

Áhrif nýfrjálshyggju á íslenskt leikskólastarf

Kristín Dýrfjörð
Háskólanum á Akureyri

Útdráttur: Nýfrjálshyggjan hefur verið fyrirferðarmikil í hinu opinbera rými í alllangan tíma. Hérlandis hefur hún m.a. birst í áherslu á að breyta orðræðu samfélagsins yfir í tal um regluslökun, ábyrgðarskyldu, val og markaðsvæðingu. Í greininni er leitast við að skoða áhrif nýfrjálshyggjunnar á íslenska leikskólakerfið. Lykilskjöl um málefni leikskólans eru skoðuð með greiningarlykil Hursh og aðferðafræði orðræðugreiningar að leiðarljósi. Meðal þessara skjala er framtíðarsýn Viðskiptaráðs Íslands, *Ísland 2015*. Rýnt er í þær hugmyndir sem þar koma fram og þær settar í samhengi við þróun laga-ramma og opinberra tilmæla um leikskólann hérlandis. Lög um leikskóla, reglugerðir og ýmsar skýslur sem snúa að leikskólastarfi eru einnig skoðaðar. Niðurstaðan er að áhrif nýfrjálshyggjunnar séu mjög greinileg á umgjörð leikskólastarfs eftir síðustu aldamót, og að hugmyndafræði hennar hafi orðið fyrirferðarmeiri og haft mótandi áhrif á leikskólann. Þau áhrif kristölluðust í lögum um leikskóla 2008 og hafa sýnt sig í framkvæmd þeirra.

Lykilorð: Nýfrjálshyggja ■ lýðræði ■ leikskóli ■ menntastefna ■ stjórnsýsla

Abstract: For the last decades neo-liberalism has been growing as a political ideology, globally as well as nationally. In Iceland the manifestation of neo-liberalism is mostly noticeable in discourses related to deregulation, accountability, choice, and privatization, both in the school system as well as in wider society. The aim of the article is to explore the influence of neo-liberalism on the Icelandic preschool system. Among influential forces in Icelandic society is the Iceland Chamber of Commerce which published a futuristic vision of, among other things, how to run the preschool system. Those ideas will be scrutinized especially in connection with the development of the legal frame for preschool as well as public discourses. The conclusion is that neo-liberal influences have become rather obvious on the preschool's public structure. The neo-liberal ideology has been a constructive force as is apparent in the new act of law on preschools from 2008 and how they have been implemented.

Keywords: Neo-liberalism ■ democracy ■ preschool ■ early childhood education
educational policy ■ administration

Inngangur

Hvers vegna hrundi Ísland, hvað í þjóðfélagsgerðinni leiddi til þess að þjóðin sá ekki fyrir þann efnahagslega hildarleik sem átti sér stað fyrir augum hennar? Fræðafólk úr ýmsum áttum hefur leitast við að svara þessari spurningu og gera upp hvað leiddi til hrunsins (Kolbeinn Stefánsson, 2010; Ólafur Páll Jónsson, 2009; Rannsóknarnefnd Alþingis, 2010; Þorgerður Einarsdóttir, 2010a). Við uppgjörið er lítið til áhrifa hagfræðikenninga sem sumir kenna við nýfrjálshyggju en aðrir markaðshyggju. Hvernig hugmyndin um blandað hagkerfi með áherslu á sameiginlega hlutdeild hins opinbera og einkaframtaksins vék fyrir hugmyndinni um að markaðurinn ætti helst alfarið að ráða og lögmál athafnafrelsis sem minnst að skerða. Hérlandis hefur verið bent á að endurreisn samfélagsins verði að hluta til að felast í því að gera upp við áhrif ný-frjálshyggjunnar, skoða birtingarmyndir hennar og forsendur (Þorgerður Einarsdóttir, 2010a). Sú skoðun hlýtur að taka jafnt til menntakerfisins sem annarra kerfa.

Alþjóðlegir straumar og hnattvæðing hafa leitt til þess að svið sem áður voru undanskilin markaðslögmálum, eins og heilbrigðisþjónusta, menntun, menningarstofnanir, almenningsfjölmiðlar og öryggisstofnanir, þótti sjálfsagt að færa markaðnum (Páll Skúlason 2008). Á skömmum tíma voru stofnanir sem lengst af höfðu verið hluti af hryggsúlu samfélagsins markaðsvæddar. Jafnframt var lögum og reglum um skólahald breytt á þann veg að einkaáðilum var tryggð hlutdeild í „menntamarkaðinum“, bæði lagalega og fjárhagslega. Í kjölfarið voru settir á stofn skólar á öllum skólastigum sem nýttu sér þessa opnun. Sem dæmi fjölgaði leikskólum reknum af öðrum en opinberum aðilum um rúm 100% á tíu ára tímabili og árið 2010 voru þeir 39 af 277 leikskólum í landinu (Hagstofa Íslands, 2011). Að hluta má rekja fjölgunina til þess að sveitarfélög hafa farið þá leið að bjóða út rekstur leikskóla, t.d. með gerð þjónustusamninga. Húsnæði er þá í flestum tilfellum áfram í eigu sveitarfélaga en ábyrgð á rekstri og uppeldisstarfi hjá félögum og fyrirtækjum.

Í greininni verður leitast við að svara spurningunni: *Hver eru áhrif nýfrjálshyggjunnar á umgjörð leikskólastarfs á Íslandi?* Til að svara henni verða ýmis lykilskjöl skoðuð, s.s. lög, reglugerðir, aðalnámskrár sem tengjast leikskólanum, skýrslur, m.a. samtaka sveitarfélaga og Viðskiptaráðs Íslands, og skrif opinberra aðila um leikskólamál. Ætlunin er að skoða skjölin í samhengi við nokkur grunnhugtök sem tengjast orðræðu nýfrjálshyggjunnar, m.a. út frá áhrifum þeirra á *lýðræði* í leikskólakerfinu. Engin sambærileg rannsókn um áhrif nýfrjálshyggju á menntakerfið og umgjörð leikskólans hefur verið birt á Íslandi.

Þróunin í leikskólakerfinu getur varpað ljósi á áhrif nýfrjálshyggjunnar í íslensku samfélagi. Á margan hátt er ferli nýfrjálshyggjunnar þar gegnsætt. Áhrif hugmynda sem settar eru fram í ýmsum lykilskýrslum og hjá ímyndarsérfræðingum eru til þess að gera fljót að koma fram. Það getur því verið sérstaklega áhugavert fyrir þá sem rýna í gangverk íslensks samfélags að skoða þróun leikskólakerfisins síðustu tvo áratugi. Í seinni hluta greinarinnar er kastljósinu sérstaklega beint að lögum um leikskóla frá 2008 og áhrifum þeirra.

Hugtakið nýfrjálshyggja

Frjálshyggja og skilgreining á henni hefur verið viðfangsefni margra heimspekinga. Þeir halda því fram að það sem í almennri umræðu er gjarnan nefnt nýfrjálshyggja sé í raun birtingarmynd markaðsvæðingar samfélagsins frekar en að vera skilgetið afkvæmi frjálshyggjunnar (Atli Harðarson 2010; Páll Skúlason, 2008; Ólafur Páll Jónsson, 2009). Páll Skúlason (2008)

velur t.d. að kalla hugmyndafræðina að baki breytingum á skólakerfinu markaðshyggju og telur hana hafa ýtt annarri hugmyndafræði í hinum vestræna heimi til hliðar á síðustu áratugum tuttugustu aldarinnar og orðið ríkjandi. Ólafur Páll Jónsson telur að tekist hafi að gera markaðshyggjuna að grundvelli samfélagsins, endaskiptin speglit í því að samfélagið á að þjóna markaðnum en ekki markaðurinn samfélaginu (Ólafur Páll Jónsson, 2009). Slík endaskipti nefnir Páll Skúlason hleypidóma. Í grein í *Skírni* um áhrif þessara hleypidóma á skólakerfið segir hann:

Menntakerfið var skyndilega skilið sem markaðskerfi þar sem lögmál framboðs og eftirspurnar ríkja. Þetta viðhorf ... hefur síðan orðið æ áhrifameira í umræðu um skólamál. Sú umræða hefur í reynd snúist um rekstrarform og nánast skipulega sneitt fram hjá spurningum um innhald (Páll Skúlason, 2008: 11–12)

Rætur markaðshyggjunnar eru raktar til nýrra hugmynda um útfærslu á hugmyndafræði klassískrar frjálshyggju, þar sem m.a. er litið til hagfræðikenninga sem komu fram eftir seinna stríð, hugmyndafræði sem í enskumælandi heimi hefur fengið samheitið *nýfrjálshyggja* (e. *neoliberalism*) (Kolbeinn Stefánsson, 2010; Vabø, 2010). Í ljósi alþjóðlegrar umræðu um menntamál er nýfrjálshyggjuhugtakið valið fram yfir markaðshyggjuna í greininni.

Giroux (2007) telur mikilvægt að endurheimta og endurskilgreina orðræðuna um menntun sem hluta af því að styðja við og styrkja lýðræðið. Hann telur að nýfrjálshyggjunnar hafi tekist að endurmóta hugmyndir samfélagsins í þá veru að þættir eins og samfélagsleg þjónusta sem áður fylgdu lögmálum byggðum á sameiginlegum gildum séu nú ofurseldir lögmálum markaðarins og, það sem er e.t.v. áhyggjuefni, ákveðinni andstöðu við *gagnrýna hugsun* í skólum. Hann bendir líka á tilhneingingu nýfrjálshyggjusinna til að móta orðræðuna um hið opinbera sem andstæðing eða jafnvel óvin frelsisins (Giroux, 2005).

Apple (2002) álitur að stjórnvöld hvers tíma, hvort sem þau flokkast til hægri eða vinstri í pólitík, gera sér grein fyrir áhrifum skóla og menntunar á samfélagið. Því ætti t.d. að vera eftirsóknarvert við ríkisstjórnarmyndun að sækjast eftir menntamálaráðuneytinu. Fellur það vel að hugmyndum Hursh (2007), sem álitur að til að nýfrjálshyggja geti skotið rótum verði hún að styðjast við sterkt ríkiskerfi, jarðveg sem sé mótaður og undirbúinn.

Nýfrjálshyggjan og menntakerfið

Hill (2004) telur að nýfrjálshyggjan taki á sig ýmis form og menntastefna sem byggja á henni leggi áherslu á hugtakanotkun og aðferðafræði sem að öllu jöfnu tilheyrir viðskiptaheiminum, orðræða viðskiptaheimsins taki yfir. Áhersla er á hugtök eins og staðla, regluslökun og ábyrgðarskuldbindingu, og á að reglugerðir miði að þörfum og hugmyndum sem viðskiptaheimurinn setur fram. Undir þetta tekur Moss (2007) sem telur að hugmyndir nýfrjálshyggjunnar byggist á hugmyndafræði þjónustu og tæknilegra vinnubragða þar sem *árangur* er lykilorð.

