

MENNTUN FYRIR ALLA Á ÍSLANDI

Úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi

EDUCATION FOR ALL IN ICELAND

External Audit of the Icelandic System for Inclusive Education

Lokaskýrsla



EUROPEAN AGENCY

for Special Needs and Inclusive Education

MENNTUN FYRIR ALLA Á ÍSLANDI

Úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi

EDUCATION FOR ALL IN ICELAND

External Audit of the Icelandic System for Inclusive Education

Lokaskýrsla

European Agency for Special Needs and Inclusive Education



Ritið sem hér birtist er lokaskýrsla úttektar á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi.

Skýrslan var tekin saman fyrir mennta- og menningarmálaráðuneytið á vegum Evrópumíðstöðvar um nám án aðgreiningar og sérþarfir („Evrópumíðstöðvarinnar“).

Í skýrslunni og viðaukum hennar er að finna niðurstöður úttektar sem unnin var árið 2016 af hálfu starfsfólks og ráðgjafa Evrópumíðstöðvarinnar.

Úttektarhópin skipuðu:

- Eva Björck-Åkesson, prófessor í sérkennslu við mennta- og samskiptasvið Jönköping-háskóla í Svíþjóð, CHILD („Children-Health-Intervention-Learning-Development“) og Rannsóknaráð Svíþjóðar,
- Dr. Verity Donnelly, verkefnastjóri, starfsmaður Evrópumíðstöðvarinnar,
- Serge Ebersold, starfsmaður Evrópumíðstöðvarinnar og prófessor við CNAM (Conservatoire National des Arts et Métiers (lista- og handíðaháskóla Frakklands)) í París,
- Dr. Cristina Popescu, starfsmaður Evrópumíðstöðvarinnar og rannsóknasérfræðingur við EHESS (École des Hautes Études en Sciences Sociales (félagsvísindaháskóla Frakklands)) í París,
- Dr. Joacim Ramberg, starfsmaður Evrópumíðstöðvarinnar og lektor í sérkennslufræðum við Stokkhólmsháskóla í Svíþjóð,
- Dr. Amanda Watkins, aðstoðarforstöðumaður, starfsmaður Evrópumíðstöðvarinnar.

Birta má kafla úr ritinu að því tilskildu að heimildar sé skýrt getið. Skýrslunnar skal getið þannig í tilvitnunum: Evrópumíðstöð um nám án aðgreiningar og sérþarfir, 2017. *Menntun fyrir alla á Íslandi – Úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi*. Óðinsvéum, Danmörku: Evrópumíðstöð um nám án aðgreiningar og sérþarfir.

© **European Agency for Special Needs and Inclusive Education 2017**

Aðalskrifstofa
Østre Stationsvej 33
DK-5000 Odense C Denmark
Sími: +45 64 41 00 20
secretariat@european-agency.org

Skrifstofa í Brussel
Rue Montoyer, 21
BE-1000 Brussels Belgium
Sími: +32 2 213 62 80
brussels.office@european-agency.org

www.european-agency.org



ÞAKKARORÐ

Eftirtaldir hópar og einstaklingar hljóta formlegar þakkir Evrópumíðstöðvarinnar fyrir framlag sitt til vinnunnar við úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi:

- Illugi Gunnarsson, fyrrverandi mennta- og menningarmálaráðherra, og Kristján Þór Júlíusson, núverandi mennta- og menningarmálaráðherra.

Eftirtaldir aðilar sem undirrituðu viljayfirlýsingu um úttektina:

- Velferðarráðuneyti
- Samband íslenskra sveitarfélaga
- Kennarasamband Íslands
- Heimili og skóli
- Skólameistarafélag Íslands

Íslenski starfshópurinn fyrir mikla hagnýta og tæknilega aðstoð við skipulag og framkvæmd úttektarinnar:

- Frá mennta- og menningarmálaráðuneyti: Guðni Olgeirsson, Ragnheiður Bóasdóttir, Sigríður Lára Ásbergisdóttir og Stefán Baldursson.
- Frá velferðarráðuneyti: Þór G. Þórarinsson.
- Frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga: Svandís Ingimundardóttir og Valgerður Freyja Ágústsdóttir.
- Frá Kennarasambandi Íslands: Aðalheiður Steingrimsdóttir, varaformaður.
- Frá Heimili og skóla: Hrefna Sigurjónsdóttir, framkvæmdastjóri.
- Frá Skólameistarafélagi Íslands: Baldur Gíslason, formaður stjórnar.

Þátttakendur í vettvangsathugunum:

- Auður Stefánsdóttir, verkefnisstjóri vettvangsathugana á Íslandi.
- Hópar sem önnuðust skipulagningu og undirbúning vettvangsathugana í Reykjavík, á Akureyri, á Egilsstöðum, í Árborg, í Borgarbyggð og í nærliggjandi sveitarfélögum.
- Þátttakendur í rýnihópum.
- Starfsfólk skólanna sem heimsóttir voru.
- Allir þeir sem svöruðu netkönnun.

Úttektin hefði ekki getað farið fram nema vegna framlags og aðstoðar alls þessa fólks.



EFNISYFIRLIT

ÞAKKARORÐ.....	3
SKAMMSTAFANIR OG MYNDIR	8
FORMÁLI.....	9
SAMANTEKT Á HELSTU ATRIÐUM LOKASKÝRSLUNNAR.....	11
Niðurstöður	12
Mat á viðmiðum og vísbendingum.....	13
Tillögur úttektarhópsins	14
Mikilvægar lyftistangir.....	16
INNGANGUR	17
Nálgunin sem ytri úttektin byggðist á	18
Afrakstur úttektarinnar	20
FRAMKVÆMD ÚTTEKTAR Á STEFNU UM MENNTUN ÁN AÐGREININGAR Á ÍSLANDI.....	24
Skipulagning	24
Gagnrýnið sjálfsmat.....	26
Viðmið og vísbendingar	27
Gagnasöfnun	28
Söfnun bakgrunnsupplýsinga	30
Vettvangsrannsókn.....	30
Netkönnun.....	31
Gagnagreining	32
Mat á viðmiðum og vísbendingum.....	33
HEILDARSAMHENGI MENNTUNAR ÁN AÐGREININGAR Á ÍSLANDI.....	34
Sögulegur bakgrunnur	34
Íbúar	34
Atvinna	35
Menntun á Íslandi.....	35
Réttindi og velferð nemenda.....	37
Leikskólastig.....	37
Grunnskólastig.....	38
Framhaldsskólastig	39
Náms- og starfsráðgjöf	40
Hæfniramma um íslenska menntun	40



Brotthvarf úr skóla.....	40
Námskrá.....	41
Námsmat og vitnisburður.....	41
Gæðastjórnun/mat.....	42
Kennaramenntun.....	42
Sérþarfir í námi.....	43
Útgjöld til menntamála.....	44
Útgjöld vegna sérþarfa í námi.....	45
Menntamálastofnun.....	46
Helstu áherslumál og úrlausnarefni á sviði menntamála.....	46
Helstu úrlausnarefni menntakerfis án aðgreiningar.....	47
Yfirlit um atriði sem réðu miklu um áhersluatriði og tilhögun úttektarinnar.....	48
1. LEGGJA ALLIR Í SKÓLASAMFÉLAGINU SAMA SKILNING Í HUGTAKIÐ MENNTUN ÁN AÐGREININGAR?.....	49
Meginniðurstöður í tengslum við 1. viðmið.....	49
Styrkleikar sem menntakerfið býr yfir að því er viðmiðið varðar.....	49
Brýnustu úrlausnarefni.....	50
Samantekt.....	54
2. STYÐJA LÖGGJÖF OG STEFNUMÓTUN MARKMIÐIÐ UM JÖFNUÐ NEMENDA?.....	56
Meginniðurstöður í tengslum við 2. viðmið.....	56
Styrkleikar sem menntakerfið býr yfir að því er viðmiðið varðar.....	56
Brýnustu úrlausnarefni.....	57
Samantekt.....	62
3. NÝTUR STARFSFÓLK NÆGILEGS STUÐNINGS TIL AÐ FRAMKVÆMA STEFNU UM MENNTUN ÁN AÐGREININGAR?.....	63
Meginniðurstöður í tengslum við 3. viðmið.....	63
Styrkleikar sem menntakerfið býr yfir að því er viðmiðið varðar.....	63
Brýnustu úrlausnarefni.....	64
Samantekt.....	74
4. VEITIR MENNTAKERFIÐ STARFSFÓLKI NÆGAN STUÐNING TIL AÐ TAKA MIÐ AF MENNTUN ÁN AÐGREININGAR Í DAGLEGU STARFI?.....	76
Meginniðurstöður í tengslum við 4. viðmið.....	76
Styrkleikar sem menntakerfið býr yfir að því er viðmiðið varðar.....	76
Brýnustu úrlausnarefni.....	77
Samantekt.....	86



5. TAKA REGLUR UM RÁÐSTÖFUN FJÁRMUNA MIÐ AF SJÓNARMÍÐUM UM FULLNÆGJANDI ÁRANGUR, JÖFNUÐ OG STUÐNING VIÐ STARFSFÓLK?.....	89
Meginniðurstöður í tengslum við 5. viðmið	89
Styrkleikar sem menntakerfið býr yfir að því er viðmiðið varðar.....	89
Brýnustu úrlausnarefni.....	90
Samantekt.....	97
6. NÆST FULLNÆGJANDI ÁRANGUR MEÐ NÚVERANDI STJÓRNUNARHÁTTUM OG GÆÐASTJÓRNUNARAÐFERÐUM Á SVIÐI MENNTAMÁLA?	98
Meginniðurstöður í tengslum við 6. viðmið	98
Styrkleikar sem menntakerfið býr yfir að því er viðmiðið varðar.....	98
Brýnustu úrlausnarefni.....	99
Samantekt.....	105
7. NÝTUR STARFSFÓLK SKÓLA STUÐNINGS TIL ÞESS Á GRUNDEVILLI MENNTUNAR SINNAR OG FAGLEGRAR STARFSÞRÓUNAR AÐ INNLEIÐA MENNTUN ÁN AÐGREININGAR SEM STEFNU SEM BYGGIST Á RÉTTI HVERS OG EINS NEMANDA?	106
Meginniðurstöður í tengslum við 7. viðmið	106
Styrkleikar sem menntakerfið býr yfir að því er viðmiðið varðar.....	106
Brýnustu úrlausnarefni.....	107
Samantekt.....	113
TILLÖGUR ÚTTEKTARHÓPSINS.....	114
Umræða á alþjóðavettvangi um stefnumótun um gæðamenntun fyrir alla nemendur	115
„Kerfislíkan“ af stuðningi við menntun án aðgreiningar	116
Tillögur um úttektarviðmiðin sjö.....	118
1. Tryggt verði að allir í skólasamfélaginu líti á skólastarf án aðgreiningar sem grundvöll gæðamenntunar fyrir alla nemendur.....	119
2. Tryggt verði, með hliðsjón af niðurstöðu slíkra umræðna, að löggjöf og stefnumótun á vettvangi ríkis og sveitarfélaga stuðli að uppbyggingu menntunar án aðgreiningar á grundvelli réttar hvers og eins.	120
3. Mörkuð stefna ríkis og sveitarfélaga á sviði menntunar án aðgreiningar verði nýtt til að festa í sessi stjórnunarhætti og gæðastjórnunaraðferðir sem stuðla að árangursríkri framkvæmd á öllum stigum kerfisins.....	123
4. Til þess að tryggja góðan árangur af framkvæmd markaðrar stefnu á öllum stigum kerfisins verði teknar upp sveigjanlegar reglur um ráðstöfun fjármuna sem auka hæfni kerfisins til að vinna að menntun án aðgreiningar.....	125
5. Byggt verði upp, bæði í grunnmenntun og í formi faglegrar starfsþróunar, námsframboð fyrir fagfólk sem fellur vel að stefnumörkun ríkis og sveitarfélaga og áætlunum á sviði skólaþróunar, til	



Þess að allir þeir sem vinna að menntamálum eigi þess kost að tileinka sér árangursrík vinnubrögð á grundvelli stefnu um menntun án aðgreiningar.	127
6. Aukin verði geta stuðningskerfa á öllum skólastigum til að laga námsumhverfið að menntun án aðgreiningar með heilstæðu framboði á stuðningi og aðstöðu.	130
7. Efld verði geta allra sem starfa á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi til að ígrunda og framkvæma dagleg störf sín með menntun án aðgreiningar að leiðarljósi og til að byggja upp lærdómssamfélög án aðgreiningar.	132
Tengsl milli tillagna	134
MIKILVÆGAR LYFTISTANGIR FYRIR ÞRÓUN MENNTAKERFISINS	136
Efna þarf til víðtækra umræðna meðal þeirra sem vinna að menntamálum, í öllum sveitarfélögum, skólum og skólastigum, um hvernig best verði staðið að menntun án aðgreiningar.	137
Ráðast þarf í athugun og endurskoðun á núverandi reglum um ráðstöfun fjármuna með aukinn árangur og meiri hagkvæmni fyrir augum.	138
Efna þarf til umræðna með það að markmiði að ná samkomulagi um lágmarksviðmið um veitta þjónustu sem styðja við menntun án aðgreiningar í öllum skólum.	139
Samantekt	140
LOKAORÐ	141
HEIMILDASKRÁ	143
YFIRLIT UM VIÐAUKA MEÐ LOKASKÝRSLUNNI	146
1. viðauki: Aðferðir sem notaðar voru í úttektinni.	146
2. viðauki: Yfirlit um gagnrýnið sjálfsmat	146
3. viðauki: Skýrsla um úrvinnslu rannsóknargagna	146
4. viðauki: Skýrsla um gögn sem safnað var á vettvangi	146
5. viðauki: Skýrsla um greiningu tengslakorta.	146
6. viðauki: Skýrsla um greiningu á netkönnunum	147
1. VIÐBÆTIR: VIÐMIÐ OG VÍSBENDINGAR.....	148
2. VIÐBÆTIR: MAT Á VIÐMIÐUM OG VÍSBENDINGUM	151
3. VIÐBÆTIR: TILLÖGUR UM ENDURSKOÐUÐ VIÐMIÐ OG VÍSBENDINGAR.....	158



SKAMMSTAFANIR OG MYNDIR

Skammstafanir	Óstytt heiti
Evrópumiðstöð:	Evrópumiðstöð um nám án aðgreiningar og sérþarfir
ET 2020:	Evrópusamstarf á sviði menntunar og þjálfunar 2020
ESB:	Evrópusambandið
ISCED:	Alþjóðlega menntaflokkunarkerfið
ISO:	Alþjóðlegu staðlasamtökin
OECD:	Efnahags- og framfarastofnunin
PISA:	Alþjóðleg langtímarannsókn á hæfni og getu 15 ára nemenda í lestri, náttúrufræði og stærðfræði
UNESCO:	Mennta- og menningarmálastofnun Sameinuðu þjóðanna
UNICEF:	Barnahjálp Sameinuðu þjóðanna

Myndir

Mynd 1. Úttektarferillinn	21
Mynd 2. Yfirlit um aðferðirnar sem notaðar voru í úttektinni	25
Mynd 3. Kerfislíkan af stuðningi við menntun án aðgreiningar	118
Mynd 4. Þrjár mikilvægar og nátengdar lyftistangir fyrir þróunarstarf í skólakerfinu	137

FORMÁLI

Evrópumiðstöðin er sjálfstæð stofnun 30 Evrópuríkja sem hafa með sér samstarf um málefni er lúta að menntun án aðgreiningar og sérþörfum í námi. Tilgangur hennar er að vinna að umbótum á stefnu og framkvæmd menntamála í þágu nemenda með fötlun og sérþarfir í námi. Í desembermánuði 2016 voru aðildarlönd miðstöðvarinnar þessi: Austurríki, Belgía, Króatía, Kýpur, Tékkland, Danmörk, Eistland, Finnland, Frakkland, Þýskaland, Grikkland, Ungverjaland, Ísland, Írland, Ítalía, Lettland, Litháen, Lúxemborg, Malta, Holland, Noregur, Pólland, Portúgal, Slóvakía, Slóvenía, Spánn, Svíþjóð, Sviss og Bretland (England, Norður-Írland, Skotland og Wales).

Ísland hefur átt fulla aðild að miðstöðinni allt frá stofnun hennar árið 1996.

Evrópumiðstöðin starfar með stjórnvöldum allra aðildarlandanna að ýmsum sameiginlegum hagsmunamálum. Hún annast jafnframt ráðgjafarþjónustu fyrir stjórnvöld þeirra aðildarlanda sem hyggjast skoða sérstaklega einhverja þá þætti í menntun án aðgreiningar í landinu sem ekki er fjallað um í samþykktri starfsáætlun miðstöðvarinnar. Verkefni af því tagi eru unnin samkvæmt sérstakri beiðni menntamálaráðherra viðkomandi lands.

Fulltrúar mennta- og menningarmálaráðuneytisins leituðu til Evrópumiðstöðvarinnar snemma árs 2015 með það í huga að hefja úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi. Úttektin skyldi taka mið af fyrra mati starfshóps á stefnunni, sem fram fór árið 2015 og lesa má um í skýrslunni *Mat á framkvæmd stefnu um skóla án aðgreiningar* (mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2015).

Evrópumiðstöðin átti á árinu 2015 viðtækt samráð við ýmsa hópa sem vinna að málefnum menntunar án aðgreiningar í mennta- og menningarmálaráðuneyti og velferðarráðuneyti, hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og í faggreinasamtökum. Ákveðið var að úttektin skyldi taka til leik-, grunn- og framhaldsskólastigs. Þá væri nauðsynlegt að hvetja til þátttöku og virkja áhuga þeirra sem vinna að menntamálum í skólum, sveitarfélögum og hjá ríkinu.

Formlegt samkomulag um úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi var gert 3. nóvember 2015 með undirritun samnings milli mennta- og menningarmálaráðuneytis og Evrópumiðstöðvarinnar. Jafnframt var undirrituð viljayfirlýsing mennta- og menningarmálaráðuneytis, velferðarráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Kennarasambands Íslands, Heimilis og skóla og Skólameistarafélags Íslands um samstarf vegna úttektarinnar.

Evrópumiðstöðin vann að úttektinni árið 2016 í samstarfi við alla þá aðila sem hlut eiga að máli. Úttektarhópurinn var skipaður starfsmönnum miðstöðvarinnar sem höfðu sér til aðstoðar ráðgjafa með sérþekkingu á þessum sviðum.



Eftirtaldir aðilar tóku beinan þátt í vinnunni við úttektina:

- Stofnanir sem annast umsýslu fjárveitinga til menntunar án aðgreiningar: sveitarfélög, mennta- og menningarmálaráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti, velferðarráðuneyti og innanríkisráðuneyti ([nú samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti]) (gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga).
- Nemendur og aðstandendur þeirra, starfsfólk skóla, skólaþjónusta, þeir sem annast fjármögnun og rekstur skóla, kennarasamtökin og stofnanir sem annast menntun kennara, auk ráðamanna á vettvangi ríkis og sveitarfélaga.

Sökum dreifðrar byggðar á Íslandi og lítillar miðstýringar í menntakerfinu skipti miklu að úttektin næði til margra staða á landinu. Vettvangsathuganir fóru þannig að stærstum hluta fram í Reykjavík, á Akureyri, á Egilsstöðum, í Árborg og í Borgarbyggð, ásamt nærliggjandi sveitarfélögum. Stofnaðir voru 27 rýnihópar, farið í 11 skólaheimsóknir og tekin níu viðtöl við einstaklinga. Netkönnun meðal foreldra, kennara, annars starfsfólks skóla og skólustjórnenda (á íslensku og ensku) tók til landsins alls og bárust samtals 934 svör.

Í þessari skýrslu eru niðurstöður úttektarinnar kynntar og gerð grein fyrir tillögum sem byggðar eru á þeim.

Þegar úttektinni var hleypt af stokkunum hinn 3. nóvember 2015 kom fram í máli Illuga Gunnarssonar, þáverandi mennta- og menningarmálaráðherra, að óskað hefði verið eftir úttekt á menntun án aðgreiningar á Íslandi fyrst og fremst til þess að afla álits þeirra sem standa utan íslenska menntakerfisins. Hann vísaði til málsháttarins „glögg er gestsaugað“.

Rétt eins og þau sem skipuðu úttektarhópinn er ég þess fullviss að okkur hafi tekist að framkvæma úttektina með „glöggu auga“ gestsins. Við teljum einnig víst að okkur hafi tekist að gefa mörgum í íslenska menntakerfinu tækifæri til að koma á framfæri skoðunum sínum á því hversu vel kerfið þjónar þörfum þeirra.

Dr. Cor Meijer, forstöðumaður Evrópumíðstöðvarinnar

SAMANTEKT Á HELSTU ATRIÐUM LOKASKÝRSLUNNAR

Hér á eftir eru teknar saman meginniðurstöður úttektarinnar og raktar þær tillögur um ráðstafanir og mikilvægar lyftistangir til framtíðar sem fram koma í lokaskýrslunni *Menntun fyrir alla á Íslandi: Úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi*. Afrakstur úttektarinnar er að finna í **lokaskýrslunni** og sex **viðaukum** sem henni fylgja. Viðaukarnir hafa að geyma ítarlegar upplýsingar um tiltekin efnissvið: aðferðir, ágríp af fræðilegri umfjöllun og gagnagreiningu, sem lögð voru til grundvallar við ritun skýrslunnar.

Úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar ber að skoða í samhengi við þá þróunarvinnu sem nú á sér stað á Íslandi og verkferlana sem stuðst er við í þeirri vinnu, og er þá einkum vísað til þeirrar innri úttektar sem áður hefur farið fram á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar (*Mat á framkvæmd stefnu um skóla án aðgreiningar*, mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015).

Úttektin snerist fyrst og fremst um að kanna framkvæmd íslenskrar menntastefnu og var hún í því skyni látin taka til:


- leik-, grunn- og framhaldsskólastigs,
- stofnana sem annast umsýslu fjárveitinga til menntunar án aðgreiningar,
- allra hópa skólasamfélagsins, þar á meðal nemenda og aðstandenda þeirra.

Notað var viðmiðabundið úttektarlíkan, en það felur í sér að stuðst er við aðferðir gæðastjórnunar; líta má á sett viðmið sem gæðavísa og/eða mælikvarða sem nýtast við sjálfsmat og endurskoðun.

Með gagnrýnu sjálfsmati á málaflokknum, sem fól í sér þátttöku helstu aðila menntamála á Íslandi, voru dregin fram sjö áherslusvið. Á grundvelli þeirra voru skilgreind viðmið og vísbendingar sem segja má að endurspegli þær umbætur á íslenska menntakerfinu sem rétt þótti að stefna að. Með þeim eru dregin fram mikilvæg atriði á sviði stefnumótunar og framkvæmdar sem geta skipt sköpum um gæði menntunar án aðgreiningar. Gagnasöfnun og greining vegna úttektarinnar var byggð á þessum viðmiðum og vísbendingum.

Gagnasöfnun fór fram á tímabilinu frá mars til ágúst 2016. Um var að ræða þrjár tegundir gagnasöfnunar sem styðja hver aðra:

1. Söfnun upplýsinga um grundvallar- eða lykilatriði sem fjallað er um í stefnumarkandi skjölum, skýrslum, greinum og á vefsíðum, á ensku eða íslensku.
2. Vettvangsathuganir vegna úttektarinnar sem fóru fram í apríl 2016. Undir þær féllu: 27 rýnihópar með 222 þátttakendum, 11 heimsóknir í skóla og níu viðtöl



við háttsetta stjórnendur sem taka ákvarðanir á sveitarstjórnarstigi eða á landsvísu.

3. Netkönnun sem skilaði 934 svörum í fjórum mismunandi könnunum (hver könnun um sig tiltæk bæði á ensku og íslensku).

Greining úttektarhópsins á gögnunum leiddi í ljós að huga þyrfti sérstaklega að nokkrum tilteknum málefnum sem liggja til grundvallar meginþáttum stefnumótunar og framkvæmdar, og bent var á styrkleika sem talið var að nýta mætti í umbótaferli.


Niðurstöður

Niðurstöður úttektarinnar eru teknar saman í sjö meginköflum skýrslunnar og er í hverjum þeirra fjallað um eitt þeirra áherslusviða sem úttektin leiddi í ljós ásamt samsvarandi viðmiðum og vísbendingum:

1. viðmið: Allir í skólasamfélaginu sjái í menntun án aðgreiningar leið til að gefa öllum nemendum kost á gæðamenntun. Mismunandi skilningur er lagður í hugtakið menntun án aðgreiningar meðal þeirra sem sinna menntamálum, bæði innan hvers skólastigs og milli skólastiga. Almennt þarf að skýra betur bæði hugtakið sjálft og hvernig standa ber að framkvæmd menntunar án aðgreiningar.

2. viðmið: Löggjöf og stefnumótun á sviði menntunar án aðgreiningar hafi það markmið að tryggja öllum nemendum jöfn tækifæri. Núverandi löggjöf og stefnumótun felur í sér stuðning við markmið og áherslur menntakerfis án aðgreiningar. Samstaða er um þessi markmið og áherslur meðal flestra þeirra sem sinna menntamálum og á öllum stigum kerfisins. Á hinn bóginn er þörf á skýrari leiðsögn um hvernig standa ber að því að fella þessi stefnumið inn í áætlanir sveitarfélaga og skóla og hrinda þeim í framkvæmd. Þeir sem vinna að menntamálum þurfa jafnframt á leiðsögn að halda um hvernig haga skuli eftirliti með þeirri framkvæmd og mati á árangri hennar, í samræmi við landslög og markaða stefnu stjórnvalda.

3. viðmið: Stefnunni sem mörkuð hefur verið á sviði menntunar án aðgreiningar sé komið til framkvæmda með árangursríkum hætti á öllum skólastigum. Þótt starfsfólk á öllum stigum menntakerfisins vinni af heilindum að framgangi stefnunnar hefur það ekki notið nægilegs stuðnings til þess. Formlegur stuðningur er að nokkru fyrir hendi en starfsfólk skóla lítur svo á að fleiri og sveigjanlegri kostir á slíkum stuðningi þurfi að bjóðast. Það er almenn skoðun að þessu viðmiði verði varla náð til fulls nema vel sé unnið að öðrum viðmiðum sem íslenski starfshópurinn mótaði og snúa einkum að skilvirkni stuðningskerfa, tilhögun fjárveitinga, stjórnunarháttum og gæðastjórnunaraðferðum.



4. viðmið: Öllum í skólasamfélaginu, á öllum stigum kerfisins, sé gert kleift að ígrunda og framkvæma dagleg störf sín með menntun án aðgreiningar að leiðarljósi. Margt starfsfólk skóla segist fá ófullnægjandi stuðning til að ígrunda og framkvæma dagleg störf sín með menntun án aðgreiningar að leiðarljósi. Á öllum stigum menntakerfisins má finna dæmi um umbætur að því er varðar skipulag, námsefni, námsmat, kennsluhætti, námsaðstoð, tækifæri til faglegrar starfsþróunar fyrir alla þá sem vinna að menntamálum og árangursrík samskipti starfsfólks. Slík vinnubrögð hafa þó hvorki náð mikilli útbreiðslu né orðið föst venja í skólastarfinu. Tryggja þarf að þörfin á viðeigandi og árangursríkum stuðningi við skólastarf, bæði almennt og í einstökum aldurshópum, sé öllum ljós.

5. viðmið: Ráðstöfun fjármuna taki mið af sjónarmiðum um jöfnuð, skilvirkni og hagkvæmni. Meirihluti viðmælenda í öllum hópum skólasamfélagsins telur núverandi reglur um fjárveitingar og ráðstöfun fjármuna hvorki taka mið af sjónarmiðum um jöfnuð né hugmyndum um skilvirkni. Margir eru þeirrar skoðunar að núverandi fjárveitingavenjur auðveldi starfsfólki ekki að vinna að menntun án aðgreiningar, heldur tálmi framförum á því sviði. Margir sem starfa að menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga telja að breytingar á núgildandi reglum um fjárframlög, sem taka mið af greiningu á sérþörfum í námi eða fötlun, gætu verið mikilvæg lyftistöng fyrir menntun án aðgreiningar á Íslandi.

6. viðmið: Stjórnunarhættir og gæðastjórnunaraðferðir tryggi að stefnumótun og framkvæmd á sviði menntunar án aðgreiningar nái fram að ganga á samhæfðan og árangursríkan hátt. Þeir sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis, sveitarfélaga og skóla telja á það skorta að stjórnunarhættir og gæðastjórnunaraðferðir á sviði menntamála séu viðhlítandi. Hvort sem horft er til ráðuneyta eða sveitarfélaga þykir starfsfólki sem núverandi stjórnunarhættir tryggi því ekki nægan stuðning í starfi. Starfsfólki skóla þykir núverandi tilhögun gæðastjórnunar ekki alltaf skila sér með þeim hætti í skólastarfinu að í henni sé fólgin hvatning til frekari þróunar þess og umbóta.

7. viðmið: Unnið sé að faglegri starfsþróun á árangursríkan hátt á öllum stigum kerfisins. Margt starfsfólk skóla hefur efasemdir um að grunnmenntun þess og/eða tækifæri til faglegrar starfsþróunar nýtist sem skyldi til undirbúnings fyrir skólastarf án aðgreiningar. Að áliti margra þeirra sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga fellur hvorki grunnmenntun né fagleg starfsþróun nægilega vel að markaðri stefnu ríkis og sveitarfélaga, og starfsfólk skóla nýtur því ekki nægilegs stuðnings til að innleiða menntun án aðgreiningar sem stefnu sem byggist á rétti hvers og eins.

Mat á viðmiðum og vísbendingum

Mat úttektaraðila Evrópumíðstöðvarinnar á viðmiðunum og vísbendingunum var byggt á þeim gögnum sem tekin voru til skoðunar. Hópurinn komst að einróma niðurstöðu um eftirtalin atriði:




- Sjö vísbendingar voru taldar vera á því stigi að **vinna þyrfti að hefjast**, í þeim skilningi að undirbúningur væri skammt á veg kominn eða starf ekki hafið, og því þyrfti að huga sérstaklega að þeim.
- 31 vísbending var talin vera á því stigi að **úrbóta væri þörf** í þeim skilningi að framkvæmd þeirra væri ófullburða, eða misjöfn eftir skólum, aldurshópum eða sveitarfélögum, en starfið sem þegar hefði verið unnið mætti leggja til grundvallar frekari vinnu í framtíðinni.
- Ein vísbending var talin vera orðin **föst í sessi**, þ.e. hún hefði komist til framkvæmda á varanlegan hátt í stefnumótun og framkvæmd í öllum skólum, aldurshópum og sveitarfélögum.
- Öll viðmiðin sjö voru í heild talin vera á því stigi að **úrbóta væri þörf**.

Þessi niðurstaða er í samræmi við það sem búast mátti við. Viðmiðin sem mótuð voru með vinnu íslenska starfshópsins og einstakra hópa íslenska skólasamfélagsins eru í eðli sínu atriði sem teljast eftirsóknarverð. Þess var því ekki að vænta að mörg þeirra væru þegar föst í sessi í menntakerfinu. Þótt flestar vísbendingar og öll viðmið séu talin vera á því stigi að „úrbóta sé þörf“ getur sú staða aðeins talist jákvæð. Af henni má ráða að vinna er hafin og að grunnur hefur verið lagður að frekari umbótum.

Tillögur úttektarhópsins

Settar eru fram sjö megintillögur um æskilegar ráðstafanir, ein fyrir hvert þeirra sjö viðmiða sem liggja öllum þáttum úttektarinnar til grundvallar:

1. **Tryggt verði að allir í skólasamfélaginu líti á skólastarf án aðgreiningar sem grundvöll gæðamenntunar fyrir alla nemendur.** Í þessu skyni þarf að efna til umræðna meðal þeirra sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga um hvers konar skólar og lærdómssamfélög séu eftirsóknarverð og bestu leiðirnar að því takmarki.
2. **Tryggt verði, með hliðsjón af niðurstöðu slíkra umræðna, að löggjöf og stefnumótun á vettvangi ríkis og sveitarfélaga stuðli að uppbyggingu menntunar án aðgreiningar á grundvelli réttar hvers og eins.** Löggjöf og stefnumótun á sviði menntunar án aðgreiningar á öllum skólastigum þarf að byggjast á því að styðja alla nemendur til virkrar þátttöku, örva áhuga þeirra og gefa þeim sem fjölbreyttust tækifæri til náms.
3. **Mörkuð stefna ríkis og sveitarfélaga á sviði menntunar án aðgreiningar verði nýtt til að festa í sessi stjórnunarhætti og gæðastjórnunaraðferðir sem stuðla að árangursríkri framkvæmd á öllum stigum kerfisins.** Skýra þarf betur einstök þrep



stjórnskipunarinnar, þ.e. vinnuferla og kerfisþætti sem stuðla að samhæfðri starfsemi á einstökum skólastigum og hjá starfsfólki menntakerfisins.

4. Til þess að tryggja góðan árangur af framkvæmd markaðrar stefnu á öllum stigum kerfisins verði teknar upp sveigjanlegar reglur um ráðstöfun fjármuna sem auka hæfni kerfisins til að vinna að menntun án aðgreiningar. Í þessu skyni ber að hverfa frá viðbragðsmiðuðum fjárframlögum og leggja þess í stað áherslu á íhlutun og forvarnir, en einnig þarf að endurskoða allar reglur um fjárframlög frá grunni. Leggja ber áherslu á að draga úr formlegum kröfum um greiningu, því að þær hafa leitt til þess að helsta leiðin til að veita nemendum sem eiga í erfiðleikum í námi viðeigandi aðstoð er að flokka þá í samræmi við greinda þörf.

5. Byggt verði upp, bæði í grunnmenntun og í formi faglegrar starfsþróunar, námsframboð fyrir fagfólk sem fellur vel að stefnumörkun ríkis og sveitarfélaga og áætlunum á sviði skólaþróunar, til þess að allir þeir sem vinna að menntamálum eigi þess kost að tileinka sér árangursrík vinnubrögð á grundvelli stefnu um menntun án aðgreiningar. Í þessu skyni þarf að setja lágmarksviðmið um veitta þjónustu á grundvelli markaðrar stefnu ríkis og sveitarfélaga um menntun án aðgreiningar, öllum þeim til leiðbeiningar sem sinna menntun og þjálfun á þessu sviði. Ætla má að þannig megi tryggja eðlilegt samræmi grunnmenntunar og starfsþróunar og gefa starfsfólki færi á að þroska með sér jákvæð viðhorf og gildi, auk þess að efla þekkingu, skilning og kunnáttu allra þeirra sem sinna menntamálum á öllum stigum kerfisins.

6. Aukin verði geta stuðningskerfa á öllum skólastigum til að laga námsumhverfið að menntun án aðgreiningar með heilstæðu framboði á stuðningi og aðstöðu. Stuðningskerfið verður að taka á misvægi í aðgangi að námi og námsaðstöðu sem rekja má til aldurs og búsetu. Tryggja verður nemendum, aðstandendum þeirra og skólum lágmarksaðstoð óháð búsetu og því hvaða skóla nemendurnir sækja.

7. Efld verði geta allra sem starfa á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi til að ígrunda og framkvæma dagleg störf sín með menntun án aðgreiningar að leiðarljósi og til að byggja upp lærdómssamfélög án aðgreiningar. Styðja þarf allt starfsfólk skóla til að taka ábyrgð á því, sem einstaklingar og í sameiningu, að komið sé til móts við þarfir allra nemenda. Kanna þarf enn frekar en gert hefur verið hvernig hægt er að efla sjálfsrýni og þróunarstarf í skólum og skólaþjónustu.

Tillögurnar sjö eru tengdar verkefnum sem nauðsynlegt er talið að ráðast í til að tryggja að viðmið og vísbendingar, sem skilgreindar hafa verið, festist í sessi sem þættir í stefnumótun og framkvæmd íslenska menntakerfisins.



Mikilvægar lyftistangir

Ógerningur er að koma öllum tillögnum í framkvæmd samtímis – og óvíst er að slík nálgun myndi skila bestum árangri. Bent er á verkefni sem brýnt þykir að koma til framkvæmda sem fyrst til að tryggja góðan árangur menntakerfisins. Um er að ræða þrjú nátengd forgangsverkefni sem líta má á sem mikilvægar lyftistangir og forsendur þess að gera megi ráðstafanir til lengri tíma og bregðast sérstaklega við þeim vísbendingum sem úttektin leiddi í ljós að hefja þyrfti vinnu við. Þessar lyftistangir eru lykillinn að því að tryggja að tillögur komist til framkvæmda og festist í sessi í menntakerfi án aðgreiningar á Íslandi. Þær eru taldar líklegastar til að stuðla að víðtækum kerfisbreytingum:

- **Efna þarf til víðtækra umræðna meðal þeirra sem vinna að menntamálum, í öllum sveitarfélögum, skólum og skólastigum, um *hvernig best verði staðið að menntun án aðgreiningar.***
- **Ráðast þarf í athugun og *endurskoðun á núverandi reglum um ráðstöfun fjármuna* með aukinn árangur og meiri hagkvæmni fyrir augum.**
- **Efna þarf til umræðna með það að markmiði að ná *samkomulagi um lágmarksviðmið um veitta þjónustu* sem styðja við menntun án aðgreiningar í öllum skólum.**

Hugmyndinni um þrjár mikilvægar lyftistangir er varpað fram gagnert í því skyni að örva frekari umræður og til stuðnings áframhaldandi vinnu við þróun menntakerfisins. Þær geta þjónað sem umræðugrundvöllur með það að markmiði að ná samstöðu meðal starfsfólks á öllum skólastigum um eftirtalin atriði:

- Nauðsynlega þjónustu við skólakerfið, eða lágmarksþjargir sem aðgengilegar þurfa að vera.
- Fyrirkomulag stuðnings við umbætur og þróun í kerfinu.
- Skipan eftirlits í kerfinu og málefnasvið sem vinna ber að til að tryggja árangursríka framkvæmd allra kennsluúrræða.
- Stefnumál og markmið sem telja má að geti leitt til árangurs í menntakerfi án aðgreiningar.
- Endurskoðuð viðmið og vísbendingar sem notaðar verða sem leiðarljós til framtíðar í íslensku menntakerfi.



INNGANGUR

Þessi **lokaskýrsla** úttektar á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi lýsir tilefni og aðdraganda þeirrar vinnu. Einnig er gerð grein fyrir helstu niðurstöðum úttektarinnar og tillögum sem mótaðar voru í tengslum við hana. Skýrslan hefur að geyma afrakstur úttektarinnar, en til viðbótar fylgja eftirtaldir **sex viðaukar** með skýrslunni:

1. Aðferðir sem notaðar voru í úttektinni
2. Yfirlit um gagnrýnið sjálfsmat
3. Skýrsla um úrvinnslu rannsóknargagna
4. Skýrsla um gögn sem safnað var á vettvangi
5. Skýrsla um greiningu tengslakorta
6. Skýrsla um greiningu á netkönnunum

Viðaukarnir eru allir sjálfstæð fylgigögn skýrslunnar. Þeir hafa að geyma ítarlegar upplýsingar um tiltekin efnissvið: aðferðir, ágríp af fræðilegri umfjöllun og gagnagreiningu, sem lögð voru til grundvallar við gerð þessarar lokaskýrslu.

Í lokaskýrslunni eru teknir saman ýmsir þættir úr hverjum og einum þessara viðauka. Efni þeirra er ekki endurtekið í smáatriðum í skýrslunni, heldur er megindráttum gagnagreiningar og helstu niðurstöðum lýst í samhengi við sjö viðmið sem rétt þótti að byggja á við frekari þróun stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi. Viðaukarnir eru byggðir upp með þeim hætti að hafa mætti þá til hliðsjónar við lestur þessarar skýrslu og finna þar nákvæmari upplýsingar og heimildir.

Í skýrslunni og viðaukunum er feitletrun notuð til að auðkenna aðrar heimildir sem hafa að geyma ítarefni eða viðbótarupplýsingar um efnið sem fjallað er um. Í hverjum hinna sjö kafla um niðurstöður úttektarinnar er skýrt tekið fram hvaða heimildir, beinar eða óbeinar, liggja til grundvallar niðurstöðunum. Þar sem við á eru einnig notaðar millitilvísanir til skyldrar umfjöllunar í einstökum köflum og undirköflum skýrslunnar.

Í skýrslunni og viðaukunum koma fyrir heitin „Íslenski starfshópurinn“ og „Úttektarhópurinn“. Íslenski starfshópurinn var skipaður fulltrúum mennta- og menningar- málaráðuneytis og Sambands Íslenskra sveitarfélaga og hafði það hlutverk að samhæfa vinnuna fyrir hönd þeirra hópa íslensks skólasamfélags sem veittu aðstoð við úttektina. Úttektarhópurinn skipuðu starfsfólk Evrópumíðstöðvarinnar og nokkrir utanaðkomandi ráðgjafar.



Nálgunin sem ytri úttektin byggðist á

Þessa ytri úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar ber að skoða í heildarsamhengi við það þróunarstarf sem á sér stað á Íslandi á þessu sviði. Evrópumíðstöðin byggði úttekt sína á fyrirliggjandi niðurstöðum starfshóps sem lagði mat á framkvæmd stefnunnar árið 2015 (sjá skýrsluna Mat á framkvæmd stefnu um skóla án aðgreiningar), með það að markmiði að:

1. styrkja gagnreyndar aðferðir og ákvarðanatöku,
2. ýta undir sjálfsrýni á öllum stigum kerfisins,
3. stuðla að langtímahugsun í þróunarstarfi á Íslandi.

Evrópumíðstöðin hafði það að leiðarljósi að úttektin væri unnin fyrir mennta- og menningarmálaráðuneytið og í samstarfi við mismunandi hópa íslenska skólasamfélagsins. Hún leysti kerfisbundið af hendi tiltekin verk sem samið var um við ráðuneytið, í samstarfi við hlutaðeigandi aðila á þessu sviði á Íslandi, en þó óháð þeim. Markmiðið var að móta sjálfstæðar tillögur um hvernig standa mætti að málum í framtíðinni og gera grein fyrir mælikvörðum sem nota mætti til að leggja mat á þróun mála og framfarir.

Í úttektinni voru notaðar viðmiðabundnar aðferðir og var meginverkefnið að lýsa umbótaferli sem skiptist í mismunandi stig endurmats og sjálfsrýni. Í úttekt sem byggð er á viðmiðabundnum aðferðum er mikilvægast að afla svara við eftirfarandi spurningu: „Miðast starf okkar við það sem við teljum réttast, og sinnum við því á réttan hátt?“ Viðmiðabundin úttekt byggist á aðferðum gæðastjórnunar; líta má á sett viðmið sem gæðavísa og/eða mælikvarða sem nýtast við sjálfsmat og endurskoðun.

Tilgangur úttektar er að rannsaka á gagnsæjan og fordómalausan hátt skoðanir þeirra sem starfa innan kerfisins á því hversu vel starfshættir og/eða þjónusta samræmist ríkjandi stefnumörkun og yfirlýstum markmiðum. Þegar viðmið eru mótuð eru fyrst og fremst lögð til grundvallar yfirlýst markmið kerfisins á landsvísu. Í þeim er fólgin yfirlýsing þeirra sem taka stefnumarkandi ákvarðanir á mismunandi stigum stjórnkerfisins (þ.e. á vettvangi ráðuneytis og sveitarstjórna) um hvaða árangri skuli stefna að þegar litið er til einstakra þátta kerfisins.

Í þessari úttekt er upplýsinga um viðmiðin aflað milliliðalaust hjá fulltrúum einstakra hópa skólasamfélagsins. Gagnaöflunin hefur alltaf það markmið að gefa sem flestum kost á að tjá sig um þau meginviðfangsefni sem valin hafa verið til skoðunar.

Reynslan af viðmiðabundnum úttektaraðferðum, bæði í öðrum verkefnum Evrópumíðstöðvarinnar og annars staðar frá, er sú að þær eru árangursríkar og leiða til niðurstaðna og tillagna sem eru skiljanlegar, markverðar og gagnlegar einstökum

aðilum menntakerfisins (um nánari upplýsingar sjá næsta kafla og **1. viðauka: Aðferðir sem notaðar voru í úttektinni**). Tillögur sem þannig verða til geta nýst til leiðsagnar um hvernig vinna má að frekari þróun menntakerfisins, á þann hátt að allt starfsfólk kerfisins sé virkjað til þátttöku um einstök málefni og viðfangsefni, verkefni og viðbrögð.

Viðmiðabundin úttekt er byggð á hringferli sem felst í því að skilgreina viðmið, safna gögnum, endurmeta gögn og koma loks til leiðar breytingum með það að markmiði að bæta stefnumótun og framkvæmd markaðrar stefnu til samræmis við viðmiðin.

Þetta er skýrt nánar á mynd 1 hér fyrir neðan.



Mynd 1. Úttektarhringurinn

Hvítu hringirnir á myndinni sýna helstu starfsþætti sem vinna þarf að og í hvaða röð það er gert. Í stóra hringnum eru tilgreindir megináfangar úttektarvinnunnar og hvaða hópur hefur með höndum verkefnin sem vinna þarf í hverjum áfanga.



(Táknið * merkir að úttektarhópurinn kynni að taka þátt í sumum þáttum þróunar-
vinnu og eftirfylgni í áfanganum sem um ræðir).

Í úttektinni sem fram fór á Íslandi var sjónum beint fyrst og fremst að þremur fyrstu áföngunum, en þeir eru:

- Skipulagning: skilgreining viðfangsefna og markmiða; úttekt á fræðilegri umfjöllun; skilgreining viðmiða.
- Gagnasöfnun: tilhögun úttektarinnar; söfnun og greining gagna.
- Skýrslugerð.

Öll vinna í tengslum við úttektina hafði það markmið að afla reynslu og þekkingar sem gæti nýst við framkvæmd næstu tveggja áfanga úttektarinnar þegar til lengri tíma væri litið, en þau eru: *framkvæmd og eftirfylgni* og *endurmat og endurúttekt*. Í úttektinni var hugað að þáttum er varða skipulag, starfshætti og árangur í því skyni að móta tillögur sem nýst gætu til að leggja drög að kerfisbundnum og varanlegum umbótum í íslensku menntakerfi.

Í **1. viðauka: Aðferðir sem notaðar voru í úttektinni** er að finna ítarlega lýsingu á aðferðunum sem notast var við.

Afrakstur úttektarinnar

Endanlegan afrakstur úttektarinnar er að finna í þessari lokaskýrslu og viðaukunum sex sem henni fylgja.

Í lokaskýrslunni eru helstu niðurstöður úttektarinnar dregnar saman með vísan til sjónarmiða ólíkra hópa skólasamfélagsins og þeirra atriða sem samstaða er um að mikilvægust séu fyrir menntun án aðgreiningar á Íslandi.

Hver hópur skólasamfélagsins tengist einum tilteknum vettvangi:

- *Vettvangur skóla*: nemendur, foreldrar þeirra og aðstandendur, kennarar, annað starfsfólk skóla, skólastjórnendur og þeir sem styðja við starf skóla í víðara skilningi, svo sem starfsfólk skólaþjónustu, háskólafólk og kennarasamtök.
- *Vettvangur sveitarfélaga*: þeir sem annast stefnumótun og taka ákvarðanir á sveitarstjórnarstigi.
- *Vettvangur landsins í heild*: þeir sem annast stefnumótun og taka ákvarðanir á vettvangi ríkisins.

Þegar við á eru tilteknir hópar nefndir sérstaklega til þess að renna styrkari stoðum undir ákveðin málefni og niðurstöður.



Allir heimildarmenn njóta nafnleyndar í skýrslunni og viðaukunum. Trúnaðar er gætt með því að hindra að svör verði rakin til einstakra svarenda.

Sjö málefnasvið viðmiða og vísbendinga, sem íslenski starfshópurinn skilgreindi, eru mikilvæg undirstaða úttektarinnar og þar með þessarar lokaskýrslu. Þau viðmið og vísbendingar eru umgjörð og grundvöllur fyrir:

- gagnasöfnun vegna úttektarinnar,
- greiningu á úttektargögnum,
- greinargerð um afrakstur úttektarinnar (þ.e. lokaskýrsluna og viðaukana þrjá sem hafa að geyma umfjöllun um greiningu á gögnum).

Í **1. viðbæti** í lok skýrslunnar er að finna heildarlýsingu á þessum viðmiðum og vísbendingum. Við val á viðmiðum og vísbendingum var þess gætt að sem allra flestir þættir gætu fallið þar undir. Viðmiðin og vísbendingarnar taka til allra sviða sem fallið gátu undir úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi.

Í **skýrslu um úrvinnslu rannsóknargagna (3. viðauki)** og viðaukunum þremur sem fjalla um greiningu gagna (**4., 5. og 6. viðauki**) er að finna ítarlegar upplýsingar sem notaðar voru við gerð þessarar lokaskýrslu. Rétt er að hafa þær til hliðsjónar þegar hugað er að meginniðurstöðum úttektarinnar sem raktar eru hér.

Viðaukarnir þrír sem fjalla um greiningu gagna hafa að geyma skýringar og lýsingar á gögnunum. Þar er engin tilraun gerð til að túlka niðurstöðurnar, en gögnin eru sett þar fram með það fyrir augum að þeir sem láta sig menntamál varða geti nýtt þau á fjölbreyttari hátt, m.a. sem grundvöll að frekari gagnaúrvinnslu eftir því sem þörf er á.

Til þess að auðvelda lesturinn er uppruni gagnanna ekki tilgreindur sérstaklega í tengslum við allar niðurstöður, þ.e. hvort um var að ræða fundi rýnihópa, viðtöl, skólaheimsóknir, netkönnun, tengslakort eða gagnaúrvinnslu. Uppruna er aðeins getið í sérstökum tilvikum þegar ástæða þykir til að benda á niðurstöður sem tengjast tilteknum hópum skólasamfélagsins.

Lokaskýrslan skiptist í eftirtalda kafla:

- Samantekt
- Inngangur
- Framkvæmd úttektar á stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi
- Heildarsamhengi menntunar án aðgreiningar á Íslandi



Þessir kaflar mynda grunninn að meginefni skýrslunnar sem sett er fram í sjö niðurstöðuköflum. Í hverjum slíkum kafla er athyglinni beint að einu hinna sjö viðmiða og samsvarandi vísbendingum, auk þess meginviðfangsefnis í úttektinni sem liggur þeim til grundvallar.

Í hverjum niðurstöðukafla hafa viðkomandi viðmið og vísbendingar verið umorðaðar sem spurningar og eru þær notaðar sem fyrirsagnir og undirfyrirsagnir í kaflanum. Hver kafli hefur að geyma greinargerð um viðkomandi viðmið og vísbendingar, meginviðfangsefnið sem liggur þeim til grundvallar, mikilvægustu spurninguna sem notuð var til að rannsaka það viðfangsefni, auka beinna og óbeinna heimilda sem stuðst var við. Með beinum heimildum er átt við að tiltekin viðfangsefni og spurningar sem tengjast þeim hafi verið rædd með beinum hætti í samtölum við viðmælendur innan menntakerfisins. Með óbeinum heimildum er átt við að viðmælendur hafi vakið máls á atriðum sem lutu að tilteknum viðmiðum og vísbendingum í kjölfar spurninga sem vörðuðu önnur málefni.

Í meginmáli hvers kafla er fjallað um helstu niðurstöður í tengslum við viðkomandi viðmið og vísbendingar og að auki er þar:

- yfirlit um helstu styrkleika sem menntakerfið þykir búa yfir með hliðsjón af viðkomandi viðmiði,
- umfjöllun um úrlausnarefni sem einstökum hópum innan menntakerfisins þykir brýnast að takast á við með tilliti til hvernar vísbendingar.

Í lok hvers niðurstöðukafla eru raktar lokaályktanir úttektarhópsins um viðmiðið og vísbendingarnar sem ræddar hafa verið í þeim kafla.

Í síðustu köflum skýrslunnar er að finna:

- *Sértækar tillögur úttektarhópsins með tilliti til viðmiðanna*, þ.e. tillögur um hvernig festa mætti viðmiðin í sessi í menntakerfi án aðgreiningar.
- *Greiningu á mikilvægum lyftistöngum* fyrir frekari þróun menntakerfisins, og er þar sérstaklega tekið fram hvar helst mætti vinna að breytingum til þess að styðja við þróun menntunar án aðgreiningar á Íslandi, bæði í allra næstu framtíð og þegar til nokkurra ára er litið.

Meginmáli skýrslunnar lýkur síðan á kaflanum *Lokaorð*.

