



Áskoranir starfsmenntunar: Aðgengi starfsmenntanema að háskólanámi

Elsa Eiríksdóttir

► Abstract ► Um höfund ► About the author ► Heimildir

Ein af helstu áskorunum starfsmenntunar á framhaldsskólastigi er hvernig hægt er að breyta þeirri ímynd að starfsmenntun sé blindgata í menntakerfinu. Þessi áskorun er oft rædd út frá eflingu starfsmenntunar og er yfirleitt átt við hvernig hægt er að fá fleiri ungmenni til að velja starfsmenntun. Sérstaklega hefur verið lögð áhersla á að veita starfsmenntanemendum tækifæri til áframhaldandi náms í háskóla. Markmið greinarinnar er að skoða hvernig aðgengi starfsmenntanema að háskólastiginu hefur þróast síðustu tvo áratugi – bæði kerfislega og með hliðsjón af tækifærum og aðsókn nemenda. Tilgangurinn er að varpa ljósi á hvaða öfl móta þá þróun og þýðingu fyrir framtíð starfsmenntunar. Efniviður greiningar eru tölur frá Hagstofu Íslands og skjalarýni. Niðurstöður draga fram að hlutdeild starfsnámsnema í háskólanámi hefur verið lítil þrátt fyrir stækkun háskólastigsins og ekki er ljóst hvort það stafi af kerfislægum hindrunum, skorti á tækifærum eða áhugaleysi gagnvart því námi sem hefur verið í boði. Töluverðar breytingar hafa orðið á starfsmenntakerfinu á síðustu tveimur áratugum sem ættu að hafa áhrif á aðgengi starfsmenntanema að háskólastiginu. Annars vegar snúa þær að undirbúningi á framhaldsskólastiginu – með dreifstýringu námskrágerðar og að leggja ekki tegund lokaprófa að jöfnu við námsbrautir. Hins vegar snúa þær að því að fjarlægja þröskulda á háskólastiginu – með stofnun fagháskólanáms og breytingu á inntökuskilyrðum í háskóla. Áhrif þessara breytinga virðast þó takmörkuð enn sem komið er og óljóst hvort þær auki aðgengi starfsnámsnema að háskólastiginu þegar upp er staðið. Enn fremur er það opin spurning hvort þær verði til þess að gera starfsnám meira aðlaðandi fyrir ungt fólk sem velur sér nám í framhaldsskólum. Sú þróun á aðgengi starfsmenntanema að háskólastiginu sem hér er rakin sýnir hvernig ýmis öfl vinna á móti breytingum á starfsmenntun, en einnig togstreitu í kerfinu á milli þess að halda í aðgreiningu starfsnáms og bóknáms og sameiningar eða fjölhyggju.

Efnisorð: Starfsmenntun, framhaldsskóli, háskóli, aðgangsskilyrði

Inngangur

Áskoranir starfsmenntunar á Íslandi hafa verið til umræðu í yfir hálfu öld. Ef litið er til síðustu tveggja áratuga má víða sjá ummerki þessarar umræðu í skýrslum, átaksverkefnum og stjórnarsáttmálum, þar sem lögð er áhersla á mikilvægi þess að efla starfsmenntun á Íslandi (sjá Elsu Eiríksdóttur o.fl., 2018; OECD, 2013a; Ríkisendurskoðun, 2017). Ójöfn staða bóknáms og starfsnáms er gjarnan rædd í þessu samhengi og hefur hlutverk stúdentsprófs og takmarkað aðgengi að menntun á háskólastigi verið nefnt sem hluti vandamálsins. Í grófum dráttum má segja að áskorunin felist í tveimur tengdum þáttum. Í fyrsta lagi bóklegri áherslu skólakerfisins sem hefur sífellt aukist með aukinni hlutdeild háskólanáms, svokallað bóknámsrek (e. academic drift; Jón Torfi Jónasson, 2003). Í öðru lagi því að starfsmenntun sé staðsett á framhaldsskólastigi og lokapróf í starfsmenntun hafi ekki gefið aðgengi að háskólanámi. Hér verður sjónum beint að síðari þættinum.

Hvað nákvæmlega átt er við með starfsnámi eða starfsmenntun er oft á reiki. Hér verða hugtökin starfsmenntun og starfsnám notuð jöfnum höndum til að vísa til náms á framhaldsskólastigi sem fyrst og fremst er ætlað að undirbúa nemendur undir sérhæfð störf (sbr. Gerður G. Óskarsdóttir, 2000). Mennta- og menningarmálaráðuneytið (2010) hefur skilgreint starfsnám sem „menntun og þjálfun sem stefna að því að afla fólki þeirrar þekkingar, starfsvits, leikni og/eða færni sem nauðsynleg er í ákveðnum atvinnugreinum eða almennt á vinnumarkaðinum“ (bls. 39). Í *Aðalnámskrá framhaldsskóla 2011* (Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2012) er starfsnám ekki sérstaklega skilgreint, en tekið fram að það fari yfirleitt bæði fram í skóla og á vinnustað og að stór þáttur námsins sé að þjálfva nemendur „í að beita mismunandi aðferðum og verklagi“ (bls. 40). Undir starfsmenntun fellur allt nám í löggiltum iðngreinum (reglugerð um löggiltar iðngreinar nr. 940/1999), til dæmis rafvirkjun, hárgreiðsla og matreiðsla, en einnig annað starfsnám, til dæmis nám sjúkraliða, tanntækna, tækniteknara, félagsliða, vélstjóra og flugvirkja. Á heildina litið má segja að starfsmenntun á Íslandi á framhaldsskólastigi sé mjög fjölbreytt, en námsbrautir sem flokkast sem starfsmenntun eiga það sameiginlegt að þeim er ætlað að undirbúa nemendur fyrst og fremst undir sérhæfð störf, en síður nám á næsta skólastigi þó svo að þær geti það einnig (Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2012).

Starfsmenntun á framhaldsskólastigi á Íslandi getur verið misjöfn að lengd en flestar námsbrautir eru fjögur ár (Menntamálastofnun, e.d.; OECD, 2013b). Starfsnámi lýkur í flestum tilvikum með lokaprófi á 3. hæfniprepi og hafa nemendur þurft að bæta við sig einungum til að ljúka stúdentsprófi og geta átt kost á aðgengi í háskóla. Heimild til að bjóða viðbótarnám til stúdentsprófs fyrir starfsnámsnemendur birtist fyrst í aðalnámskrá framhaldsskóla frá 1999 (Menntamálaráðuneytið, 1999), en hvað nákvæmlega fælist í slíku viðbótarnámi var ekki skilgreint nákvæmlega fyrr en í annarri útgáfu aðalnámskrárinnar (Menntamálaráðuneytið, 2004). Þar kom einnig fram að tilgangurinn væri að gefa nemendum sem ljúka starfsnámi:

möguleika á að afla sér undirbúnings til náms á háskólastigi án þess að ljúka stúdentsprófi af bóknámsbrautum. Með þessu móti hefur verið komið á meira jafnræði með bóknámi og starfsnámi á framhaldsskólastigi að því er varðar möguleika til áframhaldandi náms. (Menntamálaráðuneytið, 2004, bls. 11)

Með þessum breytingum var vegurinn að háskólanámi stytur töluvert fyrir starfsnámsnemendur, en þýddi þó lengra nám og meiri tíma í framhaldsskóla. Útskrift af starfsnámsbraut dugði ekki til því stúdentspróf var inntökuskilyrðið í háskóla.

Vorið 2021 var gerð breyting á inntökuskilyrðum í lögum um háskóla (nr. 63/2006) og lögum um opinbera háskóla (nr. 85/2008) þannig að öll lokapróf á 3. hæfniprepi frá framhaldsskóla dygðu til inntöku í háskóla í stað eingöngu stúdentsprófs. Í greinargerð með frumvarpinu segir: „Þessari breytingu er ætlað að jafna stöðu nemenda sem hafa lokið list-, tækni- og starfsnámi af þriðja hæfniprepi og þeirra, sem lokið hafa stúdentsprófi til inngöngu í háskóla“ (þingskjal nr. 898/2020–2021). Markmið lagabreytinganna er því skýrt – að jafna aðgengi nemenda sem útskrifast úr bóknámi og starfsnámi í framhaldsskóla að háskólanámi. Þannig má líta á þessa breytingu á lögum um inntöku í háskóla sem tilraun til að fjarlægja hindranir og gera starfsmenntun að meira aðlaðandi valkosti fyrir ungt fólk og foreldra þeirra. Hvort þessi breyting hafi raunveruleg áhrif, en ekki einungis táknræn, er aftur á móti opin spurning. Eins og Jón Torfi Jónasson (1995, 2016) hefur gert skil þá eru ýmis öfl sem vinna á móti breytingum í menntakerfinu og eins getur togstreita ólíkra hagsmuna gert að verkum að þeir hagsmunaaðilar sem vilja efla starfsnám vinni í raun á móti framþróun og breytingum.

Í þessari grein er markmiðið að rekja þróun á aðgengi starfsmenntanema að háskólanámi á Íslandi síðastliðna tvo áratugi út frá kerfislægum breytingum á menntakerfinu og með hliðsjón af tækifærum og aðsókn nemenda. Tilgangurinn er að varpa ljósi á hvaða öfl vinna með og á móti breytingum sem þessum í menntakerfinu og hvað þróunin segir til um framtíð starfsmenntunar.

Í greiningu á framtíð starfsmenntunar setti Evrópska starfsmenntarannsóknarstofnunin fram þrjár sviðsmyndir sem byggðu á tveimur víddum sem lýstu mögulegri þróun (Cedefop, 2020a). Fyrri víddin sneri að stöðu starfsnáms í tengslum við almennt bóknám og hvort þróun starfsmenntunar yrði í átt

að afmarkaðri starfsmenntun (aukin sérhæfð þekking) eða almennari menntun (bóknámsrek). Síðari víddin sneri að því hvernig einkenni starfsmenntunar þróast yfir tíma, það er, hvort starfsmenntun haldi einkennum sínum og sérstöðu (e. distinctive vocational education and training) eða hvort einkenni máist út og erfitt verði að greina á milli ólíkra tegunda námsbrauta (e. pluralistic education and training). Þessar tvær víddir eru ekki óháðar; því meira sem einkenni starfsmenntunar mást út út því óljósari verður línan á milli bóknáms og starfsnáms. Fyrsta sviðsmyndin er einmitt sú að fjölhyggja verði ráðandi – sem þýðir að starfsnám verður æ fjölbreyttara og mörk starfsnáms og bóknáms óljósari. Andstæðan við þetta er að bóknám (almenn menntun) og starfsnám haldist aðskilið og þar eru sviðsmyndirnar annars vegar að bóknám verði ráðandi og hins vegar að starfsnám verði ráðandi. Aðgengi starfsmenntanema að háskólanámi er hægt að skoða með hliðsjón af þessu líkani um þróun starfsmenntakerfisins. Í grófum dráttum er hægt að velja fyrir sér hvort þróunin sé í áttina að aðskildu háskólanámi fyrir starfsnámsnema (fagháskólanámi) eða að mörk milli bóknáms og starfsnáms verði óljósari og fjölhyggja ríkjandi.

Að efla starfsmenntun

Í rúma hálföld hafa íslensk menntayfirvöld lagt áherslu á að efla skuli starfsmenntun (Elsa Eiríksdóttir o.fl., 2018; Jón Torfi Jónasson, 1995). Ef tímabilið frá síðustu aldamótum er skoðað sérstaklega þá má sjá nokkur dæmi um þetta í áherslum menntayfirvalda. Starfsnámsnefnd (2006) var til dæmis gert að skila tillögum um hvernig hægt væri að efla starfsnám til framtíðar og voru tillögur hennar að einhverju leyti lagðar til grundvallar nýjum lögum um framhaldsskóla (nr. 92/2008) og *Aðalnámskrá framhaldsskóla 2011* (Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2012) þar sem yfirlýst markmið var m.a. að jafna stöðu starfsnáms og bóknáms. Fundaröð um menntun, svokallaðir Natlogue-fundir (Forsætisráðuneytið, 2012) höfðu m.a. að útgangspunkti umræðna hvernig hægt væri að efla starfsmenntun og gera hana bæði sýnilegri og eftirsóknarverðari. Í *Hvítbók um umbatur um menntun* (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2014) var markmiðið meðal annars að fá fleiri nemendur til að velja starfsnám. Að efla starfsmenntun hefur einnig verið þrústef í stjórnarsáttmálum ríkisstjórna og menntastefnum. Til dæmis kemur fram í stjórnarsáttmála fráfarandi og núverandi ríkisstjórnar þegar þetta er skrifað haustið 2021 að efla eigin iðn- og verknám um allt land (Stjórnarráð Íslands, e.d.). Ný menntastefna til ársins 2030 sem samþykkt var á Alþingi 2021 leggur einnig áherslu á bjóða ungu fólki upp á starfsnám við hæfi og að veita skuli innsýn í „fjölbreytt starfs-iðn- og tækninám á framhaldsskólastigi og nemendum kynntar með skipulögðum hætti námsleiðir sem bjóðast og starfsmöguleikar í kjölfar þeirra“ (þingskjal nr. 310/2020–2021).