Hursh (2005) bendir á enn aðra fleti. Þunginn er á að einstaklingurinn beri ábyrgð á sjálfum sér en það sé ekki samfélagsins að bera ábyrgð fyrir barnið. Í skólastarfi ber hvert barn og foreldri ábyrgð á eigin frammistöðu, eigin námi, eigin hegðan, vali á skóla. Cribb og Ball (2005) benda á að með kröfunni um ábyrgð einstaklingsins sé búið að gera grundvallar-

breytingu á samskiptum og sambandi milli foreldra og leikskóla. Í raun hafi átt sér stað hugarfarsbreyting. Það sem áður var sameiginleg ábyrgð er nú ábyrgð sem byggist á kröfu um þjónustu. Hlutverk foreldra er að velja rétta *þjónustu* og gera til hennar kröfur sem byggja ekki lengur á hugtakinu *skyldur* (Ingólfur Ásgeir Jóhannesson, 2010).

Samkvæmt Ball (2004) verður áherslan á sértæka þekkingu og hæfni í stað víðrar almennrar menntunar, en hið fyrra er talið gagnast atvinnulífinu betur. Apple (2006) telur að hugmyndin um skapandi frumkvöðul (en samtímis hlýðinn) falli undir þessa sértæku þekkingu. Það sé nefnilega svo að skapandi er líka annað orð yfir að vera sveigjanlegur. Apple bendir á að það að vera sveigjanlegur og hlýðinn séu í þessu tilviki nátengd hugtök. Í þessum anda er hægt að halda því fram að sveigjanlegt (og hlýðið) skólakerfi falli vel að þörfum markaðarins.

Hugtök eins og valddreifing og regluslökun eru í sjálfu sér ekki ókunnugleg. Þeim er stillt upp sem mótvægi við miðstýringu og reglugerðafargan. Stundum er rætt um hina lamandi hönd hins opinbera sem með miðstýrðum ákvörðunum drepur allt frumkvæði í frumskógi regluverksins. Nýfrjálshyggjunn er stillt upp sem andsvari með jákvæðum gildishlöðnum hugtökum. Markmiðið virðist hafa verið að móta hina íslensku orðræðu nýfrjálshyggjunnar á þann veg að gera hana aðlaðandi. Auðvitað er meira aðlaðandi að fjalla um að losa um ramma og losna undan frumskógi regluveldisins en að segja að ætlunin sé að endurskrifa reglur til að þjóna auðmagninu. Sama má segja um miðstýringu og valddreifingu. Að dreifa valdi er jákvætt og virðist vera lýðræðislegt, ef það er raunin. Hins vegar er hægt að velta fyrir sér hvort það sé raunveruleiki nýfrjálshyggjunnar. Að ætlunin sé að byggja upp anarkískt lýðræðissamfélag þar sem valdið er fært til þeirra sem ákvarðanirnar varða en ekki þeirra sem sjá möguleika í að nýta það í þágu auðs. Í hugum flestra er hugmyndafræðilegt gap á milli anarkismans og nýfrjálshyggjunnar þó e.t.v. sé það svo að eins og nýfrjálshyggjan hefur virkað sé hún í raun spegilmýnd ýmissa staðalmynda um anarkismann, með áherslu á óheft vald einstaklinga og sjálfskipaðan „rétt“ til að laga umhverfið að eigin hugmyndafræði.

Hursh (2005) segir að talsmenn nýfrjálshyggjunnar noti ýmsar aðferðir til að breyta skólakerfinu í þá átt sem hentar málstaðnum. Þeirra á meðal er að breyta orðræðunni. Með því t.d. að ætla að dreifa eignarhaldi, bæta próf, auka val foreldra og setja gæðastaðla fyrir starfið sé verið að stuðla að jafnrétti til náms. Það er orðræða hins opna og lýðræðislega. Það er ekki sagt berum orðum að ætlunin sé að straumlínulaga skólakerfið að þörfum markaðarins og í raun er farið nokkuð langt frá þeirri orðræðu þrátt fyrir að það sé raunin. Að sama skapi fer umræðan að snúast um að það sé skólakerfinu að kenna að efnahagskerfið standi illa vegna þess að það geti eða hafi ekki mætt kröfum samfélagsins fyrir sérhæft vinnuafli (t.d. vegna þess að það er ekki nógu sveigjanlegt). Hursh vitnar til Apple sem kallaði þetta að „flytja út skömmina“ (Hursh, 2005: 5).

Apple (2006) heldur því fram að opinber umræða um uppeldismál taki ávallt mið af félagslegum og pólitískum átökum. Hann telur að nýfrjálshyggjan hafi náð undirtökum í skólakerfinu meðal annars í gegnum námsbækur og stefnumótun. Þetta hafi meðal annars gerst í nafni valddreifingar og lýðræðis. Hann bætir við að í kjölfar slíkra endurbóta í nafni lýðræðis hafi næsta skref gjarnan verið að bjóða út og markaðsvæða ákveðna þætti kerfisins (Apple, 2004). Afleiðingin sé ekki lýðræðislegri skólar heldur þvert á móti skólar þar sem hugmyndafræði tiltekens valdahóps er haldið á lofti. Þetta sé gert í nafni þess að standa vörð um sameiginleg gildi en þegar upp er staðið séu það gildi valdahópsins sem er haldið á lofti

og þaggað niður í öðrum í leiðinni. Hættan felst í því að hópar sem hafa mjög þrönga mynd af lýðræði ná völdum. Sennilega er aldrei hægt að losna undan því að þeir sem völdin hafa vilji umbreyta og móta félagslegt umhverfi sér í hag þar sem það er nú einu sinni kjarni stjórn-málaþátttöku.

Telja má að hugmyndir nýfrjálshyggjunnar hafi verið áhrifamiklar í íslensku samfélagi í yfir 20 ár (Páll Skúlason, 2008). Hugmyndir sem byggja á afnámi regluverks, trú á gildi markaðarins til að velja úr góða og slæma kosti, valddreifingu og neysluhyggju. Allt er falt, líka menntun og uppeldi, samband barns og kennara er nú smættað í samband viðskiptavinar og þjónustuaðila. Menntun hefur breyst í þjónustu, jafnvel iðnað.

Leikskólinn

Þróun leikskólans hefur haldist í hendur við framsókn kvenna á vinnumarkað og baráttu þeirra fyrir félagslegum réttindum (Þorgerður Einarsdóttir, 2010b) á meðan grunnur „almenningsmenntunar“ tengist útbreiðslu mótmælendatrúar (Sigurður Pálsson, 2008). Þrátt fyrir að íslenskir leikskólakennarar hafi lengi skilgreint sig sem stétt sem menntar hefur það ekki verið skilgreining samfélagsins (Dóra S. Bjarnason, 1988). Það má e.t.v. rekja þá staðreynd að leikskólinn er eina skólastigið á Íslandi sem er gjaldskyld til uppruna leikskólans, sterkra tengsla hans við atvinnulífið og réttindabaráttu kvenna. Væntingar til leikskólans byggðu á þjónustuhlutverki hans gagnvart samfélaginu. Honum var ætlað að taka við börnum kvenna sem vildu taka þátt í atvinnulífinu og sjá þannig fyrirtækjum fyrir vinnukrafti; að frelsa börn af götum þéttbýlisstaðanna og svo framvegis. Erlendis tengdist leikskólinn þar að auki því sem stundum er nefnt þriðji geirinn, eða sjálfboðastörfum kvenna, og þörfum kvenna til að breyta samfélaginu (Brandsen og Pestoff, 2005; Cannella, 1997; Hendry 2008). Í hugum þeirra sem störfuðu innan leikskólans var hann og er annað og meira en „góð geymsla“. Lengst af gekk hins vegar illa að koma þeim skilaboðum á framfæri við samfélagið (Hendry 2008; Jón Torfi Jónasson, 2006).

Leikskólinn er eina skólastigið þar sem almennt er rætt er um tekjutengingu gjalda og þjónustu, um sjálfsagða kostnaðarvitund foreldra og svo framvegis (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2009; Viðskiptaráð Íslands, 2006). Umræða um gjaldskyldu leikskólastigsins sem hluta af mæðrahyggju og leið til að stýra konum út og inn af vinnumarkaði fer afar hljótt ef hún er nokkur.

Í heimi leikskólafræðanna hafa undanfarin ár tekist á gagnstæð sjónarmið um leikskólastarf og þá hugmyndafræði sem það er byggt á. Þau sjónarmið er að hluta til hægt að rekja til hugmyndafræðilegra átaka um hlutverk hins opinbera og markaðarins í rekstri ýmissa stofnana samfélagsins (Penn, 2007). Annars vegar er hugmyndafræði sem meðal annars er rakin til hins norræna velferðarmódelis og hins blandaða hagkerfis, og er byggð á þátttöku hins opinbera í að reka leikskóla þar sem áherslan er á barnhverfa hugmyndafræði. Með því er átt við að barnið sé miðpunktur starfsins, sá ás sem starfið snýst um. Hitt sjónarmiðið er rakið til nýfrjálshyggjunnar og áherslu hennar á markaðinn. Leikskólar eru þar fyrst og fremst álitnir þjónustustofnanir. Ríkisafskipti, ábyrgð og þátttaka í kostnaði skal vera í lágmarki. Leikskólinn er fyrir börn að 4–5 ára aldri eða þegar þau fara inn í hið „formlega“ skólakerfi sem byggir á fræðslu og „kennslumiðaðri“ starfsemi. Áherslur í þessa átt má meðal annars sjá í Bretlandi, Bandaríkjunum, Hollandi, Frakklandi og Belgíu (Moss, 2006; OECD, 2006; Sumsion, 2006; Cochran, 2011). Þar er jafnframt

líklegt að leikskólar fyrir yngri börn séu fyrst og fremst byggðir á hugmyndum um þjónustu og viðskipti (OECD, 2006). Innan leikskólafræðanna er hið norræna líkan um leikskólastarf yfirleitt álitnið eftirsóknarverðara (Bennett, 2008; Moss, 2007; Penn, 2007; Woodrow og Press, 2007) en það sem byggist á hugmyndaheimi nýfrjálshyggjunnar (Bennett, 2008; Moss, 2007; OECD, 2006; Penn, 2007; Woodrow og Press, 2007). Þar er það alla jafna talið falla betur að fræðilegri þekkingu um börn og að þeim lýðræðisgildum sem vestrænar þjóðir leggja flestar áherslu á.

Leikskólakerfið er á sinn hátt *mikrókerfi* sem endurspeglar það *makrókerfi* sem það er hluti af. Vegna sögu og uppruna leikskólans má vera að hann hafi oft verið sveigjanlegur og þar sennilega verið minni fyrirstaða við breytingar í átt að markaðsvæðingu en t.d. í grunnskólakerfinu. Rammar sem leikskólinn hafði um sig þegar nýfrjálshyggjan hélt innreið sína í samfélagið voru ekki eins niðurnjörvaðir og á ýmsum öðrum sviðum, t.d. rammar sem sneru að bæði fjárhagslegum og faglegum rekstri leikskóla. Vegna sögunnar og hinna sterku tengsla við atvinnulífið má vera að varnir leikskólans hafi verið veikari og hann legið betur við ágangi nýfrjálshyggjunnar en önnur skólastig.

