



Steinunn Helga Lárusdóttir, Anna Kristín Sigurðardóttir,
Arna H. Jónsdóttir, Börkur Hansen og Guðný Guðbjörnsdóttir

Efnahagshrunið og skólastarf í Reykjavík

► Um höfunda ► Efnisorð

Í þessari rannsókn voru könnuð áhrif efnahagshrunsins á Íslandi árið 2008 á skóla í Reykjavík. Gagnaöflun fór fram á árunum 2013 og 2014. Tekin voru viðtöl við einstaklinga og í rýnihópum. Rætt var við fulltrúa hjá Reykjavíkurborg og í mennta- og menningarmálaráðuneyti, skólastjórnendum, kennara, foreldra og nemendur í völdum leik-, grunn- og framhaldsskólum. Niðurstöður benda til þess að tekist hafi að vernda kjarnann í skólastarfinu fyrir niðurskurði en þó í meira mæli í grunnskólum en í leik- og framhaldsskólum. Niðurskurðurinn olli því ekki skólakreppu í þeim skilningi að grunnildum skólanna væri ógnað. Öðru máli kann þó að gegna um leikskólana sem urðu fyrir þyngri áföllum en skólarnir á hinum skólastigunum.

Þótt ekki kæmi til skólakreppu í framangreindum skilningi þá hafði niðurskurður margvísleg áhrif á skólastarfið. Stjórnunarstöðum fækkaði umtalsvert, einkum millistjórnendum, forfallakennsla var unnin af skólastjórnendum, annað starfsfólk var ráðið í hlutastörf og framlög til tómstundastarfs og náms- og starfsráðgjafar skert. Yfirvinna starfsfólks var ekki leyfð, minna fé var veitt til samstarfs, bekkir urðu fjölmennari og dregið úr fjárveitingum til kaupa á efniviði og námsgögnum og til viðhalds tækja og húsa. Loks voru skólar á leik- og grunnskólastigi sameinaðir. Fram kom að sú aðgerð hefði aukið mjög á þá erfiðleika sem af niðurskurðinum hlaut. Ekki voru nefnd dæmi um að fólk missti vinnuna þótt talsvert væri um uppsagnir, starfsmönnum var þá boðin vinna að nýju en stundum í skertu starfshlutfalli.

Þótt viðmælendur teldu að ekki kæmi til frekari niðurskurðar sögðust þeir ekki vongóðir um bjartari tíma framundan. Að mörgu leyti voru áherslur hagsmunaaðila skóla í samræmi við ráðleggingar fræðimanna um fagleg viðbrögð við efnahagsþrenginum. Sú áhersla sem lögð var á að vernda nám og kennslu og standa vörð um velferð nemenda eru dæmi um slík viðbrögð. Á hinn bóginn komu upp mál þar sem bæði starfsmenn skóla og foreldrar kvörtuðu yfir þeim skorti á samráði sem yfirvöld hefðu viðhaft við ákvarðanir um mikilvæg málefni skólanna.

Rannsóknin var unnin af fimm fræðimönnum Rannsóknarstofu í menntastjórnun, nýsköpun og matsfræði við Menntavísindasvið Háskóla Íslands.

The economic collapse and school practice in Reykjavík

► About the authors ► Key words

This paper explores the impact of the economic collapse in 2008 on schools in one Icelandic municipality, Reykjavík, the capital of Iceland. Earlier, a similar study was conducted by the same research team in two Icelandic municipalities, one in an agricultural area, and one in a fishing and service community.

Information about staff and school costs was gathered for the years of 2013 and 2014. Interviews with individuals and in focus groups were carried out with representatives at the ministry of culture and education, the Local Education Authorities in Reykjavík, school administrators, teachers, other staff, parents and pupils of six selected schools: two preschools, two primary and lower-secondary schools and two upper-secondary schools. Information about staff and school costs was also gathered. The research was qualitative in nature, primarily based on interviews and documentary data.

Interviews were conducted with individuals and in focus groups with representatives of the municipalities and the state, school administrators, teachers, parents and pupils of selected pre-, primary-, and upper-secondary schools. The research sought answers to the following questions: How did educational authorities and school professionals respond to budget cut requirements? Did the reductions cause a school crisis and did they have different consequences depending on the school level?

The findings suggest that the core functions of the schools, teaching and learning, were to a large extent protected as stipulated by school authorities. Reduction in expenditure, therefore, did not cause a school crisis in the sense, that the basic values of the schools were threatened. This, however, may not apply to the preschools and the schools at the upper secondary level, which were harder hit by the cut-backs than the other school levels.

Even if the schools were able to protect the core school activities, financial cutbacks had serious implications for the schools. Various cutbacks were made at all school levels; administrative positions, especially at the middle levels, were cut considerably, principals served as substitute teachers, classes became bigger, no overtime was paid, extracurricular activities and specialist work, such as counseling, and maintenance of equipment and buildings were all cut.

Finally, at the preschool level, and primary and lower-secondary school levels, schools were amalgamated. Interviewees in these schools agreed that the merges had been an additional challenge to deal with while trying to come to terms with reduced funding. Findings, moreover, indicate, that while all school members were affected by the bad economy, school principals at all school levels carried the heaviest burdens.

While interviewees agreed that further cutbacks were unlikely, they did not envision better times ahead. In many ways school stakeholders, within and outside of the schools, responded to the cutbacks in a manner recommended by experts on school crisis, such as by protecting the core activities of teaching and learning. There were, however, instances when school personnel and parents complained, that school authorities had failed to consult them on relevant matters. The discussion highlights the impact of values on policy and decision making in general, but in times of austerity in particular.

The research was carried out by five academics at the School of Education, University of Iceland and sponsored by the by the Center for Research on School Administration, Innovation and Evaluation at the School of Education, University of Iceland and carried out by five of its members.

Inngangur

Í þessari grein er sagt frá niðurstöðum rannsóknar á áhrifum efnahagskreppunnar, sem hófst með falli bankanna í október 2008, á skólastarf í höfuðborginni Reykjavík. Valdir voru sex skólar af þremur skólastigum, tveir af leikskólastigi, tveir af grunnskólastigi og tveir af framhaldsskólastigi, og rætt við stjórnendur, kennara, nemendur og foreldra. Þá var rætt við yfirmenn fræðslumála hjá Reykjavíkurborg og Menntamálaráðuneyti og skoðuð ýmis opinber gögn og skýrslur um viðbrögðin við efnahagsþrengingunum.

Áður höfðu höfundar gert sambærilega rannsókn um áhrifin á skólastarf í tveimur sveitarfélögum, öðru í landbúnaðarhéraði en hinu í fiskveiðisamfélagi sem einnig byggir á þjónustu. Meginniðurstöður þeirrar rannsóknar voru að grunnstarfsemi skólanna var haldið í horfinu með miklu aðhaldi í rekstri og starfsemi skólanna (Sigurlína Davíðsdóttir, Guðný Guðbjörnsdóttir, Anna Kristín Sigurðardóttir, Arna H. Jónsdóttir, Børkur Hansen, Ólafur H. Jóhannsson og Steinunn Helga Lárusdóttir, 2012).

Fræðilegt samhengi

Hackman og Johnson (2009) benda á að kreppuástand hjá fyrirtækjum, stofnunum eða samfélögum geti skapast vegna aðgerða af hagrænum toga, skorts, eyðileggingar eða misnotkunar upplýsinga, eyðileggingar mannvirkja, skorts á hæfum stjórnendum, eyðileggjandi orðröms, hryðjuverka og vegna náttúruhamfara. Í bók sinni, *Leading schools during crisis*, taka þeir Pepper, London, Dishman og Lewis (2010) í svipaðan streng um fjölbreyttar orsakir kreppu en setja jafnframt fram skilgreiningu á kreppu í skólastarfi. Í fyrsta lagi, segja þeir, er „skólakreppa atburður eða röð atburða sem ógna grunnildum skólans eða grunnstarfi hans“ (bls. 6). Það sem telst til grunnilda skóla á hverju svæði eru ákveðnar hugmyndir starfsfólks, foreldra og nemenda um skólastarfið. Þetta getur einnig varðað ákveðnar áherslur í kennslu eða tengsl milli stjórnenda, kennara og foreldra við mótun lærdómssamfélags. Í öðru lagi er „skólakreppa augljós í reynd en sprettur af flóknum og oft óljósum aðstæðum“ (bls. 7). Aðstæður geta sprottið af menntapólitískum áherslum og ýmsum samfélagslegum þörfum. Í þriðja lagi er skólakreppa þess eðlis að viðbrögð við henni krefjast skjótra ákvarðana. Pepper og félagar (2010) benda jafnframt á að skólakreppur hafi verið skilgreindar eftir því hvort þær eiga rætur að rekja til áhrifa innan eða utan skólanna og hvort þær má sjá fyrir eða ekki. Á Íslandi má segja að hafi orðið efnahagsleg kreppa sem átti uppruna sinn utan skólanna og var í eðli sínu fyrir-sjáanleg þó að hún hafi komið mörgum í opna skjöldu.

Á þessum grundvelli leggja þeir Pepper og félagar (2010) til eftirfarandi viðbrögð fyrir skólayfirvöld til að koma í veg fyrir raunverulega skólakreppu: 1) Bregðast við kreppu-aðstæðum áður en úr þeim verður raunveruleg kreppa; 2) gera sér grein fyrir því hvað þarf að hafa forgang; 3) nýta tíma, vinnu og bjargir í samræmi við þessa forgangsröðun; 4) tryggja samráð á öllum stigum í ferlinu; 5) leggja áherslu á sveigjanleika; 6) gefast sjálf/ur ekki upp fyrir kreppunni. Þá hafa Smith og Riley (2009) sett fram sambærilegar leiðbeiningar fyrir skólastjórnendur á krepputímum. Samkvæmt þeim þarf að grípa til eftirfarandi aðgerða: 1) Afla allra staðreynda eins fljótt og hægt er; 2) setja upp viðbragðs-áætlun til að bregðast við þeim aðstæðum sem komnar eru upp; 3) taka strax af skarið til að eyða óvissu; 4) sýna samhygð; 5) hafa opið og hreinskiðið samráð við alla hlutað-eigandi. Loks er talið mikilvægt að stjórnendur í kreppu-aðstæðum séu vel sýnilegir opinberlega til að miðla réttum upplýsingum og koma í veg fyrir misskilning og rangtúlkun upplýsinga (Hackman og Johnson, 2009).

Ofangreindar leiðbeiningar eru um margt svipaðar en í þeim er lögð áhersla á skjót viðbrögð, forgangsröðun, virkni og samráð. Tími til undirbúnings og ráðstöfunar er annar í kreppu en við hefðbundnar aðstæður og miklu þykir skipta að stjórnendur bregðist hratt og markvisst við til að fyrirbyggja og lágmarka skaðleg áhrif sem mest.

Í skýrslu Hull (2010) sem unnin var fyrir stofnun á vegum samtaka skólanefnda í Bandaríkjunum (Center for Public Education) kom fram að algeng viðbrögð við efnahagskreppunni hefðu verið niðurskurður á stöðum millistjórnenda og ferðalögum, frestun á viðhaldi húsa og tækja, samdráttur innan skóla í þjónustu sem ekki taldist bráðnaðsynleg og sparnaður í hitunarkostnaði, allt þættir sem í skýrslunni segir að séu almennt taldir hafa lítil áhrif á árangur nemenda. Í skýrslunni segir jafnframt að síðan kreppan hófst hafi mörg fræðsluumdæmi orðið að grípa til niðurskurðar á þáttum sem jafnan eru taldir hafa beinni áhrif á árangur nemenda en þeir sem áður eru nefndir, svo sem stærð námshópa, tómstundastarf og námstengd ferðalög nemenda. Loks segir að hugmyndir hafi komið fram um styttingu skólatíma, svo sem um fjögurra daga skólaviku. Fram kemur að enda þótt kreppan í Bandaríkjunum hafi tæknilega séð víðast tekið enda um 2009 séu ekki fyrir-sjáanlegar miklar breytingar til hins betra á fjárhagsstöðu sveitarfélaga á næstu árum. Áhrifa efnahagskreppunnar gætir því áfram um nokkurn tíma eftir að henni lýkur formlega. Í því ljósi var 2011 líklega erfiðasta árið í fjármálum flestra þeirra skóla sem glímdu við afleiðingar af bankakreppunni nokkrum árum fyrr.

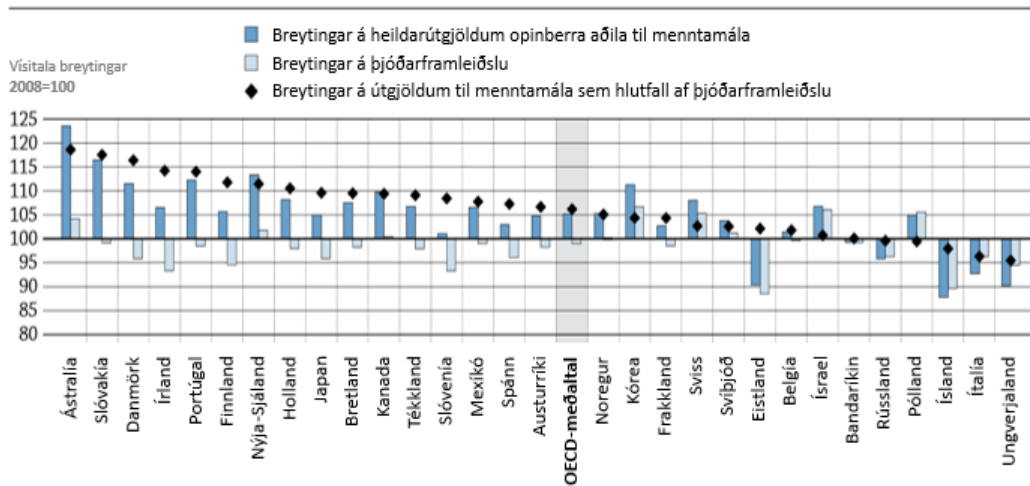
Sameining skóla er eitt af viðbrögðum yfirvalda í fjárhagsþrengingum. Þeir Howley, Johnson og Petrie (2011) hafa dregið saman niðurstöður rannsókna á sameiningu skóla og fræðsluumdæma í Bandaríkjunum en þær hafa verið mjög umfangsmiklar síðustu áratugi. Samkvæmt yfirliti þeirra félaga er ekki um einsleitar niðurstöður að ræða en almennt telja þeir að sameiningar skóla og fræðsluhéraða skili litlum árangri. Þeir benda á að síðustu áratugi hafi mikillar hagkvæmni jafnan verið gætt þar í landi í rekstri slíkra stofnana og því ekki við miklum ávinningi að búast með sameiningum. Jafnframt telja þeir að margar vísbendingar séu um neikvæð áhrif af sameiningu slíkra stofnana, svo sem á grundvelli þess að margar þeirra hafi verið orðnar allt of stórar eftir sameiningu.