Hvað er átt við þegar talað er um að efla starfsmenntun? Annars vegar virðist rætt um að fjölga þeim sem velja starfsnám almennt og hins vegar að reyna að fjölga þeim sem velja starfsnám beint eftir grunnskóla. Einnig hefur brotthvarf verið meira í starfsmenntun en bóknámi og aðgerðir gegn brotthvarfi eru gjarnan hluti af áformum um að efla starfsmenntun (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2014; Jón Torfi Jónasson, 1995, 2008; Kristjana Stella Blöndal o.fl., 2016; OECD, 2013a; Starfsnámsnefnd, 2006). Lengi hefur þátttaka í starfsmenntun á Íslandi verið minni en annars staðar í Evrópu, eða um 30–33% á móti 47% (Cedefop, 2020b). Flest ungmenni hefja nám í framhaldsskóla eða um 95% af hverjum árgangi síðan 2010, en meirihluti þeirra fer í bóknám og aðeins um 15% að meðaltali velja starfsnám beint eftir grunnskóla (Elsa Eiríksdóttir o.fl., 2018; Jón Torfi Jónasson og Gunnhildur Óskarsdóttir, 2016). Skýra má muninn á hlutfalli þeirra sem velja starfsnám beint eftir grunnskóla og hlutfalli í starfsnámi almennt með því að nemendur flytja sig yfir í starfsnám síðar á námsferlinum. Einnig velja endurkomunemendur gjarnan starfsnám. Meðalaldur starfsmenntanema er 25 ára á meðan meðalaldur bóknámsnema er 19 ára (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2014). Aðgerðir til að efla starfsmenntun snúa þó sjaldnast að því að auka hlutfall eldri nema eða endurkomunema, heldur virðist oftast verið að leggja áherslu á að nemendur velji starfsnám að loknum grunnskóla, til dæmis með aukinni náms- og starfsráðgjöf eða kynningu á starfsnámi í grunnskóla (Elsa Eiríksdóttir, 2012; Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2014).

Lítið virðist þó hafa þokast í að efla starfsmenntun og niðurstaða úttektar Ríkisendurskoðunar á stjórnslu starfsmenntamála frá 2017 var sú að þrátt fyrir ýmsar tilraunir og átaksverkefni virtist lítið hafa breyst:

Þrátt fyrir áralöng fyrirheit um að efla starfsnám á framhaldsskólastigi hafa aðgerðir stjórnvalda ekki skilað þeim árangri sem stefnt var að ... m.a. að efla verknám og ná fram sterkara samstarfi skóla, vinnustaða og atvinnulífsins í heild. ... Miðað við skólaárið 2014–15 hafði nemendum verk- og starfsnámsbrauta fækkað um 7% frá vetrinum 2008–09 og brautskráningum þeirra fækkað um 18%. Á sama tímabili varð lítil sem engin breyting á hlutfalli skráðra nemenda á verk- og starfsnámsbrautum af heildarfjölda framhaldsskólanema, þeir voru að jafnaði um 30–32% þeirra. (Ríkisendurskoðun, 2017, bls. 3)

Þegar nýjustu tölur um hlutfall nemenda er skoðaðar sést að ekki hefur mikið breyst. Árið 2015 var hlutfall nemenda í starfsmenntun 33% allra framhaldsskólanema hér á landi en 30% árið 2019. Eins hefur brotthvarf lítið breyst; það var 19% árið 2015 en 21,5% 2019 (Cedefop, 2020b). Þrátt fyrir ítrekaðar áætlanir um að efla starfsmenntun virðist því lítið þokast.

Eitt af því sem gjarnan kemur fram í umræðu um að efla starfsmenntun er hvernig hægt er að jafna stöðu bóknáms og starfsnáms á framhaldsskólastigi (Billett, 2020; Elsa Eiríksdóttir o.fl., 2018; Field og Guez, 2018). Bóknám nýtur almennt meiri virðingar en starfsnám og er val ungmenna á bóknámi frekar en starfsnámi talið til marks um þessa áherslu. Það viðhorf virðist viðtekið að starfsmenntun sé blindgata í skólakerfinu þar sem það gefi ekki aðgang að háskólamenntun (Forsætisráðuneytið, 2012; Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2014; Ríkisendurskoðun, 2017; Starfsnámsnefnd, 2006). Þannig virðist viðhorfið vera að bóknám í framhaldsskóla og háskólamenntun sé lykilla að fjölbreyttum leiðum í framtíðinni og aðgangur að efri- og millistétt. Einnig hefur umræðan snúið að almennri fjölgun nemenda í háskólanámi og að nú sé gert ráð fyrir að ungt fólk ljúki háskólamenntun (Field og Guez, 2018; Jón Torfi Jónasson, 2003). Vegna þessa hafa umræður um að efla starfsmenntun gjarnan snúist um að leita leiða til þess að gefa starfsnámsnemendum aðgengi að háskólanámi. Til dæmis lagði Menningarmálastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNESCO, 2016) áherslu á að leitað yrði allra leiða til að opna á milli starfsmenntunar og háskólanáms og gefa starfsnámsnemendum úr framhaldsskóla aðgengi að háskólanámi. Þessi umræða er því ekkert einsdæmi á Íslandi og athyglisvert að skoða hvernig þessi mál hafa þróast á hinum Norðurlöndunum.

Aðgengi starfsmenntanema að háskólastiginu á Norðurlöndunum

Mikilvægi þess að opna leiðir í háskóla úr starfsnámi hefur lengi verið til umræðu – bæði á Íslandi og alþjóðlega. Á norrænum vettvangi hefur sú valþröng starfsmenntakerfisins að undirbúa nemendur bæði undir sérhæfð störf á vettvangi og áframhaldandi háskólanám löngum verið til umfjöllunar (Helms Jørgensen o.fl., 2018). Norðurlandþjóðirnar hafa farið ólíkar leiðir til að fást við þessa áskorun og þær endurspeglar ólíka menningu landanna hvað varðar tengsl skóla og atvinnulífs, atvinnuþátttöku, eftirspurn eftir vinnuafli, stigveldi námsgreina, þörf einstakra starfsgreina og skilgreiningu á starfsnámi. Til dæmis virðast starfsnámsnemendur í Danmörku síður fara í háskólanám en þeir sem ljúka starfsnámi í Finnlandi, Noregi og Svíþjóð. Þetta hlutfall er svo hæst í Finnlandi þar sem sterk hefð er fyrir fagháskólanámi (Helms Jørgensen o.fl., 2018).

Á hinum Norðurlöndunum eru fagháskólar sem bjóða upp á hagnýtt eða starfsmenntatengt háskólanám. Fagháskólanám er þó útfært með ólíkum hætti á milli landa, bæði hvað varðar tegund háskólastofnunar og lengd námsins. Til dæmis er boðið upp á styttra fagháskólanám í Danmörku í sérhæfðari skólum (*vocational academies*) og háskólum sem bjóða upp á bakkalárnám fyrir opinbera geirann fyrst og fremst (*university colleges*), á meðan fagháskólanám í Finnlandi er líkara hefðbundnu háskólanámi í sérstökum fagháskólum (*universities of applied sciences*). Þegar litið er til hefðbundinna háskóla, með áherslu á rannsóknir og akademískar greinar, er hlutfall starfsnámsnema miklu lægra. Í Finnlandi var til dæmis hlutfallið 0–13% árið 2001 (eftir greinum) og 1–9% í Noregi árið 2011 (Helms Jørgensen, 2017; Helms Jørgensen o.fl., 2018).

Mikilvægt verður að teljast í þessu samhengi að svo virðist sem ákveðinn fórnarkostnaður felist í auknu aðgengi að háskólanámi fyrir starfsnámsnema. Í Finnlandi, þar sem hlutdeild starfsnámsnema í háskóla er hæst, er hlutfall þeirra sem fá vinnu beint eftir starfsnám lægst. Í Danmörku sést hið

andstæða, en þar er gott aðgengi að störfum eftir starfsnám en lágt hlutfall sem heldur áfram í háskólanám (Helms Jørgensen o.fl., 2018). Þó hefur á síðustu árum verið reynt að auka þetta hlutfall með tilkomu EUX-námsleiða sem sameina starfsnám og bóknám til stúdentsprófs, svokallaðar blandaðar (e. hybrid) námsleiðir (Helms Jørgensen, 2017; Helms Jørgensen o.fl., 2018; Ramboll, 2017). Þessum námsleiðum var ætlað að jafna stöðu starfsnáms og bóknáms og breyta þeirri sýn að starfsmenntun væri blindgata í skólakerfinu (sams konar námsleiðir hafa verið stofnaðar í Noregi, þar kallaðar YSK). Markmiðið var að bjóða upp á námsleiðir sem leiddu bæði til starfsréttinda og aðgangs að háskólastiginu á sama tíma, án þess þó að lengja námið í framhaldsskóla (ólíkt viðbótarnámi til stúdentsprófs sem lengi hefur staðið starfsnámsnemendum til boða). Hugmyndin var að gera starfsnám meira aðlaðandi fyrir nemendur sem væru akademískt sterkari (með hærri meðaleinkunn úr grunnskóla).

Útkoman hefur verið sú að EUX-námsleiðirnar eru mjög erfiðar; álag á nemendur er mikið og aðeins um 2% starfsnámsnemenda velja þessar námsleiðir (Ramboll, 2017). Þessi námsleið laðar að sér nemendur sem eru akademískt sterkari en hefðbundnir starfsnámsnemendur, en þó ekki á pari við þá nemendur sem fara í bóknám til stúdentsprófs (gymnasium). Útfærsla reyndist töluverð áskorun fyrir bæði skóla og kennara þar sem samhæfa þurfti greinar og auka þverfaglegt samstarf – sem oft reyndist erfitt vegna ólíkrar menningar í bóknámi og starfsnámi. Vinnustaðanámið var stytta á þessum námsleiðum og reyndust atvinnurekendur tregari við að taka þá á samning, bæði þar sem þessir nemendur taka styttra vinnustaðanámi (og vinnuveitendur fá þannig minna út úr þeim) og virtust ekki ætla að staldra við í faginu (þar sem háskólanám væri markmiðið). Þetta dæmi sýnir þær áskoranir sem geta falist í að reyna að samræma og samhæfa nám sem leiðir bæði til starfsréttinda og aðgengis að háskólanámi á sama tíma. Þetta er þekkt togstreita þegar kemur að starfsmenntun: Með föstum og takmörkuðum námstíma er annaðhvort hægt að auka bóknámsáherslu og undirbúa nemendur fyrir háskólanám eða auka sérhæfingu og undirbúa nemendur fyrir störf. Mjög erfitt er að gera bæði í einu (Helms Jørgensen, 2017).

Aukið aðgengi að háskólastigi hefur einnig verið reynt með því að gera ekki meiri kröfur til inntöku heldur en felast í lokaprófi í starfsmenntun úr framhaldsskóla. Á tíunda áratugnum gátu sænskir nemendur farið í háskólanám hvort sem þeir útskrifuðust úr bóknámi eða starfsnámi í framhaldsskóla. Síðari menntaumbætur breyttu þessu og frá með 2011 dugðu lokapróf starfsnáms ekki lengur til inntöku í háskóla. Ástæður breytinganna voru meðal annars að sérhæfing starfsnámsnema þótti ekki nægileg fyrir atvinnulífið; námið þótti orðið of almennt og bóknámsmiðað (Nylund og Virolainen, 2019). Ekkert annað Norðurlandanna hefur opnað alveg á inntöku starfsnámsnema í háskóla með þessum hætti, þó gjarnan séu til einstaka leiðir fyrir starfsnámsnema (Helms Jørgensen o.fl., 2018; Nylund og Virolainen, 2019).

