

## „Að tryggja framboð og fjölbreytileika“: Nýfrjálshyggja í nýlegum stefnuskjölum um námsgagnagerð

Á síðustu áratugum hafa orðið gagngerar breytingar á orðræðu um menntun. Þessar breytingar hafa verið hnattrænar og menntaorðræðan á Íslandi hefur ekki farið varhluta af þeim. Hér verður rýnt í breytingar á vettvangi námsgagnagerðar fyrir grunnskóla sem tengja má við nýfrjálshyggju í alþjóðlegri orðræðu. Í greininni eru gefin dæmi um hvernig slík orðræða birtist í nýlegum stefnuskjölum um námsefnisgerð hér á landi. Laga- og stefnubreytingar í anda nýfrjálshyggju felast einkum í einkavæðingu, regluslökun, stjórnunarvæðingu, tæknihyggju og breytingum á lýðræði í takt við auknar markaðsáherslur. Rökstuðningurinn er gjarnan sá að með þessum breytingum megi betur „tryggja framboð og fjölbreytni“ sem reyndist vera þrástef í orðræðu stefnuskjalanna. Skoðað er sérstaklega hvort og þá hvernig a) orðræðan um námsgögn í lögum frá 1990 til 2007 breyttist í takt við þessi meginhugtök, þrástef og lögmál nýfrjálshyggjunnar, og b) hvernig stefnuskjöl Námsgagnastofnunar frá 2007 til 2011 markast af þessari orðræðu.

Efnisorð: Námsgögn, lög, stefnumótun, menntastefna, nýfrjálshyggja, lýðræði

### INNGANGUR

Bent hefur verið á að námsgögn gegni stærra hlutverki í norrænum menntakerfum en annars staðar (Valverde, Bianchi, Wolfe, Schmidt og Houang, 2002). Rannsóknir á íslensku grunnskólakerfi hafa staðfest slíkan sess námsgagna í mótun kennsluhátta (Hafsteinn Karlsson, 2009; Ingvar Sigurgeirsson, 1994; Rannsóknarhópur um starfshætti í grunnskólum, 2010, 2011). Í rannsókn á kennsluháttum í efstu bekkjum grunnskólans kom fram að sögnin *að læra* hefði fyrst og fremst þá merkingu að vinna í vinnubók (Rúnar Sigþórsson, 2013). Í ljósi þessa skiptir miklu fyrir menntun í landinu hvers konar stefna er mótuð um námsgagnagerð.

Nokkrir innlendir fræðimenn hafa skoðað áhrif nýfrjálshyggju á ákveðna þætti menntakerfisins á Íslandi (Berglind Rós Magnúsdóttir, 2012a, 2012b; Irma Erlingsdóttir, 2011; Kristín Dýrfjörð, 2011; Kristín Dýrfjörð og Berglind Rós Magnúsdóttir, 2013; Páll Skúlason, 2008). Meira hefur verið fjallað um áhrif nýfrjálshyggju á önnur samfélagskerfi (t.d. Kolbeinn H. Stefánsson, 2010) eða um afmarkaða þætti sem oft eru fylgifyrirlýsingar nýfrjálshyggju, eins og áhrif stjórnunarvæðingar og nýskipanar í ríkisrekstri á menntastofnanir (Börkur Hansen, Ólafur H. Jóhannsson og Steinunn Helga Lárusdóttir, 2008; Guðný Guðbjörnsdóttir, 2001; Ingólfur Ásgeir Jóhannesson, 2003; Lindblad, Ingólfur Ásgeir Jóhannesson og Simola, 2002; Sigurjón Mýrdal, Ingólfur Ásgeir Jóhannesson, Guðrún Geirsdóttir og Gunnar Finnbogason, 1999), einkarekstur almenningsskóla (Börkur Hansen, 2002) eða áhrif tæknihyggju á skólustarf (Ingólfur Ásgeir Jóhannesson, 2006a) svo dæmi séu nefnd. Fram til þessa hefur enginn skrifað sérstaklega um námsgagnagerð í þessu ljósi.

Greinin er sprottin úr þremur ólíkum reynsluheimum, þ.e. úr starfi mínu á sviði stefnumótunar í mennta- og menningarmálaráðuneytinu frá 2009 til 2011, fræðilegum þælingum í doktorsnámi um áhrif nýfrjálshyggju á félagslegt réttlæti í menntakerfum og í þriðja lagi því verkefni sem mér var falið í upphafi árs 2012, að gegna formennsku í stjórn Námsgagnastofnunar. Þáttur í því verkefni var að rýna í stefnumótun í námsgagnagerð með markvissum hætti.

Í starfi mínu í ráðuneytinu las ég kerfisbundið yfir lög og reglugerðir sem vörðuðu menntakerfið. Til að átta mig á sögulegu samhengi skoðaði ég þróun laga á síðustu áratugum. Alþjóðlegir menntastraumar sem kenndir hafa verið við nýfrjálshyggju virtust vera þrástef í þeim lagabreytingum sem höfðu verið gerðar á tímum hægri sveiflu í íslenskum stjórnámum en ráðherrar Sjálfstæðisflokksins stýrðu menntamálaráðuneytinu samfellt frá 1991 til 2009. Áhrifa nýfrjálshyggju gætti eflaust fyrr, og einnig eftir að vinstristjórn tók við í ársbyrjun 2009 enda styrkur orðræðunnar svo mikill að bæði vinstri- og hægristjórnir víða um heim hafa verið virkir þátttakendur (e. subjectivities) í orðræðunni og löggilt hana í stefnu sinni (Harvey, 2005). Hins vegar er ljóst að meðvituð stefna Sjálfstæðisflokksins á þessum tíma var að innleiða nýfrjálshyggju og því var gengið í það af krafti að breyta lögum í anda hennar (Ingólfur Ásgeir Jóhannesson, Guðrún Geirsdóttir og Gunnar E. Finnbogason, 2002; Kristín Dýrfjörð, 2011).

Þessar forathuganir juku áhuga minn á að skoða þetta nánar. Í fyrstu ætlaði ég mér að vinna eins konar heildaryfirlit yfir þessar lagabreytingar en ákvað svo að skoða þetta í skrefum og hef haldið erindi um námsgögn (Berglind Rós Magnúsdóttir, 2012a), háskólastigið (Berglind Rós Magnúsdóttir, 2012b) og leikskólastigið (Kristín Dýrfjörð og Berglind Rós Magnúsdóttir, 2013) þar sem kastljósið beindist að áhrifum nýfrjálshyggju á lagabreytingarnar. Hér eru skoðuð stefnuskjöl um námsgagnagerð og sérstaklega um Námsgagnastofnun, stærsta aðilann á vettvangi námsgagnagerðar.

Titill greinarinnar vísar til lagaákvæðis um námsgögn en eina markmið nógildandi laga samkvæmt markmiðsgrein laganna er að „auka framboð og fjölbreytni námsgagna“ (Lög um námsgögn, nr. 71/2007, 1. gr.). Þetta orðalag er þekkt þrástef í orðræðu nýfrjálshyggjunnar; gengið er út frá því sem vísu að aukið framboð og fjölbreytni tryggi gæði án þess að það sé rökstutt frekar (Ball, 2006). Ýmsa fleiri

alþjóðlega strauma má greina í gildandi lögum um námsgögn (Lög um námsgögn nr. 71/2007) sem tóku við af lögum um Námsgagnastofnun (Lög um Námsgagnastofnun nr. 23/1990). Hér verður fyrst og fremst fjallað um þær breytingar sem varða útgáfu á námsgögnum sem tengja má við nýfrjálshyggju og fylgifyrsta hennar. Skoðað er sérstaklega hvort og þá hvernig a) orðræðan um námsgögn í lögum frá 1990 til 2007 breyttist í takt við meginhugtök, þrástef og lögmál nýfrjálshyggjunnar og b) hvernig stefnuskjöl Námsgagnastofnunar sem mótuð voru í anda þessara laga markast af þessari orðræðu.

## ORÐRÆÐA NÝFRJÁLSHYGGJUNNAR

Nýfrjálshyggja er hugmyndafræði sem hefur orðið ráðandi víðast hvar á Vesturlöndum á síðustu 30 árum (Ball, 2012) og áberandi hér á landi í rúma tvo áratugi (Páll Skúlason, 2008). Oft getur verið erfitt að henda reiður á merkingu þessa hugtaks en nýfrjálshyggja er ákveðið form af markaðshyggju sem felur í sér allsherjar neytendavæðingu (e. consumerism) og vöruvæðingu (e. commodification) í velferðar- og menntakerfum með tilheyrandi kröfum um sveigjanleika fyrir einstaklinga og stofnanir. Til að skapa „nauðsynlegan“ sveigjanleika þarf að ráðast í regluslökun (e. deregulation) (Dahlberg og Moss, 2005).

