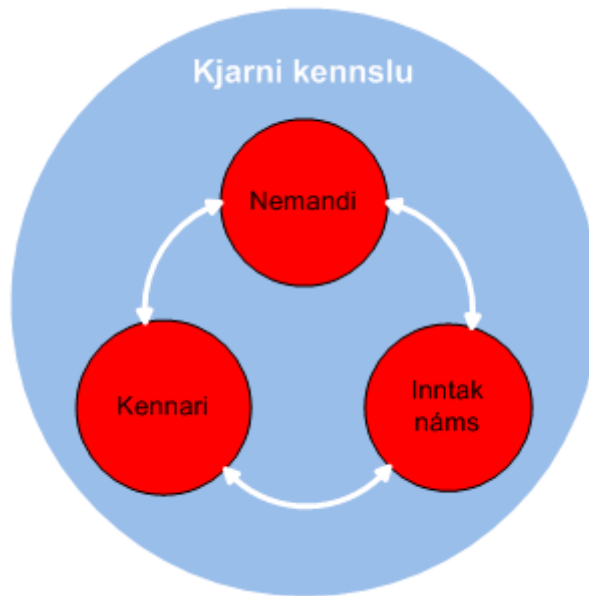
Félag grunnskólakennara, Skólastjórafélag Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga unnu árið 2007 að sameiginlegri sýn fyrir grunnskólann til ársins 2020<sup>7</sup>. Markmið, mælikvarðar, viðmið og aðgerðir voru kortlögð og var til þess nýtt aðferðafræði stefnumiðaðs árangursmats (e. Balanced Scorecard). Framtíðarsýn fyrir grunnskólastarfið er stefnuplagg sem hugsað er sem fyrirmynd á landsvísu, fyrir stefnumótun sveitarfélaga og grunnskóla. Rafrænn aðgangur að skýrslunni er:

- [http://www.samband.is/media/skolamal/Framtidarsyn\\_2020.pdf](http://www.samband.is/media/skolamal/Framtidarsyn_2020.pdf)

<sup>7</sup> Hrönn Pétursdóttir (2007).

## 2.6 Þungamiðja skólastarfs

Nám og kennsla eru þungamiðjan í skólastarfinu. Við mótun á skólastefnu er eðlilegt að þessir þættir séu í brennidepli.



Mynd 2. Þungamiðjan í skólastarfinu <sup>8</sup>

Mynd 2 sýnir samspil þeirra þriggja þátta sem saman mynda kjarna kennslunnar. Þessir þættir eru<sup>9</sup>:

**Kennari:** Þegar fjallað er um gæði skólastarfs hefur fólk tilhneigingu til að horfa fyrst og fremst á einn hluta kjarnans, kennarann. Hvernig kennarinn er og hvað hann gerir skiptir vissulega máli en hann er ekki það eina sem horft skal til.

Curtis og City<sup>10</sup> benda á að oft séu væntingar til kennslu ekki skýrar í skólum. Þær leggja áherslu á að það þurfi að vera öflugt stuðningskerfi fyrir kennara sem hvetur þá til dáða og skilgreinir um leið ábyrgð þeirra og skyldur. Hvað veit kennarinn um nútíma kennsluaðferðir og hvernig ungt fólk tileinkar sér þekkingu? Hver er skilningur kennarans á námsefninu sem hann kennir? Hver er skilningur kennarans á hvað felst í þekkingu? Þetta eru allt atriði sem hafa áhrif á þá nálgun sem kennarinn notar við kennslu sína.

**Inntak náms:** Stundum er gjá milli þess sem nemendur eiga að geta gert samkvæmt námskrá og þess sem þeir geta í reynd. Hvað eiga nemendur að vita og geta gert? Hafa nemendur raunverulega á valdi sínu það sem námskráin segir til um? Hvað á að kenna samanborið við það sem er verið að kenna?

<sup>8</sup> Curtis og City (2009)

<sup>9</sup> Byggt á Curtis og City (2009) og Knap o.fl. (2003)

<sup>10</sup> Curtis og City (2009)

**Nemandi:** Nemendur eru þátttakendur í gagnvirkum samskiptum náms og kennslu. Rétt eins og hjá kennurum hefur það sem nemendur koma með sér í skólann – þekking þeirra, hæfileikar, trú, færni, áhugi, menning og lundarfar – áhrif á samskiptin í skólastofunni. Hvernig nemendur fást við námsefnið og hvernig kennarar leiðbeina og styðja við þær leiðir sem nemendur fara segir til um hversu mikið nám á sér stað.

Kjarni kennslunnar felst í gagnkvæmum áhrifum ofangreindra þriggja þátta. Án gagnkvæmra áhrifa á nám sér ekki stað.

Curtis og City<sup>11</sup> leggja áherslu á að skólastefna sveitarfélaga nái alla leið inn í skólastofuna og hafi áhrif á það sem þar fer fram. Þær benda á að sveitarfélagið þurfi að beina aðföngum að því að bæta gæði kennslu, námsefnis og náms. Til þess að styðja faglega við skólana þarf forysta sveitarfélagsins að skilja hver er kjarninn í starfsemi þeirra og sjá fyrir sér hvernig hlutirnir eru þegar allt er vel gert. Framtíðarsýnin er hin sanna „stjarna norðursins“ sem leiðbeinir, hvetur og skýrir hvað sveitarfélagið vill börnunum sínum til handa.

## 2.7 Helstu skref stefnumótunar

Í vinnu við mótun stefnu er ekki hægt að benda á eina „réttu“ leið. Almennt má þó skipta stefnumótunarferli í þrjá meginþætti sem byggjast á eftirfarandi spurningum<sup>12</sup>:

1. Hvar erum við stödd?
2. Hvert er ferðinni heitið?
3. Hvernig komumst við þangað?

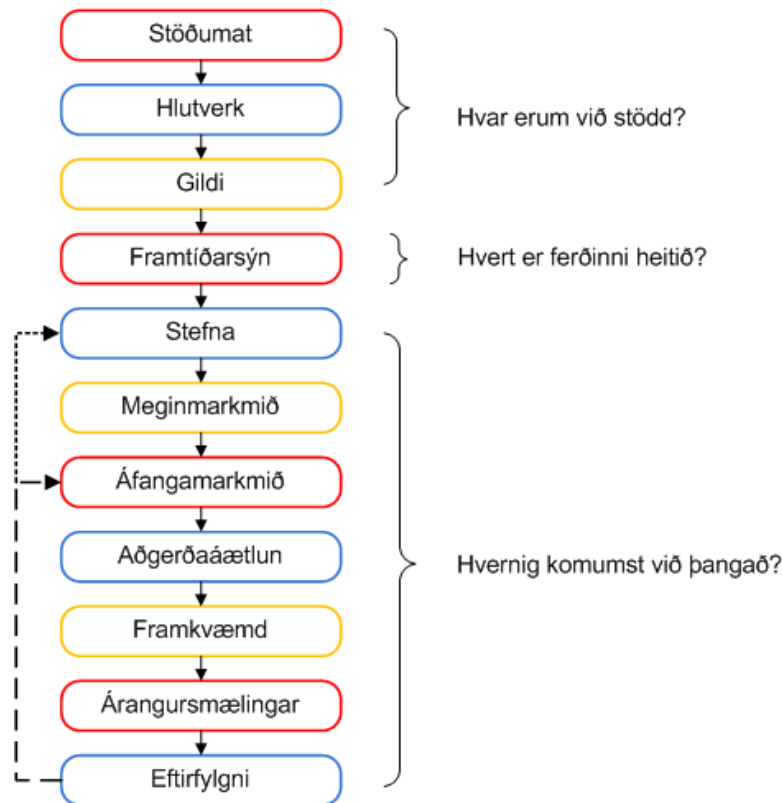
Þegar stefnumótunarferlinu er lokið þarf að framfylgja stefnunni, fylgjast með árangrinum og aðlaga stefnuna ef með þarf.

Stefnumótun á sér stað í nokkrum þrepum. Á mynd 3 er verkferlið sýnt allt frá því að staða er metin og þar til búið er að koma stefnunni í framkvæmd og meta árangurinn.

---

<sup>11</sup> Curtis og City (2009)

<sup>12</sup> Olsen (2007)



Mynd 3. Verkferli stefnumótunar og innleiðingar stefnu

Þó svo að stefnumótun sé sett fram sem línulegt ferli hér er það ekki þannig í reynd heldur síendurtekið hringlaga ferli sem hefur hvorki skýrt upphaf né endi.

#### Hvar erum við stödd?

**Stöðumat.** Byrjað er á að greina hvar skólar sveitarfélagsins eru staddir í dag. Greining á innviðum og umhverfi skólanna er oft framkvæmd með svokallaðri SVÓT-greiningu. Einnig er samanburðargreining (e. Benchmarking) gjarnan notuð.

**Hlutverk og gildi** eru hnitmiðaðar yfirlýsingar um tilgang skóla og þau gildi sem skóla-samfélagið stendur fyrir.

#### Hvert er ferðinni heitið?

**Framtíðarsýn** er skilgreind í samvinnu við hagsmunaaðila og skapar mynd af því hvað einkenna eigi skólastarf eftir tiltekinn árafjölda.

#### Hvernig komumst við þangað?

**Stefna, meginmarkmið og áfangamarkmið** skilgreina leiðirnar sem á að fara og lýsa því sem þarf að gera til að ná settu marki. Hér þarf að sammælast um forgangsatriði. Meginmarkmið eru þróuð til nokkurra ára en áfangamarkmið til styttri tíma. Orsakasamhengið sem skýrir tengingu á milli árangurs og aðgerða er skilgreint (e. Theory of Action).

---

**Aðgerðaáætlun.** Sett er fram sundurliðuð starfsáætlun um hvaða skref eigi að taka til að ná markmiðunum og í hvaða röð.

**Árangursmælingar** segja til um hvernig gengur að ná settum markmiðum. Hér er safnað saman upplýsingum til að byggja frekari ákvarðanir á. Skýr viðmið um árangur eru skilgreind fyrirfram.

**Eftirfylgni.** Stefnan er endurskoðuð reglulega og hún aðlöguð breyttum áherslum ef með þarf. Þannig helst hún sem lifandi ferli innan sveitarfélagsins.



### 3 Undirbúningur

Í þessum kafla verður fjallað um þætti sem huga þarf að við upphaf stefnumótunar. Til að vel takist til með mótun og innleiðingu stefnu er mikilvægt að skipuleggja ferlið vel og hvernig því er stýrt. Ferlið krefst skuldbindinga æðstu stjórnenda, þeir þurfa að leggja af mörkum áhuga, hvatningu, tíma og fjármagn. Ef stuðningur stjórnenda er ekki til staðar er stefnumótunin varla tímabær.

Í upphafi stefnumótunar þarf að skilgreina það verklag sem á að nota. Það felst meðal annars í að velja fólk í stýrihóp, skipuleggja vinnu hans, ákveða verkefnisstjóra og setja upp verkáætlun. Ennfremur þarf að huga að hvernig staðið er að þátttöku hagsmunaaðila og hvort eigi að fá utanaðkomandi ráðgjafa til liðs við stýrihópinn.

#### 3.1 Forysta

Ýmsar forsendur þurfa að vera til staðar áður en stefnumótunarvinna hefst. Þar ber hæst skuldbinding og stuðningur æðstu stjórnenda í sveitarfélaginu og skólunum. Sterkir og öflugir stjórnendur eru drifkraftar breytinga og virkni þeirra skiptir sköpum fyrir innleiðingu stefnunnar. Stjórnendur þurfa að hafa skýra hugmynd um hverju stefnan á að skila, þeir verða að geta tekið ákvarðanir um hvað eigi að gera og sagt „nei“ við þeim verkefnum sem ekki falla beint að stefnunni. Stjórnendur þurfa að vera öllum innan skipulagsheildarinnar góð fyrirmynd, þeirra hlutverk er að hafa hvetjandi áhrif á aðra starfsmenn, sannfæra þá og hlusta á tillögur þeirra. Þeir verða að vera viðbúinir að takast á við andstöðu því mótun og innleiðing stefnu er mikil vinna og kostar átök. Bæði hefur fólk mismunandi skoðanir á hvernig skuli forgangsraða og eins stríða breytingar oft gegn ríkjandi hagsmunum, hugmyndum og menningu í sveitarfélaginu og skólunum. Stefna útheimtir aga og skýr samskipti þar sem öllum er ljóst til hvers er ætlast og hver tilgangurinn er.

#### 3.2 Verklag við mótun og innleiðingu stefnu

Verklag við mótun og innleiðingu stefnu er háð aðstæðum á hverjum stað. Það er áriðandi að í upphafi sé skilgreint hvert verklagið er og hver beri ábyrgð á hverjum verkþætti. Hér á eftir verða tilgreind nokkur atriði sem gott er að taka afstöðu til áður en hafist er handa.

##### 3.2.1 Stýrihópur

Skynsamlegt er að skipa stýrihóp sem hefur yfirumsjón með stefnumótunarvinnunni og ber ábyrgð á verkefninu gagnvart sveitarstjórn. Stýrihópurinn leiðir verkefnið og tekur ákvörðun um verklag. Mikilvægt er að yfirmaður skólamála í sveitarfélaginu, skólastjóri eða fulltrúi skóla og formaður skólanefndar séu í stýrihópi.

Fimm atriði þarf að hafa í huga þegar stýrihópur er settur saman<sup>13</sup>:

1. **Skilgreina tilgang stýrihópsins.** Ef tilgangur stýrihópsins er skýr hjálpar það stjórnanda hans að velja þátttakendur í hópinn á grundvelli getu þeirra til að sinna hlutverkinu. Það hjálpar líka aðilum í stýrihópnum til að skilja hvað af þeim er ætlast.

<sup>13</sup> Byggt á Curtis og City (2009)

2. **Velja rétta fólk í stýrihópinn.** Hópurinn verður að vera nógu lítill til að vera starfhæfur og í honum þurfa að vera aðilar sem hafa völd til að taka ákvarðanir. Mælt er með að stýrihópurinn sé að hámarki 10 manns. Þegar fólk er valið í stýrihóp er gott að velja fólk með mismunandi styrkleika, má þar nefna:
  - Hugsuðinn sem sér stóru myndina og lítur á vandamál og lausnir frá öllum hliðum og sér hvernig ákvörðun um einn þátt getur haft áhrif á aðra þætti.
  - Sérfræðinginn sem hefur þekkingu á kjarna skólastarfsins.
  - Liðsmanninn sem hugsar um hagsmuni heildarinnar og setur þá ofar hagsmunum einstakra hópa. Vill bretta upp ermar og koma hlutum í verk.
  - Cleðigjafann sem hefur góða yfirsýn og sér spaugilegu hliðar mála og getur haldið uppi góðum starfsanda í erfiðum umræðum.
  - Sannleiksunnandann sem segir álit sitt umbúðalaust og hefur kjark til að taka upp viðkvæm mál til umræðu.
3. **Nota skipulag sem styður við vinnu stýrihópsins.** Gott skipulag felur í sér að fyrirkomulag funda er svipað frá einum fundi til annars, ákvörðunarferlið er skýrt og allir fara af fundi með vitneskju um hvað ákveðið var að gera og hver ábyrgð hvers og eins er.
4. **Starfsgeta stýrihópsins.** Til þess að fólk geti tjáð sig opið og óhindrað þá þarf að tryggja að traust ríki innan hópsins og virðing sé borin fyrir ólíkum sjónarmiðum.
5. **Ábyrgð stýrihópsins á vinnuferlinu og afurð vinnunnar.** Stýrihópurinn þarf reglulega að endurmeta frammistöðu sína og þá vinnu sem hann hefur innt af hendi.

Ofangreind atriði eiga ekki eingöngu við um samsetningu á stýrihópi. Þau eiga ávallt við þegar settir eru saman verkefnahópar eða teymi til að vinna saman á hinum mismunandi stigum stefnumótunarinnar.

### 3.2.2 Verkefnisstjóri

Mælt er með því að settur sé verkefnisstjóri yfir stefnumótunarvinnunni. Verkefnisstjóri vinnur með stýrihópi. Hann gerir verkáætlun í samráði við hópinn, hefur eftirlit með að henni sé fylgt eftir og upplýsir aðra í stýrihópi reglulega um framvindu verkefnisins. Verkefnisstjóri undirbýr dagskrá fyrir fundi, boðar til fundar, sér um að skrifaðar séu fundargerðir og fylgir eftir ákvörðunum fundarins. Í stærri sveitarfélögum getur verið ástæða til að setja saman verkefnahóp til þess að vinna með verkefnisstjóranum.