Þegar þær leiðir sem Norðurlöndin hafa farið til að auka aðgengi starfsnámsnema að háskólastiginu eru skoðaðar er hægt að sjá að þær falla að meginatriðum í tvo flokka. Annars vegar snúast þær um að undirbúa starfsnámsnemendur fyrir háskólanám í framhaldsskólunum – í gegnum viðbótarnám til stúdentsprófs eða með blönduðum námsleiðum. Hins vegar snúast þær um að breyta háskólastiginu til að koma til móts við þennan nemendahóp – með því að bjóða upp á sérhæft háskólanám tengt starfsmenntun, fagháskólanám, eða með því að breyta inntökuskilyrðum svo að lokapróf úr starfsmenntun dugi til inntöku á háskólastigið.

Á Íslandi hafa orðið töluverðar breytingar á umgjörð framhaldsskóla á síðastliðnum áratug. Sumar hafa sérstaklega snúið að því að jafna stöðu bóknáms og starfsnáms og auka aðgengi starfsnámsnema að háskóla. Segja má að þessar breytingar hafi, líkt og fyrrgreindar breytingar á Norðurlöndunum, einnig fallið í þessa flokka: (1) að undirbúa starfsnámsnemendur í framhaldsskóla fyrir háskólanám og (2) að breyta háskólastiginu til að koma til móts við þessa nemendur.

Undirbúningur starfsnámsnema fyrir háskólanám

Skilgreining á lokaprófum og dreifstýrð námskrágerð

Árið 2008 voru ný lög um framhaldsskóla samþykkt (nr. 92/2008) og voru yfirlýst markmið meðal annars að efla starfsnám og styrkja samstarf skóla og atvinnulífs. Löggin voru að hluta byggð á tillögum starfsnámsnefndar frá 2006 sem falið var það hlutverk að „kanna hvernig má stuðla að aukinni aðsókn að starfsnámi, einfalda skipulag námsins og tryggja fjölbreytt framboð, sveigjanleika og samfellu í skólastarfi, og bæta tengsl starfsnáms á framhaldsskólastigi við grunnskóla- og háskólastig“ (Starfsnámsnefnd, 2006, bls. 3). Nefndin lagði til að afnumin væri aðgreining í starfsnám og bóknám í framhaldsskólum, en í staðinn væri lögð áhersla á fjölbreyttar námsleiðir og skólum gefið frelsi til að skipuleggja nám í samræmi við þarfir nemenda og kröfur næsta viðtökuskólastigs og/eða atvinnulífs.

Þessar tillögur fengu hljómgrunn og í núverandi aðalnámskrá framhaldsskóla er tegund námsbrauta (listnám, starfsnám eða bóknám) ekki lögð að jöfnu við tegund lokaprófa (Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2012). Til dæmis er tekið fram í útskýringum á stúdentsprófi að uppistaða námsins sem leiði að þessum námslokum geti falið í sér bóknám, listnám eða starfsnám. Námslok sem eru próf til starfsréttinda eru þó nánar skilgreind sem „námslok af námsbraut sem veitir löggilt starfsréttindi eða veitir nemendum heimild til að þreyta sveinspróf í löggilttri iðngrein“ (bls. 48). Það er því ljóst að nám sem leiðir til þessara námsloka fellur allt undir starfsmenntun. Í lögnum frá 2008 (lög um framhaldsskóla nr. 92/2008) og núgildandi aðalnámskrá framhaldsskóla frá 2011 (Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2012) var skilgreiningarvald á skipulagi og inntaki námsbrauta breytt. Dregið var úr miðstýringu og framhaldsskólar sáu nú um að skilgreina starfsnámsbrautir, í stað þess að sett væri fram samræmd námskrá fyrir hverja starfsgrein sem skólarnir unnu eftir. Þannig var gert ráð fyrir að skólar gætu tekið tillit til og þjónað atvinnulífi nærsamfélagsins. Með þessum tveimur breytingum var í raun opnað fyrir endurskoðun á inntaki og uppbyggingu starfsnámsbrauta – og framhaldsskólum gefinn kostur á að gera tilraunir með námið svo lengi sem námsbrautarlysing fengi staðfestingu. Hvort og hvernig framhaldsskólar hafa nýtt sér þetta frelsi er enn ókannað að miklu leyti. Ljóst er þó að einhver breytileiki er til staðar, til dæmis eru sjö ólíkar staðfestar námsbrautalýsingar fyrir rafvirkjun (Menntamálastofnun, e.d.). Þó sýnir rannsókn Stefaníu Helgu Stefánsdóttur (2018) á svigrúmi tveggja framhaldsskóla til að búa til nýjar námsleiðir í starfsnámi að þrátt fyrir þessar breytingar er regluverk í kringum starfsnámsbrautir flókið og þungt í vöfum. Einnig eru margir hagsmunaaðilar sem hafa áhrif og aðkomu sem getur takmarkað frelsi framhaldsskólanna. Þetta gerir að verkum að auðveldara er að búa til nýjar bóknámsbrautir en starfsnámsbrautir. Því virðist dreifstýringin sem lagaramminn boðar takmörkuð í raun.

Þegar leitað er í staðfestum námsbrautalýsingum að námsbrautum sem lýkur með stúdentsprófi, en eru ekki bóknámsbrautir, þá falla 36 námsbrautir undir þau skilyrði (Menntamálastofnun, e.d.). Af þeim eru aðeins sjö sem geta talist tengjast starfsnámi samkvæmt þeirri skilgreiningu sem hér er notuð.¹ Þar af eru tvær tengdar tilteknu sviði; *málm- og véltækni*braut og *náttúruvísindabraut-búfræðisvið* en fimm eru almennari. Þessar fimm eru annars vegar *viðbótarnám til stúdentsprófs* (fjórar brautir), en það nám er ætlað þeim sem þegar hafa lokið starfsnámi og vilja bæta við sig stúdentsprófi, og ein sem kallast *stúdentsbraut-starfsnám* og virðist tekin samhliða starfsnámsbraut. Í öllum tilvikum samanstanda þessar námsbrautir af „þeim áföngum sem nemendur af starfsnámsbrautum þurfa að lágmarki að taka til að ljúka stúdentsprófi að loknu iðn- og starfsnámi“ (Menntamálastofnun, e.d.).

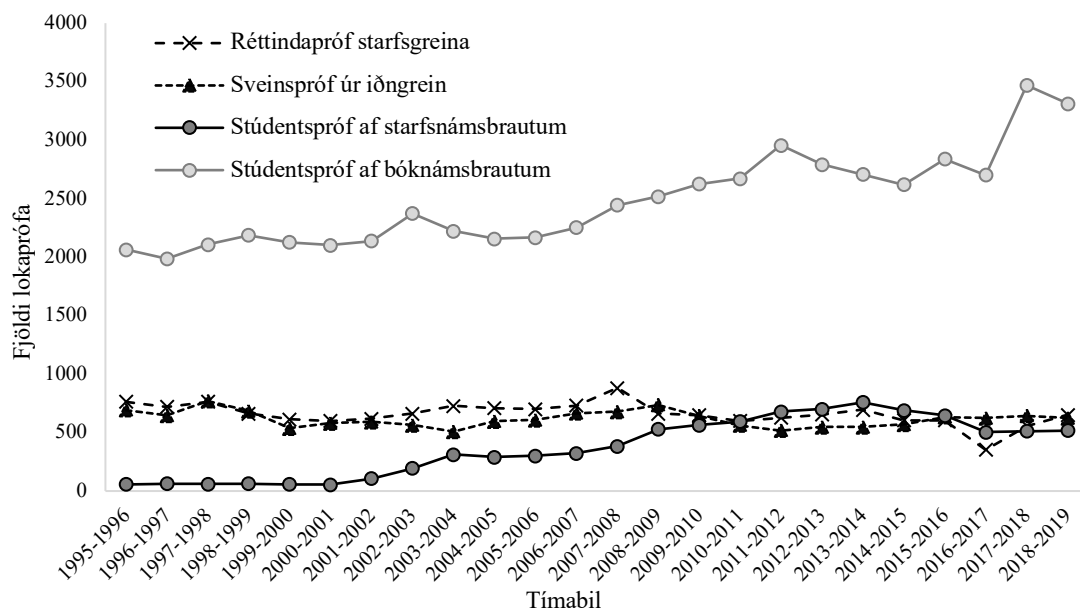
Þrátt fyrir að íslenskir framhaldsskólar hafi ákveðið frjálrsræði í skilgreiningu og samsetningu námsbrauta virðist sjaldgæft eins og er að starfsnámsbrautir séu blandaðar (e. hybrid). Af staðfestum námsbrautalýsingum eru aðeins þrjár sem gætu skilgreinst sem blandaðar. Frekar virðist gert ráð fyrir að starfsnámsnemar sem hafa hug á stúdentsprófi ljúki því í framhaldi af starfsnáminu. Þetta þýðir að nám þessara nemenda er óhjákvæmilega lengra en þeirra sem fara bóknámsleiðina.

¹ Hinar eru: 13 listnámsbrautir (tónlist, hönnun, listdans og myndlist), 8 íþróttabrautir (íþróttir, lýðheilsa og útivist), 3 nýsköpunar og hönnunarbrautir, 3 tölvubrautir og 1 opin braut.

Starfsmenntanemar og stúdentspróf

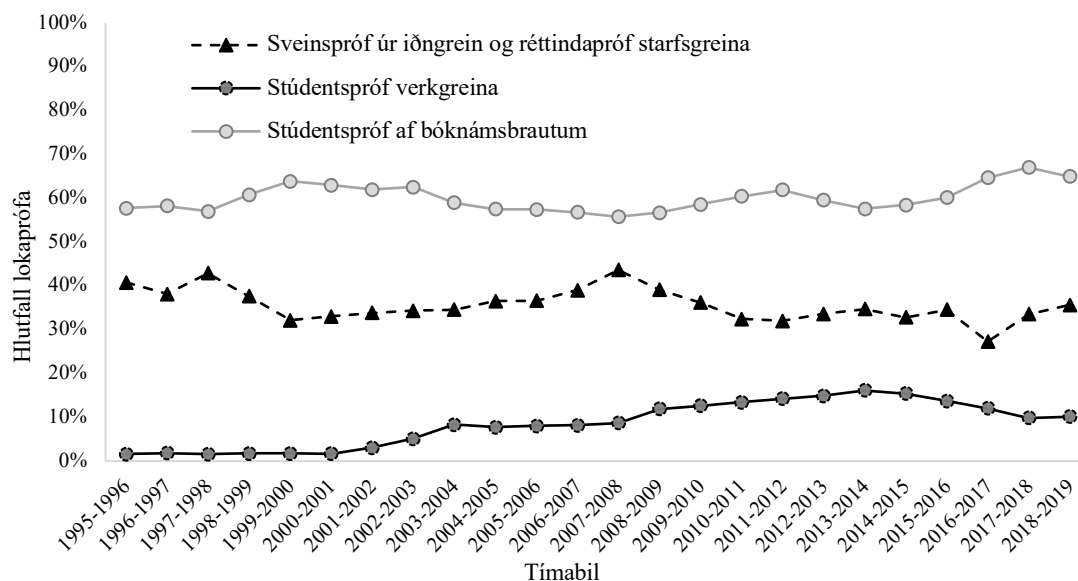
Á undanförunum áratugum hafa sífellt fleiri nemendur í hverjum árgangi hafið nám í framhaldsskóla, en þessi aukning er fyrst og fremst drifin áfram af nemendum sem fara í bóknám til stúdentsprófs, á meðan hlutfeld stúfsmenntunar hefur farið minnkandi (Baker, 2011; Benavot, 1983; Isopahkala-Bouret o.fl., 2018; Jón Torfi Jónasson, 1995, 2004). Jón Torfi (1995) sýndi fram á ólíka þróun iðnmenntunar og stúfsmenntunar á tímabilinu 1950 til 1995 á Íslandi. Niðurstaðan var að hlutur iðnmenntunar hætti að aukast um 1980 á meðan hlutur stúfentsprófa jókst jafnt og þétt. Ef skoðað var hlutfall sveinsprófa af samanlögðum þessum prófum þá fór það úr um 60% í kringum 1960 í um 20% árið 1995.

Ef þessi þróun er skoðuð frá 1995 til 2019 kemur á daginn að á meðan almennum stúfentsprófum heldur áfram að fjölga jafnt og þétt þá stendur fjöldi sveinsprófa í stað (sjá *Mynd 1*). Einnig er áhugavert að á þessu sama tímabili þá fjölgar stúfentsprófum af starfsmnámsbrautum (athuga: inni í þeim tölum eru einnig stúfentspróf að loknu listnámi) jafnt og þétt þar til um 2010 (Hagstofa Íslands, e.d.). Eftir 2010 er fjöldi sveinsprófa, réttindaprófa starfsmgreina (próf sem veita réttindi til ákveðinna starfa sem ekki eru löggiltar iðngreinar) og stúfentspróf af starfsmnámsbrautum orðinn nokkuð jafn og stöðugur.



