



# Menntun eða úrræði? Stefnumótun íslenska ríkisins um fullorðinsfræðslu

Berglind Rós Magnúsdóttir og Helgi Þorbjörn Svavarsson

► Abstract    ► Um höfunda    ► About the authors    ► Heimildir

Þessi grein sprettur upp úr heildarendurskoðun á framhaldsfræðslukerfinu hér á Íslandi sem hófst í janúar 2023. Skoðað er hvernig stjórnvöld á Íslandi hafa skilgreint markmið fullorðinsfræðslu í frumvörpum sínum og lögum allt frá 1974. Í framhaldi af því er rýnt í framtíðarsýn UNESCO, OECD og íslenskra stjórnvalda varðandi menntun fullorðinna og að lokum velt upp hvernig má nýta þessar greiningar og stefnuskjöl til markvissrar endurskoðunar á gildandi lögum um framhaldsfræðslu (nr. 27/2010) sem unnið er að um þessar mundir.

Greining frumvarpanna leiðir í ljós að hugmyndafræði almennrar menntunar með víða skírskotun til fjölbreyttrar menntunar fyrir alla hefur æ meir vikið fyrir aukinni tæknihyggju og skólahyggju sem beinist fyrst og fremst að þröngum hópi fullorðinna einstaklinga með stutta skólagöngu að baki. Einnig kemur fram að núverandi lög um framhaldsfræðslu ná ekki að takast á við þær áskoranir og þrástef sem koma fram í fjölþjóðlegum framtíðarstefnuskjöllum OECD og UNESCO.

Greinin endar á því að leggja fram tillögur um inntak markmiðsgreinar þar sem gætt er að jafnvægi milli ólíkra þátta og að þróa markmið sem eiga rætur sínar í almennri menntun, skólahyggju og tæknihyggju og efla fólk til samfélagslegrar, borgaralegrar og atvinnutengdrar þátttöku. Auk þess er lögð áhersla á að tekið verði tillit til framtíðaráskorana sem eru þrástef í fjölþjóðlegum stefnuskjöllum og fundið aukið jafnvægi milli áherslunnar á opinbert líf og einkalíf í inntaki námsins.

**Efnisorð:** menntun fullorðinna, fullorðinsfræðsla, framhaldsfræðsla, ævimenntun, menntastefna, tæknihyggja, skólahyggja, nám fyrir atvinnulífið, umbreytandi menntun.

## Inngangur<sup>i</sup>

Lög um framhaldsfræðslu nr. 27/2010 tóku gildi í október 2010 og tóku í raun við af lögum um fullorðinsfræðslu nr. 47/1992. Málaflokkurinn var færður frá menntamálaráðuneyti við undirritun síðasta stjórnarsáttmála (Stjórnarráðið, 2021) og er nú undir félags- og vinnumarkaðsráðuneyti. Undir liðnum menntamál í stjórnarsáttmála segir:

Sí- og endurmenntun verður eflað og löggjöf um framhaldsfræðslu endurskoðuð í breiðu samráði til að tryggja að framhaldsfræðslukerfið sé í stakk búið til að takast á við samfélagsþróun, m.a. vegna loftslagsbreytinga og tæknivæðingar á vinnumarkaði (bls. 45).

Í janúar 2023 skipaði Guðmundur Ingi Guðbrandsson félags- og vinnumarkaðsráðherra samráðshóp sem fékk það verkefni að framkvæma heildarendurskoðun á framhaldsfræðslukerfinu með það að markmiði að setja saman grænbók, og leggja í kjölfarið fram tillögu í formi hvítbókar að heildstæðu kerfi í framhaldsfræðslu sem styrkir hana sem fimmtu stoð opinbera menntakerfisins hér á landi. Þessi grein er innlegg í umræðu um gildi og tilgang menntunar fullorðinna og lögð er áhersla á þrjúætta áskorun. Hún snýst um að a) skoða skilning stjórnvalda á markmiðum með fullorðinsfræðslu á Íslandi og hvernig hann hefur þróast frá 1974, b) greina framtíðarstefnur fjölþjóðlegra stofnana (UNESCO, 2021 og OECD, 2022) og íslenskra stjórnvalda þegar kemur að fullorðinsmenntun (mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2021a; 2021b og Stjórnarráðið, 2021) og c) hvað megi læra af þessum greiningum þegar móta á þau gildi sem ættu að liggja til grundvallar þeirri stefnumótun sem nú er í gangi.

Í tilraunum til að lýsa menntun fullorðinna (e. *adult education*) hafa ýmis hugtök verið notuð. Menntun fullorðinna er víðamikil svið og hugtakanotkun oft verið óljós. Hér má m.a. nefna hugtök eins og símenntun, ævimenntun, fullorðinsfræðsla, endurmenntun og framhaldsfræðsla. Menntun fullorðinna hefur í daglegu máli verið þýdd sem fullorðinsfræðsla (e. *adult education*) en samkvæmt gildandi lögum nr. 27/2010 hefur hugtakið verið skilgreint sem framhaldsfræðsla. Skýrð eru nánar fjögur hugtök sem notuð verða í greininni. Þetta eru hugtökin ævimenntun (e. *lifelong learning*), endurmenntun (e. *continuing education*) og framhaldsfræðsla (e. *adult education*), og símenntun sem hvert um sig lýsir ákveðnu umfangi innan menntunar fullorðinna.

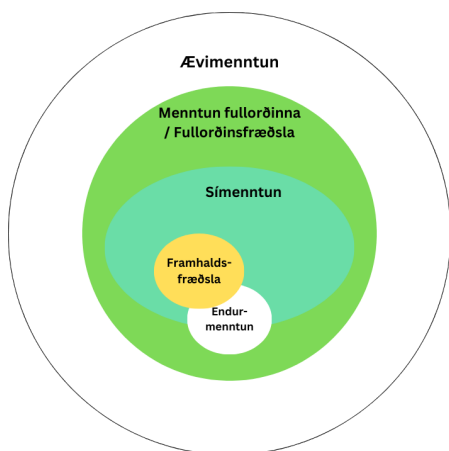
Samkvæmt Handbók UNESCO (2022) þá nær hugtakið ævimenntun yfir alla menntun sem á sér stað á öllum æviskeiðum, menntunarstigum, rýmum og aðstæðum. Hugtakið nær yfir allar tegundir náms, s.s. formlegt, óformlegt eða formlaust. Jafnframt skilgreinir UNESCO ævimenntun sem menntun með fólk og mannréttindi í brennipunkti. Allt háskólanám fullorðinna er skilgreint af UNESCO sem hluti af menntun fullorðinna. Símenntun í íslensku tali nær gjarnan utan um námskeið fyrir og með fullorðnum utan formlega skólakerfisins og við notumst við þá skilgreiningu.

Menntun fullorðinna er þar með orðið mengi innan ævimenntunar og lýsir almennri menntun sem gagnast fullorðnum einstaklingum til að öðlast borgaraleg, félagsleg, siðferðisleg og menningarleg viðhorf og hæfni til að standa undir þeirri ábyrgð sem þeir bera sem borgarar og til að ná að vaxa á öllum sviðum lífs síns (Martínez de Morentin de Goñi, 2006).

Innan fullorðinsfræðslunnar er einnig talað um endurmenntun, og er þar átt við þjálfun og fræðslu fólks til uppfærslu á þekkingu viðkomandi á sínu sérsviði.

### Mynd 1:

*Yfirlit yfir hugtök innan fullorðinsfræðslunnar*



Hér er sýnt með einföldum hætti hvernig þessi fjögur hugtök tengjast hvert öðru og eins og þar sést þá er framhaldsfræðsla og endurmenntun einungis hluti af því sem kalla má menntun fullorðinna. Í greininni verður skipst á hugtökunum fullorðinsmenntun, menntun fullorðinna og fullorðinsfræðsla til að vísa til þess sem er grænritað á myndinni. Framhaldsfræðsla er nýjasta hugtakið í íslensku máli og kemur fyrst fram með lögum um framhaldsfræðslu árið 2010 og er skilgreint á eftirfarandi hátt í 3. grein laganna:

Framhaldsfræðsla: Hvers konar nám, úrræði og ráðgjöf sem er ætlað að mæta þörfum einstaklinga með stutta formlega skólagöngu að baki og er ekki skipulagt á grundvelli laga um framhaldsskóla eða háskóla (Lög um framhaldsfræðslu nr. 27/2010).

Hugtakið úrræði er í fyrsta sinn notað í tengslum við menntun fullorðinna í lögum um framhaldsfræðslu (nr. 27/2010). Hugtakið kemur tvisvar fyrir í lögunum og er sett þar fram í skilgreiningu á hugtakinu framhaldsfræðsla sem jafngildi á við nám og ráðgjöf, þ.e. framhaldsfræðsla er „hvers konar nám, úrræði og ráðgjöf“. Í d-lið markmiðsgreinar segir að markmiðið sé að skapa svigrúm og úrræði til að „mæta þörfum atvinnulífsins fyrir aukna þekkingu og hæfni starfsmanna“. Í frumvarpinu kemur enn skýrar fram hvað átt er við með úrræði og þar er d-lið markmiðsgreinar laga fylgt eftir með vísun til þess að „innviðir framhaldsfræðslu sem ráðgerðir eru í frumvarpinu nýtast ekki síður fyrirtækjum en starfsmönnum þeirra“. Annars staðar er úrræði sett fram í merkingunni „úrræði vegna námsörðugleika“ og einu sinni eru hugtökin nám og úrræði notuð saman sem „námsúrræði“ sem „opna leiðir til formlegs náms“ (Frumvarp laga framhaldsfræðslu nr. 27/2010). Úrræði hefur því talsvert þrengri merkingu en nám almennt og beinir nemanda að hagnýtum menntakostum á forsendum atvinnulífs eða skólakerfis. Það má því segja að það sé nokkurs konar andheiti við almenna menntun. Þess vegna er þessum hugtökum stillt upp í titli andspænis hvort öðru, þ.e. hvort um sé að ræða menntun eða úrræði þegar fjallað er um fullorðinsmenntun. Menntun fullorðinna á eins og áður sagði að hjálpa fullorðnum til að standa undir þeirri ábyrgð sem þeir bera sem borgarar og til að ná að vaxa á öllum sviðum lífs síns (Martínez de Morentin de Goñi, 2006).