Þar á eftir kemur *Heimildaskrá* og *Yfirlit um viðauka með lokaskýrslunni*. Loks eru í skýrslunni **þrjú viðbætar** þar sem sjónum er beint að mismunandi þáttum viðmiðanna og vísbendinganna:

- *1. viðbætur*: Viðmið og vísbendingar – heildarlisti



- 2. viðbætur: Mat á viðmiðum og vísbendingum
- 3. viðbætur: Tillögur um breytingar á viðmiðum og vísbendingum

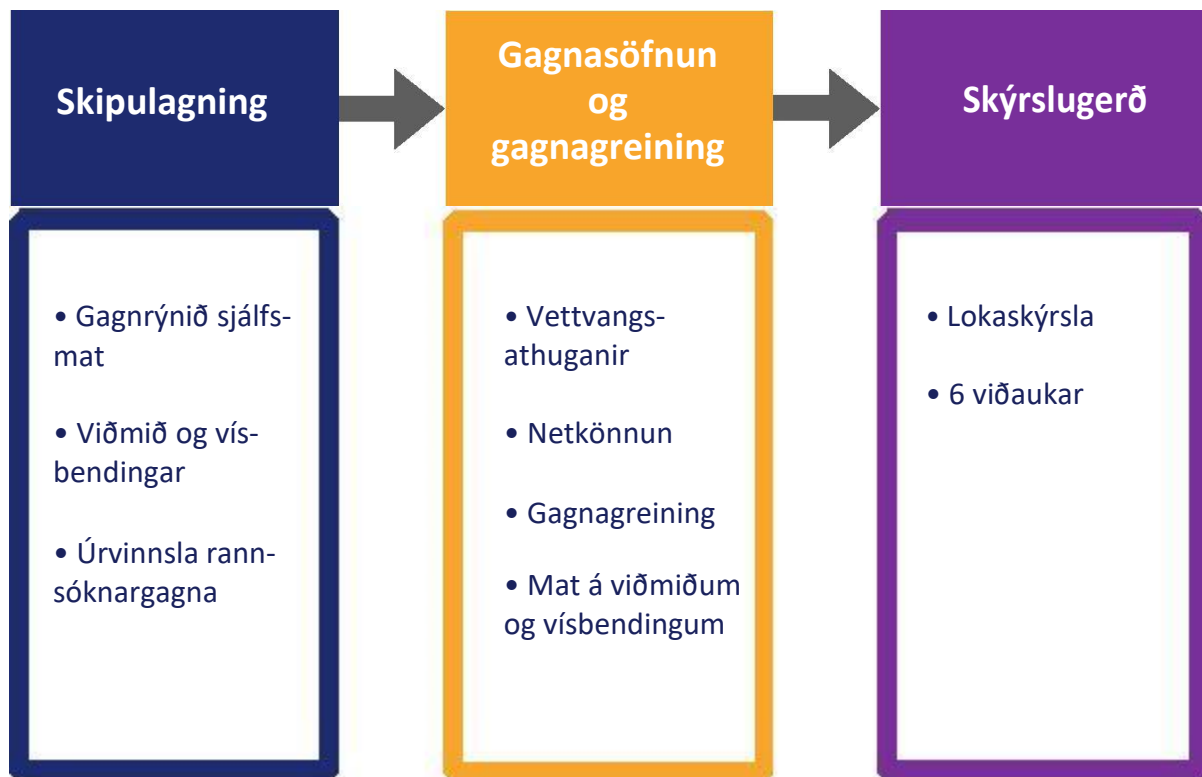
Víða í skýrslunni er að finna tengla sem auðkenndir eru með skáletri og vísa beint á þann efniskafla skýrslunnar sem getið er á viðkomandi stað í textanum.



FRAMKVÆMD ÚTTEKTAR Á STEFNU UM MENNTUN ÁN AÐGREININGAR Á ÍSLANDI

Í þessum kafla eru raktir lykilþættir og viðfangsefni sem unnið var að í tengslum við hvern hinna þriggja áfanga: skipulagningu, gagnasöfnun og skýrslugerð, sem saman mynda úttektina.

Í hverjum áfanga úttektarinnar var unnið að nokkrum meginviðfangsefnum. Á mynd 2 eru lykilþættir úttektarinnar teknir saman. Nánari umfjöllun um þá er síðan að finna í undirköflunum sem koma hér á eftir.



Mynd 2. Yfirlit um aðferðirnar sem notaðar voru í úttektinni

Skipulagning

Í árslok 2015 og í upphafi ársins 2016 héldu íslenski starfshópurinn og úttektarhópur Evrópumíðstöðvarinnar nokkra skipulagsfundi til að ræða og skilgreina þau atriði sem mesta áherslu þyrfti að leggja á í úttektinni, hversu víðtæk hún ætti að vera og hvaða markmiðum þyrfti að ná.

Megináhersla úttektarinnar var að kanna hversu vel framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar hefði tekist reynd. Í því samhengi var ákveðið að eftirtalið skyldi tekið fyrir í úttektinni:


- Leik- og grunnskólanám og reglulegt nám allt til loka framhaldsskóla, að meðtöldum starfsbrautum og stuðningskerfi framhaldsskóla, með vísan til þess að

greiningin sem fram fór árið 2015 náði hvorki til leikskóla- né framhalds-skólastigs.

- Stofnanir sem annast umsýslu fjárveitinga til menntunar án aðgreiningar, þ.e. sveitarfélög, mennta- og menningarmálaráðuneyti, velferðarráðuneyti og innanríkisráðuneyti ([nú samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti]), m.a. með tilliti til hlutverks Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.
- Allir þeir hópar sem láta sig skólamál varða, þ.e. nemendur og aðstandendur þeirra, starfsfólk leik-, grunn- og framhaldsskóla, starfsfólk skólalþjónustu, þeir sem annast fjármál og rekstur skóla, samtök kennara, háskólar, stofnanir og aðrir sem annast kennaramenntun og þeir sem taka ákvarðanir á vettvangi ríkis og sveitarfélaga, svo sem í mennta- og menningarmálaráðuneyti og velferðarráðuneyti.

Íslenski starfshópurinn og úttektarhópur Evrópumíðstöðvarinnar skilgreindu í sameiningu átta sértæk markmið sem stefnt skyldi að í úttektarvinnunni:

1. Að gera grein fyrir stöðu íslenska kerfisins í samanburði við stefnu og framkvæmd á sviði menntunar án aðgreiningar á alþjóðavettvangi og í Evrópulöndunum.
2. Að nýta niðurstöður greiningar á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar (mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015) og skýra þær í samstarfi við þá sem sinna menntamálum á Íslandi til þess að geta unnið gagnrýnið mat á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar eins og henni er háttað um þessar mundir.
3. Að nýta vinnuna sem áður hefur verið unnin á Íslandi, einkum matið sem þegar hefur farið fram, til þess að skilgreina, í samstarfi við þá sem sinna menntamálum, tiltekin ferils- og árangursviðmið fyrir menntakerfi án aðgreiningar.
4. Að koma upp sjálfstæðum gagnasöfnunaraðferðum í samræmi við viðmiðin sem skilgreind hafa verið, og safna síðan gögnum til þess að geta gert grein fyrir styrkleikum kerfisins og helstu úrlausnarefnum, auk þess að varpa ljósi á hvar ófullnægjandi samræmi er milli yfirlýstra viðmiða og núverandi starfsemi skóla og skólalþjónustu.
5. Að leita uppi dæmi um nýbreytni í tengslum við vandaða framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar, jafnt á Íslandi sem á alþjóðavettvangi og á Evrópuvísu, sem geta gagnast við mótun og framkvæmd stefnunnar.
6. Að gera grein fyrir því helsta sem orðið getur lyftistöng fyrir skilvirkni kerfisins.

- 
7. Að huga að atriðum sem varða fjárfestingar í bráð og lengd með því að rannsaka og kostnaðarmeta hvar virðisauki getur komið fram í kerfinu.
 8. Að móta markvissar og hagnýtar tillögur um hvernig standa mætti að og fylgja eftir verkefnaáætlunum komandi ára með það í huga að efla stefnumótun og framkvæmd á sviði menntunar án aðgreiningar á Íslandi.

Eftir umræður hópanna varð einnig að samkomulagi að láta úttektina taka til heildaruppbyggingar menntakerfisins og að eftirtalið skyldi því falla undir hana:

- Kerfisþættir sem ráða miklu um jafnrétti, skilvirkni og góðan árangur.
- Samstarf stjórnvalda, bæði á sveitarstjórnarstigi og á landsvísu og milli þessara stjórnarsýslustiga.
- Skoðun á hugsanlegu misræmi milli yfirlýstrar stefnu um menntun án aðgreiningar og framkvæmdar í menntakerfinu.
- Eftirlit með framkvæmd yfirlýstrar stefnu með þeim aðferðum sem tíðkast hafa (skólaheimsóknum og söfnun upplýsinga um árangur nemenda).
- Skoðanir þeirra sem láta sig menntamál varða á því hversu vel skólum tekst að örva alla nemendur til árangurs.

Helsta ástæðan fyrir því að láta úttektina taka til menntakerfisins í heild, þ.e. leik-, grunn- og framhaldsskólastigs, var að á Íslandi er það yfirlýst stefna stjórnvalda að menntakerfið skuli vera að öllu leyti án aðgreiningar. Þegar unnið er að þessu markmiði verður hins vegar að taka tillit til þess að á Íslandi er fjármögnun og stuðningur við menntakerfið á hendi stjórnvalda á fleiri en einu stigi og stofnana af ýmsu tagi. Kennsla fer fram bæði í almennum skólum og í sérúrræðum og ábyrgð á henni skiptist milli margra ráðuneyta, sveitarfélaga og annarra aðila, en afleiðingar þess eru ýmist jákvæðar eða neikvæðar þegar litið er til tækifæra allra nemenda til gæðanáms án aðgreiningar.

Gagnrýnið sjálfsmat

Mat á tilhögun menntunar án aðgreiningar á Íslandi fór fram á vegum íslenska starfshópsins vorið 2016. Það tók til þess hvaða styrkleika og veikleika mætti greina í meginstoðum menntakerfis án aðgreiningar á Íslandi. Þetta sjálfsmat var byggt á niðurstöðum sem raktar eru í skýrslu um fyrra mat á kerfinu sem fram fór árið áður (mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015).

Sjálfsmatið gerði íslenska starfshópnum kleift að gera skýra grein fyrir því hvaða málefni hann teldi mikilvægast að taka fyrir í úttektinni. Það var lagt til grundvallar við undirbúning og framkvæmd allra annarra þátta úttektarinnar.



Sjö málaflokkar voru taldir mikilvægastir:

1. Að skólar veiti öllum nemendum menntun án aðgreiningar.
2. Opinber stefnumótun og leiðbeiningar um menntun án aðgreiningar
3. Menntun án aðgreiningar í framkvæmd.
4. Stuðningur við skólastarf.
4. Nýting tiltækra starfskrafta og fjármuna.
5. Stjórnunarhættir og gæðastjórnun.
6. Kennaramenntun og símenntun á grundvelli faglegrar starfsþróunar.

Á hverju málefnasviði var stuðst við eldri athuganir og úttektir til að gera grein fyrir því hvað mikilvægast væri að taka til skoðunar. **2. viðauki: Yfirlit um gagnrýnið sjálfsmat** hefur að geyma heildarumfjöllun íslenska starfshópsins um þessi atriði.

Viðmið og vísbendingar

Málefnasviðin sjö sem lýst er í niðurstöðum sjálfsmatsins mynduðu umgjörð við val á viðmiðum og vísbendingum sem leggja skyldi til grundvallar við söfnun og greiningu gagna í úttektinni.

Hugtakið „viðmið“ eins og það er notað í úttektinni er skilgreint sem hér segir:

Yfirlýsing um tiltekin gæða- eða árangursstig sem nota má sem mælingu, staðal eða mælikvarða í samanburðarmati.

Valið á viðmiðum og vísbendingum og nánari skilgreining þeirra fór fram í samvinnu íslenska starfshópsins og úttektarhópsins. Íslenski starfshópurinn lagði fram fyrstu tillögu að viðmiðum og var hún byggð á yfirlýstri stefnu stjórnvalda um menntun án aðgreiningar. Úttektarhópurinn lagði til breytingar á viðmiðunum á grundvelli upplýsinga sem hann hafði aflað í fyrsta áfanga gagnaúrvinnslu. Íslenski starfshópurinn gerði síðan nýtt uppkast að viðmiðum og kom því á framfæri við fulltrúa ýmissa hópa skólasamfélagsins til þess að afla álits þeirra og umsagnar.

Í mars 2016 samþykktu fulltrúar allra þessara hópa endanlega gerð **Yfirlits um gagnrýnið sjálfsmat (sjá 2. viðauka)** sem hafði m.a. að geyma samþykkt viðmið og vísbendingar sem leggja skyldi til grundvallar í úttektinni við söfnun og greiningu gagna.

Segja má að í þeim viðmiðum og vísbendingum hafi endurspeglast þær umbætur á íslenska menntakerfinu sem rétt þótti að stefna að.

Með þeim eru dregin fram mikilvæg atriði á sviði stefnumótunar og framkvæmdar sem geta skipt sköpum um gæði menntunar án aðgreiningar.



Heildarlista yfir viðmiðin sjö og vísbendingarnar 39 er að finna í **1. viðbæti**.

Taka ber skýrt fram að málefнасviðin sjö, sem viðmiðin og vísbendingarnar falla undir, verður að skoða í samhengi við þá kerfisbundnu nálgun sem notast er við í úttektinni. Sviðin eru nátengd þó að þau séu kynnt til sögunnar hér hvert í sínu lagi og að hluta til hafi verið unnið með þau þannig í úttektinni.

Vinnan við gagnrýnið sjálfsmat tryggði að í öllum þáttum úttektarinnar væri lögð skýr áhersla á málefnið sem dregin voru fram af hálfu þeirra sem sinna menntamálum á Íslandi. Viðmiðin og vísbendingarnar voru valin með aðstoð þeirra. Þessi vinna tryggði einnig að sömu málefni væru flokkuð sem þau sem mikilvægast væri að huga að í úttektinni.

Gagnasöfnun

Eins og fram kemur hér á undan tryggði vinnan við gagnrýnið sjálfsmat að þeir sem sinna menntamálum á Íslandi hefðu mikilvægu hlutverki að gegna við mótun áherslna og mælikvarða sem úttektin skyldi miðast við. Hlutverk úttektarhópsins var að þróa, í samráði við íslenska starfshópinn, hentugar aðferðir og verklag til að safna gögnum sem nota mætti til að leggja mat á stefnumótun og framkvæmd með hliðsjón af viðmiðunum og vísbendingunum.

Öll gagnasöfnun fór fram með það að markmiði að kanna skoðanir ólíkra hópa í skólasamfélaginu á viðmiðunum og þeim meginviðfangsefnum sem liggja þeim til grundvallar.

Til þess að gera söfnun og greiningu gagna markvissari fóru íslenski starfshópurinn og úttektarhópurinn þá leið að nota eina spurningu fyrir hvert meginviðfangsefni sem liggur til grundvallar viðmiðunum sjö. Allir viðmælendur voru spurðir sömu spurninga.

1. Allir í skólasamfélaginu sjái í menntun án aðgreiningar leið til að gefa öllum nemendum kost á gæðamenntun

Hvort skýr og sameiginlegur skilningur er lagður í hugtakið menntun án aðgreiningar

Hvernig skilur þú hugtakið menntun án aðgreiningar?

2. Löggjöf og stefnumótun á sviði menntunar án aðgreiningar hafi það markmið að tryggja öllum nemendum jöfn tækifæri

Hversu vel löggjöf og stefnumótun styðja markmiðið um menntakerfi sem tryggir jafnan rétt allra nemenda

Hversu vel finnst þér núverandi löggjöf og opinber stefnumótun styðja við menntakerfi án aðgreiningar fyrir alla nemendur?



3. Stefnunni sem mörkuð hefur verið á sviði menntunar án aðgreiningar sé komið til framkvæmda með árangursríkum hætti á öllum skólastigum

Hversu góðan stuðning starfsfólk á öllum stigum menntakerfisins fær til þess að vinna að framgangi stefnunnar um menntun án aðgreiningar

Hversu vel telur þú að framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar hafi tekist í reynd?

4. Öllum í skólasamfélaginu, á öllum stigum kerfisins, sé gert kleift að ígrunda og framkvæma dagleg störf sín með menntun án aðgreiningar að leiðarljósi

Hversu góðan stuðning menntakerfið veitir starfsfólki til þess að taka mið af sjónarmiðum um menntun án aðgreiningar í daglegu starfi

Hversu góðan stuðning finnst þér þú fá til þess að tryggja að mismunandi þörfum nemenda sé sinnt?

5. Ráðstöfun fjármuna taki mið af sjónarmiðum um jöfnuð, skilvirkni og hagkvæmni

Hvernig nýta má fjárframlög til að auka árangur, jafna rétt nemenda og gera vinnu kennara auðveldari (m.a. með samstarfi við stofnanir utan menntakerfisins)

Að hve miklu leyti finnst þér núverandi kerfi gera þér kleift að styðja við alla nemendur með sanngjörnum, skilvirkum og hagkvæmum hætti?

6. Stjórnunarhættir og gæðastjórnunaraðferðir tryggja að stefnumótun og framkvæmd á sviði menntunar án aðgreiningar nái fram að ganga á samhæfðan og árangursríkan hátt

Hversu góðum árangri núverandi stjórnunarhættir og gæðastjórnunaraðferðir skila á hverju stigi menntakerfisins

Hvað sér þú sem styrkleika og veikleika í núverandi gæðaeftirliti til að veita upplýsingar um umbætur í menntun án aðgreiningar?

7. Unnið sé að faglegrari starfsþróun á árangursríkan hátt á öllum stigum kerfisins

Hversu góðs stuðnings starfsfólk á öllum skólastigum nýtur til þess á grundvelli grunnmenntunar sinnar og faglegrar starfsþróunar að innleiða menntun án aðgreiningar sem stefnu sem byggist á rétti hvers og eins nemanda

Hversu góðan undirbúning finnst þér upphafleg kennaramenntun þín og fagleg starfsþróun hafa veitt þér til að koma til móts við rétt allra nemenda til að afla sér gæðamenntunar án aðgreiningar?



Gögnin sem safnað var í úttektinni verður því að skoða sem vitnisburð um viðhorf ólíkra svarenda til þeirra sjö meginviðfangsefna sem liggja viðmiðunum og vísbendingunum til grundvallar.

Gagnasöfnun átti sér stað frá mars til ágúst 2016. Um var að ræða þrjár tegundir gagnasöfnunar sem styðja hver aðra og lýst er í undirköflunum hér á eftir. Í

1. viðauka: Aðferðirnar sem notaðar voru í úttektinni er að finna ítarlegri lýsingu á úttektarvinnunni sem hér er lýst.

Söfnun bakgrunnsupplýsinga

Íslenski starfshópurinn tók saman upplýsingar um undirliggjandi atriði sem fjallað er um í stefnumarkandi skjölum, skýrslum, greinum og á vefsíðum, bæði á ensku og íslensku. Safnað var upplýsingum um eftirtalin málefnasvið: íslenska menntakerfið, menntakerfi án aðgreiningar og sérþarfir nemenda, starfsmannahald og ráðstöfun fjárveitinga, upplýsingar um nemendur, lýsingu á starfsemi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og reglum sem um hann gilda, lýsingu á tilhögun grunnmenntunar kennara og símenntunar á grundvelli faglegrar starfsþróunar.

Samantekt allra þessara upplýsinga er að finna í **3. viðauka: Skýrsla um úrvinnslu rannsóknargagna**.


Vettvangsrannsókn

Vettvangsathuganir vegna úttektarinnar fóru fram í apríl 2016. Íslenski starfshópurinn valdi fyrirfram þær forsendur sem réðu því hvar á landinu og í hvaða stofnunum vettvangsathuganir skyldu fara fram og við hverja skyldi rætt.

Undir stjórn þeirra sex sem skipuðu úttektarhópinn fór eftirtalin starfsemi fram á fjögurra daga tímabili:

- Fundir 27 rýnihópa með 222 þátttakendum (tveir hópanna héldu fundi sína með aðstoð Skype, annar þeirra skömmu eftir að megingtímabili vettvangsrannsóknar lauk). Fundirnir voru haldnir í húsnæði skóla (oft í tengslum við skólaheimsóknir), háskóla og sveitarstjórna.
- 11 skólaheimsóknir: heimsóttir voru fjórir grunnskólar, þrír leikskólar, þrír framhaldsskólar og einn sérskóli.
- Níu viðtöl við háttsetta stjórnendur sem taka ákvarðanir á sveitarstjórnarstigi eða á landsvísu.

Allt þetta starf fór fram með þátttöku fjölmargra hópa í íslensku skólasamfélagi. Þar á meðal voru nemendur, bæði með og án greindra sérþarfa í námi, foreldrar þeirra, kennarar, annað starfsfólk skóla, skólustjórnendur, fólk sem annast þjálfun kennara og rannsóknir, og ráðamenn á vettvangi ríkis og sveitarfélaga.



Áður en úttektin hófst var ákveðið að gætt yrði nafnleyndar um alla þátttakendur í vettvangsathugunum og að komið yrði í veg fyrir að unnt væri að bera kennsl á tiltekna einstaklinga eða hópa í greiningu gagnanna eða skýrslum um hana.

Gagnasöfnun fór fram samkvæmt samþykktum verklagsreglum og skráningarferlum. Fundir rýnihópa og viðtöl voru hljóðrituð og hver fulltrúi í úttektarhópnum skráði eigin athugasemdir á til þess gerð eyðublöð. Auk þess að skrifa hjá sér atriði úr umræðum skráðu fulltrúarnir í úttektarhópnum í sérstaka skráningartöflu athugasemdir um mikilvæga þætti í skólaumhverfinu.

Í vettvangsrannsókninni safnaðist mikið af gögnum sem vinna þurfti úr (en verklaginu sem fylgt var við þá úrvinnslu er lýst í undirkaflanum Gagnagreining síðar í þessum kafla). Í **4. viðauka: Skýrsla um gögn sem safnað var á vettvangi** er að finna samantekt helstu niðurstaðna sem gögn úr vettvangsathugunum gáfu tilefni til, ásamt lýsandi tilvitnunum í eigin orð þeirra sem rætt var við.

Til þess að geta dregið upp skýrari mynd af því hvernig samvinnu meðal starfsfólks skóla er háttað var frekari upplýsingum safnað um þetta á fundum rýnihópanna. Sú vinna var fólgin í því að þátttakendur 22 rýnihópa settu saman 234 einstaklingsbundin tengslakort (nánari upplýsingar er að finna í **5. viðauka**). Með tengslakortunum var leitast við að kanna: samstarf við aðra þá sem sinna menntamálum, kennsluhætti, tengsla- og stuðningsnet foreldra og aðstoð sem stendur nemendum til boða.

Upplýsingunum sem safnað var með gerð tengslakortanna var ætlað að auka við niðurstöður sem aflað var með öðrum gögnum. Þær hafa einkum nýst til að varpa skýrara ljósi á 4., 5. og 7. viðmið úttektarinnar. Rétt er að taka fram að úr tengslakortum nemenda mátti lesa ýmsar viðbótarupplýsingar sem tengdust ekki neinni spurningu sérstaklega. Þær upplýsingar voru notaðar sem heimild um viðhorf nemenda í úttektinni.

Í **5. viðauka: Skýrsla um greiningu tengslakorta** má finna ítarlega lýsingu á því hvernig tengslakortin voru notuð og hvaða gagna var aflað.

Netkönnun

Einn þáttur í úttektarvinnunni var netkönnun sem gerð var í þeim tilgangi að tengja athugunina á stefnu um menntun án aðgreiningar viðhorfum fulltrúa skólasamfélagsins til þess hversu mikils stuðnings þeir nytu til að framkvæma stefnuna. Markmiðið var að afla upplýsinga milliliðalaust um skoðanir starfsfólks skóla á því hversu mikinn stuðning þeir teldu sig fá með tilliti til hinna sjö flokka viðmiða og meginviðfangsefna menntunar án aðgreiningar á Íslandi sem lögð voru til grundvallar gagnasöfnun í úttektinni.



Í könnuninni var leitað svara frá fjórum ólíkum hópum skólasamfélagsins: kennurum, öðru starfsfólki skóla, foreldrum og skólastjórnendum. Hægt var að svara könnuninni á ensku frá 9. maí til 24. júní 2016 og á íslensku frá 21. maí til 24. júní 2016. Íslenski starfshópurinn gætti þess að orðalag íslensku þýðingarinnar væri sem líkast því orðalagi sem notað var í ensku útgáfunni.

Í könnuninni voru settar fram tilteknar fullyrðingar og svarendur beðnir að tilgreina í hversu ríku mæli þeir gætu tekið undir hverja fullyrðingu: „að öllu leyti“, „að hluta“, „að litlu leyti“ eða „alls ekki“.

Öll svör við könnuninni voru nafnlaus og órekjanleg.

Alls bárust 934 svör úr öllum könnunum. Skipting svaranna var þannig:

- 351 frá kennurum
- 422 frá foreldrum
- 57 frá öðru starfsfólki skóla
- 104 frá skólastjórnendum

Meðal svarenda var starfsfólk í leikskólum, grunnskólum og framhaldsskólum.

Í **6. viðauka: Skýrsla um greiningu á netkönnunum** er að finna nánari upplýsingar um svörin sem bárust, ásamt ítarlegri greiningu á niðurstöðunum. Greiningin tekur til svara frá öllum 934 þátttakendum.

Gagnagreining

Greining gagna fór fram frá júlí til október 2016. Hún beindist að þeim þáttum í uppbyggingu menntakerfisins, starfsemi þess og árangri sem stuðla að því meginmarkmiði úttektarinnar að komast að niðurstöðum og móta tillögur sem nýtast til að leggja drög að umbótum í menntun án aðgreiningar á Íslandi.

Heimildir sem greiningin tók til voru netkönnunin, fundir rýnihópanna, skólaheimsóknir, viðtöl, tengslakort og gögn sem aflað var með úrvinnslu vettvangsathugana. Til þess að gera gagnagreininguna markvissari voru viðmið, meginviðfangsefni, lykilsurningar og uppruni gagna kortlögð. Í kortlagningunni var gerð grein fyrir uppruna gagna og hvort þess væri að vænta að upplýsingar eða heimildir um meginviðfangsefnin og spurningarnar væru hverju sinni beinar (þ.e. að spurt hefði verið um efnið við söfnun gagna) eða óbeinar (þ.e. að ekki hefði verið spurt sérstaklega um efnið en telja mætti líklegt að það hefði verið rætt).

Kortlagningarvinnunni er lýst í **1. viðauka: Aðferðirnar sem notaðar voru í úttektinni**.



Fulltrúarnir í úttektarhópnum unnu fyrst að greiningu gagna hver í sínu lagi, síðan tveir og tveir og loks allir í sameiningu, með þeim árangri að:

- dregin voru fram málefni sem liggja til grundvallar meginþáttum stefnumótunar og framkvæmdar og nauðsynlegt þótti að huga sérstaklega að,
- bent var á styrkleika sem talið var að nýta mætti í umbótaferli.

Niðurstöðurnar vörpuðu ljósi á meginviðfangsefnin sjö sem úttektin beindist að og gáfu til kynna hvaða málefni bæri að fjalla um í þessari lokaskýrslu.

Mat á viðmiðum og vísbendingum

Allir fulltrúarnir í úttektarhópnum fengu í hendur í október 2016 allar upplýsingar sem taka átti til greiningar. Hver og einn þeirra lagði mat á hin yfirlýstu viðmið og vísbendingar í heild og lýsti skoðun sinni á því, með vísan til fyrirbyggjandi gagna, hvort einstök viðmið og vísbendingar gætu talist vera á því stigi að:

- **þau væru föst í sessi bæði í stefnumótun og framkvæmd**, þ.e. viðtekin og líkleg til að standast tímans tönn,
- **úrbóta væri þörf**, þ.e. framkvæmd væri enn ófullburða, eða misjöfn eftir skólum, aldurshópum eða sveitarfélögum,
- **vinna þyrfti að hefjast**, þ.e. skipulagning væri skammt komin eða starf ekki hafið.

Mat fulltrúanna var að lokum sett saman í eina heild. Hópurinn tók mið af tíðustu matsgildum til að skilgreina, ræða og koma sér saman um endanlegt mat hópsins í heild á hverju viðmiði og vísbendingu. Í **2. viðbæti** þessarar skýrslu kemur fram endanlegt mat á hverju viðmiði og vísbendingu eins og úttektarhópurinn samþykkti það einróma.

Til þess að gera sem besta grein fyrir þeim þáttum íslensks menntakerfis sem mestu réðu um tilhögun og framkvæmd úttektarinnar er í næsta kafla fjallað um heildarsamhengi menntunar án aðgreiningar á Íslandi.

HEILDARSAMHENGI MENNTUNAR ÁN AÐGREININGAR Á ÍSLANDI

Í þessum kafla er varpað ljósi á þær hliðar íslensks menntakerfis og þær aðstæður í landinu sem ráða mestu um stefnumótun og framkvæmd á sviði menntunar án aðgreiningar. Sömu þættir hafa einnig haft áhrif á tilhögun og framkvæmd úttektarinnar.

Auk almennra upplýsinga um aðstæður á Íslandi og menntakerfi landsins eru í þessum kafla raktar upplýsingar úr nýlega útgefnum íslenskum ritum sem voru meðal þess sem lagt var til grundvallar úttektarvinnunni. Í **3. viðauka: Skýrsla um úrvinnslu rannsóknargagna** má finna ítarlegri upplýsingar ásamt heimildum og tilvísunum sem lúta að aðstæðum á Íslandi. Allar tilvísanir til efnis sem notað er í þessum kafla er einnig að finna í **3. viðauka**.

Sögulegur bakgrunnur

Ísland varð lýðveldi árið 1944 með eigin stjórnarskrá og þingbundinni stjórn. Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið; kjörtímabil bæði þings og forseta er fjögur ár og notað er kerfi hlutfallskosninga. Samsteypustjórnin sem nú er við völd var mynduð snemma árs 2017 og er skipuð 11 ráðherra. Í hópi ráðherranna eru fimm konur.

Á Íslandi eru tvö stjórnsýslustig, ríki og sveitarfélög, og leika hin síðarnefndu mikilvægt hlutverk við framfylgd lýðræðislegra ákvarðana á sveitarstjórnarstigi. Eftir sveitarstjórnarkosningarnar vorið 2006 var sveitarfélögum fækkað úr 150 í 74.


Íbúar þessara 74 sveitarfélaga eru 332.529 talsins. Stærð sveitarfélaganna er allt frá 120.000 niður í 53 íbúa. Þau skiptast í:

- 41 sveitarfélag með færri íbúum en 1.000,
- 33 sveitarfélög með fleiri íbúum en 1.000; íbúar eru fleiri en 10.000 í sex þeirra og fleiri en 5.000 í fimm sveitarfélögum að auki, en í hinum eru íbúar færri en 5.000.

Samband íslenskra sveitarfélaga var stofnað árið 1945 til þess að gæta hagsmuna sveitarfélaganna sameiginlega. Sveitarfélögin hafa á hendi ábyrgð á rekstri leikskóla og grunnskóla. Þau bera enga stjórnsýsluábyrgð á framhaldsskólum, heldur eru þeir reknir á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytis. Skólar ráða sínum málum að miklu leyti, en hið opinbera setur þeim markmið og skilgreinir viðmið um árangur við námslok.

Íbúar

Heildarflatarmál Íslands er um 103.000 km², en aðeins um 23% þess eru gróin. Allt fram á 20. öld bjó nær öll íslenska þjóðin til sveita. Þegar komið var fram á árið 2012



áttu um 93,6% Íslendinga heima í byggðarlögum með 200 íbúum eða fleiri (alls 60 byggðarlög), þar af um 63% á Stór-Reykjavíkursvæðinu. Hinn 1. janúar 2013 var heildaríbúafjöldi Íslands 321.857 (sjá *Eurydice*, 2016). Samkvæmt tölum frá Hagstofu Íslands (2016) óx hlutfall innflytjenda af fyrstu og annarri kynslóð úr 2% árið 1996 í 9,4% árið 2014. Árið 2013 höfðu 11% allra leikskólabarna og 6,5% allra grunnskólabarna annað tungumál en íslensku að móðurmáli. Pólverjar og Víetnamar eru fjölmennastir í hópi innflytjenda.

Samfélagsvitund er sterk á Íslandi og þátttaka mikil í þjóðfélagsmálum. Kjörsókn, sem nota má sem mælikvarða á þátttöku almennings á vettvangi stjórn mála, var 81% í kosningum sem fram fóru nýlega, þ.e. yfir meðaltali OECD-landanna, sem er 68%. Íslendingar segjast almennt vera ánægðari með líf sitt en meðaltal OECD-landanna sýnir.

Á Íslandi er trúfrelsi. Hin evangelíska lúterska kirkja er þjóðkirkja á Íslandi samkvæmt stjórnarskránni. Hinn 1. janúar 2013 voru 76% þjóðarinnar skráð í þjóðkirkjunni, en um 5,2% stóðu utan trúfélaga.

Atvinna

Árið 2012 var atvinnuþátttaka fólks á aldrinum 25–64 ára ein sú mesta meðal OECD-landanna það ár og er athyglisvert að atvinnuþátttaka er mikil óháð menntunarstigi (OECD, 2014).

Hlutfallið hélst nokkurn veginn óbreytt milli ára 2009 og 2012 hjá fólki sem hafði lokið námi á háskólastigi eða framhaldsskólastigi eða námi eftir framhaldsskóla öðru en á háskólastigi. Aftur á móti minnkaði atvinnuþátttaka þeirra sem höfðu ekki lokið framhaldsskólaprófi um 4 prósentustig á sama tímabili.

Menntun á Íslandi

Undir löggjöf um menntamál falla: lög um leikskóla, lög um grunnskóla, lög um framhaldsskóla og lög um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla, öll sett árið 2008. Einnig eru til lög um háskóla og lög um framhaldsfræðslu en þau skólastig voru ekki til skoðunar í þessari úttekt.

Samkvæmt stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands skulu allir „vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti“ (ríkisstjórn Íslands, 1944, 65. gr.). Þetta kemur einnig skýrt fram í lögum um grunnskóla frá árinu 2008, en þar segir að nemendur eigi rétt á að komið sé til móts við námsparfir þeirra í almennum grunnskóla án aðgreiningar, án tillits til líkamlegs eða andlegs atgervis.



Hugtakið skóli án aðgreiningar er skilgreint í 2. gr. reglugerðar nr. 585/2010 í samræmi við lög um grunnskóla. Í aðalnámskrá grunnskóla (2011, 2013) kemur þetta fram: „Á grunnskólastigi eiga allir nemendur rétt á að stunda skyldunám í almennum grunnskólum án aðgreiningar sem öll börn eiga rétt á að sækja“ (mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2014a, s. 41). Framhaldið hljóðar svo:

Með skóla án aðgreiningar er átt við grunnskóla í heimabyggð eða nærumhverfi nemenda þar sem komið er til móts við náms- og félagslegar þarfir hvers og eins með manngildi, lýðræði og félagslegt réttlæti að leiðarljósi. Í skóla án aðgreiningar er gengið út frá því að allir fái jöfn eða jafngild tækifæri til náms og að námið sé á forsendum hvers einstaklings. Í skóla án aðgreiningar ríkir ákveðið viðhorf sem einkennist af virðingu fyrir rétti allra nemenda til virkrar þátttöku í námssamfélagi heimaskóla óháð atgervi þeirra og stöðu. Þessi grundvallarhugmyndafræði í skólastarfi hér á landi felur í sér alhliða hlutdeild, aðgengi og þátttöku allra nemenda í skólastarfinu. Menntun án aðgreiningar er samfelld ferli sem hefur það að markmiði að bjóða upp á góða menntun fyrir alla. Borin er virðing fyrir fjölbreytileika og mismunandi þörfum, hæfileikum og einkennum nemenda og leggja skal áherslu á að útrýma öllum gerðum mismununar og aðgreiningar í skólum (sama tilvísun).

Árið 2012 var hlutfallið milli fjölda nemenda og kennara í íslenskum leikskólum 6:1, og er það sama hlutfall og í Svíþjóð og hið lægsta meðal OECD-landanna 27, þeirra sem tölur lágu fyrir um. Hlutfallið milli fjölda nemenda og heildarfjölda starfsmanna í leikskólum er enn lægra, eða nálægt 4:1. Hlutfallið milli fjölda nemenda og kennara í skyldunámsskólum var einnig hvergi lægra en Íslandi, eða hið sama og í Noregi, þ.e. 10:1.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið starfar undir stjórn ráðuneytisstjóra og skiptist í fimm skrifstofur: skrifstofu mennta og vísinda, skrifstofu menningarmála, skrifstofu stefnumótunar og fjárlagagerðar, skrifstofu laga og stjórnsýslu og skrifstofu yfirstjórnar.

Menntamálastofnun, sem starfar undir yfirstjórn ráðuneytisins, annast gerð og útgáfu námsgagna fyrir grunnskólanema. Hún sér um samræmd próf í 4. og 7. bekk grunnskóla, sem og í 9. bekk frá vorinu 2017 að telja. Stofnunin sinnir rannsóknum á stöðu skólakerfisins í alþjóðlegum samanburði.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið gefur út aðalnámskrár leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla, auk aðalnámskráa tónlistarskóla og listdansskóla. Í námskránum er fjallað um uppeldislegan tilgang og markmið skólanna, uppbyggingu skólastarfs og almenna stefnu að því er varðar kennslu og skipulag námsins. Þar eru aftur á móti ekki gefin nein fyrirmæli um kennsluaðferðir.

Réttindi og velferð nemenda

Ísland varð í október 2013 eitt þeirra ríkja sem urðu fyrst til að lögfesta samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Á Íslandi er starfandi umboðsmaður barna sem hefur það hlutverk að standa vörð um hagsmuni, þarfir og réttindi þeirra.

Flest börn á Íslandi njóta góðs aðbúnaðar og umhverfis. Engu að síður búa 11,6% þeirra á heimili án fyrirvinnu. Þetta hlutfall er yfir meðaltali OECD-landanna, sem er 9,5% (OECD, 2015).

Íslensk börn búa við afar gott félagslegt umhverfi og fjölskylduaðstæður. Alls segjast 91% nemenda ánægð með skólann, en það er hæsta hlutfall sem mælist í OECD-löndunum. Ánægja íslenskra barna mælist meiri en í flestum hinna OECD-landanna og í rannsókn á velferð barna var Íslandi raðað í 3. sæti þeirra 29 landa sem rannsóknin náði til (UNICEF, 2013).

Leikskólastig

Árið 2015 voru 19.362 börn skráð í 251 leikskóla. Þau voru flest í Reykjavík og öðrum sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu, þar sem 12.462 börn (um 64% heildarfjöldans) voru skráð í 139 leikskóla (um 55% heildarfjöldans). Fæst eru leikskólabörnin á Norðurlandi vestra, alls 384 (um 2% heildarfjöldans) í sjö leikskólum (um 2,75% heildarfjöldans) (Hagstofa Íslands, 2016).

Leikskólaganga hefst almennt við 2 ára aldur. Afar hátt hlutfall 3, 4 og 5 ára barna var í leikskólum árið 2013 eða 96% þriggja ára barna, 97% fjögurra ára barna og tæplega 100% fimm ára barna. Meðaltal OECD-landanna var 74% þriggja ára barna og 88% fjögurra ára barna (OECD, 2016a).

Menntunarstig starfsfólks leikskóla er breytilegt og þar starfa margir sem hafa ekki aflað sér formlegrar menntunar leikskólakennara, eða um 2.700, en starfsmenn með leikskólakennaramenntun eru 1.700 (að meðtöldum þeim sem eru ekki í fullu starfi). Um 990 starfsmenn á leikskólum hafa aðra uppeldismenntun (Hagstofa Íslands, 2016).

Mennta- og menningarmálaráðuneytið gefur út aðalnámskrá leikskóla, en í henni er kveðið á um meginmarkmið og menntunarhlutverk leikskóla. Aðalnámskrá leikskóla var endurskoðuð á árunum 2008 til 2011 með það að markmiði að auka samfellu milli skólastiga og leggja áherslu á sex grunnþætti menntunar: læsi, lýðræði og mannréttindi, jafnrétti, heilbrigði og velferð, sjálfbærni og sköpun.

Sérhver leikskóli á að móta sína eigin skólanámskrá. Skólarnir taka einnig mið af stefnu sveitarfélagsins sem þeir starfa í. Það er í höndum sveitarstjórna að koma á virku samstarfi leikskóla og grunnskóla.



Foreldrar greiða hluta kostnaðar við rekstur leikskóla, en leikskólagjöld eru breytileg eftir sveitarfélögum og geta ráðist af fjárhag foreldranna.

Leikskólakennaranám er unnt að stunda við Menntavísindasvið Háskóla Íslands og við Háskólann á Akureyri. Fjöldi leikskólakennara er þó ekki nægur. Tölur um fjölda þeirra sem skráðir eru í nám og þeirra sem ljúka námi sýna að horfur eru á að leikskólakennurum fækki enn frekar.

Í leikskólum er skylt að starfrækja foreldraráð í því skyni að styðja skólastarfið, standa vörð um velferð barna og stuðla að góðum samskiptum skóla og heimilis.

Grunnskólastig

Árið 2015 sóttu 43.854 börn grunnskóla. Lítilsháttar fjölgun hefur orðið í grunnskólum frá árinu 2010 og voru nemendur 42.630 árið 2010, 42.503 árið 2011, 42.504 árið 2012, 42.845 árið 2013 og 43.250 árið 2014 (Hagstofa Íslands, 2016).

Nær allir 15 ára unglingar á Íslandi, eða 99,5%, ganga í almenna grunnskóla (OECD, 2016a).

Árið 2011 var 171 grunnskóli starfræktur á Íslandi. Fjórir af fimm stærstu skólunum (með um 700 nemendum) voru í sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu. Í minnsta skólanum, sem var starfræktur á Vestfjörðum, voru aðeins fjórir nemendur.

Foreldrar bera ábyrgð á því að börn þeirra innritist í og sækja skóla. Sveitarfélögum ber að sjá til þess að kennsla í grunnskólum sé í samræmi við grunnskólalög frá árinu 2008. Heimilt er að brautskrá grunnskólanema áður en 10 ára grunnskólagöngu er lokið, að því tilskildu að þeir fullnægi öllum námskröfum samkvæmt lýsingu aðalnámskrár 2012 og 2014.

Starfstími grunnskóla er 180 dagar ár hvert, og skal 170 dögum hið minnsta varið til kennslu. Hver skóli hefur svigrúm til að nýta þá 10 daga sem eftir standa í samræmi við starfsáætlun sína.

Sveitarfélög greiða allan rekstrarkostnað almennra grunnskóla.

Þá greiða sveitarfélög einkareknum grunnskólum framlag sem nemur að minnsta kosti 75% af vegnu meðaltali heildarrekstarkostnaðar. Um 2–3% nemenda sækja einkarekna grunnskóla.

Sveitarfélögum er heimilt að taka gjald fyrir viðfangsefni sem falla utan aðalnámskrár, svo sem tónlistarnám og íþróttaiðkun.

Öllum grunnskólum er skylt að hafa starfandi skólaráð sem er samráðsvettvangur skólastjóra og skólasamfélags, svo og nemendafélag sem vinnur að hagsmunamálum nemenda auk félags- og velferðarmála.



Framhaldsskólastig

Skólaskylda nær ekki til framhaldsskólastigs, en hver sá sem lokið hefur grunnskólánámi á rétt á að hefja nám í framhaldsskóla. Framhaldsskólanemar geta valið milli ýmissa námsbrauta sem veita þeim mismunandi undirbúning og réttindi með tilliti til almennrar menntunar, listmenntunar, bóknámsmenntunar og starfsmenntunar. Frá árinu 2016 að telja er nám í framhaldsskóla fyrst og fremst ætlað nemendum á aldrinum 16 til 19 ára. Almennt bóknám er skipulagt í aðalatriðum sem þriggja ára námsbrautir sem lokið er með stúdentsprófi. Allmargir eldri nemendur stunda þó einnig nám í framhaldsskóla og í desember 2012 voru skráðir í framhaldsskóla 8.180 nemendur sem náð höfðu 21 árs aldri (mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2014b).

Nemendum framhaldsskóla hefur farið fækkandi frá árinu 2011 og voru þeir 26.194 árið 2011, 25.514 árið 2012, 24.688 árið 2013 og 24.104 árið 2014 (Hagstofa Íslands, 2016).

Árið 2012 luku 45% íslenskra framhaldsskólanema námi sínu á fjórum árum, en í OECD-löndunum er meðaltalið 68% (OECD, 2016a).

Árið 2014 voru 21,9% ungmenna á aldrinum 15–19 ára ekki skráð í nám. Meðaltal OECD-landanna var 13,7%. Um 61,7% ungmenna á þessum aldri sinnti launuðum störfum, en það hlutfall er að meðaltali 23,8% í OECD-löndunum (OECD, 2016a).

Allir eiga rétt á því samkvæmt lögum að stunda nám í framhaldsskóla til 18 ára aldurs óháð námsárangri við lok grunnskóla. Hver framhaldsskóli ber ábyrgð á innritun nemenda.

Skólameistari ber ábyrgð á starfsemi framhaldsskóla og sér til þess að hún sé í samræmi við ákvæði laga, reglugerða, aðalnámskrár o.s.frv. Skólameistari ber einnig ábyrgð á gerð fjárhagsáætlunar og að henni sé fylgt og hefur umsjón með ráðningu starfsfólks. Skólameistari er framkvæmdastjóri skólanefndar. Í skólanefnd sitja fimm einstaklingar. Mennta- og menningarmálaráðuneyti skipar þrjá án tilnefningar og tveir eru skipaðir samkvæmt tilnefningum sveitarstjórna. Kennarafundur, nemendafélag skólans og foreldraráð tilnefna áheyrnarfulltrúa. Skólameistari er einnig oddviti skólaráðs.

Í hverjum framhaldsskóla er skylt að halda a.m.k. einu sinni á skólaári skólafund með öllum starfsmönnum skóla og fulltrúum nemenda til að ræða málefni skólans. Þá er starfrækt í hverjum framhaldsskóla nemendafélag og foreldraráð.



Náms- og starfsráðgjöf

Náms- og starfsráðgjöf nýtur viðurkenningar á Íslandi sem veigamikill þáttur í því að auðvelda nemendum að hefja störf á vinnumarkaði og vinna gegn atvinnuleysi. Allir nemendur á grunnskólastigi eiga rétt á að njóta náms- og starfsráðgjafar til þess bættra sérfræðinga (mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2014c).

Náms- og starfsráðgjöf er veitt í öllum framhaldsskólum. Árið 2010 voru náms- og starfsráðgjafar aftur á móti aðeins starfandi í um helmingi allra grunnskóla og nemendur 54 skóla höfðu ekki aðgang að neinni slíkri þjónustu (Hrefna Guðmundsdóttir, 2010).

Hæfniramma um íslenska menntun

Hæfniramminn tekur til almenns náms, háskólanáms, starfsnáms, listnáms, sérkennslu og framhaldsfræðslu. Honum er skipt í sjö þrep og tvö þeirra (5. og 6. þrep) skiptast einnig í undirþrep. Mennta- og menningarmálaráðuneytið ber ábyrgð á innleiðingu hæfnirammans. Við gerð hæfnirammans var leitast við að hafa menntun án aðgreiningar að leiðarljósi en skiptar skoðanir eru um hversu vel neðstu þrep rammans mæta margbreytileika nemendahópsins. Hæfniramminn þarf að taka til allra námsbrauta og námsáfanga samkvæmt viðurkenndu gæðakerfi (EQF-hæfniramma um evrópska menntun).

Viðmiðum um árangur við námslok, eins og þeim er lýst í aðalnámskrám grunnskóla og framhaldsskóla, er beitt á kerfisbundinn hátt til þess að skýra hlut þekkingar, kunnáttu og færni á mismunandi námssviðum á mismunandi skólastigum. Allar námsbrautarlýsingar á framhalds- og háskólastigi verða að miðast við skilgreinda hæfni við námslok.

Brotthvarf úr skóla

Hlutfall þeirra nemenda sem hætta námi í framhaldsskóla er fremur hátt á Íslandi, eða um 20% (mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2014c). Mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur falið Menntamálastofnun að leita leiða til að draga úr brott-hvarfi úr námi, sem og til að efla starfsnám og auka samstarf skóla og atvinnulífs.

Úrbótastarf er þegar hafið og hefur m.a. verið skimað fyrir nemendum í brott-hvarfshættu. Að auki hefur komið í ljós að þörf er á öflugra samstarfi með mennta- og menningarmálaráðuneyti, velferðarráðuneyti, þjónustuskrifstofum Vinnumála-stofnunar og fulltrúum aðila vinnumarkaðarins og framhaldsskóla.

Námskrá

Sú menntastefna sem birt er í aðalnámskrá skólastiganna þriggja sem út kom árið 2011 er reist á eftirtöldum sex grunnpáttum menntunar: læsi, sjálfbærni, heilbrigði og velferð, lýðræði og mannréttindi, jafnrétti og sköpun. Í aðalnámskránni er lögð á það áhersla að allir nemendur eigi að hafa jöfn tækifæri til náms og að þeim eigi að gefast kostur á að velja sér námsbrautir og ólíkar leiðir við námið. Öllu skólastarfi er ætlað að stuðla að heilbrigðum lífsháttum og taka mið af persónugerð, þroska, hæfileikum, getu og áhugasviði hvers og eins nemanda til þess að koma í veg fyrir hvers kyns mismunun.

Námsmat og vitnisburður

Samkvæmt lögum um grunnskóla á mat á árangri og framförum nemenda að vera reglubundinn þáttur í skólastarfi. Tilgangur þess er að fylgjast með því hvernig nemendum tekst að mæta markmiðum aðalnámskrár og meta hverjir þurfa á sérstakri aðstoð að halda. Staðlar eru ekki notaðir til að samræma námsmat einstakra skóla og kennara.

Nemendur og foreldrar þeirra eiga rétt á upplýsingum um niðurstöður mats og samræmdra könnunarprófa sem haldin eru í 4., 7. og 9. bekk. Er grunnskólanámi lýkur fá nemendur skírteini sem hefur að geyma vitnisburð þeirra við lok grunnskóla.

Ísland hefur tekið þátt í PISA-könnuninni frá árinu 2000. Nýleg gögn benda til þess að lesskilningur hafi minnkað milli árána 2000 og 2012, bæði meðal innfæddra og innflytjenda. Þá hefur stærðfræðilæsi hrakað í öllum landshlutum (OECD, 2016b).

Samkvæmt niðurstöðum PISA-könnunarinnar árið 2015 (OECD, 2016b) var meðal-einkunn íslenskra nemenda 482 í lesskilningi, 488 í stærðfræði og 473 í náttúruvísindum. Þetta er undir meðaltali OECD-landanna í sömu greinum, 497, 493 og 490, og lakari niðurstaða en íslenskir nemendur hafa fengið áður í þessari könnun.

Niðurstaðan er einnig lakari en á hinum Norðurlöndunum. Munurinn á árangri stúlkna og drengja var að meðaltali 20 stig, eða miklu meiri en sá átta stiga munur sem mælist að meðaltali í OECD-löndunum. Munurinn á árangri þeirra nemenda sem teljast hafa besta þjóðfélagslega og efnalega stöðu og þeirra sem teljast hafa lakasta stöðu er að meðaltali 65 stig. Þessi munur er miklu minni en sá 96 stiga munur sem mælist að jafnaði í OECD-löndunum og með því minnsta sem gerist í þeim löndum. Árangur innflytjenda er þó lakari en árangur þeirra sem eru ekki af erlendum uppruna. Árangur nemenda af erlendum uppruna í könnuninni er lakari en gerist að jafnaði í OECD-löndunum. Sá munur hefur haldist lítið breyttur frá árinu 2006.



Gæðastjórnun/mat

Á vegum Menntamálastofnunar fer fram ytra mat á starfi leikskóla og grunnskóla, og frá árinu 2014 á starfi framhaldsskóla. Tilgangur ytra mats er að afla heildaryfirlits um starf hvers skóla um sig eða um afmarkaða þætti þess eins og það er á tilteknum tíma. Til grundvallar ytra mati liggur skýrsla hlutaðeigandi skóla um innra mat, niðurstaða vettvangsheimsóknar, athuganir úr kennslustundum í grunnskólum og viðtöl við skólastjórnendur, starfsfólk skóla, foreldra og fulltrúa nemenda.

Þeir sem annast matið af hálfu stofnunarinnar miða ályktanir sínar við fyrirbyggjandi gögn og notast við gæðavísa. Mennta- og menningarmálaráðherra leggur á þriggja ára fresti fram á Alþingi skýrslu um framkvæmd skólustarfs í leikskólum, grunnskólum og framhaldsskólum landsins sem byggist á þessum upplýsingum, mati og rannsóknum (jafnt innanlands sem utan) (mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2014b).

Þá gefur mennta- og menningarmálaráðuneyti út í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga leiðbeiningar og viðmið um framkvæmd sveitarfélaga á ytra mati grunnskóla.