Mynd 1. Fjöldi sveinsprófa, réttindaprófa starfsmgreina, stúfentsprófa af bóknámsbrautum og stúfentsprófa af starfsmnámsbrautum á tímabilinu 1995 til 2019 (Hagstofa Íslands, e.d.). Athuga skal að stuðst er hér við skilgreiningar á námsbrautum hjá Hagstofu Íslands fyrir þetta talnaefni og valin voru þau námslok sem nú teldust vera lokapróf af 3. hæfniprepi í framhaldsskóla.

Þegar þessar tölur eru skoðaðar sem hlutfall af heildarfjölda lokaprófa sem samsvara nú 3. hæfniprepi og lokapróf úr starfsmnámsbrautum eru lögð saman (sveinspróf og réttindapróf starfsmgreina) sést að hlutfall stúfentsprófa af bóknámsbrautum helst nokkuð stöðugt (sjá *Mynd 2*). Frá 1995 eru um 57–67% af lokaprófum úr framhaldsskóla af 3. hæfniprepi, stúfentspróf af bóknámsbrautum. Hlutfall sveinsprófa og réttindaprófa starfsmgreina sveiflast á tímabilinu; er minnst 27% (2016–2017) en mest 44% (2007–2008). Það er þó áhugavert að sjá að hlutfall stúfentsprófa af starfsmnámsbrautum eykst jafnt og þétt; frá um 2% á árabilinu 1995 til 2000 upp í 16% skólaárið 2013–2014, en lækkar svo aftur.



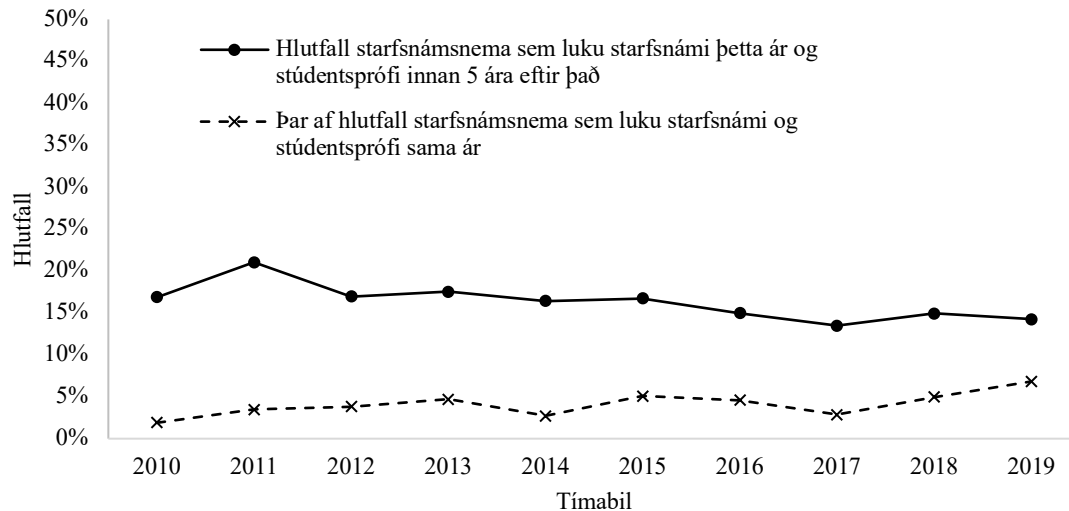
Mynd 2. Hlutfall sveinsprófa og réttindaprófa starfsgreina, stúdentsprófa af bóknámsbrautum og stúdentsprófa af starfsnámsbrautum á tímabilinu 1995 til 2019 af heildartölu þessara lokaprófa (Hagstofa Íslands, e.d.). Athuga skal að hér er stuðst við skilgreiningar á námsbrautum hjá Hagstofu Íslands fyrir þetta talnaefni og valin voru þau námslok sem nú teldest vera lokapróf af 3. hæfniprepi í framhaldsskóla.

Þessi gögn gefa tvennt til kynna. Í fyrsta lagi að vöxtur framhaldsskólastigsins hefur fyrst og fremst verið í gegnum bóknám til stúdentsprófs, eins og Jón Torfi Jónasson (1995) benti á þegar fyrir síðustu aldamót. Starfsnám hefur ekki sótt í sig veðrið að sama skapi, eins og sjá má á að sveinspróf voru í kringum 20% af lokaprófum árið 1995 en hafa verið um 12–15% af lokaprófum á 3. hæfniprepi síðastliðinn áratug. Í öðru lagi virðist það hafa orðið algengara að starfsnámsnema velji að ljúka einnig stúdentsprófi. Þetta atriði þarf þó frekari skoðunar við, sérstaklega þar sem útskrift af listnámsbrautum var talin með og eins getur verið um tvítalningu að ræða (sami nemandi með tvær útskriftir).

Því var athugað hversu algengt væri að nemendur sem lykju starfsnámi af 3. hæfniprepi lykju einnig stúdentsprófi. Fengnar voru upplýsingar frá Hagstofu Íslands um alla sem lokið höfðu starfsnámsprófi í framhaldsskóla á árunum 2010 til 2020 og í framhaldi klárað stúdentspróf samtímis eða innan fimm ára frá starfsnámsútskrift. Athuga þarf að eftir 2015 er þetta tímabil óhjákvæmilega styttra; til dæmis fyrir þá sem ljúka starfsnámi 2018 er aðeins tveggja ára tímabil sem er skoðað. Það eru því ekki nákvæmlega sömu skilyrði á bak við þau hlutföll og líkur á að þau geti hækkað með tímanum. Hér var einungis horft til nemenda sem byrjuðu á að ljúka starfsnámsprófi og luku stúdentsprófi samtímis eða í framhaldi, en ekki nemenda sem höfðu lokið stúdentsprófi áður en þeir hófu starfsnám, en þeim hefur farið fjölgandi. Ástæðan er sú að hér var áhugi fyrir að skoða að hve miklu leyti þeir nemendur sem velja sér starfsnám hefðu hug á að halda aðgengi að háskólanámi opnu og ljúka einnig stúdentsprófi samhliða.

Eins og sést á *Mynd 3* þá helst hlutfall þeirra starfsnámsnema sem luku starfsnámi á 3. hæfniprepi og stúdentsprófi í framhaldi nokkuð jafnt á tímabilinu. Þar sem það fer hæst er hlutfallið 21% (2011) en lægst á sambærilegu tímabili 16% (2014). Hlutfallið fer örlítið lækkandi eftir 2015 en þar er líka styttri tími sem tekið er mið af og því gæti þetta hlutfall í raun orðið hærra með tímanum. Hlutfall er þó ekki það lágt að það gefi tilefni til að ætla að um einhverja breytingu sé að ræða (fer lægst í 13% fyrir 2017).

Athyglisvert er að skoða einnig hlutfall þeirra sem ljúka bæði starfsnámi á 3. hæfniprepi og stúdentsprófi á sama ári (sjá *Mynd 3*). Hlutfall þeirra sem það gera hefur farið hækkanði á þessum áratug, úr 2% í 7% árið 2019. Þetta eru þó ekki margir einstaklingar og ljóst að það er enn langt frá því að vera



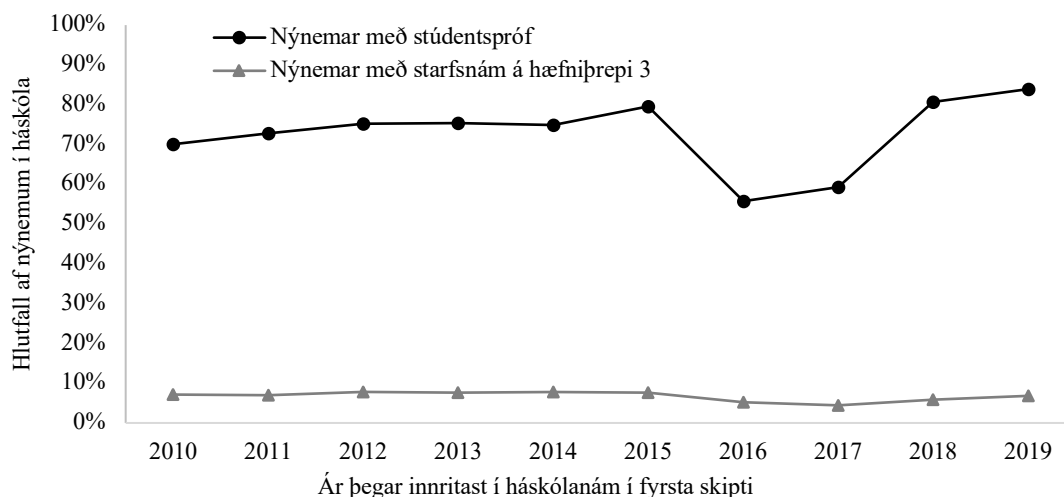
almennt að starfsnámsnemendur ljúki stúdentsprófi samhliða náminu í starfsgrein.

Mynd 3. Hlutfall starfsnámsnema sem luku starfsnámi á 3. hæfniprepi á hverju ári á tímabilinu 2010 til 2019 og stúdentsprófi innan 5 ára eftir það (athuga að þessi tímarammi er styttri eftir 2015; Hagstofa Íslands, e.d.). Einnig er sýnt hlutfall þessara nema sem klára bæði starfsnám og stúdentspróf á sama ári. Athuga skal að Y-ás nær aðeins upp í 50% til að sýna betur þróun yfir tíma.

Á heildina litið sýna þessi gögn sem hér hafa verið rædd að bóknám hefur verið ráðandi í vali framhaldsskólanema um töluvert skeið og vöxtur framhaldsskólastigsins hefur fyrst og fremst verið í bóknámi. Útskriftir úr starfsnámi (á 3. hæfniprepi) hafa staðið í stað, en frá 1995 hefur færst í aukana að starfsnámsnema ljúki einnig stúdentsprófi. Þetta er þó ekki hátt hlutfall starfsnámsnema og yfirleitt minna en fimmtungur þeirra. Annars vegar mætti túlka þetta hlutfall þannig að þeir nemendur sem velja sér starfsnám í framhaldsskóla hafi á heildina litið ekki mikinn áhuga á að bæta við sig stúdentsprófi og frekara námi. Á hinn bóginn mætti leggja áherslu á að fyrir þessa nema er stúdentspróf viðbótarnám og því kannski þröskuldur fyrir marga sem myndu kannski hafa valið stúdentspróf og að halda möguleikanum á háskólanámi opnum ef það hefði verið aðgengilegra. Hér verður að líta bæði til þess að það virðist ekki algengt að starfsnámsbrautum ljúki einnig með stúdentsprófi og að viðbótarnám eftir lok starfsnáms virðist algengasta leiðin í kerfinu eins og það er núna.

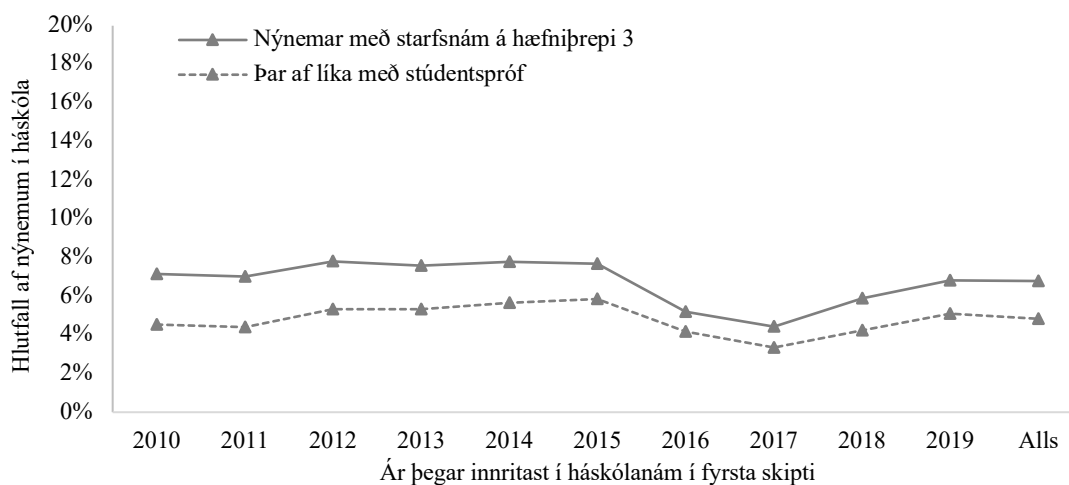
Starfsmenntanemar í háskóla

Í framhaldi af að skoða hversu algengt er að starfsnámsnema ljúki einnig stúdentsprófi má einnig líta á hina hliðina og spyrja: Hversu algengt er að nemendur með starfsnámsbakgrunn fari í háskólanám? Í þessari greiningu var einnig stuðst við gögn frá Hagstofu Íslands og miðað við tímabilið 2010–2019. Niðurstöðurnar sýna að meirihluti þeirra nemenda sem hefja nám í háskólum á Íslandi er með stúdentspróf (af bóknámsbrautum), eða 73% að meðaltali (Mynd 4). Þetta hlutfall fer almennt hækkandi á þessum 10 árum (úr 70% í 84%), fyrir utan tvö ár (2016–2017) af óþekktum ástæðum. Myndin sýnir einnig að á tímabilinu höfðu 4–8% nýnema í grunnnámi háskóla á Íslandi lokið starfsnámi á hæfniprepi 3 (7% að meðaltali yfir áratuginn). Inni í því hlutfalli eru nýnema sem hafa lokið stúdentsprófi til viðbótar við starfsnámið.



