



Greinaflokkur um kennaramenntun til heiðurs Ólafi J. Proppé sjötugum á tíu ára afmæli *Netlu – Veftímarits um uppeldi og menntun*

Ritrynd grein birt 2. desember 2012

Gyða Jóhannsdóttir

Þróun menntunar fyrir norræna grunnskólakennara Liggur leiðin í háskóla?

Greint er frá samanburðarrannsókn á þróun í menntun norrænna grunnskólakennara og kannað hvort og á hvern hátt þróun á Íslandi er sambærileg þróuninni á öðrum Norðurlöndum. Kannað er hvort og á hvern hátt þróunin endurspeglar bóknámsrek, þ.e.a.s. hvort sú tilhneiging sé á Norðurlöndum að færa kennaramenntun í háskóla eða í stofnanir sem smám saman leitast við að haga starfsemi sinni á líkan hátt og gert er í háskólum. Sérstaklega er kannað hvernig bóknámsrek er tilkomið og hvernig það tengist menntapolítískum aðstæðum og uppbyggingu æðri menntunar í hverju landi. Niðurstöður leiða í ljós að einkum þrennt hefur áhrif á bóknámsrek. 1) Stjórnvöld breyta sýn sinni á menntun grunnskólakennara og telja að hún þurfi að verða fræðilegri og bóklegri en áður. 2) Stjórnvöld breyta menntakerfinu þannig að kerfið í heild eða að hluta til færir nær gildum og vinnubrögðum háskóla en það var áður. 3) Einstaka stofnanir, sem ekki eru háskólar en mennta grunnskólakennara, geta sótt um og fengið virðingarstöðu háskóla að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Þróunin endurspeglar mismikið bóknámsrek í löndunum fimm, m.a. kemur í ljós ólík þróun menntunar íslenskra og danskra grunnskólakennara. Menntun íslenskra grunnskólakennara flyst snemma í háskóla en menntun danskra grunnskólakennara fer fram í stofnunum sem eru ólíkastar háskólum miðað við önnur lönd Norðurlandanna. Nánari greining bendir til þess að landfræðilegar og menningarlegar aðstæður hafi haft áhrif á þróun menntunar grunnskólakennara í Danmörku og á Íslandi.

Höfundur er dósent við Kennaradeild á Menntavísindasviði Háskóla Íslands.

Education for Nordic primary school teachers: Destination University?

A comparative study on the development of the education of Nordic primary school teachers is introduced. The question is explored as to whether the development of this teacher education in Iceland is similar to other Nordic countries, and whether this development reflects *academic drift*. In example: Is there a Nordic tendency to transfer teacher education to universities or institutions that gradually become more similar to universities? In particular, how academic drift emerges and how it relates to the educational and political context is explored, as is the organization of higher education in each country. The results show that

academic drift is influenced in three ways: 1) State authorities change their views on the education of primary school teachers, believing it has to become more theoretical and academic. 2) These authorities move the educational system closer to the universities' values and academic working conditions. 3) Individual, non-university institutions educating primary school teachers apply for and receive university status, partly or in full. Academic drift was detected in all countries but occurred everywhere at a different pace. A considerable difference was found between Icelandic and Danish development: the Icelandic education was transferred to the university in 1971, whereas Danish education remains within institutions that are unlike universities in the other Nordic countries. Further analyses indicate that this difference is related to geo-political and cultural differences between the countries. The author is associate professor at the Faculty of Teacher Education, School of Education, University of Iceland.

Inngangur

Flutningur menntunar ýmissa starfsstétta, sem áður voru menntaðar á lægri stigum menntakerfa á háskólastigi, er vel þekkt fyrirbæri á alþjóðavísu. Þetta á til dæmis við um menntun grunnskólakennara, hjúkrunarkvenna, félagsráðgjafa, endurskoðenda o.s.frv. (Kyvik, 2002, 2009; Morphew, 2000). Viðkomandi starfsmenntaskólar hafa smám saman leitast við að haga starfsemi sinni á líkan hátt og tíðkast í háskólum. Sumir starfsmenntaskólar hafa fengið formlega stöðu háskóla, menntunin hefur sums staðar færst inn í þá háskóla sem fyrir eru og sums staðar er menntunin ennþá í starfsmenntaskólum og stofnunum sem teljast á milli framhaldsskóla og háskóla, þ.e.a.s. eru einskonar millistofnanir sem jafnframt eru hluti af æðri menntun viðkomandi lands (e. *higher education, tertiary education*). Í þessari grein eru slíkar millistofnanir nefndar starfsmenntaskólar eða fagháskólar, allt eftir því hvað á við hverju sinni. *Skólar sem ekki eru háskólar* (e. *non-university institutions*) er notað ef vísað er til starfsmenntaskóla eða fagháskóla. Hugtakið *háskólastig* er notað í stað hugtaksins *æðri menntun* þar sem fyrra hugtakið fellur betur að íslenskri málhefð, háskólastig er þó þrengra en hugtakið *æðri menntun*. Sú tilhneiging stofnana, sem eru ekki háskólar, að líkjast háskólum hefur verið nefnd *academic drift*, á íslensku þýtt sem *bóknámsrek* (Jón Torfi Jónasson, 2006). Ýmsir fræðimenn telja að bóknámsrek þessara skóla sé sameiginlegt einkenni þróunar slíkra stofnana í nokkrum löndum (Morphew, 2000; Jón Torfi Jónasson, 2004a; Kyvik, 2004, 2009). Tilhneigingin birtist m.a. í sókn eftir ýmsum einkennum háskóla, svo sem að námi ljúki með háskóla-gráðu og að kennarar stundi akademískar rannsóknir en til þess var ekki ætlast í upphafi (Neave, 1979).

Flutningur menntunar íslenskra grunnskólakennara (báru þá starfsheitið barnaskólakennari) á háskólastig árið 1971 er dæmi um ofangreint bóknámsrek. Kennaraháskóli Íslands fékk stöðu háskóla og varð Kennaraháskóli Íslands. Ég kannaði menntapólitískar aðstæður á þessum tíma en einnig viðhorf og röksemdir nokkurra hagsmunadila með eða á móti flutningnum en menn greindi á um nauðsyn og raunsæi þess að flytja þessa starfsmenntun, sem var á mennta- og sérskólastigi, á háskólastig (Gyða Jóhannsdóttir, 2001). Í framhaldinu þótti mér forvitnilegt að kanna þróun sambærilegrar menntunar á hinum Norðurlöndunum þar sem Íslendingar bera sig gjarnan saman við þau. Náíð samstarf hefur verið á milli stjórnvalda á Norðurlöndum, til dæmis í mennta- og skólamálu. Því má ætla að íslenska þróunin beri keim af norrænni þróun hvað varðar stöðu og skipulag kennaramenntunar í menntakerfinu.

Í þessari grein er greint frá framkvæmd og niðurstöðum samanburðarrannsóknar á þróun menntunar norrænna grunnskólakennara. Meginmarkmið rannsóknarinnar er að varpa ljósi á þróun þessarar kennaramenntunar með tilliti til þess hvar henni er komið fyrir í kerfinu og hvornig hún tengist menntapólitískum aðstæðum og uppbyggingu kerfisins í hverju

landi. Einnig er kannað hvernig þróunin endurspeglar bóknámsrek, þ.e.a.s. hvort norræn tilhneiging sé til að færa menntun grunnskólakennara nær háskólunum en hún var áður eða flytja hana alfarið í háskóla eins og gert var á Íslandi.

Þegar unnið var að rannsókninni kom fljótt í ljós að til þess að greina hvar menntun norrænna grunnskólakennara er komið fyrir í viðkomandi menntakerfi og kanna hvort bóknámsrek hefði átt sér stað, og ef svo væri hvað væri til marks um það, var nauðsynlegt að kanna fyrst þróun og skipulag norræns háskólastigs með tilliti til bóknámsreks. Þar á eftir var þróun kennaramenntunar í viðkomandi landi skoðuð. Þetta var gert nokkuð jafnhliða á árunum 2001–2006. Ég hef áður fjallað ítarlega um framkvæmd og niðurstöður þess hluta rannsóknarinnar sem sneri að þróun norræns háskólastigs í grein þar sem borin var saman þróun íslensks háskólastigs og þróun sama skólastigs á hinum Norðurlöndunum (Gyða Jóhannsdóttir, 2008). Þar sem umfjöllun um þróun norræns háskólastigs er samofin rannsókn á þróun menntunar fyrir norræna grunnskólakennara er nauðsynlegt að fjalla í stuttu máli um þá þætti rannsóknarinnar á þróun háskólastigs sem tengjast helst rannsókninni á kennaramenntun. Að öðru leyti er vísað í fyrri grein um það efni (Gyða Jóhannsdóttir, 2008).

Það sem greinir umfjöllun um þróun norrænnar grunnskólakennaramenntunar frá fyrri umfjöllun er einkum þrennt: 1) Fjallað er um þróun menntunar einnar starfsstéttar (grunnskólakennara) með tilliti til staðsetningar í viðkomandi menntakerfi og bóknámsreks. Síðar mætti á sama hátt fjalla um þróun annarra starfsstétta, svo sem hjúkrunarkvenna, verkfræðinga og félagsráðgjafa, og bera saman þróun ólíkra starfsstétta á Norðurlöndum, kanna hvað er líkt og ólíkt í þróuninni og tengja það við menntapólitískar aðstæður og stöðu starfsstéttanna í hverju landi fyrir sig. Þessi rannsókn getur því nýst til umfangsmeiri samanburðarrannsókna. 2) Bóknámsrek í menntun norrænna grunnskólakennara er greint samkvæmt nákvæmari og heildstæðari flokkun á bóknámsreki en gert var í rannsókninni um þróun norræns háskólastigs (Gyða Jóhannsdóttir, 2008). 3) Breytingum á þróun menntunar norrænna grunnskólakennara er fylgt eftir frá 2006 þar sem það á við.

Hér á eftir er fyrst gerð grein fyrir aðdraganda þess að menntun íslenskra barnakennara var færð á háskólastig 1971 og stöðu íslensks menntakerfis á þeim tíma. Að svo búnu er fjallað um fræðilega nálgun og aðferðir rannsóknarinnar á þróun norrænnar grunnskólakennaramenntunar. Síðan eru niðurstöður tengdar menntapólitískum aðstæðum í löndunum. Að lokum eru niðurstöður teknar saman, dregnar ályktanir og þær skoðaðar í ljósi fræðilegrar vitneskju. Að auki er leitast við að útskýra sérstaklega þann mun sem kom fram á þróun menntunar danskra og íslenskra grunnskólakennara.

Aðdragandi þess að menntun íslenskra barnakennara var færð á háskólastig og staða íslensks menntakerfis 1971

Árið 1971 var íslenskt menntakerfi fjórskipt: 1) barnafræðsla, 2) gagnfræðaskólastig, 3) mennta- og sérskólastig, og 4) háskólastig (*Lög um skólakerfi og fræðsluskyldu*, 22/1946). Á gagnfræðaskólastigi gátu nemendur lokið unglingsprófi og að því búnu miðskólaprófi eða landsprófi sem var inngönguskilyrði í menntaskólana en landspróf var afbrigði af miðskólaprófi. Ef nemendur luku ekki landsprófi gátu þeir bætt við sig fjórða árinu og lokið gagnfræðaprófi. Kennaraskólinn tilheyrði mennta- og sérskólastigi og menntaði barnakennara. Á háskólastigi var Háskóli Íslands en hann varð formlega háskóli 1911. Í byrjun áttunda áratugarins var nám í Tækniskólanum að hluta til talið á háskólastigi en skólinn fékk þó ekki heitið Tækniháskóli fyrr en 2002 (Hildur Rögnvaldsdóttir, 2004).