Aðferðafræði

Til þess að svara rannsóknarspurningum um áhrif og birtingarform frjálshyggjunnar er aðallega stuðst við aðferðafræði orðræðugreiningar og greiningarlykil Hursh (2005). Lykilskjöl og skrif sem tengjast viðfangsefninu voru valin með það í huga að þau hefðu haft áhrif eða skýrðu ákvarðanir á sviði leikskólans. Að mestu er leitað í skjöl sem hafa verið birt opinberlega og eru aðgengileg á vefnum. Við yfirlestur var leitað eftir ákveðnum tón, orðavali og ákvörðunum í viðkomandi skjölum. Orðræðugreining byggist ekki síður á því ósagða en því sagða. Hún byggist á að skoða völd, valdatengsl og undirliggjandi hugmyndafræði í þeim texta sem rýnt er í (Ingólfur Ásgeir Jóhannesson, 2010). Hursh (2005) hefur þróað greiningarlykil til að hjálpa til við að orðræðugreina skjöl og opinberar hugmyndir sem tengjast nýfrjálshyggjunnar í skólakerfinu. Greiningarlykillinn byggir á þeim hugtökum sem fræðimenn (Apple 2002; Giroux, 2005; Hill, 2004; Hursh, 2005) benda á sem mælikvarða á nýfrjálshyggjuna í skólakerfinu. Má þar nefna *staðla*, *mat*, *markaðsvæðingu*, *jafnrétti/val*, *einsleitni* og *valdreifingu*.

Greiningarlykill Hursh

Hursh (2005) gerði tilraun til að bera saman áhrif nýfrjálshyggju á opinberar stefnur í skólamálu í Bretlandi og Bandaríkjunum. Í því skyni setti hann fram greiningarlykil sem styðst við nokkur lykilhugtök nýfrjálshyggjunnar og birtingarmyndir hennar í skólakerfinu. Í töflu 1 er leitast við að sýna hvernig nýfrjálshyggjan hefur þróast í umgjörð leikskólakerfisins síðastliðin 20 ár. Þegar litið er yfir töfluna sést greinilegt markvisst rek í átt að hugmyndafræði nýfrjálshyggjunnar. Ég ákvað að hafa 1991 sem upphafspunkt en þá voru fyrstu lögin um leikskólastigið sett. Ég vel jafnframt að gera grein fyrir samsetningu ríkisstjórna á hverjum tíma, einfaldlega vegna þess hversu bein tengsl eru á milli hugmyndafræði flokkanna og aðgerða þeirra. Tafla 1 sýnir þróunina á tímabilinu 1991-2011 og er henni fyrst og fremst ætlað að draga saman þá þróun sem orðið hefur innan leikskólakerfisins síðastliðin 20 ár. Í köflunum hér á eftir verður leitast við að skoða nánar birtingarmyndir nokkurra lykilhugtaka.

Hugmyndir Viðskiptaráðs um rekstur leikskóla

Ýmsir hafa haft af því nokkrar áhyggjur að nýfrjálshyggjan nýti sér lýðræðislega aðferðafræði til að brjóta hið opinbera kerfi á bak aftur innan frá (Apple, 2004; Hursh, 2005). Viðskiptaráð Íslands telur sig hafa hlutverk við mótun samfélagsins og hefur sett fram eigin framtíðarsýn. Hún var unnin af hóp ráðgefandi aðila undir stjórn Þórs Sigfússonar. Hópurinn setti fram hugmyndir sínar um m.a. menntamál, þar sem áherslan á einkavæðingu skólakerfisins er sem þrástef. Fram kemur að Viðskiptaráð efast um getu ríkisins til að stýra menntamálum þjóðarinnar á farsælan hátt. Til að átta sig á samfélagslegu markmiði Viðskiptaráðs er gagnlegt að lesa inngang skýrslu framtíðarhópsins. Þar segir:

Viðskiptaráð hefur verið í farabroddi nýrra hugmynda sem miða að auknu frelsi í viðskiptum og stuðla að alhliða framförum allt frá stofnun árið 1917. Á þessum vettvangi hafa oft komið fyrst fram hugmyndir um umbætur í efnahagslífinu sem þótt hafa róttækar þá en sjálfsagðar nú. ... ráðið hefur um langt skeið sett menntamál á oddinn í starfsemi sinni. Viðskiptaráð er umsagnaraðili varðandi alla lagasetningu á sviði efnahags- og viðskiptamála og hefur frumkvæði að lagabótum. (Viðskiptaráð Íslands, 2006:3).

Í skýrslunni er nokkuð fjallað um leikskólann og framtíð hans, en fram kemur að Viðskiptaráð telur leikskólann í vanda. Rótina telur ráðið hægt að rekja til miðstýringar og skorts á þátttöku frumkvöðla í rekstri hans. Einnig hái það leikskólanum að ríkjandi rekstrarform er opinber rekstur. Afleiðingin að mati Viðskiptaráðs er sú að „lítið hefur miðað í átt að skilvirkari og þjónustumiðaðari leikskóla“ (Viðskiptaráð Íslands 2006:36). Lausnina telur ráðið felast í umfangsmikilli einkavæðingu:

Nú er það hins vegar svo að það er lítið því til fyrirstöðu að einkaaðilar hefji rekstur á sviði daggæslu, reyndar að fengnu samþykki sveitarstjórnar. Einkareknir leikskólar eru að vísu bundnir af námsskrá menntamálaráðuneytis og öðrum reglum sem settar hafa verið um starfsemina. (Viðskiptaráð Íslands, 2006:36).

Ef lesið er á milli lína þá segja orðin „reyndar“ og „að vísu bundnir“ mikla sögu. Þau lýsa viðhorfi til regluverks og leyfisveitinga sem lítur á slíkt sem óþarfa og til óþæginda. Það er merkilegt að í skýrslunni er hugtakið daggæsla notað um leikskóla og má velta fyrir sér hvort það tengist því að víða erlendis er talað um *daggæsluiðnað* (e. *day care industry – early childhood industry*), þ.e. að ætlun Viðskiptaráðs sé að setja umræðuna í það samhengi. Í stað þess að líta á það sem fram fer í leikskóla sem menntun beri að líta á það sem þjónustutengdan iðnað til stuðnings við atvinnulífið. Að leikskólar séu fyrst og fremst þjónustufyrirtæki verður enn ljósara þegar lítið er til álit Viðskiptaráðs á stærð leikskóla, en þar segir:

Viðskiptaráð telur að rekstareiningar í daggæslu sé alltof litlar og megi vel stækka án þess að gæði þjónustu minnki. Ella verði rekstur leikskóla varla fýsilegur út frá hagkvæmnissjónarmiði. Þá telur Viðskiptaráð Íslands æskilegt að foreldrar taki almennt ríkari þátt í fjármögnun dagvistunar með beinum hætti. (Viðskiptaráð Íslands, 2006:36-37).

Tafla 1 Áhrif nýfrjálshyggjunnar á leikskólakerfið 1991- 2011

Bema	1991	2001	2011
Ríkisstjórn	Samsteypustjórn – Alþýðufl., Alþýðubandalags, Framsóknarfl. og Borgaraflokks (1989 – til 1. maí 1991)	Tveggja flokka stjórn Sjálfstæðisfl. og Alþýðufl. (1991–1995), Sjálfstæðisflokkur og Framsóknarfl. (1995-2007), Sjálfstæðisfl. og Samfylking (2007 – 2009)	Tveggja flokka stjórn Samfylking og Vinstri grænir (2009 –?)
Staðlar settir í námskrám	Uppeldisáætlun fyrir leikskóla gefin út 1985 og með lögum 48/1991 gerð að fyrstu lögbundnu uppeldisáætlun landsins þar sem sett eru viðmið um starfs hætti. Ígildi aðalnámskrár. Að mörgu leyti frekar kennslubók en námskrá. Hefur haft mikil og mótandi áhrif á orðræðu leikskólans. Fyrstu lög um leikskóla, 1991 hugtakið leikskóli tekið upp sem samheiti og starfsheitið leikskólastjóri innleitt.	Leikskólinn löggiltur sem fyrsta skólastigið 1994. Reglugerð um leikskólastarf sett (1995). Inn koma viðmið um barngildi og fermetra. Aðalnámskrá fyrir leikskóla kemur út 1999, hún er opin og lítt bindandi. Námsvið leikskóla kynnt til sögunnar. Orðræða grunnskólans heldur innreið sína í leikskólastarfið. Hugtakinu uppeldisstefna skipt út fyrir hugtakið aðalnámskrá með breytingu á lögum 2001.	Lög sett 2008 boðaða hæfnis, leikni- og þekkingarviðmið sem og aldursbundin markmið. Með nýrri ríkisstjórn 2009 verður ákveðin vending, ný nefnd um drög að aðalnámskrá skipuð. Aðalnámskráin opinn rammi sem gefur hverjum skóla mikið vald. Sneitt hjá umræðu um aldurs-, leikni-, hæfnis- og þekkingarviðmið. Reynt að draga úr áhrifum staðlaðs mats á börnum. Fagmennska treyst.
Mat og ábyrgðarskylda	Í lögnum frá 1991 segir að menntamálaráðuneytið eigi að hafa eftirlit með því að ákvæðum laga sé fullnægt. Boðað embætti umsjónarföstru sem eftirlitsaðila, það var aldrei stofnað. Að öðru leyti á hvert sveitarfélag að vinna í sínu horni.	Í lögum frá 1994 er boðuð reglugerð þar sem nánar á að kveða á um eftirlit og gæðaeftirlit með leikskólum. Í reglugerðinni er kveðið á um ytra mat og innra gæðamat. Þar er einnig kveðið á um að menntamálaráðuneytið láti framkvæma mat á minnst einum leikskóla árlega. Í Aðalnámskrá leikskóla er kafli um mat og það sem á að taka til skoðunar. Sveitarfélög draga fram skorkort.	Lög sett 2008, mat og innra eftirlit lykilhugtök. Mikið lagt upp úr sjálfstæðum ytri matsaðilum. Reglugerð sett um mat og upplýsingaskyldu. Samband íslenskra sveitarfélaga kemur sér upp matsdeild í kjölfar nýrra laga. Mikil matsáhersla í bæði sameiginlegum hluta (allra skólastiga) sem og sérstökum hluta aðalnámskrár leikskóla

Tafla 1 Áhrif nýfrjálshyggjunnar á leikskólakerfið 1991- 2011, frh.