Mynd 4. Hlutfall nýnema í grunnnámi háskóla (þ.e. ekki í meistaranámi eða viðbótardiplómu) sem hafa annaðhvort lokið stúdentsprófi eða starfsnámi á hæfniprepi 3. Athugið að hóparnir tveir sem hér eru sýndir ná ekki 100% af nýnemum því hér eru ekki taldir nýnemar með annan bakgrunn (erlendir ríkisborgarar eða íslenskir ríkisborgarar sem luku framhaldsskóla erlendis) eða sem luku framhaldsskóla fyrir 1995.

Þegar nýnemar sem lokið hafa starfsnámi á hæfniprepi 3 eru skoðaðir nánar kemur á daginn að á bilinu 3–5% þessara nemenda hafa einnig lokið stúdentsprófi. Mynd 5 sýnir að þetta hlutfall helst nokkuð stöðugt í samhengi við hlutfall þeirra sem hafa starfsnámsbakgrunn.



Mynd 5. Hlutfall nýnema í grunnnámi háskóla sem hafa lokið starfsnámi á hæfniprepi 3 og hlutfall af þeim sem einnig hafa lokið stúdentsprófi. Athuga skal að Y-ás nær aðeins upp í 20% til að sýna betur þróun yfir tíma.

Í þessari greiningu er verið að tala um háskólanám almennt, en í þessum tölum er einnig nám sem sérstaklega er ætlað starfsmenntuðum. Iðnmeistarar í löggiltum iðngreinum hafa löngum haft aðgengi að tilteknum námsleiðum á háskólastiginu, til dæmis kennslufræði fyrir iðnmeistara á Menntavísindasviði Háskóla Íslands og tæknifræði í Háskólanum í Reykjavík. Nemendur sem innritast í það nám eru inni í tölunum hér að ofan og því má álykta sem svo að það sé mjög óalgengt að nemendur með starfsnámsbakgrunn fari í háskólanám sem ekki er sérstaklega ætlað þessum hópi. Það er því kannski ekki að undra að rætt hefur verið um að auka framboð á námi á háskólastigi sem sérstaklega er ætlað þeim sem lokið hafa starfsnámi. Einnig verður að taka fram að ekki er vitað

hversu margir nemendur með starfsnámsbakgrunn fara í háskólanám erlendis, en þær upplýsingar liggja ekki fyrir. Gera má ráð fyrir að einhverjir fari þá leið og því gætu þær tölur haft áhrif á heildarmyndina.

Á heildina litið gefa þessi gögn til kynna að fólk með bakgrunn í starfsnámi frá framhaldsskóla sé ekki stór hluti þess hóps sem hefji nám í háskólum á Íslandi, jafnvel þegar er horft til nýnema í þessum hópi sem einnig hafa stúdentspróf. Hér mætti aftur túlka þessi gögn með þeim augum að þessi hópur hafi almennt ekki áhuga á háskólanámi. Einnig mætti velta fyrir sér hvort starfsnámsnemendur hafi almennt ekki áhuga á akademísku háskólanámi, en myndu sýna háskólanámi sniðnu að þeirra bakgrunni áhuga. Á sama tíma má skoða þessar niðurstöður með hliðsjón af því að nemendum með starfsnámsbakgrunn hafi ekki verið gert auðvelt að sækja sér háskólamenntun; fyrir utan einstaka námsleiðir þurfa þessir nemendur að bæta við sig námi (viðbótarnám til stúdentsprófs eða háskólabrú) til að fá aðgang. Þessum áskorunum hefur verið mætt með þrýstingi á að breyta háskólastiginu, annars vegar með stofnun fagháskólanáms og hins vegar með því að lokapróf í starfsnámi á 3. hæfniprepi gefi aðgang að háskóla til jafns við stúdentspróf.

Breyting háskólastigsins

Í raun má segja að tilraunir til að breyta háskólastiginu hafi tekið á sig tvær myndir: (1) Að búa til sérstakt fagháskólastig sem væri formlegt framhaldsnám fyrir þá sem ljúka starfsnámi í framhaldsskóla. (2) Að opna aðgangsskilyrði að háskólum.

Fagháskólanám

Á Íslandi hefur gengið erfiðlega að skapa hefð fyrir fagháskólanámi. Nám sem talist getur fagháskólanám hefur verið til í íslensku menntakerfi um töluvert skeið en það hefur ekki verið mjög sýnilegt (OECD, 2013a). Fagháskólanám hefur gjarnan verið skilgreint sem styttra starfstengt háskólanám með sterkum tengslum við atvinnulíf eða atvinnutengdum lokamarkmiðum (Verkefnishópur um fagháskólanám, 2016). Fagháskólanám er gjarnan á mörkum framhaldsskóla og háskóla og oft hefur nám á 5. stigi EQF-hæfnirammans (4. stig ISQF) verið tengt fagháskólanámi, en námi á 5. stigi er ætlað að brúa bil á milli starfsmenntunar, almennar menntunar og háskólanáms (Cedefop, 2014). Fagháskólanám getur þó einnig verið lengra nám á háskólastigi og lokið með bakkalárgráðu eða meistaraþáttu. Skilgreining á fagháskólanámi er því ekki alltaf skýr og það flækir málin að fagháskólanám getur tilheyrt framhaldsskólum, hefðbundnum háskólum eða sérstökum fagháskólum (Cedefop, 2014; Verkefnishópur um fagháskólanám, 2016).

Hugmynd um stofnun fagháskólanáms á Íslandi er ekki ný af nálinni og lengi hefur verið kallað eftir framhaldsnámi fyrir starfsnámsnemendur (OECD, 2013a; Verkefnishópur um fagháskólanám, 2016). Ef tímabilið frá 2000 er skoðað þá var Tækniháskóli Íslands stofnaður 2002 á grunni Tækniskóla Íslands sem hafði um lengri tíma boðið upp á nám sem telst fagháskólanám (til dæmis tæknifræði, iðnfræði, meinafræði og rekstrarfræði) (Ágúst Kristján Steinarsson, 2002; Menntamálaráðuneytið, 1998). Tækniháskólinn var sameinaður Háskólanum í Reykjavík 2005 og fellur þannig inn í ramma hefðbundnara háskólaumhverfis. Ekki virðast allir hafa verið sáttir við þá sameiningu. Guðmundur Gunnarsson, þáverandi formaður Rafiðnaðarsambandsins skrifar í pistli (e.d.): „Með sameiningu Tækniskólans og Háskólans í Reykjavík telja margir að sá Fagháskóli sem þar var að myndast í Tækniskólanum hafi glatast að mestu og tenging iðnfræðingsnámsins við meistarakóla iðnaðarmanna.“

Ein af tillögum Starfsnámsnefndar (2006) var að stofna ætti fagháskóla á Íslandi við starfandi framhaldsskóla. Ástæðan var aukin aðsókn í háskólanám og skortur á framhaldsnámi við starfstengt nám, styttra hagnýtu námi sem sniðið væri að þörfum atvinnulífsins. Í skýrslunni er fagháskólanámi lýst þannig: „þó að námið sé á háskólastigi ... er ekki um að ræða rannsóknartengt háskólanám heldur nám með áherslu á starfstengt nám með raunhæfum verkefnum og í góðum tengslum við atvinnulífið“ (Starfsnámsnefnd, 2006, bls. 18). Starfsnámsnefnd virðist hafa séð fyrir sér að fagháskólanám yrði stofnsett innan vébanda framhaldsskólanna þar sem þegar væri til vísir að slíku

námi þar. Strax í kjölfar skýrslu starfsnámsnefndar lýstu forsvarsmenn Iðnskólans í Reykjavík (nú Tækniskólans) yfir vilja til að stofna fagháskóla við skólann (Iðnskólinn verði fagháskóli, 2007). Málið var rætt á Alþingi (133. löggjafarþing) veturinn 2006–2007 og í svari við fyrirspurn sagði þáverandi menntamálaráðherra Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir að mikilvægt væri að auka framboð á háskólanámi fyrir þá sem hefðu starfsnámsbakgrunn. Jafnframt sagði hún að þá nýsetta rammalöggjöf um háskóla hefði:

„mjög skýrar kröfur um námsgráður á háskólastigi og hæfniskröfur til kennara á háskólastigi ... Sé vilji til þess að heimila framhaldsskólum að bjóða upp á háskólanám þá er óhjákvæmilegt að hafa þetta í huga og velta fyrir sér hvort viðbótarnám eftir lok framhaldsskóla eigi að flokka sem háskólanám og þá gildir nýja rammalöggjöfin með þessar miklu kröfur“ (Þingskjal nr. 818/2006–2007).

Þessi rammalöggjöf tók mjög mið af innleiðingu Bologna-ferlisins sem sneri að því að tryggja gæði háskólanáms og samstarf háskóla í Evrópu (Þingskjal nr. 654/2005–2006). Það virðast því hafa verið ákveðnir þröskuldar í vegi fyrir þeim hugmyndum að fagháskólanám væri stofnað innan framhaldsskólanna, sem þó höfðu námsbrautir sem svo sannarlega gætu talist fagháskólanám (til dæmis iðnmeistaránám, leiðsögunám, sjávarútvegsnám, nám heilbrigðisstétta og nám í margmiðlun).

Lítið virðist hafa þokast í þessum málum þar til starfshópur um fagháskólanám var stofnaður í framhaldi af vinnu tengdri *Hvítbók um umbætur í menntun* (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2014, 2015). Starfshópur um áhersluatriði Hvítbókar tengdum starfsmenntun setti fram það markmið að byggja ætti upp fagháskólastig til framtíðar og til að vinna að því ætti að kortleggja núverandi námsleiðir sem talist gætu til fagháskólanáms og skipa nefnd til að skilgreina fagháskólastigið (Ársæll Guðmundsson, 2016; Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015). Þessi verkefnishópur var settur á laggirnar í mars 2016.

Verkefnishópurinn skilaði niðurstöðum í skýrslu í september 2016 og voru tillögur hópsins þrjár: (1) Að farið yrði af stað með fagháskólanám sem þróunarverkefni strax 2017 og fimm námsleiðir a.m.k. yrðu innleiddar sem fyrirmynd að uppbyggingu fagháskólanáms. (2) Að skipað yrði samstarfsráð um fagháskólanám sem hefði umsjón með þróunarverkefninu og uppbyggingu fagháskólanáms til framtíðar. (3) Að stofnaður yrði þróunarsjóður á vegum ríkis og atvinnulífs (Samtök atvinnulífsins, Alþýðusamband Íslands og BSRB) til að fjármagna þróunarverkefni en framtíðarfjármögnun yrði unnin á vegum samstarfsráðs (Verkefnishópur um fagháskólanám, 2016). Þessir aðilar höfðu fyrir á árinu undirritað viljayfirlýsingu um stofnun slíks þróunarsjóðs (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2016).

Ekki varð sátt um þá leið sem var farin í framhaldinu (Alþýðusamband Íslands, 2018; BSRB, 2018). Ráðherraskipti höfðu í för með sér stefnubreytingu og í stað þess að stofna fagháskólanám eftir þeim tillögum sem starfshópurinn hafði lagt til var núverandi háskólum boðið að sækja um styrk til að þróa fagháskólanámleiðir. Styrkurinn var einskiptisáðgerð og eingöngu ætlaður í þróunar- og greiningarvinnu. Gerð var krafa um að þær námsleiðir sem sótt var um styrk fyrir væru þróaðar í samvinnu við samtök á vinnumarkaði og var verkefnið tímasett frá 2017 til 2019 þegar skila átti lokaskýrslum um verkefnið (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2019). Alls voru 12 verkefni styrkt frá sjö háskólum. Þau verkefni sem voru styrkt voru til dæmis fagháskólanám í leikskólafræði og heilbrigðisgagnafræði (HÍ), fagnám fyrir sjúkraliða og vélstjóra (HA), og fagháskólanám innan ferðamáladeildar og fiskalíffræðideildar (Háskólinn á Hólum) (Verkefnisstjórn um fagháskólanám, 2019). Það er því ljóst að þetta framtak hefur aukið framboð fagháskólanáms á Íslandi, en hafa ber í huga að styrkirnir sneru einungis að þróun verkefnisins og því er ekki útséð með framtíð þessara námsleiða, en bæði fjármögnun fagháskólanáms í reiknilíkani háskóla og aðsókn nemenda í framhaldi mun ráða þar miklu.