Hugtakið nýfrjálshyggja er margslungið og snertir gildi, hugmyndafræði og aðgerðir á efnahagslegum, pólitískum og menningarlegum sviðum samfélagsins. Gildi sem ekki er hægt að tengja markaðslögmálum eru jaðarsett og orðræðan einkennist því af trú á tæknilega skynsemi og gagnsemi markaðarins fyrir öll kerfi samfélagsins. Undirrot vandamála og misréttis er talin liggja hjá einstaklingum, hvort sem það eru nemendurnir sjálfir, kennarar eða skólustjórar, og horft framhjá neikvæðum afleiðingum af hagrænum og félagslegum þáttum fyrir skólastarf. Fjölmargir fræðimenn hafa skrifað um þessi áhrif á síðustu árum. Helstu rannsakendur sem ég hef nýtt í mínum rannsóknum (Ball, 2006, 2012; Bourdieu, 2002; Brown, 2006; Dahlberg og Moss, 2005; Davies og Bansel, 2007; Hursh, 2007; Olssen, 2004; Ross og Gibson, 2007) hafa tilgreint eftirfarandi þætti í skilgreiningum sínum á áhrifum nýfrjálshyggju á menntakerfi og viðhorf til menntunar:

- Ríkisfyrirtæki og stofnanir eru seld til einkaaðila eða komið á fót eftirlíkingu af markaði (e. quasi-market) innan stofnana. Laga- og regluverk stofnana er veikt (e. deregulated) eða eingöngu bundið við ríkisstofnanir. Ríkisframlög til félags- og menntamála eru skorin niður.
- Hugmyndinni að menntun eigi að vera almannagæði (e. public good) er ýtt til hliðar. Í staðinn er menntun skilgreind sem einkahagsmunir (e. private good) eða vara (e. commodity). Áhersla er lögð á ábyrgð einstaklingsins en minna gert úr kerfislægri mismunun sem einstaklingar megna sín lítils gegn. Lausnarorð nýfrjálshyggjunnar eru ábyrgð og frelsi einstaklingsins.
- Menntakerfið er endurskipulagt (e. reformed) út frá markaðslögmálum þar sem hugmyndin er að tryggja megi gæði menntunar með samkeppni og vali (milli skóla, kennara, nemenda, námsefnisútgefenda) annars vegar og svo stjórnunarvæðingu, ábyrgðarskyldu og samræmdum prófum hins vegar. Ytra náms- og skólamat miðar

að því að „viðskiptavinurinn“ sé upplýstur um „gæði“ skólastarfsins svo hann geti valið rétt.

- Stjórnun opinberra stofnana er viðskiptavædd, en það getur orðið til þess að lýðræði veikist og pólitísk stefnumótun innan stofnana verði jaðarsett. Tæknihyggja verður allsráðandi á vettvangi álitamála og stefnumótunar. Þátttöku- og samræðulýðræði vikur fyrir neytendalýðræði. Ábyrgð er í auknum mæli færð til stjórnenda stofnana.
- Hlutverk skóla er smættað niður í atvinnuhæfni (e. employability) þannig að virði einstaklinga eða gæði skóla eru metin á mælistiku vinnumarkaðar, ekki síst þekkingarhagkerfisins á síðustu árum. Við þessar áherslur verður neytendavitund miðlæg en borgaravitund er jaðarsett og félagslegri samstöðu er ógnað af einkahagsmunum og sjálflægni (e. self-interest).
- Þáttur í tæknihyggjunni er að einblína á útkomumiðað árangursmat en gera námsferlið að aukaatriði. Minni áhersla er lögð á það hvernig námið nýtist til samskipta, lýðræðisþátttöku, valdeflingar eða þróunar eigin sjálfsmyndar.

Í alþjóðlegum könnunum er prófað í þáttum sem teljast mikilvægir fyrir samkeppnishæfni þjóða. Hæfni (e. competence) hefur leyst af hólmi menntunarhugtakið og hefur beina vísun í stofn enska orðsins „compete“ (þ.e. að keppa). Menntun í skilningi hæfniorðræðunnar snýst einmitt um samkeppni, að innbyrða ákveðna þekkingu og þjálfna tiltekna leikni út frá bestu fánlegri tækni á sem stystum tíma og skapa sér þannig forskot í gegnum menntamarkaðinn. Hæfni á samræmdum prófum eða í alþjóðlegum könnunum jafngildir hnattrænum menningarauði. Menntaumuræða síðustu ára hér á landi hefur markast af niðurstöðum úr þessum fjölþjóðlegu könnunum og þar ber PISA hæst. Sá ótti grípur um sig að menntakerfi þjóðarinnar sé ekki samkeppnishæft þar sem íslenska menntakerfið í heild eða ákveðnir hópar nemenda mælist of lágt (Almar M. Halldórsson, 2006; Almar M. Halldórsson, Ragnar F. Ólafsson, Óskar H. Níelsson og Júlíus K. Björnsson, 2010) og jafnvel neikvæðar breytingar á PISA-árangri milli kannanna eftir landshlutum eru túlkaðar sem áfellingdómur yfir skólastarfi á þeim svæðum án þess að setja niðurstöðurnar í víðara samhengi (Frammistaða hefur breyst milli ára: Austfirðingum hrakar í lestri, 2007; Nenum fer aftur í lestri og stærðfræði, 2007). Umræða um jafnrétti í skólum hefur meira og minna mótast af námsárangri í samræmdum innlendum og erlendum könnunum og aðrir þættir sem skipta máli varðandi kynjajafnrétti og félagslegt réttlæti í skólum hafa verið jaðarsettir (Ingólfur Ásgeir Jóhannesson, 2004).

Aukin misskipting í samfélögum er m.a. réttlætt með skorti á námsgráðum eða skorti á hæfni (Jessop, 2008). Það er því ekki skrytið að áhyggjur foreldra af námsárangri barna sinna hafi aukist. Áhyggjur af því að lenda undir í samkeppni eru skiljanlegar, þar sem bilið milli þeirra sem hafa og hafa ekki breiðkar stöðugt (Stefán Ólafsson, 2006; Wacquant, 2009). Slíkt óöryggi nærir menntamarkaðinn. Kaup foreldra á námsefni, menntaefni og námskeiðum til að efla samkeppnisstöðu barna sinna hafa í kjölfarið fæst í vöxt (Robinson og Díaz, 2006) og í slíku umhverfi skiptir efnahagsstaða foreldra gríðarlegu máli.

Í hugmyndaheimi nýfrjálshyggju er lögð áhersla á að skólar keppi um nemendur. Aukin áhersla er á ímyndarsköpun skóla til að ná til neytenda (nemenda og foreldra).

Ímynd skóla byggist ekki síst á því hvers konar auð menningar, tengsla og fjármagns þeir nemendur sem sækja skólann hafa í farteskinu (Bourdieu, 1998) og hvernig þeim gengur að uppfylla námsviðmið. Í Bretlandi og Bandaríkjunum teljast nemendur vel stæðra og langskólagenginna foreldra, stelpur og asískir nemendur eftirsóknarverðir „neytendur“ sem skólarnir keppa um að fá að þjóna (Ball, 2006; Hursh, 2004, 2007; Reay, 2004).

Nýfrjálshyggjan á sér ýmsa undirflokka og meðreiðarsveina. Einn af þeim fyrirferðarmeiri er tæknihyggja (e. instrumental rationality). Í andrými nýfrjálshyggju lýtur pólitísk stefnumótun í lægra haldi fyrir tæknihyggju (Bourdieu, 2002; Dahlberg og Moss, 2005). Gert er ráð fyrir því að stefnumótun sé fyrst og fremst tæknilegt úrlausnarefni þar sem aðalatriðið er að tryggja samkeppnisstöðu á markaði. Lítið er svo á að siðferðileg og pólitísk álitamál séu „hlutlaus“ verkefni sérfræðinga og stjórnenda. Það birtist m.a. í því að sérhæfing í markaðs- og stjórnunarfræðum er einna eftirsóknarverðust þegar valið er í stjórnir stofnana og fyrirtækja og þegar stjórnendur eru valdir. Slíkar áherslur mátti m.a. sjá við skipan í stefnumótunarnefnd um mótun háskólaganna 2007 og svo háskólaráð einkareknu háskólanna þar sem meirihluti nefndar- og stjórnarmanna var viðskiptamenntaður eða úr viðskiptalífínu (Berglind Rós Magnúsdóttir, 2012b). Pólitískar ákvarðanir eru afgreiddar sem tæknilegt úrlausnarefni (Bourdieu, 2002; Dahlberg og Moss, 2005). Siðferðileg ábyrgð og lýðræði er í auknum mæli fært í hendur neytenda því reiknað er með að þeir velji „besta“ námsefnið eða skólann á markaði hverju sinni (Chubb og Moe, 1990).

Tæknihyggjan birtist einnig í áherslunni á að „læra að læra“ til að vera samkeppnishæfur á menntamarkaði, án þess að spurt sé um inntak. Eins og Dahlberg og Moss (2005) benda á hefur tæknihyggja náð styrkri fótfestu í skólakerfinu; spurt er um aðferðir til að ná skilgreindum árangursviðmiðunum um tiltekna hæfni og hvernig námskrá eða hvaða nemendur virka best til að tryggja samkeppnishæfni og tölfræðilega jákvæðar niðurstöður. Í þessu umhverfi gefst lítið tóm fyrir vangaveltur um inntak og siðferðilegt og pólitísk hlutverk skóla, kennara, stjórnenda eða námsfnis. Einkunnir og gráður úr skólum eru orðnar órjúfanlegir þættir í samkeppnishæfni þjóða og hagvaxtartölum.

## GRUNDVÖLLUR OG VERKLAG RANNSÓKNARINNAR

### Menntastefnufræði

Þessi grein er byggð á kenningum og aðferðum svokallaðra menntastefnufræða (e. educational policy studies). Þau fjalla um sögulegar, félagslegar og pólitískar forsendur stefnumótunar. Þannig geta þau tengst þekktari fræðasviðum innan menntunarfræða sem eru heimspeki menntunar, saga menntunar og félagsfræði menntunar. Eins geta þau fallið undir námskráfræði eða stjórnunar- og forystufræði. Engin námsbraut í íslenskum háskólum er sambærileg menntastefnunámsbrautum erlendis (Ingólfur Ásgeir Jóhannesson, 2007). Stephen Ball, sem er vel þekktur á þessu sviði og heldur utan um slíka námsbraut innan Háskólans í London, nefnir nálgun sína

stefnufélagsfræði (e. policy sociology). Algeng rannsóknaraðferð á þessu sviði byggist á orðræðugreiningu, gagnrýnum kenningum og þekkingarfræði póststrúktúralista (Ball, 1997) sem ég nýti mér í þessari grein.