Bema	1991	2001	2011
Markaðsvæðing/ þjónustusamningar	Mjög fáir leikskólar reknir af öðrum en sveitarfélögum. Nokkrir leikskólar eru reknir sem lífsskoðunarskólar og í tengslum við sjúkrahús (innan við 5 %).	Enn eru fáir leikskólar reknir utan opinbera kerfisins. Helst lífsskoðunarskólar eins og Waldorfskólar. Lítil umræða um breytingar á rekstrarformi.	Leikskólum sem reknir eru með þjónustusamningum fjölgar. Aðgengi barna að þeim mismunandi Sums staðar fara börnin í gegnum miðlægt kerfi, annars staðar eru það skólarnir sjálfir sem velja börnin inn (t.d. í Reykjavík). Sum sveitarfélög leyfa jafnframt hærri gjöld á foreldra. Einkavæðing kerfisins nær flugi. Orðræðan er um sjálfstætt rekna skóla en ekki um einkarekstur. Leikskólar fara stækkandi. Samtök sjálfstæðra skóla eru í Samtökum atvinnulífsins.
Val (skóla)	Pólítísk orðræða um skóla nálægt heimilum. Litlir skólar byggðir þétt í nýjum hverfum. Skólar líkir innbyrðis. Fáir skólar kenna sig við stefnur.	Leikskólar stækka. Algengt að byggðir séu fjögurra deilda leikskólar að lágmarki. Áhersla fer að verða á að skólar marki sér sérstöðu.	Umræða um að fé fylgi börnum og foreldrar hafi frjálst val. Í því felist jafnrétti. Skólar í innri samkeppni um börn. Skólar móta áherslur m.a. til að selja sig foreldrum. Skólar stækka enn og eru varla byggðir fyrir færri en 120 börn í stærri sveitarfélögum.
Fjölbreytileiki/ valddreifing	Leikskólakerfið almennt miðlægt. Miðlægar ákvarðanir á sveitarstjórnarvísu. Leikskólastarf einsleitt.	Orðræða um dreift vald og sjálfstæði hvers skóla. Leikskólar til þess að gera einsleitir. Umræða um stefnur og sérvið er að hefjast. Rekstrarhlutverk leikskólastjóra verður áberandi.	Mikið vald í höndum hvers skóla, t.d. í gegnum skólanámskrá. Samtímis víða mikil áhersla á miðstýringu í gegnum regluverk. Áætlanagerð og skýrsluskrif hafa aukist til muna. Áhersla á fjölbreytileika í rekstrarformi en ekki starfslegu innhaldi.

Á það skal bent að í skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis er sérstaklega fjallað um skýrslu Viðskiptaráðs og að áhrif hennar hefðu verið mikil og mótandi, sérstaklega með tilliti til þess fjölbreytta hóps sem kom að gerð hennar (Rannsóknarnefnd Alþingis, 2010).

Val foreldra á menntunarförum

Hill (2004) telur eitt birtingarform nýfrjálshyggjunnar vera einkavæðingu skólakerfa með fylgjandi áherslu á gróða sem hefur m.a. þær afleiðingar að til verða fyrirtæki sem „MacDonaldsvæða“ skólastarf (Ritzer og Goodman, 2003) og koma sér t.d. upp vörumerkjum. Hluti af vörumerkinu er áherslan á ímyndina, samræmd vinnubrögð og staðla; að þeir sem kaupa „þjónustuna“ viti að hverju þeir gangi, rétt eins og MacDonalds bragðast næstum eins víðast í heiminum. Hérlendis hefur sama tilhneiging birst innan leikskólans en hér eru tvær leikskólakeðjur starfræktar. Önnur rekur fimm leikskóla og hin tíu leikskóla og þrjá grunnskóla (maí, 2011) auk þess sem aðrir leikskólar hafa gert samning við fyrirtækið um að nota aðferðir þess gegn greiðslu. Báðar fara keðjurnar þá leið að staðla starfið í gegnum námskrár. Lengst af var önnur keðjan t.d. með eina námskrá fyrir alla sína skóla og eina starfsmannahandbók. Það fyrirkomulag var nokkuð gagnrýnt m.a. í úttekt menntamálaráðuneytisins á skólastarfi þar. Hægt er velta fyrir sér hvort þeir erfiðleikar hafi orðið til þess að í greinargerð með frumvarpi til gildandi laga um leikskóla segir um gerð skólanámskrár:

Ákvæðið útilokar þó ekki möguleikann á því að leikskólar innan sama sveitarfélags eða sjálfstætt reknir leikskólar sem starfa á sama grunni, geti að einhverju leyti sam-einast um gerð skólanámskrár, þrátt fyrir mikilvægi þess að skólanámskrá endurspegli sérstöðu og séreinkenni hvers leikskóla (Þingskjal 321, 2007–2008 [leturbreyting höfundar]).

Báðar keðjurnar leggja áherslu á að gera sig sýnilegar, og að koma sér upp þekktu vörumerki með ýmsum hætti. Sem dæmi eru skólanámskrár leikskólanna innbyrðis í skólum hvorrar keðju fyrir sig áþekkar. Í annarri keðjunni eru sem dæmi áherslur á lýðheilsu og í hinni er lögð áhersla á aga og jafnrétti og þar er líka ætlast til að öll börn séu í einkennisfötum kyrfilega merktum vörumerki fyrirtækisins. Á heimasíðum keðjanna er viðskiptatungumál áberandi í umfjöllun um fyrirtækin og sem dæmi rætt um „framrás í skólarekstri“. Í blaðaviðtali við aðaleiganda annarrar keðjunnar nefnir hann sem ókost hins opinbera kerfis að þar sé krafist aðhalds og sparnaðar, sem ef hann næst, falli til sveitarfélaganna. Í tengslum við hvernig fyrirtækið fjármagnar byggingu nýrra skóla segir hann svo:

Það er dýrt að fara í þessa miklu stækkun en við kusum það og settum markmiðið að allir skólar þyrftu að skila einhverjum afgangi fyrir skólaþróunina okkar. ... ef það er ábati af rekstrinum rennur hann ekki í óskilgetinn sveitarfélagakassa og hann fer ekki heldur sem arður í vasann minn. (Þóra Tómasdóttir, 2011, 1.–3. apríl).

Ef lítið er til þeirra sem eiga og sitja í stjórn má í annarri keðjunni finna fólk sem tengist fyrst og fremst viðskiptalífinu, svo sem fyrrum framkvæmdastjóra Viðskiptaráðs Íslands, fyrrum bankastjóra, kvótaeigendur og aðila sem hefur verið áberandi í fjölmiðlaheiminum. Í árskýrslum fyrir skólaárin 2009–2011 er síðan sagt frá umtalsverðum hagnaði af skólarekstri

fyrirtækisins. Þar kemur fram að fyrirtækið hefur stofnað dótturfyrirtæki um ákveðna þætti rekstursins, eins og t.d. húsnæðiseign og tölvuþjónustu. Á Íslandi virðist því vera svipuð þróun og víða annars staðar, mögulegur gróði er undirliggjandi markmið.

Bent hefur verið á að ein leið til að grafa undan skólum sé að ýta undir samkeppnis-hugmyndir á milli þeirra, með áherslu á að skóli sé meðvitað val foreldra (Burman, 2005; Hursh, 2005). Afleiðingin er sú að foreldrar „kaupi“ skóla fyrir börn sín. Með því sé skólum stillt upp hverjum gegn öðrum og áherslur í skólastarfi verði á það sem selji. Í framangreindu viðtali ræðir eigandi annarrar keðjunnar um aðsókn í skóla hennar. Þar segir hann:

... foreldrar kjósa skólana okkar að vel athuguðu máli. Þetta *val* er ekki fyrir hendi í hinu opinbera kerfi þar sem fólk baukast í gegn um lífið í gömlu áttakeningunni. ... svona harðsnúinn hóp er flókið að byggja úr pólitíkusum, embættismönnum, skóla-stjórum, kennurum og foreldrum í stórum hverfissskólum sem eru *áskrifendur* að börnum (Þóra Tómasdóttir, 2011: 18 [leturbreyting höfundar]).

Hér á Íslandi má líta á umræðuna um afnám skólaskyldu haustið 2011 sem anga sömu hugmynda. Í umræðunni varð áherslan m.a. á að foreldrar ættu að bera ábyrgð á vali á skólum og námi barna sinna. Minna heyrðist af umræðu um að skólaskylda væri hluti af mannréttindum barna. Í rannsókn Vincents, Brauns og Balls (2010) kemur fram að þegar kemur að vali á skólum sé ekki hægt að horfa fram hjá að það miðist að hluta við félagslega stöðu og félagsleg tengsl ráði að einhverju leyti vali foreldra. Fram kemur að í Bretlandi velja foreldrar í millistétt gjarnan einkarekna leikskóla. Afleiðingin er að félagslegt gjá á milli hópa fer stækkandi (Ball, Bowe og Gerwartz, 1996).

Það sem selur í menntamálum þarf ekki endilega að teljast til gæða eða góðra starfshátta þó það geti að sjálfsögðu farið saman. Moss (2007) hefur áhyggjur af áhrifum nýfrjálshyggjunnar á starf leikskóla þar sem hætta er á að áherslan verði fyrst og fremst á fyrirfram gefinn árangur, tæknihyggju og þröngt skilgreinda skilvirkni. Slíkt geti leitt til þess að leikskólakennurum finnist þeir áhrifalausir og valdsviptir, og að starf þeirra snúist um að framkvæma það sem aðrir áætla. Í skólum þar sem skólanámskrár eru nokkurs konar pakkavara er þessi hætta enn meiri. Ball (2004) tekur undir með Moss og telur að slík áhrif einkenni allt skólakerfið frá leikskóla til háskóla.

Mat og staðlar sem stýringartæki

Giroux (2005) er meðal þeirra sem hefur áhyggjur af afdrifum lýðræðis í skólum. Hann telur að forvígismenn nýfrjálshyggjunnar vinni markvisst að því að eyða úr skólum gagnrýninni hugsun og innleiða hugsun þýsins. Leið til þess sé meðal annars að krefjast skilvirkni og meta allt skólustarf í krónum og aurum. Í stað þess að skoða það sem gerist í skólunum, innihald skólustarfsins, er áherslan á mælanlegar breytur í ýmsu formi. Þess má meðal annars sjá stað í íslenskum leikskólum þar sem tæki eins og skorkort (*e. balanced scorecard*), sem er tæki sérhannað til að árangursmæla og setja árangurstengd markmið í fyrirtækjum, hafa verið innleidd. Ýmis próf til að meta getu og hæfni barna, eins og t.d. HLJÓM og staðlaðir matslistar, eru einnig algeng þar. Þetta eru tæki sem skólarnir þurfa að borga einkaaðilum fyrir að nota og tekur tíma að beita og lesa úr. Áhersla á mat, matsaðferðir og hugtakið ábyrgðarskylda í skólum tengist umræðu um betri nýtingu fjár, skilvirkni og árangur í skólustarfi. Haustið 2008

var haldin ráðstefna á vegum Sambands íslenskra sveitarfélaga þar sem mat á skólastarfi var til umræðu. Það er merkilegt að skoða erindin sem þar voru flutt í ljósi nýfrjálshyggjunnar. Flest fjölluðu þau um kostnað við skólakerfið og hvernig árangurstengt mat átti að gera hinum íslenska skóla mögulegt að komast á samanburðartoppinn. Trúin á gildi mats sem stýrandi afls í skólastarfi var undirliggjandi og allt um kring sem og sú greining að til að þetta væri mögulegt þyrfti að efla íslenska matsiðnaðinn og sjálfstæð fyrirtæki honum tengd verulega (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2008). Ári síðar hélt Samband íslenskra sveitarfélaga skólalöng. Þar komu fram ýmsar hugmyndir og tillögur sem fjallað verður betur um, t.d. varðandi sameiningu leikskóla, en tillögurnar miðuðu flestar að niðurskurði og sparnaði.