Kennaramenntun

Enda þótt háskólanemum, að doktorsnemunum meðtöldum, hafi fjölgað í heild milli áranna 2007 og 2014 (námsmenn voru 16.851 árið 2007 en 19.163 árið 2014) varð fækkun í hópi kennaranema við þá þrjá háskóla sem bjóða kennaramenntun, bæði í grunnskólakennaranámi (937 nemar árið 2007 en 610 árið 2014) og leikskólakennaranámi (376 nemar árið 2007 en 194 árið 2014). Á árinu 2014 skráðu 177 námsmenn sig í grunnskólakennaranám til meistaraþráðu og 94 skráðu sig í leikskólakennaranám til meistaraþráðu (Hagstofa Íslands, 2016).

Árið 2015 var hlutfall kennara með full kennsluréttindi 94,6% í grunnskólum og 29,4% í leikskólum.

Árið 2011 var hlutfall kennara með full kennsluréttindi hæst í Reykjavík (97,5%). Hlutfallið var 88,0% á Norðvesturlandi, 87,8% á Austurlandi og 84,3% á Vestfjörðum.

Samkvæmt íslenskum lögum er það skilyrði fyrir útgáfu leyfisbréfs leik-, grunn- og framhaldsskólakennara að kennari hafi lokið 180 eininga bakkalárprófi og 120 eininga meistaraþrófi. Nám í sérkennslufræðum hefur staðið kennaranemum til boða frá árinu 1974. Slíkt nám er nú unnt að stunda sem framhaldsnám á meistaraþræðum við Háskóla Íslands. Árið 2014 voru 79 íslenskir háskólanemar skráðir í nám til meistaraþrófs í sérkennslu (Hagstofa Íslands, 2016).



Kennarar við menntavísindadeildir háskólanna verða að hafa lokið doktorsprófi og hafa reynslu eða hæfi sem nýtist þeim í fræðigrein sinni.

Kennarar í verkgreinum verða að hafa lokið 60 eininga námi í kennslu- og uppeldisfræðum auk viðeigandi lokaprófs í greininni (hafa til að mynda meistara réttindi í iðngrein).

Ekkert formlegt viðtöku- eða stuðningskerfi fyrir nýja kennara er til á Íslandi. Í sumum sveitarfélögum og sumum framhaldsskólum eiga þeir kost á óformlegum stuðningi. Kennsluskylda nýrra kennara er í sumum tilvikum minni en annarra kennara, en aðeins á fyrsta kennsluári á grunnskólastigi. Fjármunir til faglegrar starfsþróunar eru til ráðstöfunar á öllum skólastigum og kennarar geta sótt námskeið og nýtt sér önnur tækifæri til faglegrar starfsþróunar erlendis.

Sérþarfir í námi

Af tölum Evrópumiðstöðvar um nám án aðgreiningar og sérþarfir (Evrópumiðstöð, 2016a) má ráða að skólaárið 2012–2013 hafi 98,71% grunnskólanema sótt skóla sem starfar án aðgreiningar (en það felur í sér að nemendur eyða 80% eða meira af skólatíma sínum með í almennum hópi jafnaldra sinna).

Meðal nemenda töldust 6.955, eða 16,43% allra grunnskólanema, hafa sérþarfir í námi. Flestir þessara nemenda (6.407 eða 15,14% heildarfjöldans) gengu í almenna bekki án aðgreiningar, en 405 (0,96%) voru skráðir í sérdeildir og 143 (0,34%) í sérskóla.

Fyrirliggjandi gögn sýna að formleg greining sérþarfa í námi er tvöfalt algengari hjá drengjum (10,98%) en hjá stúlkum (5,45%). Miklu fleiri nemendur eru greindir með sérþarfir í námi á grunn- og miðstigi, þ.e. ISCED 1 (10,89%) en á unglingsstigi, þ.e. ISCED 2 (5,54%).

Sem stendur eru starfandi þrjú sérskólar á grunnskólastigi sem þjóna öllu landinu: einn fyrir nemendur með mikla þroskahömlun og tveir fyrir nemendur með geðrænan og félagslegan vanda.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið setur reglugerð um skólaþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla. Um 10% leikskólabarna og 20–25% grunnskólanema njóta stuðningskennslu af einhverju tagi um lengri eða skemmri tíma.

Sveitarfélögum er ætlað að leggja áherslu á forvarnarstarf til að stuðla markvisst að velferð nemenda og forðast að þeir lendi í erfiðleikum (Hagstofa Íslands, 2016).

Samkvæmt lögum um framhaldsskóla skal nemendum með sérþarfir látn í té sérfræðileg aðstoð og aðbúnaður við hæfi. Þegar nemandi flyst úr grunnskóla yfir í framhaldsskóla er þó oft óskað eftir nýrri greiningu á námsþörfum.



Gert er ráð fyrir að nemendur með sérþarfir eða fötlun stundi nám með öðrum nemendum, en sérkennsla stendur til boða í mörgum skólum.

Hversu mikinn stuðning hver nemandi fær á leik- og grunnskólastigi ræðst venjulega af ákvörðun skólaþjónustu sveitarfélagsins, en slík ákvörðun er oft byggð á greiningu einnar af fjórum helstu stofnunum á þessu sviði á Íslandi, þ.e. Greiningar- og ráðgjafarstöðvar ríkisins, Þjónustu- og þekkingarmiðstöðvar fyrir blinda, sjónskerta og daufblinda, Heyrnar- og talmeinstöðvar Íslands eða Barna- og unglingsgeðgeildar Landspítalans. Allar þessar stofnanir vinna starf sitt í samvinnu við foreldra.

Flest stærstu sveitarfélög landsins starfrækja eina eða fleiri sérdeildir í almennum grunnskólum sveitarfélagsins.


Bráðgerir nemendur hafa einnig rétt til náms sem reynir á getu þeirra. Nám fyrir þau börn sem hafa mesta námsgetu er oft skipulagt á vegum sveitarfélaga eða í tilteknum skólum, fremur en á landsvísu.

Á framhaldsskólastigi eru nemendur á starfsbrautum fyrir fatlaða undirbúnir fyrir fullorðinsárin, meðal annars með kynningu á störfum og hæfingu fyrir fatlaða einstaklinga. Bæði á almennum námsbrautum og starfsbrautum eru nemendum kynnt atvinnutækifæri og reglur vinnumarkaðarins á lokaári, til þess að gera þeim auðveldara að hefja störf að loknu námi.

Útgjöld til menntamála

Árið 2015 námu útgjöld hins opinbera til menntamála um 6,87% af vergri landsframleiðslu og höfðu þá farið minnkandi um áratugarskeið (hlutfallið var 8,2% árið 2004, 8,35% árið 2008, 7,2% árið 2012 og 7,66% árið 2013) (Hagstofa Íslands, 2016). Samdráttinn sem vart hefur orðið frá árinu 2008 má að miklu leyti rekja til fjármálakreppunnar sem hófst það ár. Enn eru útgjöld til menntamála þó hærri en sem nemur meðaltali OECD-landanna (5,6% árið 2012). Árið 2011 var Ísland í öðru sæti meðal Norðurlandanna að þessu leyti. Ísland er þó eina landið í þeim hópi sem varði lægra hlutfalli vergrar landsframleiðslu til menntamála árið 2011 en árið 2008 (OECD, 2014). Þegar litið er til opinberra útgjalda til menntamála sem hlutfalls af öllum útgjöldum hins opinbera féllu Íslendingar úr 4. sæti í 12.–13. sæti OECD-landanna í kjölfar efnahagssamdráttarins árið 2008 (Guðrún Ragnarsdóttir og Ingólfur Ásgeir Jóhannesson, 2014).

Óverulegar breytingar hafa orðið á tilhögun fjárveitinga til menntamála á Íslandi frá árinu 1996, en þá varð sú stefnubreyting að rekstur grunnskólans var færður til sveitarfélaga. Sveitarstjórnir fengu þá það hlutverk að reka og fjármagna grunnskóla og þjónustu við þá.



Útsvarstekjur mynda um 63% af tekjustofni sveitarfélaga. Ýmis þjónustugjöld eru 18% teknanna, fasteignaskattur önnur 11% og framlög frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga 8% af heildartekjum (Sieweke, 2016).

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga var settur á stofn árið 1937. Allt frá þeim tíma hafa framlög úr honum verið notuð til að jafna aðstöðumun sveitarfélaga. Bæði ríki og sveitarfélög standa undir rekstri sjóðsins.

Árið 2014 hafði Jöfnunarsjóður um 36 milljarða króna til ráðstöfunar, en árið 2016 var sú fjárhæð áætluð 43 milljarðar króna og var um 95% fjárins ráðstafað beint til sveitarfélaga. Heildarframlög hin opinbera til leik- og grunnskóla námu 115,4 milljörðum króna árið 2015.

Opinber útgjöld til framhaldsskóla námu sama ár 20 milljörðum króna.

Sérhvert sveitarfélag ákveður fjárveitingu til rekstrar leik- og grunnskóla. Það er gert á grundvelli sérstakra fjárveitingareglna eða almennra fjárhagsáætlana sem samþykktar eru í sveitarstjórn. Fjárveitingarnar ráðast í stórum dráttum af nemendafjölda, lagaákvæðum og ákvæðum almennra kjarasamninga. Í flestum sveitarfélögum eru útgjöldin ákveðin með hliðsjón af fjölda almennra kennslustunda og fjölda kennslustunda sem krefjast stuðningskennslu eða kennslu nemenda með sérþarfir. Viðmið sveitarfélaganna virðast að flestu leyti áþekk (mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2014b), enda þótt munur geti verið á framkvæmdinni.

Útgjöld vegna sérþarfa í námi

Árið 2014 runnu 19% af útgjöldum sveitarfélaga vegna menntamála til þess að fjármagna kennslu nemenda með sérstakar námsþarfir.

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga greiðir sveitarfélögum þrenns konar framlög til að standa straum af kostnaði vegna sérstakra námsþarfa. Árið 2016 var áætlað að framlög úr sjóðnum myndu nema um 2 milljörðum króna vegna greindra sérþarfa í námi, 1,2 milljörðum vegna rekstrar þriggja sérskóla í Reykjavík og 300 milljónum vegna kennslu nemenda af erlendum uppruna.

Sveitarfélög greiða ekki sérstök framlög vegna kennslu nemenda með sérþarfir í námi á leikskólastigi, heldur er rekstur leikskóla fjármagnaður með almennum framlögum fyrir alla nemendur. Heimilt er að innheimta gjöld vegna kennslu barna í leikskólum. Sveitarfélögin standa straum af kostnaði vegna skólaaksturs, annars starfsfólks, sérhæfðra kennara og sérstaks búnaðar.

Sveitarfélög fá opinber framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga vegna kostnaðar við að mæta þörfum grunnskólanema með sérþarfir í námi. Sveitarstjórnir ákveða árlega framlög vegna nemenda með sérþarfir í námi á leik- og grunnskólastigi.



Mennta- og menningarmálaráðuneyti ákveður framlög vegna nemenda sem þurfa á sérstökum stuðningi að halda í framhaldsskóla. Mikil athygli hefur nýlega beinst að þessum málaflokki framhaldsskólastigsins á Íslandi. Í úttekt á starfsbrautum framhaldsskóla, sem gerð var árið 2011, var sérstaklega bent á hækkandi útgjöld vegna slíkrar kennslu árin á undan og tillögur til hugsanlegra úrbóta lagðar fram.

Menntamálastofnun

Menntamálastofnun var sett á fót 1. október 2015 í kjölfar gildistöku laga nr. 91/2015. Menntamálastofnun er stjórnarsýslustofnun á sviði menntamála. Meginmarkmið hennar er að stuðla að auknum gæðum skólastarfs og framförum í þágu menntunar í samræmi við lög og stefnu stjórnvalda, bestu þekkingu og alþjóðleg viðmið.

Stofnunin hefur með höndum verkefni sem áður voru á hendi Námsmatsstofnunar og Námsgagnastofnunar. Menntamálastofnun hefur einnig tekið við ýmsum stjórnarsýsluverkefnum mennta- og menningarmálaráðuneytis og umsjón með nýjum verkefnum, svo sem innleiðingu þjóðarátaks um læsi og átaki til að draga úr brotthvarfi úr námi á framhaldsskólastigi.

Helstu verkefni Menntamálastofnunar eru sem hér segir:


- Að sjá öllum grunnskólanemum fyrir fjölbreyttum og vönduðum námsgögnum í samræmi við aðalnámskrá.
- Að hafa eftirlit með skólastarfi og meta árangur af því með mælingum. Að annast framkvæmd samræmdra könnunarprófa og alþjóðlegra kanna á borð við PISA.
- Að annast söfnun, greiningu og birtingu upplýsinga um menntamál og veita stjórnvöldum menntamála, fagaðilum og almenningi upplýsingar og leiðbeiningar á þessu sviði.
- Að sinna stjórnarsýsluverkefnum sem tengjast framkvæmd aðalnámskrár og réttindamála, viðurkenningu einkaskóla, útgáfu leyfisbréfa til kennara og þjónustu við nemendur.

Helstu áherslumál og úrlausnarefni á sviði menntamála

Í Hvítbók um umbætur í menntun segir svo:

Framtíðarsýnin er að ungt fólk á Íslandi standi jafnfætis erlendum jafnöldrum, sem best standa í menntun, og hafi sömu tækifæri til þátttöku í samfélagi og atvinnulífi á 21. öld (mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2014c, s. 7).

Meðal framfaraskrefa má nefna kerfisumbætur, til að mynda aukið námsframboð og sveigjanlegra námsmat, þjóðarátak um læsi og þróunarstarf á framhaldsskólastigi. Mörg málefni bíða þó úrlausnar.



Mennta- og menningarmálaráðuneytið gerði grein fyrir þessum úrlausnarefnum í ofangreindri hvítbók. Í henni eru sett fram tvö meginmarkmið um umbætur í menntun á Íslandi til ársins 2018: 90% grunnskólanema náí lágmarksviðmiðum í lestri (úr 79% nú). 60% nemenda ljúki námi úr framhaldsskóla á tilsettum tíma (úr 44% nú).

Helstu úrlausnarefni menntakerfis án aðgreiningar

Árið 2014 var unnin á vegum OECD *Úttekt á stefnu um bætta ráðstöfun og nýtingu aðfanga í skólum* (mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2014b). Í bakgrunnsskýrslu úttektarinnar er að finna ítarlegt yfirlit um málefni sem bíða úrlausnar á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi. Mikilvæg niðurstaða skýrslunnar að því er varðar menntun án aðgreiningar var að eftirfarandi málefni væri meðal þeirra sem brýnt væri að leysa úr: „Stefna um menntun án aðgreiningar sem almennt samkomulag er um að eigi rétt á sér sem slík, en skólastjórnendur og starfsfólk skóla telja að standa þurfi betur að framkvæmd stefnunnar og verja til hennar meira fé“ (s. 11).

Á árunum 2013 til 2015 vann starfshópur á Íslandi úttekt á framkvæmd stefnunnar um menntun án aðgreiningar. Niðurstöðurnar birtust í lokaskýrslu með heitinu *Mat á framkvæmd stefnu um skóla án aðgreiningar* (mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2015). Í skýrslunni kom fram að almennt væri litið svo á að hugmyndafræði um menntun án aðgreiningar væri jákvæð, en margir í skólasamfélaginu væru þeirrar skoðunar að til þyrfti að koma aukið fjármagn, meiri sérfræðipækking og meiri faglegur stuðningur, auk þess sem efla þyrfti rannsóknarstarf til þess að tryggja árangursríka framkvæmd stefnunnar. Meðal mikilvægra niðurstaðna skýrslunnar var að skilningur á hugtakinu „menntun án aðgreiningar“ virtist vera mismunandi og því væri brýnt að skýra stefnuna betur.

Kennarar töldu almennt að stefnunni um menntun án aðgreiningar fylgdi meira vinnuálag. Þá töldu þeir sig ekki hafa fengið nægan undirbúning til að bregðast við auknu álagi vegna fjölbreyttari nemendahópa.

Starfshópurinn hvatti til umræðu um stefnuna til þess að efla vitund um mikilvægi menntunar án aðgreiningar. Jafnframt var bent á að bæta þyrfti matsaðferðir sem notaðar eru við að greina stöðu barna og aðstoð við nemendur, með sérstakri áherslu á að grípa snemma til íhlutunar. Þar með væri einnig nauðsynlegt að stytta biðtíma hjá þeim sem sinna greiningu og meðferð og auka stuðning við foreldra.

Til þess að bregðast við áhyggjuefnum kennara var einnig lagt til að unnið yrði að breytingum á kennaranámi og eflingu þróunar- og nýbreytnistarfs í skólum. Loks benti starfshópurinn á að leysa þyrfti úr óvissu vegna „grárra svæða“ í verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga á þessu mikilvæga sviði, sem er þess eðlis að gott samstarf þarf að vera um það á öllum stjórnsýslustigum.



Yfirlit um atriði sem réðu miklu um áhersluatriði og tilhögun úttektarinnar

Í þessum kafla hefur verið fjallað um ýmsa þætti íslensks stjórn- og menntakerfis sem réðu miklu um tilhögun og framkvæmd úttektarinnar. Þessi atriði má taka saman undir eftirtöldum fimm liðum:

1. **Mjög dreifstýrð stjórnsýsla.** Auk stjórnsýslu ríkisins eru á Íslandi 74 sveitarfélög með íbúafjölda allt frá 120.000 niður í 53, en 63% þjóðarinnar eiga heima á Stór-Reykjavíkursvæðinu.
2. **Sterk samfélagsvitund og opinber stefna sem miðast að því að allir nemendur fái gæðamenntun.** Í *Hvítbók um umbætur í menntun* (mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2014c) eru sett metnaðarfull markmið fyrir alla með vísan til námskrár sem er reist á sex grunnþáttum menntunar (læsi, sjálfbærni, heilbrigði og velferð, lýðræði og mannréttindum, jafnrétti og sköpun) ásamt löggjöf og stefnu sem hefur það markmið að festa menntun án aðgreiningar í sessi í öllu menntakerfinu.
3. **Tiltölulega há framlög til menntamála.** Þó að útgjöld til menntamála hafi dregist nokkuð saman undanfarin ár eru þau enn allmiklu hærrí en sem nemur meðaltali OECD-landanna, og fá lönd hafa lægra hlutfall milli fjölda nemenda og kennara í leik- og grunnskólum. Þá er Íslandi raðað í 3. sæti þeirra 29 landa sem athuguð voru í rannsókn UNICEF á velferð barna (2013).
4. **Dreifstýrð umsýsla menntamála.** Skólar ráða sínum málum að miklu leyti, innan þeirra marka sem ákvæði aðalnámskrár og stefna viðkomandi sveitarfélags setja þeim. Lítið er gert til að staðla aðferðir sem notaðar eru við kennslu og námsmat. Gæðastjórnun í einstökum skólum og í menntakerfinu í heild er verksvið sem smám saman er að byggjast upp í Menntamálastofnun, sem hefur nýlega verið sett á fót og starfar undir mennta- og menningarmálaráðuneyti.
5. **Rík vitund um helstu úrlausnarefni í tengslum við framkvæmd menntakerfis án aðgreiningar.** Fjallað hefur verið um þessi úrlausnarefni í nýlegum skýrslum og úttektum. Íslenski starfshópurinn tók þau einnig til umfjöllunar í tengslum við sjálfsmatið sem fram fór við undirbúning úttektarinnar. Meðal úrlausnarefna er mikið brotthvarf nemenda úr námi á framhaldsskólastigi, hátt hlutfall nemenda í grunnskóla sem njóta stuðningskennslu af einhverju tagi um lengri eða skemmri tíma, og hækkandi útgjöld vegna sérstaks stuðnings við nemendur í grunn- og framhaldsskólum.

Allir þessir þættir hafa verið teknir til álita í úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi. Um gagnrýnið sjálfsmat sem starfshópur á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytis vann í samstarfi við fulltrúa helstu hópa íslensks skólasamfélags má lesa í **2. viðauka: Yfirlit um gagnrýnið sjálfsmat.**

1. LEGGJA ALLIR Í SKÓLASAMFÉLAGINU SAMA SKILNING Í HUGTAKIÐ MENNTUN ÁN AÐGREININGAR?

Í þessum kafla er athyglinni beint að 1. viðmiði:

Allir í skólasamfélaginu sjái í menntun án aðgreiningar leið til að gefa öllum nemendum kost á gæðamenntun.

Meginviðfangsefnið sem liggur til grundvallar þessu viðmiði og öllum vísbendingum sem því tengjast er:

Hvort skýr og sameiginlegur skilningur er lagður í hugtakið menntun án aðgreiningar.

Viðhorf ólíkra hópa innan menntakerfisins til þessa meginviðfangsefnis voru könnuð með kjarnaspurningunni:

Hvernig skilur þú hugtakið menntun án aðgreiningar?

Bein umfjöllun átti sér stað:

á fundum rýnihópa, í skólaheimsóknum og með netkönnun.

Óbein umfjöllun átti sér stað:

í einstaklingsviðtölum og með úrvinnslu rannsóknargagna.

Meginniðurstöður í tengslum við 1. viðmið

Styrkleikar sem menntakerfið býr yfir að því er viðmiðið varðar

Í öllum þáttum gagnasöfnunarinnar kom fram skýr skilningur viðmælenda á því að hugmyndin um samfélag og menntun án aðgreiningar er reist á grundvallarsjónarmiðum um lýðræði og félagslegt réttlæti. Flestir sem sinna menntamálum deila þeirri skoðun að mikilvægt sé að vinna að menntun án aðgreiningar til að auka efnahagslega og félagslega velferð í landinu: Að koma þurfi til móts við þarfir allra barna og sjá til þess að þau hafi tækifæri til að spjara sig í menntakerfi sem gerir þeim kleift að ná árangri í námi og hindrar félagslega útskúfun.

Það er almenn skoðun á öllum stigum menntakerfisins, meðal þeirra sem stýra því á landsvísu, í sveitarfélögum og innan skólanna sjálfra, að flestir Íslendingar skilji hvaða hag þjóðin öll hefur af fjölbreytileika bæði samfélags og menntakerfis. Mikil samstaða er um markmiðin að baki stefnu um menntun án aðgreiningar og þeir sem sinna menntamálum eru þeirrar skoðunar að full ástæða sé til að nýta þá samstöðu í starfinu sem fyrir höndum er. Svörin sem aflað var í úttektinni sýna einnig að flestir í skólasamfélaginu eru á einu máli um að menntun án aðgreiningar varðar alla nemendur, ekki aðeins tiltekna hópa með sérþarfir. Þá leggja margir þann skilning í



menntun án aðgreiningar að undir hana falli allt starf í hverjum skóla, og að allir nemendur og allt starfsfólk séu þátttakendur í breiðu lærdómssamfélagi.

Margir í skólasamfélaginu telja þó aðkallandi að gera skýrari grein fyrir hugtakinu menntun án aðgreiningar eins og það er notað á Íslandi. Líta má á það sem styrkleika hversu víðtæk samstaða er um að skýra þurfi betur hugtökin sem notuð eru í tengslum við menntun án aðgreiningar og leggja drög að árangursríkri framkvæmd stefnunnar.

Brýnustu úrlausnarefni

1.1 Ríkir góður skilningur á hugtakinu menntun án aðgreiningar meðal allra í skólasamfélaginu, einnig foreldra og nemenda?


Þessi vísbending, sú fyrsta sem hugað var að í úttektarvinnunni, kann að vega þar þyngst, því að víðtækur almennur skilningur á hugtakinu menntun án aðgreiningar er grundvallarforsenda niðurstaðna að því er varðar öll hin viðmiðin.

Samkvæmt niðurstöðum netkönnunarinnar er það skoðun flestra á vettvangi skólanna, og þá einnig foreldra, að stefnan um menntun án aðgreiningar varði réttindi allra nemenda og foreldra þeirra/aðstandenda og að hún verði að fela í sér leið til að gefa öllum nemendum kost á gæðamenntun. Þetta var jafnframt skoðun flestra þeirra sem tóku þátt í söfnun gagna á annan hátt og voru úr hópi þeirra sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga. Að auki virðist ríkja víðtæk samstaða meðal allra hópa skólasamfélagsins um hina opinberu stefnu um menntun án aðgreiningar.

Aftur á móti er það einnig almenn skoðun þeirra að nauðsynlegt sé að skýra betur hugtakið menntun án aðgreiningar. Hvarvetna í skólasamfélaginu lítur meiri hluti viðmælenda svo á að einkar mikilvægt sé að skýra hugtakið menntun án aðgreiningar með tilliti til íslenskra aðstæðna sérstaklega, eins og lagt var til í mati á framkvæmd stefnunnar um menntun án aðgreiningar, sjá skýrslu mennta- og menningarmálaráðuneytisins, 2015.

Sumir vísa til þess að hugtakið „menntun án aðgreiningar“ sé að því leyti óhentugt að það samsvari ekki nógu nákvæmlega erlenda hugtakinu *inclusive education*. Önnur hugtök hafa því verið notuð í ýmsu samhengi. Þeir sem rætt var við á vettvangi skólanna bentu einkum á að misræmi væri milli þess skilnings sem foreldrar, kennarar og skólastjórnendur leggja í hugtakið menntun án aðgreiningar og markmiðanna sem liggja til grundvallar opinberri stefnu á þessu sviði.

Þar eð nokkuð vantar á sameiginlegan skilning á hugtakinu verður einnig munur á því hvernig menntun án aðgreiningar er talin samræmast almennri menntastefnu og hvað hún þýðir í reynd. Margir benda á að bil sé milli hugsjónarinnar um menntun



án aðgreiningar og hvernig staðið sé að framkvæmd hennar. Notkun ráðamanna og þeirra sem annast fræðslu á hugtakinu „menntun án aðgreiningar“ kemur öðrum í skólasamfélaginu stundum fyrir sjónir eins og merkimiði á starfinu sem unnið er, án þess að nokkrar breytingar hafi átt sér stað á því starfi í reynd. Margir í skólasamfélaginu, m.a. foreldrar, svara því til að í menntastefnu undanfarinna ára hafi verið lögð sérstök áhersla á menntun án aðgreiningar. Fulltrúar sveitarfélaga og skóla segjast þó margir í vafa um hvaða þýðingu þetta hafi fyrir dagleg störf þeirra. Margir telja að menntun án aðgreiningar sé nú rædd á öðrum nótum en áður var, en kennsluhættir hafi ekki breyst. Einkum segist margt starfsfólk skóla óvísst um hvaða breytingar væri unnt að gera og hvað ætti að breytast þegar litið sé til núgildandi reglna um fjárveitingar og fjárframlög og stofnanakerfisins sem smíðað hefur verið utan um þær.

Vegna þessarar óvissu um þýðingu menntunar án aðgreiningar fyrir daglegt skólastarf telja margir, einkum þeir sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga, að ræða þurfi ítarlega og með þátttöku sem flestra í skólasamfélaginu hvað þjóðfélag án aðgreiningar feli í sér, og umræðan takmarkist þannig ekki við skólana.

Fram hefur komið að slík umræða verði að einkennast af gagnsæi og skýrri notkun hugtaka, því að það geti valdið erfiðleikum í mótun og framkvæmd opinberrar stefnu ef þeir sem sinna málaflokknum gera sér ekki skýra grein fyrir hugtökum, markmiðum og tilgangi sem býr að baki stefnunni. Sú skoðun er ríkjandi í öllum hópum skólasamfélagsins að nauðsynlegt sé að skýra notkun hugtaksins menntun án aðgreiningar til þess að:

- leysa úr „núverandi ágreiningi“ um skilgreiningu á menntun án aðgreiningar sem orðið hafi vart í umræðum og á margvíslegum vettvangi í menntakerfinu,
- skýra hlutverk og ábyrgðarsvið einstakra hópa skólasamfélagsins að því er varðar framkvæmd opinberrar stefnu, eftirlit og mat,
- unnt verði að veita skýrari og árangursríkari leiðsögn um aðferðir til að hrinda stefnunni um menntun án aðgreiningar í framkvæmd á vettvangi sveitarfélaga og einstakra fræðslustofnana.

1.2 Sjá allir í skólasamfélaginu í menntun án aðgreiningar leið til að gefa öllum nemendum kost á gæðamenntun?

Það er almenn skoðun hvarvetna í skólasamfélaginu að sú óvissa sem nú ríkir um hugtakið „menntun án aðgreiningar“ leiði til mismunandi túlkunar á því hvað stefnan geti falið í sér þegar til kastanna kemur, og hvað falli utan hennar. Í vinnunni við úttektina hefur komið skýrt fram að skoðanir eru mjög skiptar um hvernig standa beri að framkvæmd stefnunnar um menntun án aðgreiningar í menntakerfinu í heild (almennum skólum og sérskólum) og í mismunandi aldurshópum (leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla). Skólastarf án aðgreiningar er skilgreint með mismunandi



hætti eftir aðstæðum í hverjum skóla. Þeir sem sinna menntamálum kalla eftir meiri umræðum, jafnt innan sem utan menntakerfisins, til þess að auka skilning á því að menntun án aðgreiningar snýst um að bæta menntun og virða jafnan rétt nemenda.


Sumir fulltrúar sveitarfélaga og skóla telja að menntun án aðgreiningar sé almennt lögð að jöfnu við þá tilhögun að nemendur sem greindir hafa verið með sérþarfir (sérþarfir í námi eða fötlun) sækji almenna skóla og bekki, fremur en að um sé að ræða leið til að gefa öllum nemendum kost á gæðamenntun. Um aðra nemendur, til dæmis þá sem hafa mikla námshæfileika, koma úr hópi innflytjenda eða frá heimilum sem standa höllum fæti félagslega eða efnalega, eru taldir í áhættuhópi eða hafa námsþarfir af öðru tagi, en hljóta ekki „greiningu“ er iðulega ekki fjallað í umræðum um menntun án aðgreiningar.

Í þessu endurspeglast misræmi sem sumir í skólasamfélaginu telja eiga sér djúpar rætur í stefnumörkun á þessu sviði. Þótt skýr stefna hafi verið mótuð um menntun án aðgreiningar er formleg greining á fötlun eða sérþörfum enn ein helsta forsenda fjárframlaga til skóla. Sú tilhögun styrkir þá hugmynd að stefna um menntun án aðgreiningar varði fyrst og fremst nemendur með sérþarfir. (Ítarlegri umfjöllun um þetta er að finna í undirköflum 5.1 og 5.3.)

Nokkurs misskilnings gætir einnig í þeirri skoðun, sem fram hefur komið í umræðum í skólasamfélaginu, að stefnan um menntun án aðgreiningar snúist um þarfir „hvers og eins barns“ og krefjist þess að hver nemandi fái sérstakt námsefni og sérstaka stundaskrá. Bent er á að þar sé um óvinnandi verkefni að ræða. Einkum þykir mörgu starfsfólki skóla sem áherslan á einstaklingsbundna kennslu valdi því að menntun án aðgreiningar virðist óraunsætt markmið.

Í augum margra í skólasamfélaginu tengist hugtakið menntun án aðgreiningar fyrst og fremst kennslu nemenda með sérþarfir, þ.e. „sérkennslu“ sem nemendur fá eftir að þeir hafa verið greindir með sérþarfir í námi, í stað þess að það varði gæðamenntun fyrir alla nemendur. Umræður snerust oft um það hvernig standa bæri að stuðningskennslu fyrir einstaka nemendur og fámenna hópa, sérkennsluhópa, sérdeilda og sérskóla innan menntakerfis án aðgreiningar. Mörgum í skólasamfélaginu þykir óljóst hvaða hlutverki sérkennslu er ætlað að gegna í slíku kerfi. Fjöldamargir veltu fyrir sér sambandinu milli sérkennslu og námsaðstoðar við einstaka nemendur og aukinnar hæfni meðal starfsliðs almennra skóla til að stunda kennslu án aðgreiningar.

Viðmælendur úr öllum hópum skólasamfélagsins tóku fram að mismunandi hugmyndir væru uppi um menntun án aðgreiningar í leikskólum, grunnskólum og framhaldsskólum. Munurinn á því hvernig hugsað er um menntun án aðgreiningar elur af sér mismunandi framkvæmd og mismunandi kennsluhætti eftir skólastigum. Margir töldu að framkvæmd menntunar án aðgreiningar væri auðveldari í yngstu



aldurshópunum þar eð námskröfurnar sem gerðar væru til barna á þeim aldri væru ólíkar þeim sem eldri nemendur þyrftu að standa undir. Þá eru rök færð fyrir því að gera megi ráð fyrir umtalsverðum mun á þroska og námsgetu hjá yngstu börnunum og að þau muni sigrast á slíkum erfiðleikum þegar þau eldast.

Margir fulltrúar sveitarfélaga og skóla telja þó miður að stefnan um menntun án aðgreiningar skuli vera túlkuð með mismunandi hætti, og einkum að munur sé á þeirri túlkun eftir því hvort um grunnskóla eða framhaldsskóla er að ræða. Fram kemur hjá sumum að þótt ein stefna hafi verið mótuð um menntun án aðgreiningar séu væntingar til hennar mismunandi eftir skólastigum, sem og kröfurnar sem gerðar séu. Framhaldsskólar nota til dæmis ákveðna aðgreiningu og sérúrræði sem ekki væri talið viðeigandi að nota í grunnskóla. Margir í skólasamfélaginu telja þessar ólíku væntingar stuðla að ójöfnuði í skólunum.

Sumir lýstu þeirri skoðun að til þess að efla þann skilning á stefnunni um menntun án aðgreiningar að hún feli í sér leið til að gefa öllum nemendum kost á gæðamenntun þurfi að kynna hana skipulega á öllum stigum kerfisins. Margir nefndu þó að enda þótt leitast væri við að stunda kennslu að öllu leyti án aðgreiningar í einstökum skólum væri sú viðleitni ekki studd nægilega vel með framfylgd stefnunnar í kerfinu sem heild. Umræður þurfi að fara fram til þess að ábyrgð verði tekin á öllum nemendum á öllum skólastigum. Margir nefndu þó einnig að meiri stuðnings, eftirfylgni og fjármuna væri þörf hvarvetna í menntakerfinu.

1.3 Er stuðningur við rannsóknir á menntun án aðgreiningar meðal allra í skólasamfélaginu?

Hvarvetna í skólasamfélaginu virðist ríkja samstaða um þá skoðun að rannsóknir geti stuðlað að því með mikilvægum hætti að byggja upp menntun án aðgreiningar á Íslandi. Sú skoðun virðist þó einnig almenn að of lítið sé um rannsóknir á menntun án aðgreiningar eins og staðið er að henni hér á landi. Í hugum margra tengist þetta þörfinni á almennri umræðu um hugmyndirnar sem að baki liggja, með þátttöku ráðuneyta, sveitarstjórna, stéttarfélaga, skóla og foreldra. Sumum, einkum þeim sem starfa á vettvangi ríkis og sveitarfélaga, þykir sem á Íslandi sé fyrst og fremst horft til annarra landa, þ.e. alþjóðlegra rannsókna. Íslendingar verði að líta sér nær og leggja meiri rækt við innlendar rannsóknir.

Í öllum hópum skólasamfélagsins var þeirri skoðun hreyft að efla þyrfti á Íslandi rannsóknir sem nota mætti til að efla skólastarf án aðgreiningar á grundvelli gagnreyndra aðferða. Þetta verður ekki gert nema bæði ríki og sveitarfélög leggi háskólum og öðrum skólastigum til fjármuni í þessum tilgangi. Sömuleiðis verður að nýta á skilvirkari og markvissari hátt þá sérfræðikunnáttu á sviði rannsókna sem fyrir er í háskólum og á öðrum skólastigum.



Viðmælendur voru á einu máli um að einkar mikilvægt væri að grafast fyrir um bestu starfsvenjur á sviði menntunar án aðgreiningar og læra af þeim. Margir þeirra tóku þó undir þá skoðun að töluverð skil væru milli „kenningarinnar“ um menntun án aðgreiningar og þess hver framkvæmdin væri í skólum landsins, og að lítið væri vitað um hvernig best væri að standa að málum við íslenskar aðstæður. Einkum bar á því að starfsfólk skóla teldi lítil tengsl vera milli rannsókna á háskólastigi og starfsins sem unnið væri á öðrum skólastigum. Þetta kæmi niður á því hversu vel rannsóknir sem nú væru stundaðar nýttust til að örva nýbreytni í skólastarfi án aðgreiningar.

Skorturinn á slíkum tengslum yrði einnig til þess að skólar fengju lítinn stuðning til að nýta rannsóknir til að draga fram óskráða þekkingu starfsfólks á því hvaða aðferðir skila bestum árangri í skólastarfi án aðgreiningar. Nokkur dæmi eru um nýstárlegar starfendarannsóknir sem lúta að kennsluaðferðum á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi og í sérskólum. Þess eru einnig dæmi að háskólar og aðrir skólar standi að sameiginlegum starfendarannsóknum. Almennt eru slík verkefni þó tiltölulega fá og lítil umfangs, auk þess sem þau virðast ráðast af óformlegu framtaki þeirra sem að þeim standa eða áhuga lítilla hópa eða einstaklinga meðal starfsfólks. Þeir sem tekið hafa þátt í slíkum verkefnum staðfestu að lítið hefði verið gert til að víkka starfendarannsóknir á nýbreytni í kennslu og nýta þær til að auka þekkingu, skilning og færni í starfi í víðara samhengi.

Svör ólíkra hópa í skólasamfélaginu benda til þess að breytilegt sé hvaða rannsóknarefni eru talin varða mestu. Hjá sumu starfsfólki skóla, svo og fulltrúum háskólanna, kemur fram að þegar ákvarðanir eru teknar á vettvangi ríkis og sveitarfélaga sé ekki alltaf hugað nægilega vel að niðurstöðum rannsókna. Þeir sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga telja aftur á móti að vinna þurfi markvissari rannsóknir á árangursríku skólastarfi án aðgreiningar sem þeir geti nýtt sér í störfum sínum, og jafnframt geti komið að gagni í öllu skólastarfi á Íslandi.

Samantekt

Niðurstöður í tengslum við þetta viðmið virðast sýna að lítill sameiginlegur skilningur sé í menntakerfinu á því hvað stefnan um menntun án aðgreiningar felur í sér, bæði á einstökum stigum kerfisins og milli þeirra. Almennt þarf að skýra betur bæði hugtakið sjálft og hvernig standa ber að framkvæmd menntunar án aðgreiningar.

Þessi meginniðurstaða rímar að öllu leyti við atriðin sem íslenski starfshópurinn fjallaði um í skjalinu **Gagnrýnið sjálfsmat**, sjá **2. viðauka**.

Mat á vísbendingunum er sem hér segir:

1.1 Vísbendingin Góður skilningur ríkir á hugtakinu menntun án aðgreiningar meðal allra í skólasamfélaginu, einnig foreldra og nemenda er á því stigi að:



úrbóta er þörf.

1.2 Vísbendingin **Allir í skólasamfélaginu sjá í menntun án aðgreiningar leið til að gefa öllum nemendum kost á gæðamenntun** er á því stigi að:

úrbóta er þörf.

1.3 Vísbendingin **Stuðningur er við rannsóknir á menntun án aðgreiningar meðal allra í skólasamfélaginu** er á því stigi að:

úrbóta er þörf.

1. viðmiðið í heild, **Allir í skólasamfélaginu sjái í menntun án aðgreiningar leið til að gefa öllum nemendum kost á gæðamenntun**, er á því stigi að:

úrbóta er þörf.

2. STYÐJA LÖGGJÖF OG STEFNUMÓTUN MARKMIÐIÐ UM JÖFNUÐ NEMENDA?

Í þessum kafla er athyglinni beint að 2. viðmiði:

Löggjöf og stefnumótun á sviði menntunar án aðgreiningar hafi það markmið að tryggja öllum nemendum jöfn tækifæri.

Meginviðfangsefnið sem liggur til grundvallar þessu viðmiði og öllum vísbendingum sem því tengjast er:

Hversu vel löggjöf og stefnumótun styðja markmiðið um menntakerfi sem tryggir jafnan rétt allra nemenda.

Viðhorf ólíkra hópa innan skólakerfisins til þessa meginmálefnis voru könnuð með kjarnaspurningunni:

Hversu vel finnst þér núverandi löggjöf og opinber stefnumótun styðja við menntakerfi án aðgreiningar fyrir alla nemendur?

Bein umfjöllun átti sér stað:

á fundum rýnihópa, í einstaklingsviðtölum, með netkönnun og með úrvinnslu rannsóknargagna.

Óbein umfjöllun átti sér stað:

í skólaheimsóknum.

Meginniðurstöður í tengslum við 2. viðmið


Styrkleikar sem menntakerfið býr yfir að því er viðmiðið varðar

Meðal helstu styrkleika íslenska menntakerfisins er að það hvílir á sterkum grunni laga og stefnumótunar sem tekur mið af alþjóðasamningum er varða réttindi nemenda. Menntakerfið einkennist af lýðræðislegum stjórnarháttum sem breið samstaða er um meðal allra hópa íslensks skólasamfélags.

Á Íslandi er rík hefð fyrir samstarfi hagsmunaaðila. Á sama hátt bjóðast þeim tækifæri á öllum stigum menntakerfisins til þess að leggja sitt af mörkum og taka þátt í samstarfi á vettvangi skólans.

Skólar búa við mikið sjálfstæði. Í því er fólgin styrkur sem auðveldar þeim að festa stefnuna um menntun án aðgreiningar í sessi í umhverfi sínu og laga námskrá og kennsluaðferðir að aðstæðum eftir því sem unnt er til þess að svara þörfum nemenda.

Allir hópar skólasamfélagsins hafa tekið stefnuna um menntun án aðgreiningar upp á arma sína. Þetta kemur skýrast fram í leikskólum, en þess sjást einnig merki í grunnskólunum þótt í minna mæli sé. Víða er unnið eftir því markmiði að efla



menntun án aðgreiningar í daglegu starfi skólans með því að festa í sessi þau gildi og sjónarmið sem liggja hinni opinberu stefnu til grundvallar.

Flestir í skólasamfélaginu líta á menntun án aðgreiningar sem rétt hvers og eins nemanda. Í samræmi við það er talið heppilegast að allir nemendur sækji almenna skóla og fái þar stuðning til að rækta hæfileika sína. Skólar eru augsýnilega taldir bera þá ábyrgð að veita nemendum menntun án aðgreiningar öllum í samfélaginu til hagsbóta.

Brýnustu úrlausnarefni

2.1 Hafa gildandi lög að geyma skýr ákvæði um rétt allra barna til menntunar við sitt hæfi?

Í úttektinni tóku margir í skólasamfélaginu undir þá skoðun að lagaákvæði um menntun án aðgreiningar veiti tilhlýðilegan stuðning og að gildi sem liggja stefnunni til grundvallar séu sett fram með þeim hætti að skólar geti tileinkað sér þau.

Sumir nefndu þó að mótsagna virtist gæta í gildandi lögum að því leyti að þau tryggðu réttindi barna en ekki í sama mæli réttindi allra minnihlutahópa.

Þó að menntakerfinu sé mikill styrkur í lýðræðislegum vinnubrögðum kom fram hjá mörgum að efla þyrfti skilning á því að fjölbreytni í nemendahópnum væri kostur fyrir samfélagið almennt og menntakerfið sérstaklega.

Við blasir að þegar þessu almenna markmiði sleppir hefur skólasamfélagið hvorki skýra mynd af hugtakinu menntun án aðgreiningar né fullnægjandi skilning á því. Menntun án aðgreiningar er því skorinn of þröngur stakkur og ekki liggur nægilega skýrt fyrir hvað skólastarf á þeim grundvelli felur í sér.

2.2 Kemur það fram í opinberri stefnumörkun hvaða skilning ber að leggja í hugtökin tækifæri til náms og nám við hæfi?

(Við lestur þeirra niðurstaðna sem hér er fjallað um ber að hafa til hliðsjónar niðurstöður í tengslum við undirkafla 1.1 í kaflanum hér á undan.)

Meiri hluti skólasamfélagsins telur að skilgreiningu skorti á sérhæfðum hugtökum sem lögð eru til grundvallar í löggjöf og stefnumótun á sviði menntunar án aðgreiningar. Í stefnumótandi skjölum og leiðbeinandi reglum ríkis og sveitarfélaga eru hugtök á borð við tækifæri til náms, nám við hæfi, menntun án aðgreiningar og skólastarf án aðgreiningar ekki skilgreind sem sérhæfð hugtök sem starfsfólk menntakerfisins getur skilið og nýtt sér í störfum sínum. Þetta hefur augljósar afleiðingar fyrir alla framkvæmd stefnunnar.

Sumir þeirra sem rætt var við í tengslum við mat á framkvæmd stefnu um skóla án aðgreiningar (mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2015) töldu að skortur á skil-



greiningu á menntun án aðgreiningar væri mikil hindrun í vegi þess að koma stefnunni til framkvæmda.

Margir þeirra sem rætt var við í tengslum við úttektina nefndu að engar almennar umræður hefðu átt sér stað í skólasamfélaginu um merkingu hugtaksins menntun án aðgreiningar og mikilvægi þess með hliðsjón af íslenskum aðstæðum. Ekkert samkomulag er því um það hvaða merkingu ber að leggja í helstu hugtök sem liggja til grundvallar skólastarfsi án aðgreiningar, og borið hefur á „endurvinnslu“ eldri hugmynda og vinnubragða.

Niðurstöður netkönnunarinnar styðja þetta. Af þeim má ráða að hjá flestu starfsfólki skóla miðist dagleg störf ekki að öllu leyti við markaða stefnu ríkis eða sveitarfélags um menntun án aðgreiningar, og að stefnan sem nú er fylgt á þessu sviði veiti skólum ekki nægilegan stuðning við uppbyggingu skólastarfs án aðgreiningar. Skólastjórnendur virðast telja sig njóta meiri stuðnings að þessu leyti en annað starfsfólk skóla.

Þar eð samþykktar og sameiginlegar skilgreiningar skortir telja margir í skólasamfélaginu að hugtakið menntun án aðgreiningar vísi til réttarins til að sækja almenna skóla, að það feli í sér kröfu um að nemendur stundi nám sitt á sama stað og að nám sé einstaklingsbundið (þ.e. að námsefni/kennsla sé sniðin að þörfum einstakra nemenda). Margt starfsfólk skóla segist telja að það sinni starfi sínu eins og best verði á kosið. Framkvæmd skólastarfs án aðgreiningar í þessum skilningi sé þó vart möguleg og því verði ekki við komið að bjóða einstaklingsbundið nám öllum þeim nemendum sem þurfi á sérstökum stuðningi að halda.

Mjög algengt er einnig að skólastarf án aðgreiningar sé talið varða fyrst og fremst nemendur sem fengið hafa greiningu á fötlun eða þroskaröskun og þurfa sérstaka námsaðstoð. Skorturinn á skilgreiningum á sérhæfðum kennslufræðilegum hugtökum hefur fest í sessi læknisfræðilega aðferð við að skilgreina sérþarfir í námi, og „greining“ er þannig orðin að „aðgöngumiða“ að þjónustu og aðstoð í augum skóla, kennara og nemendanna sjálfra. Ríkjandi tilhögun, sem miðast við að fjármunum sé fyrst og fremst ráðstafað á grundvelli greiningar, ýtir undir þetta viðhorf (ítarlegri umfjöllun um þetta er að finna í undirkafla 5.1).

Almennt töldu flestir þeirra sem rætt var við að ekki kæmi nægilega skýrt fram í menntastefnu ríkis, sveitarfélaga og skóla að markmiðið að baki menntunar án aðgreiningar væri að virkja alla nemendur til þátttöku og efla áhuga þeirra á námi.

2.3 Hafa allir skólar og sveitarfélög unnið að stefnumörkun og áætlanagerð sem snýr að framkvæmd og fjármögnun opinberrar stefnu um menntun án aðgreiningar?

Þetta má telja eitt helsta úrlausnarefni á sviði menntunar án aðgreiningar á Íslandi, enda hefur það mikla þýðingu fyrir marga aðra þætti í framkvæmd stefnunnar og skólastarfs.

Flestir viðmælendanna voru þeirrar skoðunar að löggjöf og opinber stefnumörkun á sviði menntunar án aðgreiningar væri markviss og ítarleg. Framkvæmd stefnunnar væri aftur á móti erfiðleikum bundin.

Hjá viðmælendum sem starfa á vettvangi ríkis, sveitarfélaga og skóla kom fram að stefnunnar sem mörkuð hefur verið á vegum ríkisins sæjust ekki skýr merki í stefnu sveitarfélaga og skóla. Reykjavík er eina sveitarfélagið sem hefur mótað sér formlega stefnu um menntun án aðgreiningar.

Fulltrúar sveitarfélaga leggja ekki megináherslu á árangursríka framkvæmd stefnumiða sem ákveðin hafa verið á vettvangi ríkisins. Athygli þeirra beinist miklu fremur að erfiðleikunum við að framfylgja stefnunni og starfa eftir henni (t.d. kostnaði, starfsmannamálum, vanda smærri sveitarfélaga, atriðum sem varða landfræðilega legu, skortinum á rannsóknum og raungögnum o.s.frv.).

Í máli starfsfólks skóla kemur skýrt fram að stefna hins opinbera á sviði menntunar án aðgreiningar stýri ekki daglegu skólastarfi í mjög ríku mæli, heldur ráði stefna skólans sjálfs á þessu sviði þar mestu. Í augum annarra í skólasamfélaginu, einkum þeirra sem sinna stefnumótun á vettvangi ríkis og sveitarfélaga, hefur þetta víðtækar afleiðingar að því er eftirtalda þætti varðar:

- Hversu vel stefnumörkun ríkis og/eða sveitarfélaga er framfylgt í stefnu einstakra skóla.
- Hversu vel fylgst er með framkvæmd stefnunnar sem einstakir skólar hafa markað sér og hvernig upplýsingar um hana skila sér til stjórnslu ríkis og sveitarfélaga.

(Ítarlegri umfjöllun um eftirlit með framkvæmd markaðrar stefnu er að finna í undirkafla 6.3.)

Aukin dreifstýring styrkir menntakerfið á þann hátt að sníða má opinbera stefnu að þörfum samfélagsins á hverjum stað. Öll sveitarfélög þykja þó ekki hafa farið þá leið. Margir í skólasamfélaginu tóku fram að vandi stafaði af misjafnri framkvæmd stefnunnar eftir sveitarfélögum.

Fram kom að stefna sveitarfélaga um menntun án aðgreiningar væri ekki alltaf gagnsæ. Stefnan þykir ekki hafa verið samræmd milli landshluta og byggðarlaga og mikill munur sé á hugmyndum fólks um hvernig standa beri að framkvæmdinni.



(Þetta atriði tengist umfjölluninni í undirkafla 2.2 hér á undan.) Niðurstöður úttektarinnar benda til þess að greina megi mun á stefnu og framkvæmd bæði innan sveitarfélaga og milli þeirra án þess að þann mun megi skýra með góðum rökum, eða með vísan til skýrra upplýsinga um ábyrgðarskil.

Margir fulltrúar sveitarfélaga og skóla telja að mismunur á veittri þjónustu eftir landshlutum og sveitarfélögum feli í sér ójöfnuð. Þá stöðu mála þykir að hluta mega rekja til „pólíttískrar afstöðu“ í hverju sveitarfélagi. Önnur ástæða er þó einnig talin sú að litla leiðsögn er að hafa um hvernig haga beri námsframboði og/eða að engin viðtekin venja er um hvernig nemendur sem fá námsaðstoð eru valdir. Litið er svo á að pólíttísk afstaða ráði einna mestu um þann tíma sem gefinn er til að framfylgja markaðri stefnu. Sveitarstjórnarmenn eru kosnir til afmarkaðs tíma og það getur komið í veg fyrir að þeir nái að festa tiltekna stefnu í sessi og meta árangurinn af henni áður en kjörtímabilinu lýkur.

Ýmsir viðmælendur telja að stefnunni sem mörkuð hefur verið á landsvísu þurfi að fylgja leiðbeiningar um hvaða þættir í henni verði að komast til framkvæmda að lágmarki í öllum sveitarfélögum.

Reykjavík er stærsta sveitarfélag landsins og hefur þess vegna fleiri nemendur og skóla, og meiri fjármuni til ráðstöfunar, en önnur sveitarfélög. Stefna Reykjavíkurborgar um menntun án aðgreiningar virðist hafa orðið mörgum minni sveitarfélögum fyrirmynd. Engu að síður, og þrátt fyrir þau færi sem fylgja aukinni dreifstýringu menntakerfisins, er þeim ókleift að koma sér upp og framkvæma stefnu og áætlanir um veitta þjónustu sem jafnast að öllu leyti á við það sem gerist í Reykjavík vegna þess hvar þau eru á landinu og hversu fáir íbúarnir eru, auk ýmissa kerfislægra þátta.

