

# Lýðræðisleg menntastefna: Sögulegt ágrip og heimspekileg greining

Ólafur Páll Jónsson, dósent í heimspeki við Menntavísindasvið Háskóla Íslands

## Útdráttur

Mestan hluta 20. aldarinnar einkenndist stefnumótun íslenskra stjórnvalda í skólamálaum af hugmyndum um almenningskóla sem stofnanir lýðræðislegs samfélags. Það var samt ekki fyrr en árið 1974 sem lög um almenningskóla nefndu lýðræði berum orðum í markmiðskafla. Fyrri lagasetningar bera hins vegar með sér augljósar lýðræðislegar hugmyndir, ekki síst þá að menntun skuli ná til allra, að skólakerfi skuli vera heildstætt og að aðgangur að menntun skuli einkennast af jöfnuði. Ég mun beina sjónum mínum að opinberri stefnumótun og velta því fyrir mér hvenær, hvort og einnig að hvaða marki megi segja að á Íslandi hafi verið lýðræðisleg menntastefna. Í þessari umfjöllun hafa grunnskólalögin frá 1974 nokkra sérstöðu, bæði vegna þeirrar stefnumörkunar sem birtist í lögunum sjálfum en ekki síður vegna þess margvíslega starfs sem unnið var á vettvangi skólaþróunar í tengslum við þau. Ég mun færa rök fyrir því að á þessum tíma hafi verið eiginlega menntastefna við lýði en að hún hafi svo verið lögð af í sögukennsluskammdeginu á níunda áratug 20. aldarinnar og þegar kom fram á þann tíunda hafi ekki lengur verið við lýði eiginleg menntastefna.

**Efnisorð:** Lýðræði; menntastefna; sögukennsluskammdegið; Ísland.



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 10, Issue 1 (97–116)

© 2014 Contact: Ólafur Páll Jónsson, opj@hi.is

Article first published online June 26th 2014 on <http://www.irpa.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík, Iceland

Stjórnmal & stjórnsýsla 1. tbl. 9. árg. 2013 (97–116) Fræðigreinar

© 2014 Tengiliður: Ólafur Páll Jónsson, opj@hi.is

Vefbirting 26. júní 2014 - Birtist á vefnum <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík

DOI: <http://dx.doi.org/10.13177/irpa.a.2014.10.1.6>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 License.

## Democratic educational policy: Brief history and philosophical analysis

### Abstract

During most of the 20th century Icelandic educational policy aimed at developing public schools as fundamental institutions in a democratic society. However, it was not until 1974 that democracy was explicitly mentioned in the law pertaining to public schools. Earlier law is characterized by obvious democratic ideas, such as that schools should be open to everyone, that the school system should form a unified whole and that access to education should be equal. I will focus on public policy in education and consider when, whether and to what extent Icelandic educational policy was democratic. In this discussion, the law from 1974 has a special status, not only because of the ideals described in the law itself but also because of the extensive developmental work that was carried out in relation to the setting of the new law. I will argue that at that time there really was democratic educational policy in Iceland but that it was given up in the eighties and further abandoned in the nineties.

**Keywords:** Democracy; educational policy; Iceland.

### Inngangur

Mestan hluta 20. aldarinnar einkenndist stefnumótun íslenskra stjórnvalda í skólamálum af hugmyndum um að almenningskólar væru meðal grundvallarstofnana lýðræðislegs samfélags. Það var samt ekki fyrr en árið 1974 sem lög um almenningskóla nefndu lýðræði berum orðum í markmiðskafla. Fyrri lagasetningar bera hins vegar með sér augljósar lýðræðislegar hugmyndir, ekki síst þá að menntun skuli ná til allra, að skólakerfi skuli vera heildstætt og að aðgangur að menntun skuli einkennast af jöfnuði. En opinber stefnumörkun í efsta lagi stjórnsýslunnar er eitt, verkleg framkvæmd er annað, og vissulega er síður en svo ljóst að hvaða marki bæði hin almennu ákvæði um jafnrétti til náms og hin yfirlýstu lýðræðismarkmið síðustu áratuga hafa raunverulega birst í starfi skóla og í skólakerfinu sem heild.

Ég mun beina sjónum mínum að opinberri stefnumótun og velta því fyrir mér hvenær, hvort og einnig að hvaða marki megi segja að á Íslandi hafi verið við lýði lýðræðisleg menntastefna. Ég mun takmarka umfjöllun mína við 20. öldina, hefja rannsóknina árið 1907 og láta staðar numið árið 1999. Upphaf tímabilsins markast af fyrstu heildstæðu löggjöfni um íslenskt skólakerfi. Lögin frá 1907 eru vissulega ekki fyrstu lög um fræðslu eða menntun, en þau marka skýrt upphaf heildstæðrar löggjafar um almenningsfræðslu sem gerir ráð fyrir skólakerfi (Loftur Guttormsson 2008b). Það orkar hins vegar tvímælis að láta staðar numið árið 1999 en fjalla ekki einnig um ný lög um leik-, grunn- og framhaldsskóla sem sett voru 2008 og nýja aðalnámskrá frá árinu 2011 sem skilgreindi m.a. lýðræði og mannréttindi sem grunnþátt í allri menntun á öllum skólastigum (Menntamálaráðuneytið 2011; Ólafur Páll Jónsson og Þóra Björg Sigurðardóttir 2012). Meginástæðan fyrir því að hafa síðustu breytingar ekki með er einfaldlega sú að þær eru of nýlegar til að komin sé reynsla á þær. Það er of snemmt að segja til um

hvort ný námskrá og sú vinna sem unnin hefur verið í tengslum við hana vitni um nýja lýðræðislega menntastefnu eða hvort hún sé bara stundlegt framtak ráðuneytis sem muni hafa lítil áhrif á skólastarf.

Á því tímabili sem til umfjöllunar er hafa grunnskólalögin frá 1974 nokkra sérstöðu, bæði vegna þeirrar stefnumörkunar sem birtist í lögnum sjálfum en ekki síður vegna þess margvíslega starfs sem unnið var á vettvangi skólaþróunar í tengslum við þau. Ég mun færa rök fyrir þeirri niðurstöðu að á þessum tíma hafi verið eiginleg lýðræðisleg menntastefna við lýði en að hún hafi svo verið lögð af í sögukennsluskammdeginu á níunda áratug 20. aldarinnar. Þegar kom fram á tíunda áratuginn hafði hvort tveggja átt sér stað að lýðræðisþátturinn var orðinn veikur og slitinn úr tengslum við aðra þætti opinberrar stefnu í skólamálu en auk þess hafði hin opinbera stefna í skólamálu breyst úr eiginlegri menntastefnu í einhverskonar fræðslustefnu eða einfaldlega skólastefnu.

## 1. Hvað er menntastefna?

Gagnrýni mín á þær breytingar sem urðu á opinberri stefnu í skólamálu undir lok síðustu aldar byggir á greinarmuni á menntastefnu annars vegar og fræðslu- eða skólastefnu hins vegar. Þessi greinarmunur er síður en svo einfaldur og þeir sem fjalla um menntamál, hvort heldur á síðustu áratugum eða í dag, virðast oft ekki gera sér grein fyrir honum (Páll Skúlason 1989). Af þessum sökum virðist mér nauðsynlegt að gera grein fyrir því hvað ég á við með hugtakinu *menntastefna* áður en lengra er haldið, þótt sú umfjöllun kunni að virðast útdúrdúr úr þeirri sögulegu greiningu sem er meginefni þessarar greinar (Ólafur Páll Jónsson 2011, kafli 8). Í bókinni *Reynsla og menntun* lýsir John Dewey ágætlega í hverju eiginleg menntastefna felst:

Menntunarheimspeki verður, eins og hverja aðra fræðikenningu, að setja fram í orðum, í táknum. En að svo miklu leyti sem hún er meira en orðin ein er hún áætlun um framkvæmd skólastarfs. Eins og hverja aðra áætlun verður að semja hana með tilliti til þess sem á að gera og hvernig á að gera það. (Dewey 2000, 38)

Dewey vîkur næst að sinni eigin hugmynd um menntun og segir:

Því ákveðnari og einlægari sem sú skoðun manns er að menntun sé þroski innan marka reynslunnar, sem verður með tilstyrk hennar og vegna hennar, þeim mun mikilvægara er að hafa skýrar hugmyndir um hvað reynsla er. Ef skilningur manna á reynslu leiðir ekki til þess að mótuð sé áætlun um námsefni, um kennsluáðferðir og aga, um námsgögn og búnað og félagslegt skipulag skólans þá svîfur hann [þ.e. skólinn] algerlega í lausu lofti. (Dewey 2000, 38)