Nýfrjálshygja, lagarammi og faglegt frelsi

Ísland var eitt fyrsta landið í heiminum til að setja sérstök lög um leikskólann sem menntastofnun og rétt barna til leikskóla óháð stöðu foreldra. Þetta var árið 1991 en árið 1994 var leikskólinn síðan lögfestur sem fyrsta skólastig landsins. Þau lög giltu lítt breytt þar til ný lög um leikskóla voru sett árið 2008. Það var velferðarstjórn til vinstri á Íslandi sem setti fyrstu lögin um leikskólann eftir mikil átök um hvort bæri að skilgreina hann sem menntastofnun eða sem hluta af félagslegu kerfi undir handleiðslu félagsmálastjóra sveitarfélaganna (Arna H. Jónsdóttir, 2010). Leikskólinn var hins vegar gerður að fyrsta skólastiginu undir stjórn sjálfstæðisráðherrans Björns Bjarnasonar og ný aðalnámskrá kom í kjölfarið sem telja verður nokkuð opna og veita leikskólunum faglegt frelsi. Þrátt fyrir aðstæður í ráðuneytinu og þá pólitísku vinda sem þar léku um virðist sem leikskólinn hafi flogið undir radar allt fram á síðustu ár tuttugustu aldarinnar þegar við menntamálaráðuneytinu tók sjálfstæðiskonan Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir.

Árið 2008, þegar gildandi lög um leikskólann voru sett, höfðu verið við stjórnvölinn miðju- og hægri stjórnir frá því 1991 og raunar frá 1983 að árunum 1989 til 1991 undanskildum. Því má telja að sjónarmið til hægri í íslenskum stjórnámálum hafi verið ráðandi í menntamálaráðuneytinu í á þriðja áratug þó svo að hinna nýju frjálshyggju hafi ekki vaxið fiskur um hrygg fyrir en við upphaf 21. aldarinnar (Þorgerður Einarsdóttir, 2010a).

Sjálfstæðisflokkurinn hefur lagt kapp á að menntamálaráðuneytið og menntamál væru á forræði hans undanfarna áratugi. Með því gat flokkurinn tryggt að lagasetning, námskrágerð og reglugerðir tækju mið af hugmyndafræði hans. Flokkurinn hefur haft gríðarlega möguleika á að stýra orðræðu um menntamál eins og fram kemur í orðum aðstoðarmanns þáverandi menntamálaráðherra í umfjöllun um styttingu náms til stúdentsprófs:

Nú sem fyrr er leitast við að nálgast verkefnið þannig að sjónarmið okkar hægri manna fái að njóta sín enda ráðuneytið búið að vera undir styrki stjórn Sjálfstæðisflokksins frá 1991. ... Í breyttri námsskipan til stúdentsprófs felast mörg frábær tækifæri til að losa áfram ramma, auka fjölbreytni og bjóða nemendum upp á meira val (Þorbjörg Helga Vigfúsdóttir, 2005).

Moss (2007) hefur bent á nauðsyn sterks opinbers kerfis sem lýtur stjórn kjörinna fulltrúa. Að hans mati verður hvert stig hins opinbera að lúta sameiginlegum lýðræðislegum sáttmála sem hefur það að markmiði að sem flestir séu og geti verið þátttakendur á einn eða annan hátt.

Hann telur að meginrök þess að lýðræðisleg vinnubrögð verði að vera til staðar í leikskólum séu að þau stuðli að menningarlegri fjölbreytni. Lýðræði hvetji til skapandi hugsunar og nýrra leiða í leikskólastarfi. Moss telur að leikskólakennarar verði að nota þekkingu sína á lýðræði til að meta áhrif þess sem á sér stað innan leikskólans og í framhaldi af því taka ákvarðanir um starf og starfshætti sem stuðli að jöfnuði og réttlátu þjóðfélagi. En hann bendir á að til þess að það sé mögulegt verði kennarar að hafa faglegt frelsi. Má telja að þó hann tali fyrir skýru lagaumhverfi sé hann í leiðinni ekki að tala fyrir niðurnjörvaðri aðalnámskrá eða flókinni lagaumgjörð, heldur því að hin opinbera námskrá tryggi skólum faglegt frelsi og svigrúm til þróunar.

Við síðustu breytingu á lögum um leikskóla var ýmsum ákvæðum breytt og sveitarfélögum falið meira sjálfræði og sjálfstæði um hvernig þau túlka lögina og reglugerðir þeim tengdar. Án efa hefur sá blær frjálshyggju sem leikið hefur um íslenskt samfélag undanfarinn áratug, blær sem í mörgum tilfellum tókst að verða stýrandi og undirliggjandi í umræðu um hin ýmsu þjóðfélagsmál, haft áhrif, meðal annars um þurftarleysi laga og reglugerða. „Markaðurinn“ ætti að stýra og fagfólk kynni að reka leikskóla.

Þrátt fyrir að ýmsir telji vörn felast í opinberum námskrám og afskiptum löggjafans eru ekki allir jafnvissir. Oberhuemer (2005) hefur af því áhyggjur að mögulegur fylgifiskur opinberrar námskrár og lagaramma um leikskólastarf sé að sjálfræði leikskólakennara og fagmennsku sé ógnað. Í stað þess að leikskólakennarar skilgreini starf sitt verði það ofurselt opinberum tilmælum, árangurstengt og einsleitt. *Aðalnámskrá grunnskóla frá 1999* er e.t.v. gott dæmi um slíka námskrá þar sem henni var stigskipt og hún aðgerðarbundin niður í smæstu atriði.

Ný lög um leikskóla

Það var að frumkvæði Þorgerðar Katrínar Gunnarsdóttur, þáverandi menntamálaráðherra, sem vinna fór af stað við heildstæða lagasetningu um öll skólastigin árið 2007, en sú vinna skilaði sér í nýjum lögum um leikskóla rétt fyrir hrúnið, vorið 2008. Þegar horft er til lagasetningarinnar er mikilvægt að hafa í huga áherslur nýfrjálshyggjunnar á regluslökun og þjónustusamninga og gríðarlega áherslu á eftirlits- og matsiðnaðinn. Hér á eftir verður fjallað um valda þætti laganna og áhrif þeirra. Þegar horft er yfir lögina í heild er mikilvægt að sjá stóru drættina. Slakað er á reglum, starfssvið útvíkkuð, skólaskil gerð fljótandi, einingar stækkaðar og, ekki síst, boðuð mjög niðurnjörvuð aðalnámskrá tengd fyrirfram skilgreindum aldurs- og hæfnisviðmiðum. Áherslan er á árangur.

Þegar lög um leikskóla voru sett vorið 2008 var enn góðæri og umræðan í leikskólasamfélaginu á þann veg að hugmyndafræðin að baki lögunum væri að gefa sveitarstjórnnum færi á að gera betur. Þau mörk sem sett voru í fyrri lögum og reglugerð voru ekki þök eða há mörk eins og fram að því virðist hafa verið raunin. Sem dæmi má nefna fjölda fermetra á barn og útreikninga sem tengjast fjölda barna sem starfsmaður má sinna (barngildi). Skömmu eftir lagasetningu varð hrun á Íslandi og lög sem áttu að auka möguleika og styrkja tiltekna þætti leikskólastarfsins gáfu nú sveitarfélögum svigrúm til niðurskurðar og hagræðingar. Fljótlega fór að bera á því að leikskólar væru sameinaðir og samreknir grunnskólum (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2010). Staðan í Reykjavík er nokkuð lýsandi fyrir það sem hefur verið að gerast í leikskólamálu á landsvísu. Fyrir síðustu sveitarstjórnarkosningar var lýðum ljóst að fjárhagsstaða Reykjavíkur var mjög alvarleg. Nýr meirihluti stóð frammi fyrir niðurskurði

á fjölda sviða borgarrekstursins. Haustið 2010 fréttist af nefnd sem átti að skoða möguleika sem fælust í samrekstri og sameiningu leikskóla, grunnskóla og tómsundaheimila (Reykjavíkurborg, 2010). Nefndin skilaði af sér í febrúar 2011. Erfitt reyndist að afla upplýsinga um þær tillögur sem fram komu, enda var farið með þær eins og ríkisleyndarmál. Vikuna eftir að tillögurnar komu fram hafði leikskólastéttinni tekist að raða myndinni nokkurn veginn saman. Meðal þess sem þar kom fram var umfangsmikil sameining leikskóla og, það sem kom e.t.v. flatt upp á marga, sameining leik- og grunnskóla allvíða með sérstökum fyrirætlunum um að færa hluta af fimm ára börnum borgarinnar inn í grunnskólana. Fljótlega dró borgin megnið af hugmyndum um sameiningu leik- og grunnskóla til baka en hélt inni hugmyndum um sameiningu leikskóla (Reykjavíkurborg, 2011). Í Reykjavík er hægt að sameina tvo eða fleiri leikskóla en víðast í smærri sveitarfélögum er það ekki möguleiki. Þess í stað hefur áherslan verið á að sameina leik- og grunnskóla.

Fljótandi skólaskil – stytting náms til stúdentsprófs

Áður en kom að smíði laga um leikskóla (2008) höfðu gildandi aðilar í samfélaginu beitt sér fyrir umræðu um styttingu náms til stúdentsprófs. Stóð Viðskiptaráð Íslands þar einna fremst í flokki og beitti fyrir sig þjóðhagslegum rökum: að þörf atvinnulífsins kallaði á að fólk kæmist fyrir út á vinnumarkaðinn. Bent var á nokkrar leiðir að markinu, meðal annars að færa fimm ára börnin úr leikskólanum inn í grunnskólann til að búa þau betur undir nám og skóla (Viðskiptaráð Íslands, 2006; Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2002). Iðulega heyrast raddir um að leikskólinn uppfylli ekki þarfir elstu barnanna og þess vegna verði að færa menntun þeirra inn í grunnskólann. Þar að auki sé þetta leið til að ungmenni ljúki stúdentsprófi fyrir (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2002; Menntamálaráðuneytið, 2005; Þingskjal 321, 2007–2008). Margir komu leikskólanum til varnar og það fréttist inn í leikskólasamfélagið að þessi leið hugnaðist „ráðuneytinu“ ekki. Hins vegar spruttu fram hugmyndir um að gera fimm ára börn skólaskyld í leikskóla og setja þeim sérstaka námskrá með það að markmiði að nýta tíma þeirra betur (Steingrímur Sigurgeirsson, 2005; Þingskjal 321, 2007–2008).