Verkefnisstjórn og samstarfsráð um fagháskólanám voru sett á fót til að fylgja eftir verkefnunum sem fengu styrk, en einnig til að vinna tillögur að framtíðarfyrirkomulagi fagháskólanáms. Verkefnisstjórnin skilað greinargerð í desember 2019 (Verkefnisstjórn um fagháskólanám, 2019) og setti fram tillögur að framtíðarfyrirkomulagi starfsnáms á háskólastigi. Tillögurnar eru athyglisverðar því þær snúa fyrst og fremst að því hverju þarf að breyta til að fagháskólanám geti

öðlast sess í íslensku menntakerfi. Tillögurnar voru að: (1) fjármögnunarlíkan háskólastigsins tryggji framboð fagháskólanáms, (2) öll lokapróf úr framhaldsskóla á 3. þrepi veiti aðgang í háskóla, (3) inntökuskilyrði á námsbrautir í háskólum verði skýr og sveigjanleg, (4) raunfærnimat verði nýtt í meiri mæli og (5) nauðsynlegar lagabreytingar verði gerðar til að tryggja framgang þessara breytinga. Ekki er ljóst hver staða þessara mála er núna, en í ársskýrslu mennta- og menningarmálaráðherra fyrir 2020 (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2021) kemur fram að ein af aðgerðum ársins var að þróa áfram fagháskólanám sem gefur til kynna að enn sé unnið að þessum markmiðum. Að auki virðist hafa verið unnið að framkvæmd tillögunnar um að öll lokapróf á 3. þrepi úr framhaldsskóla veiti aðgang að háskólastiginu því lög þess efnis tóku gildi vorið 2021.

Almenn aðgangsskilyrði

Vorið 2021 var samþykkt breyting á lögum um háskóla nr. 63/2006 og lögum um opinbera háskóla nr. 85/2008 um að lokapróf af 3. hæfnisþrepi framhaldsskóla gildi til jafns við stúdentspróf sem aðgangsskilyrði að háskóla. Markmið þessara breytinga var að jafna stöðu nemenda sem lokið hafa öðru námi í framhaldsskóla en því sem lýkur með stúdentsprófi og er starfsnám sérstaklega nefnt (þingskjal nr. 898/2020–2021; þingskjal nr. 1408/2020–2021). Rökin fyrir þessari breytingu voru meðal annars verkefnið um þróun fagháskóla í framhaldi af Hvítbókarvinnunni en í greinargerð með frumvarpinu segir: „...ekki allir nemendur sem lokið hafa framhaldsskólanámi [hafa] átt greiðan aðgang að háskólanámi og á þetta sérstaklega við um nemendur sem lokið hafa starfsnámi“ (þingskjal nr. 898/2020–2021). Það er því skýrt að með lögnum átti sérstaklega að auka aðgengi starfsnámsnema að háskólamenntun og þá ekki aðeins sérhæfðu námi tengdu þeirra grein (fagháskólanámi).

Í lögnum felast skýr skilaboð til háskólastigsins „að setja sér skýr og gagnsæ aðgangsviðmið um hvaða hæfni, þekkingu og færni þarf fyrir einstakar námsbrautir“ (þingskjal nr. 898/2020–2021). Þetta er athyglisvert fyrir þær sakir að á sama tíma og lögin eru sett um aðgangsviðmið í háskóla almennt þá er viðurkennt að þetta geti ekki gengið jafnt yfir allar námsbrautir, þ.e. að námsbrautir geti og þurfi að gera meiri eða minni kröfur við inntöku nemenda. Þetta þýðir bæði að þrátt fyrir að almenn aðgangsviðmið hafi breyst þá er inntöku í raun stýrt af námsbrautum og að nemendur sem ætli sér í háskólanám verði strax við val á námsbraut í framhaldsskóla að vita hvers konar námi þeir hafi hug á í framhaldi til að geta verið vissir um að uppfylla aðgangsskilyrði þess náms. Í raun er þetta ekkert nýtt; nemendur með stúdentspróf af tilteknum brautum hafa ekkert endilega komist að í háskólanámi á öðru sviði. Að hluta til er þetta vegna þeirra breytinga sem gerðar voru á lagaramma framhaldsskólans þar sem skilgreining á lokaprófum var víkkuð og framhaldsskólar gerðir ábyrgir fyrir gerð námsbrautalýsinga, enda vísar greinargerð með lagafrumvarpinu sérstaklega í þær breytingar og aukna fjölbreytni námsbrauta í framhaldsskólum í kjölfarið (þingskjal nr. 898/2020–2021).

Áhugavert er að skoða viðbrögð umsagnaraðila í samráðsferli um frumvarpið. Jákvæð viðbrögð eru áberandi og fögnuðu margir þessum breytingum – sérstaklega á þeim grundvelli að hér væri verið að jafna stöðu starfsnáms og bóknáms í íslensku menntakerfi (Samráðsgátt, 2020; þingskjal nr. 898/2020–2021). Einnig minntust margir á að hér væri verið að auka tækifæri nemenda með fjölbreyttan bakgrunn, og þá sérstaklega þeirra sem stundað hefðu starfsnám, til að hefja háskólanám og myndi hvetja ungt fólk til að velja sér starfsnám.

Margir bentu þó á að mikilvægt væri að aðgangsviðmið væru skýr og nemendum yrði gert kleift að bæta við sig því sem upp á vantaði með einhverjum hætti, því mikilvægt væri að gæði háskólanáms minnkuðu ekki við þessa breytingu. Í umsögnum háskóla var einnig bent á að þessum breytingum fylgdi mikið álag, meðal annars vegna hættu á að nemendur væru ekki nægilega vel undirbúnir. Í umsögn Háskóla Íslands var bent á að „almenn inntökuskilyrði í háskóla þurfa að tryggja að nám sem veitir almennan aðgang að háskólum innihaldi sameiginlegan kjarna sem undirbúi nemendur fyrir nám á hvaða fræðasviði sem er“ og að reynsla sýndi að „umtalsverður kostnaður getur falist í að hleypa nemendum í nám sem þeir eru ekki nægilega undirbúnir fyrir“. Í umsögn Háskólans á Akureyri var einmitt rætt um að þessi breyting gæti rýrt gæði náms á háskólastigi þar sem ekki væri hægt að gera sömu kröfur og áður til nemenda.

Í umsögnum um frumvarpið var einnig spurt hverju þessi lagasetning skilaði í raun. Í lögum um háskóla var þegar heimild til að innrita nemendur sem ekki hafa stúdentspróf, en í greinargerð með frumvarpinu segir að þessi heimild hafi þó greinilega ekki verið „nægileg hvatning fyrir háskólana að móta aðgangsviðmið fyrir nemendur sem lokið hafa starfsnámi“ (Þingskjal nr. 898/2020–2021). Það orkar þó tvímælis, því í frumvarpinu er gert ráð fyrir að deildir og námsbrautir setji aðgangsskilyrði og ekki er hægt að segja að í lagasetningunni felist hvati til að móta aðgangsviðmið fyrir nemendur með starfsnámsbakgrunn. Umsögn Landssamtaka íslenskra stúdenta kemur inn á þetta, en þar er bent sérstaklega á að mikilvægt sé að tryggja raunverulega aukið aðgengi: „Setja verður skorður á því hvers konar aðgangskröfur einstaka námsleiðir geti sett þannig að nemendur sem útskrifast af þriðja hæfniprepi en ekki með stúdentspróf hafi raunhæfan möguleika til þess að uppfylla aðgangsviðmið“ (Samráðsgátt, 2020). Þetta atriði er rætt sérstaklega í umsögn frá Háskóla Íslands en þar segir:

Háskóli Íslands telur mikilvægt að efla starfsnám í landinu. Skólinn telur á hinn bóginn rétt að skoða aðrar leiðir til að efla slíkt nám en að opna ákvæði um almenn inntökuskilyrði í lögum um háskóla og þrengja síðan eftir atvikum inntökuskilyrði hvers háskóla fyrir sig. Hætt er við að slíkt valdi misskilningi og óþarfa erfiðleikum í samskiptum háskóla annars vegar og nemenda og framhaldsskóla hins vegar (Samráðsgátt, 2020).

Í umsögn Háskólans á Akureyri eru svipaðar efasemdir orðaðar:

Breytingin mun jafnframt auka jafnræði meðal umsækjenda um að fá að sækja um nám við háskóla en mikilvægt er að fram komi að þessi breyting tryggir ekki aðgengi að háskólanámi, hvorki fyrir nemendur sem ljúka hefðbundnu stúdentsprófi né heldur þann hóp sem lýkur starfstengdu námi á framhaldsskólastigi (Samráðsgátt, 2020).

Hér er þeirri spurningu velt upp hverju þessi lagabreyting breyti í raun þar sem þegar er til staðar heimild fyrir inntöku nemenda án stúdentsprófs og einstaka námsbrautir á háskólastigi ákvarða hin raunverulegu aðgangsviðmið. Ef aðgangsviðmið eru dreifð á námsbrautir og deildir, getur niðurstaðan orðið sú að þrátt fyrir að löggin gefi aðgengi að háskólastiginu að nafninu til þá verði svo aldrei í raun þar sem námsbrautir geri alltaf meiri kröfur.

Að lokum nefna margir umsagnaraðilar áhrif lagabreytingarinnar á fjölda nemenda sem sækja um í háskólum. Margir virðast gefa sér að þetta muni hafa í för með sér fjölgun nemenda en aðrir benda á að „upplýsingar liggi ekki fyrir um hvort og þá hversu fjölmennur hópur nemenda muni óska eftir að komast í háskóla vegna lagabreytinganna“ (Samráðsgátt, 2020). Þetta er rætt í greinargerð með frumvarpinu þar sem lagt er mat á áhrif lagabreytingarinnar. Þar kemur fram að ekki er vitað hvort samþykkt frumvarpsins leiði til fjölgunar háskólanema og eins að óvíst sé hve margir þeirra sem ljúka starfsnámi hafi hug á að fara í háskólanám (Þingskjal nr. 898/2020–2021). Það er vissulega athyglisvert að ekki liggi fyrir neinar upplýsingar eða greinargerðir um hvaða hópum þessi lagabreyting eigi að þjóna nákvæmlega, hvaða áhuga starfsnámsnemendur hafi á háskólanámi og þá hvernig háskólanámi þeir myndu hafa áhuga á. Í mati á áhrifum lagabreytingarinnar segir: „Ekki er því hægt að svara því strax hvort frumvarpið hafi áhrif á val nemenda í framhaldsskóla þannig að fleiri velji starfsnám en nám til stúdentsprófs“ (Þingskjal nr. 898/2020–2021). Þrátt fyrir að frumvarpið hafi verið samið á „grundvelli tillagna í aðgerðaáætlun ráðherra til að auka áhuga ungmenna á starfs- og tæknimenntun“ (Þingskjal nr. 898/2020–2021) er lítið vitað, og ekki forsendur til að spá fyrir um, um hvort þessi breyting muni skila því sem til var ætlast.

Eftir heildarmat á umsögnum um frumvarpið var ekki talin ástæða til að breyta efni frumvarpsins og það var samþykkt á Alþingi 11. maí 2021 (Þingskjal nr. 1408/2020–2021). Nú er því háskólastigsins að bregðast við þessum lagabreytingum og endurskilgreina aðgangsviðmið og því ekki útséð um hvaða afleiðingar þessar breytingar hafa í för með sér. Athyglisvert verður að sjá í framhaldi hvort lokapróf af 3. hæfniprepi í framhaldsskóla muni í raun gefa aðgang að háskólanámi og eins hvort ásókn nemenda með starfsnámsbakgrunn að háskólanámi muni breytast í kjölfarið.