### 3.2.3 Verkáætlun

Stefnumótun er aldrei lokið. Samt sem áður er gagnlegt að líta á stefnumótunarferlið sem afmarkað verkefni sem hefur upphaf og endi. Verkáætlun er gerð á frumstigum verkefnisins sem gefur heildarmynd af ferlinu. Hún tilgreinir helstu verkþætti og hvenær þeim á að vera lokið. Oft er skilgreint hver ber ábyrgð á hverju og hvað áætlað er að hver verkþáttur kosti. Verkáætlun er grundvöllur markvissra vinnubragða og veitir hvatningu og aðhald við að ná markmiðum verkefnisins innan tímaáætlunar. Þar sem erfitt er að sjá hluti fyrirfram er þýðingarmikið að endurskoða áætlunina reglulega og uppfæra eftir þörfum, þannig að hún sýni sem réttasta mynd á hverjum tíma.

### 3.2.4 Þátttaka hagsmunaaðila

Áhrif og aðkoma hagsmunaaðila er grundvallaratriði fyrir árangursríka stefnumótun og innleiðingu hennar. Hagsmunaaðilar skólastefnu eru allir þeir sem hagsmuna eiga að gæta af frammistöðu skólanna. Þeir eru fjölmargir, svo sem starfsmenn skólanna, nemendur, foreldrar, skólanefnd og sveitarstjórn, íbúar sveitarfélagsins, menntamálayfirvöld, framhaldsskólar og atvinnurekendur. Þó svo að ekki sé raunhæft að kalla alla þessa hagsmunaaðila til við mótun skólastefnu er mikilvægt að virkja sem flesta til þátttöku til að fá fram samræður og ólík sjónarmið. Á síðari stigum vinnunnar er síðan hægt að senda drög til umsagnar og opna fyrir athugasemdir á neti. Grundvallaratriði er að heyra sjónarmið starfsmanna skólanna því innleiðing stefnunnar stendur og fellur með stuðningi þeirra. Þeir hafa líka besta þekkingu á kjarna starfseminnar.

Aðkoma hagsmunaaðila eykur líkur á stuðningi þeirra við stefnuna þegar kemur að innleiðingu hennar. Það er vegna þess að þátttaka þeirra í mótun stefnunnar gefur þeim tilfinningu fyrir því að þeir hafi haft áhrif á stefnuna og eigi hlutdeild í henni. Með umræðum og skoðanaskiptum í stefnumótunarferlinu byggist einnig upp skilningur hjá hagsmunaaðilum, fólk skilur stefnuna og tilgang hennar.

Mörg sveitarfélög hafa farið þá leið að halda borgarafundi eða íbúáþing til að fá fram sjónarmið íbúa í sveitarfélaginu. Á heimasíðu *Þjóðfundar um menntamál*: <http://menntafundur.ning.com/> er að finna ítarlega lýsingu á aðferðafræði sem getur nýst sveitarfélögum við að skipuleggja og halda íbúáþing til að fá fram hugmyndir og áherslur íbúa um menntamál. Á íbúáþingi um skólamál er algengt að leitað sé svara við eftirfarandi spurningum:

- Hvað einkennir gott skólastarf?
- Hvað má bæta í skólastarfi sveitarfélagsins?

### 3.2.5 Aðkoma ráðgjafa

Stundum eru ráðgjafar fengnir til að stýra vinnunni við stefnumótun eða annast hluta hennar. Kostir við að fá utanaðkomandi ráðgjafa geta verið margir. Hann getur komið með ný sjónarmið og hlutlausu sýn inn í samræðurnar, bent á viðkvæm málefni sem þarf að taka til umfjöllunar og stýrt því að skoðanaskipti séu opin og óháð stöðu einstaklingsins innan sveitarfélagsins. Hann getur líka verið leiðbeinandi varðandi verklag og aðferðafræði við stefnumótun eða annast vissa hluta stefnumótunarinnar svo sem íbúáþing eða gagnaöflun.

## 4 Stöðumat

Öll sveitarfélög sinna málefnum skóla þótt þau séu ekki öll með úthugsaða, skýra og opinbera stefnu. Mat á fortíð og núverandi stöðu er grunnurinn að því að sjá hvað þarf að gera til að ná þeirri framtíðarsýn sem sveitarfélagið hefur fyrir skólana sína. Bilið á milli ríkjandi ástands og framtíðarsýnar þarf að brúa og markmið sem eru sett til lengri og skemmri tíma miða að því.

Í þessum kafla er fjallað um mikilvægi þess að afla upplýsinga snemma í stefnumótunarferlinu. Það getur falið í sér að fara yfir stöðuna með því að leggja mat á núverandi skólastefnu, skoða fyrri frammistöðu og koma auga á vandamál sem þarfnast úrbóta. Ennfremur er algengt að gerð sé svokölluð SVÓT greining sem skilgreinir hvar styrkleikar og veikleikar liggja (innri greining) og hverjar helstu ógnanir og tækifæri eru (ytri greining). Samanburðargreining er mikilvæg til að líta til annarra og koma auga á möguleika til að bæta frammistöðu. Öll þessi upplýsingaöflun og greining gerir sveitarfélaginu kleift að skilgreina mikilvæg viðfangsefni og þau forgangsmál sem móta stefnuna.

Þegar greiningu á stöðunni er lokið er unnt að hefja vinnu við framtíðarstefnuna og svara spurningunni „hvað gerum við næst?“ Afrakstur stöðumatsins er notaður til að móta stefnuna sem á að færa skólana nær framtíðarsýninni.

### 4.1 Gagnaöflun

Til þess að hægt sé að bæta skólastarf þarf að vera til staðar góður skilningur á núverandi stöðu og aðstæðum. Reynslan sýnir að þeir ná mestum árangri í að stuðla að umbótum sem safna, greina og meta gögn með skipulegum hætti.

Skipulagsferlið krefst upplýsingaöflunar. Flestir treysta mest á töluleg gögn vegna þess hversu aðgengileg þau eru. Það er auðvelt að afla þeirra og vinna með þau. En hafa ber í huga að tölur hafa sínar takmarkanir, sérstaklega þegar um er að ræða nám og kennslu. Mikilvæg uppspretta upplýsinga er viðhorf fólksins sem vinnur næst kjarna starfsins eða notar þjónustuna. Viðhorf eru skoðuð með eigindlegum aðferðum, s.s. með einstaklings- eða hópviðtölum. Ennfremur geta heimsóknir í skóla verið góð leið til að sjá og skilja hvað á sér stað í skólunum og til að læra af þeim sem teljast til fyrirmyndar. Þó að sumt fólk treysti meira á eina aðferð en aðra þá verður sveitarfélag, sem vill auka gæði skólastarfs og stuðla að umbótum, að nýta sér fjölbreyttar leiðir við að afla gagna – það þarf allt í senn að *telja*, *heyra* og *sjá* til að fá heildstæða mynd af kerfinu.

### 4.2 Mat á skólastefnu

Ef til er skólastefna í sveitarfélaginu getur verið leiðbeinandi fyrir frekari stefnumótunarvinnu að meta þá skólastefnu. Mynd 4 sýnir gátlista sem styðjast má við til að leggja mat á núverandi skólastefnu eða skólastefnu sem er í mótun. Gátlistinn byggir á fjórum grundvallaratriðum í árangursríkri stefnu<sup>14</sup>. Matið felst í að meta stefnuna á kvarða sem nær frá 1 (slök staða) upp í 4 (besta frammistaða á viðkomandi þætti). Ef mat á skólastefnunni er einkum á stigi 1 og 2, gefur

<sup>14</sup> Byggt á Curtis og City (2009)

Það til kynna að það sé vísir að stefnu en hún sé ekki heildstæð. Ef skólastefnan er metin hátt á sumum þáttum en lágt á öðrum gefur það vísbendingu um hvar umbóta er þörf.

Matið getur líka komið sveitarfélögum að notum sem ekki hafa áður sett fram skólastefnu. Það skilgreinir hvað stefna er, hverjir eru grundvallarþættir hennar og hvaða hlutverki hún gegnir innan sveitarfélagsins. Grundvallaratriði í virkri stefnu er: (1) Hún beinist að þungamiðju skólastarfs; námi og kennslu. (2) Hún hefur skýran fókus og markmið eru í samhengi og efla hvert annað. (3) Stefnan er bæði framsýn og lausnarmiðuð. (4) Hagsmunaaðilar eiga hlutdeild í stefnunni, skilja hana og samþykkja.

**Pungamiðja skólastarfs.** Kjarni skólastarfs er nám og kennsla. Mynd 2 hér að framan sýnir hvernig kjarni kennslunnar samanstendur af samvirkni á milli kennara og nemenda með hliðsjón af inntaki námsins. Stefnan og allir þættir hennar ættu að beinast beint eða óbeint að kjarnanum með það að markmiði að stuðla að hágæða kennslu á grundvelli námskrár. Stöðugt þarf að spyrja spurningarinnar: „Hvernig eykur þetta gæði náms og kennslu?“

**Fókus, samhengi og samvirkni.** Einstaklingar og stofnanir geta einungis einbeitt sér að fáum verkefnum á hverjum tíma. Þess vegna samanstendur góð stefna af fáum og áhrifaríkum leiðum til að auka gæði kennslu og náms og hún tryggir að gott samræmi sé á milli þeirra. Leiðirnar efla hver aðra og mynda þannig eina heild. Skólastefna sem gengur út á að (1) auka gæði kennslu, (2) þróa námsmat og (3) koma upp alhliða stuðningskerfi fyrir nemendur, er gott dæmi um stefnu sem er skýr, í góðu samræmi og þættir hennar vinna saman. Fjölþætt námsmatskerfi gefur kennurum mikilvægar upplýsingar um nám nemenda, þær upplýsingar hafa áhrif á hvernig kennararnir beita námskrá, námsefni og kennslu til að nemandinn nái sem bestum árangri miðað við sína getu. Stuðningur við nemendur skerpir þessar áherslur og er í samræmi við þær þar sem hún beinist að líkamlegu, félagslegu og tilfinningalegu heilbrigði og skapar kringumstæður sem styðja við nám nemandans.

**Bæði framsýn og lausnarmiðuð.** Ef sveitarfélagið hefur t.d. þá framtíðarsýn að auka gæði kennslu, fagmennsku kennara og starfsmöguleika, þá felur það í sér að grípa þarf til aðgerða sem stuðla að þeirri framtíðarsýn. Það geta verið aðgerðir svo sem að koma á kynningarferli fyrir nýja kennara, umbun fyrir frammúrskarandi kennara og öflugan stuðning við kennara sem þurfa að bæta sig. En þessi framtíðarsýn getur ekki orðið að veruleika nema með því að yfirstíga þær hindranir sem hugsanlega standa í vegi fyrir þessu.

**Eignaraðild og samþykki hagsmunaaðila.** Einfaldasta leiðin til að vita hvort sveitarfélagið hefur skólastefnu er að spyrja fulltrúa í skólanefnd hver stefnan sé og biðja þá að gefa dæmi um framkvæmd hennar. Stefna er samþykkt þegar allir sem að henni koma skilja hana, þekkja ábyrgð sína gagnvart innleiðingu hennar og fylgja henni eftir.

<i>Undirstöðuatriði virkrar stefnu</i>	Frammistöðustig (4 = góð frammistaða; 1 = slök frammistaða)			
	4	3	2	1
<i>Beinist að kjarna skólastarfs</i>	Öll meginmarkmið* og aðgerðir sem tengjast þeim beinast beint eða óbeint að því að bæta gæði náms og kennslu.	Meginmarkmið og aðgerðir beinast einkum að því að bæta gæði náms og kennslu.	Sum meginmarkmið og aðgerðir beinast að því að bæta kennslu.	Meginmarkmið og aðgerðir beinast einkum að starfsemi (stjórnun og rekstri) og stuðningi við nemendur.
<i>Hefur skýran fókus, markmið eru í samhengi og efla hvert annað</i>	Meginmarkmið tengjast öll, mynda eina heild og styðja hvert við annað með það að leiðarljósi að auka gæði náms og kennslu.	Nokkur meginmarkmið tengjast og hafa það að leiðarljósi að auka gæði náms og kennslu.	Sum meginmarkmiðin eru tengd en önnur eru í andstöðu hvert við annað.	Áform eru sundurlaus.
<i>Er bæði framsýn og lausnarmiðuð</i>	Markmið og aðgerðir felast í að mæta skilgreindum vanda, láta framtíðarsýnina rætast og hafa áhrif á árangur nemenda.	Markmið og aðgerðir felast í að mæta skilgreindum vanda og láta framtíðarsýnina rætast.	Áherslan er á að leysa skilgreindan vanda án framtíðarsýnar. Eða stefnan er framsýn án þess að taka á skilgreindum vanda.	Tengsl á milli stefnu, framtíðarsýnar, aðstæðna og starfsemi er óljós.
<i>Hagsmunaaðilar eiga hlutdeild í henni, skilja hana og samþykkja</i>	Allir, frá æðstu stjórnendum til kennara og íbúa í sveitarfélaginu, skilja stefnuna og sjá hvernig þeirra vinna tengist henni. Ákvörðunartaka á öllum stigum í kerfinu styður stefnuna.	Allir skóla- og deildarstjórar geta lýst stefnunni og hlutverki þeirra í innleiðingu hennar. Æðstu stjórnendur, fjölskyldur og íbúar í sveitarfélaginu þekkja stefnuna.	Lykilstjórnendur tala opinberlega um stefnuna en aðrir tala ekki um hana eða skilja hana ekki alveg.	Það er engin stefna eða það er stefna en enginn í sveitarfélaginu þekkir hana.

\*Meginmarkmið eru víðtæk markmið án mælikvarða. Þau eru til lengri tíma.

#### Mynd 4. Mat á skólastefnu sveitarfélags

### 4.3 Að læra af fortíðinni

Nauðsynlegt er að horfa í baksýnispegilinn og læra af reynslunni því það sparar bæði tíma og fjármuni. Með því að skoða fyrri frammistöðu er hægt að forðast hindranir sem sveitarfélagið og/eða skólarnir hafa þegar staðið frammi fyrir<sup>15</sup>.

*Hverju hefur verið áorkað?* Allir vilja fá viðurkenningu fyrir vel unnin verk. Ef dregið er fram það sem hefur áunnist síðustu ár getur það eftl fólkið og fyllt það krafti til að vinna enn betur á komandi árum. Gott er að hafa eftirfarandi spurningar í huga: Hvaða markmiðum náðum við? Af hverju? Hvaða erfiðleika komumst við yfir? Hvernig? Það er hvatning fólgin í því að gera árangurinn sýnilegan.

*Hvað mistókst?* Árangur og mistök eru, líkt og brauð og smjör, óaðskiljanlegir hlutir. Það er lítil von til þess að allt hafi gengið eftir. Til að varpa ljósi á það sem miður fór er hægt að hafa eftirfarandi spurningar í huga: Hvaða markmiðum náðum við ekki? Af hverju? Hvaða verkefni tókust ekki sem skyldi? Af hverju? Hvaða hindrunum mættum við? Af hverju?

Þessi fortíðargreining verður hluti af innri SVÓT greiningu, sjá kafla 4.5

### 4.4 Koma auga á vandamál

Skólar allra sveitarfélaga búa við vanda af einhverju tagi sem hindrar þá í að ná þeim árangri sem þeir kjósa. Vandinn getur verið smávægilegur og tiltölulega auðveldur viðfangs, en hann getur líka verið stór og átt sér djúpar rætur og þá getur verið tilhneiging til að sniðganga hann fremur en að takast á við hann. En ef ekki er tekist á við þannig vanda skemmir hann út frá sér.

Það getur verið freistandi, þegar staðið er frammi fyrir vanda, að beina sjónum að ytri aðstæðum (t.d. „það eru ekki til nægir peningar“, „kennarasambandið er á móti þessu“) af því að þær leysa sveitarfélagið og skólana undan þeirri ábyrgð að grípa til aðgerða. Það er hins vegar ekki vænlegt til árangurs og því er mikilvægt að horfa fremur inn á við í starfsemi skólanna en að einblína á ytri þætti sem ekki er auðvelt að hafa áhrif á. Og í stað þess að afsaka lélegan árangur er spurt hvað hægt er að gera til að koma hlutunum í lag.