Innan leikskólafræðanna hefur lengi verið umræða um það hvort barnið eigi að vera tilbúið fyrir skólann eða skólinn tilbúinn fyrir barnið (Bennett, 2008). Ef barnið á að vera „tilbúið“ er þar með ljóst að það er barnið sem á að falla að stöðlum skólans. Þetta sjónarmið er alls ekki óalgengt og speglast raunar bæði í greinargerð með núverandi lögum sem og í lög-unum sjálfum. Í frumvarpi til laga um leikskóla (Þingskjal 321, 2007–2008) er gerð sú veigamikla breyting að leikskólaaldur er ekki skilgreindur öðruvísi en að skólaskyldualdri. Þar segir:

... með frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að félagsþroski og námsframvinda barna ráði því hvenær þau ljúka leikskólanámi og hefji nám í grunnskóla. Þessi breyting er liður í því að gera skólakerfið sveigjanlegra með tilliti til þarfa hvers og eins nemanda þannig að þau geti farið hraðar eða hægar í gegnum skólakerfið (Þingskjal 321, 2007–2008).

Skólaskyldualdur hefur því í raun öðlast nýja skilgreiningu, það er frá þeim tíma sem börn hefja grunnskólagöngu, hvort sem þeim er „flýtt“ eða „seinkað“. Töluvert af athugasemdum barst þar sem m.a. var bent á að afleiðingar geta orðið neikvæðar fyrir viðkvæma jaðarhópa,

s.s. nýbúa og fatlaða. Jafnframt má benda á að afleiðingarnar geta haft neikvæð og nokkuð augljós áhrif á leikskólastarf, sérstaklega þar sem gert er ráð fyrir að bráðger börn hefji grunnskólagöngu sína ári fyrir og að börnum sem talin eru sein til verði seinkað. Það má telja að markmiðum og hugmyndum um skóla án aðgreiningar sé nokkur hættu búin með þessu. Ljóst er að hin nýju ákvæði falla ágætlega að vilja og framtíðarsýn Viðskiptaráðs Íslands og ýmissa annarra sem fjallað hafa um elstu börnin í leikskólanum.

Grunnbreytingar - samrekstur og sameining

Fyrir lagabreytinguna 2008 var ólöglegt að leggja leikskóla undir grunnskóla eða sameina þessi tvö skólastig undir einum stjórnanda. Fram að því var hægt að sameina húsnæði en ekki stjórnunina, eins og greinilega kom fram í svari ráðuneytisins til sveitarfélags sem óskaði eftir að leikskólinn yrði hluti grunnskóla staðarins (Menntamálaráðuneytið, 2001). Í fyrri lögum um leikskóla (lög nr. 78/1994) voru sterk ákvæði þess efnis að stjórnun leikskóla ætti að vera í höndum leikskólakennara og í grunnskólalögum voru sambærileg ákvæði. Ákvæðið setti ýmis fámenn en að sama skapi metnaðarfull sveitarfélög í vanda, sveitarfélög sem vildu bjóða börnum sínum bestu menntun sem völ var á.

Fulltrúar leikskólakennara í nefnd um leikskólalög höfðu á þessu skilning og stóðu því að ákvæði um að heimila sameiningu leik- og grunnskóla. Í greinargerðinni er sérstaklega tekið fram að þetta ákvæði eigi ekki nýta til að búa til fjölmenna skóla með einum stjórnanda. Orðrétt segir:

Mikilvægt er að við ákvörðun um samrekstur, hvort sem er tveggja eða fleiri leikskóla eða leikskóla, grunnskóla og tónlistarskóla *ráði staðbundnar aðstæður og fagleg sem rekstrarleg sjónarmið enda er þessi breyting einkum hugsuð fyrir þau sveitarfélög sem m.a. vegna fámennis gætu betur hagað sínu skólahlaldi, rekstrarlega og faglega, með samrekstrarformi. Með ákvæðinu er einnig verið að opna fyrir fjölbreytni, sveigjanleika og þróun í skólastarfi í þágu barna en ekki til samreksturs stórra fjölmennra skóla né heldur sameiningar margra skóla undir einum skólastjóra* (Þingskjal 321, 2007-2008 [leturbreyting höfundar]).

Ári síðar stóð Samband íslenskra sveitarfélaga fyrir skólalagningu undir yfirskriftinni *Skóli á tímamótum - Hvernig gerum við enn betur?* Þar var til umræðu hvernig hægt væri að spara í skólakerfinu. Meðal þeirra hugmynda sem settar voru fram voru: „setja mætti einn leikskólastjóra yfir 3–5 leikskóla. Leggja niður starf aðstoðarleikskólustjóra. Deildarstjórar í stað þeirra með sameiginlega ábyrgð“ (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2009: 14). Landslag leikskólans breyttist nokkuð í kjölfar laganna. Samkvæmt skýrslu Sambands íslenskra sveitarfélaga frá 2010 er ljóst að 21 (eða tæp 10% allra leikskóla í landinu) sameinaðist eða er nú samrekinn grunnskólum. Samkvæmt sömu skýrslu eru grunnskólustjórar yfir öllum nema einum þessara skóla (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2010).

Í febrúar 2011, þegar ljóst var hvert stefndi með sameiningu og samrekstur hjá Reykjavíkurborg, bentu margir á skýringargrein laga um leikskóla (Þingskjal 321, 2007-2008) sem rök gegn sameiningu. Ákvæðið hefði ekki verið sett inn til að nota á þann hátt sem til stóð. Í framhaldi óskaði Reykjavíkurborg eftir álit menntamálaráðuneytisins á framkvæmd-

inni. Í svari ráðuneytisins kemur fram að sveitarfélög hafi rúmar heimildir til samstarfs og sameiningar samkvæmt lögnum og að Reykjavíkurborg gangi ekki lengra en lögin leyfa (Menntamálaráðuneytið, 2011b).

Ljóst er að sveitarfélögin hafa keppst við að uppfylla framtíðarsýn Viðskiptaráðs Íslands frá 2006 og orðræðu sveitarfélaganna svipar og mjög til orðræðu ráðsins. Í ljósi þessa má halda því fram með nokkrum rökum að kerfisbreyting á hinu íslenska skólakerfi hafi átt sér stað án formlegra ákvarðana eða samræðu allra hagsmunaaðila; hún hafi bara „orðið“.

Stöðlun – hæfni- og aldurstengd markmið

Það er hluti af kjarna nýfrjálshyggjunnar að losa um reglur og gefa einkaframtakinu rífleg tækifæri til reksturs (Vabø, 2010). En samtímis er lögð áhersla á samræmd vinnubrögð og staðla sem sumir kennarar vilja raunar meina að feli í sér að þeir séu sviptir völdum og faglegu frelsi (Edda Kjartansdóttir, 2010). Með mikilli stöðlun og áherslu á árangur sé búið að breyta starfi þeirra og rýra í þjónustustarf og þjónustan sé við tæknilega útfærslu staðla og mælanlegs árangurs, en ekki við börnin, lýðræðið og samfélagið (Dahlberg og Moss, 2005). Í lögum um leikskóla (nr. 98/2008) er ákvæði þess efnis að aðalnámskrá fyrir leikskóla eigi bæði að aldurs- og hæfnitengja. Raunar má tengja umræðuna um hæfni- og aldursviðmið tveimur veigamiklum atriðum nýfrjálshyggjunnar, annars vegar hugmyndinni um stöðlun og hins vegar áherslu á einstaklingsvæðingu. Fljótlega eftir lagasetninguna fór af stað innan menntamálaráðuneytisins vinna sem meðal annars beindist að því að setja hæfni-, leikni- og þekkingarviðmið fyrir leikskólastarf, byggð á Evrópuviðmiðum fyrir framhaldsskóla (Sigurjón Mýrdal, 2009). Skilgreining á lykilhæfni er hluti af því að staðla skólastarf og á sinn hátt stuðla að því að það verði einsleitara eins og fjöldi fræðimanna hefur bent á (Apple, 2002; Hill, 2004; Hursh, 2005). Það er þáttur í að breyta starfi kennara í tæknilega útfærslu en ekki uppeldisstarf.

Á Menntaþingi, sem Katrín Jakobsdóttir menntamálaráðherra stóð fyrir snemma vors 2010, voru viðmiðin kynnt með dæmum. Þar voru viðmið sem endurspegluðu afar takmarkaða trú á börnum á leikskólaaldri og getu þeirra. Sem dæmi var sett fram sem hæfnimarkmið fyrir leikskólabörn að þau ættu við lok leikskólagöngu „að búa yfir hæfni til að tjá hugsanir sínar á einfaldan hátt“ og geta „átt jákvæð samskipti“ (Menntamálaráðuneytið, 2010:7). Það er hægt að velta fyrir sér hvort það viðhorf til leikskólans sem speglast í svo metnaðarlausum markmiðum megi að hluta rekjat til þess að ekki er starfandi í menntamálaráðuneytinu sérfræðingur á sviði leikskólastarfs eða jafnvel að leikskólastéttin sé almennt sjálf ekki vakandi fyrir breytingum og nýrri alþjóðlegri hugsun og/eða rannsóknum í leikskólamálum. Það er augljóst að það hefði rýrt starf leikskólans og gert honum erfitt fyrir ef markmið í þessum anda hefðu fengið að standa. Má telja að umræða um hversu illa tíma barna væri varið hefði fylgt í kjölfarið og orðið undanfari umræðu um að best sé fyrir börn að fara sem fyrst í grunnskóla. Rétt er að benda á að engin námskrá tryggir að allir leikskólar séu fyrirmyndarskólar og að undir engum kringumstæðum geti grunnskóli ekki verið jafngóður eða betri kostur en t.d. leikskóli. Í þessari grein er hins vegar sú afstaða tekin að leikskólinn sé enn besti kosturinn fyrir börnin og samfélagið.

Fljótlega eftir Menntaþingið 2010 skipaði menntamálaráðherra, Katrín Jakobsdóttir, í stækkaða ritnefnd *Aðalnámskrár leikskóla*, þar sem meirihluti nefndarmanna er sérfræðingar um leikskólastarf. Leitað var til Sambands íslenskra sveitarfélaga og Félags leikskólakennara

um tilnefningar. Afraksturinn, *Aðalnámskrá leikskóla* (Menntamálaráðuneytið, 2011a), sem birtist á netinu í maí 2011, er á allt annan veg en sýnishornið á Menntaþinginu 2010. Þar er t.d. aðeins lauslega minnst á lykilhæfnipætti. Þar sem ákvæði er að finna í lögum verður hins vegar varla hjá því komist að minnast á þá. Þó er ljóst að aðalnámskráin er ef eitthvað er nú enn opnari og ætlað að gefa hverjum leikskóla meira svigrúm til að þróa og setja fram eigin hugmyndir en fyrri námskrá og uppeldisáætlun. Að mestu er horfið frá hugmyndum um staðla og í raun er kveðið á um að það eigi að sneiða hjá stöðluðum prófum á börnum þó enn sé þar sterk áhersla á mat. Áhrif ráðherraskipta í menntamálaráðuneytinu eru nokkuð augljós og ljóst að þau pólitísku viðmið sem hinn nýi stefnumótunarhópur ráðuneytisins í málefnum leikskólans fékk tóku umtalsverðum breytingum. Þetta er sérlega athyglisvert í ljósi þess að hópurinn starfaði áfram undir sama ritstjóra. Það er áhugavert að velta fyrir sér hvað hafi í raun leitt til þess að áherslur breyttust.