Starfsmenntun og háskólanám: Staða og framtíðarþróun

Hér hefur verið rakin þróun á aðgengi starfsmenntanema að háskólanámi á Íslandi síðastliðna tvo áratugi út frá kerfislægum breytingum á menntakerfinu og með hliðsjón af tækifærum og aðsókn nemenda. Á heildina litið er ljóst að á Íslandi hefur starfsnám og bóknám haldist aðskilið í meginráttum og sést það bæði í uppbyggingu kerfisins og hegðun nemenda. Starfsnámsnemar hafa upp til hópa ekki lokið námi til stúdentsprófs og á starfsnámsbrautum er sjaldnast gert ráð fyrir að einnig sé verið að undirbúa nemendur fyrir háskólanám (með stúdentsprófi). Starfsnámsnemar fara almennt ekki í háskóla og sérsniðið nám fyrir þennan hóp hefur heyrt til undantekninga.

Um fjöllunin hér sýnir þó skýrt ýmsar tilraunir yfirvalda og hagsmunaaðila til að rjúfa þennan aðskilnað, og gjarnan eru þær í þágu eflingar starfsmenntunar og þess að jafna stöðu bóknáms og starfsnáms – með það fyrir augum að breyta þeirri sýn að starfsnám sé blindgata og hvetja fleiri ungmenni til að velja starfsnám í framhaldsskóla. Þessar aðgerðir hafa verið að aftengja tegund lokaprófa og námsbrauta, gefa framhaldsskólum skilgreiningarvald á námsbrautum með aukinni dreifstýringu, koma á fót fagháskólanámi og, nú síðast, að opna aðgangsskilyrði háskóla.

Árangur þessara aðgerða er misjafn og á heildina litið hefur merkilega lítið breyst enn sem komið er. Hér má skoða þessar niðurstöður í samhengi við greiningu Jóns Torfa Jónassonar (1995) á þeim öflum sem vinna gegn breytingum og nauðsynlegri þróun starfsmenntunar vegna ýmissa annarra hagsmuna. Þróun skólakerfisins og flókin stjórnsýsla starfsmenntunar er slíkt afl (Elsa Eiríksdóttir o.fl., 2018; Jón Torfi Jónasson, 1995; Ríkisendurskoðun, 2017; Stefanía Helga Stefánsdóttir, 2018) og getur útskýrt af hverju aftenging tegundar lokaprófa og námsbrauta og dreifðstýrð námskrágerð hefur ekki skilað miklu. Þrátt fyrir að skilgreiningarvald liggi hjá framhaldsskólum þá starfa þeir innan kerfis þar sem samræming er mikilvæg (til að meta nám á milli brauta og skóla) og við gerð námsbrauta þarf að þjóna annaðhvort atvinnulífinu (til dæmis út frá hæfnikröfum starfa eða sveinsprófum) eða háskólastiginu (til að nemendur uppfylli inntökuskilyrði). Enn flóknara er að reyna að gera hvort tveggja samtímis. Það er því kannski ekki skrytið að ekki sé meira um blandaðar námsbrautir en raun ber vitni. Auðveldara er fyrir framhaldsskólana að bjóða upp á almennt viðbótarnám til stúdentsprófs.

Þróun og stækkun háskólastigsins er einnig slíkt afl (Jón Torfi Jónasson, 1995, 1998, 2008); því mikilvægara sem það þykir að afla sér háskólamenntunar upp á framtíðarhorfur, því líklegra er að nemendur sjái sér hag í að velja nám í framhaldsskóla sem heldur leiðum upp í háskóla opnum. Að auki hefur bóknámsáhersla í íslensku menntakerfi – og sérstaklega háskólastiginu – stýrt því hvernig undirbúningi nemenda skal hagað og gefið tilteknum námsgreinum meira vægi en öðrum (Guðrún Ragnarsdóttir og Jón Torfi Jónasson, 2020; Valgerður S. Bjarnadóttir, 2018). Þetta vald háskólastigsins sést einnig skýrt í viðbrögðum við breytingu á lögum um inntökuskilyrði, en þar er fjallað um mikilvægi þess að undirbúa nemendur á tiltekinn hátt fyrir háskólanám og að gæði háskólanáms rýrni ekki, sem sýnir mjög skýrt þá sýn sem er á eðli og inntak háskólanáms á Íslandi. Í framhaldi verður athyglisvert að fylgjast með hverju skilgreiningar á inntökuskilyrðum deilda og námsbrauta munu skila á heildstæðan hátt – og spyrja hvort háskólanám hafi í raun orðið aðgengilegra fyrir starfsnámsnemendur í kjölfar breytinga á lögum um inntökuskilyrði vorið 2021.

Athyglisvert er að skoða hvað þróun á aðgengi starfsnámsnema að háskólastiginu segir til um framtíðarþróun starfsmenntunar með hliðsjón af þeim sviðsmyndum sem Evrópska starfsmenntarannsóknarstofnunin dró upp (Cedefop, 2020a). Á heildina litið sýnir þróunin sem hér hefur verið rakin skýra togstreitu á milli þess að starfsmenntun haldi einkennum sínum og sérstöðu annars vegar og fjölhyggju hins vegar, þar sem einkenni starfsmenntunar mást út. Íslenskt starfsmenntakerfi hefur hingað til haft mjög sterka sérstöðu eins og skýr aðgreining í bóknám og starfsnám gefur til kynna. Bóknámsrek hefur ekki einkennt starfsmenntun í heild, sem má meðal annars sjá af því hversu erfiðlega hefur gengið að gefa starfsnámsnemum aðgengi að háskólastiginu almennt. Aftur á móti má túlka aðgerðir menntayfirvalda í gegnum aftengingu tegunda lokaprófs og námsbrauta, dreifstýringu námskrágerðar, útfærslu á tilraunaverkefnum fagháskólanáms og loks breytingu á inntökuskilyrðum í háskóla sem tilraunir til að auka fjölhyggju í menntakerfinu. Það er, að minnka aðgreiningu í bóknám og starfsnám með því að má út sérkenni og flokkun. Þannig virðist

stefnumótun menntayfirvalda vera að stýra kerfinu í þá átt að val nemenda í framhaldsskólum snúist ekki um starfsnám eða bóknám, heldur val á fagi eða sérhæfingu sem í framhaldi opnar tilteknar leiðir í háskólanámi, óháð lokaprófi (sveinsprófi, starfsréttindaprófi eða stúdentsprófi). Hvort þetta leiði til bóknámsreks í starfsmenntun eða raunverulega fjölbreyttara náms á öllum skólastigum verður tíminn að leiða í ljós.

Challenges of vocational education in Iceland: Access to higher education

One of the key challenges to vocational education and training (VET) at upper secondary education level is how to change the perspective that it represents a dead-end pathway. This challenge is often discussed in the context of how to increase the standing of VET and refers to efforts in increasing VET participation (Billett, 2020; Elsa Eiríksdóttir et al., 2018; OECD, 2013a). In Iceland, only about 15% of young people choose VET in upper secondary schools and educational authorities have long emphasized the need for action (Mennta- og menningarmálaráðuneytið [Ministry of Education, Science and Culture], 2014). Providing VET graduate access to higher education (HE) is often mentioned as an important measure – especially with increased expansion and participation in HE (Jón Torfi Jónasson, 1998, 2003). The goal of the article is to look at how the access of VET graduates to HE has developed over the past two decades in Iceland, both in terms of structure and regulations governing the education system, as well as opportunities for students and their participation. The development of VET students' access to HE is considered in terms of: (1) preparation for HE at upper secondary school level, and (2) changes made to the HE education level to accommodate those graduating from VET programmes (VET graduates).

Until 2021, a matriculation examination was required for university admission in Iceland and while academic programmes at upper secondary schools typically end with matriculation, VET programmes do not. Typical VET programmes take four years to complete and if matriculation is sought, it usually means additional time at upper secondary school. In the years 2008 to 2011 the regulatory framework of upper secondary education was reformed, and a new national curriculum introduced. Decentralization of curriculum design, and a disengagement of the type of qualifications (e.g., matriculation examination) and type of programme (academic, vocational, or arts) were part of this reform. These changes created the opportunity for schools to develop a greater variety of VET programmes and even create hybrid programmes, where students complete both VET qualifications and the matriculation examination without additional study time. However, little seems to have changed; today very few programmes offer VET students opportunities to complete the matriculation examination and most of them require additional study time. Furthermore, data from Statistics Iceland (Hagstofa Íslands, n.d.) shows that on average relatively few VET students complete the matriculation examination.

Participation of VET graduates in HE has generally been very low, and they are only about 7% of each freshman class on average, despite a general expansion of HE participation. It is not clear whether this is due to systemic obstacles, shortage of opportunities, or lack of interest in the programmes on offer. There are no applied universities (vocational universities) in Iceland and programmes intended for VET graduates are rare. This lack of HE pathways and opportunities has been criticized (Cedefop, 2020b; OECD, 2013b) and establishing HE pathways for VET graduates was one of the objectives of a reform following a white paper on education in 2014 (Verkefnishópur um fagháskólanám 2016; 2019). Subsequent efforts to create HE vocational education involved providing established universities with grants to develop new such programmes. While undoubtedly increasing the possible HE pathways for VET graduates, this was quite different from the vision of establishing HE vocational institutions shared by many stakeholders. However,

one resulting recommendation was that university admission requirements should be changed so that VET qualifications would suffice for admission and in 2021, legislation governing HE in Iceland was changed accordingly. Many applauded this change as an important milestone for increasing the standing of VET and providing equal access to HE. But many also warned that the actual implementation of these changes would determine their effectiveness. One issue is that even if these are general admission requirements, each department and programme can impose further admission requirements based on specialization. This means that the actual opportunities for HE entry will depend on how these requirements are defined. Whether these changes will increase the standing of VET remains to be seen, but even the educational authorities proposing the changes were unsure of their potential effectiveness.

Overall, the development of access to HE for VET graduates in Iceland reveals the tension between different forces governing this part of the education sector (Jón Torfi Jónasson, 1995, 1998). VET in Iceland has traditionally been quite distinct from academic programmes concluded with a matriculation examination, but the efforts of the authorities to open HE to VET graduates have generally been towards integration of VET into the academic system (Cedefop, 2020a). The gatekeepers of both the VET and the academic systems (e.g., stakeholders in the world of work and at the university level) have resisted these efforts. How these tensions will play out in practice will, in part, determine the future of VET in Iceland; that is, whether pluralistic education will dominate or whether VET will remain distinctive from the general academic pathways.

Key words: vocational education and training, upper secondary education, higher education, university admission requirements

Um höfund

Elsa Eiríksdóttir (elsae@hi.is) er dósent við Menntavísindasvið Háskóla Íslands. Hún lauk BA-gráðu í sálfræði frá Háskóla Íslands 1999 og meistara- og doktorsprófi í verkfræðilegri sálfræði 2007 og 2011 frá Georgia Institute of Technology. Rannsóknir hennar hafa helst snúið að hugrænum ferlum í námi, yfirfærslu þekkingar og færni, verklegu námi og starfsnámi.

About the author

Elsa Eiríksdóttir (elsae@hi.is) is an associate professor at the University of Iceland, School of Education. She completed a BA degree in psychology from the University of Iceland in 1999 as well as a master's degree and a PhD in engineering psychology from Georgia Institute of Technology in Atlanta in 2007 and in 2011, respectively. Her research interests include cognitive processes of learning, transfer of training, skills acquisition, and vocational education and learning.