Mismunandi stefnumörkun og framkvæmd á sviði menntunar án aðgreiningar veldur því að sumir foreldrar taka til þess bragðs, ef félagsleg og efnaleg staða þeirra leyfir, að flytja til Reykjavíkur til þess að barn þeirra geti nýtt sér tiltekið nám sem býðst þar.

Margir í skólasamfélaginu líta svo á að sveigjanleiki aðalnámskrár hafi ýmsa kosti, en honum fylgi líka erfið úrlausnarefni með tilliti til stefnumótunar á vettvangi sveitarfélaga og skóla. Sveigjanleikinn þykir hafa í för með sér að sveitarfélögum gefist mikið svigrúm við túlkun og framkvæmd opinberrar stefnu og áætlana.

Sams konar svigrúm þykir vera fyrir hendi:

- á einstökum skólastigum, þ.e. í leik-, grunn- og framhaldsskóla,
- í einstökum skólum á hverju skólastigi.

Niðurstöður úttektarinnar gefa almennt til kynna að umtalsverður munur sé á því hvernig leikskólar, grunnskólar og framhaldsskólar túlka og framkvæma opinbera

stefnu um menntun án aðgreiningar í eigin stefnumörkun sinni og starfi á þessu sviði.

Svör ýmissa þeirra sem starfa á vettvangi ríkis og sveitarfélaga styðja einnig þá niðurstöðu. Fólk í þeim hópi telur að standa þurfi betur að skipulagningu og stuðningi við framkvæmd opinberrar stefnu af hálfu ríkisins. Skjöl sem fjalla um stefnuna og lýsa því sem gera þarf hafa þegar verið tekin saman. Skýrar áætlanir sem lúta að því hvernig túlka ber og framkvæma stefnuna á hverju skólastigi liggja hins vegar ekki fyrir og/eða hafa ekki verið kynntar nægilega vel. Fulltrúar margra hópa skólasamfélagsins tóku undir þá skoðun að meiri leiðsagnar sé þörf um framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar (hugsanlega fyrir tilstuðlan lágmarksviðmiða um veitta þjónustu, eins og nefnt var hér á undan) og að styðja þurfi þá framkvæmd bæði á landsvísu og á vettvangi sveitarfélaga.

2.4 Samræmast gildandi lög að öllu leyti viðeigandi alþjóðasamningum á þessu sviði, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (2006), samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (1989) og stefnumótandi tilskipunum og leiðbeinandi reglum Evrópusambandsins?

Ísland varð í október 2013 eitt þeirra ríkja sem urðu fyrst til að lögfesta samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Samningurinn var samþykktur einróma á Alþingi og var það mikilvægur áfangi á þeirri leið að tryggja réttindi barna á Íslandi. Þetta merkir að unnt er að nota samninginn sem beina lagaheimild fyrir íslenskum dómstólum.

Í íslensku menntakerfi hafa að stórum hluta verið tekin upp markmið og viðmið áætlunarinnar Evrópa 2020. Áherslur samræmast þeim lyftistöngum menntastefnu sem lýst er í yfirlitsriti Evrópusambandsins um bóknám og starfsnám, *Education and Training Monitor* (framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, 2015a), og má þar einkum nefna viðleitni til að bæta menntun barna á leikskólaaldri, færa grunnskólann til nútímalegri vegar og draga úr brotthvarfi úr skóla.

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks var fullgiltur í september 2016. Valkvæð bókun með samningnum hefur verið undirrituð af Íslands hálfu, en ekki fullgilt enn sem komið er. Einstakar greinar samningsins hafa ekki verið felldar inn í íslensk lög sem slíkar, og gildir það meðal annars um 24. gr. samningsins sem varðar rétt fatlaðs fólks til menntunar.

Skoðun á fyrirliggjandi upplýsingum um aðdraganda og undirbúning löggjafar virðist styðja það álit margra viðmælenda að setja þurfi víðtækari lög um jafnan rétt allra þjóðfélagshópa til þess að standa vörð um réttindi minnihlutahópa í íslensku samfélagi.

Starfshópur skipaður fulltrúum ýmissa ráðuneyta hefur verið settur á fót til þess að skoða gildandi lög, tiltekna lagagreinar og ýmis vandkvæði sem snúa að fram-

kvæmd þeirra. Að áliti viðmælenda í menntakerfinu þarf þó að taka betur til skoðunar hvernig best er að standa að þessum málum til lengri og skemmri tíma litið.

Samantekt

Niðurstöður í tengslum við þetta viðmið virðast sýna að markmið stefnunnar um menntun án aðgreiningar hafi stuðning af gildandi löggjöf og stefnumörkun. Samstaða er um þessi markmið og áherslur meðal flestra þeirra sem sinna menntamálum og á öllum stigum kerfisins. Á hinn bóginn er þörf á skýrari leiðsögn um hvernig standa ber að því að fella þessi stefnumið inn í áætlanir sveitarfélaga og skóla og hrinda þeim í framkvæmd. Þeir sem vinna að menntamálum þurfa jafnframt á leiðsögn að halda um hvernig haga skuli eftirliti með þeirri framkvæmd og mati á árangri hennar, í samræmi við landslög og markaða stefnu stjórnvalda.

Þessi meginniðurstaða rímar við atriðin sem fjallað var um í **gagnrýna sjálfsmatinu**, sjá **2. viðauka**.

Mat á vísbendingunum er sem hér segir:

2.1 Vísbendingin Gildandi lög hafa að geyma skýr ákvæði um rétt allra barna til menntunar við sitt hæfi er á því stigi að:

hún er föst í sessi bæði í stefnumótun og framkvæmd.

2.2 Vísbendingin Fram kemur í opinberri stefnumörkun hvaða skilning ber að leggja í hugtökin tækifæri til náms og nám við hæfi er á því stigi að:

úrboða er þörf.

2.3 Vísbendingin Allir skólar og sveitarfélög hafa unnið að stefnumörkun og áætlanagerð sem snýr að framkvæmd og fjármögnun opinberrar stefnu um menntun án aðgreiningar er á því stigi að:

vinna þarf að hefjast.

2.4 Vísbendingin Gildandi lög samræmast að öllu leyti viðeigandi alþjóðasamningum á þessu sviði, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (2006), samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (1989) og stefnumótandi tilskipunum og leiðbeinandi reglum Evrópusambandsins er á því stigi að:

úrboða er þörf.

2. viðmiðið í heild, Löggjöf og stefnumótun á sviði menntunar án aðgreiningar hafi það markmið að tryggja öllum nemendum jöfn tækifæri, er á því stigi að:

úrboða er þörf.

3. NÝTUR STARFSFÓLK NÆGILEGS STUÐNINGS TIL AÐ FRAMKVÆMA STEFNU UM MENNTUN ÁN AÐGREININGAR?

Í þessum kafla er athyglinni beint að 3. viðmiði:

Stefnunni sem mörkuð hefur verið á sviði menntunar án aðgreiningar sé komið til framkvæmda með árangursríkum hætti á öllum skólastigum.

Meginviðfangsefnið sem liggur til grundvallar þessu viðmiði og öllum vísbendingum sem því tengjast er:

Hversu góðan stuðning starfsfólk á öllum stigum menntakerfisins fær til þess að vinna að framgangi stefnunnar um menntun án aðgreiningar.

Viðhorf ólíkra hópa innan menntakerfisins til þessa meginviðfangsefnis voru könnuð með kjarnaspurningunni:

Hversu vel telur þú að framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar hafi tekist í reynd?

Bein umfjöllun átti sér stað:

á fundum rýnihópa, í skólaheimsóknum og með netkönnun.

Óbein umfjöllun átti sér stað:

með úrvinnslu rannsóknargagna

Meginniðurstöður í tengslum við 3. viðmið

Styrkleikar sem menntakerfið býr yfir að því er viðmiðið varðar

Mikill styrkur er að því hversu vel er búið að flestum íslenskum skólum að því er varðar húsnæði og almennt umhverfi. Flestar skólabyggingar eru aðgengilegar og vistlegar og þannig gerðar að þær má nýta með fjölbreytilegum hætti. Með tilliti til uppeldislegra sjónarmiða kom fram í máli viðmælenda úr öllum hópum skólasamfélagsins, meðal annars margra foreldra, að aðalnámskrá skóla sé einn helsti styrkur íslensks menntakerfis. Aðalnámskrá byggist á sex grunnþáttum sem ætlað er að ýta undir þverfaglegar kennslu- og námsaðferðir og gefa kost á nýbreytni í skólastarfi.

Sveigjanleiki námskrárinnar setur hefur leitt af sér margvíslega nýsköpun og framúrskarandi árangur á sviði stjórnunar, kennslu, skólaþróunar og almenns skólastarfs. Í mörgum skólum er það markmið starfsfólks að hafa nýbreytni að leiðarljósi í daglegu starfi sínu. Sumir sögðu að nýsköpunarhugsun hefði orðið sér hvati til að nýta nýja tækni til að byggja upp nýjar tegundir námsaðstoðar og sigrast þannig á hindrunum sem nemendur búa við vegna búsetu eða óblíðrar veðráttu.



Jákvæð dæmi má einnig nefna um stuðning háskóla við nýsköpun á öðrum skólastigum, þar sem starfendarannsóknir hafa verið unnar og lærdómssamfélög sett á fót í samstarfi almennra skóla og háskóla.

Þessi áhugi í starfi og vilji til nýsköpunar sækir almennt styrk í viðhorf starfsfólks skóla, sem hefur mikla trú á eigin kunnáttu og færni á sviði kennslu. Þetta birtist iðulega í stefnu einstakra skóla sem mótuð er með það að markmiði að efla samstöðu allra í skólanum um skólastarf án aðgreiningar. Skólarnir búa nemendum vistlegt umhverfi. Margir nemendanna sem úttektarhópurinn ræddi við sögðu bekkjarfélaga sína vingjarnlega og hjálplega og kennarana góða.

Í sumum skólum er mikil áhersla lögð á heildarnálgun í skólastarfinu sem fólgin er í því að allir í skólasamfélaginu vinni saman og kunni að meta það sem er ólíkt með þeim. Aðferðir af því tagi stuðla að betri skilningi foreldra á þeim félagslega ávinningi sem allir nemendur hafa af skólastarfi án aðgreiningar. Þá telja bæði foreldrar og starfsfólk skóla að mikið gagn sé að nánú samstarfi við foreldra.

Sýnilegur áhugi er á því meðal starfsfólks á öllum skólastigum að búa öllum nemendum tækifæri til aukins þroska og lærdóms. Þetta er sérstaklega áberandi í leikskólum, enda kemur það skýrara fram í almennri kennslufræðilegri nálgun þeirra að hún sé byggð á rétti allra barna til fullrar þátttöku og menntunar án aðgreiningar. Í mörgum leikskólum mátti sjá teymisvinnu kennara, og eftir atvikum foreldra, annars starfsfólks og utanaðkomandi sérfræðinga í kringum hvert barn.


Brýnustu úrlausnarefni

3.1 Er öllum sýnt það viðmót í skólanum að þeim finnist að þeir séu þar velkomnir og mikils metnir?

Þeir styrkleikar íslenska menntakerfisins sem hér hefur verið lýst ýta undir þá almennu skoðun að í hverjum skóla séu allir velkomnir og mikils metnir, og að allir sem sinna menntamálum vinni að þessu markmiði. Starfsfólk skóla virðist hafa til einkað sér það sjónarmið að meta beri að verðleikum framlag og árangur allra í skólanum, og vinna í samræmi við það.

Þeir sem rætt var við töldu þó að tveir eðlisþættir menntakerfisins gætu stuðlað að því að þeir sem sækja skóla væru ekki metnir jafnmikils og vert væri.

Fyrri þátturinn tengist því hvernig stefnan um menntun án aðgreiningar er túlkuð og framkvæmd í framhaldsskólum landsins. Sumir viðmælendanna, einkum fulltrúar sveitarfélaga og grunnskóla, telja að stjórnendur framhaldsskóla hafi frjálsum hendur um rekstur og starfsemi skólans og þar sé því unnið að þessum málum með öðrum hætti en tíðkast í leik- og grunnskólum, og með ólíkum hætti frá einum framhaldsskóla til annars. Margir þykjast því sjá ójöfnuð í framboði og tilhögun náms að þessu leyti á framhaldsskólastigi, og lýstu sumir þessu sem „óopinberu vali á



nemendum“ inn í suma skólana. Þá þykir starfræksla sérdeilda (starfsbrauta) í sumum framhaldsskólum stangast á við stefnumörkun ríkisins í þessum málaflokki. Litið er svo á að sumir skólar höndli þau úrlausnarefni og þann ávinning sem fjölbreyttur nemendahópur hefur í för með sér betur en aðrir.

Margir í skólasamfélaginu telja að tiltölulega mikið brotthvarf úr námi á framhaldsskólastigi sé til merkis um að sumir nemendur fái þar ekki þá menntun sem þeir þurfa á að halda eða óska eftir. Sumir þeirra velta fyrir sér hvort ástæðan sé sú að nemendur kunni ekki að meta námið eða að menntakerfið meti suma þeirra ekki að verðleikum.

Síðari þátturinn tengist hlutverki sérúrræða í menntakerfi án aðgreiningar. Mikið er rætt í skólasamfélaginu hvert heppilegasta kennsluformið sé, þ.e. einstaklingskennsla, kennsla í litlum hópum, sérkennsluhópar, sérdeildir eða sérskólar. Einnig ber á góma hvaða augum skuli líta sambandið milli mismunandi sérúrræða og aðstoðar við einstaka nemendur og eflingar hæfni starfsfólks almennra skóla til kennslu án aðgreiningar.

Að sumra áliti er einstaklingskennsla ósamrýmanleg markmiðum stefnunnar um menntun án aðgreiningar. Á hinn bóginn er aukin spurn eftir sérúrræðum af ýmsu tagi, og þykir einkum sumum foreldrum sem börn þeirra fái ekki kennslu og aðstoð til náms og félagslegra samskipta sem þau þurfi á að halda í almennum skólum. Þetta styður þá skoðun starfsfólks að það geti ekki treyst nægilega vel stefnu skólans eða þeim stuðningi sem því stendur til boða.

Starfsfólk skóla nefnir að mörgum þyki vera „aðgreining“ milli sérúrræða og almennra skóla. Þetta vekur spurningar um hvort sérúrræði séu nægilega mikils metin í menntakerfinu. Starfsfólk sérskóla og sérdeilda telur sig að nokkru leyti einangrað frá starfssystkinum sínum í almennum skólum. Sú einangrun hefur ýmsar afleiðingar fyrir báða þessa hópa. Áhersla er lögð á það, einkum af hálfu þeirra sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga, að takast þurfi á við úrlausnarefnin sem fylgja kerfi með mismunandi kennsluformum með því að efna til víðtækari umræðu um hvernig þjónusta á grundvelli sérúrræða geti nýst til að vinna að markmiðum opinberrar stefnu um menntun án aðgreiningar.

3.2 Eru miklar væntingar um árangur hvers nemanda?

Í öllum hópum skólasamfélagsins reyndist vera skýr samstaða um að koma þurfi til móts við námsparfir allra nemenda. Aftur á móti var ekki fyllilega skýrt hvernig þetta skyldi gert, né heldur hvernig sú vinna tengdist væntingum um árangur hvers og eins.

Flestir þeirra sem rætt var við voru þeirrar skoðunar að miklar væntingar til nemenda væru innbyggðar í íslenskt menntakerfi. Þeir töldu þó að ágreiningur færi vaxandi um það að hverju slíkar væntingar skyldu beinast. Þetta á einkum við á



framhaldsskólastigi þar sem áherslan er oft á árangur í hefðbundnu bóknámi og formleg lokapróf. Námsbrautir og námsleiðir sem miðast ekki fyrst og fremst við bóknám eru í margra huga síður eftirsóknarverðar. Sumum viðmælendanna þótti sem of litlar væntingar væru til nemenda sem eiga auðvelt með verknám og þeir væru ekki studdir nægilega vel til árangurs í greinum sem henta hæfileikum þeirra. Í þessu samhengi er oft nefnt að starfsfólk skóla leggi oft megináherslu á kennslu námsgreina og háar einkunnir, í stað þess að sinna náms- og félagsþörfum allra nemenda á breiðara grunni.

Fram kom hjá viðmælendum í öllum hópum skólasamfélagsins að nemendur á framhaldsskólastigi væru oft hvattir til að velja bóknám án þess að þeim væri veitt fullnægjandi ráðgjöf og/eða að nægilega vel væri hugað að horfunum á að þeim tækist að ljúka náminu eða finna starf við sitt hæfi. Sumir töldu að þetta væri ein ástæðan fyrir miklu brotthvarfi úr skóla. Til þess að ýta undir skuldbindingu nemenda til náms verður að gera öllum kennsluúrræðum jafnhátt undir höfði og tengja þau öðrum tegundum náms, námsárangurs og námsviðurkenningar.


Meðal starfsfólks skóla tóku margir fram að langt væri milli þess að hafa miklar væntingar til nemenda og hins að geta sinnt námsþörfum jafnt þeirra sem hafa mesta og þeirra sem hafa minnsta getu. Margir telja hætt við því að litlar væntingar verði til nemenda sem þurfa á sérstakri þjónustu að halda, einkum þeirra sem hafa sérþarfir í námi án þess að þær hafi verið greindar formlega.

Á sama hátt þykir oft skorta á að nemendur sem taldir eru „hneigðir til bóknáms“, greindir og hæfileikaríkir fái námsefni sem reynir nægilega mikið á námsgetu þeirra.

Margir í skólasamfélaginu telja að skólar og starfslið þeirra sýni ekki alltaf þann metnað fyrir hönd allra nemenda sem verið gæti. Í því tilliti þurfa tvö atriði sérstakrar athugunar við:

- Að því er varðar gæði menntunar án aðgreiningar: Enda þótt almennur skilningur á hugtakinu menntun án aðgreiningar vísi til menntakerfis fyrir alla nemendur er hætt við að það tengist ekki hugmyndinni um gæðamenntun fyrir alla nemendur.
- Að því er varðar þátttöku í námi: Tilhneiging er til þess að túlka menntun án aðgreiningar sem svo að hún feli í sér viðveru nemenda í skóla fremur en þátttöku þeirra í skólastarfi og virkan áhuga í samskiptum við bekkjarfélaga og í námi.

Nemendurnir vöktu sjálfir máls á því með ýmsum hætti að námið þyrfti að vera áhugavert. Í umræðum og við gerð tengslakorta nefndu margir nemendanna sem fengnir voru til þátttöku í úttektinni hversu mikilvægt þeim þætti að finnast þeir velkomnir í skólanum og bekknum, en jafnframt að geta tekið þátt í starfi sem þeim þætti áhugavert og þess eðlis að það skipti þá máli. Sumir nemendanna sögðust finna til leiða þegar þeim þætti skólustarfið reyna lítið á eða ekki skipta máli.



Margir sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga töldu afar mikilvægt að skólastjórnendur mótuðu skólabrag sem hefði í för með sér miklar væntingar til allra nemenda. Skólastjórnendur þyrftu að setja skólanum stefnu sem væri þess eðlis og framkvæmd með þeim hætti að miðpunktur hennar væri miklar væntingar til allra nemenda. Þeir þyrftu einnig að vera leiðtogar sem taka ábyrgð á því sem gerist í skólum þeirra og skólastofum og eru þess umkomnir að styðja faglega starfsþróun alls starfsfólks með það að markmiði að efla skólastarf án aðgreiningar í skólanum öllum.

3.3 Hafa skólar komið sér upp formlegu og málefnalegu verklagi sem nýtist til þess að koma snemma auga á einstaklingsbundnar námsþarfir?

Með tilliti til mikilvægis þess að geta greint einstaklingsbundnar námsþarfir lögðu viðmælendur sérstaka áherslu á tvo málaflokka: málefni sem varða formlegt greiningarkerfi slíkra þarfa og málefni sem varða verklag skóla við mat á námsþörfum. Það kom skýrt fram hjá viðmælendum í öllum hópum skólasamfélagsins að góður árangur af greiningu á námsþörfum ungra nemenda hefði mikið að segja um þörfina á formlegri greiningu sérþarfa í námi síðar. (Um þessa efnisþætti er einnig fjallað annars staðar í þessari skýrslu: mat skóla á námsþörfum er rætt í undirköflum 3.7 og 6.5 og formlegt greiningarkerfi námsþarfa í undirkafla 5.1.)

Að áliti viðmælenda hvarvetna í skólasamfélaginu skiptir öllu að námsmat skóla og umsjónarkennara sé vandað og árangursríkt. Mörgum þótti þó óljóst hvers krafist væri af kennurum og hvaða aðferðir ætti að nota við leiðsagnarmat sem lagt er til grundvallar ákvörðunum um kennslu og nám og skýrri viðurkenningu á einstaklingsbundnum námsþörfum. Sumir veltu því fyrir sér hvort greining á sérstökum þörfum ungra nemenda leiddi til þess að börn væru að óþörfu dregin í dilka og kölluðu eftir leiðsögn um hvernig ná mætti góðum árangri í námsmati fyrir þá nemendur. Aðrir bentu á hvaða afleiðingar það gæti haft þegar skólar telja sig ekki geta sinnt nemendum með sérþarfir í námi. Lesskimun sem Menntamálastofnun stóð fyrir í tengslum við verkefnið Þjóðarsáttmáli um læsi var nefnd sem dæmi um að fjölgað hefði óskum um „sérfræðiaðstoð“ og bæri slíkt hvorki vott um að vel væri farið með fjármuni né samræmdist það stefnu um menntun án aðgreiningar.

Mörgum þykir vænlegra til árangurs að skólar grípi snemma til íhlutunar nemendum til aðstoðar. Þá er námsaðstoð veitt um leið og námsörðugleikar gera vart við sig og nýtist þannig best nemendum sjálfum, aðstandendum þeirra og starfsfólki skóla. Snemmtæk íhlutun af þessu tagi einkennir kennslu án aðgreiningar á öllum skólastigum en virðast hafa náð mestri útbreiðslu á leikskólastigi. Hér er grundvallarsjónarmið kennslustarfs að grípa skuli snemma til íhlutunar í því skyni að veita nemendum góða aðstoð á fyrstu árum sínum í skóla, en jafnframt að veita aðstoð svo skjótt sem verða má eftir að sérþarfa í námi verður vart.



Það er skýrt viðhorf þeirra sem sinna menntamálum að komi greining sérþarfa í námi og ráðstafanir við þeim of seint leiði það til aukins kostnaðar. Vandinn snýr ekki síst að nemendum sem teljast vera á „gráu svæði“, þ.e. námsþarfir þeirra blasa við kennurum en hafa ekki verið greindar formlega og nemendur eiga því ekki rétt á sérstakri námsaðstoð.

Í úttektinni kom það fram með áberandi hætti í umræðum fólks úr öllum hópum skólasamfélagsins að lítill sem enginn stuðningur eða fjárveitingar fengist fyrir nemendur og starfsfólk skóla nema á grundvelli formlegrar greiningar á námsþörfum. Að álit margra í skólasamfélaginu, einkum þó starfsfólks skóla, má rekja þetta til þess að greining starfsfólks skóla á sérstökum þörfum nemenda sé léttvæg fundin í samanburði við álit „sérfræðinga“ (þ.e. fólks með fagþekkingu sem vinnur á opinberum greiningarstöðvum). Mikil þörf er því talin á að mat skóla á þörfum nemenda fái meira vægi og horfið verði frá því að taka eingöngu tillit til mats fagfólks sem vinnur utan skólanna. Þeir sem rætt var við töldu eftirfarandi ráðstafana þörf, þótt dæmi séu um nýja hugsun að þessu leyti:

- Styðja þarf starfsfólk skóla betur til þess að þróa verklag sem gagnast betur við mat á námsþörfum í skólum.
- Opna þarf fleiri leiðir til að ráðstafa fé í samræmi við upplýsingar og óskir sem berast frá skólum.


3.4 Hafa allir skólar á að skipa vel menntuðu og hæfu starfsfólki?

Ítarlega umfjöllun um símenntun og starfsþróun starfsfólks er að finna í undirkafla 4.4 og 7. kafla. Lesendum er bent á einstaka undirkafla þessa kafla sem hafa að geyma ítarlegri upplýsingar um helstu málefni á sviði faglegrar starfsþróunar og símenntunar.

Í þessum undirkafla er fjallað um tiltekin atriði sem ýmsir þeirra sem sinna menntamálum hafa vakið máls á og tengjast því hvort starfsfólk skóla hefur til að bera kunnáttu til að takast á við margbreytilegar námsþarfir.

Viðmælendur á öllum stigum menntakerfisins voru á einu máli um að eigi starfslið skóla að geta skilað góðu verki og talist hæft til þess að sinna þörfum allra nemenda verði það að vera skipað vel menntuðu fólki með margvíslega starfskunnáttu og hæfni. Allir hópar skólasamfélagsins virðast þó einnig sammála um mörkuð stefna sé erfið í framkvæmd og erfitt sé að fullnægja kröfum um menntun án aðgreiningar. Í þessu tilliti ber þrjú tengd málefni hæst:

- Menntun starfsfólks skóla.
- Aðferðir til að byggja upp kunnáttu sem starfsfólk skóla getur nýtt sér sam-eiginlega.
- Aðgangur að stuðningi fagfólks utan skólans.



Hvarvetna í skólasamfélaginu er samhljómur um að þörf sé fyrir fleira starfsfólk með viðeigandi menntun á öllum skólastigum, en þó einkum á leikskólastiginu þar sem mikill hörgull er á menntuðum kennurum. Sumir benda þó á að ekki sé ljóst hvernig túlka beri stefnuna um menntun án aðgreiningar og hvernig standa beri að framkvæmd hennar (ítarlegri umfjöllun um þetta er að finna í undirkafla 1.1). Óskir um að fá fleiri sérfræðinga til starfa eru taldar réttmætar. Margir í skólasamfélaginu telja þó að skólar þurfi fremur á kennurum að halda sem hafa sjálfstraust og kunnáttu til að koma til móts við þarfir allra nemenda í hverri bekkjardeild en stærri hópi sérfræðinga með það hlutverk að sinna litlum hópi nemenda.

Margir eru þeirrar skoðunar að lítið sjálfstraust og ónæg kunnáttu kennara í mörgum skólum sé ástæðan fyrir því að æ oftast er óskað eftir meiri utanaðkomandi aðstoð í skólum landsins. Nefnd eru ýmis dæmi um samvinnu á sviði faglegrar starfsþróunar í skólum sem fela í sér nýbreytni og hafa skilað góðum árangri. Aftur á móti er bent á að lítið framboð á gagnlegum leiðum til faglegrar starfsþróunar fyrir almennt starfslið skóla komi með beinum hætti niður á hæfni skóla til að bjóða menntun án aðgreiningar. Sumir í skólasamfélaginu telja þetta sýna að brúa þurfi betur bilið milli fræða og framkvæmdar og flétta reynslu og óskráða þekkingu starfsfólks í skólum saman við fræðilega umfjöllun um faglega starfsþróun til að stuðla að miðlun slíkrar reynslu og faglegrar þróunar starfsfólks.

Að áliti margra í skólasamfélaginu hefur mismunandi góður aðgangur skóla að ýmiss konar faglegum stuðningi eftir því hvort þeir starfa í stórum eða litlum byggðarlögum mikla þýðingu fyrir það hversu vel þeir standa að vígi til að vinna að markmiðum stefnunnar um menntun án aðgreiningar. Í skólum sem hafa lítinn aðgang að þjónustu utanaðkomandi fagfólks leysir starfsfólk úr vandanum með öðrum hætti og tekur þá oft að sér ýmis hlutverk og margvíslega ábyrgð. Sumir þeirra sem vinna við slíkar aðstæður sjá í þeim ýmis tækifæri og styrkleika, en hér er einnig um að ræða mál sem varðar jafnræði nemenda. Mikill munur getur verið á því eftir landslutum hversu mikill stuðningur býðst skólum og nemendum. Það kemur skýrt fram hjá þeim sem sinna menntamálum að sumar fjölskyldur verða að flytja í annað og oft stærra sveitarfélag (þ.e. til Reykjavíkur) til þess að tryggja sér þá þjónustu og þá aðstoð sem þær telja sig þurfa.

Viðmælendur frá minni sveitarfélögum sem hafa engar þjónustumiðstöðvar og liggja langt frá þjónustunni sem býðst í Reykjavík benda á að forsendan fyrir því að halda fjölskyldum saman sé að bjóða þeim aðstoð nálægt heimabyggð. Til þess að þetta sé unnt verður starfsfólk skóla að sýna hugmyndaauðgi við nýtingu tiltækra þjónustu og koma upp nýju verklagi til samstarfs við utanaðkomandi fagfólk, til að mynda gegnum netið. „Við gerum eins og við getum“ er algengt viðkvæði starfsfólks í þessari stöðu.



3.5 Er skýr verkaskipting í skólum milli kennara með mismunandi menntun og stuðlar hún að góðum árangri við framkvæmd stefnunnar um menntun án aðgreiningar?

Greining á tengslakortum sem sýna helstu samstarfsaðila þeirra sem starfa í skólum leiðir í ljós að starfslið skóla nýtur ýmiss konar stuðnings annars fagfólks til að ígrunda og framkvæma dagleg störf sín með menntun án aðgreiningar að leiðarljósi. Svör viðmælenda í skólasamfélaginu leiddu í ljós flókið kerfi tengsla, formlegra og óformlegra, milli einstaklinga og hópa og á faggrundvelli, sem bera vott um margvíslegan samgang þeirra og skoðanaskipti við starfssystkin sín, en jafnframt við fagfólk úr öðrum starfsgreinum, svo sem þá sem sinna heilsugæslu og umönnun, kennslu eða undirbúningi og framkvæmd opinberra ákvarðana.

Greining á tengslakortum styður aðrar niðurstöður sem aflað var í úttektinni og benda til þess að mörg dæmi séu um góðan árangur af þverfaglegu samstarfi og framkvæmd. Á leikskólastigi eru dæmi um samstarf fólks úr ýmsum starfsgreinum sem þannig hefur mótað sameiginleg viðhorf til þess hvernig þroska og námi barna er háttað. Starfsfólkið sem um ræðir lítur svo á að með því að móta á þennan hátt sameiginlegan starfsgrundvöll og viðhorf verði starfið með börnunum auðveldara.


Á öllum skólastigum heyrast þó raddir sem telja að óljós verka- og ábyrgðarskipting mismunandi starfsstétta í skólum standi oft í vegi fyrir því að beitt sé sameiginlegum, þverfaglegum aðferðum til að sinna þörfum allra nemenda. Þeir sem rætt var við telja að eftir því sem starfsstéttum í skólum fjölgi verði þörfin á skýrri verkaskiptingu og þverfaglegu samstarfi enn meira aðkallandi.

Teymisvinna og verkaskipting kennara og annars starfsfólks og fagfólks markast af því hversu skýr stefna hefur verið mótuð í hverjum skóla. Ef stefna skólans er ekki nægilega skýr getur það haft ýmsar óæskilegar afleiðingar, til að mynda þær að:

- óljóst verði í huga starfsfólks, en einnig foreldra og jafnvel nemenda, til hvers er ætlast af þeim,
- einstakir kennarar og annað starfsfólk finni til einangrunar vegna óvissu um hvernig þeim sé ætlað að vinna með öðrum, eða hvar þeir geti sótt sér stuðning,
- einstaklingar eða teymi í hópi fagfólks móti sér þröngar starfslýsingar sem leiða til rörhugsunar í starfi.

Fram kom hjá viðmælendum í öllum hópum skólasamfélagsins að vegna óljósrar verkaskiptingar létu sumir kennarar ábyrgð á nemendum með sérþarfir í hendur annarra kennara eða fagfólks þar eð þeir teldu hana ekki falla undir sína starfslýsingu.

Viðmælendur á öllum stigum skólasamfélagsins töldu að styðja þyrfti alla kennara til að átta sig á því að fagleg ábyrgð þeirra væri í því fólgin að sinna þörfum allra



nemenda. Til þess að kennarar axli þessa ábyrgð verði starfsfólk skóla þó að tileinka sér sveigjanlegri vinnubrögð sem byggjast á samvinnu. Auk meiri sveigjanleika í vinnubrögðum verði að koma til stuðningur af ýmsu tagi innan skólans, bæði frá starfsliði hans og skólaþjónustu. Þannig geti kennarar notið liðsinnis fagfólks með mismunandi færni til að móta sameiginlega sýn á það hvernig byggja megi upp námstækifæri í menntun án aðgreiningar. Í augum margra í skólasamfélaginu er aukið samstarf fagfólks erfitt úrlausnarefni. Kallað er eftir meiri stuðningi við starfslið skóla og einstaka kennara til þess að tryggja góðan árangur af starfi þeirra á þverfaglegum samstarfsvettvangi.

Niðurstöður netkönnunarinnar sýna að um 65% kennara telja að tækifæri þeirra til símenntunar og faglegrar starfsþróunar búi þá aðeins „að hluta“ eða „að litlu leyti“ undir samstarf við annað fagfólk og við opinberar stofnanir.

3.6 Hafa allir nemendur aðgang að góðum námsgögnum við sitt hæfi?

Niðurstöður greiningar á tengslakortum benda til þess að kennarar og annað starfsfólk skóla noti margvíslegar aðferðir og námsgögn í kennslu sinni. Eftirtalið er meðal þess sem nefnt var: litlir námshópar, einn kennari með einum nemanda, teymiskennsla, jafningjaleiðsögn, bein kennsla, aðferðir sem byggjast á meðvitund um eigið nám, sjónrænar aðferðir, bekkjarkennsla, hópvinna og verkefnavinna og upplýsinga- og samskiptatækni.

Á vettvangi skóla nefna sumir að miðað hafi í rétta átt þegar kemur að framboði á námsgögnum, einkum á leik- og grunnskólastigi. Margir vísuðu í því sambandi til þess að upplýsinga- og samskiptatækni væri nýtt í vaxandi mæli. Aðrir gátu þess að í sumum skólum hefðu verið tekin notkun námsgögn og aðferðir sem væru aðgengilegri til þess að bregðast við einstaklingsbundnum þörfum allra nemenda. Á hinn bóginn var það einnig talið áhyggjuefni að of mikið væri treyst á hefðbundnar námsbækur í einstökum greinum.

Að áliti sumra í skólasamfélaginu hefur þó ekki verið nóg að gert. Þeir telja að úrlausnarefni og tækifæri sem felast í fjölbreytilegum nemendahópi sé grundvöllur starfs í sumum skólum, en ekki öðrum. Að sögn viðmælenda í öllum hópum skólasamfélagsins er mörgum nemendum ekki sinnt á einstaklingsbundinn hátt. Þess í stað er gert ráð fyrir að allir nemendur noti sömu námsgögn og fáist við sömu verkefni á sama tíma.

3.7 Er notast við skýrt og málefnalegt verklag til þess að fylgjast með árangri allra nemenda sem eiga á hættu að missa af tækifærum til náms?

Fjallað er um það í tengslum við önnur viðmið hvernig staðið er að eftirfylgni með árangri nemenda í ýmsum tilgangi. Lesendum er bent á 6. kafla þar sem finna má yfirlit um málefni sem tengjast þessu.



Auk þess prófa- og námsmatskerfis sem skipulagt er á landsvísu, og byggist á lokamati, þykir öllum hópum í skólasamfélaginu afar mikilvægt að leiðsagnarmat sé notað til að meta árangur nemenda. Námsmat er með mismunandi hætti eftir skólastigum, sveitarfélögum og skólum. Þótt viðmælendur hafi bent á dæmi um nýbreytni í tengslum námsmat voru flestir í skólasamfélaginu þeirrar skoðunar að upplýsingar um árangur nemendahópsins í heild væru af skornum skammti.


Þessi skortur á upplýsingum um námsmat gerir starfsfólki skóla erfitt um vik að fylgjast með framförum einstakra nemenda. Þá verður erfitt fyrir þá sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga að fylgjast með árangri hópa sem standa höllum fæti. Sumum viðmælendum þótti sem tiltæk gögn nýttust ekki í neinum gagnlegum tilgangi eða til að fylgjast með námsárangri.

Margir í skólasamfélaginu líta svo á að ekkert viðurkennt kerfi sé fyrir hendi til þess að fylgjast með árangri nemenda sem hafa flóknar þarfir. Þeim þykir þörf á skýrari leiðsögn um hvað eigi að mæla og hvernig. Þetta atriði tengist þeirri skoðun margra í skólasamfélaginu að einstaklingsnámskrár fyrir nemendur með greindar sérþarfir nýtist ekki eins vel til leiðsagnar um kennslu og nám og verið gæti. Nær annar hver kennari sem tók þátt í netkönnuninni svaraði því til að reglulegt mat á einstaklingsnámskrám og árangursríkt eftirlit með þeim færi „að litlu leyti“ eða „alls ekki“ fram. Mikið hik kemur á kennara þegar þeir velja fyrir sér hvort þeim þyki mat sem fram fer í skólum stuðla að réttum ákvörðunum um hvaða nemendum skuli veitt aðstoð (19,5% þeirra lýsa sig sammála því að öllu leyti og 51,5% að hluta). Um þriðjungur þátttakenda svarar því til að einstaklingsnámskrár hafi „að litlu leyti“ eða „alls ekki“ að geyma námsmarkmið sem gagnast einstökum nemendum.

3.8 Er öllum nemendum gefinn kostur á að tjá sig og eru þeir hafðir með í ráðum um ákvarðanir á vettvangi skólans, sem og um eigin námsframvindu?

Að því er varðar tækifæri nemenda til að tjá sig og vera með í ráðum verður þess vart að mikill munur er á viðhorfum og framkvæmd að þessu leyti í skólum landsins. Hjá sumum í skólasamfélaginu kemur fram að það sé ekki fastur þáttur í skólameningunni að hlusta eftir skoðunum nemenda og að þeir séu ekki með kerfisbundnum hætti hafðir með í ráðum við val á námsefni. Bent er á dæmi um nýbreytni í skipulagi skóla sem felur í sér að nemendur njóta stuðnings til að ákveða tilhögun eigin náms og með hverjum þeir vinna. Aftur á móti kemur einnig fram að miklu fleiri dæmi séu um hefðbundnar kennsluaðferðir sem kenna mætti við „miðlun“. Þegar slíkar aðferðir eru notaðar er lítið svigrúm til aukinnar þátttöku nemenda og ekki er lítið á þá sjálfa sem meginuppsprettu kennslunnar.

Fulltrúar allra hópa skólasamfélagsins taka undir það sjónarmið að afar miklu skipti að hlusta eftir sjónarmiðum nemenda. Greining á tengslakortum nemenda (sjá nánar **5. viðauka: Skýrsla um greiningu tengslakorta**) bendir til þess að í augum nemenda sé það ein mikilvægasta tegund stuðnings í náminu að geta rætt við kennara sína um skólastarfið.



Niðurstöður netkönnunarinnar sýna aftur á móti að fulltrúar allra hópa innan skólanna eru óvissir, þ.e. svara flestir annaðhvort „að hluta“ eða „að litlu leyti“, í afstöðu sinni til þess hvernig árangursrík stefna um menntun án aðgreiningar getur orðið til þess að allir nemendur séu hafðir með í ráðum um námið.

Að áliti margra þeirra sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga er það erfitt úrlausnarefni að tryggja slíka þátttöku nemenda. Viðmælendur eru þeirrar skoðunar að þátttaka nemenda sé afar mismunandi eftir skólastigum og að tækifæri nemenda til að hafa áhrif á nám sitt fari minnkandi eftir því sem þeir eldist. Sams konar breytileiki þykir einnig vera milli sveitarfélaga og þátttaka allra nemenda í ákvarðanatöku þykir að of miklu leyti háð stefnu einstakra skóla og/eða áhuga skólastjórnenda og starfsfólks á þessu málefni.

3.9 Hafa stjórnvöld á landsvísu og ríkisstofnanir með sér samstarf til að tryggja samræmda stefnumótun?

Viðmælendur á vettvangi ríkis og sveitarfélaga benda á að tvenns konar samstarf sé stundað á einstökum skólastigum og milli þeirra, þ.e. óformlegt og formlegt. Flestum þykir gott óformlegt samstarf vera milli einstaklinga og hópa sem vinna hjá mismunandi stjórnvöldum og stofnunum ríkis og sveitarfélaga. Slíkt óformlegt samstarf sé ómissandi við framkvæmd stefnunnar, sem og þegar ráða þarf fram úr vandkvæðum og álitamálum sem upp koma.

Sömu viðmælendur benda á hinn bóginn einnig á ýmiss konar erfiðleika sem tengjast því sem þeir líta á sem formlegt samstarf innan opinberra stofnana og milli þeirra á mismunandi stjórnsýslustigum. Mörgum þykir sem stofnanir ríkis og sveitarfélaga hafi enga skýra sameiginlega mynd af því hvernig samstarfi þeirra eigi að vera háttað. Þetta valdi erfiðleikum bæði í þeirra eigin starfi og hjá starfsfólki skóla. Þættirnir sem erfiðleikarnir snúast um eru sem hér segir:

- Formleg ábyrgð á málaflokkum. Viðmælendur úr öllum hópum skólasamfélagsins benda á svonefnd „grá svæði“ sem einkennast af því að óljóst er hvaða stjórnvald, á landsvísu eða í sveitarfélagi, ber ábyrgð á framkvæmd í málaflokknum. Óljós skil milli hlutverka mismunandi stjórnvalda á landsvísu og í sveitarfélögum hamla árangursríku samstarfa og auka líkurnar á ófullnægjandi framkvæmd.
- Ólík túlkun stofnana á hugtakinu menntun án aðgreiningar. Viðmælendur vekja athygli á því að mismunandi hugmyndir og ólík viðhorf til menntunar án aðgreiningar leiði til ólíkra áherslna í stefnumörkun. Einkum þykir mörgu starfsfólki skóla sem stefnan sé ekki skýrð nægilega vel og það leiði til óvissu um hvaða kröfur eru gerðar af hálfu ríkis annars vegar og sveitarfélaga hins vegar.



Flestir þeirra sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga vilja auka formlegt samstarf og koma á tíðari samskiptum innan ráðuneyta og sveitarfélaga og milli þeirra. Margir í skólasamfélaginu telja einnig að nánara samstarf ráðuneytis og skóla myndi stuðla að skilvirkari framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar.

Samantekt

Niðurstöður í tengslum við þetta viðmið benda til þess að þótt starfsfólk á öllum stigum menntakerfisins vinni af heilindum að framgangi stefnunnar hafi það ekki notið nægilegs stuðnings til þess. Formlegur stuðningur er að nokkru leyti fyrir hendi, en starfsfólk skóla lítur svo á að fleiri og sveigjanlegri kostir á slíkum stuðningi þurfi að bjóðast. Það er almenn skoðun að þessu viðmiði verði varla náð til fulls nema vel sé unnið að öðrum viðmiðum sem íslenski starfshópurinn mótaði og snúa einkum að skilvirkni stuðningskerfa, tilhögun fjárveitinga, stjórnunarháttum og gæðastjórnunaraðferðum.

Niðurstöður í tengslum við þetta viðmið falla mjög vel að þeim atriðum sem íslenski starfshópurinn vakti máls á að því er varðaði framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar.

Mat á vísbendingunum er sem hér segir:

3.1 Vísbendingin Öllum er sýnt það viðmót í skólanum að þeim finnist að þeir séu þar velkomnir og mikils metnir er á því stigi að:

úrboða er þörf.

3.2 Vísbendingin Miklar væntingar eru um árangur hvers nemanda er á því stigi að:

úrboða er þörf.

3.3 Vísbendingin Skólar hafa komið sér upp formlegu og málefnalegu verklagi sem nýtist til þess að koma snemma auga á einstaklingsbundnar námsþarfir er á því stigi að:

úrboða er þörf.

3.4 Vísbendingin Allir skólar hafa á að skipa vel menntuðu og hæfu starfsfólki er á því stigi að:

úrboða er þörf.

3.5 Vísbendingin Skýr verkaskipting er í skólum milli kennara með mismunandi menntun og hún stuðlar að góðum árangri við framkvæmd stefnunnar um menntun án aðgreiningar er á því stigi að:

úrboða er þörf.



3.6 Vísbendingin **Allir nemendur hafa aðgang að góðum námsgögnum við sitt hæfi** er á því stigi að:

úrboða er þörf.

3.7 Vísbendingin **Notast er við skýrt og málefnalegt verklag til þess að fylgjast með árangri allra nemenda sem eiga á hættu að missa af tækifærum til náms** er á því stigi að:

úrboða er þörf.

3.8 Vísbendingin **Öllum nemendum er gefinn kostur á að tjá sig og þeir eru hafðir með í ráðum um ákvarðanir á vettvangi skólans, sem og um eigin námsframvindu** er á því stigi að:

úrboða er þörf.

3.9 Vísbendingin **Stjórnvöld á landsvísu og ríkisstofnanir hafa með sér samstarf til að tryggja samræmda stefnumótun** er á því stigi að:

vinna þarf að hefjast.

3. viðmiðið í heild, **Stefnunni sem mörkuð hefur verið á sviði menntunar án aðgreiningar sé komið til framkvæmda með árangursríkum hætti á öllum skólastigum**, er á því stigi að:

úrboða er þörf.

4. VEITIR MENNTAKERFIÐ STARFSFÓLKI NÆGAN STUÐNING TIL AÐ TAKA MIÐ AF MENNTUN ÁN AÐGREININGAR Í DAGLEGU STARFI?

Í þessum kafla er athyglinni beint að 4. viðmiði:

Öllum í skólasamfélaginu, á öllum stigum kerfisins, sé gert kleift að ígrunda og framkvæma dagleg störf sín með menntun án aðgreiningar að leiðarljósi.

Meginviðfangsefnið sem liggur til grundvallar þessu viðmiði og öllum vísbendingum sem því tengjast er:

Hversu góðan stuðning menntakerfið veitir starfsfólki til þess að taka mið af sjónarmiðum um menntun án aðgreiningar í daglegu starfi (hér er vísað til skipulags skóla, námskrár, námsmats, uppeldisaðferða, stuðnings við nemendur, tækifæra alls starfsfólks til starfsþróunar og skilvirkrar upplýsingamiðlunar á hverju stigi menntakerfisins og milli þeirra).

Viðhorf ólíkra hópa innan menntakerfisins til þessa meginviðfangsefnis voru könnuð með kjarnaspurningunni:

Hversu góðan stuðning finnst þér þú fá til þess að tryggja að mismunandi þörfum nemenda sé sinnt?

Bein umfjöllun átti sér stað:

á fundum rýnihópa, í skólaheimsóknum og með netkönnun.

Óbein umfjöllun átti sér stað:


við gerð tengslakorta (með hverjum hefur þú starfað?), í einstaklingsviðtölum og með úrvinnslu rannsóknargagna.

Meginniðurstöður í tengslum við 4. viðmið

Styrkleikar sem menntakerfið býr yfir að því er viðmiðið varðar

Grundvallarstyrkur menntakerfisins að því er þetta viðmið varðar liggur í því að í flestum skólum á öllum skólastigum er ótvíræður stuðningur við markmiðin að baki stefnu um menntun án aðgreiningar. Meðal annarra styrkleika má nefna góðan stuðning foreldra og annarra aðstandenda skólanna og þau tækifæri sem gefast á grundvelli aðalnámskrár til að byggja upp félagslegar hliðar menntakerfis sem er ætlað öllum nemendum.

Á öllum skólastigum starfar vel menntað, reynslumikið og áhugasamt starfsfólk sem vinnur af heilindum og er fúst að fara nýjar leiðir í vali á námsefni og tilhögun kennslu. Víða má sjá nýbreytni í kennslu, meðal annars á grundvelli faglegrar starfsþróunar. Það á einkum við um kennara sem eiga þess kost að sækja ýmiss konar starfsþjálfun í skólum, háskólum og jafnvel erlendis.



Umtalsverður sveigjanleiki er í menntakerfinu og skólar hafa því svigrúm til að þróa skólastarfið með samstarfsverkefnum af ýmsu tagi. Þessi sveigjanleiki kerfisins gerir það einnig kleift að byggja upp aðrar tegundir stuðnings, til dæmis að veita nemendum á afskekktum svæðum og aðstandendum þeirra ýmiss konar aðstoð og upplýsingar með aðstoð upplýsinga- og samskiptatækni.

Brýnustu úrlausnarefni

4.1 Er skólaþjónusta starfrækt með það grundvallarmarkmið fyrir augum að styrkja nemendur, aðstandendur þeirra og kennara í starfi sínu í skólanum?

Af umræðum með þátttöku fulltrúa allra hópa innan skólanna, frá ýmsum landshlutum og svæðum, má ráða að oft eru mismunandi markmið að baki þeirri stoðþjónustu sem skólar geta nýtt sér, eða ólík sjónarmið uppi um það hvernig styrkja má nemendur, aðstandendur þeirra og kennara í starfi sínu í skólanum og samskiptum við hann. Af þeim sökum er munur á starfi stuðningskerfanna og þjónustunni sem veitt er.

Viðmælendur telja að ekki sé jafnræði að því er varðar framboð á þjónustu, enda sé það afar misjafnt eftir landshlutum. Sú skoðun kemur skýrt fram að stór þéttbýlissvæði á borð við Reykjavík njóti meiri og betri þjónustu sem nemendur, aðstandendur og skólar á afskekktari svæðum eiga ekki alltaf kost á að nýta sér.

Jafnvel á svæðum sem njóta margþættrar þjónustu nefna viðmælendur þó að hún sé ekki samhæfð á þann hátt að hún nýtist til fulls. Fólk greinir á um skiptingu ábyrgðar og fjárframlaga milli stofnana menntakerfisins annars vegar og heilbrigðiskerfisins hins vegar. Margir í skólasamfélaginu taka fram að afar misjafnt sé hvaða þjónustu er unnt að fá í heilbrigðis- og menntakerfinu. Þeir benda á að einkum í minni sveitarfélögum sé þess oft ekki kostur að bjóða þjónustu sem er sambærileg við það sem annars staðar gerist og þannig að jafnræðis sé gætt. Æskilegt er talið að starfsfólk skólaþjónustu sveitarfélaganna fái til liðs við sig fagfólk í heilbrigðisþjónustu til þess að geta stutt við margþættari þarfir nemenda, meðal annars geðheilbrigðisvanda. Margir eru þeirrar skoðunar að skilgreina þurfi betur hlutverk skóla, heilsugæslustöðva, félagsþjónustu og menntakerfis. Jafnframt verði að bæta upplýsingaflæðið milli þeirra sem veita þessa þjónustu og mat á þeim árangri sem þjónustan skilar.

Viðmælendur í skólasamfélaginu nefna að skólaþjónusta feli almennt í sér teymisvinnu um barnið í samvinnu foreldra, kennara, annars starfsfólks skóla og starfsfólks skólaþjónustu. Þeir benda þó einnig á að mismunandi sé eftir byggðarlögum hvernig staðið sé að skólaþjónustu og hvernig hún sé mönnuð, og þannig sé misjafnt hvaða fagfólk er tiltækt til stuðnings hverjum skóla.

Í sumum tilvikum þykir skólaþjónusta taka mið af þjónustu við fatlaða og starfsfólk gegni þannig hlutverki ráðgjafa en sinni ekki einstökum nemendum nema þeir hafi



verið greindir með sérþarfir. Þetta er talið hvetja foreldra og skóla til að vísa nemendum þangað til formlegrar greiningar á námsþörfum, enda sé engin önnur leið fær til að afla þeim stuðnings. Slíkur stuðningur styrkir ekki viðbrögð skólanna við uppeldislegum vanda, eykur ekki hæfni þeirra til að sinna margbreytilegum þörfum nemenda og hvetur ekki kennara til að taka jafna ábyrgð á öllum nemendum. Þá stuðlar hann ekki að daglegum samskiptum á vettvangi skólans milli nemenda sem þurfa á sérstökum stuðningi að halda og jafnaldra þeirra.

Sumir í hópi starfsfólks skóla telja að hér liggi að baki að starfsfólk skólaljónustu hafi ekki alltaf skilning á starfinu sem fram fer í skólum. Tillögur þeirra um hvað gera megi til að sinna þörfum nemenda stangist því stundum á við aðstæður í daglegu starfi skólans.


Þeir sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga kannast einnig við þann vanda sem blasir við skólum vegna breytilegs framboðs á skólaljónustu í landinu. Margir nefna að straumhvörf hafi orðið á árunum eftir 1996, þegar rekstur grunnskóla var færður til sveitarfélaga, því að þá hafi verið teknar tímamótaákvæðanir sem hafi haft áhrif allt fram á þennan dag, svo sem að leggja niður átta fræðsluskrifstofur sem veittu grunnskólum ljónustu og flytja starfsemi þeirra beint til sveitarfélaganna. Sumir telja að stuðningur við skóla hafi minnkað og að hann dreifist of mikið, einkum í minnstu sveitarfélögum. Á vettvangi ríkis og sveitarfélaga telja sumir æskilegt að einfalda kerfið með því að setja upp sérstakar ljónustumiðstöðvar sem nemendur, foreldrar og starfsfólk skóla gætu sótt alla skólaljónustu til.