Á tíunda áratug 20. aldar, þegar Finnar tókust á við miklar efnahagsþrengingar, brugðust þeir meðal annars við með því að loka grunnskólum, einkum fámennum skólum í dreifbýli (Autti og Hyry-Beihammer, 2014). Efnahagskreppan í Finnlandi hófst upp úr 1990 og í kjölfarið fækkaði grunnskólum mikið, bæði vegna fjárhagsþrenginga sveitarfélaga og síðar minnkandi stuðnings frá ríki. Árið 1991 voru grunnskólar með 50 nemendur eða færri 2.093 en 660 árið 2012 og heildarfjöldi grunnskóla í Finnlandi var 4.847 árið 1990 en 2.754 árið 2012 (Autti og Hyry-Beihammer (2014).

Shafiq (2010) greinir frá kreppum í hinum ýmsu heimshlutum og rekur áhrif þeirra á námsárangur, áhrif sem oftast en ekki eru neikvæð. Hann segir þó að finna megi vísbendingar um jákvæð áhrif á menntun frá kreppunni miklu í Bandaríkjunum, frá kreppunni í Mexíkó eftir 1990 og í Perú 1987 til 1991, aðallega í framhaldsskólum. Fram kemur að rannsóknir á þessum aðstæðum eru fáar og umfangslitlar enda rannsóknarstarf jafnan skorið niður á krepputímum.

Samkvæmt *Education at a Glance* (2013) hefur niðursveifla hagkerfa í heiminum í kjölfar efnahagskreppunnar 2008 haft áhrif á fjárveitingar til menntamála í mörgum löndum. *Mynd 1* sýnir hvernig útgjöld til menntamála hafa breyst í löndum OECD á árunum 2008 til 2010. Annars vegar má sjá breytingu á heildarútgjöldum opinberra aðila og hins vegar breytingu á útgjöldum þeirra sem hlutfalli af þjóðarframleiðslu. Jafnframt má greina breytingu á þjóðarframleiðslu hvers ríkis fyrir sig.

Af myndinni má ráða að útgjöld til menntamála hafi verið vernduð fyrir niðurskurði á þessu tímabili í flestum ofangreindra landa. Það er einungis í fimm af 30 löndum sem heildarútgjöld til menntamála hafa minnkað. Ísland er á meðal þessara síðarnefndu landa með um 12% niðurskurð. Önnur eru Eistland og Ungverjaland með um 10% niðurskurð, Ítalía með um 7% og Bandaríkin um 1%. Í þremur löndum drógust útgjöld saman sem hlutfall af þjóðarframleiðslu, það er á Ítalíu, Ungverjalandi og á Íslandi.



Mynd 1 – Áhrif efnahagskreppunnar á opinber útgjöld til menntamála á öllum skólastigum. Breyting á útgjöldum til menntastofnana 2008 til 2010 sem hlutfall af þjóðarframleiðslu. Aðlagð (*Education at a Glance 2013: OECD indicators, mynd B2:3 – <http://dx.doi.org/10.1787/888932846918>*).

Í könnun sem gerð var árið 2009 koma fram vísbendingar um að mörg ríki hafi gripið til aðhaldsaðgerða til að draga úr ríkisútgjöldum (*Education and the Global Economic Crisis: Summary of results of the follow-up survey, 2010*). Í greinargerð um könnunina er því haldið fram að áhrif kreppunnar á skólastarf í Vestur-Evrópu hafi verið minni en annars staðar en þá eru Írland og Ísland undanskilin. Einnig kemur fram að á Íslandi hafi framlög til menntunar á öllum skólastigum verið skorin niður og bent er á að það verði sérlega erfitt að halda áfram óbreyttri starfsemi í skuldsettum sveitarfélögum. Þá segir að í löndum Mið- og Austur-Evrópu hafi verið mestur niðurskurður, svo sem á kennaralaunum, forfallakennslu og viðbótargreiðslum.

Niðurstöður í áður nefndri grein (Sigurlína Davíðsdóttir o.fl., 2012) um áhrifin af efnahagskreppunni á skólastarf í tveimur sveitarfélögum á Íslandi bentu til þess að stjórnvöld í öðru sveitarfélaginu hafi séð fyrir hvað verða vildi og brugðist við yfirvofandi fjárhagsþrengingum strax árið 2006. Í hinu sveitarfélaginu voru stjórnvöld seinni að bregðast við og það sama á við um ríkisvaldið sem heldur úti framhaldsskólunum í báðum sveitarfélögum. Grunnstarfsemi skólanna hefur verið haldið í horfinu í báðum sveitarfélögum, ekki síst í grunn- og framhaldsskólum, þó að aðstæður og viðbrögð í einstökum skólum hafi verið með ýmsu móti. Eftirfarandi viðbrögð voru einkennandi: yfirvinna starfsfólks var skorin niður, bekkir gerðir fjölmennari, forfallakennslu sinnt af skólastjórnendum, stjórnendastöðum og öðrum stöðugildum fækkað, sums staðar verulega, minna fjármagni var varið til sérkennslu og samstarfs og starfshlutfall annars starfsfólks en kennara lækkað. Þá voru tómstundastörf og sértæk störf, svo sem náms- og starfsráðgjöf, skorin niður. Dreigið var úr fjárveitingum til kaupa á efniviði, búnaði og námsgögnum og til viðhalds tækja og húsa.

Þótt ekki væri spurt um líðan viðmælenda í áður nefndri rannsókn má ætla að áhrifin af skertu fjárframlagi til skóla hafi haft áhrif á líðan þeirra. Í íslenskri rannsókn á starfsöryggi og líðan grunn- og leikskólakennara í kjölfar efnahagshrunsins 2008 kom fram að viðmælendum varð tíðrætt um manneklu, álag og þreytu í tengslum við efnahagshrunið (Hjördís Sigursteinsdóttir, Guðbjörg Linda Rafnsdóttir og Þorgerður Einarsdóttir, 2011). Viðmælendur í sömu rannsókn töluðu einnig um þá óvissu sem sameiningar skóla í kjölfar efnahagshrunsins hefðu skapað. Á árunum eftir hrun kom einnig til uppsagna bæði í leik- og grunnskólum. Í nýlegri yfirlitsgrein um vinnufyrirkomulag og líðan starfsfólks fjár-

málafyrirtækja og sveitarfélaga kemur fram að bankahrunið jók vanlíðan, fjarvistir vegna veikinda urðu meiri og samskiptavandamálum meðal þeirra sem ekki misstu vinnuna fjölgaði (Guðbjörg Linda Rafnsdóttir, Ásta Snorradóttir og Hjördís Sigursteinsdóttir, 2014). Framangreindar rannsóknir benda til þess að efnahagskreppan á Íslandi hafi haft víðtæk og neikvæð áhrif á starfslið skólanna.

Eitt af því sem getur valdið vanlíðan starfsmanna eru aðstæður sem þeim finnst þrengja að möguleikum sínum til að starfa af heilindum (e. *authenticity*). Heilindi byggjast á því að hægt sé að starfa í anda eigin gilda og þeirra viðmiða sem sátt hefur orðið um á vinnustaðnum (Begley, 2001, Branson, 2005; Duignan, 1997). Í efnahagsþrengingum sem kalla á niðurskurð og endurskoðun forgangsmála má ætla að reynt geti á þetta atriði.

Í rannsókn Berglindar Hansen og Hildar Bjarkar Svavarsdóttur (2013) kom fram að foreldrar leikskólabarna eru almennt mjög ánægðir með þjónustu leikskólanna og telja að börnum sínum líði þar vel. Niðurstöður sýndu að ánægja mældist sú sama og árið 2007 hjá Leikskólasviði Reykjavíkurborgar. Samkvæmt skýrslu Skóla- og frístundasviðs hefur ánægja foreldra með grunnskólann hins vegar farið vaxandi frá hrúni, 84% foreldra lýstu ánægju á heildina lítið 2012 en 78% árið 2008 (sama niðurstaða og 2002). Sama niðurstaða kemur fram hvað snertir flesta þætti sem varða innra starf, samskipti við skólann eða líðan nemenda (Skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar, 2012b). Þá veittu niðurstöður rannsókna á höfum ungs fólks í 8.–10. bekk vísbendingar um jákvæða þróun, staða þess hefur farið batnandi allt frá síðustu aldamótum og virðist sem efnahagskreppan hafi þar engu breytt (Rannsóknir og greining, 2012).

Eins og fram hefur komið var meginmarkmið rannsóknarinnar að öðlast skilning á áhrifum kreppunnar á starf í leik-, grunn-, og framhaldsskólum í Reykjavík. Leitað var svara við eftirfarandi spurningum:

- Hvernig var brugðist við hjá Menntasviði Reykjavíkurborgar og Menntamálaráðuneyti í kjölfar efnahagshrunsins 2008?
- Hver voru áhrif efnahagshrunsins í leik-, grunn- og framhaldsskólum í Reykjavík að mati skólustjóra, kennara, foreldra og nemenda?
- Olli efnahagshrunið skólakreppu samkvæmt þeirri skilgreiningu að um sé að ræða atburð eða röð atburða sem ógni grunnildum skólans eða kjarnanum í starfi hans?

Framangreind skilgreining á skólakreppu (Pepper o.fl., 2010) og leiðbeiningar um vinnulag þegar kreppa skellur á verða einkum notuð eftir því sem við á í umræðum um niðurstöður í lok greinarinnar.

Aðferð

Meginmarkmið þessa hluta rannsóknarinnar var, eins og áður segir, að öðlast skilning á áhrifum efnahagshrunsins 2008 á starf leik-, grunn- og framhaldsskóla í höfuðborginni Reykjavík. Í rannsóknarteyminu voru fimm háskólakennarar frá Rannsóknarstofu um menntastjórnun, nýsköpun og matsfræði við Menntavísindasvið Háskóla Íslands, höfundar þessarar greinar.

Val á skólum

Reykjavík er borg með fjölbreytta atvinnustarfsemi og mannlíf en þar eru reknir 79 leikskólar, þar af 17 sjálfstætt starfandi, og 42 grunnskólar, þar af sex sjálfstætt starfandi (*Ársskýrsla Skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar*, 2013). Þá eru níu framhaldsskólar (menntaskólar, fjölbrautaskólar) í Reykjavík. Viðbrögð við efnahagsþrengingunum voru víðfeðm hjá Reykjavíkurborg, meðal annars með sameiningu skóla á leik- og grunn-

skólastigi. Við val á skólum var lögð áhersla á að velja leik-, grunn- og framhaldsskóla í sama hverfi, eins og í fyrri hluta rannsóknarinnar, sem framkvæmd var í tveimur minni sveitarfélögum, en velja skóla úr tveimur skólahverfum vegna stærðar borgarinnar, og þeirrar staðreyndar að sameinaðir skólar urðu til vegna efnahagsþrenginganna.

Rannsókn þessari er best lýst sem tilviksrannsókn (e. *case study*) en tilvik er skilgreint sem tiltölulega vel afmörkuð eining eða starfsheild (Yin, 2009). Litið er á hvern skóla sem afmarkað tilvik. Leik- og grunnskólar voru valdir með markmiðsbundnu úrtaki (e. *purposive sampling*): Annars vegar urðu fyrir valinu hefðbundinn leikskóli og hefðbundinn grunnskóli, skólar sem ekki höfðu verið sameinaðir öðrum skólum og voru starfræktir hvor fyrir sig undir einu þaki í grónu hverfi miðsvæðis í borginni og hins vegar leikskóli og grunnskóli í nýlegu hverfi, reknir á tveimur eða fleiri stöðum hvor skóli eftir sameiningu tveggja eða þriggja skóla á sama skólastigi. Sameinuðu skólarnir voru starfræktir í sama húsnæði og fyrirrennarar þeirra höfðu haft áður en sem einn skóli með tvær til þrjár bæki-stöðvar og sameiginlega stjórnendur. Í úrtakinu eru því samtals sex skólar úr tveimur hverfum Reykjavíkur: einn hefðbundinn leikskóli, einn hefðbundinn grunnskóli og einn framhaldsskóli, allir í sama gróna hverfinu; og einn sameinaður leikskóli með meira en eina bækistöð, einn sameinaður grunnskóli með meira en eina bækistöð og einn framhaldsskóli, allir í sama nýlega hverfi utar í borginni.

Gagnaöflun

Öflun gagna fór fram með þeim hætti að rannsóknarteymi fór í hvern skóla og tók viðtöl við einstaklinga og hópa. Viðtölin voru hálf-opin, það er á milli þess að vera stýrð, skipulögð og opin (Lichtman, 2013; Kvale og Brinkmann, 2009). Stuðst var við viðtalsramma sem gerði okkur kleift að spyrja um viðbrögð, aðgerðir og framtíðarsýn án þess að viðmælendur væru hindraðir í svörum sínum, heldur var þeim leyft að tjá sig frjálst um þau atriði.

Í samráði við skólana voru jafnan tveir dagar valdir til gagnaöflunar í hverjum skóla. Þá var tekið viðtal við fulltrúa Skóla- og frístundasviðs hjá Reykjavíkurborg. Sami aðili var einnig beðinn um að leggja fram skrifleg gögn um leik- og grunnskólana í rannsókninni. Önnur skrifleg gögn um leik- og grunnskóla voru jafnframt skoðuð, svo sem skýrslur, greinargerðir og samantektir. Öflun gagna um framhaldsskólana byggðist á viðtali við fulltrúa í Menntamálaráðuneyti, fyrirbyggjandi skriflegum gögnum og upplýsingum úr viðtölum við skólameistara. Gagnaöflun fór fram á árunum 2013 og 2014.

Einstaklings- og hópviðtöl

Þátttakendur í einstaklingsviðtölunum voru: a) fulltrúi hjá Reykjavíkurborg; b) tveir fulltrúar í menntamálaráðuneyti; c) skólastjórar tveggja grunnskóla; d) aðstoðarskólastjórar tveggja grunnskóla; e) skólastjórar tveggja leikskóla; f) skólameistari fjölbrautaskóla og g) skólameistari ásamt aðstoðarskólameistara menntaskóla.

