Þegar verkin tala og þegar verkin þegja

Erindi á Pálsvöku – heimspekispjalli um menntun og menntastefnu
í Hannesarholti, 25. apríl 2017

Ólafur Páll Jónsson
prófessor í heimspeki við Menntavísindasvið Háskóla Íslands

Ágætu gestir,
þegar ég var ráðinn við Kennaraháskóla Íslands haustið 2005 var menntastefna eitt af því fyrsta sem ég skrifaði um. Ég hafði lesið grein eftir Pál frá árinu 1987 sem ber yfirskriftina „Menntun og stjórnmál". Greinin byggði á erindi sem Páll hafði flutt fyrir Alþýðubandalagið og síðan í Ríkisútvarpinu þetta ár og prentaði svo sem fullbúina grein í *Pælingum*. Í þessari grein var Páli óvenjumikið niðri fyrir og á einum stað segir hann m.a.:

> Það er staðreynd að vísvituð íslensk menntastefna er engin til. Mér vitanlega hefur ekki einu sinni verið gerð markviss tilraun til að móta slíka stefnu fyrir menntakerfið í heild. Þess vegna er full ástæða til að spyrja hvort við viljum yfirleitt hafa slíka stefnu og taka menntamálin okkar föstum tökum. Flest bendir til hins gagnstæða. (bls. 331)

Tók Páll ekki of djúpt í árinni hér? Í þessu spjalli mínu ætla ég að velta því fyrir mér hvort Páll hafi getað staðið við þessu stóru orð vorið 1987. Fyrst vil ég þó lesa aðeins meira í grein Páls um það sem hann segir um stefnu og stjórnun.

I

Til að gera greinarmun *menntastefnu* og *stjórnun skóla* líkir Páll skólunum við fiskiskipaflota. Líkingin er einföld en vel við hæfi:

> Flotanum öllum er stefnt á miðin. Öllum er ætlað að fiska og fiska vel. Nú tekur hver skipstjórn stefnuna á miðin eftir því sem hún hefur þekkingu og vit til. Skipinu verður ekki stýrt frá landi. Vindar blása, skipið hrekur af leið. Þá þarf skipstjórnin að ákveða hvernig stefnunni skuli náð á nýjan leik. (337)

Páll dregur svo saman inntakið í þessari lýsingu:

> Stefnan segir hvert skuli fara, stjórnin segir hvernig það skuli gert. Á þessu tvennu er reginmunur. Stefnan segir ekki hvernig skuli stjórn og stjórnin segir ekki hvernig stefnan sé. Þess vegna er bæði hægt að *stjórna stefnulaust* og að *stefna stjórnlaust* út í buskann. Og hvort tveggja á við íslenska skólakerfið: því er stjórnað stefnulaust og það stefnir út í bláinn. (bls. 337)

Eftir að hafa gert þennan greinarmun á stefnu og stjórnun og lýst því hversu hryggilega sé komið fyrri íslensku skólakerfi, þá veltir Páll fyrir sér tengslum þessa tvenns og segir þá m.a.:

> Einstaklingur þarf að hafa stjórn á lífi sínu og stefnu til að miða við, þó ekki sé aðra en að láta hverjum degi nægja sínar þjáningar. Fyrirtæki þarfnast góðrar stjórnar og sveigjanlegrar stefnu eftir því hvernig framleiðslan eða þjónustan gengur. Ríkið er á hinn bóginn hvorki

> einstaklingur né fyrirtæki: það þarfnast stefnu til langs tíma og daglegrar stjórnar sem sífellt tekur mið af langtímastefnu engu síður en hversdagslegum aðstæðum. Þetta á við öll málefni ríkisins, en þó fyrst og fremst menntamálin. Menntamálin eru eilífðarmál ríkisins. Ef þau fara í hundana fara öll önnur mál ríkisins það líka. (bls. 338)

Yfirskriftin á mínu spjalli, „þegar verkin tala og þegar verkin þegja" varðar einmitt hlut ríkisins og spurninguna um það hvað verk þess segja um stefnu í menntamálum. Að einu leyti er yfirskriftin villandi því í vissum skilningi þegja verkin aldrei. Hvað sem við gerum, jafnvel þegar við höldum að okkur höndum, þá tala verkin sínu máli. En það sem mig langar að velta fyrir mér er hvort það hafi verið rétt hjá Páli á sínum tíma að sú stefna sem verk ríkisvaldsins töluðu fyrir í menntamálum hafi verið hreint stefnuleysi. Við getum svo notað þessar vangaveltur til að pæla í stöðunni í dag.

