



Hvernig er aðalnámskrá leikskóla beitt sem stjórnþæki mennta- og menningarmálaráðuneytis?

Björk Óttarsdóttir

Lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu

Félagsvísindasvið

Febrúar 2017



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Hvernig er aðalnámskrá leikskóla 2011 beitt sem stjórnþæki mennta- og menningarmálaráðuneytis?

Björk Óttarsdóttir

Lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu.

Leiðbeinandi: Dr. Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir

Stjórnmálafræðideild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

febrúar 2017

Ritgerð þessi er lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Björk Óttarsdóttir 2017

2101624539

Reykjavík, Ísland 2017

Útdráttur

Tilgangur þessarar rannsóknar er að rýna aðalnámskrá leikskóla 2011 sem gefnin er út af mennta- og menningarmálaráðuneyti. Megin rannsóknarspurningin er hvernig aðalnámskrá leikskóla 2011 er beitt sem stjórnþæki ráðuneytisins. Hvaða augum líta leikskólustjórar hana og hvernig birtist hún í skólanámskrám einstakra leikskóla? Rannsóknin er eigindleg og byggir á einstaklingsviðtölum við leikskólustjóra og skoðun skólanámskráa. Þarna vakna spurningar um hvers konar stjórnþæki aðalnámskrá leikskóla og hvort hún er það stjórnþæki sem henni er ætlað að vera? Þetta viðfangsefni verður skoðað út frá hugmyndum Lester M. Salamon um stjórnþæki stjórnvalda. Með rannsókninni er ljósi varpað á það sem betur mætti fara til að tryggja að aðalnámskrá leikskóla 2011 verði það stjórnþæki sem henni er ætlað að vera.

Rannsóknin sýnir að stjórnunarmöguleikar mennta- og menningarmálaráðuneytis með stjórnþækinu aðalnámskrá leikskóla 2011 virðast ekki eins miklir og ætla mætti sé haft í huga að hún er ígildi reglugerðar. Leikskólustjórar kalla eftir meiri stuðningi og upplýsingum í upphafi innleiðingarferils. Fjórðungur þeirra skólanámskráa sem skoðaðar voru endurspeglar ekki inntak aðalnámskrár leikskóla 2011. Rannsóknin gefur þannig vísbendingar um að mennta- og menningarmálaráðuneytið hefði með beinum afskiptum í innleiðingarferlinu getað aukið áhrif aðalnámskrár leikskóla á leikskólustarf í landinu og áhrif hennar á jöfnuð í námi leikskólabarna. Ráðuneytið hefði getað nýtt sér tengslanet stjórnvalda til að fá fleiri aðila til samtarfs í innleiðingarferlinu, svo sem sérfræðinga í leikskólafræðum og sveitarfélög.

Abstract

The main purpose of this research was to evaluate the National Curriculum Guide 2011 (NCG) for preschools which was issued by the Ministry of Education, Science and Culture, with the aim to assess how the guide is being used as a Tool of Government by the Ministry. How do preschool headteachers view the NCG, and how is it made visible in the curricula of individual institutions? This is a qualitative study based on the one hand on individual interviews with preschool headteachers and on the other on the critical review of institutional curricula. It raises the question of the nature of the NCG as an implementation tool, and what its purpose is meant to be. The research is based around the theories of Lester M Salamon on the Tools of Government, and aims to illustrate how the guide's implementation could be improved so that it better serves its intended purpose.

The results reveal that the given that the NCG is a National Regulation equivalent it does not serve well as a Ministerial Tool of Government. Preschool head teachers are calling for greater support and guidance in the early stages of its adoption. A quarter of the institutional curricula reviewed did not reflect the emphases of the NCG. Thus the results indicates that the Ministry of Education, Science and Culture could have improved the effect of the NCG through more direct intervention in its implementation, and in that way increased the parity of preschool children nationally. The Ministry could also have made more effective use of its governance networks to get more stakeholders involved in its implementation, such as primary education experts and local governments.

Formáli

Ritgerð þessi er 30 ETCS-eininga lokaverkefni til meistaraþrófs í opinberri stjórnslu (MPA) í stjórnmálafræðideild, Félagsvísindasviðs Háskóla Íslands og er ætlað að varpa ljósi á hvernig aðalnámskrá leikskóla er beitt sem stjórnæki mennta- og menningarmálaráðuneytis. Hvað finnst leikskólastjórum, sem hafa það hlutverk að sjá til þess að unnið sé samkvæmt henni, um aðalnámskrá sem stjórnæki? Hvernig birtist aðalnámskrá leikskóla í skólanámskrám einstakra skóla? Hvers konar stjórnæki er hún? Er hún það verkfæri sem henni er ætlað að vera?

Leiðbeinandi var Dr. Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir stjórnslufræðingur og dósent við Háskóla Íslands. Kann ég henni bestu þakki fyrir leiðsögn við rannsóknarvinnu og ritsmíði. Það er von mín að rannsóknin auki þekkingu á aðalnámskrá sem stjórnæki og þeim möguleikum sem hún gefur mennta- og menningarmálaráðuneyti til að hafa áhrif á menntun ungra barna.

Ingólfur V. Gislason fær sérstakar þakki mínar fyrir þolinmæði, hvatningu og stuðning frá fyrstu skrefum mínum í meistaranámi. Þá fá Guðni Olgeirsson og Hólmfríður Sigmarsdóttir bestu þakki fyrir yfirlestur og gagnlegar ábendingar.

Ritgerðina tileinka ég leikskólakennurum sem með fagmennsku sinni, jákvæðni og þrautseigju búa ungum börnum gott veganesti út í lífið.

Efnisyfirlit

Útdráttur	4
Abstract	5
Formáli	6
Efnisyfirlit.....	7
1 Inngangur - viðfangsefni rannsóknar.....	9
1.1 Sjónarhorn rannsakanda.....	10
1.2 Uppsetning ritgerðar	11
2 Rannsóknaraðferðir, gögn og meðferð gagna	12
2.1 Einstaklingsviðtöl	12
2.1.1 Úrvinnsla viðtala.....	14
2.2 Rýni skólanámskráa.....	14
2.2.1 Val á skólanámskrám.....	15
2.3 Gæði rannsóknar	16
2.3.1 Réttmæti.....	16
2.3.2 Áreiðanleiki.....	16
2.3.3 Áhættumat og siðferðileg álitamál.....	17
3 Fræðileg staðsetning rannsóknar	19
3.1 Stjórnþæki hins opinbera	19
3.2 Stjórnþæki hins opinbera og aðalnámskrá leikskóla.....	24
3.2.1 Aðalnámskrá leikskóla 2011 út frá viðmiðum og víddum Salamon.....	24
3.3 Bein stjórnþæki.....	26
3.3.1 Aðalnámskrá leikskóla sem bein stjórnþæki.....	28
3.4 Félagslegt regluverk.....	32
3.4.1 Aðalnámskrá sem félagslegt regluverk	35
3.5 Aðalnámskrá leikskóla sem stjórnþæki.....	36
3.6 Tengslanet stjórnvalda.....	36
3.6.1 Aðalnámskrá leikskóla og tengslanet stjórnvalda	37
4 Lýsing rannsóknargagna	40
4.1 Viðtöl við leikskólastjóra.....	40
4.1.1 Rammi sem ber að vinna eftir	40
4.1.2 Frelsi til túlkunar	43
4.1.3 Fagþekking.....	44
4.1.4 Jöfnuður	45
4.1.5 Hugmyndafræðileg tengsl aðalnámskrár og menntunar leikskólakennara....	46
4.1.6 Pólítísk áhrif og stuðningur í samfélaginu	47

4.1.7	Stuðningur og innleiðing.....	48
4.1.8	Ný hugtök.....	51
4.1.9	Leiðarljós leikskóla.....	52
4.1.10	Innra mat.....	53
4.2	Skólanámskrár leikskóla.....	54
4.2.1	Leiðarljós leikskóla,.....	54
4.2.2	Grunnpættir menntunar og námssvið leikskólans.....	55
5	Umræður og niðurstöður.....	58
5.1	Samantekt á meginniðurstöðum rannsóknar.....	64
	Heimildir.....	65
	Viðaukar.....	67
	Tölvupóstur til þátttakenda í rannsókn.....	67
	Viðtalsrammi rannsóknar.....	68

1 Inngangur - viðfangsefni rannsóknar

Tilgangur þessarar rannsóknar er að rýna aðalnámskrá leikskóla 2011 sem stjórnþæki út frá hugmyndum Lester M. Salamon um stjórnþæki hins opinbera. Meginmarkmið rannsóknarinnar er að skoða hvernig henni er beitt sem stjórnþæki mennta- og menningarmálaráðuneytis. Leitað er svara nokkrum spurningum sem gefa lýsingu á beitingu aðalnámskrár leikskóla 2011. Hvað finnst leikskólastjórum sem hafa það hlutverk að sjá til þess að unnið sé samkvæmt henni og hvernig birtist hún í skólanámskrám? Hvers konar stjórnþæki er hún? Er hún það stjórnþæki sem henni er ætlað að vera? Með rannsókninni er ljósi varpað á það sem betur mætti fara í innleiðingu aðalnámskrár til að tryggja að hún verði það stjórnþæki sem henni er ætlað að vera, meðal annars til að tryggja jöfnuð í námi leikskólabarna. Rannsóknin er eigindleg og byggir á einstaklingsviðtölum við leikskólastjóra og skoðun skólanámskráa.

Alþingi setti árið 2008 lög um íslenska skólakerfið frá leikskóla til framhaldsskóla og um menntun og ráðningu kennara og skólustjórnenda á þessum skólastigum. Við gerð frumvarpa um þrjú fyrstu skólastigin var leitast við að horfa til þeirra sem samfellu, auka samræmi og skapa svigrúm jafnt innan sem á milli skólastiganna til þess að mæta breytilegum þörfum skólabarna (Þingskjal 321, 2007-2008. inngangur). Í kjölfar þessara laga, eða árið 2011, gaf mennta- og menningarmálaráðuneytið út nýjar aðalnámskrár fyrir skólastigin þrjú. Fyrstu þrjár kaflar aðalnámskrána eru samhljóða. Þar kemur fram að hlutverk aðalnámskrár sé meðal annars að birta stefnu stjórnvalda og vera helsta stjórnþæki yfirvalda til að tryggja samræmi og samhæfingu skólustarfs. Í aðalnámskrá leikskóla 2011 segir að hún sé ein meginforsenda þess að mennta- og menningarmálaráðuneytið geti gegnt lögboðnu hlutverki sínu. Aðalnámskrá leikskóla 2011 er sett samkvæmt 13. grein laga um leikskóla nr. 90/2008 sem kveður á um þá skyldu ráðherra til að gefa út aðalnámskrá. Aðalnámskrá leikskóla 2011 er ígildi reglugerðar og hefur skilgreint hlutverk. Hún á að þjóna sem stjórnþæki til að fylgja eftir ákvæðum laga, vera vettvangur fyrir mæla fræðsluyfirvalda um menntastefnu og safn sameiginlegra markmiða leikskólustarfs. Í inngangi aðalnámskrár leikskóla 2011 segir að henni „er ætlað að samræma menntun, uppeldi og umönnun leikskólabarna að því marki sem þörf er talin á auk þess að vera farvegur til að tryggja jafnrétti allra barna til menntunar og uppeldis í leikskólum landsins“. Auk þess segir um hlutverk leikskólustjóra í 4. kafla aðalnámskrár leikskóla 2011 að þeim beri að sjá til þess að farið sé eftir aðalnámskrá leikskóla, lögum og reglugerðum sem snerta leikskólann.

Skoðað verður annars vegar hvernig aðalnámskrá leikskóla 2011 er beitt sem stjórnþæki út frá sjónarhorni leikskólustjóra og hins vegar hvernig hún birtist í skólanámskrám leikskóla

með það að leiðarljósi að skilgreina hvernig henni er beitt sem stjórnþæki mennta- og menningarmálaráðuneytis. Með viðtölum við leikskólastjóra fæst mynd af því hvernig þeir sjá þetta stjórnþæki og hvernig þeir beita því í vinnu sinni sem faglegir leiðtogar. Viðtölin gefa einnig upplýsingar um hvernig leikskólastjórar upplifa að aðalnámskrá leikskóla 2011 sé beitt gagnvart þeim og hvort hún sé það stjórnþæki sem henni er ætlað að vera til að fylgja eftir ákvæðum laga, vera vettvangur fyrir mæla fræðslufirvalda um menntastefnu og safn sameiginlegra markmiða leikskólastarfs. Með skoðun á skólanámskrám leikskóla fæst mynd af því hvernig aðalnámskrá leikskóla 2011 birtist í skólanámskrám. Sú birtingarmynd gefur vísbendingar um hvernig fyrir mælum um leikskólalald í aðalnámskrá er beitt í skólanámskrám.

Einnig verða skoðaðar hugmyndir Koliba, Meek og Zia um tenglsanet hins opinbera til þess að átta sig á þeim leiðum sem mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur til að hafa áhrif á að unnið sé samkvæmt aðalnámskrá leikskóla 2011 í leikskólum landsins þar sem ráðuneytið hefur ekki beint boðvald yfir starfsemi leikskóla sem er á ábyrgð sveitarfélaga samkvæmt lögum um leikskóla nr. 90/2008.

Rannsókninni er ekki ætlað að meta hvernig aðalnámskrá virkar sem stjórnþæki eða meta hvaða áhrif hún hefur á starfsemi leikskóla. Rannsókninni er ekki ætlað að meta störf leikskólastjóra út frá aðalnámskrá leikskóla eða leggja mat á hvernig skólanámskrár eru útfærðar að öðru leyti en að skoða hvort og þá hvernig þær byggja á aðalnámskrá leikskóla 2011 með því að skoða hvernig leiðarljós leikskóla, grunnþættir menntunar og námssvið leikskóla birtast í þeim. Þessari rannsókn er ekki ætlað að greina hvort munur er á skoðun leikskólastjóra á aðalnámskrá leikskóla 2011 út frá þáttum eins og kynferði, starfsaldri eða lífaldri.

1.1 Sjónarhorn rannsakanda

Rannsakandi útskrifaðist úr leikskólakennaranámi við Háskólann í Lundi í Svíþjóð 1987 og diplomanámi í stjórnun menntastofnana við Háskóla Íslands 2001. Rannsakandi hefur unnið sem leikskólakennari bæði á Íslandi og í Svíþjóð í samtals 14 ár og starfað sem leikskólastjóri á Íslandi í 11 ár. Rannsakandi hefur því mikla reynslu af starfsemi leikskóla. Rannsakandi er í dag starfsmaður mennta- og menningarmálaráðuneytis og sérfræðingur þess í málefnum leik- og grunnskóla. Þegar aðalnámskrá leikskóla 2011 kom út vann rannsakandi sem leikskólastjóri og fylgdist því með gerð hennar og innleiðingu fyrsta árið frá sjónahorni leikskólastjórans. Rannsakandi var á því tímabili einnig varaformaður Félags stjórnenda leikskóla og fylgdist einnig með gerð og innleiðingu aðalnámskrárfrá því

sjónarhorni. Þegar rannsakandi hóf störf hjá mennta- og menningarmálaráðuneyti í ágúst 2012 var innleiðingarferli aðalnámskrár komið af stað. Í starfi sínu hjá mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur rannsakandi þó lítið komið að innleiðingu aðalnámskrár. Hins vegar hefur rannsakandi séð í störfum sínum hjá ráðuneytinu að úttektir á leikskólum benda til þess að innleiðing aðalnámskrár sé ekki að fullu lokið. Áhugi rannsakanda á að skoða aðalnámskrá leikskóla 2011 sem stjórnþæki mennta- og menningarmálaráðuneytis kviknaði í námskeiði um stjórnþæki hins opinbera við Háskóla Íslands vorið 2014.

1.2 Uppsetning ritgerðar

Í kafla 2 er rannsóknaraðferðum lýst og rök færð fyrir þeim aðferðum sem nýttar eru auk þess er fjallað um hvernig reynt er að tryggja gæði rannsóknarinnar.

Í kafla 3 er rætt um hugmyndir Salamon um stjórnþæki hins opinbera. Einnig eru hugmyndir Leman um beina stjórnsýslu út frá hugmyndum Salamon og hugmyndir May á félagslegu regluverki út frá hugmyndum Salamon ræddar til að varpa ljósi á hvers konar stjórnþæki aðalnámskrá leikskóla 2011 er. Að lokum eru hugmyndir Koliba o.fl. um tengslanet hins opinbera ræddar til að varpa ljósi á þær leiðir sem mennta- og menningarmálaráðuneytið getur beitt til að innleiða aðalnámskrá leikskóla 2011.

Í kafla 4 er gögnum rannsóknar lýst. Farið er yfir þau þemu sem birtast í viðtölum við leikskólastjóra og þær niðurstöður sem fengust við að skoða hvernig aðalnámskrá leikskóla 2011 birtist í skólanámskrám leikskóla.

Í kafla 5 eru hugmyndir Salamon og Leman ræddar með hliðsjón af þeim gögnum sem safnað var við rannsóknina og ljósi varpað á hvernig skoðanir leikskólastjóra á aðalnámskrá leikskóla 2011 og rýni á skólanámskrám leikskóla gefa vísbendingar um hvernig aðalnámskrá leikskóla 2011 er beitt og hvort beita mætti henni með öðrum hætti.

Við skráningu gagna í þessari ritgerð er stuðst við APA kerfið.

2 Rannsóknaraðferðir, gögn og meðferð gagna

Þessari rannsókn er ætlað að varpa ljósi á eftirfarandi spurningu: Hvernig er aðalnámskrá leikskóla 2011 beitt sem stjórnæki mennta- og menningarmálaráðuneytis? Til þess að varpa ljósi á þessa spurningu er nauðsynlegt að skoða hug leikskólastjóra sem eiga samkvæmt aðalnámskránni að sjá til þess að unnið sé eftir henni, lögum og reglum. Tekin voru hálfopin einstaklingsviðtöl þar sem nýttur var viðtalsrammi. Einnig voru skólanámskrár 22 leikskóla rýndar með það í huga að sjá hvernig leiðarljós leikskóla, grunnþættir menntunar og námssvið leikskóla birtast í þeim.

2.1 Einstaklingsviðtöl

Tekin voru hálfopin viðtöl við 12 leikskólastjóra þar sem rætt var um hvaða augum þeir líta aðalnámskrá leikskóla 2011. Kostir hálfopinna viðtala með viðtalsramma eru að hægt er að sveigja viðtalið að aðstæðum hverju sinni, spyrja nánar út í ákveðna þætti, taka spurningar í mismunandi röð eða bæta við spurningum utan rammans til að fá betri skilning á viðfangsefninu. Á heildina litið eru þó sömu spurningar bornar upp með svipuðum hætti í öllum viðtölunum. Hálfopin viðtöl gefa einnig kost á að spyrja nánar út í atriði sem upp koma í viðtalinu og bæta við spurningum til að fá dýpri þekkingu á málefninu og henta vel þegar rannsakandi hefur skýra hugmynd um hvað það er sem hann vill fá út úr viðtalinu (Bryman, 2008). Viðtölin voru tekin upp á stafrænt upptökutæki. Þátttakendur voru upplýstir um það þegar þeir voru beðnir um að taka þátt og við upphaf viðtals var tryggt að þeir væru því samþykkir að viðtalið væri tekið upp. Tvö viðtöl voru tekin í gegnum Skype með hljóði og mynd en að öðru leyti var notuð sama aðferð við hljóðupptöku. Áður en lagt var af stað voru tekin tvö tilraunarviðtöl til að reyna viðtalsrammann. Eftir fyrri tilraunaviðtalið var tekin ákvörðun um að spyrja út í þá kafla aðalnámskrár sem viðmælendur hefðu ekki komið inn á í öðrum spurningum. Eftir annað tilraunaviðtalið var tekin ákvörðun um að fara stuttlega yfir kafla aðalnámskrár og fá skoðun viðmælenda á þeim í lok viðtals til að tryggja að viðmælendur hefðu tækifæri til að koma skoðun sinni um alla þætti aðalnámskrár á framfæri. Spurt var hvaða skoðun viðkomandi hefði á einstaka köflum eða flokkum. Spurt var t.d. saman um kaflana tvo þar sem fjallað er um mat á skólastarfi og kaflann um mat á námi og velferð barna. Einnig var spurt saman um kaflann um grunnþætti menntunar og kaflann um námssvið leikskóla þar sem í báðum tilraunaviðtölum hafði komið fram að viðmælendur ræddu þessa kafla saman.

Við úrvinnslu viðtalanna voru tilraunaviðtölin einnig nýtt þar sem í þeim komu fram áhugaverðar vangaveltur sem styðja við það sem fram kom í öðrum viðtölum og veittu víðari

sýn. Viðmælendur voru valdir með þeim hætti að höfundur fór inn á vef Hagstofu Íslands og fann þar lista yfir alla leikskóla landsins með upplýsingum um fjölda barna og rekstrarform. Því næst voru leikskólarnir flokkaðir eftir stærð; yfir 100 börn, 60-100 börn og færri en 60 börn. Þá voru valdir 5 leikskólar í hverjum stærðarflokki og staðsetning þeirra á landsvísu og rekstrarform skoðað. Að því loknu voru viðmælendur valdir með það að leiðarljósi að fá sem víðasta dreyfingu hvað varðar staðsetningu, og stærð auk þess að tryggja að í hópnum væru leikskólastjórar einkarekinna og samrekinna skóla. Sendur var tölvupóstur til 10 leikskólastjóra með beiðni um þátttöku þeirra í rannsókninni. Eftir viku var hringt í þá til að grennslast fyrir um hvort þeir hefðu áhuga á að taka þátt í rannsókninni. Allir viðmælendur tóku vel í þátttöku og var bókaður tími fyrir viðtal. Þegar kom að því að taka viðtölin gátu tveir viðmælendur ekki tekið þátt. Því var tölvupóstur sendur til tveggja leikskólastjóra til viðbótar sem stýra sambærilegum leikskólum. Þeir reyndust báðir jákvæðir og tóku þátt í rannsókninni. Niðurstöður byggja því á viðtölum við 12 leikskólastjóra.

Einstaklingsviðtöl eru skilvirk leið við rannsóknir á forystufólki þar sem það hefur yfirleitt meiri þekkingu en aðrir (Odendahl, 2001, bls. 299-316). Þó að leikskólastjórar teljist kannski ekki til forystufólks í samfélaginu sem heild eru þeir í lykilstöðu og leiðtogar í innleiðingu á aðalnámskrá leikskóla ásamt því að tryggja að unnið sé í leikskólum samkvæmt aðalnámskrá. Það er því nauðsynlegt að fá sjónarhorn þeirra. Valið var að taka einstaklingsviðtöl þar sem þau geta veitt innsýn í þætti sem lítið er vitað um. Þau gefa okkur tækifæri til að komast að reynslu, skoðunum, afstöðu og tilfinningum einstaklinga (Lilleker, 2003, bls. 208).

Til að ná sem bestri mynd af því hvernig aðalnámskrá er beitt voru tekin viðtöl við leikskólastjóra sem stýra skólum af mismunandi gerðum hvað varðar nemendafjölda, og rekstrarform. Einnig var reynt að tryggja að munur væri á hlutfalli leikskólakennara af starfsfólki við uppeldi og menntun með því að velja leikskóla af svæðum með mikinn fjölda leikskólakennara og svæðum þar sem hlutfall leikskólakennara er lágt. Þar sem einungis sjö leikskólastjórar á Íslandi eru karlmenn (Hagstofa Íslands, 2016a) var ekki tekið tillit til kyns við val á viðmælendum. Í úrtakinu eru 10 leikskólar reknir af sveitarfélögum og tveir einkareknir. Stærðir leikskólanna spanna allt frá því að vera ein deild með um 30 börn til sjö deilda með um 140 börn. Einn leikskóli í úrtakinu er í samreknium leik- og grunnskóla. Leikskólarnir eru staðsettir á höfuðborgarsvæðinu, Reykjanesi, Suðurlandi, Norðurlandi og Austurlandi.