Á sjötta og sjöunda áratugnum önnuðu gagnfræðaskólar, sérskólar og menntaskólar ekki eftirspurn eftir framhaldsnámi að loknu skyldunámi. Árið 1962 voru einungis þrjár menntaskólar í landinu sem útskrifuðu stúdenta auk Verslunarskóla Íslands. Nám í menntaskól-

um var fyrir fáa útvalda og skortur var á fjölbreyttari námstilboðum að loknu skyldunámi. Gagnfræðingar áttu mjög takmarkaða möguleika á námi á mennta- og sérskólastigi. Samkvæmt lögum um Kennaraskóla Íslands frá 1963 var lengd kennaranáms fjögur ár. Inn-tökuskilyrði voru rýmkuð en þau höfðu verið þau sömu og í menntaskólana, þ.e.a.s. landspróf, en í lögunum var formlega heimilað að veita gagnfræðingum með lágmarks-einkunn í ákveðnum greinum inngöngu en það hafði verið gert að einhverju marki fyrir samþykkt laganna þar sem of fáir nemendur með gott landspróf sóttu um inngöngu (*Alþingistíðindi 1962 A*, bls. 1331). Að auki var m.a. kveðið á um stofnun eins árs framhalds-deildar fyrir þá sem luku kennaranámi samkvæmt nýju lögunum, þ.e.a.s. í fyrsta lagi 1967, og lauk náminu með stúdentsprófi (Lög um Kennaraskóla Íslands, 23/1963). Þar með opnaðist gagnfræðingum möguleiki á að ljúka stúdentsprófi sem var inngönguskilyrði í Háskóla Íslands. Mikil fjölgun nemenda fylgdi í kjölfarið og skólinn yfirfylltist á árunum 1965–1970. Árið 1969 voru þrisvar til fjórum sinnum fleiri nemendur við nám í skólanum en nýtt og hálfbyggt húsnæði Kennaraskólans gerði ráð fyrir (*Alþingistíðindi 1970 AI*, bls. 1203). Óhætt er að fullyrða að algert öngþveiti ríkti í skólanum (Sigríður Valgeirsdóttir, 1987; Gyða Jóhannsdóttir, 2004). Hér er því haldið fram að öngþveitið hafi átt rætur að rekja til skorts á fjölbreyttari námstilboðum að loknu skyldunámi og afskiptaleysis stjórnvalda gagnvart þróun Kennaraskóla Íslands en talsmaður hans hafði ítrekað og án árangurs farið fram á heimild til að herða inntökuskilyrðin, þ.e.a.s. að hækka lágmarkseinkunn nemenda með gagnfræðapróf.

Á þessum árum var unnið að víðtækri uppstokkun á íslensku skólakerfi. Árið 1966 hóf menntamálaráðherra umfangsmiklar menntaumbætur á landsvísu. Markmiðið var að endurskipuleggja skyldunámið og semja nýtt námsefni fyrir allar greinar. Skólarannsóknadeild var stofnuð í menntamálaráðuneytinu. Almennur vilji var til þess að stokka upp skyldunámsstigið og það framhaldsnám sem tók við af því. Á árunum 1969–1974 var unnið að breytingum á skyldunámsstiginu og lög um grunnskóla voru samþykkt árið 1974 (*Lög um grunnskóla*, 63/1974). Samtímis var unnið að breytingum á skólakerfinu og voru lög um skólakerfi samþykkt sama ár og grunnaskólalögin (*Lög um skólakerfi*, 55/1974) enda ekki hægt að breyta skyldunámi og framhaldsnámi án þess að breyta skólakerfinu (Helgi Skúli Kjartansson, 2008).

Á sama tíma var unnið að breytingum á framhaldsnámi að loknu skyldunámi. Árið 1969 veittu stjórnvöld heimild til að starfrækja tveggja ára framhaldsdeildir að loknu gagnfræðaprófi og voru þær staðsettar í gagnfræðaskólum (*Lög*, 84/1969, um breytingu á lögum, 48/1946 um gagnfræðanámi). Á áttunda áratugnum er hugtakið *framhaldsskóli* fyrst notað um skóla sem tóku við að loknu skyldunámi. Árið 1973 eru hugmyndir um fjölbrautaskóla lögfestar en með stofnun þeirra jukust möguleikar á fjölbreyttu framhaldsnámi að loknu skyldunámi. Nemendur gátu þá lokið starfsnámi og stúdentsprófi í sömu stofnun (*Lög um heimild til að stofna fjölbrautaskóla*, 14/1973) en auk þess gátu nemendur lokið stúdentsprófi í menntaskólunum (Jón Torfi Jónasson, 2008).

Einnig var unnið að breytingum á háskólastiginu, þ.e.a.s. á námsframboði Háskóla Íslands. Á þessum tíma var krafan um inntökuskilyrði eina opinbera skilgreiningin á háskóla, en inntökuskilyrði voru stúdentspróf eða sambærilegt nám. Árið 1969 voru lagðar fram tillögur um breytingar á námsframboði Háskóla Íslands næstu tuttugu árin. Því var spáð að nemendafjöldi myndi þrefaldast næstu tíu árin. Lagt var til að auka fjölbreytni í námsframboði Háskóla Íslands í formi styttri starfsmenntabrauta. Í skýrslunni kemur skýrt fram að ekki er hugað að því að stofna fleiri háskóla. Ekki var fjallað sérstaklega um að færa nám barnakennara í Háskóla Íslands (Háskólanefnd, 1969).

Menntamálaráðherra skipaði nefnd árið 1969 til að endurskoða lög um Kennaraskóla Íslands og fékk nefndin tæpt ár til að skila tillögum (*Alþingistíðindi 1970 AI*, bls. 1189). Lagt

var til að menntun barnakennara yrði færð á háskólastig og Kennaraskóla Íslands breytt í Kennaraháskóla Íslands sem þá yrði annar háskóli Íslendinga. Frumvarpið var kynnt í byrjun árs 1971 og mikil áhersla lögð á að hraða afgreiðslu þess en það var samþykkt í byrjun apríl sama ár (Gyða Jóhannsdóttir, 2001, 2004).

Flutningur menntunar barnakennara á háskólastig á sér því stað um það leyti sem fyrstu hugmyndir um skipulagsbreytingu á mennta- og sérskólastigi koma fram og á sama tíma og Háskóli Íslands vinnur úr hugmyndum um aukið námsframboð.

Hér á eftir er gerð grein fyrir fræðilegri nálgun rannsóknarinnar og helstu aðferðum og hugtökum sem voru notuð við greiningu.

Fræðileg nálgun

Í þessum kafla er fjallað um fræðilegar forsendur rannsóknarinnar. Annars vegar um hugtök sem tengjast flokkun menntakerfa og hins vegar um ólíka flokka bóknámsreks.

Skipulag háskólastigs

Scott (1995) flokkaði ólík háskólakerfi samkvæmt fimmskiptu flokkunarkerfi. Kyvik (2004) útfærði kerfið nánar og notaði það til þess að greina háskólakerfi allmargra þjóða, þar á meðal Norðurlanda að Íslandi undanskildu. Hér á eftir er stutt lýsing á flokkunum fimm sem byggist á fyrri umfjöllun minni (Gyða Jóhannsdóttir, 2008). Flokkarnir eru: 1) *Háskólaráðandi kerfi* (e. *university-dominated system*). Þetta kerfi var algengt í Evrópu þar til í byrjun sjöunda áratugarins. Í því voru annars vegar háskólar og stofnanir með stöðu háskóla og hins vegar skólar á framhaldsskólastigi sem sáu um menntun ýmissa starfstétta, svo sem grunnskólakennara, hjúkrunarkvemma og verkfræðinga. 2) *Tvíhliða kerfi* (e. *dual system*) var algengt í Evrópu á sjöunda og áttunda áratugnum. Annars vegar voru háskólar og stofnanir með stöðu háskóla og hins vegar litlir starfsmenntaskólar sem tóku við af framhaldsskólastigi og sáu hver fyrir sig um nám einnar starfstéttar. Þeir voru dreifðir um landið, með sérlög og reglur og algerlega aðskildir frá háskólunum. Námi lauk með diplómu. 3) *Tvíundakerfi* (e. *binary system*). Í þessu kerfi eru annars vegar háskólar og stofnanir með stöðu þeirra og hins vegar fjölgreina starfsmenntaskólar. Litlu starfsmenntaskólarnir úr tvíhliðakerfinu hafa nú verið sameinaðir í fjölgreina starfsmenntaskóla (miðstöðvar) sem tengjast landshlutum. Hér á eftir er hugtakið *fagháskóli* notað yfir fjölgreina starfsmenntamiðstöðvar. Sameiginleg lög og reglur ná yfir fagháskólana og námið tekur yfirleitt þrjú til fjögur ár. Ef kennurum er ætlað að stunda rannsóknir þá eru þær yfirleitt mjög hagnýtar og tengjast staðbundnum þörfum. 4) *Sameinað kerfi* (e. *united system*). Í því eru fagháskólarnir sameinaðir háskólum og sama heitið notað um allar stofnanir í kerfinu, yfirleitt háskóli (e. *university*). Sömu lög ná yfir þær en þó geta stofnanir verið nokkuð ólíkar innbyrðis og oft er mikil samkeppni á milli þeirra. 5) *Lagskipt kerfi* (e. *stratified system*). Þetta er alhliða háskólakerfi. Stofnanir skipta á milli sín verkum bæði á milli stofnana en einnig innbyrðis. Þetta kerfi á fyrst og fremst við Bandaríkin.

Flokkunarkerfi Scotts (1995) og nánari úrvinnsla Kyviks (2004) var notuð við flokkun á skipulagi norræns háskólastigs sem liggur til grundvallar rannsókninni á þróun menntunar norrænna grunnskólakennara eins og áður er greint frá. Ég hef áður fært rök fyrir því að flokkunarkerfi Scotts sé nátengt hugtakinu bóknámsrek og að flokkunarkerfið endurspegli bóknámsrek hvað kerfi og stofnanir varðar (Gyða Jóhannsdóttir, 2008). Gott dæmi um slíkt er þegar stjórnvöld ákveða að sameina háskóla og fagháskóla tvíundakerfis og taka þannig upp sameinað kerfi. Þar eru allir fagháskólarnir með formlega stöðu háskóla sem þeir voru ekki með fyrir breytinguna.

Hér á eftir er greint frá ólíkum flokkum bóknámsreks.

Bóknámsrek

Bóknámsrek er tilhneiging stofnana, sem ekki eru háskólar, að líkjast háskólum (Neave, 1979; Morphew, 2000). Þetta er hægfara ferli sem vísar til afleiðinga aðgerða ólíkra en tengdra hagsmunaaðila, svo sem ríkisins, háskólastofnana, starfsmenntaskóla, fagháskóla, fagstétta og nemenda. Rannsóknir á bóknámsreki hafa oft beinst að vexti og þróun menntakerfa mismunandi þjóða og stofnana innan kerfanna, svo sem háskóla og skóla sem ekki eru háskólar (Neave, 1979; Huisman og Morphew, 1998). Fræðimenn hafa einnig kannað hvaða hlutverki ofangreindir hagsmunaaðilar gegna í bóknámsreki og hver eru áhrif þeirra. Þeir hafa einnig greint hugtakið bóknámsrek í nokkra yfir- og undirflokkana (Neave, 1979; Morphew, 2000; Kyvik, 2004, 2009; Jón Torfi Jónasson, 2003, 2004a; Gyða Jóhannsdóttir, 2008). Kyvik (2009) hefur unnið nánar úr fyrri greiningum á hugtakinu og aðgreinir sex flokka bóknámsreks: *Stefnurek* (e. *policy drift*), *kerfisrek* (e. *sector drift*), *stofnanarek* (e. *institutional drift*), *kennararek* (e. *staff drift*), *nemendarek* (e. *student drift*), *námskrárrek* (e. *programme drift*) og *táknrænt rek* (e. *symbol drift*). Hér á eftir er nánari lýsing á flokkum Kyviks.