4.2 Fá allir skólar viðeigandi stuðning frá sérfræði- og skólaljónustu til að veita þá ljónustu sem nemendur með einstaklingsbundnar námsþarfir þurfa á að halda?

Samkvæmt niðurstöðum netkönnunarinnar sinnir meiri hluti kennara (86,3%) og annars starfsfólks skóla (93%) nemendum sem fengið hafa formlegt mat og greiningu á sérþörfum í námi og/eða fötlun. Þá sinnir meiri hluti kennara (61,8%) og annars starfsfólks skóla (63,2%) einnig nemendum sem njóta sérstakrar aðstoðar við námið enda þótt þeir hafi ekki fengið formlegt mat og greiningu á sérþörfum í námi og/eða fötlun.

Flestir skólar og kennarar á Íslandi glíma því við þann vanda að eiga ekki kost á árangursríkum stuðningi til að koma til móts við einstaklingsbundnar námsþarfir.

Netkönnunin sýnir að mörgum kennurum og öðru starfsfólki skóla þykir skorta á samstarf við annað fagfólk og aðra sem starfa innan skólasamfélagsins. Meiri hluti kennara svarar því til að þeim sé annaðhvort „að litlu leyti“ eða „alls ekki“ gefinn kostur á samstarfi við fagfólk úr öðrum greinum. Önnur gögn sem stuðst var við í úttektinni benda til þess að ýmsir hópar starfsfólks í skólum, en þó einkum kennarar, finni til einangrunar í starfi. Þeim þykir sem dregið hafi úr formlegum stuðningi í skólum enda þótt nemendum með sérþarfir í námi fari fjölgandi.



Meira en helmingur þeirra kennara sem svöruðu netkönnuninni lýstu sig „að litlu leyti“ eða „alls ekki“ sammála þeirri fullyrðingu að stuðningur þverfaglegra hópa gerði þeim auðveldara að skipuleggja nám þeirra sem hafa einstaklingsbundnar námsþarfir og leysa vandamál í tengslum við það. Þá svarar meira en helmingur kennara því til að þeim sé annaðhvort „að litlu leyti“ eða „alls ekki“ gefinn kostur á samstarfi við fagfólk úr öðrum greinum.

Starfsfólki skóla þykir einkum sem þörf sé á meiri stuðningi sérfræði- eða skólaþjónustu til þess að sinna megi þörfum nemenda sem eiga við sérstaka erfiðleika að glíma. Þeir sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga telja að bregðast megi við þessu með því að endurskilgreina og byggja betur upp hlutverk sérskóla og sérdeilda í tengslum við ráðgjöf við starfsfólk almennra skóla ráðgjöf og vinnu við að auka hæfni þess. Jafnframt þessu er sérstaklega bent á að stuðla þurfi að jöfnuði með því að tryggja aðgengi að sérfræðipækkingu fyrir nemendur með sjaldgæfar sérþarfir, en munur þykir vera á slíku aðgengi eftir landshlutum og svæðum.

Í samræmi við þetta er einnig bent á að sérskólar og sérdeildir hafi mikilvægu hlutverki að gegna í stuðningi við almenna skóla. Þeir sem starfa á vettvangi sveitarfélaga og skóla, m.a. þeir sem annast sérkennslu, telja að þróa þurfi fleiri kosti í þverfaglegu samstarfi. Þar geti verið um að ræða beint samstarf, sveigjanlegri reglur um hvenær nemendur eru settir í sérskóla eða sérdeildir annars vegar og almenna bekkir hins vegar, og nýtingu sérfræðipækkingar á sérkennslu til að auka hæfni starfsfólks almennra skóla.

Þá er talið æskilegt að í stað þess að skólaþjónustan einbeiti sér að erfiðleikum einstakra nemenda verði aukin áhersla lögð á stuðning við hæfni kennara til að sinna margvíslegum þörfum nemenda. Sumir þeirra sem starfa á vettvangi sveitarfélaga eða skóla nefna að skólaþjónusta bjóði oft skammtímalausnir sem miðast við einstaklingsbundnar námsþarfir, fremur en langtímalausnir sem hafi það markmið að auka færni allra kennara í að takast á við fjölbreytileika nemendahópsins í heild.

Samkvæmt niðurstöðum netkönnunarinnar er það almenn skoðun þeirra sem starfa á vettvangi skólanna, og þá einnig foreldra, að til þess að nemendur sem fengið hafa formlegt mat og greiningu á sérþörfum í námi geti náð árangri í skóla sé mikilvægast að kennarar og annað starfsfólk skóla noti sveigjanlegar kennsluaðferðir. Merkja má aukna viðurkenningu á því meðal allra hópa í skólasamfélaginu að nýrra vinnubragða sé þörf í skólum og skólastofum.

Að áliti fjölmargra á vettvangi skóla er nauðsynlegt að viðurkenna að margir nemendur, foreldrar og starfsfólk skóla telji menntakerfið of „gamaldags“ og ósveigjanlegt. Sumir þeirra nefna að skólar þurfi að taka upp nýtt verklag sem felur í sér sveigjanlegri kennsluaðferðir og meiri aðlögun námsins að þörfum hvers og eins nemanda, fremur en einstaklingsaðlagað nám í þágu fárra nemenda (ítarlegri umfjöllun um þennan greinarmun er að finna í **3. viðauka: Skýrsla um úrvinnslu rann-**



sóknargagna). Ekki síst heyrast þær raddir í öllum hópum skólasamfélagsins að auka þurfi áhrif nemenda á ákvarðanir sem varða námsframvindu þeirra.

Í hópi þeirra sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga heyrast þær raddir að ræða þurfi og ná betra samkomulagi um hvaða merkingu ber að leggja í hugtökin „árangursríkur“ og „við hæfi nemanda“ í tengslum við veitta þjónustu. Einkum telja þeir sem starfa á vettvangi sveitarfélaga brýnt að fá meiri leiðsögn um þær tegundir þjónustu og það þjónustustig sem öll sveitarfélög og allir landshlutar þurfi að geta boðið fram. (Nánari umfjöllun um þetta er að finna í undirkafla 2.2.)

4.3 Er stuðningskerfið vel samhæft og auðskiljanlegt?

Það er skoðun flestra viðmælenda í öllum hópum skólasamfélagsins að óljóst sé hvernig staðið er að samhæfingu stuðningskerfisins á vettvangi ríkis og sveitarfélaga. Einkum þykir starfsfólki skóla óljóst hvernig ábyrgð á þjónustunni sem veitt er skiptist milli sveitarfélaga og viðkomandi ráðuneyta.


Margir láta þess getið að oft sé mikið gagn að persónulegum tengslum fagfólks frá ólíkum þjónustustofnunum. Þeir telja aftur á móti þörf á að samhæfa þjónustuna betur og að tengingu skorti milli þjónustunnar sem veitt er í skólum, á vegum skólaþjónustu og í þjónustumiðstöðvum. Sumir nefna að það auki á vanda nemenda og aðstandenda þeirra hversu lítil tengsl eru milli þjónustu og stuðnings í grunnskólum og framhaldsskólum, og hversu mikill munur er á því hvaða þjónusta er í boði og hver áhersluatriðin eru. Breytilegt framboð á þjónustu innan skólastiga veldur ólíkum væntingum og vekur spurningar um gæði þjónustunnar.

Það er einkum starfsfólk skóla sem segist eiga í erfiðleikum með að greina hvernig ábyrgð skiptist milli menntakerfis og heilbrigðiskerfis, og að grá svæði milli kerfanna tveggja komi niður á starfi skólanna. Óskín um aukið samstarf og opnari samskipti kerfanna kemur skýrt fram í öllum hópum skólasamfélagsins.

4.4 Er öllu starfsfólki gefinn kostur á þjálfun við sitt hæfi til þess að tryggja að það geti brugðist við fjölbreyttum nemendahópi á jákvæðan hátt?

Ítarlega umfjöllun um menntun starfsfólks er að finna í 7. kafla, sbr. sérstaklega undirkafla 7.4. Í þessum undirkafla er athyglinni beint að skoðunum viðmælenda á þeim tækifærum til faglegrar starfsþróunar sem bjóðast í skólum og gera starfsfólki kleift að sinna margbreytilegum námsþörfum nemenda.

Viðmælendur í öllum hópum skólasamfélagsins eru þeirrar skoðunar að skólar njóti mikils frjálsræðis í starfi sínu. Þess vegna má líta svo á að framkvæmd opinberrar stefnu hvíli að of miklu leyti á því hvaða leiðir starfslið skóla og einstakir starfsmenn kjósa að fara. Sumir telja að afleiðing þessa sé ójöfnuður og ójafnræði í öllu kerfinu.



Margir í skólasamfélaginu telja að forsenda allrar umræðu um faglega starfsþróun sé að tryggja að allt starfsfólk skóla, og þó einkum kennarar, geri sér fulla grein fyrir ábyrgð sinni á því að koma til móts við afar margbreytilegar þarfir nemenda. FMörg dæmi þykja um að starfsfólkið sem minnsta menntun hefur sé látið bera ábyrgð á nemendunum með mestu þarfirnar.

Þeir sem rætt var við eru þeirrar skoðunar að taka þurfi upp ýmsar aðferðir til að efla faglega starfsþróun í skólum, og/eða þróa frekar þær sem nú eru notaðar, til þess að starfslið skóla njóti fullnægjandi stuðnings til að sinna margbreytilegum námsþörfum. Eftirfarandi er það sem helst var nefnt:

- Auka þurfi beina æfingakennslu í skólum og aðra verkþjálfun í tengslum við grunnmenntun kennara.
- Koma þurfi upp stuðningskerfi fyrir óreynda kennara í hverjum skóla, ásamt formlegri móttöku kennara sem nýlega hafa lokið námi.
- Auka þurfi framboð á sérhæfðri þjálfun sem býr allt starfsfólk undir það hlutverk að sinna margbreytilegum þörfum nemenda.
- Fjölga þurfi tækifærum til að vinna úr og nýta góðan árangur af lærdómssamfélögum fagfólks með þátttöku starfsfólks háskóla og annarra skólastiga í sameiginlegum verkefnum og starfendarannsóknum.
- Tryggja þurfi framboð á sameiginlegri þjálfun fyrir kennarahópa og allt annað starfsfólk skóla.

Viðmælendur úr öllum hópum menntakerfisins telja að grunnmenntun og símenntun eða starfsþróun alls starfsfólks þurfi almennt að miðast í miklu ríkara mæli við skólastarfið eins og það er í raun.

4.5 Er nægilega vel búið að skólaþjónustu á öllum skólastigum að því er varðar starfsfólk og fjárframlög til þess að unnt sé að fullnægja þörfum skóla og nemenda?

Þeir sem rætt var við gáfu nokkuð mótsagnakenndar upplýsingar um hvort fjárframlög væru fullnægjandi, enda hafa þeir afar breytilegar hugmyndir um hvað orðið „fullnægjandi“ merki þegar litið er til framlaganna eins og þau eru í reynd. Að sögn viðmælenda í skólasamfélaginu eru engar samþykktar leiðbeinandi reglur til um hversu margt starfsfólk þurfi að vera og hvaða fjárframlög séu nauðsynleg, né heldur um hverjar áherslur starfsfólks skólaþjónustunnar eigi að vera og hvaða verklag skuli viðhaft.

Dreifstýring íslenska menntakerfisins hefur leitt til breytilegrar tilhögunar þjónustunnar og þar með breytilegra væntinga og viðhorfa til fjárframlaga:

- á mismunandi stigum kerfisins (á landsvísu, í sveitarfélögum og í skólum),
- í mismunandi landshlutum og byggðarlögum,
- milli einstakra hluta hins opinbera kerfis (mennta-, heilbrigðis- og velferðarkerfis),

- milli skólastiga.

Starfsfólk leik- og grunnskóla virðast almennt hafa jákvæðari mynd af þeim stuðningi sem þeim býðst frá sveitarfélögum. Fulltrúar framhaldsskólanna telja meiri þörf á að auka fjárframlög til þess að tryggja að mismunandi skólar eigi kost á stuðningi af mismunandi tagi.

Þegar á heildina er litið virðist það útbreidd skoðun á vettvangi skólanna að meiri fjárframlaga sé þörf. Mörgum úr þessum hópi þykir sem lítil fjárframlög og veikleikar sem þeir sjá á skólaþjónustunni setji þeim skorður. Þetta skýrir að hluta til hversu fast er sótt að afla nemendum með sérþarfir í námi formlegs mats og greiningar og tryggja skólanum á þeim grundvelli viðbótarframlög sem nýtast nemendahópnum í heild. (Nánari umfjöllun um þetta atriði er að finna í undirkafla 5.1.)

Sumir færa þó rök fyrir því að nýta mætti fjárframlög og starfskrafta betur með því að fara nýjar leiðir við skipulagningu skólaþjónustu skóla og sveitarfélaga. Viðmælendur úr öllum hópum skólasamfélagsins telja að endurskoða beri þá tilhögun stuðnings og þjónustu sem nú tíðkast með það að markmiði að gera hana sveigjanlegri og leiðbeina skólaþjónustu sveitarfélaganna betur um hvernig standa ber að þjónustunni þannig að jafnræðis sé gætt.

4.6 Er nægilega greiður aðgangur að greiningu í heilbrigðis- og velferðarkerfinu?

Greiningarkerfið sem notað er virðist ekki nýtast öllum nemendum. Margir í skólasamfélaginu, einkum foreldrar og aðrir aðstandendur, telja núverandi kerfi ekki gegna hlutverki sínu með fullnægjandi hætti. Það er sagt valda vandkvæðum og ójöfnuði þar eð oft sé löng bið eftir tilvísun og hvers kyns íhlutun sem getur komið til móts við þarfir barnsins. Í skólunum eru margir þeirrar skoðunar að „greiningarhraði“ sé of lítill og mat á þörfum of tímafrekt, með þeim afleiðingum að ekki sé unnt að bregðast tímanlega við námsþörfum.

Á hinn bóginn virðist mega segja að mikilvægasta atriðið sem taka þarf til endurskoðunar í kerfinu sé núverandi tilhögun formlegrar greiningar á einstaklingsbundnum námsþörfum. Þetta kemur skýrt fram hjá fulltrúum allra hópa skólasamfélagsins: Kerfið sem nú er notað og byggist á því að verja miklum fjármunum til greiningar á einstaklingsbundnum námsþörfum hefur óæskilegar afleiðingar í þeim skilningi að það ýtir undir „læknisfræðilega nálgun“ á námsvanda. Margir eru þeirrar skoðunar að beina þurfi athyglinni að færni nemenda í daglegum athöfnum, ekki að fötlun þeirra eða námserfiðleikum. Kerfið sem nú er notað stuðlar hins vegar ekki að slíkri hugsun og verklagi.

Áherslan á greiningu stendur í vegi fyrir því að þörfum nemenda sé sinnt, þar eð stuðningur í núverandi kerfi er fyrst og fremst veittur þeim nemendum sem fengið hafa formlega greiningu. Fulltrúar allra hópa skólasamfélagsins telja að slík áhersla

hljóti að kalla á ójöfnuð og hún fái því ekki staðist hvort sem lítið sé til lengri eða skemmri tíma.

Þessi staða mála veldur því að aðgangur að þjónustu er aldrei „fullnægjandi“. Óskum um greiningu mun sífellt fara fjölgandi því að fara verður þá leið til að afla nemendum og starfsliði skóla „nauðsynlegs“ stuðnings. Það stuðlar ekki að hagkvæmni að binda stuðninginn við greiningu með þeim hætti sem nú er gert. Öllum í skólasamfélaginu er ljóst að af ofangreindum ástæðum er stuðningur víða ófullnægjandi í kerfinu.

Ofangreind tilhögun torveldar jafnframt samstarf heilbrigðis-, velferðar- og menntakerfanna. Eftir því sem óskum um tilvísanir milli kerfa fjölgar verða fleiri um hituna og það getur leitt til þess að hvert kerfi um sig reisi um sig skjaldborg og neiti að „gangast við“ ábyrgð á því að takast sameiginlega á við mál og úrlausnarefni sem varða öll kerfin.

4.7 Geta skólastjórnendur haft forystu um að innleiða skólastarf án aðgreiningar?

Fulltrúar allra hópa skólasamfélagsins leggja áherslu á mikilvægi þess að skólastjórnendur og ráðamenn í sveitarfélögum geti haft forystu um að innleiða skólastarf án aðgreiningar sem grundvallarpátt í árangursríkri framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar. Allir eru þó einnig sammála um að þetta flókna verkefni sé mjög háð pólitísku umhverfi hvers sveitarfélags, tækifærum til fjármögnunar og tilhögun skólahalds.

Fulltrúar skóla og sveitarfélaga telja nokkra hættu á að trúnaðartraust milli þeirra verði lítið þar eð hvorir tveggja þurfi að verja æ meiri tíma til umsýslustarfa og lítið ráðrúm sé þá til að veita forystu á sviði skólamála. Skólastjórnendur eru taldir hafa tekið upp á sína arma meginhugsun og markmið stefnunnar um menntun án aðgreiningar. Aftur á móti þarfnast þeir aðstoðar við að byggja upp skólastarf án aðgreiningar hver í sínum skóla. Niðurstöður netkönnunarinnar sýna að þeir telja starf sitt mótast fyrst og fremst af stefnunni sem skólinn sjálfur hefur mótað sér, og að sú stefna hafi góð áhrif á skólastarf án aðgreiningar. Næst þessu telja þeir starf sitt mótast af stefnunni sem mótuð hefur verið um menntun án aðgreiningar á landsvísu, fremur en stefnu viðkomandi sveitarfélags á þessu sviði.

Skólastjórnendur hafa með sér formlegt og óformlegt samstarf um skólastarf án aðgreiningar. Margir leggja þó áherslu á að skólastjórnendur þarfnist kerfisbundnari stuðnings, og meðal annars þurfi að koma til formlegra námsframboð sem auðveldi þeim að þróa hugsun sína og viðhorf á sviði skólastarfs án aðgreiningar. Slíkt myndi gera þeim kleift að styðja starfsfólk skóla til að breyta eigin hugsun og vinnubrögðum.

Nær þrír af hverjum fjórum skólastjórnendum sem svöruðu netkönnuninni höfðu enga formlega þjálfun fengið á sviði skólastarfs án aðgreiningar eða kennslu nem-



enda með sérþarfir. Ekki var kannað í úttektinni hvort stjórnendum á vettvangi ríkis eða sveitarfélaga stæðu til boða sérstök námskeið um málefni sem varða skólastarf án aðgreiningar.

Sveitarstjórnarmenn og skólastjórnendur þurfa einnig á stuðningi að halda til að byggja upp lærdómssamfélög fagfólks. Þeir telja sig þurfa á leiðbeiningum að halda um hvernig búa skuli kennara og annað starfsfólk skóla undir breytta starfshætti, meðal annars innan kennarateyma. Í þessu skyni telja þeir nauðsynlegt að virkja þátttöku og framlag fólks sem sinnir menntamálum á landsvísu, einkum á ráðu-neytisstigi. Stjórnendur sveitarfélaga og skóla þurfa að geta rætt við þá sem hafa forystu um menntun án aðgreiningar á landsvísu og fengið frá þeim leiðsögn um þróun og nýbreytni í skólastarfi sem samræmist opinberri stefnu.


4.8 Hefur kennurum verið skapaður sérstakur vettvangur til að hittast og deila reynslu sinni hver með öðrum?

Úttektin leiddi í ljós að nokkur dæmi voru um að starfsfólk miðlaði sín í milli nýjungum á sviði skólastarfs án aðgreiningar, bæði innan skóla og milli þeirra, svo og milli skóla og annarra stofnana menntakerfisins (skólaþjónustu og háskóla). Fá tækifæri virðast þó gefast til að skiptast á áhugaverðum og hugsanlega gagnlegum dæmum, og þá fyrst og fremst í óformlegum tengslanetum. Þeir sem rætt var við eru þeirrar skoðunar að auka beri samstarf á öllum stigum menntakerfisins og gefa kennurum markvissari færi á að hafa samskipti sín í milli, deila reynslu og skiptast á dæmum úr starfi sínu.

Þau tækifæri sem nú bjóðast til slíkra samskipta virðast að mestu bundin við einstaka skóla eða þjálfun í starfi sem skipulögð er innan skóla. Að sögn starfsfólks skóla eru jafnvel slík tækifæri takmörkuð vegna þess litla tíma sem kennurum er gefinn og ósveigjanlegra vinnuferla. Á vettvangi skóla eru allir hópar viðmælenda, m.a. foreldrar, sammála um að kennurum gefist ekki tími og svigrúm til teymisvinnu.

Kennsla er almennt talin fara að mestu fram undir stjórn eins kennara og kennurum gefast fá tækifæri til að hittast og ræða skólastarfið í jafningjasamstarfi og við annað fagfólk. Viðmælendur töldu að meira þyrfti að vera um formleg tækifæri til slíkra samskipta:

- ekki síst fyrir kennara sem nýlega hafa lokið námi, til þess að auðvelda þeim fyrstu skrefin í kennarastarfinu,
- fyrir starfsfólk skóla, til þess að hittast til að ræða vandamál og úrlausnarefni og komast að sameiginlegri niðurstöðu um lausnir,
- fyrir starfsfólk mismunandi skóla, til þess að þróa samstarf á grundvelli teymisvinnu,
- fyrir hópa starfsfólks skóla og háskóla, til þess að byggja upp formleg tengsl og samfélög um skólastarf.



Þeir sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga nefna einnig að þeim þyki skorta formlegar leiðir til að stunda skólastarf án aðgreiningar í menntakerfinu sem heild og miðla upplýsingum um það. Þá er átt við samskipti bæði innan hvers skólastigs og skóla, og milli skóla og landshluta.

4.9 Hefur þeim sem annast faglega starfsþróun verið skapaður sérstakur vettvangur til að hittast, deila reynslu sinni hver með öðrum og stuðla að betri samhæfingu kennsluhátta?

Háskólarnir, svo og skólaþjónusta sveitarfélaga, annast grunnmenntun og faglega starfsþróun starfsfólks skóla. Í samtölum við viðmælendur úr skólasamfélaginu kemur fram að engum sérstökum vettvangi hafi verið komið upp fyrir stofnanir sem annast slíka þjónustu. Margir þeirra sem hafa umsjón með kennaramenntun nefna að þeir þurfi á meiri stuðningi að halda í starfi, einkum til þess að auka eigin færni í sérgreinum á borð við kennslu án aðgreiningar og tækni.

Viðmælendur af ýmsum stigum menntakerfisins benda sérstaklega á að inntak náms á sviði faglegrar starfsþróunar sé með ýmsu móti, sem og aðferðirnar sem notast er við í háskólum sem mennta kennara. Litið er svo á að samhæfa þurfi betur þjónustuna sem skólum stendur til boða á sviði starfsþróunar.

4.10 Skilja foreldrar hugmyndirnar að baki stefnunni um menntun án aðgreiningar?

Fram kemur hjá fulltrúum sveitarfélaga og skóla, en einnig foreldrunum sjálfum, að flestir foreldrar séu sammála þeim hugmyndum sem liggja stefnunni um menntun án aðgreiningar til grundvallar, einkum eins og henni er framfylgt í leikskólum og í fyrstu bekkjum grunnskóla. Það er þó erfiðleikum bundið að koma þessum hugmyndum í framkvæmd og afstaða margra foreldra mótast af því að greining er nauðsynleg forsenda þess að afla börnum þeirra viðbótarstuðnings (ítarlegri umfjöllun um þetta er að finna í undirköflum 4.6 og 5.3.)

Sumir foreldrar telja að fagþekkingu og stuðning skorti í almennum námshópum. Sérkennsla utan almennrar kennslustofu er því í augum foreldra betri kostur fyrir börnin og leið til að tryggja þeim gæðamenntun. Sumt starfsfólk skóla telur að gera þurfi meira til að hjálpa foreldrum að átta sig á að aðstoð við einn nemanda í sérkennslu sé ekki alltaf áhrifaríkasta leiðin til að sinna „sérstökum“ þörfum.

Margir foreldrar nefna að mesti vandinn sem barn þeirra eigi við að glíma tengist ekki náminu, heldur félagslegum samskiptum: vinatengslum og leik við önnur börn. Foreldrum og starfsfólki skóla þykir almennir skólar ekki leggja næga áherslu á þessar hliðar á þátttöku barna í skólastarfi og áhuga á námi.

4.11 Eru foreldrar hafðir með í ráðum um ákvarðanir sem varða menntun barna þeirra?



Skoðanir á þessu málefni virðast mjög skiptar í skólasamfélaginu. Margt starfsfólk skóla telur að foreldrar séu hafðir með í ráðum þegar ákvarðanir eru teknar. Foreldrar eru þó oft á öðru máli og virðast líta áhrif sín að þessu leyti allt öðrum augum.

Þessi viðhorfsmunur kemur meðal annars fram í tengslum við þátttöku foreldra í gerð einstaklingsnámskráa. Hartnær tveir af hverjum þremur foreldrum sem svörðu netkönnuninni segja að sér gefist „að litlu leyti“ eða „alls ekki“ kostur á að hafa áhrif á námskrá barns síns og fylgja henni eftir. Um 45% kennara svara því til að einstaklingsnámskrár stuðli „að litlu leyti“ eða „alls ekki“ að þátttöku foreldra í námi barnanna. Þrír af hverjum fjórum skólastjórnendum sem svörðu könnuninni segja aftur á móti að einstaklingsnámskrár stuðli að slíkri þátttöku. Verulegur munur er á skoðunum foreldra, kennara og skólastjórnenda að því er varðar einstaklingsnámskrár og þátttöku foreldra.

Með tengslakortunum sem gerð voru í sambandi við vettvangsrannsókn úttektarinnar var skoðað til hverra foreldrarnir sem þátt tóku í rannsókninni höfðu leitað nýlega vegna barns síns. Greining á tengslakortunum leiðir í ljós að ýmis dæmi eru um úrræði og formlegar leiðir sem foreldrar geta nýtt sér til þátttöku og til að sækja sér stuðning, og má þar nefna stuðningshópa og ráðgjafarþjónustu.

Svör foreldra voru þó afar mismunandi og virðist það benda til þess að misjafnt sé eftir sveitarfélögum hvaða þjónusta þeim býðst að þessu leyti. Hugsanlegt er að þátttaka foreldra og upplýsingagjöf til þeirra nægi ekki alltaf til að halda þeim upplýstum eða fullvissa þá um gæði menntunarinnar sem barn þeirra fær.

Greining á tengslakortunum staðfesti jafnframt að sumum foreldrum fyndist þeir ekki hafa engin tengsl við menntun barnsins. Foreldrar og aðrir sem rætt var við töluðu um „baráttu“ sem sumir foreldrar þyrftu að heyja, einkum til þess að tryggja að réttindi þeirra sjálfra og réttindi barnanna væru virt.

Samantekt

Niðurstöður í tengslum við 4. viðmið sýna að margt starfsfólk skóla segist fá ófullnægjandi stuðning til að ígrunda og framkvæma dagleg störf sín með menntun án aðgreiningar að leiðarljósi. Á öllum stigum menntakerfisins má finna dæmi um umbætur að því er varðar skipulag, námsefni, námsmat, kennsluhætti, námsaðstoð, tækifæri til faglegrar starfsþróunar fyrir alla þá sem vinna að menntamálum og árangursrík samskipti starfsfólks. Slík vinnubrögð hafa þó hvorki náð mikilli útbreiðslu né orðið föst venja í skólastarfinu. Tryggja þarf að þörfin á viðeigandi og árangursríkum stuðningi við skólastarf, bæði almennt og í einstökum aldurshópum, sé öllum ljós.

Þessar niðurstöður ríma að flestu leyti við atriðin sem íslenski starfshópurinn fjallaði um í skjalinu **Gagnrýnið sjálfsmat**, sjá **2. viðauka**.

Mat á vísbendingunum er sem hér segir:

4.1 Vísbendingin Skólaþjónusta er starfrækt með það grundvallarmarkmið fyrir augum að styrkja nemendur, aðstandendur þeirra og kennara í starfi sínu í skólanum er á því stigi að:

úrboða er þörf.

4.2 Vísbendingin Allir skólar fá viðeigandi stuðning frá sérfræði- og skólaþjónustu til að veita þá þjónustu sem nemendur með einstaklingsbundnar námsþarfir þurfa á að halda er á því stigi að:

úrboða er þörf.

4.3 Vísbendingin Stuðningskerfið er vel samhæft og auðskiljanlegt er á því stigi að:

vinna þarf að hefjast.

4.4 Vísbendingin Öllu starfsfólki er gefinn kostur á þjálfun við sitt hæfi til þess að tryggja að það geti brugðist við fjölbreyttum nemendahópi á jákvæðan hátt er á því stigi að:

úrboða er þörf.

4.5 Vísbendingin Nægilega vel er búið að skólaþjónustu á öllum skólastigum að því er varðar starfsfólk og fjárframlög til þess að unnt sé að fullnægja þörfum skóla og nemenda er á því stigi að:

úrboða er þörf.

4.6 Vísbendingin Nægilega greiður aðgangur er að greiningu í heilbrigðis- og velferðarkerfinu er á því stigi að:

úrboða er þörf.

4.7 Vísbendingin Skólastjórnendur geta haft forystu um að innleiða skólastarf án aðgreiningar er á því stigi að:

úrboða er þörf.

4.8 Vísbendingin Kennurum hefur verið skapaður sérstakur vettvangur til að hittast og deila reynslu sinni hver með öðrum er á því stigi að:

vinna þarf að hefjast.

4.9 Vísbendingin Þeim sem annast faglega starfsþróun hefur verið skapaður sérstakur vettvangur til að hittast, deila reynslu sinni hver með öðrum og stuðla að betri samhæfingu kennsluhátta er á því stigi að:

vinna þarf að hefjast.



4.10 Vísbendingin **Foreldrar skilja hugmyndirnar að baki stefnunni um menntun án aðgreiningar** er á því stigi að:

úrþóta er þörf.

4.11 Vísbendingin **Foreldrar eru hafðir með í ráðum um ákvarðanir sem varða menntun barna þeirra** er á því stigi að:

úrþóta er þörf.

4. viðmiðið í heild, **Öllum í skólasamfélaginu, á öllum stigum kerfisins, sé gert kleift að ígrunda og framkvæma dagleg störf sín með menntun án aðgreiningar að leiðarljósi** er á því stigi að:

úrþóta er þörf.

5. TAKA REGLUR UM RÁÐSTÖFUN FJÁRMUNA MIÐ AF SJÓNARMÍÐUM UM FULLNÆGJANDI ÁRANGUR, JÖFNUÐ OG STUÐNING VIÐ STARFSFÓLK?

Í þessum kafla er athyglinni beint að 5. viðmiði:

Ráðstöfun fjármuna taki mið af sjónarmiðum um jöfnuð, skilvirkni og hagkvæmni.

Meginviðfangsefnið sem liggur til grundvallar þessu viðmiði og öllum vísbendingum sem því tengjast er:

Hvernig nýta má fjárveitingar til að auka árangur, jafna rétt nemenda og gera vinnu kennara auðveldari (m.a. með samstarfi við stofnanir utan menntakerfisins).

Viðhorf ólíkra hópa innan menntakerfisins til þessa meginviðfangsefnis voru könnuð með kjarnaspurningunni:

Að hve miklu leyti finnst þér núverandi kerfi gera þér kleift að styðja við alla nemendur með sanngjörnum, skilvirkum og hagkvæmum hætti?

Bein umfjöllun átti sér stað:

á fundum rýnihópa, í skólaheimsóknum og með netkönnun.

Óbein umfjöllun átti sér stað:

við gerð tengslakorta (við hverja hefur þú rætt?), í einstaklingsviðtölum og með úrvinnslu rannsóknargagna.

Meginniðurstöður í tengslum við 5. viðmið

Styrkleikar sem menntakerfið býr yfir að því er viðmiðið varðar

Þótt efnahagserfiðleikar hafi steðjað að frá árinu 2008 og fjárveitingar til menntamála hafi dregist nokkuð saman af þeim sökum má með góðum rökum halda því fram að íslenska menntakerfið búi við tiltölulega góða fjármögnun. Fjárveitingar til menntamála eru hærra en í öðrum OECD-löndum. Hærra hlutfalli heildarfjárveitinga en annars staðar gerist er varið til þess að sinna þörfum nemenda með sérþarfir í námi.

Sumir foreldrar lýsa ánægju með þann stuðning sem börn þeirra fá í skóla, hvort sem þau hafa fengið formlega greiningu á sérþörfum í námi eða ekki. Mörg sveitarfélög, einnig hin minni, leggja sig fram um að bjóða fjölskyldum alla þá þjónustu á sviði heilsugæslu, velferðar og menntunar sem þær þarfnast, auk þess að tryggja samfellu í þjónustu við þá nemendur sem flytjast milli skólastiga.

Skýrar reglur um fjárframlög eru taldar geta verið mikilvæg lyftistöng fyrir þróun menntakerfis án aðgreiningar á Íslandi. Einkum telja þeir sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga að stefnumótun þurfi að einkennast af framsýni og



skoða þurfi efnahagslegar röksemdir fyrir stefnunni um menntun án aðgreiningar til næstu 20 ára.

Samkvæmt úttektinni er það aftur á móti mikill styrkur að í öllum hópum skólasamfélagsins og á öllum skólastigum er almenn viðurkenning á því að ýmsar takmarkanir og erfiðleikar fylgja þeim reglum um fjárveitingar og ráðstöfun fjármuna sem nú er notast við.

Þessi sameiginlega afstaða og löngun til að kanna aðrar leiðir getur orðið góður grundvöllur að því að koma fram breytingum og umbótum á núverandi kerfi sem leyst geti úr þeim vandkvæðum sem lýst er í eftirfarandi undirköflum.


Brýnustu úrlausnarefni

5.1 Stuðla reglur um fjárframlög að góðum árangri af framkvæmd stefnunnar um menntun án aðgreiningar?

Fjárframlög vegna menntunar án aðgreiningar á Íslandi koma frá sveitarfélögum, mennta- og menningarmálaráðuneyti og innanríkisráðuneyti ([nú samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti]) (gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga)(innanríkisráðuneyti, 2016). Árið 2016 féllu undir áætluð framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til menntamála meðal annars 7 milljarða kr. framlag vegna rekstrar almennra grunnskóla, 300 milljóna kr. framlag vegna kennslu nemenda af erlendum uppruna, 1,2 milljarða kr. framlag vegna rekstrar sérskóla í Reykjavík og styrkir að fjárhæð 2 milljarða kr. vegna einstaklingsbundinna sérþarfa í námi á grundvelli formlegrar greiningar. Útlit er fyrir að kostnaður vegna einstaklingsbundinna sérþarfa í námi á grundvelli formlegrar greiningar muni aukast jafnt og þétt. Aftur á móti eru engin skýr merki um að fjárframlög séu nýtt með þeim hætti sem bestum árangri skilar.

Stefna um menntun án aðgreiningar á Íslandi hefur verið mörkuð með það fyrir augum að nemendur geti öðlast gæðamenntun á sameiginlegum vettvangi þar sem þeir eiga þess kost að nýta námsgetu sína til fulls. Enginn vafi er á því að stefna um menntun án aðgreiningar er miðuð við þarfir allra nemenda í kerfinu. Núgildandi reglur um fjárframlög styðja aftur á móti hvorki sveitarfélög né skóla til þess að framfylgja þeim sjónarmiðum sem liggja að baki stefnunni. Stefna og framkvæmd sveitarfélaganna á þessu sviði er afar breytileg. Núgildandi reglur um fjárframlög miðast fyrst og fremst við að koma til móts við þarfir lítills hóps nemenda, þ.e. þeirra sem fengið hafa greiningu á fötlun og/eða sérþörfum í námi, en ekki að nýta fjármuni á sveigjanlegan hátt til stuðnings öllum nemendum í tilteknu skólasamfélagi.

Litið er svo á að framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga séu ein helsta ástæðan fyrir þessari stöðu mála í grunnskólanum. Til grundvallar framlögum sjóðsins vegna menntamála liggja tvær meginforsendur: nemendafjöldi og formleg greining einnar af fjórum helstu stofnunum á þessu sviði á Íslandi, þ.e. Greiningar- og ráðgjafarstöðvar ríkisins, Þjónustu- og þekkingarmiðstöðvar fyrir blinda, sjónskerta og dauf-



blinda, Heyrnar- og talmeinstöðvar Íslands eða Barna- og unglingsgeðgeildar Landspítalans. Úthlutun úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga byggist á mati á þörfum einstakra nemenda sem fram fer í greiningarstöð og leiðir til þess að skólinn sem barnið gengur í fær viðbótarframlag (bundið þeim nemanda).

Flestir sem sinna menntamálum eru þeirrar skoðunar að slík greining sé frumafli kerfisins. Ljóst má vera að sú tilhögun hvetur foreldra, skóla og sveitarfélög til að leita sérstaklega eftir því að nemendur fái greiningu á fötlun. Sumir í skólasamfélaginu eru sagðir nýta framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga með skipulegum hætti til að leysa úr þörfum sinnar stofnunar, fremur en námsþörfum einstakra nemenda.

Í samræmi við þetta telja margir í skólasamfélaginu að erfitt sé að meta hvort framlög úr Jöfnunarsjóði skila tilætluðum árangri þar eð engar upplýsingar liggi fyrir um eftirlit með því hvernig framlög hafa verið nýtt og því sé hvorki unnt að staðfesta né hrekja að sjóðurinn gegni ekki hlutverki sínu sem skyldi. Þessi staðhæfing kemur heim og saman við niðurstöður skýrslu um úttekt á starfsemi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem gerð var árið 2008 (OECD, 2014).

Margir í skólasamfélaginu telja það hafa áhrif á hugarfar og vinnubrögð margra þeirra sem sinna menntamálum að úthlutun fjárframlaga skuli að miklu leyti miðast við fötlun eða einstaklingsbundnar námsþarfir, fremur en almennar þarfir nemendahópsins. Þá er átt við ráðamenn í sveitarfélögum, stjórnendur og starfsfólk skóla, svo og foreldra. Flokkun nemenda sem fatlaðra virðist vera „leiðin“ til að sækja viðbótarframlag og/eða stuðning. Fulltrúar allra hópa skólasamfélagsins telja jafnframt að slík vinnubrögð hafi óæskilegar afleiðingar. Þar má meðal annars nefna eftirtalið:

- Ofuráhersla á greiningu veldur stöðugri fjölgun í hópi þeirra nemenda sem hljóta formlega greiningu á sérþörfum í námi og samsvarandi hækkun kostnaðar, einkum í efstu bekkjum grunnskóla og á framhaldsskólastigi.
- Margir þeirra sem starfa á vettvangi sveitarfélaga og skóla beita þeirri aðferð að bæta upp almennan niðurskurð í menntakerfinu með því að flokka með þessum hætti nemendur sem hætt er við að fari halloka í námi.
- Viðhaldið er kerfi til að meta þarfir á grundvelli greiningar á námsörðugleikum með þeim afleiðingum að ekki eru kannaðar aðrar leiðir til að meta þarfir sem byggjast í ríkara mæli á kennslu án aðgreiningar.
- Starfsfólk skóla leggur menntun án aðgreiningar að jöfnu við hærri framlög og meira ráðstöfunarfé, í stað þess að líta á stefnuna sem nýja og nýskapandi leið til að hugsa og breyta, og til að nýta þá fjármuni sem þegar eru til ráðstöfunar.
- Erfiðara verður að afla stuðnings vegna námsþarfa sem eru minna aðkallandi og fyrir aðra hópa nemenda sem standa höllum fæti.

Í stuttu máli sagt orða margir í skólasamfélaginu það tæpitungulaust að núgildandi reglur um fjárframlög styðji ekki árangursríka framkvæmd stefnunnar um menntun



án aðgreiningar. Öllu heldur beini þær athyglinni fyrst og fremst að sérþörfum nemenda í stað þess að efla skólastarf án aðgreiningar.

Þess verður einkum vart hjá fulltrúum sveitarfélaga og skóla að nógildandi reglur um fjárframlög skerði svigrúm til að sinna þörfum þess nemendahóps sem oft er sagður á „gráu svæði“. Þar er um að ræða nemendur sem hafa meiri þörf fyrir stuðning en almennt gerist, þótt sú þörf sé ekki nægilega aðkallandi til að réttlæta formlegt mat og greiningu. Það kemur skýrt fram hjá mörgum í skólasamfélaginu að þessir nemendur fái ekki nægan stuðning frá skóla og sveitarfélagi.

Þegar litið er svo á að ekki sé unnt að veita nemendum sérstakan stuðning nema á grundvelli aukinna fjárframlaga verður þessi nemendahópur oft útundan og þörfum hans er ekki sinnt.

Ýmsir hópar í skólasamfélaginu telja nauðsynlegt að auka framlög til menntamála almennt og til stuðnings við menntun án aðgreiningar sérstaklega. Margir benda þó einnig á að þótt kostnaður sé afar mikilvægur þáttur megi einnig gera menntun án aðgreiningar hagkvæmari.


Fyrir liggur að íslenska menntakerfið nýtur tiltölulega hárra fjárframlaga. Í stað þess að auka þurfi fjárveitingar til menntakerfisins er áriðandi að nýta þá fjármuni sem nú eru til ráðstöfunar á annan, skilvirkari og hagkvæmari hátt.

Nógildandi reglur um fjárveitingar og ráðstöfun fjármuna hafa bein áhrif á viðhorf, hugsun og hegðun starfsfólks sveitarfélaga og skóla í tengslum við menntun án aðgreiningar. Margir í skólasamfélaginu segja að reglurnar takmarki svigrúm skóla til að efla starf sitt og byggja upp skólastarf án aðgreiningar. Í netkönnuninni kom fram að þeir sem sinna menntamálum hafa miklar efasemdir um að gæðastjórnunarreglur sem ráða fjármögnun menntakerfisins nýtist nægilega vel til að styrkja skólastarfið. Þegar á heildina er litið eru nógildandi fjárveitingareglur ekki taldar styðja nægilega vel markaða stefnu íslenskra stjórnvalda um menntun án aðgreiningar.

5.2 Er náíð samstarf milli ráðuneyta um fjármögnun stefnunnar um menntun án aðgreiningar?

Skýrar og árangursríkar stjórnunaraðferðir sem stuðla að skilvirkri ráðstöfun fjármuna er nauðsynleg forsenda góðs árangurs í menntakerfi án aðgreiningar. Í íslenska kerfinu er það jafnframt nauðsynleg forsenda árangursríkrar stjórnunar að samstarf sé milli ráðuneyta og milli stjórnsýslustiga (þ.e. milli ráðuneyta og sveitarstjórna).

Það kemur einkum fram hjá fulltrúum sveitarfélaga og skóla að nokkuð skorti á að stjórnun og samhæfing fjárveitinga sé með fullnægjandi hætti milli ráðuneyta sem og innan hvers ráðuneytis og sveitarfélags. Þeir benda á að talsvert skorti á upplýsingar og gagnsæi að því er varðar útgjöld í tengslum við skólastarf án aðgreiningar,



hver stofni til þeirra og með hvaða hætti. Litlar eða engar upplýsingar liggja fyrir um hvaða árangri kerfið skilar og sumir fulltrúar sveitarfélaga nefna að þeir treysti sér ekki til að svara spurningum um það hversu árangursríkt eða skilvirkt menntakerfið sé (um þetta er fjallað nánar í 6. kafla).

Fulltrúar ráðuneytanna telja að ekki sé orðum aukið hversu mikilvægt sé að góð samskipti séu milli ráðuneyta. Ýmsir úr þeirra hópi benda á að mörg jákvæð dæmi megi nefna um óformlega samvinnu hópa í ráðuneytunum um málefni menntunar án aðgreiningar. Aftur á móti skorti formlegt verklag og reglur um samstarf ráðuneytanna. Að sögn margra fulltrúa ráðuneytanna er ekki nægilega mikið um að ráðuneytin vinni saman að málefnum sem varða jafnan aðgang allra nemenda að menntun.

Þessi skortur á formlegu samstarfi er rakinn til þess að viðhorf og venjur séu mismunandi eftir starfssviðum. Það er útbreitt viðhorf að hugarfar, áherslur og fagleg nálgun starfsfólks sé mismunandi eftir því hvort það starfar á sviði heilsugæslu, velferðarmála, félagsmála eða menntamála. Fulltrúar bæði ráðuneyta og sveitarfélaga staðfesta að þetta hafi í för með sér erfið úrlausnarefni sem nauðsynlegt sé að takast á við. Margir fulltrúar ráðuneytanna láta þess þó getið að í óformlegu samstarfi hafi komið fram að fremur sé um tilfinningu að ræða en raunverulegan mun og að samvinna fólks á ólíkum starfssviðum geti sannarlega nýst til þess að samræma viðhorf og vinnubrögð.

Enda þótt óformleg tækifæri gefist til samstarfs benda viðmælendur frá ráðuneytum, sveitarfélögum og skólum á að kerfin séu of niðurnjörvuð á eigin sviði. Sumir nefna að „rörhugsun“ geri vart við sig í sumum ráðuneytum. Ráðuneytin hafi með sér of lítið, eða alls ekkert, samstarf og það leiði til ósamræmis í fjárveitingum og framkvæmd stefnunnar.

Fulltrúar sveitarfélaga og skóla nefna að lítil tengsl milli heilbrigðiskerfis og menntakerfis komi niður á fjölskyldum og skólastarfi. Að þeirra sögn eru þess dæmi að þörf um nemenda sem þurfa á sérstökum stuðningi að halda sé ekki sinnt, einkum ef vandi þeirra tengist geðheilsu, þar eð þeir falli „milli skips og bryggju“, þ.e. milli kerfanna tveggja: heilbrigðis- og menntakerfis.

Þeir sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga segja mikilvægt að halda áfram að vekja athygli stjórnenda í heilbrigðiskerfinu að atriðum sem varða fjármögnun og þjónustu í menntakerfinu.

Hér er rétt að nefna að fulltrúar frá heilbrigðisráðuneytinu áttu þess ekki kost að taka þátt í úttektinni og sjónarmið þess ráðuneytis koma því ekki fram í þessari skýrslu eða viðaukunum sem henni fylgja.

Svo er að sjá sem ágreiningur geti verið um ábyrgð á kostnaði milli ráðuneyta, og það gildir einnig milli stjórnarsýslustiga, þ.e. ráðuneyta og sveitarfélaga. Hlutaðeigandi



sprýja því hverjum beri, eða beri ekki, að greiða tiltekinn kostnað, og hvers vegna (ítarlegri umfjöllun um þetta er að finna í undirkafla 6.5).

Enda þótt breið samstaða sé um stefnuna um menntun án aðgreiningar telja sumir fulltrúar sveitarfélaga ótvírætt að þeir hafi haft afar lítið um mótun þeirrar stefnu að segja. Sumir nefna að kostnaðarmat við þá stefnumótun hafi verið ófullnægjandi og það hafi aukið óvissuna um ábyrgð á útgjöldum.

Endurskoðun á starfsemi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga stendur nú yfir á vegum innanríkisráðuneytis ([nú samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti]). Meðal þess sem lagt hefur verið til er að tekið verði upp nýtt verklag við mat og greiningu á sérþörfum í námi sem fólgið verði í því að meta hverju sinni hversu mikillar íhlutunar er þörf. Ekki liggur ljóst fyrir hvert framlag annarra ráðuneyta verður til þessarar endurskoðunar. Sumir fulltrúar sveitarfélaganna taka þó fram að þau verði að eiga aðild að þessari vinnu til þess að tryggja að breytt verklag verði minna háð læknisfræðilegum viðmiðum en nú gerist.


Fulltrúar ráðuneytanna benda á að skýra þurfi betur „grá svæði“ í verka- og ábyrgðarskiptingu ráðamanna. Þá telja fulltrúar sveitarfélaga og skóla að skýra þurfi skiptingu ábyrgðar á fjárveitingum til þessara gráu svæða annars vegar úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og hins vegar af fjármunum sem ætlaðir eru til rekstrar framhaldsskóla.

Það kemur einkum skýrt fram hjá fulltrúum sveitarfélaga að mennta- og menningarmálaráðuneytið hafi markað metnaðarfulla stefnu um menntun án aðgreiningar á leikskóla- og grunnskólastigi. Þeir nefna þó einnig að ráðuneytið hafi sýnt minni metnað við framkvæmd stefnunnar á framhaldsskólastigi, og telja að fjárframlög til skólastarfs án aðgreiningar séu með öðrum hætti þar og að ekki sé alltaf fylgt markaðri stefnu.

Meiri hluti viðmælenda úr öllum hópum skólasamfélagsins er þeirrar skoðunar að í tengslum við fjárveitingar, en einnig stefnu um menntun án aðgreiningar í víðara samhengi, þurfi að huga að betri samvinnu milli og innan ráðuneyta, sveitarfélaga og annarra hópa í skólasamfélaginu, til að mynda kennarasamtaka, og þar sé um að ræða verkefni bæði til langs og skamms tíma lítið.

5.3 Er fjármunum sem ætlaðir eru til rekstrar skóla skipt með sanngjörnum hætti til stuðnings stefnunnar um menntun án aðgreiningar?

Reglur um úthlutun fjárframlaga til skóla voru meðal þeirra málefna sem oftast komu til umræðu í vettvangsrannsókn úttektarinnar. Að sögn margs starfsfólks skóla, einkum skólastjórnenda, skortir talsvert á að gagnsæi ríki í fjárveitingakerfinu. Í svörum margra skólastjórnenda og annars starfsfólks skóla við netkönnuninni koma fram neikvæðar skoðanir þeirra á kerfinu sem notað er við úthlutun fjárframlaga. Samkvæmt niðurstöðum netkönnunarinnar hafa margir svarendur almennt



neikvæða afstöðu til kerfisins. Um 60% þeirra svara því til að úthlutunarkerfið geri skóla þeirra eða skólaþjónustu „að litlu leyti“ eða „alls ekki“ kleift að veita öllum nemendum þá þjónustu sem þeir þarfnist.

Á vettvangi skóla er það álit margra, og þá einnig foreldra, að ósanngjarnt sé að nemendur þurfi á greiningu og flokkun að halda til að geta fengið aðstoð, og að með því sé gert lítið úr þörfum nemenda sem hafa ekki verið flokkaðir á þann hátt. Með slíkri kröfu sé einnig gert lítið úr almennu starfi skóla við að byggja upp menntun án aðgreiningar fyrir alla nemendur, þar eð í henni sé fólgin hvatning til að beina athyglinni að nemendum sem hafa verið flokkaðir og nýta tiltæka fjármuni í þeirra þágu.

Þeir sem rætt var við töldu að ójöfnuður gæti komið fram á ýmsum stigum kerfisins:

1. Hjá einstökum nemendum og aðstandendum þeirra:

Margir þeirra sem rætt var við telja að reglur um fjárframlög stuðli að ójöfnuði í því hvaða úrræði standa nemendum og aðstandendum þeirra til boða. Margir foreldrar segjast þurfa að berjast fyrir því að börn þeirra fái aðstoð og telja að foreldrar sem þekkja lítið til kerfisins eða eiga erfitt með að tala máli barna sinna geti orðið af tækifærum í kerfi þar sem ekki er hugað að jöfnuði nemenda. Sumum foreldrum þykir sem úthlutun fjárframlaga ráðist af kerfi þar sem „hinir hæfustu lifa“: að aðeins þeir foreldrar sem hafi tök á að berjast fyrir hlutunum geti náð þeim fram. Að áliti sumra foreldra er þetta ein ástæðan fyrir því hversu margir stuðningshópar eru starfandi á Íslandi. Skólar þykja oft „hvetja foreldra til að taka slaginn við sveitarfélagið“ til þess að tryggja sér aukin fjárframlög. Margir foreldrar eru þeirrar skoðunar að þarfir barna sé oft rétt metnar en síðan taki við löng bið eftir stuðningi. Sumir foreldrar impra einnig á því álitamáli hvort bjóða þurfi og samhæfa mismunandi tegundir stuðnings. Sumir eru efins um að kostnaður við menntun án aðgreiningar sé minni en kostnaðurinn af því að bjóða mismunandi tegundir sérúrræða.