Spurningin um hvort eða að hvaða marki megi finna lýðræðislegri menntastefnu stað á Íslandi tekur til allra þeirra þátta sem Dewey nefnir. Í fyrsta lagi felur

menntastefna í sér greiningu á því hvað menntun sé og til hvers hún sé. Dewey talar um „menntunarheimspeki“ í þessu sambandi og vissulega hlýtur slík greining að vera að nokkru leyti heimspekileg. En það er ekki nóg að setja fram heimspekilega greiningu á hugtaknu *menntun*, því slík greining er orðin tóm ef henni fylgir ekki „áætlun um náms-efni, um kennsluaðferðir og aga, um námsgögn og búnað“, eins og Dewey orðar það. Hér þarf að koma til einhvers konar kennslufræðileg og námssálarfræðileg kenning um hvernig einstaklingar ýmist menntast eða fara á mis við menntun og einnig verkleg útfærsla á kennsluaðferðum og námsefni. Í þriðja lagi hlýtur menntastefna að byggja á einhverskonar kenningu um hvaða skipulag á samfélaginu sé vænlegt til árangurs, bæði á samfélaginu innan skólans en einnig á hinu víðara samfélagi sem hver skóli er einungis lítið brot af. Í tilvitnuninni að ofan talar Dewey um „félagslegt skulag skólans“ en víða annars staðar leggur hann áherslu á tengsl skóla við samfélagið í heild, t.d. í fyrsta kafla bókarinnar *School and Society* sem ber yfirskriftina „Skólinn og félagslegar framfarir“:

Allt sem samfélagið hefur afrekað til góðs er, fyrir meðalgöngu skólans, fengið fram-  
tíðarþegnum þess til ráðstöfunar. Allar skástu hugmyndir sínar um sjálft sig vonast það  
til að sjá rætast með tilstyrk hinna nýju möguleika sem þannig opnast því. Hér eru ein-  
staklingshyggja og félagshyggja á einu máli. Einungis með því að samfélagið sé trútt  
fullum þroska allra einstaklinganna sem mynda það er hugsanlegt að það sé trútt sjálfu  
sér. Og í þeirri sjálfstjórn sem þannig er veitt skiptir ekkert eins miklu máli og skólinn ...  
(Dewey 1899/2010, 181)

Þótt eiginleg menntastefna sé í grunninn stefna um hvernig haga eigi starfi í skólum – nefnilega að þar eigi nemendur að menntast en ekki bara að fræðast eða þjálfast – þá er hún í raun mun víðtækari. Slík stefna varðar hlutverk skóla í samfélaginu og er öðrum þræði stefna um það hvernig skólunum sé ætlað að mennta borgarana þannig að segja megi að „samfélagið sé trútt fullum þroska allra einstaklinganna sem mynda það“, eins og Dewey orðar það. Sambærilegur skilningur birtist einnig hjá Guðmundi Finnbogasyni í bókinni *Ljómennun* sem kom út árið 1903 og nánar verður vikið að síðar. Þar segir Guðmundur m.a.:

... menntun hvers manns verður að metast eftir því hve hæfur hann er til að lifa og starfa í mannlegu félagi, lifa og starfa þannig að líf hans verði með hverjum degi meira virði fyrir sjálfan hann og aðra. (Guðmundur Finnbogason 1903/1994, 33)

## 2. Stefnumörkun í skólamálum – lög og námsskrár

Þegar hugað er að opinberri stefnumörkun í skólamálum eru tvennskonar gögn sem skipta mestu máli: lög um skóla, sem Alþingi samþykkir, og aðalnámsskrár, sem ráðherra gefur út. Mikilvægustu vörðurnar í opinberri stefnumörkun frá upphafi 20. aldar eru þessar:

- 1907: Lög um alþýðufræðslu
- 1929-1930: Lög um héraðs- og gagnfræðaskóla
- 1946: Lög um skólakerfi og fræðsluskyldu (22/1946)
- Lög um fræðslu barna (34/1946)
- Lög um gagnfræðanáám (48/1946)

- 1960: Námskrá fyrir nemendur á fræðsluskyldualdri
- 1974: Lög um grunnskóla (63/1974). Embætti fræðslustjóra stofnuð
- 1976-1977: Nýjar aðalnámskrár gefnar út
- 1988: Lög um framhaldsskóla
- 1989: Ný aðalnámskrá
- 1991: Lög um grunnskóla (49/1991)
- 1995: Lög um grunnskóla (66/1995). Grunnskólar fluttir frá ríki til sveitarfélaga
- 1999: Ný aðalnámskrá
- 2008: Lög um leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla (90, 91 og 92/2008)
- 2011 Ný aðalnámskrá, sex grunnstoðir menntunar, m.a. lýðræði og mannréttindi

Útgáfa námskráa hefur oftast tengst nýjum lagasetningum, en á því eru þó undantekningar. Þannig var gefin út ný aðalnámskrá árið 1989 án þess að lögum hafði verið breytt og aðalnámskrá grunnskóla frá árinu 1999 var endurskoðuð árið 2007 án undangenginna lagabreytinga. Námskrárnar skiptast jafnan í tvo meginhluta; almennan hluta, þar sem almennri stefnumótun og meginmarkmiðum skólakerfisins er lýst, og greinahluta þar sem nánar er kveðið á um hvað nemendur eiga að læra í hverri grein, hvernig kennslu skuli háttað og hvað skuli lagt til grundvallar mati á kennslu og skólastarfi almennt.

### 3. 1907 – upphaf skipulegrar almenningsfræðslu

Lögin um almenningsfræðslu frá 1907 marka upphaf þeirrar sögu sem hér verður rakin. Með þessum lögum var í fyrsta skipti sett fram heildstæð löggjöf um almenningsfræðslu á Íslandi, en auk þess var löggjöfin byggð á rækilegum hugmyndafræðilegum grunni. Þessi grunnur var einkum mótaður af Guðmundi Finnbogasyni en árið 1901 fékk hann styrk frá Alþingi til að kynna sér almenningsfræðslu í nágrannalöndunum og undirbúa nýja lagasetningu um málaflokkinn (Jörgen Pind 2006; Loftur Guttormsson 2008b). Guðmundur hafði nýverið lokið meistaraþrófi í heimspeki og sálarfræði frá Kaupmannahafnarháskóla og þótti því hafa viðeigandi menntun til að sinna þessu starfi, þótt ekki væri styrkveitingin óumdeild (Jörgen Pind 2006, 180-182). Tveim árum síðar hafði Guðmundur lokið verkinu og gaf þá út bókina *Ljómennun*, sem jafnframt var greinargerð hans til Alþingis vegna tilvonandi lagasetningar (Guðmundur Finnbogason 1903/1994).

Í *Ljómennun* setur Guðmundur fram mjög framsæknar hugmyndir um menntun, bæði um inntak hennar, kennsluáferðir, skipulag skóla og kennslugreina, en einnig um menntun kennara. Þar gerir hann sálargáfur einstaklingsins að útgangspunkti fyrir skilning á menntun. Þessi efnistösk gætu gefið til kynna að skilningur hans á menntun hafi verið einstaklingsmiðaður, þ.e. að mælikvarðinn á menntun tiltekinnar manneskju væri bundinn við manneskjuna sjálfa og sálargáfur hennar. Sú var þó ekki raunin því Guðmundur sagði jafnframt að mælikvarðinn á menntun einstaklings – þ.e. á hversu vel honum hefur tekist að þroska og þróa sitt eigið manneðli – yrði „að metast eftir því

hve hæfur hann [væri] til að lifa og starfa í mannlegu félagi“ (Guðmundur Finnbogason 1994, 33) eins og áður var vikið að. Hjá Guðmundi verður hið einstaklingsbundna og hið félagslega ekki aðskilið og að þessu leyti má segja að Guðmundur hafi verið algerlega samstiga Dewey, sem hafði sett fram nýjar og róttækar hugmyndir um menntun, skipulag skóla og tengsl skóla og samfélags um og fyrir aldamótin 1900. Dewey hafði m.a. birt einskonar yfirlýsingu um sýn sína á menntun árið 1897, „Sannfæring mín um menntun“ (My pedagogic creed, sjá Dewey 1897/2010) í *School Journal*, og árið 1899 gaf hann út lítið rit sem bar titilinn *School and Society* (sjá Dewey 1899/2010). Í skrifum Dewey um menntun er lýðræði einn af rauðu þráðunum, þótt það hafi ekki verið fyrir en árið 1916 sem bók hans *Democracy and Education* kom út. En þótt hugmyndir Guðmundar og Dewey séu um margt svipaðar, þá bendir ekkert til þess að Guðmundur hafi þekkt til Dewey á þessum árum (Guðmundur H. Frímansson 2010, 109-111). Frekar má ætla að þeir hafi báðir verið undir áhrifum frá svipuðum hugmyndastraumum sem rekja má allt aftur til Rousseau, þótt nærtækustu áhrifavaldar Guðmundar væru Carl Starcke og Hanna Adler sem ráku skóla í Danmörku sem Guðmundur heimsótti og hreifst mjög af (Jörgen Pind 2006, 183-188).