Viðtalsramminn beindist að eftirfarandi aðalatriðum:

- Aðdraganda kreppunnar,
- niðurskurði vegna kreppunnar og hvernig var staðið að honum,
- áhrifum af niðurskurðinum á skólastarfið,
- tækifærum og framtíðarsýn.

Viðtölin fóru fram á skrifstofum viðmælenda. Þau tóku venjulega frá klukkustund upp í eina og hálf klukkustund og voru tekin upp og afrituð með leyfi þátttakenda.

Hópviðtöl voru tekin við eftirfarandi aðila:

- Kennara í grunnskólunum,
- foreldra grunnskólabarna,
- nemendur í efri bekkjum grunnskólanna,
- kennara í framhaldsskólunum,
- nemendur í framhaldsskólunum,
- leikskólakennara og fleira starfsfólk leikskólanna,
- foreldra leikskólabarna.

Í hverjum hópi voru 4–8 þátttakendur. Samtals voru viðmælendur um 70. Val á einstaklingum í þessa hópa réðst af ábendingum skólastjóra eða annars starfsfólks viðkomandi skóla, oft var um hentugleikaval að ræða, það er þeir kennarar sem voru lausir mættu í viðtalið. Nemendur sem rætt var við voru almennt virkir í félagsstarfi innan viðkomandi skóla og foreldrar leikskólabarna voru í foreldraráði skólanna.

Viðtalsramminn í hópviðtölunum beindist að sömu aðalatriðum og í einstaklingsviðtölunum. Þegar önnur atriði bar á góma í viðtölunum, voru þau, eftir atvikum, einnig rædd.

Hópviðtölin fóru fram á skrifstofum skólanna, í kennslustofum eða vinnuherbergjum. Tveir rannsóknarmenn tóku flest hópviðtölin. Viðtölin voru afrituð með leyfi þátttakenda.

Greining gagna

Bæði einstaklings- og hópviðtölin voru kóðuð þegar öllum viðtölum var lokið. Notuð var öxulkóðun, sem beitt er þegar aðalþemu í gagnasafni hafa verið skilgreind, en þau voru í þessu tilviki aðalatriðin í viðtalsrammanum. Þá er farið í gegnum gögnin og allt sem viðkemur hverju þema er dregið saman og kóðað sérstaklega í undirþemu ef við á (Strauss og Corbin, 1998). Í lokin voru gögnin um hvert skólastig, bæði einstaklingsviðtölin, hópviðtölin og skrifleg gögn, skoðuð saman og greind.

Niðurstöður

Í þessum kafla verður gerð grein fyrir helstu niðurstöðum rannsóknarinnar. Fyrst eru dregnar saman niðurstöður um viðbrögð, áhrif og framtíðarsýn frá sjónarhóli fulltrúa hjá Reykjavíkurborg og fulltrúa hjá mennta- og menningarmálaráðuneytinu. Ennfremur eru dregnar saman tölulegar upplýsingar úr opinberum gögnum sem varpa frekara ljósi á áhrif efnahagshrunsins á skólastarf. Þá er fjallað sérstaklega um hvert skólastig fyrir sig og gerð grein fyrir því sem fram kom í viðtölum. Fjallað er um viðbrögð, áhrif og framtíðarhorfur fyrir hvert skólastig og reynt að meta hvort að um skólakreppu hafi verið að ræða í viðkomandi skólum Reykjavíkur.

Yfirvöld fræðslumála – Viðbrögð og afstaða

Reykjavíkurborg, rekstur leik- og grunnskóla

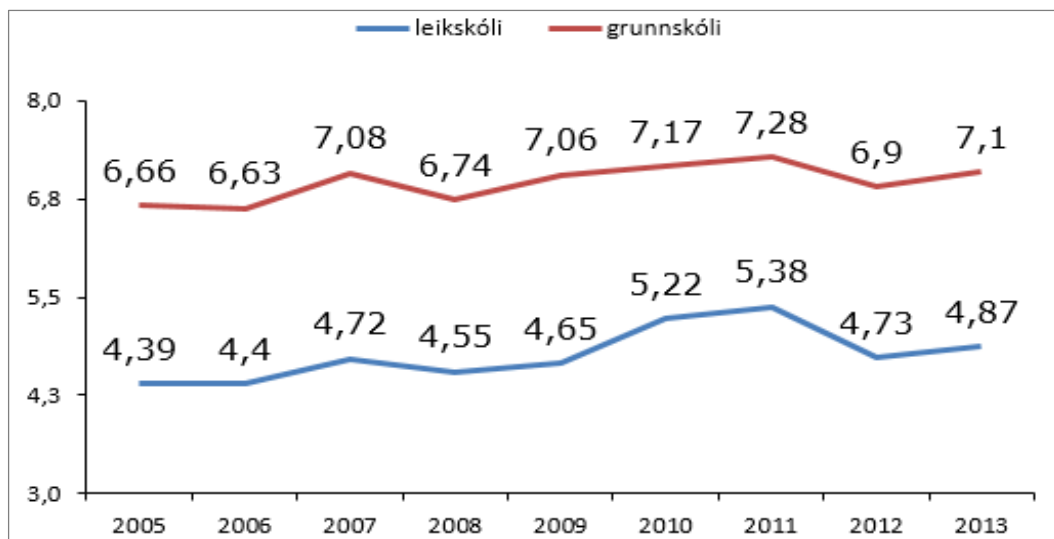
Fyrstu viðbrögð hjá Reykjavíkurborg voru haustið 2008 þegar skipaðir voru starfshópar meðal stjórnenda til að finna leiðir til að draga úr útgjöldum á leik- og grunnskólastigi. Markmiðið var að skerða ekki lögbundna grunnþjónustu og segja ekki upp fólki. Á næstu tveimur árum var skorið niður um 13%, meðal annars með því að skerða yfirvinnu, laun æðstu stjórnenda, frímínútnagæslu og félagsstarf og að endurnýja ekki tímabundna samninga. Loks var kennslustundum í grunnskólum fækkað með því að taka af stundir umfram lagaskyldu. Skipuð var ráðningarnefnd hjá borginni sem samþykkja þurfti allar nýráðningar og endurráðningar starfsmanna og reyndist hún leikskólanum mjög erfið vegna ákvæða í lögum um tímabundnar ráðningar í stöður leikskólakennara.

Staðan í leikskólum borgarinnar var orðin erfið árið 2011 og hafði niðurskurður bitnað illa á innra starfi. Um 90% af starfi leikskólans fer fram inni á deildum og til þess að ná mark-

miðum um niðurskurð þurfti meðal annars að fækka starfsdögum og draga úr afleysingum. Til að mæta þessu var fjármagn aukið lítillega árin 2012 og 2013.

Þegar enn frekari niðurskurður reyndist nauðsynlegur var fát til ráða annað en að fækka starfseiningum. Leikskólum og grunnskólum var þá fækkað með umfangsmiklum sameiningum. Leikskólum í borginni fækkaði úr 97 árið 2010 í 83 árið 2014, þar af eru tveir í sameinuðum leik- og grunnskóla. Grunnskólum fækkaði úr 46 árið 2010 í 42 árið 2014 (þar af tveir sameiginlegir leik- og grunnskólar) (Skóla- og frístundasvið, 2014). Við þá aðgerð fækkaði um eina stöðu skólastjóra á hverjum stað, en að öðru leyti fengu skólarnir úthlutað fjármagni eins og um tvo skóla væri að ræða.¹ Mikill ágreiningur var um þessa aðgerð og áköf mótmæli meðal foreldra og skólafólks. Fulltrúi borgarinnar taldi umræðuna hafa einkennst af tilfinningahita og skólastjóra hafa valdið hlutverki sínu vel í þessari flóknu stöðu. Engin neikvæð áhrif vegna sameiningar skóla væru sýnileg, svo sem í árangri á prófum.

Einn mælikvarði á áhrif niðurskurðar er fjöldi barna á hvert stöðugildi starfsmanna. Mynd 2 sýnir fjölda nemenda eða barna á hvert stöðugildi starfsmanna í leik- og grunnskólum 2005 til 2013. Stuðst er við opinberar tölur eins og þær birtast í starfsáætlunum og árskýrslum frá Leikskólasviði Reykjavíkurborgar (2009), Menntasviði Reykjavíkurborgar (2010) og Skóla- og frístundasviði Reykjavíkurborgar (2013 og 2014).



Mynd 2 – Fjöldi nemenda á hvert stöðugildi starfsmanna í leikskólum og grunnskólum í Reykjavík árin 2005 til 2013 (Leikskólasvið Reykjavíkurborgar, 2009; Menntasvið Reykjavíkurborgar, 2010 og Skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar, 2013 og 2014).

Myndin sýnir að nokkrum fleiri nemendur eru á hvert stöðugildi starfsmanna í grunnskólum árið 2013 heldur en 2005. Á árunum 2008 til 2011 fjölgaði þeim úr 6,7 í 7,3 á hvert stöðugildi. Í leikskólum virðist sem efnahagshrunið hafi haft heldur meiri áhrif á þetta hlutfall, það er börnum á hvert stöðugildi fjölgaði úr 4,6 árið 2008 í 5,4 árið 2011. Eftir það fækkaði þeim aftur eða niður í 4,9 árið 2013.

Haustið 2008, í kjölfar efnahagshrunsins, tóku fagsvið og stofnanir borgarinnar sem sérstaklega vinna með börnum og unglingum höndum saman til að tryggja sem best velferð þeirra. Skipaður var þverfaglegur starfshópur 14 einstaklinga frá borginni, félögum leik-

¹ Ekki er alltaf samræmi í tölum en reynt var að styðjast við þær þeirra sem telja má áreiðanlegastar á hverjum tíma. Frá árinu 2012 eru tölur birtar sérstaklega fyrir skóla með sameinaða starfsemi leikskóla, grunnskóla og frístundastarfs. Í því tilvikum þurfti að áætla hvernig stöðugildi skiptust á milli leikskóla og grunnskóla út frá upplýsingum í töflu í fylgiskjali 22 í *Stefnu og starfsáætlun skóla og frístundasviðs* (Skóla- og frístundasvið, 2014).

skóla- og grunnskólastjóra, kennurum, foreldrum og mannréttindaskrifstofu. Hópurinn fékk nafnið *Börnin í borginni* og var lýst sem viðbragðs- og samhæfingarteymi. Meginmarkmið með starfi hópsins var að fylgjast með líðan barna í leikskólum, grunnskólum og frístundastarfi og stuðla að samvinnu þeirra sem fara með málefni barna og unglinga í borginni. Í ársbyrjun 2011, þegar starfshópurinn hafði starfað í rúm tvö ár, var hlutverk hópsins endurskoðað og umfangið minnkað. Í erindisbréfi starfshópsins kemur fram að honum er fyrst og fremst ætlað að vakta líðan barna í leikskólum, grunnskólum og frístundastarfi Reykjavíkurborgar í samstarfi við aðgerðarteymi Velferðarsviðs (Skóla- og frístundasvið, 2008).

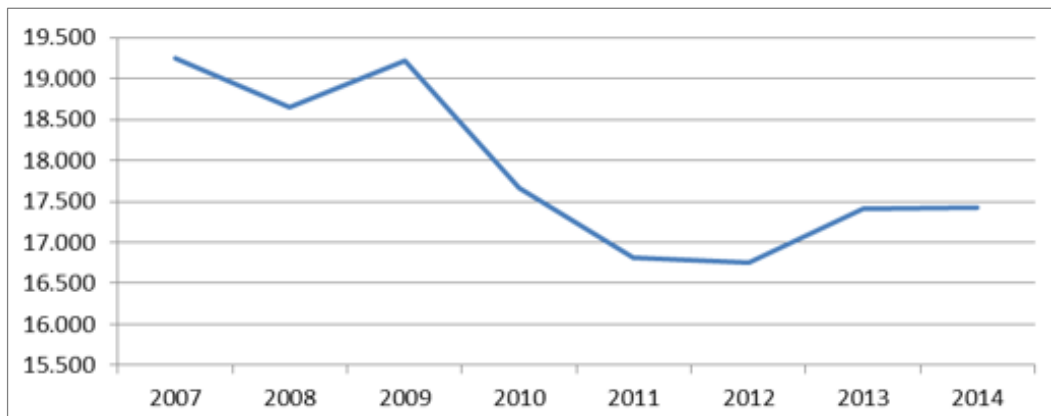
Í viðræðum við fulltrúa borgarinnar kom fram að ekki hefðu orðið breytingar á fjölda nemenda á hvert stöðugildi kennara í leik- og grunnskólum í kjölfar efnahagskreppunnar. Þetta er ekki í samræmi við upplýsingarnar á *Mynd 2* hér að ofan. Að mati fulltrúans varð heldur ekki skerðing á sérkennslu eða nýbúakennslu. Samkvæmt skýrslum hefur hins vegar orðið mikill niðurskurður á störfum annarra starfsmanna skóla en kennara. Þannig fækkaði stöðugildum deildarstjóra í grunnskólum úr tæplega 80 árið 2007 (Menntasvið Reykjavíkurborgar, 2009) niður í ríflega 40 árið 2011 (Skóla- og frístundasvið, 2012a).

Að mati fulltrúans hafa þessar aðstæður aukið álag á stjórnendur enda mörg verkefni lögbundin og hafa því ekki horfið þrátt fyrir niðurskurð. Hann benti jafnframt á að að lítið svigrúm hafi verið til forfallakennslu á bæði leik- og grunnskólastigi og að endurnýjun tölva, tækja og viðhald á húsnæði hafi verið í lágmarki.

Menntamálaráðuneyti, rekstur framhaldsskóla

Á haustdögum 2008 var stofnaður hópur til að koma með tillögur um hagræðingu í framhaldsskólum. Í honum var starfsfólk úr Mennta- og menningarmálaráðuneytinu og skóla-meistarar. En að sögn viðmælenda sem áttu sæti í hópnum „komust engar af hugmyndum hópsins til framkvæmda, vegna andstöðu bæði frá pólitíkinni og kennarasamtökum“. Því varð niðurstaðan flatur niðurskurður á úthlutun fjármagns til skólanna samkvæmt reiknilíkani. Áhersla var lögð á að halda þjónustu framhaldsskólanna óskertri en það reyndist erfitt í framkvæmd. Ákveðið var að nemendur á starfsbrautum og nýnemar undir 18 ára nytu forgangs í þjónustu og kennslu.

