

Svar

mennta- og menningarmálaráðherra við fyrirspurn frá Vigdís Hauksdóttur um kennaramenntun og námsárangur.

1. *Hvernig kom kennaramenntun hér á landi út í samanburði við kennaramenntun í öðrum OECD-ríkjum í skoðun sem erlendir aðilar voru fengnir til að gera fyrir Háskóla Íslands?*

Á háskólaárinu 2013–14 ákvað háskólaráð HÍ að fá starfshóp til að meta árangur af sameiningu Háskóla Íslands og Kennaraháskóla Íslands 2008 og leggja mat á stöðu kennaramenntunarinnar. Í hópnum sátu bæði erlendir og innlendir sérfræðingar og skilaði hann af sér skýrslu til háskólaráðs í september 2014 (*External Review of the Merger of University of Iceland and Iceland University of Education*).

Skýrslan var rædd í háskólaráði HÍ og aðgerðaáætlun um eftirfylgni skýrslunnar var samþykkt 4. desember sama ár (*Aðgerðaráætlun um eftirfylgni með ytri matsskýrslu um árangur sameiningar Háskóla Íslands og Kennaraháskóla Íslands og stöðu kennaramenntunar*). Áætlunin var uppfærð í janúar 2015. Nokkrir verkþættir þessarar áætlunar hófust á þessu skólaári.

Haustið 2014 var framkvæmt svokallað ytra mat á starfsemi fimm fræðasviða Háskóla Íslands. Hollenskur sérfræðingur, dr. Marco Snoek frá Háskólanum í Amsterdam, gerði þá úttektarskýrslu um kennaramenntun á Menntavísindasviði HÍ (MVS) og skilaði af sér 21. nóvember 2014 (*To be proud and to Improve. Report of an external evaluation of the Faculty of Teacher Education of the University of Iceland*).

Bæði í úttektarskýrslunni um sameiningu HÍ og KHÍ og matsskýrslunni um MVS er fjallað ítarlega um kennaramenntun við HÍ og bent á ýmislegt sem betur má fara. Ráðuneytinu er ekki kunnugt um aðrar skýrslur erlendra aðila um kennaramenntun á vegum HÍ.

a. Í fyrrgreindri matsskýrslu um sameiningu Háskóla Íslands og Kennaraháskóla Íslands 2014 er aðallega fjallað um:

- Eðli kennaramenntunar og gæðamat.
- Samstarf og samþættingu í nýrri stofnun.
- Rannsóknir og gildi þeirra fyrir kennaramenntun.
- Hlutverk og ábyrgð á kennaramenntun í nýrri stofnun.

Í matsskýrslunni er ekki gerð tilraun til að bera kennaramenntun hérlendis saman við kennaramenntun í öðrum OECD-ríkjum. Við mat á kennaramenntun verður fyrst að hafa hliðsjón af menntastefnu á hverjum stað og tíma, t.d. eins og hún birtist í löggjöf, námskrám og starfsháttum skóla og háskóla.

Í skýrslunni er bent á að sameining HÍ og KHÍ 2008 hafi orðið á breytingatímum í íslensku menntakerfi og samfélaginu öllu. Umfangsmiklar lagabreytingar á fyrsta áratug þessarar aldar snertu öll stig menntakerfisins, háskóla, framhaldsskóla, grunnskóla og leikskóla. Auk þess var lögum um menntun og ráðningu kennara og skólastjóra breytt og kennaramenntun lengd. Samhliða þessu hafði hrun fjármálakerfisins 2008 gagnger áhrif á fjármögnun mennta-

kerfisins og innleiðingu þeirra breytinga sem löggjöfin boðaði. Þetta samhengi telja skýrsluhöfundar hafa tafið framkvæmd sameiningar háskólanna og gert erfiðara að stefna að skilvirkari og betri starfsmenntun kennara sem var meginmarkmið sameiningarinnar. Þeir benda einnig á fleiri innri þætti (t.d. stjórnkerfi, námsefni, rannsóknarhefðir) og ytri þætti (svo sem færri umsækjendur um kennaranám og launakjör kennara) sem tafið hafi og hindrað árangursríka sameiningu.

Í skýrslunni er bent á að ólíkar menntahefðir ríki í kennaramenntun, t.d. hafi kennaramenntun í HÍ og KHÍ byggst á ólíkum áherslum varðandi inntak og rannsóknir. Það sé ein mengináskorun í núverandi sameiningarferli að tvíanna þessar ólíku áherslur saman á farsælan hátt í nýrri kennaramenntun.