En þótt margt sé svipað með Guðmundi og Dewey, þá er hvergi minnst á lýðræði í bók Guðmundar.<sup>1</sup> Nútímalesanda kann að koma þetta spáskt fyrir sjónir, en þá má ekki gleyma því að undir lok 19. aldar og við upphaf þeirrar 20. var hugmyndafræði lýðræðislegs samfélags mönnum ekki tóm, hvort heldur í fræðum eða stjórnmálum, og sjálft orðið *lýðræði* var enn framandi í íslensku máli. Að vísu hafði talsvert verið fjallað um „lýðstjórn“ í íslenskum blöðum og tímaritum, en orðið var notað jöfnum höndum yfir *lýðræði* (þ.e. stjórnarhætti sem einkennast t.d. af valldreifingu og jafnrétti) og *lýðveldi* (þ.e. stjórnskipulag þar sem almenningur fer með æðstu völd en ekki konungur eða keisari). Elsta dæmi um orðið *lýðræði* í ritmálssafni Orðabókar Háskólans er úr bréfum og ritgerðum Stephans G. Stephanssonar. Í bréfi um eitthvert pólitískt leynimakk sem hann skrifaði árið 1915 til Jóns frá Sleðbrjót segir hann m.a.:

Þessi heimskuleynd með það, sem hvern mann í landinu varðar og enginn hefir því einkarétt til að geyma, er heimssiður, en stjórnarbölvun og leiðir frá lýðræði lengra en nokkuð annað, þar sem þjóðræði á að heita í orði kveðnu. (Stephan G. Stephansson 1938, 73-74)

Elsta dæmið um orðið *lýðræði* sem kemur upp á timarit.is er í tímaritinu *Ísafold*, laugardaginn 12. maí 1906, í dálki með erlendum fréttum. Elsta dæmið um efnisleg umfjöllun um lýðræði er í tímaritinu *Voröld*, sem gefið var út í Winnipeg. Í hefti frá 4. mars árið 1919 skrifar J. A. Reykdal meðal annars:

... eða hefir nokkurn dreymt um lýðræði svo fullkomið eða öllu heldur draumkent, að alt sem þegnarnir þyrftu að gera væri að jánka hálfsofandi í sætum sínum öllu því er löggjafarnir bjóða þeim. Nei! Lýðræði útheimtíri vakandi þegna með starfandi heilum, sannsýnni dómgreind og víðtækri þekking. Sé lýðstjórn mislukkuð er áreiðanlegt að eitthvað

af þessu eða máske alt — vantar hjá þegnum ríkisins. En í öllu falli er „Initiative, Referendum og Recall“ (frumkvæði, lýðsúrskurður og afturkall) hin skæðustu vopn er vakandi lýðræði þekkir til varnar gegn ofríki auðvalds og einræðis. (Reykdal 1919, 4)

Í þessari tilvitnun kemur glögglega fram að höfundur þekkir til hugmyndafræðilegrar umræðu um lýðræði enda virðist stjórnmálaumræða meðal Vestur-Íslendinga hafa verið nokkuð lífleg á þessum tíma. Árið 1905 var t.a.m. gefin út í Winnipeg *Hauksbók hin yngri: Borgaraleg fræði fyrir íslenska borgara í Kanada og Bandaríkjunum*, en í henni var m.a. að finna íslenskar þýðingar á stjórnsarskrám bæði Kanada og Bandaríkjanna, auk markvíslegs hagnýts fróðleiks. Umræða um lýðræði sambærileg þeirri sem var í Íslendingabyggðum í Vesturheimi á fyrstu áratugum 20. aldarinnar virðist ekki hafa náð fótfestu á Íslandi fyrir en á þriðja áratugnum. Þetta skýrist eflaust af því að íslensk stjórnmál á fyrstu áratugum 20. aldarinnar snerust mest um sambandið við Dani og sjálfstæði Íslands en ekki t.d. um „frumkvæði, lýðsúrskurð og afturkall“ borgaranna. Það er því ekkert sérkennilegt við það, að lýðræði skuli ekki nefnt í tengslum við menntun eða skipulag skóla á fyrsta áratug 20. aldarinnar.

Önnur spurning sem óneitanlega vaknar í tengslum við lagasetninguna árið 1907 er hvernig til hafi tekist að hrinda í framkvæmd nýjum hugmyndum um menntun og skólahald. Þótt spurningin sé viðeigandi er ekki alveg ljóst á hvaða forsendum ætti að svara henni. Árið 1907 var ekkert skólakerfi til sem gat verið vettvangur fyrir framkvæmd opinberrar menntastefnu. Það voru fáir skólar í landinu, menntaðir kennarar sárafaír og ekki hægt að tala um fagstétt kennara á þessum árum (Loftur Guttormsson, 2008c). Ekki var um auðugri garð að gresja þar sem menntaðir uppeldis- og kennslufræðingar, sálfræðingar, heimspekingar eða félagsfræðingar voru, því þeir voru nánast engir til. Enn fremur var almenn umræða um menntun mjög frumstæð, eins og Páll Briem rekur í grein frá árinu 1901, þar sem hann amast við þeirri skoðun samlanda sinna að Íslendingar séu öðrum þjóðum miklu menntaðri enda sé enginn skrifill á Íslandi sem sé hins vegar landlægur í öðrum löndum.

Það var ekki alls fyrir löngu að til mín kom maður, sem fór að tala við mig um menntun Íslendinga. Þessi maður áleit, að Íslendingar mundu vera hin menntaðasta þjóð heimsins. Hann sagði sem svo, að ef menn hugsuðu sjer, að allri þeirri þekkingu, sem Íslendingar hefðu, væri skipt niður á hvern mann, þá mundi koma meira í hlut hjer á landi, en á nokkru öðru landi, því að í öðrum löndum væri óttalegur skrifill. (Páll Briem 1901, 78)

Guðmundur Finnbogason byrjar reyndar bókina *Lýðmenntun* á umkvörtun yfir því að Íslendingar viti yfirleitt ekki hvað orðið *menntun* þýðir:

Þegar postulinn Páll spurði menn nokkra í Efesus hvort þeir hefðu meðtekið heilagan anda, settu þeir upp stór augu og svöruðu: „Vér

höfum ekki svo mikið sem heyrt heilagan anda nefndan á nafn.“ Væru Íslendingar spurðir að því hvort þjóðin þeirra væri menntuð, þá gæti svarið naumast orðið að þeir hefðu ekki einu sinni heyrt menntun nefnda á nafn, því talsvert hefur það orð verið haft um hönd á seinni árum í bókum, blöðum og á mannamótum. Engu að síður má efast um hvort öllum sé það nægilega ljóst hvað menntun í raun og veru er. (Guðmundur Finnbogason 1994, 25)

Guðmundur efaðist ekki bara um að öllum væri nægilega ljóst hvað menntun væri, hann var bersýnilega sannfærður um að svo væri ekki, enda byrjar *Lýðmenntun* á 40 síðna kafla sem ber yfirskriftina „Menntun“ þar sem hann setur fram sinn skilning á hugtakinu. Það er því síður en svo ljóst eftir hvaða forsendum sé videigandi að meta hvernig hafi tekist til við að hrinda lögnum um almenningsfræðslu frá 1907 í framkvæmd. Á vissan hátt marka þessi lög þáttaskil, en að öðru leyti eru þau mörkuð af vanmætti ríkisvaldsins og samfélagsins alls á sviði menntunar á fyrstu áratugum 20. aldar. Raunar má segja að atgervi á sviði uppeldis- og menntunarfræða – þ.e. fagstétt kennara og fræðasamfélag – hafi ekki komið til fyrir en á áttunda áratug aldarinnar, eins og ég mun víkja að í tengslum við grunnskólalögin frá 1974. Sjálft skólakerfið var mjög frumstætt lengi framan af öldinni og raunar komust lög frá 1946 ekki að fullu til framkvæmdar áður en tekið var til við að endurskoða þau á sjöunda áratugnum (Helgi Skúli Kjartansson 2008, 44 o.áfr.; Jón Torfi Jónasson 2008, 102).