Samkvæmt skýrslu Ríkisendurskoðunar (2014) um rekstrarstöðu og reiknilíkan framhaldsskóla versnaði rekstrarstaða framhaldsskólanna mjög frá árinu 2008 og halli myndaðist hjá mörgum þeirra. Ástæður þess má einkum rekja til þess að árleg framlög höfðu dregist saman (um 12,7% frá 2008) án þess að umfang starfseminnar breyttist til samræmis. Þetta má sjá á *Mynd 3*.



Mynd 3 – Þróun í fjárframlögum til framhaldsskóla 2007–2014 á verðlagi ársins 2014 (Ríkisendurskoðun, 2014, mynd bls. 8).

Af *Mynd 3* má sjá að hagræðing var mest eða að fjárveitingar drógust mest saman á árunum 2009, 2010 og 2011. Síðan þá hafa framlög heldur þokast upp á við en eru enn ekki nálægt því sem þau voru næstu tvö árin þar á undan. Í skýrslunni kemur einnig fram að rekstrarstaða framhaldskólanna er afar mismunandi (Ríkisendurskoðun, 2014, mynd bls. 8).

Í viðræðum við skólameistara kom fram að kennsluskylda kennara í framhaldsskólum er sú sama og áður þótt sumir þeirra hafi þurft að kenna fleiri áfanga en áður til að uppfylla kennsluskyldu. Námsþópar voru stækkaðir en þá fækkaði hópum í hverjum áfanga og þar með vinnustundum kennara við áfangann. Þá kom fram að valáföngum hefur fækkað og að fjárveitingar til forfallakennslu voru skornar niður árið 2009 og hafði sá niðurskurður ekki gengið til baka árið 2014. Stoðþjónusta hefur einnig verið dregin saman, svo sem þjónusta á bókasöfnum. Loks var ákveðið árið 2010 að loka fyrir aðgengi grunnskólanna að framhaldsskólaáföngum og draga úr kennslu í kvöldskóla.

Viðmælendur, bæði hjá Reykjavíkurborg og ráðuneyti, töldu að helstu tækifærin sem kreppan hefði skapað tengdust betri nýtingu fjármuna enda hefði efnahagshrunið breytt sýn margra á ráðstöfun almannaþjónu. Auk þessa hafi foreldrar farið að „standa vaktina“ með börnum sínum með ákveðnar hætti og tekið ríkari þátt í viðburðum sem tengdust skólastarfinu.

Leikskólinn

Viðbrögð við efnahagshruninu

Starfsfólk og foreldrar í leikskólunum voru almennt sammála um að ákvarðanir um niðurskurð hafi að miklu leyti verið teknar miðlægt og að samráð um þær ákvarðanir hafi verið lítið. Fram kom hjá leikskólastjóranum í hefðbundna skólanum, þeim sem ekki hafði verið sameinaður öðrum skólum, að allir starfsmenn og foreldrar hafi í byrjun verið tilbúnir að taka á sig skerðingar og láta þær ekki bitna á börnunum. Síðan hafi fólk farið að þreystast og gengið hafi verið alveg að þolmörkum með niðurskurði. Þar hafi áætlanir um sameiningar leikskóla haft mikið að segja og árin 2010 til 2011 hafi allir leikskólur og leikskólastjórar verið í óvissu þar til ákvörðun um sameiningar og skerðingu lá fyrir. Leikskólastjóri sameinaða leikskólans sagði að rætt hafi verið um að sameina leikskóla fyrir hrun en „drifið í því“ af því að það varð hrun. Foreldrar tóku undir þetta, segja sameininguna hafa verið ákveðna miðlægt, tilganginn hafa verið sparnað og að mikil spenna og andstaða hafi verið við aðgerðina í þeirra hópi. Það sem starfsfólk nefndi í umræðum um sameiningu leikskóla var „sorgin sem ríkti“ í kjölfar hennar, að sérþekking hafi glatast, þróunarstarf farið forgörðum, og lítið sem ekkert verið gert með tillögur starfsfólks þar sem niðurstaðan hafi verið ákveðin fyrirfram. Starfsfólk leikskólanna sem þarna voru sameinaðir var því að takast á við margs konar aðgerðir og erfiðar upplifanir á þessum árum.

Áhrif niðurskurðarins

Mestu áhrifin, að sögn leikskólastjóra hefðbundna skólans, urðu vegna þess að tekið var af leikskólastjórum vald til mannaáráðninga. Það vald var falið þriggja manna ráðningarnefnd sem sett var á laggirnar í kjölfar hrunsins og hafði aðsetur í ráðhúsinu. Ekki var heimilt að ráða starfsfólk til lengri tíma en sex mánaða í senn. Komið hafi tímabil þar sem skólinn var undirmannaður „einhverja daga og vikur meðan við vorum að bíða eftir því að þeir gæfu svar niður frá um það hvort það mætti ráða einhverja manneskju ...“. Það hafði umtalsverð áhrif á starfið í hefðbundna leikskólanum að ein staða deildarstjóra og stöður verkefnastjóra voru lagðar niður. Fyrir hrun voru þrjú verkefnastjórar í tveimur stöðugildum við leikskólann. Þessum stöðum var skipt niður á tónlist og listasmiðju og fram kom hjá foreldrum að efla þyrfti þetta starf aftur, það er leiklist, tónlist og myndlist.

Að sögn leikskólastjóra sameinaða skólans kallaði kreppan á að sett væru fleiri viðmið til að gæta þess að ekki væri farið yfir á fjárhagsliðum en stefna sveitarfélagsins hafi á hinn bóginn gleymst. Löngu sé til dæmis búið að falla frá stefnunni í fæðismálum barnanna en „við segjum ekkert ... stefnan er inni ennþá en allir byrja bara að rýra kostinn til þess að halda fjármálunum [réttu megin við strikið]“. Sífelld erfiðara sé því að láta fjárveitinguna duga fyrir nauðsynjum. Með kreppunni hafi einnig orðið stífara eftirlit með því að aðstoðarleikskólastjóri væri jafnframt deildarstjóri og þar með hafi hann hætt að vera stuðningur við faglegt starf í leikskólanum. Foreldrar í sameinaða leikskólanum eru mjög ánægðir með leikskólastjóran en finnst þó að hvorki hann né aðstoðarleikskólastjórinn hafi nægan tíma til að skipuleggja faglega starfið og að það líði fyrir það.

Leikskólastjóri hefðbundna leikskólans sagði að jafnhliða niðurskurðinum hafi verið lögð áhersla á að efla leikskólastjórana, þeir hafi farið á námskeið í opna háskólanum við Háskólann í Reykjavík og aðstoðarleikskólastjórar hafi einnig sótt námskeið og þetta hafi aukið sjálfstraust stjórnenda.

Skipulagsdögum í leikskólunum var fækkað úr fimm í fjóra og öll yfirvinna var tekin af, meðal annars vegna starfsmannafunda. Fram kom hjá starfsfólki í hefðbundna leikskólanum að oft gengi ekki að fella fundina inn í vinnudaginn þar sem álagið er mikið og taldi starfsfólk þetta fyrirkomulag bitna á faglegu starfi. Í þeim sameinaða sagðist leikskólastjórinn á hinn bóginn hafa heyrt þau sjónarmið að gott hafi verið að losna við þá kvöldvinnu sem fylgdi starfsmannafundum og því hafi þau fundina á skipulagsdögum. Greiðslur fyrir afleysingar voru einnig skornar niður og starfsmenn þurftu að taka frí á móti þeirri vinnu en það gekk illa vegna mannfæðar. Neysluhlé, greiðslur vegna matmálstíma með börnum, var skert hjá leikskólakennurum árið 2011 og starfsmenn sem komu úr fæðingarorlofi höfðu ekki lengur forgang fyrir börn sín í leikskólum. Undirbúningstími leikskólakennara var tekinn af „með einu pennastriki“ og nefna viðmælendur það sem eitt af mörgum dæmum um að ekkert samráð hafi verið haft við þá um þær ákvarðanir sem þó skiptu mjög miklu máli.

Fram kom hjá viðmælendum í hefðbundna leikskólanum að oft hafi verið erfitt að halda uppi góðum starfsanda því bæði hefðu starfsmenn sjálfir margir hverjir átt mjög erfitt og einnig foreldrar. Erfiðleikar við starfsmannahald, mikil mannekla vegna veikinda og biðtími eftir að starfsmenn væru ráðnir hafi haft slæm áhrif á líðan jafnt barna sem starfsmanna. Viðmælendur voru sammála um að erfitt hafi verið að halda uppi faglegu starfi við þessar aðstæður því alla festu hafi vantað í starfið og starfsramminn verið losaralegur. Ekki hafi verið óalngengt að heyra sagt: „Ég held maður ætti nú bara að fara að gera eitthvað annað, það er ekkert metið sem maður gerir“ og leikskólakennari sagði: „Þetta var í fyrsta skipti sem ég virkilega var búin að fá nóg, já ... ég var svona við það að gefast upp.“ Leikskólakennari í sameinaða leikskólanum talaði um að í einhverjum tilvikum hafi starfsmenn verið svo ósáttir að þeir hafi ekki hegðað sér faglega og rætt um óánægju sína inni á deildum þar sem börnin heyrðu til og þau hafi ekki getað annað en skynjað ástandið. Viðmælendur þar töldu að ef þeir hefðu eingöngu sætt niðurskurði vegna kreppunnar en sloppið við sameiningu þá hefði allt orðið mun léttbærara en ella. Aðspurð hvort þau hafi haft skilning á aðgerðum borgaryfirvalda þegar þau fóru út í sameiningar í sparnaðarskyni segja þeir svo ekki vera. Þeir hafi verið búnir „að vera á fullu að spara“ enda leikskólarnir almennt taldir vel reknir. Leikskólastjórunum sem misstu starfið sitt hafi á hinn bóginn verið gefin þau skilaboð að þeirra árangur væri lítills metinn.

Foreldrar töldu að setja þyrfti meira fjármagn í þjónustuna, mannskapinn og matinn. Að þeirra mati á að greiða starfsfólkinu hærra laun „til að starfsfólkið sem sinnir börnunum [mínum] sé ánægt og líði vel í starfi“.

Horft til framtíðar

Þegar viðtölin voru tekin höfðu þegar orðið ýmsar breytingar til batnaðar. Skipulagsdögum hafði til dæmis verið fjölgað í sex, um áramótin 2012–2013 var aukið við afleysingastöðugildi, þeir sem koma aftur eftir fæðingarorlof fá nú leikskóladvöl fyrir börn sín og á síðasta ári var aftur sett fjármagn í undirbúningstíma leikskólakennara.

Í hefðbundna leikskólanum var deildarstjórinn kominn inn aftur og starfshlutfall aðstoðarleikskólastjóra hafði verið hækkað. Leikskólastjóranum fannst reynsla árána á undan hafa eftir hana og gert hann að betri stjórnanda en hann var, sýn hans væri önnur. Honum fannst einnig að foreldrar væru orðnir mun meiri þátttakendur í starfinu og að fólk væri á leiðinni út úr kreppunni:

Síðasti vetur var besti veturinn minn ... nú er meiri festa yfir starfsfólki ... fólk er á uppleið núna ... ég sé það eftir veturinn í vetur, fólk mætir orðið betur, ekki mikil breyting á börnunum, foreldrar misstu ekki mikið vinnuna hér, það var miklu meira rennirí [áður] í gegnum skólann, meira um veikindi og þreytu.

Fram kom einnig að afgangur hafði verið af rekstrinum um áramót og í fyrsta skipti á hans ferli hafði yfirmaður sagt að „við mættum nota afgangspening í eitthvað sem okkur vantar“.

Leikskólastjóri sameinaða leikskólans sagðist ekki vera sérstaklega bjartsýnn og að sér fyndist „illa gefið til barna og þessarar kvennastéttar“. Hann sagðist ekki hafa heyrt neitt um auknar fjárveitingar til reksturs. Það sem teljast yrði betra eftir hrun en fyrir væri að meira framboð væri af hæfu starfsfólki og stöðugleiki í starfsmannahaldi hefði aukist.

Fram kom hjá foreldrum sameinaða leikskólans að þeir höfðu litla trú á því að fjárveitingar færu hækkanði þó svo að Reykjavíkurborg væri á uppleið fjárhagslega en þeir væru spenntir að sjá hver ávinningurinn af sameiningu leikskólanna og grunnskólanna yrði.

Grunnskólar

Viðbrögð við efnahagskreppunni

Í hefðbundna skólanum, þeim sem ekki hafði verið sameinaður öðrum skólum, varð umtalsverður niðurskurður á stöðugildum stjórnenda. Staða deildarstjóra á unglíngastigi var lögð niður og einnig hlutastörf deildarstjóra á yngsta stigi og miðstigi. Starfshlutfall sérkennslustjóra var minnkað úr 80% starfi í 60% starf. Í sama skóla var lagt niður hálf stöðugildi kennara sem aðstoðaði nemendur í tölvumálum. Áður var skrifstofustjóri í fullu starfi en er nú í 80% starfi. Starfshlutföll námsráðgjafa, umsjónarmanns fasteigna og skólaliða voru skorin niður og ekki ráðið í kennarastöður sem losnuðu vegna kennara sem fóru á eftirlaun. Einu stjórnendurnir eru skólastjóri og aðstoðarskólastjóri í fullu starfi og verkefnastjóri í hálfu starfi sem sér um fjármál og tengd viðfangsefni.

Í sameinaða skólanum fólst mesta breytingin í nýju skipuriti og stjórnskipulagi sem komið var á þegar tveir skólar voru sameinaðir í einn árið 2012. Fram kom að skólarnir höfðu verið í virku samstarfi í all langan tíma. Í máli viðmælenda kom fram að krafa um sameiningu hafi komið „að ofan“ og þeir hafi frétt um hana í fjölmiðlum. Útfært var nýtt stjórnskipulag þar sem stjórnendur eru á báðum starfsstöðum. Um er að ræða skólastjóra, aðstoðarskólastjóra, nýjan deildarstjóra sérkennslu og nokkra verkefnisstjóra.

Í hefðbundna skólanum þurfti að fjölga í nokkrum bekkjardeildum. Í sameinaða skólanum var kennslumagnið skert með því að hagræða í námshópum en á yngra stiginu er teymis-kennsla og mönnun all góð. Viðmælendur í báðum skólum töluðu um að dregið hefði verið úr stuðningi og sérkennslu við nemendur, nokkuð sem áður hafi verið „vel í borið“.