Það er gott að hafa í huga að vandamál hafa orsakir og einkenni<sup>16</sup>. Mætingarvandi eða lágur einkunnir nemenda er dæmi um *einkenni* vandamáls. Ef reynt er að takast á við vanda án þess að vita af hverju hann stafar er hætt við því að gripið sé til skammtímalausna sem skila ekki árangri þegar til lengri tíma er litið. Það er svipað og að tína fífla af flötinni án þess að taka ræturnar - þeir vaxa alltaf aftur. Að skilja orsök vanda krefst þess að gagna sé aflað til að hægt sé að byggja greininguna á staðreyndum en ekki á ágiskunum eða hugmyndum. Það krefst þess að stöðugt sé spurt „af hverju?“.

Við að skilgreina vanda er mikilvægt að spyrja lykilspurninga og kafa djúpt, rannsaka þar til hægt er að taka rökstudda ákvörðun. Lykilspurningar snúast um hvernig hægt er að koma betur til móts við þarfir nemenda. Til dæmis: Af hverju fellur meðal stærðfræðieinkunn frá miðstigi upp á elsta stig? Af hverju eru foreldrar miklu ánægðari með þennan skóla en hinn skólann? Af

<sup>15</sup> Byggt á Olsen (2007)

<sup>16</sup> Byggt á Curtis og City (2009)

hverju virðist endurmenntunin sem fjárfest er í ekki skila sér inn í kennsluna? Eftirfarandi fjögur skref geta hjálpað til við að skilgreina rót vandans<sup>17</sup>:

1. **Afmörkun.** Í byrjun getur verið nauðsynlegt að afmarka sig og ákveða hvaða vanda mikilvægast er að skoða. Í því tilliti er rétt að huga að kjarna skólafélagsins og hvaða atriði hefðu mest áhrif á nám nemenda ef brugðist væri við þeim. Valin eru fáein atriði sem eru talin mikilvæg til að fara með í gegnum næstu skref.
2. **Hugarflug.** Í þessu skrefi er byrjað að grafast fyrir um ræturnar með því að nota hugarflug til að finna allar hugsanlegar orsakir vandans. Mikilvægt er að fá sjónarmið ólíkra hagsmunaaðila og leggja áherslu á að allar hugmyndir séu virtar. Takmarkið er að hugsa vítt og frá fram margar hugmyndir.
3. **Fókus.** Næsta skref er að þrengja fókusinn og koma sér niður á nokkrar tilgátur um orsök vandans og grafast fyrir um réttmæti þeirra. Lykilspurningar á þessu stigi eru: Hvaða gögn styðja þessa tilgátu? Af hverju?
4. **Rýni.** Lokaskrefið felst í að leggja mat á hvort að tilgátan sem hópurinn hefur komið sér saman um að sé rót vandans sé trúverðug og hvort að líklegt sé að viðbrögð við henni hafi áhrif í þá átt að leysa vandann.

Dæmi um vanda, tilgátu um orsök vandans og sannanir sem styðja tilgátuna:

*Dæmi um vanda:* Illa gengur að innleiða fjölbreyttar kennsluáferðir.

*Tilgáta 1 um orsök:* Kennarar fá ekki nægilegan stuðning inn í kennslustofuna.

*Sannanir sem styðja tilgátu 1:*

- (a) Kennarar telja sig vanta praktískar kennsluleiðbeiningar,
- (b) rannsóknir sýna að stjórnendur sinna ekki sem skyldi hlutverki sínu sem faglegir leiðtogar,
- (c) mikið brottfall kennara eftir fyrsta ár í kennslu o.s.frv.

Meginatriðið í þessu greiningarferli er ekki bara að taka ákvarðanir, heldur einnig að eiga samræður sem auka skilning og gerir vandann að sameiginlegu viðfangsefni. Niðurstöður greiningarinnar verða hluti af innri SVÓT greiningu, sjá næsta kafla.

## 4.5 SVÓT-greining

Oft hefst stefnumótun á því að skoða innra umhverfi skipulagsheildar til að greina styrkleika og veikleika hennar. Síðan er litið á ytra umhverfi til að greina ógnanir og tækifæri. Þessi greining er nefnd SVÓT-greining og byggist áframhaldandi vinna við stefnumótunina á því að draga fram og efla styrkleikana, bæta það sem telst til veikleika, nýta tækifærin og vera viðbúin utanaðkomandi ógnunum.

SVÓT greiningin er góð aðferð til að vinna stöðumat á skipulagsheild áður en hin eiginlega stefnumótunarvinna hefst. Æskilegt er að sem flestir komi að greiningunni. SVÓT greiningu er

<sup>17</sup> Byggt á Curtis og City (2009)



hægt að nálgast með ýmsum hætti en algengast er að halda íbúáþing þar sem allir hagsmunaaðilar hafa tækifæri til að koma sínum sjónarmiðum á framfæri.

#### 4.5.1 Mat á innra umhverfi

Við að greina innra umhverfi er litið til fortíðar og nútíðar og skoðað hvernig sveitarfélagið og skólarnir hafa staðið sig til þessa og hvernig ástandið er. Inn í þá greiningu eru teknar niðurstöður úr köflum 4.2 – 4.4 hér að framan. Ennfremur er dregið fram í hverju styrkur sveitarfélagsins í skólamálu liggur og hvar það er veikt fyrir. Greining á styrk- og veikleikum sýnir getu sveitarfélagsins til að ná þeim markmiðum sem stefnt er að í framtíðarsýninni.

Styrkleikar fela í sér allt sem skólar sveitarfélagsins gera vel og stuðlar að því að markmiðin náist. Veikleikar fela í sér þætti sem halda aftur af skólunum og koma í veg fyrir að markmiðin náist eða þeir nái þeim árangri sem ákjósanlegur er. Veikleikar eru atriði sem þarf að vinna sérstaklega með.

Í innri greiningu þarf að skoða sérstaklega þætti eins og aðföng, þ.m.t. mannauð, þekkingarauð, fjármagn og efnisleg aðföng. Ennfremur þarf að líta til þeirrar menningar sem ríkir í sveitarfélaginu og skólunum og greina þá ferla sem unnið er eftir. Hver þáttur er skoðaður út frá spurningum um styrkleika og veikleika:

- Hvað gerum við vel?
- Hvað getum við bætt?
- Hver er styrkur okkar og veikleiki að mati foreldra, nemenda, starfsfólks og annarra hagsmunaaðila?

Líta þarf á styrkleika og veikleika með augum allra hagsmunaaðila. Best er að vera raunsær, gangast við styrkleikunum og horfast í augu við óþægilegar staðreyndir.

##### 4.5.1.1 Aðföng

Mannauður. Sveitarfélög verja um það bil helmingi útgjalda sinna til skólamála og þar af fara um 2/3 hlutar fjármagnsins í að greiða laun starfsmanna. Því telst mannauðurinn í skólunum til mikilvægustu aðfanga sveitarfélagsins. Sveitarfélagið þarfnast fólks með þekkingu, hæfni og metnað til að gera skólafélagið þess að veruleika. Í því tilliti er í ýmis horn að líta. Það þarf að huga að ráðningarferlinu til að tryggja eftir föngum að hæft fólk sé ráðið<sup>18</sup>. Það þarf að huga að starfsþróun starfsmanna til að efla þann mannauð sem til staðar er og í því sambandi þarf að leggja áherslu á að þjálfar starfsmenn í þeirri hæfni sem skólarnir þurfa til að ná þeim árangri sem stefnt er að. Það þarf að varðveita mannauðinn og þá fjárfestingu sem í honum er fólgin, starfsfólkið þarf á því að halda að vera metið að verðleikum, fá viðfangsefni við hæfi og viðurkenningu fyrir vel unnin störf.

Þekkingarauður. Mikilvægt er að skilgreina þá þekkingu sem er til staðar í sveitarfélaginu og skólunum af tveimur ástæðum. Annars vegar er það mikilvægt til að ná utan um þekkinguna og halda henni til haga, upplýsa aðra um hvar þekkingin liggur, nýta hana í þágu skólanna og breiða hana út með fræðslu. Þekking sem hverfur með starfsfólki sem hættir er vandi sem þarf að sporna við. Hins vegar er áriðandi að fyrir innleiðingu nýrrar stefnu að skilgreina núverandi þekkingu og færni starfsfólks til að átta sig á hvaða þekkingu vantar upp á til að hægt sé að

<sup>18</sup> Byggt á Olsen (2007)

innleiða stefnuna. Þá er leitast við að svara spurningunni: Hvað þarf að gera til að brúa bilið á milli núverandi þekkingar og æskilegrar þekkingar?

Fjármagn. Fjármagn er mikilvæg en takmörkuð auðlind sem skapar grunninn að öflun allra aðfanga. Þegar fjármagn er skoðað er brýnt að athuga hvort því er útteilt í samræmi við stefnuna og hvort halda eigi áfram að styðja fjárhagslega við verkefni sem ekki samræmast stefnunni.

Áþreifanlegar eignir. Undir áþreifanlegar eignir falla til dæmis húsnæði, tækjabúnaður, húsbúnaður og námsgögn. Það er þarft að fara yfir hvort að sveitarfélagið og skólarnir hafi þá efnislegu og tæknilegu innviði sem þarf til að stefnan nái fram að ganga.

#### 4.5.1.2 Menning

Við mótnu stefnu þarf að taka mið af þeirri menningu sem ríkir í sveitarfélaginu og skólunum. Menning samanstendur af gildum, viðhorfum, venjum og tengslum fólksins og oftast á hún sér langa sögu og djúpar rætur. Menningu hefur verið lýst sem „hvernig við gerum hlutina hér“. Hún getur verið breytingavæn ef hún styður nýjungar, fólk þorir að taka áhættu og er opið fyrir nýjum hugmyndum. En hún getur að sama skapi verið hindrun breytinga ef ótti eða andstaða við breytingar er eitt af einkennum menningarinnar.

Það er mikilvægt að átta sig á hver menningin er og hvort hún styður eða hindrar innleiðingu nýrrar stefnu. Í framhaldi af því er þarft að átta sig á hvernig hægt er að hafa áhrif á menninguna til að auka líkur á að stefnan nái fram að ganga. Hvaða hugarfar þarf að styrkja til að innleiðing stefnunnar verði árangursrík: Samvinnu? Að þora að taka áhættu? Leysa vanda? Umburðarlyndi fyrir mistökum?

Menning sveitarfélags skiptir líka máli. Hún seytlar inn í menningu skólanna með þeirri stefnu sem sveitarfélagið setur. Því er gott að velta fyrir sér hvaða menning birtist í skólafélaginu. Hvað segir stefnan um sveitarfélagið? Á hvað trúa þeir sem veita skólamála í sveitarfélaginu forystu? Er hegðun þeirra í samræmi við þessa trú?

#### 4.5.1.3 Verkferlar

Verkferlar tilgreina ákveðið verklag við tilteknar kringumstæður. Illa skilgreindir verkferlar geta valdið sóun á tíma, vinnu og fjármunum. Í rekstrarlegu tilliti er því nokkuð í húfi að skilgreina mikilvæga ferla og gæta þess að þeir séu upp færðir. Skýrir verkferlar auka skilvirkni og góða þjónustu þar sem allir hafa möguleika á að skila góðu verki í samræmi við það sem ákveðið hefur verið og krafist er. Stefnumótnu snýst um að gera stöðugt betur, að skoða hvernig hægt er að bæta framkvæmdir er hluti af því.

Í sveitarfélögum og skólum er mikilvægt að verkferlar séu ljósir, svo sem hvernig staðið er að ráðningu nýrra starfsmanna, hvernig innkaupum er háttáð, hvernig skjölum er stýrt, hvernig tekið er á agamálum og hvernig haldið er utan um endurmenntun starfsmanna svo eitthvað sé nefnt.

### 4.5.2 Mat á ytra umhverfi

Að vera stefnumiðaður felur í sér að uppgötva framtíðartækifæri og ógnanir í ytra umhverfi eins fljótt og auðið er. Ógnanir eru mögulegir atburðir eða þróun sem sveitarfélagið ræður ekki við en þarf að reyna að spá fyrir um og ákveða hvernig bregðast skuli við. Tækifæri eru aftur á móti mögulegir atburðir eða þróun sem sveitarfélagið getur hagnast á.

Ytra umhverfi er samsett úr pólitískum, efnahagslegum, samfélagslegum og menningarlegum þáttum sem hafa áhrif á ákvarðanir skipulagsheildarinnar<sup>19</sup>.

Efnahagslegir þættir sem hafa áhrif á rekstur skóla eru til dæmis útsvarstekjur sveitarfélagsins, verðbólga og vextir, hversu miklu sveitarfélagið fær úthlutað af opinberu fé til reksturs skóla, breytingar á kjarasamningum og launaþróun og kostnaður við rekstur húsnæðis.

Samfélagslegir og menningarlegir þættir hafa áhrif en erfitt getur verið að sjá fyrir breytingu á þeim. Þetta eru þættir sem hafa áhrif á almenn viðhorf fólks, smekk og trú. Í því samhengi má t.d. nefna framboð af vinnuafli og menntuðu fólki og viðhorf fólks gagnvart starfi og frístundum. Einnig áhrif ýmissa hópa, innflytjendur, lífsstílsbreytingar, menntunarstig þjóðar og þróun í tækni.

Af pólitískum áhrifaþáttum má nefna stefnu og strauma stjórnvalda í menntamálum, umhverfismál, lög og reglur og áhrif frá alþjóðasamfélagi.

Til að auðvelda greiningu á ytra umhverfi má leita svara við eftirfarandi spurningum<sup>20</sup>:

- Hvernig lítur starfsumhverfi sveitarfélagsins út um þessar mundir?
- Hvernig gæti það breyst á næstu árum?
- Hvað ber að varast og hvar er möguleiki til að sækja fram?

Ógnanir og tækifæri eru ytri þættir sem sveitarfélagið getur lítil sem engin áhrif haft á en það getur komið til góða að vera undir hið óvænta og ófyrirséða búinn.

## 4.6 Samanburðargreining

Við upphaf stefnumótunarvinnu er mælt með að gerð sé samanburðargreining með því að skoða hvað önnur sveitarfélög og skólar hér á landi sem og erlendis eru að gera. Þannig er hægt að fá hugmyndir án mikillar fyrirhafnar. Samanburðargreining er góð leið til að læra af þeim sem standa sig vel, finna út hver staðan er í samanburði við aðra og koma auga á eigin sérstöðu. Samanburðurinn gerir sveitarfélaginu kleift að greina hvar möguleiki er á að bæta starfseminu og glöggva sig á hvaða leiðir eru færar til þess. Rétt er þó að hafa í huga að aðstæður í tveimur sambærilegum skólum geta verið ólíkar og það sem gengur vel á einum stað þarf ekki að ganga vel á öðrum stað.

<sup>19</sup> Olsen (2007)

<sup>20</sup> Byggt á Fjármálaráðuneytið (1999)

---

Lærdómsríkt er að heimsækja „fyrirmyndar“ skóla, sem hefur náð árangri í að þjónusta sína nemendur. Atriði til að veita eftirtekt í slíkri heimsókn eru til dæmis<sup>21</sup>:

- Hvernig er að ganga inn í skólabygginguna? Hvað er eftirtektavert?
- Hvað einkennir samskipti nemenda og starfsfólks í skólanum?
- Hvað einkennir samskipti starfsfólks í skólanum?
- Hverskonar umræður heyrast?
- Hverskonar verkefni eru nemendur að fást við?
- Hvernig tilfinning væri að vera hluti af starfsliði þessa skóla? Af hverju?

Atriði til að spyrjast fyrir um í skólaheimsókn eru til dæmis:

- Hvaða merkingu leggur fólk í „árangur“ í þessum skóla?
- Hvað gerir stjórnanda að árangursríkum stjórnanda, kennara að árangursríkum kennara og nemanda að góðum nemanda?
- Hvað gerist ef árangur næst ekki?
- Hvernig lærir fólk að bæta sig í starfi?

Í upphafi er gott að gera ráð fyrir efasemdarröddum eins og „*þetta myndi ekki ganga hjá okkur*“. Það getur vel verið rétt, en markmiðið er ekki að líkja eftir, heldur átta sig á hvað er mögulegt og hvað einkennir góðan skóla, gott nám og góða kennslu.

---

<sup>21</sup> Curtis og City (2009)

## 5 Mótun stefnu

Í þessum kafla er fjallað um mótun hinnar eiginlegu stefnu. Fyrsta skrefið er að skilgreina hlutverk og gildi því það skapar þann grunn sem stefnumótunin byggir á. Í framhaldi af því er framtíðarsýnin skilgreind en hún er mynd, dregin upp í orðum, af því hvernig íbúar í sveitarfélaginu vilja að skólarnir verði í framtíðinni.

