



Björk Ólafsdóttir

# Tilurð og þróun ytra mats á Íslandi frá 1991 til 2016

► Um höfund ► Efnisorð

Markmið þessarar rannsóknar er að auka skilning á því hvernig ytra mat á grunnskólastarfi er tilkomið á Íslandi og hver þróun þess hefur verið frá því að það kom inn í opinbera menntastefnu árið 1991. Til að skýra tilurð og þróun matsins var einkum stuðst við dag-skrárkenningar, rannsóknir á þróun stýringar innan stjórnsýslunnar og kenningar um innleiðingu og stjórnun breytinga. Við greiningu á tilvikinu var stuðst við fyrirliggjandi gögn og viðtöl sem tekin voru við ellefu viðmælendur sumarið og haustið 2015.

Niðurstöður rannsóknarinnar gefa til kynna að upphaf hugmynda og mótun stefnu um ytra mat á skólastarfi megi rekja til umbótaáðgerða í opinberri stjórnsýslu sem áttu sér stað víða um heim frá níunda áratug síðustu aldar undir heitinu *New Public Management*, sem á íslensku fékk heitið *nýskipan í ríkisrekstri*. Hluti af nýskipaninni var valddreifing og flutningur á rekstri grunnskóla frá ríki til sveitarfélaga sem leiddi til aukinnar áherslu á mat og eftirlit. Ytra mat, í þeim skilningi sem lagt er upp með í þessari tilviksgreiningu, náði þó ekki fótfestu á Íslandi á þessum tíma þrátt fyrir áform þar um í opinberri menntastefnu. Þess í stað var áhersla lögð á innleiðingu innra mats í grunnskólum og var þróað form ytra eftirlits sem átti að kanna innleiðingu innra matsins. Það var ekki fyrr en í byrjun annars áratugar tuttugustu og fyrstu aldar sem farið var af stað með ytra mat á grunnskólum í þeim tilgangi að stuðla að skólaumbótum. Árið 2008 var í grunnskólalögum lögfest mats- og eftirlitsskylda bæði mennta- og menningarmálaráðuneytis og sveitarfélaga. Opinn laga-rammi og óljós verkaskipting ráðuneytis og sveitarfélaga gagnvart ytra mati leiddi til samstarfsverkefnis þessara tveggja stjórnsýslustiga um ytra mat á grunnskólum. Farið var af stað með þróunarverkefni sem lýkur í árslok 2016.

## The origin and development of external evaluation in Iceland from 1990-2016

► About the author ► Key words

The aim of this study is to bring out a better understanding about how external evaluation/inspection of compulsory schools has come about in Icelandic educational policy and legal frameworks and to discuss the developments of the external evaluation/inspection from the beginning to the present. The research questions which guide the study are as follows:

1. How did external evaluation/inspection of compulsory schools in Iceland come about and what explains its origin?
2. How has external evaluation/inspection of compulsory schools developed to the present and what explains its development?

The research is rooted in theories of agenda-setting, research of public administration and theories of policy implementation and change management.

The research is a qualitative case study, primarily based on documentary analysis of published documents and data from interviews taken in 2015 with eleven key informants who had participated in the policy settings or the development being studied.

The findings indicate that the initial policy to conduct external school evaluation/inspection can be attributed to international trends in public administration known as 'new public management' that took place in many countries from the 1980s. Part of the new public management was the devolution of government services and authority to lower levels of government, increased school autonomy and greater accountability for outcome. All these factors did affect the increased emphasis on evaluation and monitoring in Iceland and internationally. In Iceland the Municipalities took over the operation of schools at the compulsory level in 1996. According to the Compulsory School Act of 1995 the Ministry of Education, Science and Culture was responsible for regular evaluation of the educational system.

Despite intention in educational policy from early 1990s to start regular external evaluation in Iceland it was not implemented. Instead the focus was on the implementation of schools' self-evaluation/internal evaluation, where each compulsory school was required to systematically evaluate the quality of school activities. At five years intervals the schools self-evaluation methods was subject to external assessment and validation.

The findings suggest that the obstacle for introducing external evaluation in Iceland at this time were in particular that the authorities and stakeholders were not convinced of its urgency – it would have required the establishment of a school Inspectorate, the devising of the evaluation and the development of the skills to perform the evaluation. The evaluation of all the Icelandic schools would also be very costly. Moreover the government had the belief that the local authorities should be responsible for the quality of their schools.

It was not until the beginning of the second decade of the twenty-first century that comprehensive external evaluation of schools in order to promote school improvements started in Iceland. A greater sense of urgency to evaluate the quality of schools at the national level had raised, as well as the governmental expectation of more responsibility for quality improvement in schools at the Municipalities level.

According to the Compulsory School Act of 2008 both the Ministry of Education, Science and Culture and the Municipalities are responsible for carrying out external evaluations of compulsory schools and school activities. The act is however not clear about how this responsibility is distributed between these two parties. A committee was established in order to reduce overlap of evaluation activities and assess the possibility of cooperation between those two levels. The committee provided recommendations for cooperation of the Ministry and the Municipalities on external evaluation of compulsory schools and stressed the importance of regular evaluation of school activities.

The first three years, from 2010 to 2012, the external evaluation was conducted by the Ministry of Education, Science and Culture. In 2013 the cooperation project of external evaluation was initiated and at the same time the supervision was moved from the Ministry to the Educational Testing Institute. In 2015, a new agency was established: The Directorate of Education, which took over the task of the Institute. A four year pilot project, to try out the cooperation, will finish at the end of 2016. At the time of this writing, the pilot project is in its final year and its further developments remain unclear.

## Skilgreining hugtaka

Við skilgreiningar helstu hugtaka er byggt á Eurydice (2015) þar sem segir að mat (e. *evaluation*) á skólastarfi beini sjónum sínum að starfsemi skóla í þeim tilgangi að auka gæði þeirra og árangur nemenda. Niðurstöður fyrir skólann í heild eru settar fram í skýrslu. Eurydice gerir greinarmun á ytra og innra mati. Ytra mat (e. *external evaluation*) er framkvæmt af matsaðilum sem ekki tengjast starfsemi þess skóla sem metinn er. Innra mat/sjálfsmat (e. *internal evaluation/self evaluation*) er aftur á móti mat á vegum einstaklinga eða hópa sem eru í beinum tengslum við skólann, oft starfslið hans sjálft. Einnig er byggt á skilgreiningu frá OECD, sem greinir á milli mats á skólastarfi (e. *school evaluation*) og námsmats (e. *assessment*). Samkvæmt OECD (2013) lýtur *assessment* hugtakið að námsmati og námsframvindu einstakra nemenda á grundvelli námsmarkmiða. *Evaluation* hugtakið vísar aftur á móti til mats á skólum í heild sinni, skólakerfinu, stefnu og verkefnum. Ytra mat á skólastarfi felur þannig í sér bæði athugun á skólum (e. *school reviews*) og úttektir/eftirlit (e. *school inspection/audit*). Mat á skólastarfi samkvæmt OECD „leggur áherslu á lykilmætti í skólastarfi svo sem nám og kennslu, stjórnun skólans, stýringu menntunar, umhverfi skólans og stýringu mannauðs. Matið hefur námsárangur og framvindu nemenda til hliðsjónar og einnig aðra þætti sem hafa áhrif á skólastarfið“ (OECD, 2013; bls. 384).

Samkvæmt skilgreiningu OECD falla hugtökin eftirlit og úttektir undir ytra mat. Þessi hugtök koma víða fram í þeim opinberu stefnuskjölum um menntamál sem fjallað er um í greininni og því rétt að gera stuttlega grein fyrir þeim. Eftirlit var í greinargerð með frumvarpi til laga um grunnskóla skilgreint sem „eftirlit með að skólar og sveitarfélög uppfylli ákvæði laga, reglugerða og aðalnámskrár grunnskóla“ (Þingskjal 319, 2007, bls. 47). Úttekt hefur aftur á móti verið skilgreind sem „óháð mat á frammistöðu til þess að kanna og meta starfsemi stofnana og árangur þeirra“ (Fjármála- og efnahagsráðuneytið, e.d., bls. 75).

Mat á skólastarfi er sterklega tengt kenningu árangursstjórnunar (e. *performance management*) sem einkum byggir á stjórnunarhugmyndum nýskipanar í ríkisrekstri (Fjármálaráðuneytið, 1996; Moynihan, 2008). Í riti fjármálaráðuneytisins frá árinu 1996 var árangursstjórnun skilgreind sem samansafn stjórnunaraðferða sem byggja á skýrum markmiðum, kerfisbundnum mælingum og eftirfylgni (Fjármálaráðuneytið, 1996). Í fréttabréfi menntamálaráðuneytisins sem kom út ári síðar kom fram að litið væri á sjálfsmat skóla sem hluta af árangursstjórnun hans (Menntamálaráðuneytið, 1997). Í þeim opinberu skjölum sem fjallað er um í þessari grein er gjarnan fjallað um gæðastjórnun (e. *quality management*) fremur en árangursstjórnun. Gæðastjórnun, samkvæmt framangreindu riti fjármálaráðuneytisins, beinist að því að bæta vinnuferli og stuðla þannig að auknum gæðum starfseminnar á meðan árangursstjórnun felst í því að kanna hvort starfsemin í heild sé á réttri braut (Fjármálaráðuneytið, 1996). Árangursstjórnun er því viðtækara hugtak og getur meðal annars falið í sér gæðastjórnun.

## Fræðilegt samhengi

### Hvernig málefni komast á dagskrá stjórnvalda

Bandaríski stjórnfræðingurinn John W. Kingdon (2014) setti fram kenningu um hvað valdi því að málefni komast í stjórn málaumræðuna (e. *governmental agenda*) og fá brautargengi innan stjórnsýslunnar. Kenningu sína byggði hann á rannsóknum á stefnumótun í heilbrigðis- og samgöngumálum í Bandaríkjunum á árunum 1976-1979. Þó kenning hans byggir ekki á rannsóknum á stefnumótun í menntamálum er engu að síður áhugavert að skoða hvort ekki sé unnt að yfirfæra hana á þann málaflokk. Kingdon fjallar um þrjá megin áhrifaþætti sem þurfa að vera til staðar til að verulegar stefnubreytingar eigi sér stað í stjórnsýslunni. Í fyrsta lagi þarf að vera til staðar vandamál sem þrýstir á að málefnið sé tekið til stjórn mála legrar umræðu og hugsanlegar lausnir ræddar. Í öðru lagi þurfa að vera til staðar hugmyndir um framkvæmanlegar lausnir á vandnum meðal sérfræðinga og stefnumótunaraðila. Í þriðja lagi þarf pólitískt andrúmsloft að vera hagstætt, svo sem stjórnarskipti í ríkisstjórn, sem opnar möguleikann fyrir ný málefni að komast á dagskrá stjórnvalda. Þegar þessir þrjú þættir koma saman opnast stefnugluggi (e. *policy window*), sem er sá tímunktur þar sem skilyrði fyrir stefnubreytingar eru hagstæð. Á þeim tímupunkti er tækifæri fyrir talsmenn tillagna að koma á framfæri hugmyndum sínum eða beina athygli stjórnsýslunnar að tilteknu vandamáli. Kingdon bendir þó á að vandamál þurfi ekki að vera eina ástæða þess að málefni komi á borð stjórnvalda því stundum verður ný þekking og viðhorf hjá sérfræðingum á viðkomandi sviði til þess að málefni koma til umræðu og tillögur eru lagðar fram.

Annar stjórn málafræðingur, Allen Schick (2002), tilgreindi áhrifabætti sem hafa áhrif á stjórnsýslulegar umbætur og er mikill samhljómur milli hugmynda hans og kenninga Kingdons. Schick sagði að stundum væri tími breytinganna einfaldlega kominn og straumar og stefnur í öðrum löndum hefðu þar mikil áhrif. Hann nefndi einnig að kosningar og breytingar á ríkisstjórnnum opnuðu tækifæri fyrir breytingar og að iðulega væru meiriháttar breytingum í stjórnsýslunni og opinberum stefnumálum hleypt af stokkunum af nýjum stjórnvöldum fljótlega eftir að þau kæmst til valda. Hann sagði að frumkvöðlar hefðu einnig mikið að segja sem talsmenn hugmynda. Slíkir frumkvöðlar þyrftu að hafa nægilegt vald til að sannfæra stjórnámálamenn um að taka áhættu með nýjum nálgunum og stjórnámálamennirnir yrðu að hafa sannfæringu fyrir því að þeir væru að gera hið rétta.