Heimildir

- Alþýðusamband Íslands. (2018). 43. þing ASÍ. *Umræðuskjal – menntamál*. <https://www.asi.is/media/314841/mikilvaegi-menntunar-a-vinumarkadi-framtidarinnar-itarefni.pdf>
- Ágúst Kristján Steinarsson. (2002, 31. maí). Tækniháskóli Íslands. *Morgunblaðið*. <https://www.mbl.is/grein-asafn/grein/671002/>
- Ársæll Guðmundsson. (2016). *Hvítbók ... og hvað svo? Iðn- og starfsmenntun: Hvítbókinni fylgt eftir*. Mennta- og menningarmálaráðuneytið. https://www.asi.is/media/275038/160119-Hvad-er-ad-fretta_ÁG_erindi_Hvitbok.pdf
- Baker, D. P. (2011). The future of the schooled society: The transforming culture of education in postindustrial society. Í M. T. Hallinn (ritstjóri), *Frontiers in Sociology of Education* (bls. 11–34). Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-007-1576-9_2

- Benavot, A. (1983). The rise and decline of vocational education. *Sociology of Education*, 56(2), 63–76. <https://doi.org/10.2307/2112655>
- Billett, S. (2020). Perspectives on enhancing the standing of vocational education and the occupations it serves. *Journal of Vocational Education & Training*, 72(2), 161–169. <https://doi.org/10.1080/13636820.2020.1749483>
- BSRB. (2018). *Minnisblað um menntamál*. <https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Vinnumal/Samrad-stjornvalda-og-adila-vinnumarkadarins-2018--/5.%20fundur%206.%20feb%20-%20minnisbla%C3%B0%20BSRB%20um%20menntam%C3%A1l.pdf>
- Cedefop. (2014). *Qualifications at level 5: Progressing in a career or to higher education*. Publications Office of the European Union. https://www.cedefop.europa.eu/files/6123_en.pdf
- Cedefop. (2020a). *Vocational education and training in Europe, 1995–2035: Scenarios for European vocational education and training in the 21st century*. Publications Office of the European Union. <http://data.europa.eu/doi/10.2801/794471>
- Cedefop. (2020b). *Developments in vocational education and training policy in 2015–19: Iceland*. <https://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/country-reports/developments-vocational-education-and-training-policy-2015-19-iceland>
- Elsa Eiríksdóttir. (2012). *Raunvísinda- og tæknimenntun: Staða íslenskra nemenda og framtíðarþörf samfélagsins*. Mennta- og menningarmálaráðuneytið; Samband íslenskra sveitarfélaga; Samtök iðnaðarins.
- Elsa Eiríksdóttir, Guðrún Ragnarsdóttir og Jón Torfi Jónasson. (2018). Þversagnir og kerfisvillur? Kortlagning á ólíkri stöðu bóknáms- og starfsnámsbrauta á framhaldsskólastigi. *Sérrit Netlu 2018 – Framhaldsskólinn í brennidepli*. https://netla.hi.is/serrit/2018/framhaldsskollinn_brennidepli/07.pdf
- Field, S. og Guez, A. (2018). *Pathways of progression: Linking technical and vocational education and training with post-secondary education*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265943>
- Forsætisráðuneytið. (2012). *Stöðuskýrsla Íslands 2020*. <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/2020/Stoduskyrsla-250412.pdf>
- Gerður G. Óskarsdóttir. (2000). *Frá skóla til atvinnulífs. Rannsóknir á tengslum menntunar og starfs*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands; Háskólaútgáfan.
- Guðmundur Gunnarsson. (e.d.). *Rafiðnaðarsamband Íslands – Kjaramál. Fjölskyldustefna*. <https://rafis.is/kjaramal/fjolskyldustefna/68-kjarasamningar/verksmidhjusatningar/369-um-sameiningu-idhnskolans-i-reykjavik-og-fjoeltaekniskolans> (sótt 24. janúar 2022; síða óvirk 21. október 2022).
- Guðrún Ragnarsdóttir og Jón Torfi Jónasson. (2020). The impact of the university on upper secondary education through academic subjects according to school leaders' perceptions. Í L. Moos, E. Nihlfors og M. Paulsen (ritstjórar), *Re-centering the critical potential of Nordic school leadership research: Fundamental but often forgotten perspectives* (bls. 191–207). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-55027-1_11
- Hagstofa Íslands. (e.d.). *Framhaldsskólastig–Talnaefni*. <https://hagstofa.is/talnaefni/samfelag/menntun/framhaldsskolastig/>
- Helms Jørgensen, C. (2017). From apprenticeships to higher vocational education in Denmark – building bridges while the gap is widening. *Journal of Vocational Education & Training*, 69(1), 64–80. <https://doi.org/10.1080/13636820.2016.1275030>
- Helms Jørgensen, C., Olsen, O. J. og Thunqvist, D. P. (ritstjórar). (2018). *Vocational education in the Nordic countries. Learning from diversity*. Routledge.
- Iðnskólinn verði fagháskóli. (2007, 2. janúar). *Vísir*. <https://www.visir.is/g/2007101020104/idnaskollinn-verdi-faghaskoli>
- Isopahkala-Bouret, U., Börjesson, M., Beach, D., Haltia, N., Jón Torfi Jónasson, Jauhiainen, A., Jauhiainen, A., Kosunen, S., Nori, H. og Vabø, A. (2018). Access and stratification in Nordic higher education: A review of cross-cutting research themes and issues. *Education Inquiry*, 9(1), 142–154. <https://doi.org/10.1080/2004508.2018.1429769>
- Jón Torfi Jónasson. (1995). Baráttan á milli bóknáms og starfsmenntunar á framhaldsskólastigi. Í Friðrik H. Jónsson (ritstjóri), *Rannsóknir í félagsvísindum* (bls. 277–285). Félagsvísindastofnun HÍ; Háskólaútgáfan.
- Jón Torfi Jónasson. (1998). The foes of Icelandic vocational education at the upper secondary level. Í A. Tjeldvoll (ritstjóri), *Education and the Scandinavian Welfare State in the Year 2000* (bls. 267–304). Garland Publishing.

- Jón Torfi Jónasson. (2003). Does the state expand schooling? A study based on five Nordic countries. *Comparative Education Review*, 47(2), 160–183. <https://www.jstor.org/stable/10.1086/376541>
- Jón Torfi Jónasson. (2004). Higher education reforms in Iceland at the transition into the twenty-first century. 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. 137–188). UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139015>
- Jón Torfi Jónasson. (2008). Lært af sögunni?. Í Dóra S. Bjarnason, Guðmundur Hálfðanarson, Helgi Skúli Kjartansson, Jón Torfi Jónasson og Ólöf Garðarsdóttir (ritstjórar), *Menntaspor: Rit til heiðurs Lofti Guttormssyni sjötugum* (bls. 79–95). Sögufélag.
- Jón Torfi Jónasson. (2016). Educational change, inertia and potential futures. *Why is it difficult to change the content of education? European Journal of Futures Research*, 4, 7. <https://doi.org/10.1007/s40309-016-0087-z>
- Jón Torfi Jónasson og Gunnhildur Óskarsdóttir. (2016). Iceland: Education structure and development. Í T. Sprague (ritstjóri), *Education in non-EU countries in Western and Southern Europe* (bls. 11–36). Bloomsbury. <https://doi.org/10.5040/9781474243230.ch-001>
- Kristjana Stella Blöndal, Jón Torfi Jónasson og Sigrún Sigvaldadóttir. (2016). *Sérkenni námsferils starfsnámsnemenda í framhaldsskóla: Afstaða og skuldbinding til náms, liðan og stuðningur foreldra og skóla*. Menntavísindastofnun Háskóla Íslands.
- Lög um framhaldsskóla nr. 92/2008.
- Lög um háskóla nr. 63/2006.
- Lög um opinbera háskóla nr. 85/2008.
- Menntamálaráðuneytið. (1998). *Nám að loknum grunnskóla* (23. útgáfa). <https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/ritogskyrslur/namadlok.pdf>
- Menntamálaráðuneytið. (1999). *Aðalnámskrá framhaldsskóla: Almennur hluti*.
- Menntamálaráðuneytið. (2004). *Aðalnámskrá framhaldsskóla: Almennur hluti*.
- Menntamálastofnun. (e.d.). *Staðfestar námsbrautalýsingar*. <https://mms.is/stadfestar-namsbrautalysingar>
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2010). *Orðaskrá um evrópska menntastefnu – 100 lykilorð*. https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/mrn-pdf-althjodlegt/ordaskra_um_evropska_menntastefnu.pdf
- Mennta- og menningarmálaráðuneyti. (2012). *Aðalnámskrá framhaldsskóla 2011: Almennur hluti*.
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2014). *Hvítbók um umbætur í menntun*.
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2015). *Starfsmenntun. Drög að útfærðri aðgerðaráætlun um starfsmenntun vor 2015*. <https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/hvitbokargogn/s1.-Urvinnsla-og-tillogur-um-starfsmenntun.pdf>
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2016). *Ársrit 2016*.
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2019). *Ársskýrsla mennta- og menningarmálaráðherra 2018*. https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Arsskyrsla2018_Mennta_og_menningarmalaradherra.pdf
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2021). *Ársskýrsla mennta- og menningarmálaráðherra 2020*. https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/arsskyrslur-radhera-fyrir-2020/Arsskyrsla_MRN_2020.pdf
- Nylund, M. og Virolainen, M. (2019). Balancing ‘flexibility’ and ‘employability’: The changing role of general studies in the Finnish and Swedish VET curricula of the 1990s and 2010s. *European Education Research Journal*, 18(3), 314–334. <https://doi.org/10.1177/1474904119830508>
- OECD. (2013a). *Yfirlitsskýrsla OECD um starfsmenntun á Íslandi: Leikni að loknum skóla*. Mennta- og menningarmálaráðuneytið.
- OECD. (2013b). *OECD review: Skills beyond school. National background report for Iceland*. Mennta- og menningarmálaráðuneytið. <https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/mrn-pdf/oecd-skyrsla-tilbuin-nov-2013.pdf>
- Ramboll. (2017). *Evaluering af EUX: Endelig rapport*. <https://www.gl.org/detmenergl/Documents/170315-Evaluering-af-eux.pdf>
- Reglugerð um löggiltar iðngreinar nr. 940/1999.

- Ríkisendurskoðun. (2017). *Starfsmenntun á framhaldsskólastigi: Skipulag og stjórnsýsla*.
- Samráðsgátt. (2020). *Frumvarp um breytingu á lögum um háskóla, nr. 63/2006 og lögum um opinbera háskóla, nr. 85/2008* (mál nr. 250/2020). [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2839](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2839)
- Starfsnámsnefnd. (2006). *Nýr framhaldsskóli. Skýrsla Starfsnámsnefndar*. <https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/ritogskyrslur/starfsnamsnefnd.pdf>
- Stefanía Helga Stefánsdóttir. (2018). *Svigrúm tveggja skóla til nýrra leiða í iðn- og verknámi. Eftir gildistöku laga um framhaldsskóla nr. 92/2008* [meistararitgerð við Háskóla Íslands]. Skemman. <http://hdl.handle.net/1946/34106>
- Stjórnráð Íslands. (e.d.). *Sáttmáli um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs*. <https://www.stjornarradid.is/rikisstjorn/stjornarsattmali/>
- UNESCO. (2016). *Recommendation concerning technical and vocational education and training (TVET)*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002451/245178e.pdf>
- Valgerður S. Bjarnadóttir. (2018). Building bridges and constructing walls: Subject hierarchies as reflected in teachers' perspectives towards student influence. *Sérrit Netlu 2018 – Framhaldsskólinn í brennidepli*. https://netla.hi.is/serrit/2018/framhaldskolinn_brennidepli/04.pdf
- Verkefnishópur um fagháskólanám. (2016). *Niðurstæða verkefnishóps um fagháskólanám. Tillaga til mennta- og menningarmálaráðherra*. Mennta- og menningarmálaráðuneytið. <https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/frettatengt2016/Nidurstada-verkefnishops-um-faghaskolanam.pdf>
- Verkefnisstjórn um fagháskólanám. (2019). *Framtíðarfyrikomulag fagháskólanáms. Greinargerð verkefnisstjórnar*. Mennta- og menningarmálaráðuneytið. <https://www.stjornarradid.is/gogn/rit-og-skyrslur/stakt-rit/2021/01/01/Framtidarfyrikomulag-faghaskolanams-greinargerd-verkefnisstjornar/>
- Þingskjal nr. 654/2005–2006. Frumvarp til laga um háskóla. <https://www.althingi.is/altext/132/s/0654.html>
- Þingskjal nr. 818/2006–2007. Fyrirspurn til menntamálaráðherra um fagháskóla (til munnlegs svars). <https://www.althingi.is/skodalid.php?lthing=133&lidur=lid20070207T185524>
- Þingskjal nr. 310/2020–2021. Tillaga til þingsályktunar um menntastefnu fyrir árin 2020–2030. <https://www.althingi.is/altext/151/s/0310.html>
- Þingskjal nr. 898/2020–2021. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um háskóla, nr. 63/2006, og lögum um opinbera háskóla, nr. 85/2008 (aðgangsskilyrði). <https://www.althingi.is/altext/151/s/0898.html>
- Þingskjal nr. 1408/2020–2021. Lög um breytingu á lögum um háskóla og lögum um opinbera háskóla (inntökuskilyrði). <https://www.althingi.is/altext/151/s/1408.html>



Elsa Eiríksdóttir. (2022)

Áskoranir starfsmenntunar á Íslandi: Aðgengi starfsmenntanema að háskólanámi

Netla – Vef tímarit um uppeldi og menntun: Sérrit 2022 – Framtíð og tilgangur menntunar: Sérrit til heiðurs Jóni Torfa Jónassyni, prófessors emeritus

Sótt af http://netla.hi.is/serrit/2022/heidurs_jon_torfa/09.pdf

DOI: <https://doi.org/10.24270/serritnetla.2022.79>