Í *aðgerðaráætlun háskólaráðs um eftirfylgni matsskýrslunnar* (jan. 2015) eru nefndar fjölmargar aðgerðir sem efla eiga starfsmenntun kennara í HÍ. Þar er m.a. lögð áhersla á samstarf deilda HÍ til að styrkja kennaramenntun og menntakerfið í heild. Skilgreind verða sameiginleg störf á sviði kennaramenntunar með starfsskyldum á Menntavísindasviði (MVS) og öðrum sviðum HÍ. Gera á sérstakt átak til að efla íslensku-, stærðfræði-, ensku- og náttúrufræðikennslu í grunn- og framhaldsskólum. Framboð og skipulag námsleiða í kennaranámi verður einfaldað og gert aðgengilegra.

Lögð verður áhersla á hagnýtar rannsóknir á sviði menntunar og skólastarfs og rannsóknatengt þróunarstarf í menntakerfinu. Efla á MVS sem miðstöð sí- og endurmenntunar fyrir starfandi kennara. Lagt er til að stofnuð verði samstarfsnefnd um kennaramenntun og hún tengd símenntun og starfsþróun kennarastéttarinnar. Framboð á hagnýtu framhaldsnámi fyrir starfandi kennara verði aukið, sérstaklega í stærðfræði, náttúrufræði, tungumálakennslu, íslensku, máli og læsi. Kennaranámið verði nánar tengt grunnþáttum menntunar sem birtast í aðalnámskrá, en einnig skólafnum Sambands íslenskra sveitarfélaga og Kennarasambands Íslands. Háskólinn hafi forystu um þróun nýrra kennsluáðferða í skólum sem tengjast nýrri upplýsinga- og samskiptatækni. Fleiri atriði eru nefnd í *aðgerðaráætluninni*.

Þessi *aðgerðaráætlun háskólaráðs HÍ* var gerð í janúar 2015 og hefur einstökum þáttum hennar verið hrundið í framkvæmd. Ljóst er að ef vel tekst til geta þessar metnaðarfullu aðgerðir eflt kennaramenntun héraendis.

b. Matsskýrsla dr. Marco Snoek er hluti af sjálfsmatsferli Menntavísindasviðs HÍ 2014. Í skýrslunni er fjallað um fjölbreyttar námsbrautir í HÍ, lengingu kennaranámsins, starfsþróun og rannsóknastarfsemi á sviðinu. Höfundur telur gæði kennaramenntunar á Menntavísindasviði samræmast alþjóðlegum stöðlum um starfsmenntun kennara á meistarastigi.

Höfundur telur að lenging kennaramenntunarinnar í kjölfar sameiningar KHÍ og HÍ hafa verið óvenjulega krefjandi verkefni og nefnir að hrun bankakerfisins samtímis þeim breytingum hafi torvelað farsæla framkvæmd verkefnisins. Þróunarstarf við nýskipan kennaramenntunarinnar, ný hlutverk í nýrri stofnum, auknar kröfur til akademískra starfsmanna KHÍ, m.a. um rannsóknarvirkni og síðast en ekki síst óvissa um aðsókn stúdenta, fjármögnun og túlkun nýrrar löggjafar juku álag á kennara og stjórnendur sviðsins á erfiðum tímum. Áherslan undanfarin ár hefur því verið á innra skipulag sviðsins, nýskipan námskeiða, nýjungar í kennsluháttum og í rannsóknarstarfi.

Höfundur telur að starfsmenn Menntavísindasviðs séu á góðri leið við nýskipan námsbrauta og rannsókna þrátt fyrir ýmsa erfiðleika og dregur fram ýmis atriði sem bætt hafi nám og störf á sviðinu, en bendir jafnframt á margt sem betur má fara. Niðurstaða hans er að námsbrautir á sviðinu standist alþjóðlegar gæðakröfur sem gerðar eru til náms og rannsókna á meistarastigi.

Ekki kemur í þessari matsskýrslu neinn samanburður við kennara í OECD-ríkjum, frekar en í úttektarskýrslunni sem áður var að vikið.

2. *Uppfylla kennarar sem útskrifast frá menntavísindasviði Háskóla Íslands kröfur sem gerðar eru til útskrifaðra kennara í öðrum ríkjum OECD?*

Menntunarkröfur og starfskröfur kennara í ríkjum OECD eru mismunandi og stofnunin hefur ekki gefið út samræmdar reglur eða viðmið um kröfur sem gerðar eru til kennara. Hvert ríki setur reglur eða staðla um hæfi kennara og þær menntunarkröfur sem gerðar eru til þeirra vegna ráðningar í störf. Á Íslandi er lagður grunnur að slíkum reglum í lögum um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla, nr. 87/2008, og tengdum reglugerðum; einkum reglugerð um inntak menntunar leik-, grunn- og framhaldsskólakennara, 872/2009.