Að sögn kennara beggja skólanna fækkaði skólaliðum og stuðningsfulltrúum, vorferðalög og útskriftarferðir 10. bekkinga lögðust af og erfiðara varð „að komast að stjórnendum“. Loks var endurnýjun tækja og húsbúnaðar hætt í báðum skólunum.

Í skólum borgarinnar hafa verið rekin mötuneyti um árabíl. Skólastjóri í hefðbundna skólanum sagði kennara hafa fundið fyrir fjárhagserfiðleikum meðal foreldra en reynt var að koma til móts við heimilin með því að bjóða nemendum upp á hafragraut á morgnana sér að kostnaðarlausu.

Áhrif niðurskurðarins

Viðmælendur í grunnskólunum báðum voru sammála um að leitast hefði verið við að „vernda kennsluna“ eftir megni. Eigi að síður reyndist ógerlegt að hlífa námi og kennslu algerlega við niðurskurði. Ein afleiðingin var fjölgun í sumum bekkjardeildum í hefðbundna skólanum eins og fram hefur komið. Starfsfólk skólans, jafnt sem foreldrar, nefndu að þetta ylli auknu álagi á kennara sem væru orðnir afar þreyttir á ástandinu.

Skólastjóri í hefðbundna skólanum hafði sérstakar áhyggjur af unglíngastiginu vegna fækkunar stjórnenda og taldi brotthvarf deildarstjóra á unglíngastigi hafa skert þjónustuna við þá nemendur því „hann [stígsstjórinn] var auðvitað oft með opið inn til sín og var ekki að kenna þannig að þau gátu svolítið millilént þar“.

Endurmenntun kennara fór einnig illa út úr niðurskurðinum. Viðmælendur nefndu að til viðbótar við aukið vinnuálag á kennara þá hefðu möguleikar þeirra til endurmenntunar veikt mikið í kreppunni. Um þetta sagði annar skólastjórinn:

[það] hvarflar ekkert að manni að fara að sækja um að senda kennara á ráðstefnur ef þeir eiga ekki inni í sjóðum sínum hjá Kennarasambandinu, þá fer auðvitað enginn neitt.

Sama máli gegndi um skólastjóra en þeir hafi ekki farið í ferðir saman síðan árið 2007. Það ár hafi verið farið með allan skólastjórahópinn til New Orleans, „bara alla leið, sko, það var tekið allt í botn“. Á yfirstandandi ári, 2012–2013, væri áætlað að fara í vorferð með skólastjóra upp á Akranes, „þetta er bara svona“.

Í viðtölum við nemendur í 8.–10. bekk í öðrum skólanum kom ekkert fram sem benti til þess að skortur á fjármagni væri til umræðu meðal þeirra. Þvert á móti nefndu þeir sérstaklega að verið væri að endurnýja tölvur við skólann. Þeir sögðust þó skynja að kennarar og aðrir starfsmenn beittu aðhaldi en sögðust ekki verða varir við umræðu um að ekki væri hægt að gera þetta eða hitt vegna slæmrar fjárhagsstöðu. Nemendafulltrúar í grunnskólunum voru sammála um að bæði kennarar og skólastjórnendur töluðu mikið um sparnað en einnig væri mikil áhersla lögð á að fara vel með með eigur skólans, svo sem tæki og búnað. Ekki kom þó fram að þeir myndu mikið fyrir niðurskurði nema til ferðalaga. Aðspurð hvort þeir teldu sig búa við fátækt sagði einn nemandinn: „Nei, við erum ekki fátæk en við erum að reyna að spara og eyða því ekki í það sem er ekki nauðsynlegt í skólanum.“ Áhrif af niðurskurði og krepputali virtust því fjarri hugarheimi þessara unglínga og af máli þeirra mátti ráða að þeir væru umburðalyndir og sýndu ábyrgð gagnvart öllu sem skólanum tengdist.

Misjafnt var hvernig foreldrar upplifuðu áhrif efnahagskreppunnar. Almennt kváðust foreldrar vera ánægðir með skólana en foreldrar barna í sameinaða skólanum fundu að því hversu illa undirbúin og lítið kynnt sameiningin hefði verið.

Horft til framtíðar

Viðmælendur úr grunnskólum voru spurðir hvort þeir teldu að draga mætti einhvern lærdóm af kreppunni og hvort hún hefði fært skólum eitthvað jákvætt eða skapað tækifæri.

Einn stjórnandinn taldi að kreppan hafi vakið fólk til umhugsunar um hvernig væri farið með verðmæti, hvort sem um væri að ræða pappír, rafmagn, fatnað eða mat. Um þetta sagði stjórnandi í sama skóla: „Það er minni sláttur á fólk ... bæði varðandi klæðaburð og það hafa minnkað hjá okkur óskilamunir.“ Kennarar nefndu sömu þætti og sögðu jafnframt að kreppan hafi þjappað fólk saman, starfsfólk „heldur vel utan um hvert annað“. Þetta hafi ekki síst verið mikilvægt vegna þess að kennararnir hafi sjálfir upplifað áföll í kreppunni, svo sem að makar þeirra misstu vinnu eða að þeir hafi misst húsnæði. Fram kom hjá stjórnendum í hefðbundna skólanum að almennt ríkti sú afstaða meðal starfsfólks að spara þar sem hægt er, til dæmis að fólk ætti að slökkva á tölvunum, matráðurinn safnaði afgangum í moltu og kennarar minntu á mikilvægi þess að vera umhverfisvæn og prenta báðum megin á pappírinn. Sami stjórnandi nefndi að ákveðinn hópur innan skólans væri mjög vakandi fyrir þessum þáttum og þannig hafi það raunar verið lengi, óháð kreppunni og allir væru reiðubúnir að taka þátt í þessu.

Skólastjórinn í hefðbundna skólanum sagði að kreppan hafi reynt mikið á skólastjórana sem séu alltaf að reyna að halda öllu góðu, „þú ert svolítið að kóa með ástandinu“ og í þetta færi mikill kraftur.

Um afstöðu skólastjóra í borginni sagði sami skólastjóri að þeir væru búnir að halda út í fimm ár sem sé helmingur af skólagöngu eins barns og nú yrði að fara að finna leiðir til slaka á taumunum enda væri þolinmæði þeirra nánast á þrotum:

Maður hefur auðvitað ákveðna þolinmæði ... en ég finn það alveg núna ..., að það er aðeins farið að spyrja, ... glittir nokkuð í ferð? Þessu verður að fara að ljúka ...

Hér vekur viðmælandi athygli á því að langt sé síðan skólastjórum í Reykjavík hafi verið boðið í náms- og kynnisferðir á vegum borgarinnar.

Skólastjóri í sameinaða skólanum sagðist vilja nýta viðbótarfjármagn, ef það fengist, til að ráða fleiri verkefnisstjóra í afmörkuð verkefni til þess að móta skólastarfið frekar, þetta væri langtímaverkefni. Einnig kysi hann að kaupa tæki og sækja enn meiri utanaðkomandi fræðslu um málefni skólans. Þessi skólastjóri sagði að reynt hefði verið að sjá tækifæri í sameiningunni og nýta þau í stefnumótun fyrir nýja skólann.

Skólastjóri í hefðbundna skólanum taldi að kennarar tengdu ekki síst efnahagshrunið við slæmt ástand húsbúnaðar. Eitt af því sem stjórnendur í viðkomandi skóla nefndu einmitt sérstaklega þegar horft væri til framtíðar var að fjármunir fengjust til að gera við skólabygginguna sem lægi víða undir skemmdum vegna skorts á viðhaldi. Í sameinaða skólanum höfðu stjórnendur áhyggjur af því hversu gæði námsgagna hefðu minnkað við þann mikla niðurskurð sem orðið hefði á því sviði.

Um framtíðarhorfur sagðist hvorugur skólastjóranna gera ráð fyrir frekari niðurskurði. Engin umræða væri þó um aukna fjármuni í framtíðinni og ekkert meira fé væri að koma inn árið 2013, hvorki til húsbúnaðar, húsnæðis, tölvu- eða tækjakaupa, námsgagna eða til ferðalaga nemenda, kennara og stjórnenda. Kennarar sögðust frekar reikna með óbreyttu ástandi næstu árin en ef ástandið lagaðist þyrfti að setja kennsluna í forgang. Einnig þyrfti að hlúa betur að bekkjarkennurum.

Framhaldsskólar

Viðbrögð við efnahagshruninu

Efnahagshrunið þrengdi mjög að fjárhag beggja framhaldsskólanna sem voru til skoðunar. Vegna hagræðingaraðgerða á árunum fyrir hrun áttu þó báðir skólarnir nokkra fjármuni í

sjóði og þeir milduðu áhrifin af niðurskurðinum. Einn viðmælandinn benti á að góðærið fyrir hrun hefði ekki skilað sér í hærri framlögum til framhaldsskólanna og sagði:

Það var hagræðingarþrýstingur líka fyrir kreppu. Það var búið að leggja meira í faglega deildarstjórn og fleira í grunnskólanum, sem ekki varð í framhaldsskólanum.

Því erum við komin inn að merg, það var af minna að taka.

Þrátt fyrir varasjóði beit kreppan og telja viðmælendur að niðurskurðurinn hafi verið á bilinu 13–16%. Hann hafi meðal annars leitt til samdráttar í yfirvinnu kennara, fækkunar námskeiða og stækkunar námshópa. Þetta dregur úr valmöguleikum nemenda og framboði á sérhæfðum áföngum. Stjórnendur hafi látið kennarana um að forgangsraða með hag skólans og nemendanna í huga. Þá var nefndur samdráttur í stuðningi við tungumálakennslu sem að hluta var kostuð af erlendu sendiráði.

Báðir framhaldsskólarnir gættu aukins aðhalds við inntöku nemenda og fóru að lögbundnum mörkum um stærð hópa. Aðsókn að skólunum var mikil en fjárframlag fylgir hverjum nemanda. Um þetta sagði einn skólameistarinn:

Fyrir kreppu skiluðum við fleiri ígildum, fengum þá aukagreiðslur ef við fórum yfir. Þetta breyttist í kreppunni, við höfum þá farið niður fyrir umsaminn ígildakvóta ... það er best er að vera sem næst markinu. Allur niðurskurður verður svo erfiður, af því við höfum af svo litlu að taka, laun kennara eru 80–85%.

Í menntaskólanum var ein sparnaðarráðstöfunin sú að breyta umsjónarkerfinu, önnur að fækka húsvörðum og sú þriðja að minnka starfshlutfall námsráðgjafa. Stjórnendur nýttu þann möguleika til fulls að taka innritunargjöld og efnissgjöld af nemum þótt „það [sé] okkur á móti skapi að hækka efnissgjöld, það eru óbeinir skattar á fjölskyldur“.

Í fjölbrautaskólanum var sett þak á yfirvinnu og greiðslur til kennara vegna ýmissa viðbótarstarfa, svo sem fyrir kaffiumsjón og vegna félagslífs nemenda, lækkaðar verulega. Þessar aðgerðir höfðu umtalsverð áhrif á heildarlaun kennara. Um þetta sagði skólameistari: „Mörgum finnst lífsgæði að hafa yfirvinnu.“ Samstarf skólans við vinnuálagstofnun um menntun fyrir atvinnulausa styrkti starf fjölbrautaskólans.

Fram kom að í báðum framhaldsskólunum hefði ýmis tæknibúnaður gengið úr sér enda hefði endurnýjun á tækjum verið í lágmarki. Verkgreinakennari nefnir sem dæmi að engar tölur hafi verið endurnýjaðar fyrir listnám né tæknilegur jaðarbúnaður (myndavélar, hugbúnaður o.fl.).

Áhrif niðurskurðarins

Litlar breytingar voru gerðar á stjórnun og skipulagi skólanna. Sama máli gegnir um starfsmannahald því almennt þurfti ekki að segja upp fólki í þessum tveimur framhaldsskólum.

Niðurskurðurinn hafði þó margvísleg áhrif. Í menntaskólanum var þráðlaust net til dæmis orðið mjög hægvirkt. Vinna við sjálfsmat skóla var í lágmarki, þar sem ekki var lengur hægt að hækka laun fólks með stofnanasamningi eða umbuna því með kennsluafslætti vegna vinnu við sjálfsmatið. Innanhússorlof sem er tengt afkomu skólans var ekki lengur í boði og ferðalög og vettvangsferðir nemenda og kennara voru í algjöru lágmarki. Pappír á hvern nemanda var takmarkaður við 100 fríar arkir á misseri. Að sögn skólameistara hafa namar sem eru af erlendu bergi brotnir ekki notið sín í sama mæli og fyrir kreppu, þar sem mikill þrýstingur sé á þá að vinna og aðstoða fjölskyldur sínar.

Í fjölbrautaskólanum áttu nemendur ekki sambærileg tæki og fyrir hrun, til dæmis eigin tölvur, hugbúnað og myndavélar. Það var því ekki hægt að treysta á þau sem viðbót við tæki skólans. Nemendur eru yngri en fyrir hrun og minna um að þeir vinni með skóla. Kennarar leggja áherslu á að „skólinn skapi gott námsumhverfi“. Þeir ræða einnig mikið um stækkun hópa sem hafi leitt til versnandi þjónustu við nemendur.

Að sögn skólameistara í fjölbrautaskólanum komu fram ýmiss konar merki um þreytu vegna ástandsins hjá nemendum og kennurum:

Mér finnst vera doði í nemendum, þau eru kreppuþreytt. Oft eru verri aðstæður heima fyrir, erfiðara að fá vinnu, eins og þjóðin eru namar orðnir kreppuþreyttir. Allir voru samvinnufúsir í upphafi ... Þessi stemning er nú farin ... Við urðum samhentari í fyrstu en nú er farið að gæta þreytu.

Stjórnandi sagði að starfsandinn væri ekki nógu góður og hefði versnað. Raddir kennara væru þær að „gúðvillið“ væri búið, harkan væri orðin meiri og kjarasamningar farnir að ráða öllu. Viðmælendur voru sammála um að menn væru ekki lengur tilbúnir að fórna sér fyrir stofnunina. Einn viðmælendanna sagði: „Ég fer heim um leið og ég er búinn að kenna, vinn aldrei hér, geri allt heima hjá mér. Svona var þetta ekki ...“. Fram kom að kennarar töldu skólameistara frekar vera starfsmenn ráðuneytisins en leiðtoga skólanna, þeirra hagur væri fyrst og fremst sá að reka skólana vel frekar en síður að búa til góða kennslustofnun.