#### 4. 1946 – samfelldur skóli í sjálfstæðu landi

Þegar næstu heildarlög um almenna skóla voru sett árið 1946 hafði orðið *lýðræði* unnið sér fastan sess í málinu og í greinargerð með frumvarpi til laga um fræðslu barna er sérstaklega tiltekið að skólar á Norðurlöndum og á Englandi hafi „þróast með þjóðfélögunum í anda lýðræðisins“ (Hlynur Ómar Björnsson 2008, 26). Þrenn lög sem sett voru þetta ár höfðu það yfirlýsta markmið að samræma skólakerfið og gera skólana opnari og auka jafnrétti til náms. Það má því segja að lög hafi verið í góðu samræmi við hugmyndir manna um forsendur lýðræðislegs samfélags þótt það hafi ekki verið sagt berum orðum í lögnum sjálfum og kannski ekki alltaf ljóst hvort heldur það var hugmyndin um lýðræði eða breyttir atvinnuhættir og búseta sem knúðu á um breytingar (Loftur Guttormsson 2008d).

Eitt af því sem gerði lagasetninguna árið 1946 eðlisólíka lögnum frá 1907 var að árið 1946 var Ísland orðið sjálfstætt ríki og menntamálin gjarnan sett í beint samhengi við sjálfstæði þjóðarinnar, bæði í stjórnámálum, menningu og atvinnulífi. Hlynur Ómar Björnsson lýsir þessari meginbreytingu með eftirfarandi orðum:

Það var á þessum árum – fyrri helmingi 20. aldar – sem menntakerfi iðnaðarþjóðfélagsins leysti hin valddreifðu og tilviljanakenndu fræðsluform landbúnaðarins af hólmi. Fræðslulögin 1946 staðfestu þann vilja löggjafans að koma á ríkisreknu, miðstýrðu og samræmdu menntakerfi sem tryggði efnahagslegan uppgang landsins og menn-



ingarlegt sjálfstæði þjóðarinnar. (Hlynur Ómar Björnsson 2008, 40)

Þótt e.t.v. sé óljóst hvort það hafi verið, sem fyrr segir, þörfin fyrir menntað vinnuafli frekar en hugmyndir manna um lýðræði sem knúðu á um breytingar í menntamálum á árunum um og eftir seinna stríð, þá er ljóst að hugmyndir um lýðræði og borgaraleg réttindi höfðu skotið rótum. Í *Aldarsögu Háskóla Íslands 1911–2011* segir Sigríður Matthíasdóttir:

Annað meginmarkmið fræðslulaganna 1946 var að gera möguleika ungs fólks til náms jafnari og að opna því leið til áframhaldandi menntunar að loknu skyldunámi. Eða að skapa „jafnrétti, frelsi og bræðralag í víðtækari merkingu en þjóð vor hefur áður kynnt“ eins og það er orðað í riti Gunnars M. Magnúss, *Um menntamál á Íslandi 1944–1946*, sem gefið var út af Menntamálaráðuneytinu árið 1946. Lög þessi sóma sér þannig vel í félagsskap umbótasinnaðrar félagslegrar löggjafar eftirstríðsáranna í Evrópu, enda voru lög in m.a. sett til þess að draga úr þeirri mismunun nemenda sem fólst í inntökutakmörkunum í skólana og efnahagslegu misrétti. (Sigríður Matthíasdóttir 2011, 294).

Í álitni nefndar sem undirbjó fræðslulögin er raunar tekið afdráttarlaust til orða um menntun sem mikilsverð gæði hvers einstaklings:

Í lýðfrjálsu landi á að gera sem flestum – og helst öllum –, sem til þess hafa hæfileika, kleift að stunda það nám, er þeir óska. (Gunnar M. Magnúss 1946, 35; sjá einnig Hlynur Ómar Björnsson 2008, 27 og Sigríður Matthíasdóttir 2011, 294)

Þessi áhersla á mikilvægi þess að flestir og helst allir gætu stundað nám var ekki bara sett fram sem velgjörningur við börn og ungmenni heldur var berum orðum talað um *rétt* barna og *skyldu* yfirvalda. Í greinargerð sem millipinganefnd vann um fræðslulögin 1946 var t.a.m. sagt að skólaskylda væri „umfram allt réttindi sem þjóðfélagið tryggir börnum sínum og það er í rauninni næsta alvarlegt afbrot gagnvart börnum ef þau gæði eru af þeim höfð“ (Gunnar M. Magnúss 1946, 61, tilvitnun eftir Hlynur Ómar Björnsson 2008, 31). Þótt lögin frá 1946 virðist að mörgu leyti í eðlilegu samræmi við þá þróun sem átt hafði sér stað – og var að eiga sér stað – þá voru þau reyndar síður en svo óumdeild og má nefna að Jónas frá Hriflu taldi þau beinlínis háskaleg (Jón Torfi Jónasson 1998)

## 5. 1974 – lýðræðisleg menntastefna

Lögin frá 1946 dugðu vel því næstu heildarlög um almenningsfræðslu voru ekki sett fyrr en árið 1974. Með þeim var aftur gerð gagnger breyting á skólakerfinu, grunnskólar tóku við af barna- og gagnfræðaskólum og landsprófið var lagt af svo eitthvað sé nefnt. Samhliða þessari kerfisbreytingu var einnig unnið að umfangsmiklum og sumpart róttækum

breytingum á inntaki náms, kennsluháttum og námsefni. Það er í lögnum frá 1974 sem orðið „lýðræði“ kemur í fyrsta skipti fyrir í markmiðsgrein, en í 2. grein laganna segir:

Hlutverk grunnskólans er, í samvinnu við heimilín, að búa nemendur undir líf og starf í lýðræðisþjóðfélagi, sem er í sífelldri þróun. Starfshættir skólans skulu því mótast af umburðarlyndi og lýðræðislegu samstarfi. Skólinn skal temja nemendum víðsýni og efla skilning þeirra á mannlegum kjörum og umhverfi, á íslenzku þjóðfélagi, sögu þess og sérkennum og skyldum einstaklingsins við samfélagið. (Lög um grunnskóla nr. 63/1974, 2. gr.)

Í greinargerð með frumvarpinu er settur fram rökstuðningur fyrir þessari markmiðsgrein. Þar segir m.a.:

Skólinn býr nemendurna undir að lifa og starfa í lýðræðisþjóðfélagi. Af því leiðir, að þróun þess hlýtur að hafa áhrif á starfshætti skólans.

Samskipti nemenda í námi og starfi þurfa að mótast af lýðræðislegu samstarfi. Skólinn getur ekki rækt hlutverk sitt svo að vel sé, nema hann sé sífellt vakandi fyrir breyttum þjóðfélagsháttum.

Síðan gildandi fræðslu lög voru sett 1946, hefur framvindan í heiminum verið mjög ör og íslenzkt þjóðfélag tekið stakkaskiptum. Breyttir þjóðfélagshættir valda því, að ekki er lengur unnt að búa sig undir ævistarf í eitt skipti fyrir öll. Þessi þróun kallar því á bætta menntun þegna og sífellda endurmenntun, ekki sízt vegna þess, að vísindalegar rannsóknir draga nýja þekkingu svo ört fram í dagsljósið, að viðtekin þekking úreldist ört. Þróunin mun sífellt verða örari: þess vegna þarf skólinn að gera nemandann færan um að tileinka sér nýja þekkingu og bregðast við nýjum aðstæðum. (Frumvarp til laga um grunnskóla, 32)

Með grunnskólalögnum frá 1974 birtist hin lýðræðislega áhersla með tvennum hætti. Annars vegar miða lögín að því að gera skólakerfið lýðræðislegra með því að stuðla að auknu jafnrétti til náms. Hér er hugsunin sambærileg þeirri sem birtist í lögnum frá 1946 þótt gengið sé miklu lengra. Raunar má segja að með grunnskólalögnum frá 1974 sé lögfest stefna um skóla án aðgreiningar, þótt það orðalag hafi ekki komið fram fyrr en 20 árum síðar. Hins vegar birtist hin lýðræðislega áhersla laganna frá 1974 í því að gert er ráð fyrir að *starfshættir* skólanna séu lýðræðislegir og að *samskipti* nemenda mótist af lýðræðislegu samstarfi. Þessi áhersla laganna var raunar ekki bundin við hefðbundinn skólatíma heldur náði einnig til tólmstundastarfs í skólunum sbr. 44. gr. laganna:

Í öllum skólum á grunnskólastigi skal nemendum gefinn kostur á að taka þátt í tólmstunda- og félagsstarfi á vegum skólans eftir því sem aðstæður leyfa, sbr. 80. gr. Í félagsstarfi skal m.a. að því stefnt að nem-

endur verði færir um að taka að sér félagsleg störf í þjóðfélaginu. (Lög um grunnskóla, 63/1974, 44. gr.)