Nú þegar við tökumst á við nýja lagasetningu í málaflöknum er brýnt að skoða íslenska stefnumótun um fullorðinsmenntun út frá sögulegu sjónarhorni með því að rýna í þróun orðræðunnar í frumvörpum til laga. Þannig skapast þekking um hvað hefur fengið brautargengi og orðið að lögum og hvað ekki. Að sama skapi þurfum við að átta okkur á alþjóðavæddum nútímanum og því greinum við framtíðarskjöl bæði frá íslenskum stjórnvöldum og fjölþjóðastofnunum UNESCO og OECD.

## Fræðilegur rammi

Í ljósi ofangreindra hugtaka, er forvitnilegt að skoða ólíkar menntahugmyndir og hvaða áhrif þær hafa haft á stefnumótun íslenska ríkisins og til hverra þessi áhrif eiga að beinast.

## Markaðs- og tæknihyggja í menntun

Mikið hefur verið skrifað um áhrif markaðsvæðingar á menntun og talið er að með auknu menntaframboði og opnun kerfisins hafi stigveldi innan þess orðið brattara. Markaðsvæðing byggir á þeirri hugsun að nám geti verið eins og hver önnur vara sem hægt sé að skilgreina og verðmerkja, keppa um og selja (m.a. í gegnum útskriftir). Kerfislega felur markaðsvæðing í sér aðlögun hins opinbera kerfis að leikreglum markaðarins (Dovemark o.fl., 2018). Menntun er þá þrengd niður í þann skilning að hún sé það sem hægt er að markaðssetja, skilgreina (staðla) og verðmeta með góðu móti. Það er orðið erfiðara en áður að öðlast virðingu og vægi í samfélaginu án þess að hafa lokið gráðum/skólum. Jafnframt hefur staða skóla á markaði orðið sýnilegri með birtingu gagna um gæðaröðun. Þetta á ekki síst við um menntun fullorðinna í framhaldsskólum og háskólum. Gráðuvæðing (e. *credentialism*) er ein birtingarmynd af markaðsvæðingu. Menntunaraður (e. *educational capital*) í formi háskólagráða er einn af mælikvörðum um stéttarstöðu fólks (Berglind Rós Magnúsdóttir o.fl., 2020) og varpar ljósi á það vægi sem menntakerfið hefur til að staðsetja einstaklinga í hagkerfi og samfélaginu.

Tæknihyggja er óhjákvæmilegur fylgifiskur markaðsvæðingar í menntun. Þar er lögð áhersla á að markmiðið með menntun sé að afla þekkingar og færni en menntun er ekki markmið í sjálfu sér (Atli Harðarson, 2017). Það felur í sér að námið eða fræðslan hefur fyrir fram skilgreinda hæfni (e. *competence*) og hæfniviðmið (e. *learning outcomes*) þar sem búið er að ákveða fyrir fram hvað námsmaðurinn á að geta gert að námi loknu. Þáttur í tæknihyggjunni er að einblína á útkomumiðað árangursmat en gera námsferlið að aukaatriði svo lengi sem útkoman sé í samræmi við markmið. Ljóst má vera að slík nálgun er að mörgu leyti þægileg og svarar ákveðnu ákalli á stöðlun. Þá er hægt að ganga að því sem vísu að nýútskrifaður félagslíði geti meðhöndlað lyf að ákveðnu marki að loknu námi. Þar sem tæknihyggjan gengur lengst í menntun má tengja hana við hugtakið úrræði, þ.e. þegar menntun verður einhvers konar úrræði til að bregðast við tímabundnu eða afmörkuðu vandamáli, eins og atvinnuleysi, heilsubresti eða skortstöðu á vinnumarkaði.

Atli Harðarson hefur gagnrýnt tæknihyggju í menntun á þeim forsendum að hún sé of takmarkandi og stýrandi (2017). Einnig bendir Atli á að tæknihyggjan geri ekki ráð fyrir óvæntum og sjálfsprottum námstækifærum, hugmyndum og spurningum sem eru á vissan hátt merki um að umbreyting eða ákveðinn þroski eigi sér stað hjá einstaklingum.

### **Skólahyggja (e. *schoolification*) og kynjakerfislægar áherslur skólakerfisins**

Skólahyggja snýst um aðgerðir stjórnvalda eða ásetning nemenda að laga sig að reglum eða kröfum skólakerfisins. Aðgengi að námskeiðum til að standast inntökukröfur í skólakerfinu eða framkvæmd raunfærnimats er þá skipulagt með það fyrir augum að fá aðgang að skólakerfinu eða viðurkenningu þess. Hugtakið skólahyggja hefur hingað til aðallega verið notuð í tengslum við leikskólann, þegar áhersla er lögð á að búa börn undir næsta skólastig, og almennari þroskamarkmið og kennsluáðferðir leikskólastigsins hafa orðið undir í forgangs röðinni (Bradbury, 2019; Kristín Dýrfjörð o.fl., 2023). Sams konar áherslur má sjá gagnvart þeim hópi fólks sem hefur stysta skólagöngu, sem á það gjarnan sameiginlegt að hafa ekki fundið sig í skólakerfinu. Í gildandi lögum er það meginmarkmið framhaldsfræðslunnar að koma þessum hópi aftur inn í hefðbundið skólakerfi og má telja það einkar gott dæmi um skólavæðingu, þ.e. önnur menntamarkmið sem þjóna ekki því að koma fólki inn í formlega skólakerfið eiga á hættu að vera jaðarsett.

Menntakerfið hefur lengi verið nýtt til að meta virði einstaklinga fyrir vinnuhagkerfið. Erfiðlega hefur gengið að skilgreina nám sem hefur virði fyrir einstaklinginn í einkalífi sínu eða fjölskyldulífi og hefur verið bent á að það sé til marks um karllægni skólakerfisins (Lynch o.fl., 2007), þ.e. að það búi fólk fyrst og fremst undir hið opinbera líf (Guðný Guðbjörnsdóttir, 2003a, 2003b). UNESCO hefur sett fram í framtíðarskýrslu sinni að nám í fullorðinsfræðslu þurfi að snerta stærri spurningar sem heimurinn stendur frammi fyrir eins og sjálfbærni, áhrifum alþjóðavæðingar, kerfislægum ójöfnuði eða mikilvægi vísindalæsis (UNESCO, 2021).

Hið mótsagnakennda í þróun skólakerfisins er að stúlkur hafa bundið vonir um bætta stöðu á vinnumarkaði og í hagkerfinu með því að mennta sig og eru því nú um 60% nemenda í framhalds- og háskólum (Jón Torfi Jónasson, 2013). Hið sama má segja um kerfi fullorðinsfræðslu. Konur sækja í mun meira mæli opin námskeið og símenntun (Jón Torfi Jónasson og Andrea Gerður Dofradóttir, 2007). Hins vegar eru karlar í meirihluta þegar kemur að þátttöku í raunfærnimati (Arna Jakobína Björnsdóttir, 2019) en raunfærnimat er leið til að fá hæfni úr störfum sínum á vinnumarkaði metna til eininga inn í framhalds- eða háskólakerfið. Konur fá jafnframt meiri þjálfun til að takast á við verkefni í einkalífi og fjölskyldulífi en karlar í gegnum uppeldi sitt og störf sem varða umhyggju, uppeldi og heilsu, þ.e. í hinum svokölluðu kvennastéttum (Connell, 2009). Skólakerfið hefur með engu móti brugðist við kynjakerfinu með endurskoðun námskráa sinna og meginmarkmiða með skólastarfi. Miðað við athuganir Guðnýjar Guðbjörnsdóttur á inntaki námskráa grunn- og framhaldsskólans sem voru í gildi árið 2002 var áherslan lítil á menntun sem lýtur að einka- og fjölskyldulífi (Guðný Guðbjörnsdóttir, 2003a, 2003b), sem bendir til að þekking og hæfni sem nýtist til farsældar í einka- og fjölskyldulífi hefur ekki fengið vægi sem raunveruleg og mikilvæg þekking innan menntakerfa. Á síðustu árum hafa skilin milli vinnulífs og einkalífs orðið óljósari, m.a. með tilkomu fjarvinnu og sveigjanlegs vinnutíma. Mikilvægt er að skoða á ný inntak náms með kynjagleraugun á lofti. Hér á eftir verður skoðað hvernig áherslurnar eru í stefnuskjölunum.

## Almenn menntun

Síðasta sjónarhornið á menntun sem við skoðum hér er Bildung sem einfaldlega má þýða sem almenna menntun. Netverkið *The Global Bildung Network* skilgreinir þýska hugtakið Bildung sem sambland menntunar og þekkingar sem er nauðsynleg til að dafna í samfélagi manna, og öðlast þann siðferðislega og tilfinningalega þroska til að hafa bæði persónulegt sjálfræði og vera hluti af heild. Ólíkt tæknihyggjunni þá horfir almenn menntun hins vegar á menntun sem ferli þar sem námið er markmiðið í sjálfu sér (Andersen, 2022; Andersen & Björkman, 2017).

Andersen og Björkman (2017) útskýra almenna menntun sem annars vegar lárétta og hins vegar lóðrétta þekkingu. Lárétt þekking snýr að víðsýni, hæfni og leikni einstaklingsins. Henni er bæði auðvelt að miðla og afla sér í gegnum fyrirlestur, lestur og með æfingu. Lóðrétt þekking snýr hins vegar að persónulegum þroska mannsins og á grunn í hugmyndum Friedrich Schiller um þroska sjálfsins. Schiller taldi að þroskaferli manneskjunnar fari frá því að vera á valdi tilfinninga sinna og hvata (barn) yfir í að vera einstaklingur sem stjórnast af normum samfélagsins og væntingum hópsins (unglingur) og verða að lokum frjálsir einstaklingar sem stjórnast hvorki af eigin tilfinningum né hópþrýstingi heldur eigin vitund og rökhugsun (Andersen og Björkman, 2017). Lóðrétta þekkingu er hins vegar erfitt að miðla á sama hátt og láréttri þekkingu. Lóðrétt þekking fæst einungis með upplifun, lífsreynslu og að takast á við ólíkar áskoranir. Andersen og Björkman (2017) og Kegan (1980) benda á að einstaklingar njóti leiðsagnar hjá fullorðnum til að þroskast úr „barni“ í „ungling“, en þurfi oft á eigin spýtur að finna út úr því hvernig þeir þroskast úr „unglingi“ í „fullorðinn“. Þessi skortur á leiðsögn, eða hjálp, gerir það að verkum að margir fullorðnir einstaklingar ná ekki að verða frjálsar manneskjur samkvæmt skilgreiningu Schiller.