Póststrúktúralistar véfengja hefðbundnar hugmyndir um það hvað frelsi, sannleikur, þekking eða vald sé. Þeir telja að merking tungumálsins, og þar af leiðandi vald, sé háð félagslegu samhengi þannig að merking geti verið breytileg og umdeilanleg. Því sé ómögulegt að greina stöðugan kjarna í hugtökum. Markviss skoðun á beitingu tungumálsins er leið til að átta sig á merkingu, uppruna hennar, pólitískum tilgangi og hvernig henni er viðhaldið (St. Pierre, 2000). Athugun mín byggist á póststrúktúralisma þar sem skoðuð eru orðræða (e. discourse), þrástef (e. discursive themes) og löggildingarlögmál (e. regime of truth, legitimating principles). Slíkt verklag er gjarnan nefnt orðræðugreining (e. discourse analysis).

## Orðræðugreining og afbygging

Orðræða er sögulegt ferli og byggist á

orðum, hugmyndum og athöfnum sem eru þrástef í orðræðunni. Þrástef merkir einfaldlega að eitthvað sé síendurtekið ... Þrástefin 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, 2006b, bls. 179)

Þessi skilgreining Ingólfs er byggð á skrifum Foucaults (1991, 2005). Ég mun færa rök fyrir því að yfirtitill greinarinnar „að tryggja framboð og fjölbreytileika“ sé þrástef í orðræðunni og hafi öðlast eins konar löggilding, þ.e. erfitt sé að hugsa eða tala um námsgagnagerð án þess að þetta stef sé ríkjandi.

Mikilvægur hluti greiningarinnar er að gera sér grein fyrir því hvaða hugtök verða ríkjandi og hvers konar hugsun er þöggud eða jaðarsett. Derrida (1974) bendir á að öll vestræn hugsun byggist á hugmyndinni um einhvers konar miðju, þ.e. að til sé ákveðinn sannleikur eða eðli en að andstæða þess miðlæga sé jaðarsett. Dæmi um slík tvíhyggjupör eru karl/kona, kristni/önnur trúarbrögð, Vesturlönd/önnur lönd og markaðsgeirinn/ríkisgeirinn þar sem hið fyrrnefnda er miðjað. Með afbyggingu (e. deconstruction) er reynt að finna hvernig tvíhyggjupörin tengjast, hvernig annað nýtur forréttinda og hitt er hunsað, þaggað eða jaðarsett.

Í þessu sambandi má segja að *frelsi*, *sjálfstæði*, *framboð*, *fjölbreytni* og *valddreifing* séu miðjuð hugtök og sett fram sem andstæða við ríkisrekstur og miðstýringu sem kalli fram einsleitni og heftandi regluverk (Hursh, 2005). Kristín Dýrfjörð bendir á að orðræða nýfrjálsbyggjunnar nýti sér hugtök sem fela í sér jákvæða merkingu; til dæmis sé það meira aðlaðandi að tala um mikilvægi þess „að losa um ramma og losna undan frumskógi regluveldisins en að segja að ætlunin sé að endurskrifa reglur til að þjóna auðmagninu“ (Kristín Dýrfjörð, 2011, bls. 50). Hugtök sem eru miðjuð vísa til atriða

sem ekki þarf að rökstyðja eða réttlæta sérstaklega og því verður það nánast gefið sem sjálfsgöð sannindi að mikilvægt sé að „afnema höft“ til að auka frelsi, sjálfstæði og fjölbreytni. Í greiningunni skáletra ég orð sem tengjast sérstaklega þrástefjum nýfrjálshyggjunnar og virðast miðlæg í orðræðunni.

Algeng leið til að rýna í orðræðu á ákveðnu sviði er að velja eins konar úrtak úr rituðum texta, efni sem höfundur eða aðrir telja líklegt að séu lykilskjöl um málefnið (Ingólfur Ásgeir Jóhannesson, 2006b). Þegar skjölin fyrir þessa rannsókn höfðu verið valin voru þau marglesin og athugað hvort og þá hvaða þrástef og lögmál nýfrjálshyggjunnar væru gegnumgangandi í íslenskum stefnuskjölum um námsgagnagerð.

## Kynning á gögnum

Valin voru til greiningar stefnuskjöl um námsgagnagerð á grunnskólastigi. Gróflega má skipta úrtakinu í tvennt. Í fyrsta lagi voru skoðuð lög um námsgagnagerð og umræða um þau í sögulegu og samtímalegu samhengi. Einu lögin sem beinast að námsgagnagerð varða grunnskólann og afmarkast athugunin því við það skólastig. Að því búnu þótti höfundi mikilvægt að átta sig á hvort svipuð orðræða væri sýnileg í stefnumörkun stofnana og fyrirtækja sem starfa undir þessum lögum.

Val á stefnuskjölunum miðast við að ábyrgðaraðilar séu pólitískir fulltrúar í stefnumótun um námsgagnagerð fyrir grunnskóla. Valin voru þrjú skjöl sem gefin eru út af Alþingi (en drög að þessum skjölum eru unnin í mennta- og menningarmálaráðuneytinu) og þrjú skjöl sem fjalla um stefnumótun innan Námsgagnastofnunar. Þar sem engin stefna eða stjórn var sýnileg á heimasíðu Skólavefsins (athugun gerð í júní 2012) sem er stærsta námsgagnafyrirtækið á grunnskólastiginu, fyrir utan Námsgagnastofnun, er hér einungis rýnt í stefnuskjöl Námsgagnastofnunar. Þögnin um stefnumótun innan Skólavefsins á vef fyrirtækisins segir sína sögu um gagnsæi á námsgagnamarkaði. Til viðbótar var rýnt í orðræðu Viðskiptaráðs en það eru samtök sem m.a. reka skóla á framhalds- og háskólastigi. Ástæða þess að þau skjöl eru skoðuð er sú að samtökin virðast hafa haft sterk tengsl við ráðamenn á árabílinu sem er til skoðunar og mótað mjög menntaorðræðu nýfrjálshyggjunnar hér á landi. Margar af tillögum þeirra fengu brautargengi hjá stjórnvöldum (Kristín Dýrfjörð, 2011).

Tafla 1. Skjöl sem valin voru til greiningar

Skjal	Útgefandi eða ábyrgðaraðili texta	Útgáfuár eða tímabil til skoðunar
<b>Lög og umræða stjórnvalda og hagsmunaaðila um löggjöf</b>		
Lög um Námsgagnastofnun	Alþingi	1990
Lög um námsgögn	Alþingi	2007
Frumvarp til laga um námsgögn	Alþingi	2006–2007
Framtíðarskýrsla Verslunarráðs	Verslunarráð Íslands (nú Viðskiptaráð)	2003
<b>Skjöl sem varða stefnumótun innan Námsgagnastofnunar</b>		
Stefna Námsgagnastofnunar	Stjórn og stjórnendur Námsgagnastofnunar	2007 til febrúar 2012
Gátlisti og leiðbeiningar um frágang	Stjórnendur Námsgagnastofnunar	2012
Handbók fyrir starfsmenn	Stjórnendur Námsgagnastofnunar	2011

Öll gögnin eru aðgengileg á netinu, fyrir utan *Handbók Námsgagnastofnunar* fyrir starfsmenn. Hana fékk ég í hendur frá forstjóra stofnunarinnar.

## NIÐURSTÖÐUR

Í þessum hluta er fjallað í tveimur köflum um helstu niðurstöður gagnagreiningarinnar. Fyrri kafli fjallar um afmarkaða þætti í lögunum: rekstrarform, hlutverk og skyldur stofnana, lýðræði, fagmennsku og mat. Seinni hlutinn fjallar um stjórnun og stefnumótun Námsgagnastofnunar eins og hún birtist í gildandi stefnuskjölum hennar.

### Breytingar á lögum um námsgagnagerð

#### Rekstrarform aðila sem semja námsgögn

Lengi hefur verið uppi sú krafa að leggja Námsgagnastofnun niður. Ragnar Gíslason hafði slíkt á orði árið 1987 í grein sinni í *Nýjum menntamálum* (Eyrún María Rúnarsdóttir og Sigrún Aðalbjarnardóttir, 1996, bls. 24). Árið 1992 lagði ráðgjafarfyrtæki til að stofnunin yrði lögð niður og árið 1996 var framkvæmdanefnd um einkavæðingu falið að kanna kosti einkavæðingar. Skólavörubúðin, sem Ríkisútgáfa námsbóka og síðar Námsgagnastofnun hafði rekið, var seld í framhaldinu. Vinnuhópar voru skipaðir í menntamálaráðuneytinu árið 2001 og svo aftur 2005 en þeir komu sér ekki saman um niðurstöðu (Jón Torfi Jónasson, 2008, bls. 230).