Þótt áhersla laganna frá 1974 á lýðræðislega starfshætti og samskipti fæli í sér afgerandi nýjungar í íslenskri lagasetningu var hún ekki alveg ný í íslenskri menntamálaumræðu. Árið 1935 skrifaði Sigurður Thorlacius, sem þá var skólastjóri í Austurbæjarskóla, grein í *Menntamál* þar sem hann setti fram hugmyndir um lýðræðislega starfshætti í skólum sem voru af svipuðum toga og þær sem grunnskólalögin 1974 byggðu á. Greinin bar yfirskriftina „Uppeldi og lýðræði“ og þar sagði Sigurður m.a.:

Ungum börnum er eðlileg undirgefni og auðsveipni við fullorðna, jafnvel fram yfir aldurinn þegar þau byrja að ganga í skóla. Þetta tímabil ættu kennarar og foreldrar að nota til þess að öðlast vináttu barnanna og undirbúa sem fyrst og bezt eðlilegar breytingar frá einhliða til gagnkvæmrar virðingar. Einkum ættu kennarar að nota þetta tímabil til þess að hjálpa börnunum að skipuleggja félagslíf sitt, þannig, að leikreglur barnanna verði þeim starfsreglur í skólanum ... Með því að skipuleggja félagslífið, er hér vitanlega ekki átt við fundahöld einu sinni í viku eða eitthvað þvílíkt, heldur vinnuáðferð, sem nær til alls skólastarfsins, hvort sem um það er að ræða að efla leikni, t.d. í lestri eða reikningi, eða að tileinka sér æðstu sannindi mannkynsins. (Sigurður Thorlacius 1935, 14-15)

Markmiðsgrein laganna frá 1974 gerir ráð fyrir nokkuð róttæku inngripi í líf nemenda. Í skóla eigi þeir ekki aðeins að læra námsgreinarnar, heldur eiga þeir að temja sér tiltekin viðhorf og vinnubrögð, ekki bara í námi heldur líka í samskiptum sín á milli. Raunar gera löggin frá 1974 ráð fyrir enn meira inngripi í líf nemenda en ráða má af markmiðsgreininni einni saman, í þeim er einnig kveðið á um ýmis atriði sem lúta að kringumstæðum nemenda utan skóla, t.a.m. lagt bann við því að nemendum sé ofgert með vinnu:

Eigi má nemandi á starfstíma skólans stunda vinnu utan skólans, er að dómi skólastjóra og skólalæknis veldur því, að hann getur ekki rækt nám sitt sem skyldi eða notið nauðsynlegrar hvíldar. Skal skólastjóri í þeim tilvikum tilkynna það forráðamanni nemandans og hlutaðeigandi vinnuveitanda, en verði ekki bót á ráðin, skal vísa málinu til meðferðar barnaverndarnefndar. (*Lög um grunnskóla*, 63/1974, 54. gr.)

Samhliða vinnu við ný lög var unnið að umfangsmiklum endurbótum á kennsluháttum og námsefni. Þessi vinna hafði raunar þegar hafist á sjöunda áratugnum og árið 1968 var stofnuð sérstök deild í Menntamálaráðuneytinu, skólarannsóknardeild, sem hafði það hlutverk að endurskoða námskrár, námsmarkmið og námsefni (Frumvarp til laga um grunnskóla, 1973). Um þessa vinnu segir m.a. í greinargerð með frumvarpinu:

Sú endurskoðun námsefnis, sem hér um ræðir, er í öllum greinum víðtæk og í mörgum róttæk. Jafnan þarfnast endurskoðunin góðrar heildarstjórnar í sérhverri námsgrein og verulegrar endurmenntunar kennara, sbr. 40. gr. Af þessum sökum taldi nefndin nauðsynlegt að gera ráð fyrir eigi minna en sjö fullum námsstjóra launum til þessara starfa á vegum menntamálaráðuneytisins, en oftast yrði störfunum að líkindum skipt á fleiri menn en sjö – t.d. á 10 aðila eða þ.u.b. – og yrðu þá sumir ekki í fullu námsstjórastarfi. (63)

Meðal þeirra breytinga sem gerðar voru samhliða nýjum lögum var að námsgreinarnar Íslandssaga, mannkynssaga, landafræði og áttthagafræði voru samþættar í eina grein, samfélagsfræði. Auk þeirrar formbreytingar var einnig unnið að gagngerum breytingum á kennsluháttum, markmiðum námsins, námsefni og vinnu nemenda. Í samfélagsfræðinni átti að leggja áherslu á meginhugmyndir, skilning og virkni nemenda auk þess sem viðhorfa- og tilfinningamarkmið voru gerð jafn mikilvæg þekkingarmarkmiðum (Hlynur Ómar Björnsson 2013, bls. 17). Wolfgang Edelstein, sem fór fyrir þeim hópi fræðimanna og kennara sem unnu að mótun samfélagsfræðinnar sem kennslugreinar í grunnskólum, lýsir hugmyndinni að baki greininni á eftirfarandi hátt:

[Samfélagsfræðin] á að vera heildstæð að gerð og inntaki en sækir þó efnisföng sín til margra námsgreina. Hún á að miðla skilningi á félagslegum fyrirbærum, þekkingu á þjóðfélagsgerðinni og breytingum á henni en auðvelda nemendum jafnframt að kanna stöðu sína í samfélaginu og hasla sér þar völl. Félagsvísindin eru í edli sínu afkvæmi afstæðishyggju en samt á samfélagsfræðin að stuðla að styrkari menningarlegri samsemd nemenda andspænis þeirri félagslegu og menningarlegu óvissu sem sækir að þeim. Hún á að hjálpa nemendum að átta sig á flaumi félagslegra breytinga og styrkja vitsmuni þeirra til þess að takast á við vanda þess að vaxa úr grasi í breytingaþjóðfélagi og velja sér ábyrgt gildismat án þess að taka af þeim ábyrgðina með því að innræta tiltekin gildi. Hún á að miðla pólitískum skilningi og gagnrýnu læsi á upplýsingamiðlana án þess að mæla fyrir um túlkun þeirra. ... (Wolfgang Edelstein 2013, 59)

Sú vinna sem unnin var undir merkjum samfélagsfræði á árunum 1970 til 1983 var mjög í anda þess sem Dewey segir um menntaheimspeki sem ekki sé orðin tóm og ég vitnaði í fremst í þessari grein. Grunnur greinarinnar var ákveðin hugmyndafræði um nám og samfélag, og í samræmi við þessa hugmyndafræði var síðan samið námsefni og mótaðar kennsluaðferðir, mörk námsgreinanna jafnvel endurskoðuð og skipulag skóla hugsað upp á nýtt. En þótt þessar breytingar væru í senn vel undirbúnar og ígrundaðar og sumar augljóslega löngu tímabærar, áttu þær eftir að verða mjög umdeildar. Veturinn 1983 til 1984 er stundum kallaður sögukennsluskammdegið, en í svartasta skammdeginu þennan

vetur var skrifaður fjöldi greina í dagblöðin auk þess sem þingmenn ræddu málin á Alþingi svo tímunum skipti. Erfitt er að átta sig á því hvað nákvæmlega fór fyrir brjóstið á mönnum, ekki síst þar sem umræðan einkenndist oft af hreinum rangfærslum eða mis-skilningi. Þó má e.t.v. segja að í þessum deilum hafi birst togstreita á milli annars vegar hefðbundins skóla, þar sem mikil áhersla var lögð á sögu þjóðarinnar og rækt við sam-eiginlega og jákvæða þjóðarvitund, og hins vegar umbótasinnaðrar skóla- og mennta-stefnu, þar sem lítið var mun gagnrýnni augum á sögu og samfélag og lögð áhersla á að námið væri í tengslum við viðhorf og áhuga nemendanna sjálfra (Loftur Guttormsson 2013).