2. Á vettvangi skóla:

Starfsfólk skóla, einkum á grunnskóla- og framhaldsskólastigi, segir sig skorta úrræði til að þróa kennslu án aðgreiningar eins og það telur rétt að gera. Átt er við skort á viðeigandi aðstöðu, með vísan til þess að skólar eru misvel búnir tækjum og annarri aðstöðu, en einnig tækifæri til starfsþróunar og til að samnýta þekkingu kennara. Rétt eins og foreldrar telur sumt starfsfólk skóla að við núverandi aðstæður hafi biðin eftir stuðningi þau áhrif, þegar til lengri tíma er lítið, að vandinn ágerist og kostnaður við að koma til móts við þarfir nemenda verði á endanum hærrí. Starfsfólk skóla hefur mismunandi skoðanir á því hversu mikið svigrúm er gefið til að ráðstafa fjármunum sem ætlaðir eru til kennslu nemenda sem fengið hafa greiningu á sérþörfum. Sumir sjá vandkvæði á því að nota fjármuni sem ætlaðir eru til að veita þjónustu vegna metinna þarfa í þágu annarra nemenda. Aðrir telja að slíkur sveigjanleiki sé nauðsynleg forsenda þess að geta veitt tilteknum nemendum stuðning



sem þeir fengju ekki að öðrum kosti. Allir eru á einu máli um að núverandi tilhögun fjárveitinga, sem er bundin við „flokkaða“ nemendur, gagnist ekki öllum og að stundum sé gengið á rétt nemenda, einkum þeirra sem hafa minnsta eða mesta námsgetu.

3. Á vettvangi sveitarfélaga:

Bent er sérstaklega á mun milli skóla sem rekja megi til ólíkra viðhorfa og pólitískra áherslna í sveitarfélögum. Mörgum virðast reglur um fjárveitingar ráðast um of af þeim stefnumálum og úrlausnarefnum sem eru efst á baugi í hverju sveitarfélagi, auk íbúafjölda. Sumir í skólasamfélaginu greina frá því að fjölskyldur taki sig upp og setjist að í „réttu sveitarfélaginu“ til þess að tryggja barni sínu stuðning. Allir þeir sem rætt var við samsinna því að minnstu sveitarfélögin hafi ekki bolmagn til að byggja upp stuðningskerfi svipuð þeim sem stærri sveitarfélög hafa, og að þar sé lítið um fagmenntað starfsfólk sem stutt geti við skólastarfið. Sveitarfélögin virðast geta farið þá leið að stofna til samstarfs um uppbyggingu og framboð á „sameiginlegri þjónustu“. Þegar þannig er staðið að málum virðist það þó gert að frumkvæði sveitarstjórna í hverju tilviki, fremur en að byggt sé á formlegum ákvæðum og kröfum um samstarf.

4. Á vettvangi mismunandi skólastiga:

Margir fulltrúar sveitarfélaga og skóla benda á að mikill munur sé á því eftir skólastigum hvaða reglur gilda um fjárframlög, hvernig skólar geta fengið aðgang að þeim og hvernig þau eru nýtt. Einkum þykja leikskólar standa höllum fæti að þessu leyti, og þá sérstaklega í samanburði við framhaldsskólastigið. Jafnframt er starfsemi á leikskólastigi talin líða fyrir skort á menntuðu starfsfólki. Að áliti fulltrúa sveitarfélaga, grunnskóla og framhaldsskóla stuðla reglur um fjárframlög til framhaldsskóla ekki að uppbyggingu menntunar án aðgreiningar. Reglurnar eru taldar ýta undir aðrar hugmyndir um hvernig koma beri til móts við námsþarfir með þeim afleiðingum að stofnað sé til sérstakra námsbrauta og kennsluleiða sem tíðkist ekki í grunnskólum og samræmist ekki markaðri stefnu um menntun án aðgreiningar.

Samantekt

Niðurstöður í tengslum við þetta viðmið virðast sýna að meirihluti viðmælanda í öllum hópum skólasamfélagsins telur núverandi reglur um fjárveitingar og ráðstöfun fjármuna hvorki taka mið af sjónarmiðum um jöfnuð né hugmyndum um skilvirkni. Margir eru þeirrar skoðunar að núverandi fjárveitingavenjur auðveldi starfsfólki ekki að vinna að menntun án aðgreiningar, heldur tálmi framförum á því sviði. Margir sem starfa að menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga telja að breytingar á núgildandi reglum um fjárframlög, sem taka mið af greiningu á sérþörfum í námi eða fötlun, gætu verið mikilvæg lyftistöng fyrir menntun án aðgreiningar á Íslandi.

Þessar niðurstöður ríma að öllu leyti við atriðin sem íslenski starfshópurinn fjallaði um í skjalinu **Gagnrýnið sjálfsmat**, sjá 2. viðauka.

Mat á vísbendingunum er sem hér segir:

5.1 Vísbendingin Reglur um fjárframlög stuðla að góðum árangri af framkvæmd stefnunnar um menntun án aðgreiningar er á því stigi að:

úrbóta er þörf.

5.2 Vísbendingin Náið samstarf er milli ráðuneyta um fjármögnun stefnunnar um menntun án aðgreiningar er á því stigi að:

vinna þarf að hefjast.

5.3 Vísbendingin Fjármunum sem ætlaðir eru til rekstrar skóla er skipt með sanngjörnum hætti til stuðnings stefnunni um menntun án aðgreiningar er á því stigi að:

úrbóta er þörf.

5. viðmiðið í heild, Ráðstöfun fjármuna taki mið af sjónarmiðum um jöfnuð, skilvirkni og hagkvæmni, er á því stigi að:

úrbóta er þörf.

6. NÆST FULLNÆGJANDI ÁRANGUR MEÐ NÚVERANDI STJÓRNUNARHÁTTUM OG GÆÐASTJÓRNUNARAÐFERÐUM Á SVIÐI MENNTAMÁLA?

Í þessum kafla er athyglinni beint að 6. viðmiði:

Stjórnunarhættir og gæðastjórnunaraðferðir tryggi að stefnumótun og framkvæmd á sviði menntunar án aðgreiningar nái fram að ganga á samhæfðan og árangursríkan hátt.

Meginviðfangsefnið sem liggur til grundvallar þessu viðmiði og öllum vísbendingum sem því tengjast er:

Hversu góðum árangri núverandi stjórnunarhættir og gæðastjórnunaraðferðir skila á hverju stigi menntakerfisins.

Viðhorf ólíkra hópa innan menntakerfisins til þessa meginviðfangsefnis voru könnuð með kjarnaspurningunni:

Hvað sér þú sem styrkleika og veikleika í núverandi gæðaeftirliti til að veita upplýsingar um umbætur í menntun án aðgreiningar?

Bein umfjöllun átti sér stað:

á fundum rýnihópa, í einstaklingsviðtölum og með netkönnun.

Óbein umfjöllun átti sér stað:

í skólaheimsóknum og með úrvinnslu rannsóknargagna.


Meginniðurstöður í tengslum við 6. viðmið

Styrkleikar sem menntakerfið býr yfir að því er viðmiðið varðar

Ákvæði um mat á framförum nemenda með hliðsjón af markmiðum aðalnámskrár hafa verið felld inn í íslensk menntalög. Á skólastigunum þremur er ætlast til að tiltekið verklag sé notað við mat á árangri nemenda og að einnig sé metið hverjir þurfa á sérstakri aðstoð að halda.

Fyrir hendi er vel útfærður rammi viðmiða um gæðamenntun sem notuð eru við ytra mat á grunnskólastarfi. Viðmiðin eru lögð til grundvallar innra mati skóla jafnt sem ytra mati. Menntamálastofnun annast ytra mat á skólum á öllum skólastigunum. Ytra mat er byggt á skýrslu skólans sjálfs um innra mat og felur jafnframt í sér heimsókn í skólann í því skyni að safna upplýsingum með viðtölum við nemendur, foreldra, kennara og almennt starfsfólk skóla. Þeir sem rætt var við í úttektinni telja að einn helsti kostur menntakerfisins sé að bæði kennurum og nemendum gefist færi á að lýsa skoðunum sínum.

Nokkur dæmi eru um samstarf milli háskóla og annarra skólastiga um nýbreytni í mati á skólastarfi og á sviði skólaþróunar. Einnig eru dæmi um samstarf skólastiga



með þátttöku fulltrúa ráðuneytis, sveitarfélaga og Kennarasambands Íslands (til að mynda var slík framsýni sýnd með matinu frá árinu 2015).

Þetta gefur fyrirheit um að enn frekari áhersla verði lögð á greiningu, úrvinnslu og útfærslu á slíku samstarfi. Þess eru einnig dæmi að skólar fari aðrar leiðir við sjálfsrýni og mat á skólastarfi. Starfsfólk sem tekið hefur þátt í þessari vinnu lítur svo á að sjálfsmat skóla, sem felur oft í sér starfendarannsóknir, sé öflugt tæki til nýsköpunar og þróunar.

Brýnustu úrlausnarefni

6.1 Er fyrir hendi opinbert matskerfi sem tekur til þarfa allra nemenda, einnig þeirra sem hafa flóknar þjónustuparfir?

Sú skoðun heyrir í öllum hópum skólasamfélagsins að námsmatskerfin sem notuð eru í skólum séu óljós og ekki nægilega nákvæm til að styðja við kennslustarf og nám. Margir telja samræmda námsmatskerfið á Íslandi bæði takmarkað og takmarkandi, enda sé í því fólgin hvatning til að leggja sem mest undir í lokamati.

Það er skoðun allra hópa skólasamfélagsins að framkvæmd námsmats sé með mismunandi hætti í skólum landsins. Staðlar eru ekki notaðir til að samræma námsmat einstakra skóla og kennara. Mat kennaranna sjálfra á árangri nemenda er ekki samræmt, hvorki innan sveitarfélags né á landsvísi. Skólar ráða verklagi við námsmat að mestu leyti sjálfir. Margir viðmælendur, í öllum hópum skólasamfélagsins, staðhæfa að í mörgum tilvikum hafi brugðist að laga aðferðir við námsmat að nýjum kennslu- og námsháttum. Þótt dæmi séu um að kennarar gæti jafnvægis milli lokamats þar sem mikið er lagt undir og leiðsagnarmats sem miðast við heilar bekkjardeildir segja margir fulltrúar skóla að þeir njóti ekki nægilegs stuðnings til að þróa nýja starfshætti við námsmat.

Mörgu starfsfólki skóla þykir núverandi námsmatskerfi byggjast í of ríku mæli á prófum og könnunum sem henti ekki öllum og geti dregið úr sjálfstrausti nemenda. Einkum er talið að samræmda námsmatskerfið taki ekki tillit til þarfa allra nemenda og að hóparnir sem helst verði útundan séu annars vegar þeir sem hafa flóknustu þarfirnar og hins vegar þeir sem hafa mesta námsgetu og hæfileika. Vikið er að nokkru leyti frá þeim aðferðum sem mælt er fyrir um í aðalnámskrá og reglum um námsmat í sumum skólum, þar á meðal á starfsbrautum framhaldsskóla. Þetta er þó gert með mismunandi hætti eftir skólastigum og skólum og eftir því hvaða stuðningskerfi er við lýði. Vikið er frá hefðbundnu námsmati við námslok hjá sumum nemendum, en slík tilhögun er einnig breytileg eftir skólum og býðst ekki öllum.



6.2 Taka viðmið í ytra mati beint tillit til breytilegra þarfa nemenda og þess hvernig þeim er sinnt í skólum?

Þeir sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga nefna að námsmatskerfið sem nú er notað falli ekki vel að stefnunni um menntun án aðgreiningar. Þessu tengist með beinum hætti sú óvissa sem vart verður í menntakerfinu um hvernig skilja beri hugtakið menntun án aðgreiningar og hvernig standa beri að skólastarfi á þeim grunni (sjá ítarlegri umfjöllun um þetta í 1. kafla). Margir í skólasamfélaginu telja matsviðmið úrelt, enda snúist þau fyrst og fremst um skólarekstur, en síður um gæðastarf í skólastofunni. Þá þykir skorta áherslu á nýbreytni í skólastarfi. Árangur skóla þykir metinn samkvæmt kerfi sem talið er gamaldags, fremur en á grundvelli nýskapandi hugsunar um árangursríka kennslu og matsaðferðir.

Fulltrúar allra hópa skólasamfélagsins líta svo á að ófullnægjandi upplýsingar séu notaðar á vettvangi sveitarfélaga og á landsvísu til að fylgjast með árangri nemenda og meta áhrif námsaðstoðar. Upplýsingarnar sem nú eru notaðar miðast við formlegar prófaniðurstöður sem mæla ekki árangur allra nemenda. Skýrt samræmi þarf að vera milli matsviðmiða og þess sem þykir mestu skipta í námi ef slík viðmið eiga að koma að gagni við að lýsa þörfum nemenda og styðja skóla til að koma til móts við þær.

Samkvæmt niðurstöðum netkönnunarinnar er starfsfólk skóla almennt efins um gagnsemi þeirra vinnuferla og þess verklags sem notast er við til að fylgjast með skólastarfi og meta árangurinn af því. Margir segjast telja að verklag við gæðastjórnun einkennist af skrifræði og geri þeim ekki kleift að nýta upplýsingar til þróunar og umbóta í skólastarfi, og allra síst við þróun skólastarfs án aðgreiningar. Tiltölulega fáir skólar hafa gengist undir ytra mat og þeir sem rætt var við töldu lítið um að þróun skólastarfs færi fram með þátttöku utanaðkomandi aðila.

Í framhaldsskólum fer ytra mat fram á fimm ára fresti. Tiltölulega fáir leik- og grunnskólar hafa hins vegar gengist undir ytra mat og þeir sem rætt var við töldu lítið um að þróun skólastarfs færi fram með þátttöku utanaðkomandi aðila. Margir nefna að rætt sé um breytingar á kennsluvenjum og framkvæmd á kennsluháttum áður en farið hefur fram mat sem nýtist til að standa að breytingunni á uppbyggilegan hátt.

Fulltrúar allra hópa skólasamfélagsins telja það veikleika á menntakerfinu að ekki sé til að dreifa traustum aðferðum við gæðastjórnun sem tryggi að starfsfólk skóla geti komið til móts við margbreytilegar þarfir nemenda. Jafnframt er almennt viðurkennt í skólasamfélaginu að ytri stuðningur við starfsfólk skóla þurfi að aukast mikið til þess að þeir geti öðlast færni í að koma á og beita þeim gæðastjórnunaraðferðum sem henta skólanum.

6.3 Er kerfisbundnu eftirliti sinnt til þess að tryggja að öllum viðmiðum gæðastjórnunar sé fullnægt?

Margir þeirra sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga segjast ekki hafa fullnægjandi aðgang að upplýsingum um verklag við ytri úttektir og gæðastjórnun skóla til að meta hvort framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar skili tilætluðum árangri. Að áliti þeirra er víðtækt eftirlit nauðsynlegt til þess að tryggja vandaða framkvæmd í menntakerfinu. Aftur á móti telja þeir erfitt að átta sig á því hvort stefnumörkun á landsvísu er árangursrík, þar eð engar skýrar reglur séu til um eftirlit með inntaki, starfsháttum eða árangri.

Eins og málum er nú háttað þykir matið og tilhögun þess ekki nýtast sem skyldi á vettvangi skóla, sveitarfélaga og ríkis. Að áliti ráðamanna á vettvangi sveitarfélaga og ríkis er einkum hörgull á upplýsingum um hagkvæmni kerfisins. Margir þeirra sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga samsinna því að íslenska menntakerfið sé ágætlega fjármagnað en telja upplýsingar skorta um hvort árangurinn sé í samræmi við þau útgjöld.

Fulltrúar þessara hópa halda því fram að sýna þurfi fram á það með skýrum hætti að skólastarf án aðgreiningar bæti menntun allra nemenda. Að þeirra áliti verður þetta að gerast á grundvelli skýrra hugtakaskilgreininga sem nota má til að vega og meta einstaka þætti starfsins og taka ákvarðanir (þessa staðhæfingu ber að skoða með hliðsjón af umfjölluninni í 1. kafla). Þessir viðmælendur taka undir það að einstakir þættir geti aldrei verið fullnægjandi mælikvarði á árangursríkt menntakerfi, gæði í skólastarfi séu samspil mjög margra þátta. Þeir telja að betri lýsing á stefnunni um menntun án aðgreiningar og betri mælikvarðar á hana séu nauðsynlegar forsendur fyrir því að meta hversu vel skólum hefur tekist að framkvæma stefnuna. Margir fulltrúar sveitarfélaga vísa til þess að koma þurfi upp aðferðum til eftirlits með skólastarfi til þess að auðvelda þeim að sinna sínu hlutverki.

Margir viðmælendur í öllum hópum skólasamfélagsins nefna að væntingar í tengslum við stefnuna um menntun án aðgreiningar séu óljósar að því er varðar starfshætti skóla og árangur nemenda. Fulltrúar sveitarfélaga og skóla telja að bæði sveitarstjórnir og einstakir skólar hafi mikið svigrúm þegar að því kemur að framfylgja ákvæðum opinberra regna. Þótt menntakerfinu sé talinn styrkur í þessu kallar það einnig á leiðbeiningar um æskilega framkvæmd og eftirlit með henni með tilliti til tveggja grundvallarþátta.

Í fyrsta lagi er talið nauðsynlegt að gefnar verði út ítarlegar leiðbeiningar um skyldur skóla og að skilgreint verði með ótvíræðum hætti hvaða „grunnþjónusta“ allir skólar verði að veita með tilliti til náms og kennslu án aðgreiningar. Viðmælendur eru þeirrar skoðunar að þessi grunnþjónusta ætti að tengjast gagnsærri sjálfsrýni, eftirliti og ytra mati sem nýst gæti í starfi skóla og sveitarfélaga og á vettvangi ríkisins.



Í öðru lagi er talið nauðsynlegt að koma á skipulegra eftirliti með því að framlög sem veitt eru vegna einstaklingsbundinna þarfa í námi (þ.e. á grundvelli formlegrar greiningar) komi að tilætluðum notum og hvaða augum líta beri slík framlög í samhengi við almenna umræðu um hagkvæmni kerfisins (lesendum er vísað á umfjöllun um þetta í 5. kafla). Fulltrúar allra hópa skólasamfélagsins nefna að það sé á ýmsan hátt erfiðleikum bundið að skera úr um árangurinn af jöfnunarframlögum sem úthlutað er í kjölfar mats frá opinberum greiningaraðila. Óljóst er hver hefur með höndum ábyrgð á því að slík framlög skili árangri, og eftirlit með því er af þeim sökum af skornum skammti hvort sem til langs eða skamms tíma er litið. Þótt allir viðmælendur séu þeirrar skoðunar að miklir gallar séu á kerfinu sem nú er notast við til að greina þarfir og úthluta fjárframlögum virðist mikið skorta á heildarhugsun og samræmingu í því sem gert hefur verið til að bregðast við þeim erfiðleikum á vettvangi ríkis (ráðuneyta) og sveitarfélaga.


Það er algeng skoðun í öllum hópum skólasamfélagsins að gæðastjórnun eins og hún birtist í endurskoðun, eftirliti og mati verði að teljast veikleiki í íslenska menntakerfinu. Það kom skýrt fram hjá flestum viðmælendum að engin eiginleg hefð sé fyrir sjálfsrýni menntastofnana og að meira þurfi að gera til að meta gæði skólastarfsins á ýmsum stigum kerfisins:

- Á vettvangi skólanna leggi sumir þeirra að vísu áherslu á eigið frumkvæði við þróun og mat en slíkir starfshættir séu ekki útbreiddir. Þörf sé á meiri stuðningi ríkis og sveitarfélaga við starf skólanna að þessu leyti.
- Á vettvangi sveitarfélaga þykir þörf á nýju verklagi við mat sem nýtist til að greina vandkvæði og bregðast við þeim en stuðlar jafnframt að uppbyggingu sameiginlegs lærdómssamfélags.
- Á vettvangi ríkisins er talið nauðsynlegt að koma á fót aðferðum til reglulegrar endurskoðunar á stefnumótun, framkvæmd og árangri.

Þess verður vart í öllum hópum skólasamfélagsins að árangursrík forysta skipti höfuðmáli í tengslum við þróun kerfisbundinna eftirlitsaðferða á ýmsum stigum menntakerfisins. Litið er svo á að stjórnendur menntamála, á vettvangi skóla, sveitarfélaga og ríkis, hafi mikilvægasta hlutverkinu að gegna þegar að því kemur að móta nauðsynlegar venjur, stefnu og starfshætti á sviði sjálfsrýni og þróunarstarfs.

6.4 Er niðurstöðum mats miðlað til foreldra og fá þeir skýringar á þeim frá kennurum og öðrum sem sinna námi barnanna?

Að sögn þeirra sem rætt var við er upplýsingaflæði milli foreldra, skóla og annars fagfólks í kjölfar mats á þörfum almennt viðunandi fyrir meiri hluta nemenda með viðurkenndar sérþarfir í námi. Sumir fulltrúar skóla telja þó að þeim berist ekki fullnægjandi upplýsingar frá greiningaraðilum og það geti torveldað upplýsingamiðlun til foreldra.



Sumir nefna að verklag og starfsvenjur við skýrslugjöf séu mismunandi eftir sveitarfélögum, en einnig eftir skólastigum. Margir fulltrúar skóla nefna að foreldrar leikskólabarna fái betri upplýsingar en foreldrar grunn- og framhaldsskólanema, enda séu samskipti foreldra við kennara og annað starfsfólk meiri á því skólastigi.

Augljós munur er einnig á upplýsingaflæði vegna nemenda sem fá sérstakan stuðning enda þótt þeir hafi ekki fengið formlega greiningu á sérþörfum. Einkum eru fulltrúar skóla þeirrar skoðunar að upplýsingum um námsþarfir þessara nemenda sé ekki alltaf miðlað með jafngreinargóðum hætti til foreldra og aðstandenda, eða milli skóla og skólastiga (þ.e. við flutning milli skóla).

6.5 Hefur verið komið upp tilhögun við gagnaöflun og miðlun gagna milli ráðuneyta sem tryggir að farið sé eftir yfirlýstum viðmiðum?

Söfnun og miðlun gagna milli til þess bærra stofnana er eitt helsta áhersluefni þeirra sem sinna menntamálum á vettvangi ríkisins, en einnig í sveitarfélögum. Fulltrúar þessara hópa eru allir á því máli að ráðuneyti og sveitarstjórnir þurfi að taka upp betri aðferðir við söfnun og nýtingu gagna um árangurinn af skólastarfi, námsárangur og fjárhagslegan rekstur til þess að stuðla að meiri heildarhugsun í skipulagi. Einkum telja þeir að vegna lítillar samhæfingar á sviði upplýsinga um mat í skólum sé það erfiðleikum bundið að greina hvaða upplýsingar geti nýst til eftirlits með málefnum er varði jöfnuð og hagkvæmni á vettvangi ríkis og sveitarfélaga.

Margir fulltrúar ríkis og sveitarfélaga leggja áherslu á að samskipti milli fagfólks séu oft með ágætum. Samskipti og upplýsingamiðlun á hverju stigi kerfisins og milli þeirra þurfi aftur á móti að bæta til þess að efla ábyrgð aðila og stuðla að viðeigandi eftirliti með stefnumótun. Sumir nefna að „rörhugsun“ geti gert vart við sig í einstökum ráðuneytum og sveitarfélögum. Vinna við breytingar og samstarf innan ráðuneyta og sveitarfélaga og þeirra í milli þykir snúast of mikið um einstaklinga. Fulltrúar mismunandi ráðuneyta og sveitarfélaga benda á þörfina á að deila þekkingu innan kerfis og milli kerfa þannig að hún nýtist sameiginlega öllum sem í kerfinu starfa.

Fulltrúar ríkis og sveitarfélaga gefa til kynna að stjórnunarhættir séu ófullnægjandi. Það stuðli að sundurleitni í menntun án aðgreiningar, og stefna beri að meiri skilvirkni og hagkvæmni með aukinni samræmingu á vettvangi ríkis og sveitarfélaga.

Stjórnunarhættir að því er varðar:

- miðlun upplýsinga,
- skýra verkaskiptingu,
- samstarf og
- sameiginlegar aðferðir og verklagi á sviði gæðastjórnunar



eru í augum margra fulltrúa ríkis og sveitarfélaga meðal þess sem bæta þarf í samskiptum milli ráðuneyta, milli ráðuneyta og sveitarfélaga og milli sveitarfélaga.

Samantekt

Niðurstöður að því er varðar 6. viðmið benda til þess að þeir sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis, sveitarfélaga og skóla telji á það skorta að stjórnunarhættir og gæðastjórnunaraðferðir á sviði menntamála séu viðhlítandi. Hvort sem horft er til ráðuneyta eða sveitarfélaga þykir starfsfólki sem núverandi stjórnunarhættir tryggja því ekki nægan stuðning í starfi. Starfsfólki skóla þykir núverandi tilhögun gæðastjórnunar ekki alltaf skila sér með þeim hætti í skólastarfinu að í henni sé fólgin hvatning til frekari þróunar þess og umbóta.

Þessar niðurstöður samræmast að öllu leyti þeim meginviðfangsefnum sem fjallað var um í sjálfsmatinu. Þeir sem rætt var við tóku þó einnig upp önnur málefni sem varða samstarf í einstökum hlutum kerfisins og milli þeirra og ekki var fjallað um sérstaklega í skjalinu **Gagnrýnið sjálfsmat (2. viðauka)**.

Mat á vísbendingunum er sem hér segir:

6.1 Vísbendingin Fyrir hendi er opinbert matskerfi sem tekur til þarfa allra nemenda, einnig þeirra sem hafa flóknar þjónustuparfir er á því stigi að:

úrbóta er þörf.

6.2 Vísbendingin Viðmið í ytra mati taka beint tillit til breytilegra þarfa nemenda og þess hvernig þeim er sinnt í skólum er á því stigi að:

úrbóta er þörf.

6.3 Vísbendingin Kerfisbundnu eftirliti er sinnt til þess að tryggja að öllum viðmiðum gæðastjórnunar sé fullnægt er á því stigi að:

úrbóta er þörf.

6.4 Vísbendingin Niðurstöðum mats er miðlað til foreldra og þeir fá skýringar á þeim frá kennurum og öðrum sem sinna námi barnanna er á því stigi að:

úrbóta er þörf.

6.5 Vísbendingin Komið hefur verið upp tilhögun við gagnaöflun og miðlun gagna milli ráðuneyta sem tryggir að farið sé eftir yfirlýstum viðmiðum er á því stigi að:

vinna þarf að hefjast.

6. viðmiðið í heild, Stjórnunarhættir og gæðastjórnunaraðferðir tryggja að stefnumótun og framkvæmd á sviði menntunar án aðgreiningar nái fram að ganga á samhæfðan og árangursríkan hátt er á því stigi að:

úrbóta er þörf.

7. NÝTUR STARFSFÓLK SKÓLA STUÐNINGS TIL ÞESS Á GRUNDVELLI MENNTUNAR SINNAR OG FAGLEGRAR STARFSÞRÓUNAR AÐ INNLEIÐA MENNTUN ÁN AÐGREININGAR SEM STEFNU SEM BYGGIST Á RÉTTI HVERS OG EINS NEMANDA?

Í þessum kafla er athyglinni beint að 7. viðmiði:

Unnið sé að faglegri starfsþróun á árangursríkan hátt á öllum stigum kerfisins.

Meginviðfangsefnið sem liggur til grundvallar þessu viðmiði og öllum vísbendingum sem því tengjast er:

Hversu góðs stuðnings starfsfólk á öllum skólastigum nýtur til þess á grundvelli grunnmenntunar sinnar og faglegrar starfsþróunar að innleiða menntun án aðgreiningar sem stefnu sem byggist á rétti hvers og eins nemanda.

Viðhorf ólíkra hópa innan menntakerfisins til þessa meginviðfangsefnis voru könnuð með kjarnaspurningunni:

Hversu góðan undirbúning finnst þér upphafleg kennaramenntun þín og fagleg starfsþróun hafa veitt þér til að koma til móts við rétt allra nemenda til að afla sér gæðamenntunar án aðgreiningar?

Bein umfjöllun átti sér stað:

á fundum rýnihópa, í skólaheimsóknum og með netkönnun.

Óbein umfjöllun átti sér stað:

við gerð tengslakorta (hvaða kennsluaðferðir hefur þú notað?), í einstaklingsviðtölum og með úrvinnslu rannsóknargagna.

Meginniðurstöður í tengslum við 7. viðmið

Styrkleikar sem menntakerfið býr yfir að því er viðmiðið varðar

Í íslenska menntakerfinu starfar stór hópur vel menntaðs fagfólks. Auk kennara er þar um að ræða ýmsa aðra hópa starfsfólks með margvíslega sérmenntun. Grunnmenntun kennara á öllum skólastigum er nú fimm ára nám til meistaraþrófs en þess ber að geta að í leikskólum er mikill skortur á kennurum og öðru starfsfólki með tilskilda menntun.

Kennaramenntun á Íslandi er í föstum skorðum. Grunnmenntun kennara, auk símenntunar og faglegrar starfsþróunar, er sinnt að meginhluta í þremur menntastofnunum á háskólastigi; tveimur í Reykjavík og einni á Akureyri. Kennurum, öðru starfsfólki skóla og skólastjórnendum standa til boða ýmsar námsleiðir í grunnnámi og framhaldsnámi, sem og styttri námskeið.



Fulltrúar allra hópa skólasamfélagsins eru sammála um mikilvægi þess að allt starfsfólk skóla, einkum kennarar, hafi aðgang að fjölbreyttum tækifærum til símenntunar, faglegrar starfsþróunar og náms alla ævi.

Kennarasamband Íslands er einn helsti aðili að umræðum um þróun grunnmenntunar og símenntunar/faglegrar starfsþróunar kennara.

Fjárveitingar til símenntunar og faglegrar starfsþróunar kennara samsvara nú 150 vinnustundum á ári. Hjá framhaldsskólakennurum er sama tala 80 vinnustundir. Leikskólakennarar njóta engra slíkra fjárframlaga.

Sveitarfélögin greiða að auki framlag sem nemur 1,72% af launagreiðslum til kennara til starfsþróunarsjóðs sem Kennarasamband Íslands hefur umsjón með fyrir bæði leikskóla- og grunnskólastig. Þá greiðir ríkið framlag til símenntunar og faglegrar starfsþróunar framhaldsskólakennara sem nemur 1,72% af launagreiðslum. Ríkið greiðir kostnað af rekstri menntastofnana sem annast símenntun og faglega starfsþróun grunn- og framhaldsskólakennara.

Þessi framlög eru tiltölulega há í samanburði við það sem gerist í mörgum öðrum Evrópulöndum. Framlög til símenntunar og faglegrar starfsþróunar hafa verið nýtt á ýmsan hátt, m.a. til námsferða utanlands, og mörg dæmi eru um að bryddað hafi verið upp á nýjungum í skólastarfi í framhaldi af markvissri nýtingu fjármuna til símenntunar og faglegrar starfsþróunar.

Fagleg starfsþróun starfsfólks skóla er að öllum líkindum mikilvægasta lyftistöngin til að bæta menntun án aðgreiningar á Íslandi, og menntakerfinu er mikill styrkur að því hversu ríkur skilningur er á þessu meðal starfsfólks skóla og þeirra sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga. Á vettvangi ríkisins er starfandi samstarfsráð um starfsþróun kennara og skólastjórnenda sem hefur það hlutverk að setja fram tillögur um endurskipulag allrar símenntunar og faglegrar starfsþróunar á þann hátt að stefnumótun falli betur að þörfum kennara á þessu sviði.

Brýnustu úrlausnarefni

7.1 Er litið á kennaramenntun sem samfellt starfsævilangt verkefni?

Það kemur skýrt fram hjá meiri hluta þeirra sem rætt var við að kennaramenntun sé starfsævilangt verkefni og að grunnmenntun geti ekki búið kennara og annað starfsfólk skóla með fullnægjandi hætti undir starf sem er í stöðugri þróun.

Jafnframt er viðurkennt að þörf sé á að brúa bilið sem nú er milli grunnmenntunar kennara annars vegar og símenntunar og faglegrar starfsþróunar hins vegar. Fulltrúar skóla, sveitarfélaga og ríkis nefna allir að það hafi lengi valdið vandkvæðum hversu lítil tengsl séu milli mismunandi áfanga í faglegri starfsþróun kennara,



einkum grunnenntunarinnar og þeirrar símenntunar og faglegrar starfsþróunar sem fylgir í kjölfar hennar.

Tækifærin sem nú bjóðast til símenntunar og faglegrar starfsþróunar í menntakerfinu hafa orðið til með mismunandi hætti. Ýmsar stofnanir fjármagna og/eða annast símenntun og faglega starfsþróun: Háskólar bjóða viðbótarnám að grunnenntun lokinni, í sveitarfélögum stendur starfandi kennurum til boða styttri fræðsla og námskeið og Kennarasamband Íslands greiðir kostnað við faglega starfsþróun einstakra kennara.

Kennarar ráða því að miklu leyti sjálfir hvaða þjálfun þeir sækja sér í starfi og í hvaða stofnun. Margir þeirra líta á kennaramenntun sem samfelld starfsævilangt verkefni. Á hinn bóginn er það einnig vettvangur ákvarðana um eigið líf sem tengjast ekki alltaf þörfum skólans eða skólasamfélagsins sem þeir tilheyrja.


Fjölmarginir fulltrúar skóla, sveitarfélaga og ríkis staðhæfa að einstaklingsbundnar ákvarðanir af því tagi samræmist ekki alltaf þörfinni fyrir þróun skóla í stærra samhengi o.s.frv.

Margir í skólasamfélaginu benda á að heildarsamræming símenntunar og faglegrar starfsþróunar milli kennarahópa sé aðkallandi viðfangsefni. Einkum kemur þetta fram hjá starfsfólki skóla sem þykir oft sem símenntun og fagleg starfsþróun sé ósamhæfð og brotakernd og að framboð sé í litlu samhengi við þarfir skóla. Skólastjórnendur taka sérstaklega fram að skipulagning skólaþróunarverkefna þyrfti að vera í nánari tengslum við símenntun og faglega starfsþróun starfsfólks.

Óljóst er hvað skólastjórnendur, starfsfólk skóla og sveitarfélög geta gert til að samhæfa betur tækifæri einstakra kennara til símenntunar og faglegrar starfsþróunar til þess að fagleg starfsþróun starfsfólks falli betur að þörfum skólans.

Aðferðirnar sem nú eru notaðar til að fjármagna símenntun og faglega starfsþróun eru almennt ekki taldar hagkvæmar. Einkum telja sumir í skólasamfélaginu óheppilegt að þeir 150 vinnutímar sem ætlaðir eru til símenntunar og faglegrar starfsþróunar kennara séu einungis nýttir að um 10% sem stendur. Þeir líta svo á að fjármunir sem ætlaðir eru til símenntunar og faglegrar starfsþróunar, m.a. námsferða utanlands, fullnægi aðeins þörfum lítills hóps en ekki þeirra kennara sem séu „tregir til“ og kunni að hafa mesta þörf fyrir starfsþróun.

Sú tilhögun sem nú er við lýði og byggist á því að kennarar skipuleggja símenntun sína og faglega starfsþróun sjálfir gefur hverjum einstaklingi ýmis tækifæri. Margir í skólasamfélaginu líta aftur á móti svo á að hún hafi í för með sér ójöfnuð ekki aðeins milli landshluta, heldur einnig milli skólastiga (leikskóla-, grunnskóla- og framhaldsskólastigs) og kennslugreina. Mikil þörf er talin á að tryggja að meiri sanngirni sé gætt í kerfinu. Almennt telja flestir viðmælendur að þessi tilhögun símenntunar og



faglegrar starfsþróunar gagnist lítið sem stuðningur við framkvæmd opinberrar stefnu og að feli í sér óhagkvæmni.

Margir ráðamenn í menntakerfinu, þ.e. skólastjórnendur og þeir sem móta stefnu á vettvangi ríkis og sveitarfélaga, benda á að svigrúm væri til að bæta skólaþróun ef meira „frelsi“ væri til að nýta þá fjármuni sem nú eru bundnir símenntun og faglegrar starfsþróun einstakra kennara.

Starfsfólk skóla telur að með tilliti til framboðs háskóla á námskeiðum á sviði símenntunar og faglegrar starfsþróunar sé þörf á auknum sveigjanleika og fjölbreyttum efnistöðum námskeiða. Í þeirra augum einkennast mörg þau tækifæri sem nú bjóðast til símenntunar og faglegrar starfsþróunar af lítilli fjölbreytni eða skorti á sveigjanleika. Tryggja þarf breiðara framboð (einkum á námskeiðum sem lúta að sérhæfingu kennara eftir aldurshópum nemenda).

Jafnframt þessu nefna fulltrúar allra skólastiga, einnig háskóla, að nýta þurfi og kanna betur möguleika á að ýta undir fyrirkomulag við faglegra starfsþróun sem miðast í meira mæli við þarfir skólans alls og byggist á skólaþróunaráætlunum. Með slíku fyrirkomulagi mætti nýta betur þá sérfræðikunnáttu og aðstöðu á sviði rannsóknna og faglegrar starfsþjálfunar sem er fyrir hendi í háskólum til þess að fjölga tækifærum til starfsþróunar sem eru sniðin að þörfum skóla.

Margir í skólasamfélaginu telja að grunnmenntun kennara búi þá ekki nægilega vel undir skólastarf án aðgreiningar. Sumir telja að kennarar sem lokið hafa fimm ára kennaranámi séu almennt betur undir það búnir að stunda kennslu án aðgreiningar, en nauðsynlegt er talið að gefa kennurum sem hafa ekki lokið meistaraáráðu kost á að sækja viðbótarnám í þessu skyni.

Lögð er áhersla á að þjálfna þurfi kennara í fjölbreyttum kennsluaðferðum, einkum á framhaldsskólastigi. Sumir nefna að það sé einkum á því skólastigi sem vart verði ólíkra viðhorfa og skilnings á hlutverki kennarans, þ.e. hvort það snúist um að kenna tiltekna námsgrein eða ná til allra nemenda með kennslunni.

Fulltrúar allra hópa í skólasamfélaginu benda á að efla þurfi í menntakerfinu þá hugsun að allt nám sé ævinám til þess að styrkja enn frekar hlutverk allra kennara, annars starfsfólks skóla og skólastjórnenda sem fagfólks. Í samræmi við það er kallað eftir meiri viðurkenningu skóla, sveitarfélaga og ríkis á þeim árangri sem næst á sviði faglegrar starfsþróunar kennara og nýsköpunar í skólastarfi.

7.2 Er það markmið allrar faglegrar starfsþróunar að móta umgjörð viðhorfa og gilda, þekkingar og kunnáttu sem fellur vel að opinberri stefnu um menntun án aðgreiningar?

Meiri hluti viðmælenda er þeirrar skoðunar að menntun án aðgreiningar byggist fyrst og fremst á gildum starfsfólks, viðhorfum og áhuga í starfi. Þetta kemur skýrt



fram í skoðunum sem sumir nemendur létu í ljós í umræðum um hvernig best mætti styðja við nám þeirra í skólanum. „Kennarar sem hjálpa manni eru bestir, [þeir eru] vingjarnlegir og maður getur farið til þeirra“ og „Það besta í skólanum [er] þegar allir vinna saman“ eru tvö dæmi um ummæli nemenda.

Meiri hluti viðmælenda telur þó að kennarar fái hvorki nógu góðan undirbúning fyrir hlutverk sitt í skólastarfi án aðgreiningar né til að vinna í samræmi við stefnu sveitarfélaga og ákvæði landslaga. Fulltrúar allra hópa skólasamfélagsins telja að kennurum þurfi að gefast fleiri tækifæri til æfingakennslu í grunnmenntun sinni og námi. Sú skoðun er almenn að stefnan um menntun án aðgreiningar sé ekki orðin föst í sessi í grunnmenntun kennara. Þjálfunin sem kennarar fá í námi sínu er ekki talin falla vel að stefnu ríkis og sveitarfélaga um menntun án aðgreiningar.


Mörgum kennurum þykir sem þeir njóti ekki stuðnings til að koma til móts við margbreytilegar námsþarfir nemenda. Þeir sem svöruðu netkönnuninni virðast vera mjög efins um að grunnmenntun þeirra hafi gert þeim kleift að hafa stjórn á hegðun nemenda (52,7% svara því til að svo sé að hluta til en 22,2% að svo sé aðeins að litlu leyti), að taka ábyrgð á námsþörfum allra nemenda (47,6% svara því til að svo sé að hluta til en 25,6% að svo sé aðeins að litlu leyti) eða að koma til móts við margbreytilegar þarfir (51,3% svara því til að svo sé að hluta til en 21,1% að svo sé aðeins að litlu leyti).

Samkvæmt niðurstöðum könnunarinnar hefur annað starfsfólk skóla jákvæðari reynslu af því en kennarar hvernig grunnmenntun þeirra og símenntun eða fagleg starfsþróun nýtist í starfi. Þetta á einkum við um atriði á borð við samskipti við foreldra, margbreytilegar þarfir nemenda og samstarf við annað fagfólk og stofnanir utan skólans.

Almennt telja fulltrúar allra hópa skólasamfélagsins að auka þurfi æfingakennslu ásamt því að gefa öllu starfsfólki skóla, sem og þeim sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga, oftar færi á að sækja námskeið sem byggð eru á „gagnreyndum“ aðferðum. Slíkt starf þarf að falla vel að stefnumótun og löggjöf á sviði menntunar án aðgreiningar. Ljóst má vera að víðtækari og ítarlegri umræða þarf að eiga sér stað við stofnanir sem annast menntun kennara um gæði grunnmenntunar og símenntunar/faglegrar starfsþróunar kennara og áherslur í því námi, með vísan til þess að flestir fulltrúar skóla, sveitarfélaga og ríkisins telja núverandi námsframboð ekki samræmast markaðri stefnu í menntamálum.

7.3 Er stefnan um menntun án aðgreiningar orðin föst í sessi í öllu námi skólastjórnenda og kennara?

Það er útbreidd skoðun að allt starfsfólk skóla þurfi á kennslu að halda í skólastarfi án aðgreiningar almennt, auk sérhæfðrar þjálfunar í því að koma til móts við nemendur með sérþarfir í námi, og að slík þjálfun verði að teljast ómissandi fyrir alla



kennara. Þessi skoðun er sérstaklega áberandi meðal foreldra, sem færðu ýmis rök fyrir því að ábyrgð á því að sinna mismunandi námsþörfum lægi hjá kennurum.

Sumir í skólasamfélaginu þykjast sjá mun á háskólunum í Reykjavík og á Akureyri, bæði að því er varðar kennsluaðferðir og inntak og áherslur í kennaranáminu. Það er talið jákvætt að vöð sé á mismunandi aðferðum og leiðum til sérhæfingar. Munurinn sem þykir vera á þessum stofnunum að því er varðar fræðilega og hagnýta nálgun við menntun án aðgreiningar er engu að síður talinn geta orðið til trafala að því leyti að erfiðara geti orðið að tryggja að inntak grunnenntunar og símenntunar kennara falli vel að markaðri stefnu ríkis og sveitarfélaga.

Margir í skólasamfélaginu, þeirra á meðal kennarar, skólastjórnendur, sveitarstjórnarmenn og kennararnir sjálfir, eru þeirrar skoðunar að kennaramenntun sé „of fræðileg“. Veruleikinn sem kennarar búi við í skólastarfi án aðgreiningar geri það að verkum að undirbúningur þeirra þurfi að vera með öðrum hætti, og m.a. þurfi að byggja upp æfingakennslu í skólum með mismunandi nemendahópum. Allir þeir sem rætt var við telja að fjölga verði þeim tímum sem helgaðir eru æfingakennslu í grunnnámi kennara. Þeir sem sinna menntamálum á vettvangi ríkisins létu sumir þess getið að sú regla að í grunnnámi kennara skuli 20% alls námstíma varið til æfingakennslu á vettvangi sé ekki virt eins og mál standa nú.

Margir í skólasamfélaginu eru þeirrar skoðunar að veita þurfi nýbrautskráðum kennurum samhæfðan stuðning við upphaf starfs og gefa þeim kost á að „læra í starfi“ þegar til lengri tíma litið, til að mynda með leiðsögn reyndari kennara. Samkvæmt niðurstöðum netkönnunarinnar telja skólastjórnendur og kennarar sig aðeins hafa fengið að hluta til þann undirbúning í grunnnámi sínu og starfsþjálfun sem nauðsynlegur sé til að geta staðið undir kröfum stefnunnar um menntun án aðgreiningar. Sú námstilhögun sem nú tíðkast virðist ekki nægja til að byggja upp sjálfsöryggi og færni kennara til þátttöku í skólastarfi án aðgreiningar.

Á vettvangi skólanna kemur skýrt fram að einstökum starfsmönnum sé það að mestu í sjálfsvald sett hvort þeir sækja sérstök námskeið um skólastarf án aðgreiningar í grunnnámi sínu eða í tengslum við símenntun eða faglega starfsþróun. Starfsfólk sem sækir slík námskeið geri það oftast að eigin frumkvæði og án tengsla við aðrar námsleiðir eða námskeið. Það er skoðun margra að efnistöð í mörgum námskeiðum í grunnnámi kennara og símenntun styrki þá mynd af skólastarfi án aðgreiningar að það snúist um að sinna sérþörfum sumra nemenda fremur en að koma til móts við þarfir allra nemenda á árangursríkan hátt. Breytingar á námsbrautum háskóla sem eru í því fólgnar að fella kennslu án aðgreiningar undir almenn kennslufræðinámskeið hafa dregið fram þörfina á því að styðja stofnanir sem annast kennaramenntun betur til þess að fjalla um blandaða kennsluhætti og aðrar aðferðir sem nýta stafrænt efni á netinu jafnframt hefðbundnum kennsluaðferðum, auk þess að láta það að nokkru leyti í hendur nemenda hvenær, hvernig og hversu hratt námið er stundað.



7.4 Er öllu starfsfólki gefinn kostur á almennri og sérhæfðri þjálfun við sitt hæfi til þess að tryggja að það geti brugðist við fjölbreyttum nemendahópi á jákvæðan hátt?

Í netkönnuninni barst alls 351 svar frá kennurum og niðurstöðurnar sýna að meiri hluti þeirra (um 80%) hafa hvorki hlotið formlega þjálfun í kennslu án aðgreiningar né sérkennslu. Um leið segjast um 86% kennara sinna nemendum sem fengið hafa formlegt mat og greiningu á sérþörfum í námi og/eða fötlun. Um 62% segjast sinna nemendum sem njóta sérstakrar aðstoðar við námið enda þótt þeir hafi ekki fengið formlegt mat og greiningu á sérþörfum í námi og/eða fötlun. Af þessu má ráða að þótt flestir kennarar sinni nemendum með sérþarfir í námi er kennaramenntun ekki með þeim hætti að hún komi að fullu til móts við þörf þeirra fyrir símenntun og faglega starfsþróun.

Á sama hátt getur skort á að annað starfsfólk skóla fái viðhlítandi stuðning til símenntunar og faglegrar starfsþróunar. Meðal skólastjórnenda hafa yfir 70% ekkert formlegt nám að baki á sviði skólastarfs án aðgreiningar og/eða sérkennslu. Þá má taka fram að um helmingur þeirra skólastjórnenda sem svöruðu könnuninni hafa aldrei stundað formlegt nám í skólastjórnun.

Starfsfólk stoðþjónustu skóla er líklegra en annað starfsfólk skóla til að hafa lokið formlegu námi í kennslu án aðgreiningar og/eða sérkennslu. Hartnær fjórðungur hópsins hefur þó enga formlega menntun til starfa í skólum. Netkönnunin bendir einnig til þess að þótt um 23% annars starfsfólks skóla hafi enga formlega menntun er hlutfall þeirra sem fengið hafa formlega þjálfun á þessu sviði hæst í þeim hópi. Tengsl má hugsanlega sjá milli þessa atriðis og þess að ábyrgð á þeim nemendum sem hafa flóknustu þarfirnar er oft í höndum annars starfsfólks skóla, sökum þess að það er talið „færara um að sinna þeim“ (sjá nánari umfjöllun um þetta í undirkafla 3.5).

Fulltrúar starfsfólks skóla og foreldra nefna að bæta þurfi möguleika skóla til að nýta þjálfun starfsfólks í skólaþróunarskyni (meðal þess sem oft er nefnt er fræðsla um þarfir nemenda sem glíma við félagsvanda, tilfinningavanda og/eða hegðunarvanda). Svipaðs eðlis er sú skoðun að námsleiðir í kennaranámi séu almennt of keimlíkar. Þótt gæta beri samræmis í því hvaða menntun ólíkir starfshópar fá verður framboð á námskeiðum fyrir starfsfólk skóla einnig að vera fjölbreytt.

Sumt starfsfólk skóla sem vinnur að nýbreytni í skólastarfi lýsir þeirri skoðun að formlegt námsframboð feli að mörgu leyti í sér „meira af því sama“ og sé ekki áhugavert í þeirra augum þar eð það sé „á eftir“ því sem gerist í þeirra eigin skólum. Talið er nauðsynlegt að koma upp námskostum á sviði símenntunar og faglegrar starfsþróunar sem feli í sér meiri nýbreytni og ýti undir miðlun hugmynda um skólastarf milli skóla og að hugsað sé „út fyrir kassann“ með það fyrir augum að sinna þörfinni fyrir skólaþróun, fremur en faglega starfsþróun einstaklinga. Dæmi eru um

að háskólar bjóði sérsniðnar lausnir í skólaþróun til stuðnings nýsköpun. Að sögn þeirra sem rætt var við þarf þó að koma til enn frekara samstarf og meiri samhæfing á landsvísu til þess að nýta sem best sérfræðipækkingu á þessu sviði.

Samantekt

Niðurstöður í tengslum við þetta viðmið sýna að margt starfsfólk skóla hefur efasemdir um að grunnmenntun þess og/eða tækifæri til faglegrar starfsþróunar nýtist sem skyldi til undirbúnings fyrir skólastarf án aðgreiningar. Að áliti margra þeirra sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga fellur hvorki grunnmenntun né símenntun eða fagleg starfsþróun nægilega vel að markaðri stefnu ríkis og sveitarfélaga og starfsfólk skóla nýtur því ekki nægilegs stuðnings til að innleiða menntun án aðgreiningar sem stefnu sem byggist á rétti hvers og eins.

Niðurstöður í tengslum við þetta viðmið ríma að öllu leyti við atriðin sem íslenski starfshópurinn fjallaði um í skjalinu **Gagnrýnið sjálfsmat (2. viðauki)**.

Mat á vísbendingunum er sem hér segir:

7.1 Vísbendingin Litið er á kennaramenntun sem samfellt starfsævilangt verkefni er á því stigi að:

úrboða er þörf.

7.2 Vísbendingin Markmið allrar faglegrar starfsþróunar er að móta umgjörð viðhorfa og gilda, þekkingar og kunnáttu sem fellur vel að opinberri stefnu um menntun án aðgreiningar er á því stigi að:

úrboða er þörf.

7.3 Vísbendingin Stefnan um menntun án aðgreiningar er orðin föst í sessi í öllu námi og starfsþróun skólastjórnenda og kennara er á því stigi að:

úrboða er þörf.

7.4 Vísbendingin Öllu starfsfólki er gefinn kostur á almennri og sérhæfðri þjálfun við sitt hæfi til þess að tryggja að það geti brugðist við fjölbreyttum nemendahópi á jákvæðan hátt er á því stigi að:

úrboða er þörf.

7. viðmiðið í heild, Unnið sé að faglegri starfsþróun á árangursríkan hátt á öllum stigum kerfisins, er á því stigi að:

úrboða er þörf.