Í þessum lögum og reglugerðum eru skilgreind starfsmenntun og hæfni til að öðlast kennsluréttindi í almennum skólum hérlendis. Almenna reglan er að kennarar skulu hafa lokið meistaraþrófi frá háskóla sem hlotið hefur viðurkenningu ráðherra á grundvelli laga um háskóla, nr. 63/2006, á fræðasviði sem ráðherra viðurkennir til kennslu á viðkomandi skólastigi. Í reglugerð er kveðið á um hlutfall faggreinanáms annars vegar og uppeldis- og kennslufræða hins vegar, en það er mismunandi eftir skólastigum.

6. gr. menntalaga, nr. 87/2008, byggist á reglum samkvæmt EES-samningnum sem fjalla um gagnkvæm kennsluréttindi á því svæði (og í Færeyjum). Samkvæmt þeim skal ráðherra staðfesta leyfi til að nota starfsheitið leikskólakennari, grunnskólakennari og framhaldsskólakennari hérlendis samkvæmt umsókn ríkisborgara frá ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins eða í Færeyjum, ef viðkomandi leggur fram vottorð um viðurkennd kennsluréttindi í ríki innan svæðisins eða Færeyjum í samræmi við skilyrði tilskipunar 2005/36/EB um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi.

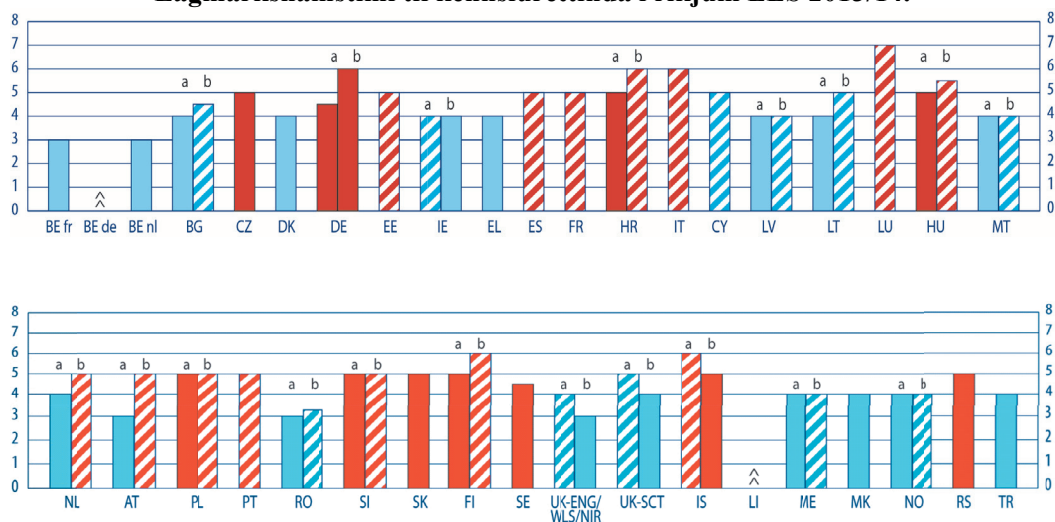
Þessi ákvæði geta þó verið takmörkunum háð í sérstökum tilvikum, t.d. vegna kröfu um tungumálakunnáttu. Þessi skipan gildir að breyttu breytanda á EES-svæðinu fyrir íslenska kennara með leyfisbréf ráðherra. Ekki gilda að öðru leyti samræmdar alþjóðlegar reglur um viðurkenningu kennsluréttinda milli EES-landa. Hvert ríki eða menntakerfi ákveður skilyrði sem sett eru um menntun og hæfni kennara.

Á undanförunum árum hafa fjölþjóðastofnanir, svo sem UNESCO, OECD og Evrópusambandið gert ítarlegar samanburðarkannanir í menntamálum, m.a. um menntun og störf kennara. Sjá t.d. *Teacher Policy Development Guide launched during 38th UNESCO General Conference 2015*; *TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning*; *New Insights from TALIS 2013: Teaching and Learning in Primary and Upper Secondary Education. OECD 2014*; *The Teaching Profession in Europe: Practices, Perceptions, and Policies. Eurydice Report 2014*.

Við samanburð á menntakerfum almennt og starfsmenntun kennara sérstaklega kemur fram að viðs vegar um heim hafa menn undanfarin ár verið að uppfæra kennaramenntunina, styrkja hana og lengja. Eftir kerfisbreytingar á kennaramenntun hérlendis í kjölfar löggjafarinnar 2008 eru kröfur um formlegt menntunarstig kennara í íslenskum almenningskólum sambærilegt við það sem best gerist í löndum sem við berum okkur saman við austanhafs og vestan.

Evrópusambandið hefur t.d. safnað ítarlegum upplýsingum um kennara, menntun þeirra, störf og kjör; m.a. um lágmarkstíma starfsmenntunar til að öðlast starfsréttindi.