Einstaklingsviðtöl hafa einnig galla og varast ber að nýta þau sem einu heimildina nema tekin séu mörg viðtöl við einstaklinga með svipaða reynslu (Lilleker, 2003). Rannsóknin vinnur gegn þessu með því að taka viðtöl við 12 leikskólastjóra sem stýra mismunandi gerðum

leikskóla á mismunandi stöðum á landinu. Rannsakandi vinnur gegn þessu með því að útbúa viðtalsramma með rannsóknarspurninguna og tilgang rannsóknar að leiðarljósi (Yin, 2014). Einnig er unnið gegn þeim göllum með því að nýta aðrar leiðir til gagnaöflunar.

2.1.1 Úrvinnsla viðtala

Úrvinnsla viðtalanna er í samræmi við kenningar Cresswell (2003) sem segir úrvinnslu vera viðvarandi ferli sem meðal annars felur í sér ígrundun um gögnin, að spyrja greinandi spurninga og að skrifa hjá sér punkta á meðan á rannsóknarvinnunni stendur. Rannsakendur verða að sníða úrvinnslu gagna að þeim aðferðum sem þeir nýta við að afla þeirra. Allir þurfa þó að taka ákveðin skref:

1. Flokka og undirbúa gögnin fyrir greiningu. Í þessu felst meðal annars að afrita viðtölin frá orði til orðs.
2. Lesa yfir öll gögnin til að fá heildarmynd. Hver eru megin þemur í því sem viðmælendur ræða? Hver er heildarásýnd gagnanna, áreiðanleiki þeirra og það gagn sem áætlað er að sé af þeim?
3. Kóða eða flokka efnið og mynda skiljanlega flokka.
4. Kóðunarferlið er notað til að búa til lýsingar á þátttakendum og þeim þemum sem greint verður út frá. Valin þemu mynda síðan meginniðurstöður rannsóknarinnar.
5. Ákveðið er hvernig niðurstöður verða kynntar. Velja til dæmis tilvitnanir í viðtölin sem eru sérstaklega lýsandi fyrir ákveðna þætti rannsóknarinnar.
6. Draga saman það sem læra má af gögnunum (Cresswell, 2003 bls. 200-203).

Viðtölin voru öll afrituð, skráð og kóðuð í samræmi við kenningar Cresswell, Eftir fyrstu yfirferð í kóðunarferlinu urðu til 61 þema sem tengdust mis mikið. Þemur voru síðan skoðuð nánar og samræmd eins og kostur var. Síðan voru valin þau þemu sem flestir viðmælendur nefndu með og þeim hætti urðu til 10 yfirþemu.

Þemur voru síðan skoðuð nánar og fundnar tilvitnanir í viðtölum sem lýsa vel því sem viðmælendur ræddu.

2.2 Rýni skólanámskráa

Skólanámskrár 22 leikskóla voru skoðaðar til að kortleggja stöðu aðalnámskrár leikskóla 2011 sem stjórnþæki. Tilgangur skoðunar á skólanámskrám og öðrum gögnum um aðalnámskrá er að sjá hvort í rituðum heimildum sé að finna þekkingargat eða ósamræmi

sem gæti haft áhrif á aðalnámskrá sem stjórnþæki. (Hart, 2005, bls. 155-156). Skoðun gagna er tvíþætt:

1. Skoðun á hvaða hlutverki aðalnámskrá leikskóla 2011 er ætlað í þeim lögum og reglugerðum sem hún byggir á. Gerð hefur verið grein fyrir hlutverki aðalnámskrár í köflunum um viðfangsefni rannsóknar og stjórnþæki stjórnvalda hér að framan.
2. Rýnt var í skólanámskrár 22 leikskóla víða um land til að sjá hvort og hvernig aðalnámskrá leikskóla 2011 endurspeglast í þeim. Skoðað var hvernig grunnþættir menntunar, leiðarljós leikskóla og námssvið leikskóla birtast í skólanámskrám leikskólanna.

Í aðalnámskrá leikskóla 2011 segir að leikskólar skuli móta sína eigin skólanámskrá sem á að vera skrifleg og aðgengileg öllum. Í henni á skólinn að gera grein fyrir hvernig hann hyggst vinna að þeim markmiðum sem aðalnámskrá leikskóla 2011 setur. Lög um leikskóla nr. 90/2008 kveða einnig á um að leikskólar skuli gefa út skólanámskrá og að leikskólastjóri er ábyrgur fyrir gerð hennar. Skólanámskrá á að vera nánari útfærsla á aðalnámskrá leikskóla og fela í sér uppeldis- og námsáætlun leikskóla þar sem markmið eru sett og skilgreindar leiðir að þeim markmiðum.

2.2.1 Val á skólanámskrám.

Listi yfir leikskóla landsins var fenginn af heimasíðu Sambands íslenskra sveitarfélaga. Listanum var síðan skipt í tvennt, leikskóla rekna af sveitarfélögum (217) og leikskóla rekna af öðrum aðilum (34). Listarnir voru síðan bornir saman við lista stærri sveitarfélaga yfir leikskóla og nokkrir leikskólar teknir út af listanum, sérstaklega í Reykjavík, vegna sameiningar leikskóla. Síðan var listum með leikskólum reknum af sveitarfélögum og einkareknum leikskólum raðað upp eftir götuheitum í heimilisföngum leikskóla til að fá slembiúrtak, spilastokkur með spilum frá ás til tíu stokkaður vel og tvistur dregin. Byrjað var á leikskóla nr. tvö á listanum og síðan tíundi hver leikskóli valinn. Þær skólanámskrár sem voru skoðaðar eru því valdar með slembiúrtaki og tilgangurinn að fá mynd af því hvernig aðalnámskrá birtist almennt í skólanámskrám leikskóla. Til að tryggja trúnað við leikskóla eru ekki beinar tilvitnanir í skólanámskrár einstakra leikskóla þar sem hægt er að setja tilvitnanir inn í leitarvél á netinu og finna þann leikskóla sem vitnað er í. Þess í stað er dregið saman það helsta úr skólanámskrám leikskólanna í úrtakinu um leiðarljós leikskóla, grunnþætti menntunar og námssvið leikskóla.

Þegar heimasíður leikskólanna voru kannaðar til að finna skólanámskrá þeirra kom í ljós að fimm leikskólar af þeim 22 sem valdir höfðu verið af handahófi birtu ekki skólanámskrá sína á heimasíðu skólans. Ekki er hægt að draga þá ályktun að þeir leikskólar hafi ekki sett sér

skólanámskrá samkvæmt aðalnámskrá leikskóla 2011 en þeir hafa ekki farið eftir þeim fyrirætlunum sem fram koma í henni: „Á grunni aðalnámskrár á sérhver leikskóli að móta sína eigin skólanámskrá. Námskráin á að vera skrifleg og aðgengileg öllum þeim sem málið varðar“. Til að fá réttan fjölda skólanámskráa var heimasíða næsta skóli fyrir ofan á listanum yfir leikskóla á landinu skoðuð og skólanámskrá hans nýtt ef hún var birt á netinu. Í tveimur tilfellum var ekki heldur búið að birta skólanámskrá hjá þeim skólum og var þá skoðuð heimasíða þess skóla sem var næstur fyrir neðan þann sem fyrst var dreginn í úrtakið. Með þeim hætti voru fengnar 22 birtar skólanámskrár til skoðunar.

2.3 *Gæði rannsókna*

Við gerð rannsóknaráætlunar og framkvæmd rannsókna var leitast við að tryggja að rannsóknin stæðist þær gæðakröfur sem gerðar eru til slíkra rannsókna hvað varðar innra og ytra réttmæti. Einnig var reynt að tryggja trúnað við þátttakendur í rannsókninni bæði í viðtölum og varðandi skólanámskrár þeirra skóla sem skoðaðar voru.

2.3.1 Réttmæti

Innra réttmæti rannsóknarinnar er tryggt eins og kostur er með því að taka viðtöl við leikskólastjóra sem stýra mismunandi gerðum leikskóla og frá ólíkum stöðum á landinu. Það eykur innra réttmæti að geta sýnt fram á að þátttakendur í rannsókninni búi yfir þeim þáttum sem einkenna þann hóp sem verið er að rannsaka. Innra réttmæti rannsóknarinnar er einnig aukið með því að byggja á mismunandi aðferðum við söfnun gagna (Hart, 2005, bls. 336-339). Rannsakandi reynir að tryggja það með því að nýta bæði einstaklingsviðtöl og greiningu skólanámskráa.

Ytra réttmæti er bundið þeim ályktunum sem dregnar eru út frá gögnum rannsóknarinnar. Auka má ytra réttmæti með því að stýra vali á þátttakendum (Hart, 2005, bls. 334-338). Við val á þátttakendum í viðtölum var reynt að tryggja ytra réttmæti. Ekki verður hægt að álykta að niðurstöður rannsóknarinnar sem byggja á viðtölum við leikskólastjóra megi heimfæra á alla leikskólastjóra. Þó má út frá viðtölunum finna vísbendingar um hvernig aðalnámskrá leikskóla 2011 er beitt sem stjórnþæki hér á landi.

2.3.2 Áreiðanleiki

Áreiðanleiki rannsóknar byggir á vali á þátttakendum (Hart, 2005, bls. 346-349). Viðtöl voru tekin við leikskólastjóra sem stýra mismunandi gerðum leikskóla á ólíkum stöðum á landinu til að ná sem mestri breidd í hópi viðmælenda. Með því að safna svipuðum gögnum á nokkrum stöðum með svipaða eiginleika eykst áreiðanleiki rannsóknar. Hægt er að bera

saman gögnin og finna sameiginlega þætti sem hægt er að greina nánar (Hart, 2005, bls 346-349). Þar sem leikskólastjórar starfa eftir sömu starfslýsingu í öllum leikskólum landsins (Kennarasamband Íslands, 2015) má telja að verið sé að safna gögnum frá nokkrum stöðum með sambærilega eiginleika.

Hart bendir á að söfnun gagna með mismunandi aðferðum geti verið óheppileg ef ekki er vandað til verka við val á aðferðum þar sem mismunandi aðferðir búa til mismunandi gögn. Hægt er að líta á viðfangsefnið út frá mismunandi sjónarhornum en gögnin lýsa ekki endilega heildarmyndinni. Hann telur þó að ef vandað er til verka hafi það ekki áhrif á réttmæti og áreiðanleika (Hart, 2005, bls 346-349). Nokkuð góð mynd næst af því hvernig aðalnámskrá leikskóla 2011 er beitt sem stjórnþæki með því að nýta einstaklingsviðtöl til að fá sjónarhorn leikskólastjóra á aðalnámskránni sem stjórnþæki og skoða skólanámskrár leikskóla til að sjá hvernig aðalnámskrá leikskóla 2011 birtist í þeim.

2.3.3 Áhættumat og siðferðileg álitamál

Til að minnka áhættu við skipulag rannsóknarinnar er mikilvægt að hafa skýra sýn og tilgang með rannsókninni, vera opin fyrir mismunandi aðferðum við gagnaöflun og hafa góða yfirsýn yfir fyrri rannsóknir og fræði. Einnig er mikilvægt að við val á þátttakendum sé tryggt að þeir séu einkennandi fyrir þýðið. Rannsakandi þarf að vera óháður og réttlæta þær aðferðir sem nýttar eru (Hart, 2005, bls. 296-307). Hér að neðan verða þessir þættir ræddir út frá þessari rannsókn.

Rannsakandi telur sig hafa skýra sýn á tilgang rannsóknarinnar og hafði skoðað mögulegar aðferðir áður en ákvörðun var tekin um val á þeim. Ákveðið var til dæmis að nýta ekki spurningalistakönnun þar sem ekki gefast möguleikar á að spyrja nánar og kafa dýpra í svör þátttakenda.

Rannsakandi hefur skoðað hvort gerð hafi verið slík rannsókn áður og fundið að á Íslandi og öðrum Norðurlöndum hefur verið skrifað um aðalnámskrár bæði leik og grunnskóla út frá ýmsum sjónarhornum en ekki hvernig þeim er beitt sem stjórnþæki. Ekki var talin ástæða til að skoða hvort gerð hafi verið slík rannsókn utan Norðurlanda þar sem leikskólakerfi annarra landa eru að mörgu leyti frábrugðin því íslenska og norræna. Því væri ekki um samanburðahæfar niðurstöður að ræða.

Við val á þátttakendum í viðtölum var lögð áhersla á að hafa sem mesta breidd í hópnum hvað varðar stærð leikskóla, staðsetningu á landsvísu, hlutfalls fagfólks og rekstrarform. Við val á skólanámskrám til skoðunar var gert slembiúrtak 22 leikskóla af landinu öllu.

Hugsanlega geta leikskólastjórar talið að staða rannsakanda sem starfsmanns mennta- og menningarmálaráðuneytis hafi áhrif á tilgang rannsóknarinnar og úrvinnslu gagna. Af þeirri ástæðu tók rannsakandi það fram í kynningarbréfinu sem sent var til leikskólastjóra með beiðni um þátttöku í rannsókninni. Rannsakandi varð ekki var við að það hefði áhrif á vilja þeirra til þátttöku eða svör þeirra. Mikilvægt er að tryggja trúnað við þátttakendur og upplýsa þá um að gögn rannsóknarinnar verði eingöngu nýtt við gerð rannsóknarinnar og þeim síðan eytt. Rannsakandi lýsti í kynningarbréfi, sem sent var þátttakendum með tölvupósti, að hann myndi vinna verkefnið af fagmennsku og gæta fyllsta trúnaðar þar með talið við meðferð gagna. Einnig var upplýst að tryggt væri að ekki yrði hægt að rekja niðurstöður til einstakra þátttakenda.

Mikilvægt er að það sé skýrt í öllu ferli rannsóknarinnar að verið er að skoða aðalnámskrá leikskóla 2011 sem stjórnþæki mennta- og menningarmálaráðuneytis en ekki störf leikskólastjóra. Einnig er mikilvægt að vera meðvitaður um stöðu rannsakanda sem starfsmanns mennta- og menningarmálaráðuneytis og hafa stöðugt í huga hvaða áhrif það geti haft á val á þátttakendum, úrvinnslu gagna eða niðurstöður rannsóknarinnar og að sporna gegn þeim áhrifum eftir fremsta megni. Það er meðal annars gert með því að hafa val á þátttakendum í einstaklingsviðtölum eins gegnsætt og hægt er og að nýta slembiúrtak við val á þeim skólanámskrám sem skoðaðar voru.

3 Fræðileg staðsetning rannsóknar

Í þessum kafla verður fræðilegur grunnur rannsóknarinnar skilgreindur og aðalnámskrá leikskóla 2011 mátuð inn í þau fræði. Fjallað verður um hugmyndir Lester M. Salamon um stjórnþæki hins opinbera og hvaða aðferðum er beitt til að skilgreina stjórnþæki hins opinbera. Salamon setur fram hugmyndir sínar um stjórnþæki hins opinbera í bók sinni *The Tools of Government- A Guide to the New Governance*. Hann ritstýrir einnig köflum annarra höfundar í bókinni þar sem þeir skoða stjórnþæki hins opinbera út frá hugmyndum hans. Einnig verður fjallað um hugmyndir Koliba, Meek og Zia um tengslanet stjórnvalda (e. Governance networks) til að skilgreina þær leiðir sem stjórnvöld geta nýtt sér við beitingu stjórnþækis. Í 5. kafla verða þessar hugmyndir síðan nýttar til að skoða hvernig stjórnþæki mennta- og menningarmálaráðuneytis, aðalnámskrá leikskóla 2011, er beitt bæði frá sjónarhorni leikskólustjóra sem bera ábyrgð á að unnið sé samkvæmt henni og út frá greiningu á því hvernig aðalnámskrá leikskóla 2011 birtist í skólanámskrám leikskóla.

Í fyrri hluta þessa kafla er hugmyndum Salamons um stjórnþæki hins opinber lýst. Síðan er aðalnámskrá leikskóla 2011 mátuð inn í þær hugmyndir í þeim tilgangi að skoða hvort og þá að hve miklu leyti hún fellur að þessum hugmyndum. Þetta er gert til að halda hugmyndum Salamon aðskildum frá greiningu höfundar. Með þessu næst fram skipulögð og gagnleg umræða um aðalnámskrá leikskóla 2011 og hvers konar stjórnþæki hún er samkvæmt hugmyndum Salamon. Þessi uppbygging á kaflanum á einnig við um umfjöllun um hugmyndir Leman, May og Koliba, síðar í kaflanum, ásamt umræðu höfundar um hvernig aðalnámskrá leikskóla 2011 fellur að hugmyndum þeirra

3.1 Stjórnþæki hins opinbera

Salamon (2002) skilgreinir stjórnþæki stjórnvalda sem aðgerð eða verkferli sem nýtt er til að hafa áhrif á eða leysa verkefni hins opinbera. Til þess að átta sig á hvers eðlis aðalnámskrá leikskóla 2011 er sem stjórnþæki, er hér beitt þeirri aðferð að skoða aðalnámskrá leikskóla í ljósi hugmynda Salamons um stjórnþæki hins opinbera. En samkvæmt þeim hefur hvert stjórnþæki nokkra eiginleika sem leiðir til þess að hægt er að greina það frá öðrum gerðum stjórnþækja. Stjórnþækin koma skipulagi á aðgerðir hins opinbera. Meðal annars skilgreina þau hvaða aðilar eru þátttakendur í opinberum aðgerðum, hlutverk þeirra og hvernig þeir tengjast.

Stjórnþæki hins opinbera eru samkvæmt Salamon margbrottin og hvert þeirra hefur marga mismunandi þættir iög getur því reynt erfitt að skilgreina. Algengustu stjórnþækin eru:

- Bein stjórnýsla
 - Félagslegt regluverk
 - Efnahagslegt regluverk
 - Samningar
 - Styrkir
 - Bein lán
 - Lánaívilnanir
 - Tryggingar
 - Skattaívilnanir
 - Gjöld, sektir
 - Stjórnýsluviðurlög
 - Opinber samvinna
 - Beiðnir
- (Salamon, 2002, bls. 19-21)

Samkvæmt Salamon hafa stjórnækin mismunandi formgerð og eiginleika. Þau leysa vandamál af ólíkum gerðum með mismunandi aðferðum. Það er því hægt að aðgreina stjórnækin frá verkefnum og stefnu stjórnvalda. Stjórnækin eru almennari en verkefni í þeim skilningi að hið opinbera nýtir stjórnækin á mismunandi hátt við útfærslu á verkefnum sínum. Sama stjórnækið má nýta í mörgum mismunandi verkefnum og hvert verkefni getur nýtt nokkur stjórnæki. Stjórnækin eru hins vegar sértækari en stefnur stjórnvalda sem eru samsafn af verkefnum sem öll vinna á sama sviði eða að sama markmiði. Salamon setur fram ákveðinn hugtakaramma sem notaður er til að skilgreina gerð stjórnækja og meta árangur og eiginleika þeirra. Hann notar fimm viðmið eða mælikvarða til skilgreiningar, þ.e. markvirkni, skilvirkni, jöfnuður, stjórnunarmöguleikar og lögmæti og pólistískur fýsileiki. Til að geta nýtt þessi viðmið við að meta hvaða stjórnæki sé heppilegast við ákveðið verkefni leggur Salamon til að viðmiðin eða mælikvarðarnir séu skoðaðir út frá fjórum víddum sem hver um sig hefur þrjú stig (mikil, miðlungs og lítil) eftir því hve mikil áhrifin eru. Víddirnar eru þvingun, bein afskipti, sjálfvirkni og sýnileiki (Salamon, 2002, bls. 21-22).

Þau viðmið sem Salamon leggur til að notuð séu við að meta áhrif og árangur stjórnækja stjórnvalda eru hér skýrð nánar:

Markvirkni (e. effectiveness) segir til um að hvaða marki starfsemin nær tilætluðum markmiðum. Ekki er tekið tillit til kostnaðar heldur hvaða stjórnæki er líklegast til að ná tilætluðum árangri (Salamon, 2002, bls. 23).

Skilvirkni (e. efficiency) segir til um árangur með tilliti til kostnaðar. Hagkvæmasta stjórnækið er ekki alltaf það markvirkasta. Taka þarf tillit til kostnaðar sem fellur til allstaðar í ferlinu, ekki bara hjá hinu opinbera (Salamon, 2002, bls. 23).

Jöfnuður (e. equity) segir til um annars vegar almenna sanngirni þar sem gæðum er dreift jafnt meðal þeirra sem eru gjaldgengir og hins vegar að jöfnuður sé aukinn með því að koma gæðum til þeirra sem mest þurfa á þeim að halda (Salamon, 2002, bls. 23-24).

Stjórnunarmöguleikar (e. manageability) segir til um þá möguleika sem hið opinbera hefur til að stýra verkefnum. Því snúnari sem verkefnin eru og þeim mun fleiri og fjölbreyttari sem þátttakendur eru því erfiðara er að stýra þeim. Stjórnæki getur fræðilega sýnst bæði markvirkt og skilvirkt en samt verið ólíklegt til að skila árangri vegna erfiðleika við að stjórna því. Stjórnunarleg áskorun verður til þar sem þriðji aðili veitir þjónustu á vegum stjórnvalda. Óbein stjórnæki kalla á mun meiri og ítarlegri skipulagningu en bein stjórnæki. Sjá þarf fyrir vandamál sem gætu komið upp og setja inn í bindandi samninga hvernig tekið verði á þeim (Salamon 2002, bls. 24).

Lögmæti og pólitískur fýsileiki (e. legitimacy and political feasibility) segir til um hvort stjórnækið er líklegt til að ná tilætluðum árangri. Hvaða öfl hafa áhrif á innleiðingu verkefnisins og eru þar með líkleg til að styðja við það? Verkefni sem hafa ekki pólitískan stuðning eru ekki líkleg til að ná árangri. Val á stjórnæki getur einnig haft áhrif á skoðanir almennings á lögmæti aðgerða stjórnvalda. Ef almenningur sér tilgang eða hag sinn í nýtingu stjórnækisins er líklegra að hann telji það lögmætt. Áskorun varðandi lögmæti felst fyrst og fremst í því að þegar þriðji aðili veitir þjónustu á vegum hins opinbera verða tengslin milli skatta og þeirrar þjónustu sem borgarar fá ekki sýnileg. Áskorun stjórnvalda varðandi ábyrgð þriðja aðila verður til vegna sjálfstæðis hans til að starfa að miklu leyti óháð ríkisvaldinu. Hér er meðal annars átt við sveitarstjórnarstigið, einkaaðila og félagasamtök. Hver þessara aðila á í samskiptum við ríkisvaldið á sínum forsendum, með eigin væntingar, markmið og ætlanir. Það hefur sýnt sig að stjórnæki sem nýtt eru í samskiptum við þessa aðila eru allt eins ákveðin út frá pólitískum áherslum eins og hæfi stjórnækisins í tilteknu verkefni sem getur leitt til þess að áreiðanleiki minnkar (Salamon 2002 bls. 24-25).

Eins og fram kemur hér að ofan þá hafa stjórnæki ákveðna eiginleika eða einkenni sem geta haft áhrif á árangur og virkni þeirra. Salamon (2002) leggur til að stjórnækkin séu metin út frá fjórum víddum sem hann skilgreinir á eftirfarandi hátt:

Þvingun mælir að hve miklu leyti stjórnækið heftir hegðun einstaklinga eða hópa. Einnig er mælt hvort stjórnækið hefur hvetjandi eða letjandi áhrif á einstaklinga. Lítil þvingun gerir ráð fyrir sjálfviljugri þátttöku í verkefninu. Miðlungs þvingun stýrir þátttöku með styrkjum eða gjöldum þar sem þátttakendur velja að gangast undir skilyrðin fyrir þátttöku. Mikil þvingun takmarkar með formlegum hætti óæskilega starfsemi og hegðun. Ef aðrir áhrifaþættir eru jafnir er stjórnæki sem er mjög þvingandi líklegra til að skila tilætluðum árangri en stjórnæki með litla þvingun. Það getur þó reynst erfitt að stýra þvingandi stjórnæki þar sem það kallar á eftirlit með mörgum ákvörðunum sem teknar eru af ýmsum aðilum. Þvingandi stjórnæki eru líklegri til að verða fyrir pólitískri gagnrýni sem leiðir til þess að stjórnvöld hika við að beita þeim (Salamon, 2002, bls. 25-27).