II

Ef við lítum á þróun menntamála á Íslandi frá upphafi 20. aldar má segja að hún hafi verið nokkuð markviss í átt að almennu, opnu og lýðræðislegu skólakerfi. Segja má að sú stefna sem þetta kerfi hafi fylgt hafi í megindráttum tekið sífellt meira mið af þörfum og hæfileikum nemenda og byggt á samfélagslegri sýn á skóla og menntun. Sagan er að vísu síður en svo einhlít eða flækjulaus.

Lög um almenningsfræðslu frá árinu 1907 marka upphaf heildstæðs skólakerfis á Íslandi og með þeim var mörkuð stefna í menntamálum þjóðarinnar. Að vísu var ekkert almennt skólakerfi til við upphaf 20. aldarinnar sem gat verið vettvangur fyrir framkvæmd opinberrar menntastefnu og menntaðir kennarar svo fáir að ekki var hægt að tala um fagstétt kennara. Að auki voru menntaðir uppeldis- og kennslufræðingar, sálfræðingar, heimspekingar eða félagsfræðingar nánast engir til. Ef við notum aftur líkingu Páls um skólana sem fiskiskipaflota, þá má segja að þegar árið 1907 hafi flotanum verið stefnt á miðin til að fiska, en það hafi að vísu ekki verið til nema nokkrir litlir bátar, fáir kunnáttumenn í sjósókn og yfirleitt hafi fólk róið í hjáverkum á ræfilslegum skektum. Kannski voru lögin 1907 fyrst og fremst til marks um vilja ríkisvaldsins til að byggja upp menntakerfi.

Næstu heildarlög um almenna skóla voru sett árið 1946 þegar Ísland var orðið sjálfstætt ríki og þá voru menntamálin gjarnan sett í beint samhengi við lýðræðislega þróun, bæði innan lands og utan. Í greinargerð með frumvarpi til laga um fræðslu barna var tiltekið að skólar á Norðurlöndum og á Englandi hafi „þróast með þjóðfélögunum í anda lýðræðisins"[1] og almennt má segja að lögin hafi verið í góðu samræmi við hugmyndir manna um forsendur lýðræðislegs samfélags enda höfðu þau það yfirlýsta markmið að samræma skólakerfið og gera skólana opnari og auka jafnrétti til náms.

Næstu heildarlög um almenna skóla voru svo sett árið 1974 en með þeim tóku grunnskólar við af barna- og gagnfræðaskólum, landsprófið var lagt af, námsgreinar voru stokkaðar upp, nýtt námsefni var samið, námsmati var bylt og nýir kennsluhættir þróaðir og innleiddir með víðtæku námskeiðahaldi vítt og breytt um landið (Lög um grunnskóla 63/1974.). Í þessum lögum kemur orðið „lýðræði" í fyrsta skipti fyrir í markmiðsgrein laga um skólakerfið, en í 2. grein laganna segir:

> Hlutverk grunnskólans er, í samvinnu við heimilin, 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

1 Hlynur Ómar Björnsson, „Tímamótin 1946: Alhliða átak", bls. 26.

skilning þeirra á mannlegum kjörum og umhverfi, á íslenzku þjóðfélagi, sögu þess og sérkennum og skyldum einstaklingsins við samfélagið.

Með grunnskólalögunum frá 1974 birtist hin lýðræðislega áhersla með tvennum hætti. Annars vegar miðuðu lögin að því að gera skólakerfið lýðræðislegra; þau stuðluðu að auknu jafnrétti til náms með því að jafna og auka aðgang að menntun um leið og stefnt var að samfelldara og skipulegra skólakerfi. Hins vegar átti daglegt starf skólanna að vera lýðræðislegt, bæði kennslan og stjórnunin.