Kyvik (2009) notar hugtakið stefnurek um það þegar stjórnvöld hverfa frá fyrrum tilteknum opinberum markmiðum menntunar vegna þess að sýn stjórnvalda hefur breyst, t.d. á tilgang starfsmenntunar sem er í menntastofnunum sem ekki eru háskólar. Breytingin getur falist í að viðkomandi starfsmenntun þurfi að verða fræðilegri og bóklegri en áður til þess að viðkomandi starfsstétt geti sinnt því hlutverki og störfum sem henni er ætlað, t.d. sökum breytinga á viðkomandi starfssviði. Þar með er ákveðið að breyta réttindum og skyldum kennara sem starfa við stofnunina og færa nær því sem gerist í háskólum. Þetta getur haft það í för með sér að námslok viðkomandi starfsmenntunar verður háskólagráða í stað diplómu áður. Einnig getur stofnunin í heild fengið formlega stöðu háskóla. Sýn stjórnvalda getur breyst vegna þrýstings frá ýmsum hagsmunahópum en breytt sýn stjórnvalda í þessa veru getur einnig verið álitin eðlilegt ferli vegna breyttra aðstæðna, þ.e.a.s. ef viðkomandi starfsvettvangur hefur breyst þannig að nauðsynlegt er að gera þá starfsmenntun sem um ræðir mun fræðilegri en hún var áður svo starfsstéttin geti sinnt því hlutverki sem henni er ætlað.

Kerfisrek á sér yfirleitt stað í kjölfar breyttrar sýnar stjórnvalda á fyrrum opinberum markmiðum um menntun. Kerfisrek vísar til þess að viðkomandi kerfi breytist, það líkist og færast æ nær háskólunum hvað snertir gildi og vísindaleg vinnubrögð. Kerfisrek getur tengst afmörkuðum hluta menntakerfisins eða menntakerfinu í heild. Það getur vísað til allra stofnana sem eru t.d. innan tvíhliða kerfis eða tvíundakerfis. Ólíkir hagsmunaaðilar, svo sem fagstéttir, skólar sem ekki eru háskólar, sveitarstjórnir eða nemendur, geta lagst á eitt við að auka virðingarstöðu viðkomandi stofnunar. Þetta á einnig við um samþykkt nýrra lagasetninga og reglna sem lúta að tvíhliða og tvíundakerfum, t.d. þegar kveðið er á um að breyta tvíundakerfi í sameinað kerfi en þá færast kerfið í heild nær háskólum en það var fyrr. Kerfisrek vísar einnig til minniháttar umbóta, svo sem að koma á akademískri uppbyggingu starfa, til dæmis að kennarar eigi að stunda rannsóknir og nota háskólatitla og geti fengið framgang í starfi.

Stofnanarek vísar til ferla sem eiga sér stað innan einstakra stofnana og fela í sér sókn eftir virðingarstöðu háskóla. Það sem einkum greinir stofnanarek frá kerfisreki er að um er að ræða einstakar stofnanir en ekki viðkomandi kerfi í heild. Gott dæmi um þetta er þegar einn fagháskóli fær formlega stöðu háskóla. Stofnun getur einnig fengið stöðu háskóla án þess að sækjast eftir því, til að mynda þegar stjórnvöld hafa frumkvæði að því að færa viðkomandi menntun/stofnun upp í kerfinu. Stofnun getur einnig sóst eftir afmörkuðum einkennum háskóla, svo sem að útskrifa nemendur með háskólagráðu.

Kennararek tekur til sóknar einstakra kennara í hefðbundin viðmið háskóla þó þeir vinni ekki í háskóla. Sérstaklega sækjast kennarar með æðri háskólagráðu eftir að fá rannsóknir og fræðileg skrif samþykkt sem hluta af starfi sínu.

Námsskrárrek vísar til þess að námskrá starfsmenntunar, sem ekki er á háskólastigi, verður æ fræðilegri og bóklegri. Hún færir frá vettvangi inn í skólastofnanir.

Nemendarek er tilhneiging nemenda til að kjósa í sívaxandi mæli háskólanám í stað starfsnáms í skólum sem ekki eru háskólar.

Táknrænt rek vísar til tilhneigingar fagháskóla að nota orðið *university* í enskri þýðingu á heiti sínu í alþjóðlegu samhengi, svo sem *university college* fyrir danska stofnanaheitið, *professionshøgskole*. Tilgangurinn gæti verið sá að gera skilin á milli háskóla og fagháskóla óljósari á alþjóðlegum vettvangi. Þetta breytir þó engu um lagalega stöðu og hlutverk þessara stofnana á heimavelli.

Flokkun Kyviks (2009) er heildstæð og yfirgripsmikil. Hann byggir að mestu á fyrri flokkun á bóknámsreki en hann vekur einnig athygli á og vinnur nánar úr hugmyndum Neaves (1979) um stefnurek. Hann bætir auk þess við hugtakinu táknrænt rek. Hann færir einnig rök fyrir því að ekki sé um undir- og yfirflokka bóknámsreks að ræða heldur séu rekin mjög tengd innbyrðis og þau geti átt sér stað á fleiri stigum en einu samtímis. Rek á einu sviði getur einnig leitt til reks á öðru sviði.

Flokkun Kyviks á bóknámsreki, nánar tiltekið stefnurek, kerfisrek og stofnanarek, er notuð til þess að greina bóknámsrek í rannsókninni um þróun menntunar norrænna grunnskólakennara. Hafa norræn stjórnvöld breytt stefnumörkun sinni varðandi þessa kennaramenntun? Flyst menntunin til dæmis frá starfsmenntaskólum tvíhliða kerfis í fagháskóla tvíundakerfis eða í háskóla? Sækja einstakar kennaramenntunarstofnanir um formlega stöðu háskóla að hluta til eða í heild? Þessi greining bætir athyglisverðum þætti við fyrri greiningu á norrænu háskólastigi (Gyða Jóhannsdóttir, 2008) en það er könnun á stefnureki. Þessi viðbót sýnir hvaða þátt stjórnvöld eiga í menntabreytingum sem fela í sér bóknámsrek. Að hvaða marki eru þau stefnumótandi aðili fremur en að staðfesta með nýrri lagasetningu breytingar sem þegar hafa átt sér stað innan gildandi lagaramma?

Til þess að greina bóknámsrek í kennaramenntun eru notuð sérstök viðmið sem endurspeglast í einkennum háskóla. Þar vísar kerfis-, stofnana- og stefnurek til þeirrar tilhneigingar menntakerfa og stofnana, sem eru neðar í menntakerfinu en háskólar, að færast nær háskólunum. Lagt er upp með tvö viðmið sem byggja á rannsóknarniðurstöðum nokkurra fræðimanna sem sýna annars vegar að kennarar ýmissa stofnana, sem ekki voru háskólar, fóru að stunda rannsóknir og hins vegar að tilhneigingin var sú að námi úr þessum stofnunum lauk með háskólagráðu (Neave, 1979; Halsey, 1983; Kyvik, 2004, 2009). Fyrsta viðmiðið vísar því til laga og reglna um iðkun rannsókna. Er kennurum í kennaramenntunarstofnunum ætlað að stunda rannsóknir? Annað viðmiðið vísar til hvers konar prófi grunnskólakennarar ljúka? Lýkur námi þeirra með prófi sem smám saman fær stöðu fullgildrar háskólagráðu?

Aðferð

Markmið og rannsóknarspurningar

Meginmarkmið rannsóknarinnar eru: A) Að varpa ljósi á þróun menntunar norrænna grunnskólakennara með tilliti til staðsetningar í viðkomandi menntakerfi. B) Að kanna hvort og hvernig staðsetning og þróun þessarar menntunar tengist menntapólitískum aðstæðum og uppbyggingu kerfisins í hverju landi. C) Að skoða þróunina með tilliti til

bóknámsreks, er norræn tilhneiging að færa menntun grunnskólakennara nær háskólunum en hún var áður eða koma henni alfarið fyrir í háskóla eins og gert var á Íslandi?

Á grundvelli þessara markmiða er leitað svara við eftirfarandi spurningum:

- Hvar er menntun norrænna grunnskólakennara í viðkomandi menntakerfi?
- Hvernig endurspeglar þróun grunnskólakennaramenntunar stefnu-, kerfis- og stofnanarek?
- Að hvaða leyti er þróun þessarar kennaramenntunar lík eða ólík á Norður- löndunum?
- Hvernig er hægt að rekja mögulegan mun á norrænni kennaramenntun til ólíkrar menningar og pólitískra aðstæðna í löndunum?

Framkvæmd og þátttakendur

Gögnum var safnað og unnið úr þeim á árunum 2001–2006. Gagnasöfnun var tvíþætt. Í fyrsta lagi var rituðum heimildum safnað saman, svo sem opinberum gögnum og skjölum sem snertu bæði þróun norræns háskólastigs og kennaramenntunar í Finnlandi, Noregi, Svíþjóð, Danmörku og á Íslandi. Þessi gögn voru til dæmis lög, reglugerðir, skýrslur og skrif fræðimanna um þróun háskólastigs en einnig kennaramenntunar (Gyða Jóhannsdóttir, 2008). Ritaðar heimildir voru megingögn beggja rannsókna.

Í rannsókninni um þróun menntunar fyrir grunnskólakennara voru í öðru lagi tekin hálfopin viðtöl við fulltrúa fjögurra aðila í hverju landi (samtals tuttugu einstaklinga). Fulltrúarnir voru frá menntamálaráðuneyti, samtökum kennara sem mennta kennara fyrir skyldunámsstigið, kennaramenntunarstofnunum og að lokum fræðimenn sem höfðu skrifað um þróun kennaramenntunar.

Viðtölin tóku yfirleitt u.þ.b. eina til eina og hálf klukkustund. Tilgangur þeirra var fyrst og fremst sá að spyrja nánar um ýmis atriði sem þóttu óljós eftir lestur rituðu heimildanna en þær voru mjög viðamiklar. Viðtölin leiddu til aukins skilnings á rituðum gögnum og komu einnig í veg fyrir misskilning. Loks bentu viðmælendur oft á fleiri heimildir, svo sem skýrslur, úttektir og greinar sem tengdust þróun kennaramenntunar. Þessi viðtöl voru til uppfyllingar og voru ekki greind sérstaklega.

Greining ritaðra heimilda

Í rannsókninni um þróun háskólastigs voru ritaðar heimildir greindar samkvæmt flokkunarkerfi Scotts (1995) og Kyviks (2004) á skipulagi háskólakerfa. Þróun norræns háskólakerfis var einnig greind með tilliti til bóknámsreks og var þá unnið með hugmyndir nokkurra fræðimanna um flokkun bóknámsreks, fyrst og fremst hvað snertir kerfisrek og stofnanarek (Neave, 1979; Kyvik, 2004; Jón Torfi Jónasson, 2004a; Gyða Jóhannsdóttir, 2008).