Verslunarráð Íslands, sem nú heitir Viðskiptaráð, hefur um árabíl átt mjög stóran þátt í orðræðu nýfrjálshyggju um menntun og talaði m.a. fyrir því að leggja Námsgagnastofnun niður:

Ennþá starfrækir ríkið sérstaka stofnun um námsefni grunnskólanemenda. ... Það er löngu kominn tími til að velta fyrir sér nauðsyn slíkrar stofnunar því óneitanlega gefur slík miðstýring tilefni til efasemda um að fjölbreytni og sveigjanleiki í stefnu-mótun fái þrífist. *Verslunarráð telur eðlilegt að leggja niður Námsgagnastofnun. Gerð og útgáfu kennsluefnis á að styrkja með beinum hætti gerist þess þörf.* (Verslunarráð Íslands, 2003, bls. 24, skáletrun upprunaleg)

Engu að síður var niðurstaðan við lagasetninguna (Lög um námsgögn nr. 71/2007) að viðhalda Námsgagnastofnun en þó með ákveðnum breytingum á skipulagi og hlutverki sem var í anda nýfrjálshyggju. Námsgagnastofnun hélt áfram velli sem ríkisstofnun en meginhlutverk hennar, eins og fyrirtækja á markaði sem fengu svigrúm með nýjum lögum, var að tryggja fjölbreytni, framboð og sveigjanleika. Í þessum lögum birtist þannig þrástef sem átti sér undanfara í orðræðu Verslunarráðs. Þessi orðræða kristallast vel í greinargerð með frumvarpi til laga um námsgögn. Þrjú meginmarkmið lagabreytinganna grundvölluðust beinlínis á orðræðu nýfrjálshyggjunnar, þ.e. að „tryggja aukna fjölbreytni og framboð námsgagna; að auka sjálfstæði og val skóla og kennara um námsgögn; að draga úr miðstýringu í þróun og framleiðslu námsgagna“ (Frumvarp til laga um námsgögn. Þskj. 772, 2006–2007, skáletrun höfundar).

Með lögum um námsgögn voru felld úr gildi eldri lög sem áttu einungis við um Námsgagnastofnun. Miklar breytingar urðu á markmiðsgrein laga um námsgögn frá því sem áður gildi um Námsgagnastofnun. Ríkið hafði áfram mikilvægu hlutverki að gegna, annars vegar sem ábyrgðaraðili gagnvart grunnskólanámsefni og hins vegar sem fjármögnunaraðili á markaði. Stofnaðir voru tveir sjóðir: Námsgagnasjóður, sem úthlutar fé til grunnskóla sem fá svigrúm til að velja námsgögn, bæði frá ríkis- og einkaaðilum, og þróunarsjóður námsgagna sem á að efla framtak einstaklinga, fyrirtækja og annarra stofnana til að búa til námsgögn.

Látið er að því liggja í lögnum að skólar hafi ekki haft val um námsefni fyrir þann tíma því rökin fyrir tilkomu sjóðsins voru að „að tryggja val þeirra um námsgögn“. Grunnskólakennarar höfðu oft (ekki alltaf) val um námsgögn en hið rétta er að þeir höfðu ekki val um það frá hvaða aðila þeir keyptu námsgögnin. Það er athyglisvert að þrátt fyrir lítið val á námsefni í ýmsum greinum á framhaldsskólastigi hefur gagnrýni Viðskiptaráðs verið bundin við grunnskólastigið og Námsgagnastofnun (Verslunarráð Íslands, 2003; Viðskiptaráð, 2005).

Eins og áður sagði boðar nýfrjálshyggjan þá hugmynd að leiðin til árangurs og aukinna gæða sé einkavæðing eða einkarekstur. Slíkar hugmyndir voru festar í sessi hér á landi með lagasetningum þar sem í sumum tilvikum voru gerðar mismunandi kröfur til ríkisstofnana og aðila í einkarekstri. Slíkan mun er t.d. að finna í lögum um námsgögn og lögum um háskóla (Berglind Rós Magnúsdóttir, 2012b) og sérstakar klausur eða undanþágur má finna um einkarekna skóla í leik-, grunn- og framhaldsskólalögum. Hið meinta jafnrétti á markaði varðandi ábyrgð og gagnsæi milli ríkisrekinnna og einkarekinna stofnana er því ekki alltaf tryggt. Samfara skyldum sem kveðið er á um hefur Námsgagnastofnun ýmsa ramma sem höfundar þurfa að hafa til hliðsjónar við samningu námsgagna, sjá t.d. *Gátlista og leiðbeiningar um frágang* (Námsgagnastofnun, 2012a). Eins ber stofnuninni skylda til að sinna öllum þáttum

grunnskólustarfsins, þ.e. öllum námsgreinum og námsþáttum, en ekki eingöngu þáttum sem eru samkeppnishæfir og seljast vel. Rétt eins og ríkisskólum ber henni skylda til að sinna öllum nemendum, öllum námsgreinum og sviðum en ekki eingöngu þeim sem „gefa arð“. Í orðræðu nýfrjálshyggjunnar eru kröfur um menntun sem almanna-gæði jaðarsettar en menntun sem er skilgreind sem einkahagsmunir eða vara verður miðlæg (Ball, 2006; Davies og Bansel, 2007). Slík hugsun á í þessu tilfalli við um alla aðila sem gefa út námsgögn nema Námsgagnastofnun.

### Um hlutverk og skyldur stofnana sem semja námsgögn

Inntakið í markmiðsgrein laga um námsgögn er einfalt. Markmiðið er eingöngu að „tryggja framboð og fjölbreytileika námsgagna“ (Lög um námsgögn nr. 71/2007, 1. grein) og hefur þessi grein rýrnað mjög frá fyrri lögum. Það á þó eingöngu við um fyrirtæki á markaði þar sem tilgreind eru áfram sérstök ákvæði um hlutverk Námsgagnastofnunar (sbr. 3., 4., og 5. grein). Hvergi er tryggð sameiginleg ábyrgð, samráð eða framtíðarsýn eins og víða er að finna í menntalögum (t.d. í Lögum um grunnskóla nr. 91/2008). Einkaframtaki og fyrirtækjum eru ekki settar skorður varðandi hlutverk umfram það markmið „að tryggja framboð og fjölbreytileika námsgagna“. Þetta þrástef er bundið þeirri sýn að aukið framboð muni sjálfkrafa tryggja meiri fjölbreytni og gæði.

Í íslenskum lögum er varða menntageirann eru dæmi um að ríkisreknar stofnanir búi við meira aðhald, eftirlit og kröfur um lýðræðisleg og gagnsæ vinnubrögð en einkareknar stofnanir og sjálfseignarstofnanir. Í lögum um námsgögn er eftirtektarvert að markmiðagreinin úr eldri lögum (Lög um Námsgagnastofnun nr. 23/1990) er eingöngu bundin við Námsgagnastofnun, sem þarf að leggja til námsgögn á öllum stigum og í öllum greinum grunnskólans.

Námsgagnastofnun ber ábyrgð á útgáfu, framleiðslu og dreifingu námsgagna ... hefur með höndum þróun námsgagna og hefur frumkvæði að könnunum og rannsóknunum á gerð þeirra og notkun ... skal hafa samráð við kennara og skóla og fylgjast með þróun og nýsköpun í námsgagnagerð fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla. (Lög um námsgögn nr. 71/2007)

Hér birtist skýrt dæmi um reglulökun gagnvart einkafyrirtækjum á meðan reglum og kröfum er áfram haldið að ríkisstofnunum. Hvergi er minnst á öll þessi mikilvægu atriði í tengslum við námsgagnafyrirtæki á markaði. Samkvæmt þessu þarf ekki að vinna kannanir og rannsóknir á gerð og notkun námsgagna sem gefin eru út af öðrum en Námsgagnastofnun. Ábyrgð einkaframtaksins og námsgagnafyrirtækja er eingöngu bundin við að auka framboð og fjölbreytileika.

### Mat á námsgögnum

Í gildandi lögum um námsgögn er eitt ákvæði sem varðar mat á námsgögnum en það á eingöngu við eftir að búið er að gefa námsefni út. Kveðið er á um að ef útgefið námsefni reynist vafasamt sé heimilt „að óska eftir því að menntamálaráðuneytið meti hvort viðkomandi námsgögn séu hæf til notkunar í kennslu“ (Lög um námsgögn nr. 71/2007, 8. grein). Slíkt fyrirkomulag býður ekki upp á markvissar athuganir. Það

er í takt við orðræðu nýfrjálshyggjunnar að í lögum séu útkoman og viðtökur neytenda ríkjandi en viðmið um ferlið jaðarsett eða þaggað. Námsgagnastofnun gerir samt sem áður ýmsar kröfur um ferlið og má m.a. sjá þær í Gátlista Námsgagnastofnunar (Námsgagnastofnun, 2012a). Það er því alfarið á ábyrgð hvers útgefanda hvort lagt er skipulegt mat á ferlið með faglegum og lýðræðislegum hætti.

Eftirlit stjórnvalda beinist fyrst og fremst að eigin stofnunum vegna skilgreindrar ábyrgðar ríkisstofnana í lögum. Gagnsæið er meira og aðgengi auðveldara en á markaði og því líklegra að fram komi gagnrýni. Slíkt fyrirkomulag ýtir undir þá ráðandi orðræðu að ríkisstofnanir (og allt sem er undir handarjaðri ríkisins) standi sig verr en fyrirtæki á markaði. Því má telja að slíkt fyrirkomulag sé liður í markaðsvæðingunni. Sem dæmi um nýlega umræðu má nefna gagnrýni á sögunámsefni í kjölfar athugunar Jafnréttisstofu á hlut kvenna í því efni (Kristín Linda Jónsdóttir, 2011). Eftirgrennslan Jafnréttisstofu með sögunámsefni náði aðeins til Námsgagnastofnunar. Hins vegar nota kennarar sögu- og bókmenntaefni frá Skólavefnum og fleiri vefjum og svo eigið efni en engin kerfisbundin athugun hefur verið gerð á tilurð námsefnis, stefnumótun og jafnréttissjónarmiðum í sögunámsefni á vegum annarra en ríkisins.

Jafnréttisstofa hefur formlegt eftirlit með því að kynjajafnréttisákvæðum sé fylgt eftir. Stofan getur því brugðist formlega við ef jafnrétti er ekki virt – og er það vel. Erfiðara er að koma öðrum áherslum í námsgagnagerð inn í umræðuna, svo sem fjölmenningsjónarmiðum, fagmennsku eða lýðræðislegum vinnubrögðum.