## Nýskipan í ríkisrekstri: Dreifstýring og árangursstjórnun

Nýskipan í ríkisrekstri (sem þýðing á *New Public Management*) er hugtak sem notað er yfir safn hugmynda og kenninga sem miða að því að vinna að umbótum í opinberri stjórnsýslu (Hood, 1991). Stefna um nýskipan var ráðandi í stjórnsýslulegum umbótum þróaðra ríkja um allan heim allt frá upphafi níunda áratugar síðustu aldar og fram á fyrsta áratug 21. aldar, en í mismunandi miklum mæli og með mismunandi áherslum í hverju landi (Margetts og Dunleavy, 2013). Á þeim tíma sem nýskipanin var að ryðja sér til rúms var gjarnan rætt um opinberar stofnanir sem óskilvirkar, óhagkvæmar og frammistaða þeirra var talin slök (Moynihan, 2008). Þeir sem lögðu grunn að nýskipaninni leituðust við að koma fram með hagnýtar lausnir við þessum vanda. Sameiginlegur kjarni í hugmyndum þeirra var að nýta stjórnunarhætti og lögmál einkageirans til að byggja upp árangursmiðað og afkastadrifið opinbert kerfi (Eurydice, 2007; Moynihan, 2008; OECD, 1997).

Christopher Hood (1991) greindi nokkra þætti sem oftast komu fram í umfjöllun um nýskipan í ríkisrekstri á upphafsárum hennar. Þar á meðal var fagleg stjórnun sem snýr að því að í auknum mæli var farið að líta á stjórnun sem fag. Æðsti stjórnandi átti að fá umboð og frelsi til að stjórna og svara fyrir störf sín með skýrum hætti. Þá átti að setja skýr viðmið og mælingar á frammistöðu, sem fólst í að skilgreina mælanleg markmið um árangur til að unnt væri að leggja mat á hvort stjórnandi og skipulagsheild stæði undir ábyrgð sinni. Koliba, Meek og Zia (2010) hafa einnig fjallað um nýskipan í ríkisrekstri og dregið fram áherslur sem tengdust henni. Tiltóku þeir meðal annars aukna valddreifingu (e. *devolution*) með flutningi verkefna til stjórnvalda á lægri stjórnsýslustigum sem leiða átti til skilvirkari stjórnunar og sveigjanlegrri þjónustu.

Nýskipan í ríkisrekstri var yfirlýst stefna ríkisstjórna á Íslandi frá 1991-2007 (Stjórnarráð Íslands, 2015). Í skýrslu fjármálaráðuneytisins *Umbætur og nýskipan í ríkisrekstri* kom fram að kjarni stefnunnar væri „að dreifa valdi, auka ábyrgð og flytja ákvarðanir sem næst vettvangi og ná með því hagkvæmari rekstri og betri þjónustu“ (Fjármálaráðuneytið, 1993, bls. 4). Um markmið og mat á árangri sagði í skýrslunni að mikilvægt væri að stofnanir væru metnar út frá markmiðum og þeim árangri sem þær skila og í sumum tilfellum væri vænlegt til árangurs að stofnanir kæmu sér upp gæðakerfi.

## Framsal valds og ábyrgðar – aukin stýring og eftirlit með skólastarfi

Dreifstýring byggist á framsali valds og ábyrgðar. Í lýðræðissamfélagi ætti starfsemi ríkisins að endurspegla sem mest vilja kjósenda (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007). Grundvallaratriði er því að ákvarðanir sem eru teknar á hinum ýmsu stigum stjórnsýslunnar lúti bæði forystu og aðhaldi lýðræðislega kjörinna fulltrúa og ráðherra þeirra. Menntun er eitt af þeim málefnum þar sem kjörnir fulltrúar og löggjafavaldið eiga að gæta hagsmuna almennings (Simkins, 2003). Menntunarlegri ábyrgð er með dreifstýringu deilt á milli miðlægra og staðbundinna stjórnvalda, sveitarstjórna, skólastjóra og kennara.

Í þeirri þróun að flytja verkefni til lægri stjórnsýslustiga héldu ráðuneyti og aðrar miðlægar stofnanir eftir mikilvægu hlutverki við að setja stefnu og markmið og að hafa eftirlit með frammistöðu (Fjármálaráðuneytið, 2000; Schick, 2002). Greining Ólafs Páls Jónssonar (2014) á þeirri breytingu sem átti sér stað í lögum um grunnskóla 1995, þegar grunnskólinn var færður frá ríki til sveitarfélaga, og aðalnámskrá 1999 leiddi í ljós að breytingin frá fyrri lögum og námskrám hafi einkum verið tvíþætt, annars vegar hafi markmið verið mun ítarlegri og víótækari en áður og hins vegar hafi þau

verið beintengdari mati á skólastarfi þannig að þau áttu að vera grundvöllur matsins. Benti Ólafur á í þessu samhengi að um leið og losað hafi verið um miðstýrt vald með því að flytja grunnskólann til sveitarfélaga þá hafi tókin verið hert með ítarlegri viðmiðum um markmið og mat á skólastarfi.

Í skýrslu OECD frá 1997 sagði að breytingar í átt til dreifstýringar krefjast víðtækari árangursstjórnunar og hugsanlega sérstakra eftirlitsstjórnvalda í þeim tilgangi að fylgjast með framfylgd laga (OECD, 1997). Það virðist þó ekki fyllilega hafa gengið eftir því Alan Schick (2002) lét í ljós áhyggjur af því að víða hafi miðlægar stofnanir og ráðuneyti veikt það mikið við dreifstýringu verkefna að þær gætu ekki framkvæmt nauðsynlega samræmingu. Sagði hann að í ákafanum við að veita staðbundnum stjórnvöldum og stjórnendum meira frelsi hafi nauðsynlegum aðföngum (e. *resources*) og miðlægu yfirvaldi í stjórnsýslunni, annars vegar til að gera áætlanir og stefnu þvert á stofnanir og hins vegar til að viðhalda strangri ábyrgðarskyldu, ekki verið gefinn nægur gaumur og því væri ábyrgð ennþá tiltölulega ómótuð í mörgum löndum. Í skýrslu fjármálaráðuneytisins frá árinu 2000 kom fram að þetta var einnig reyndin á Íslandi þar sem meiri áhersla hafi verið lögð á valddreifingu og aukin sjálfstæði stofnana en að styrkja leiðir til að kalla stofnanir til ábyrgðar. Í skýrslunni var lögð áhersla á að þetta þyrfti að breytast (Fjármálaráðuneytið, 2000).

Í skýrslu Eurydice frá 2007 kom fram að víðast hvar væru það æðri stjórnvöld sem bæru ábyrgð á menntun og hefðu mats- og eftirlitsstofnanir það hlutverk að fylgjast með og meta skóla. Í sumum löndum, einkum á Norðurlöndunum, tengdist sjálfstæði skóla og dreifstýring til sveitarfélaga þeirri hugmynd að sveitarfélög ættu að vera í lykilhlutverki í stjórnun skóla. Þar væru skólar fyrst og fremst ábyrgir gagnvart staðbundnum stjórnvöldum, sem gegndu þá mikilvægu hlutverki í eftirliti og mati á skólum. Almenn tæmi var samt þróunin í átt að fjölþættri ábyrgð þar sem skólar svöruðu fyrir störf sín gagnvart ýmsum aðilum, svo sem ráðuneyti menntamála, sveitarstjórn og foreldrum (Eurydice, 2007).

## Innleiðing stefnu og breytinga

Þegar tekist er á við breytingar í opinberri stjórnsýslu standa stjórnvöld frammi fyrir ótal ákvörðunum um hvernig eigi að innleiða breytingarnar, hver eigi að gera það og hvernig (Schick, 2002). Hogwood og Gunn (1984) drógu fram nokkra þætti sem hafa áhrif á hvort stefna náí fram að ganga. Á meðal þeirra atriða sem þeir nefndu eru ytri aðstæður, nægur tími og viðeigandi aðföng, að stefnan byggji á skýrri hugmyndafræði um orsök og afleiðingu og að markmið séu skýr og að samstaða sé um þau. Þeir sögðu að byggja þyrfti upp stuðning við breytingarnar og áhuga á þeim. Kotter (2012) hefur um langt árabíll rannsakað breytingaferli innan fyrirtækja og stofnana. Hann lagði áherslu á að sýna þurfi fram á mikilvægi breytinga þannig að fólk upplifi þær sem lausn á ákveðnum vanda. Stuðningur og skuldbinding æðstu stjórnenda við breytingarnar sé einnig afar mikilvæg og að öflugur stýrihópur leiði þær. Í tilfellum þar sem best tekst til með innleiðingu hefði stýrihópurinn völd, þekkingu, tengsl og byggji yfir leiðtogafærni. Þá nefndi hann að skýr framfærni, stefna og skilgreindar leiðir til að ná henni væru einnig lykilatriði í innleiðingu breytinga og nota þurfi hvert tækifæri til að halda sýninni á lofti. Fernandez og Rainey (2006) bentu á að óskýr stefna gæti stuðlað að óvissu og gefið opinberum stjórnendum færi á að túlka hana eftir sínum geðþótta og innleiða hana á þann hátt að einungis hluti breytinganna, sem stefnumótendur ætluðu sér, eigi sér stað. Þeir, eins og Kotter, sögðu að breytingar í opinbera geiranum væru háðar stuðningi ráðherra og lykilaðila í hópi ytri hagsmunaaðila. Áhrif þeirra stöfuðu að hluta til af möguleikum þeirra og getu til að beita sér fyrir breytingum á löggjöf og stjórna flæði aðfanga til opinberra stofnana.

Samkvæmt skýrslu OECD (2013) hafa mörg lönd átt í erfiðleikum með að innleiða mat á skólastarfi. Nefndar voru í skýrslunni ýmsar ástæður, svo sem að stefnan væri ekki nægilega vel unnin, menntayfirvöld hefðu ekki burði til að innleiða matið, skortur væri á matsmenningu eða notkun á matsniðurstöðum væri ábótavant. Í skýrslunni sagði enn fremur að innleiðing mats væri flókin og krefðist þátttöku fjölmargra aðila sem hefðu ólíkra hagsmuna að gæta. Því væri mikilvægt að efla samstöðu hagsmunaaðila í gegn um samráð við þá, virkja sérfræðinga til þátttöku, hafa skýran tilgang með matinu, afla gagna og meta innleiðinguna, byggja upp hæfni, veita aðföng og gefa innleiðingunni tíma. Lögð var áhersla á að eitt ætti þó ekki við alls staðar því þróunin þyrfti ávallt að taka mið af menntakerfi og hefðum í viðkomandi landi.



## Rannsóknarspurningar

Í ljósi þess markmiðs sem lagt var upp með í inngangi og þeirra fræðilegu skrifna sem hér hafa verið kynnt er lagt upp með tvær rannsóknarspurningar sem ætlunin er að leita svara við:

- Hvenær kemst ytra mat á grunnskólastarfi á dagskrá stjórnvalda og hvað skýrir tilurð þess?
- Hvernig hefur ytra mat á grunnskólastarfi þróast til dagsins í dag og hvað skýrir þróun þess?

## Aðferð

Við þessa rannsókn var notast við eigindlega rannsóknaraðferð (e. *qualitative research*). Rannsóknin er í formi tilviksrannsóknar (e. *case study*) sem er gjarnan notuð þegar lýsa á ítarlega ákveðnu tilviki og svara rannsóknarspurningum sem leitast við að skýra *hvernig* og *af hverju* eitthvað gerðist (Yin, 2014). Var tilviksrannsókn talin henta vel sem rannsóknarsnið þar sem viðfangsefni rannsóknarinnar og rannsóknarspurningarnar kölluðu eftir nálgun þar sem hægt væri að tengja saman ólík gögn í þeim tilgangi að fá heildstæða mynd af ákveðnu þróunarferli.

## Þátttakendur

Við val á viðmælendum var notast við markvisst úrtak (e. *purposeful sampling*) sem miðaði að því að fá upplýsingar frá þeim aðilum sem rannsakandi taldi hafa besta yfirsýn og innsýn í viðfangsefnið (Patton, 2002). Alls voru tekin tíu viðtöl við ellefu einstaklinga. Þar af voru fimm fyrrverandi eða núverandi sérfræðingar eða stjórnendur í mennta- og menningarmálaráðuneytinu, tveir fyrrum ráðgjafar eða aðstoðarmenn ráðherra, tveir fræðimenn úr háskólasamfélaginu og tveir sérfræðingar Sambands íslenskra sveitarfélaga. Sjö viðmælendur af ellefu höfðu tekið þátt í mótun menntastefnu í upphafi tíunda áratugar síðustu aldar og gátu því gefið upplýsingar sem snúa að fyrri rannsóknarspurningunni. Tíu viðmælendur af ellefu höfðu tengst þróun ytra mats með einhverjum hætti á því tímabili sem rannsóknin nær til og gáfu því innsýn sem nýttist við að svara síðari rannsóknarspurningunni.