Sögukenndsluskammdeginu lauk með því að starfshópurinn á vegum Menntamála-ráðuneytisins, sem unnið hafði að endurskoðun námskrárinnar, samningu nýs námsefnis og þróun kennsluáðferða undir forystu Wolfgang Edelstein, sagði af sér og því starfi, sem unnið hafði verið að í meira en áratug, var hreinlega hætt í miðjum klíðum. Tveim árum síðar skipaði þáverandi menntamálaráðherra, Ragnhildur Helgadóttir, nýja nefnd sem átti að meta fyrra starf og gera tillögu um nýja námskrá. Wolfgang Edelstein lýsir starfi þeirrar nefndar með eftirfarandi orðum:

... hugmyndafræðileg afstaða í nefndinni, þar sem ráðherraskip-aðir andstæðingar samfélagsfræðinnar og tilnefndir fulltrúar kenn-aramenntunarstofnana og kennarasmatakanna vögu salt undir stjórn ráðuneytisfulltrúa, [þar] frekar vott um menntapólitískar ógöngur en skynsamlega lausn á deilu sem staðið hefur milli fylgismanna uppeldis-fræðilegrar skynsemisstefnu og skólapólitísku afturhvars síðan 1983, enda bæði röksemdum og valdi afar misskipt milli deiluaðila. (Wolfgang Edelstein 2013, 50)

Ég ætla ekki að rekja þessar deilur frekar, það hefur verið gert ítarlega annars staðar (Loftur Guttormsson 2013; Ingólfur Ásgeir Jóhannesson 2008) auk þess sem margt af því sem skrifað var í blöð eða haldið fram á Alþingi átti sér litla eða enga stoð í veruleikanum og skipti þá litlu þótt staðleysurnar væru leiðréttar hvað eftir annað (Loftur Guttormsson 2013, sjá t.d. grein Erlu Kristjánsdóttur sem birtist fyrst í *Morgunblaðinu* 24. nóvember 1983). Ég dreg þessi atriði fram vegna þess að mér virðist að þær breytingar í menntamálum, sem unnið var að allan áttunda áratuginn og fram á haustmánuði 1983, hafi markað algjör þáttaskil í íslenskri skólasögu; í fyrsta skipti, og kannski það síðasta líka, hafði verið sett fram heildstæð lýðræðisleg menntastefna.<sup>3</sup>

## 6. Tíundi áratugurinn - markmið og mælingar

Áttundi áratugurinn hafði verið áratugur vinstri sveiflu í samfélagi og menntamálum. Samt er hæpið að kenna þá vinnu sem unnin var undir merkjum samfélagsfræðinnar sérstaklega við vinstri stefnu í stjórnmálum, enda var hún einnig gagnrýnd fyrir að vera of borgaraleg auk þess sem fyrirmyndirnar voru ekki síst sóttar til Bandaríkjanna, svo sem hugmynda Jerome Bruner, bæði eins og hann hafði sett þær fram í *Process of Educa-*

tion frá árinu 1960 og síðar unnið úr þeim í MACOS-námsefninu (Erla Kristjánsdóttir, munnleg heimild).

Árið 1991 voru samþykkt á Alþingi ný lög um grunnskóla. Meðal nýjunga í þessum lögum voru ákvæði um einsetinn skóla, skólamáltíðir og fleira sem helgaðist af því að atvinnuþátttaka beggja foreldra var orðin regla frekar en undantekning. Almennt má segja að löggin frá árinu 1991 hafi verið í góðu samræmi við fyrri lög frá árinu 1974.

Næstu heildarlög um grunnskólann voru samþykkt árið 1995. Þetta voru fyrstu heildarlög um grunnskólann sem samþykkt voru í tíð hægri-stjórnar og bera með sér mjög breytta hugmyndafræði um skóla og samfélag. Með lögum var sú meginbreyting gerð á skulagi skólamála að grunnskólinn var færður frá ríki til sveitarfélaga. Sá flutningur fól í sér augljósa valddreifingu og því má segja að sú formbreyting hafi enn verið í anda lýðræðislegrar þróunar. Með þessum lögum, og enn frekar með nýjum aðalnámsskrám sem fylgdu í kjölfarið, var lögð mun meiri áhersla á samræmt námsmat en áður og markmiðssetning var mun ítarlegri en verið hafði í fyrri námskrám (bæði aðalnámsskránni frá 1989 og þeirri frá 1977). Það má því segja að skilaboðin hafi verið mjög af tvennu tagi. Um leið og hið miðstýrða vald losaði um tak sitt á skólunum með því að flytja grunnskólann til sveitarfélaganna, þá herti það tökin með ítarlegum viðmiðum um markmið og mat á skólastarfi. Kaflinn „Markmið og markmiðssetning“ í almenna hluta *Aðalnámsskrár grunnskóla* frá 1999 hefst á eftirfarandi orðum:

Skýr markmið eru grundvallarþáttur skólastarfs. Markmið eru leiðarvísir í öllu skólastarfi og forsenda áætlanagerðar um nám og kennslu. Þau stýra kennslunni og námsmatinu og eru grundvöllur mats á gæðum skólastarfs. (Menntamálaráðuneytið 1999, 23)

Litlu neðar segir svo:

Eðli lokamarkmiða er að gefa heildarmynd af því sem stefnt er að í kennslu einstakra námsgreina í grunnskólanum. Lokamarkmið skýra almennan tilgang náms og lýsa því sem skólar eiga að stefna að og því sem nemendur eiga að hafa tileinkað sér að loknu lögbundnu skyldunámi. Í námskránni eru lokamarkmið greind niður í áfangamarkmið sem aftur eru greind í þrepamarkmið. (Menntamálaráðuneytið 1999, 23)

Um áfangamarkmiðin er svo enn fremur sagt:

Aðalnámsskráin gerir ráð fyrir því að áfangamarkmið verði meginviðmið í öllu skólastarfi. Áfangamarkmiðum er deilt niður á þrjú stig. Í fyrsta lagi er um að ræða áfangamarkmið eftir nám í 1.–4. bekk, í öðru lagi eftir nám í 5.–7. bekk og að síðustu áfangamarkmið eftir nám í 8.–10. bekk. Áfangamarkmiðin gefa heildarmynd af því sem

ætlast er til að nemendur hafi almennt tileinkað sér við lok áfanganna. Áfangamarkmiðin eru þannig orðuð að tiltölulega auðvelt á að vera að mæla eða meta hvort eða að hvaða marki þeim hefur verið náð. Áfangamarkmið mynda einnig grundvöll lögboðinna samræmdra prófa í íslensku og stærðfræði í 4. og 7. bekk og samræmdra prófa við lok grunnskóla.

Þau markmið sem tilgreind eru í námskránni gegna þrenns konar hlutverki. (i) Þau eru meginviðmið í öllu skólastarfi, (ii) þau gefa mynd af því sem nemendur eiga að hafa tileinkað sér við lok hvers áfanga og (iii) þau eiga að vera grundvöllur fyrir lögboðin samræmd próf. Það var vissulega ekki nýtt í aðalnámskránni frá 1999 að skólakerfinu væru sett markmið og undirmarkmið sem áttu að gefa mynd af því hvað nemendur skyldu hafa tileinkað sér við lok hvers áfanga, eða að lögð væru fyrir almenn samræmd próf sem tækju mið af slíkum markmiðum. Breytingin frá fyrri námskrám var einkum tvíþætt. Annars vegar voru markmiðin mun ítarlegri og víðtækari en áður („meginviðmið í öllu skólastarfi“) og hins vegar voru þau beintengdari mati á skólastarfi („grundvöllur mats á gæðum skólastarfs“).

Þær hugmyndir um lýðræði og skólastarf sem birtast í upphafsköflum almenna hluta aðalnámskrárinnar frá 1999 eru að verulegu leyti endurómur þeirra hugmynda sem birtust fyrst í grunnskólalögum árið 1974 og í aðalnámskránum frá 1977 og 1989. Í aðalnámskránni frá árinu 1999 er hins vegar nánast engin viðleitni til að útfæra þessar hugmyndir og í síðari köflum almenna hlutans tekur við lýsing á markmiðum og mælingum sem hefur engin tengsl við hugsjónina um lýðræði en ber frekar keim af orðfæri fyrir-tækjareksturs og markaðar (Ólafur Páll Jónsson 2011, 135-143).

Þegar lög og aðalnámskrár frá árunum 1995 og 1999 eru skoðaðar vekur athygli að því markmiði að skólinn eigi að undirbúa nemendur fyrir líf og starf í lýðræðisþjóðfélagi er lýst með nánast sömu orðum og hafði verið gert árið 1974. Í aðalnámskrá grunnskóla sem gefin var út árið 1999 (og endurskoðuð lítilla árið 2007) er ekki að finna aðra útleggingu á hugmyndinni um lýðræði en þessa:

Það verður að ætla öllum rétt til sjálfstæðra skoðana og tækifæri til að tjá þær og reyna að vinna þeim fylgi, að því tilskildu að það sé gert á heiðarlegan hátt og réttur annarra til hins sama virtur. (Menntamálaráðuneytið 1999, bls. 18)

Lykilatriði í lýðræðisskilningi aðalnámskrárinnar frá 1999 virðist vera frjáls samkeppni hugmynda. Þessi skilningur er að sönnu afar grunnur og mjög fjarri þeim skilningi á lýðræðislegum vinnubrögðum sem unnið hafði verið eftir í tengslum við grunnskólalögin 1974. Málið er samt ekki bara að breytt hafi verið um stefnu – slíkt er vitaskuld eðlilegt – heldur að ekki er að sjá að lýðræðishugmyndir námskrárhöfunda séu í neinum tengslum við kennslufræði, hugmyndir um námsmat eða skipulag kennslugreina (sjá Ólafur Páll Jónsson 2011, 20-23). Þegar hugað er að því hversu mikil umskipti höfðu orðið í sam-

félaginu öllu – ekki síst í menntamálum – á þessum 30 árum, þá læðist óneitanlega að manni sá grunur að þær hugsanir sem voru innblástur nýrrar menntastefnu við lok sjöunda áratugarins og allan þann áttunda, hafi verið orðnar að frosnum hugsunum og dauðum bókstaf á þeim tíunda.