Þá er stefnan mótuð en í því felst að valdar eru bestu leiðirnar til að ná framtíðarsýninni. Mikilvægt er að reyna að átta sig á hvað það er sem skiptir mestu máli og hvaða aðgerðir skila þeim árangri sem stefnt er að. Til að ná framtíðarsýninni þarf sveitarfélagið að setja sér markmið sem tilgreina skrefin í átt að framtíðarsýninni. Hér á eftir er talað um tvennskonar markmið; meginmarkmið og áfangamarkmið. Meginmarkmið lýsa þeim árangri sem stefnt er að, þau eru almenn og ekki metanleg með tölum. Áfangamarkmiðin breyta meginmarkmiðunum í viðráðanleg frammistöðumarkmið, þau eru sértæk og mælanleg.

Þegar stefnan er fullmótuð og ljóst er orðið hvar sveitarfélagið er statt (stöðumatið), hvert ferðinni er heitið (framtíðarsýnin) og hvernig á að komast þangað (stefnan) er gott að staldra við, líta um öxl og meta hversu heildstæð stefnan er áður en hafist er handa við að koma henni í framkvæmd. Ennfremur getur það aukið skilning hlutaðeigandi aðila að setja markmiðin fram á myndrænan hátt í anda stefnumiðaðs árangursmats.

### 5.1 Hlutverk

Hlutverk lýsir megin tilgangi skólanna og þeim forsendum sem starfsemi þeirra byggir á. Þegar hlutverk skóla er skilgreint er leitað svara við spurningunum:

- Af hverju eru skólar til staðar í samfélaginu?
- Hvert er hlutverk skólanna?
- Í þágu hverra starfa þeir?

Fyrir skóla er hlutverkið afar mikilvægt þar sem tilvist þeirra veltur á hlutverkinu. Ólíkt stefnu og markmiðum sem stöðugt eru í endurskoðun og leitast er við að uppfylla, þá er hlutverk í raun aldrei uppfyllt og getur staðið óbreytt í mörg ár.

Hlutverkið er hluti af frumstefnumótun stjórnvalda. Hlutverk grunnskóla er tilgreint í markmiðsgrein laga um grunnskóla:

„Hlutverk grunnskóla, í samvinnu við heimilin, er að stuðla að alhliða þroska allra nemenda og þátttöku þeirra í lýðræðisþjóðfélagi sem er í sífældri þróun.“<sup>22</sup>

Hlutverk leikskóla kemur fram í markmiðsgrein laga um leikskóla:

„Veita skal börnum umönnun og menntun, búa þeim hollt og hvetjandi uppeldisumhverfi og örugg náms- og leikskilyrði.“<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Lög um grunnskóla nr. 91/2008

<sup>23</sup> Lög um leikskóla nr. 90/2008

Dæmi um hlutverk skóla sem sett hafa verið fram á grundvelli ofangreindra laga:

„Skólar Akureyrarbæjar gegna því hlutverki að mennta ábyrga og hæfa þjóðfélagsþegna sem geta tekið virkan þátt í þróun eigin samfélags og stundað frekara nám. Skólarnir eru menntastofnanir í sífelldri þróun.“<sup>24</sup>

„Hlutverk skólafélags á Seltjarnarnesi er að veita öllum börnum jafnan rétt til góðrar menntunar við hæfi hvers og eins og efla áhuga og löngun þeirra til frekari menntunar og þroska.“<sup>25</sup>

Þegar hlutverk er skilgreint má hafa eftirfarandi viðmið að leiðarljósi. Að hlutverkið<sup>26</sup>:

- virki hvetjandi og stuðli að breytingum. Þó hlutverkið sé skilgreint í lögum er gott að umorða það svo það feli í sér hvatningu til starfsþróunar og bætts verklags.
- geti staðið óbreytt í langan tíma.
- sé orðað þannig að það sé auðskilið, lýsandi og eftirminnilegt og auðvelt sé að miðla því.

## 5.2 Gildi - leiðarljós

Gildi eru nokkurskonar kjörorð sem lýsa þeim sjónarmiðum sem skipulagsheild vill leggja til grundvallar í starfi sínu. Gildin eru höfð að leiðarljósi í daglegum störfum og samskiptum og þau eru hluti af þeim stofnanabrag eða menningu sem ríkir.

Ríkjandi gildismat innan skóla og hugarfar þeirra sem þar starfa endurspeglast í ákvörðunum og hegðun og geta skýrt hvaða stefna er tekin. Gildin hafa áhrif á viðhorf og hegðun og eru djúpstæð í menningunni. Til að draga fram gildi sem ríkja í skólasamfélaginu eða eru talin æskileg af þeim sem þar starfa, má leggja eftirfarandi spurningar fyrir starfsfólk og/eða nemendur skólanna:

- Hvað einkennir skólann þinn?
- Hver eru ríkjandi viðhorf starfsmanna og stjórnenda?
- Hvernig er komið fram við starfsmenn og nemendur í skólanum?
- Hvað trúir þú á í starfi?
- Hvað mundir þú vilja að skólinn þinn væri þekktur fyrir?

Tilgangurinn með því að draga gildi fram er að auka vitund um þau og styrkja þau. Gildum þarf að miðla og það þarf að minna stöðugt á þau svo þau verði það leiðarljós sem þeim er ætlað. Gildin eru mikilvægur hluti af grunni stefnumótunar og stefnan þarf að endurspeglja þau.

Flestar skipulagsheildir hafa fá gildi. Þau eru oftast sett fram í fáum orðum og standa óbreytt í mörg ár.

<sup>24</sup> Skóladeild Akureyrarbæjar (2006)

<sup>25</sup> Seltjarnarnesbær (2006)

<sup>26</sup> Byggt á Fjármálaráðuneytið (2004)

Dæmi um gildi úr skólastefnum þriggja sveitarfélaga:

„Samvinna – Víðsýni - Velliðan“<sup>27</sup>

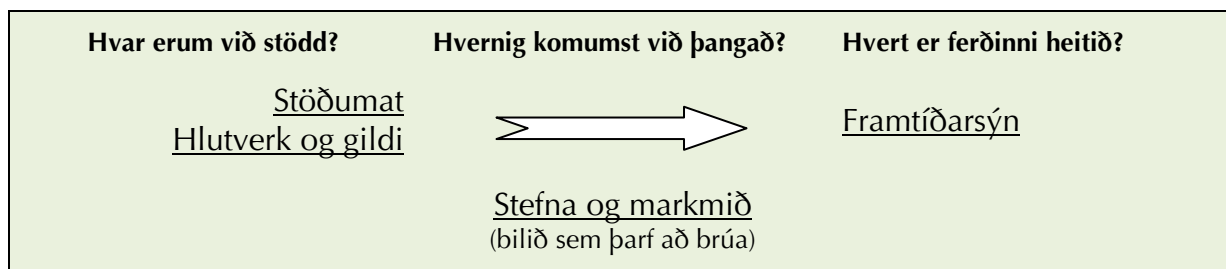
„Sveigjanleiki – sjálfstæði – sérstaða“<sup>28</sup>

„Velliðan – Proski – Metnaður – Árangur“<sup>29</sup>

### 5.3 Framtíðarsýn

Með framtíðarsýn er átt við það hvernig íbúar sjá fyrir sér að skólarnir í sveitarfélaginu verði í framtíðinni, til dæmis að 5-10 árum liðnum. Framtíðarsýnin felur í sér takmarkið sem stefnt er að og er því ædsta markmið stefnunnar.

Ef framtíðarsýn er borin saman við niðurstöður stöðumats (sbr. kafli 4 í þessari handbók) kemur trúlega mismunur í ljós. Yfirleitt þarf að gera breytingar til að brúa bilið á milli núverandi stöðu og framtíðarsýnarinnar. Í hnotskurn fjallar stefnumótun um þessar breytingar og hvernig best sé að standa að þeim, sjá mynd 5.



Mynd 5. Stefnumótun í hnotskurn

Framtíðarsýnin er kjölfesta allra áætlana og þær leiðir sem eru farnar mótast af henni. Ef ætlunin er til dæmis að tryggja öryggi nemenda, halda þeim frá vandræðum og gera þau hæf til að bjarga sér í daglegu lífi þá eru áherslurnar í stefnunni aðrar en ef ætlunin er að gera börnin hæf til að finna, flokka og greina upplýsingar, vinna í hópum og undirbúa sig undir frekara nám. Fyrsta skrefið í að móta framtíðarsýn er því að sjá fyrir sér hvað nemendur eiga að vita og geta gert í samfélagi 21. aldarinnar. Hvernig er hægt að gera þau sem best í stakk búin til að standa sig í þeim heimi sem þá verður?

Góð framtíðarsýn fyrir skólastarf felur í sér eftirfarandi eiginleika<sup>30</sup>. Hún:

- nær til *allra* nemenda í samræmi við hlutverk skóla í leik- og grunnskólalögum.
- er *margþætt* og felur í sér metnað um árangur, velgengni, heilbrigði og hamingju hvers og eins nemanda og þátttöku hans í lýðræðissamfélagi.

<sup>27</sup> Sveitarfélagið Vogar (2010)

<sup>28</sup> Reykjavíkurborg (2010)

<sup>29</sup> Fjallabyggð (2009)

<sup>30</sup> Byggt á Curtis og City (2009), Fjármálaráðuneytið (2004), Goetsch og Davis (2006) og Olsen (2007)

- er *skýrt orðuð* þannig að allir skilji hana, muni og geti notað hana sem leiðarvísi í daglegum störfum. Skýr framtíðarsýn auðveldar fólki að taka smáar sem stórar ákvarðanir.
- er *myndræn* svo hægt sé að sjá hana fyrir sér.
- er *sameiginleg* og *samþykkt* af öllum. Meðal starfsfólks og annarra hagsmunaaðila er samstaða um framtíðarsýnina og ólíkir hagsmunaaðilar geta sagt hver hún er.
- er *áræðin* en *raunhæf*. Þó hún sé krefjandi þá er hún framkvæmanleg. Starfsfólk og aðrir hagsmunaaðilar verða að hafa trú á að það takist að gera hana að veruleika.
- er *hvetjandi* fyrir starfsmenn og stjórnendur - skapar eldmóð og áskorun.
- er í *samræmi* við hlutverk og gildi.
- er *stefnudrífín* og myndar grundvöll fyrir frekari stefnumótun. Hún gefur starfsfólki og öðrum hagsmunaaðilum tilfinningu fyrir tilgangi svo þeir geti séð sjálfa sig byggja höll í stað þess að leggja steina.

Til að ná sem bestum árangri er mikilvægt að virkja sem flesta hagsmunaaðila til þátttöku í mótun framtíðarsýnar. Þannig fæst skýr mynd af væntingum ólíkra hagsmunaaðila og eins eykur aðkoma þeirra líkurnar á að þeir styðji framtíðarsýnina og taki þátt í að láta hana rætast.

Sameiginleg framtíðarsýn fyrir grunnskólastarfið 2007-2020 er, eins og fram hefur komið, sameiginlegt stefnuplagg sem unnið var af fulltrúum grunnskólakennara, sveitarfélaga og skólastjóra. Stefnuplaggið er hugsað sem fyrirmynd á landsvísi fyrir stefnumótun sveitarfélaga og eðlilegt er að framtíðarsýn sveitarfélaga taki mið af þeim þáttum sem þar koma fram. Framtíðarsýn hinnar sameiginlegu framtíðarsýnar fyrir grunnskólastarfið er:

- „Grunnskólinn er ein af meginstöðum samfélagsins. Grunnskólastarfið er undirstaða framþróunar fyrir einstaklinginn og þjóðfélagið.“<sup>31</sup>

Framtíðarsýninni er síðan fylgt eftir með ítarlegri lýsingu:

- „Meginmarkmið stefnunnar er að hámarka gæði skólastarfs til að nemendur verði ánægðir og með jákvæða sjálfsmynd. Þeir búi yfir færni og löngun til að læra, til að viðhalda þekkingu og leikni og séu undirbúnir fyrir virka þátttöku í lýðræðisþjóðfélagi sem er í sífelldri þróun.“<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Hrönn Pétursdóttir (2007)

<sup>32</sup> Hrönn Pétursdóttir (2007)



Eftirfarandi dæmi sýnir framtíðarsýn íbúa á Akureyri eins og hún birtist í skólastefnu Akureyrarbæjar:

- „Skólar Akureyrarbæjar verði framsækin skólasamfélög þar sem nemendur öðlist þroska til góðra verka.
- Með bókvit, verksvit og siðvit að leiðarljósi fái sérhver nemandi hvatningu til náms í samræmi við þroska sinn, áhuga, hæfileika og sköpunargleði.
- Skólar Akureyrarbæjar skapi í samstarfi við heimilin kjörumhverfi til náms með hvetjandi starfsumhverfi, hæfileikaríku starfsfólki og virkum tengslum við samfélagið.
- Skólar Akureyrarbæjar verði fyrirmynd góðra skóla.<sup>33</sup>

Curtis og City gefa í bók sinni dæmi um framtíðarsýn sveitarfélags í skólamállum<sup>34</sup>:

Tryggja að nemendur okkar mæti þeim frammistöðuviðmiðum sem sett eru fram af hinu opinbera og útskrifist úr grunnskóla með getu til að hefja nám í framhaldsskóla eða velja sér starfsnám og ná þar árangri. Nemendur sem eru útskrifaðir úr skólunum okkar eru fróðleiksúsir námsmenn sem kunna að hugsa á gagnrýninn hátt, kunna að greina upplýsingar og nýta þekkingu sína á mismunandi sviðum til að skapa hluti og öðlast nýja þekkingu. Þeir eru einnig gott fólk, færir um að sýna samúð og eru undirbúnir undir þátttöku í síbreytilegu lýðræðissamfélagi.

Framtíðarsýnin leggur grunninn fyrir stefnu og markmið. Stefnan mótar leiðina að framtíðarsýninni og markmiðin skilgreina vörðurnar á leiðinni.

## 5.4 Stefna

Stefna felst í að velja leiðir til að ná framtíðarsýninni og hjálpa til við að uppfylla hlutverkið. Velja þarf leiðir sem eru raunhæfar og stuðla til samans að því að framtíðarsýnin verði að veruleika. Mögulegar leiðir eru fjölmargar og því krefst stefnumótun forgangsroðunar. Spyrja þarf. Hvað á að gera? og það sem er enn mikilvægara, hvað á ekki að gera? Það þarf að forgangsraða til að nýta fjármagn, starfsfólk og aðstöðu á sem skilvirkastan hátt.

Við að setja fram stefnuáherslur er hægt að leita svara við eftirfarandi spurningum<sup>35</sup>:

- Hvaða leiðir er hægt að fara til að ná framtíðarsýninni?
- Í hvaða aðgerðir á að verja tíma og peningum?
- Í hvaða aðgerðir er verið að verja tíma og peningum í dag?
- eru þær aðgerðir í samræmi við stefnuna eða beinast þær í aðra átt?
- Hvaða aðgerðir á að hefja, hverju á að hætta og hverju á að breyta?

Við hverja spurningu þarf að hafa í huga að sveitarfélagið hafi burði til að fara þær leiðir sem stefnt er að.

<sup>33</sup> Skóladeild Akureyrarbæjar (2006)

<sup>34</sup> Curtis og City (2009)

<sup>35</sup> Byggt á Childress, Elmore, Grossman og King (2007)

Að hanna stefnu er rökrétt framhald af þeirri vinnu að meta núverandi aðstæður, greina gögn og þróa framtíðarsýn. Curtis og City<sup>36</sup> leggja til eftirfarandi skref við að móta stefnuna:

1. **Safna saman þeim gögnum** sem urðu til við gerð stöðumats og mótun framtíðarsýnar. Skilgreina hvaða vanda þarf að leysa og hvað þarf að leggja áherslu á til að koma framtíðarsýninni í framkvæmd.
2. **Setja fram hugmyndir** um hvernig árangursríkast sé að ná þeim áherslum sem skilgreindar voru í fyrsta skrefi. Hér getur verið gott að læra af því sem aðrir eru að gera, skoða t.d. skóla eða sveitarfélög innan lands eða utan sem teljast til fyrirmyndar, kynna sér nýlegar rannsóknir o.s.frv. Ennfremur er kjörið á þessu stigi að virkja starfsfólk skólanna til þátttöku til að auka eignaraðild þeirra að stefnunni.
3. **Ákveða nokkur meginatriði** sem eru mikilvæg til að bæta frammistöðu. Stefna samanstendur af fáum meginmarkmiðum sem ramma inn þá áherslu sem skilgreind hefur verið. Undir hverju markmiði er röð af aðgerðum sem grípa á til, til að markmiðin náist. Á þessu stigi þarf að útlista hugmyndir um hvaða leiðir eru árangursríkastar og hvort að þær séu raunhæfar miðað við getu sveitarfélagsins, pólitískt umhverfi og menningu skólanna.
4. **Rýna í stefnuna** til að tryggja að hún sé heilsteypt og allar aðgerðir séu í samræmi, efla hver aðra og stuðli í sameiningu að framtíðarsýninni. Huga þarf að því að jafnvægi sé á milli markmiða sem miða að því að leysa vanda og markmiða sem stuðla að framtíðarsýninni.