Grunnskólalögin frá 1974 voru einnig sérstök fyrir þá miklu vinnu sem unnin var í undirbúningi og áfram í kjölfar þeirra og var m.a. innblásin af hugmyndum frá John Dewey um lýðræðislega menntun, virka kennslufræði og tengsl skóla og samfélags og frá Jerome Bruner um skipulag náms, námskrár og námsefni. En það voru ekki bara hugmyndir um lýðræði og menntun sem sóttar voru vestur um haf, segja má að sá andi sem einkenndi hugmyndir og starf bæði Deweys og Bruners hafi fylgt með því mikil áhersla var lögð á að hugmyndirnar stæðu ekki sem stirðnaður bókstafur heldur yrðu þær raunverulegt breytingarafl í öllu skólastarfi. Þetta birtist m.a. í víðtæku námskeiðahaldi fyrir kennara og stjórnendur, endurskipulagningu námsgreina (m.a. samfélagsfræðinnar) og samningu nýs námsefnis. Allt átti þetta að stuðla að því að kennarar og skólastjórnendur gætu stýrt skólunum í samræmi við þá lýðræðislegu menntastefnu sem ríkisvaldið setti fram.

Í þessu ljósi má velta því fyrir sér hvort orð Páls um að skólakerfinu hafi verið stjórnað stefnulaust og það stefnt stjórnlaust út í bláinn hafi átt við rök að styðjast. Var stefnan ekki skýr og stjórnin í samræmi við stefnuna – a.m.k. eftir því sem við mátti búast? Til að svara þessum spurningum skipta tímasetningar máli.

III

Á áttunda áratugnum og fram á þann níunda var nokkuð skýr stefna í menntamálum þjóðarinnar. Hvernig skólunum var stjórnað er erfiðara um að segja; það var eflaust misjafnt, en ég hygg þó að víða hafi verið talsverð viðleitni til að stjórna í samræmi við þá stefnu um lýðræðislega menntun sem mörkuð hafði verið. Á níunda áratugnum urðu mikil umskipti í menntamálum eftir einhverjar mestu deilur sem orðið hafa um menntamál í íslenskum fjölmiðlum og á Alþingi, *sögukennsluskammdegið* svokallaða. Á yfirborðinu snerust deilurnar um stöðu Íslandssögu í nýrri námskrá og nýtt námsefni sem samið hafði verið í framhaldi af setningu grunnskólalaganna árið 1974 þegar námsgreinarnar saga, félagsfræði, landafræði og átthagafræði voru sameinaðar í eina grein, samfélagsfræði. En hvers vegna urðu svona harðvítugar deilur um samfélagsfræðina sex árum eftir að námskráin hafði komið út og tólf árum eftir að hugmyndirnar komu fyrst fram og voru ræddar opinberlega?

Þótt línurnar séu svolítið loðnar þá virðist mér gagnlegt að líta á sögukennsluskammdegið sem átök á milli ákveðinnar hefðarhyggju annars vegar og frjálslyndari og gagnrýnni hugmynda hins vegar. Andstæð sjónarmið voru ekki sett fram með þessum formerkjum en þegar horft er til baka bera deilurnar með sér skýr merki um átök tvennskonar sjónarmiða af þessum toga. Í vissum skilningi höfðu hefðarsinnarnir sigur í baráttunni því starfshópurinn sem unnið hafði að endurskoðun menntastefnunnar og innleiðingu hennar undir forystu Wolfgangs Edelstein sagði af sér og vinnunni var einfaldlega hætt. Sigurinn var þó málum blandinn því samfélagsfræðin lifði af og þegar kom fram á tíunda áratuginn höfðu bæði

hugmyndir hefðarsinna og hinna frjálslyndu og gagnrýnu umbótasinna misst flugið – án þess að nokkur tæki eftir því – og einstaklingsmiðaðar hugmyndir í anda frjálshyggju eða markaðshyggju tekið við sem leiðandi hugmyndafræði í menntamálum. Lýðræði í menntun var þá sett fram sem umgjörð um einstaklingsbundnar óskir, hagsmuni og forgangsröðun þar sem mestu skipti að skapa skipulag þar sem samkeppni einstaklingsbundinna hugmynda og hagsmuna gæti átt sér stað. Þetta birtist með skýrum hætti í aðalnámskrá grunnskóla sem gefin var út árið 1999, og aftur lítillega endurskoðuð árið 2004. Sú áhersla á lýðræði og jöfnuð sem einkennt hafði grunnskólalögin frá 1974 og breytingarnar sem fylgdu í kjölfar þeirra viku fyrir áherslu á árangur og forsvar í anda markaðshyggju. Ingólfur Ásgeir Jóhannesson lýsir þessum breytingum með eftirfarandi orðum:

> Samspil hugsjónarinnar um skóla án aðgreiningar (e. *inclusion*), tæknilegra skilgreininga á breytileika og markaðsmiðaðra leiða til að fjármagna menntun (t.d. stýring út frá árangri) skapar þögn um jöfnuð út frá öðrum viðmiðum, svo sem kyngervi, búsetu, stétt og menningu.[2]

Þessar breytingar voru hluti af þeim hugmyndafræðilegu straumum sem fylgdu víðtækri hægrisveiflu í stjórnmálunum á níunda og tíunda áratugnum og oft er kennd við Thatcher og Reagan. Sú sveifla birtist ekki í menntamálum með skýrum hætti fyrr en á tíunda áratugnum þegar farið var að ræða um menntun og skólagöngu sífellt meir sem fjárfestingu og talað um að fólk yki markaðsgildi sitt með því að sækja sér menntun. Þessi skilningur var mjög fjarri þeim samræðu- eða rökræðumiðaða skilningi á lýðræðislegum skóla sem unnið hafði verið eftir í tengslum við grunnskólalögin frá 1974 og gekk líka gegn þeirri hefðarhyggju birtist með svo skýrum hætti í sögukennsluskammdeginu. Málið er samt ekki bara að breytt hafi verið um stefnu – slíkt er bæði algengt og eðlilegt – heldur virðast lýðræðishugmyndir þeirra sem endurskoðuð grunnskólalögin og sömdu nýja aðalnámskrá á tíunda áratugnum ekki vera í neinum tengslum við kennslufræði, hugmyndir um námsmat eða skipulag kennslugreina sem lýst er í sömu lögum og námskrá.[3] Reyndar er ekki að sjá að þau sem stóðu fyrir róttækum stefnubreytingum í skólamálum á tíunda áratugunum hafi yfirleitt gert sér skýra grein um að verið væri að breyta einhverri stefnu.

Til að draga betur fram hugsunarleysið sem birtist í stefnumótun í menntamálum á tíunda áratugnum langar mig að taka eitt dæmi. Kaflinn um námsmat í lögunum frá árinu 1995 hefst á eftirfarandi setningu: „Megintilgangur námsmats er örvun nemenda og námshjálp." Orðalagið kemur upphaflega úr grunnskólalögunum frá 1974 en gengur aftur óbreytt liðlega 20 árum síðar. Í fljótu bragði virðast lögin frá 1995 þannig vera í góðu samræmi við fyrri lög hvað þetta varðar. Þegar betur er að gáð kemur hins vegar í ljós að hugmyndir um námsmat í lögunum frá 1995 eru allt aðrar en verið höfðu 20 árum áður. Í lögunum frá 1974 er gert ráð fyrir að námsmat sé fyrst og fremst það sem kallað er leiðsagnarmat (e. *formative assessment*) sem einmitt felur hæglega í sér bæði „örvun og námshjálp" þar sem matið er samofið menntunarferlinu sjálfu og tekur mið af stöðu hvers nemanda fyrir sig. Í lögunum frá 1995 og aðalnámskránni frá 1999 er gert ráð fyrir að námsmat miðist við fyrirfram gefin áfangamarkmið sem aftur eru grundvöllur samræmdra prófa. Þarna er ekki verið að tala um leiðsagnarmat heldur um hefðbundin

2 Ingólfur Ásgeir Jóhannesson, „"Strong, Independent, Able to Learn More ...": Inclusion and the construction of school students in Iceland as diagnosable subjects", bls. 114.

3 Sjá t.d. kaflann „Skóli og menntstefna" í bók minni *Lýðræði, réttlæti og menntun*.

lokapróf eða verkefni (e. *summative evaluation*) sem eru ekki samofin menntunarferlinu heldur til þess fallin að meta útkomu úr ferli sem er þegar lokið. Hér birtist því með nokkuð skýrum hætti alger skortur á því að útfæra og réttlæta skipulag grunnskólans og starfshætti hans út frá vísvituðum lýðræðislegum gildum.