Það verður ekki horft fram hjá því að hugtakið almenn menntun er mun óáþreifanlegra en tæknihyggjan og skólahyggjan og því erfiðara að verðleggja með áþreifanlegum hætti hvað samfélag sem byggir menntastefnu sína á hugmyndafræði almennrar menntunar fær út úr því. Því getur verið óþægilegt að byggja menntastefnuna eingöngu á slíkum gildum á tímum markaðs- og tæknihyggju.

Hér að ofan er búið að fara yfir nokkur algeng sjónarhorn á menntastefnu. Hér er ekki um tæmandi yfirferð yfir strauma og stefnur í menntun að ræða heldur hafa verið dregin fram sjónarhorn sem ætla má að séu algengust í íslenskri menntapólitík.

## Aðferðafræði og gögn

Aðferðafræðin sem lögð er til grundvallar er orðræðugreining (Ingólfur Ásgeir Jóhannesson, 2006) en nær þó fyrst og fremst til þess er varðar að greina þrástef (e. discursive themes) og hvað er ávarpað/ ekki ávarpað. Orðræða er hér skilin út frá skilgreiningum Foucault (Foucault, 1978, 1979) sem hefur verið vel útfærð í menntastefnurannsóknum af Stephen Ball (Ball, 1990). Fyrsti höfundur hefur einnig greint orðræðu með svipuðum hætti í öðrum rannsóknum (Berglind Rós Magnúsdóttir, 2012, 2013a, 2013b).

Orðræða er texti, eða þau orð, hugmyndir og athafnir sem eru í boði hverju sinni. Með greiningu á orðræðu má sjá hvað er viðurkennt sem mikilvægt, sem hefur hlotið óformlega löggildingu. Yfirleitt eru margar mótsagnakenndar orðræður í gangi á hverjum tíma en til verður samkomulag og ríkjandi skilningur sem lesa má í gegnum þrástef (Ball, 1990). Þrástef merkja einfaldlega að eitthvað sé síendurtekið og mynda mynstur í orðræðunni.

Þessi mynstur eru eins konar lögmál sem þó eru ekki algild, heldur hafa orðið til í pólitískum átökum fortíðar og samtíðar. Þessi mynstur má nefna söguleg og pólitísk löggildingarlögmál. Lögmálin fela bæði í sér beinar og óbeinar reglur um hvað má segja á viðkomandi vettvangi, reglur sem við verðum að taka tillit til ef við viljum að hlustað sé á okkur, en reynum jafnframt að hafa áhrif á“ (Ingólfur Ásgeir Jóhannesson, 2006, bls. 179).

Erfitt getur reynst að hugsa og hegða sér á skjön við ríkjandi orðræðu og fólk agar (e. discipline) sig gjarnan ómeðvitað að ríkjandi orðræðu. Í sumum tilfellum eru ekki til orð og hugtök sem ná utan



um annan skilning fyrr en síðar. Sem dæmi um það er þróun hugtaka fyrir trans fólk en trans fólk hefur ávallt verið til án þess að við höfum haft orðaforða og þar með rými til að ræða það. Orðræðu þarf því jafnframt að skoða í sögulegu samhengi og markast af því hvað er mögulegt að orða á hverjum tíma. Sem dæmi um ríkjandi orðræðu í samtímanum er nýfrjálsbyggja þar sem litið er svo á að menntun sé til að tryggja hagvöxt fremur en þroska eða félagslega velferð, og að skilvirkni fái einungis í gegnum samkeppni og próf og þannig getum við komið auga á óskilvirka skóla eða kennara og nemendur og lagfært þá (Saltman, 2014).

Gögnin sem liggja til grundvallar eru stefnuskjöl frá íslenska ríkinu og framtíðarskýrslur um menntun frá fjölþjóðlegum stofnunum.

#### Tafla 1:

*Yfirlit yfir skjöl til greiningar*

Flokkar gagna	Útgáfuaðili, efni/titill og útgáfuár
<b>Íslensk frumvörp og lög</b>	Alþingi. Frumvarp til laga um fullorðinsfræðslu nr. 63/1974.
	Alþingi. Frumvarp til laga um fullorðinsfræðslu nr. 153/1980.
	Alþingi. Frumvarp og lög um almenna fullorðinsfræðslu nr. 47/1992.
	Alþingi. Frumvarp og lög um starfsmenntun í atvinnulífinu nr. 19/1992.
	Alþingi. Frumvarp og lög um framhaldsfræðslu nr. 27/2010.
<b>Framtíðarstefnur íslenska ríkisins</b>	Mennta- og menningarmálaráðuneytið. <i>Menntastefna til 2030 – Þingsályktunartilaga</i> (2021).
	Mennta- og menningarmálaráðuneytið. <i>Menntastefna til 2030 – Fyrsta aðgerðaáætlun</i> (2021).
<b>Framtíðarskýrslur fjölþjóðlegra stofnana sem Ísland er aðili að</b>	Stjórnarráðið. <i>Sáttmáli um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs</i> (2021).
	UNESCO. <i>Reimagining our futures: A social contract for education. Report from the international commission on the futures of education</i> (2021).
	OECD. <i>Building the future of education</i> (2022).

Skoduð voru fimm lagafrumvörp, þar sem tvö höfðu ekki náð að verða að lögum og þrjú sem höfðu öðlast lagagildi. *Lög um framhaldsfræðslu* (27/2010), eru enn í gildi. Greint er hvernig áherslur í lagafrumvörpum fyrir fullorðinsfræðslu hafa þróast, varðandi tilgang og gildi menntunar fyrir einstakling og samfélag. Áhugavert er að skoða hvernig ólíkir pólar takast á í orðræðu um fullorðinsfræðslu bæði hér á landi og víðar t.d. í tengslum við fjórðu iðnbyltinguna og aðrar hraðar umbreytingar, aukið aðgengi að upplýsingum, áherslum atvinnulífsins, þörfum einstaklinga og samfélagsins í heild. Við greiningu gagnanna var lögð áhersla á að skoða þær greinar frumvarpanna sem fjalla um tilgang og markmið og staldrað sérstaklega við fyrstu setninguna í markmiðsgreinum þeirra. Einnig voru greinargerðir með frumvörpunum og ræður frummælenda skoðaðar með það að markmiði að öðlast dýpri skilning á tilurð frumvarpanna og hvað fyrir stjórnvöldum vakti. Til viðbótar lögnum voru fjölþjóðleg stefnuskjöl, skoduð og borin saman við íslensk stefnuskjöl, þ.e. gildandi Stjórnarsáttmála 2021-2025 og Menntastefnu til 2030 í formi þingsályktunartillögu og fyrstu aðgerðaáætlunar.

Greiningin á lögnum byggir á tilteknum spurningum og hugtökum. Í fyrsta lagi er spurt um hvers konar menntun er að ræða út frá hugtökunum almenn menntun, markaðs- og tæknihyggja,

og skólahyggja. Í öðru lagi er spurt að hverjum hún beinist, þ.e. hverjir eru ávarpaðir. Er það einstaklingar, samfélagsþegnar eða vinnuafl? Í þriðja lagi er spurt hverjir eigi að njóta hennar og út frá hvaða jafnréttisskilningi. Hvaða hópar fullorðinna eru í forgrunni? Hvaða hópar eru nefndir á nafn og hvenær (út frá íslenskum lagasetningum) og um hverja er þagað? Greiningin á framtíðarstefnuskjölunum byggir á að skoða þrástefin og um hvað er þagað.

Greiningarhugtökin eru kynnt í næsta kafla. Að því loknu er fjallað um sögulega arfinn í formi frumvarpa og laga og þar á eftir kemur greiningin á stefnuskjölum. Að lokum eru helstu atriði dregin saman og rætt um hvaða þætti ætti að draga fram í markmiðsgreinum nýrra laga í ljósi þeirra gagna sem greind hafa verið.

## Greining á markmiðsgreinum íslenskra laga um fullorðinsmenntun

Hér fara á eftir niðurstöður úr greiningu á markmiðsgreinum íslenskra laga um menntun fullorðinna. Skoðað var hvaða áhersluþættir lægju í texta laganna út frá menntunaráherslum, (almenn menntun, skólahyggja eða tæknihygga (e. technocracy), eðli námsins (skólanám, frjálst nám eða menntun fyrir atvinnulífið), hverja er verið að styrkja og efla (einstaklinginn, borgara eða vinnuaflíð í einka- eða opinberu lífi), og hvaða jafnréttisskilningur birtist í skjölunum.

### Fyrsta setningin – Hver má læra?

Fyrsta setningin í markmiðsgreinum laganna setur í öllum tilfellum tóninn hvað varðar þann anda sem ríkir í lögnum. Setningarnar gefa í skyn þá menntapólitísku afstöðu sem lögnum er ætlað að taka, hver megintilgangur þeirra er og hvaða hópar fullorðinna lögin eiga að ná yfir.

Í fyrstu setningu frumvarps til laga um fullorðinsfræðslu 63/1974 kemur fram sá ásetningur hins opinbera að „skapa öllum skilyrði til þroska bæði sem einstaklingum og samfélagsþegnum“. Hér birtist sú sýn að hver manneskja sé í senn einstaklingur og hluti af heild og að gera öllum kleift að þroskast inn í þessi hlutverk.

Frumvarp til laga um fullorðinsfræðslu 153/1980 og Lög um almenna fullorðinsfræðslu. nr. 47/1992 eru nánast samhljóða í sinni fyrstu grein og setja bæði jafnrétti til náms á oddinn. Í eldra frumvarpinu segir að markmið frumvarpsins sé að „stuðla að jafnrétti fólks til fræðslu og náms án tillits til búsetu, aldurs eða fyrri menntunar“. En frumvarpið sem varð að lögum 1992 talar um jafnrétti fullorðinna og þar er búið að bæta kynjavíddinni inn. Öll þessi þrjú frumvörp eiga það sameiginlegt að vera ætluð öllum fullorðnum en mismunandi áhersla annars vegar á jafnrétti til náms í sinni tveim en skilyrði til þroska í því fyrsta.

Lögin frá 2010 eru á hinn bóginn mun afmarkaðri í sinni fyrstu setningu markmiðsgreinar. Þar kemur fram að markmið laganna er að „veita einstaklingum með stutta skólagöngu að baki aukin tækifæri til virkrar þátttöku í samfélaginu“. Hér er tvennt sem vekur athygli. Lögin ná einungis yfir suma fullorðna einstaklinga og menntunin er ekki lengur til að þroskast bæði sem einstaklingur og samfélagsþegn, heldur einungis að verða virkur í samfélaginu.