Óhætt er því að segja að mat á námsgögnum er lítið sem ekkert, hvorki í formi skipulegrar samræðu meðal námsgagnaútgefenda, jafningjamats (í gegnum fagblöð kennara), úttekta og ritdóma meðal fræðimanna eða á vegum stjórnvalda með laga-setningu. Slíkt ástand er ekki eingöngu bundið við þær breytingar sem gerðar hafa verið á lögum heldur þarf þetta atriði að skoðast í víðara samhengi.

## Námsgagnastofnun – stjórnun og stefnumótun

Námsgagnastofnun er eini aðilinn í námsgagnagerð á grunnskólastigi sem er skilgreindur sem ríkisstofnun en fær nú samkeppni frá fyrirtækjum. Hér verður fjallað um sérákvæði í lögum um stjórnskipan og hlutverk stjórnar Námsgagnastofnunar. Að því loknu er skoðað hvað stendur um stjórnun og stefnumótun í stefnuþlögum stofnunarinnar.

### Námsgagnastofnun – stjórnskipan og hlutverk stjórnar

Eins og áður sagði er ekkert sérstakt lagaákvæði í gildandi námsgagnalögum um stjórnun námsgagnafyrirtækja sem eru sjálfseignarstofnanir eða eru á einkamarkaði. Á heimasíðu Skólavefsins 10. júní 2012 voru til að mynda hvergi upplýsingar um stjórn. Lagaákvæði um stjórnskipan í lögum um námsgögn eiga eingöngu við um Námsgagnastofnun en þau tóku talsverðum breytingum með fækkun fulltrúa úr sjö í fimm. Breytingarnar fólust í því að fækka fulltrúum kennara úr þremur í einn og afnema tilnefningu fulltrúa frá fræðasamfélaginu.

Tafla 2. Breytingar á skipan fulltrúa í stjórn Námsgagnastofnunar

Stjórnskipan í lögum	Stjórn Námsgagna- stofnunar skv. lögum um Námsgagnastofnun nr. 23/1990	Stjórn Námsgagna- stofnunar skv. lögum um námsgögn nr. 71/2007
Fulltrúi ráðherra	Formaður	Formaður
Kennarasamband Íslands – kennarar	3	1
Kennarasamband Íslands – stjórnendur	1	1
Samband íslenskra sveitarfélaga		1
Fulltrúi fræðslustjóra	1	
Fulltrúi landssambands foreldra		1
Fulltrúi fræðasamfélags	1	
Samtals	7	5

Fulltrúi foreldra er nýr aðili að stjórn og kemur í stað fulltrúa fræðasamfélagsins, þ.e. fulltrúi „neytenda“ kemur í stað fulltrúa úr fagpólitík. Hvorki fyrr né nú er gert ráð fyrir fulltrúa nemenda. Fræðslustjóraembætti voru lögð niður þegar grunnskólar fluttust á ábyrgð sveitarfélaga og því tilnefni Samband íslenskra sveitarfélaga fulltrúa í stjórn. Í stað fulltrúa fræðslustjóra er fulltrúi rekstraraðila.

Regluslökun sem varðar fagmennsku og lýðræði kemur einnig fram þegar rýnt er í markmiðsgrein eldri og núgildandi laga um hlutverk Námsgagnastofnunar. Í eldri lögum skal stofnunin hafa „samstarf við þá aðila sem vinna að stefnumörkun, rannsóknnum og þróunarverkefnum í skólastarfi og menntun kennara“ (Lög um Námsgagnastofnun nr. 23/1990). Í gildandi lögum er þetta tekið út en í staðinn er stofnuninni skylt að „þróa námsgögn“, hafa „frumkvæði að könnunum og rannsóknum“ og „hafa samráð við kennara og skóla“ (Lög um námsgögn nr. 71/2007, 3. grein). Aðilar sem koma að stefnumörkun og rannsóknum í skólastarfi eru ekki lengur jafn sýnilegir í stefnumótun stofnunarinnar og tengsl við skóla- og menntavísindasamfélagið orðin óljósari. Mikill aflsmunur er á því að „hafa samstarf“ og „hafa samráð“ í stefnumótun.

Í þessum og öðrum nýlegum lagabálkum er varða menntakerfið er opnað fyrir einkavæðingu með því að slaka verulega á reglum (e. deregulate) um fyrirtæki á markaði varðandi fagmennsku eða menntun á sviði námsefnisgerðar, ábyrgð, lýðræði og eftirlit. Sérstaklega er tilgreint að forstöðumaður Námsgagnastofnunar, sem ráðinn sé til fimm ára í senn, skuli „hafa háskólamenntun og þekkingu á verksviði stofnunarinnar“ (Lög um námsgögn nr. 71/2007, 4. grein). Engar slíkar kröfur eru formlega settar fram um stjórnendur sem sinna námsgagnaútgáfu á markaði. Í lögnum er ekki fjallað um stjórnir stofnana eða fyrirtækja og valdsvið þeirra, fyrir utan sérákvæði um

Námshagnastofnun. Með nýjum lögum fékk stjórn Námshagnastofnunar rýrara hlutverk en áður þar sem eftirfarandi ákvæði úr eldri lögum var fellt út í nýjum lögum:

Námshagnastofnun gerir fjárhags- og framkvæmdaáætlanir til allt að fimm ára. Námshagnastjórn staðfestir áætlanir og fylgist með framkvæmd þeirra. Námshagnastjórn ber ábyrgð á starfsemi og fjárreiðum stofnunarinnar og ræður starfslið hennar að fengnum tillögum forstjóra, sbr. 4. gr. laga þessara. (Lög um Námshagnastofnun nr. 23/1990)

Stjórnin hefur ekki lengur neina formlega innsýn eða afskipti af ráðningarmálum og ákvæði um langtímaáætlanagerð sem stjórnin þurfti að samþykkja voru felld brott. Hins vegar hefur stjórnin enn stefnumótandi hlutverk. Hún á að marka stefnu í samráði við forstöðumann, veita ráðgjöf og fylgjast með starfsemi stofnunarinnar.

Þó að mun skýrari ákvæði gildi ennþá um hlutverk og skyldur Námshagnastofnunar en fyrirtækja á markaði hefur verið slakað á kröfum um lýðræði og fagmennsku í stjórnun hennar og stefnumótun.

### **Stefnumörkun stjórnar Námshagnastofnunar 2007–2011**

Í stefnuskjölum Námshagnastofnunar er litið að finna um pólitíska stefnumótun eða inntak þeirrar starfsemi sem stofnunin sinnir. Í útgefinni stefnu Námshagnastofnunar á þessu tímabili kemur m.a. fram að markmið stofnunarinnar sé að „bjóða fram vand- að og fjölbreytt námsefni sem uppfyllir kröfur Aðalnámskrár grunnskóla og Gátlista Námshagnastofnunar“ (Námshagnastofnun, 2012b, án blaðsíðutals).

Sett eru fram átta markmið í stefnunni sem eru meira og minna mótuð af orðræðu stjórnunar- og markaðsvæðingar. Lögð er áhersla á að stofnunin sé hraðvirk, samkeppnisfær og hagkvæm í rekstri. Námsefni skal „kynnt“ markvisst fyrir „hagsmunaaðilum“ og því „dreift hratt og örugglega“ til skóla, höfð séu „skýr boðskipti“, gætt sé „hagkvæmni í námsefnisgerð og rekstri stofnunarinnar og viðskiptavinum veitt góð og fagleg þjónusta“ (Námshagnastofnun, 2012b, án blaðsíðutals). Í raun hafa markmiðin ekkert eiginlegt inntak sem varðar námshagnagerðina sjálfa. Markmið stjórnarinnar um árangursmat stofnunarinnar endurspeglar vel þessi viðhorf:

Stefnumiðað árangursmat (Balanced Scorecard) er haft til viðmiðunar þegar markmið eru sett og mat lagt á árangur. Þjónustukannanir verði gerðar annað hvert ár meðal viðskiptavina. Starfsánægjukönnun verði gerð annað hvert ár. Gerð verði reglulega úttekt á samstarfi við skóla og aðra hagsmunaaðila og árangur metinn. Símenntun, starfsárangur og starfsánægja er metin sameiginlega í árlegum starfsmannasamtölum. (Námshagnastofnun, 2012b, án blaðsíðutals)

Árangur á markaði er í öndvegi þegar meta á útkomuna með stefnumiðuðu árangursmati og starfsánægjukönnunum og því sem snýr að viðskiptavininum með þjónustukönnunum og úttektum á samstarfi við skóla. Það er athyglisvert að í markmiðum stefnunnar kemur ekkert fram um ákveðna þætti í lagaákvæðum um Námshagnastofnun, svo sem um ýmis atriði er varða stefnumótun, ábyrgð, frumkvæði að rannsóknum og eftirfylgni við eigin útgáfu. Samkvæmt markmiðunum virðist stjórnin hafa litið fyrst og fremst á sig sem eftirlitsaðila með rekstri stofnunarinnar en ekki þátttakanda í mótun stefnu um námshagnagerð.