## Framkvæmd

Framkvæmd rannsóknarinnar byggist á öflun, skoðun og greiningu á stefnumótunargögnum, lögum, reglugerðum, skýrslum og öðrum opinberum gögnum ásamt viðtölum. Viðtölin voru tekin á tímabilinu maí til september 2015. Viðtölin voru hálfskipulögð (e. *semi-structured*) þar sem stuðst var við fyrirfram ákveðnar opnar spurningar og út frá þeim var hvert viðtal þróað sérstaklega miðað við þær upplýsingar sem viðkomandi viðmælendi gat gefið (Lichtman, 2006). Þannig svöruðu viðmælendur ekki alltaf sömu spurningunum og enginn einn viðmælendi svaraði öllum spurningunum.

## Úrvinnsla

Greiningin nær yfir þróun ytra mats frá þeim tíma sem fyrst er fjallað um ytra mat í opinberum stefnuþlögum árið 1991 og fram til síðari hluta árs 2016. Byrjað var á að taka saman og greina fyrirliggjandi opinber gögn. Viðtalsrammi, byggður á þeirri greiningu, var mótaður með það að markmiði að fá dýpri og heildstæðari mynd af tilvikinu. Viðtalsgögnum var safnað þar til metið var að metnun væri náð og voru viðtölin tekin upp með leyfi viðmælenda, afrituð og þemagreind. Gögnin voru síðan skoðuð og útskýrð með hliðsjón af kenningu Kingdons (2014) um hvernig mál efni komast á dagskrá stjórnvalda og kenningu Kotters (2012) um innleiðingu stefnu og breytinga. Einnig voru hugmyndir og hugtök nýskipunar í ríkisrekstri notuð við túlkun gagna. Um nafnlausar rannsókn er að ræða og til að ekki sé hægt að tengja saman einstök ummæli eru viðmælendum ekki gefin gervinöfn heldur eru ummæli þeirra fléttuð nafnlaus saman við skráðar heimildir um efnið.

## Niðurstöður

### Mat og eftirlit í lögum um grunnskóla og aðalnámsskrám frá 1974-1990

Í lögum um grunnskóla frá 1974 var ekki fjallað um ytra mat á skólastarfi í þeim skilningi sem lagt er upp með í þessari grein. Í lögnum kom fram að menntamálaráðuneytið færi með yfirstjórn á málefnum grunnskólans og fræðslustjóri starfaði í hverju fræðsluumdæmi sem væri fulltrúi ráðuneytisins og forstöðumaður fræðsluskrifstofu (*Lög um grunnskóla*, nr. 63/1974). Meginverkefni fræðslustjóra var meðal annars að fylgjast með að gildandi lögum og reglugerðum um fræðslumál væri sinnt.

Það var í aðalnámsskrá 1976 sem hugtakið *mat á skólastarfi* kom fyrst fyrir í síðari tíma umræðu. Einungis var verið að vísa til þess mats sem skólarnir framkvæma sjálfir, ekki ytri aðilar. (*Aðalnámsskrá grunnskóla. Almennur hluti*, 1976). Í Aðalnámsskrá frá 1989 var ítrekað mikilvægi þess að skólar mætu sjálfir skólastarfið í umbótaskyni (*Aðalnámsskrá grunnskóla*, 1989).

Í viðtali kom fram að það hafi verið í kringum árið 1990 sem farið var að tala um ytra mat og eftirlit menntamálaráðuneytisins með grunnskólum umfram það óformlega eftirlit sem fræðslustjórar sinntu út í umdæmunum. Taldi viðmælandinn að fyrsta úrvinnsla ráðuneytisins á upplýsingum hafi verið unnin úr haust- og vorskýrslum grunnskóla árið 1991.

### Mat og eftirlit í lögum um grunnskóla og í opinberum menntastefnum 1991-1994

Lög um grunnskóla voru samþykkt af Alþingi árið 1991 í stjórnartíð Svavars Gestsonar, ráðherra Alþýðubandalagsins. Fræðslustjóra og fræðsluskrifstofu var í þeim lögum ætlað meira hlutverk en áður um eftirlit með skólum því við bættist frá fyrri lögum að fræðslustjóri átti að hafa forgöngu um umbætur í skólamálu og sinna eftirliti og umsjón með aðbúnaði, skipulagi og árangri skólastarfs (*Lög um grunnskóla*, nr. 49/1991). Verkefni fræðsluskrifstofu voru meðal annars að hafa eftirlit með námi og kennslu og sinna skólaþróun. Að sögn eins viðmælanda í rannsókninni, sem starfaði sem fræðslustjóri fram til ársins 1996, var þó aldrei um neitt formlegt ytra mat af hálfu fræðslustjóra eða fræðsluskrifstofu að ræða á þessum árum. Sú fullyrðing er í samræmi við niðurstöður rannsóknar Barkar Hansen og Ólafs H. Jóhannssonar (2010) á hlutverkum fræðslustjóra á árunum 1975-1996.

Hlutverk menntamálaráðuneytis var samkvæmt lögnum 1991 að gera áætlanir um umbætur í skólastarfi og annast mat á skólum, skólastarfi og námsgögnum (*Lög um grunnskóla*, nr. 49/1991). Í greinargerð við frumvarp laganna kom fram að matið snúist um almennt eftirlitshlutverk ráðuneytisins, annars vegar til að afla upplýsinga um hvar umbóta er þörf og hins vegar til að fylgjast með framkvæmd laga og reglugerða um grunnskólastarf (Þingskjal 192, 1990).

Sama ár og lögin tóku gildi gaf menntamálaráðuneytið (1991) út stefnu í skólamálu undir heitinu *Til nýrrar aldar. Framkvæmdaáætlun menntamálaráðuneytisins í skólamálu til ársins 2000*. Stefnan var unnin af starfshópi ráðuneytisstarfsfólks í samráði við hagsmunaaðila undir stjórn ráðgjafa ráðherra. Meðal áherslupáttá stefnunnar voru annars vegar lýðræði og valddreifing og hins vegar mat og rannsóknir á skólastarfi. Í stefnunni var boðað aukið sjálfstæði skóla og dreifing valds til fræðsluumdæma, skólanefnda sveitarfélaga og skóla. Fram kom að menntamálaráðuneytið taldi að talsverð miðstýring væri nauðsynleg til að tryggja jöfnuð í námi. Markmið stefnunnar í tengslum við mat og rannsóknir sneri að því að koma á reglubundnu eftirliti og mati á grunnskólastarfi ásamt leiðsögn um þróun og úrbætur í þeim tilgangi að stuðla að umbótum, tryggja lögbundna þjónustu og sambærileg gæði menntunar.

Lög um grunnskóla nr. 49/1991 og stefnan *Til nýrrar aldar* komu út sama ár og Svavar Gestson lét af ráðherraembætti og við ráðuneyti menntamála tók Ólafur G. Einarsson úr Sjálfstæðisflokki (Stjórnarráð Íslands, 2015). Að sögn viðmælanda urðu þessi stjórnarskipti til þess að lögin og stefnan *Til nýrrar aldar* var aldrei innleidd eins og einn viðmælandi orðaði það:

Af því að það urðu stjórnarskipti þá varð aldrei... eins og vill nú verða... það var aldrei unnið neitt áfram með þetta plagg, heldur var það bara lagt í skúffuna og hefur aldrei komið upp síðan, þannig að það hafði ekki mikil áhrif... annað en bara sem söguleg heimild (Úr viðtali).

Ári síðar skipaði nýr menntamálaráðherra nefnd um mótun menntastefnu til að koma með tillögur um umbætur í menntamálum og endurskoða gildandi lög fyrir grunn- og framhaldsskóla (*Nefnd um mótun menntastefnu. Skýrsla*, 1994). Nefndin samanstóð af fulltrúum hagsmunaaðila ásamt starfsmönnum ráðuneytisins. Eins og í stefnunni *Til nýrrar aldar* lagði nefnd um mótun menntastefnu til að stefnt yrði að aukinni valddreifingu í skólakerfinu samtímis miðstýrðri markmiðssetningu, aukinni upplýsingamiðlun og reglubundnu ytra mati á skólastarfi. Lögð var áhersla á fulla yfirfærslu á rekstri grunnskóla til sveitarfélaga og að hlutverk menntamálaráðuneytis eftir þann flutning fælist í að móta stefnu um menntamál, setja lög og reglugerðir um skólastarf, hafa eftirlit með skólastarfi og afla upplýsinga um það. Nefndin gerði að tillögu sinni að mat á skólakerfinu og einstökum þáttum þess yrði aukið og aflað yrði reglulega upplýsinga um ýmsa þætti þess. Þá lagði nefndin til að grunnskólum yrði gert að innleiða aðferðir til að meta innra starf sitt. Megintilgangur mats á skólum samkvæmt skýrslu nefndarinnar var að stuðla að umbótum í skólum og fá heildarmynd af skólastarfi til að byggja undir frekari stefnumótun. Í flutningsræðu menntamálaráðherra á Alþingi þar sem hann mælti fyrir frumvarpi til nýrra laga um grunnskóla tók hann sérstaklega fram að megináherslur hinnar nýju menntastefnu væru að efla markvisst bæði ytra og innra mat á skólastarfi (Ólafur G. Einarsson, 1994).

Í skýrslu nefndarinnar voru færð ýmiss konar rök fyrir framangreindum tillögum. Kom fram að nefndin hafði horft til þróunar á Vesturlöndum þar sem átt höfðu sér stað miklar breytingar í skólamálum sem fólust meðal annars í aukinni dreifstýringu hvað varðar meðferð fjármála, skipulag skólastarfs og starfsaðferðir (*Nefnd um mótun menntastefnu. Skýrsla*, 1994). Því samfara hafi miðstýring aukist í gegnum skilgreiningu markmiða fyrir skólastarf og samræmt mat á námsárangri. Sagði þar ennfremur að mat á skólastarfi og gæðastjórnun í skólum væru viðbrögð stjórnvalda við auknum kröfum um ábyrgðarskyldu í opinberri þjónustu. Bent var á í skýrslunni að fram að þeim tíma sem nefndin var að störfum hefðu íslensk stjórnvöld vanrækt eftirlit með innra starfi skóla. Í samantekt menntamálaráðuneytis um mat á skólastarfi á Íslandi sem unnin var fyrir Eurydice árið 2001 kom fram að ein af ástæðum þess að nefnd um mótun menntastefnu var skipuð væru auknar efasemdir, bæði stjórnvalda og almennings, í upphafi tíunda áratugar um gæði skólastarfs, skilvirkni menntakerfisins, hagkvæma nýtingu fjármagns, kennsluáðferðir og jafnan aðgang að menntun (Ásgerður Kjartansdóttir, 2001). Sagði þar einnig að þetta hafi skapað kröfu um skýrari stefnumörkun í menntamálum af hálfu yfirvalda og mat og rannsóknir á skólastarfi. Ekki var þessi fullyrðing um vanda menntakerfisins rökstudd í Eurydice samantektinni en í skýrslu nefndar um mótun menntastefnu var vísað í könnun á viðhorfum almennings til grunnskólans frá árinu 1989, sem „leiddi í ljós að skólakerfið á undir högg að sækja. Aðeins 39% aðspurðra taldi að grunnskólinn sinnti hlutverki sínu vel“ (*Nefnd um mótun menntastefnu. Skýrsla*, 1994, bls. 93). Í skýrslunni var með þessum hætti gefið til kynna að vandi hafi verið til staðar í skólum og skólakerfinu og mat og eftirlit með skólastarfi hafi meðal annars verið viðleitni til að takast á við þann vanda. Enginn viðmælandi í rannsókninni minntist þess hins vegar að það hefði verið tiltekinn vandi til staðar á þessum tíma sem menn voru meðvitaðir um og vildu bregðast við. Einn viðmælandi benti á að vandinn hafi einfaldlega verið að fólk hafi ekki vitað hver staðan var vegna skorts á upplýsingum:

Það var svo lítið vitað um skólakerfið, hvernig það fúnkeraði og hvernig árangur var og annað slíkt. Og það voru hátt settir embættismenn og jafnvel ráðherrar sem voru með alls konar svona staðhæfingar um gæði skólastarfsins og gæði íslenska skólakerfisins. Svo þegar farið var að ganga á menn þá voru þeir ekki með neitt í höndunum, hvorki úttektir né tölur eða eitt eða neitt, þannig að það lá enginn vitnisburður til grundvallar þeim staðhæfingum. Og jafnvel bara svona grunnupplýsingar um hvað við verðum miklu fé til menntamála þær lágu bara ekki fyrir ... þannig að upplýsingaskorturinn var alveg hrópandi (Úr viðtali).