Brotthvarf frá þeim hugmyndum um nám og skólastarf sem unnið hafði verið að á sjöunda og áttunda áratugnum birtist ekki bara í nýjum hugmyndum um lýðræði – eða skorti á hugmyndum um lýðræði – heldur ennig í gjörbreyttum hugmyndum um eðli og markmið námsmats. Sá kafli laganna frá 1995 sem helgaður er námsmati hefst á eftirfarandi setningu: „Megintilgangur námsmats er örvun nemenda og námshjálp.“ Þessi setning kemur fyrst fyrir í lögnum frá 1974, í lok fyrstu greinarinnar í kaflanum um námsmat (gr. 56), og svo aftur í lögnum frá 1991 þar sem hún hafði verið flutt fremst í samsvarandi grein til áhersluauka, eins og það er orðað í greinargerð með lögnum. Í fljótu bragði virðast lögín frá 1995 því vera í góðu samræmi við fyrri lög hvað þetta varðar. Þegar betur er að gáð kemur hins vegar í ljós að sú hugmynd um námsmat sem lögín ganga út frá er orðin allt önnur árið 1995 en hún hafði verið 20 árum áður. Í lögnum frá árinu 1974 hefst kafllinn um námsmat á eftirfarandi grein:

Með námsmati í grunnskóla skal reynt að afla sem öruggastrar og víðtækastrar vitneskju um það, hver árangur hefur orðið af skólastarfinu. Hverjum kennara og skóla ber að fylgjast vandlega með því, hvernig nemendum gengur að ná þeim markmiðum í námi, sem skólinn setur þeim, sbr. 43. gr. Námsmat fer ekki eingöngu fram í lok námstímans, heldur er það einn af föstum þáttum skólastarfsins, órjúfanlegt frá námi og kennslu. Megintilgangur námsmats er örvun nemenda og námshjálp. (Lög um grunnskóla, 63/1974, gr. 57)

Hér virðist gert ráð fyrir að námsmat sé fyrst og fremst það sem kallað er leiðsagnarmat (e. *formative assessment*). Þegar um leiðsagnarmat er að ræða er sú hugmynd ekki fráleitt að námsmatið feli í sér bæði „örvun og námshjálp“ þar sem nemandi læri af þeirri endurgjöf sem hann fær. Námsmatið er þá samofið menntunarferlinu sjálfu og tekur mið af stöðu hvers nemanda fyrir sig.

Orðalag laganna frá 1995 hefur talsvert aðrar áherslur og það sem segir um námsmat og mat á sólastarfi í aðalnámskránni frá 1999 er alls ekki í anda hugmyndarinnar um leiðsagnarmat heldur er gert ráð fyrir að námsmatið miðist við fyrirfram gefin áfangamarkmið sem aftur séu grundvöllur samræmdra prófa. Þetta ætti að vera augljóst af tilvitnuninni að ofan í markmiðskafla aðalnámskrárinnar frá 1999.

Mér virðist ljóst að þegar talað er um námsmat, hvort heldur í lagatextanum frá 1995 eða í aðalnámskránni frá 1999, þá sé ekki verið að tala um leiðsagnarmat heldur um hefðbundin próf eða verkefni (e. *summative evaluation*). Sú staðhæfing í lögnum frá árinu 1995 að megintilgangur námsmats sé „örvun og námshjálp“ er því ekki í neinu samhengi við áhersluna á samræmd próf og þær hugmyndir um námsmat sem áttu eftir að birtast í aðalnámskránni frá 1999.



Orðalag sem varð til með lögunum árið 1974 og var hluti af gagnrýninni hugmynd um menntun og skólalag – sem einnig var útfærð í þróun nýrra kennsluhátta, náms-efnis o.fl. – gengur aftur undir lok aldarinnar, bæði í lögum og aðalnámskrá, sem dauður bókstafur, frosnar hugsanir. Mér virðist að þær breytingar sem urðu á tíunda áratugnum og birtast í lögunum frá 1995 og aðalnámskránni frá 1999 séu til marks um að horfið hafi verið frá því að reka menntastefnu í landinu. Í stað eiginlegrar menntastefnu, eins og hafði verið í mótun á áttunda og fram á níunda áratuginn, var nú komin yfirborðskennd fræðslustefna.

## 7. Endalok íslenskrar menntastefnu

Skortur á eiginlegri menntastefnu á tíunda áratug síðustu aldar birtist kannski skýrast í því að þær hugmyndir um menntun sem nefndar eru í almenna hluta aðalnámskrárinnar – og stíllt þar upp eins og einhverskonar meginmarkmiðum eða undirliggjandi gildum skólastarfs – eru ekki útfærðar af neinni sannfæringu síðar í almenna hlutanum og enn síður í greinahlutunum. Lítil eða engin viðleitni virðist vera til að móta „ætlun um námsefni, um kennsluáferðir og aga, um námsgögn og búnað og félagslegt skipulag skólans“ á grundvelli menntaheimspekilegra hugmynda, svo notað sé orðalag frá Dewey. Raunar er skortur á útfærslu svo alger að erfitt er að sjá hvernig almenni hluti aðalnámskrárinnar frá 1999 geti yfirleitt gengið upp sem heild, þar sem áherslan á lýðræði í upphafi kaflans virðist beinlínis vera í andstöðu við þá stífu markmiðasetningu sem lýst er í seinni hluta kaflans (sjá ennfremur Ólafur Páll Jónsson 2011, kaflar 1 og 8). Ýmsir hafa lýst þessum breytingum svo að við hafi tekið markaðshyggja eða nýfrjálshyggja í skóla- og menntamálum með þeim afleiðingum að fagleg vinna grundvölluð á menntaheimspekilegum grunni hafi vikið fyrir markaðsdrifnum hugmyndum þar sem gjarnan er litið á skóla sem hvert annað fyrirtæki á markaði (Páll Skúlason 2008; Kristín Dýrfjörð 2011, Ingólfur Ásgeir Jóhannesson 2013; Berglind Rós Magnúsdóttir 2013).

Mér virðist að sú vinna sem unnin var fyrir setningu grunnskólaálaganna árið 1974 og svo í framhaldinu og allt fram að sögukennsluskammdeginu veturinn 1983 til 1984, hafi raunverulega verið tilraun til að innleiða menntastefnu í skilningi Deweys. Með því er ég ekki að segja að Dewey hefði verið sammála öllu sem þar var gert, og vissulega var margt eðlilega umdeilt og barn síns tíma. Ég er heldur ekki að taka afstöðu með einstökum hugmyndum Deweys sem margar hverjar eru ögrandi og umdeilanlegar. Það breytir þó ekki því, að sú gagngera endurskoðun sem átti sér stað frá lokum sjöunda áratugarins og fram á þann níunda á skipulagi skóla, skilgreiningu námsgreina, ritun námsefnis og þróun nýrra kennsluhátta samhliða víðtækri endurmenntun kennara, var ekki bara innantóm yfirlýsing um nýja menntastefnu heldur ný menntastefna í verki. Þeim breytingum sem síðan urðu á níunda áratugnum og enn fremur um og eftir miðjan tíunda áratuginn, verður best lýst sem svo að eiginleg menntastefna hafi verið lögð af.