Í menntaskólanum mátti einnig heyra merki um þreytu. „Fyrst kom þessi tilfinning að vera hreykin af því að vera á jörðinni ... allt í einu þótti ekki þúkalegt að vera kennari, lopa-peysugildin hjálpuðu fyrst, en það var fljótt að fara.“ Um þetta sagði kennari:

Kennarar hafa nú sýnt æðruleysi í nokkur ár, kennurum finnst þeir nú upplifa niðurlægingu, hafa ekki haldið sínum hlut, aðstæður orðið óhagstæðari, svipað og hjúkrunarfræðingar, komu lítið til tals í síðustu kosningum, kennurum finnst þeir vera gleymd stétt. Kennarar eru orðnir mjög þreyttir, álag hefur aukist og í sjónmáli eru ekki úrbætur, það tekur því ekki að fá 2,5% hækkun.

Þótt starfsandinn væri almennt góður að sögn kennara sögðu þeir fólk vera þreytt vegna aukins álags sem þeir tengdu við fjölgun nemenda í hópum (um 30 nemendur í hóp í stað 20) og minni stoðþjónustu.

Aðspurðir um áhrif kreppunnar sögðu nemendur að nokkra áfanga hafa verið felldir niður, styrki vegna námstengdra ferðalaga erlendis, svo sem til Spánar og Frakklands, hafa minnkað og félagslíf nemenda hafa orðið illa fyrir barðinu á samdrætti á markaði. Þeir sögðust ekki hafa verið hafðir með í ráðum þegar ákvarðanir um niðurskurð voru teknar en virtust hafa skilning á nauðsyn hans. Dæmi um þetta eru eftirfarandi orð eins nemandans:

Ég held að það sem var skorið niður ... það hafi verið gert á mjög réttum forsendum. Þetta var allt svona ... það skildu það alveg allir að það væri kannski ekkert hægt að vera að fara svona til útlanda ...

Nemendur sögðu einnig að tekjur þeirra af auglýsingasamningum væru mun minni en áður og að meira þyrfti að hafa fyrir fjáröflun til félagsstarfs.

Horft til framtíðar

Í báðum skólunum kom fram það sjónarmið að botninum væri náð þó að bjartsýnin á framtíðina væri hófleg.

Í fjölbrautaskólanum sagði einn viðmælandi:

Ég held að botninum sé náð og að „niðurskurðurinn verði ekki meiri“. Ef við fengjum meiri peninga þá þyrfti að styðja betur við nemendur, við erum ekki í elítuskóla og okkar nemendur ... þurfa mikinn stuðning, það verður að nota peningana í slíkan stuðning þegar fjárhagurinn vænkast. Það verður að minnka nemendahópana aftur.

Ef fjárveitingar yrðu auknar töldu viðmælandur mikilvægt að þær færu í að hækka laun kennara, samanber eftirfarandi orð skólameistara: „Það þarf virkilega að bæta kjör kennara og alls skólasamfélagsins, við ætlum að reyna að minnka hópastærðir aftur, þetta er minni þjónusta við nemendur ... við viljum bæta gæðin ...“. Samkvæmt nýju lögnum á að lengja skólaárið. Það er eitthvað sem kennararnir munu selja og kveðst skólameistarinn vera „bjartsýn á framtíð skólans, þetta er flottur skóli“.

Í menntaskólanum var tónninn svipaður og töldu stjórnendur að ekki væri raunhæft að skera meira niður. Minnt var á að bókun um vinnutímabreytingar kolféll veturinn 2012–2013 og að umræðan væri þannig að það yrði verkfall ef ekki yrði samið vel fyrir áramótin 2013–2014. Yrðu fjárveitingar auknar þyrfti að byrja á því að minnka hópa, til dæmis í byrjunaráföngum í tungumálum, hækka laun kennara, en einnig að greiða fyrir vinnu við sjálfsmat skólans.

Aðspurður hvort tækifæri hefðu skapast í kjölfar kreppunnar sagði kennari:

Nei, ekki í tengslum við kreppuna en við sjáum alltaf tækifæri, samanber til dæmis breytinguna í sambandi við umsjónina, við viljum gjarnan hafa gamla kerfið líka. Það er alltaf hagræðingarkrafa ... Skólarnir okkar eru flottir og vel reknir. Bretum finnst skólarnir hér æðislega flottir.

Kennarar í fjölbrautaskólanum sögðust ekki geta nefnt dæmi um tækifæri: „Okkur dettur ekkert í hug.“ Starfsandinn hafi ekki boðið upp á það. Sama máli gegndi um nemendur í báðum framhaldsskólunum. Stjórnandi í menntaskólanum sá heldur ekki slík tækifæri.

Umræður

Efnahagshrunið 2008 hafði margvísleg áhrif á íslenskt þjóðlíf. Í þessari grein segir frá rannsókn sem hafði það meginmarkmið að skoða áhrif þess á skólastarf í Reykjavík. Athuguð voru viðbrögð ríkis og sveitarfélags (Reykjavíkur) við efnahagshruninu og áhrif hrunsins á starfið í sex skólum á þremur skólastigum. Leitast var við að varpa ljósi á það hvort efnahagshrunið hefði valdið skólakreppu samkvæmt þeirri skilgreiningu að um væri að ræða atburð sem ógnaði grunnildum skólans eða kjarnanum í starfi hans. Í síðari hluta kaflans er rætt um þessa spurningu með vísan í niðurstöður en byrjað á umfjöllun um áhrif efnahagshrunsins á skólastarfið í Reykjavík og þá hagsmunaðila skóla sem rannsóknin tók til.

Byrðarnar og þölmörkin

Ætla má að allir skólar og þeir sem þar starfa eða nema hafi fundið fyrir áhrifum efnahagshrunsins á einn eða annan hátt. Niðurstöður okkar benda þó ótvírætt til þess að kreppan hafi haft mismikil áhrif á þá sem nema og starfa við skólana. Nemendur eru sá hópur sem best virðist hafa tekist að verja fyrir niðurskurðinum. Í viðtölum við eldri nemendur kom fram að þeir höfðu lítið orðið varir við áhrif kreppunnar. Áðurnefnd ummæli nemanda um niðurskurð „á réttum forsendum“ og orðalagið „það skildu það alveg allir“ benda til að nemendur hafi lítið á aðstæður með umburðarlyndi og sýnt aðhaldsaðgerðum skilning. Afstaða nemenda endurspeglast einnig vel í orðum framhaldsskólanema sem

sagði einu minningu sína um niðurskurðartal frá árinu 2009 vera setningar eins og „þessi áfangi verður ekki í boði vegna niðurskurðar“.

Vert er að benda á að í rannsókninni var ekki reynt að mæla eða leggja nákvæmt mat á líðan nemenda eða námsárangur í kjölfar hrunsins svo að ekki er unnt að fullyrða margt um áhrif efnahagshrunsins á þá. Í viðtölum kom til dæmis fram að sumir framhaldsskólánemendur þurftu að vinna meira en áður til að aðstoða fjölskyldur sínar og voru nemendur af erlendum uppruna sérstaklega nefndir í því sambandi. Ætla má að einhverjir nemendur hafi haldið áfram í skóla vegna skorts á atvinnutækifærum. Einnig má ætla að sumir nemendur hafi fundið fyrir samdrætti sem varð á framboði sérhæfðra áfanga eða sérkennslu en slíkir þættir geta haft áhrif á námsframvindu þeirra. Í grunnskólunum var dregið úr stjórnun innan skóla, ýmissi þjónustu, innkaupum, viðhaldi og endurnýjun búnaðar en ekki skyldubundnu námi í kennslustundum talið. Loks kom fram að draga varð úr faglegu starfi á leikskólum og gera má ráð fyrir að það hafi haft einhver áhrif á líðan og þroska leikskólabarnanna þó að það sé erfitt að meta og komi jafnvel ekki fram fyrir en að mörgum árum liðnum..

Niðurstöður benda til þess að það hafi einkum verið skólastjórar á öllum skólastigum sem skýrast fundu fyrir áhrifum kreppunnar. Veigamikil ástæða fyrir auknu álagi á skólastjóra er sú að stöðugildum skólastjórnenda var fækkað umtalsvert og að framhaldsskólum frá-töldum, voru deildarstjórastöður, ein eða fleiri, lagðar niður í hverjum skóla. Flestir æðstu stjórnenda skólanna bættu því við sig vinnu og gegndu jafnvel tveimur starfsheitum eins og fram kom í niðurstöðum þessarar greinar og einnig í fyrri rannsókn höfunda (Sigurlína Davíðsdóttir o.fl., 2012). Þessi viðbrögð við niðurskurðarkröfu eru í samræmi við það sem þekkist annars staðar í sambærilegum aðstæðum og er meðal annars bent á í skýrslu Hull (2010), það er að dregið er úr framlögum til stjórnunar og ítrasta aðhalds gætt í rekstri, en forðast að snerta það sem varðar beint árangur og líðan nemenda.

Önnur ástæða fyrir miklu álagi er sú að stjórnendur í grunnskólunum tóku í ríku mæli að sér forfallakennslu í bekkjum vegna þess hve lítið fjármagn var til hennar. Í þriðja lagi lögðu skólastjórar mikið á sig til að hlúa að bæði nemendum og starfsfólki og vinna þannig gegn neikvæðum áhrifum niðurskurðarins. Loks kallaði sameining skóla á mikla vinnu bæði á leik- og grunnskólastigi sem jók enn frekar álagið á alla en þó sérstaklega á skólastjórana. Af máli fulltrúa yfirvalda í Reykjavík má ráða að honum hafi verið kunnugt um þetta og telur hann að skólastjórar hafi þrátt fyrir erfiðar aðstæður staðið vaktina með sóma.

Þegar komið var fram á þriðja ár frá hruni virðist sem mikillar þreytu hafi verið farið að gæta meðal starfsfólks skóla í borginni og skólastjóranna sérstaklega. Annar grunnskólastjórinn nefndi til dæmis að á fundum skólastjóra í Reykjavík hafi hann verið farinn að skynja mikla þreytu í hópnum og sagðist telja „að þetta reyndi mjög mikið á stjórnendur ... maður er svona að reyna að halda þessu öllu soldið góðu og það náttúrulega fer heilmikill kraftur í það“. Viðbrögðin benda til þess að stjórnendur skólanna hafi almennt brugðist við í anda þess sem fræðimenn hafa hvatt til í kreppuáðstæðum (Pepper o.fl., 2010; Smith og Riley, 2009), það er að þeir hafi brugðist skjótt við, forgangs-raðað verkefnum, lagt áherslu að halda vel utan um sitt fólk, leitast við að veita öryggi, sýna samhygd og vera sýnilegir hvort sem var með því að ausa upp hafragrautnum á morgnana eða með því að standa vörð um gæði náms og kennslu. Höfundar taka undir sjónarmið fulltrúa yfirvalda um faglega framgöngu skólastjóra og telja að með framgöngu sinni hafi þeim tekist með ágætum að verja skólastarf og starfsmenn fyrir því áfalli sem efnahagshrunið skapaði og draga úr neikvæðum áhrifum niðurskurðarins á skólastarf og starfsfólk.

Starf skólastjóra er umfangsmikið og erfitt jafnvel þegar best lætur (Börkur Hansen, Ólafur H. Jóhannson og Steinunn Helga Lárusdóttir, 2004; Woods, Armstrong, Bragg og Pear-

son, 2013; Steinunn Helga Lárusdóttir, 2014). Í efnahagsþrengingum er álagið á skólastjóra enn meira og því afar mikilvægt að leita leiða til að vinna gegn álagi og minnka hættuna á kulnun þeirra í starfi. Starfstengdar ferðir stjórnenda, rétt eins og annarra, voru felldar niður og árið 2013 höfðu þeir ekki farið saman í ferð síðan árið 2007. Þessar ferðir veita ekki einungis tækifæri til endurnýjunar í starfi með skólaheimsóknum á erlendri grund heldur geta þær einnig eftt samkennd og samstöðu skólastjóra í Reykjavík. Ekki kom fram að borgaryfirvöld hafi gripið til annarra aðgerða eða boðið úrræði skólustjórum til stuðnings og eflingar á þeim árum sem hér um ræðir.

Fækkun stjórnenda jók ekki eingöngu álagið á skólustjóra því kennarar misstu með stjórnendum samstarfsaðila sem hægt var að leita til um aðstoð og ráðgjöf. Margir af þeim þjónustubáttum sem skertir voru juku um leið álag á kennarana. Grunnskólakennarar nefndu dæmi um margfeldi þeirra erfiðleika sem þeir tækjust á við í skólastofunni, vanlíðan barna en einnig eigin þreytu og afkomuáhyggjur. Í grunnskólunum var skóla-liðum fækkað mikið sem hafði meðal annars þau áhrif að meira var um að börn kæmu inn í kennslustofur með óleyst vandamál úr frímínútum. Minni forfallakennsla kom róti á einstaka nemendur jafnt sem nemendahópa. Að öllu samanlögðu var greinilegt að kennarar töldu bæði umfang starfsins og álag hafa aukist umtalsvert.

Leikskólakennarar nefndu ýmis atriði sem hafa valdið þeim miklum erfiðleikum. Yfirvinnubannið hafi meðal annars valdið því að fella varð starfsmannafundi inn í dagvinnutímamann en það hafi þó verið illmögulegt án þess að skerða þjónustuna inni á deildum. Bannið hafði sömu afleiðingar fyrir undirbúningstíma starfsmanna. Oft hafi því verið erfitt að halda uppi góðum starfsanda, bæði vegna áhrifa af niðurskurði og vegna þess að starfsmenn sjálfir hefðu sumir átt erfitt uppdráttar og einnig foreldrar. Fram kom að starfsmenn voru stundum í þeirri stöðu að hugga niðurbrotna foreldra á sama tíma og þeir voru sjálfir í sárum. Í slíkum frásögnum endurspeglast ein sérstaða leikskólastigsins, sem er hin mikla nánd milli starfsmanna og foreldra.