Stefnurnar tvær *Til nýrrar aldar: Framkvæmdaáætlun menntamálaráðuneytisins í skólamálum 1991-2000* annars vegar og *menntastefna nefndar um mótun menntastefnu* hins vegar voru mótaðar með stuttu millibili. Þeir viðmælendur rannsóknarinnar sem höfðu tekið þátt í mótun síðari



stefnunnar voru spurðir hvort litið hafi verið til fyrri stefnunnar við gerð hinnar síðari. Almennt voru þeir þeirrar skoðunar að það hafi verið gert og báðar hafi þær byggt á sömu hugmyndafræði þó að pólitískt séð hafi síðari stefnan átt að vera nýtt upphaf. Einn viðmælandi svaraði spurningunni á þessa leið:

Ekki opinberlega, auðvitað þekktu margir í þeirri nefnd til þessa... og ég þekkti þetta auðvitað vel... *Til nýrrar aldar* var raunverulega tekin af dagskrá af nýjum stjórnvöldum þannig að hún var ekkert notuð beint. En þegar fólk er búið að lesa svona og taka kannski þátt í undirbúningi, þá auðvitað lifir svona gagn alltaf áfram. Margt af þessu fólk sem kom að mótun *Til nýrrar aldar*, eða var með eitthvað input inn í það verk, það hélt áfram að vera með input (Úr viðtali).

Að mati viðmælenda var áhersla á valddreifingu og aukið mat og eftirlit með skólustarfi, sem báðar stefnurnar boða, ekki tilkomin vegna áhrifa frá þeim stjórnvaldaflokkum sem voru við völd. Var bent á að matsáherslan hafi komið í gegnum aðild Íslands að OECD og með fólk sem var að koma heim úr námi erlendis frá á þessum tíma. Þar á meðal voru Gerður G. Óskarsdóttir sem stýrði vinnu við stefnuna *Til nýrrar aldar* og Stefán Baldursson, sem sat í nefnd um mótun menntastefnu. Þau voru af viðmælendum nefnd sem þeir aðilar í stefnumótunarhópunum sem héldu mikilvægi mats og rannsókna á skólustarfi mjög á lofti.

## Mat og eftirlit í lögum um grunnskóla og framkvæmd 1995-2008

Tillögur nefndar um mótun menntastefnu voru lagðar til grundvallar nýjum lögum um grunnskóla, sem samþykkt voru árið 1995. Í samræmi við tillögur nefndarinnar var gerð sú meginbreyting með lögnum að allur rekstur grunnskóla fluttist til sveitarfélaga (*Lög um grunnskóla* nr. 66/1995). Menntamálaráðherra átti sem áður að fara með yfirstjórn málaflokksins og gera Alþingi grein fyrir framkvæmd skólustarfs. Hlutverk menntamálaráðuneytis samkvæmt lögnum var annars vegar að hafa eftirlit með að sveitarfélög uppfylltu skyldur sínar og hins vegar að safna saman upplýsingum um skólahald. Embætti fræðslustjóranna voru lögð niður og settar skyldur á sveitarstjórnir að gera menntamálaráðuneytinu grein fyrir framkvæmd skólahalds. Skólanefndir sveitarfélaga fengu einnig aukið hlutverk frá fyrri lögum hvað varðar eftirlit með skólum en þær áttu að fylgjast með framkvæmd náms og kennslu og gera tillögur um umbætur í skólustarfi. Grunnskólum var gert að innleiða aðferðir til að meta skólustarfið hjá sér og á fimm ára fresti átti menntamálaráðuneytið að hafa frumkvæði að úttekt á sjálfsmatsaðferðum skóla. Þá átti menntamálaráðherra að bera ábyrgð á að fram færi mat á skólum og skólustarfi í þeim tilgangi að tryggja að skólahald samræmist ákvæðum laga og aðalnámskrá. Sagði í greinargerð með frumvarpi til laganna að þessu síðastnefnda ákvæði væri ætlað „að tryggja að fram fari formlegt mat á skólustarfi og að niðurstöður þess séu nýttar til umbóta“ (Þingskjal 131, 1994).

Lögin voru afdráttarlaus hvað varðar innleiðingu á sjálfsmati skóla og reglubundnar úttektir ráðuneytisins á sjálfsmatsaðferðum þeirra. Hvað ákvæði um ytra mat á skólustarfi fæli í sér var aftur á móti óljósara. Að mati viðmælenda í rannsókninni voru ýmsar ástæður sem lágu að baki því að lögð var meiri áhersla á sjálfsmat skóla heldur en ytra mat. Nefndu þeir að það hafi að hluta til verið vegna þeirrar andstöðu og ótta sem menn skynjuðu hjá kennurum og kennarasambandinu en þar óttuðust menn „meira eftirlit og afskiptasemi jafnvel“ (úr viðtali). Var bent á að það hafi verið svolítið feimnismál að tala um mat á þessum tíma og mikið hafi verið rætt um það í nefndinni að fara varfærnislega af stað og byrja á innra matinu til að gefa kennurum og skólum kost á að venjast *mats* hugtakinu. Ennfremur var nefnt að fólk hafi séð fyrir sér að fyrst þyrfti að efla upplýsingaöflun og innra mat og síðan kæmi ytra matið í kjölfarið. En andstaða og aðlögun var ekki eina ástæða þess að áhersla var lögð á innra mat frekar en ytra mat. Benti einn viðmælandi á að í nefndinni hafi líka ríkt sú trú að ábyrgð á gæðum skólustarfs ætti að vera sem næst vettvangi og það væri skólinn fyrst og fremst sem bæri þá ábyrgð. Það væri þá hlutverk stjórnvalda að fylgjast með að innra mat skólanna væri í lagi „frekar heldur en að stjórnvöld væru að fara alveg inn á gólf og fylgjast með kennslu og öllu saman“ (úr viðtali). Önnur ástæða sem var nefnd af viðmælendum var fjármögnun matsins. Kom fram að innan ráðuneytisins hafði fólk kynnt sér kostnað við ytra mat erlendis og séð að hann væri einfaldlega of mikill til að raunhæft væri að leggja áherslu á reglubundið ytra mat. Við bættist að ekki var nægur mannauður til staðar á Íslandi á þessum tíma sem kunni til verka við slíkt mat.

Lög um grunnskóla nr. 66/1995 voru samþykkt sama ár og Ólafur G. Einarsson lét af ráðherraembætti og við ráðuneyti menntamála tók samflokkismaður hans, Björn Bjarnason, sem var ráðherra til ársins 2002 (Stjórnarráð Íslands, 2015). Það kom því í hlut Björns að vinna að innleiðingu laganna og mótun aðalnámskrár. Fram kom í ræðu Björns frá árinu 1995 að sérstök áhersla yrði lögð á ytra gæðamat og reglulegar úttektir á skólum (Björn Bjarnason, 1995). Í annarri ræðu fjallaði hann um breytt hlutverk menntamálaráðuneytisins gagnvart grunnskólanum sem fælist einkum í að „setja leikreglur og hafa eftirlit með skólahaldi í landinu“ (Björn Bjarnason, 1996). Hann sagði þetta kalla á breytta starfshætti og því hafi verið stofnuð mats- og eftirlitsdeild innan ráðuneytisins.

Skiptar skoðanir voru meðal viðmælenda á áhuga Björns á innleiðingu ytra mats á grunnskólum. Benti einn viðmælandi á að hann hefði lagt mikla áherslu á mats og gæðamál almennt á öllum skólastigum og meðal annars undirstrikað það með stofnun mats- og eftirlitsdeildarinnar. Lét annar viðmælandi í ljós þá skoðun að ráðherra hefði fyrst og fremst stutt við ytra mat á háskólum og framhaldsskólum, lítil áhersla hafi verið á ytra mat á grunnskólum vegna þess að það skólastig var komið á ábyrgð sveitarfélaga. Í skýrslu um ytra mat á grunnskólum, sem tekin var saman árið 2001 fyrir Eurydice, er þetta síðara sjónarmið stutt, en þar kom fram að frá því að sveitarfélög tóku við rekstri grunnskóla árið 1996 hafi ytra mat á grunnskólum ekki verið forgangsverkefni hjá menntamálaráðuneytinu (Ásgerður Kjartansdóttir, 2001). Að sögn eins viðmælanda, sem starfaði í ráðuneytinu í stjórnartíð Björns, var Björn ákveðinn í að ráðuneytið ætti ekki að skipta sér af hvernig sveitarfélög skipulegðu grunnskólastarfið.

Ný aðalnámskrá grunnskóla, sem byggði á lögnum frá 1995, var gefin út í stjórnartíð Björns árið 1999. Í henni var fjallað nokkuð ítarlega um innra mat grunnskóla en lítið um ytra mat. Gerð var grein fyrir úttektum menntamálaráðuneytisins á sjálfsmatsaðferðum grunnskóla en um frekara ytra mat eða úttektir á vegum menntamálaráðuneytisins sagði í aðalnámskránni að ráðuneytið gæti látið gera úttektir á skólastarfi, sem ýmist fælu í sér heildarmat á skólastarfi eða mat á einstökum þáttum skólastarfs (*Aðalnámskrá grunnskóla. Almennur hluti*, 1999).

Sé lítið á útgefið efni á vef mennta- og menningarmálaráðuneytisins frá árunum 1995 til 2008, sem var gildistími laganna, kemur í ljós að einungis voru framkvæmdar heildarúttektir á fimm grunnskólum á landinu á vegum ráðuneytisins á þessu þrettán ára tímabili og voru þær framkvæmdar á tímabilinu 1998-2003 (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, e.d.; Vinnuhópur um gæðamál á skólastarfi, 2005). Frásagnir viðmælenda í rannsókninni benda til þess að ákvörðun um að taka þessa skóla til sérstakrar skoðunar hafi almennt ekki verið að frumkvæði menntamálaráðuneytisins heldur hafi sveitarfélög óskað eftir því hjá ráðherra að fá úttekt og voru erfiðleikar í viðkomandi skólum í flestum tilfellum ástæðan. Nokkuð var líka um að sveitarfélög leituðu beint til háskólasamfélagsins eftir úttektum á grunnskólastarfi og var það einnig fyrst og fremst vegna þess að vandi var til staðar eða undirbyggja þurfti ákvarðanir að sögn viðmælanda.

Í samræmi við ákvæði laganna lét mats- og eftirlitsdeild ráðuneytisins í tvígang gera úttekt á sjálfsmatsaðferðum allra grunnskóla á landinu, fyrst á árunum 2001-2003 og aftur á árunum 2007-2009 (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2010a). Framkvæmd úttektanna var að sögn viðmælanda frekar tæknileg þar sem hún fólst aðallega í að athuga hvort formkröfum um sjálfsmatið væri fullnægt. Bentu þeir á í því samhengi að á upphafsárum mats- og eftirlitsdeildar ráðuneytisins hafi eftirlitssjónarmiðið verið ríkjandi fremur en þróunar- og umbótamiðuð nálgun. Báðar úttektirnar leiddu í ljós að þróun innra mats í grunnskólum hafði ekki gengið eins og vonir stóðu til (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2010a). Nokkrir viðmælanda sögðu að sú staðreynd að ekki hafði tekist vel til með innleiðingu innra mats í grunnskólum og ráðuneytið var ekki að fá miklar upplýsingar um skólastarf, hafi meðal annars beint sjónum manna innan ráðuneytisins að þörfinni fyrir breyttar áherslur og aukið ytra mat.

## Aðdragandi nýrrar lagasetningar

Fulltrúar úr Sjálfstæðisflokki stýrðu menntamálaráðuneytinu áfram allt fram til ársins 2009. Tómas Ingi Olrich var ráðherra frá 2002 til 2004 þegar Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir tók við stjórnartaumum og stýrði ráðuneytinu fram til 2009 (Stjórnarráð Íslands, 2015). Á því tímabili var unnið að endurskoðun laga um grunnskóla frá 1995. Þorgerður óskaði eftir því fljótlega eftir að hún tók við embætti að fjallað yrði um framtíðarsýn í gæðamálum á skólastarfi (Vinnuhópur um gæðamál á skólastarfi, 2005). Skipaður var vinnuhópur starfsmanna ráðuneytisins og utanaðkomandi sér-

fræðinga til að vera ráðgefandi fyrir ráðherra og vinna að heildstæðri gæðastefnu ráðuneytisins. Vinnuhópurinn lagði fram tillögur að breytingum á lögum í þá veru að skólastjórnendur og rekstraraðili yrðu ábyrgir fyrir að fram færi mat á einstökum þáttum skólastarfs og árangri starfsins. Menntamálaráðuneyti myndi aftur á móti bera ábyrgð á framkvæmd ytra mats og setja reglur um gæðaeftirlit skóla. Lagði hópurinn til að ráðuneytið setti fram opinbera gæðastefnu fyrir skólastarf og stefnt yrði að reglubundnum úttektum á öllum skólastigum.