Stig beinna afskipta eða íhlutunar (e. directness) mælir að hve miklu leyti stjórnvaldið sem fyrirskipar, heimilar, fjármagnar eða á frumkvæði að verkefni á sjálft aðild að framkvæmd þess. Bein íhlutun stjórnækis á við þegar fyriræli eða heimild, fjármögnun og framkvæmd er allt á sömu hendi. Verkefni sem unnin eru að hluta eða öllu leyti af einkaaðilum eða þriðja geiranum draga úr möguleikum hins opinbera til beinnar íhlutunar. Ákveðin samsömun er milli þvingunar stjórnækis og beinnar íhlutunar þar sem erfitt er að beita mjög þvingandi stjórnækni án beinna afskipta stjórnvalda. Óbein stjórnækni hafa ákveðna pólitíska kosti sem felast í að hægt er að innlima ákveðna hagsmuni og hagsmunaaðila í hluta verkefnis þar sem aðgerðir stjórnvalda tengjast sviði þeirra. Óbein stjórnækni hafa einnig aðra kosti. Þau geta ýtt undir samkeppni og veitt aðgang að hæfileikum eða björgum sem nauðsynleg eru til að takast á við ákveðin verkefni. Síðast en ekki síst bjóða þau upp á töluverðan sveigjanleika sem gerir hinu opinbera auðveldara fyrir að gera tilraunir eða breyta stefnu og þar með bregðast betur við nýjum kröfum og aðstæðum. Ókostirnir eru hins vegar að óbein stjórnækni eru ekki eins skilvirk og mun erfiðara er að hafa stjórn á þeim varðandi jöfnuð og jafnræði (Salamon, 2002, bls. 27-32).

Stig sjálfvirkni (e. automaticity) mælir að hve miklu leyti stjórnækni notar þá stjórnunarlegu innviði sem þegar eru til staðar hjá viðkomandi stjórnvaldi til þess að ná tilætluðum árangri í stað þess að hanna ný kerfi eða innviði. Það er ákveðin samsvörun milli stjórnækja með mikla sjálfvirkni og stjórnækja með litla íhlutun en ekki er hægt að áætla að stjórnækni sem hefur mikla sjálfvirkni hafi einnig litla íhlutun eða að öll stjórnækni með litla íhlutun séu sjálfvirk. Átla má að stig sjálfvirkni stjórnækis hafi áhrif á framgang verkefna. Verkefni sem byggja á ferlum sem þegar eru til staðar ná meiri sjálfvirkni en þau sem byggja upp eigin ferla. Það er hins vegar spurning hversu markvissir þeir ferlar sem fyrir eru verða til að ná markmiðum stjórnvalda. Kerfin sem fyrir eru hafa eigin hvata og markmið. Það er því spurning hvort markmið kerfisins hafi áhrif á markmið verkefnisins eða öfugt. Skilvirkni sjálfvirkra stjórnækja byggist á að það takist að finna þá hvata sem geta snúið kerfinu sem fyrir er til að þjóna markmiðum stjórnvalda. Það getur hins vegar orðið vandasamt þar sem oft á tíðum er erfitt að skilgreina og ná markmiðum stjórnvalda með ákveðinni þjónustu. Oft er takmarkaður pólitískur stuðningur við sjálfvirk stjórnækni, þrátt fyrir ætlaða skilvirkni þeirra, vegna þess að þau byggja á kerfum sem hafa aðra hvata og önnur markmið. Einnig hefur komið fram gagnrýni á að erfiðara sé fyrir stjórnvöld að hafa áhrif á stjórnækni með mikla sjálfvirkni (Salamon, 2002, bls. 32-35).

Stig sýnileika (e. visibility) mælir að hve miklu leyti þau bjargráð (kostnaður) sem stjórnvaldið notar til að virkja stjórnæknið eru sýnileg í opinberum skjölum svo sem fjárhagsáætlunum, endurskoðun og endurmati. Hefðir stjórnvalda við birtingu á opinberum

útgjöldum geta haft áhrif á sýnileika stjórnþækja. Sýnileiki stjórnþækis hefur ef til vill mest áhrif á lögmæti og pólitískan fýsileika stjórnþækis því stjórnþækni með lítinn sýnileika eru mun líklegri til að fá pólitískan stuðning. Lítil sýnileiki stjórnþækis leiðir hins vegar til að það virðist óábyrgara og getur minnkað skilvirkni þess. Sýnileiki stjórnþækis getur einnig haft áhrif á jöfnuð og jafnræði þess. Því er líklegra að verkefni sem nýta stjórnþækni með mikinn sýnileika leiði til meiri jöfnuðar (Salamon, 2002, bls. 35-37). Sýnileiki er ein af pólitískum víddum stjórnþækja samkvæmt Peters sem hefur bent á að yfirleitt er lítið svo á að það sé pólitískt fýsilegra að nota lítið sýnileg stjórnþækni sérstaklega ef þau beinast að afmörkuðum hópum eða vilji er til að koma í veg fyrir gagnrýni eða pólitískar deilur vegna þeirra (Peters 2002, bls. 552-563).

Salamon telur einnig gagnlegt að skoða stjórnþækni stjórnvalda út frá því hvort þeim er ætlað að skila gæðum í formi fjármagns eða með öðrum hætti, svo sem vörum eða þjónustu ásamt því hvort hið opinbera veitir þjónustuna beint til almennings eða í gegnum annan þjónustuaðila. Stefnumótandi aðilar eru undir æ meiri pólitískum þrýstingi að nota þau stjórnþækni sem erfiðast er að stjórna og erfiðast að tryggja að leiði til þess árangurs sem stefnt er að. Salamon segir að minni líkur séu á pólitískri andstöðu ef notuð eru stjórnþækni sem erfiðara er að stjórna. Þau geri hins vegar verkefni stjórnvalda flóknari og geta skemmt fyrir opinberum markmiðum. Hann bendir einnig á að þegar þriðji aðili tekur að sér að veita þjónustu á vegum stjórnvalda stendur hið opinbera frammi fyrir áskorunum sem snúa að stjórnun, ábyrgð og lögmæti (Salamon, 2002, bls. 37-41).

Peters bendir á að við val á stjórnþækjum þurfi einnig að hafa í huga hvaða markmið stjórnámalámennt eða embættismenn hins opinbera hafi með innleiðingu stjórnþækis og hvaða hugmyndafræði þurfi að „selja“ til að skapa samstöðu og auðvelda innleiðinguna og hversu móttækilegur markhópurinn er fyrir þeirri hugmyndafræði. Einnig er gagnlegt að hafa í huga ríkjandi pólitískt umhverfi þegar val á stjórnþækni og hönnun þess á sér stað (Peters 2002, bls. 552-563).

3.2 Stjórnþæki hins opinbera og aðalnámskrá leikskóla

Salamon segir stjórnþæki vera aðferð stjórnvalda til að hafa áhrif á eða leysa viðfangsefni. Aðferð stjórnvalda til að hafa stjórn á menntakerfinu og ná markmiðum sínum er lagasetning Alþingis um öll skólastig. Um starfsemi leikskóla gilda lög um leikskóla nr. 90/2008. Í fyrstu málsgrein laganna segir að leikskólinn sé fyrsta skólastigið og að hann annist í samvinnu við foreldra uppeldi og menntun barna undir skólaskyldualdri. Í lögnum koma fram markmið um starfsemi leikskóla og að ráðherra setji leikskólum aðalnámskrá. Ábyrgð á rekstri og stofnun leikskóla er þó samkvæmt lögnum í höndum sveitarfélaga og ber þeim að setja sér almenna stefnu um leikskólahald. Leikskólastjóri ber hins vegar, samkvæmt lögum um leikskóla og aðalnámskrá leikskóla, ábyrgð á því að starfað sé í samræmi við lög, reglugerðir, aðalnámskrá og önnur gildandi fyrirmæli. Leikskólar eru ekki reknir af ríkisvaldinu. Ábyrgð á rekstri þeirra er í höndum þriðja aðila, sveitarstjórna eða einkaaðila og ábyrgð á framkvæmd er í höndum leikskólastjóra. Í aðalnámskrá leikskóla segir á bls. 6 að hún „er helsta stjórnþæki fræðsluyfirvalda til að tryggja samræmi og samhæfingu skólustarfs við útfærslu sameiginlegrar menntastefnu. Námskráin er ein meginforsenda þess að mennta- og menningarmálaráðuneytið geti gegnt lögboðnu hlutverki sínu við að annast yfirstjórn og eftirlit með gæðum og framkvæmd skólustarfs“. Einnig segir í aðalnámskrá að hún birti menntastefnu stjórnvalda og er leiðsögn um tilgang skólustarfs og markmið. Það er því ljóst að litið er á aðalnámskrá leikskóla 2011 sem stjórnþæki við að koma menntastefnu stjórnvalda í framkvæmd. Til að greina hvers konar stjórnþæki aðalnámskrá er, er hún mátuð við hugmyndir Salamon um stjórnþæki hins opinbera.

3.2.1 Aðalnámskrá leikskóla 2011 út frá viðmiðum og víddum Salamon

Þar sem rannsóknarefnið er aðalnámskrá leikskóla 2011 er áhugavert að sjá hvernig viðmið og víddir Salamon birtast í henni og þeim lögum sem hún er byggir á. Fyrst er aðalnámskráin skoðuð út frá þeim víddum Salamon sem rætt er um hér að framan. Markvirkni segir samkvæmt Salamon (2002) til um að hvaða marki starfsemin nái tilætluðum markmiðum. Aðalnámskrá leikskóla 2011 er ætlað að uppfylla meginmarkmið laga um leikskóla, sem eru að fylgjast með og efla alhliða þroska barna, veita skipulega málörvun og stuðla að eðlilegri færni í íslensku, hlúa að börnum andlega, vitsmunalega og líkamlega í samræmi við þarfir hvers og eins, stuðla að víðsýni barna og efla siðferðisvitund þeirra, leggja grundvöll að því að börn verði sjálfstæðir, virkir og ábyrgir þátttakendur í lýðræðisþjóðfélagi og rækta hæfileika barna til tjáningar og sköpunar. Þetta eru mjög víð markmið og ill mælanleg. Skilvirkni segir samkvæmt Salamon (2002) til um árangur miðað við kostnað. Erfitt getur reynst að mæla skilvirkni aðalnámskrár leikskóla 2011 þar sem engin kostnaður vegna

hennar er sýnilegur og því ekki hægt að meta hana út frá kostnaði. Jöfnuður samkvæmt Salamon (2002) á annars vegar að sjá til þess að dreifa gæðum jafnt og hins vegar að sjá til þess að koma gæðum til þeirra sem mest þurfa. Í aðalnámskrá leikskóla 2011 má finna dæmi þess að henni sé ætlað að auka jöfnuð. Meðal annars segir að hún sé helsta stjórnþæki fræðslufirvalda til að tryggja samræmi og samhæfingu skólastarfs og að hún sé farvegur til að tryggja jafnrétti allra barna til menntunar og uppeldis í leikskólum landsins. Stjórnunarmöguleikar samkvæmt Salamon (2002) eiga að segja til um að hve miklu leyti hið opinbera hefur möguleika á að stýra verkefnum. Í aðalnámskrá leikskóla 2011 segir að hún sé ein meginforsenda þess að mennta- og menningarmálaráðuneytið geti gegnt lögboðnu hlutverki sínu við að annast yfirstjórn og eftirlit með gæðum og framkvæmd skólastarfs. Það er því ljóst að henni er ætlað að hjálpa ráðuneytinu að stýra starfsemi leikskóla. Samkvæmt Salamon (2002) er mikilvægt að lögmæti stjórnvalda til að beita ákveðnu stjórnþæki sé réttmætt. Aðalnámskrá leikskóla 2011 er gerð á grundvelli laga um leikskóla nr. 90/2008 og byggist á markmiðum þeirra. Henni er samkvæmt lögnum ætlað að vera leiðarvísir fyrir leikskólastarf sem styður við lögmæti hennar.

Ýmsar upplýsingar má finna í aðalnámskrá og lögum sem aðstoðar við að staðsetja hana út frá viðmiðunum og hvort þar er að finna upplýsingar sem hjálpa til að skilgreina áhrif vídda Salamon. Þvingun mælir samkvæmt Salamon (2002) hvort stjórnþækið hefur áhrif á hegðun einstaklinga. Í aðalnámskrá leikskóla 2011 kemur fram að hún er ígildi reglugerðar og að henni er ætlað að fylgja eftir ákvæðum laga. Hún markar einnig starfsramma stjórnenda, kennara og starfsfólks einstakra skóla við skipulagningu, framkvæmd og mat á skólastarfi sem þeim er skylt að útfæra, m.a. í skólanámskrá. Það er því ekki val um hvort unnið sé samkvæmt aðalnámskrá í leikskólum og má því draga þá ályktun að hún geti verið þvingandi stjórnþæki. Það kemur þó ekki fram í aðalnámskrá með hvað hætti eftirliti með ákvörðunum er háttáð sem getur gefið vísbendingu um að þvingun sé ekki mikil. Bein afskipti mæla samkvæmt Salamon (2002) aðkomu stjórnvalds að framkvæmd verkefnis. Aðalnámskrá leikskóla 2011 er gefin út af mennta- og menningarmálaráðuneyti en ábyrgð á starfsemi leikskóla er hins vegar, samkvæmt lögum um leikskóla, á höndum sveitarstjórna. Draga má af því þá ályktun að aðalnámskrá leikskóla sé óbeint stjórnþæki án beinna íhlutunar ríkisvaldsins. Sveitarstjórnarstigið er hins vegar einnig opinbert stjórnvald og því er spurning hvort stjórnþækið sé í raun beint stjórnþæki með boðum frá æðra stjórnvaldi til lægra setts stjórnvalds. Eða í raun milli tveggja hliðstæðra stjórnvalda. Sjálfvirkni mælir samkvæmt Salamon (2002) hvort stjórnþækið nýtir þá innviði sem til eru í kerfinu eða hvort hanna þurfi nýja. Í lögum um leikskóla nr. 90/2008 segir að í hverjum leikskóla skal gefa út skólanámskrá sem er nánari útfærsla á aðalnámskrá leikskóla sem gefur vísbendingu um að aðalnámskrá leikskóla 2011 verði sjálfkrafa innleidd í leikskóla landsins í gegnum skólanámskrár þeirra fari

þeir að lögum um leikskóla. Sýnileiki mælir samkvæmt Salamon (2002) hvort stjórnþækið er sýnilegt í opinberum skjölum. Fyrst og fremst er þar átt við fjárlög og endurskoðun og endurmat þeirra. Aðalnámskrá leikskóla 2011 má finna á vef mennta- og menningarmálaráðuneytis. Hún er því opinbert plagg og sýnileg í þeim skilningi. Aðalnámskrá leikskóla 2011 er hins vegar ekki sýnileg í fjárlögum eftir að hún kemur út þar sem framkvæmdin er í leikskólum landsins en ekki hjá ríkinu. Framkvæmdin er hins vegar að einhverju leyti sýnileg í fjárhagsáætlunum sveitarstjórna þar sem kostnaðurinn við rekstur leikskóla liggur hjá þeim. Það má því einnig finna ýmsar upplýsingar í aðalnámskrá leikskóla 2011 og lögum um leikskóla um áhrif vídda Salamon sem hjálpa okkur að skilgreina hvers slags stjórnþæki hún er.

Hér að neðan verður fjallað ítarlegar um þau tvö stjórnþæki sem líklegast er að nýta megi við að skilgreinina hvers lags stjórnþæki aðalnámskrá leikskóla er, bein stjórnsýsla og félagslegt regluverk. Þessi tvö stjórnþæki eru skoðuð sérstaklega út frá hugmyndum Salamon.

3.3 Bein stjórnsýsla

Christopher Leman fjallar í kafla sínum í bok Salamon um beina stjórnsýslu sem stjórnþæki. Með beinni stjórnsýslu er átt við að vara eða þjónusta er veitt beint af starfsmönnum hins opinbera. Samkvæmt Leman eru þrjár mismunandi tegundir af beinni stjórnsýslu, þ.e. framleiðsla, löggæsla og milliganga eða að auðvelda framkvæmd. Þessar tegundir bera hver um sig fjögur meginþæki sem eru: Í fyrsta lagi að koma á skipulagi og skilgreina ábyrgð. Það er meðal annars gert með reglum um ákveðin málefni sem eiga við um alla sem að þeim málum koma og með því að skilgreina hvar ákvörðunarvaldið liggur. Í öðru lagi að móta menningu og skilning á markmiðum. Menningin þarf að taka bæði til þeirra verkefna sem á að sinna og hvernig þau eru unnin. Markmiðin eru mikilvæg til að tryggja að starfsmenn taki réttar ákvarðanir en einnig til að draga að réttu starfsmennina og halda þeim innan stofnunarinnar. Í þriðja lagi að ráðningar, félagsmótun og ut anumhald um mannauð sé tryggð með lögum og reglum en einnig með því að sjá til þess að rétta fólk sé ráðið og ýta undir framþróun. Í fjórða lagi að tryggja fjárhagslegan grundvöll og að rétt sé farið með fé. Meðal annars með fjárhagsáætlunum og virku fjárhagsbókhalda (Leman, 2002, bls. 50-53).

Forsendur fyrir beinni stjórnsýslu byggja samkvæmt Leman á fimm meginþáttum: Í fyrsta lagi þegar þörf er á lögmætri valdbeitingu til að tryggja líf, heilsu og frelsi einstaklinga eða til að tryggja eigur. Í öðru lagi til að tryggja útkomu þegar ekki má ríkja óvissa um árangur verkefnisins eða ef tryggja þarf ákveðna útkomu svo sem um heilbrigði og öryggi almennings. Í þriðja lagi þegar gæta þarf að jöfnuði og jafnræði eins og á við um aðgengi að heilsugæslu og menntun. Í fjórða lagi þegar markaðsbrestir eru til staðar oft vegna ónógra

upplýsinga eða ef almennur markaður er ekki líklegur til að geta veitt þá þjónustu sem til þarf í nánustu framtíð. Síðast en ekki síst þegar mikilvægt er að viðhalda ákveðinni þekkingu eða hæfni stjórnvalda meðal annars til að veita aðilum á einkamarkaði aðhald (Leman, 2002, bls. 61-62).

Skoða þarf nánar hvernig einkenni beinnar stjórnsýslu birtast út frá hugmyndum Salamon bæði viðmið og viddir og hvað átt er við með viðmiðum í beinni stjórnsýslu.

Markvirkni - Bein stjórnsýsla hefur góða möguleika á að ná settu marki því hið opinbera getur sett í það eigin mannauð og aðrar nauðsynlegar þjargir. Einn af kostunum er að allir þátttakendur eru undir sömu stjórn. Því er minni þörf á samningum og samráðs- og samhæfingarmöguleikar eru meiri auk þess sem samskipta- og viðskiptakostnaður verður minni (Leman, 2002, bls. 67-69).

Skilvirkni - Oft er erfitt að meta skilvirkni í rekstri hins opinbera og samanburður við einkageirann hefur ýmist leitt það í ljós að einkageirinn sé hagkvæmari eða öfugt. Öryggi og réttindi borgaranna eru tryggð með málsmeðferðarreglum sem hið opinbera þarf að fylgja. Hið opinbera getur ekki valið sig frá að sinna ákveðnum verkefnum vegna þess að þau muni kosta of mikið eða að það sé ekki fjárhagslega hagkvæmt að fara að stjórnsýslulögum, halda opinbera fundi eða tryggja aðgengi almennings að opinberum gögnum. Útvistun verkefna getur einnig haft í för með sér mikinn eftirlitskostnað sem einnig dregur úr skilvirkni (Leman, 2002, bls. 69-70).

Jöfnuður - Yrleitt er auðveldara að meta jöfnuð en önnur viðmið þar sem hægt er að sjá hvort verkefni hefur leitt til þess að borgarar hafi haft jafnan aðgang eða ekki. Sú viðleitni að eyða efnahagslegum ójöfnuði á milli fólks er ofar í forgangsröð hins opinbera en almenna markaðarins. Spurningin um jöfnuð er og verður alltaf pólitískt álitamál. Stundum er tilgangurinn með beinni aðkomu hins opinbera að útvega tilteknum hópi borgara lágmarksréttindi eða afkomu, sem einkageirinn eða stofnanir geta ekki veitt honum (Leman, 2002, bls. 70-71).

Stjórnunarmöguleikar - Leman (2002) ræðir ekki stjórnunarmöguleika í kafla sínum um beina stjórnsýslu. Hann ræðir hins vegar um sköpun og viðbrögð hins opinbera. Þar kemur fram að mikilvægt er fyrir hið opinbera að geta brugðist við breytingum í samfélaginu og breyttum kröfum. Salamon (2002, bls. 24) skilgreinir stjórnunarmöguleika út frá hvaða möguleika hið opinbera hefur til að stýra verkefnum. Því snúnari sem verkefnin eru og þeim mun fleiri og fjölbreyttari sem þátttakendur eru því erfiðara er að stýra þeim.

Lögmæti - Leman (2002) ræðir um andstöðu við að hið opinbera sé að vasast í málefnum einstaklinga og tilhneigingu hins opinbera til að útvista verkefnum sem að mörgu leyti væru best sett í umsjón hins opinbera vegna mikillar andstöðu við að það sé að sinna þeim. Bein stjórnsýsla byggir á trúðverðugleika, tiltrú og myndugleik hins opinbera. Hún býr þó alltaf við hræðslu almennings um pólitíska misnotkun og að beiting valdsins geti fari úr böndum. Sett hafa verið lög til að koma í veg fyrir slíka misbeitingu og til að tryggja að almenningur geti leitað réttar síns ef hann telur að brotið hafi verið á sér. Slíkt aðhald innan opinbera kerfisins getur dregið úr skilvirkni þess (Leman, 2002, bls. 72-73).

Víddir Salamon geta haft margs konar áhrif á viðmiðin í beinni stjórnsýslu.

Bein afskipti - Eitt af megin einkennum beinnar opinberrar stjórnsýslu er að hún notar reglur til að dreifa björgum og til að koma ákvörðunum á framfæri. Það veitir í raun hinu opinbera meiri sveigjanleika til að koma breytingum í framkvæmd en með óbeinni stjórnsýslu (Leman, 2002, bls. 50-51).

Sjálfvirkni - Bein stjórnsýsla er líklega minnst sjálfvirka stjórnþæki þar sem framkvæmdin er á höndum hins opinbera. Stjórnvöld þurfa að sjá til þess að þeir sem sinna verkefninu hafi til þess bæra þekkingu og hæfni (Leman, 2002, bls. 51).

Þvingun - Bein stjórnsýsla hentar sérlega vel við að sinna mjög þvingandi verkefnum þó að það sé ekki sjálfgefið að öll bein stjórnsýsla feli í sér mikla þvingun (Leman 2002, bls. 51).

Synileiki - Bein stjórnsýsla er mjög sýnileg almenningi þar sem kostnaður við hana kemur fram í opinberum fjárhagsáætlunum og þjónustan sjálf er oft mjög sýnileg í formi beinnar þjónustu við borgarana (Leman 2002, bls. 51-52).

Til að geta greint hvort aðalnámskrá leikskóla er bein stjórnsýsla er mikilvægt að skoða hana út frá þeirri skilgreiningu sem sett er fram hér að framan.

3.3.1 Aðalnámskrá leikskóla sem bein stjórnsýsla

Aðalnámskrá leikskóla 2011 er sett af mennta- og menningarmálaráðherra sem stjórnþæki sem er ætlað að vera rammi um skólastarfið og leiðsögn um tilgang þess og markmið. Hún getur því fallið undir beina opinbera stjórnsýslu að því marki að henni er ætlað að auðvelda framkvæmd menntastefnu stjórnvalda og þar með að ná markmiðum hennar með aðkomu þriðja aðila. Hún birtir heildarsýn mennta- og menningarmálaráðuneytis um menntun og útfærir nánar þá menntastefnu sem felst í lögum um leikskóla nr. 90/2008. Samkvæmt lögnum ber leikskólastjórum að sjá til þess að unnið sé samkvæmt þeim og aðalnámskrá og

sveitarfélög bera ábyrgð á starfsemi leikskóla. Aðalnámskrá leikskóla 2011 birtir menntastefnu stjórnvalda og er ætluð skólastjórnendum, kennurum og ördú starfsfólki leikskóla. Hún veitir einnig mörgum hagsmunaaðilum upplýsingar um tilgang strarfsemi leikskóla. Að því leyti auðveldar hún framkvæmd leikskólalahalds. Það má því segja að aðalnámskrá leikskóla 2011 sé bæði framleiðsla og verkfæri til að auðvelda framkvæmd.