Eins og áður sagði er ekkert í lögum sem tryggir að námsgagnagerðin, eða ferlið frá hugmynd að námsbók, sé opið og lýðræðislegt fyrir utan ákvæði sem bundin eru Námsgagnastofnun; um skipan stjórnar og að „hafa samráð“ við kennara og skóla. Í leiðum að markmiðum í stefnu Námsgagnastofnunar er þetta ákvæði skilgreint frekar, en þar segir:

Tryggja þarf aðkomu fagaðila skólakerfisins, m.a. með þátttöku í starfshópum, yfirlestri og annarri ráðgjöf. Leitast verður við að koma á samstarfi um námsefnisgerð við stofnanir og fyrirtæki sem búa yfir þekkingu sem á erindi við grunnskólanemendur. (Námsgagnastofnun, 2012b, án blaðsíðutals)

Hnykkt er á þessu í *Handbók fyrir starfsmenn* (Námsgagnastofnun, 2011) en þar hafa stjórnendur Námsgagnastofnunar mótað starfslýsingar og ferli utan um námsgagnagerðina. Starfshópar sem skipaðir eru kennurum og öðrum sérfræðingum „gera tillögur um nýtt efni, endurskoðun á eldra efni og áætlanir til framtíðar“ (bls. 4). Í starfslýsingu ritstjóra kemur fram að „hann velur fólk til starfa í ráðgjafarhópum, í samráði við útgáfustjóra“ (bls. 14).

Lýðræðisleg aðkoma ýmissa aðila úr menntakerfinu er tryggð en fagaðilar hafa mismunandi sjónarhorn og þekkingarfræðilega afstöðu. Stjórnin kemur hvergi nærri þeirri fagpólítík en ber samt sem áður ábyrgð á námsefninu. Ekki er gert ráð fyrir samráði við stjórn þegar fulltrúar í starfshópa eru valdir. Við val á stærri höfundaverkum eru heldur engin skilyrði um auglýsingar eða víðtækara samráð. Val á þeim aðilum sem ráða inntaki og áherslum er í anda nýfrjálshyggju skilgreint sem tæknilegt úrlausnarefni og ótengt pólitískri stefnumótun (Bourdieu, 2002; Dahlberg og Moss, 2005).

## UMRÆÐA OG ÁLYKTANIR

Breytingarnar á lögum um námsgögn voru markaðar af orðræðu nýfrjálshyggjunnar. Prástef nýfrjálshyggjunnar eins og *fjölbreytni*, *sveigjanleiki*, *framboð* og *val* eru miðlæg í meginstefnuskjöllum og miðjun eða vægi hugtakanna „fjölbreytni“ og „framboð“ getur ekki orðið öllu sýnilegra en í því að þau eru einu hugtökin í markmiðagrein gildandi laga um námsgögn sem ná til allra útgefenda. Rakið er hér hvernig þrástef orðræðunnar birtast í tillögum Verslunarráðs Íslands, í greinargerð með frumvarpi til laga um námsgögn og svo í lögnum sjálfum. Einkavæðing er innleidd og búin er til eftirlíking af markaði í ýmsu er varðar starfsemi ríkisstofnunarinnar. Regluslökun er áberandi þar sem afskiptum (annarra en markaðsafla) á að halda í lágmarki og birtist m.a. í veikingu lýðræðis og fagpólítískrar stefnumótunar á námsgagnamarkaði (Ball, 1998; Dahlberg og Moss, 2005; Davies og Bansel, 2007).

Regluslökunin er þó mun meira afgerandi gagnvart einkafyrirtækjum en Námsgagnastofnun. Gerðar eru ríkari kröfur til hennar um gagnsæi, ábyrgð, jafnrétti og lýðræði. Á frjálsum markaði ráða fyrst og fremst kröfur og fjöldi neytenda (kennara, foreldra eða nemenda) efni og áherslum og neytendalýðræði er í forgrunni. Erlendar rannsóknir og innlend reynsla sýna að fyrirtæki á frjálsum markaði einbeita

sér fyrst og fremst að markaðsvænum þáttum (Sewall, 2005) og markaðsvænum námsgreinum (Shannon, 2007), eins og stærðfræði og móðurmáli; þáttum sem er prófað úr með samræmdum hætti, efni sem allir nemendur þurfa að læra, og sem er líklegt að kennarar og foreldrar hafi mestar áhyggjur af varðandi árangur og samkeppnishæfni. Þetta kristallast í námsbókaútgáfu hérlendis á framhaldsskólastiginu, sem hefur þurft að treysta á fyrirtæki og val þeirra á arðbærum verkefnum og svo útgáfur frá einstökum kennurum. Margar útgáfur er að finna af stærðfræði- og íslenskuefni. Mikill skortur er hins vegar á námsefni í fámennum greinum eins og myndlist eða gullsmíði (Erling Ragnar Erlingsson, 2012), íslensku sem erlendu máli og sérkennslu. Lítið er til af þverfaglegu efni. Skólavefurinn, sem er stærsti einkaaðilinn sem gefur út námsefni fyrir grunnskólastigið, hefur aðallega einbeitt sér að stærðfræði og íslensku.

Erling Ragnar Erlingsson (2012) heldur því fram að þeir fjármunir sem fara í náms-efnisútgáfu á framhaldsskólastigi skili sér lítt til þeirra sem semja námsefnið eða gefa það út en fari í meiri mæli til verslunareigenda en áður. Þó að framhaldsskólanemum hafi fjölgað hefur sala námsefnis dregist saman frá árinu 2001. Bókakaup eru hins vegar eftir sem áður stór útgjaldaliður fyrir foreldra framhaldsskólanemenda. Lítil endurnýjun er á bókum og ef til endurnýjunar kemur er erfitt að fá nemendur til að kaupa þær vegna skiptibókamarkaða sem selja áfram gömlu bækurnar. Ætla má að svipað ástand væri á grunnskólastiginu ef ekki hefði verið lagarammi um ábyrgð og skyldur gagnvart öllum sviðum grunnskólans og fjármagn til að fylgja því eftir. Námsgagnageirinn fyrir framhaldsskólana, óháður ríki og „frumskógi regluveldis“, hefur samt sem áður ekki sjálfkrafa skilað af sér *fjölbreytni* í námsefni eða í öllum tilfellum *vali* fyrir neytendur eins og gert er ráð fyrir í orðræðu nýfrjálshyggjunnar.

Sérstök ákvæði um skyldur útgefenda, stefnumótun, eftirlit og rannsóknir á námsefni ná einungis til Námsgagnastofnunar en þau hafa þó rýrnað frá fyrri lögum þar sem sérákvæði um Námsgagnastofnun er varða fagmennsku og lýðræði í stefnumótun og námsefnisgerð eru rýrari en áður. Þegar rýnt er í stefnu Námsgagnastofnunar frá 2007 til 2011 virðist orðræða nýfrjálshyggjunnar ráðandi en pólitísk stefnumótun og rannsóknir jaðarsett. Þó að Námsgagnastofnun sé í eigu ríkisins þá markast orðræðan í stefnuplaggi stjórnar stofnunarinnar af stjórnunar- og neytendavæðingu þar sem pólitísk álitamál eru sett í tæknilegan farveg. Í stefnunni er orðræða um útkomumiðað árangursmat og neytendalýðræði ríkjandi. Í leiðum að markmiðum er fjallað um mikilvægi þess að tryggja aðkomu „fagaðila skólakerfisins“ en val á þeim er ekki þáttur í pólitískri stefnumótun.

Með nýjum námskrám sem eru opnari en þær eldri hvað inntak varðar er ljóst að námsgagnastofnanir og -fyrirtæki ráða enn meiru en áður um það hvaða þekking og hverra fær vægi í námsgögnum. Því má spyrja sig hvort opin, lýðræðisleg og menntapólitísk stefnumótun námsgagnastofnana og -fyrirtækja sé ekki enn mikilvægari en áður, ekki síst í menntakerfi þar sem námsefni mótast jafn mikið kennsluhætti og áherslur og hér á landi (Hafsteinn Karlsson, 2009; Rannsóknarhópur um starfshætti í grunnskólum, 2011; Rúnar Sigþórsson, 2013).

Ljóst er að ýmis álitamál í starfsemi Námsgagnastofnunar eru ekki bundin við þær breytingar sem hafa orðið á lagaumhverfi hennar heldur stafa af smæð samfélagsins, langvarandi fjárskorti (Eyrún María Rúnarsdóttir og Sigrún Aðalbjarnardóttir,

1996) og skorti á jafningjamati og fræðilegri gagnrýni. Velta má fyrir sér hvort nýfrjálshyggjuvæðing námsgagnagerðar með tilheyrandi regluslökun hafi verið hugsuð sem leið út úr þeim vanda, þ.e. að leið til aukinnar fagmennsku og fjölbreytni væri að markaðsvæða vettvanginn. Ljóst er að *fjölbreytni* rekstraraðila, framboð og samkeppni innan vettvangsins hefur aukist en óljóst er hvort þessar breytingar hafi aukið *fjölbreytni* í námsefninu sjálfu og námsefnisgerðinni, ýtt frekar undir lýðræðislega stefnumótun og fagmennsku og sjálfkrafa aukið gæði eins og gert er ráð fyrir í þrástefjum nýfrjálshyggjunnar. Nauðsynlegt er að rannsóknir, fræðileg umræða og samráð um námsgagnagerð verði eflað á öllum skólastigum og hjá öllum útgefendum. Í rannsóknum og almennri umræðu um námsgagnagerð ætti Námsgagnastofnun að sinna mikilvægu hlutverki eins og segir í lögum. Mikill fengur væri að virku jafningjamati á námsgögnum sem sinnt væri af kennurum, nemendum og fræðimönnum á því sviði sem námsgögnin ná til og að tryggt yrði að stærri útgáfur frá öllum útgefendum væru kerfisbundið ritdæmdar. Eins og áður sagði er nokkuð tilviljanakennt hvaða námsefni fær umfjöllun og úttekt.