TILLÖGUR ÚTTEKTARHÓPSINS

Niðurstöður í tengslum við málefnasviðin sjö sem viðmiðin og vísbendingarnar í köflunum hér að framan falla undir varpa skýru ljósi á þá styrkleika og veikleika sem viðmælendum þótti einkenna menntun án aðgreiningar á Íslandi. Með hliðsjón af þeim niðurstöðum hefur úttektaþróunin tekið saman eftirfarandi lista yfir atriði sem hann telur mikilvægt að leggja til grundvallar við mótun gagnlegra tillagna:

1. Flestir þeirra sem rætt var við, í öllum hópum skólasamfélagsins og á öllum skólastigum, líta skólastarf án aðgreiningar jákvæðum augum og lýsa sig reiðubúna til að „standa vel að“ því og vinna að því „eftir bestu getu“. Íslenska menntakerfinu er mikill styrkur að þessu.
2. Starfsfólk menntakerfisins gerir sér góða grein fyrir þeim úrlausnarefnum sem það þarf að takast á við í tengslum við framkvæmd stefnunnar um menntun án aðgreiningar. Vönduð greining matsskýrslunnar frá árinu 2015, skjalið **Gagnrýnið sjálfsmat** sem birt er í **2. viðauka** og gott almennt samræmi milli málefna sem þar er fjallað um og niðurstaðna þessarar úttekta ber allt skýran vott um þetta.
3. Margir í skólasamfélaginu hafa hugmyndir sem nýst geta vel til að leysa úr erfiðleikum við framkvæmd stefnunnar um menntun án aðgreiningar. Gott samkomulag er um þau mál bæði innan einstakra hópa skólasamfélagsins og þeirra í milli. Mörgum þykir aftur á móti skorta tækifæri og/eða úrræði til að koma lausnunum í framkvæmd með skilvirkum hætti.
4. Ýmsar leiðir eru færar innan kerfisins til þess að nýta tiltæka fjármuni, tækni-lausnir og starfskrafta. Skipulag og samhæfing slíkra úrræða er þó með þeim hætti að þau eru ekki alltaf skilvirkasta leiðin að settum markmiðum.
5. Starfsfólk menntakerfisins hefur ýmis tækifæri til að afla sér grunnmenntunar og framhaldsmenntunar og til faglegrar starfsþróunar. Þar er þó ekki alltaf um að ræða árangursríka aðferð til að fullnægja þörfum starfsfólks eða skóla, eða kerfisins í heild.
6. Mörg jákvæð dæmi má nefna um hvernig staðið er að skólastarfi í mismunandi skólum og aldurshópum og á mismunandi skólastigum. Þar er einkum um að ræða starf innan einstakra skóla eða sveitarfélaga. Frekari greiningar er þörf á þeim tækifærum sem þetta hefur skapað, og styðja þarf betur við starfið til þess að unnt sé útfæra það í stærri hópum og við aðrar aðstæður.
7. Fagfólk getur nýtt margvísleg óformleg tengslanet og leiðir til skoðanaskipta og samstarfs. Þar er svigrúm til frekari uppbyggingar og þróunar. Slíkt starf þyrfti þó að verða formlegra til þess að auka gagnsæi og efla ábyrgð.
8. Misjafnt er eftir skólastigum hvaða leiðir eru farnar í skólastarfi án aðgreiningar og hvaða kröfur og væntingar eru uppi að því leyti. Til þess að efla menntakerfið í heild er nauðsynlegt að huga vandlega að ástæðunum fyrir þessum



mun og þeim afleiðingum sem hann getur haft með tilliti til þarfa nemenda, starfsemi í skólum og viðhorfa og gilda starfsfólks.

9. Mat á viðmiðum og vísbendingum úttektarinnar má taka saman í heild sem hér segir:

- Sjö vísbendingar voru taldar vera á því stigi að *vinna þyrfti að hefjast*, og því þyrfti að huga sérstaklega að þeim.
- 31 vísbending var talin vera á því stigi að *úrbóta væri þörf*, en starfið sem þegar hefði verið unnið mætti leggja til grundvallar frekari vinnu í framtíðinni.
- Ein vísbending var talin vera orðin *föst í sessi* í stefnumótun og framkvæmd í öllum skólum, aldurshópum og sveitarfélögum.
- Öll viðmiðin sjö voru í heild talin vera á því stigi að *úrbóta væri þörf*.

(Lesendum er vísað á **2. viðbæti** þar sem finna má ítarlegri umfjöllun um viðmiðin og vísbendingarnar og heildaryfirlit um mat á þeim.)

Þessi matsniðurstaða er í samræmi við það sem búast mátti við. Viðmiðin sem mótun voru með vinnu íslenska starfshópsins og einstakra hópa íslenska skólasamfélagsins eru í eðli sínu atriði sem teljast eftirsóknarverð. Þess var því ekki að vænta að mörg þeirra væru þegar föst í sessi í menntakerfinu. Þótt flestar vísbendingar og öll viðmið séu talin vera á því stigi að „úrbóta sé þörf“ getur sú staða aðeins talist jákvæð. Af henni má ráða að vinna er hafin og að grunnur hefur verið lagður að frekari umbótum.

Allar tillögur úttektarhópsins eru settar fram til stuðnings frekari þróunarvinnu á Íslandi í framtíðinni. Nálgunin sem byggð var á í úttektinni grundvallaðist á þessu. Tillögurnar eru settar fram með hliðsjón af eftirfarandi tveimur málefnasviðum, sem talin eru skipta mestu um þróun menntakerfis án aðgreiningar á Íslandi:

- Mótun opinberrar stefnu um gæðamenntun fyrir alla nemendur.
- Mótun hugmynda um tengslakerfi í menntun án aðgreiningar.

Umfjöllun um þessi tvö málefnasvið er að finna í eftirfarandi undirköflum.

Umræða á alþjóðavettvangi um stefnumótun um gæðamenntun fyrir alla nemendur

Æ fleiri rannsóknaniðurstöður benda til þess að bestu menntakerfin séu þau sem tryggja einnig mestan jöfnuð (sjá t.d. OECD, 2012). Æ fleiri í hópi þeirra sem annast stefnumótun á alþjóðavettvangi og í Evrópu telja að slakur árangur í skóla hafi í för með sér mikinn kostnað fyrir lönd og byggðarlög, en einnig einstaka þjóðfélagsþegna, þegar til lengdar lætur.



Í orðsendingunni *Umbætur og nývæðing í menntun* er þessa staðhæfingu að finna: „Ein besta fjárfesting sem hugsast getur í hverju samfélagi er að veita öllum gæðamenntun“ (framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, 2016, s. 2).

Eftirfarandi má lesa í orðsendingunni:

Allir nemendur verða að eiga þess kost að öðlast góða menntun. Það er sérstakt áhyggjuefni að meðal þeirra nemenda sem sýna slakan árangur í námi standa tiltölulega margir höllum fæti félagslega og fjárhagslega (sama rit).

Síðar segir:

Í löndum þar sem nemendur ná góðum árangri er þó engin ástæða til að sitja auðum höndum. Vinnunni við að tryggja nemendum gæðamenntun lýkur aldrei: Hún er verkefni sem þarfnast stöðugrar athygli, endurbóta og aðlögunar (sama rit, s. 3).

Í svonefndri „sameiginlegri skýrslu“ frá árinu 2015, *Ný áherslumál á sviði Evrópusamstarfs um menntun og starfsfræðslu*, segir: „mennta- og starfsmenntakerfi standa frammi fyrir því erfiða verkefni að tryggja jafnan aðgang að gæðamenntun, einkum með því að sinna sérstaklega þeim sem standa höllum fæti“ (framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, 2015b, s. 3).

Í svonefndri *Incheon-yfirlýsingu*, sem samþykkt var á heimspingi UNESCO um menntun, er lýst eftirfarandi skoðun:

Ef menntastefna á að geta leitt til grundvallarbreytinga verður hún að grundvallast á menntun án aðgreiningar fyrir alla nemendur. ... Líta ber svo á að engu markmiði á sviði menntamála hafi verið náð nema allir nemendur hafi náð því (World Education Forum, 2015, s. 2).

Hugmyndin um gæðamenntun liggur jafnframt til grundvallar 4. markmiði Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun: „Tryggja jafnan aðgang allra að góðri menntun og stuðla að tækifærum allra til náms alla ævi“ (Sameinuðu þjóðirnar, 2015).

Með vísan til þessara gagna eru tillögur úttektahópsins settar fram í þeim tilgangi að styðja hið almenna stefnumið að allir nemendur fái gæðamenntun, og til þess að svo megi verða þarf menntakerfið einnig að vera án aðgreiningar.

„Kerfislíkan“ af stuðningi við menntun án aðgreiningar

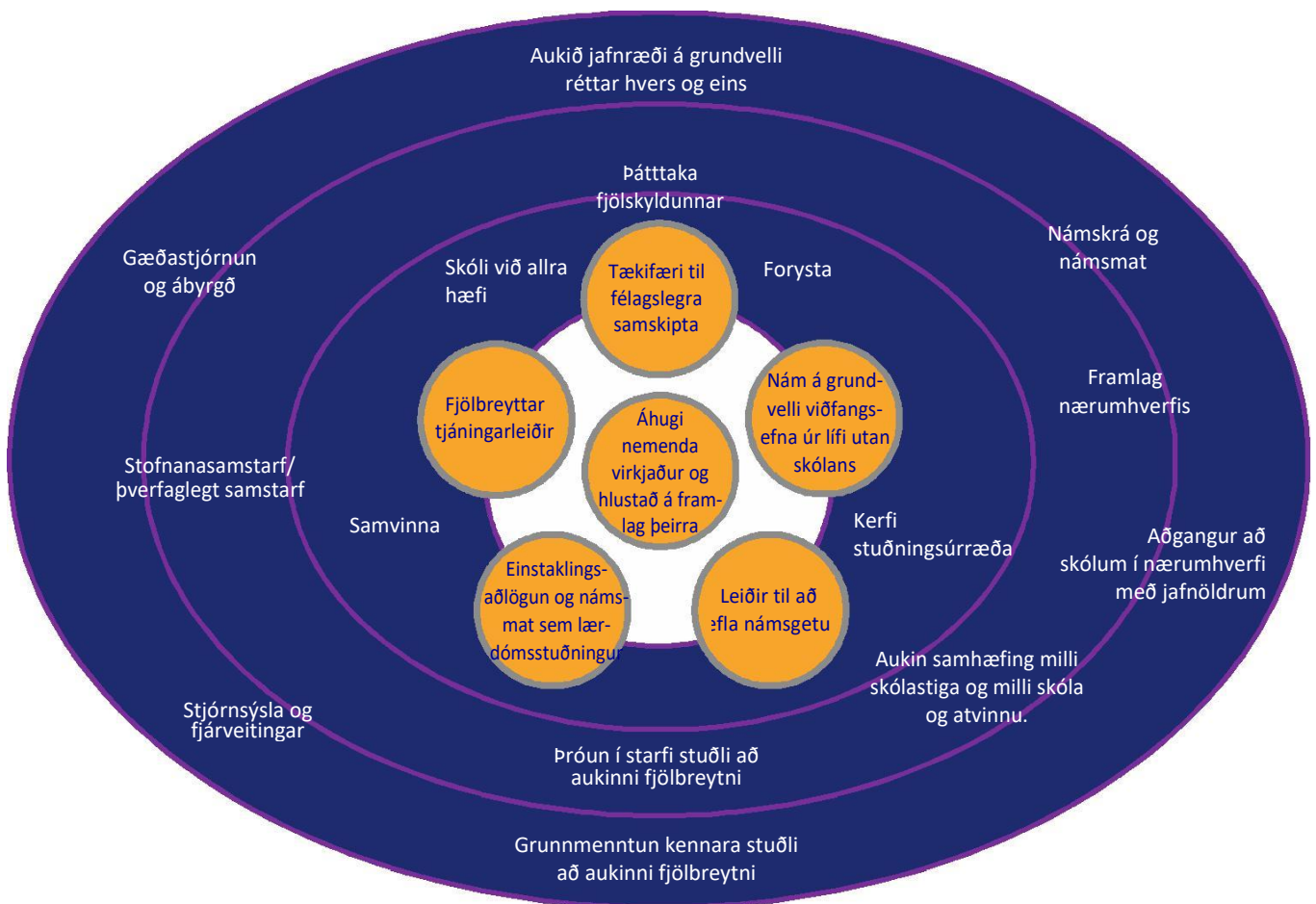
Í **Skýrslu um úrvinnslu rannsóknargagna** er gerð grein fyrir rannsóknarniðurstöðum og grundvallarhugtökum sem menntakerfi án aðgreiningar hvílir á. Meginniðurstöður rannsóknarvinnunnar hafa verið teknar saman í líkani sem sýnir meginrættina í uppbyggingu og vinnuferlum kerfisins, svo og tengslin milli þeirra; með öðrum orðum „tengslakerfi“ þeirra þátta sem hafa mesta þýðingu fyrir nemendur, áhuga þeirra á námi og þátttöku í skólastarfi. Kerfislíkan af þessu tagi getur auðveldað að finna leiðir til að brúa bilið sem nú er milli yfirlýstrar stefnu og framkvæmdar, því að það varpar ljósi á ýmsa grundvallarþætti kerfisins sem taka verður tillit til þegar

framkvæmd stefnunnar um menntun án aðgreiningar er skoðuð með hliðsjón af rétti hvers og eins.

Þessu líkani af tengslakerfi stuðnings við menntun án aðgreiningar (Evrópumiðstöð, bíður útgáfu) er lýst nánar í **3. viðauka: Skýrsla um úrvinnslu rannsóknargagna.**

Í kerfislíkaninu er farið með þroska- og námsferil hvers og eins sem nokkurs konar vistkerfi á þann hátt að litið er á hann sem samspil nemanda og umhverfis. Undir líkan sem þetta falla reynsla og samskipti allra nemenda og fjölskyldna þeirra, allra kennara, annars starfsfólks og skólastjórnenda, svo og allra ráðamanna á öllum stigum kerfisins.

Í líkaninu sem sýnt er á mynd 3 er staða nemandans sett fram sem miðpunktur fjögurra tengdra og gagnverkandi kerfa.



Mynd 3. Kerfislíkan af stuðningi við menntun án aðgreiningar (Evrópumiðstöð, bíður útgáfu).

Þetta líkan af tengslakerfi stuðnings við menntun án aðgreiningar sýnir þá megin-drætti í uppbyggingu og vinnuferlum kerfisins sem hafa mesta þýðingu fyrir þátttöku og áhuga hvers nemanda og nauðsynlegt er að huga að til þess að geta boðið sem fjölbreyttust tækifæri til náms. Líkanið er byggt á þeirri hugmynd að áhugi og árangur nemenda ráðist af fjórum tengdum kerfum, en þau eru:

- *Nærkerfi* allra þeirra stofnana eða hópa sem hafa nærtækust og beinust áhrif á þroska nemandans; undir þetta falla nánustu aðstandendur nemanda og í flestum tilvikum einnig leikskóli og síðar grunnskóli og framhaldsskóli, vinir, aðrir aðstandendur og nærsamfélagið.
- *Miðkerfi* ýmissa tenginga milli nærkerfanna: samskipta aðstandenda við kennara, við vini nemandans og aðstandendur þeirra o.s.frv.
- *Stofnanakerfi*, þ.e. félagslegt umhverfi sem nemandi hefur sjálfur lítil bein samskipti við, en getur haft áhrif á hin nærkerfin.
- *Heildarkerfi*, þ.e. almennt samfélagslegt, menningarlegt og lagalegt umhverfi sem umlykur öll hin kerfin.

Niðurstöðurnar sem fram koma í **Skýrslu um úrvinnslu rannsóknargagna (3. viðauki)** leiða til þeirrar almennu ályktunar að kerfislíkanið gæti orðið traustur grundvöllur skipulagningar, framkvæmdar og samfellds eftirlits og mats á frekari þróun menntakerfis án aðgreiningar á Íslandi.

Í samræmi við það eru allar tillögur úttektarhópsins í þessari **Lokaskýrslu** settar fram í þeim tilgangi að styðja og þróa mismunandi þætti í tengslakerfi stuðnings við menntun án aðgreiningar, eins og það er sýnt á mynd 3.

Tillögurnar samræmast einnig vel því álitu að bestu stuðningurinn við menntakerfi án aðgreiningar sé fólgin í forvarna-, íhlutunar- og úrbótaverkefnum sem unnið er að samhliða og hafa styrk hvert af öðru. Tilgangur slíkra verkefna er að:

- *koma í veg fyrir* að nemendur verði á einhvern hátt útundan í námi áður en slík staða er komin upp,
- *beita íhlutun* til þess að tryggja að allir nemendur geti ávallt stundað gæðanám án aðgreiningar,
- *sinna úrbótum* með sérstökum aðgerðum og sérkennslu þegar forvarnir og íhlutun nægja ekki til að tryggja að þörfum nemenda sé sinnt með fullnægjandi hætti í menntun án aðgreiningar.

Langtímaþróun og sjálfbærni gæðamenntunar án aðgreiningar má skilgreina sem „stefnumótun sem miðast ekki fyrst og fremst við úrbætur heldur færast æ meir í átt að íhlutunar- og forvarnastarfi“ (Evrópumiðstöð, 2016b, s. 19).

Tillögur um úttektarviðmiðin sjö

Tillögur sem tengjast úttektarviðmiðunum sjö eru byggðar á þeim gögnum sem fyrirbyggjandi voru eftir söfnun og úrvinnslu gagna. Í þeim er horft til núverandi stefnumótunar og framkvæmdar svo og þeirra hugtaka og sjónarmiða sem stuðst er við í fræðilegri umfjöllun um stefnumótun og rannsóknir á alþjóðavettvangi, eins og lýst er í **Skýrslu um úrvinnslu rannsóknargagna í 3. viðauka**.

Tillögurnar miðast allar við það yfirlýsta markmið menntakerfisins að tryggja skilvirki-
ari stefnumótun og framkvæmd á sviði menntunar án aðgreiningar, bæði á vett-
vangi ríkis og sveitarfélaga og í öllum skólum og aldurshópum.

Hér á eftir eru settar fram sjö megin tillögur um æskilegar ráðstafanir, ein fyrir hvert
þeirra sjö viðmiða sem lögð voru til grundvallar í öllum þáttum úttektarinnar. Þessar
megin tillögur eru tengdar verkefnum sem nauðsynlegt er talið að ráðast í til að
 tryggja að viðmið og vísbendingar, sem skilgreindar hafa verið, festist í sessi sem
þættir í stefnumótun og framkvæmd í íslenska menntakerfinu.

Tekið er mið af kerfislíkani af stuðningskerfum (sjá bls. 117) og fyrst sett fram við-
tæk tillaga sem varðar tengslakerfi stuðnings í heild.

Í tengslum við hverja tillögu er gerð grein fyrir hlutverki einstakra hópa skólasamfél-
agsins í því samhengi. Hér er um að ræða:

- helstu hópa í skólasamfélaginu sem taka þátt í að koma tillögunni í fram-
kvæmd,
- þann hóp eða þá hópa í skólasamfélaginu sem rétt þykir að taki forystu og axli
ábyrgð á því að nauðsynleg tengsl haldist milli mismunandi stjórnsýslustiga og
starfsgreina til þess að tryggja samræmi, samhengi og skilvirka framkvæmd
markaðrar stefnu.

Tillögurnar eru settar fram í þeirri röð sem rétt þykir að ráðast í verkefni á grundvelli
tillagnanna. Með því er einnig lögð áhersla á hvers kyns tengsl sem kunna að vera
milli sviðanna.


Orðið „skólar“ vísar í tillögunum til allra leik-, grunn- og framhaldsskóla nema annað
sé tekið fram.

**1. Tryggt verði að allir í skólasamfélaginu líti á skólastarf án aðgreiningar sem
grundvöll gæðamenntunar fyrir alla nemendur.**

Þessi tillaga, sem er undirstaða þeirra sem á eftir fylgja, varðar alla þætti tengsla-
kerfis menntunar án aðgreiningar: nærkerfi, miðkerfi, stofnanakerfi og heildarkerfi.

Gert er ráð fyrir framlagi frá starfsfólki ríkis, sveitarfélaga og skóla fyrst og fremst.
Ábyrgð á samræmdri framkvæmd tillögunnar hvílir þó að mestu á þeim sem sinna
menntamálum á vettvangi ríkisins.

Meginatriði tillögunnar er að skýra þurfi hugtakið menntun án aðgreiningar, enda er
það forsenda þess að samræma megi almenna afstöðu fólks til þessa málaflokks og
 tryggja að allir í skólasamfélaginu líti á skólastarf án aðgreiningar sem aðferð sem
nýtist öllum nemendum.



Í þessu skyni þarf að efna til umræðna meðal þeirra sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga um hvers konar skólar og lærdómssamfélög séu eftirsóknarverð og bestu leiðirnar að því takmarki. Í slíkum umræðum verður einnig að:

- vinna að sameiginlegum skilningi á menntun án aðgreiningar sem aðferð til að bæta skólastarf og auka jöfnuð meðal allra hópa skólasamfélagsins,
- móta sameiginlegar hugmyndir um vandað skólastarf sem tryggir jafnan aðgang allra án aðgreiningar og hvað það felur í sér í reynd.

Umræðurnar þurfa að leiða til samkomulags um skilgreiningu á mikilvægum sérhæfðum hugtökum á borð við aðgang að menntun og þátttöku og áhuga nemenda.

Leggja ber samþykktar skilgreiningar á slíkum sérhæfðum hugtökum til grundvallar samstarfi milli stjórnarsýslustiga (ríkis og sveitarfélaga) og milli starfssviða (menntakerfis, heilbrigðiskerfis, velferðarkerfis o.s.frv.), meðal annars að því er varðar:

- starf löggjafans og/eða stefnumótun í öllum starfsgreinum og á öllum stigum kerfisins,
- umræðu meðal starfsfólks í öllum starfsgreinum og á öllum stigum kerfisins um það hvernig standa ber að framkvæmd stefnumiða og hvaða þjónusta skuli veitt,
- skýra afmörkun ábyrgðarsviða starfsfólks á öllum stigum kerfisins,
- mótun sameiginlegrar umgjarðar um skólastarf án aðgreiningar með útgáfu leiðbeiningarrita þar sem gerð er grein fyrir markmiðum, verklagi og tilhögun eftirlits.

Til þess að hugtakið menntun án aðgreiningar festist í sessi sem aðferð sem ætluð er öllum nemendum er einnig rétt að leggja slíkar skilgreiningar til grundvallar:

- við ákvörðun á því hvaða kunnáttu og færni allir kennarar þurfa að búa yfir til þess að geta framkvæmt stefnuna um menntun án aðgreiningar með góðum árangri,
- þegar tekin eru saman dæmi um starf á öllum skólastigum þar sem kennslan er löguð sérstaklega að hverjum nemenda og sýnir að sinna má fjölbreyttum nemendahópi án þess að kennslan verði „einstaklingsbundin“,
- þegar óskað er eftir rannsóknum til þess að skoða á grundvelli gagnreyndra aðferða hvernig nýjungar í kennslu hafa stuðlað að skólastarfi án aðgreiningar á öllum skólastigum.

2. Tryggt verði, með hliðsjón af niðurstöðu slíkra umræðna, að löggjöf og stefnumótun á vettvangi ríkis og sveitarfélaga stuðli að uppbyggingu menntunar án aðgreiningar á grundvelli réttar hvers og eins.



Þessi tillaga varðar heildarþátt tengslakerfis menntunar án aðgreiningar. Gert er ráð fyrir framlagi frá starfsfólki ríkis og sveitarfélaga fyrst og fremst. Ábyrgð á samræmdri framkvæmd tillögunnar hvílir að mestu á þeim sem sinna menntamálum á vettvangi ríkisins.

Meginatriði tillögunnar er að stuðla beri að auknum jöfnuði í menntakerfinu og jöfnum tækifærum allra nemenda.

Allt starf löggjafans á öllum sviðum sem tengjast menntakerfi án aðgreiningar verður að byggjast á rétti hvers og eins til menntunar. Æskilegt er að endurskoða gildandi löggjöf til þess að tryggja að í henni komi skýrt fram réttur nemenda til gæðamenntunar og öflugs stuðnings sem hafi það að markmiði að auka sem mest þátttöku þeirra í skólastarfi og áhuga á námi.

Rétt nemenda ber að setja fram með þeim hætti að:

- tryggt sé samræmi við alla þjóðréttarsamninga á þessu sviði, m.a. samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins,
- gætt sé að skýrleika og samræmi í vernd réttinda allra minnihlutahópa,
- stefnan um menntun án aðgreiningar verði óaðskiljanlegur þáttur löggjafar um þau öll þau svið félagsmála, heilsugæslu, velferðarmála og fjármála sem máli geta skipt.

Stefnumótun á sviði menntunar án aðgreiningar á öllum skólastigum þarf að byggjast á því að styðja alla nemendur til virkrar þátttöku, örva áhuga þeirra og gefa þeim sem fjölbreyttust tækifæri til náms. Til þess að svo megi verða þarf að standa þannig að stefnumótun á vettvangi ríkisins að:

- leitast sé við að tryggja virka þátttöku starfsfólks á öllum stjórnarsýslustigum og öllum skólastigum í samræðu allra hópa skólasamfélagsins,
- skýr grein sé gerð fyrir rétti allra nemenda til að: sækja skóla, njóta kennslu kennara með tilskilda menntun, fá aðstoð skólaþjónustu innan skóla eða sveitarfélags, vera hafðir með í ráðum um nám sitt og hafa jafnan aðgang að námi sem hefur tilgang í þeirra augum,
- skýr leiðsögn sé gefin um í hverju það er fólgið að leiða réttindi í lög,
- sú hugmynd sé eflað að menntun án aðgreiningar og jöfnuður í skóla séu óaðskiljanlegur hluti allrar menntastefnu,
- því sé lýst hvernig stuðlað verði að árangursríkri framkvæmd þeirra verkefna sem unnin eru í samstarfi ólíkra aðila,
- skýrt komi fram hvaða tilhögun verði notuð til að tryggja gott samstarf allra aðila kerfisins, svo og samræmi og samsvörun í einstökum stefnumálum kerfisins og milli þeirra,

- dregin sé upp skýr mynd af því hvernig stefnan um menntun án aðgreiningar skuli framkvæmd, með vísan til sameiginlegra hugmynda og viðhorfa,
- leiðsögn sé gefin um hvað vandað skólastarf sem tryggir jafnan aðgang allra án aðgreiningar felur í sér í reynd á mismunandi skólastigum,
- varpað sé ljósi á hversu mikið svigrúm sveitarfélögum og skólum er gefið innan þeirra reglna sem settar eru,
- lýst sé þeirri tilhögun sem notuð verður við eftirlit og mat á framkvæmd markaðrar opinberrar stefnu.

Stefna sveitarfélaga verður að hafa það markmið að draga úr ójöfnuði innan kerfisins og brotakennda framkvæmd milli landshluta, og að stuðla að jafnara og skilvirkara framboði á þjónustu fyrir alla nemendur á Íslandi.

Þetta gerir það nauðsynlegt að fjalla með skýrum hætti um:

- ábyrgð einstaklinga og hópa í skólasamfélaginu á því að koma til móts við margbreytilegar þarfir allra nemenda á vettvangi sveitarfélaganna,
- gagnsætt verklag til þess að tryggja ábyrgð sveitarfélaganna, m.a. með tilliti til kærumála og gerðardóma,
- fjárhagslegar ráðstafanir sem sveitarfélögin geti nýtt til að hvetja alla skóla til að sinna málum sem snúa að aðgangi að námi og vinna að því að koma á skólastarfi án aðgreiningar,
- formlegan stuðning sem skólum verður veittur til að móta eigin stefnu og áætlanir á sviði skólastarfs án aðgreiningar,
- leiðsögn um hvað vandað skólastarf sem tryggir jafnan aðgang allra án aðgreiningar felur í sér í reynd í hverju sveitarfélagi,
- formlegar leiðir til að ýta undir nýjar aðferðir til að efla þátttöku allra þeirra sem sinna menntamálum í hverju sveitarfélagi,
- staðla og viðmið sem notuð verða sem mælikvarðar við úttekt og mat á framkvæmd opinberrar stefnu,
- verkferla við úttektir og eftirlit á samræmi milli stefnumörkunar ríkis, sveitarfélaga og skóla.

Allir sem vinna að menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga þurfa á stuðningi að halda til að tryggja að þeir geti unnið að sameiginlegum markmiðum á sviði menntunar án aðgreiningar og tekið ákvarðanir um þau á grunni tiltækra gagna. Til þess að svo megi verða þarf að:

- koma í framkvæmd áætlunum um að bæta tengsl og skoðanaskipti milli ráðuneyta, sveitarfélaga og skóla þannig að starfsfólk á hverju stjórnsýslustigi öðlist með beinum samræðum skilning á þeim daglegu verkefnum sem fengist er við á hverju stigi,

- koma á fót nýjum tengslanetum og efla þau sem fyrir eru til þess að styðja við samskipti milli ólíkra kerfa, en einnig innan hvers þeirra: ráðuneyta, sveitarfélaga, skólastiga (leik-, grunn- og framhaldsskóla), skólaþjónustu og skóla,
- nýta fjármuni á vettvangi ráðuneyta, sveitarfélaga, skólastiga (leik-, grunn- og framhaldsskóla), skólaþjónustu og skóla á þann hátt að samfélagið í heild bregðist við þeim úrlausnarefnum sem koma upp í tengslum við skólastarf án aðgreiningar.

3. Mörkuð stefna ríkis og sveitarfélaga á sviði menntunar án aðgreiningar verði nýtt til að festa í sessi stjórnunarhætti og gæðastjórnunaraðferðir sem stuðla að árangursríkri framkvæmd á öllum stigum kerfisins.

Þessi tillaga varðar heildarþátt tengslakerfis menntunar án aðgreiningar. Gert er ráð fyrir framlagi frá starfsfólki ríkis og sveitarfélaga fyrst og fremst. Ábyrgð á samræmdri framkvæmd tillögunnar hvílir sameiginlega á þeim sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga.

Meginatriði tillögunnar er að efla beri gæðastjórnun til þess að ýta undir þróunar- og umbótastarf á öllum stigum kerfisins.

Samstarf milli stofnana og milli starfssviða, bæði á landsvísu og innan sveitarfélaga, er nauðsynleg forsenda þess að unnt verði að koma til móts við margbreytilegar þarfir allra nemenda. Efla ber og virkja samstarf opinberra stjórnvalda, ráðuneyta, sveitarstjórna, kennarasamtaka o.s.frv., með því að:

- afmarka með skýrum hætti hlutverk og ábyrgðarsvið hvers stjórnvalds um sig,
- beita formlegum aðferðum til að styðja með öflugum hætti samvinnu fólks á ólíkum starfssviðum og í mismunandi stofnunum á öllum stigum kerfisins,
- koma upp gagnsæjum, formlegum aðferðum til að styðja starfsfólk á ólíkum stigum kerfisins til að starfa saman á árangursríkan hátt innan hverrar stofnunar og stjórnsýslustigs og milli þeirra,
- gera grein fyrir því hvernig styðja megi öll stjórnvöld og stofnanir til að hverfa frá aðferðum sem byggjast á mótstöðu (þ.e. starfsemi á grundvelli sjálfstæðra markmiða og verklags) og vinna þess í stað hlið við hlið (þ.e. á grundvelli sameiginlegra markmiða en eigin verklags) og þegar fram í sækir á samræmdan hátt (með sameiginleg markmið fyrir augum og á grundvelli verklags og fyrirkomulags við eftirlit sem er sameiginlegt og stuðlar að góðu samstarfi).

Skýra þarf betur einstök þrep stjórnskipunarinnar, þ.e. vinnuferla og kerfisþætti sem stuðla að samhæfðri starfsemi á einstökum skólastigum og hjá starfsfólki menntakerfisins. Allt starfsfólk þarf að koma sér saman um stjórnunarhætti og reglur um skiptingu ábyrgðar sem:

- efla traust milli ólíkra hópa skólasamfélagsins,
- hafa það markmið að auka almenna hæfni í kerfinu og tryggja jöfnuð milli landshluta og sveitarfélaga,
- fela í sér skýra skilgreiningu á hlutverki og ábyrgð allra stjórnvalda að því er varðar fjárveitingar,
- taka til aðferða til að safna og miðla nauðsynlegum gögnum um hagkvæmni og skilvirkni menntakerfisins,
- draga fram með skýrum hætti árangurinn af stefnu ríkis og sveitarfélaga um menntun án aðgreiningar,
- draga fram með skýrum hætti hversu vel skólastarf styrkir starfsfólk og nemendur í vinnu sinni.

Auk þessa verður að ríkja gagnsæi um hlutverk mennta- og menningarmálaráðuneytis annars vegar og sveitarfélaga hins vegar á sviði gæðastjórnunar, og gera verður öllum þeim sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis, sveitarfélaga og skóla skýra grein fyrir þeirri verkaskiptingu.

Fulltrúar ríkis og sveitarfélaga þurfa að gera yfirlýst viðmið um gæðamenntun án aðgreiningar að kjarna starfs síns. Til þess að svo megi verða þarf að:

- gera skýra grein fyrir því hvað skólastarf sem tryggir gæðamenntun án aðgreiningar felur í sér,
- taka upp matsviðmið fyrir skóla sem endurspegla sjónarmið um vandaða kennslu og skólastarf án aðgreiningar, meðal annars stuðning við alla nemendahópa sem eiga undir högg að sækja,
- gefa skólum til kynna með skýrum hætti hvað skuli mælt og hvernig fylgjast beri með framförum nemenda í öllum hópum, einnig þeim sem eiga undir högg að sækja.

Skólar þurfa að geta nýtt sér, og fá aðstoð við að nota, ýmsa mismunandi mælikvarða á árangur í tengslum við sjálfsrýni og mat skóla. Slíkir mælikvarðar verða að:

- nýtast til að meta framfarir í námi,
- miðast við þarfir nemenda og ná til atriða sem geta haft áhrif á nám og námsárangur, svo að tryggt sé að tekið verði tillit til aðstæðna allra nemenda,
- ná yfir breitt svið árangurs og niðurstaðna í bóknámi og félagslegri færni,
- gefa vísbendingar um hversu góðum árangri kennsla og námsaðstoð skólans skilar.

Fyrir hendi þarf að vera gæðastjórnunarkerfi með verklags- og vinnureglum sem framfylgt er í öllum skólum og á öllum skólastigum (í leik-, grunn- og framhaldsskóla), í öllum landshlutum og öllum byggðarlögum. Sameiginlegar gæðastjórnunar- aðferðir þurfa að vera þess eðlis að þær tryggi meira samræmi og samfellu:

- milli skólastiga, frá lægri skólastigum til háskóla, milli náms og vinnu, svo og milli sveitarfélaga og einstakra skóla,
- í námsframvindu á hverju skólastigi og milli skólastiga,
- í skipulagi stuðnings til að auðvelda nemendum og aðstandendum þeirra flutning milli skóla.

Til þess að geta tryggt meira samræmi og samfellu þurfa sameiginlegar aðferðir við gæðastjórnun að:

- fela í sér tilteknar leiðir til að tryggja jafnan aðgang að námstækifærum í öllum landshlutum og byggðarlögum,
- stuðla að aukinni hæfni starfsfólks á öllum skólastigum,
- gera öllu starfsfólki skóla kleift að taka þátt í sameiginlegu gæðastjórnunarstarfi sem styður það í starfi og eykur skilning þess og færni,
- tryggja að allt starfsfólk taki þátt í þróun og framkvæmd gæðastjórnunarkerfis sem byggt er á mælikvörðum og vinnuferlum sem hafa tilgang í þeirra augum,
- fela í sér samkomulag um verklag við að fylgjast með, leggja mat á og miðla nýsköpun í skólastarfi, sem getur nýst til frekari þróunar á skólastarfi á grundvelli gagnreyndra aðferða.

4. Til þess að tryggja góðan árangur af framkvæmd markaðrar stefnu á öllum stigum kerfisins verði teknar upp sveigjanlegar reglur um ráðstöfun fjármuna sem auka hæfni kerfisins til að vinna að menntun án aðgreiningar.

Þessi tillaga varðar heildarþátt tengslakerfis menntunar án aðgreiningar. Gert er ráð fyrir framlagi frá starfsfólki ríkis og sveitarfélaga fyrst og fremst. Ábyrgð á samræmdri framkvæmd tillögunnar hvílir sameiginlega á þeim sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga.

Meginatriði tillögunnar er að reglum um fjárframlög verði breytt þannig að horfið verði frá viðbragðsmiðuðum stuðningi (sjá bls. 119) og þess í stað lögð áhersla á íhlutun og forvarnir til þess að auka hæfni kerfisins til að starfa á grundvelli jafnaðar, skilvirkni og hagkvæmni.

Til þess að fjárframlög sem áður voru nýtt í úrbótaskyni geti runnið til íhlutunar- og forvarnastarfs er nauðsynlegt að endurskoða allar reglur um fjárframlög frá grunni. Sú vinna verður að eiga sér stað með þátttöku allra þeirra aðila sem skólar geta notið fjárframlaga frá: sveitarfélaga, mennta- og menningarmálaráðuneytis, innanríkisráðuneytis ([nú samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti]) og heilbrigðis- og velferðarráðuneytis. Í þeirri endurskoðun ber að leggja áherslu á að draga úr formlegum kröfum um greiningu, því að þær hafa leitt til þess að helsta leiðin til að veita



nemendum sem eiga erfitt uppdráttar í skóla viðeigandi aðstoð er að flokka þá í samræmi við greinda þörf.

Nauðsynlegt er að endurskoðunin taki til:

- breytinga á öllum gildandi reglum um fjárframlög sem fela í sér fjárveitingar sem eru að mestu háðar greiningu á einstaklingsbundnum sérþörfum í námi,
- framkvæmdaráætlunar sem hefur þann tilgang að auðvelda skólum að nota almennar fjárveitingar á sveigjanlegri hátt,
- breytinga í átt að gegnumstreymiskerfi fjárveitinga sem fjölgar þeim leiðum sem skólar geta farið til að veita öllum nemendum aðstoð,
- upptöku sveigjanlegra reglna um aðstoð sem geta stuðlað að aukinni hæfni starfsfólks í hverjum skóla og hverju sveitarfélagi.

Nauðsynlegar forsendur þess að færa áhersluna frá aðgerðum í úrbótaskyni til fjárveitinga og stuðnings sem miðast við að grípa snemma til íhlutunar og forvarna eru að:

- stofnað verði til formlegs samstarfs til þess að ná fram samvirkni milli ráðuneyta, svo og milli ráðuneyta og sveitarfélaga, til frambúðar,
- til séu formlegar leiðir til að efla skoðanaskipti og auka traust milli ráðuneyta, milli ráðuneyta og sveitarfélaga, og milli sveitarfélaga og skóla,
- skipuleg umræða eigi sér stað um þær fjárveitingar sem eru til ráðstöfunar og viðmið sem ráða úthlutun viðbótarframlaga á grundvelli íbúa- eða nemendafjölda,
- foreldrar eigi aðild að slíkri umræðu til þess að tryggja að skilningur ríki á nauðsyn þess að breyta því á hvaða grundvelli aðstoð er veitt.

Samvinna á einstökum stigum kerfisins og milli þeirra þarf að hefjast á endurskoðun á núgildandi reglum um fjárframlög til þess að leiða í ljós:

- formlegar leiðir til þess að bregðast við hugsanlegu misvægi fjárframlaga eftir landshlutum, sveitarfélögum, skólastigum, skólaþjónustu og skólum,
- aðferðir til breytinga á reglum um fjárframlög sem virðast stuðla að fjölgun greininga á sérþörfum í námi, flokkun nemenda í samræmi við slíka greiningu og takmörkuðu svigrúmi skóla til að veita öllum nemendum aðstoð,
- aðferðir til þess að vinna úr og þróa áfram þær reglur um fjárframlög sem taldar eru styðja best við stefnuna um menntun án aðgreiningar,
- leiðir til þess að auka svigrúm skóla til þess að styðja við margs konar þarfir í skólastofunni án þess að greining þurfi að koma til,
- tækifæri til þess að nýta reglur um fjárframlög til að ýta undir nýsköpun í skólastarfi án aðgreiningar.

Í endurskoðuninni þarf að koma skýrt fram hvernig breyta má kerfinu sem nú er notað við greiningu á þörfum og ákvörðun um aðstoð á þann hátt að það stuðli að snemmtækri íhlutun og forvörnum. Í henni þarf að gera grein fyrir:

- aðferðum til að koma snemma auga á einstaklingsbundnar námsþarfir og veita sveigjanlegan stuðning í skólastofunni með þeim starfskröftum og fjármunum sem þegar eru til ráðstöfunar í skólanum,
- formlegum leiðum til að fylgjast á kerfisbundinn hátt með nemendum sem eiga á hættu að missa af tækifærum til náms,
- formlegum stuðningi til að koma snemma auga á námsþarfir og skipuleggja fyrirfram kennslu þeirra nemenda sem hafa flóknustu þarfirnar,
- niðurstöðum lokamats og leiðsagnarmats skóla sem líta þarf til þegar áætluð er þörf á formlegu mati hjá fámennum hópi nemenda með flóknustu þarfirnar,
- verklagi sem notað verður við eftirlit og reglulega endurskoðun þess stuðnings sem veittur er nemendum til þess að tryggja að hann skili árangri, sé við þeirra hæfi, geti staðist til lengdar og fullnægi þörfunum sem greindar hafa verið,
- hlutverki fjögurra helstu stofnana á þessu sviði á Íslandi, þ.e. Greiningar- og ráðgjafarstöðvar ríkisins, Þjónustu- og þekkingarmiðstöðvar fyrir blinda, sjónskerta og daufblinda, Heyrnar- og talmeinstöðvar Íslands og Barna- og unglingsageðgeildar Landspítalans, við að koma snemma auga á þarfir nemenda í skólum og draga þannig úr þörfinni á formlegu mati og greiningu.


5. Byggt verði upp, bæði í grunnmenntun og í formi fagleggrar starfsþróunar, námsframboð fyrir fagfólk sem fellur vel að stefnumörkun ríkis og sveitarfélaga og áætlunum á sviði skólabróunar, til þess að allir þeir sem vinna að menntamálum eigi þess kost að tileinka sér árangursrík vinnubrögð á grundvelli stefnu um menntun án aðgreiningar.

Þessi tillaga varðar miðþátt og heildarþátt tengslakerfis menntunar án aðgreiningar. Gert er ráð fyrir framlagi frá starfsfólki allra stiga stjórnkerfisins, þ.e. ríkis, sveitarfélaga og skóla. Ábyrgð á samræmdri framkvæmd tillögunnar hvílir á þeim sem sinna menntamálum á vettvangi ríkisins.

Afar mikilvægt er að kennarasamtök eigi beina aðild að þeirri framkvæmd.

Meginatriði tillögunnar er að auka þurfi hæfni starfsfólks skóla til að taka mið af sjónarmiðum um menntun án aðgreiningar í starfi sínu.

Til þess að svo megi verða er nauðsynlegt að stuðla að samfellu í grunnmenntun og starfsþróun og tryggja að starfsfólki sé gefið færi á að þroska með sér jákvæð



viðhorf og gildi, auk þess að efla þekkingu, skilning og kunnáttu allra þeirra sem sinna menntamálum á öllum stigum kerfisins.

Slíkt námsframboð verður að:

- falla vel að stefnumiðum ríkis og sveitarfélaga á sviði menntunar án aðgreiningar og ríkjandi skilningi á henni,
- byggjast á formlegri samræðu ráðuneyta, sveitarfélaga og menntastofnana um þær kröfur sem gera þarf í grunnmenntun og símenntun eða faglegri starfsþróun kennara,
- vera sniðið að því markmiði að styðja skólaþróunaráætlanir og sjálfsrýni skóla.

Öllu námsframboði ber að haga þannig að það ýti undir:

- árangursríka forystu á sviði menntunar án aðgreiningar í öllu menntakerfinu, þ.e. á vettvangi ríkis, sveitarfélaga og skóla,
- tilurð umfangsmikils þekkingargrunns á hverju skólasvæði, einstökum skólum til ráðgjafar og stuðnings,
- hæfni skóla til að þjóna sem lærdómssamfélög fagfólks,
- aukið almennt samstarf skóla og háskóla.

Setja ber reglur um lágmarkspjónustu á grundvelli markaðrar stefnu ríkis og sveitarfélaga um menntun án aðgreiningar, til leiðbeiningar öllum þeim sem sinna menntun og þjálfun á þessu sviði og taka þátt í mótun grunnmenntunar, símenntunar og starfsþróunar kennara. Fram þarf að fara ítarleg endurskoðun og kortlagning á öllum námsleiðum á sviði grunnmenntunar og faglegrar starfsþróunar kennara til undirbúnings slíkum reglum um lágmarkspjónustu. Endurskoðunar- og kortlagningarvinnan þarf einnig að hafa það markmið að:

- sýna fram á hvernig hugsun og vinnubrögð sem byggjast á stefnunni um menntun án aðgreiningar eru undirstaða allra námsleiða fyrir alla hópa fagfólks,
- kortleggja og samræma mismunandi námsleiðir sem skarast að óþörfu og bæta úr skorti á umfjöllun um tiltekin málefni,
- samræma kröfur um grunnhæfni sem allt starfsfólk skóla þarf að öðlast í námi sínu og starfsþjálfun,
- skýra betur en áður hefur verið gert hlutverk mismunandi stofnana sem annast símenntun og faglegra starfsþróun starfsfólks skóla (skólaþjónustu sveitarfélaga og annarra stofnana),
- taka mið af þeirri úttekt á símenntun og faglegri starfsþróun kennara og skólastjórnenda sem nú fer fram á vegum samstarfsráðs um starfsþróun kennara.

Markmið starfsævilangrar faglegrar starfsþróunar kennara verður að vera að menntun þeirra geri þeim kleift að ná góðum árangri við kennslu nemenda með margbreytilegar þarfir. Eftirtalið er nauðsynlegt til þess að svo megi verða:

- Liggja verður ljóst fyrir hvaða kunnáttu allir kennarar verða að búa yfir á sviði menntunar án aðgreiningar, þ.e. hvað þeir verða að vita og geta gert til þess að koma til móts við margbreytilegar þarfir nemenda.
- Allir kennarar þurfa að öðlast þessa kunnáttu í grunnmenntun sinni til þess að geta starfað með fjölbreyttum nemendahópum.
- Nýir kennarar þurfa stuðning við upphaf starfs, leiðsögn frá öðrum kennurum skólans og annan stuðning til lengri tíma litið.
- Allar leiðir til símenntunar og faglegrar starfsþróunar verða að byggja á grunnmenntun kennara til þess að auka færni allra kennara til starfa með fjölbreyttum nemendahópum.
- Símenntun og fagleg starfsþróun kennara þarf að gera þeim kleift að nýta rannsóknir og önnur raungögn og beita starfsaðferðum sem miðast við að leysa úr aðsteðjandi vanda.
- Gefa þarf skólastjórnendum almennt, og skólastjórum sérstaklega, kost á ýmsum tegundum faglegrar starfsþróunar til þess að efla skólamenningu og skólastarf án aðgreiningar.
- Þeir sem annast menntun kennara þurfa á faglegri starfsþróun að halda til að efla viðhorf sín, þekkingu, kunnáttu og færni í skólastarfi án aðgreiningar.

Til þess að stuðla að öflugra framboði á leiðum til faglegrar starfsþróunar þarf að endurskoða núgildandi reglur um fjárframlög til mismunandi tegunda símenntunar og starfsþróunar. Stefna ber að auknum sveigjanleika að því er varðar:

- símenntun og faglega starfsþróun í sveitarfélögum sem beinist að því að auka almenna hæfni á þessu sviði í sveitarfélaginu,
- símenntun og faglega starfsþróun í skólum sem beinist að þörfum og úrlausnarefnum hvers skóla,
- samstarf háskóla og lægri skólastiga um starfendarannsóknir og verkefni sem einstakir skólar ráðast í til að bæta uppeldisaðferðir og skólastarf,
- leiðir í faglegri starfsþróun sem byggjast á aukinni notkun tækni eða blönduðum námsaðferðum og gera aðgang að náminu sveigjanlegri.

Þegar fram í sækir verður að nást samkomulag meðal þeirra sem sinna menntamálum, þ.e. ráðuneyta, sveitarfélaga, samtaka og fagfélaga kennara, stofnana sem annast kennaramenntun og háskóla, um varanlegri tilhögun faglegrar starfsþróunar. Varanleg tilhögun faglegrar starfsþróunar verður að vera þess eðlis að:

- hún taki til samkomulags um reglur og mælikvarða sem nota ber til eftirlits með inntaki, gæðum og árangri allrar grunnmenntunar og

símenntunar/faglegrar starfsþróunar kennara, með vísan til reglna um lágmarkspjónustu á sviði skólastarfs án aðgreiningar,

- stuðst sé við skýra samninga um þjónustuna sem veita ber milli ráðuneytis og sveitarfélaga og allra þeirra stofnana sem annast menntunina,
- hún stuðli að uppbyggingu tengslanets þeirra sem annast menntun kennara í viðeigandi stofnunum og þeirra kennara í skólum sem annast leiðsögn nýrra kennara, til þess að þekking þeirra og reynsla á sviði menntunar án aðgreiningar nýtist til að tryggja gæði og samræmi grunnmenntunar og símenntunar/faglegrar starfsþróunar kennara til hagsbóta fyrir ýmsa hópa í skólasamfélaginu,
- hún dragi úr þörf fagfólks á að sækja sér menntun til annarra landa.

6. Aukin verði geta stuðningskerfa á öllum skólastigum til að laga námsumhverfið að menntun án aðgreiningar með heilstæðu framboði á stuðningi og aðstöðu.

Þessi tillaga varðar miðþátt og stofnanarátt tengslakerfis menntunar án aðgreiningar. Gert er ráð fyrir framlagi frá starfsfólki sveitarfélaga og skóla fyrst og fremst. Ábyrgð á samræmdri framkvæmd tillögunnar hvílir á þeim sem sinna menntamálum á vettvangi sveitarfélaga.

Meginatriði tillögunnar er að tryggja að til sé samfelld kerfi stuðningsúrræða sem styrkir skólastarf og gerir skólum þannig kleift að efla nemendur til starfa.

Þetta samfellda kerfi myndi taka til allra skólastiga og fela í sér allt frá stuðningi í skólastofunni með sveigjanlegu skipulagi kennslu og námsmats til framlags þverfaglegrar skólalþjónustu sem styður starfsfólk skóla á öllum skólastigum til að sinna fjölbreyttum nemendahópum á árangursríkari hátt.

Markmið stuðningskerfisins þarf að vera að:

- tryggja að skólastjórnendur séu færir um að styðja starfsfólk skóla til að skipuluggja með gagnlegum hætti kennslu fyrir alla nemendur,
- stjórnendur og annað starfsfólk skóla hafi aðgang að ýmsum stuðningsúrræðum og hafi meðal annars tækifæri til jafningjasamstarfs og samstarfs við annað fagfólk,
- styðja kennara til þess að öðlast þá kunnáttu og færni sem þeir þurfa á að halda til að geta sinnt margbreytilegum námsþörfum,
- styðja starfsfólk skóla til að fylgjast með því hversu vel því tekst að koma til móts við þarfir nemenda í starfi sínu,
- styðja einstaklingsbundnar námsþarfir með framlagi sérfræðinga og úrræðum til þess að bregðast við tilteknum úrlausnarefnum sem blasa við starfsfólki skóla og foreldrum,

- stuðla að því að nemendur séu hafðir með í ráðum um nám sitt og skólavist.

Stuðningskerfið verður að taka á misvægi í aðgangi að námi og námsaðstöðu sem rekja má til aldurs og búsetu. Tryggja verður nemendum, aðstandendum þeirra og skólum lágmarksaðstoð óháð búsetu og því hvaða skóla nemendurnir sækja. Endurskoða þarf þjónustuna sem nú er veitt á vettvangi sveitarfélaga og endurskipuleggja stuðninginn þannig að komið sé upp:

- þjónustumiðstöðvum sem starfa með öllum skólum á öllum skólastigum um allt sveitarfélagið,
- samhæfðum þverfaglegum teymum undir forystu starfsfólks með kennaramenntun.

Starfsemi þjónustumiðstöðva og þverfaglegra teyma þarf að fara fram með gagnsæi og hagkvæmni að leiðarljósi og á grundvelli þjónustusamninga sem sæta reglulegu eftirliti og endurskoðun. Til þess að stuðningskerfi geti aukið hæfni starfsfólks allra skóla á öllum skólastigum er þörf á:

- reglum um hvernig stuðningur skuli veittur sem miðast ekki fyrst og fremst við aðgerðir í úrbótaskyni hjá einstökum nemendum heldur að hjálpa starfsfólki skóla til að sýna frumkvæði og grípa snemma til íhlutunar þegar námshindranir koma í ljós,
- stuðningi við uppbyggingu tengslaneta skóla sem auðvelda starfsfólki samstarf og að veita hvert öðru stuðning innan skóla og milli þeirra,
- aðferðum til samskipta við nærsamfélagið til þess að tryggja að allir í samfélaginu deili áhuganum á gæðamenntun fyrir alla nemendur og líti á menntun án aðgreiningar sem þátt í því að bæta starfsemi allra skóla í sveitarfélaginu,
- stuðningi sem gerir teymum innan skóla kleift að taka starf sitt til skoðunar með umræðum og skipulegum athugunum á borð við starfendarannsóknir,
- stafrænu efni sem nýtist í skólaþróun (t.d. myndefni og fyrirlestrum á netinu, jafningjastuðningi og endurgjöf o.s.frv.), einkum í byggðarlögum þar sem lítilli eða engri sérfræðiþekkingu er til að dreifa.

Við þróun stuðningskerfa sem ætlað er að auka hæfni starfsfólks í skólum verður ekki hjá því komist að endurskoða hlutverk þeirra sérúrræða sem þegar eru til staðar í sérskólum og sérdeildum á öllum skólastigum. Í tengslum við þá endurskoðun er nauðsynlegt að skoða hvort kostur er á að:

- skýra hlutverk sérskóla og sérdeilda í heildarsamhengi skólaþjónustu,
- gera sérhæfðu starfsfólki fært að víkka starfssvið sitt þannig að það taki einnig þátt í þjónustu og ráðgjöf við almenna skóla,
- þróa gagnsætt verklag sem nýtir starfskrafta sérhæfðs starfsfólks og tæknilega aðstöðu og þekkingu sérdeilda sem stuðning fyrir almenna skóla til þess að koma til móts við flóknar þarfir nemenda þar,

- auka samskipti og samstarf við starfsfólk á sviði félagsþjónustu og heilsugæslu (m.a. starfsfólk greiningarstöðva sem starfa á vegum ríkisins) til þess að geta haldið uppi samfelldu forvarnarstarfi í skólum,
- skýra hvaða hlutverki stofnanir og ýmsir stuðningsaðilar sem starfa á landsvísu eða í einstökum sveitarfélögum geta gegnt við að veita kennurum almennra skóla sérfræðiþjónustu og stuðning.