Viðmælendur í þessari rannsókn tókust á við margvíslegar skipulagsbreytingar, bæði vegna hagræðingar og í kjölfar á sameiningu skóla. Ekki voru þó nefnd dæmi um að fólk missti vinnuna í kjölfar efnahagshrunsins því þótt talsvert væri um uppsagnir var starfsmönnum boðin vinna að nýju, stundum í skertu starfshlutfalli. Sumir misstu starfið sem þeir höfðu áður gegnt. Þetta átti til dæmis við um leikskólustjóra sem unnu í þeim leikskólum sem voru sameinaðir. Þeir fengu vinnu en aðeins hluti þeirra sem leikskólustjórar. Sama máli gengdi um ýmsa aðra starfsmenn sem höfðu verið í stjórnunarstörfum, deildarstjórar eða verkefnastjórar að hluta eða í fullu starfi en urðu „óbreyttir“ kennarar eftir breytingarnar. Loks voru þeir sem voru í skertu starfshlutfalli eftir hrun en töldu sig vinna alveg jafn mikið og áður en fyrir lægri laun. Athyglisvert er að á *Mynd 2* kemur fram að fjöldi nemenda á stöðugildi í leik- og grunnskólum fer svolítið hækkandi í kjölfar hrunsins en af svörum viðmælenda má ráða að þessi breyting hafi ekki haft afgerandi áhrif á störf þeirra.

Í áður nefndri rannsókn á starfsöryggi og líðan grunn- og leikskólakennara í kjölfar efnahagshrunsins 2008 kom fram að margir kennarar á leik- og grunnskólastigi höfðu reynt af uppsögnum á sínum vinnustað og fundu fyrir vanlíðan af þeim sökum (Hjördís Sigursteinsdóttir o.fl., 2011). Viðmælendur í þessari rannsókn voru ekki spurðir hvort uppsagnir hefðu haft áhrif á líðan þeirra og gögnin gefa því ekki tilefni til að segja neitt um það efni.

Af niðurstöðum má draga þá ályktun að almennt hafi ekki ríkt mikil bjartsýni um bættan hag skólanna á þeim tíma sem viðtölin voru tekin. Leikskólastjórinn í sameinaða leikskólanum sagðist til dæmis ekki vera bjartsýnn og foreldrar í sama skóla höfðu litla trú á því að fjárveitingar til leikskólastarfs yrðu auknar. Hvorugur skólustjóranna við grunnskóla hafði trú á því að auknu fé yrði veitt til skólanna og gildi þá einu hvort um væri að ræða til

húsnæðis, búnaðar eða tækjakaupa. Ljóst er að þótt fjármunir einir og sér ráði ekki úrslitum um starfsánægju og líðan vinnandi fólks þá hlýtur sá þáttur að veða þungt í kjölfar áralangs aðhalds og niðurskurðar. Kennarar við grunnskólana sögðust búast við óbreyttu ástandi næstu árin og að mikilvægt væri að hlúa vel að bekkjarkennurum. Í framhaldsskólunum var nefnt að starfsandi hefði versnað og kennarar væru orðnir mjög þreyttir. Á þessari afstöðu er þó undantekning því leikskólastjórinn í hefðbundna leikskólanum taldi sig hafa efst við reynslu síðustu ára og benti á að stöðugildum stjórnenda hefði fjölgað þar aftur.

Í niðurstöðum kom fram að á vegum menntamálaráðuneytis reyndist erfitt að ná samkomulagi um forgangsröðun við niðurskurð til framhaldsskóla, meðal annars vegna áhrifa frá hagsmunahópum. Fyrir vikið varð niðurstaðan sú að beita flötum niðurskurði við úthlutun fjármagns til framhaldsskóla þótt ljóst væri að staða þeirra væri ólík. Þessi nálgun við niðurskurð hafði því mismikil áhrif á framhaldsskólana og vekur upp spurningar um það hvort hagsmunir sumra, fremur en annarra, hafi verið hafðir að leiðarljósi. Í kjölfar niðurskurðar virðist sem stjórnendur framhaldsskólanna hafi þurft að taka erfiðar ákvarðanir, til dæmis um að hækka innritunar- og efnisgjöld. Fram kom að þeir stjórnendur framhaldsskólanna sem rætt var við töldu sig knúna til þessara aðgerða en þótti miður að þurfa að grípa til þeirra enda töldu þeir um óbeina skattheimtu á fjölskyldur að ræða. Að þeirra mati var með þessu höggvið nærri jafnrétti nemenda til náms. Þessi vinnubrögð við forgangsröðun niðurskurðar í framhaldsskólum samræmast ekki þeim áherslum sem Pepper og fleiri (2010) telja heppilegust á krepputímum.

Af framansögðu er ljóst að starfsmenn á öllum skólastigum hafa þurft að takast á við margvísleg vandamál, uppeldisleg, menntunarleg og félagsleg á árunum eftir efnahagshrunið 2008. Byrðarnar voru ærnar og komið að þölmörkum um mörg atriði í starfsemi skólanna.

Leiddi niðurskurðurinn til skólakreppu?

Ákvarðanir sveitarfélaga og ríkis við niðurskurð endurspegla gildismat og gildi sem leynt eða ljóst urðu leiðbeinandi um hvernig skyldi brugðist við. Ráðherra menntamála hafnaði til dæmis þeirri beiðni að skerða kennslumagn í grunnskólum. Yfirvöld fræðslumála í Reykjavík lögðu áherslu á að niðurskurðurinn kæmi ekki niður á námi og kennslu og að hlúð yrði að nemendum í hvívetna. Þetta virðist að mestu hafa tekist.

Við framkvæmd niðurskurðar var lögð áhersla á jafnt efnið sem andann og reynt að hlúa að nemendum á ýmsan hátt. Á öllum skólastigum var til dæmis boðinn hafragrauttur á morgnana, ýmist endurgjaldslaust eða fyrir lágt gjald. Námið var varið með því að halda kennslumagninu óbreyttu og skerða ekki sérkennslu. Starfshópnum *Börnin í borginni* sem skipaður var að beiðni Skóla- og frístundasviðs Reykjavíkur var einmitt ætlað að standa vörð um velferð barna. Ætla má að framangreindar áherslur ríkis og sveitarfélags hafi haft stuðning af samstarfssamningi sem þáverandi ríkisstjórnarflokkar, Vinstrihreyfingin – grænt framboð og Samfylkingin (Samstarfsyfirlýsing ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs, 2009), gerðu með sér. Í honum kemur fram að leitast verði við að tryggja velferð barna á leik- og grunnskólastigi með samstarfi ríkis og sveitarfélaga.

Í samræmi við áherslur stjórnvalda var því lögð áhersla á að verja kjarna skólastarfsins, námið og kennsluna þannig að efnahagsþrengingar hefðu ekki áhrif á gæði menntunar og þroskamöguleika nemenda. Þessar áherslur endurspegla gildi, sem samstaða virðist vera um að hafa að leiðarljósi í skólastarfinu, svo sem umhyggju, velferð, jöfnuð og ábyrgð. Öll þessi gildi eiga sér stoð í lagatextum um skólastarf (*Lög um grunnskóla* nr. 91/2008, 2. gr., *Lög um leikskóla* nr. 90/2008, 2. gr., *Lög um framhaldsskóla* nr. 92/2008, 2. gr.). Birtingar-

form þessara gilda voru margvísleg, svo sem sú áhersla á velferð sem starfshópnum *Börnin í borginni* var ætlað að vinna að og umhyggjan sem starfsmenn skólanna sýndu hver öðrum með samstöðu og stuðningi þegar þeir lentu sjálfir í erfiðum aðstæðum vegna efnahagskreppunnar. Umhyggja og velferð birtist einnig í orðum skólastjóra sem óttaðist skaðleg áhrif þess á elstu börn grunnskólans þegar staða deildarstjóra var felld niður. Leitast var við að að stuðla að jöfnuði á öllum skólastigum með því að bjóða nemendum morgunverð þeim að kostnaðaralusu. Loks höfðu skólameistarar áhyggjur af þeim ójöfnuði sem innritunar- og efnisgjöld í framhaldsskólunum gætu skapað nemendum og fjölskyldum þeirra.

Því má álykta að tekist hafi all vel að verja skólastarfið fyrir áhrifum efnahagshrunsins árið 2008. Í þeim skilningi var komist hjá eða dregið úr skólakreppu eins og Pepper og félagar (2010) skilgreina hana, það tókst að verja grunnildi skólanna eða grunnstarf. Höfundar telja að þetta geti átt við um bæði grunn- og framhaldsskólana sem tóku þátt í þessari rannsókn. Þetta er ekki síst athyglisvert í ljósi þess sem fram hefur komið að Ísland var eitt 5 ríkja af 30 löndum OECD þar sem heildarútgjöld til menntamála voru skorin niður og að niðurskurðurinn var mestur á Íslandi (OECD, 2013). Hér er þó vert að hafa í huga að þótt heildarframlög til skólastarfs á Íslandi hafi verið skert umtalsvert þá voru framlög til leik- og grunnskólastigs fyrir hrun há í samanburði við það sem gerðist í öðrum OECD-löndum (OECD, 2007).

Um skólana tvo á leikskólastigi kann þó að gegna öðru máli en grunn- og framhaldsskólana í rannsókninni. Um 90% af starfi leikskóla felast í vinnu inni á deild og því hefur verið óhægt um vik að ná markmiðum um hagræðingu nema beina niðurskurðinum að deildunum. Þetta er alvörumál því inni á deildunum er kjarninn í leikskólastarfinu. Þetta kann að vera ein meginástæðan fyrir því að fulltrúi Reykjavíkurborgar taldi leikskólana hafa komið verr út úr kreppu og niðurskurði en grunnskólar. Fækkun starfsdaga og yfirvinnubann sem útilokaði fundi eftir hefðbundinn vinnutíma höfðu til dæmis, eins og fram hefur komið, mikil áhrif á faglegt starf.

Í einhverjum tilvikum virðist sem starfsmönnum leikskóla hafi þótt fræðsluyfirvöld í Reykjavík skerða völd þeirra umfram það sem þeir töldu ásættanlegt. Dæmi um þetta er svokölluð ráðningarnefnd en með henni var tekið fyrir að stjórnendur leikskólanna hefðu umboð til að ráða fólk. Bent hefur verið á mikilvægi þess að tryggja víðtækt samráð hagsmunaaðila skóla til að forðast að efnahagsleg kreppa leiði til skólakreppu (Pepper o.fl., 2010) en starfsmenn leikskólanna töldu að með því að setja á lagg-irnar ráðningarnefnd væru yfirvöld að fjarlægjast eða sniðganga aðila á vettvangi skólanna.

Sameiningarmál höfðu einnig umtalsverð áhrif á skólastarf. Í máli fulltrúa Reykjavíkurborgar kemur fram að sameiningar skóla árið 2010, bæði á leik- og grunnskólastigi, hafi verið gerðar í hagræðingarskyni. Af niðurstöðum má ráða að þær hafi valdið umtalsverðri truflun á skólastarfinu og óvíst þykir hvort sá þáttur hagræðingaraðgerða borgarinnar skili þeim ávinningi sem vænst var. Í þessu samhengi er þó vert að benda á að þær sameiningar sem gripið var til í Reykjavík eru umfangslitlar miðað við þær ráðstafanir sem gripið hefur verið til víða erlendis. Fram hefur komið (Autti og Hyry-Beihammer, 2014) að Finnar brugðust við efnahagsþrengingum með því meðal annars að fækka grunnskólum í Finnlandi um nærri helming á heildina litið á 20 ára tímabili.

Í ljósi af framangreindu verður að álykta sem svo að í einhverjum tilvikum hafi niðurskurður yfirvalda valdið tímabundnu kreppuástandi í leikskólum og þá í þeim skilningi á skólakreppu að gengið hafi verið gegn grunnildum skólastarfsins (Pepper o.fl., 2010). Starfsmenn leikskóla kunna að hafa neyðst til að víkja frá eigin sannfæringu að einhverju marki og ýta grunnildum skólastarfsins til hliðar. Við slíkar aðstæður getur reynst erfitt að starfa af heilindum (e. *authenticity*) þannig að samræmi sé á milli orða og athafna en

margir fræðimenn hafa talað fyrir slíkum áherslum (Begley, 2001; Branson, 2005; Brede-son, 2006; Duignan, 1997). Af máli sumra viðmælenda í leikskólunum má ráða að þessi staða hafi verið þeim þungbær. Þessir einstaklingar sýndu merki kulnunar í starfi, svo sem hjálparleysi, vonbrigði og vonleysi (Gold og Roth, 1993). Í því sambandi er vert að nefna að nýleg rannsókn meðal íslenskra skólastjóra við leik- og grunnskóla leiddi í ljós að kulnun var algengari meðal leikskólastjóra en skólastjóra við grunnskóla (Gerður Ólína Steinþórsdóttir, Amalía Björnsdóttir og Börkur Hansen, 2014).

Sá skortur á samráði sem starfsmenn sameinaða leikskólans kvörtuðu yfir kann að hafa ráðið nokkru um að þeir töldu sig fremur leiksoppa aðstæðna en meðábyrgja þátttakendur í þeim ákvörðunum sem teknar voru í eftirleik hrunsins. Upplifun þeirra bendir jafnframt til að stjórnendur menntamála hjá Reykjavíkurborg hafi ekki sinnt samskiptum að því marki sem talið er æskilegt í kreppuáðstæðum (Hackman og Johnson, 2009; Smith og Riley, 2012). Í áður nefndri yfirlitsgrein um íslenskar rannsóknir á vinnufyrirkomulagi og líðan starfsfólks fjármálafyrirtækja og sveitarfélaga benda höfundar einmitt á mikilvægi þess að stuðla að heilbrigðu vinnufyrirkomulagi og heilsuefingu starfsfólks á tímum efnahagsþrenginga (Guðbjörg Linda Rafnsdóttir o.fl., 2014). Í þessu sambandi er þó vert að hafa í huga að mikið mæddi á yfirvöldum fræðslumála á þessum tíma. Þau báru ábyrgð á því að kröfum um niðurskurð og hagræðingu væri framfylgt og á þann hátt að sem minnstur skaði hlytist af.

Þessi rannsókn náði til sex skóla á þremur skólastigum í Reykjavík. Af niðurstöðum hennar verða ekki dregnar ályktanir út fyrir það svið sem rannsóknin tók til. Þær veita á hinn bóginn vísendingar um hvernig fræðslufyrirvöld í Reykjavík brugðust við efnahagshruninu 2008 og hver áhrif þess hafa verið á skólastarf í borginni.

Mikilvægt er að rannsaka frekar áhrif efnahagshrunsins 2008 á skólastarf á Íslandi. Vitað er að áhrif slíkra atburða geta komið fram smám saman og jafnvel löngu eftir að kreppur eru yfirstaðnar. Áhrifin gætu til að mynda birst síðar á skólagöngu nemenda í slakari námsárangri eða vanlíðan þeirra sem í hlut áttu. Af þeim sökum væri áhugavert að fylgja þessari rannsókn eftir og afla frekari gagna á næstu árum. Á þann hátt fengist væntanlega dýpri og umfangsmeiri skilningur á þeim langtímaáhrifum sem efnahagshrunið 2008 hefur haft á skólastarf og nemendur á Íslandi.