Árið 2006 var skipuð nefnd með fulltrúum helstu hagsmunaaðila um endurskoðun grunnskólalaga (Þingskjal 319, 2007). Að sögn viðmælenda, sem tóku þátt í þeirri vinnu, var kafli um mat og eftirlit ekki til mikillar umfjöllunar í nefndinni. Nefndin gerði þó tillögu að útfærslu kafans sem fékkst ekki samþykkt af hálfu menntamálaráðuneytisins og voru því frekari drög að kaflanum unninn af starfsmönnum ráðuneytisins. Í viðtölum við ráðuneytisstarfsfólk kom fram að við undirbúning nýrra laga um grunnskóla hafi verið skiptar skoðanir á því innan ráðuneytisins hvort ríkið ætti að hafa ytra mat á grunnskólum á sínum snærum eða hvort það ætti að vera hlutverk sveitarfélaga. Að sögn voru sumir þeirrar skoðunar að matið ætti fyrst og fremst að liggja hjá sveitarfélögum á grundvelli þeirrar hugmyndafræði sem lagt var upp með í lögum um grunnskóla 1995, það er að sveitarfélög sem rekstraraðilar bæru ábyrgð á skipulagi skólastarfs í grunnskólum og því væri mat og eftirlit eðlilegt hlutverk þeirra. Í því samhengi sagði einn viðmælandinn: „Við vorum alltaf að reyna að finna einhvern flöt á því að fá sveitarfélög til ábyrgðar, að fá þau til meiri þátttöku... nú var rekstur grunnskólans kominn til sveitarfélaga og þá gátum við farið að taka næsta skref“ (Úr viðtali). Af frásögnum að dæma voru þó einhverjir innan ráðuneytisins þeirrar skoðunar að þetta væri ótímabært, mörg sveitarfélög þyrftu lengri aðlögunartíma og hefðu hvorki bolmagn né þekkingu til að sinna mati og eftirliti með skólastarfi. Niðurstaðan varð sú að í frumvarpi til nýrra laga um grunnskóla var kveðið á um ytra mat bæði sveitarfélaga og ráðuneytisins. Í viðtölum kom fram að ekki hafi legið fyrir skýrar hugmyndir um hvað ætti að vera hlutverk hvers í tengslum við mat og eftirlit ráðuneytis og sveitarfélaga, en þó lá fyrir að innan ráðuneytisins vildi fólk sjá einhverja verkaskiptingu og aukna áherslu á mat sem hefði þann tilgang að stuðla að þróun og umbótum í skólum.

Fram kom í viðtali að um það leyti sem verið var að vinna að undirbúningi nýrra laga var farið að bera á auknum formlegum og síendurteknum kvörtunum til ráðuneytisins um vanda í grunnskólum svo sem um einelti, slæman skólabrag, samskiptavanda og aðbúnað nemenda, það er að segja atriði sem hvorki voru beinlínis rekstrarmál ná afdráttarlaus námskrármál. Þessar kvartanir sköpuðu aukinn þrýsting á ytra mat sem myndi ná til fleiri þátta en verið höfðu í orðræðu um ytra mat á skólastarfi. Á þessum tíma var starfsfólk Menntasviðs Reykjavíkurborgar einnig byrjað að þróa mat á grunnskólum borgarinnar, sem kallað var heildarmat, í þeim tilgangi að efla skólastarf og stuðla að umbótum (Birna Sigurjónsdóttir, 2010). Reykjavíkurborg fór af stað með heildarmatið árið 2007 og var þar með fyrsta sveitarfélagið sem tók upp reglubundið og heildstætt mat á grunnskólum. Að sögn viðmælenda hafði þetta frumkvæði Reykjavíkurborgar einnig áhrif á að meiri umræða varð um ytra mat innan ráðuneytisins.

Í greinargerð með frumvarpi til nýrra grunnskólalaga árið 2007 var mikið fjallað um mat og eftirlit og kom fram að eitt af meginatriðum frumvarpsins væri „að styrkja mat og eftirlit með skólastarfi til þess að stuðla að framförum og umbótum í starfi grunnskóla“ (Þingskjal 319, 2007). Tekið var fram að áhersla væri lögð á að sveitarfélög bæru aukna ábyrgð á faglegu starfi grunnskóla með framrekstrarlegri ábyrgð og auknar skyldur væru settar á menntamálaráðuneytið um „að veita sveitarfélögum og grunnskólum aðhald með virku mati og eftirliti“ (Þingskjal 319, 2007). Var tekið sérstaklega fram að eftirlit ráðuneytisins ætti að ná til fleiri þátta í skólastarfi en það hafði gert fram að þessu, svo sem til velferðar og líðanar nemenda, forvarna, starfshátta skóla og gæða menntunar.

Nokkuð hörð viðbrögð urðu hjá sveitarfélögum og samtökum þeirra við þeirri grein frumvarpsins sem fjallaði um mat og eftirlit af hálfu sveitarfélaga með gæðum skólastarfs en sú grein var ný. Í umsögnum við frumvarpið var gagnrýnt að dregið væri úr áherslum á ytra mat ráðuneytisins og matsskyldan færð á sveitarfélög (Akureyrarbær, 2008; Háskólinn á Akureyri, 2008). Bent var á að ákvæði um mat og eftirlit gæti orðið íþyngjandi verkefni fyrir sveitarfélög sem myndi óhjákvæmilega leiða til aukins kostnaðar fyrir þau án þess að fjármagn til þeirra væri aukið (Grunnur - félag starfsfólks skólaskrifstofa, 2008; Samband íslenskra sveitarfélaga, 2008).

## Mat og eftirlit í lögum í lögum um grunnskóla og framkvæmd 2008-2016

Árið 2008 voru ný grunnskólalög samþykkt á Alþingi, sem jafnframt eru þau lög sem gilda í dag. Samkvæmt lögnum eiga sveitarfélög að sinna mati og eftirliti með gæðum skólastarfs og láta menntamálaráðuneyti í té upplýsingar (*Lög um grunnskóla*, nr. 91/2008). Þá eiga þau að sjá til þess að innra og ytra mat sé nýtt til umbóta innan skólanna. Menntamálaráðuneytið á að annast söfnun og greiningu á upplýsingum frá sveitarfélögum og gera þriggja ára áætlun um kannanir og úttektir. Skólar eiga áfram að sinna innra mati og eiga sveitarfélögin að fylgja því eftir að þeir framfylgi því. Markmið mats og eftirlits er svipað og áður: Að stuðla að umbótum, veita upplýsingar og tryggja að lögum og reglugerðum sé framfylgt og réttindi nemenda séu tryggð (*Lög um grunnskóla*, nr. 91/2008).

Stjórnarskipti urðu á Alþingi árið 2009 og Katrín Jakobsdóttir, Vinstrihreyfingunni – grænu framboði, tók við sem ráðherra mennta- og menningarmála. Hún gegndi því embætti til ársins 2013 og því kom það í hennar hlut að innleiða lög. Mennta- og menningarmálaráðuneytið setti fram áætlun til þriggja ára um ytra mat á grunnskólum sem náði til árána 2010-2012. Samkvæmt áætluninni voru gerðar heildarúttektir á sex grunnskólum á ári þau þrjú ár sem áætlunin náði til (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2010b).

Árið 2009 réðu Samband íslenskra sveitarfélaga og mennta- og menningarmálaráðuneytið, með stuðningi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, sameiginlegan verkefnisstjóra til að vinna að innleiðingu á ákvæðum í lögum um grunnskóla um mats- og eftirlitsskyldu sveitarfélaga (Samband íslenskra sveitarfélaga, e.d.). Settur var stýrihópur og verkefnisstjórn um verkefnið sem samanstóð af fulltrúum ráðuneytisins og sambandsins. Ein af megináherslum í starfi verkefnisstjórans var að skýra eftirlits- og matshlutverk sveitarfélaga gagnvart ráðuneytinu í þeim tilgangi að auðvelda sveitarfélögum að uppfylla ákvæði laganna. Sem liður í því verkefni var stofnaður faghópur árið 2010, sem samanstóð af fulltrúum ráðuneytis og sveitarfélaga auk hins sameiginlega verkefnastjóra (Faghópur um ytra mat á grunnskólum, 2011). Faghópnum var falið að fjalla um hvort grundvöllur væri fyrir samstarfi ríkis og sveitarfélaga um reglubundið ytra mat á grunnskólum og leggja til hugmynd að útfærslu. Faghópurinn lagði fram tillögur sínar í skýrslu árið 2011. Í þeim var lagt til sameiginlegt átak ríkis og sveitarfélaga í að meta alla grunnskóla á landinu á fimm árum. Lagt var upp með að samræmdar matsaðferðir yrðu notaðar og skólarnir yrðu metnir út frá fyrirfram skilgreindum viðmiðum. Lagt var til að ríki og sveitarfélög fjármögnuðu matið í sameiningu og að matið næði fyrst og fremst til þátta í skólastarfinu sem skilgreindir væru lykilþættir í umbótastarfi: Nám og kennsla, stjórnun og innra mat. Undir þessum þremur lykilþáttum voru tilgreind fjölmörg atriði sem matið átti að ná til svo sem: Kennsluhættir, námshegðun, samskipti, árangur, bekkjarbragur, þátttaka foreldra, samstarf heimila og skóla, leiðtogaþæfni stjórnenda, dreifing verkefna, upplýsingastreymi, þróunar- og umbótastarf og samvinna starfsfólks.

Eftir því sem fram kemur í skýrslu faghópsins voru ýmsir þættir sem mynduðu hvata ráðuneytis og sveitarfélaga að samstarfi um ytra mat. Hvað sveitarfélög varðaði var vísað til þess að þau hefðu ekki öll burði til að skipuleggja, framkvæma og fjármagna ytra mat á eigin spýtur og því væri jafnræði grunnskóla gagnvart ytra mati ekki tryggt. Varðandi ráðuneytið var bent á að samstarfsverkefni myndi auðvelda því eftirlitshlutverk sitt og upplýsingaöflun fyrir frekari stefnumótun auk þess sem væntingar innan ráðuneytisins um að ytra mat tæki til starfs- og kennsluhátta í grunnskólum næðu þannig fram að ganga. Í viðtölum, sem tekin voru við ráðuneytisfólk í tengslum við rannsóknina, kom fram að auk framangreinds ávinnings sá fólk innan ráðuneytisins tækifæri felast í að koma á samræmdu matskerfi á landsvísu því þannig væri betur hægt að tryggja samanburðarþæfni á milli úttekta. Í því samhengi var bent á að það hafi verið veikur hlekkur í úttektum ráðuneytisins að mismunandi aðilar framkvæmdu matið og oft hafi af þeim sökum verið misræmi á milli úttekta. Þá kom fram hjá nokkrum viðmælendum að bæði skólaskrifstofur og ráðuneyti hafi á þessum tíma litið mikið til þess heildarmats sem fram fór á grunnskólum hjá Reykjavíkurborg en hvorki ráðuneyti né sveitarfélög töldu sig hafa bolmagn til að framkvæma slíkt mat ein og sér.

## Tilrauna og þróunarverkefni

Faghópurinn lagði til í skýrslunni að tillagan yrði prófuð. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga og mennta- og menningarmálaráðuneytið samþykktu að fjármagna verkefnið og fór gerð viðmiða og undirbúningur fyrir heildstætt ytra mat fram haustið 2011 (Björk Ólafsdóttir, 2012). Sex skólar voru



metnir í tilraunaverkefni á vormánuðum 2012 auk þeirra þriggja skóla sem voru á úttektaráætlun mennta- og menningarmálaráðuneytisins.

Í framhaldi af tilraunaverkefninu var efnt til tveggja ára þróunarverkefnis, 2013-2014, um ytra mat á grunnskólum sem áfram byggði á tillögum faghópsins og þeirri aðferðafræði sem þróuð var í tilraunamatinu (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2013). Í ársbyrjun 2013 var sett á laggirnar matsdeild hjá Námsmatsstofnun og ráðnir tveir sérfræðingar til að halda utan um þróunarverkefnið og annast framkvæmd þess (Námsmatsstofnun, 2015). Verkefnisstjórn, með fulltrúum ráðuneytis, sveitarfélaga og Námsmatsstofnunar var skipuð til að vera matsaðilum til ráðgjafar (Þóra Björk Jónsdóttir, 2015). Ekki gengu þó tillögur faghópsins um að meta 35 skóla árlega eftir. Fyrra árið voru átta grunnskólar metnir og tíu síðara árið. Í árslok 2014 var tekin ákvörðun um að framlengja samning um þróunarverkefnið til ársloka 2016 og meta tíu grunnskóla á ári í tvö ár.