Greining ritaðra heimilda í kennararannsókninni byggðist í fyrsta lagi á niðurstöðum athugunar á þróun og skipulagi norræns háskólastigs, spurt var hvers konar háskólakerfi væri til staðar í hverju landi fyrir sig samkvæmt flokkunarkerfi Scotts (1995) og hvar menntun grunnskólakennara væri í viðkomandi kerfi. Flokkun Kyviks (2009) á bóknámsreki var notuð til þess að greina bóknámsrek í þróun kennaramenntunar og var kannað hvort þróunin endurspeglar þjá af sex flokkum hans, þ.e.a.s. stefnu-, kerfis- og stofnanarek. Fimm viðmið voru notuð til þess að greina rekin. 1) Er kennurum í kennaramenntunarstofnunum ætlað að stunda rannsóknir? 2) Hverskonar prófi ljúka grunnskólakennarar? Lýkur námi þeirra með prófi sem smám saman fær stöðu fullgildrar háskólagráðu? Að auki var bætt við þrem öðrum viðmiðum sem endurspeglu einkenni háskóla. 3) Notkun háskólatitla, þ.e.a.s. nota kennarar í kennaramenntunarstofnunum háskólatitla? 4) Framgangur einstaklinga, þ.e.a.s. getur einstaklingur sótt um æðri háskólatitil. Í slíkum tilfellum

fer yfirleitt fram nákvæmt mat á vísindaiðkun og skrifum viðkomandi. 5) Framgangur stofnunar. Getur fagháskóli að uppfylltum sérstökum skilyrðum sótt um formlega stöðu háskóla, annað hvort að hluta til eða í heild? Þessi viðmið eru byggð á þeim viðmiðum sem voru notuð til að greina bóknámsrek í rannsókninni um þróun norræns háskólastigs (Gyða Jóhannsdóttir, 2008).

Frá 2006 hefur verið fylgst með því hvort einhverjar breytingar hafi orðið á því hvar menntun grunnskólakennara er komið fyrir innan norrænna menntakerfa og einnig hvort breyting hafi orðið hvað varðar bóknámsrek. Þetta á einkum við um Danmörku en þar hafa orðið breytingar síðan rannsóknin var framkvæmd. Eftirfylgnin fólst í viðtölum við fulltrúa menntamálaráðuneytis og fulltrúa fagháskóla. Viðtölin tóku yfirleitt þrjátíu mínútur. Ef um breytingar var að ræða var viðbótarheimildum safnað og þær greindar á sama hátt og grunnheimildir sem var safnað 2001–2006.

Niðurstöður

Í þessum kafla er fyrst fjallað í stuttu máli um niðurstöður rannsóknarinnar á þróun norræns háskólastigs. Að því búnu er gerð grein fyrir niðurstöðum kennararannsóknarinnar.

Þróun norræns háskólastigs

Niðurstöður rannsóknarinnar um þróun og skipulag norræns háskólastigs sýndu að skipulag þess féll undir tvo af flokkum Scotts (1995) og Kyviks (2004), þ.e.a.s. tvíundakerfi en þar eru annars vegar háskólar og fagháskólar sem eru aðgreindir frá háskólunum og hins vegar sameinað kerfi þar sem fagháskólar og háskólar hafa verið sameinaðir; falla undir sömu lög og sama heiti stofnana í kerfinu. Greiningin leiddi einnig í ljós hvenær síðasta breyting hafði orðið og frá hvaða kerfi var horfið. Sjá *Mynd 1*.

Lönd	Kerfi æðri menntunar			
	Háskólaráðandi kerfi	Tvíhliðakerfi	Tvíundakerfi	Sameinað kerfi
Finnland	→			1992
Noregur	→			1994
Danmörk	→			2000
Svíþjóð	→			1977
Ísland	→			1997

Mynd 1 – Flokkun á skipulagi æðri menntunar á Norðurlöndum árið 2012 samkvæmt flokkunarkerfi Scotts (1995) og úrvinnslu Kyviks (2004) á kerfinu og yfirlit yfir helstu breytingar og tímasetningu þeirra (Gyða Jóhannsdóttir, 2008, bls. 32).

Mynd 1 sýnir að uppbygging háskólastigs í löndunum fimm er ólík og háð tímasetningu breytinganna; því hvaða kerfi var tekið upp og frá hvaða kerfi var horfið. Það sem er líkt í þróuninni er að hún vísar til kerfis- og stefnureks í öllum löndunum. Kerfisrek felst í því að stjórnvöld taka upp kerfi sem er nær háskólum en kerfið sem horfið er frá, t.d. breyting úr tvíhliða kerfi í tvíundakerfi í Noregi. Stefnurekið vísar til þess að stjórnvöld falla frá fyrri stefnumörkun sinni og breyta kerfinu, sbr. norska dæmið. Engar breytingar hafa orðið á flokkun norræns háskólakerfis frá árinu 2000 en þá tóku Danir upp tvíundakerfi. Hér á eftir er í örstuttu máli gerð grein fyrir kerfisbreytingum í löndunum (sjá nánar Gyðu Jóhannsdóttur, 2008).

Árið 1992 tóku Finnar upp tvíundakerfi og fluttu áttatíu og fimm starfsmenntaskóla af efra stigi framhaldsskólastigs í tuttugu og tvo *tækniskóla* (e. *polytechnics*). Þeir starfa samkvæmt sérlögum og eru aðskildir frá háskólum (Rinne, 2004; Kyvik, 2004; Finnish Ministry of Education and Culture, 2006).

Árið 1994 sameinuðu Norðmenn níutíu og átta starfsmenntaskóla í tuttugu og sex fagháskóla. Starfsmenntaskólarnir voru starfræktir í tveim samhliða kerfum í tvíhliðakerfi, þ.e.a.s. *fagskólum* (n. *regional høgskole*) og *héraðsháskólum* (n. *distriktshøgskole*). Sameining þessara stofnana í fjölgreina fagháskóla markaði upphaf norsks tvíundakerfis. Fagháskólar og háskólar falla undir sameiginleg lög (*Lov om universiteter og høyskoler*, 22/1995 og 15/2005).

Í lok tuttugustu aldarinnar voru u.þ.b. eitt hundrað litlir starfsmenntaskólar í dönsku tvíhliða kerfi (Kyvik, 2004; Rasmussen, 2004). Þeir voru dreifðir um landið og sáu hver fyrir sig um menntun einnar starfsstéttar, svo sem grunnskólakennara. Upphaf danska tvíundakerfisins er rakið til ársins 2000 en þá hvöttu menntamálayfirvöld til sameiningar fjögurra eða fimm starfsmenntaskóla í skólastofnanir með heitinu Centre for Videregående Uddannelse, skammstafað CVU og er sú skammstöfun notuð hér á eftir (*Forslag til lov om mellemlange videregående uddannelser*, 2000; Rasmussen, 2004). Ákvörðun um sameiningu var frjálst. Árið 2007 var gengið lengra í sameiningunni og öll CVU, rúmlega tuttugu talsins (auk flestra þeirra starfsmenntaskóla sem höfðu ekki verið sameinaðir í CVU), voru sameinuð í átta *fagháskóla* (d. *professionshøjskoler*). Sérlæg gilda um dönsku fagháskólana og eru þeir aðskildir frá háskólum (*Lov om professionshøjskoler for videregående uddannelser*, 562/2007).

Svíar hurfu frá tvíhliða kerfi árið 1977 og tóku upp sameinað kerfi. Þeir færðu litla starfsmenntaskóla (s. *høgskolor*, hér á eftir þýtt sem fagháskólar) inn í háskóla ef þeir voru í grenndinni. Ef svo var ekki voru fagháskólarnir starfræktir áfram. Meginmarkmið breytinganna var að færa starfsmenntun nær háskólunum og háskólana nær atvinnulífinu. Í Svíþjóð var sameiginlega heitið yfir þessar tvær stofnanir *høgskola* en ekki *universitet*, heiti stofnana sem voru lægra settar í menntakerfinu varð fyrir valinu (Kim, 2002).

Á Íslandi hefur ekki verið til formlegt stig á milli framhaldsskólastigs og háskólastigs. Ísland virðist hverfa frá háskólaráðandi kerfi og taka upp sameinað kerfi 1997 en upphaf kerfisins er hér rakið til laga um háskóla frá 1997 (*Lög um háskóla*, 136/1997). Breytingin í sameinað kerfi átti sér þó nokkurn aðdraganda þar sem ýmsir starfsmenntaskólar höfðu færst á háskólastig, svo sem Kennaraskóli Íslands 1971 og nám í Tækniskóla Íslands var að hluta til skilgreint sem nám á háskólastigi í byrjun áttunda áratugarins. Þá færðist menntun hjúkrunarkvenna í Háskóla Íslands 1973. Smám saman var menntun annarra starfsstétta, sem ekki var á háskólastigi, færð inn í Háskóla Íslands og Kennaraháskóla Íslands. Nýir háskólar voru einnig stofnaðir (Jón Torfi Jónasson, 2004b).

Greining á skipulagi og uppbyggingu norræns háskólastigs sýnir að löndin fara ólíkar leiðir við uppbyggingu þess. Kerfis- og stefnurek einkennir öll löndin, þ.e.a.s. rekin taka til kerfisins í heild og stjórnvöld breyta fyrri stefnumörkun sinni með lagasetningum.

Á hvern hátt endurspeglar þróun menntunar fyrir norræna grunnskólakennara kerfis-, stofnana- og stefnurek?

Í tvíundakerfi eru háskólar og fagháskólar reknir samhliða. *Tafla 1* sýnir hvor þessara tveggja stofnana sér um menntun kennara og heiti þeirra stofnana.

Tafla 1 sýnir að menntun norrænna grunnskólakennara fer fram í háskólum á Íslandi og í Finnlandi. Í Svíþjóð er hún bæði í fagháskólum og háskólum. Menntun norskra grunnskólakennara er fyrst og fremst í fagháskólum en að auki er hún í þrem háskólum þar sem þrjár fagháskólar hafa fengið formlega stöðu háskóla síðan 2005. Dönsk kennaramenntun er alfarið í fagháskólum.

Þróun menntunar fyrir norræna grunnskólakennara:
Liggur leiðin í háskóla?

Tafla 1 – Dreifing menntunar norræna grunnskólakennara samkvæmt háskólum og fagháskólum

Stofnun	Ísland	Finnland	Svíþjóð	Noregur	Danmörk
Hefðbundnir háskólar	X	X	X	X	
Fagháskólar			(s. högskoler)	(n. statlige høyskoler)	(d. professionshøjskoler)

Tafla 2 sýnir að háskólar sem mennta grunnskólakennara í Finnlandi og á Íslandi uppfylla einkenni um háskóla. Það sama á við um sænska háskóla og einnig fagháskóla. Norsku fagháskólarnir sem mennta grunnskólakennara eru mjög líkir háskólunum og uppfylla viðmið um einkenni háskóla. Í Danmörku er menntun grunnskólakennara aftur á móti alfarið í fagháskólum sem uppfylla ekki viðmið um einkenni háskóla. Taflan sýnir ekki hvort kerfis-, stofnana- og stefnurek hefur átt sér stað í þróuninni. Þess vegna er nauðsynlegt að fara nokkuð aftur í tímann og gera nánari grein fyrir þróun menntunar grunnskólakennara og tengja hana við þróun háskólastigsins í hverju landi.