Í inngangi setti ég fram spurningu um mögulegar birtingarmyndir nýfrjálshyggjunnar á umgjörð leikskólans á Íslandi. Það er ljóst að sá lagarammi og þær reglugerðir sem nú eru í gildi bera sterkan keim af nýskipan í opinberum rekstri sem byggir á grunni frjálshyggjunnar.

Lokaorð

Í umfjöllun Rannsóknarnefndar Alþingis um samfélagsábyrgð er bent á lærdóma sem draga verður af hruninu. Nefndin segir: „Sporna þarf gegn hugmyndafræði afskiptaleysisins með raunhæfri fræðslu um takmarkanir markaðarins og mikilvægi öflugs eftirlits með honum“ (Rannsóknarnefnd Alþingis 2010: 195). En jafnframt segir þar að það þurfi að þjálfra og efla gagnrýna hugsun og læsi borgaranna á áróður og ímyndarsmíð. Er þetta í takt við sýn Moss (2007) sem telur að von þeirra sem trúa á lýðræðislega leikskóla sé að hvert samfélag setji leikskólum lagaramma sem byggir á því að skólum er ætlað hlutverk við að viðhalda og tryggja viðgang lýðræðis. Moss bendir á mikilvægi þess að foreldrar og aðrir hafi möguleika til að vísa í lagarammann og spyrja áleitinna spurninga um tengsl vinnubragða og lýðræðis. Æskilegt samspil felst í því að hið opinbera tryggi eftirlit og lagaramma en foreldrar og fagfólk taki að sér að vera gagnrýnið á innihald rammans með það að leiðarljósi að hið óhefta athafnafrelsi sem birtist í framtíðarsýn Viðskiptaráðs frá 2006 nái ekki tókum á menntakerfinu. Ef það gerist er afleiðingin fyrirsjáanleg, hin dökka sýn Páls Skúlasonar um einkavæðingu hugarfarsins með minnkandi áherslur á sameiginleg gildi (2008). Nýfrjálshyggjan í skólakerfinu helst í hendur við einstaklingsvæðingu þess og samfélagsins í heild. Í raun er hún andlýðræðisleg þar sem hún vinnur gegn hugmyndum um samkennd, samstarf og samábyrgð samfélagsins. Það má jafnvel draga þá ályktun að innan stjórnsýslunnar hafi nýfrjálshyggjan öðlast þá stöðu að verða hið hlutlausa viðhorf, gleraugu sem allt er skoðað í gegnum. Ef hins vegar er litið undir það sem virðist vera heillandi yfirborð grillir í tilgang sem snýst fyrst og síðast um að skapa gróða; að þjóna auðmagninu. Umræðan fer að snúast um hagnað og halla. Það sem ekki er hagfelld, sem skilar ekki eigendum sínum gróða, það er ekki lífvænlegt.

Þegar lög um leikskóla voru sett 1991 tel ég að hugarfarsbylting hafi átt sér stað hérlandis um hlutverk leikskólans í samfélaginu og ábyrgð þess á honum. Það hafi orðið sátt um leikskólann sem nauðsynlega og sjálfsagða menntastofnun fyrir öll börn. En þrátt fyrir þessa breytingu formsins eimir enn eftir af gömlum viðhorfum og margs ber að gæta. Fyrst ber auðvitað að nefna að enn finnst fólki sjálfsagt að leikskólinn sé ekki að mestu gjaldfrjál

eins og önnur skólastig, það telur jafnvel að hann sé á markaði. Í öðru lagi stendur leikskólinn með jöfnu millibili frammi fyrir umræðunni um elstu börnin í leikskólanum og á síðasta ári hefur umræðan um sameiningu leik- og grunnskóla verið fyrirferðarmikil.

Það getur verið erfitt að þurfa að grípa til varnar á mörgum stöðum samtímis og það hefur haft í för með sér að forsvarsmenn leikskólans hafa ekki verið vakandi fyrir aðförinni sem hefur verið gerð að ytri ramma hans. Almennt virðist fólk ekki hafa áttað sig á þeim áhrifum sem t.d. nýfrjálshyggjan hefur haft á starf og starfsumgjörð leikskólans. Til að koma auga á það þarf að horfa á athafnir í samhengi og það jafnvel yfir langan tíma.

Þegar horft er yfir sviðið eins og það hefur þróast síðustu 10 ár er eins og leikskólaheimurinn hafi misst sjónar á ýmsum grundvallaratriðum sem áður einkenndu tilurð og tilgang hans. Með orðskráði sem tengdist *lýðræði*, *valddreifingu*, *jafnrétti*, *einstaklingsvæðingu* og *sjálfstæði* tókst nýfrjálshyggjusinum að slá ryki í augu leikskólaheimsins. Hann virðist ekki hafa gert sér grein fyrir að á bak við leyndist hugmyndafræði sem vill hagnast á menntun, ná töglum og högldum í faglegu starfi með endurritun reglna í formi staðla og viðmiða. Í þessari hugmyndafræði snýst lýðræðið um að breyta leikskólum í „viðskipti“, þar sem starfið verður að tæknilegri úrlausn fyrirfram ákveðinna vinnubragða. Leikskólakennarar dönsuðu með og tóku þátt í að móta það umhverfi sem nú blasir við, sumir af því að þeir eru sammála, aðrir hugsunarlaust. Þeir spyrntu ekki við fótum og drógu varnarlínu. Þeir eins og samfélagið í heild létu heillast.

Svo virðist sem leikskólarnir hafi átt að vera upphafið í átt að einkavæðingu alls skólakerfisins; þeir voru tilraunastofan. Það hvernig háttsettir aðilar í viðskiptaheiminum og sérstakir ráðgjafar Viðskiptaráðs við samningu *Ísland 2015* eru í eigendahóp annarrar leikskólakeðjunnar er vísbending í þá átt. Með því sýna þeir samstöðu í verki. Hill (2004) nefnir að mikilvægur hluti af því að einkavæða hið opinbera kerfi sé að þeir sem taki við verkefnunum verði að skapa sér ímynd, búa til söluvöru. Báðar þær keðjur sem starfræktar eru héraðs hafa gert það. Þegar ég spyr foreldra svara þeir íðulega á þá leið að þeir séu að sækjast eftir hugmyndafræði/starfsaðferðum sem eru góðar fyrir börnin þeirra til framtíðar. Flestir foreldrar vilja börnum sínum vel og má ætla að foreldrar á Íslandi séu að þessu leyti ekki öðruvísi en foreldrar í Bretlandi þar sem m.a. félagsleg tengsl og staða réðu um val á leikskólum (Vincent, Braun og Ball, 2010). Það má ætla að á Íslandi eins og í Bretlandi þyki líka „eftirsóknarvert“ að vera með barnið sitt í „sjálfstætt“ rekrum leikskóla.

Hér er því ekki hafnað að aðrir en hið opinbera geti rekið leikskóla, hvort sem við köllum þá sjálfstætt rekna, einkavædda eða leikskóla með þjónustusamning. Fjölbreytileiki er vissulega hluti af arfleifð og sögu leikskólans. Hins vegar er skýrt að hvernig sem eignarhaldi er háttað verður tilgangur að vera ljós. Tryggja verður aðkomu foreldra og starfsfólks að umgjörð starfsins. Það verður að tryggja faglegt sjálfstæði og sjálfræði þeirra sem í skólunum starfa. Það er hægt með því að opinber rammi sé til staðar og að hann veiti hugmyndafræðilega leiðsögn en að samtímis sé rými fyrir fjölbreytileika. Grundvallaratriði hlýtur hins vegar að vera að íslenskir leikskólar, án tillits til rekstrarforms, styðji við lýðræðishugmyndir barna og standi undir því að mennta borgara sem geta beitt gagnrýninni hugsun og verið læsir á lýðskrum. Það hlýtur að vera forgangsmál að leikskólar hafi það að markmiði að vera staður velferðar, lýðræðis og jafnréttis í þágu barna og samfélagsins.

Heimildir

- Apple, Michael W. (2002). Does education have independent power? Bernstein and the question of relative autonomy. *British Journal of Sociology of Education*, 23(4), 607–616.
- Apple, Michael W. (2004). *Ideology and curriculum* (3. útgáfa). New York: RoutledgeFalmer.
- Apple, Michael W. (2006). Interviews with Michael Apple. Bls. 219–250 í L. Weis, C. McCarthy og G. Dimitriadis (ritstj.), *Ideology, curriculum and the new sociology of education: revisiting the work of Michel Apple*. New York: Routledge.
- Arna H. Jónsdóttir. (2010). Selma Dóra Þorsteinsdóttir. Bls. 201–203 í Andrés Ingi Jónsson og Oddný Helgadóttir (ritstj.), *Spor í sögu stéttar. Félag leikskólakennara 60 ára*. Reykjavík: Skrudda.
- Atli Harðarson. (2010). Eilífðarvélin – Uppgjör við nýfrjálshyggjuna. *Þjóðmál*, 3(6), 85–93.
- Ball, Stephen J. (2004). Performatives and fabrications in the education economy. Bls. 141–155 í S. Ball (ritstj.), *The RoutledgeFalmer reader in sociology of education*. Milton Park: RoutledgeFalmer.
- Ball, Stephen J., Richard Bowe og Sharon Gerwitz. (1996). School choice, social class, and distinction: the realization of social advantage in education. *Journal of Educational Policy*, 11(1), 89–112.
- Bennett, John. (2008). A comparative analysis of provision made in national curricula for children's participation, Bls. 120–147 í G. MacNaughton, P. Hughes og Smith, K. (ritstj.), *Young children as active citizens: principles, policies and pedagogies*. Newcastle: Cambridge Scholars Pub.
- Brandson, Taco. og Victor Pestoff. (2005). The third sector and centralization in the Swedish welfare state. *Public Management Review*, 8(4), 493–501.
- Burman, Erica. (2005). Childhood, neo-liberalism and the feminization of education. *Gender and Education*, 17(4), 351–367.
- Cannella, Gail. (1997). *Deconstructing early childhood: Social justice and revolution*. New York: Peter Lang.
- Cribb, Alan og Stephen Ball. (2005). Towards an ethical audit of the privatization of education. *British Journal of Educational Studies*, 53, 115–28.
- Cochran, Moncrieff. (2011). International Perspectives on Early Childhood Education. *Educational Policy*, 25(1), 65–91.
- Dahlberg, Gunilla og Peter Moss. (2005). *Ethics and Politics in Early Childhood*. London: RoutledgeFalmer.
- Dóra S. Bjarnason. (1988). Þankar um störf á dagvistarheimili. *Samfélagstíðindi, Tímarit Þjóðfélagsfræðinema við Háskóla Íslands*, 8, 81–90.
- Edda Kjartansdóttir. (2010). Starfendarannsóknir til valdeflingar Með rannsóknum á eigin störfum geta kennarar öðlast vald yfir þekkingunni á fagi sínu. *Ráðstefnurit Netlu – Menntavísindasvið Háskóla Íslands*, 1-9.
- Giroux, Henry, A. (2005). *Border Crossing: cultural workers and the politics of education* (2. útgáfa). New York: Routledge.
- Giroux, Henry, A. (2009). Beyond the audacity of hope: the promise of an educated