Í aðalnámskrá leikskóla 2011 eru greinileg einkenni um að henni er ætlað að koma á skipulagi og skilgreina ábyrgð og koma á menningu og að móta menningu og skilning á markmiðum. Hlutverk og ábyrgð leikskólastjóra og leikskólakennara er þar skilgreind þar sem meðal annars segir að það sé hlutverk leikskólastjóra að sjá til þess að farið sé eftir aðalnámskrá leikskóla og enn fremur lögum og reglugerðum sem snerta leikskólann. Ábyrgð leikskólastjóra er einnig skilgreind í lögum um leikskóla nr. 90/2008 og þar er einnig skilgreind ábyrgð sveitarfélaga á rekstri og eftirliti með framkvæmd leikskólalahalds. Í inngangi aðalnámskrár leikskóla 2011 er fjallað um markmið. Þar segir að aðalnámskrá byggji á markmiðum laga um leikskóla nr. 90/2008, kveði á um markmið og fyrirkomulag leikskólustarfs og að hún sé safn sameiginlegra markmiða leikskólustarfs. Henni er sem sagt einnig ætlað að vísa ólíkum hagsmunaaðilum í skólasamfélaginu veginn hvað varðar stefnu og hugmyndafræði leikskólustarfs. Hún er leiðbeining fyrir sveitarfélög við mótun stefnu um skólalahald, er leikskólastjórnendum og kennurum sveigjanlegur rammi til að ákveða leiðir að markmiðum í leikskólustarfi. Aðalnámskrá leikskóla 2011 kemur hins vegar ekki inn á fjárhagslegan grundvöll eða ráðningar starfsmanna leikskóla. Ákvæði þar um má hins vegar finna í þeim lögum sem fjalla um leikskólastigið svo sem lög um leikskóla nr. 90/2008 og lög um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla nr. 87/2008. Ef litið er á löggjöf um leikskólastigið (nr. 90/2008 og nr. 87/2008), reglugerðir byggða á henni og aðalnámskrá leikskóla 2011 sem samhangandi heildar umgjörð um leikskólustarf, þar sem aðalnámskrá er sett samkvæmt tilskipun í lögum um leikskóla, uppfyllir sú heild öll megin einkenni beinnar opinberrar stjórnsýslu.

Því má draga þá ályktun að með aðalnámskrá leikskóla 2011 sé verið að tryggja ákveðna þætti í rekstri leikskóla sem aðrar reglugerðir og lög ná ekki að tryggja.

Flestar forsendur fyrir beinni stjórnsýslu eru augljósir í aðalnámskrá leikskóla 2011 þó í mismiklum mæli. Það er nokkuð ljóst að aðalnámskrá leikskóla 2011 er ætlað að stýra leikskólustarfi á landinu. Hér að neðan eru færð rök fyrir því að aðalnámskrá leikskóla 2011 falli undir þær forsendur sem Leman segir opinbera stjórnsýslu byggja á meðal annars með tilvitnunum í texta hennar.

Lögmæt valdbeiting: Aðalnámskrá leikskóla 2011 er ekki ætlað að tryggja líf eða frelsi einstaklinga en að einhverju leyti má segja að henni sé ætlað að tryggja heilsu í þeim skilningi að henni er ætlað að tryggja börnum góðar aðstæður til náms í samræmi við gildandi lög og menntastefnu. Hún hefur einnig ígildi reglugerðar og ber þeim sem reka leikskóla því að fara að henni.

Tryggja útkomu: Í aðalnámskrá leikskóla 2011 segir að hún sé helsta stjórnþæki fræðslufirvalda til að tryggja samræmi og samhæfingu skólastarfs við útfærslu sameiginlegrar menntastefnu og samræma menntun, uppeldi og umönnun leikskólabarna. Þó að ekki sé beint fjallað um heilbrigði og öryggi er verið að reyna að tryggja ákveðna útkomu. Einn af grunnþáttum menntunar sem settir eru fram í aðalnámskrá leikskóla 2011 er heilbrigði og velferð. Þar segir meðal annars að allt skólastarf þurfi að efla heilbrigði og stuðla markvisst að velferð og vellíðan enda verji börn stórum hluta dagsins í skóla.

Jöfnuður og jafnræði: Í aðalnámskrá leikskóla 2011 segir að henni sé ætlað að samræma menntun, uppeldi og umönnun leikskólabarna auk þess að vera farvegur til að tryggja jafnrétti allra barna til menntunar og uppeldis í leikskólum landsins. Henni er einnig ætlað að tryggja jöfnuð í námi barna með því að vísa ólíkum hagsmunaaðilum í skólasamfélaginu veginn hvað varðar stefnu og hugmyndafræði leikskólustarfs. Auk þess að vera leiðbeining fyrir sveitarfélög við mótun stefnu um skólahald og vera leikskólastjórnendum og kennurum sveigjanlegur rammi til að ákveða leiðir að markmiðum í leikskólastarfi.

Viðhald þekkingar: Í kafla aðalnámskrár leikskóla 2011 um hlutverk aðalnámskrár segir „Námskráin er ein meginforsenda þess að mennta- og menningarmálaráðuneytið geti gegnt lögboðnu hlutverki sínu við að annast yfirstjórn og eftirlit með gæðum og framkvæmd skólustarfs“. Henni er því að einhverju leyti ætlað að auðvelda ráðuneytinu að afla sér upplýsinga um starf leikskóla.

Af ofangreindu má draga þá ályktun að aðalnámskrá leikskóla 2011 sé stjórnþæki mennta- og menningarmálaráðuneytis í beinni stjórnsýslu til að hafa áhrif innan opinbera geirans því þó hluti leikskóla landsins séu einkareknir bera sveitarfélög samkvæmt lögum um leikskóla nr. 90/2008 einnig ábyrgð á þeim.

Greina má hvernig viðmið Leman um beina stjórnsýslu samkvæmt hugmyndum Salamon birtast í aðalnámskrá.

Leman segir markvirkni beinnar stjórnsýslu mikla þar sem stjórnvöld nýta eigin mannafla og bjargir. Ábyrgðin á rekstri leikskóla liggur ekki hjá mennta- og menningarmálaráðuneytinu

heldur hjá sveitarfélögum samkvæmt lögum um leikskóla nr. 90/2008 og eru það starfsmenn sveitarfélaga sem veita þjónustuna. Undantekning frá því eru einkareknir leikskólar sem eru u.þ.b. 13% af leikskólum landsins samkvæmt upplýsingum á vef Hagstofu Íslands (2016b). Einkareknir leikskólar eru þó reknir á ábyrgð sveitarfélaga samkvæmt lögum um leikskóla. Þjónusta leikskóla er því að miklu leyti á ábyrgð starfsmanna hins opinbera þó það séu ekki starfsmenn ríkisins. Oft er erfitt að meta skilvirkni í rekstri hins opinbera. Mögulega er hægt að meta skilvirkni í rekstri leikskóla eftir því hvort um opinbera eða einkarekna leikskóla er að ræða. Það er þó ekki tengt skilvirkni stjórnækisins aðalnámskrá leikskóla. Eftir að kostnaður við útgáfu aðalnámskrár hefur verið greiddur er aðalnámskrá ekki lengur sýnileg í fjárlögum og því ekki hægt að meta skilvirkni hennar eða fjárhagslegan ávinning. Yfirleitt er auðvelt að meta jöfnuð þar sem hægt er að meta hvort borgarar hafi jafnan aðgang eða ekki. Í aðalnámskrá leikskóla segir að hún sé helsta stjórnækni fræðsluyfirvalda til að tryggja samræmi og samhæfingu skólastarfs við útfærslu sameiginlegrar menntastefnu og eigi að vera farvegur til að tryggja jafnrétti allra barna til menntunar og uppeldis í leikskólum landsins. Leman (2002) segir mikilvægt að stjórnvöld geti brugðist við breytingum í samfélaginu. Lög um leikskóla voru samþykkt á Alþingi 2008 skömmu fyrir hrun íslensku bankanna. Aðalnámskrá leikskóla 2011 er hins vegar samin eftir hrun íslensku bankanna og er því unnin í breyttu samfélagi. Stjórnunarmöguleikar eru samkvæmt Salamon (2002) möguleiki hins opinbera til að stýra verkefnum. Þar sem aðalnámskrá leikskóla er stjórnækni sem ætlað er að stýra starfi yfir 250 leikskóla má áætla að stjórnunarmöguleikar geti verið frekar litlir. Leikskólar eru hins vegar að forminu til nokkuð líkar stofnanir sem gæti gefið vísbendingu um að stjórnunarmöguleikar séu ef til vill nokkrir. Einsleitni íslensks samfélags og sú staðreynd að flestir leikskólakennarar eru menntaðir við sömu tvo háskóla og eru í sama stéttarfélagi gerir leikskólasamfélagið frekar einsleitt sem enn frekar styður við að stjórnunarmöguleikar geti verið meiri en ætla mætti við fyrstu sýn

Leman (2002) talar um andstöðu við að hið opinbera sé að vasast í málefnum einstaklinga og að bein stjórnsýsla þurfi að byggja á trúverðugleika, tiltrú og myndugleik hins opinbera. Rekstur leikskóla er á höndum sveitarfélaga eða einkaaðila en ekki ríkisins og því ákveðin fjarlægð milli löggjafavaldsins og framkvæmdavaldsins og þjónustunnar og ekki er að sjá neina umræðu í fjölmiðlum um að það sé andstaða við að sveitarfélög sjái um rekstur leikskóla. Í 30. grein laga um leikskóla nr. 90/2008 er að finna ákvæði um málskotsrétt sem að einhverju leyti ætti að auka trúverðugleika og tiltrú.

Það má sjá margar vísbendingar um að viðmið Leman samkvæmt hugmyndum Salamon sé að finna í aðalnámskrá leikskóla 2011 og þeim lögum sem hún byggir á. En spurning er hvort þær víddir sem Leman segir einkenna beina stjórnsýslu sé að finna í aðalnámskrá leikskóla

2011. Leman (2002) segir eitt af meigineinkennum beinnar stjórnsýslu vera að nota reglur til að koma ákvörðunum á framfæri. Aðalnámskrá leikskóla 2011 hefur ígildi reglugerðar og má því að draga þá ályktun að hún falli að þessari skilgreiningu. Leman (2002) segir að til að stjórnþæki sé sjálfvirk þurfi að sjá til þess að þeir sem sinna verkefninu hafi til þess bæra þekkingu og hæfni. Aðalnámskrá leikskóla 2011 er að vissu leyti ætlað það hlutverk þar sem hún markar starfsramma stjórnenda, kennara og starfsfólks einstakra skóla við skipulagningu, framkvæmd og mat á skólastarfi og aðkomu foreldra að leikskólum. Þó eru það lög um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla nr. 87/2008 sem hafa það hlutverk að tryggja til þess bæra þekkingu starfsmanna skólakerfisins. Leman (2002) segir beina stjórnsýslu henta vel til að vinna mjög þvingandi verkefni en ekki sé öll bein stjórnsýsla þvingandi. Aðalnámskrá leikskóla 2011 hefur ígildi reglugerðar og er að vissu leyti þvingandi stjórnþæki þar sem leikskólastjórum ber að sjá til þess að unnið sé samkvæmt henni og lögum og reglugerðum. Það eru hins vegar ekki nein viðurlög við því að vinna ekki samkvæmt henni. Leman (2002) segir beina stjórnsýslu mjög sýnilega þar sem kostnaður kemur fram í fjárlögum og þjónustan sjálf er sýnileg. Starfsemi leikskóla er mjög sýnileg bæði í fjarhagsáætlunum sveitarfélaga og sem bein þjónusta við borgarana. Aðalnámskrá leikskóla 2011 er hins vegar ekki mjög sýnileg þar sem hún kemur ekki fram í fjárlögum eftir að kostnaður við gerð hennar var greiddur og hún er ekki beint sýnileg borgurum sem bein þjónusta við þá þó að hún sé birt á heimasíðu mennta- og menningarmálaráðuneytis.

Eftir að hafa skoðað bæði viðmið og víddir beinnar stjórnsýslu er nokkuð ljóst að margar vísbendingar eru um að aðalnámskrá leikskóla 2011 sé bein stjórnsýsla. Hún stenst öll viðmið sem sett eru um beina stjórnsýslu þótt með misjöfnum hætti sé. Hún byggir á lögum um leikskóla nr. 90/2008 og hefur stuðning í lögum um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla nr. 87/2008. Saman mynda þessi þrjú stjórnþæki heildarramma um leikskólastarf í landinu ásamt þeim reglugerðum sem settar hafa verið á grundvelli laga nr. 87/2008 og 90/2008. En þar sem aðalnámskrá leikskóla hefur ígildi reglugerðar þurfum við einnig að skoða hvort hún geti verið skilgreind sem félagslegt regluverk áður en við getum ákveðið hvort skilgreina megi aðalnámskrá leikskóla sem beina stjórnsýslu.

3.4 Félagslegt regluverk

Í aðalnámskrá leikskóla 2011 segir á bls. 5 að hún sé ígildi reglugerðar og að þar sé kveðið nánar á um hlutverk leikskóla á grundvelli laga um leikskóla og reglugerða um menntun, uppeldi og umönnun í leikskóla. Í ljósi þess er nauðsynlegt að skoða betur hvað fræðimenn

segja um það stjórnæki sem kallað er félagslegt regluverk og skoða hvort aðalnámskrá leikskóla fellur að þeim ramma.

Peter J. May segir í kafla sínum um félagslegt regluverk, í bók Salamon, að því sé ætlað að hafa áhrif á hegðun sem getur ógnað heilsu, öryggi, velferð og vellíðun einstaklinga eða samfélagsins. Samkvæmt May tekur félagslegt regluverk til laga, reglugerða, reglna og staðla sem hið opinbera setur. Félagslega regluverkið hefur áhrif á mjög margt í lífi okkar en einnig á hvernig hið opinbera sinnir verkefnum sínum. Félagslegt regluverk er mikilvægt stjórnæki bæði ríkis og sveitarfélaga (May, 2002, bls. 157-158).

Félagslegt regluverk hefur, samkvæmt May (2002, bls158), fjóra lykilþætti:

1. Reglur sem stýra ákveðinni hegðun eða útkomu.
2. Staðla, sem eru viðmið fyrir samanburð.
3. Viðurlög fyrir brot á lögum og reglum.
4. Stjórnsýslu, sem framfylgir lögum og ákvarðar viðurlög vegna brota á þeim.

Félagslegt regluverk skilgreinir meðal annars hvenær þarf að grípa til aðgerða og viðurlaga. Farið er eftir regluverkinu með aðgerðum á tilteknum tíma eða með því að fylgja ákveðnum stöðlum nema hvort tveggja eigi við. Ef þvinga þarf fram að regluverkinu sé fylgt þarf að liggja að baki hótun um mögulegar afleiðingar sé þeim ekki fylgt ásamt leiðum til eftirfylgni. Það getur verið mikill munur á því sem félagslegu regluverki er ætlað að hafa áhrif á eða banna. May bendir á að þó að yfirleitt sjáist félagslegt regluverk sem lög eða reglugerðir frá hinu opinbera til að stýra einkageiranum eða einstaklingum getur það einnig verið umboð sem hærra sett stjórnvald veitir lægra settu stjórnvaldi. Með umboðinu fylgir krafa um ákveðna verkferla eða um að lægra setta stjórnvaldið framkvæmi ákveðnar aðgerðir. Viðurlög liggja við ef ekki er farið samkvæmt umboðinu (May, 2002, bls. 158-159).

Félagslegt regluverk er samkvæmt May yfirleitt mjög flókið og kallar á skilgreiningu staðla sem ákveða hvort farið sé að regluverkinu. Staðlarnir geta verið af mörgum gerðum. Þeir geta skilgreint hvaða efni eða leiðir þurfi að nota til að fylgja þeim eða verið staðlar sem kveða á um ákveðna útkomu. Staðlarnir eru þá mælikvarði á hversu vel er farið eftir regluverkinu (May, 2002, bls. 164-166).

May telur að ein af lykiláskorunum við hönnun félagslegs regluverks sé að finna viðeigandi jafnvægi milli umbunar og refsingar til að ýta undir að farið sé að þeim. Notkun refsingar gengur út frá því að hvatinn til að fara að reglum liggja í óttanum við refsingu sé brotið gegn þeim. Refsingin getur verið í formi sekta eða annarra viðurlaga. Notkun umbunar gengur út frá að markhópurinn vilji fara að reglunum en annað hvort viti hann ekki hvernig á að fara að

því eða hafi ekki efni á að grípa til viðeigandi ráðstafana. Hvatinn liggur í jákvæðri umbun fyrir að fara að reglunum. Nauðsynlegt er að hanna ferli til innleiðingar og eftirfylgni til að koma auga á þá sem ekki fara að reglunum. Við hönnun á eftirlitskerfinu þarf að huga að ferlum til að finna þá sem brjóta gegn reglunum og forgangsröðun í eftirlitinu. Algengasta eftirlitskerfið er kvörtunarkerfi þar sem treyst er á að neytendur vöru eða þjónustu kvarti ef ekki er farið að settum reglum. Þegar ákveðið er að nýta kerfi sem byggir á eftirlitsferðum eða úttektum þarf að forgangsráða með tilliti til þess fjármagns sem eftirlitinu er ætlað. Einnig þarf að huga að kerfi til að innheimta viðurlög svo sem sektir (May, 2002, bls. 167-171).

Ákvörðun um að nota félagslegt regluverk sem stjórnþæki stjórnvalda er, samkvæmt May, pólitísk í eðli sínu bæði hvað varðar ákvörðun um að setja reglur og ákvörðun um hönnun á þeim. Stjórnmalámennt hafa tilhneigingu til að líta á félagslegt regluverk sem góðan kost þar sem ekki fylgir mikill sýnilegur kostnaður stjórnvalda. Þeir eru þó á varðbergi vegna áhrifa á markhópinnt sem ber kostnaðinn af reglunum. Þeir sem tala gegn reglusetningu ræða oft um þann skaða sem af henni hlýst og þær auknu álögur sem lagðar eru á markhópinnt en einnig frelsi einstaklingins til að taka ákvarðanir um eigin mál. May bendir á að megin gagnrýni á félagslegt regluverk sé að það sé of takmarkandi. Reglurnar eru kannski of stífar eða henta ekki í ákveðnum aðstæðum. Aðrir benda á að erfitt sé að fylgja reglunum eftir og þær verði því ekki skilvirkar. Einnig er bent á að reglur verði til tafa og óþarfa álags sem hindri nýsköpun. Þessi gagnrýni hefur leitt til þess að stjórnvöld reyna að finna aðrar leiðir en boð og bönn til að leysa vandamál (May, 2002, bls. 172-173).

May telur sjaldgæft að félagslegt regluverk sé sjálfvirkt. Það þurfi að innleiða og er yfirleitt gert með því að setja viðurlög við brotum. Önnur leið er að verðlauna þá sem fara að regluverkinu og auðvelda þeim, sem það tekur til, að fylgja þeim. Nýlegar reglur hafa oft blöndu af þessum þáttum. Þessi nálgun gerir ráð fyrir mismunandi sýn á því vandamáli sem regluverkinu er ætlað að leysa. Lykilhugmyndin er að hægt sé að fá fólk til að fara að reglum með öðrum leiðum en þvingun. Stjórnvöld geta sýnt fram á ávinninginn af því að fylgja þeim annað hvort með því að fylgjast náið með hvort reglum sé fylgt eða með því að ýta undir að þeim sé sjálfviljugt fylgt (May, 2002, bls. 160).

May segir að hægt sé að hanna fjóra mismunandi lykilþætti félagslegs regluverks (þvingun, íhlutun, sjálfvirkni og sýnileika) á marga mismunandi vegu. Megin munurinn liggur í hvort því er ætlað að ákveða æskilega og óæskilega hegðun eða að skilgreina ákveðna verkferla. Þó er algengt að félagslegt regluverk hafi báða þessa þætti. Félagslegt regluverk skilgreinir einnig til hvaða aðstæðna það tekur og undantekningar frá beitingu þess. Félagslegt regluverk er þvingandi aðgerð ríkisvalds þar sem því er ætlað að hafa áhrif á hegðun

einstaklinga eða hóps. Þegar aðgerðinni fylgja viðurlög fyrir brot á lögum verður aðgerðin mjög þvingandi. Lög og aðrar reglur hafa áhrif á starfsemi fyrirtækja og er meðal annars ætlað að tryggja lágmarks gæði á vörum og þjónustu. Félagslegt regluverk er í eðli sínu bein íhlutun en þegar löggjafinn felur öðrum að hafa eftirlit með að lögum eða reglum sé fylgt dregur úr beinum afskiptum ríkisins. Félagslegt regluverk er sjaldan sjálfvirkt í þeirri merkingu að það sé bein fylgni milli brota á reglum og afleiðinga. Með regluverkinu fylgir kerfi til eftirfylgni regluverksins sem segir til um refsingu sé því ekki fylgt. Félagslegt regluverk getur verið sjálfvirkt ef einstaklingar telja það sér í hag að fylgja því. Félagslegt regluverk er ósýnilegt stjórnþæki sérstaklega í þeim skilningi að lög og reglur eru ósýnileg í fjárlögum ríkisins. Regluverkið er þó þekkt hjá borgurunum sem lög og reglur sem þeim ber að fylgja (May, 2002, bls. 158-161).

Með þessari lýsingu á stjórnþækjum hins opinbera má greina aðalnámskrá leikskóla út frá hugmyndum og hugtökum um félagslegt regluverk.

3.4.1 Aðalnámskrá sem félagslegt regluverk

Skoða þarf hvort aðalnámskrá leikskóla fellur að lykilmáttunum fjórum sem May (2002) segir félagslegt regluverk hafa. Reglur sem stýra ákveðinni hegðun eða útkomu - öllum leikskólum ber að vinna samkvæmt aðalnámskrá leikskóla 2011 óháð staðsetningu á landinu, rekstraraða, (sveitarfélag eða einkaaðili) og stefnu í starfi leikskólans. Ekki er þar með sagt að hún hafi áhrif á hegðun sem ógnar heilsu, öryggi, velferð og vellíðun einstaklinga eða samfélagsins sem er samkvæmt May það sem félagslegu regluverki er ætlað. Staðlar, sem eru viðmið fyrir samanburð - staðlar aðalnámskrár leikskóla 2011 eru af mörgum gerðum. Dæmi þar um eru leiðarljós leikskóla sem kveða á um hvernig leikskólustarf skuli vera. Ekki er þó skýrt hvernig nýta má þessa staðla til samanburðar á leikskólustarfi þó að vissulega megi nýta þá við innra og ytra mat á leikskólum. Viðurlög fyrir brot á lögum og reglum, hvorki er í lögum um leikskóla nr. 90/2008 né aðalnámskrá leikskóla 2011 að finna viðurlög við því að fylgja ekki aðalnámskránni. Í lögnum og aðalnámskránni eru þó ákvæði um eftirlit í formi ytra mats. Stjórnsýslu, sem framfylgir lögum og ákvarðar viðurlög vegna brota á þeim. Í lögum um leikskóla nr. 90/2008 og aðalnámskrá leikskóla 2011 er fjallað um eftirfylgni eða mat á hvernig skólum tekst til við að vinna samkvæmt aðalnámskránni. Það eru hins vegar engin ákvæði um refsingu. Ekki er ljóst hvort skólastjórnendur, kennarar og starfsfólk leikskóla sjái sér hag í að fylgja aðalnámskrá leikskóla. Skólum ber hins vegar að gera skólanámskrá sem er nánari útfærsla á aðalnámskrá sem hægt er að áætla að leiði til sjálfvirkar innleiðingar á aðalnámskrá í leikskólum sé það gert.