## LOKAORÐ

Við höfum sem þjóð ekki verið nægilega gagnrýnin á þær gríðarlegu breytingar sem gerðar hafa verið á ýmsum samfélagskerfum á síðustu árum (Kolbeinn H. Stefánsson, 2010; Kristín Dýrfjörð, 2011; Páll Skúlason, 2008). Tryggja þarf með mun markvissari hætti stefnumótun til skemmri og lengri tíma, skýrt regluverk um stjórnun og fagmennsku, lýðræðislegt ferli og jafningjamat. Brýnt er að móta heildstætt skipulag utan um námsgagnagerð á Íslandi sem nær jafnt til allra stofnana, fyrirtækja og einstaklinga sem sinna námsgagnagerð. Hlutverk stofnana og fyrirtækja í námsgagnagerð þarf að markast af fleiru en því að tryggja *fjölbreytni* í rekstrarformi. Móta þarf áætlun um það hvernig megi nýta kosti og hemja ókosti umræddra alþjóðlegra strauma í námsgagnagerð til framtíðar.

## HEIMILDIR

- Almar M. Halldórsson. (2006). *Lesskilningur og íslenskukunnátta 15 ára nemenda: Sérstaða Íslands og forspárþættir: Niðurstöður PISA 2000 og samræmdra prófa*. Reykjavík: Námsmatsstofnun.
- Almar M. Halldórsson, Ragnar F. Ólafsson, Óskar H. Níelsson og Júlíus K. Björnsson. (2010). *Staða íslenskra grunnskóla: Námsárangur og skýringarþættir í PISA 2006*. Reykjavík: Námsmatsstofnun.
- Ball, S. J. (1997). Policy sociology and critical social research: A personal review of recent education policy and policy research. *British Educational Research Journal*, 23(3), 257–274.
- Ball, S. J. (1998). Big policies/small world: An introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, 34(2), 119–130.

- Ball, S. J. (2006). *Education policy and social class: The selected works of Stephen J. Ball*. London: Routledge.
- Ball, S. J. (2012). *Global Education inc: New policy networks and the neo-liberal imaginary*. New York: Routledge.
- Berglind Rós Magnúsdóttir. (2012a, 17. mars). *Námsgagnagerð á tímamótum*. Erindi flutt á ráðstefnunni Skóli sem siðvætt samfélag: Menntarannsóknir og framkvæmd menntastefnu, á vegum Félags um menntarannsóknir, Reykjavík.
- Berglind Rós Magnúsdóttir. (2012b, 20. apríl). *Nýfrjálshyggja og ýmsar birtingarmyndir hennar í íslensku háskólakerfi*. Erindi flutt á ráðstefnunni Íslensk þjóðfélagsfræði 2012, Akureyri.
- Bourdieu, P. (1998). *The State nobility: Elite schools in the field of power*. Cambridge: Polity Press.
- Bourdieu, P. (2002). Against the policy of depoliticization. *Studies in Political Economy*, 69 (Autumn), 31–41.
- Brown, W. (2006). American nightmare: Neoliberalism, neoconservatism, and de-democratization. *Political Theory*, 34(6), 690–714.
- Börkur Hansen. (2002). Stuðlar einkarekstur almenningskóla að betra skólstarfi? *Uppeldi og menntun*, 11, 247–261.
- Börkur Hansen, Ólafur H. Jóhannsson og Steinunn Helga Lárusdóttir. (2008). Breytingar á hlutverki skólastjóra í grunnskólum: Kröfur, mótsagnir og togstreita. *Uppeldi og menntun*, 17(2), 87–104.
- Chubb, J. E. og Moe, T. M. (1990). *Politics, markets, and America's schools*. Washington: Brookings Institute.
- Dahlberg, G. og Moss, P. (2005). *Ethics and politics in early childhood education*. London: RoutledgeFalmer.
- Davies, B. og Bansel, P. (2007). Neoliberalism and education. *International Journal of Qualitative Studies in Education* 20(3), 247–259.
- Derrida, J. (1974). *Of grammatology*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Erling Ragnar Erlingsson. (2012). *Stafur á bók – stafur á skjá: Þróun og framtíð náms-efnisútgáfu fyrir framhaldsskóla á Íslandi*. Meistaraprófsritgerð: Háskóli Íslands.
- Eyrún María Rúnarsdóttir og Sigrún Aðalbjarnardóttir. (1996). *Námsbókin: Stefnumörkun við námsefnisgerð fyrir grunnskóla*. Reykjavík: Höfundar.
- Foucault, M. (1991). Skipan orðræðunnar. Í Garðar Baldvinsson, Kristín Birgisdóttir og Kristín Viðarsdóttir (ritstjórar), *Spor í bókmenntafræði 20. aldar: Frá Shlovskij til Foucault* (bls. 191–226). Reykjavík: Bókmenntafræðistofnun Háskóla Íslands.
- Foucault, M. (2005). Hvað er höfundur? Í Garðar Baldvinsson (ritstjóri), *Alsæi, vald og þekking: Úrval greina og bókakafla* (bls. 69–94). Reykjavík: Bókmenntafræðistofnun Háskóla Íslands.
- Frammistaða hefur breyst milli ára: Austfirðingum hrakar í lestri. (2007, 5. desember). *Fréttablaðið*, bls. 6.
- Frumvarp til laga um námsgögn. Þskj. 772. (2006–2007). Sótt af <http://www.althingi.is/altext/133/s/0772.html>
- Guðný Guðbjörnsdóttir. (2001). Orðræður um árangur, skilvirkni og kyngervi við stjórnun menntastofnana. *Uppeldi og menntun*, 10, 9–43.

- Hafsteinn Karlsson. (2009). Kennsluaðferðir í íslenskum og finnskum skólum. *Netla – Veftímarit um uppeldi og menntun*. Sótt af <http://netla.hi.is/greinar/2009/001/index.htm>
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. New York: Oxford University Press.
- Hursh, D. (2004). Undermining democratic education in the USA: The consequences of global capitalism and neo-liberal policies for education policies at the local, state and federal levels. *Policy Futures in Education*, 2(3 & 4), 607–620.
- Hursh, D. (2005). Neo-liberalism, markets and accountability: Transforming education and undermining democracy in the United States and England. *Policy Futures in Education*, 3(1), 3–15.
- Hursh, D. (2007). Marketing education: The rise of standardized testing, accountability, competition, and markets in public education. Í E. W. Ross og R. Gibson (ritstjórar), *Neoliberalism and education reform* (bls. 15–34). Greskill: Hampton Press.
- Ingólfur Ásgeir Jóhannesson. (2003). *Stjórnunar- og vandamálavæðing skólakerfisins: Óhjákvæmilegar framfarir?* Erindi haldið á fræðslufundi skólaþróunarsviðs kennara-deildar Háskólans á Akureyri. Vefútgáfa erindisins sótt af <http://www.ismennt.is/not/ingo/egsieaku.htm>
- Ingólfur Ásgeir Jóhannesson. (2004). *Karlmennska og jafnréttisuppeldi*. Reykjavík: Rannsóknastofa í kvenna- og kynjafræðum.
- Ingólfur Ásgeir Jóhannesson. (2006a). “Strong, independent, able to learn more ...”: Inclusion, and the construction of school students in Iceland as diagnosable subjects. *Discourse*, 27(1), 103–119.
- Ingólfur Ásgeir Jóhannesson. (2006b). Leitað að mótsögnum: Um verklag við orðræðugreiningu. Í Rannveig Traustadóttir (ritstjóri), *Fötlun: Hugmyndir og aðferðir á nýju fræðasviði* (bls. 178–195). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Ingólfur Ásgeir Jóhannesson. (2007). *Menntastefna – menntapólítík – menntastefnufræði*. Erindi haldið á aðalfundi Félags íslenskra framhaldsskóla. Vefútgáfa erindisins sótt af <http://www.ismennt.is/not/ingo/menntastefna.htm>
- Ingólfur Ásgeir Jóhannesson, Guðrún Geirsdóttir og Gunnar E. Finnbogason. (2002). Modern educational sagas: Legitimation of ideas and practices in Icelandic education. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 46(3), 265–282.
- Ingvar Sigurgeirsson. (1994). *Notkun námsefnis í 10–12 ára deildum grunnskóla og viðhorf kennara og nemenda til þess*. Reykjavík: Rannsóknarstofnun Kennaraháskóla Íslands.
- Irma Erlingsdóttir. (2011). Af veikum mætti: Ábyrgðar- og gagnrýnishlutverk háskóla. *Ritið*, 11(1), 11–24.
- Jessop, B. (2008). A cultural political economy of competitiveness and its implications for higher education. Í B. Jessop, N. Fairclough og R. Wodak (ritstjórar), *Education and the knowledge-based economy in Europe* (bls. 13–39). Rotterdam: Sense Publishers.
- Jón Torfi Jónasson. (2008). Skóli fyrir alla. Í Loftur Guttormsson (ritstjóri), *Almenningsfræðsla á Íslandi 1880–2007. Síðara bindi, Skóli fyrir alla 1946–2007* (bls. 272–291). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Kolbeinn H. Stefánsson (ritstjóri). (2010). *Eilífðarvælin: Uppgjör við nýfrjálshyggjuna*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