Mælt er með að stefnan sé mótuð innan frá þannig að byrjað sé á kjarna skólastarfsins, námi og kennslu. Skólafélag ætti að byggjast á því fyrst og fremst að skapa stuðning við kjarna starfsemina – að auka þekkingu og hæfni kennara, þátttöku nemenda og bæta inntak námsins. Mikilvægt er að spyrja sig á þessu stigi: Hver er áhrifaríkasta leiðin til að styrkja kjarna skólastarfsins?

#### 5.4.1 Frá aðgerð til árangurs - aðgerðakenning

Áhersluatriði í stefnu geta verið nokkur og gott er að gera sér grein fyrir hvað skiptir mestu máli og hvernig orsakasamhengi er háttað. Það er gert með því að setja fram svokallaða aðgerðakenningu (e. Theory of Action). Aðgerðakenning felst í að setja fram þær hugmyndir sem liggja að baki aðgerðum og skýra hvernig þær eiga að stuðla að því að markmiðin náist. Sumum finnst gagnlegt að nota „*ef-þá*“ framsetningu til að skýra hvað muni ávinnast og hvernig.

Aðgerðakenningin svarar „*af hverju?*“ ákveðið var að fara viðkomandi leið. Góð þekking og skilningur á samhenginu á milli aðgerða og árangurs er afar mikilvæg til að meginmarkmiðin myndi rökrétta heild og til að starfsfólkið sem á að vinna að því að stefnan nái fram að ganga hafi skilning á aðgerðum hennar.

---

<sup>36</sup> Curtis og City (2009)

Aðgerðakenning að baki ákvörðun um að leggja áherslu á að styðja við kennslu gæti verið svohljóðandi:

- Árangursríkasta leiðin til að bæta nám og líðan nemenda er að bæta kennsluaðferðir kennara. Þess vegna, *ef* við hjálpum öllum kennurum að bæta sig í kennslunni, *þá* munum við ná betri árangri í frammistöðu og líðan allra nemenda.

Þessi aðgerðakenning skerpir fókusinn í stefnunni og hjálpar til við að takmarka valmöguleika við þær aðgerðir sem sveitarfélagið trúir að hafi mestu áhrifin á aukinn árangur nemenda. Það er tekin markviss ákvörðun um að beina aðföngum að þessari framkvæmd í þeim tilgangi að bæta kennsluaðferðir allra kennara í sveitarfélaginu. Þegar aðgerðakenningin liggur ljós fyrir er hægt að þróa stefnu í samræmi við hana.

Markmið sem tengjast framangreindri aðgerðakenningu geta t.d. falið í sér:

- Að skipuleggja starfsþróun kennara með áherslu á kennsluaðferðir.
- Að tryggja að kennslugögn styðji við góðar kennsluaðferðir.
- Að setja fram leiðbeiningar og viðmið um hvað telst til árangursríkrar kennslu.
- Að innleiða mat á kennslu til að koma auga á hvað þarf að bæta.

Við að setja fram aðgerðakenningar og markmið í samræmi við þær er mikilvægt að fá starfsfólk skólanna til þátttöku og samræðu. Að heyra raddir þeirra sem framkvæma stefnuna gera ákvarðanir raunveruleikatengdar og líklegri til árangurs.

#### 5.4.2 Meginmarkmið

Þegar búið er að ákveða stefnuna og móta þær hugmyndir sem liggja að baki henni, er næsta skref að skilgreina meginmarkmið. Meginmarkmið segja til um að hverju sveitarfélagið ætlar að vinna í náinni framtíð og lýsa þeim árangri sem stefnt er að. Meginmarkmið endurspeglar forgangsröðun og áherslur sveitarfélagsins.

Gæta þarf að því að meginmarkmiðin séu í samræmi við hlutverk skólanna og framtíðarsýn sveitarfélagsins og að þau endurspegli lykilþætti skólustarfsins. Meginmarkmiðin greina frá hvað sveitarfélagið þarf að gera til að framtíðarsýnin verði að veruleika.

Við að setja fram meginmarkmið er gott að hafa í huga að þau<sup>37</sup>:

- eru víðtæk og geta falið í sér margskonar aðgerðir.
- eru nægilega nákvæm til að hægt sé að meta framgang þeirra en venjulega ekki mælanleg með tölum.
- eru fá, hæfilegur fjöldi er 5–10.
- geta staðið óbreytt í 3-6 ár eða lengur.
- eru skýrt orðuð svo allir skilji hvað þeir eiga að gera til að vinna að þeim.
- byrja gjarnan á sögn og skilgreina þann árangur sem stefnt er að.
- eru almennt ótímasett og það getur tekið langan tíma að ná þeim fullkomlega.

<sup>37</sup> Byggt á Fjármálaráðuneytið (2004), Goetsch og Davis (2006) og Snjólfur Ólafsson (2005)

- eru krefjandi en raunhæf og miðast við getu sveitarfélagsins.

Dæmi um meginmarkmið úr skólafélagnum:

„Tryggð skal markviss þróun uppeldis- og kennsluhátta skóla og að fjölbreyttum aðferðum sé beitt við uppeldi og kennslu.“<sup>38</sup>

„Að unnt sé að mæta ólíkum námsþörfum allra nemenda við grunnskólana í Ísafjarðarbæ.“<sup>39</sup>

„Að þar starfi áhugasamir, hæfir og vel menntaðir kennarar og annað starfsfólk.“<sup>40</sup>

Ekki er nóg að setja meginmarkmið, heldur þarf að vinna að því að þeim verði náð. Þess vegna eru þau útfærð nánar í áfangamarkmið og síðan er sett fram aðgerðaáætlun í framhaldi af því.

### 5.4.3 Áfangamarkmið

Metnaðarfullt langtímamarkmið eins og það sem birtist í framtíðarsýninni og er útfært nánar með meginmarkmiðunum er hægt að gera framkvæmanlegra með því að skilgreina vörður á leiðinni til að fylgjast með framförum. Áfangamarkmið eru byggð á meginmarkmiðunum og mynda nokkurskonar vörður milli núverandi frammistöðu og þess árangurs sem stefnt er að. Þau gera sveitarfélaginu kleift að fylgjast með hvernig miðar í áttina að meginmarkmiðinu, ræða um árangurinn og bregðast við þegar á þarf að halda.

Undir hverju meginmarkmiði eru gjarnan nokkur áfangamarkmið sem breyta meginmarkmiðum í viðráðanleg takmörk. Áfangamarkmið skilgreina hverju á að áorka, hvenær og hvernig. Leitast skal við að hafa hvert áfangamarkmið sérstakt og mælanlegt. Það er sett fram til 1-3 ára og það varðar leiðina að meginmarkmiðinu. Þegar einu áfangamarkmiði er náð tekur annað við og þannig færast skólarnir nær og nær framtíðarsýninni.

Gott er að hafa í huga að áfangamarkmið séu sem næst því að vera SMART<sup>41</sup>:

- **Sértæk** – hvert markmið á að gefa skýrt til kynna hvað á að ávinnast með því.
- **Mælanleg** – markmiðið ætti að fela í sér töluleg viðmið svo hægt sé að staðfesta með mælingum hvort það hafi náðst.
- **Aðgerðatengd** – aðgerðin sem stuðlar að því að markmiðið náist þarf að vera ljós.
- **Raunhæf** – markmiðið þarf að hvetja fólk til aðgerða og það verður að vera hægt að ná því. Það má þó ekki vera of auðvelt að ná því.
- **Tímasett** – hvenær markmiðið á að hafa náðst og hvenær það verður mælt þarf að koma fram.

Yfirleitt reynist erfitt að setja fram áfangamarkmið sem fela í sér alla þessa þætti. Það sem á vantar er þá sett fram í aðgerðaáætlun eða gerð grein fyrir með öðrum hætti.

<sup>38</sup> Hvalfjarðarsveit (2008)

<sup>39</sup> Ísafjarðarbær (2008)

<sup>40</sup> Garðabær (2006)

<sup>41</sup> Byggt á Olsen (2007)

Dæmi um framsetningu áfangamarkmiða:

Að 80% starfsmanna telji sig hafa fengið tækifæri til starfsþróunar skólaárið 2010-2011.

Að við lok skólaárs 2010-2011 telji 75% nemenda að þeim hafi verið mætt með kennsluáferðum sem hæfa þeim.

Að 92% nemenda líði vel í skólanum skólaárið 2010-2011.

Í markmiðunum hér að ofan eru viðmiðin skilgreind, þ.e. nákvæmlega er tilgreint að hvaða hlutfallslegu takmarki er stefnt. Það á hins vegar alls ekki alltaf við og því fara margir þá leið að gera frekar grein fyrir viðmiðum til hliðar við árangursmælikvarðana. Nánar er fjallað um viðmið fyrir áfangamarkmið og hvernig þau eru sett fram í köflum: 7.1.2.1; 7.1.2.2 og 7.1.2.4.

Áfangamarkmið eru tvenns konar. Annars vegar eru markmið sem skilgreina þann árangur sem stefnt er að og hins vegar eru markmið sem lýsa því hvað þarf að gera svo að markmið um árangur náist. Þau síðartöldu eru í beinum tengslum við aðgerðakenninguna sem liggur til grundvallar stefnunni, sbr. kafli 5.4.1 hér að framan. Rétt er að hafa í huga þegar áfangamarkmið eru sett að það sé jafnvægi á milli markmiða um árangur og markmiða um aðgerðir. Sjá nánar í kafla: 7.1.2.4.

## 5.5 Heildarmynd stefnu

Eftir að búið er að skilgreina stefnuna, aðgerðakenninguna og markmiðin er gott að staldra við og meta gaumgæfilega þá vinnu sem komin er áður en lengra er haldið. Skoða þarf hversu vel stefnan tengir saman hlutverk og framtíðarsýn og hvort öll markmiðin séu í samræmi við framtíðarsýnina. Ennfremur er mikilvægt að athuga hvort áætlunin sé raunhæf eða hvort ef til vill sé verið að færast of mikið í fang á of stuttum tíma.

Í kafla 4.2 hér að framan er fjallað um mat á skólastefnu.

Það getur aukið skilning og yfirsýn yfir meginmarkmið stefnunnar að setja þau upp á myndrænan hátt svipað og gert er í stefnumiðuðu árangursmati.

### 5.5.1 Stefnukort

Stefnumiðað árangursmat er aðferðafræði við að setja fram stefnu<sup>42</sup>. Þar er stefnan sett fram myndrænt með svokölluðu stefnukorti. Stefnukortið sýnir meginmarkmið stefnunnar og orsakatengslin (aðgerðakenninguna) á milli þeirra.

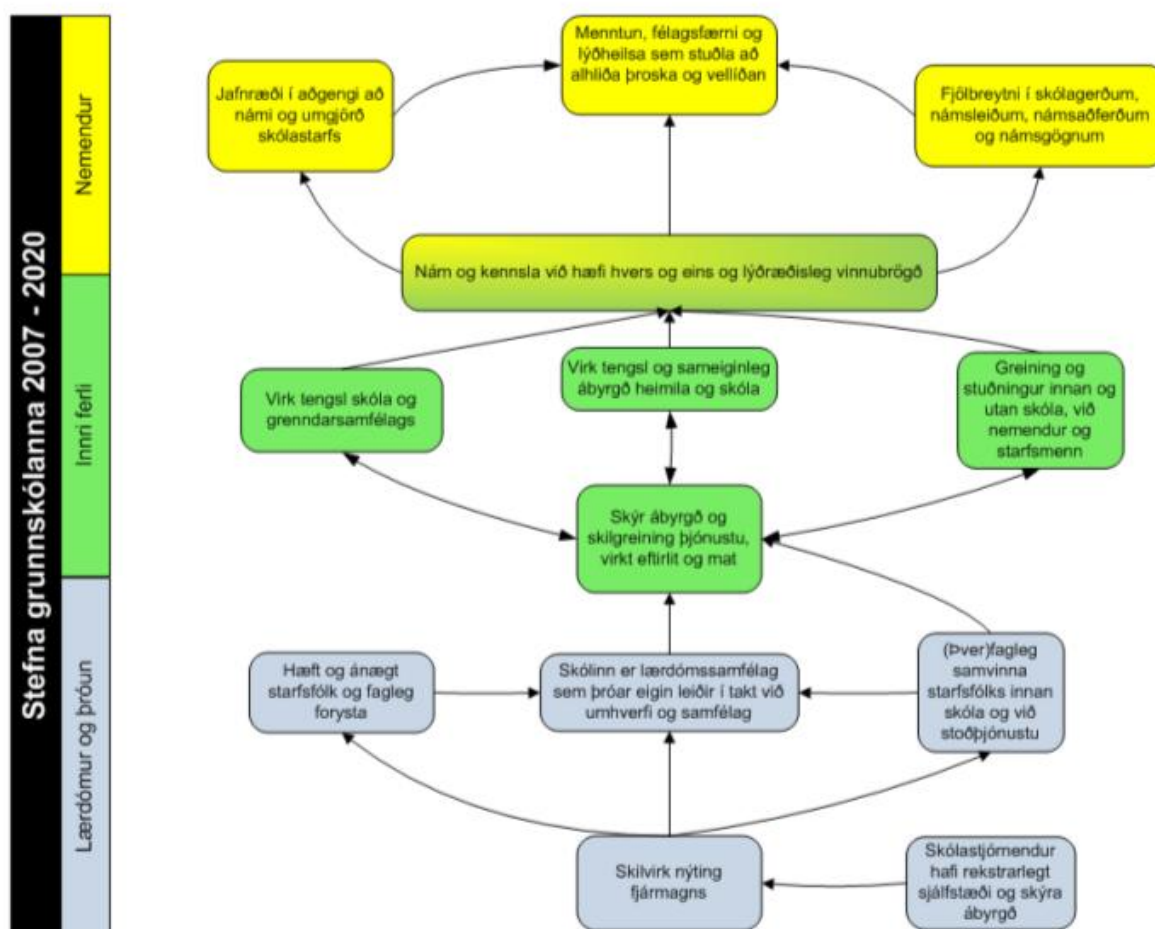
Í stefnumiðuðu árangursmati eru meginmarkmiðin almennt flokkuð í fjórar víddir (flokka):

1. Fjármál – markmið sem snúa að fjármálum
2. Þjónusta – markmið um hvernig þjónusta á viðskiptavini (nemendur)
3. Verklag – markmið um hvernig bæta eigi innri verkferli
4. Mannauður – markmið um hvernig stuðla á að lærdómi og vexti starfsmanna

<sup>42</sup> Snjólfur Ólafsson (2005)

Lögð er áhersla á að það sé gott jafnvægi þannig að markmiðin dreifist á allar víddirnar. Skipulagsheildir, eins og sveitarfélög, sem ekki hafa það að markmiði sínu að skila hagnaði eru þó oftast með fá markmið undir fjármálavídd.

Mynd 6 sýnir stefnukort Sameiginlegrar framtíðarsýnar fyrir grunnskólastarfið 2007 – 2020<sup>43</sup>. Víddirnar, sem eru þrjár, eru sýndar til vinstri á myndinni og aðgreindar með litum. Markmiðin eru sett fram í boxum og eru í sama lit og víddin sem markmiðið tilheyrir. Orsaka- og afleiðingatengslin eru sýnd með örvum á milli boxanna.



Mynd 6. Stefnukort fyrir stefnu grunnskólans til 2020

Myndræn framsetning á stefnu eins og á stefnukortinu hér að ofan er góð leið til að útskýra stefnuna fyrir starfsmönnum og öðrum hagsmunaaðilum.

<sup>43</sup> Hrönn Pétursdóttir (2007)

## 6 Áætlun um aðgerðir, innleiðing og framkvæmd stefnu

Til að stefnan nái fram að ganga er mikilvægt að stilla upp þeim verkefnum sem nauðsynleg eru til að framkvæma hana og ná markmiðum hennar. Viðfangsefni þessa kafla er að kynna hvernig hægt er að setja fram svokallaða aðgerðaáætlun þar sem tilgreindar eru aðgerðir og stjórnun þeirra. Ennfremur er bent á mikilvægi forgangsörðunar aðgerða þar sem ekki er raunhæft að hefjast handa við allt í einu.