Fram kemur í greinargerðum um þróunarverkefnið að vilji er til þess hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Jöfnunarsjóði sveitarfélaga að auka árlegan fjölda skóla í ytra mati í allt að 14 skóla árlega (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2013; Þóra Björk Jónsdóttir, 2015). Af hálfu mennta- og menningarmálaráðuneytis eru hins vegar skiptari skoðanir um ytra matið og að sögn viðmælenda innan ráðuneytisins gengur illa að fá aukið fjármagn af hálfu ríkisins í það. Meðal ástæðna fyrir því nefndi einn viðmælendinn að ávinningurinn af matinu væri ekki nægilega sýnilegur vegna þess hve fáir skólar eru metnir á hverju ári:

Það eru auðvitað margir stjórnáráðgjafar sem eru ekkert mjög hlynntir svona eftirlitskerfum og telja að við séum að ganga allt of langt í svona eftirliti... og það er kannski hluti af ástæðunni fyrir því að það er ekki meira fé lagt í þetta... og svo er þetta líka þannig að stjórnáráðgjafar hafa tilhneigingu til að setja pening þar sem einhverjir eldar brenna og áhrifin af litlu mati sjást ekki eins greinilega og margt annað (Úr viðtali).

Í ráðherratíð Illuga Gunnarssonar, sem var mennta- og menningarmálaráðgjafi frá 2013 til 2016, var aukin áhersla á mat og mælingar að sögn nokkurra viðmælenda. Menn greinir þó enn á um hvort sú leið sem farin er við að meta skólana í ytra matinu sé sú rétta og hvort eðlilegt sé að ráðuneyti og sveitarfélög standi sameiginlega að ytra mati. Kom fram í viðtali að Samband íslenskra sveitarfélaga væri sá aðili sem heldur dragi vagninn í samstarfinu.

Ný stjórnáráðgjafastofnun á sviði menntamála var stofnuð með lögum um Menntamálastofnun nr. 91/2015 (*Lög um Menntamálastofnun*, nr. 91/2015) og tók hún formlega til starfa 1. október 2015. Með lögunum var Námsmatsstofnun lögð niður og tók Menntamálastofnun við skyldum hennar og þar með ytra mati á skólastarfi. Í lögunum kemur fram að eitt af verkefnum stofnunarinnar sé að „hafa eftirlit með og meta árangur af skólastarfi og bera saman við sett viðmið“ (*Lög um Menntamálastofnun*, nr. 91/2015). Í skýrslu frá Menntamálastofnun, frá desember 2015, kemur fram að verið sé að vinna að stefnumótun um framtíðarfyrikomulag ytra mats (Þóra Björk Jónsdóttir, 2015).

## Umræða

Árið 1991 þegar ráðuneyti menntamála var stýrt af ráðgjafi Alþýðubandalagsins kom út opinber menntastefna sem fól í sér áherslu á valddreifingu en jafnframt miðstýringu í gegnum skýr markmið og mat og rannsóknir á skólastarfi. Vegna stjórnarskipta var stefnan, sem nefndist *Til nýrrar aldar*, þó aldrei formlega innleidd heldur önnur menntastefna sem lögð var til grundvallar lögum um grunnskóla árið 1995. Þungamiðja þeirrar stefnu var samt eins og hinnar fyrri áhersla á valddreifingu í rekstri og skipulagi skólastarfs og aukna upplýsingaöflun og mat á starfi skóla. Sjálfstæðisflokkurinn fór með ráðuneyti menntamála í átján ár frá 1991-2009 og var stefna ríkisstjórna á því tímabili innleiðing *nýskipanar í ríkisrekstri*. Hugmyndir vestrænna samfélaga um nýskipan í ríkisrekstri einkenndust samkvæmt Hood (1991) meðal annars af valddreifingu með auknu umboði og frelsi fyrir stjórnendur stofnana og einnig af miðlægri markmiðssetningu og auknu eftirliti til að draga stjórnendur til ábyrgðar og gera þeim að svara fyrir aðgerðir sínar. Þessar áherslur komu skýrt fram í opinberri stefnu ríkisstjórnar Íslands á árunum 1993-2007. Þó að formlega hafi hugtakið nýskipan í ríkisrekstri verið kynnt til sögunnar í tíð Sjálfstæðisflokksins og honum hafi verið eignuð sú hugmyndafræði má draga þá ályktun út frá þeim gögnum sem liggja til grundvallar rannsókninni að áhrif þessara hugmynda hafi verið farið að gæta á Íslandi nokkuð fyrr, í



tíð samsteypustjórna sem voru meira til vinstri í stjórnmálum. Í því samhengi má benda á að sömu áherslur komu fram í stefnunni *Til nýrrar aldar* árið 1991 og í tillögum nefndar um mótun menntastefnu árið 1994 og voru það áherslur sem meðal annars hafa verið dregnar fram sem einkennandi við nýskipan í ríkisrekstri (Hood, 1991; Koliba o.fl., 2010). Schick (2002) nefnir að stundum sé tími breytinganna einfaldlega kominn og þar hafi straumar og stefnur í öðrum löndum mikil áhrif. Viðmælendur í rannsókninni voru á einu máli um að aukin áhersla á upplýsingaöflun, mat og eftirlit í skólastarfi hafi ekki verið vegna áhrifa frá þeim stjórnmálaflokkum sem voru við völd heldur vegna áhrifa erlendis frá sem bárust með fólki sem var að koma heim úr námi og í gegnum aðild að OECD. Sú staðreynd að áherslur nýskipanar er að finna í menntastefnu stjórnmálaflokka af báðum vængjum íslenskra stjórnmála, sem útgefnar voru með stuttu millibili, rennir stoðum undir þá ályktun.

Samkvæmt kenningum Kingdons (2014) eru meiri líkur á að málefni komist til stjórnmálalegrar umræðu og hagstæð skilyrði skapist fyrir stefnubreytingar ef til staðar er í fyrsta lagi skilgreint vandamál sem geri málefnið aðkallandi, í öðru lagi hugmyndir um lausnir við vandanum og í þriðja lagi hagstætt pólitískt andrúmsloft. Án þess að það sé rökstutt nema að litlu leyti er látið að því liggja í skýrslu menntamálaráðuneytis frá 2001 (Ásgerður Kjartansdóttir, 2001) og í skýrslu nefndar um mótun menntastefnu (1994) að tillögur nefndarinnar um auknið eftirlit, mat og upplýsingaöflun hafi meðal annars verið tilkomnar vegna aukinna efasemda stjórnvalda og almennings um gæði skólastarfs og hagkvæma nýtingu þess fjármagns sem varið var í málaflokkinn. Er það í samræmi við þá orðræðu sem var til staðar í öðrum vestrænum samfélögum á þessum tíma þegar nýskipan í ríkisrekstri var að ryðja sér til rúms samanber Moynihan (2008). Enginn af viðmælendum í rannsókninni kannaðist hins vegar við að á þessum tíma hafi verið til staðar vandi í íslenskum grunnskólum eða skólakerfinu sem menn voru meðvitaðir um og vildu bregðast við enda lágu, að þeirra sögn, svo litlar upplýsingar fyrir um hver staðan í grunnskólum væri. Engu að síður var í opinberum gögnum látið í veðri vaka að vandi væri til staðar og hefur það hugsanlega byggt á einhverjum upplýsingum og einnig hafa menn mögulega talið að vandi væri jafnt til staðar hér á landi eins og annars staðar. Kingdon (2014) bendir á að vandamál þurfi ekki að vera eina ástæða þess að málefni komi á borð stjórnvalda því stundum verði ný þekking á viðkomandi sviði eða samanburður við önnur lönd til þess að breyta ríkjandi hugmyndum. Schick (2002) nefnir í þessu samhengi að frumkvöðlar hafi oft mikil áhrif með því að koma hugmyndum á framfæri á réttum stað og réttum tíma. Í þeim hópum sem unnu að menntastefnunum, sem komu út á árunum 1991 og 1994, voru að sögn viðmælenda aðilar sem héldu mikilvægi ytra mats og rannsókna á skólastarfi mjög á lofti og má því kalla nokkurskonar frumkvöðla í því samhengi. Þetta voru aðilar sem voru nýlega komnir heim úr námi erlendis og því undir áhrifum frá þróun menntamála annars staðar í heiminum.

En það er ekki bara þegar koma þarf málefnum á dagskrá sem mikilvægt er að sýna fram á að vandi sé til staðar sem þurfi að leysa. Sama er uppi á teningnum þegar innleiða á stefnubreytingar en samkvæmt Kotter (2012) er grundvallaratriði að fólk sé meðvitað um mikilvægi breytinga og skynji þær sem lausn á einhverjum vanda. Stuðningur og skuldbinding æðstu stjórnenda við breytingarnar er einnig afar mikilvæg því þeir stjórna löggjöfinni og flæði aðfanga til opinberra stofnana (Fernandez og Rainey, 2006; Kotter, 2012). Fram kom hjá viðmælendum í rannsókninni að mikilvægi ytra mats og sá vandi sem matið átti að leysa var ekki öllum ljós og svo virðist sem hvorki ráðamenn þjóðarinnar, æðstu embættismenn né kennarar hafi á þessum tíma haft þá trú að vandi væri til staðar í skólum eða skólakerfinu sem kallaði á ytra mat. Við bættist að kennarar og kennarasambandið veittu tillögum um ytra mat andstöðu. Fyrir vikið voru yfirvöld almennt ekki tilbúin til að leggja í þá miklu vinnu og kostnað sem innleiðing þess krafðist. Fljótlega eftir að síðari menntastefnan leit dagsins ljós urðu aftur breytingar á ríkisstjórn og nýr ráðherra, Björn Bjarnason, tók við menntamálaráðuneytinu. Hann var ekki talsmaður þess að ráðuneytið annaðist ytra mat á grunnskólastarfi og ráðstafaði litlum sem engum þjórgum til innleiðingar þess. Þó að mats- og eftirlitsdeild hafi verið stofnuð innan ráðuneytisins á þeim tíma þá var áherslan fyrst og fremst á ytra mat á framhalds- og háskólum. Má því segja að í stjórnartíð Björns hafi ytra mat á grunnskólum verið tekið aftur af dagskrá. Lítil sem engin áhersla menntayfirvalda á ytra mat á grunnskólum eftir árið 1995 kemur glögglega í ljós þegar Aðalnámskrá grunnskóla frá 1999 er skoðuð en þar er talað um að skylda ráðuneytisins til ytra mats/úttekta nái ekki til annarra þátta í starfi skóla en sjálfsmatsaðferða þeirra. Úttektir umfram það er ráðuneytinu heimilt en ekki skylt að gera. Þarna gaf óskýrt ákvæði grunnskólalaganna stjórnvöldum færi á að halda ytra mati/úttektum á starfsemi grunnskóla í algjöru lágmarki. Það birtist í því að á tólf ára tímabili, á árunum 1996-2008, var ytra

mat á starfsemi grunnskóla framkvæmt á örfáum skólum og þá nánast eingöngu vegna þess að augljós vandi í þeim skólum kallaði á slíkt mat. Í þessu endurspeglast varnaðarorð Fernandez og Rainey (2006) sem benda á að óskýr stefna geti gefið opinberum stjórnendum færi á að túlka hana eftir sínum geðþótta og innleiða hana á þann hátt að einungis hluti þeirra breytinga, sem stefnumótendur ætluðu sér, eigi sér stað.