Tafla 2 – Yfirlit um hvernig stofnanir sem mennta grunnskólakennara uppfylla viðmið um einkenni háskóla

Finnland	Ísland	Svíþjóð	Noregur	Danmörk
Háskólar	Háskólar	Háskólar /fagháskólar	Fagháskólar /háskólar	Fagháskólar
Háskólatitlar	Háskólatitlar	Háskólatitlar	Háskólatitlar	Ekki háskólatitlar
Rannsóknir	Rannsóknir	Rannsóknir	Rannsóknir	Ekki rannsóknir en þróunarverkefni
Háskólagráða	Háskólagráða	Háskólagráða	Háskólagráða	Ekki háskólagráða en fagháskólabakkalár
Ekki framgangskerfi	Framgangskerfi	Framgangskerfi (einstaklinga og stofnana)	Framgangskerfi (einstaklinga og stofnana)	Ekki framgangskerfi

Um miðjan áttunda áratug tuttugustu aldar færðu Finnar menntun kennara fyrir skyldu námsstigið úr kennaraskólum, sem voru á efri hluta framhaldsskólastigsins, inn í háskólana. Kennarar í kennaraskólum fylgdu með inn í háskólana, fengu háskólatitla, áttu að stunda rannsóknir og kennaranámi lauk með bakkalárgráðu (Kivinen og Rinne, 1996; Niemi, 2006). Í lok áttunda áratugarins afnámu Finnar bakkalárgráðuna og meistaragráða varð fyrsta háskólagráða og lauk því námi finnskra kennara með meistaragráðu og gerir það enn. Rétt er að geta þess að í samræmi við innleiðingu Bologna-ferlisins tóku Finnar aftur upp bakkalárgráðu en hún veitir ekki kennararéttindi (Niemi, 2006). Í þróun finnskrar kennaramenntunar má glögg sjá kerfis- og stefnurek þar sem breytingin tekur til afmarkaðs hluta menntakerfisins, þ.e.a.s. allra kennaraskóla og háskóla og stjórnvöld hverfa frá fyrri stefnumörkun um kennaranám. Stofnanir sem mennta finnska grunnskólakennara

uppfylla viðmið um einkenni háskóla frá 1975 svo ekki þótti nauðsynlegt að afla viðbótarupplýsinga.

Á sjöunda áratugnum var menntun íslenskra grunnskólakennara á Íslandi alfarið innan Kennaraskóla Íslands sem var á mennta- og sérskólastigi.

Árið 1971 var Kennaraskólinn færður á háskólastig. Með samþykkt laganna um Kennaraháskóla Íslands frá 1971 fengu kennarar hins nýja háskóla háskólatitla og áttu að stunda rannsóknir. Skipaðir bóklegir kennarar við Kennaraskóla Íslands áttu forgangsrétt á skipun í lektorsstöður Kennaraháskóla Íslands sem voru veittar innan fjögurra ára frá gildistöku laganna (*Lög um Kennaraháskóla Íslands*, 38/1971). Árið 1974 heimilaði menntamálaráðuneytið að náminu lyki með bakkalágráðu og framgangskerfi var heimilað 1981 (Gyða Jóhannsdóttir, 2001, 2006). Kennaranám hefur verið stundað í Háskólanum á Akureyri frá 1989. Samkvæmt lögum frá 2008 er kveðið á um að námi kennara á öllum skólastigum skuli ljúka með meistarágráðu (*Lög um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla*, 87/2008).

Þróun menntunar íslenskra grunnskólakennara frá 1971 sýnir stefnurek þar sem stjórnvöld féllu frá upphaflegri stefnu um kennaramenntun. Þróunin endurspeglar einnig skýrt kerfisrek sem tekur til afmarkaðs hluta kerfisins en breyting stjórnvalda einskorðaðist við þá stofnun sem sá um kennaramenntun. Stefnu- og kerfisrek tekur til kerfisins í heild frá 1997 þegar stjórnvöld taka fyrsta skrefið og útvíkka háskólastigið formlega. Kennaraháskóli Íslands uppfyllti viðmið um einkenni háskóla frá 1974 svo ekki þótti nauðsynlegt að afla viðbótarupplýsinga um þróun kennaramenntunar.

Fyrir 1977 var menntun kennara fyrir sænskt skyldunámsstig í litlum starfsmenntaskólum/kennaraskólum sem tóku við af framhaldsskólastiginu. Árið 1977 færðist þessi kennaramenntun ásamt annarri starfsmenntun í háskóla ef þeir voru nærri annars var hún í fagháskóla. Frá sjöunda áratugnum lauk kennaranámi með starfsmenntaprófi (s. *lärarexamen*) en það jafngilti fyrstu háskólagráðu. Eftir innleiðingu Bologna-ferlisins lýkur kennaranámi með sænskri *magistersgráðu* sem er viðaminni en meistarágráða.

Þrátt fyrir flutning í háskóla 1977 áttu kennarar verðandi grunnskólakennara ekki að nota háskólatitla, þeir áttu einungis að kenna en ekki stunda rannsóknir. Þetta átti við alla kennara sem fluttust neðar úr kerfinu í háskólana (Fritzell, 1998). Með samþykkt laga um fagháskólakerfið (s. högskola) frá 1992 breyttist þetta en í lögunum var kveðið á um að allir kennarar háskóla og fagháskóla skyldu nota háskólatitla og stunda rannsóknir (*Högskolelagen*, 1434/1992). Réttur fagháskóla til rannsókna var bundinn stofnunum en ekki einstaklingum. Fagháskólarnir gátu því ákveðið hverjir stunduðu rannsóknir og hvenær. Frá 1996 gátu fagháskólar sótt um formlega stöðu háskóla að uppfylltum ákveðnum skilyrðum og frá 1999 hafa fjórir fagháskólar fengið stöðu háskóla (Kyvik, 2009). Þróun menntunar sænskra grunnskólakennara endurspeglar stefnu-, kerfis- og stofnanarek. Stjórnvöld breyttu stefnu sinni um menntun grunnskólakennara auk menntunar fjölmargra annarra starfstétta, sem ekki voru á háskólastigi, og færðu menntunina inn í háskólana. Árið 1977 var tekið upp sameinað kerfi og smám saman uppfylltu fagháskólarnir einkenni um háskóla og færðust nær þeim. Þessi flutningur á menntun grunnskólakennara og breyting kerfisins eru dæmi um kerfisrek. Einnig má greina stofnanarek þar sem einstaka fagháskólar, sem sáu m.a. um nám grunnskólakennara, gátu og geta sótt um formlega stöðu háskóla.

Sænskt sameinað kerfi hefur um margt þótt óljóst. Sama heitið *högskola* vísar að vísu bæði til háskóla og fagháskóla en um margt minnir kerfið á tvíundakerfi þar sem tvær tegundir stofnana eru í kerfinu og staða þeirra er ólík, svo sem að fagháskóli getur sótt um stöðu háskóla. Vegna þessa er stundum vísað til sænska kerfisins sem dulins tvíunda-

kerfis (Kyvik, 2004). Stofnanir sem mennta grunnskólakennara uppfylla viðmið um ein-kenni háskóla frá 1996 svo ekki þótti nauðsynlegt að afla viðbótarupplýsinga.

Um miðjan sjötta áratuginn var menntun norskra grunnskólakennara í litlum starfsmenntaskólum/kennaraskólum. Í lok sjöunda áratugarins var hún flutt í fagskóla (n. *regional høgskole*) sem tóku við af framhaldsskólum. Nám ýmissa annarra starfsstétta, svo sem hjúkrunarkvenna og félagsráðgjafa, var einnig flutt í sambærilega fagskóla. Fagskólarnir voru starfræktir samhliða fyrrgreindum héraðsháskólum (n. *distriktshøgskoler*) en hlutverk þeirra var að veita stutta starfsmenntun, einkum á sviði viðskipta og fjármála auk þess að kenna nokkur almenn námskeið sem áður voru kennd í háskólum en háskólakennarar önnuðu vart kennslunni sökum aukins nemendafjölda í háskólum. Kennarar beggja þessara stofnana tvíhliða kerfis áttu fyrst og fremst að kenna en ekki stunda rannsóknir. Héraðsháskólarnir urðu þó akademískari en upphaflega var ætlast til. Sökum þrýstings frá kennurum og sveitarstjórnnum fengu héraðsháskólarnir heimild til að stunda hagnýtar rannsóknir sem tengdust þörfum viðkomandi landshluta (Kyvik, 2009). Þessi heimild færðist smám saman yfir til fagskólanna, þar á meðal kennaraskóla, þótt þeir yrðu aldrei eins akademískir og héraðsháskólarnir (Kyvik og Skodvin, 2003; Kyvik, 2009). Smám saman var héraðsháskólum og fagskólum heimilað að útskrifa nemendur með háskólagráðu og átti það m.a. við um kennaramenntunina (stundum var þetta gert í samvinnu við háskólana en heimildin náði þó ekki til doktorsgráðu) (Kyvik, 2002).

Við sameiningu fagskóla og héraðsháskóla í fagháskóla árið 1994 færist menntun grunnskólakennara í fagháskóla. Sömu lög ná yfir háskóla og fagháskóla. Kennarar verðandi kennara eiga því að stunda rannsóknir en einkum þó hagnýtar og tengdar landshlutum. Þessi réttur til rannsókna er bundinn stofnunum en ekki einstaklingum. Fagháskólarnir geta því ákveðið hverjir stunda rannsóknir og hvenær (Kyvik, 2009). Frá 1999 geta fagháskólarnir sótt um heimild til að bjóða nám til doktorsgráðu og frá 2005 geta þeir sótt um formlega stöðu háskóla (*Lov om universiteter og høyskoler*, 15/2005). Þrjú fagháskólar hafa fengið stöðu háskóla og fleiri reyna að styrkja stöðu sína til að geta sótt um (NOU, 2008; Kyvik, 2009). Árið 2008 voru lagðar fram tillögur um að sameina allar skólastofnanir í tvíundakerfinu í átta háskóla (NOU, 2008). Tillögurnar vöktu mikla andstöðu og voru harðlega gagnrýndar. Þáverandi menntamálaráðherra lýsti því yfir að stofnanir yrðu ekki þvingaðar til sameiningar, en ef vilji væri fyrir hendi gætu þær unnið að sameiningu í samráði við stjórnvöld. Í viðtali við skrifstofustjóra háskóladeildar norska menntamálaráðuneytisins 2012 kom fram að fagháskólar geta enn sótt um formlega stöðu háskóla. Ýmsar leiðir eru farnar og m.a. hafa tveir og jafnvel þrjú fagháskólar sameinast til að styrkja stöðu sína með væntanlega umsókn í huga. Þar sem menntun grunnskólakennara fellur undir lög og reglur um kennaramenntun hefur það ekki áhrif hvort kennaramenntun er staðsett í (fyrirverandi) fagháskólum sem hafa fengið stöðu háskóla fyrir nokkrum árum (munleg heimild, janúar, 2012). Mikið og stöðugt bóknámsrek einkennir þróun menntunar norskra grunnskólakennara. Stefnurek stjórnvalda á sér stað, stjórnvöld breyta sýn sinni á hlutverki fagskólanna og þar með kennaramenntunar. Kerfisrek kemur í kjölfar stefnureksins og tekur það til afmarkaðs hluta menntakerfisins, fyrst í hægfara akademísingu grunnskólakennaramenntunar í fagskólunum. Árið 1994 tók kerfisrekið til kerfisins í heild, þ.e. með tilkomu fagháskólanna sem falla undir sömu lög og háskólar. Upphaf tvíundakerfisins 1994 er einnig skýrt dæmi um stefnurek. Þegar einstaka fagháskóli (sem m.a. sér um menntun grunnskólakennara) fær formlega stöðu háskóla er um stofnana- og stefnurek að ræða.

Frá sjöunda áratugnum var dönsk kennaramenntun í litlum starfsmenntaskólum/kennaraskólum (d. *lærerseminar*) sem voru víða um landið. Kennaraskólarnir áttu sér langa sögu og sterka hefð. Eftir árið 2000 var kennaramenntunin yfirleitt í Centrer for Videregående

Uddannelse, skammstafað CVU. Árið 2007 eru öll CVU sameinuð í átta fagháskóla (d. *professionshøjskoler*) og flyst kennaramenntun þá alfarið þangað.