Lög um starfsmenntun í atvinnulífinu 19/1992 skera sig mjög frá öðrum lögum í fyrstu markmiðum. Námsmaðurinn eða einstaklingurinn er ekki nefndur heldur eiga lögin að „stuðla að aukinni framleiðni, bæta gæði vöru og þjónustu og greiða fyrir tækninýjungum og framþróun í íslensku atvinnulífi“.

Við sjáum áherslur breytast verulega með lögnum 1992 þegar lög um starfsmenntun í atvinnulífinu eru samþykkt og síðar lög um almenna fullorðinsfræðslu. Lög um almenna fullorðinsfræðslu. nr. 47/1992 eru síðar felld úr gildi árið 1996 en eftir stóðu þá einungis lög Jóhönnu Sigurðardóttur um starfsmenntun í atvinnulífinu. Þau lög voru svo leyst af með núverandi lögum (27/2010). Hér er einungis um mjög afmarkaðan hluta í lögnum að ræða en samt sem áður þá gefa þessar fyrstu setningar tóninn fyrir það sem kemur á eftir.

Sú áherslubreyting sem lýst er hér að ofan þegar lög um starfsmenntun í atvinnulífinu (19/1992) eru samþykkt birtist jafnframt, þegar skoðað er, hverjir markhópar laganna eru. Það má segja að lögnum sé ýmist beint að öllum fullorðnum eða sumum fullorðnum. Frumvörpin tvö frá 1974 og 1980, auk laganna frá 1992 kveða skýrt á um að lögnum sé ætlað að ná yfir menntun allra fullorðinna. Lög um fullorðinsfræðslu frá 1974 er ætlað „að skapa öllum skilyrði“. Hins vegar verður til afmörkun markhóps innan fullorðinsfræðslunnar árið 1992 með lögum um starfsmenntun í atvinnulífinu sem heldur áfram með lögum um framhaldsfræðslu frá árinu 2012 þar sem í 2. gr. stendur að markmið laganna sé „að veita einstaklingum með stutta skólagöngu“ tækifæri til frekar menntunar“.

Þessu til viðbótar er í flestum lögnum tilgreindir ákveðnir áhersluhópar. Frumvarpið frá 1980 tilgreinir mikilvægi þess að taka „sérstakt tillit til sérþarfa þeirra sem vegna frávika frá eðlilegum þroskaferli og vegna sjúkdóma eða hvers konar fötlunar geta ekki notið venjulegrar fræðsluskipunar“. Í þessum orðum er bæði tekið til fólks með fötlun og öryrkja. Þessa áherslu er ekki að finna í lögnum um almenna fullorðinsfræðslu frá 1992 en þar kemur þó fram í 3 gr. laganna að Öryrkjabandalagið skuli eiga sæti í fullorðinsfræðsluráði sem hafi það hlutverk að vera stjórnvöldum til ráðgjafar varðandi fullorðinsfræðslu. Það er því ekki fyrr en í framhaldsfræðslulögnum frá 2010 sem aftur er kveðið á um að veita „einstaklingum sem búa við skerta möguleika til náms eða atvinnuþátttöku framhaldsfræðslu þar sem tekið er mið af ójafnri stöðu þeirra og hæfni“.

Annar áhersluhópur sem kemur fram í þessum frumvörpum og lögum er fólk í atvinnuleit. Þeirra er fyrst getið í lögum um starfsmenntun í atvinnulífinu. Þar kemur fram að markmið laganna fela í sér að „jafna möguleika fólks á vinnumarkaði og þess fólks sem er tímabundið utan hans“ sem og að „mæta þörfum starfshópa, sem missa vinnu vegna breytinga í atvinnuháttum“. Fólk í atvinnuleit er ekki ávarpað með beinum hætti í lögum um framhaldsfræðslu frá 2010 en falla þar undir skilgreininguna einstaklingar á „vinnumarkaði með stutta formlega skólagöngu að baki“. Við sjáum því áhersluna færast alfarið frá öllum fullorðnum einstaklingum yfir á fullorðna með stutta formlega menntun.

Í frumvörpunum koma einnig fram mismunandi jafnréttisáherslur. Frumvarpið frá 1974 fjallar á einfaldan hátt um alla fullorðna en í frumvarpinu frá 1980 er augljós meðvitund um mismunandi aðstæður og skilyrði til náms vegna búsetu, aldurs og fyrri menntunar. Það er ekki fyrr en í lögum um almenna fullorðinsfræðslu nr. 47/1992 að talað er um kyn þegar kemur að jafnrétti til náms. Þar segir í 1 gr. að lögnum sé ætlað að stuðla að jafnrétti til að „afla sér menntunar án tillits til búsetu, aldurs, kyns, starfs eða fyrri menntunar“. Svipaða jafnréttisvitund er að finna í lögnum frá 2010 þó þessi áhersla komi einungis fram í greinargerð með frumvarpinu en ekki með beinum hætti í lögnum sjálfum.

## Hugmyndafræði laga og frumvarpa

Í skjölunum má greina þrenns konar undirliggjandi hugmyndafræði; almenna menntun, skólahyggju og tæknihyggju. Textinn ber ýmist keim af almennri menntun eða tæknihyggju en skólahyggjan getur verið meðreiðarsveinn beggja.

Áherslu á almenna menntun er að finna í frumvörpunum þremur. En þar koma fram svipaðar áherslur í tveimur meginatriðum: Að skapa skilyrði til þroska, og frumvörpin taka einnig utan um það sem í frumvarpinu frá 1974 er kallað „frjálst nám og frístundamenntun til þekkingar og menningarauka“.

Áhersla á persónulegan þroska er svipuð í þessum þremur frumvörpum. Frumvarpið frá 1974 orðar þetta á einfaldan hátt: „að skapa skilyrði til þroska“ og að það eigi við bæði einstaklingsþroska og samfélagslegan þroska. Í frumvarpinu frá 1974 og lögnum um almenna fullorðinsfræðslu frá 1992 er það nefnt að það að skapa skilyrði fyrir aukinn þroska er ætlað að efla námsmanninn bæði sem einstakling og sem samfélagsþegn. Frumvarpið frá 1980 ávarpar hins vegar eingöngu einstaklinginn.

Í þessum þremur frumvörpum kemur einnig fram mikilvægi „frjáls náms“ og „félagslegrar menntunar“, og er þá átt við nám sem er ekki hliðstætt skólanámi eða starfstengdu námi. Í frumvarpinu frá 1980



er talað um mikilvægi „menntunar sem nýttist í[...] fjölskyldulífi og tómstundum“. Í frumvarpinu frá 1980 er félagsleg menntun nefnd í tengslum við atvinnulífið og falin heildarsamtökum launþega og atvinnurekenda. Hins vegar er frjálst nám á konnu ríkis og sveitarfélaga, ýmissa landssamtaka eða heildarsamtaka launþega og atvinnurekenda.

Hér birtast skýr áhrif frá hugmyndafræði almennrar menntunar. Þessi áhersla varpar ljósi á það viðhorf stjórnvalda á þeim tíma að menntun snýst ekki einvörðungu um að þjálfa eða undirbúa einstakling til ákveðinna verkefna, heldur að styrkja námsmenn, bæði í opinberu lífi sem og einkalífi. Einnig er tómstundum og menningu gert jafnhátt undir höfði og öðru námi.

Með lögum um starfsmenntun í atvinnulífinu frá 1992 hverfur áherslan á almenna menntun og í staðinn birtist sterk tæknihygga sem endurspeglast í markmiðum eins og að auka „framleiðni, bæta gæði vöru og þjónustu og greiða fyrir tækninýjungum og framþróun“. Þessi áhersla er svo undirstrikuð í b lið 1. greinar laganna þar sem lögín eiga að „stuðla að bættri verkkunnáttu og aukinni hæfni starfsmanna til að mæta nýjum kröfum og breyttum aðstæðum“.

Tæknihyggjan sem birtist í lögum um starfsmenntun í atvinnulífinu heldur áfram í lögum um framhaldsfræðslu frá 2010 með áherslu á að „efla starfshæfni“, eða „skapa svigrúm og úrræði til að mæta þörfum atvinnulífsins fyrir aukna þekkingu og hæfni starfsmanna“. Hins vegar hverfur áherslan á almenna menntun nærri alveg þegar lög um almenna fullorðinsfræðslu eru felld úr gildi árið 1996. Þó má greina ákveðna tilvísun í almenna menntun í lögum um framhaldsfræðslu í a) lið 1. greinar þar sem vísað er til þess að framhaldsfræðslunni sé ætlað að veita „aukin tækifæri til virkrar þátttöku í samfélaginu“.

Skólahyggju er hins vegar að finna í einhverjum mæli í öllum lögum nema lögum um starfsmenntun í atvinnulífinu frá 1992. Skólahyggjan kemur mjög skýrt fram í frumvarpi til laga um fullorðinsfræðslu 153/1980 þar sem segir: „Meta skal nám samkvæmt b), e) og d) liðum til námseininga sem gildi jafnt innan hins almenna skólakerfis og á vinnumarkaðnum“.

Sterkast kemur skólahyggjan þó fram í lögum um framhaldsfræðslu nr. 27/2010 en þar er rík áhersla á að framhaldsfræðslunni sé ætlað að koma skjólstaðingum sínum með einum eða öðrum hætti aftur inn í skólakerfið eða tryggja að nám sem fer fram innan framhaldsfræðslunnar sé viðurkennt eða metið innan formlega skólakerfisins. Þetta kemur skýrt fram í síðustu þremur liðum 2. greinar laganna:

- f. að afla viðurkenningar á gildi náms sem fellur utan hins formlega framhaldsskóla- og háskólakerfis,
- g. að stuðla að því að nám og reynsla sem aflað er utan hins formlega skólakerfis verði metin að verðleikum og
- h. að efla menntunarstig í landinu og íslenskt menntakerfi.

Athygli vekur að síðasti liðurinn felur í sér það markmið að efla menntunarstig í landinu en það er kerfinu ætlað að gera án þess að vera með formleg námslok. Þetta undirstrikar skólahyggju laganna.

Af ofangreindu má sjá að undirliggjandi hugmyndafræði í menntun fullorðinna hefur færst frá almennri menntun og yfir í tæknihyggju. Jafnframt hefur skólahyggja innan laganna frekar verið að vaxa.

## Hvers konar nám?

Í lögum um birtist áhersla á þrens konar nám; skólanám, frjálst nám og menntun fyrir atvinnulífið. Eins og áður hefur komið fram eru eldri frumvörpin og lögín um almenna fullorðinsfræðslu frá 1992 með víðari skírskotun til náms en lögín um starfsmenntun fyrir atvinnulífið frá 1992 og lög um framhaldsfræðslu frá 2010.