- Kristín Dýrfjörð. (2011). Áhrif nýfrjálshyggju á íslenskt leikskólastarf. *Íslenska þjóðfélagið*, 2, 47–68. Sótt af <http://www.thjodfelagid.is/index.php/Th/article/view/30/pdf>
- Kristín Dýrfjörð og Berglind Rós Magnúsdóttir. (2013, apríl). *Towards a neoliberal preschool system – or are we already there?* Erindi flutt á árlegri ráðstefnu bandarísku menntarannsóknasamtakanna (AERA), San Francisco.
- Kristín Linda Jónsdóttir. (2011). *Rannsókn á hlutdeild kynjanna í námsefni í sögu á miðstigi grunnskóla*. Akureyri: Jafnréttisstofa.
- Lindblad, S., Ingólfur Ásgeir Jóhannesson og Simola, H. (2002). Education governance in transition: An introduction. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 46(3), 237–245
- Lög um grunnskóla nr. 91/2008.
- Lög um Námsgagnastofnun nr. 23/1990.
- Lög um námsgögn nr. 71/2007.
- Námsgagnastofnun. (2011). *Handbók fyrir starfsmenn*. Reykjavík: Höfundur.
- Námsgagnastofnun. (2012a). *Gátlisti og leiðbeiningar um frágang*. Sótt af <http://www.nams.is/um-namsgagnastofnun/gatlisti-namsgagnastofnunar/>
- Námsgagnastofnun. (2012b). *Stefna Námsgagnastofnunar*. Sótt af <http://www.nams.is/um-namsgagnastofnun/stefna-namsgagnastofnunar/>
- Nemum fer aftur í lestri og stærðfræði. (2007, 5. desember). *Fréttablaðið*, bls. 6.
- Olssen, M. (2004). Neoliberalism, globalisation, democracy: Challenges for education. *Globalisation, Societies and Education*, 2(2), 231–275.
- Páll Skúlason. (2008). Menning og markaðshyggja. *Skírnir*, 182(vor), 5–40.
- Rannsóknarhópur um starfshætti í grunnskólum. (2010). *Starfshættir í grunnskólum*. Sótt af [https://notendur.hi.is/ingvars/Ranns/Starfshaettir\\_skyrsla\\_vagn\\_1.pdf](https://notendur.hi.is/ingvars/Ranns/Starfshaettir_skyrsla_vagn_1.pdf)
- Rannsóknarhópur um starfshætti í grunnskólum. (2011). *Starfshættir í grunnskólum: Niðurstöður úr könnun sem lögð var fyrir nemendum 7.–10. bekkjar*. Sótt af [http://rannskolathroun.hi.is/sites/rannskolathroun.hi.is/files/nidurstodur\\_nemenda.pdf](http://rannskolathroun.hi.is/sites/rannskolathroun.hi.is/files/nidurstodur_nemenda.pdf)
- Reay, D. (2004). Exclusivity, exclusion, and social class in urban education markets in the United Kingdom. *Urban Education*, 39(5), 537–560.
- Robinson, K. H. og Díaz, C. J. (2006). *Diversity and difference in early childhood education: Issues for theory and practice*. New York: Open University Press.
- Ross, W. og Gibson, R. (ritstjórar). (2007). *Neoliberalism and education reform*. Cresskill: Hampton Press.
- Rúnar Sigþórsson. (2013, 30. maí). *...gagnrýnir, virkir og hæfir þátttakendur í jafnréttis- og lýðræðissamfélagi? Svipmyndir af námsmenningu í fjórum efstu bekkjum 14 íslenskra grunnskóla*. Erindi haldið á ráðstefnunni Skóli margbreytileikans – möguleikar og mótsagnir, Reykjavík.
- Sewall, G. T. (2005). Textbook Publishing. *Phi Delta Kappan*, 86(7), 498–502.
- Shannon, P. (2007). Reading marxism. Í W. Ross og R. Gibson (ritstjórar), *Neoliberalism and education reform* (bls. 161–176). Cresskill: Hampton Press.
- Sigurjón Mýrdal, Ingólfur Ásgeir Jóhannesson, Guðrún Geirsdóttir og Gunnar E. Finnbogason. (1999, apríl). *Governance and inclusion in Icelandic primary and secondary education: Emerging issues and stories*. Erindi flutt á árlegri ráðstefnu bandarísku menntarannsóknasamtakanna (AERA), Montreal.

- St. Pierre, E. A. (2000). Poststructural feminism in education: An overview. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 13(5), 477–515.
- Stefán Ólafsson. (2006). Aukinn ójöfnuður á Íslandi: Áhrif stjórn mála og markaðar í fjölþjóðlegum samamburði. *Stjórn mála og stjórnsýsla*, 2(2), 129–156.
- Valverde, G. A., Bianchi, L. J., Wolfe, R. G., Schmidt, W. H. og Houang, R. T. (2002). *According to the book: Using TIMSS to investigate the translation of policy into practice through the world of textbooks*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Verslunarráð Íslands. (2003). *Valfrelsi í grunnskólum*. Reykjavík: Höfundur.
- Viðskiptaráð. (2005). *Samkeppni ríkisfyrirtækja við einkaaðila*. Reykjavík: Höfundur
- Wacquant, L. (2009). *Punishing the poor*. Durham: Duke University Press.

*Greinin barst tímaritinu 20. febrúar 2013 og var samþykkt til birtingar 1. júlí 2013*

## UM HÖFUNDINN

*Berglind Rós Magnúsdóttir* (brm@hi.is) er lektor við Menntavísindasvið Háskóla Íslands. Hún lauk B.Ed.-prófi frá Kennaraháskóla Íslands 1998, MA-prófi frá Háskóla Íslands 2003 og mun verja doktorsritgerð sína 16. desember 2013 við Cambridge-háskóla í Bretlandi. Hún hefur m.a. starfað sem grunnskólakennari, jafnréttisfulltrúi Háskóla Íslands og sem ráðgjafi Katrínar Jakobsdóttur mennta- og menningarmálaráðherra. Helstu rannsóknarsvið hennar eru jafnrétti og félagslegt réttlæti í skólastarfi með áherslu á stétt, uppruna, kynferði og fötlun og rannsóknir á menntastefnu með áherslu á að skilja áhrif markaðsvæðingar á menntakerfið.

## *“To ensure supply and variety”: The dominance of neo-liberal discourse in policy documents concerning curriculum materials for compulsory education in Iceland*

### ABSTRACT

In recent decades, the neoliberal agenda has become a dominant force in educational policy throughout the Western world. These effects are transnational and the past two decades in particular have seen many sectors in Iceland undergoing reforms in line with the neoliberal imaginary. Neoliberal reforms of legal provisions in education embrace privatization; with its emphasis on consumerism and commodification followed by deregulation, neo-managerialism, instrumental rationalism and de-democratization.

In this article, changes in the educational materials publishing sector in Iceland are explored by analyzing the neoliberal discourse in legal and policy documents from the

years 1990–2011. The analysis comprises a) a historical trajectory of neoliberalization in the government regulation of curriculum material by comparing the relevant Act from 1990 and the updated Act from 2007, and b) a discourse analysis of how the role of the National Centre for Educational Materials (NCEM) changed through the course of this neoliberalization, analysing the discourse in NCEM's official policy documents produced by the board and the managers of NCEM 2007–2011.

Prior to the changes in the regulations in 2007, NCEM, which is a state-run and state-funded publishing house, had the role of producing relevant curriculum materials for the compulsory school sector in Iceland. In 2007 the educational publishing sector was marketized and each school now receives state funds to buy educational materials on the open market, but, as before, materials from the NCEM are offered for free.

The 2007 Act included privatization in the form of deregulation for private organizations with respect to many aspects of the sector concerning professionalism, democracy and quality evaluation and contracting some services to for-profit and non-profit agencies. NCEM still had such requirements as they were retained in a special regulation solely for them. The deregulation for private organizations included removing: a) the requirement to provide educational materials for all aspects of the compulsory school curriculum, b) the requirement of professionalism of their managers, c) special requirements of board member candidates which ensured democratic management, and d) requirements concerning research and evaluation of their own material. There was transferral of the professional responsibility of ensuring high quality educational materials to the market without any concomitant quality insurance of the materials produced there, with the exception of NCEM. Additionally, some sort of deregulation was also made to the legal provisions concerning the role and the governing body of NCEM. The board members now number five instead of seven as there is now one candidate from the Icelandic Teachers' Union instead of three. There is no candidate from academic institutions anymore as this person was replaced by a candidate of consumers, that is, parents. The board now has a weaker position as a governing body than before, as it has no decision power over recruitment and its role in policy making is now less clear than before.

The discourse in recent policy documents produced by the board and the managers of NCEM in 2007–2011 encompassed a neoliberal dispersion of relationships, values, operations and concepts. Despite the retained regulations for NCEM, the policy statement of NCEM was dominated by concepts in a marketized and instrumental discourse with a heavy focus on the competitiveness in the publishing market. The discourse in the statement indicates that the main role of the board of NCEM is seen to be protecting the competitiveness of the company, while the political decisions and responsibilities concerning the other, non-competitive, factors were less visible.

Overall, the discourse of these policy documents embraced the idea that the invisible hand of the market would produce higher quality and more variety in educational materials. The regime of 'truth' within neoliberalism, i.e. the idea that market competition will 'ensure supply and variety (choices) in educational materials', was presented in the leading provision of the 2007 Act as the sole role of the publishing agencies.

However, NCEM is the only publishing house retaining responsibility for meeting all educational material needs in the official curriculum and for publishing materials for all subjects, while the private publishers may publish solely in competitive subjects as reading and math, i.e. subjects that are mostly like to provide a profit in market terms.

It has been established in Icelandic research that, in the majority of Icelandic classrooms, the curriculum is the textbook, so it is vital to take good care of the production of curriculum materials.

*Keywords:* Educational materials, curriculum materials, educational policy, neo-liberalism, discourse analysis, democracy

## ABOUT THE AUTHOR

*Berglind Ros Magnúsdóttir* (brm@hi.is) is an assistant professor at the University of Iceland, in the School of Education and on the 16th of December, 2013, she will defend her PhD thesis at the Faculty of Education, University of Cambridge. Prior to her PhD studies, she worked as an adjunct and equal opportunities officer at the University of Iceland and has five years of experience as a teacher in the Icelandic compulsory education system. From 2009 to 2011 after having completed two years of the PhD study in Cambridge, she took up a post as a special adviser to the Minister of Education, Science and Culture in Iceland. Her main research area is on marketization and privatization in education and its effects on social justice, democracy and the social context of school communities with a special focus on race, class, gender and disability.