Í kaflanum um undirbúning stefnumótunarvinnunnar var fjallað um leiðir til að fá mismunandi hagsmunaaðila til liðs til að byggja upp skilning, eignaraðild og stuðning við stefnuna. Í þessum kafla er lögð áhersla á að sú vinna þurfi að halda áfram á innleiðingarferli stefnunnar. Þegar skólafélagið liggur fyrir þarf að leita leiða til að þau skilaboð sem hún felur í sér nái til allra sem í hlut eiga, og þá sérstaklega til starfsfólks skólanna sem er lykillinn að því að hrinda henni í framkvæmd. Árangursrík innleiðing byggist ennfremur á því að stefnan hafi stuðning þeirra stjórnenda sem hafa vald til að taka ákvarðanir og að hún sé virkt stjórnun tæki þannig að aðföngum sé útteilt á grundvelli hennar. Þessi hluti stefnumótunarinnar er oft talinn vera sá erfiðasti og tímafrekasti og þar stoppar oftast ferlið. Það er því ástæða til að huga sérstaklega að aðgerðum sem auka líkur á árangursríkri framkvæmd.

### 6.1 Aðgerðaáætlun/Þróunaráætlun

Eftir að búið er að móta stefnuna er mikilvægt að vinna skipulega að framgangi hennar. Aðgerðaáætlun felur í sér að stilla upp þeim verkefnum sem nauðsynleg eru til að framkvæma stefnuna og ná markmiðum hennar. Aðgerðaáætlun er stundum kölluð þróunaráætlun eða umbótaáætlun. Í aðgerðaáætlun er lýst hvernig einstökum markmiðum skuli náð. Þar kemur fram:

1. Aðgerð: *hvernig* á að vinna að markmiðunum,
2. Tímasetning: *hvenær* á verkefninu að vera lokið og
3. Ábyrgðaraðili: *hver* ber ábyrgð á hverju verki um sig.

Dæmi um framsetningu á aðgerðaáætlun:

Áfangamarkmið	Aðgerðir	Ábyrgð	Lokið
Að við lok skólaárs 2010-2011 telji 75% nemenda að þeim hafi verið mætt með kennsluáferðum sem hæfa þeim.	Þjófnað öllum kennurum upp á námskeið um mismunandi kennsluáferðir.	Fræðslustjóri	Nóv. 2010
	Hver skóli skipuleggur þróunarverkefni um kennsluhætti.	Skólastjórar	Mars 2011
	Skipuleggja kynnisferðir í skóla þar sem unnið er að nýsköpun í kennsluháttum.	Fræðslustjóri Skólastjórar	Janúar 2011
	Hefja undirbúning að þróunarverkefni þar sem skilgreind verða viðmið um fagmennsku kennara.	Fræðslustjóri Kennarateymi	Maí 2011

Mikilvægt er að ábyrgðaraðilar séu skilgreindir og að þeir svari fyrir stöðuna á sínum aðgerðum á einhvern hátt, t.d. á reglulegum fundum. Annars er hætt á að aðgerðirnar lendi neðarlega á

verkefnalista viðkomandi. Endurmat á aðgerðaáætlun ætti að eiga sér stað reglulega því sífellt eru að koma fram atriði og aðstæður sem kalla á breytingar á aðgerðum.

Það geta verið fjölmargar leiðir að markmiðunum og því þarf að forgangsraða og hugsanlega að draga úr eða hætta verkefnum sem ekki falla að stefnunni. Þótt slíkt geti verið umdeilt er engu að síður mikilvægt að fara í gegnum þau skólamála verkefni sem eru í gangi í sveitarfélaginu og hafa ef til vill ekki skilað miklu eða samræmast ekki áhersluatriðum stefnunnar. Við að hætta verkefnum sem ekki styðja stefnuna losnar um aðföng svo sem tíma, mannauð og fjármagn.

## 6.2 Forgangsröðun aðgerða

Ein aðferð við að forgangsraða aðgerðum er að setja upp svokallað „erfiðleika-áhrifa“ graf<sup>44</sup>. Sjá mynd 7. Grafið er einfalt í notkun og felst í að raða hinum ýmsu aðgerðum annars vegar eftir því hvaða áhrif þær hafa á markmiðin og hins vegar hversu erfitt er að innleiða þær. Á þann hátt er unnt að meta á myndrænan hátt hvaða aðgerðir er rétt að setja í forgang og hvaða aðgerðum má ef til vill sleppa.

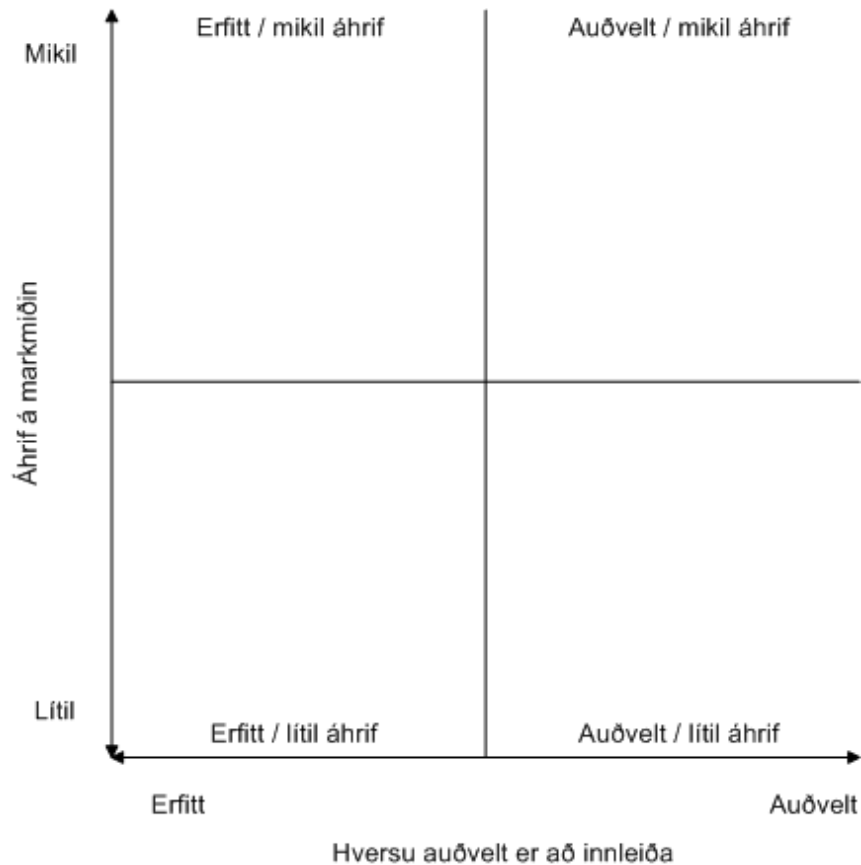
Þegar erfiðleikastigið er metið þarf að hafa marga þætti í huga, þ.m.t. getu, aðföng, skóla- menningu og pólitískan vilja. Í umræðum getur verið gott að spyrja eftirfarandi spurninga:

- Vitum við hvernig á að gera þetta?
- Erum við tilbúin til að fara í þessa aðgerð eða þurfum við einhvern undirbúning fyrst?
- Hvaða aðföng (fólk, peningar og tími) þarf fyrir þessa aðgerð?
- Getum við nýtt þau aðföng sem við höfum eða þurfum við meira?
- Hvert er viðhorf hagsmunaaðila gagnvart þessari aðgerð?
- Eru einhverjir hópar sem aðgerðin er mjög mikilvæg fyrir?
- Er einhver hópur sem líklegt er að þurfi að sannfæra um virði þessarar aðgerðar?

---

<sup>44</sup> Byggt á Curtis og City (2009)





**Mynd 7. Erfiðleikar við innleiðingu aðgerða samanborið við áhrif aðgerðar á markmið**

Eins og í stefnumótunarferlinu öllu eru samræðurnar mikilvægar til að taka skynsamlegar ákvarðanir og þróa sameiginlegan skilning og eignaraðild að ákvörðuninni. Röksemdirnar fyrir ákvörðunum verða skýrari og auðveldara verður að útskýra af hverju ákveðið er að fara í eina aðgerð en ekki aðra.

Grafið hjálpar til við að ákveða hraða og röð stefnuáðgerða. Það er mikilvægt að auðvelt sé að innleiða einhvern hluta stefnunnar sem jafnframt hefur mikil áhrif á markmiðin. Auðveldu og áhrifaríku aðgerðirnar stuðla að tiltölulega skjóttum ávinningi og það er gott að byrja á þeim því fólk eflist við að sjá árangur og kemst á skrið. Aðgerðir sem eru erfiðar og hafa mikil áhrif er mikilvægt að undirbúa vel vegna þess að almennt fela þær í sér breytingar á hugarfari eða starfsemi í þá átt að þjóna börnunum betur. Erfiðar aðgerðir sem hafa lítill áhrif er ekki góð nýting á tíma fólks eða fjármunum. Lykilatriði er reyna að tryggja að allar aðgerðir hafi umtalsverð áhrif.

## 6.3 Innleiðing og framkvæmd stefnu

Þegar stefna er innleidd verður fólk að hafa þau aðföng, þekkingu, hæfni og stuðning sem það þarf allan tímann til þess að geta gert það sem til er ætlast. Þó að þetta hljómi einfalt þá er það á þessu stigi sem flestar góðar stefnur stranda, bæði í viðskiptalífinu og í menntakerfinu.

Ástæður fyrir að innleiðing og framkvæmd stefnu mistekst geta verið af mörgum toga. Algengar orsakir eru<sup>45</sup>:

- Stefnan er óvirkt stjórnæki. Hún er einangruð og ekki hluti af stjórnunarferlinu.
- Stuðning vantar frá stjórnendum.
- Of fáir taka þátt í innleiðingu og framkvæmd stefnunnar.
- Upplýsingaflæði er ábótavant. Stefnan einangrast hjá stjórnendum og henni er ekki deilt með öðrum starfsmönnum. Starfsmenn þekkja ekki stefnuna eða sjá ekki hvernig stefnan á að hafa áhrif á þeirra störf.
- Skortir aðföng til að framfylgja stefnunni.
- Ábyrgð er ekki nægilega skilgreind og því detta aðgerðir upp fyrir.
- Áætlunin er of viðamikil. Ef fjöldi markmiða og aðgerða er of mikill getur verið erfitt að vita hvar á að byrja og hafa yfirsýn yfir framkvæmdina.
- Stefnan hefur ekki stuðning starfsmanna sem veldur mótþróa þeirra við breytingar.
- Stefnaáætlunin felur ekki í sér innleiðingafærlið eða áætlun um aðgerðir.
- Stefnan er ekki nægilega endurskoðuð eða fylgst með framförum.

Hér á eftir verða nefndir nokkrir þættir sem mikilvægt er að hafa í huga til að tryggja árangursríka innleiðingu skólafélagstefnu.

### 6.3.1 Stuðningur sveitarfélags og stjórnenda

Þátttaka og skuldbinding skólanefndar, fræðslufulltrúa og stjórnenda í skólunum eru grundvallaratriði til að innleiðing skólafélagstefnunnar verði árangursrík. Þessir aðilar hafa í sameiningu umboð til að taka ákvarðanir og hrinda aðgerðum í framkvæmd. Það er því á þeirra ábyrgð að fylgja stefnunni og aðgerðaáætluninni eftir. Stjórnendur skólanna þurfa að vera góð fyrirmynd og stjórna í samræmi við stefnuna. Þeirra hlutverk er að hafa áhrif á starfsmenn, tala fyrir stefnunni, tryggja gott upplýsingaflæði, hlusta eftir hugmyndum starfsmanna og hvetja þá til dáða en einnig að koma á stjórnunarkerfi til að fylgjast með framförum eða breytingum svo hægt sé að bregðast við.

### 6.3.2 Aðföng

Stefnan á að vera virkt stjórnæki. Það þýðir að ákvarðanir um aðgerðir og stuðningur við þær taka mið af stefnunni. Til þess að stefna geti orðið að veruleika þarf að gera ráð fyrir auknu fjármagni og tíma til að vinna að henni. Hugsanlega er til dæmis þörf á að innleiða ný vinnubrögð, þjálfar starfsfólk, kaupa ný tæki, endurnýja kennslufni eða fjölga starfsmönnum. Út frá stefnunni eru teknar ákvarðanir um hvað eigi að byrja á að gera, hætta að gera eða halda áfram að gera og aðföngum er útdeilt í samræmi við það. Grundvallar spurningar eru: Hvað mun innleiðingin kosta? Hvernig ætlum við að fjármagna hana?

<sup>45</sup> Byggt á Curtis og City (2009) og Olsen (2007)

### 6.3.3 Mannauður - þjálfun og fræðsla

Ein mikilvægasta auðlind sveitarfélaga og skóla er mannaúðurinn. Það skiptir miklu máli að starfsfólk skólanna vilji vinna vel og hafi ánægju af starfinu. Hluti af því er að markmið sveitarfélagsins og starfsfólks skólanna fari saman. Starfsfólkið verður að þekkja skólafélagið, eiga hlutdeild í henni, skilja hana og sjá hvernig hún hefur áhrif á þeirra störf. Það þarf að hafa trú á stefnunni og því að hún skili þeim árangri sem stefnt er að. Grundvallaratriði er einnig að starfsfólkið hafi þekkingu og getu til að vinna að framgangi stefnunnar. Ný stefna krefst oft breytinga á vinnubrögðum og að starfsfólkið tileinki sér nýja þekkingu eða færni. Þá þarf að byrja á að endurmennta, efla og þjálfa starfsfólkið eða ráða inn nýtt starfsfólk sem hefur þá hæfni sem til þarf.

Þegar til stendur að gera breytingar, s.s. á vinnubrögðum, er mikilvægt að átta sig á að breytingar geta vakið upp ótta og andstöðu þeirra sem þær beinast að. Það getur þurft að sannfæra starfsfólkið um að breyta vinnulagi og þá þarf að vera til staðar nauðsynlegur hvati og stuðningur til að hjálpa því í þeirri vinnu. Auk stuðnings stjórnenda geta verklagsreglur og leiðbeiningar verið hjálplegar þegar ný vinnubrögð eru innleidd. Með góðum leiðbeiningum áttar starfsfólk sig betur á til hvers er ætlast af því. Leiðbeiningar auka einnig sameiginlegan skilning fólks á t.d. hugtökum og tilgangi vinnunnar.

Allir hafa þörf fyrir viðurkenningu fyrir vel unnin störf. Með því að fylgjast með og hrósa eða umbuna fyrir góða frammistöðu skapast meiri hvati, starfsfólkið sér að framlag þess skiptir máli og það er eftir því tekið ef það vinnur vel. En það er ekki nóg að umbuna þegar vel tekst til, heldur verður fólk einnig að axla ábyrgð þegar síður tekst til. Stjórnandi skólans ætti að hafa frumkvæði að því að hjálpa hverjum og einum starfsmanni að setja sér einstaklingsbundna aðgerðaáætlun í samræmi við símenntunaráætlun skólans. Starfsmannaviðtöl eru kjörinn vettvangur til að ræða markmið starfsmanna í samhengi við markmið sveitarfélagsins og skólans og til að skilgreina hvar þörfin liggur fyrir fræðslu og stuðning.

### 6.3.4 Samræða – fundir

Það sem getur virst skýrt fyrir stýrihópinum sem stjórnaði stefnumótunavinnunni er e.t.v. ekki eins ljóst þeim sem tóku minni þátt í henni. Allir sem koma að skólamáli í sveitarfélaginu þurfa að þekkja stefnuna og skilja hana til að geta tekið þátt í að vinna að henni. Mikilvægur hluti innleiðingarferlisins eru samræðurnar sem fólk á þegar það deilir hugmyndum sínum, lætur í ljós ráðaleysi og veltir fyrir sér hugsanlegum leiðum. Reglulegir fundir með starfsmönnum þar sem rætt er um stefnuna og stefnaaðgerðir eru mikilvægir fyrir árangurinn. Slíkir fundir gefa stjórnendum tækifæri til að hlusta eftir sjónarmiðum starfsfólks, hvetja það til dáða, upplýsa um hvernig framkvæmdin gengur og hver árangurinn er. Með því að hlusta á viðbrögð starfsfólks og bregðast við þeim er hægt að auka líkurnar á þátttöku þess. Umræða meðal starfsmanna um stefnuna eykur líkur á gagnrýnni hugsun og felur í sér viðvarandi lærdómsferli sem allir hagnast á.