Með skólanámi er hér átt við nám sem er sambærilegt námi í hinu formlega skólakerfi. Athygli vekur að fullorðinsfræðslan er sett fram sem jafningi annarrar menntunar. Samkvæmt frumvarpinu frá 1980, skal skólanám, sem aflað er innan fullorðinsfræðslunnar vera hliðstætt „við nám á grunnskóla-, framhaldsskóla- eða háskólastigi og metið að jöfnu við það“. Svipað orðalag er að finna í frumvarpinu frá 1974 og lögum um almenna fullorðinsfræðslu frá 1992.

Lög um framhaldsfræðslu hvetja til skólanáms og skapa aukna möguleika (úrræði) til þess að stunda nám undir öðrum menntastöðum. Í b) lið 2. gr. er fjallað um að veita „viðeigandi námstækifæri og auðvelda þeim að hefja nám að nýju“, í g) lið sömu greinar er fjallað um „að afla viðurkenningar á gildi náms sem fellur utan hins formlega framhaldsskóla- og háskólakerfis“. Það er því ljóst að samkvæmt lögnum er nám innan framhaldsfræðslunar ekki jafnréttthátt hinu formlega skólakerfi heldur á að auðvelda fólki endurkomu inn í framhaldsskóla.

Frumvörpin frá 1974 og 1980 ásamt lögum um almenna fullorðinsfræðslu frá 1992 hafa einnig þá sérstöðu að þar er fjallað um svokallað „frjálst nám og frístundamenntun til þekkingar og menningarauka“ (Frumvarp til laga um fullorðinsfræðslu nr. 96/1974). Ekkert er getið um frjálst nám, frístundanám eða tómstundanám í hinum lögnum tveimur.

Nám sem beinist að því að uppfylla þarfir atvinnulífsins er sameiginlegt með öllum lögnum. Í lögum um almenna fullorðinsfræðslu 1992 og frumvörpunum frá 1974 og 1980 er lögð jöfn áhersla á skólanám, frjálst nám og nám fyrir atvinnulífið. Í 2. grein, b lið í frumvarpi til laga um fullorðinsfræðslu nr. 153/1980 kemur fram eftirfarandi útfærsla á menntun fyrir atvinnulífið.

Starfsnám, viðbótarmenntun og endurmenntun fer fram á vegum heildarsamtaka launþega og/eða atvinnurekenda ellegar ríkis og sveitarfélaga og skulu áðurgreindir aðilar hafa með sér samráð um námið eftir því sem þörf krefur.

Lög um almenna fullorðinsfræðslu frá 1992 fjalla minnst um menntun til atvinnulífsins af þessum fimm frumvörpum og lögum sem hér eru til umfjöllunar. En það skýrist af því að sama ár voru lög um starfsmenntun í atvinnulífinu 19/1992 samþykkt sem taka eingöngu til menntunar fyrir atvinnulífið. Lög um framhaldsfræðslu nr. 27/2010 fjalla að mestu um menntun sem leið til að efla atvinnulíf og atvinnuþátttöku.

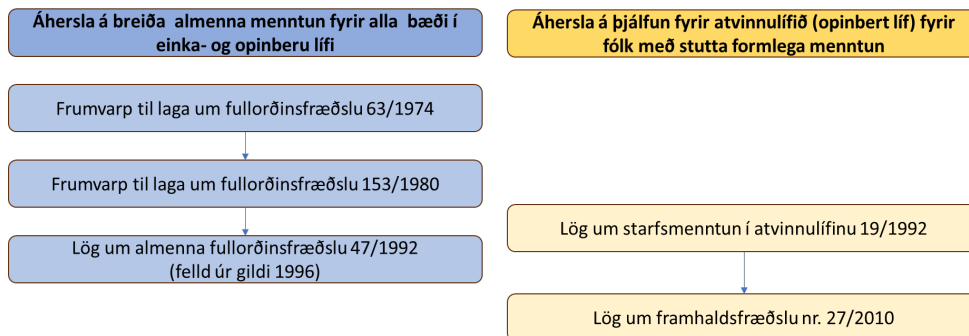
## Hvern er verið að efla?

Í greiningarvinnunni var rýnt í það hvern ætti að efla og mennta í lagatextanum, þ.e. er verið að efla einstaklinginn, borgarann eða vinnuaflíð? Með sama hætti er spurt hvort meiningin sé að styrkja fólk í einka- og fjölskyldulífi eða opinberu lífi? Greiningin leiddi í ljós tvenns konar áherslur. Annars vegar víða skírskotun þar sem leitast var við að efla og styrkja námsmanninn sem einstakling, borgara og vinnuafl og þá bæði í opinberu, sem og einkalífi. Hins vegar er að finna þrönga skírskotun með áherslu einungis á vinnuaflíð.

Þessar áherslur fylgja því sem að ofan er nefnt varðandi anda laganna, til hverra þau ná, undirliggjandi hugmyndafræði og eðli námsins. Eldri frumvörpin frá 1974 og 1980, ásamt lögum um almenna fullorðinsfræðslu frá 1992 taka með víðari hætti á menntun fullorðinna heldur en hin tvö lögin. Lög um starfsmenntun í atvinnulífinu frá 1992 og framhaldsfræðslulögin frá 2010 fjalla með afmarkaðri hætti um menntun fullorðinna og þar af leiðandi ná þau einungis að ávarpa námsmanninn sem væntanlegt vinnuafl og hið opinbera líf. Eldri frumvörpin tvö ásamt lögum um almenna fullorðinsfræðslu ávarpa hins vegar mun fleiri hlutverk námsmannsins og þá bæði í opinberu lífi hans sem og einkalífi.

## Mynd 2:

Mismunandi áherslur í sögulegu samhengi



Hér hefur verið farið yfir hvernig stefna hins opinbera birtist í sögulegu samhengi í eldri frumvörpum og lögum sem varða menntun fullorðinna. Ljóst má vera að tímarnir hafa breyst talsvert frá því sem var árið 1974, í viðhorfum, tækni, lýðfræðilegum breytingum og málefnum sem varða sjálfbærni og fleira. Þessi atriði ásamt framtíðaráskorunum fullorðinsfræðslunnar eru viðfangsefni næsta kafla.

## Stefnuskjöl til framtíðar – Á hvers konar menntun þarf heimurinn að halda?

Hér verður gerð grein fyrir þrástefjum í stefnuskjöllum til framtíðar, bæði frá fjölþjóðlegum stofnunum og íslenskum stjórnvöldum. Fjölþjóðlegu stefnuskjölin koma frá UNESCO og OECD. Innlendu stefnuskjölin er þingsályktunartillaga sem ber heitið Menntastefna til 2030 og svo Stjórnarsáttmáli núverandi ríkisstjórnar 2021-2025.

Í skýrslu UNESCO er skýrast talað fyrir almennri menntun samhliða því að vinna að aðkallandi úrlausnarmálum. Almenn er sjónum beint að því hvaða áskoranir heimurinn stendur frammi fyrir og með hvaða hætti menntun getur hjálpað mannkyni að leysa þessar áskoranir. Þar er efst á blaði menntun til sjálfbærni, og lýðræði með áherslu á þátttöku í samfélagi samborgara. Áherslan er gjarnan á að ná til allra í einhverjum mæli en vera sérstaklega vakandi fyrir inngildingu viðkvæmra þjóðfélagsþópna (UNESCO). Áherslur OECD í menntamálum hafa fram að þessu lagt áherslu á að skilgreina hæfnivíðmið út frá atvinnulífi og efnahag (OECD 2016). Í bæklingi OECD (2022) um framtíðarhorfur í menntamálum er fjallað um menntun út frá sjónarhóli ævimenntunar og því fellur menntun fullorðinna þar undir. Þar hefur OECD breytt áherslum sínum frá því sem áður var og er mun nær UNESCO en áður í skilningi sínum á menntun. OECD horfir nú til þeirra áskorana sem heimurinn stendur frammi fyrir, s.s. loftslagsbreytingum, minnkandi líffræðilegum fjölbreytileika, hernaðaráttökum og örri tækniþróun.

Íslensku stefnuskjölin eru tilviljanakenndari og hvergi er að finna sérstök markmið er varða fullorðinsfræðslu í Menntastefnu til 2030, hvorki í þingsályktun eða aðgerðaráætlun, en þar má finna vísun í „aðrar menntastofnanir“ en skólar og óbeint undir liðnum „nám alla ævi“. Segja má að meginmunurinn á íslensku skjölunum og hinum felist í því að hugtakið fullorðinsmenntun eða framhaldsfræðsla (e. adult education) er hvergi beinlínis ávarpað. Í Menntastefnu til 2030 er orðræðan fyrst og fremst bundin við skóla (mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2021a; 2021b). Eitt markmið í stjórnarsáttmálanum fjallar sérstaklega um sí- og endurmenntun og framhaldsfræðslan er þar sérstaklega ávörpuð. Í stjórnarsáttmála á að efla sí- og endurmenntun og tryggja að framhaldsfræðslukerfið verði í stakk búið til að takast á við samfélagsþróun, m.a. vegna loftslagsbreytinga og tæknivæðingar á vinnumarkaði, með nýrri lagasetningu (Stjórnarráðið, 2021). Stjórnarsáttmálinn er nær þeim skilningi sem lagður er til grundvallar í fjölþjóðlegu framtíðarskýrslunum, þ.e. að sí- og endurmenntun nái til allra og til þátta er tengjast

samfélagsþróun en ekki eingöngu vinnumarkaði og hækkun menntunarstigs. Möguleg ástæða þessa er tilfærsla framhaldsfræðslunnar milli ráðuneyta og hún heyrir hvorki undir menntamálané háskólamálaráðherra heldur ráðherra félagsmála og atvinnulífs. Talað er um samkeppnishæfni, bæði í stjórnarsáttmála og menntastefnu 2030, en menntakerfið sérstaklega tiltekið sem tæki til að efla hana í Menntastefnu 2030. Hins vegar er í þeim báðum komið inn á hlutverk menntakerfis í að vinna að sjálfbærni. Engir sérstakir hópar fullorðinna eru ávarpaðir í tengslum við menntamál í þessum stefnuskjölum, nema fólk með annað móðurmál en íslensku. Varðandi nám alla ævi í Menntastefnu til 2030 er lögð áhersla á að nýta náms- og starfsráðgjöf til að draga úr brotthvarfi og styðja við atvinnuþátttöku. Í því skjali er höfuðáhersla annars vegar á vinnumarkað og hins vegar formlega skólakerfið (skólahyggju).