Þó að finna megi vísbendingar um að aðalnámskrá leikskóla 2011 hafi einkenni félagslegs regluverks fellur hún ekki að fjórum lykilþáttum þess og stenst ekki allar þær viðmiðanir sem settar eru um félagslegt regluverk. Dæmi þar um er að ákvæði um umbun og refsingu er ekki að finna að neinu leyti í lögum um leikskóla nr. 90/2008 eða aðalnámskrá leikskóla 2011. Það má því draga þá ályktun að hún sé líklega ekki stjórnþækið félagslegt regluverk.

3.5 Aðalnámskrá leikskóla sem stjórnþæki

Eftir skoðun á aðalnámskrá leikskóla út frá hugmyndum Salamons um stjórnþæki hins opinbera og skilgreiningar Leman á beinni stjórnsýslu og May á félagslegu regluverki má draga þá ályktun að hún falli undir skilgreiningu Leman á beinni stjórnsýslu. Í kafla 5 verður aðalnámskrá leikskóla því skoðuð út frá því að vera stjórnþæki mennta- og menningarmálaráðuneytis í beinni opinberri stjórnsýslu.

En þó að aðalnámskrá leikskóla sé bein stjórnsýsla er framkvæmd á leikskólastarfi og þar með aðalnámskrá í höndum starfsmanna sveitarfélaga og þess vegna er mikilvægt að skilgreina hvernig mennta- og menningarmálaráðuneyti stýrir framkvæmd á hliðstæðu stjórnsýslustigi sem ráðuneytið hefur ekki boðvald yfir. Í því ljósi er rétt að skoða hugmyndir um tengslanet stjórnvalda.

3.6 Tengslanet stjórnvalda

Samkvæmt Koliba, Meek og Zia (2011, bls. 131-152) eru til fimm mismunandi tegundir tengslaneta hins opinbera. Í fyrsta lagi samskipti milli stjórnvalda svo sem milli ríkis og sveitarfélaga eða milli stofnana í sama geira. Í öðru lagi samtök hagsmunahópa sem vilja hafa áhrif á ákvarðanir hins opinbera. Í þriðja lagi undirkerfi regluverks sem hafa það hlutverk að tryggja að regluverkinu sé fylgt. Í fjórða lagi samningar sem styrkja sambönd með það að markmiði að veita þjónustu sem hið opinbera getur ekki veitt beint. Í fimmta lagi samstarf hins opinbera og einkaaðila þar sem báðir aðilar koma með gæði inn í verkefnið. Gæði einkaaðila geta verið í formi fjármagns eða sértækrar þekkingar (Koliba, Meek og Zia 2011, bls. 131-140).

Kettl bendir á að hið opinbera þurfi að finni leiðir til að stýra tengslanetum með aðilum frá mörgum mismunandi geirum (Kettl 2002, bls. 492-493). Hið opinbera getur haft þrenns konar aðkomu að tengslanetum. Í fyrsta lagi í sjálfstýrandi tengslaneti þar sem völd og forræði dreifast þvert á tengslanetið og þar sem allir þátttakendur hafa tengingar sín á milli. Tengslanetið er háð hlutdeild og þátttöku allra aðila. Tengslanet sem eru sjálfstýrandi hafa mest valdajafnvægi. Önnur aðkoma er að vera leiðandi aðili í tengslaneti. Tengslanet með

eina leiðandi skipulagsheild hefur ekki sama flæði valda og forræðis og sjálfstýrandi tengslanet. Flæði upplýsinga til aðila tengslanetsins fer í gegnum leiðandi skipulagsheildina. Því sterkari sem böndin eru milli leiðandi skipulagsheildar og annarra þátttakenda í tengslanetinu því meiri verða völd hennar. Allar lykilákvarðanir eru teknar og allar lykilaðgerðir framkvæmdar af leiðandi skipulagsheild eða fara í gegnum hana. Stjórnvöld geta verið leiðandi skipulagsheild með því að nýta sér samninga eða styrki þar sem stjórnvöld setja fram forsendurnar. Þriðja aðkomuleiðin er að vera stjórnsýslustofnun með það hlutverk að samræma framkvæmdir og ákvarðanir tengslanetsins án þess þó að vera beinn þátttakandi í ákvarðanatöku þess. Tengslanetið getur verið bæði formlegt með sitt eigið skipulag og óformlegt, s.s. stýrihópur eða stjórnarnefnd. Munurinn á hlutverki hins opinbera sem leiðandi aðili í tengslaneti og stjórnsýslustofnun tengslanets er að stjórnsýslustofnunin er í raun ekki hluti af tengslanetinu (Koliba, Meek og Zia, 2011, bls 141-150).

3.6.1 Aðalnámskrá leikskóla og tengslanet stjórnvalda

Aðalnámskrá leikskóla 2011 fellur undir að vera samskipti milli ríkis og sveitarfélaga þar sem í henni eru skilaboð mennta- og menningarmálaráðuneytis til sveitarstjórnastigsins um ákveðna þætti í framkvæmd leikskólahalds. Litið er á ríki og sveitarfélög sem hliðstæð stjórnvöld þar sem sveitarfélög ráða sjálf málefnum sínum samkvæmt sveitarstjórnarlögum nr. 238/2011 og hafa sjálfstjórnarrétt samvæmt 78. grein stjórnarskrár Íslands. Því er ekki um boðvald frá hærra settu stjórnvaldi til lægra setts stjórnvalds að ræða heldur skilaboð og samstarf milli tveggja hliðstæðra stjórnvalda.

Aðalnámskrá leikskóla 2011 fellur einnig undir að vera undirkerfi regluverks þar sem hún hefur ígildi reglugerðar og er sett samkvæmt lögum um leikskóla nr. 90/2008. Sem slík er hún skilaboð frá mennta- og menningarmálaráðuneyti til sveitarfélaga og annarra sem reka leikskóla. Ráðuneytið hefur þó ekki boðvald yfir þeim sem reka leikskóla og verður að treysta á að sveitarfélög sem eru ábyrg fyrir rekstri leikskóla sjái til þess að unnið sé samkvæmt henni. Samskiptin milli ráðuneytisins og sveitarfélaga eru á lárétu plani þar sem bæði stjórnsýslustigin eru sjálfstæð. Ráðuneytið getur átt lóðrétt samskipti við Menntamálastofnun sem er stjórnsýslustofnun og undirstofnun ráðuneytisins og hefur það því boðvaldið. Á sama hátt hafa sveitarfélög boðvald gagnvart leikskólum bæði þeim sem þeir reka og gagnvart einkareknum leikskólum þar sem sveitarfélög gera þjónustusamninga við þá og geta með samningum haft áhrif á framkvæmd leikskólustarfs einkarekinna leikskóla.

Dæmi um sjálfstýrandi tengslanet varðandi málefni leikskóla er samráðsnefnd leik- og grunnskóla þar sem ráðuneytið á í reglubundu samtali við Samband íslenskra sveitarfélaga,

Kennarasamband Íslands, Heimili og skóla, Samtök sjálfstætt starfandi leikskóla og Eflingu stéttarfélag (mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2014).

Dæmi um að mennta- og menningarmálaráðuneytið sé leiðandi í styrineti má finna á vef þess þar sem kemur fram að drög að lagafrumvörpum, reglugerðum og stefnum er jafnan sett á vef ráðuneytisins til umsagnar og gefinn til þess hæfilegur tími. Þannig er leitast við að gefa hagsmunaaðilum, og öðrum sem vilja, kost á að koma með ábendingar og athugasemdir við efni þeirra. Einnig kemur þar fram að ráðuneytið leitast við að senda hagsmunaaðilum til umsagnar hvers konar drög að lagafrumvörpum, reglugerðum og stefnum sem snerta viðkomandi starfsgrein (mennta- og menningarmálaráðuneyti e.d.).

Dæmi um þriðju aðkomuleiðina má meðal annars finna í lögum um Menntamálastofnun nr. 91/2015. Þar kemur fram að Menntamálastofnun sé stjórnáskrifstofnun á sviði menntamála sem á meðal annars að stuðla að auknum gæðum skólustarfs í samræmi við lög og stefnu stjórnvalda. Eitt af verkefnum hennar er að hafa eftirlit með og meta árangur af skólustarfi og bera saman við sett viðmið. Menntamálastofnun framkvæmir meðal annars úttektir í leikskólum fyrir hönd mennta- og menningarmálaráðuneytis. Það má því segja að mennta- og menningarmálaráðuneyti nýti sér allar gerðir tengslaneta í aðkomu sinni að málefnum leikskóla. Það er hins vegar ekki eins skýrt hvort aðalnámskrá leikskóla 2011 sé í raun hluti af vinnu sjálfstýrandi tengslanetanna eða þar sem ráðuneytið er leiðandi eftir að hún kom út 2011. Hún er hins vegar greinilega hluti af aðkomu Menntamálastofnunar að leikskólustarfi í landinu þar sem stofnunin framkvæmir úttektir í leikskólum fyrir hönd ráðuneytisins.

Þá vaknar hins vegar spurningin hvernig stjórnþækinu aðalnámskrá leikskóla 2011 er beitt í raun. Er það til dæmis sveigjanlegt og hvaða áhrif hafa leikskólastjórar?

Í þessum kafla hefur ljósi verið varpað á hugmyndir Salamon, Leman og May um stjórnþæki hins opinbera með aðalnámskrá leikskóla sem viðmið.

Stjórnþæki stjórnvalda eru mismunandi að gerð og hafa mismunandi tilgang. Aðalnámskrá leikskóla ber einkenni félagslegs regluverks. Í inngangi aðalnámskrár kemur fram að hún er ígildi reglugerðar. En aðalnámskrá leikskóla 2011 er ekki félagslegt regluverk. Hún ber hins vegar flest einkenni beinnar stjórnáskrif og flokkast því sem slíkt stjórnþæki. Hún birtir menntastefnu stjórnvalda og er ætlað að hafa áhrif á leikskólustarf í landinu sem rekið er af eða á ábyrgð sveitarfélaga. Hún telst einnig vera helsta stjórnþæki fræðslufirvalda til að tryggja samræmi og samhæfingu skólustarfs við útfærslu sameiginlegrar menntastefnu. Ljóst er að aðalnámskrá leikskóla 2011 er stjórnþæki sem ætlað er að hafa áhrif á verkefni sem

byggir á lögum um leikskóla en ábyrgðin á framkvæmd þess liggur samkvæmt lögum um leikskóla nr. 90/2008 hjá sveitarfélögum en ekki mennta- og menningarmálaráðherra sem fer þó með yfirstjórn málaflokksins. Ráðherra hefur því ekki boðvald yfir þeim sem framkvæma verkið og þarf að nýta aðrar leiðir til að innleiða stefnu stjórnvalda. Hann getur nýtt til þess tengslanet. Mennta- og menningarmálaráðuneytið virðist nýta allar tegundir styrineta í samskiptum sínum við hagsmunaaðila leikskólastigsins.

Til þess að skoða hvernig stjórnþækið aðalnámskrá leikskóla 2011 er beitt í raun þarf að skoða hvernig hún birtist í skólanámskrám leikskóla og hvaða skoðun leikskólastjórar hafa á henni. Í þessari rannsókn voru tekin viðtöl við 12 leikskólastjóra sem, samkvæmt aðalnámskrá leikskóla 2011 og lögum um leikskóla nr. 90/2008, eru ábyrgir fyrir að unnið sé samkvæmt aðalnámskrá leikskóla 2011. Einnig var skoðað hvernig aðalnámskrá birtist í skólanámskrám leikskóla en samkvæmt lögum um leikskóla nr. 90/2008 á að birta í þeim nánari útfærslu á aðalnámskrá leikskóla 2011.

4 Lýsing rannsóknargagna

Við þessa rannsókn voru nýttar tvær aðferðir við gagnaöflun annars, vegar viðtöl við leikskólastjóra og hins vegar rýni á skólanámskrám leikskóla. Með gagnaöflun var reynt að finna svör við því hvernig aðalnámskrá leikskóla er beitt sem stjórnæki mennta- og menningarmálaráðuneytis. Við skoðun gagna hafa komið fram ýmsar vísbendingar um hvernig aðalnámskrá leikskóla 2011 er beitt sem stjórnæki en einnig vísbendingar um þætti sem huga hefði mátt betur að við gerð og innleiðingu aðalnámskrár leikskóla 2011.

4.1 Viðtöl við leikskólastjóra

Tekin voru viðtöl við 12 leikskólastjóra sem stýra mismunandi leikskólum hvað varðar stærð, rekstrarform og staðsetningu á landinu. Rannsakandi heimsótti leikskólastjóra á vinnustað þeirra ef kostur var á en tvö viðtöl voru tekin í gegnum Skype þar sem vegalengd milli staða var of löng til að raunhæft væri að fara í heimsókn. Viðtölin voru síðan rituð orð fyrir orð og greind í þemu. Lýsing gagna miðast við þau þemu sem fram komu við skoðun og greiningu gagnanna. Eftir að hafa rýnt innihaldi viðtalanna vel komu fram gegnum gangandi þemu sem hér verður lýst. Meginþemu sem fram komu voru eftirfarandi; *Rammi sem ber að vinna eftir, frelsi til túlkunar, fagþekking, jöfnuður, hugmyndafræðileg tengsl menntunar og aðalnámskrár, pólitísk áhrif og stuðningur í samfélaginu, stuðningur og innleiðing, ný hugtök, leiðarljós leikskóla og innra mat.*

Einn viðmælandi sagðist ekki hafa lesið aðalnámskrá leikskóla 2011 nýlega og virtist ekki meðvitaður um innihald hennar. Hann nefndi í viðtalinu að hann þyrfti að fara að lesa hana. Ekki virtist mikilvægt í huga hans að þekkja og vinna eftir aðalnámskrá þar sem skólinn ynni eftir öðru riti sem viðmælandi taldi þó að byggði á aðalnámskrá.

Hér á eftir verður fjallað um þau tíu meginþemu sem birtust í viðtölunum.

4.1.1 Rammi sem ber að vinna eftir

Aðalnámskrá leikskóla er samkvæmt viðmælendum rammi sem veitir þeim og öðrum aðhald og þeir telja að þeim beri að vinna eftir henni. Hún leggur línurnar og er þeim leiðarvísir um starfið. Einn þeirra nefndi að hún væri í raun nokkurs konar stjórnarskrá fyrir leikskólastigið en flestir þeirra töluðu um hana sem ramma fyrir starf leikskóla. Margir þeirra orðuðu það svipað og þessi:

Hún er auðvitað ramminn utan um starfið og það eru vissir þættir sem við þurfum að uppfylla.

Leikskólastjórar telja aðalnámskrá leikskóla vera nauðsynlegt vinnuþagg fyrir þeirra starf og að hún tryggji svipaðar áherslur á landinu. Einn leikskólastjórinn orðaði þetta með eftirfarandi hætti:

[Hún er] nauðsynlegt þagg vinnuþagg fyrir okkur... við þurfum að fylgja reglum, lögum og reglum og reglugerðum og mér finnst aðalnámskrá leikskóla bara leiðarvísir fyrir okkur og tryggja almennt svipað eða sömu áherslur á landinu.

Annar orðaði þetta svona

Við verðum að vera með eitthvað, hvort það er aðalnámskrá hvort það er leiðarljós hvað sem við viljum kalla það við verðum að vera með eitthvað, eitthvað þagg sem segir okkur eins og ég sagði áðan sem stjórnarskrána eins og við erum með lög ef að við ætlum ekki að vera bara hver og einn eins og hann vill þá verðum við að vera með eitthvað sem að stýrir okkur þínulítið en er samt með þetta, þennan sveigjanleika inni í starfinu vegna þess bara ef við værum ekki með umferðarlög og ef allir skólar eiga að vinna að einhverri stefnu þá verður náttúrulega stefnan að vera einhverstaðar til.

Einn þeirra nefndi einnig hvernig hann nýtir aðalnámskrá sér til stuðnings í samskiptum sínum við sveitarfélagið til að tryggja aðkomu þess að mati á leikskólastarfinu.

Ég hef til dæmis notað svolítið sko bara endurmatshlutann og krafið sko sveitarfélagið sem ég vann í um þeirra þátt að þeir eigi að koma að mati.

Við spurningunni hvort þeir telji aðalnámskrá vera það þagg sem þeir sem leikskólastjórar telji heppilegast til að stýra starfi leikskóla svöruðu þeir meðal annars:

Jaaá ég myndi nú segja það, hún gefur þennan ramma utan um starfið og hún svona hún svona er þessi leiðarvísir að við viljum leggja áherslu á þó að leikskólarnir hafi sína sérstöðu.

Viðmælendur voru sem sagt nokkuð sammála um að aðalnámskrá væri heppilegur rammi utan um leikskólastarf í landinu og að innan rammans væri frelsi til að koma

með eigin áherslur. Hún nýtist þeim vel við faglega stjórnun og hún styrkir þá í því hlutverki sínu. Tveir þeirra orðuðu það með eftirfarandi hætti:

Ég nýti mér þetta tæki mjög mikið og ég tek það yfirleitt með mér á alla fundi og vitna gjarnan í plaggið þegar ég þarf að tala við einhvern eða þegar ég þarf að tala við já til dæmis deildarstjóra um starfið. Ég nota það mikið á starfsmannafundum og það er notað til grundvallar þess plaggs sem við köllum skólanámskrá.

Hún er leiðarvísir þegar maður er farin af stað eins og svona í stofnun skóla og mér finnst hún opna svona þegar maður byrjar fyrst, opna sýn á ákveðinn tilgang. Maður getur kannski orðað það þannig að, að þú ert að opna plagg og þú sérð alltaf framhaldið, skrefinu lengra. ... Ég get sótt mér styrk í hana í rauninni. Okkur ber að sinna þessum þáttum.

Aðalnámskrá er samkvæmt viðmælendum almennt höfð til hliðsjónar við gerð skólanámskrár leikskóla. Þeir nefndu flestir áhrif aðalnámskrár á vinnu við eigin skólanámskrár og orðaði einn þeirra það með eftirfrandi hætti. „Við náttúrulega gerum skólanámskrána og þá notum við, við notum náttúrulega aðalnámskrána til hliðsjónar“.

Viðmælendur telja að aðalnámskrá hafi verið þeim stuðningur meðal annars við að auka samstarfið milli leik- og grunnskóla. Einnig hefðu ákvæði í lögum um leik- og grunnskóla um samfellu og samstarf skólastiganna haft áhrif þar á. Viðmælendur töldu flestir það jákvætt að með þessari aðalnámskrá væri komin meiri samfella milli skólastiga meðal annars með sameiginlegum hluta í aðalnámskrám leik-, grunn- og framhaldsskóla. Tveir þeirra orða það svo:

Við höfum svolítið þurft í rauninni að draga hann [kaflann um skil milli skólastiga] fram í tengslum við grunnskólann þar kemur námskráin sér vel.

Eins og ég segi við nýtum okkur þetta og okkar kafli [um skil milli skólastiga] byggir á lögum og aðalnámskrá um það samstarf ... og hérna náttúrulega lögin komu þarna með upplýsingar til grunnskóla mér fannst það líka hjálpa okkur mjög mikið hvað fer með barni, maður er mikið öruggari með þennan þátt.

Aðalnámskrá leikskóla er sem sagt í huga viðmælenda ramminn sem þeim ber að vinna eftir, grunnur að skólanámskrám og verkfæri sem þeir geta nýtt sér í sínu starfi til að styðja þá í samskiptum þeirra við næsta skólastig meðal annars. Þeir telja hana vera mikilvægt rit fyrir leikskólustarf.

4.1.2 Frelsi til túlkunar

Leikskólastjórar eru almennt ánægðir með aðalnámskrá leikskóla og tala um að hún veiti frelsi til túlkunar. Þeir telja hana vera ramma utan um starfið en jafnframt telja þeir hana vera opna og gefa svigrúm til túlkunar og fyrir útfærslu á eigin áherslum eða eins og einn orðar það:

En hún er í raun töluvert opin og víð þannig að maður getur fundið sér sínar eigin áherslu og löngun þú veist í því sem maður vill ná fram í starfinu. Það eru engin vandræði þetta er svo víður grunnur.

Sumir töldu aðalnámskrá leikskóla jafnvel vera of opna og gefa of mikið svigrúm til túlkunar og að í raun allt rúmist innan hennar. Einn þeirra orðaði það með eftir farandi hætti:

Þú veist hún er svo víð að maður getur í rauninni gert allt, nánast allt en samt verið að fylgja henni. Allavegana innan skynsamlegra marka finnst manni.

Einnig ræddu viðmælendur um að vegna þess að hægt væri að túlka aðalnámskrá leikskóla á mismunandi hátt væri jafnvel hægt að velja hvað maður tæki hana alvarlega og hvað maður nýtti sér úr henni eða eins og einn þeirra orðaði það:

Það er í raun og veru ekkert neikvætt í þessu en svo er það bara spurningin hversu djúpt viltu kafa og hversu alvarlega viltu taka hverja einustu setningu eða viltu líta á heildina og sjá úr því það sem þú getur nýtt þér.

Flestir viðmælendur telja það þó bæði kost og galla hvað aðalnámskrá leikskóla 2011 er opin og sumir veltu fyrir sér hvort það væri galli hvað hún er opin. Tveir viðmælendur nefndu að vegna skorts á leikskólakennurum væri þörf á ítarlegri upplýsingum og leiðbeiningum í aðalnámskrá meðal annars með leiðum að markmiðum hennar. Einn þeirra orðaði það svo: „En það eru margir sem finnst svona að námskráin frá '99 hún hafi kannski sagt meira um leikskólastarfið“.

Leikskólastjórnir voru á því að aðalnámskrá leikskóla sé opin og litu það að mestu leyti jákvæðum augum. Sumir þeirra leikskólastjóra sem stýra leikskólum með sértæka stefnu eða áherslu á ákveðinn þátt í starfi sínu vildu gjarnan fá inn meira af þeim þætti inn í aðalnámskrá. Þeim fannst almennt að aðalnámskrá gerði þeim þætti starfsins ekki nægilega hátt undir höfði. Þeir vildu fá meira af til dæmis tónlist, læsi og lífsleikni inn í aðalnámskrá

leikskóla. Þetta getur að vissu leyti talist í andstöðu við þá skoðun að það sé jákvætt hvað hún sé opin og veiti frelsi til túlkunar. Einn þeirra orðaði það svo:

Ég saknaði svolítið lífsleikninnar það hefði mátt draga hana meira upp núna. Við fundum hana, það þarf bara að leita. Það var svona fyrst að mér fannst svona meira [öðru] vera gert undir höfði það fer kannski eftir hvaða gleraugu við setjum upp þegar maður les hana.

Leikskólastjórar eru sem sagt ánægðir með það frelsi til túlkunar sem felst í aðalnámskrá þó þeir hafi áhyggjur af að verið geti að það sé of mikið og sumir þeirra hefðu viljað fá skýrari skilaboð um ákveðna þætti sem þeim finnst mikilvægir.

4.1.3 Fagþekking

Leikskólastjórar telja almennt að það sé nauðsynlegt að hafa fagþekkingu eða langa starfsreynslu í leikskóla til að geta tileinkað sér innihald aðalnámskrár. Margir þeirra nefndu að þeir efist um að ófaglærðir starfsmenn þeirra með stuttan starfsaldur þekktu innihald aðalnámskrár leikskóla 2011 þó þeir hefðu kynnt hana í upphafsviðtali og hvatt til að hún sé lesin eða eins og einn þeirra orðaði það.

En ég hérna eins og ég segi sko ég held að, að fólk, starfsfólk sem hefur ekki þekkinguna og fer að lesa hana kannski já hefur ekki sama skilning á já eins og hugtakanotkun og, og annað sko og það má kannski segja ef hún er of opin af því að hún segir kannski ekki beint eitthvað að þá svona bara getur það verið túlkunaratriði hvers og eins hvernig þeir vilja skilja hana.

Einn viðmælandi taldi að margir ófaglærðir hafi ekki áhuga á að tileinka sér innihald aðalnámskrár. Hann taldi þetta sérstaklega eiga við um ófaglærða með stuttan starfsaldur í leikskólum:

Sumir hafa hreinlega bara ekki áhuga á því og finnst þeim bara ekki koma þetta við þeir eru bara að passa upp á að enginn slasi sig og að allir séu með hreinar bleijur og eitthvað svona þú veist og hitt er bara fagmannanna.