Auk þess að hafa reglulega fundi er hægt að gera stefnuna sýnilega með ýmsum hætti, svo sem með veggspjöldum, áletrunum, mánaðarlegum tölvupóstum, fréttum á innra neti eða fréttabréfum svo að eitthvað sé nefnt. Með því að nota hvert tækifæri til að gleðjast saman þegar markmiðum og vörðum er náð eykst liðsandinn og tilfinningin fyrir því að þetta er sameiginlegt verkefni.

## 7 Árangursmælingar og eftirfylgni

Stjórnendur og fræðslufirvöld í sveitarfélagi verða að þekkja skóla sveitarfélagsins í öllum sínum margbreytileika til að geta tekið skynsamlegar ákvarðanir um framþróun þeirra. Slík þekking fæst ekki nema með vandaðri og fjölbreyttri gagnaöflun og greiningu. Í þessum kafla verður fjallað um mikilvægi árangursmælinga og mats til að fylgjast með framgangi stefnunnar og segja til um hversu vel gengur að ná settum markmiðum. Einnig verður rætt um tilgang viðmiða til að bera mælingarnar saman við. Með þessu er leitast við að svara spurningunni: Hvernig vitum við hvort við höfum náð árangri? Þá verður bent á nauðsyn þess að ákvarðanir um eftirfylgni og aðgerðir séu byggðar á niðurstöðum mælinga og dregið fram á myndrænan hátt hvernig „lifandi“ stefna felur í sér síendurtekið lærdómsferli markmiða, mælinga og umbóta.

### 7.1 Árangursmælingar og mat á frammistöðu

Í árangursmælingum felst regluleg söfnun upplýsinga um starfsemi skóla í sveitarfélaginu. Tilgangurinn er að meta hvort að sveitarfélagið og skólarnir nái markmiðum stefnunnar og nálgist framtíðarsýnina. Mælikvarðar eru skilgreindir í samræmi við markmiðin til að fylgjast með framgangi þeirra. Niðurstaða mælinganna er síðan borin saman við fyrirfram sett viðmið sem tilgreina að hvaða árangri er stefnt. Byggt á þeim upplýsingum eru teknar ákvarðanir um næstu skref.

Lögbundið hlutverk skólanefnda í sveitarfélögum er meðal annars að fylgjast með framkvæmd náms og kennslu og gera tillögur um umbætur á skólastarfinu<sup>46</sup>. Niðurstöður árangursmælinga er mikilvægt innlegg til að skólanefndir geti sem best rækt þetta verkefni sitt.

#### 7.1.1 Hvers vegna árangursmælingar?

Árangursmælingar hafa margvíslegan tilgang. Framfarir eru stöðugt ferli, ekki stakur atburður. Þess vegna er mikilvægt gera reglulega mælingar til að fylgjast með þróuninni. Til að unnt sé að meta afrakstur erfiðis og taka skynsamlegar ákvarðanir um frekari aðgerðir, verður að safna viðeigandi upplýsingum. Árangursmælingar auðvelda sveitarfélaginu að þróa og bæta skólana sína og bæta þar með þjónustu við íbúa í sveitarfélaginu.

Tilgang árangursmælinga má flokka í þrennt:

1. *Að vanda ákvarðanir svo að stjórnun verði faglegri.* Mælingar eru nauðsynlegar til að átta sig á hvort skólastarfið hefur þokast í áttina að settu marki eða hversu langt hefur miðað. Þær gera því stjórnendum sveitarfélagsins kleift að fylgja stefnumótuninni og markmiðum hennar eftir. Þær veita stjórnendum betri innsýn í starfsemi skólanna og auðvelda þeim að velja forgangsverkefni til að bæta eða efla skólana. Á grundvelli mælinga er t.a.m. mögulegt að átta sig á hvar endurmenntunar er þörf eða hvort að endurskoða þurfi verkefni. Allar ákvarðanir verða vandaðri þar sem þær eru byggðar á staðreyndum fremur en tilfinningu.
2. *Að hvetja starfsmenn til dáða með því að sýna fram á árangur erfiðis þeirra.* Þegar starfsfólk hefur mikið umboð til athafna, eins og í skólum, er mikilvægt að ljóst sé eftir

<sup>46</sup> Sjá nánar: Lög um leikskóla nr. 90/2008 og Lög um grunnskóla nr. 91/2008

hvaða árangri er sóst. Með því að gera markmið og mælingar ljósar snemma í ferlinu hjálpar það starfsfólkinu að vita til hvers er ætlast. Mælingarnar geta þannig haft þau áhrif að innbyrðis samræmi á milli starfsmanna eykst. Mælingar eru hvetjandi því sannanir fyrir framförum eru hvati og stýring breytinga. Almennt er fólk tilbúið að leggja sitt af mörkum til að ná settu markmiði og fyllist gleði þegar því marki er náð. Með árangursmælingum er enn fremur hægt að koma auga á og viðurkenna góðan árangur og hvetja þannig starfsmenn til dáða.

3. *Að sýna fram á að vel sé farið með opinbert fé og stöðugt sé leitast við að nýta aðföng, þ.e. fjármagn, mannafla og aðstöðu, á sem bestan hátt.* Það er lögbundin skylda sveitarfélaga að sjá börnum á grunnskólaaldri fyrir menntun. Það þarf sveitarfélagið að gera á sem hagkvæmastan hátt og sýna fram á að vel sé farið með opinbert fé. Sveitarfélagið ber líka faglega ábyrgð, það þarf að tryggja gæði þeirrar menntunar sem nemendur fá. Með árangursmælingum og annarri upplýsingaöflun um skólafarfið getur sveitarfélagið með ótvíræðum hætti upplýst hagsmunaaðila um það sem máli skiptir og sýnt fram á hvernig það stendur gagnvart ábyrgð sinni.

### 7.1.2 Árangursmælingar og viðmið

Þegar meginmarkmið og áfangamarkmið liggja fyrir þarf að finna leið til að fylgjast með því hvernig gengur að vinna að þeim. Áfangamarkmiðin byggja eins og fyrr segir á meginmarkmiðunum og mynda nokkurskonar vörður í átt að þeim. Áfangamarkmið eru magnbundin og mat á þeim miðast við að safna tölulegum upplýsingum sem síðan eru borin saman við töluleg markmið eða viðmið.

Til að fá heildstæðari mynd af framgangi stefnunnar þarf einnig að skoða skólafarfið í víðara samhengi en unnt er með tölum einum saman. Meginmarkmiðin mynda grunn að heildarmati á gæðum kerfisins. Þau eru ekki mælanleg með tölum og árangur þeirra þarf að meta með fjölbreyttri gagnaöflun og bera saman við opnari viðmið.

#### 7.1.2.1 Viðmið

Viðmið er sá árangur sem stefnt er að og einhugur er um að telst góður árangur. Um leið og mælikvarði er skilgreindur eru sett fram viðmið fyrir hvern mælikvarða. Þegar niðurstöður gagnaöflunar liggja fyrir eru þær bornar saman við viðmiðin. Sá samanburður gefur vísibendingu um hvort verið sé að ná tilætluðum árangri eða hvort sérstakra aðgerða sé þörf.

Rétt er að vanda ákvörðun um viðmið og spyrja við hvern mælikvarða: Hversu vel ættum við að vera að gera? Viðmið geta komið úr ólíkum áttum og til dæmis byggst á:

1. Stefnumótun mennta- og menningamálaráðuneytis.
2. Rannsóknnum og fræðaskrifum um skólafarfið og skólafarfið.
3. Samanburði við frammistöðu annarra, t.d. við sveitarfélög eða skóla sem teljast til fyrirmyndar á lands- eða heimsvísu.
4. Skilgreindum viðmiðum sem hagsmunaaðilar koma sér saman um og taka mið af sérstöðu sveitarfélagsins og þeim markmiðum sem það vill vinna að.

Viðmið hafa tvennskonar virkni, annars vegar felst í þeim hvatning og hins vegar þarf að bregðast við ef þau nást ekki. Allir hagsmunaaðilar ættu að eiga hlutdeild í að ákveða viðmið. Einkum þarf að vera sátt meðal starfsmanna um þau viðmið sem valin eru til að skapa

nauðsynlega skuldbindingu og vilja til að vinna að þeim. Auðveldara er að setja raunhæf viðmið til að stefna að ef til staðar eru góðar mælingar á upphafs stöðu. Þá er árangur mældur áður en aðgerð kemst til framkvæmda sem svarar spurningunni: Hvar erum við stödd?

### 7.1.2.2 Mælingar á áfangamarkmiðum

Eitt helsta einkenni áfangamarkmiða er að þau eru mælanleg. Að öllu jöfnu á því ekki að vera hægt að svara mælikvarða með „já“ eða „nei“ heldur á að vera hægt að lýsa honum á magnbundinn hátt. Mælikvarðinn á að vera í beinum tengslum við markmiðið og vera sanngjarn og viðeigandi og það þarf að vera hægt að mæla hann á áreiðanlegan hátt. Viðmiðin eru töluleg og geta t.a.m. verið hlutfall, fjöldi, meðaltal, einkunn, dagar eða krónur.

Þegar um er að ræða mælingar á landsvísu, eins og t.d. samræmd próf, er oft litið á landsmeðaltal sem viðmið um árangur. Meðaltalsviðmið er í mörgum tilfellum viðeigandi, en alls ekki alltaf því það fer eftir metnaði sveitarfélagsins og fyrri árangri hvað það velur að bera sig saman við. Ef það kýs að stefna hátt og bera sig saman við efstu sveitarfélögin eða skólana, þá er meðaltalið ekki lengur viðmiðið.

Í eftirfarandi dæmi gefur að líta mælikvarða og viðmið úr Sameiginlegri framtíðarsýn fyrir grunnskólastarfið 2007-2020<sup>47</sup>:

Mælikvarði	Viðmið 2020
„Hlutfall foreldra sem telja að börnum sínum sé mætt með kennsluáðferðum við hæfi“	90%
„Fjöldi námsmatsaðferða sem notaðar eru innan skóla, yfir skólaárið“	Lágmark 10
„Ánægja starfsmanna með árangur umbóta“	90%

Árangursmælingar geta verið öflugt stjórnæki. Þegar mælikvarðar áfangamarkmiða eru skilgreindir er gott að hafa hugfast að það er hægt að hafa áhrif á atferli starfsfólks með mælingum, athygli þess beinist að því sem mælt er og það fær meira vægi en annað. Mikilvægt er að skoða mælikvarðana með tilliti til þess hvaða afleiðingar niðurstöður þeirra geta haft svo þeir hvetji ekki til rangrar hegðunar.

### 7.1.2.3 Mat á meginmarkmiðum

Meginmarkmiðin eru yfirgripsmikil og geta falið í sér margskonar aðgerðir. Mat á þeim felur því í sér samanburð við víðtækari viðmið heldur en þegar áfangamarkmiðin eru mæld. Viðmiðin eru þá ekki töluleg heldur er þeim lýst með orðum. Orðuð viðmið lýsa því t.a.m. hvað einkennir lærdómsumhverfi í góðum skóla, hvað felst í góðum kennsluháttum, hvað einkennir góða kennara eða stjórnendur o.s.frv. Rannsóknir á skólastarfi og rannsóknartengd fræðaskrif um skólastarf eru góð uppspretta slíkra viðmiða.

Sem dæmi um meginmarkmið og tilheyrandi viðmið, má nefna að Menntasvið Reykjavíkurborgar hefur sett fram markmið „um nám við hæfi hvers og eins“<sup>48</sup>. Til að meta einstaklings-

<sup>47</sup> Hrönn Pétursdóttir (2007)

<sup>48</sup> Reykjavíkurborg (2010)

miðað nám hefur menntasviðið gefið út bækling þar sem fram koma þau viðmið sem stuðst er við. Þar kemur fram viðmið um hvernig fyrirmyndar skipulagi fyrir einstaklingsmiðað nám er háttað<sup>49</sup>:

- Samvinna þvert á árganga
- Allri skólabyggingunni skipt í vinnusvæði
- Nám almennt skipulagt í þemu þvert á greinar; nemendur hafa val
- Kennarar, tveir eða fleiri, ábyrgir fyrir hópi nemenda, þvert á árganga
- Kennarar og aðrir starfsmenn vinna saman í formlegum teyllum með nemendum
- Skóladagurinn skiptist alltaf niður í 3-4 vinnulotur.

Viðmið sem þessi hafa tvönnskonar tilgang, annars vegar skýra þau til hvers er ætlast af skólum og starfsfólki og hins vegar mynda þau grunn að mati á skipulagi í skólum sem bjóða upp á einstaklingsmiðað nám. Með þessu er gert skýrt hvað telst til árangurs og hvernig hann er mældur. Breytingar og þróunarstarf tekur sinn tíma og það að viðmiðin náist ekki kallar ekki alltaf á tafarlaus viðbrögð en lykilatriði er að skapa umræðu og taka rökstudda ákvörðun um næstu skref.

#### 7.1.2.4 Samspil meginmarkmiða, áfangamarkmiða og árangursmælinga

Dæmið hér að neðan sýnir hvernig meginmarkmið, áfangamarkmið og mælikvarðar tengjast innbyrðis. Undir hvert meginmarkmið eru sett fram eitt eða fleiri áfangamarkmið. Mælingar á áfangamarkmiðum sem tilheyra sama meginmarkmiði eiga í sameiningu að gefa hugmyndir um hvernig gengur að vinna að meginmarkmiðinu. Viðmiðin sem gefin eru upp í dæminu vísa til áfangamarkmiðanna og segja til um hvað þarf til að þau náist. Stundum eru viðmiðin flokkuð í þrennt og skilgreina þá hvað telst góð niðurstaða (grænt), hvað telst viðunandi (gult) og hvað telst óviðunandi (rautt). Fyrirfram er búið að ákveða með skilgreiningu viðmiðanna að ef niðurstaða mælinga er á því bili sem telst óviðunandi þá þurfi að grípa til aðgerða.

Meginmarkmið	Áfangamarkmið	Árangursmælikvarði	Viðmið
Að kennsla og kennsluhættir stuðli að árangri allra nemenda.	Aukin þátttaka kennara á námskeiðum um fjölbreyttar kennsluáðferðir.	Hlutfall kennara sem svarar í könnun að hann/hún hafi sótt námskeið þar sem megináherslan var lögð á kennsluáðferðir.	Grænt: 90 – 100% Gult: 75 – 90% Rautt: < 75%
	Að 75% nemenda telji að þeim hafi verið mætt með kennsluáðferðum sem hæfa þeim.	Hlutfall nemenda sem svarar í könnun að þeim hafi á skólaárinu verið mætt með kennsluáðferðum sem hæfa þeim.	75%

Mikilvægt er að hafa í huga þegar áfangamarkmið og mælikvarðar eru skilgreind að fylgjast ekki eingöngu með árangri heldur einnig að meta gæði ferlana sem eiga að leiða til árangursins. Tilgangur með því að meta ferlana er að leita leiða til að bæta þá og auka þannig líkur á að árangur náist. Ef eingöngu er skoðaður árangur fást t.a.m. ekki svör við af hverju aðgerð heppnaðist eða misheppnaðist.

<sup>49</sup> Menntasvið Reykjavíkurborgar (2005)

Mælingar á árangri gefa til kynna niðurstöður við lok ákveðins tímabils. Dæmi um þess háttar árangursmælikvarða eru t.d. líðan nemenda, viðhorf foreldra og einkunnir nemenda. Áfangamarkmið um viðhorf nemenda til kennsluáferða í dæminu hér að framan felur í sér takmark um árangur.

Mælingar á starfsemi og ferlum gefa upplýsingar um verkferla og annað í daglegri starfsemi sem hefur áhrif á árangur. Dæmi um þætti í skólafélaginu sem hafa áhrif á árangur eru t.d. fjarvistir nemenda og starfsmanna, kennsluáferðir kennara og námsaðstæður nemenda. Mælingar á þessum þáttum gefa vísbendingu um hvað má betur fara í starfseminni til að árangurinn verði betri. Áfangamarkmið í dæminu hér að framan um aukna þátttöku kennara í námskeiðum felur í sér slíkt ferli sem á að stuðla að betri árangri.