CVU og síðar fagháskólarnir voru og eru mjög ólíkir háskólunum og uppfylla ekki viðmið um einkenni háskóla. Kennarar í þessum skólum nota ekki háskólatitla. Þeim er ætlað að vinna að þróunarverkefnum en eiga ekki að stunda rannsóknir. Árið 2001 var heimilað að útskrifa kennara með fagháskóladiplómu (d. *professionsbachelor*, hér þýtt sem *fagháskólabakkalár*). Diplóman er ekki háskólagráða en kveðið er á um að CVU séu í rannsóknarsambandi (d. *forskningstilknytning*) við háskólana og aðrar rannsóknarstofnanir (Undervisningsministeriet, 2001; Rasmussen, 2006). Fagháskólar geta ekki sótt um formlega stöðu háskóla. Þegar þetta er ritað hefur þessi formlega staða ekki breyst. Flutningur danskrar kennaramenntunar í CVU og síðar í fagháskólana er merki um stefnurek stjórnvalda, þau breyta fyrri sýn sinni á að kennaramenntun sé best borgið í litlum kennaraskólum. Einnig er um kerfisrek að ræða þar sem kerfinu er breytt úr tvíhliðakerfi í tvíundakerfi.

Við fyrstu sýn virðist áframhaldandi þróun menntunar grunnskólakennara innan CVU og síðar í fagháskólunum ekki endurspegla frekara bóknámsrek þar sem þessar stofnanir uppfylla ekki viðmið um einkenni háskóla. Þar sem kerfis- og stefnurek er hægara í Danmörku en á hinum Norðurlöndunum þótti ástæða til að fylgjast sérstaklega með mögulegum breytingum og voru nokkur viðtöl tekin í því skyni.

Nánari skoðun sýnir nokkur merki um kerfisrek en það er mun óljósara en á hinum Norðurlöndunum. Kennarar verðandi kennara í CVU áttu ekki að vinna að rannsóknum en þeir áttu að vera í einhverskonar rannsóknarsambandi (d. *forskningstilknytning*) við háskólana og aðrar rannsóknarstofnanir (Undervisningsministeriet, 2001; Hjort, 2005; Rasmussen, 2004). Þetta hugtak var þó mjög óljóst frá byrjun og olli miklum misskilningi og togstreitu á milli CVU og háskólanna sem er merki um að stefna stjórnvalda var óljós. Frá byrjun reyndu kennaradeildir CVU að gera margvíslega samninga við háskólana um samstarf. Reynslan varð sú að samvinnan þótti vera á forsendum háskólanna (Danmarks Evalueringsinstitut, 2006). Í lögum um fagháskóla er aftur kveðið á um samskipti og samvinnu háskóla og fagháskóla og sagt að hún eigi að vera *rannsóknartengd* (d. *forskningsbaseret*) en ekki er nánar kveðið á um hvernig sú rannsóknartenging eigi að vera (*Lov om professionshøjskoler for videregående uddannelser*, 562/2007). Hugtakið er því enn nokkuð óljóst og undir stofnunum komið hvað verður úr samvinnunni. Í viðtölum við deildarstjóra frá danska menntamálaráðuneytinu og aðalritara Samtaka rektora fagháskólanna (d. *Professionshøjskolernes Rektorkollegium*) frá 2008 kom fram að þetta hefði breyst og smám saman hafa samningarnir endurspeglad meira jafnræði á milli stofnana og sérþekking kennara kennaradeilda fagháskólanna er virtari en áður (munlegar heimildir, maí, 2008, júní, 2008). Gott dæmi um þetta er styrkur ætlaður doktorsnemum í menntunarfræðum en hann var fyrst veittur haustið 2011. Doktorsverkefnið þarf bæði að tengjast vettvangi og vera hluti af stærra rannsóknarverkefni sem unnið er í samstarfi háskóla og fagháskóla. Styrknum fylgir einnig rannsóknarfé til að greiða kostnað sem hlýst af því að tengja doktorsverkefnið við stærra verkefni (Finansministeriet, 2012, bls. 139).

Talsmenn kennaramenntunar í CVU og síðar í fagháskólunum hafa sótt það fast að fagháskólabakkalár verði jafngildur fyrstu háskólagráðu. Háskólarnir höfnuðu þessari málaletan (Rasmusen, 2004; Hjort, 2005). Andstaða háskólanna er þó aðeins að veikjast og nokkrir háskólar veita nemendum með fagháskólabakkalár inngöngu í nám til æðri háskólagráðu að loknum ákveðnum undirbúningsnámskeiðum. Hver háskóli metur fyrir sitt leyti hvaða undirbúningsnámskeiðum þarf að ljúka. Samtök rektora fagháskólanna hafa frá 2010 haft á stefnuskrá sinni að bjóða námsbraut sem lýkur með *fagháskóla-master* (d. *professionsmaster*) (Professionshøjskolernes Rektorkollegium, 2010). Þegar þetta er ritað er enn unnið að umsókn um þessa námsbraut.

Nokkuð hefur þótt skorta á rannsóknartenginu kennaranáms í fagháskólunum (Rasmussen, 2006). Árið 2007 fór Háskólinn í Árósum fram á viðurkenningu til að geta boðið námsbraut fyrir grunnskólakennara sem lyki með háskólagráðu. Markmiðið var rannsóknartengt kennaranám í háskóla. Vitnað var í skýrslur frá OECD og Evrópusambandinu þar sem áhersla var lögð á mikilvægi rannsóknartengds kennaranáms. Námsbrautin átti að verða valkostur við kennaramenntun fagháskólanna (Aarhus Universitet, 2007a). *Danmarks Akkrediteringsråd* veitti viðurkenninguna (Aarhus Universitet, 2007b) en danska ríkisstjórnin hafnaði beiðninni að sinni. Í viðtölum við deildarstjóra frá danska menntamálaráðuneytinu og aðalritara Samtaka rektora fagháskólanna 2008 kom fram að nefnd hafði verið sett á laggirnar til að athuga möguleika á samvinnu fagháskólanna og háskólanna hvað þetta snerti (munnnlegar heimildir, maí, 2008, júní, 2008). Í kjölfarið lýsti danska ríkisstjórnin því yfir að hún styddi háskólana til þess að bjóða námsbraut fyrir grunnskólakennara í samvinnu við fagháskólana og skyldi náminu ljúka með háskólagráðu. Ríkisstjórnin lagði þetta mál til hliðar sökum mikillar andstöðu fagháskólanna en einnig var pólitískur ágreiningur um málið. Í viðtali við ráðgjafa frá Samtökum rektora fagháskólanna 2012 kom fram að ekki er rætt um það nú að flytja kennaramenntun inn í háskólana (munnnleg heimild, janúar, 2012).

Þetta eru hægfara merki um kerfisrek í menntun danskra grunnskólakennara en rekið er ekki formlegt samkvæmt viðmiðum um einkenni háskóla. Fagháskólarnir hafa sótt fast að uppfylla formleg viðmið um einkenni háskóla og talsmenn kennaramenntunar hafa verið mjög virkir í þeirri sókn en alltaf mætt andstöðu. Erfitt er að greina stefnurek danskra stjórnvalda, þau halda fast í stefnu sína um að menntun grunnskólakennara skuli vera í fagháskólum en efla skuli samstarf á milli þeirra og háskóla.

Ályktanir og umræða

Baksvið þessarar rannsóknar er ólík staða menntunar grunnskólakennara á Norðurlöndum. Í Finnlandi og á Íslandi er hún í háskólum, í Svíþjóð er hún að miklu leyti í háskólum en einnig í fagháskólum, í Noregi er hún að mestu leyti í fagháskólun en í fáeinum tilvikum í háskólum en í Danmörku er hún alfarið innan fagháskóla.

Þróun norrænnar kennaramenntunar felur í sér bóknámsrek, nánar tiltekið stefnu- og kerfisrek, í öllum löndunum en það er misjafnlega mikið og á sér stað á ólíkum hraða. Staða kennaramenntunar var ólík í upphafi þess tímabils sem var til athugunar og hún er enn ólík þótt hún hafi víðast breyst. Í rannsókninni var gerður greinarmunur á: 1) Stefnu-reki sem felur í sér að stjórnvöld breyta sýn sinni á menntun grunnskólakennara og telja hana þurfa að verða fræðilegri og bóklegri en áður. 2) Kerfisreki, þ.e.a.s. þegar breytingar á menntakerfinu gera það að verkum að kerfið sem tekið er upp færast nær háskólunum hvað snertir gildi og vinnubrögð. 3) Stofnanareki er vísar til þess að einstaka stofnanir, sem m.a. sjá um menntun grunnskólakennara, sækjast eftir virðingarstöðu háskóla.

Þróun menntunar finnskra og íslenskra grunnskólakennara felur snemma í sér mikið kerfis- og stefnurek. Í Finnlandi hófst það 1975 og lauk sama ár. Á Íslandi á stefnu- og kerfisrek sér stað frá 1971–1974. Ekki var unnt að greina stofnanarek í þessum tveim löndum. Sænska þróunin felur einnig í sér stefnu- og kerfisrek en það er hægara en í Finnlandi og á Íslandi eða frá 1977–1992. Stofnanareks gætir einnig í Svíþjóð frá 1996. Í Noregi er stefnu- og kerfisrek mög stöðugt og á svipuðum hraða og í Svíþjóð eða frá 1975–1994. Þar gætir einnig stofnanareks frá 1999. Stefnu- og kerfisrek er minnst og hægast í dönsku þróuninni en það hefst árið 2000 og er ekki langt komið þegar þetta er ritað. Stofnanarek var ekki greinanlegt í Danmörku.

Greiningin á stefnureki stjórnvalda dregur fram að hvaða marki frumkvæði að breytingum felst í aðgerðum stjórnvalda og að hvaða marki stjórnvöld fylgja í raun breytingum sem

verða innan þess lagaramma sem fyrir er en þau kunna að staðfesta breytingarnar síðar með nýjum lögum. Af gögnum þessarar rannsóknar má álykta að hægfara merki um kerfisrek í danskri kennaramenntun og skortur á stefnureki stjórnvalda renni stoðum undir þá skoðun að hlutur stjórnvalda sé stundum ofmetinn. Menntun danskra grunnskólakennara virðist smám saman færast nær háskólunum þó svo að lagabreytingar og opinberar heimildir skorti.

Þegar Kennaraskóli Íslands verður Kennaraháskóli Íslands bendir að auki allt til þess að stefnureki íslenskra stjórnvalda feli í sér staðfestingu á þróun sem þegar hafði átt sér stað innan Kennaraskóla Íslands og í menntakerfinu. Árið 1969 var nemendum sem höfðu í raun ónógan undirbúning fyrir kennaranám beint í framhaldsdeildir gagnfræðaskólanna. Á sama tíma var kennaranám stúdenta við Kennaraskóla Íslands lengt í tvö ár svo lenging kennaranáms í þrjú ár 1971 var ekki svo mikil breyting. Hafa ber í huga að á þessum tíma var inntökuskilyrði í Háskóla Íslands, þ.e.a.s. stúdentspróf eða sambærilegt nám eina opinbera skilgreiningin á háskóla. Stjórnvöld staðfestu í raun, með lagasetningu, að mestu leyti þær breytingar sem þegar höfðu átt sér stað. Þessar niðurstöður eru í samræmi við niðurstöður Jóns Torfa Jónssonar (1997, 1999) en hann heldur því fram að frumkvæði stjórnvalda sé oft ofmetið, þau staðfesti oft breytingar sem hafi átt sér stað en komi sjaldan með eitthvað nýtt. Niðurstöðurnar sýna að sá mismunur sem kom fram í bóknámsreki í löndunum fimm tengist menntapólitískum aðstæðum í hverju landi. Hér verður leitast við að greina nánar þann mismun sem kom fram í þróun danskra og íslenskra kennaramenntunar. Hvers vegna fór menntun íslenskra grunnskólakennara mun lengra inn á háskólastig en sambærileg kennaramenntun í Danmörku? Leitað verður nánari skýringa í menningar- og menntapólitískum aðstæðum þessara tveggja landa.