Einn viðmælandi ræddi mikilvægi þess að vera með fagfólk sem aðstoðar þá ófaglærðu við að skilja og tileinka sér aðalnámskrá:

Allvegana það þarf einn á deild alveg lágmark sem getur stýrt þessu og hjálpað fólki til þess. Þú ferð ekkert bara allt í einu að, þekkir ekkert, ert ekki með þennan

grunn. Því hún er alveg hún er djúp sko þetta er ekkert svona eitthvað. Hún virkar þannig fyrst, bara einföld, en ég held að fólk sé ekkert einn tveir og þrjár að fara að svona, það þarf alveg stýringu og leiðbeiningu.

Leikskólastjórar telja greinilega flestir að það sé mikilvægt að hafa menntun í leikskólafræðum eða sambærilega menntun til að geta tileinkað sér innihald aðalnámskrár og að mikilvægt sé að þeir sem hafi þekkinguna leiðbeini þeim ófaglærðu. Þessar vangaveltur viðmælenda um mikilvægi fagþekkingar starfsmanna leikskóla endurspeglast í umræðum þeirra um jöfnuð í námi leikskólabarna.

4.1.4 Jöfnuður

Viðmælendur töldu flestir að aðalnámskrá leikskóla 2011 ætti að hafa áhrif á jöfnuð leikskólabarna til náms ef unnið er eftir henni. Þeir telja það þó ekki sjálfgefið og nefndu margir að þeir telji að hlutfall leikskólakennara meðal starfsmanna leikskólans hafi mun meiri áhrif á jöfnuð í námi leikskólabarna. Nokkrir þeirra höfðu töluverðar áhyggjur af aðstöðumun barna hvað þetta varðar en einnig að annar aðstöðumunur gæti haft áhrif á jöfnuð. Þeir telja að aðalnámskrá ein og sér geti ekki leiðrétt fyrir þann ójöfnuð sem af aðstöðumun leiðir. Einn þeirra orðaði það með eftirfarandi hætti:

Hún ætti að gera það auðvitað ætti hún að gera það [leiða til jöfnuðar]. En sko talandi um jöfnuð að þá er ég svo upptekin af til dæmis ójöfnuði leikskólabarna í Reykjavík miðað við aðstöðu, miðað við húsnæði, miðað við fjölda leikskólakennara og miðað við bara álag, fjölmenningu, bara svo margt. Ég tel sko ekki jafnræði í því hvernig komið er fram við reykvísk börn... Nú það er engum blöðum um það að fletta að það er ekki bara á landsvísu heldur það er í Reykjavík það er ekki verið að gera börnum jafn hátt undir höfði í Reykjavík... Það er aðstöðumunur.

Áhyggjur af skorti á leikskólakennurum var einnig áberandi í umræðum leikskólastjóra um jöfnuð og áhrif aðalnámskrár þar á. Tveir viðmælendur orðaði það svo:

Sko hún á að gera það [leiða til jöfnuðar] en svo ef maður aftur hugsar um jöfnuð þá náttúrulega þarf að dreifa meiri fagþekkingu á leikskóla hringinn í kringum landið. Ég náttúrulega er mjög heppin ég í mínu starfi ég er með svo mikið af fagfólki en fyrir eins og leikskóla sem eru með allt öðruvísi starfsmenn og eru bara með unga leiðbeinendur. Ég er ekki viss um að þeir séu að vinna eftir aðalnámskránni þannig að það er sko, þar er jöfnunin.

Veistu ég bara veit það ekki. Ég hef ekki hugsað út í þetta. Ég myndi halda það hafi meiri áhrif á jöfnuð til náms hlutfall fagfólks ef maður er að hugsa um Akureyri hvað það eru margir leikskólakennarar þar og svo úti á landi þar sé kannski eina fagmanneskjan er leikskólastjórinn þannig að ég held að það sé frekar að það hafi áhrif á [jöfnuð]

Þessar vangaveltur viðmælenda um jöfnuð hanga saman við vangaveltur þeirra um samspil menntunar þeirra í leikskólafræðum og innihald aðalnámskrár leikskóla 2011.

4.1.5 Hugmyndafræðileg tengsl aðalnámskrár og menntunar leikskólakennara

Viðmælendur ræddu um að hugmyndafræðin sem birtist í aðalnámskrá sé í samræmi við þau fræði sem nám þeirra í leikskólafræðum byggði á. Fjórir leikskólastjórar töluðu um sterk tengsl milli menntunar leikskólakennara og aðalnámskrár. Þeir töldu sig finna í aðalnámskrá þá grunnhugsun sem nám þeirra hefði byggt á. Þeir tala um að þeir geti samsamað hugmyndafræði sína um leikskólastarf og hugmyndafræði þess leikskóla sem þeir stýra við þá hugmyndafræði sem birtist í aðalnámskrá leikskóla 2011. Þeir telja einnig vera samhljóm milli aðalnámskrár og eigin áherslu í leikskólastarfi eða eins og einn þeirra orðar það:

Ég skynja það alveg að þetta tónar vel við fræðin í náminu... bara svona sem leikskólakennari þá finnst mér þetta það má alveg koma fram mér finnst þetta sko ég skynja það alveg að þetta er byggt á þeim áherslum sem við lærum um, barnvæn uppeldisfræði.

Einn viðmælenda ræddi einnig að það væri erfitt að skilgreina hvort það væri aðalnámskrá sem hefði áhrif á starf leikskólans eða nám hans og annarra leikskólakennara við skólann:

Jú kannski þetta er svolítið erfitt hvort að eggjið eða hænán komi á undan, aðvitað er þetta rammi sem hjálpar manni að greina betur og maður tekur alla þætti inn í. Skólar eru með misjöfn markmið og leggja náttúrulega áherslu á – þetta kannski heldur utan um að maður gleymi ekki einhverju. Sko námið okkar og þetta sem við höfum bara í gegnum tíðina þá finnst mér þetta para svo vel sama þannig að ég á svolítið erfitt að skilgreina hvort það sé aðalnámskráin sem að maður hefur unnið alltaf eftir eða hvort það er námið.

Nám leikskólakennara virðist samkvæmt þessu geta haft áhrif á starf leikskóla til jafns við aðalnámskrá eða jafnvel áhrif á hvernig leikskólastjórar og leikskólakennarar lesa og túlka aðalnámskrá. En það er fleira sem hefur áhrif á hvernig þeir túlka aðalnámskrá leikskóla.

4.1.6 Pólítísk áhrif og stuðningur í samfélaginu

Tveir viðmælendur töldu sig merkja pólítísk áhrif í aðalnámskrá leikskóla 2011 og að í henni megi merkja áherslur þess ráðherra sem var við völd þegar hún var skrifuð. Þeir ræddu það með eftirfarandi hætti:

En maður upplifir að auðvitað eru þetta áherslur pólítíkusa er það ekki, birtast svolítið í, menntamálaráðherra og sem sagt áherslur þaðan koma svolítið inn hlýtur að vera er það ekki?

Þessi námskrá er náttúrulega há pólítísk og hérna er náttúrulega bara þú veist styður mitt jafnaðar hjarta og þess vegna finnst mér hún ágæt af því að hún styður mína lífssýn í raun og þetta að horfa á styrkleika og gera minna úr veikleikum og að hérna við séum jöfn og skólakerfið eigi að vera jafnt en ef ég væri kannski annarstaðar í pólítík þá þætti mér hún kannski ekki eins flott sko.

Aðrir viðmælendur ræddu ekki pólítísk áhrif. En einn þeirra ræddi um aukið lýðræði miðað við eldri aðalnámskrá og að það fylgi sýn hans á leikskólastarf.

Nokkrir viðmælendur höfðu áhyggjur af skorti á stuðningi samfélagsins við áherslur aðalnámskrár. Þar var sérstaklega rætt um áherslu aðalnámskrár á þátttöku foreldra í leikskólastarfi. Þeir telja að sú áhersla sem þeir lesa út úr kaflanum um fjölskylduna og leikskólann eigi ekki stuðning í samfélaginu og að foreldrar lendi í klemmu milli þess að vera góðir foreldrar og að standast kröfur atvinnurekenda um viðveru í vinnu sinni þegar leikskólinn er með sífellt fleiri uppákomur sem kalli á þá úr vinnu. Einn leikskólastjórinn ræddi um þennan vanda með eftirfarandi hætti:

... annarsvegar eru það kröfur þá yfirvalda og skólanefnda sveitarfélaga og annað um að okkur beri að auka þátttöku og stuðla að því að foreldrar komi inn. Og hins vegar er þetta að standa frammi fyrir foreldrunum sem að eru í vandræðum, það er hvað gerir barnið mitt ef að ég kemst ekki í dag af því að vinnuveitandinn minn er foksillur af því að þetta er í þriðja sinn í þessum mánuði sem er verið að kalla mig inn eða eitthvað er í boði. ... Við erum að setja þau í klemmu skólasamfélagið.

Flestir viðmælendur komu inn á sömu eða svipaðar vangaveltur og töldu að þessi nýja áhersla í aðalnámskrá ætti sér ekki hljómgrunn í samfélaginu í heild og að það myndi togstreitu hjá foreldrum. Viðmælendur telja sem sagt að áherslan á aukna þátttöku

foreldra auki á spennu í samskiptum leikskóla og foreldra. Líklega má rekja skilning þeirra á þessari áherslu á aukna þátttöku foreldra í leikskólastarfinu til upphafs síðustu málsgreinar 11. kafla aðalnámskrár leikskóla 2011 þar sem segir „Hvatt er til þátttöku fjölskyldna í leikskólastarfi og að byggt sé á þeirri hugmynd að leikskólinn og fjölskyldan séu samstarfsaðilar“. Ef svo er vakna spurningar um hvernig aðalnámskrá leikskóla var kynnt fyrir leikskólastjórum við innleiðingu hennar.

4.1.7 Stuðningur og innleiðing

Þó að leikskólastjórar hafi að einhverju leyti verið ánægðir með þá kynningu sem þeir fengu á aðalnámskrá leikskóla 2011 við útgáfu hennar telja þeir að skort hafi upplýsingar í innleiðingarferlinu og að upplýsingar hafi borist of seint. Þeir hefðu viljað að henni væri fylgt betur eftir eða eins og einn orðaði það:

Ohh mér fannst þetta ferlega erfitt og mér fannst alltaf vanta meiri upplýsingar og bara fleiri námskeið bara hreinlega um þetta.

En þeir hefðu einnig viljað fá meiri tíma til að ræða um innihaldið við starfsmenn sína og við aðra leikskólastjóra áður en þeir þurftu að fara af stað í að vinna eigin skólanámskrár. Einn þeirra orðaði það með eftirfarandi hætti:

Ég hefði viljað bara viljað fá bara miklu meiri umræðu og bara og kannski líka svo bara fyrir okkur leikskólastjórana fá kannski svona einhverja svona já ég hefði viljað sjá meiri svona, mér fannst það ekki vera fyrr en svolítið seinna sem eitthvað kom og það var þá kannski eins og bara frá sviðinu okkar skóla og frístundarsviði og þá bara í tengslum við þessar starfsáætlanir og svona. ... Já mér fannst einhvern vegin myndast svona eitthvað tómarúm í svolítinn tíma og ég var komin með mína námskrá skólanámskrá farin að kynna hana hér en það var ekkert farið að gerast þarna og þessi [aðalnámskrá leikskóla 2011] var löngu komin mér fannst þetta vera einhvern vegin svona seint farið af stað.

Einnig telja þeir margir að þeir hafi ekki fengið skilning skólayfirvalda í sveitarfélaginu fyrir þörfum leikskólans á fjármagni og tíma til að vinna að innleiðingu aðalnámskrár. Leikskólastjórnarnir tala um að þó bætt hafi verið við einum auka skipulagsdegi til vinnunar hafi í raun ekki bæst við tími til umræðu og innleiðingar vegna þess að námskráin kom út á sama tíma og sveitarfélög voru mörg hver að draga úr yfirvinnutímum í leikskólum vegna hagræðingarkrafna og þar með hafi starfsmannafundir eftir dagvinnutíma fallið niður. Einn þeirra ræddi það með eftirfarandi hætti:

Ég vildi sjá miklu meiri umræðu, stundum þarf að taka alveg heilan skipulagsdag og það er bara alveg lágmark til þess að geta farið aðeins bara þegar maður er að byrja með nýjan hóp. ... [það var] enginn aukatími gefinn ég man samt ekki hvort það var akkúrat bara, það var ekkert út af þessari aðalnámskrá sem var bætt við einum skipulagsdegi það bættist við þeir voru held ég fimm þeir voru fimm og bættist við einn sko en það voru sko þeir voru fjórir sko og það bættist við einn og einn á sitt hvorri önninni. Það var af því að það var verið að skera niður alla starfsmannafundi. ... Það var ekkert verið að bæta neinu við. Við fengum ekki neitt.

Sumir ræddu einnig að aðrir þættir svo sem sameiningar leikskóla hafi í raun tekið tíma frá innleiðingu og umræðu um aðalnámskrá eða eins og einn þeirra orðaði það:

Sko það var náttúrulega akkúrat á þessum tíma þegar aðalnámskráin kemur út að þá voru minnkaðir starfsmannafundir í mörgum leikskólum þannig að það er hérna jú það var veittur starfsdagur einn auka starfsdagur en það er hér í leikskólanum sem ég er að vinna var líka náttúrulega verið að sameina þannig að það var orkan fór í það líka.

Enn aðrir voru ánægðir með aðgerðir ráðuneytisins en töldu að þeir hefðu ekki nægjanlegan tíma til að vinna að innleiðingu eða til að viðhalda henni vegna endurnýjunar í starfsmannahópnum og annarra verkefna sem ber að sinna. Einn þeirra orðaði það svo:

Mér fannst hérna flott hvernig þær tóku þetta svona svæðabundið og voru að reyna að efla sveitarfélögin til þess að taka hérna, fá einhverja svona leiðtoga til þess að halda utan um þessa innleiðingu ég hérna set aðeins spurningamerki varðandi tíma mér finnst þurfa meiri tíma fyrir leikskólana til þess að innleiða þessa námskrá. Það var engan vegin nóg einhver einn eða tveir skipulagsdagar... Ég myndi vilja sjá sko meiri skilgreindan tíma í þessa vinnu innan starfssviðs kennara og hérna það er náttúrulega þessi barátta með skipulagsdagana að atvinnumarkaðurinn er náttúrulega algerlega á móti því... Tímenn vantar og starfsmannahaldið sko það er svo nauamt skammtað í starfsmannahaldi... Þannig að mér finnst vanta þarna einhvern grundvöll menntamálaráðuneytið, alþingi og sveitarfélögin að tala saman um þennan faglega þátt. Mér finnst við kennarar og stjórnendur eiginlega alltaf í vök að verjast að verja þetta.

Einn viðmælandi telur að seinka hefði átt útkomu aðalnámskrár vegna ástandsins í þjóðfélaginu í kjölfar fjármálakreppunnar 2008 og orðaði það svo:

Við vorum ósátt með tímasetninguna miðað við samfélagslegar aðstæður það sem var í gangi í samfélaginu og já einhvern vegin fannst okkur og það var umræðan hjá okkur þetta hefði mátt bíða gefa þessu eitt tvö ár gefa þessu lengri tíma og það vantaði fjármagnið inn það eru vissurlega þá sveitarfélög sem koma þar inn í. En þetta gekk allt saman. Held að aðalatriðið hafi bara verið það að það var krísu ástand í samfélaginu þarna á þessum, á svipuðum tíma og manni fannst svona aðeins hefði ekki mátt horfa núna til allra aðstæðna í samfélaginu og aðeins að hinkra af því að hitt tækið var ekki úrelt. Það var ekkert neikvætt í eldri námskrá ekkert sem við þurftum að fara að forða út úr henni og steinhætta að gera. En allt gekk þetta. Það tók lengri tíma og það var bara tekin sú ákvörðun að þetta verður að fá að hafa þann tíma sem það tekur bæði fjármagn og annað ... að það að sameiginlegur tími er ekki mikill á ársgrunni.

Viðmælendur töldu sem sagt að það hefði þurft meiri stuðning og tíma við innleiðingu aðalnámskrár leikskóla 2011 ásamt því að stuðningur skólayfirvalda hefði mátt vera meiri. Það var misjafnt eftir sveitarfélögum hvort leikskólastjórar nefndu eftirfylgni þeirra með innleiðingunni eða ekki. Svo virðist sem stærri sveitarfélög eða sveitarfélög með samning við skólaskrifstofu hafi eftirlit með innleiðingu aðalnámskrár en leikskólastjórar minni sveitarfélaga nefndu ekki eftirlit með innleiðingu. Einn viðmælenda orðaði það með eftirfarandi hætti:

Það var strax sett af stað það voru gerðar herna kröfur af fræðsluskrifstofunni að við færum í þessa vinnu og við þurftum að vera að kynna það alltaf það var haldið ágætlega utan um þetta held ég af hendi herna fræðsluskrifstofunnar. Sko að hún herna fylgdi þessu eftir að við værum að vinna hana og við værum að vinna hana innan þeirra tímamarka sem voru sett. Og við herna leikskólastjórar bæjarfélagsins og í minni bæjarfélögunum herna í kring við vorum með nokkrar kynningar innan hópsins hvernig væri verið að vinna þetta og mjög misjafnt hvernig var verið að vinna þetta það var ekkert samráð það var engin rammi sem að fræðsluskrifstofan [kom með]. Sem að mér fannst líka rétt. Út af því að það hentar örugglega mjög misjafnlega leikskólum hvernig svona er unnið.

Það má draga þá ályktun af þessum ummælum viðmælenda að í aðalnámskrá birtist ný hugsun sem fylgja hefði mátt betur eftir. Vanda hefði mátt betur til verka við

innleiðingu aðalnámskrár, gefa innleiðingarferlinu meiri tíma og stuðningur við skólana hefði í sumum tilfellum mátt vera öflugri bæði frá mennta- og menningarmálaráðuneyti og sveitarfélögum.

4.1.8 Ný hugtök

Leikskólastjórar nefna margir að með nýrri aðalnámskrá hafi komið ný hugsun og nýjar áherslur eða eins og einn þeirra orðar það:

Mér finnst verið að leggja línurnar með þessa samskiptapætti sem sagt lýðræði, jafnrétti mér finnst þetta svo nýtt inn og hérna margir nýir þættir sem að er svo mikið í að vinna í anda sem sagt börnin eru litlir klárir einstaklingar sem við fullorðnu eigum ekki að drottna yfir heldur eiga þau að fá að hafa áhrif á líf sitt mér finnst þetta birtast miklu meira í nýju heldur en gömlu. Þessar áherslur þessi grunnur sem lagður er strax í æsku að börn eigi að hafa áhrif á líf sitt og hafa eitthvað um það að segja hvernig dagur þess er þó svo að það sé skipulag og rúttína og allt það mér finnst þetta svona meira áberandi og ég finn það að skólar hafa verið að tileinka sér þetta. Þetta er ný áhersla.

Leikskólastjórnarnir voru almennt jákvæðir gagnvart þessari nýju hugsun en meirihluti þeirra taldi að notkun sömu eða svipaðra hugtaka í grunnþáttum menntunar og námssviðum leikskóla hefði leitt til hugtakaruglings og erfiðað þeim vinnuna við að innleiða aðalnámskrá leikskóla 2011 og við gerð skólanámskrár í anda aðalnámskrár. Grunnþættir menntunar birtast í sameiginlega hluta aðalnámskrár en námssvið leikskóla í þeim hluta aðalnámskrár sem snýr eingöngu að leikskólastiginu. Einn þeirra ræðir það með eftirfarandi hætti:

Helsta gagnrýnin var kannski þetta orðalag heilbrigði og vellíðan og svo aftur heilbrigði og velferð þú veist það eru námssviðin versus svo aftur grunnþættina að þetta bar ekki sömu heiti fólk var aðeins flækt er verið að fjalla um sitt hvorn hlutinn.

Þessi hugtök flæktust fyrir viðmælendum en einnig hvernig þeir ættu að vinna úr þessu í skólanámskrám sínum bæði með notkun hugtaka í markmiðum en einnig með framsetningu á leiðum leikskólans að þeim. Einn þeirra ræddi það með eftirfarandi hætti:

Að ætla að fara að vera með sko markmið og leiðir í grunnþættinum heilbrigði og velferð og hafa svo markmið og leiðir í námssviðinu heilbrigði og vellíðan okkur

fannst þetta mjög ruglingslegt. Þannig að við tókum þá ákvörðun að gera ekki markmið og leiðir út frá grunnþáttum heldur bara leikskólahlutanum og láta það litast af grunnþáttunum ég held að þetta hafi flækt málin hjá mörgum og sé nokkuð misjafnt hvernig það birtist svo í skólanámskrám.

Viðmælendur telja það erfiða þeim að skilgreina þessa þætti í skólanámskrám sínum og við að tileinka sér þessa nýju hugsun aðalnámskrár leikskóla 2011 að notuð eru sömu hugtökin yfir grunnþætti menntunar og námssvið leikskóla þó að þeir séu almennt jákvæðir gagnvart henni.

4.1.9 Leiðarljós leikskóla

Nokkrir viðmælendur höfðu efasemdir um leiðarljós leikskóla, einhverjir þeirra höfðu efasemdir um að hægt væri að ætlast til að farið væri eftir þeim öllum allstaðar og enn aðrir veltu fyrir sér hvernig ætti að vinna með þau í leikskólunum. Einn þeirra orðaði það með eftirfarandi hætti

Við vorum einmitt hugsí yfir honum [kaflanum um leiðarljós leikskóla]. Og við náttúrulega lás um þetta yfir og könnuðumst við allt saman. En á skólaskrifstofunni í sveitarfélaginu þar var svona verkefnastjóri yfir innleiðingu nýrrar aðalnámskrár og hún sem sagt eða við og hún þarna kom með þá hugmynd að hver og einn skóli myndi setja þar inn sín leiðarljós en ég held að hann [kaflinn um leiðarljós] sé ekki alveg að nýtast þó svo að þau leiðarljós vonandi speglast í skólanámskránni en þá útbjó hver leikskóli sín leiðarljós.

Einnig ræddu sumir viðmælendur um að leiðarljósín væru of mörg það væri ekki ljóst hvernig ætti að vinna með þau í samspili við annað í aðalnámskrá eða eins og einn viðmælandi orðaði það:

Mér finnst kannski í sambandi við leiðarljósín kannski svolítið svona þínu mikið við erum til dæmis að taka inn við erum með leiðarljós í okkar námskrá og það er bara eitt það er bara ein setning en auðvitað týnir maður bara eitthvað eitt úr þessu eða en mér fannst það stundum svona óljóst á maður fyrst að taka leiðarljósín og vinna virkilega vel með þau og síðan hitt allt?

Aðrir viðmælendur voru jákvæðir gagnvart leiðarljósum leikskóla. Einn þeirra nefndi að leiðarljósín vísi veginn og annar að með leiðarljósunum væri verið að setja orð á það sem leikskólinn er að gera og hafi alltaf verið að gera. Hér birtist í raun sama viðhorf og hér að ofan um frelsi til túlkunar á aðalnámskrá.

4.1.10 Innra mat

Viðmælendur nefndu flestir ánægju með nýjar áherslur um mat á leikskólastarfi og töldu það leiða til framþróunar. Þeir voru flestir þeirrar skoðunar að matið geri starfið sýnilegra. Einn þeirra ræddi það með eftirfarandi hætti:

Það er nauðsynlegt að hafa mat og bæði ytra mat og innra mat finnst mér sem stjórnandi því þá fær maður sýnileika og fær önnur augu á það sem er að gerast hvernig er birtingarmyndin á því sem við segjumst vera að gera. En það er þessi mikla vinna í dags daglegu mati sem að kannski sem að mér finnst vera betur orðuð núna í nýju námskránni gagnvart því að hjálpa kennurum að sjá að þetta er það sem þeir eru að gera alla daga. Þannig að þegar er búið að kveikja á því að það er ekki bara stöðug einhver ný einhver hliðarmatsverkefni sem eru að skella inn heldur hvernig eigum við að meta akkúrat það sem gerist hér og núna í daglega starfinu og koma því niður á blað. ... hlutverk okkar stjórnenda að finna leiðir til að láta matið verða bara þannig að það er bara partur af dagskipulaginu og því sem þú ert að gera tengja þetta þannig að það er náttúrulega gerð starfsáætlun og hún er gerð að hausti þannig að það skal gera og síðan er verið að meta það bara jafnt og þétt sem er í raun þá innra starfið getur bæði verið huglægt mat og svo listar ef við erum að horfa á þroskaferil barnanna.