Lágmarksnámstími til kennsluréttinda í ríkjum EES 2013/14.



Eurydice Report 2014: bls. 35.

Skýring við mynd: a) menntun framhaldsskólakennara, b) menntun grunnskólakennara.

Í yfirlitsskýrslum OECD um menntamál kemur einnig fram að formlegar menntunarkröfur til íslenskra kennara, þ.e. grunnenntun og starfsþróun, eru sambærilegar við það sem best gerist í öðrum ríkjum OECD. (Sjá t.d. *Education at a Glance 2014: OECD Indicators; OECD 2014*, bls. 507–514.)

3. Hvað telur ráðherra helst skýra slakan námsárangur barna hér á landi? Telur ráðherra t.d. að

- slakan námsárangur megi rekja til einhæfs kennaranáms,
- slakan stærðfræðiárangur megi rekja til þess að stærðfræðikennsla hafi verið lestrar- miðuð?

Fyrst er mikilvægt að athuga að almennt er erfitt að meta námsárangur barna þar sem matsviðmið geta verið ólík. Tilgangur og forsendur í einstökum skólaprófum geta verið mismunandi eftir eðli prófanna (forpróf, greiningarpróf, áfangapróf, lokapróf). Oft eru ólík viðmið í skólaprófum og svokölluðum samræmdum könnunarprófum sem lögð eru fyrir heila árganga í landinu. Til dæmis er aðferðafræði í „PISA- prófum“ önnur en tíðkast í samræmdum prófum hérlendis, enda eru forsendur þar ólíkar þeim viðmiðum sem sett eru fram í aðalnámskrá grunnskóla. Megintilgangur PISA er ekki að meta einstaka nemendur og gefa þeim einkunnir heldur að leggja mat á gæði og skilvirkni skólakerfa.

a. Þegar leitað er ástæðna fyrir slökum námsárangri barna er ljóst að einhæft kennaranám getur sannarlega verið einn skýringarþáttur. Fleiri atriði geta þó haft áhrif. Ekki liggja fyrir hér á landi niðurstöður rannsókna um tengsl kennaramenntunar og árangurs nemenda og því erfitt að draga ályktanir í því efni. Mikilvægt er talið að starfsmenntun kennara sé fjölbætt og rannsóknatengd þannig að kennaraefni fái tækifæri til að tengja menntun sína raunveruleika skólastarfs jafnt sem fræðum og niðurstöðum rannsókna í menntamálum. Tilgangur kennaramenntunar hlýtur að vera að aðstoða kennaraefni við að þróa og byggja upp starfskenningu sína og takast á við fjölbreytt viðfangsefni í skólastarfi, kennslu og námsmat.

b. Á sama hátt má væntanlega rekja slakan stærðfræðiárangur til einhæfra kennsluhátta. Samkvæmt aðalnámskrá grunnskóla 2011 er megintilgangur náms í stærðfræði að nemendur öðlist alhliða hæfni til að nota stærðfræði sem lifandi verkfæri í fjölbreyttum tilgangi og við ólíkar aðstæður. Verkefni stærðfræðinnar eru að finna, skapa, tjá og útskýra hvers kyns reglu-leika, lögmál, kerfi og mynstur. Hún er þannig ein af mikilvægum leiðum mannsins til að skapa merkingu og skilja náttúru og samfélag. Í stærðfræðinámi þurfa nemendur að þróa með sér hæfni til að setja fram og leysa viðfangsefni, ígrunda ólíkar aðferðir og líkön sem nýtast við lausnir þeirra og leggja mat á niðurstöður.

Í viðmiðum PISA-rannsóknarinnar er reynt að leggja mat á stærðfræðilæsi og getu einstaklinga til að setja fram, beita og túlka stærðfræði í margs konar samhengi. Það felur í sér að álykta stærðfræðilega og nota stærðfræðihugtök, aðferðir, staðreyndir og tæki til að lýsa, útskýra og spá fyrir um fyrirbæri. Þetta á að auðvelda einstaklingum að veita því athygli hvaða hlutverki stærðfræði gegnir í heiminum ásamt því að fella dóma og taka ákvarðanir byggðar á traustum grunni eins og uppbyggilegir, ábyrgir og hugsandi borgarar þurfa að gera.

Aðalnámskrá leggur áherslu á stærðfræðilæsi og hæfni nemenda til að skilja hugtök, mynstur og texta. Í kennslu skal leggja áherslu á hagnýt verkefni, þrautir af ýmsu tagi, verklegt nám, fjölbreytta talnanotkun og myndrit. Jafnframt er bent á kosti nýrrar upplýsingatækni í námi og kennslu stærðfræðinnar. Árangursrík stærðfræðikennsla má hvorki vera of lestrarmiðuð né einhæf.