Hvers vegna er þróun danskra og íslenskra kennaramenntunar ólík?

Rótgróin hefð og góð reynsla af dönsku kennaraskólunum (d. *lærerseminar*) virðist hafa vegið þungt sem mótvægi gegn hugmyndum um aukna akademísingu kennaramenntunar. Þýskar hugmyndir í uppeldisheimspeki hafa verið sterkar í Danmörku, t.d. hugmyndir um hið *lifandi orð* og áhersla á samræðuhefðina, sem urðu miðlæggar í danskri uppeldisheimspeki (d. *dannelse*, þ. *bildung*) en þær voru í takt við hugmyndir Grundtvigs um að hið talaða orð og að samræður væru mikilvægari í námi en fjarlægur utanbókarlærdómur og óhlutbundinn og teoretískur lærdómur (Korsgaard, 1997; Hjort, 2008). Á níttjándu öld var Grundtvig undir sterkum áhrifum frá Englandi en þar kynntist hann hugmyndum um lýðháskóla sem snerust um mikilvægi vel upplýstrar alþýðu og mikilvægi þess að stofna skóla fyrir fjöldann. Hann var óþreypandi í baráttu sinni fyrir slíka skóla og taldi þá forsendu lýðræðissamfélags (Scandinavian seminar; Grundtvigsforum). Dönsku kennaraskólarnir byggðust að miklu leyti á þýskum hugmyndum um menntun (d. *dannelse*, þ. *bildung*) og hugmyndum Grundtvigs um upplýsta alþýðu.

Þetta ber ekki að skilja svo að áhrifa alþjóða- og hnattvæðingar gæti ekki í dönskum menntamálum (Korsgaard, 1999). Gott dæmi um það er umsókn Háskólans í Árósum um heimild til að bjóða rannsóknartengt kennaranám fyrir skyldunámsstigið sem átti að ljúka með háskólagráðu. Rökstuðningur fyrir umsókninni voru m.a. ábendingar og tillögur frá Evrópusambandinu og OECD um nauðsyn þess að koma á fót rannsóknartengdu kennaranámi í Danmörku sem lýkur með háskólagráðu (Aarhus Universitet, 2007a). Í ljósi þessa er því haldið fram að orsök þessarar sterku og langvinnu kennaraskólahéðar utan háskóla megi rekja til hugmynda Grundtvigs um fræðslu og upplýsta alþýðu og að ekki þurfi langskólagöngu til að sinna starfi kennarans. Þær hugmyndir eru reyndar á undanhaldi á tímum alþjóðavæðingar og hnattvæðingar.

Engilsaxneskra áhrifa hefur gætt á Íslandi bæði í alþjóðlegum og þjóðlegum skilningi. Ber þá fyrst að nefna hernám Breta í seinni heimsstyrjöldinni og hersetu Bandaríkjamanna þar á eftir. Báðar þessar þjóðir komu með ýmsar tækninýjungar til landsins og tengdist það nútímavæðingu Íslands (Sigurjón Mýrdal, 1989).

Íslensku menntaumbæturnar sem hófust 1966 byggðust m.a. á bandarískri hugmyndafræði en markmið umbótanna var að endurskipuleggja skyldunámið og að semja nýjar námskrár fyrir öll skólastig. Þessar breytingar byggðust m.a. á hugmyndafræði í námskráfræðum, svo sem flokkunarfræði (e. *taxonomy*) Benjamins Bloom og Kratwohls. Einnig var lögð áhersla á barnhverfa (e. *child centered*) hugmyndafræði í kennslu. Þessar breytingar höfðu í för með sér breytt hlutverk kennarans. Í stað þess að vera þekkingarmiðlari sem lagði áherslu á utanbókarlærdóm og að miðla menningararfinum átti hann að vera vísindalegur sérfræðingur í menntun barna (Wolfgang Edelstein, 1988; Gunnar Finnbogason, 1995; Ólafur Proppe, Sigurjón Mýrdal og Bjarni Daníelsson, 1993). Sú gróska sem var í starfi skólarannsóknadeildar og þeir hugmyndastraumar sem þar flæddu inn undirstrikuðu mikilvægi nýrrar þekkingar í kennarastarfinu og hefur án vafa styrkt það sjónarmið í ráðuneytinu að starf kennara gerði sífellt auknar kröfur um fagmennsku. Engin formleg samvinna virtist þó hafa verið á þessum tíma á milli Kennaraskóla Íslands og þeirra sem unnu að menntaumbótunum. Hér er einungis átt við formlegt samband en ekki samband einstaklinga (Gyða Jóhannsdóttir, 2001).

Í fyrri rannsókn minni á flutningi menntunar íslenskra barnakennara á háskólastig (Gyða Jóhannsdóttir, 2001) skoðaði ég sérstaklega umræðu á Alþingi um frumvarp til laga um Kennaraháskóla Íslands og kannaði rök með og á móti flutningnum. Það kom nokkuð á óvart að flutningurinn tengdist ekki menntaumbótunum, þar sem hið nýja hlutverk barnakennara samkvæmt þeim krafðist þess að kennarinn réði yfir allmikilli fræðilegri þekkingu. Þetta hefðu getað verið veigamikil rök fyrir því að flytja menntunina á háskólastig. Hver voru þá rökkin með því að flytja menntunina á háskólastig?

Meginrökin voru ofuráhersla á að leysa sem allra fyrst það öngþveiti sem hafði skapast innan Kennaraskóla Íslands vegna mikillar aukningar á aðsókn nemenda með gagnfræðapróf í kennaranám frá árinu 1963. Þáverandi menntamálaráðherra lagði því mikla áherslu á að hraða afgreiðslu frumvarpsins. Hann studdi einnig tillögur höfunda frumvarpsins, sem meðal annarra var talsmaður Kennaraskóla Íslands, um að Kennaraskóli Íslands yrði Kennaraháskóli Íslands þar sem nám barnakennara væri annars eðlis en nám í Háskóla Íslands. Mikil andstaða var gegn frumvarpinu. Flestir þingmenn töldu frumvarpið ekki fullnúið og lögðu til að fresta afgreiðslu þess og afgreiða það um leið og frumvarp til laga um grunnskóla. Margir efuðust um nauðsyn þess að menntun barnakennara krefðist háskólamenntunar og lögðu til að breyta einungis inntökuskilyrðum í Kennaraskóla Íslands alfarið í stúdentspróf eða sambærilegt nám. Auk þess voru margir þingmenn andsnúnir því að stofna annan háskóla í jafn fámennu landi og Íslandi, það gæti skapað slæmt fordæmi; aðrar starfsstéttir gætu fylgt á eftir. Þeir lögðu til að menntunin færi í Háskóla Íslands ef háskólamenntun væri nauðsynleg. Frumvarpið var samþykkt en minnstu munaði að það yrði fellt. Umræðurnar báru með sér að þingmenn voru lítt undir það búnir að ígrunda hvar koma ætti fyrir og þróa menntun barnakennara á háskólastigi (Gyða Jóhannsdóttir, 2001, 2004).

Í viðtali við Gylfa Þ. Gíslason árið 2000 (en hann var menntamálaráðherra á árunum 1956–1971) var hann spurður nánar um umræðuna um flutning menntunar barnakennara á háskólastig. Hann var m.a. spurður hvort engar hugmyndir hefðu komið fram um að tvískipta háskólastiginu, þ.e.a.s. að koma á fót starfsmenntaskólum sem tækju við af framhaldsskóla eins og gert var á Norðurlöndum á svipuðum tíma (sbr. tvíhliða kerfi). Hann kvað svo ekki hafa verið. Sú lausn hefði ekki hentað íslenskum aðstæðum á þeim tíma.

Þróun Háskóla Íslands hafi verið stutt á veg komin og stjórnvöld hafi einbeitt sér að eflingu hans. Það hafi ekki verið rætt um að tvískipta háskólastiginu þar sem ekkert hefði í raun verið til skiptanna (sjá nánar Gyðu Jóhannsdóttur, 2001, bls. 142). Þessi ummæli eru í samræmi við tillögur Háskólanefndar um að stofna fjölbreyttar styttri námsbrautir í Háskóla Íslands. Í þessum tillögum var einungis verið að hugsa um þróun eins háskóla, þ.e.a.s. Háskóla Íslands.

Hér er því haldið fram að menntun grunnskólakennara hafi farið lengra inn á háskólastig á Íslandi en í Danmörku sökum þess að á þessum tíma var ekki til formlegt stig á milli framhaldsskóla og háskóla, þ.e.a.s. millistig í líkingu við það sem var til á flestum hinna Norðurlandanna (öllum nema Finnlandi) og slíkar hugmyndir ekki ræddar „það var ekkert til skiptanna“. Ástæða þessa skorts á umræðum um íslenskt millistig er sennilega sú að verkefni stjórnvalda voru mjög umfangsmikil. Unnið var að endurskipan alls skólakerfisins á þessum tíma. Unnið var að lögum um samræmt skyldunám. Að auki var unnið að endurskipan starfsmenntunar á framhaldsskólastigi (Jón Torfi Jónasson, 2008) en einnig að fjölgun stuttra starfsmenntabrauta innan Háskóla Íslands (Háskólanefnd, 1969). Þetta hefur sennilega þótt nægja í jafn fámennu landi og á Íslandi sem að mati margra rúmaði einungis einn háskóla.

Í viðtalinu við þáverandi menntamálaráðherra, Gylfa Þ. Gíslason, kom einnig fram að hann hafi verið þess fullviss að undirbúningsvinna forsvarsmanna Kennaraskólans hafi verið vel unnin og hann hafi fljótt sannfærst um að breyting Kennaraskólans í háskóla hafi verið besta lausnin (sjá nánar Gyðu Jóhannsdóttur, 2001, bls. 112).

Þess vegna má álykta að þróun kennaranámsins ofan á stúdentspróf, gífurleg aðsókn í Kennaraskólann, skortur á skýrri sýn stjórnvalda hvað varðaði háskólastigið (þ.e. Háskóla Íslands) og málflutningur talsmanna Kennaraskólans hafi allt greitt götu flutnings Kennaraskólans á skilgreint háskólastig.

Í þessari grein hafa verið færð rök fyrir því að landfræðilegar, menningarlegar og menntapólítískar aðstæður hafi haft áhrif á þróun danskra og íslenskra kennaramenntunar. Danmörk var undir áhrifum strauma frá meginlandi Evrópu en Ísland frá Bandaríkjunum. Heimspekilegar og menntapólítískar hugmyndir sem voru ofarlega á baugi í löndunum höfðu einnig áhrif. Í ljósi þess sem hér hefur verið rakið verður að álykta að langlífar hugmyndir Grundtvigs um upplýsta alþýðu og íhaldssöm langtímaáhrif þeirra hafi ráðið mestu um framvindu danskra kennaramenntunar. Það sem réði mestu um þróun íslenskra kennaramenntunar á háskólastig var visst stefnuleysi íslenskra stjórnvalda hvað varðaði þróun háskólastigsins sem tengdist fámenni Íslands en var jafnframt samofið brýnni nauðsyn að leysa úr tímabundnum vanda Kennaraskólans.