Viðmælendur voru einnig ánægðir með það frelsi sem þeir hafa til að framkvæma innra mat leikskólans. Það samrýmist ánægju þeirra með að aðalnámskrá sé opin og gefi frelsi til túlkunar eða eins og einn þeirra orðar það:

Mér finnst það bara nauðsynlegt að það sé inni í aðalnámskrá að maður meti starfið. Mér finnst það bara í rauninni, og samt að maður hver geti í rauninni ákveðið hvernig hann metur en samt eigi maður að meta.

Viðmælendur voru á heildina litið ánægðir með aðalnámskrá leikskóla 2011. Þeir telja að hún sé opin og gefi þeim rými til túlkunar. Á sama tíma finnst þeim hún erfið þar sem hugtök virðast ekki nægjanlega vel skilgreind. Einnig finnst þeim að þeir hefðu þurft meiri stuðning í upphafi innleiðingarferlis og meiri tíma til umræðu með starfsmönnum leikskólans. Þeir hafa efasemdir um að ófaglærðir starfsmenn með litla reynslu af leikskólastarfi geti tileinkað sér innihald aðalnámskrár og að þeir þurfi stuðning leikskólakennara til þess. Einnig hafa þeir efasemdir um að hún geti ekki leitt til jöfnuðar í námi leikskólabarna þar sem mikill munur er á hlutfalli leikskólakennara af starfsmönnum leikskóla. Leikskólastjórar velja einnig fyrir sér hvort ákveðnir þættir í aðalnámskrá hafi stuðning í samfélaginu svo sem aukin krafa á þátttöku foreldra.

4.2 Skólanámskrár leikskóla

Samkvæmt lögum um leikskóla nr. 90/2008 skal gefa út skólanámskrá í hverjum leikskóla og er leikskólastjóri ábyrgur fyrir gerð hennar. Skólanámskrá er nánari útfærsla á aðalnámskrá leikskóla. Í þessari rannsókn voru skólanámskrár 22 leikskóla skoðaðar til að sjá hvernig leiðarljós leikskóla, grunnþættir menntunar og námssvið leikskóla í aðalnámskrá leikskóla 2011 birtast í þeim. Þar sem tilgangurinn með þessari skoðun er að sjá hvernig þessir þættir birtast í skólanámskrám leikskóla en ekki að greina skólanámskrár einstakra skóla verða ekki birtar beinar tilvitnanir í skólanámskrár. Þær skólanámskrár sem rýndar voru eru sóttar á heimasíður leikskólanna þann 26. mars 2016.

4.2.1 Leiðarljós leikskóla,

Samkvæmt aðalnámskrá leikskóla 2011 eiga leiðarljós leikskólans að vísa leikskólum veginn í mótun leikskólastarfs. Starfsfólk leikskóla, í samráði við foreldra og börn, þarf að koma sér saman um hvernig starf leikskólans tekur mið af leiðarljósunum og skrá aðferðir og leiðir í skólanámskrá leikskólans.

Í skólanámskrám leikskóla er yfirleitt ekki fjallað sérstakleg um leiðarljós leikskóla. Þó hafa einstaka skólar sett inn kafla um leiðarljós leikskóla og hvernig unnið er með þau. Það má finna umræðu í skólanámskrám fjórtán leikskóla, af þeim 22 sem skoðaðar voru, sem lýsa hvernig unnið er í anda leiðarljósa leikskóla. Þessa umræðu má oftast finna í köflum sem fjalla um grunnþætti menntunar og námssvið leikskólans en einnig í umfjöllun um gildi leikskólans og þau fræði sem leikskólinn byggir starf sitt á. Leikskólar vinna til dæmis með leiðarljósið: „*Starfshættir leikskóla eiga að taka mið af umhverfi leikskólans og því samfélagi sem hann er í. Jafnframt á leikskólinn að vera virkur þátttakandi í samfélaginu og hafa áhrif á það*“ með því að fjalla um þær leiðir sem þeir nýta til að efla möguleika barna til að hafa áhrif á umhverfi sitt. Til að sýna hvernig þeir vinna með leiðarljósið: „*Menntun til sjálfbærni á að endurspeglast í öllu starfi leikskóla í virku samstarfi við heimili og nærsamfélag*“ tala leikskólar um leiðir til að byggja upp hjá börnunum þá þekkingu og færni sem nauðsynleg er til að mynda sjálfbært samfélag og gefa börnum tækifæri til að velta fyrir sér hvernig við göngum um umhverfi okkar. Þeir skoða einnig fyrirbæri í náttúrunni, margvísilegar auðlindir náttúrunnar og hvernig við nýtum þær.

Leiðarljós leikskóla eru semsagt ekki alltaf sýnileg í skólanámskrám leikskóla við fyrstu sýn en finna má í þeim flestum einhverja umfjöllun sem lýsir hvernig þeir vinna í anda leiðarljósa.

4.2.2 Grunnþættir menntunar og námssvið leikskólans

Í sameiginlegum hluta aðalnámskrár fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla segir að grunnþættir menntunar snúist um læsi á samfélag, menningu, umhverfi og náttúru. Grunnþættirnir eiga sér stoð í lögum, stefnu stjórnvalda og alþjóðlegum samningum. Þeir eiga að endurspeglast í starfsháttum skóla, samskiptum og skólabrag auk þess að vera sýnilegir í skólastarfinu öllu og koma fram í inntaki námssviða.

Námssvið leikskólans eiga samkvæmt aðalnámskrá leikskóla að vera samþætt og samofin öllu starfi leikskóla og taka mið af sex grunnþáttum menntunar. Þau byggjast meðal annars á skapandi og gagnrýnni hugsun og tengjast leik og daglegum athöfnum í leikskólum auk þess að taka mið af félags- og tilfinningalegum þáttum, hvetja til samstarfs og efla áhuga barna á námi.

Í umfjöllun aðalnámskrár um námssvið leikskólans og grunnþætti menntunar eru oft notuð sömu hugtök enda um nátengd fyrirbæri að ræða.

Grunnþættir menntunar eru:

- læsi,
- sjálfbærni,
- heilbrigði og velferð,
- lýðræði og mannréttindi,
- jafnrétti,
- sköpun.

Námssvið leikskólans eru:

- læsi og samskipti,
- heilbrigði og vellíðan,
- sjálfbærni og vísindi,
- sköpun og menning.

Í raun eiga aðeins þrjú hugtök úr grunnþáttum menntunar, lýðræði, mannréttindi og jafnrétti, sér ekki samsvörun í námssviðum leikskólans eins og þau birtast í aðalnámskrá leikskóla 2011. Þá vaknar spurningin hvernig leikskólum gangi að skilja á milli grunnþátta menntunar og námssviða leikskólans í aðalnámskrá leikskóla 2011.

Misjafnt er hvernig leikskólar leysa þetta í námskrám sínum. Námskrárnar voru rýndar til að sjá hvernig leiðarljós leikskóla, grunnþættir menntunar og námssvið leikskóla birtast í þeim. Markmið rýnnar var að sjá samsvörun skólanámskráa þessara skóla við aðalnámskrá leikskóla.

Sex leikskólar eru með sérstakan kafla um grunnþætti menntunar og hvernig unnið er með þá. Auk þess er í skólanámskrám þessara skóla kafla um námssvið leikskóla þar sem fjallað er um hvernig unnið er með þau í leikskólanum.

Hjá þremur leikskólunum má finna kafla með sérstakri umfjöllun um hvernig unnið er með tvo grunnþætti annars vegar grunnþáttinn lýðræði og mannréttindi og hins vegar grunnþáttinn jafnrétti. Þessir leikskólar flétta umfjöllun um hvernig unnið er með aðra grunnþætti inn í kaflana um þau námssvið leikskóla sem bera sömu eða svipuð heiti.

Einn leikskóli er með umfjöllun um grunnþætti menntunar og fléttar umfjöllun um námssvið leikskóla inn í hana auk þess sem hann tekur fram að finna megi bæði grunnþættina og námssviðin í lykilreynsluþáttum þeirrar stefnu sem skólinn vinnur eftir auk þess sem unnið er út frá þeim í öllum þáttum.

Fimm leikskólar eru með sérstakan kafla um lýðræði og jafnrétti þar sem fjallað er um hvernig unnið er með þessa grunnþætti. Hugtakið mannréttindi er ekki í yfirskrift kaflans í skólanámskrám þessara leikskóla en kemur að einhverju leyti inn í umfjöllun þeirra í kaflanum. Þessir leikskólar flétta hins vegar umræðu um aðra grunnþætti menntunar inn í umfjöllun um hvernig þeir vinna með þau námssvið leikskóla sem bera sömu eða svipuð heiti.

Einn leikskóli er með sérstaka umfjöllun um grunnþætti menntunar með lýsandi texta þar sem kemur fram hvernig unnið er með þá. Umfjöllun um námssvið leikskóla er hins vegar í punktaformi með leiðum en ekki nánari umfjöllun um hvernig þær leiðir eru útfærðar.

Einn leikskóli er með umfjöllun um grunnþætti menntunar en ekki sérstaka umfjöllun um námssvið leikskóla.

Einn leikskóli er með umfjöllun um grunnþætti menntunar og umfjöllun um námssvið leikskóla í sama kaflanum og ekki gerður greinarmunur á því hvort verið er að ræða um grunnþætti menntunar eða námssvið leikskóla.

Skólanámskrár fjögurra leikskóla af 22 virðast byggja á aðalnámskrá leikskóla frá 1999 en ekki 2011 þar sem þeir fjalla um námssvið leikskóla út frá þeirri skilgreiningu sem þar var sett fram og ekki er að finna umfjöllun um grunnþætti menntunar í skólanámskrám þeirra.

Einn leikskóli nefnir grunnþætti menntunar en fjallar ekki nánar um hvernig hann vinnur með grunnþættina. Hvorki er að finna umfjöllun um leiðarljós leikskóla né um námssvið leikskóla með þeim hugtökum sem sett eru fram í aðalnámskrá leikskóla 2011 í skólanámskrá skólans.

Einn leikskóli er ekki með neina umfjöllun um grunnþætti menntunar eða námssvið leikskóla í skólanámskrá sinni. Á vef skólans kemur fram að þar sé einungis að finna fyrstu fjóra hluta skólanámskrár. Ekki kemur fram hvenær aðrir hlutar námskrárinnar verða birtir.

Leikskólar fara mismunandi leiðir að því að birta leiðarljós leikskóla, grunnþætti menntunar og námssvið leikskóla í skólanámskrám sínum. Yfirleitt er ekki fjallað sérstaklega um leiðarljós leikskóla en finna má áhrif þeirra á skólanámskrár ef grannt er skoðað. Margir leikskólar virðast telja að þar sem sömu hugtök eru notuð um grunnþætti menntunar og námssvið leikskóla þá sé í raun um það sama að ræða og samþætta umræðu sína hvernig þeir vinna með þessa þætt í skólanámskrám sínum. Það að fjórir leikskólar séu með skólanámskrá sem virðist byggja á eldri aðalnámskrá og einn nefnir einungis grunnþætti menntunar en fjallar ekki nánar um þá eða leiðarljós leikskóla og námssvið leikskóla vekur upp spurningar um hvort þeir telji sér ekki skylt að endurskoða skólanámskrá sína með hliðsjón af nýrri aðalnámskrá eins og fram kemur í 14. grein laga um leikskóla nr. 90/2008. Ekki er hægt að álykta að þeir hafi ekki unnið skólanámskrá í anda nýrrar aðalnámskrár en þeir höfðu ekki birt hana á vef sínum 26. mars 2016 eins og álykta má að þeim beri samkvæmt aðalnámskrá leikskóla 2011 þar sem segir á bls. 52 að „Á grunni aðalnámskrár á sérhver leikskóli að móta sína eigin skólanámskrá. Námskráin á að vera skrifleg og aðgengileg öllum sem málið varðar“.

Það sem vekur athyggli er þó að hálfu ári eftir að innleiðingu aðalnámskrár leikskóla 2011 á að vera lokið eru 4 leikskólar af 22 með skólanámskrá sem byggir á aðalnámskrá frá 1999 á heimasíðu sinni. Tveir leikskólar til viðbótar eru ekki með almennilega umfjöllun í skólanámskrám sínum um hvernig þeir vinna með leiðarljós leikskóla, grunnþætti menntunar eða námssvið leikskóla. Þetta eru 27% þeirra skólanámskráa sem skoðaðar voru. Þar fyrir utan voru fimm leikskólar sem ekki birtu skólanámskrá sína á vef leikskólans það eru 23% þeirra skólanámskráa sem voru í upphaflega úrtakinu.

5 Umræður og niðurstöður

Á bilinu 95-98% 2-5 ára barna sækja leikskóla hér á landi (Hagstofa Íslands 2016b). Sú starfsemi sem þar fer fram á að byggja að verulegu leyti á aðalnámskrá leikskóla 2011. Það er þess vegna ljóst að sú námskrá hefur veruleg áhrif á uppeldi og menntun íslenskra barna ef starfað er í samæmi við hana. Aðalnámskrá leikskóla 2011 er rammi um leikskólastarf og leiðsögn um tilgang þess og markmið. Hún birtir heildarsýn um menntun og útfærir nánar þá menntastefnu sem felst í lögum. Markhópur hennar eru stjórnendur skóla, kennarar og annað starfsfólk í skólakerfinu. Einnig er henni ætlað að veita nemendum, foreldrum þeirra, opinberum stofnunum, félagasamtökum, aðilum atvinnulífsins og almenningi upplýsingar um tilgang og starfsemi skóla.

Sú rannsókn sem hér hefur verið gerð grein fyrir var ætlað að varpa ljósi á hvernig aðalnámskrá leikskóla er beitt sem stjórnæki mennta- og menningarmálaráðuneytis. Það er gert með því að svara spurningunum: Hvað finnst leikskólastjórum, sem hafa það hlutverk að sjá til þess að unnið sé samkvæmt henni, um aðalnámskrá leikskóla 2011 sem stjórnæki? Hvernig birtist aðalnámskrá leikskóla í skólanámskrám? Hvers konar stjórnæki er aðalnámskrá leikskóla 2011? Er hún það verkfæri sem henni er ætlað að vera?

Tekin voru hálfopin einstaklingsviðtöl við 12 leikskólastjóra sem stýra mismunandi gerðum leikskóla með tilliti til staðsetningar, stærðar og rekstrarforms, til að fá sýn þeirra á aðalnámskrá leikskóla. Einnig voru og skoðaðar skólanámskrár 22 leikskóla til að sjá hvernig lykilkættir aðalnámskrár, leiðarljós leikskóla, grunnþættir menntunar og námssvið leikskóla, birtast í þeim. Grunnþættir menntunar eiga að endurspeglast í starfsháttum skóla, samskiptum og skólabrag. Í greiningu viðtala var ekki hægt að greina mun á viðhorfum leikskólustjóra til aðalnámskrár leikskóla eftir því hvort þeir væru opinberir starfsmenn eða ekki.

Aðalnámskrá leikskóla 2011 er stjórnæki í beinni stjórnsýslu sem beitt er af hendi mennta- og menningarmálaráðuneytis í gegnum sveitarfélög og leikskólustjóra sem telja að þeim beri að vinna samkvæmt henni. Nokkrir viðmælenda tala um að þeir nýti sér aðalnámskrá í samskiptum eða á fundum, sækja sér styrk í hana og vitna í hana málum sínum til stuðnings í samskiptum sínum innan og utan leikskólans, meðal annars til að þrýsta á aðkomu sveitarfélags að ákveðnum þáttum. En henni er einnig beitt í gegnum skólanámskrár þeirra leikskóla sem hafa unnið skólanámskrá sína á grundvelli aðalnámskrár 2011. Í aðalnámskrá leikskóla 2011 felast boð frá ráðuneytinu til þeirra sem reka leikskóla um menntun barna á leikskólaaldri. Peters (2002, bls. 552-563) bendir á að mikilvægt er að hafa í huga þau markmið sem stjórnálamenn hafa með innleiðingu stjórnækis og hversu móttækilegur

markhópurinn er fyrir hugmyndunum. Viðmælendur telja að aðalnámskrá sé nauðsynlegt plagg eða eins og einn þeirra orðaði það: „Við verðum að vera með eitthvað, hvort það er aðalnámskrá, hvort það er leiðarljós, hvað sem við viljum kalla það, við verðum að vera með eitthvað, eitthvað plagg...“. Þeir telja nauðsynlegt að hafa einhvers konar boð um til hvers er ætlast til þess að leikskólastarf á landsvísu sé sambærilegt. Í þeim skólanámskrám sem byggja á aðalnámskrá leikskóla má einnig sjá að hlutverk hennar til að marka starfsramma stjórnenda, kennara og starfsfólks einstakra skóla við framkvæmd skólastarfs gengur eftir. Í viðtölum við leikskólastjóra má sjá að þeir telja að þeim beri að starfa samkvæmt aðalnámskrá leikskóla 2011 en ræða einnig að hún sé víð og gefi svigrúm til túlkunar. Sumir þeirra tala jafnvel um að þeim finnist hún of opin þannig að í raun sé unnt að gera nánast allt og samt vera að fylgja henni. Það bendir til þess að þeir líti á aðalnámskrá sem lögmæta valdbeitingu þó þeim finnist rammi valdbeitingarinnar á köflum vera of víður. Einnig má áætla að þeir leikskólar sem hafa unnið skólanámskrá sína samkvæmt aðalnámskrá líti á hana sem lögmætt valdboð.

Hins vegar má velta fyrir sér hvaða sýn leikskólakennarar í þeim leikskólum sem ekki hafa unnið skólanámskrá í anda aðalnámskrár hafa til hennar sem ramma um leikskólastarf í landinu og hvort þeir telji að valdboð hennar sé ekki lögmætt. Aðalnámskrá leikskóla 2011 er nýtt sem grunnur að skólanámskrám þeirra skóla sem byggja á henni. Við leit að skólanámskrám kom í ljós að 23% leikskóla birta ekki neina skólanámskrá á vef sínum. Í 27% þeirra skólanámskráa sem skoðaðar voru er ekki útfært hvernig unnið er samkvæmt aðalnámskrá leikskóla 2011. Á þessum grunni má draga þá ályktun að aðalnámskrá leikskóla 2011 sé ekki mjög markvirk stjórntæki þar sem þessir leikskólar vinna ekki í samræmi við þau fyrirmæli sem fram koma í aðalnámskrá leikskóla. Henni virðist því ekki beitt með sama hætti í leikskólum sem ekki hafa sett sér skólanámskrá á grunni hennar og þeirra sem hafa birt skólanámskrá sem útfærir hvernig þeir vinni í samræmi við aðalnámskrá leikskóla 2011. Það vekur upp vangaveltu um hvort aðalnámskrá var beitt með réttum hætti gagnvart þeim leikskólum og hvort ráðuneytið hefði getað beitt henni öðruvísi til að auka markvirkni hennar?

Lög um leikskóla voru sett 2008 en aðalnámskrá leikskóla 2011 kom út 2012 (Mennta- og menningarmálaráðuneyti 2012a). Í millitíðinni varð efnahagslegt hrun á Íslandi. Það var því annað pólitískt umhverfi þegar aðalnámskrá var skrifuð og gefin út en var þegar lög um leikskóla voru samþykkt frá Alþingi. Einnig má ætla að önnur pólitísk stefna hafi ríkt þar sem stjórnaskipti urðu 2009. Síðan verða aftur stjórnarskipti 2013 eftir að aðalnámskrá er komin út. Það má ætla að hvert þessara pólitísku stjórnartímabila hafi haft áhrif á umhverfið sem aðalnámskrá leikskóla 2011 er beitt í. Markhópur aðalnámskrár leikskóla 2011 er víður og

nær til aðila innan og utan skólakerfisins. Mennta- og menningarmálaráðuneytið þurfti því að „selja“ mismunandi hópum þá hugmyndafræði sem birtist í aðalnámskrá leikskóla 2011 í samfélagi sem hafði tekið miklum breytingum frá útkomu laga um leikskóla 2008.

Aðalnámskrá leikskóla 2011 er stjórnþæki þar sem útfærð er nánar sú menntastefna sem felst í lögum um leikskóla. Leman telur beina stjórnsýslu hafa góða möguleika á að ná settu marki með því að hið opinbera setji í það eigin mannauð og aðrar nauðsynlegar bjargir (Leman, 2002, bls. 67-69). Stjórnunarmöguleikar mennta- og menningarmálaráðuneytis með aðalnámskrá leikskóla 2011 virðast ekki eins miklir og ætla mætti með það í huga að hún er ígildi reglugerðar. Leikskólastjórar finna til ábyrgðar við innleiðingu aðalnámskrár en kalla eftir meiri stuðningi og upplýsingum í upphafi innleiðingarferils. Skólanámskrár leikskóla endurspeglar innihald aðalnámskrár leikskóla 2011 séu þær unnar í anda hennar.

Ekki eru nein viðurlög við því að vinna ekki skólanámskrá í anda aðalnámskrár og um fjórðungur leikskóla var með skólanámskrá sem ekki byggir á aðalnámskrá leikskóla 2011 þann 26. mars 2016 rúmlega hálfu ári eftir að innleiðingarferli átti að vera lokið. Í lögum um leikskóla nr. 90/2008 og aðalnámskrá leikskóla 2011 er kveðið á um ytra mat á leikskólum en ekki er nein ákvæði að finna um viðurlög ef ekki er farið eftir aðalnámskrá eða umbun fyrir að vinna samkvæmt henni. Því mætti ætla að löggjafinn og mennta- og menningarmálaráðuneyti gangi út frá því sem vísu að sveitarfélög og stjórnendur leikskóla, leikskólakennarar og aðrir starfsmenn vilji vinna samkvæmt aðalnámskránni og að hvorki þurfi umbun né refsingu.

Við innleiðingu aðalnámskrár voru haldin málþing þvert á skólastig, árið 2012 um grunnþætti menntunar og árið 2013 um námsmat (Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2013a). Málþing henta vel til að koma af stað umræðu og koma upplýsingum á framfæri en henta ekki sem eftirlitstæki. Þó að Námsgagnastofnun hafi gefið út sex þemahefti um grunnþætti menntunar 2012 (Mennta- og menningarmálaráðuneyti 2012b) og mennta- og menningarmálaráðuneytið hafi gefið út þemahefti um námsmat í leikskóla 2013 (Mennta- og menningarmálaráðuneyti 2013b) virðast leikskólastjórar ekki telja það nægjanlegar upplýsingar. Það má því draga þá ályktun að mennta- og menningarmálaráðuneytið hefði átt að hafa meiri bein afskipti í upphafi innleiðingar á aðalnámskrá leikskóla 2011 til að auka markvirkni hennar og áhrif hennar á jöfnuð í námi leikskólabarna. Með meiri beinum afskiptum hefði mennta- og menningarmálaráðuneytið einnig getað aukið stjórnunarmöguleika sína á þau áhrif sem aðalnámskrá leikskóla hefur á leikskólastarf í landinu.