Kjarninn í þeirri breytingu var ný sýn á menntun sem tæknilegt viðfangsefni sem hélst raunar í hendur við nýjan skilning á lýðræði sem frjálsri samkeppni hugmynda. Með grunnskólaögunum árið 1974 og þeirri námskrár- og skólaþróunarvinnu sem þá var unnin birtist heildstæð sýn á skólann sem lýðræðislega stofnun sem hefði lýðræðis-

legu hlutverki að gegna sem tengdist félags- og siðferðisþroska nemenda, stöðu þeirra í samfélaginu og viðhorfum. Á tíunda áratugnum var þessi sýn lögð af og í staðinn kom ný sýn á lýðræði sem var fullkomlega úr tengslum við líf barna í skólum, skólastarf almennt, kennsluhætti, námsmat, námsefni og félagslegt skipulag skóla.<sup>2</sup>

## Aftanmálgreinar

- 1 Við samanburð á riti Guðmundar, *Ljómennntun*, og ritum Johns Dewey er vert að hafa í huga að þótt *Ljómennntun* sé að sumu leyti skrifuð sem fræðilegt rit, þá er hún á sama tíma greinargerð fyrir Alþingi og hefur framsetningin eflaust tekið mið af því. Það er erfitt að ráða í hvaða áhrif þetta hefur haft, og hvort Guðmundur hafi beinlínis forðast að nota pólitískt orðfæri til að ýfa ekki deilur á Alþingi.
- 2 Þessi grein er unnin sem hluti af rannsóknarverkefni *Hvað einkennir íslenskt lýðræði* sem stýrt er af Vilhjálmí Árnasyni, prófessor í heimspeki við Háskóla Íslands. Verkefnið er styrkt af Rannís. Ég hef fengið ábendingar og hjálp úr ýmsum áttum. Sérstaklega vil ég nefna Erlu Kristjánsdóttur, Helga Skúla Kjartansson og Viðar Hreinsson. Loks vil ég þakka ónafngreindum ritrynum fyrir mjög gagnlegar ábendingar.

## Heimildir

- Berglind Rós Magnúsdóttir. 2013. „Að tryggja framboð og fjölbreytileika: Nýfrjálsþyggja í nýlegum stefnuskjólum um námsgagnagerð“, *Uppeldi og menntun*, 22, 2.
- Dewey, John. 1900. *The school and society*. Endurskoðuð útgáfa. Chicago: University of Chicago press.
- Dewey, John. 1899/2010. „Skólinn og félagslegar framfarir“, (Gunnar Ragnarsson þýddi), í Jóhanna Einarisdóttir og Ólafur Páll Jónsson ritstj., *John Dewey í hugsun og verk: Menntun, reynsla og lýðræði*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Dewey, John. 1897/2010. „Sannfæring mín um menntun“ (Gunnar Ragnarsson þýddi), í Jóhanna Einarisdóttir og Ólafur Páll Jónsson ritstj., *John Dewey í hugsun og verk: Menntun, reynsla og lýðræði*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Dewey, John. 1938/2000. *Reynsla og menntun*. (Gunnar Ragnarsson þýddi). Reykjavík: Rannsóknarstofnun Kennaraháskóla Íslands.
- Erla Kristjánsdóttir. 1983. „Íslandssagan er kennd og verður kennd“, *Morgunblaðið*, 24.11.1983, bls. 34–35.
- Erla Kristjánsdóttir. (munnleg heimild). Samtal 27. október 2013 um MACOS námsefnið.
- Frumvarp til laga um grunnskóla. 1973. (9. mál, lagt fyrir Alþingi á 93. löggjafarþingi 1973).
- Guðmundur Finnbogason. 1903/1994. *Ljómennntun*. Reykjavík: Rannsóknarstofa Kennaraháskóla Íslands.
- Guðmundur H. Frímansson. 2010. „Dewey, lýðræði, menntun og skólar“, í Jóhanna Einarisdóttir og Ólafur Páll Jónsson (ritstj.) *John Dewey í hugsun og verk: Menntun, reynsla og lýðræði*. Reykjavík: Rannsóknarstofnun/Háskólaútgáfan.
- Gunnar M. Magnúss. 1946. *Um menntamál á Íslandi 1944–1946 : greinargerð um löggjöf, framkvæmdir og næstu verkefni*. Reykjavík: Menntamálaráðuneytið.
- Helgi Skúli Kjartansson. 2008. „Fræðslulögin í framkvæmd“, í Loftur Guttormsson (ritstj.) *Almenningsfræðsla á Íslandi 1880–2007*, síðara bindi. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Hlynur Orri Björnsson. 2008. „Tímamótin 1946: alhliða áttak“, í Loftur Guttormsson (ritstj.) *Almenningsfræðsla á Íslandi 1880–2007*, síðara bindi. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Ingólfur Ásgeir Jóhannesson. 2008. „Áttök um menntaumbætur“, í Loftur Guttormsson (ritstj.) *Almenningsfræðsla á Íslandi 1880–2007*, síðara bindi. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Ingólfur Ásgeir Jóhannesson. 2013. „Excellence, Innovation and Academic Freedom in University Policy in Iceland“, *Stjórnsmál & stjórnsýsla*, 9(1), 79–99.

- Jóhanna Einarsdóttir og Ólafur Páll Jónsson (ritstj.) 2010. John Dewey í hugsun og verki: Menntun, reynsla og lýðræði. Reykjavík: Rannung/Heimspekistofnun/Háskólaútgáfan.
- Jón Torfi Jónasson. 1998. „Landsprófið er banafleygur íslenskrar menningar“. Rannsóknir í félagsvísindum II. Reykjavík: Félagsvísindastofnun HÍ/Hagfræðistofnun HÍ/Háskólaútgáfan.
- Jón Torfi Jónasson. 2008. „Grunnskóli verður til“, í Loftur Guttormsson (ritstj.) *Almenningsfræðsla á Íslandi 1880–2007*, síðara bindi. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Jörgen Pind. 2006. *Frá sál til sálar. Ævi og verk Guðmundar Finnbogasonar*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Kristín Dýrfjörð. 2011. „Áhrif nýfrjálshyggju á íslenskt leikskólastarf“, *Íslenska þjóðfélagið*, 2, 47–68.
- Loftur Guttormsson (ritstj.). 2008a. *Almenningsfræðsla á Íslandi 1880–2007*, I-II. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Loftur Guttormsson. 2008b. „Tímamótin 1907“, í Loftur Guttormsson (ritstj.), *Almenningsfræðsla á Íslandi 1880–2007*, fyrra bindi. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Loftur Guttormsson. 2008c. „Sjálfspróttir skólar“, í Loftur Guttormsson (ritstj.), *Almenningsfræðsla á Íslandi 1880–2007*, fyrra bindi. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Loftur Guttormsson. 2008d. „Þjóðfélagsbreytingar og menntamál“, í Loftur Guttormsson (ritstj.), *Almenningsfræðsla á Íslandi 1880–2007*, fyrra bindi. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Loftur Guttormsson (ritstj.). 2013. *Sögukennsluskammdegið: Rimman um sögukennslu og samfélagsfræði 1983–1984*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Lög um framhaldsskóla, 92/2008.
- Lög um fræðslu barna, 59/1907.
- Lög um fræðslu barna, 34/1946.
- Lög um gagnfræðanám, 48/1946.
- Lög um grunnskóla, 63/1974.
- Lög um grunnskóla, 49/1991.
- Lög um grunnskóla, 66/1995.
- Lög um grunnskóla, 91/2008.
- Lög um leikskóla, 90/2008.
- Lög um skólakerfi og fræðsluskyldu, 22/1946.
- Menntamálaráðuneytið. 1999. *Aðalnámskrá grunnskóla: Almennur bluti*. Reykjavík: Menntamálaráðuneytið.
- Ólafur Páll Jónsson. 2011. *Lýðræði, réttlæti og menntun*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Ólafur Páll Jónsson og Þóra Björg Sigurðardóttir. 2012. *Lýðræði og mannréttindi: Grunnþáttur í menntun á öllum skólastigum*. Reykjavík: Námsgagnastofnun.
- Ólafur S. Thorgeirsson. 1905. *Hauksbók hin yngri: Borgaraleg fræði fyrir íslenska borgara í Kanada og Bandaríkjum*. Winnipeg: Ólafur S. Thorgeirsson.
- Páll Briem. 1900. „Menntun barna og unglinga“, *Lögfræðingur: Tímarit um lögfræði, lögjafarmál og þjóðbagnfræði*, 4, 78–124.
- Páll Skúlason. 2008. „Menning og markaðshyggja“, *Skírnir*, 182, (1), 5–40.
- Reykdal, J. A. 1919. „Bændamál“. *Voröld* 2, (5), 4.
- Sigríður Matthíasdóttir. 2011. „Grunnmenntunarskólinn 1961–1990“, í Gunnar Karlsson (ritstj.) *Aldarsaga Háskóla Íslands 1911–2011*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Sigurður Thorlacius. 1935–1937. „Uppeldi og lýðræði“, *Menntamál*, 8.–10, 3–15.
- Stephan G. Stephansson. 1938. *Bref og ritgerðir*. II. bindi. Reykjavík: Hið íslenska þjóðvinafélag.
- Wolfgang Edelstein. 1988/2013. „Markmið og bygging samfélagsfræðinnar“, í Loftur Guttormsson (ritstj.), *Sögukennsluskammdegið*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