### 7.1.3 Öflun gagna

Í kafla 4.1. var minnst á mikilvægi fjölbreyttrar gagnaöflunar og mikilvægi þess að allt í senn þurfi að *telja, sjá og heyra* til að fá heildstæða mynd af skólakerfinu. Það rennir styrkari stöðum undir ákvarðanir ef notaðar eru margar linsur til að skoða starfsemina út frá ólíkum sjónarhornum. Sé samsvörun í niðurstöðum frá mismunandi mælitækjum gefur það meira sönnunarsvægi heldur en ef aðeins eitt mælitæki væri notað. Í þessu samhengi er einnig mikilvægt að safna gögnum frá ólíkum hagsmunaaðilum til að gefa sem flestum kost á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Það gerir niðurstöður áreiðanlegri og eykur líkurnar á að réttar ályktanir séu dregnar.

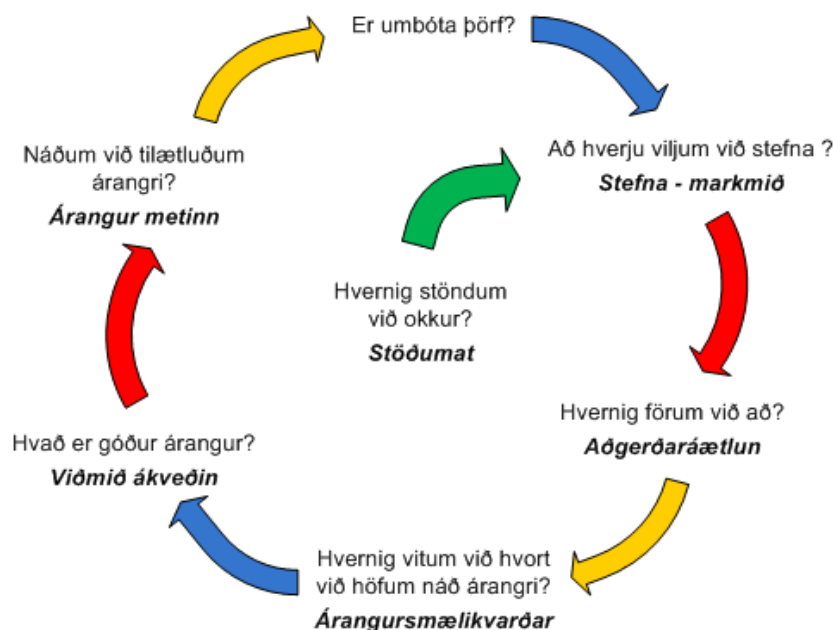
Tölulegar upplýsingar sem fást t.d. með spurningakönnunum gefa breiða mynd þar sem þær endurspeglar oftast viðhorf stórs hóps. Viðtöl, fundir, rýnihópar og vettvangsathuganir eru hins vegar gagnleg leið til að öðlast innsýn og fá aukinn skilning – bæði til að skilja betur hvað er að gerast í skólunum og líka til að heyra ný sjónarmið sem e.t.v. leiða í ljós ófyrirséðar hliðarverkanir aðgerða. Þó að hver og ein aðferð við öflun gagna geti verið mjög góð þá hafa þær allar sínar takmarkanir og veikleika. Ólíkar aðferðir bæta hver aðra upp af því að þær veita mismunandi upplýsingar.

Gagnaöflun og mælingar eru mikilvægir þættir í umbótastarfi skóla og ættu að liggja til grundvallar öllum breytingum og umbótum. Að fylgjast vel með er forsenda þess að stefnan verði það virka stjórnun innan sveitarfélagsins sem henni er ætlað að vera.

## 7.2 Eftirfylgni: Aðgerðir og umbótaverkefni

Stefnumótun er ekki verkefni sem á sér endapunkt. Hún er þvert á móti síendurtekið lærdómsferli sem í raun lýkur aldrei. Mynd 8 sýnir hina stöðugu hringrás markmiða, mælinga og umbóta. Hringrásin hefst á því að sett er fram stefna og áætlun um aðgerðir sem markar þá leið sem á að fara til að brúa bilið á milli núverandi frammistöðu og æskilegrar frammistöðu. Mælingarnar eru samofnar breytingaferlinu að því leyti að stöðugt þarf að skoða hvort aðgerðirnar skili þeim árangri sem stefnt er að. Hringurinn lokast og hefst að nýju þar sem árangursmælingar og eftirfylgni hafa áhrif á mótaða stefnu og áætlun um aðgerðir. Niðurstöður eru hagnýttar, markmið sett um umbætur og þeim stillt upp í aðgerðaáætlun. Lögð er áhersla á að styrkja það sem vel er gert og bæta það sem betur má fara.





Mynd 8. Hringrás markmiða, mælinga og umbóta

Ef mælingar gefa til kynna að markmið og viðmið sveitarfélagsins hafi ekki náðst þarf að átta sig á hver vandinn er og finna leiðir til að taka á honum. Eftirfarandi skref geta nýst við þá vinnu<sup>50</sup>:

1. Skilgreina vandann. Hver er vandinn?
2. Mögulegar orsakir afmarkaðar. Af hverju er vandinn til staðar?
3. Hugsanlegar lausnir greindar. Hvernig er hægt að takast á við vandann?
4. Besta lausnin valin. Hvernig er best/raunhæft að takast á við vandann?
5. Aðgerðaráætlun undirbúin og hrundið af stað. Hvað þarf að gerast og hvenær?
6. Sannreyna hvort að vandinn hafi verið leystur. Tókst að leysa vandann?

Huga þarf að því hvernig brugðist er við mælingum. Það þarf að koma skýrt fram gagnvart starfsfólki að árangursmælingar eru tæki til að fylgjast með hvernig gengur að vinna að markmiðum stefnunnar. Árangursmælingar eru ekki settar fram í þeim tilgangi að fylgjast með fólki til að refsa því. Mælingar sem gefa vísbendingar um veikleika gefa tækifæri til að bæta árangur. Gott er að lýsa vandamálum sem möguleikum til náms og umbóta frekar en að ásaka fólk. Líta þarf á mistök sem tækifæri til þess að læra af og gera betur. Við hefjumst handa vitandi það að við munum gera mistök. Markmiðið er ekki að engin mistök verði, heldur að læra af þeim og verða þannig stöðugt hæfari.

<sup>50</sup> Byggt á Fjármálaráðuneytið (2004) og Olsen (2007)

### 7.3 Endurskoðun stefnu

Framkvæmd stefnu er virkt ferli. Hversu vel sem stefnan er unnin er ýmislegt sem hefur áhrif á hana og því verður hún að fá að þróast og breytast eftir því sem umhverfi og skilyrði breytast og lærdómur á sér stað. Eðlilegt er að fara árlega í gegnum endurskoðun á stefnunni. Slík endurskoðun getur leitt til minniháttar aðlögunar markmiða og framkvæmda, endurmats á mælikvörðum og viðmiðum og endurnýtingu aðfanga. Endurskoðunin byggir fyrst og fremst á niðurstöðum árangursmælinga og þeirrar eftirfylgni sem þörf er á að grípa til sbr. mynd 8.

Við árlegt endurmat á stefnu má styðjast við eftirfarandi spurningar:

1. Hvaða markmiðum ætluðum við að ná?
2. Hvaða árangri náðum við?
3. Af hverju náðum við/náðum ekki framförum eða þeim árangri sem við stefndum að?
4. Hversu vel nýttum við aðföng til að styðja framkvæmdina?
5. Hvað getum við gert í framtíðinni til að halda áfram að bæta okkur?

Á þriggja til sex ára fresti er mikilvægt að gera ráð fyrir ítarlegri endurskoðun á stefnunni þar sem hagsmunaaðilar eru kallaðir til og stefnan sjálf og meginmarkmið hennar eru tekin til skoðunar. Það er ekki endilega í þeim tilgangi að kúvenda stefnunni og byrja upp á nýtt, heldur til að gæta þess að hún sé í takt við þær breytingar sem hafa átt sér stað í samfélaginu og að hún endurspegli breyttar áherslur og væntingar hagsmunaaðila. Til að skapa aðhald er gott að fastsetja og tilgreina hvenær eigi að taka stefnuna til ítarlegri endurskoðunar.

## 8 Gagnlegar heimasíður

Aðferðir við skipulag og framkvæmd íbúðinga/borgarafunda um menntamál:

- Þjóðfundur um menntamál: <http://menntafundur.ning.com/>

Stefnuplagg sem hugsað er sem fyrirmynd á landsvísu, fyrir stefnumótun sveitarfélaga og grunnskóla:

- Sameiginleg framtíðarsýn fyrir grunnskólastarfið 2007-2010:  
[http://www.samband.is/media/skolamal/Framtidarsyn\\_2020.pdf](http://www.samband.is/media/skolamal/Framtidarsyn_2020.pdf)

Tenglar á skólastefnur sveitarfélaga eru aðgengilegir á vef Sambands íslenskra sveitarfélaga á slóðinni:

- Skólastefnur sveitarfélaga:  
<http://www.samband.is/verkefni/skolamal/stefnumotun/skolastefnur-sveitarfelaga/>



**Ef þér finnst mótun stefnu álíka óyfirstíganlegt og að borða fíl -  
af því að viðfangsefnið er svo stórt og erfitt að vita hvar á að byrja.  
Hugleiddu þá að borða filinn bita fyrir bita í stað þess að gleypa hann allan í einu.**

## 9 Heimildaskrá

- Agnes Hólm Gunnarsdóttir og Helgi Þór Ingason (2007). *Afburðaárangur*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Björg Ágústsdóttir (2008). *Aðferðir við stefnumótun sveitarfélaga: setning skólastefnu*. Óútgefin meistaraþrófritgerð, Háskóla Íslands, Reykjavík.
- Childress, S., Elmore, R., Grossman, A. S. og King, C. (2007). *Note on the PELP Coherence Framework*. Cambridge, MA: Public Education Leadership Project at Harvard University.
- Childress, S. og Marietta, G. (2008). *A Problem-Solving Approach to Designing and Implementing a Strategy to Improve Performance*. Cambridge, MA: Public Education Leadership Project at Harvard University.
- Curtis, R. E. og City, E. A. (2009). *Strategy in Action. How School Systems can Support Powerful Learning and Teaching*. Cambridge, MA: Harvard Education Press.
- Fjallabyggð (2009). *Fræðslustefna*. Skoðuð 22. mars 2010. Slóðin er: [http://www.fjallabyggd.is/skrar/.pdf/fb2009\\_fraedslustefna\\_fjallabyggdar.pdf](http://www.fjallabyggd.is/skrar/.pdf/fb2009_fraedslustefna_fjallabyggdar.pdf)
- Fjármálaráðuneytið (1999). *Árangursmælingar opinberra aðila, hugtök og tækni*. Vinnubók. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið (2004). *Árangursstjórnun í ríkisrekstri*. Handbók. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.
- Garðabær (2006). *Skólastefna Garðabæjar 2006-2009*. Skoðað 22. mars 2010. Slóðin er: <http://gardabaer.is/Skolar/skolastefna-20062009>
- Goetsch, D. L., & Davis, S. B. (2006). *Quality Management. Introduction to Total Quality Management for Production, Processing, and Services*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Hrönn Pétursdóttir (2007). *Sameiginleg framtíðarsýn fyrir grunnskólastarfið 2007-2020*. Félag grunnskólakennara, Samband íslenskra sveitarfélaga og Skólastjórafélag Íslands.
- Hvalfjarðarsveit (2008). *Skólastefna 2008-2011*. Skoðað 22. mars 2010. Slóðin er: [http://www.hvalfjardarsveit.is/Files/Skra\\_0034361.pdf](http://www.hvalfjardarsveit.is/Files/Skra_0034361.pdf)
- Ísafjarðarbær (2008). *Grunnskólastefna Ísafjarðarbæjar*. Skoðað 22. mars 2010. Slóðin er: [http://www.isafjordur.is/isafjordur/upload/files/sfs/grunnskolastefna\\_isafj-samth2008.pdf](http://www.isafjordur.is/isafjordur/upload/files/sfs/grunnskolastefna_isafj-samth2008.pdf)
- Knap, M. S., Copland, M. A., Ford, B., Markholt, A., McLaughlin, M. W., Milliken og M., Talbert, J. E. (2003). *Leading for Learning Sourcebook: Concepts and Examples*. Seattle, WA: Center for the Study of Teaching and Policy. <http://depts.washington.edu/ctpmail/PDFs/LforLSourcebook-02-03.pdf>
- Lög um leikskóla nr. 90/2008.

---

Lög um grunnskóla nr. 91/2008.

MacBeath J. og McGlynn, A. (2002). *Self-evaluation: What's in it for schools?* London: Routledge Falmer.

Menntamálaráðuneytið (1999). *Aðalnámskrá leikskóla*. Reykjavík: Menntamálaráðuneytið.

Menntamálaráðuneytið (2006). *Aðalnámskrá grunnskóla: Almennur hluti*. Reykjavík: Menntamálaráðuneytið.

Menntasvið Reykjavíkurborgar (2005). *Matstæki um einstaklingsmiðað nám*. Skoðað 23. apríl 2010. Slóðin er: <http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-1506>

Olsen, Erica (2007). *Strategic Planning for Dummies*. Indianapolis, Indiana: Wiley Publishing, Inc.

Porter, Michael E. (1996). *What is Strategy?* Harvard Business Review: November-December bls. 61-78.

Posavac, Emil J. og Carey, Reymond G. (2003). *Program Evaluation. Methods and Case Studies*. 6th ed. Upper Saddle River, New Jersey.

Reglugerð um mat og eftirlit í grunnskólum og upplýsingaskyldu sveitarstjórna um skólahlald nr. 658/2009.

Reglugerð um mat og eftirlit í leikskólum og upplýsingaskyldu sveitarstjórna um skólahlald nr. 893/2009.

Reykjavíkurborg (2010). *Stefna og starfsáætlun Menntasviðs Reykjavíkurborgar 2010*. Skoðað 26. apríl 2010. Slóðin er: [http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/menntasvid/skjol/Stefna\\_og\\_starfsa\\_tlun\\_Menntasvids\\_2010\\_Lokaskjal.pdf](http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/menntasvid/skjol/Stefna_og_starfsa_tlun_Menntasvids_2010_Lokaskjal.pdf)

Runólfur Smári Steinþórsson (2003 a): Lýsing á stefnu og stefnumótunarvinnu. Í Ingjaldur Hannibalsson (Ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum IV, viðskipta- og hagfræðideild*, bls. 317-329. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

Runólfur Smári Steinþórsson (2003 b): Stefnumiðuð stjórnun: Fimm greiningarlíkon. *Tímarit um viðskipti og efnahagsmál*. Viðskipta- og hagfræðideild Háskóla Íslands.

Seltjarnarnesbær (2006). *Skólastefna Seltjarnarness*. Skoðað 22. mars 2010. Slóðin er: <http://www.seltjarnarnes.is/media/fraedslusvid//skolastefnaL.pdf>

Skóladeild Akureyrarbæjar (2006). *Skólastefna Akureyrarbæjar*. Skoðað 22. mars 2010. Slóðin er: [http://skoladeild.akureyri.is/static/files/baeklingar/skolastefna\\_Ak\\_vef\\_utagafa\\_2006.pdf](http://skoladeild.akureyri.is/static/files/baeklingar/skolastefna_Ak_vef_utagafa_2006.pdf)

Snjólfur Ólafsson (2005). Stefnumiðuð árangursmat sem liður í að framkvæma stefnu. *Tímarit um viðskipti og efnahagsmál, 2005*. Reykjavík: Viðskipta- og Hagfræðideild Háskóla Íslands.

- 
- Stefán Gíslason (2007). *Nokkur orð um stefnumótun*. Birtist í: Námskeið fyrir kjörna fulltrúa í skóla- og fræðslunefndum sveitarfélaga 2007. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga.
- Stjórnvísí (2006). *Framsækin stjórnun – leiðir til árangurs*. Reykjavík: Stjórnvísí.
- Svandís Ingimundardóttir (2006). *Skólastefna. Tilgangur, markmið, framkvæmd og eftirfylgd*. Námskeið fyrir kjörna fulltrúa í skóla- og fræðslunefndum sveitarfélaga 2007. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga.
- Sveitarfélagið Vogar (2010). Skólastefna Sveitarfélagsins Voga. Skoðað 21. maí 2010. Slóðin er: [http://vogar.is/THjonusta/Menntun\\_og\\_fraedsla/Skolastefna/](http://vogar.is/THjonusta/Menntun_og_fraedsla/Skolastefna/)
- Weiss, B., Berger, E. og Hatcher, B. (2008). *A Guidebook to Strategy Evaluation: Evaluating Your City's Approach to Community Safety and Youth Violence Prevention*. Southern California Injury Prevention Research Center (SCIPRC) og UCLA School of Public Health.