Aðalnámskrá leikskóla er ætlað að samræma menntun, uppeldi og umönnun leikskólabarna og vera farvegur til að tryggja jafnrétti allra barna til menntunar og uppeldis í leikskólum landsins. Leman (2002, bls. 70-71) segir yfirleitt auðveldara að meta jöfnuð en önnur viðmið beinnar stjórnábylgju. Viðmælendur í rannsókninni voru almennt þeirrar skoðunar að aðalnámskrá leikskóla 2011 muni leiða til jöfnuðar, ef unnið er eftir henni, en þeir hafa áhyggjur af því að aðrir þættir hamli því þar sem þeir hafi að mati þeirra meiri áhrif á jöfnuð í námi leikskólabarna en aðalnámskrá. Þeir telja mikilvægt að starfsmenn leikskóla hafi fagþekkingu til að geta tileinkað sér innihald aðalnámskrár og ræða í því efni meðal annars um mismun milli landssvæða þegar kemur að hlutfalli leikskólakennara meðal starfsmanna leikskóla. Fram kom í rannsókninni að skortur á leikskólakennurum hafi meiri áhrif á jöfnuð í leikskólanámi en aðalnámskrá leikskóla 2011. Aðalnámskrá leikskóla 2011 virðist því ekki hafa þau áhrif til jöfnuðar í námi leikskólabarna á landsvísu sem henni er ætlað. Skólanámskrár þeirra leikskóla sem hafa skilgreint hvernig þeir vinna með grunnþætti menntunar, námssvið leikskóla og leiðarljós leikskóla benda til þess að aðalnámskrá tryggi ákveðna útkomu þar sem þær skólanámskrár eru í anda aðalnámskrár. Það styður vel við að aðalnámskrá leikskóla sé stjórnæki sem tryggir ákveðna útkomu. Það er hins vegar álítaefni hvort sú staðreynd að 27% leikskólanna hafi ekki unnið sína skólanámskrá í þeim anda bendi til þess að hún tryggi ekki nægilega vel þá útkomu sem henni er ætlað. Út frá þeim gögnum sem hér liggja til grundvallar er ekki hægt að svara til um hvort aðalnámskrá leikskóla 2011 myndi leiða til jöfnuðar í námi leikskólabarna ef aðrir áhrifaþættir væru ekki til staðar. Það eru vísbendingar um að aðalnámskrá leikskóla 2011 sé ekki beitt með réttum hætti af hálfu stjórnvalda til að tryggja samræmi og samhæfingu skólustarfs við útfærslu sameiginlegrar menntastefnu. Því má velta fyrir sér hvort hún standi undir hlutverki sínu sem stjórnæki til að tryggja jöfnuð. Ekki er hér hægt að svara til um hvernig það vandamál verður leyst en greinilegt að það þarfnast frekari skoðunar þar sem aðalnámskrá leikskóla 2011 virðist ekki vera stjórnæki sem eitt og sér leiði til jöfnuðar í námi leikskólabarna þar sem aðrir þættir virðast hafa meiri áhrif á jöfnuð.

Leman (2002, bls. 72-73) segir beina stjórnábylgju byggja á trúverðugleika, tiltrú og myndugleik hins opinbera. Leikskólastjórar eru almennt ánægðir með aðalnámskrá og telja hana vera mikilvægt verkfæri til að stýra leikskólustarfi. Það bendir til þess að lögmæti aðalnámskrár leikskóla 2011 sé í þeirra huga mikið. Gegn því talar þó sú staðreynd að leikskólastjórar hafa áhyggjur af stuðningi samfélagsins við ákveðnar áherslur aðalnámskrár. Þar voru þeir aðallega að ræða um áherslu á aukna þátttöku foreldra í leikskólustarfi. Þeir telja það stangast á við aðrar kröfur í samfélaginu og leiða til togstreitu. Tveir viðmælendur ræddu einnig að þeir telji sig sjá pólitísk áhrif á aðalnámskrá leikskóla 2011. Það bendir til að áhrif beinna afskipti hins pólitíska valds við gerð aðalnámskrár geti haft neikvæð áhrif á lögmæti

hennar. Það hins vegar er eitthvað sem þyrfti að rannsaka betur til að hægt sé að draga ályktun þar að lútandi.

Leman (2002, bls. 51) segir stjórnvöld þurfa að sjá til þess að þeir sem sinna verkefnum hafi til þess bæra þekkingu og hæfni og að bein stjórnsýsla sé lítið sjálfvirk þar sem framkvæmdin er á höndum hins opinbera. Áhyggjur leikskólastjóra af því að ófaglærðir starfsmenn leikskóla hafi ekki faglegar forsendur til að tileinka sér innihald aðalnámskrár benda til þess að erfitt geti verið að uppfylla þær kröfur laga um leikskóla og aðalnámskrár leikskóla að allt starfsfólk leikskóla komi að gerð skólanámskrár. Umræður leikskólastjóra um mikilvægi menntunar til að skilja innihald aðalnámskrár og þörf þeirra fyrir tíma til umræðu með starfsmönnum leikskóla styður við að aðalnámskrá falli að einhverju leyti að því að viðhalda þekkingu. Leikskólastjórar ræða einnig um samhljóm milli aðalnámskrár leikskóla 2011 og þeirra fræða sem nám þeirra byggði á. Hér vaknar þó sú spurning með hvaða hætti mennta- og menningarmálaráðuneytið hefði getað haft áhrif á tíma til umræðu og innleiðingar þar sem ákvörðun um fjölda starfsmannafunda og skipulagsdaga liggur hjá sveitarfélögum. Leikskólastjórar tala einnig um að þeir hefðu viljað meiri upplýsingar í upphafi. Það bendir til þess að meiri bein afskipti af hendi mennta- og menningarmálaráðuneytis í upphafi innleiðingarferlis hefðu getað aukið jöfnuð. Það má því draga þá ályktun að gögnin staðfesti þá hugmynd Salamons að bein afskipti hafi mikil áhrif á jöfnuð. Ef það reynist rétt má velta fyrir sér hvort ráðuneytið ætti að hafa meiri áhrif á það með beinum hætti að leikskólar vinni skólanámskrár sínar í anda aðalnámskrár. Einnig má velta fyrir sér ábyrgð sveitarfélaga á innleiðingu aðalnámskrár þar sem þau eru ábyrg fyrir rekstri leikskóla. Ættu sveitarfélög að beita sér betur fyrir innleiðingu aðalnámskrár leikskóla og gera t.d. sterkari kröfur til leikskóla um að skólanámskrár þeirra séu unnar í anda aðalnámskrár og birtar á vef skóla? Til að glöggva sig betur á því hvort aðalnámskrá leiði til viðhalds þekkingar í mennta- og menningarmálaráðuneytinu þyrfti að rýna áhrif aðalnámskrár á ytra mat leikskóla, þróunarsjóði, kennaramenntun, starfsemi Menntamálastofnunar o.fl. ásamt því hvernig unnið er með það í ráðuneytinu. Það er hins vegar ekki viðfangsefni þessarar rannsóknar.

Leikskólastjórar ræða í viðtölunum um hugtakarugling milli grunnþátta menntunar og námssviða leikskóla þar sem sömu hugtök eru notuð um mismunandi hluti. Þeim finnst erfitt að skilja þar á milli og valdi vandræðum í framsetningu í skólanámskrám sem bendir til þess að sjálfvirkni sé kannski minni en ætla mætti við fyrstu sýn þar sem leikskólastjórar þurfa að leggja í vinnu við að skilja og skilgreina þennan mun með sínu starfsfólki. Þá er ekki víst að sá skilningur sé í samræmi við það sem lagt var upp með í aðalnámskrá. Umræða leikskólastjóra um hugtakarugling milli grunnþátta menntunar og námssviða leikskóla talar gegn því að aðalnámskrá móti vel skilning á markmiðum og hlutverki leikskóla. Þessi

umræða styður vísbendingar um að með meiri stuðningi, fræðslu og upplýsingum í upphafi innleiðingarferils hefði mögulega verið hægt að koma í veg fyrir þann hugtakarugling sem leikskólastjórar tala um og þá staðreynd að þrátt fyrir að innleiðingarferli aðalnámskrár leikskóla 2011 eigi að vera lokið hafa ekki allir leikskólar landsins birt skólanámskrá á vef sínum sem byggir á henni. Mennta- og menningarmálaráðuneytið hefði mátt leggja meiri vinnu í upplýsingar og stuðning í upphafi innleiðingarferilsins til að tryggja að það geti beitt aðalnámskrá leikskóla 2011 betur þannig að hún verði það stjórnþæki sem henni er ætlað að vera. Mögulega hefðu meiri bein afskipti ráðuneytisins getað haft þau áhrif að fleiri leikskólar væru með skólanámskrá á netinu sem unnin væri í anda aðalnámskrár leikskóla 2011. Það er þá í samræmi við skoðun Leman um að bein afskipti sé leið til að hafa meiri áhrif á markvirkni.

Leman (2002, bls. 50-53) segir beina stjórnábyrgð sinnar þremur verkefnum hins opinbera. Aðalnámskrá leikskóla 2011 sinnir einu þeirra þar sem hún er stjórnþæki sem ætlað er að auðvelda sveitarfélögum og leikskólastjórum að sjá til þess að starfsemi leikskóla sé sambærileg um land allt. Leikskólastjórum ber að sjá til þess að unnið sé samkvæmt aðalnámskrá leikskóla 2011. Í viðtölum við leikskólastjóra kemur fram að þeir eru meðvitaðir um skyldu sína til að vinna samkvæmt aðalnámskrá og líta á hana sem verkfæri sem þeir geti nýtt í samskiptum við aðra. Leikskólastjórar eru yfirleitt starfsmenn sveitarfélaga, þó ekki þeir sem vinna í einkareknum leikskólum. Boðvaldskeðjan er því ekki bein. Posner (2002, bls. 523-548) bendir á að þegar stjórnvöld þurfi að reiða sig á þriðja aðila við að veita þjónustu hafi þau ekki sömu möguleika til að tryggja að markmið þeirra með verkefninu nái fram að ganga. Að hvaða marki skyldi aðalnámskrá leikskóla ná tilætluðum markmiðum sínum við að uppfylla meginmarkmið laga um leikskóla þegar ráðuneytið hefur ekki boðvald yfir leikskólastjórum þar sem sveitarfélög bera ábyrgð á rekstri leikskóla? Samkvæmt Kettl (2002, bls. 490-508) þarf hið opinbera, þegar boðvaldskeðjan er ekki bein, meðal annars að skapa hvata til að ná fram markmiðum sínum. Stærsti vandi stjórnvalda felst því í að búa til markvirk kerfi sem koma í stað boðvalds og beinnar stjórnunar. Árangurinn verður aldrei betri en hæfni stjórnvalda við að beita stjórnþækjum sínum og gera þá sem þeim er beint að ábyrga. Engin skilgreind viðurlög eru við því að vinna ekki samkvæmt aðalnámskrá leikskóla 2011. Mennta- og menningarmálaráðuneytið þarf því að finna aðrar leiðir til að tryggja að unnið sé í anda aðalnámskrár. Kettl (2002, bls. 490-508) bendir á að þegar stjórnvöld geta ekki haft stjórn á verkefnum þar sem stigveldið er ekki beint og brot verður á boðvaldskeðjunni geti þau valið að búa til eða gerast þátttakandi í tengslaneti. Mennta- og menningarmálaráðuneytið er þátttakandi í nokkrum tegundum tengslaneta en til þess að átta sig á hvort og hvernig ráðuneytið beiti aðalnámskrá í þeim þyrfti að fara í frekari rannsóknir. Það er þó margt sem bendir til þess að ráðuneytið hefði getað nýtt betur þau tengslanet sem

Það er aðili að í upphafi innleiðingar á aðalnámskrá leikskóla 2011 til að tryggja sameiginlegan skilning á þeim markmiðum sem sett eru fram í henni. Við þá tilgátu styður sú staðreynd að þeir leikskólastjórar sem rætt var við hefðu þurft meiri stuðning og upplýsingar fyrir í innleiðingarferlinu og meiri tíma til innleiðingar. Þeir hefðu viljað meiri íhlutun bæði af hendi mennta- og menningarmálaráðuneytis og af hendi sveitarfélaga.

5.1 Samantekt á meginniðurstöðum rannsókna

Við vinnslu þessarar rannsóknar hefur ljósi verið varpað á aðalnámskrá leikskóla 2011 sem stjórnþæki mennta- og menningarmálaráðuneytis. Niðurstöður benda til þess að ráðuneytið hefði getað beitt henni mun betur ef það hefði í sambandi við útgáfu hennar veitt meiri upplýsingar og markvissari stuðning til leikskóla við innleiðingu hennar. Þessi rannsókn gefur ekki svör við því hvernig það verði best gert en það vakna spurningar um hvort ráðuneytið hafi nýtt sér fræðasamfélagið og samstarf við sveitarfélög nægjanlega vel í innleiðingarferlinu. Í ljósi þess að leikskólastjórar telja að það sé samhljómur milli þeirra fræða sem nám þeirra í leikskólafræðum byggir á og aðalnámskrá leikskóla 2011 hefði ráðuneytið kannski átt að nýta sér betur sérfræðinga í leikskólafræðum við upplýsingagjöf og ráðgjöf. Mögulega hefði ráðuneytið getað nýtt sér tengslanet stjórnvalda til að fá fræðasamfélagið til samstarfs um að veita upplýsingar til leikskóla um innihald aðalnámskrár og þá sérstaklega varðandi skilning á þeim hugtökum sem leikskólastjórar ræða um að valdi ruglingi.

Leikskólastjórar kalla eftir meiri tíma til samræðu við starfsmenn sína við gerð skólanámskrár. Ráðuneytið hefur ekki boðvald yfir leikskólastjórum og hefði því mátt nýta sér tengslanet stjórnvalda betur til að kalla sveitarfélög og aðra hagsmunaaðila leikskóla til ábyrgðar í innleiðingarferlinu. En það vekur upp spurningar um ábyrgð og hlutverk sveitarfélaga við innleiðingu á aðalnámskrá. Hver er ábyrgð þeirra á að leikskólar vinni samkvæmt aðalnámskrá leikskóla 2011? Ber þeim að sjá til þess að starfsmenn leikskóla fái þann tíma sem þeir telja sig þurfa til að vinna að gerð skólanámskrár sem byggir á aðalnámskrá leikskóla 2011? Ber sveitarfélögum að sjá til þess að leikskólar vinni skólanámskrá í samræmi við aðalnámskrá leikskóla og birti á vef sínum? Hefur mennta- og menningarmálaráðuneytið yfir höfuð einhverjar leiðir til þess að stýra því hvernig leikskólar útfæra skólanámskrár sínar í samræmi við aðalnámskrá leikskóla? En til þess að leita svara við þessum spurningum þarf frekari rannsóknir.

Heimildir

- Bryman, A. (2008). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Cresswell, J. W. (2003). *Research Design- Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks: Sage.
- Hart, C. (2005). *Doing your Masters Dissertation*. London: Sage Publications Ltd.
- Hagstofa Íslands. (2016a). Starfsfólk í leikskólum eftir kyni, starfssviðum og rekstraraðilum 1998-2015. *Hagstofa Íslands*. Sótt 16. desember 2016 af http://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag__skolamal__1_leikskolastig__1_IsStarfsfolk/SKO01300.px/table/tableViewLayout1/?rxid=71322ace-3113-4d01-b398-0d7436513a96
- Hagstofa Íslands, (2016b). Leikskólar, fjöldi barna og barngilda eftir rekstraraðilum 1998-2015. *Hagstofa Íslands*. Sótt 16. desember 2016 af http://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag__skolamal__1_leikskolastig__2_IsSkolahald/SKO01201.px/table/tableViewLayout1/?rxid=274f4d98-41ac-45ed-bcdb-b2999a777068
- Kennarasamband Íslands, (e.d.). Starfslýsingar úr kjarasamningi aðila. *Félag stjórnenda leikskóla*. Sótt 16. desember 2016 af <http://ki.is/kjaramal/kaup-kjor/kjarasamningar/felag-stjornenda-leikskola#leikskolastjori>
- Kettl, D. F. (2002). Managing Indirect Government. Í L. Salamon (ritstj.), *The Tools of Government - a Guide to the New Government* (bls. 490-508). Oxford: Oxford University Press.
- Koliba, C., Meek, J.W. og Zia, A. (2011). *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*. Boca Raton: Taylor and Francis Group.
- Leman, C. K. (2002). Direct Government. Í L. Salamon (ritstj.), *The Tools of Government - A Guide to the New Governance* (bls. 48-79). Oxford: Oxford University Press.
- Lilleker, D. G. (2003). Interviewing the Political Elite: Navigating a Potential Minefield. *Politics*, 23(3), 207-214.
- Lög um leikskóla* nr. 90/2008.
- Lög um Menntamálastofnun* nr. 91/2015.
- Lög um menntun og ráðningu kennara og stjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla* nr. 87/2008.
- May, P. J. (2002). Social Regulation. Í Lester. Salamon (ritstj.), *Tools of Government - A Guide to the New Governance* (bls. 156-182). Oxford: Oxford University Press.
- Mennta- og menningarmálaráðuneyti. (2012a). *Aðalnámskrá leikskóla 2011*. Mennta- og menningarmálaráðuneyti.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti. (2012b). Frétt nr. 7160/2012. Sótt 19. desember af <https://www.menntamalaraduneyti.is/frettir/Frettatilkynningar/nr/7160>

Mennta- og menningarmálaráðuneyti. (2013a). Innleiðing á breytingum í skólastarfi samkvæmt nýjum námskrám. *Mennta- og menningarmálaráðuneytið*. Sótt 16. desember 2016 af <https://www.menntamalaraduneyti.is/frettir/forsidugreinar/nr/7592?CacheRefresh=1>

Mennta og menningarmálaráðuneyti. (2013b) *Námsmatshefti fyrir leikskóla*. Sótt 19. desember 2016 af <http://vinnuvefur.namskra.is/wp-content/uploads/2010/10/N%C3%A1msmatshefti-fyrir-leiksk%C3%B3la.pdf>

Mennta- og menningarmálaráðuneyti. (2014). Nefndir. *Mennta- og menningarmálaráðuneytið*. Sótt 16. desember 2016 af <https://www.menntamalaraduneyti.is/raduneytid/nefndir/>

Mennta- og menningarmálaráðuneyti. (e.d.). Drög að lagafrumvörpum, reglugerðum og stefnum til umsagnar. *Mennta- og menningarmálaráðuneyti*. Sótt 16. desember 2016 af <https://www.menntamalaraduneyti.is/samrad/>.

Odendahl, T. og Shaw, A. M. (2001). Interviewing Elites. Í J. F. Holstein (ritstj.), *Handbook of Interview Research* (bls. 299-316). Thousand Oaks: Sage.

Peters, G. B. (2002). The Politics of Tool Choice. Í L. Salamon (ritstj.), *The Tools of Government - A Guide to the New Governance* (bls. 552-563). Oxford: Oxford University Press.

Posner, P. L. (2002). Accountability Challenges of Third-Party Government. Í L. Salamon (ritstj.), *Tools of Government - A Guide to the New Governance* (bls. 523-548). Oxford: Oxford University Press.

Salamon, L. (2002). The new governance and the tools of public action: an introduction. Í L. Salamon (ritstj.), *Tools of Government - A Guide to the New Governance* (bls.1-41). Oxford: Oxford University Press.

Stjórnarskrá Lýðveldisins Ísland nr. 33/1944

Sveitarstjórnarlög nr. 238/2011.

Yin, R. K. (2014). *Case Study Research* (5. útg.). Thousand Oaks: SAGE Publications.

Þingskjal 321.(2007-2008). Frumvarp til laga um leikskóla. *Alþingistíðindi A deild*, 135. Sótt 16. desember 2016 af <http://www.althingi.is/altext/135/s/0321.html>

Viðaukar

Tölvupóstur til þátttakenda í rannsókn

Góðan dag

Ég heiti Björk Óttarsdóttir og er meistaranemi í opinberri stjórnsýslu við Háskóla Íslands.

Ég er að gera rannsókn fyrir meistaranám mína og rannsóknarefnið er „Aðalnámskrá leikskóla sem stjórnæki hins opinbera út frá hugmyndafræði Salamon Lester um stjórnæki hins opinbera“.

Ég hef hug á að skoða hvaða augum leikskólastjórar líta aðalnámskrá leikskóla til að sjá hvernig hún virkar í raun á þeim vettvangi sem henni er ætlað að hafa áhrif á.

Ég mun einnig skoða skólanámskrár um 20 leikskóla sem valdir verða með slembiúrtaki til að sjá hvernig leiðarljós leikskóla, grunnþættir menntunar og námssvið leikskóla birtast í þeim.

Ég mun ekki leggja áherslu á þá þætti í viðtölunum. Áherslan þar verður á álit leikskólastjóra á aðalnámskrá leikskóla og hvernig hún nýtist við faglega stjórnun leikskóla.

Auk þess að vera í námi í opinberri stjórnsýslu er ég starfsmaður mennta- og menningarmálaráðuneytis. Ég heiti því að upplýsingar sem fram koma í viðtölum fyrir þessa rannsókn verði ekki nýttar í starfi mínu þar og er fullum trúnaði heitið varðandi það sem fram kemur í viðtölunum. Niðurstöður viðtala í ritgerð minni verða ekki persónugreinanlegar.

Með þessum tölvupósti óska ég eftir þátttöku þinni í rannsókn minni. Ef þú sérð þér fært að taka þátt þætti mér vænt um að fá svar frá þér og hugmyndir um tíma og staðsetningu viðtals.

Bestu kveðjur Björk

Viðtalsrammi rannsóknar

Viðtalsrammi rannsóknarinnar byggir á eftirfarandi þemum og undirspurningum:

1. Almenn skoðun leikskólastjóra á aðalnámskrá leikskóla – **Hvað finnst þér almennt um aðalnámskrá leikskóla?** Hér er sérstaklega verið að skoða sýnileika, lögmæti og pólitískan fýsileika.
 - Er aðalnámskrá gagnlegt rit?
 - Telur þú að starfsmenn leikskóla þekki innihald aðalnámskrár?
 - Er aðalnámskrá notuð í daglegu starfi leikskóla?
 - Er aðalnámskrá það plagg sem þú sem leikskólastjóri telur heppilegast til að stýra starfi leikskóla – hvernig og hvers vegna/ekki?
2. Aðalnámskrá leikskóla og fagleg stjórnun – **Hvaða áhrif hefur aðalnámskrá á hlutverk þitt sem faglegur stjórnandi?** Hér er sérstaklega verið að skoða skilvirkni og þvingun.
 - Hefur aðalnámskrá áhrif á störf þín sem leikskólastjóri – með hvaða hætti?
 - Nýtist aðalnámskrá í starfi þínu sem leikskólastjóri við að stýra faglegu starfi skólans - að hvaða leyti?
 - Er eitthvað sem er sérlega jákvætt/neikvætt?
3. Aðgerðir stjórnvalda við innleiðingu aðalnámskrár – **Hvað finnst þér um aðgerðir stjórnvalda við innleiðingu aðalnámskrár leikskóla?** Hér er sérstaklega verið að skoða stjórnunarmöguleika og íhlutun.
 - Hefur þú orðið vör við aðgerðir stjórnvalda til innleiðingar aðalnámskrár – hvað og hvernig?
 - Hafa aðgerðir stjórnvalda haft jákvæð/ neikvæð áhrif á störf þín sem leikskólastjóri - með hvaða hætti?
 - **Spyrja nánar út í það stjórnsýslustig sem ekki er nefnt**
4. Innihald aðalnámskrár – **Hvað finnst þér um innihald aðalnámskrár leikskóla?** Hér er sérstaklega verið að skoða markvirkni, jöfnuð og sjálfvirkni.
 - Hvað hefðir þú sem leikskólastjóri viljað sjá meira af í aðalnámskrá?
 - Er eitthvað sem vantar í aðalnámskrána sem þú telur að gæti nýst þér við að stýra faglegu starfi leikskólans í anda aðalnámskrár?
 - Er einhverju ofaukið í aðalnámskránni?
 - Hefði átt að skrifa aðalnámskrána með öðrum hætti?
 - Hefur aðalnámskrá áhrif á jöfnuð í námi leikskólabarna?
5. Tengsl aðalnámskrár og skólanámskrárvinnu – **Hvernig finnst þér aðalnámskrá nýtast við gerð skólanámskrár í þínum skóla?** Hér er sérstaklega verið að skoða jöfnuð og sjálfvirkni.
 - Hvaða áhrif hefur aðalnámskrá haft á gerð skólanámskrár í leikskólanum sem þú stýrir?
 - Hvaða áhrif hefur aðalnámskrá haft á innihald skólanámskrár leikskólans sem þú stýrir?
6. Kaflar aðalnámskrár – **Við höfum rætt um flesta kafla aðalnámskrár er hvað finnst þér um innihald aðalnámskrár í kafla ??.** spyrja um þá kafla sem ekki hafa komið til umræðu í öðrum spurningum. Spyrja sérstaklega um kafla **3 og 10** námsmat og innramat.