Höfundar telja mikilvægt að hafa í huga að þótt skólastarf í kjölfar efnahagshrunsins virðist að mestu hafa gengið sinn gang án mikilla áfalla þá tók hrunið sinn toll. Ekki má gera lítið úr því aukna álagi sem starfsmenn á öllum skólastigum bjuggu við og gera að einhverju leyti enn. Þótt sumt af því sem skorið var niður hafi gengið til baka á síðustu árum þá á það ekki við um annað. Efnislegar afleiðingar efnahagshrunsins eru því enn áþreifanlegar og verða að óbreyttu um mörg ókomin ár.

Heimildir

Autti, O. og Hyry-Beihammer, E. K. (2014). School closures in rural Finnish communities. *Journal of Research in Rural Education*, 29(1), 1–17.

Ársskýrsla Skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar. (2013). Sótt af http://reykjavik.is/sites/default/files/yomis_skjol/skjol_utgefid_efni/arskyrsla_sfs_2013.pdf

Begley, P. T. (2001). In pursuit of authentic school leadership practices, *International Journal of Leadership in Education*, 4(4), 353–366.

Berglind Hansen og Hildur Björk Svavarsdóttir. (2013). *Viðhorf foreldra til leikskólans. Heildarniðurstöður*. Reykjavík: Skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar.

- Branson, C. (2005). Exploring the concept of values-led principalship. *Leading and Managing*, 11(1), 14–31.
- Branson, C. (2006). Structured self-reflection as a cornerstone of ethical leadership development. Paper presented at The 11th Annual Values and Leadership Conference “The Moral Agency of the Educational Leader”, Victoria, Canada, October 5–7.
- Bredeson, P. V. (2005). Building capacity in schools: Some ethical considerations for authentic leadership and learning. *Values and Ethics in Educational Administration*, 4(1), 1–8.
- Börkur Hansen, Ólafur H. Jóhannsson og Steinunn Helga Lárusdóttir. (2004). Hvaða þættir ráða mestu um hvernig gengur að innleiða aðferðir við sjálfsmat í grunnskólum? Niðurstöður athugana í sex skólum. *Tímarit um Menntarannsóknir*, 2, 19–25.
- Duignan, P. A. (1997). Authenticity in leadership: an emerging perspective. *Journal of Educational Administration*, 35(3), 195–209.
- Education and the Global Economic Crisis: Summary of Results of the Follow-up Survey*. (2010). Education International. Sótt af http://www.eunec.eu/sites/www.eunec.eu/files/event/attachments/report_education_international.pdf
- Gerður Ólína Steinþórsdóttir, Amalía Björnsdóttir og Börkur Hansen. (2014). *Kulnun grunn- og leikskólastjóra*. Veggspjald á *Menntakvikunni*, Menntavísindasviði Háskóla Íslands, Reykjavík.
- Gold, Y. og Roth, R. A. (1993). *Teachers managing stress and preventing burnout: The professional health solution*. London; Washington D.C.: Falmer Press.
- Guðbjörg Linda Rafnsdóttir, Ásta Snorraddóttir og Hjördís Sigursteinsdóttir. (2014). Vinnufyrirkomulag og líðan í kjölfar kreppu: Yfirlitsgrein. *Íslenska þjóðfélagið*, 5(2), 39–55.
- Guðný S. Guðbjörnsdóttir og Sigurlína Davíðsdóttir. (2015). Schools in Two Communities Weather the Crash. Í Paul Durrenberger og Gísli Pálsson (ritstjórar). *Gambling debt: Iceland's rise and fall in the global economy* (163–174). Boulder, CO: University Press of Colorado.
- Hackman, M. Z. og Johnson, C. E. (2009). *Leadership: A communication perspective* (4. útgáfa). Long Grove, IL: Waveland Press.
- Hjördís Sigursteinsdóttir, Guðbjörg Linda Rafnsdóttir og Þorgerður Einarsdóttir. (2011). „Rosaleg óvissa hjá okkur og vondur tími“: Um starfsöryggi og líðan kennara eftir hrún. *Ráðstefnurit Netlu – Menntakvika 2011*. Sótt af <http://netla.hi.is/menntakvika2011/014.pdf>
- Howley, C., Johnson, J. og Petrie, J. (2011). *Consolidation of schools and districts. What the research says and what it means*. Boulder, CO: National Education Policy Center. Sótt af <http://nepc.colorado.edu/publication/consolidation-schools-districts>
- Hull, J. (2010). Cutting to the bone: How the economic crisis affects schools. Center for Public Education. Sótt af <http://www.centerforpubliceducation.org/Main-Menu/Public-education/Cutting-to-the-bone-At-a-glance/Cutting-to-the-bone-How-the-economic-crisis-affects-schools.html>
- Kvale, S. og Brinkmann, S. (2009). *Interviews: Learning the craft of qualitative research interviewing* (2. útgáfa). Thousand Oaks: Sage.

- Leikskólasvið Reykjavíkurborgar. (2007). *Leikskólar Reykjavíkur. Viðhorf foreldra*. Reykjavík: Höfundur.
- Leikskólasvið Reykjavíkurborgar. (2009). *Ársskýrsla Leikskólasviðs Reykjavíkurborgar 2009*. Reykjavík: Höfundur.
- Lichtman, M. (2013). *Qualitative research in education: a user's guide* (3. útgáfa). Los Angeles: Sage.
- Lög um framhaldsskóla nr. 92/2008*
- Lög um grunnskóla nr. 91/2008*
- Lög um leikskóla nr. 90/2008*
- Menntasvið Reykjavíkurborgar. (2010). *Stefna og starfsáætlun Menntasviðs Reykjavíkurborgar 2009*. Reykjavík: Höfundur.
- OECD. (2007). *Education at a glance 2007: OECD indicators*. OECD Publishing. Sótt af <http://www.oecd.org/education/highereducationandadultlearning/educationataglance2007home.htm>
- OECD. (2013). *Education at a glance: OECD indicators*. OECD Publishing. Sótt af <http://dx.doi.org/10.1787/888932846918>
- Pepper, M. J., London, T. D., Dishman, M. L. og Lewis, J. L. (2010). *Leading schools during crisis: What school administrators must know*. Lanham: Rowman and Littlefield Education.
- Rannsóknir og greining, Háskólanum í Reykjavík. (2012). *Hagir og líðan grunnskólanema í Reykjavík, í 8., 9. og 10. bekk árið 2012*. Reykjavík: Höfundur.
- Ríkisendurskoðun. (2014). *Rekstrarstaða og reiknilíkan framhaldsskóla. Skýrsla til Alþingis*. Reykjavík: Höfundur.
- Samstarfsyfirlýsing ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs. (2009). Sótt af <http://www.stjornarrad.is/Stefnuyfirlýsing/nr/322>
- Shafiq, M. N. (2010). The effect of an economic crisis on educational outcomes: An economic framework and review of the evidence. *Current Issues in Comparative Education*, 12(2), 5–13.
- Sigurlína Davíðsdóttir, Guðný Guðbjörnsdóttir, Anna Kristín Sigurðardóttir, Arna H. Jónsdóttir, Börkur Hansen, Ólafur H. Jóhannsson og Steinunn Helga Lárusdóttir. (2012). Efnahagshrunið og skólastarf í tveimur íslenskum sveitarfélögum: Skólakreppa? *Netla – Veftimarit um uppeldi og menntun*. Sótt af <http://netla.hi.is/menntakvika2012/014.pdf>
- Skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar. (2009). Börnin í borginni. [Upplýsingar á vef Reykjavíkurborgar um starf hópsins.] Sótt af http://eldri.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-3801/2281_read-12722/2281_page-34/
- Skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar. (2012a). *Stefna og starfsáætlun Skóla- og frístundasviðs 2012*. Reykjavík: Höfundur.

Skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar. (2012b). *Viðhorf foreldra til grunnskólastarfs*. Reykjavík: Höfundur.

Skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar. (2013). *Stefna og starfsáætlun Skóla- og frístundasviðs 2013*. Reykjavík: Höfundur.

Skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar. (2014). *Stefna og starfsáætlun Skóla- og frístundasviðs 2014*. Reykjavík: Höfundur.

Smith, L. og Riley, D. (2012). School leadership in times of crisis. *School Leadership and Management: Formerly School Organization*, 32(1), 57–71.

Steinunn Helga Lárusdóttir. (2014). Educational leadership and market values: A study of school principals in Iceland. *Educational Management Administration and Leadership*, 42(4S) 83–103. DOI: 10.1177/1741143213510499

Strauss, A. og Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research. Techniques and procedures for developing grounded theory*. Thousand Oaks: Sage.

Woods, C. Armstrong, P., Bragg, J. og Pearson, D. (2013). Perfect partners or uneasy bedfellows? Competing understandings of the place of business management within contemporary education partnerships. *Educational Management Administration and Leadership*, 41(6), 751–766. DOI:10.1177/1741143213494185

Yin, R.K. (2009). *Case study research. Design and methods* (4. útgáfa). Thousand Oaks: Sage.

Um höfunda

Anna Kristín Sigurðardóttir (aks@hi.is) er dósent við Menntavísindasvið Háskóla Íslands. Hún lauk B.Ed.-prófi frá Kennaraháskóla Íslands árið 1981 og M.Ed.-prófi í sérkennslufræðum frá sama skóla árið 1996. Hún lauk doktorsprófi frá Háskólanum í Exeter 2006 þar sem hún skrifaði um skólann sem lærdómssamfélag. Rannsóknarsvið hennar tengist meðal annars skólaþróun, skólabyggingum og stjórnun menntastofnana.

Arna H. Jónsdóttir (arnahj@hi.is) er lektor á sviði leikskólafræða og menntastjórnunar við Menntavísindasvið Háskóla Íslands. Hún lauk doktorsprófi í menntunarfræðum frá Institute of Education, University of London árið 2012. Rannsóknir hennar hafa einkum beinst að fagmennsku og forystu leikskólakennara og stjórnenda í leikskólum. Hún er forstöðumaður Rannsóknarstofu í menntunarfræðum ungra barna.

Börkur Hansen (borkur@hi.is) er prófessor við Menntavísindasvið Háskóla Íslands. Hann lauk B.A.-prófi í uppeldis- og sálfræði frá Háskóla Íslands árið 1982, meistaraprófi frá Háskólanum í Alberta í stjórnun menntastofnana 1984 og doktorsprófi frá sama skóla 1987. Rannsóknir hans hafa einkum beinst að skólastjórnun, skólaþróun og stjórnskipulagi skóla.

Guðný S. Guðbjörnsdóttir (gg@hi.is) er prófessor í uppeldis- og menntunarfræði við uppeldis- og menntunarfræðideild Háskóla Íslands. Hún lauk B.A.-prófi í sálfræði frá Vassar College í Bandaríkunum árið 1971, M.Sc.-prófi í sálfræði frá University of Manchester 1974 og doktorsprófi (Ph.D.) í uppeldis- og menntunarfræði frá University of Leeds, 1987. Rannsóknir hennar

hafa einkum snúist um vitrænan þroska barna, um menningarlæsi og svokallað nýlæsi, og um menntun, kyngervi, jafnrétti og forystu.

Steinunn Helga Lárusdóttir (shl@hi.is) er dósent við uppeldis- og menntunarfræðideild Menntavísindasviðs Háskóla Íslands. Hún lauk kennaraprófi frá Kennaraháskóla Íslands árið 1975, M.Ed.-prófi í menntastjórnun frá Háskólanum í Illinois, Urbana-Champaign árið 1982 og doktorsprófi í stjórnun menntastofnana frá Lundúnaháskóla 2008. Rannsóknir hennar hafa einkum beinst að skólastjórnun, jafnrétti og kyngervi. Hún er forstöðumaður Rannsóknarstofu í menntastjórnun, nýsköpun og mati á skólastarfi.

Efnisorð

skólakreppa – skólastarf – leikskóli – grunnskóli – framhaldsskóli

About the authors

Anna Kristín Sigurðardóttir (aks@hi.is) is an associate professor at the University of Iceland, School of Education. She completed her B.Ed. degree and M.Ed. degree from the Iceland University of Education. She holds a Ph.D. from the University of Exeter, focusing on professional learning communities. Her main research interests concern school development, school buildings and educational leadership.

Arna H. Jónsdóttir (arnahj@hi.is) is an assistant professor in early childhood education and leadership at the School of Education, University of Iceland. She completed her doctoral degree (Ed.D.) at the Institute of Education, University of London 2012. Her research has been mainly in the field of professionalism and leadership of preschool teachers and leaders in preschools. She is chair for the Centre for Research in Early Childhood Education.

Börkur Hansen (borkur@hi.is) is a professor at the School of Education, University of Iceland. He finished a B.A. in education and psychology from the University of Iceland in 1982 and a Ph.D. from the University of Alberta in 1987. His major research interests are in the areas of leadership, school management, school development and educational governance.

Gudny S. Gudbjornsdottir (gg@hi.is) is Professor of Education at the School of Education, University of Iceland. She completed a B.A. degree in psychology from Vassar College in 1971, an M.Sc. in psychology from the University of Manchester in 1974 and a Ph.D. in Education from the University of Leeds in 1987. Her main research has been on children's cognitive development, on cultural literacy and the new literacies, and on gender, equality, education and leadership.

Steinunn Helga Lárusdóttir (shl@hi.is) is an associate professor at the School of Education, University of Iceland. She finished a M.Ed. in educational administration from the University of Illinois in 1982 and a Ph.D. in educational administration from the Institute of Education, University of London, in 2008. Her research is in the areas of school leadership and management, values, gender and equality. She is a chair for the Center for Research in Educational Leadership and Program Evaluation.

Key words

*school crisis – school practice – preschools – primary schools
– lower secondary schools – upper secondary schools*



Steinunn Helga Lárusdóttir, Anna Kristín Sigurðardóttir, Arna H. Jónsdóttir, Börkur Hansen og Guðný Guðbjörnsdóttir. (2015).
Efnahagshrunið og skólastarf í Reykjavík.
Netla – Vef tímarit um uppeldi og menntun. Menntavísindasvið Háskóla Íslands.
Sótt af <http://netla.hi.is/greinar/2015/ryn/004.pdf>