Árangursstjórnun með markmiðsbundnum mælingum voru einn af lykilþáttum nýskipanar í ríkisrekstri til að tryggja ábyrgð og stuðla að umbótum (Bevan og Hood, 2006; Fjármálaráðuneytið, 1993; Hood, 1991). Þó að ytra mat á grunnskólastarfi hafi ekki náð fótfestu á árunum í kringum síðustu aldamót þá fór íslenska skólakerfið ekki varhluta af áherslum á aukna innri árangursstjórnun í skólum í stefnumótunarumræðu. Í menntastefnu frá 1994, lögum um grunnskóla frá 1995 og aðalnámskrá grunnskóla 1999 kom fram að mikil áhersla var lögð á sjálfsmat skóla. Frá því að lög um grunnskóla voru sett árið 1995 og þar til ný lög um grunnskóla tóku gildi árið 2008 sneru úttektir mennta- og menningarmálaráðuneytisins nánast eingöngu að því að taka út sjálfsmatsaðferðir grunnskóla (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2010a). Úttektir ráðuneytisins á sjálfsmati skóla voru hins vegar meira í formi eftirlits með hvort formkröfum um sjálfsmatið væri fullnægt heldur en umbótamiðaðs mats. Þó stofnað væri mats- og greiningarsvið innan menntamálaráðuneytisins var það vanmáttugt og skorti fjármagn og mannafla til mats og eftirlits. Má í þessu samhengi vísa til orða Kotters (2012) sem sagði að afleiðingar þess að fólk skynji ekki að vandi sé til staðar eru að ekki tekst að innleiða breytingar og þá verða verkefni eins og gæðastjórnun, eftirlit eða mat meira yfirborðsleg skrifinnaska heldur en raunveruleg viðfangsefni.

Ljóst er að þær hugmyndir sem lagt var upp með í opinberum menntastefnum frá árunum 1991 og 1994, um að innleiða reglubundið ytra mat á grunnskólastarfi og sjálfsmat í grunnskólum, gekk ekki eftir á tímabilinu frá 1996 til 2008. Svo virðist sem þær áhyggjur sem Schick (2002) lét í ljós þegar hann benti á að víða hefðu stofnanir veikt það mikið við dreifstýringu verkefna að þær hefðu ekki lengur burði til að framkvæma nauðsynlega samræmingu hafi einmitt orðið raunin hjá mennta- og menningarmálaráðuneytinu gagnvart sveitarfélögum og grunnskólum. Í aðdraganda setningar nýrra laga um grunnskóla, sem tóku gildi 2008, var kafli um mat og eftirlit tekinn til endurskoðunar og settar voru fram nýjar áherslur sem fólust í auknu eftirliti og úttektum mennta- og menningarmálaráðuneytisins og skyldu sveitarfélaga til að sinna mati og eftirliti með skólustarfi. Það sem meðal annars kallaði á þessar breytingar var að ljóst þótti að draga þyrfti sveitarfélög meira til ábyrgðar, illa hafði gengið að innleiða innra mat/sjálfsmat í grunnskóla og í auknum mæli voru farnar að koma kvartanir inn á borð til ráðuneytisins um skóla þar sem erfiðleikar voru til staðar. Meiri upplýsingar lágu því fyrir um stöðu grunnskóla við undirbúning lagasetningar 2008 heldur en 1995. Með hliðsjón af kenningu Kingdons (2014) má segja að þarna hafi verið búið að varpa skýrara ljósi á að vandi væri til staðar, fyrir lá að ytra mat á skólustarfinu gæti verið ákveðin lausn við honum og pólitískt andrúmsloft fyrir breytingar var hagstætt þar sem nýr ráðherra, Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir, var tekinn við menntamálaráðuneytinu. Ytra matið komst því aftur á dagskrá og í kjölfar lagasetningar hóf ráðuneytið reglubundnar heildarúttektir á grunnskólum þó í smáum stíl væri.

Mörg sveitarfélög voru hins vegar vanmáttugt gagnvart því nýja hlutverki sem þeim var falið með lögunum 2008 og skapaði það nokkurn vanda. Við bættist að óljóst var í lögunum hvert væri hlutverk mennta- og menningarmálaráðuneytis og hvert væri hlutverk sveitarfélaga varðandi ytra mat og eftirlit með grunnskólum. Til að skýra hlutverkaskiptingu ráðuneytis og sveitarfélaga gagnvart ytra mati á grunnskólum var skipuð verkefnisstjórn og stýrihópur um verkefnið, ráðinn verkefnisstjóri og settur saman faghópur til að móta tillögur um framkvæmd ytra matsins. Í framhaldi var farið af stað með sameiginlegt ytra mat ráðuneytis og sveitarfélaga sem tók við af úttektum ráðuneytisins og var skólum sem metnir voru árlega fjölgað. Utanumhald um framkvæmd matsins var flutt úr ráðuneytinu til Námsmatsstofnunar. Kotter (2012) leggur áherslu á stuðning og skuldbindingu æðstu stjórnenda í breytingaferlum. Má því draga þá ályktun hér að hið öflugra stýrinet sem sett var í kringum mótun og innleiðingu samstarfsverkefnis um ytra mat, af hálfu ráðuneytis og sveitarfélaga, hafi verið lykilþáttur í að það varð að veruleika. En hvað veldur því að ennþá gengur illa að fá aukið fjármagn í ytra mat og óvíst er með framhald þess að þróunarverkefni loknu? Kotter (2012) benti á að skýr framtíðarsýn, stefna og skilgreindar leiðir til að ná henni væru lykilþættir í innleiðingu breytinga. Hann lagði áherslu á að stöðugt væri verið að miðla sýninni, ræða um hana og lagfæra jafnóðum. Með hliðsjón af kenningum Kotters má draga í efa að sýnin með verkefninu hafi verið nægilega skýr eða henni nógu mikið haldið á lofti til að samstaða skapaðist.

Einnig má líta til skýringa OECD (2013) á erfiðleikum sem lönd standa frammi fyrir við innleiðingu á mati og velta fyrir sér hvort stefnan hafi verið nægilega vel unnin, hvort enn skorti á matsmenningu í íslensku skólakerfi eða hvort hagnýtingu matsniðurstaðna sé ábótavant.

## Lokaorð

Hér að framan hefur verið fjallað um tilurð og þróun ytra mats á Íslandi út frá þeim spurningum sem lagt var upp með að svara og með hliðsjón af kenningum og fræðum sem kynnt voru í upphafi. Spurningarnar eru: (1) *Hvenær kemst ytra mat á grunnskólastarfi á dagskrá stjórnvalda og hvað skýrir tilurð þess* og (2) *Hvernig hefur ytra mat á grunnskólastarfi þróast til dagsins í dag og hvað skýrir þróun þess?* Verður hér leitast við að draga saman svörin við þeim í stuttu máli.

Valdefling sveitarfélaga, í gegnum flutning á rekstri grunnskóla til þeirra, samfara aukinni miðstýringu í gegnum skýr markmið og áherslu á ytra mat og eftirlit voru lykilkættir þeirra breytinga sem áttu sér stað á íslensku skólakerfi á tíunda áratug síðustu aldar. Allir þessir þættir voru samvinnuáðir meginhugmyndum nýskipunar í ríkisrekstri og í samræmi við þá þróun sem átti sér stað víðar í heiminum í tengslum við hana. Aukið sjálfstæði skóla undir því markmiði að ná meiri gæðum og árangri út úr skólakerfinu, samkvæmt hugmyndum nýskipunarinnar, krafðist að mati stjórnvalda bæði aukinnar gæðastjórnunar innan skóla og einnig aukins ytra mats og eftirlits með skólastarfi. Á Íslandi var þróað form ytra eftirlits sem átti á grundvelli skilgreindra viðmiða að kanna hvort skólar væru að meta eigin gæði með innra mati og hvort formkröfum þess væri fullnægt. Eftirlitið átti að veita skólum aðhald og hvatningu til að sinna innra mati og umbótum og stuðla þannig að því að tryggja gæði í skólakerfinu. Ytra mat, sem sneri að því að meta heildstætt gæði skólastarfs, náði aftur á móti ekki fótfestu á þessum tíma þrátt fyrir áform þar um í opinberri menntastefnu. Svo virðist sem hindrunin hafi meðal annars legið í því að yfirvöld og aðrir hagsmunaaðilar voru ekki sannfærðir um mikilvægi slíks mats með hliðsjón af því að það leysti einhvern vanda sem til staðar væri í skólakerfinu – einkum þar sem fyrir lá að kostnaður við að koma ytra mati á laggirnar og meta alla grunnskóla á landinu var mikill og ekki var til staðar nægur mannauður héraendis sem kunnir til verka við slíkt mat.

Það var ekki fyrr en í byrjun annars áratugar tuttugustu og fyrstu aldar sem farið var af stað með ytra mat á grunnskólum á Íslandi í þeim skilningi sem lagt er upp með í þessari umfjöllun – ytra mat sem leggur áherslu á að meta lykilkætti í starfi skóla í þeim tilgangi að stuðla að skólaumbótum. Þá var orðið ljóst að ekki hafði tekist að fá grunnskólana til að sinna innra mati sem skyldi og þess vegna ekki raunhæft að byggja gæðastjórnun skóla eingöngu á því. Ástæða þótti til að draga sveitarfélög meira til ábyrgðar á skólastarfi og því var með lögum um grunnskóla 2008 bundin skylda þeirra til mats og eftirlits. Ýmiss konar vandi var líka farinn að skjóta upp kollinum í skólakerfinu sem kallaði á aðgerðir yfirvalda svo sem aukning á formlegum kvörtunum til ráðuneytisins um atriði eins og einelti, slæman skólabrag, samskiptavanda og aðbúnað. Árið 2010 fór mennta- og menningarmálaráðuneytið (2010b) af stað með reglubundnar heildarúttektir á sex grunnskólum á ári. Það fyrirkomulag stóð í þrjú ár. Óljós verkaskipting ráðuneytis og sveitarfélaga gagnvart ytra mati í lögum um grunnskóla 2008 leiddi til samstarfsverkefnis þessara aðila. Í ársbyrjun 2013 var farið af stað með ytra mat sem var sameiginlega fjármagnað af ríki og sveitarfélögum. Matið byggir á viðmiðum um gæði í skólastarfi sem ná til fjölmargra þátta í starfsemi grunnskóla. Á sama tíma fluttist verkstjórn ytra mats frá ráðuneytinu til Námsmatsstofnunar, sem síðar varð Menntamálastofnun. Skólum í matinu var fjölgað í tíu skóla á ári. Ytra matið var innleitt sem þróunarverkefni til tveggja ára en var síðan framlengt um önnur tvö ár, til ársloka 2016. Það þróunarverkefni er á sínu lokaári þegar þetta er skrifað og enn er óvíst hver frekari þróun þess verður.

Við skráningu á sögu ytra mats á grunnskólum hefur verið dregið fram hvaða þættir höfðu áhrif á tilurð þess og þróun. Er það von mín að greinin gefi sögulega innsýn sem geti nýst við frekari stefnumótun og ákvörðun um framhald ytra matsins.

## Heimildir

*Aðalnámskrá grunnskóla.* (1989). Reykjavík: Menntamálaráðuneytið.

*Aðalnámskrá grunnskóla. Almennur hluti.* (1976). Reykjavík: Menntamálaráðuneytið.

*Aðalnámskrá grunnskóla. Almennur hluti.* (1999). Reykjavík: Menntamálaráðuneytið.

Akureyrarbær. (2008). *Umsögn um frumvarp til laga um grunnskóla.* Reykjavík: Alþingi. Sótt 17. september 2015 af <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=135&dbnr=1155>

Ásgerður Kjartansdóttir. (2001). *Approaches to the evaluation of schools which provide compulsory education. Iceland:* Eurydice: The Information Network on Education in Europe Sótt 31. nóvember 2015 af [http://bookshop.europa.eu/en/approaches-to-the-evaluation-of-schools-which-provide-compulsory-education-pbEC3012717/downloads/EC-30-12-717-EN-N/EC3012717ENN\\_002.pdf;pgid=lq1Ekni0.1ISR00OK4MycO9B00003JIRA8\\_o;sid=GMx7g3MtB157jyUhd3nIJBElug8H0z5OBr4=?FileName=EC3012717ENN\\_002.pdf&SKU=EC3012717ENN\\_PDF&CatalogueNumber=EC-30-12-717-EN-N](http://bookshop.europa.eu/en/approaches-to-the-evaluation-of-schools-which-provide-compulsory-education-pbEC3012717/downloads/EC-30-12-717-EN-N/EC3012717ENN_002.pdf;pgid=lq1Ekni0.1ISR00OK4MycO9B00003JIRA8_o;sid=GMx7g3MtB157jyUhd3nIJBElug8H0z5OBr4=?FileName=EC3012717ENN_002.pdf&SKU=EC3012717ENN_PDF&CatalogueNumber=EC-30-12-717-EN-N)

Bevan, G. og Hood, C. (2006). What's measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration*, 84(3), 517-538.