UNESCO skýrslan leggur áherslu á að fullorðinsmenntun þurfi heildræna nálgun, þ.m.t. samstarf milli geira, stofnana og margra hagsmunaaðila og þurfi að geta treyst á stöðuga og reglubundna fjármögnun fremur en fyrst og fremst átaksverkefni eða óreglulega fjármögnun. Jafnframt er lögð áhersla á að settar séu reglur/mælikvarðar um menntun sem styðja við mannréttindi. Hvergi er rætt um fjármögnun og eðli hennar í íslensku skjölunum.

Bæði hjá UNESCO og OECD skal menntun fullorðinna stuðla að virkri borgaravitund og styðja við persónulegan, félagslegan og faglegan þroska og lífsfyllingu, heilsu og vellíðan. Fullorðinsmenntun þarf að þróa og styðja mun meira þannig að hún komist út úr skortshugsun (e. deficit) varðandi hæfni og endurmenntun. Byggja skal fremur á frelsandi (e. emancipatory) tilgangi hennar (UNESCO bls. 152-153). OECD leggur áherslu á hágæða fullorðinsmenntun fyrir alla, sem stuðlar að persónulegum þroska, sjálfbærum hagvexti og félagslegri samheldni. Því má segja að áherslan sé enn á hagvöxt hjá OECD en nú þarf hann að vera sjálfbær. OECD virðist hér vera að viðurkenna að markaðs- og tæknihyggjan sé ekki fær ein og sér um að takast á við þær flóknu áskoranir sem nútímasamfélag stendur frammi fyrir. Í stjórnarsáttmála má greina svipaða áherslu þegar rætt er um að framhaldsfræðslukerfið sé í stakk búið til að takast á við samfélagsþróun og loftslagsbreytingar.

Bæði hjá UNESCO og OECD er lögð áhersla á fagþróun og aukna fagmennsku í geiranum. Í skýrslu OECD er eitt af fjórum meginmarkmiðum ákall um „færa og fagmenntaða kennara“ í geiranum (bls. 9). Í skýrslu UNESCO er ákall til háskólastigsins um að vera opið og tengt við fullorðinsnám og vera þannig hugsað sem órjúfanlegur hluti af ævinámi (bls. 102). Áhersla á fagmennsku og fagþróun má greina í íslensku stefnuskjölunum en í Stjórnarsáttmála segir að fjölga þurfi fagfólki á öllum skólastigum og tryggja möguleika kennara til starfsþróunar. Í Menntastefnu 2030 er almennt talað um mikilvægi þess að láta kerfi tala saman og því mætti með óbeinum hætti leggja til áherslur UNESCO á aukna opnun milli háskóla- og fullorðinsfræðslukerfisins.

Í UNESCO skýrslunni er ítarlega fjallað um mikilvægi innleiðingar tækni og fjarkennslumöguleika, þ.e. um mikilvægi ólíkra staðsetninga fyrir menntun, á ólíkum tímum og með ólíkum aðferðum/tækjum. Þann vanahátt að nám eigi sér fyrst og fremst stað í kennslustofu þarf að endurskoða. Ein af grundvallarbreytingum í nútímasamfélagi er að möguleikar til menntunar felast svo víða; í gegnum menningarstarfsemi, formlegar skólastofnanir, vinnu, heima við, í gegnum samskiptamiðla, og allan hinn rafræna heim. Þessir ólíku vettvangar þurfa að vinna saman en fá að þróast sem menntaleiðir á eigin forsendum. Við getum ekki búið til gamaldags kennslustofur á öllum þessum stöðum, heldur þurfum við að færa menntun í nýjan og óvæntan búning. Við þurfum að reyna að átta okkur á hvernig hægt er að flétta menntun saman við hversdaginn hjá fólki, bæði í opinberu lífi og einkalífi. Um leið og við þurfum að verja skólann sem lykilmenntastofnun verðum við jafnframt að víkka út sýn okkar til annarra staðsetninga og tímabila í lífinu til að læra (bls. 107). Skólar ættu að vera rými fyrir nemendur til að takast á við áskoranir og möguleika sem eru ekki aðgengilegir annars staðar og stafræn tækni ætti að styðja við menntastofnanir en ekki koma í staðinn fyrir þær (bls. 103).

Í fjölþjóðaskýrslunum er lögð áhersla á mikilvægi þess að huga að bæði félagslegum þáttum námsins sem og starfshæfni og megi alls ekki einskorðast við þarfir vinnumarkaðar. Eins er alls staðar talað fyrir breytingum á störfum inn í aðrar starfsgreinar (e. re-skilling) eða annars konar vinnulíf, en í UNESCO skýrslunni er lögð áhersla á að það fáiist með almennri menntun, þ.e. menntatækifærum sem fela í sér

tækifæri til þroska og sköpunar. Þar segir jafnframt að fólk fái stöður inn í fullorðinsfræðslukerfið ef menntunin sem þar býðst er fræðsla sem verður úrelt á morgun og valdeflir þau ekki til lengri tíma. Þjóða þarf upp á menntun sem felur í sér afl til umbreytinga, bæði á einstaklingi og samfélagi (bls. 114-115). Í því sambandi má minna á þá sérstöðu framhaldsfræðslunnar á Íslandi að skilgreina meira og minna alla fræðsluna fyrir fólk með stutta skólagöngu (Lög um framhaldsfræðslu nr. 27/2010). Það er í sjálfu sér ekki hvetjandi að fara á fræðslustað sem er fyrst og fremst skilgreindur út frá skortstöðu, þ.e. að sérstakt skólakerfi sé búið til fyrir fólk sem uppfyllir ekki skilyrði almenna skólakerfisins. Slíkt hefur yfir sér blá sérskóla frá 1960, sem einskorðaði námsframboð sitt við þá sem töldust ekki með nægilega hæfni til að vera í almennu skólakerfi. Ísland hefur haft skýra stefnu um skóla án aðgreiningar og er í fararbroddi hvað varðar afnám aðgreiningar milli stofnana og kerfa (Dóra S. Bjarnason o.fl., 2016). Huga þarf að þessu í yfirstandandi stefnumótun um fullorðinsfræðslu.

Inngilding jaðarsettra hópa sem svo oft eru útilokaðir frá formlegum menntunartækifærum er eitt af lykilatriðum í framtíðarskýrslunum. Tryggja þarf inngildinguna þeirra í kerfinu samhliða almennri þátttöku. UNESCO skilgreinir nýjan hóp sem þarf að inngilda og kallar hann stafræna innflytjendur (e. digital immigrants). Á meðan yngri kynslóðir eru innfæddar í hinum stafræna heimi eru þær eldri eins konar stafrænir innflytjendur sem þýðir að mörg hver þurfa að mennta sig inn í stafrænan heim til að vera þar fullgildir þátttakendur. Lagt er til að fullorðinsfræðslukerfið tryggi slíkt læsi og aðgengi í meira mæli. Í námskrám þarf að setja vísindalæsi og ráðast gegn öllum tegundum falsupplýsinga. Með því móti telur UNESCO að fólk öðlist betra sjálfstraust og hæfni til að taka þátt í lýðræðinu og uppbyggingu samfélagsins.

Í íslenskri umræðu er hins vegar óbeint látið að því liggja að inngilding innflytjenda komi nánast til að sjálfu sér svo lengi sem þau læri íslensku (Eva Harðardóttir og Berglind Rós Magnúsdóttir, 2018). Þegar rýnt er í menntastefnu til 2030 kemur fram að gera verði kröfu um „góða íslenskufærni barna jafnt sem fullorðinna með íslensku sem annað mál“. Hér er krafan eingöngu sett á herðar einstaklinga án þess að sett séu markmið um skyldur menntakerfisins og annarra kerfa til að tryggja inngildinguna innflytjenda. Í Stjórnarsáttmála er skilningurinn breiðari og talað um skyldur kerfisins til að kenna „íslensku og samfélagsfræðslu“, eins að „efla túlkabjónustu til að tryggja aðgengi að menntun, heilbrigðisþjónustu og félagslegum réttindum“.

## Samantekt og tillögur um inntak markmiðsgreinar

Ljóst er að fyrstu frumvörpin sem fjallað er um í þessari grein eiga að ná yfir menntun fullorðinna í þeim víða skilningi sem fram kom hér að ofan. Það vekur athygli að árið 1992 skiptist málaflökkurinn upp í annars vegar almenna fullorðinsfræðslu samkvæmt því frumvarpi sem Ólafur G. Einarsson mælti fyrir og hins vegar lög um starfsmenntun í atvinnulífinu sem Jóhanna Sigurðardóttir mælti fyrir. Með því er menntun fullorðinna á könnu menntamálaráðuneytisins, en endurmenntun og það sem nú kallast framhaldsfræðsla fellur undir félagsmálaráðuneytið. Við þá breytingu þrengdist skilgreining hins opinbera á fullorðinsfræðslu.

Hvað varðar fjölþjóðleg stefnuskjöl sem Ísland er aðili að, þá er fókus þar á vítt hlutverk menntunar fullorðinna sem hefur verið ríkjandi viðhorf hjá UNESCO um árabíl með áherslu á almenna þátttöku, persónulegan þroska, borgaravitund og starfshæfni. Hins vegar má sjá ákveðna stefnubreytingu hjá OECD sem er að hverfa frá einhliða atvinnutengingu við menntun fullorðinna og er nú nær stefnu UNESCO.

Við afnám laganna um almenna fullorðinsfræðslu árið 1996 má segja að íslenskt stjórnkerfi hafi horfið frá áherslum á almenna menntun en einskorðað sig við endurmenntun og framhaldsfræðslu með áherslu á tækni-, markaðs- og skólahyggu.

Við setjum hér fram tillögur um inntak markmiðsgreinar þar sem gætt er að jafnvægi milli ólíkra þátta. Við þurfum að þróa markmið sem



- Eiga rætur sínar í almennri menntun, skólahyggju og tæknihyggju.
- Leggja áherslu á manneskjuna í einkalífi, fjölskyldulífi og opinberu lífi, og sem einstakling, borgara og vinnuafli.
- Skilgreina aðgengi allra að menntun en skilgreina einnig skýrt hópa í hættu á jaðarsetningu í kerfinu og hvernig valdefling þeirra sé tryggð.
- Tryggja að námið verði í eðli sínu fjölbreytt; skólanám, óformlegt nám, nám fyrir vinnumarkað.