Á þessum árum er heldur ekki að sjá neina viðleitni til að setja nýlega stefnumótun um skóla án aðgreiningar í samhengi við hugmyndir um námsmat og mat á gæðum skólastarfs. Þarna virðist í raun ríkja algert skeytingarleysi um lýðræðislegt skipulag grunnskólans; í aðra röndina er lögð áhersla á skóla án aðgreiningar, sem hefur augljóst lýðræðislegt mikilvægi, en á hinn bóginn eru settar fram hugmyndir um markmiðasetningu og samræmt mat á námi og gæðum skólastarfs þar sem einhverskonar „venjulegur" nemandi er viðmiðið.

IV

Þegar horft er til þróunar íslensks menntakerfis síðustu hálfa öldina vaknar óneitanlega sú spurning hvernig á því hafi staðið að áherslan á lýðræði, sem var svo miðlæg á sjöunda og áttunda áratugnum, verði hjáróma og nánast hverfandi þegar kemur fram á tíunda áratuginn og inn á nýja öld. Eitt af því sem vekur athygli í þessu sambandi er að í raun er sáralítil umræða um lýðræði á þessum tíma og varla nokkurn tímann beinlínis tekist á um lýðræði sem markmið menntunar og viðmið um starfshætti í skólum. Lýðræði sem inntak menntastefnu er einfaldlega ekki til umræðu. Í sögukennsluskammdeginu kom orðið „lýðræði" varla fyrir í greinaskrifum og umræðum á Alþingi og rökræðan varðaði sjaldan eða aldrei ólíkan skilning á lýðræðishugtakinu. Þetta hafði í för með sér að lýðræðislegt hlutverk skólans var sjaldan skilgreint með ákveðnum hætti, það var heldur ekki gagnrýnt og af þeim sökum þurfti ekki að taka til varnar fyrir þá hugsjón að skólinn ætti að vera lýðræðislegur. Því má reyndar skjóta inn að þegar ég skrifaði greinina „Skóli og menntastefna" árið 2007 þar sem ég legg út af orðum Páls í greininni „Menntun og stjórnmál" sem þá var orðin 20 ára gömul, sagði Páll mér þetta væru nokkurn veginn fyrstu viðbrögðin sem hann hefði fengið við sinni grein.

Þegar Páll var að hugsa um menntun og stjórnmál árið 1987 var það vafalítið þessi algeri skortur rökræðu um grundvallaratriði menntastefnunnar sem hann hafði í huga. Auðvitað gerðist mikið í menntamálum á þessum tíma – grunnskólinn var t.d. fluttur til sveitarfélaganna – en þessi verk voru þögul um menntastefnu. Það skorti ekki margvísleg tæknileg markmið, svo sem ráða má af ítarlegri umfjöllun um námsmat og mat á gæðum skólastarfs í lögunum frá árinu 1995, en það var einfaldlega engin umræða um lýðræði sem grundvallaratriði í menntastefnunni. Og þegar engin umræða er um grundvallaratriði stefnunnar, sem væntanlega felur í sér að fólk veit almennt ekki hvert stefnt er, þá er ekki við öðru að búast en að stefnt sé stjórnlaust og að því marki sem skólunum er stjórnað þá getur það naumast verið annað en stefnulaust.

Heimildir

Hlynur Ómar Björnsson. „Tímamótin 1946: Alhliða átak“. Í *Almenningsfræðsla á Íslandi 1880–2007*, síðara bindi, ritstýrt af Lofti Guttormssyni, 24–40. Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2008.

Ingólfur Ásgeir Jóhannesson, „“Strong, Independent, Able to Learn More…”: Inclusion and the construction of school students in Iceland as diagnosable subjects.“ *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 27 (2006): 103–119.

Loftur Guttormsson (ritstjóri). *Almenningsfræðsla á Íslandi 1880–2007*, I–II. Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2008.

Loftur Guttormsson, (ritstjóri). *Sögukennsluskammdegið: Rimman um sögukennslu og samfélagsfræði 1983–1984*. Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2013.

Lög um grunnskóla 63/1974

Ólafur Páll Jónsson. *Lýðræði, réttlæti og menntun: Hugleiðingar um skilyrði mennskunnar*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag, 2011.

Páll Skúlason. „Menntun og stjórnmál“. *Pælingar*. Reykjavík: Ergo, 1987. (http://pallskulason.is/greinar/75-menntun-og-stjornmal)