Birna Sigurjónsdóttir. (2010). Heildarmat í grunnskólum Reykjavíkur 2007-2010. *Netla - Vef tímarit um uppeldi og menntun.* Sótt 16. september 2015 af <http://netla.hi.is/greinar/2010/016/index.htm>

Björk Ólafsdóttir. (2012). *Ytra mat á grunnskólum: Tilraunaverkefni. Heildarniðurstöður fyrir skólaárið 2011/12.* Reykjavík: Mennta- og menningarmálaráðuneytið í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga. Sótt 16. september 2015 af <http://www.samband.is/media/mat-og-rann-soknir-a-skolastarfi/Heildarskyrsla-tilraunaverkefni-um-ytra-mat.pdf>

Björn Bjarnason. (1995, 21. nóvember). *Nýskipan í ríkisrekstri - menntun við aldahvörf.* Erindi var flutt á Ráðstefna um nýskipan í ríkisrekstri í Reykjavík. Sótt 26. nóvember 2014 af <http://www.bjorn.is/greinar/nr/579>

Björn Bjarnason. (1996, 1. nóvember). *Aðalfundur Skólastjórafélags Íslands.* Erindi var flutt á Aðalfundur Skólastjórafélags Íslands í Reykjavík. Sótt 3. desember 2014 af <http://www.bjorn.is/greinar/nr/183>

Bridges, W. (2009). *Managing transitions. Making the most of change* (3ja útgáfa). Philadelphia: Da Capo Press.

Börkur Hansen og Ólafur H. Jóhannsson. (2010). *Allt í öllu. Hlutverk fræðslustjóra 1975-1996.* Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Eurydice. (2007). *School autonomy in Europe policies and measures.* Brussels: Eurydice European Unit.

Eurydice. (2015). *Assuring quality in education: Policies and approaches to school evaluation in Europe.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Faghópur um ytra mat á grunnskólum. (2011). *Ytra mat á grunnskólum: Tillögur til mennta- og menningarmálaráðherra og skólamálanefndar Sambands íslenskra sveitarfélaga um tilhögun á ytra mati á grunnskólum.* Reykjavík: Mennta- og menningarmálaráðuneytið í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga. Sótt 16. september 2015 af <http://www.menntamalaraduneyti.is/ut-gafuskra/>

Fernandez, S. og Rainey, H. G. (2006). Managing successful organizational change in the public sector. *Public Administration Review*, 168-176.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (e.d.). *CAF 2013. Umbætur í opinberri þjónustu með sjálfs-mati.* Reykjavík: Höfundur. Sótt 16. febrúar 2016 af [https://www.fjarmalaraduneyti.is/media/ut-gafa/CAF\\_2013.pdf](https://www.fjarmalaraduneyti.is/media/ut-gafa/CAF_2013.pdf)



Fjármálaráðuneytið. (1993). *Umbætur og nýskipan í ríkissrekstri*. Reykjavík: Höfundur. Sótt 16. september 2015 af [http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin\\_rit/Umbaetur\\_og\\_nyskipan\\_i\\_rikisrekstri\\_1993.pdf](http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Umbaetur_og_nyskipan_i_rikisrekstri_1993.pdf)

Fjármálaráðuneytið. (1996). Árangursstjórnun í ríkissrekstri. Skýrsla nefndar í nóvember 1996. Reykjavík: Höfundur. af <https://www.fjarmalaraduneyti.is/media/arangursstjornun/Arangursstjornun1996.pdf>

Fjármálaráðuneytið. (2000). Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana: Nefndarálit. Reykjavík: Höfundur. Sótt 16. september 2015 af <https://www.fjarmalaraduneyti.is/media/rit2014/Abrygd,-valdsvid-og-stjornunarumbod.pdf>

Grunnur - félag starfsfólks skólaskrifstofa. (2008). *Umsögn um frumvarp til laga um grunnskóla*. Reykjavík: Alþingi. Sótt 17. september 2015 af <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=-135&dbnr=1220>

Gunnar Helgi Kristinsson. (2007). Íslenska stjórnkerfið (2. útgáfa). Reykjavík: Háskóli Íslands.

Háskólinn á Akureyri. (2008). *Umsögn um frumvarp til laga um grunnskóla, 285. mál*. Akureyri: Höfundur. Sótt 17. september 2015 af <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=135&dbnr=1259>

Hogwood, B. W. og Gunn, L. A. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.

Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, alternatives and public policies* (2. útgáfa). Essex, England: Pearson Education Limited.

Koliba, C., Meek, J. W. og Zia, A. (2010). *Governance networks in public administration and public policy*. London: CRC Press.

Kotter, J. (2012). *Leading change*. Boston: Harvard Business Review Press.

Lichtman, M. (2006). *Qualitative research in education. A user's guide*. London: Sage Publications, Ltd.

*Lög um grunnskóla* /nr. 49/1991. Sótt 14. september 2015 af <http://www.althingi.is/altext/113/s/1128.html>

*Lög um grunnskóla* /nr. 63/1974. Sótt 9. september 2015 af <http://www.althingi.is/leit/?q=L%C3%B6g+nr.+63%2F1974>

*Lög um grunnskóla* /nr. 66/1995. Sótt 01. desember 2014 af <http://www.althingi.is/altext/118/s/0951.html>

*Lög um grunnskóla* /nr. 91/2008. Sótt 17. september 2015 af <http://www.althingi.is/altext/135/s/1256.html>

*Lög um Menntamálastofnun* /nr. 91/2015. Sótt 22. september 2015 af <http://www.althingi.is/altext/144/s/1589.html>

Margetts, H. og Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 371(1987). Sótt 28. maí 2013 af <http://rsta.royalsocietypublishing.org/content/371/1987/20120382.abstract>

Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2010a). *Heildarniðurstöður úttekta á sjálfsmatsaðferðum grunnskóla 2007-2009. Samanburður á niðurstöðum 2001-2003 og 2007-2009*. Reykjavík: Höfundur. Sótt 20. maí 2015 af <http://www.menntamalaraduneyti.is/utgafuskra/>



Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2010b). *Mat á skólastarfi: Áætlun um ytra mat í framhaldsskólum, grunnskólum og leikskólum 2010-2012*. Reykjavík: Höfundur. Sótt 18. september 2015 af <http://brunnur.stjr.is/mrn/utgafuskra/utgafa.nsf/RSSPage.xsp?documentId=3561F09434629A4A002577190057E8C9&action=openDocument>

Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (e.d.). Útgáfuskra. Sótt 3. september 2015 af <http://www.menntamalaraduneyti.is/utgafuskra/>

Menntamálaráðuneytið. (1991). *Til nýrrar aldar. Framkvæmdaráætlun Menntamálaráðuneytisins í skólamálum til ársins 2000*. Reykjavík: Höfundur.

Menntamálaráðuneytið. (1997). Árangursstjórnun: Rammasamningur við framhaldsskóla og skóla á háskólastigi. *Fréttabréf menntamálaráðuneytisins*. Sótt 16.2.2016 af <https://www.menntamalaraduneyti.is/utgefing-efni/Frettabref/nr/1413>.

Moynihan, D. P. (2008). *The dynamics of performance management. Constructing information and reform*. Washington, D.C. : Georgetown University Press.

Námsmatsstofnun. (2015). *Ytra mat grunnskóla*. Sótt 21. september 2015 af [http://namsmat.is/vefur/ytra\\_mat\\_skola/ytra\\_mat.html](http://namsmat.is/vefur/ytra_mat_skola/ytra_mat.html)

Nefnd um mótun menntastefnu. *Skýrsla*. (1994). Reykjavík: Menntamálaráðuneytið. Sótt 20. maí 2015 af <http://www.menntamalaraduneyti.is/utgefing-efni/utgefing-rit-og-skyrslur/HTMLrit/nr/2121>

OECD. (1997). *In search of results: Performance Management Practices*: Organization for economic co-operation and development.

OECD. (2013). *Synergies for better learning. An international perspective on evaluation and assessment*: Organization for economic co-operation and development.

Ólafur G. Einarsson. (1994). Flutningsræða: Frumvarp til laga um grunnskóla. Reykjavík: Þingtíðindi.

Ólafur Páll Jónsson. (2014). Lýðræðisleg menntastefna: Sögulegt ágríp og heimspekileg greining. *Stjórnmal og stjórnsýsla*, 10(1), 99-118. Sótt 9. september 2015 af [http://www.irpa.is/article/view/1324/pdf\\_322](http://www.irpa.is/article/view/1324/pdf_322)

Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research & evaluation methods* (3. útgáfa). London: Sage Publications, Ltd.

Samband íslenskra sveitarfélaga. (2008). *Umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um frumvarp til laga um grunnskóla*. Reykjavík: Alþingi. Sótt 17. september 2015 af <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=135&dbnr=1287>

Samband íslenskra sveitarfélaga. (2013). *Ytra mat á grunnskólum: Þróunarverkefni 2013-2014*. Reykjavík: Höfundur. Sótt 18. september 2015 af <http://www.samband.is/media/skolamal/Ytra-mat-2013.pdf>

Samband íslenskra sveitarfélaga. (e.d.). *Verkefnisstjóri í skólamálum*. Sótt 18. september 2015 af <http://www.samband.is/verkefnin/skolamal/stefnumotun/verkefnisstjori-i-skolamalum/>

Schick, A. (2002). Opportunity, strategy and tactics in reforming public management. *OECD Journal on Budgeting*, 2(3), 7-34.

Simkins, T. (2003). Reform, accountability and strategic choice in education. Í M. G. Preedy, Ron; Wise, Christine (Ritstj.), *Strategic leadership and educational improvement*. London: The Open University and Sage Publications.

Stjórnarráð Íslands. (2015). *Ríkisstjórnartal*. Sótt 20. september 2015 af <http://stjornarrad.is/Rikisstjornartal/>

Vinnuhópur um gæðamál í skólastarfi. (2005). *Gæðamál í skólastarfi: Tillögur til menntamálaráðherra*. Reykjavík: Menntamálaráðuneytið.

Yin, R. K. (2014). *Case study research: Design and methods* (5. útgáfa). London: SAGE Publications Ltd.

Þingskjal 131. (1994). *Frumvarp til laga um grunnskóla*. Reykjavík: Alþingi. Sótt 16. september 2015 af <http://www.althingi.is/altext/118/s/0131.html>

Þingskjal 192. (1990). *Frumvarp til laga um grunnskóla*. Reykjavík: Alþingi. Sótt 16. september 2015 af <http://www.althingi.is/altext/113/s/0192.html>

Þingskjal 319. (2007). *Frumvarp til laga um grunnskóla*. Reykjavík: Alþingi. Sótt 16. september 2015 af <http://www.althingi.is/altext/135/s/0319.html>

Þóra Björk Jónsdóttir. (2015). *Ytra mat á grunnskólastarfi. Notkun viðmiða um gæði skólstarfs við ytra mat á grunnskólum 2013-2015. Skýrsla til Jöfnunarsjóðs og stýrihóps*. Reykjavík: Menntamálastofnun.

### Um höfundinn

Björk Ólafsdóttir (Bjork.Olafsdottir@mms.is) er kennari með M.A. gráðu í matsfræðum og starfar við ytra mat hjá Menntamálastofnun. Hún leggur stund á doktorsnám við Háskóla Íslands þar sem megin rannsóknarefnið er nýting gagna úr ytra mati og áhrif ytra mats á innra mat skóla og skólaþróun. Frá árinu 2009 hefur hún stýrt ýmsum verkefnum í tengslum við ytra mat á skólastarfi á vegum Sambands íslenskra sveitarfélaga, mennta- og menningarmálaráðuneytis og Skóla- og frístundasviðs Reykjavíkur. Má þar nefna stefnumótun, undirbúning og framkvæmd ytra mats og gerð viðmiða fyrir innra og ytra mat á grunnskóla-, leikskóla- og frístundastarfi.

### Efnisorð

Mat á skólastarfi, ytra mat, innra mat, grunnskóli, þróun ytra mats, menntastefna.

### About the Author

Björk Ólafsdóttir (Bjork.Olafsdottir@mms.is) is an evaluation specialist at the Directorate of Education in Iceland and PhD student at the University of Iceland. She holds an MA degree in evaluation from the University of Iceland. Her main research interests are how the results of an external evaluation are used for the improvement of internal evaluation and school practices. From 2009 she has managed projects on evaluation-strategic planning, the devising of external school evaluation, formulating criteria for internal and external school evaluation and conducting external school evaluations for the Association of Local Authorities, Ministry of Education, Science and Culture and Reykjavik City Department of Education and Youth.

### Key words

School evaluation, external evaluation, inspection, internal evaluation, compulsory school, development of evaluation, education policy.



Björk Ólafsdóttir. (2016).

Tilurð og þróun ytra mats á Íslandi frá 1991-2016

Netla – Vef tímarit um uppeldi og menntun. Menntavísindasvið Háskóla Íslands.

Sótt af [http://netla.hi.is/greinar/2016/ryn/14\\_ryn\\_arsrit\\_2016.pdf](http://netla.hi.is/greinar/2016/ryn/14_ryn_arsrit_2016.pdf)