Samkvæmt framtíðarskýrslum þurfa þessir þættir að skipa sess í markmiðum laga:

- Samfélagsþróun og mótun samfélagsþegns í alþjóðavæddum heimi.
- Vísinda- og miðlalæsi og gagnrýnin hugsun í námskrám.
- Inngilding, lýðræði og sjálfbærni (nýta má grunnþætti menntunar annarra skólastiga) með sérstakri áherslu á stærstu minnihlutahópana eins og innflytjendur og fólk með fötlun.
- Tæknivæðing, gervigreind og stafræn inngilding.
- Fagþróun og stöðug grunnframfærsla til menntastofnana sem sinna kjarnaþáttum fullorðinsmenntunar.

Eldri frumvörpin frá 1974 og 1980, ásamt lögum um almenna fullorðinsfræðslu frá 1992 taka með víðari hætti á menntun fullorðinna heldur en hin tvö lög. Lög um starfsmenntun í atvinnulífinu frá 1992 og framhaldsfræðslulögin frá 2010 fjalla með afmarkaðri hætti um menntun fullorðinna. Eldri frumvörpin tvö ásamt lögum um almenna fullorðinsfræðslu ávarpa hins vegar mun fleiri hlutverk námsmannsins og þá bæði í opinberu lífi hans sem og einkalífi. Engu að síður er gríðarleg eftirspurn eftir þekkingu til að takast á við einka- og fjölskyldulíf með farsælum hætti, t.d. varðandi foreldrafræðslu sem nú er orðin ein vinsælasta námsleiðin innan uppeldis- og menntunarfræða sem og jákvæð sálfræði sem jafnframt er í boði innan Endurmenntunar Háskóla Íslands. Vart þarf að taka fram að yfir 90% nemenda eru konur. Þá eru ótalin atriði eins og heimilishald, garðrækt og nán sambönd (ástartengsl). Að því leytinu til má segja að orðræðan í heild sinni sé karllæg og bundin að mestu þátttöku í hinu opinbera lífi, annaðhvort í samfélagi og stjórnámum (e. civic education), í skólakerfinu, eða í hagkerfi (vinnumarkaður).

## Umræða og lokaorð

Hin síðustu ár hefur verið talsverð áhersla á að menntun taki mið af þörfum atvinnulífsins. UNESCO (2022) varar við slíkri einhliða áherslu og Biesta (2021) færir rök fyrir því að þegar verið er að velta fyrir sér markmiði og tilgangi menntunar, þá ættum við fyrst og fremst að spyrja að því á hvers konar menntun þurfi heimurinn að halda. Eins og staðan er í dag virðist sem lýðræði og jöfnuður eigi undir högg að sækja víða um heim. Umburðarlyndi gagnvart minnihlutahópum virðist fara minnkandi svo ekki sé talað um loftslagsbreytingar og tilkomu gervigreindar. Ef litið er á þessa þætti virðist vera sem stærstu áskoranir heimsins verði ekki leystar með því að leggja eingöngu áherslu á færni á vinnumarkaði enda er inngilding, lýðræði og sjálfbærni nefnd sem lykilatriði í fullorðinsmenntun í fjölþjóðlegum stefnuskjölum. Það undirstrikar nauðsyn þess að horfa á menntun fullorðinna einnig út frá sjónarhorni um almenna menntun.

Í titli þessarar greinar spyrjum við hvernig íslenska ríkið fjalli um nám fullorðinna í stefnuskjölum og hvort rætt sé um menntun eða úrræði. Eins og er eru engin almenn menntamarkmið í gildandi lögum um framhaldsfræðslu sem segir sína sögu. Mikilvægt er að setja slík menntamarkmið fyrir menntun fullorðinna þar sem sögulegur arfur eldri frumvarpa og lagasetninga er nýttur og horft er fram veginn með tilvísun í fjölþjóðlegar samþykktir sem Ísland er aðili að. Einnig er mikilvægt að nýta markmið úr stjórnarsáttmála og öðrum íslenskum stefnuskjölum. Hér má t.a.m. minna á að í gildi eru grunnþættir menntunar fyrir þrjú skólastig sem hægt væri að nýta í þessari stefnumótun, sem varða menntun til sjálfbærni, lýðræði, jafnrétti, sköpun, læsi (með áherslu á miðlalæsi) og heilbrigði og velferð sem heitir nú farsæld (sjá t.d. mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2011).

Hér er ekki verið að gagnrýna þá viðleitni að nýta menntakerfið til endurmenntunar eða sem úrræði í einhverjum mæli. Hins vegar, ef lítið er svo á að fullorðinsmenntun sé óþörf nema til að bregðast við erfiðu ástandi (krísu á vinnumarkaði) þá má segja að kerfið sé fyrst og fremst í viðbragðsgír í stað þess að stefna að því að vera fyrirbyggjandi (e. proactive) og þannig betur í stakk búð fyrir hvaða framtíðaráskoranir sem upp kunna að koma. Með því að leggja tæknihyggju til grundvallar menntakerfinu er hætt við að samfélagið fari á mis við þann ávinning sem hlýst af almennri menntun. Það að lítið hafi hingað til verið gert með fagmennsku og fagþróun innan fullorðinsfræðslukerfisins veldur ákveðnum skorti á sterkum röddum til að berjast og vinna að þessum málaflokki. Það eru fáir sem eru í aðstöðu til að berjast fyrir málstað fullorðinsmenntunar ef borið er saman við samtakamáttinn sem einkennir önnur skólastig og á meðan svo er má leiða líkur að því að efnahagslegar forsendur og þarfir vinnumarkaðar stjórnari alfaríð ferðinni þegar fullorðinsmenntun er annars vegar.

Það er umhugsunarvert að fimm stöðum menntakerfisins sé dreift á þrjú ráðuneyti þannig að engin ein stofnun eða pólitískur fulltrúi í Stjórnarráði Íslands hafi yfirsýn og ábyrgð á ævimenntun. Það hefur hins vegar aldrei verið jafn brýnt að skilgreina menntun alla ævi, hafa yfirsýn og efla gagnvirkni milli ólíkra stöða menntakerfisins.

### **Education or quick fix to crises? The goal of Adult Education in Iceland**

This article is part of a general revision of the Adult Education Act nr 27/2010 in Iceland in 2023. The article discusses Icelandic government policies for adult education and how they have changed since 1974. The article compares the future visions of international institutions and the Icelandic government in this field and strives to answer how these analyses can build a useful value base for current policymaking.

The article builds on a discourse analysis of various Icelandic laws and bills, vision documents from the Icelandic government, and international policy documents from UNESCO and OECD. The article looks into five bills addressing adult education, two of which never passed as law. One of the bills is the current Adult Education Act from 2010 (Adult Education Act no. 27/2010).

The aim is to analyse how the purpose and value of adult education have been defined in legislative proposals and how they reflect the discourse on education in a changing context. The study shows that the legislative proposals resulted from different perspectives on the role of education for individuals and society, which are related to, e.g., the fourth industrial revolution, information technology, labour market, and social needs. The study also points out that the legislative proposals were subject to political influence and that adult education has yet to be able to establish itself as an independent field in the education system.

The analysis explores the education discourse from three different conceptual perspectives:

- Fundamental ideologies such as bildung, technocracy, and schoolification
- The target groups of the education, i.e. individuals, societies, or the labour market.
- The prioritisation and exclusion of groups within education.

The research findings illustrate the evolution of adult education laws in Iceland. By analysing the scope and objectivities of these laws, their educational and political goals become clear, emphasising individual and societal growth, equal access to education, and catering to specific groups like individuals with disabilities and job seekers. Over time, the emphasis has shifted from education for all adults to targeted approaches, focusing on those with limited formal education or seeking employment. Furthermore, there is a heightened awareness of equality, considering factors such as residence, age, gender, occupation, and previous education in educational opportunities.

The study also identifies three fundamental ideologies in education laws: general education, schoolification, and technocracy. Adult education laws have transitioned from general education to technocracy, marked by an increased emphasis on formal recognition and assessment of learning experiences, indicating a growing inclination towards schoolification.

Additionally, the analysis reveals two key focuses: a broad approach that empowers individuals, citizens, and the workforce in both public and private spheres and a narrow focus solely on workforce development. The older bills from 1974 and 1980 and the General Adult Education Act of 1992 adopt a comprehensive perspective, addressing multiple facets of a student's life. In contrast, the 1992 Act of In-service Training in the Labour Market of 1992 and the Adult Education Act of 2010 have a restricted viewpoint, concentrating mainly on adults as potential workforce and their public life.

The international future reports from OECD and UNESCO emphasise the broader role of education in societal, professional, and personal development, focusing on sustainable growth and inclusivity, contrary to the development in the Icelandic legislative framework for adult education. While aligning more with multinational ideals recently, the Icelandic policy documents could integrate these holistic and inclusive approaches to address issues beyond traditional classrooms and consider open, accessible, diverse learning opportunities.

The article concludes by emphasising the need for a balanced approach, incorporating Bildung, schoolification, and technocracy elements. There is a call to define clear objectives for adult education, ensuring accessibility for all individuals, including marginalised groups. The article also criticises the lack of emphasis on private and family life-related topics in adult education. It advocates for a proactive approach that considers the broader societal challenges, such as democracy, equality, and sustainability, rather than solely focusing on workforce skills. The authors urge the incorporation of international conventions and local policy documents to guide the future of adult education in Iceland. Finally, they emphasise the importance of advocacy and professional development within the adult education system to address the challenges effectively.

**Keywords:** Adult Education, Education Policy, Lifelong Learning, Bildung, Technocracy, Schoolification, transformative education, discourse analysis

## Um höfunda

Berglind Rós Magnúsdóttir (brm@hi.is) er prófessor í uppeldis- og menntunarfræði við Menntavísindasvið Háskóla Íslands. Hún er deildarforseti í deild menntunar og margbreytileika sem hefur m.a. á sinni könnu kjörsviðið Fræðslustarf og mannaúðsþróun innan námsbrautar í uppeldis- og menntunarfræði. Hún er nú formaður starfshóps á vegum félags- og vinnumarkaðsráðherra sem vinnur að mótun stefnu um framhaldsfræðslu en árið 2009-2012 starfaði hún jafnframt sem faglegur ráðgjafi menntamálaráðherra. Rannsóknir hennar eru aðallega á sviðum félagsfræði menntunar og menntastefnufræða og hafa beinst að félagslegu réttlæti í menntun.