Heimildir

Aarhus Universitet. (2007a). *Ansøgning om godkendelse af ny akademisk lærerbachelor*. Sótt 28. febrúar 2012 af http://www.au.dk/fileadmin/www.au.dk/om_au/organisation_og_ledelse/rektoratet/rektoratets_nyhedsbrev/2008/nyhedsbrev_1_2008/ansogning.pdf

Aarhus Universitet. (2007b). Sótt 26. nóvember 2011 af <http://www.au.dk/om/nyheder/glnyheder/2007/231107b/>

Alþingistíðindi 1962, A.

Alþingistíðindi 1970, A1.

Danmarks Evalueringsinstitut. (2006). *Samspel mellem forskning og profession – udfordringer og muligheder*. Rapport. Sótt 28. nóvember 2011 af <http://www.eva.dk>

Þróun menntunar fyrir norræna grunnskólakennara:
Liggur leiðin í háskóla?

- Finansministeriet. (2012). *Aftale mellem regeringen, Venstre, Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti om: Fordelning af forskningsreserven i 2012* (15 november 2011). Sótt 3. febrúar 2012 af http://www.fm.dk/publikationer/2011/aftaler-om-finansloven-for2012/~/_media/Publikationer/Imported/2011/Aftaler%20om%20finansloven%20for%202012/web_aftaler%20om%20finansloven%20for%202012.ashx
- Finnish Ministry of Education and Culture. (2006). *Education and Science in Finland*. Sótt 1. mars 2012 af http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2006/Koulutus_ ja_tiede_Suomessa.html?lang=en&extra_locale=en
- Forslag til lov om mellemlange videregående uddannelser*. (2000). København: Undervisningsministeriet.
- Fritzell, A. (1998). *The current model of university governance background and description*. Stockholm: National Agency for Higher Education.
- Grundtvigsforum. Sótt 29. febrúar 2012 af <http://www.grundtvig.dk/grundtvig-i-verden/grundtvig-og-england.html>
- Gunnar Finnbogason. (1995). *Från utbildningsplaner till kursplaner. Den isländska grundskolereformen 1974*. Acta Universitatis Uppsaliensis, Uppsala Studies in Education 59.
- Gyða Jóhannsdóttir. (2001). *The conceptions on the upgrading of the education of elementary school teachers to university level in Iceland in 1971*. Óútgefin doktorsritgerð frá Danmarks Pædagogiske Universitet í Kaupmannahöfn.
- Gyða Jóhannsdóttir. (2004). Hugmyndir um flutning menntunar íslenskra barnakennara á háskólastig 1971: Sértek fræðileg þekking, virðingarstaða eða hvað? *Uppeldi og menntun. Tímarit Kennaraháskóla Íslands*, 13(2), 123–146.
- Gyða Jóhannsdóttir. (2006). Rannsóknir í Kennaraskóla Íslands á áttunda áratugnum: Sýn og veruleiki. *Netla – Vef tímarit um uppeldi og menntun* (1. nóvember 2006). Reykjavík: Rannsóknarstofnun Kennaraháskóla Íslands.
- Gyða Jóhannsdóttir. (2008). Leiðin liggur í háskólana – eða hvað? *Tímarit um Menntarannsóknir* 5, 27–45.
- Halsey, A. H. (1983). *Higher education in Britain. A study of university and polytechnic teachers*. Report to the Social Science Research Council. New York: Mimeo.
- Háskólanefnd. (1969). *Efling Háskóla Íslands*. Skýrsla Háskólanefndar. Reykjavík: Háskóli Íslands.
- Helgi Skúli Kjartansson. (2008). Bókvið í askana. Í Loftur Guttormsson (ritstjóri), *Almenningsfræðsla á Íslandi 1880–2007. Síðara bindi. Skóli fyrir alla. 1946–2007* (bls. 85–98). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Hildur Rögnvaldsdóttir. (2004). *Þróun meinaæknináms á Íslandi. Samspil náms, skóla og stéttar*. Óútgefin meistaraþrófsritgerð. Félagsvísindadeild. Háskóli Íslands.
- Hjort, K. (2005). *Professionaliseringen i den offentlige sector*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.

Hjort, K. (2008). *Demokratiseringen af den offentlige sector*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.

Huisman, J. og Morphew, C. (1998). Centralization and diversity. Evaluating the effects on government policies in US and Dutch higher education. *Higher Education Policy*, 11(1), 3–13.

Högskolelagen no. 1434/1992.

Jón Torfi Jónasson. (1997). Students passing the Icelandic university entrance examination (UEE) 1911–1994. *European Journal of Education*, 32(2), 209–220.

Jón Torfi Jónasson. (1999). The predictability of educational expansion: Examples from secondary and higher education. Í I. Fägerlind, I. Holmesland og G. Strömquist (ritstjórar), *Higher education at the crossroads. Tradition or transformation?* (bls. 113–131). Stockholm: Institute of International Education. Stockholm University.

Jón Torfi Jónasson. (2003). Does the state expand schooling? A study based on five Nordic countries. *Comparative Education Review*, 47(2), 160–183.

Jón Torfi Jónasson. (2004a). What determines the expansion of higher education? Credentialism, academic drift and the growth of education. Í I. Hannibalsson (ritstjóri), *Rannsóknir í félagsvísindum, V, Viðskipta og hagfræðideild* (bls. 275–290). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, Háskólaútgáfan.

Jón Torfi Jónasson. (2004b). Higher education reforms in Iceland at the transition into the twenty-first century. Í I. Fagerlind og G. Strömqvist (ritstjórar), *Reforming higher education in the Nordic countries: Studies of Change in Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden* (bls. 137–158). París: UNESCO.

Jón Torfi Jónasson. (2006). *Frá gæslu til skóla. Um þróun leikskóla á Íslandi*. Reykjavík: Rannsóknastofa um menntakerfi. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

Jón Torfi Jónasson. (2008). Samræmdur framhaldsskóli í mótun. Í Loftur Guttormsson (ritstjóri), *Almenningsfræðsla á Íslandi 1880–2007. Síðara bindi. Skóli fyrir alla. 1946–2007* (bls. 157–173). Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Kim, L. (2002). *Lika olika*. Stockholm: Högskoleverket.

Kivinen, O. og Rinne, R. (1996). Teacher training and higher education policies in Finland since the World War II. Í H. Simola og T. S. Popkewitz (ritstjórar), *Professionalization and education. Research report* (bls. 76–96). Helsinki: Department of Education, Helsinki University.

Korsgaard, O. (1997). *Kampen om lyset. Dansk voksenoplysning gennem 500 år*. København: Gyldendal.

Korsgaard, O. (1999). *Kundskabskapløbet. Uddannelse i videnssamfundet*. København: Gyldendal.

Kyvik, S. (2002). Utviklingen av en egen högskolesektor. Í S. Kyvik (ritstjóri), *Fra yrkes-skole till universitet. Endringsprocesser i högskolesektorn* (bls. 15–64). Bergen: Fagbokforlaget.

Kyvik, S. (2004). Structural changes in Higher education systems in Western Europe. *Higher Education in Europe*, XXIX(3), 393–409.

Þróun menntunar fyrir norræna grunnskólakennara:
Liggur leiðin í háskóla?

Kyvik, S. (2009). *The Dynamics of change in higher education. Expansion and contraction in an organisational field*. Higher Education Dynamics 27. Springer.

Kyvik, S. og Skodvin, O. J. (2003). Research in the non-university higher education sector – tensions and dilemmas. *Higher Education*, 45, 203–222.

Lov om professionshøjskoler for videregående uddannelser no. 562/2007.

Lov om universiteter og høyskoler no. 22/1995.

Lov om universiteter og høyskoler no. 15/2005.

Lög nr. 84/1969 (bráðabirgðalög) um breytingu á lögum nr. 48/1946 um gagnfræðanáám.

Lög um grunnskóla nr. 63/1974.

Lög um háskóla nr. 136/1997.

Lög um heimild til að stofna fjölbrautaskóla nr. 14/1973.

Lög um Kennaraháskóla Íslands nr. 38/1971.

Lög um Kennaraskóla Íslands nr. 23/1963.

Lög um menntun og ráðningu kennara og skólustjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla nr. 87/2008.

Lög um skólakerfi nr. 55/1974.

Lög um skólakerfi og fræðsluskyldu nr. 22/1946.

Morphew, C. (2000). Institutional diversity, program acquisition and faculty members: Examining academic drift at a new level. *Higher Educational Policy*, 13, 55–77.

Neave, G. (1979). Academic drift: Some views from Europe. *Studies in Higher Education*, 4(2), 143–159.

Niemi, H. (2006). Den finska forskningsorienterade lärarutbildningen – riktlinjer för utvecklingen från 1970-talet till Bologna-processen. Í K. Skagen (ritstjóri), *Læreruddannelsen i Norden* (bls. 33–50). København: Unge pædagoger, Kristianssand: Høyskoleforlaget; Stockholm: HLS forlag.

NOU. (2008). *Sett under ett – Ny struktur i høyere utdanning*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Ólafur Proppé, Sigurjón Mýrdal og Bjarni Daníelsson. (1993). Change and regulation in Icelandic teacher education. Í T. S. Popkewitz (ritstjóri), *Changing patterns of power. Social regulation and teacher education reform* (bls. 123–159). New York: State University of New York Press.

Professionshøjskolernes Rektorkollegium. (2010). *10 mærkesager i 2010*. Sótt 23. febrúar 2012 af http://www.uc-dk.dk/da/images/stories/nystruktur/ucdk_udvalgsstruktur_est.pdf

Rasmussen, J. (2006). Læreruddannelsen i Danmark – aktuelle reformer. Í K. Skagen (ritstjóri), *Læreruddannelsen i Norden* (bls. 11–31). København: Unge pædagoger, Kristianssand: Høyskoleforlaget; Stockholm: HLS forlag.

Rasmussen, P. (2004). Towards flexible differentiation in higher education? Recent changes in Danish higher education. Í I. Fägerlind og G. Strömqvist (ritstjórar), *Reforming higher education in the Nordic countries: Studies of Change in Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden* (bls. 55–87). Paris: UNESCO.

Rinne, R. (2004). Searching for the rainbow: Changing the course of Finnish higher education. Í I. Fägerlind og G. Strömqvist (ritstjórar), *Reforming higher education in the Nordic countries: Studies of Change in Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden* (bls. 89–135). Paris: OECD.

Scandinavian seminar. *The History and Philosophy of the Nordic Folk School Movement*. Sótt 2. mars 2012 af <http://www.scandinavianseminar.org/?id=101>

Scott, P. (1995). Unified and binary systems of higher education in Europe. Í A. Burgen (ritstjóri), *Goals and purposes of higher education in the 21st century* (bls. 37–54). London: Jessica Kingsley Publishers.

Sigríður Valgeirsdóttir. (1987). Skólastjórnarár Brodda Jóhannessonar 1962–1975. Í Þuríður Kristjánsdóttir (ritstjóri), *Gefið og þegið: Afmælisrit til heiðurs Brodda Jóhannessyni sjötugum* (bls. 1–37). Reykjavík: Iðunn.

Sigurjón Mýrdal. (1989). *International organizations and educational ideas: A case of educational reforms in Iceland*. Madison, Wisconsin: Department of curriculum and instruction.

Undervisningsministeriet. (2001). *Bekendtgørelse om uddannelsen til professions bachelor* nr. 113/2001. København: Undervisningsministeriet.

Wolfgang Edelstein. (1988). *Skóli, nám, samfélag*. Ritröð Kennaraháskóla Íslands og Iðunnar. Reykjavík: Iðunn.



Gyða Jóhannsdóttir. (2012).
Þróun menntunar fyrir norræna grunnskólakennara: Liggur leiðin í háskóla?
Netla – Vef tímarit um uppeldi og menntun. Menntavísindasvið Háskóla Íslands.
Sótt af <http://netla.hi.is/greinar/2012/rvn/013.pdf>