- citizenry. *Policy Futures in Education*, 7(2), 271–274.
- Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. (2002). *Stytting grunn- og framhaldsskóla: Áhrif á einstaklinga, sveitarfélög, ríkissjóð og þjóðarframleiðslu*. Skýrsla samin fyrir Verslunarmannafélag Reykjavíkur. http://www.vr.is/Uploads/VR/utgefid_efni_vr/hagfraedistofnun_stytting_skola_jan_2002.pdf. Sótt 10. mars 2011.
- Hagstofa Íslands. (2011). *Leikskólar, fjöldi barna og barngildi eftir rekstraraðilum 1998–2010*. <http://www.hagstofa.is/Hagtolar/Skolamal/Leikskolar>. Sótt 1. maí 2011.
- Hendry, Petra Munro. (2008). Learning from Caroline Pratt. *Association for the advancement of curriculum studies*, 4(1), 1–18.
- Hill, Dave. (2004). Policy books, banks and bullets: controlling our minds – the global project of imperialistic and militaristic neo-liberalism and its effect on education policy. *Futures in Education*, 2(3,4), 504–522.
- Hursh, David. (2005). Neo-liberalism, markets and accountability: transforming education and undermining democracy in the United States and England. *Policy Futures in Education*, 3(1), 3–15.
- Hursh, D. (2007). Introduction. *Policy Futures in Education*, 5(2), 115–118.
- Ingólfur Ásgeir Jóhannesson. (2010). The politics of historical discourse analysis: a qualitative research method? *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 31(2), 251–264.
- Jón Torfi Jónasson. (2006). *Frá gæslu til skóla: um þróun leikskóla á Íslandi*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Kolbeinn Stefánsson. (2010). Sjálfgengissamfélagið. Leitin að hinu algilda lögmáli. Bls. 9–52 í Kolbeinn Stefánsson (ritstj.), *Eilífðarvélin. Uppgjör við nýfrjálshyggjuna*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Lög um leikskóla Nr. 90/2008.*
- Lög um leikskóla. Nr. 48/1991.*
- Lög um leikskóla. Nr. 78/1994.*
- Menntamálaráðuneytið. (1999). *Aðalnámskrá leikskóla*. Reykjavík: Menntamálaráðuneytið.
- Menntamálaráðuneytið. (2001). *Undanþága frá 12. gr. laga um leikskóla óheimil - nóvember 2001*. <http://www.menntamalaraduneyti.is/afgreidsla/spurt-og-svarad/leikskolar/nr/958>. Sótt 10. mars 2011.
- Menntamálaráðuneytið. (2004). *Breytt námskipan til stúdentsprófs: Aukin samfella í skólastarfi*. Reykjavík: Menntamálaráðuneytið.
- Menntamálaráðuneytið. (2010b). *Menntaþing 2010. Drög*. http://bella.mrn.stjr.is/utgafur/menntathing_2010_greinargerð_drog.pdf. Sótt 25. apríl 2011.
- Menntamálaráðuneytið. (2011a). *Aðalnámskrá fyrir leikskóla*. [Reykjavík]: Menntamálaráðuneytið. <http://www.menntamalaraduneyti.is/utgefid-efni/namskrar/drog-ad-nyjum-namskram/leikskolar--namskrardrog/>. Sótt 20. apríl 2011.
- Menntamálaráðuneytið. (2011b). *Álit á lögmæti breytinga Reykjavíkurborgar á samrekstri og/eða sameiningu leikskóla, grunnskóla og frístundaheimila. Bréf til Borgarstjóra Reykjavíkur*. <http://www.menntamalaraduneyti.is/frettir/Forsidugreinar/nr/5933>. Sótt 25. apríl 2011.
- Moss, Peter. (2007). Bringing politics into nursery: Early childhood education as democratic practice. *European Early Childhood Education Research Journal*, 15(1), 5–20.

- Oberhuemer, Pamela. (2005). International perspectives on early childhood curricula. *International Journal of Early Childhood*, 37(1), 27–37.
- OECD. (2006). *Starting Strong II: Early childhood education and care*: OECD.
- Ólafur Páll Jónsson. (2009). Lýðræði, réttlæti og haustið 2008. *Skírnir*, 183(2), 281–307.
- Páll Skúlason. (2008). Menning og markaðshyggja. *Skírnir*, 182(1), 5–40.
- Penn, Helen. (2007). Childcare market management: How the United Kingdom government has reshaped its role in developing early childhood education and care. *Contemporary Issues in Early Childhood*, 8(3).
- Rannsóknarnefnd Alþingis. (2010). *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir. Bindi 8: Siðferði og starfshættir í tengslum við fall íslensku bankanna 2008*. <http://rna.althingi.is/pdf/RNABindi8.pdf>. Sótt 2. maí 2011.
- reykjavíkurborg. (2010). *Fundargerð Borgarráðs. Fundur nr. 5137*. <http://reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-725>. Sótt 13. mars 2011.
- Reykjavíkurborg. (2011). *Greining tækifæra til samrekstrar og/eða sameiningar leikskóla, grunnskóla og frístundaheimila. Skýrsla starfshóps*. http://www.reykjavik.is/PortaldResources/menntasvid/skjol/Starfshopur_um_greiningu_taekifaera_lokaskyrsla_28_feb..pdf. Sótt 10. apríl 2011.
- Ritzer, Georg og Douglas J. Goodman. (2003). *Sociological theory* (6. útgáfa). Boston: MacGraw Hill.
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (2008). *Náum betri árangri. Málstofa Sambands íslenskra sveitarfélaga um skólamál*, 6. október 2008. <http://www.samband.is/media/malthing-skolamal-2008/Skyrsla-malstofu-2008.pdf>. Sótt 10. apríl 2011.
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (2009). *Skólalæping 2009 Skýrsla frá Skólalæpingi, haldið var á Hilton Reykjavík Nordica hótél* 2. nóvember 2009. <http://www.samband.is/media/skolathing-2009/Skyrsla-Skolathings-2009.pdf>. Sótt 12. apríl 2011.
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (2010). *Niðurstöður könnunar á framkvæmd samreksturskóla*. <http://www.samband.is/media/utgefid-efni-og-eydublod/Konnun-a-samrekstri-skola-2010.pdf>. Sótt 20. mars 2011.
- Sigurjón Mýrdal. (2009). Staða í vinnu við aðalnámskrár. *Erindi á fundi með forystu Kennarasambands Íslands 20. október 2009*. <http://www.ki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=8008>. Sótt 28. apríl 2011.
- Sigurður Pálsson. (2008). *Kirkja og skóli á 20. öld*. Doktorsritgerð. Kennaraháskóli Íslands: Reykjavík.
- Steingrímur Sigurgeirsson. (2005). *Fljótandi skil leikskóla og grunnskóla. Ávarp fulltrúa menntamálaráðherra Steingríms Sigurgeirssonar á málþingi menntamálaráðuneytisins og samstarfsaðila um fljótandi skil leik- og grunnskóla*, 1. apríl 2005. http://www.menntamalaraduneyti.is/verkefni/malthing_og_radstefnur/2005/03/09/nr/300. Sótt 9. apríl 2011.
- Sumsion, Jenifer. (2006). The corporatization of Australian childcare: Towards an ethical audit and research agenda. *Journal of Early Childhood Research*, 4(2), 99–120.
- Vabø, Mia. (2010). Nýskipan í opinberum rekstri. Stjórnarhættir nýfrjálshyggjunnar. Bls. 113–138 í Kolbeinn Stefánsson (ritstj.), *Eilífðarvélin. Uppgjör við nýfrjálshyggjuna*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Viðskiptaráð Íslands. (2006) *Viðskiptaþing: Ísland 2015*. <http://www.vi.is/>

- <files/1612898009Ísland%202015%20Viðskiptaþing%202006.pdf>. Sótt 15. mars 2011
- Vincent, Carol, Annette Braun og Stephan Ball. (2010). Local links, local knowledge: choosing care settings and schools. *British Educational Research Journal*, 36(2), 279–298.
- Woodrow, Christine og Frances F. Press. (2007). (Re)Positioning the child in the policy/politics of early childhood. *Educational Philosophy and Theory*, 39(3), 312–325.
- Bingskjal 321. (2007–2008). *Frumvarp til laga um leikskóla*. <http://www.althingi.is/altext/135/s/pdf/0321.pdf>. Sótt 13. apríl 2011.
- Þóra Tómasdóttir. (2011). Í reiptogi er gott að sleppa reipinu. *Fréttatíminn*. (1.–3. apríl 2011)
- Þorbjörg Helga Vigfúsdóttir. (2005). Tækifaerin sem enginn velur að sjá. http://www.thorbjorghelga.is/pistlar/taekifaerin_sem_enginn_velur_ad_sja. Sótt 10. mars 2011.
- Þorgerður Einarsdóttir. (2010a). Kynjamyndir og kyngervi nýfrjálshyggjunnar. Bls. 195–217 í Kolbeinn Stefánsson (ritstj.), *Eilífðarvélin. Uppgjör við nýfrjálshyggjuna*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Þorgerður Einarsdóttir. (2010b). Kreppur og kerfishrun í ljósi kyngerva og þegnréttar. *Íslenska þjóðfélagið*, 1(1), 27–48. <http://www.thjodfelagid.is/index.php/Th/article/view/13/7>. Sótt 2. maí 2011.

Þakkarorð

Höfundur þakkar ritstjórum Íslenska þjóðfélagsins fyrir góða samvinnu. Einnig fá Friðrik Þór Guðmundsson, Jónína Hafsteinsdóttir prófarkalesari og ókunnugir ritrynar sérstakar þakkir fyrir gagnlegar og uppbyggjandi athugasemdir. Þeirra framlag er mér afar dýrmætt.

Um höfund

Höfundur lauk prófi frá Fósturskóla Íslands árið 1986 og námi í stjórnun frá sama skóla árið 1992. Haustið 1994 fékk hún Fullbright-styrk til að kynna sér leikskólamála í Chicago og vera gestanemandi við Loyola University og Erikson Institute. Hún lauk MA gráðu frá Félagsvísindadeild Háskóla Íslands vorið 2003 og hefur stundað doktorsnám við Institute of Education í London. Höfundur átti þátt í gerð Aðalnámskrár fyrir leikskóla, 1999 og 2011, hún hefur starfað sem leikskólastjóri hjá Reykjavíkurborg og verið lektor við Háskólann á Akureyri frá 1997. Rannsóknarsvið hennar eru ýmis birtingarform lýðræðis í leikskólum.