Helgi Þ. Svavarsson (hths11@hi.is) er doktorsnemi við Menntavísindasvið Háskóla Íslands, verkefnastjóri hjá Símenntunarmiðstöð Eyjafjarðar og formaður Leiknar, samtaka aðila í fullorðinsfræðslu á Íslandi. Helgi lauk blásarakennaraprófi frá Tónlistarskólanum í Reykjavík árið 1996. Árið 2013 lauk hann M.Ed.-prófi í stjórnunarfræði menntastofnana. Frá haustinu 2013 hefur Helgi lagt stund á doktorsnám við Menntavísindasvið Háskóla Íslands. Rannsóknir hans hafa beinst að stjórnun og forystu skóla í samfélögum með mikinn menningarlegan fjölbreytileika.

## About the authors

Berglind Rós Magnúsdóttir (brm@hi.is) is a professor in educational studies at the School of Education, University of Iceland. She is the head of the faculty of Education and Diversity. She is currently the chairman of policy reform on Adult Education duly appointed by the Ministry of Social Affairs and Labour. From 2009 to 2012, she was a special adviser to the Minister of Education. Her research focus is mainly on the socio-cultural and political aspects of education.

Helgi Þ. Svavarsson (hths11@hi.is) is a doctoral student at the University of Iceland's School of Education, project manager at the Eyjafjörður Community Center and chairman of Leikn, an organisation of interested parties for adult learning in Iceland. Helgi completed a music teacher's degree from the Reykjavík School of Music in 1996. In 2013, he completed his M.Ed. degree in the management of educational institutions. Since autumn 2013, Helgi has studied for a doctorate at the University of Iceland's Faculty of Education. His research has focused on school leadership in culturally diverse schools.

## Heimildir

- Andersen, L. R.. (2022). The Bildung Rose. *Futures of Education, Culture and Nature - Learning to Become*, 1, 186–211. <https://doi.org/10.7146/fecun.v1i.130247>
- Andersen, L. R., & Björkman, T. (2017). *The Nordic Secret: A European story of beauty and freedom*. Fri Tanke. Stockholm
- Arendt, H., & Kohn, J. (2006). *Between past and future*. Penguin.
- Arna Jakobína Björnsdóttir. (2019). *Kynbundið nám í frambaldsfræðslunni: Starfsmenntun fyrr og nú*. Háskóli Íslands.
- Atli Harðarson. (2017). Aims of education: How to resist the temptation of technocratic models. *Journal of Philosophy of Education*, 51(1), 59-72.
- Ball, S. J. (ritstj.). (1990). *Foucault and education: Disciplines and knowledge*. Routledge.
- Berglind Rós Magnúsdóttir. (2012, 20. apríl). *Nýfrjálshyggja og ýmsar birtingarmyndir hennar í íslensku háskólakerfi. Í Íslensk þjóðfélagsfræði 2012*, Háskólinn á Akureyri.
- Berglind Rós Magnúsdóttir. (2013a). „Að tryggja framboð og fjölbreytileika“: Nýfrjálshyggja í nýlegum stefnuskjölum um námsgagnagerð. *Uppeldi og menntun*, 22(2), 55-76.
- Berglind Rós Magnúsdóttir. (2013b, 25. október). Foreldrar sem „vannýtt auðlind“ í skólasterfi? Um mæðrun, foreldrasamstarf og sjálfbodaðastörf í skólum á tímum samkeppni og kreppu. *Í Þjóðarspeggilinn: Ráðstefna í félagsvísindum XIV*, Reykjavík, Háskóli Íslands.
- Berglind Rós Magnúsdóttir, Auður Magnús Auðardóttir og Kolbeinn Hólmar Stefánsson. (2020). Dreifing efnahags- og menntunarauðs meðal foreldra í skólahverfum höfuðborgarsvæðisins 1997-2016. *Stjórnmal og stjórnsýsla*, 16(2), 285-308.
- Biesta, G. (2021). *World-centred education: A view for the present*. Routledge.
- Bradbury, A. (2019). Datafied at four: The role of data in the 'schoolification' of early childhood education in england. *Learning, Media and Technology*, 44(1), 7-21. <https://doi.org/10.1080/17439884.2018.1511577>
- Council of the European Union. (2021). *Council Resolution on a new European agenda for adult learning 2021-2030*. (2021/C 504/02). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14485-2021-INIT/en/pdf>
- Connell, R. (2009). *Gender: In world perspective*. Polity.
- Dóra S. Bjarnason, Hermína Gunnþórsdóttir og Ólafur Páll Jónsson (2016). *Skóli margbreytileikans: Menntun og manngildi í kjölfar salamanca*. Háskólaútgáfan.
- Dovemark, M., Kosunen, S., Kauko, J., Magnúsdóttir, B., Hansen, P. og Rasmussen, P. (2018). Deregulation, privatisation and marketisation of nordic comprehensive education: Social changes reflected in schooling. *Education Inquiry*, 1-20. <https://doi.org/10.1080/20004508.2018.1429768>

- Eva Harðardóttir og Berglind Rós Magnúsdóttir. (2018). „Að þreifa sig áfram í myrkrinu“: Ríkjandi stefnur og straumar um ungt flóttafólk í íslensku grunn- og framhaldsskólakerfi. *Stjórnmal og stjórnsýsla*, 14(3), 183-204. <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2018.14.3.2>
- Frumvarp til laga um fullorðinsfræðslu nr. 63/1974
- Frumvarp til laga um fullorðinsfræðslu nr. 153/1980
- Frumvarp til laga um framhaldsfræðslu nr. 27/2010
- Foucault, M. (1978). *The will to knowledge. The history of sexuality*. (R. Hurley þýddi). Penguin Books.
- Foucault, M. (1979). *Discipline and punish: The birth of the prison* (A. Sheridan þýddi). Vintage Books (frumútgáfa 1975).
- Guðný Guðbjörnsdóttir. (2003a). Betur má ef duga skal: Námskrá framhaldsskólans í kynjafræðilegu ljósi. *Uppeldi og menntun*, 12, 43-63.
- Guðný Guðbjörnsdóttir. (2003b). Hugmyndir um kyngervi og jafnrétti í námskrám grunnskólans. Í Friðrik H. Jónsson (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum iv, félagsvísindadeild* (bls. 257-272). Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands og Háskólaútgáfan.
- Ingólfur Ásgeir Jóhannesson. (2006). Um verklag við orðræðugreiningu. Í Rannveig Traustadóttir (ritstj.), *Fötlun: Hugmyndir og aðferðir á nýju fræðasviði* (bls. 178-195). Háskólaútgáfan.
- Jón Torfi Jónasson. (2013). Fortíð og framtíð í fullorðinsfræðslu. *Gátt: Ársrit um framhaldsfræðslu*, 10, 7-14. [https://frae.is/wp-content/uploads/2022/01/Gatt\\_2013.pdf](https://frae.is/wp-content/uploads/2022/01/Gatt_2013.pdf)
- Jón Torfi Jónasson og Andrea Gerður Dofradóttir. (2007). Er símenntunarþjóðfélag á Íslandi? *Gátt: Ársrit um framhaldsfræðslu*, 4, 17-22. [https://frae.is/wp-content/uploads/2022/01/Gatt\\_2007.pdf](https://frae.is/wp-content/uploads/2022/01/Gatt_2007.pdf)
- Kegan, R. (1980). Making meaning: The constructive-developmental approach to persons and practice. *The Personnel and Guidance Journal*, 58(5), 373-380. <https://doi.org/10.1002/j.2164-4918.1980.tb00416.x>
- Kristín Dýrfjörð, Berglind Rós Magnúsdóttir og Valgerður S. Bjarnadóttir. (2023, 7. desember, netútgáfa). Principals' financial and pedagogical challenges when choosing programs and educational materials: The scope of the private education industry for preschools. *Education Inquiry*. <https://doi.org/10.1080/20004508.2023.2291887>
- Lynch, K., Lyons, M. og Cantillon, S. (2007). Breaking silence: Educating citizens for love, care and solidarity. *International Studies in Sociology of Education*, 17(1-2), 1-19. <https://doi.org/10.1080/09620210701433589>
- Lög um almenna fullorðinsfræðslu nr. 47/1992
- Lög um framhaldsfræðslu nr. 27/2010
- Lög um starfsmenntun í atvinnulífinu nr. 19/1992
- Martínez de Morentin de Goñi, J. I. (2006). What is adult education? UNESCO answers. Centro UNESCO de San Sebastián. Sótt af. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000149411/PDF/149411eng.pdf.multi>
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2011). *Aðalnámskrá grunnskóla - almennur hluti*. Mennta- og menningarmálaráðuneytið.
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2021a). *Menntastefna 2030 - fyrsta aðgerðaaætlun*. Stjórnarráð Íslands: Mennta- og menningarmálaráðuneyti.
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2021b) *Menntastefna 2030 – Þingsályktunartillaga*. Stjórnarráð Íslands: Mennta- og menningarmálaráðuneytið.
- OECD (2016a), *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264258051-en>.
- OECD (2016b), *Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skill Needs, Getting Skills Right*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264252073-en>.
- OECD (2022), *Building the future of education. Secretary General of the OECD*. OECD publishing. Paris. <https://www.oecd.org/education/future-of-education-brochure.pdf>
- Saltman, K. J. (2014). Neoliberalism and corporate school reform: “Failure” and “creative destruction”. *Review of Education, Pedagogy, and Cultural Studies*, 36(4), 249-259. <https://doi.org/10.1080/10714413.2014.938564>
- Stjórnarráðið. (2021). *Sáttmáli um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs*. Höfundur.



UNESCO. (2021). *Reimagining our futures together: A social contract for education. Report from the international commission on the futures of education*. United National Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).

UNESCO (2022). *Making lifelong learning a reality: A handbook*. Sótt af. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381857>



Berglind Rós Magnúsdóttir og Helgi Þorbjörn Svavarsson . (2023).  
Menntun eða úrræði? Stefnuþótun íslenska ríkisins um fullorðinsfræðslu.  
Netla – Vef tímarit um uppeldi og menntun: Sérít 2023 – Menntavika 2023.  
Sótt af [http://netla.hi.is/serrit/2023/menntavika\\_2023/05.pdf](http://netla.hi.is/serrit/2023/menntavika_2023/05.pdf)  
DOI: <https://doi.org/10.24270/serritnetla.2023.20>

<sup>i</sup> Höfundar vilja þakka Jóni Torfa Jónassyni prófessor emeritus sérstaklega fyrir mikilvæga innlög á fundi starfshóps um endurskoðun laga um framhaldsfræðslu þar sem hann fjallaði m.a. um sögu fullorðinsfræðslunnar. Hugmyndin að greininni kviknaði í kjölfar þess fundar. Jafnframt þakka höfundar ritrýnum fyrir gagnlegar athugasemdir.