7. Efld verði geta allra sem starfa á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi til að ígrunda og framkvæma dagleg störf sín með menntun án aðgreiningar að leiðarljósi og til að byggja upp lærdómssamfélög án aðgreiningar.

Þessi tillaga varðar nærþátt, miðþátt og stofnanarátt tengslakerfis menntunar án aðgreiningar. Gert er ráð fyrir framlagi frá starfsfólki skóla fyrst og fremst. Ábyrgð á samræmdri framkvæmd tillögunnar hvílir sameiginlega á þeim sem sinna menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga.

Meginatriði tillögunnar er að styðja þurfi allt starfsfólk skóla til að taka ábyrgð á því að komið sé til móts við þarfir allra nemenda.

Lærdómssamfélög án aðgreiningar starfa undir leiðsögn skólastjórnenda sem fylgja sjálfir sjónarmiðum um skólastarf án aðgreiningar og geta í krafti þess:

- stuðlað að skólabrag sem einkennist af jákvæðni og trausti,
- aukið hæfni alls starfsfólks skólans til að sjá í menntun án aðgreiningar aðferð sem gagnast öllum nemendum og líta á fjölbreytni nemendahópsins sem styrk í skólastarfinu,
- miðlað til starfsfólks skýrri mynd af stefnunni um menntun án aðgreiningar sem leið til að veita öllum nemendum gæðamenntun,
- haft frumkvæði að heildarhugsun í tengslum við alla skólaþróun, skólaumhverfið, námsefni og kennslufræði, kennslu og námsmat.

Skólastjórnendur sem fylgja sjónarmiðum um skólastarf án aðgreiningar þurfa að njóta stuðnings til að hafa forystu um mótun stefnu um menntun án aðgreiningar í skólum. Slík stefna verður að:

- hafa að geyma lýsingu á því hvernig stefna skólans samræmist og styður framkvæmd markaðrar stefnu ríkis og sveitarfélaga um menntun án aðgreiningar,
- hafa það markmið að ryðja námshindrunum úr vegi og auka sem mest þátttöku þeirra í skólastarfi og áhuga á námi,
- hafa það markmið að ýta undir það að foreldrar og umönnunaraðilar geti starfað með kennurum og öðru starfsfólki skóla,
- gera skýra grein fyrir því hvaða merking er lögð í hugtökin gæði og árangur í skólasamfélaginu sem um ræðir og gefa hugmynd um hvað þau þýða í reynd,

- gera grein fyrir því hvernig samvinnu starfsfólks skuli vera háttað til að sameiginlegum markmiðum verði náð,
- gefa svigrúm til samstarfs um þróun skólustefnunnar til þess að auka skilning starfsfólks á stefnumörkuninni og stuðla að því að það geri hana að sinni og vinni af henni af heilindum.

Skólustjórnendur þurfa að gera starfsfólki kleift að vinna sem lærdómssamfélög fagfólks með því að koma á samstarfi við alla þá sem vinna að menntamálum og aðra skóla í sveitarfélaginu, auk fræðimanna, forystumanna í byggðarlaginu og sveitarstjórnarmanna. Skólustjórnendur þurfa að geta farið mismunandi leiðir til að ýta undir samstarf í því skyni að:

- byggja upp samstarf við foreldra og aðra þá sem helst eiga hagsmuna að gæta,
- styðja nýbreytni í skólustarfi og faglegri starfsþróun með sveigjanleg vinnubrögð við kennslu og námsmat að markmiði,
- tryggja skýra verkaskiptingu í kennarahópnum í samræmi við ábyrgð hvers og eins á því að koma til móts við námsþarfir,
- efla og koma í formlegan farveg skoðanaskiptum, upplýsingaflæði og vinnulagi í tengslum við flutning nemenda milli skóla og skólastiga.

Það er hlutverk skólustjórnenda að hafa forystu um mótun og framkvæmd umbótaáætlunar skóla með áherslu á menntun án aðgreiningar og verður hún að hafa að geyma:

- lýsingu á því í hvaða áföngum skólustarf án aðgreiningar verður innleitt, með vísan til þess að breytingar sem taka til heils skóla eru tímafrekar og kostnaðarsamar,
- skýrar reglur um sjálfsrýni starfsliðs skólans í heild,
- samantekt gagna um mat kennara og skóla sem nýtast við frekara umbóta-
starf,
- upplýsingar um fyrirhuguð samstarfsverkefni með þátttöku starfsfólks skóla, annarra skóla, skólaþjónustu og stofnana (þ.e. háskóla) sem fela í sér tækifæri til að vinna með fjölbreyttum nemendahópum og þróa leiðir til að efla áhuga nemenda og aðstandenda þeirra á grundvelli þess sem skilað hefur árangri í reynd.

Í samræmi við þessar tillögur þarf að kanna enn frekar en gert hefur verið hvernig hægt er að efla sjálfsrýni og þróunarstarf í skólum og skólaþjónustu.

Allt starfsfólk skóla verður að njóta stuðnings í starfi til að festa í sessi hugsunina „skóli við allra hæfi“: að starfsfólk taki sem einstaklingar og í sameiningu ábyrgð á öllum nemendum og forðist að taka ákvarðanir sem mismuna nemendum. Sýna þarf það viðhorf í verki að allir nemendur geti náð árangri í námi og bætt námsaðferðir



sína. Teymi kennara og sérfræðinga skólaþjónustu þurfa að vinna saman að þróun sveigjanlegra reglna um námsefni og námsmat, auk kennsluaðferða sem vekja áhuga allra nemenda og styðja þá til virkrar þátttöku í náminu.

Eftirfarandi tillögur snúa að því að efla áhuga nemenda og þátttöku í náminu:

- Skólastofan og skólaumhverfið allt verður að bjóða nemendum fjölbreytt tækifæri til félagslegra samskipta og styðja þá til þátttöku í skólastarfinu og til að nýta sér námstækifæri á gagnlegan hátt.
- Kennarar verða að styðja nemendur til náms með því að tileinka sér leiðir til að skilja og hafa stjórn á ýmsum áhrifaþáttum náms, bæði innri þáttum (t.d. geðbrigðum nemenda) og ytri þáttum (t.d. áhrifum þess með hverjum nemandi raðast í hóp).
- Allt nám verður að vera þýðingarmikið (hafa tilgang og vera gagnlegt) í augum allra nemenda og vekja þá til vitundar um vitsmunalega, félagslega, tilfinningalega og líkamlega lærdómsþætti.
- Nemendum verða að bjóðast margvíslegar leiðir til tjáningar í öllu námi, meðal annars með aðstoð tölvutækni og stoðtækja, til þess að þeim gefist færi á að taka þátt í náminu og bregðast við því með mismunandi hætti.
- Kennarar verða að tryggja fulla þátttöku allra nemenda í daglegu skólastarfi og námi með því að laga það að þörfum hvers og eins og hjálpa nemendum þannig til að hafa áhrif á eigið nám.
- Kennarar þurfa að líta hlutverk sitt þeim augum að þeir greiði nemendum leið með því að koma í kennslu sinni til móts við breytilegar þarfir einstaklinga og nemendahópa.

Tengsl milli tillagna

Mikilvægt er að sjá og skilja tengslin milli tillagnanna sem hér hafa verið raktar. Þau tengsl samsvara þeim sem finna má í tengslakerfi stuðnings eins og því er lýst í líkaninu sem sýnt er á mynd 3. Þar kemur einnig skýrt fram hvar ábyrgðin á einstökum kerfisþáttum og vinnuferlum liggur.

Skólastarf án aðgreiningar sem fram fer í nærkerfinu verður ekki þróað án tengsla við þróunarstarf á öðrum stigum kerfisins. Forsendur þess að stuðla megi að þróun skólastarfs án aðgreiningar á grundvelli samvinnu og samfelldra umbóta eru að nauðsynlegt löggjafar- og stefnumótunarstarf sé unnið, tækifæri gefist til faglegrar starfsþróunar og stuðningur fáið bæði frá starfssystkinum innan skólans og í skólaþjónustu sveitarfélagsins.

Tillögurnar sem fram koma í þessum kafla geta nýst öllum þeim sem vinna að skólamállum sem grundvöllur ítarlegrar þróunaráætlunar fyrir menntakerfi án aðgreiningar á Íslandi. Þó ber að taka fram að öllum tillögunum verður ekki komið í framkvæmd samtímis. Þróunaráætlanir verða að hafa að geyma lýsingu á því hvernig



gæðamenntun án aðgreiningar fyrir alla nemendur verður byggð upp stig af stigi, og þar verður einnig að koma fram að slíkar kerfisbreytingar eru tímafrekar og krefjast stöðugleika í stefnumörkun og fjárveitingum til langs tíma.

Í samræmi við meginmarkmið þessarar úttektar, þ.e. að leggja drög að frekara þróunarstarfi í íslensku menntakerfi, er í síðasta kafla þessarar skýrslu fjallað um nokkur forgangsverkefni sem líta má á sem mikilvægar lyftistangir þróunarstarfs í menntakerfinu hvort sem litið er til næstu ára eða til lengri tíma.

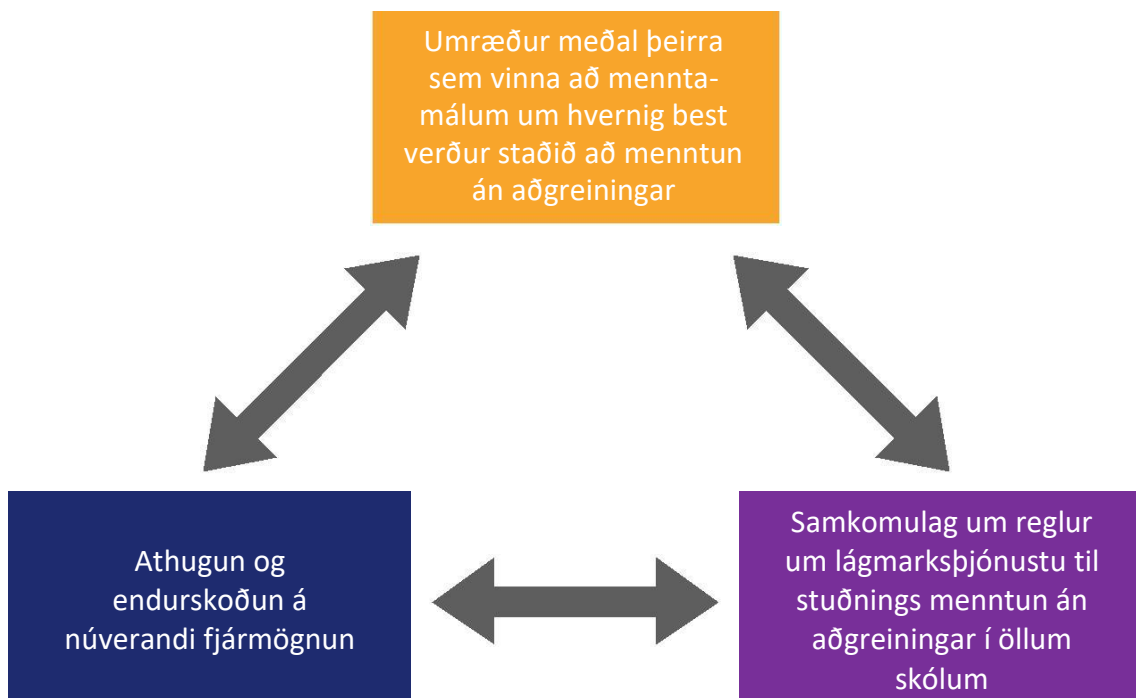
MIKILVÆGAR LYFTISTANGIR FYRIR ÞRÓUN MENNTAKERFISINS

Í megingillögunum sjö sem fjallað er um hér á undan er að finna lýsingu á þeim verkefnum sem nauðsynlegt er talið að ráðast í til að tryggja að heildarkerfi menntunar án aðgreiningar á Íslandi samræmist þeim viðmiðum og vísbendingum sem lagðar eru til grundvallar í úttektinni.


Ógerningur er hins vegar að koma öllum tillögnum í framkvæmd samtímis, og óvíst er að bestur árangur næðist með þeim hætti. Æskilegt er að allir hópar íslenska skólasamfélagsins taki þátt í því að ákveða í hvaða forgangsröð unnið verði að tillögnum. Þessu til stuðnings er í þessum undirkafla fjallað um nokkur forgangsverkefni sem rétt þykir að koma til framkvæmda sem fyrst til þess að tryggja fullnægjandi árangur í menntakerfinu. Litið er á þessi forgangsverkefni sem mikilvægar lyftistangir sem muni skipta miklu máli þegar lagður er grundvöllur að ráðstöfunum til lengri tíma.

Með lyftistöngunum er brugðist sérstaklega við þeim sjö vísbendingum sem úttektin leiddi í ljós að hefja þyrfti vinnu við. Litið er á þær sem lykilinn að því að tryggja að önnur viðmið og vísbendingar úttektarinnar festist í sessi í menntakerfi án aðgreiningar á Íslandi.

Með vísan til niðurstaðna úttektarinnar og ofangreindra tillagna má draga fram þrjár mikilvægar lyftistangir sem telja má líklegastar til að stuðla að breytingum í menntakerfinu í heild. Þær eru nátengdar og styðja hver við aðra með þeim hætti sem fram kemur á mynd 4.



Mynd 4. Þrjár mikilvægar og nátengdar lyftistangir fyrir þróunarstarf í menntakerfinu



Lyftistangirnar miðast við styrkleika og tækifæri sem þegar eru fyrir hendi í menntakerfinu. Með þeim gefst kostur á að vinna samhliða að nokkrum þeim málefnum sem þurfa þróunar við.

Umfjöllun um hverja lyftistöng fyrir sig er að finna í undirköflunum hér á eftir.

Efna þarf til viðtækra umræðna meðal þeirra sem vinna að menntamálum, í öllum sveitarfélögum, skólum og skólastigum, um hvernig best verði staðið að menntun án aðgreiningar.

Í úttektarvinnunni hefur komið í ljós að menntun án aðgreiningar er málefni sem er ofarlega í huga þeirra sem vinna að menntamálum. Almennt samkomulag er einnig um að stefnan um menntun án aðgreiningar sé til hagsbóta fyrir alla nemendur sem og þjóðfélagið í heild. Á hinn bóginn ríkir einnig mikil óvissa um hvernig standa ber að framkvæmd hennar og hvað hún felur í sér í reynd í íslensku skólastarfi.

Úttektin hefur stuðlað að auknum áhuga og vilja til að huga að ýmsum málefnum sem tengjast skólastarfi án aðgreiningar. Hún hefur einnig styrkt ýmis óformleg tengsl sem þegar voru fyrir hendi milli hópa í skólasamfélaginu. Miklir möguleikar eru á að efla þau tengsl enn frekar með áframhaldandi umræðu um hvernig best verði staðið að menntun án aðgreiningar.

Samkomulag þarf að nást um tiltekna umgjörð slíkrar umræðu til þess að allir í skólasamfélaginu geti lagt sitt að mörkum í umræðu á vettvangi ríkis og sveitarfélaga um hvað menntun án aðgreiningar þýðir í verki og á hverju megi þekkja hana. Slíka umræðu og framlög til hennar má nota sem grundvöll samkomulags um:

- skilgreiningu sérhæfðra hugtaka,
- árangur og markmið sem stefna ber að,
- reglur og viðmið sem notuð verða til að meta hversu vel sett markmið hafa náðst,
- mælikvarða og áfanga sem nota má til marks um að vel hafi tekist til við framkvæmd samþykkrar stefnu.

Umræður á þessu sviði verða að byggjast á þátttöku allra hópa skólasamfélagsins, að nemendum meðtöldum, og taka til allra þátta kerfisins og allra þjóðfélagshópa. Líta ber á hana sem samhæft og sameiginlegt framtak ráðuneytis og sveitarfélaga. Heppilegast er að fulltrúar stjórnsýslustiganna beggja hafi frumkvæði að þessu forgangsverkefni, annist framkvæmd þess og meti árangur.



Koma þarf upp vettvangi þar sem fulltrúar ólíkra hópa skólasamfélagsins geta skipst á dæmum um nýbreytni í skólastarfi og ræktað samstarf sitt (t.d. lærdómssamfélög fagfólks í skólum, skólabjónustu og háskólum). Mikill stuðningur yrði að slíkum vettvangi fyrir umræðu á landsvísu og í einstökum sveitarfélögum um hvernig best sé að standa að skólastarfi án aðgreiningar.

Með slíkum vettvangi væri brugðist við tveimur þeirra vísbendinga sem bent hefur verið á að vinna þurfi að hefjast við: kennurum hefur verið skapaður sérstakur vettvangur til að hittast og deila reynslu sinni hver með öðrum (4.8) og þeim sem annast faglega starfsþróun hefur verið skapaður sérstakur vettvangur til að hittast, deila reynslu sinni hver með öðrum og stuðla að betri samhæfingu kennsluhátta (4.9).

Ráðast þarf í athugun og endurskoðun á núverandi reglum um ráðstöfun fjármuna með aukinn árangur og meiri hagkvæmni fyrir augum.

Úttektarvinnan leiddi skýrt í ljós að fulltrúar allra hópa skólasamfélagsins eru sam-mála um að breytingar þurfi að verða á þeim reglum sem mestu ráða um aðgang skóla að fjármunum. Í úttektinni var bent á tvær vísbendingar sem vinna þyrfti að hefjast við að þessu leyti (4.3 og 5.2). Báðar varða þær atriði þar sem svigrúm er til umbóta og endurskoðunar: að auka samhæfingu stuðningskerfisins og gera það skiljanlegra öllum í skólasamfélaginu og að tryggja náið samstarf milli ráðuneyta um fjármögnun stefnunnar um menntun án aðgreiningar.

Rétt er nýta vel til uppbyggingar þá víðtæku samstöðu sem myndast hefur um þörf-ina á breyttri tilhögun fjárveitinga. Það er skýr afstaða þeirra sem sinna mennta-málum, á öllum stigum kerfisins, að draga beri úr vægi fjárveitinga sem ráðast af greiningu á einstaklingsbundnum sérþörfum í námi og taka þess í stað upp sveigjan-legri fjárveitingareglur sem gefa skólum meira svigrúm til að bregðast við þörfum nemendahópsins í heild.

Við blasir að tækifæri eru til slíkra breytinga í tengslum við endurskoðun sem nú stendur yfir á starfsemi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Þeir sem sinna menntamálum á vettvangi ráðuneyta og sveitarfélaga geta fært sér þá endurskoðun í nyt til þess að kanna hvernig nýta mætti betur fjármunina sem renna til menntakerfisins.

Önnur tækifæri tengjast *Hvítbók um umbætur í menntun* (mennta- og menningar-málaráðuneyti, 2014c), en með útgáfu hennar hófst vinna við að draga úr brott-hvarfi úr námi á framhaldsskólastigi sem og við að auka framboð á starfsmenntun. Starf þeirra sem sinna menntamálum mætti styðja með rannsókn á því á hvaða hátt endurskoðun á reglum um ráðstöfun fjármuna á framhaldsskólastigi gæti haft jákvæð áhrif á umbótastarfið sem nú stendur yfir.

Þegar á heildina er litið má ætla að endurskoðun reglna um ráðstöfun fjármuna geti orðið til þess að skýra hlutverk og ábyrgð mismunandi stofnana sem annast umsýslu fjárveitinga, og leitt til þess að fram komi tillögur að breyttum reglum um ráðstöfun fjár. Til greina getur komið að setja slíkar reglur til reynslu í því skyni að kanna nýjar leiðir til að ráðstafa fjárframlögum sem minnka áhersluna á einstaka nemendur. Tillögurnar gætu byggst á rannsókn á tilhögun sem þegar tíðkast og dæmum um hvernig veita má þverfaglega skólaþjónustu á þann hátt að aðgangur sé allur „á einum stað“ (eitt slíkt dæmi er sú samþætta þjónusta sem sjónskertum nemendum stendur til boða). Vel heppnuð nýbreytni af því tagi getur þjónað sem fyrirmynd að því hvernig byggja má upp umfangsmikla þjónustu í kringum hvert skólasamfélag og veita með þeim hætti stuðning til að koma til móts við þarfir allra nemenda.

***Efna þarf til umræðna með það að markmiði að ná samkomulagi um lágmarks-
viðmið um veitta þjónustu sem styðja við menntun án aðgreiningar í öllum
skólum.***

Það kom skýrt fram í úttektarvinnunni að landshlutar, sveitarfélög, aldurshópar og skólar eiga misjafnlega greiðan aðgang að stuðningsúrræðum og skólaþjónustu. Fulltrúar allra hópa skólasamfélagsins hafa kallað eftir ítarlegri leiðsögn um lágmarkspjónustu sem hafa mætti til hliðsjónar við framkvæmd stefnunnar um menntun án aðgreiningar í öllum skólum og sveitarfélögum.

Til þess að unnt sé að veita slíka leiðsögn þurfa þeir sem vinna að menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga fyrst að ræða á opinn hátt hvaða reglur beri að setja um lágmarkspjónustu á sviði menntunar án aðgreiningar. Í kjölfar þess mætti síðan kanna hvaða leiðir er heppilegast að fara til að veita þá þjónustu. Slíkar leiðir geta þjónað sem grundvöllur annars starfs sem unnið er til að bæta skólastarf án aðgreiningar.

Umræða af þessu tagi yrði fyrsti áfangi og grundvöllur alls frekara starfs í tengslum við þrjár vísbendingar sem bent var á í úttektinni að vinna þyrfti að hefjast við: allir skólar og sveitarfélög hafa unnið að stefnumörkun og áætlanagerð sem snýr að framkvæmd og fjármögnun opinberrar stefnu um menntun án aðgreiningar (2.3), stjórnvöld á landsvísu og ríkisstofnanir hafa með sér samstarf til að tryggja samræmda stefnumótun (3.9) og komið hefur verið upp tilhögun við gagnaöflun og miðlun gagna milli ráðuneyta sem tryggir að farið sé eftir yfirlýstum viðmiðum (6.5).

Með slíkri umræðu væri einnig brugðist við einni af megingtillögum úttektarinnar frá árinu 2015, þ.e. að gera þurfi með kerfisbundnum hætti grein fyrir „gráum svæðum“ ábyrgðar á nemendum sem þurfa á sérstökum stuðningi að halda.



Þá geta reglur um lágmarkspjónustu sem allir hópar skólasamfélagsins hafa rætt og komist að samkomulagi um orðið grundvöllur sambærilegra lágmarksviðmiða um stuðning annars staðar í kerfinu, til að mynda að því er varðar grunnmenntun og símenntun eða faglega starfsþróun kennara.

Viðmiðin og vísbendingarnar sem úttektin byggðist á eru kjörið tilefni til að hefja slíka umræðu í skólasamfélaginu. Með vísan til niðurstaðna og tillagna úttektarinnar þótti rétt að leggja til breytingar á viðmiðunum og vísbendingunum á grundvelli gagnrýnins sjálfsmats úttektarhópsins á vinnunni við úttektina. Þannig hafa verið teknar saman í **3. viðbæti** tillögur að endurskoðuðum og endurbættum viðmiðum og vísbendingum sem styðjast mætti við í þessu skyni.

Samantekt

Hugmyndinni um þrjár mikilvægar lyftistangir er varpað fram gagnert í því skyni að örva frekari umræður og til stuðnings áframhaldandi vinnu við þróun menntakerfisins. Þær geta þjónað sem umræðugrundvöllur með það að markmiði að ná samstöðu meðal starfsfólks á öllum skólastigum um eftirtalin atriði:

- Nauðsynlega þjónustu við skólakerfið, eða lágmarksþjargir sem aðgengilegar þurfa að vera.
- Fyrirkomulag stuðnings við umbætur og þróun í kerfinu.
- Skipan eftirlits í kerfinu og málefnasvið sem vinna ber að til að tryggja árangursríka framkvæmd allra kennsluúrræða.
- Stefnumál og markmið sem telja má að geti leitt til árangurs í menntakerfi án aðgreiningar.
- Endurskoðuð viðmið og vísbendingar sem notaðar verða sem leiðarljós til framtíðar í íslensku menntakerfi.

Í úttektarvinnunni var viðmiðabundið líkan notað sem grundvöllur rannsóknar og greiningar á þremur meginspurningum sem tengjast stefnunni um menntun án aðgreiningar: hvers vegna hún er talin mikilvæg, hvað gert hefur verið til að koma henni í framkvæmd, og hversu vel sú framkvæmd hefur tekist. Með umfjöllun þessa kafla um mikilvægar lyftistangir er reynt að vekja athygli á skrefum sem stíga mætti nú þegar ekki eingöngu til þess að vekja skólasamfélagið til umhugsunar um þessi mál og hvetja til verka, heldur einnig til að halda áfram vinnu á grundvelli viðmiða.

Aðgerðasviðin sem tengd hafa verið lyftistöngunum þremur eru þau sem líklegast er talist að geti myndað traustan grunn fyrir aðgerðir á næstu árum og til lengri tíma litið, eins og nefnt er í tengslum við heildartillögurnar í kaflanum hér á undan.

LOKAORÐ

Íslendingar hafa sett sér metnaðarfull markmið í tengslum við stefnuna um menntun án aðgreiningar, svo og að því er varðar stuðning við alla hópa skólasamfélagsins: nemendur, foreldra og aðra aðstandendur, starfsfólk skóla og skólaþjónustu og þá sem vinna að menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga. Þessi metnaður kemur skýrt fram í þeirri miklu vinnu sem lögð er í það innan menntakerfisins að meta árangurinn af stefnu og framkvæmd á sviði menntunar án aðgreiningar. Meðal greinilegra merkja um þetta eru matið sem unnið var árið 2015 og ákvörðunin um að ráðast í þá ytri úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi sem fjallað er um í þessari skýrslu.

Margar af niðurstöðum matsins frá árinu 2015 eru mjög svipaðar niðurstöðum þessarar úttektar, enda er í báðum tilvikum byggt á viðhorfum viðmælenda úr íslensku skólasamfélagi. Í vinnunni við úttektina hefur fulltrúum ríkis, sveitarfélaga og skóla gefist á ný tækifæri til að koma skoðunum sínum á framfæri.

Úttektarvinnuna verður þó að skoða sem einn þátt í því almenna þróunarstarfi sem nú á sér stað á þessu sviði á Íslandi. Í úttektinni var menntakerfið skoðað utan frá og niðurstöður hennar staðfesta ýmist eða bera bríður á viðhorf ólíkra fulltrúa kerfisins í samræmi við kerfisbundna rannsókn úttektarhópsins.

Niðurstöður úttektarinnar og tillögurnar sem mótaðar voru í framhaldi af þeim hafa þann tilgang að styðja frekari vinnu við endurskoðun kerfisins. Litið er svo á að úttektarskýrslan og viðaukarnir sem henni fylgja geti komið að gagni við slíka vinnu með ýmsum hætti:

- Gögnin sem safnað var í úttektinni (og tekin hafa verið saman í viðaukum með skýrslunni) hafa verið greind í samræmi við viðmiðin og meginviðfangsefnin sem úttektin byggðist á. Þau eru þó þess eðlis að vinna má úr þeim á margan annan hátt.
- Tillögur um endurskoðuð viðmið og vísbendingar (sem finna má í **3. viðbæti**) geta komið að góðu gagni í umræðum ólíkra hópa skólasamfélagsins um árangur í menntakerfinu, gæðastjórnunaraðferðir og æskilegar afurðir kerfisins.
- Þessi **lokaskýrsla** úttektarinnar, sem hefur að geyma niðurstöður og tillögur hennar ásamt umfjöllun um mikilvægar lyftistangir frekari þróunar menntakerfisins, getur nýst sem grundvöllur áframhaldandi umræðna í skólasamfélaginu um þær breytingar á stefnu og framkvæmd sem brýnast er að gera, í samræmi við heildarnálgun úttektarvinnunnar.



Úttektarhópurinn vill vitna hér í lok skýrslunnar til orða eins viðmælendanna sem sagðist óska þess að skýrslan yrði „ekki of kurteisleg; segið eins og er um okkur“. Hópurinn gerði þetta eftir bestu getu með því að lýsa í niðurstöðum og tillögum úttektarinnar skoðunum fólks úr íslenska skólasamfélaginu á þeim styrkleikum og veikleikum sem það þykist sjá á menntakerfinu.

Að lokum skal vísað aftur til þeirrar ábendingar Illuga Gunnarssonar að „glögg er gests augað“ og bætt við „en skilningur heimamannsins er skarpari“. Næsta skref í úttektarvinnunni er að Íslendingar vinni úr þeim athugasemdum aðkomufólks sem lýst er í skýrslunni til þess að átta sig á því hvaða þýðingu þær hafa fyrir landsmenn og hvernig þær geta nýst í framtíðinni. Í tengslum við úttektina heyrðust margir segja að þörf væri á „umræðu um grundvallarhugmyndir að baki menntun án aðgreiningar“. Vonast er til að úttektarvinnan og skýrslan um hana, ásamt meðfylgjandi viðaukum, geti orðið efni í og örvað slíka umræðu um stefnu og framkvæmd á þessu sviði á Íslandi.

HEIMILDASKRÁ

Evrópumiðstöð um nám án aðgreiningar og sérþarfir, 2016a. *European Agency Statistics on Inclusive Education (EASIE)*. www.european-agency.org/data (skoðað síðast í desember 2016)

Evrópumiðstöð um nám án aðgreiningar og sérþarfir, 2016b. *Country Policy Review and Analysis: Methodology Report*. (ritstj. V. Soriano, A. Watkins, S. Ebersold and S. Symeonidou). Óðinsvéum, Danmörku

Evrópumiðstöð um nám án aðgreiningar og sérþarfir, bíður útgáfu. *Raising the Achievement of All Learners in Inclusive Education – Project Synthesis Report*. (ritstj. V.J. Donnelly, A. Kefallinou and H. Weber). Óðinsvéum, Danmörku

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, 2015a. *Education and Training Monitor 2015. Country analysis*. Directorate-General for Education and Culture. Luxembourg: Útgáfuskrifstofa Evrópusambandsins

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, 2015b. *2015 Joint Report of the Council and the Commission on the implementation of the strategic framework for European cooperation in education and training (ET 2020) – New priorities for European cooperation in education and training*. (2015/C 417/04). Brussel: European Commission.
eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2015.417.01.0025.01.ENG (skoðað síðast í desember 2016)

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, 2016. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Improving and Modernising Education*. COM/2016/0941 final. Brussel, 7.12.2016 COM(2016) 941 final.
eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:941:FIN (skoðað síðast í desember 2016)

Eurydice, 2016. *Iceland. Population: Demographic Situation, Languages and Religions*.
https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Iceland:Population:Demographic_Situation,_Languages_and_Religions
(skoðað síðast í desember 2016)

Ríkisstjórn Íslands, 1944. *Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands* (lög nr. 33, 17. júní 1944, með áorðnum breytingum). <http://www.althingi.is/lagas/nuna/1944033.html>
(skoðað síðast í desember 2016)



Hrefna Guðmundsdóttir, 2010. *Könnun meðal skólastjóra á innleiðingu og framkvæmd laga um grunnskóla*. Unnið fyrir mennta- og menningarmálaráðuneytið

Mennta- og menningarmálaráðuneytið (starfshópur), 2015. *Mat á framkvæmd stefnu um skóla án aðgreiningar. Skýrsla starfshóps*. Reykjavík: Mennta- og menningarmálaráðuneytið, maí 2015.

www.menntamalaraduneyti.is/media/frettir2015/Skyrsla_starfshoops_um_mat_a_menntastefnu_loka.pdf (skoðað síðast í desember 2016)

Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2014a. *Aðalnámskrá grunnskóla – með greinasviðum*. Reykjavík: Mennta- og menningarmálaráðuneyti

Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2014b. *Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools: Country Background Report Iceland*. OECD. www.oecd.org/edu/school/Country%20Background%20Report%20Iceland.pdf (skoðað síðast í desember 2016)

Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2014c. *Hvítbók um umbætur í menntun*. Reykjavík: Mennta- og menningarmálaráðuneytið.

https://www.menntamalaraduneyti.is/media/frettir/Hvitbik_Umbaetur_i_menntun.pdf

(skoðað síðast í desember 2016)

Innanríkisráðuneytið, 2016. *Jöfnunarsjóður sveitarfélaga*. www.jofnunarsjodur.is (skoðað síðast í desember 2016)

Efnahags- og framfarastofnunin, 2012. *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. París: OECD Publishing.

dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en (skoðað síðast í desember 2016)

Efnahags- og framfarastofnunin, 2014. *Iceland – Country Note – Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. París: OECD Publishing. www.oecd.org/edu/Iceland-EAG2014-Country-Note.pdf (skoðað síðast í desember 2016)

Efnahags- og framfarastofnunin, 2015. *How's Life in Iceland? October 2015*. OECD Better Life Initiative.

www.oecd.org/iceland/Better%20Life%20Initiative%20country%20note%20Iceland.pdf (skoðað síðast í desember 2016)

Efnahags- og framfarastofnunin, 2016a. *Education Policy Outlook: Iceland*.

www.oecd.org/iceland/Education-Policy-Outlook-Country-Profile-Iceland.pdf

(skoðað síðast í desember 2016)

Efnahags- og framfarastofnunin, 2016b. *Programme for International Student Assessment*. www.oecd.org/pisa/ (skoðað síðast í desember 2016)



Guðrún Ragnarsdóttir og Ingólfur Á. Jóhannesson, 2014. “Curriculum, crisis and the work and well-being of Icelandic upper secondary school teachers”, *Education Inquiry*, 5 (1), 43–67

Sieweke, O., 2016. *Funding Education for Students with Special Educational Needs: A Literature Review* (Draft for the Group of National Experts on School Resources). Prepared as part of the OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools

Hagstofa Íslands, 2016. *Mannfjöldi*. hagstofa.is (skoðað síðast í desember 2016)

Sameinuðu þjóðirnar, 1989. *Samningur um réttindi barnsins*. New York: United Nations

Sameinuðu þjóðirnar, 2006. *Samningur um réttindi fatlaðs fólks*. New York: United Nations

Sameinuðu þjóðirnar, 2015. *Markmið um sjálfbæra þróun*. sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld (skoðað síðast í desember 2016)

Rannsóknaskrifstofa UNICEF, 2013. *Child Well-being in Rich Countries: A comparative overview*. Innocenti Report Card 11. Flórens: UNICEF Office of Research

World Education Forum, 2015. *Incheon Declaration. Education 2030: Towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all*. World Education Forum, Incheon, Suður-Kóreu, 19.–22. maí 2015



YFIRLIT UM VIÐAUKA MEÐ LOKASKÝRSLUNNI

Þessi **lokaskýrsla** um úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi er sjálfstætt skjal. Þó er rétt að lesa hana með hliðsjón af eftirtöldum sex viðaukum sem mynda ásamt skýrslunni **heildargreinargerð** um úttektina:

1. viðauki: Aðferðir sem notaðar voru í úttektinni

Fjallað er um aðferðirnar sem notaðar voru við úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi. Aðferðunum er lýst með almennum hætti og vísað til nánari upplýsinga í lokaskýrslunni og hinum viðaukunum.

2. viðauki: Yfirlit um gagnrýnið sjálfsmat

Fulltrúar þeirra sem sinna menntamálum á Íslandi höfðu það mikilvæga verkefni að vinna gagnrýnið mat á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar eins og henni er háttað um þessar mundir. Í viðaukanum er tekið saman í stuttu máli gagnrýnið mat á núverandi stöðu mála sem unnið var á vegum hóps frá mennta- og menningarmálaráðuneyti í samstarfi við fulltrúa skólasamfélagsins. Í honum er einnig lýst þeim viðmiðum og vísbendingum sem fulltrúar íslenska skólasamfélagsins lögðu til að lagðar yrðu til grundvallar í úttektinni.

3. viðauki: Skýrsla um úrvinnslu rannsóknargagna

Í þessum viðauka er leitast við að gera grein fyrir stærra samhengi úttektarinnar. Fjallað er um efni milliríkjasamninga og stefnumörkunar á vettvangi Evrópusambandsins, auk rannsóknaniðurstaðna síðustu ára og verkefnavinnu á vegum Evrópumíðstöðvarinnar. Efni viðaukans varðar sérstaklega fyrsta markmið úttektarinnar: að gera grein fyrir stöðu íslenska kerfisins í samanburði við stefnu og framkvæmd á sviði menntunar án aðgreiningar á alþjóðavettvangi og í Evrópulöndunum.

4. viðauki: Skýrsla um gögn sem safnað var á vettvangi

Teknar eru saman helstu niðurstöður og gögn sem aflað var í vettvangsathugunum með starfi 27 rýnihópa, 11 skólaheimsóknum og níu einstaklingsviðtölum. Fjallað er um mikilvægustu málefnið sem fram komu í greiningu úttektarhópsins á vettvangsgögnunum. Beinar tilvitnanir í orð viðmælenda varpa ljósi á hverja vísbendingu um sig.

5. viðauki: Skýrsla um greiningu tengslakorta

Á fundum rýnihópanna sem tóku þátt í vettvangsrannsókninni voru sett saman tengslakort. Með greiningu þeirra var aflað viðbótarupplýsinga sem gerðu úttektar-



hópnum kleift að kanna skoðanir svarenda á starfsumhverfi sínu og samskiptum við annað fólk. Viðaukinn hefur að geyma ítarlega greiningu á yfir 220 tengslakortum.

6. viðauki: Skýrsla um greiningu á netkönnunum

Í viðaukanum er fjallað ítarlega um netkönnun sem fram fór á ensku og íslensku á tímabilinu maí til júní árið 2016. Í könnuninni var leitað eftir svörum fulltrúa fjögurra hópa á vettvangi skóla: foreldra, kennara, annars starfsfólks skóla og skólastjórnenda. Svör bárust frá rúmlega 900 þátttakendum. Teknar eru saman upplýsingar um svarendur, svörin sem bárust og helstu niðurstöður.



1. VIÐBÆTIR: VIÐMIÐ OG VÍSSENDINGAR

1. viðmið: Allir í skólasamfélaginu sjái í menntun án aðgreiningar leið til að gefa öllum nemendum kost á gæðamenntun

Vísendingar:

1.1 Góður skilningur ríkir á hugtakinu menntun án aðgreiningar meðal allra í skólasamfélaginu, einnig foreldra og nemenda.

1.2 Allir í skólasamfélaginu sjá í menntun án aðgreiningar leið til að gefa öllum nemendum kost á gæðamenntun.

1.3 Stuðningur er við rannsóknir á menntun án aðgreiningar meðal allra í skólasamfélaginu.

2. viðmið: Löggjöf og stefnumótun á sviði menntunar án aðgreiningar hafi það markmið að tryggja öllum nemendum jöfn tækifæri

Vísendingar:

2.1 Gildandi lög hafa að geyma skýr ákvæði um rétt allra barna til menntunar við sitt hæfi.

2.2 Fram kemur í opinberri stefnumörkun hvaða skilning ber að leggja í hugtökin tækifæri til náms og nám við hæfi.

2.3 Allir skólar og sveitarfélög hafa unnið að stefnumörkun og áætlanagerð sem snýr að framkvæmd og fjármögnun opinberrar stefnu um menntun án aðgreiningar.

2.4 Gildandi lög samræmast að öllu leyti viðeigandi alþjóðasamningum á þessu sviði, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (2006), samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (1989) og stefnumótandi tilskipunum og leiðbeinandi reglum Evrópusambandsins.

3. viðmið: Stefnunni sem mörkuð hefur verið á sviði menntunar án aðgreiningar sé komið til framkvæmda með árangursríkum hætti á öllum skólastigum

Vísendingar:

3.1 Öllum er sýnt það viðmót í skólanum að þeim finnist að þeir séu þar velkomnir og mikils metnir.

3.2 Miklar væntingar eru um árangur hvers nemanda.

3.3 Skólar hafa komið sér upp formlegu og málefnalegu verklagi sem nýtist til þess að koma snemma auga á einstaklingsbundnar námsþarfir.

3.4 Allir skólar hafa á að skipa vel menntuðu og hæfu starfsfólki.

3.5 Skýr verkaskipting er í skólum milli kennara með mismunandi menntun og hún stuðlar að góðum árangri við framkvæmd stefnunnar um menntun án aðgreiningar.

3.6 Allir nemendur hafa aðgang að góðum námsgögnum við sitt hæfi.



3.7 Notast er við skýrt og málefnalegt verklag til þess að fylgjast með árangri allra nemenda sem eiga á hættu að missa af tækifærum til náms.

3.8 Öllum nemendum er gefinn kostur á að tjá sig og þeir eru hafðir með í ráðum um ákvarðanir á vettvangi skólans, sem og um eigin námsframvindu.

3.9 Stjórnvöld á landsvísu og ríkisstofnanir hafa með sér samstarf til að tryggja samræmda stefnumótun.

4. viðmið: Öllum í skólasamfélaginu, á öllum stigum kerfisins, sé gert kleift að ígrunda og framkvæma dagleg störf sín með menntun án aðgreiningar að leiðarljósi

Vísbendingar:

4.1 Skólaþjónusta er starfrækt með það grundvallarmarkmið fyrir augum að styrkja nemendur, aðstandendur þeirra og kennara í starfi sínu í skólanum.

4.2 Allir skólar fá viðeigandi stuðning frá sérfræði- og skólaþjónustu til að veita þá þjónustu sem nemendur með einstaklingsbundnar námsþarfir þurfa á að halda.

4.3 Stuðningskerfið er vel samhæft og auðskiljanlegt.

4.4 Öllu starfsfólki er gefinn kostur á þjálfun við sitt hæfi til þess að tryggja að það geti brugðist við fjölbreyttum nemendahópi á jákvæðan hátt.

4.5 Nægilega vel er búið að skólaþjónustu á öllum skólastigum að því er varðar starfsfólk og fjárframlög til þess að unnt sé að fullnægja þörfum skóla og nemenda.

4.6 Nægilega greiður aðgangur er að greiningu í heilbrigðis- og velferðarkerfinu.

4.7 Skólastjórnendur geta haft forystu um að innleiða skólastarf án aðgreiningar.

4.8 Kennurum hefur verið skapaður sérstakur vettvangur til að hittast og deila reynslu sinni hver með öðrum.

4.9 Þeim sem annast faglega starfsþróun hefur verið skapaður sérstakur vettvangur til að hittast, deila reynslu sinni hver með öðrum og stuðla að betri samhæfingu kennsluhátta.

4.10 Foreldrar skilja hugmyndirnar að baki stefnunni um menntun án aðgreiningar.

4.11 Foreldrar eru hafðir með í ráðum um ákvarðanir sem varða menntun barna þeirra.

5. viðmið: Ráðstöfun fjármuna taki mið af sjónarmiðum um jöfnuð, skilvirkni og hagkvæmni

Vísbendingar:

5.1 Reglur um fjárframlög stuðla að góðum árangri af framkvæmd stefnunnar um menntun án aðgreiningar.



5.2 Náíð samstarf er milli ráðuneyta um fjármögnun stefnunnar um menntun án aðgreiningar.

5.3 Fjármunum sem ætlaðir eru til rekstrar skóla er skipt með sanngjörnum hætti til stuðnings stefnunnar um menntun án aðgreiningar.

6. viðmið: Stjórnunarhættir og gæðastjórnunaraðferðir tryggja að stefnumótun og framkvæmd á sviði menntunar án aðgreiningar nái fram að ganga á samhæfðan og árangursríkan hátt

Vísbendingar:

6.1 Fyrir hendi er opinbert matskerfi sem tekur til þarfa allra nemenda, einnig þeirra sem hafa flóknar þjónustubarfir.

6.2 Viðmið í ytra mati taka beint tillit til breytilegra þarfa nemenda og þess hvernig þeim er sinnt í skólum.

6.3 Kerfisbundnu eftirliti er sinnt til þess að tryggja að öllum viðmiðum gæðastjórnunar sé fullnægt.

6.4 Niðurstöðum mats er miðlað til foreldra og þeir fá skýringar á þeim frá kennurum og öðrum sem sinna námi barnanna.

6.5 Komið hefur verið upp tilhögun við gagnaöflun og miðlun gagna milli ráðuneyta sem tryggir að farið sé eftir yfirlýstum viðmiðum.

7. viðmið: Unnið sé að faglegrari starfsþróun á árangursríkan hátt á öllum stigum kerfisins

Vísbendingar:

7.1 Litið er á kennaramenntun sem samfelld starfsævilangt verkefni.

7.2 Markmið allrar faglegrar starfsþróunar er að móta umgjörð viðhorfa og gilda, þekkingar og kunnáttu sem fellur vel að opinberri stefnu um menntun án aðgreiningar.

7.3 Stefnan um menntun án aðgreiningar er orðin föst í sessi í öllu námi og starfsþróun skólastjórnenda og kennara.

7.4 Öllu starfsfólki er gefinn kostur á almennri og sérhæfðri þjálfun við sitt hæfi til þess að tryggja að það geti brugðist við fjölbreyttum nemendahópi á jákvæðan hátt.

2. VIÐBÆTIR: MAT Á VIÐMIÐUM OG VÍSBENDINGUM

Í þessum viðbæti er að finna samantekt sem byggð er á mati hvers hinna sex sem skipuðu úttektarhópinn á viðmiðunum sjö og vísbendingunum 39.

Allir sex fulltrúarnir í úttektarhópnum unnu að því í nokkrum áföngum að meta markaða stefnu og framkvæmd hennar á grundvelli viðmiðanna og vísbendinganna.

Þeir greindu fyrst öll fyrirbyggjandi gögn: bakgrunnsupplýsingar, gögn úr vettvangsathugunum, greiningu á tengslakortum og niðurstöður netkönnunarinnar, til þess að átta sig á því hversu vel viðmiðum og vísbendingum væri fullnægt og að varpa ljósi á vandkvæði í því samhengi.

Fulltrúarnir unnu síðan hver um sig mat á stefnu og framkvæmd á grundvelli yfirlýstra viðmiða og vísbendinga og merktu í þar til gerða töflu hvort þeir teldu, með vísan til fyrirbyggjandi gagna, að hvert viðmið eða vísbending væri á því stigi að:

- *vinna þyrfti að hefjast*, þ.e. skipulagning væri skammt komin eða starf ekki hafið,
- *úrþóta væri þörf*, þ.e. framkvæmd væri enn ófullburða, eða misjöfn eftir skólum, aldurshópum eða sveitarfélögum,
- *þau væru föst í sessi bæði í stefnumótun og framkvæmd*, þ.e. komin til framkvæmda á varanlegan hátt í stefnumótun og framkvæmd í öllum skólum, aldurshópum og sveitarfélögum.

Líta má svo á að þetta mat sé það sem fellur best að öllum fyrirbyggjandi gögnum. Í meginmáli þessarar lokaskýrslu eru dregin fram og rædd ýmis atriði sem geta skýrt hugsanlegan mun eftir skólastigum og stærð sveitarfélags.

Umræður í úttektarhópnum leiddu til samkomulags um hvernig skorið skyldi úr vafaatriðum í tengslum við mat á stefnu og framkvæmd á grundvelli viðmiðanna, og hvernig einstök viðmið skyldu túlkuð. Til að mynda var ákveðið að ef tiltekið viðmið varðaði alla nemendur gæti niðurstaða mats aðeins orðið „staðfest að nokkru leyti“ eða þegar best léti „úrþóta er þörf“, nema því aðeins að gögn sýndu greinilega að viðmiðinu væri fullnægt gagnvart öllum nemendum.

Niðurstöður fulltrúanna sex hvers um sig voru síðan settar saman í eina heild sem myndaði greiningu hópsins. Með útreikningi á grundvelli tíðustu matsgilda fjögurra eða fleiri fulltrúa í hópnum, með matsgildi 66% eða hærra, fékkst heildarmat á hverju viðmiði og vísbendingu. Bæru matsniðurstöður vott um ágreining voru upphaflegu gögnin tekin til skoðunar á ný, matsgildið rætt og niðurstaða fengin.

Með þessari aðferð varð niðurstaðan sú að aðeins þrjár vísbendingar, þ.e. 5.1 *Reglur um fjárframlög stuðla að góðum árangri af framkvæmd stefnunnar um menntun án*



aðgreiningar, 6.3 Kerfisbundnu eftirliti er sinnt til þess að tryggja að öllum viðmiðum gæðastjórnunar sé fullnægt og 7.4 Öllu starfsfólki er gefinn kostur á almennri og sérhæfðri þjálfun við sitt hæfi til þess að tryggja að það geti brugðist við fjölbreyttum nemendahópi á jákvæðan hátt, væru þess eðlis að ekki væri skýr meirihluti fyrir tiltekinni niðurstöðu, og var álitamálið þá hvort matið skyldi vera „vinna þarf að hefjast“ eða „úrbóta er þörf“. Endanleg niðurstaða var sú að þessar vísbendingar skyldu metnar þannig að úrbóta væri þörf, þar eð ný skoðun á úttektargögnunum leiddi í ljós dæmi um að vinna væri hafin við þessi málefni.

Fulltrúarnir í úttektarhópnum samþykktu einróma bæði yfirlitið og heildarmat á viðmiðunum og vísbendingunum eins og það kemur fram hér fyrir neðan.

Heildarmatið má taka saman sem hér segir:

- Sjö vísbendingar voru taldar vera á því stigi að *vinna þyrfti að hefjast* (2.3, 3.9, 4.3, 4.8, 4.9, 5.2, 6.5).
- 31 vísbending var talin vera á því stigi að *úrbóta væri þörf*.
- Ein vísbending var talin vera á því stigi að *hún væri föst í sessi* í stefnumótun og framkvæmd í öllum skólum, aldurshópum og sveitarfélögum (2.1).
- Viðmiðin sjö voru í heild talin vera á því stigi að *úrbóta væri þörf*.

Af þessu mati á markaðri stefnu og framkvæmd hennar má ráða að mikið starf hefur þegar verið unnið í tengslum við meginviðfangsefnin sjö sem viðmiðin taka til. Mikil þróunarvinna er þó fyrir höndum til þess að festa þessi sjö meginviðfangsefni í sessi í framkvæmd, hvort sem til skemmri eða lengri tíma er litið.

Viðmið og vísbendingar	Fast í sessi bæði í stefnumótun og framkvæmd	Úrbóta er þörf	Vinna þarf að hefjast
1. viðmið – Allir í skólasamfélaginu sjái í menntun án aðgreiningar leið til að gefa öllum nemendum kost á gæðamenntun	–	✓	–
1.1 Góður skilningur ríkir á hugtakinu menntun án aðgreiningar hvarvetna í skólasamfélaginu, þar með talið meðal foreldra og nemenda.	–	✓	–
1.2 Allir í skólasamfélaginu sjá í menntun án aðgreiningar leið til að gefa öllum nemendum kost á gæðamenntun.	–	✓	–

Viðmið og vísbendingar	Fast í sessi bæði í stefnumótun og framkvæmd	Úrbóta er þörf	Vinna þarf að hefjast
1.3 Stuðningur er við rannsóknir á menntun án aðgreiningar í öllum hópum skólasamfélagsins.	–	✓	–
2. viðmið – Löggjöf og stefnumótun á sviði menntunar án aðgreiningar hafi það markmið að tryggja öllum nemendum jöfn tækifæri	–	✓	–
2.1 Gildandi lög hafa að geyma skýr ákvæði um rétt allra barna til menntunar við sitt hæfi.	✓	–	–
2.2 Fram kemur í opinberri stefnumörkun hvaða skilning ber að leggja í hugtökin tækifæri til náms og nám við hæfi.	–	✓	–
2.3 Allir skólar og sveitarfélög hafa unnið að stefnumörkun og áætlanagerð sem snýr að framkvæmd og fjármögnun opinberrar stefnu um menntun án aðgreiningar.	–	–	✓
2.4 Gildandi lög samræmast að öllu leyti viðeigandi alþjóðasamningum á þessu sviði, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (2006), samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (1989) og stefnumótandi tilskipunum og leiðbeinandi reglum Evrópusambandsins.	–	✓	–
3. viðmið – Stefnunni sem mörkuð hefur verið á sviði menntunar án aðgreiningar sé komið til framkvæmda með árangursríkum hætti á öllum skólastigum	–	✓	–
3.1 Öllum er sýnt það viðmót í skólanum að þeim finnist að þeir séu þar velkomnir og mikils metnir.	–	✓	–
3.2 Miklar væntingar eru um árangur hvers nemanda.	–	✓	–

Viðmið og vísbendingar	Fast í sessi bæði í stefnumótun og framkvæmd	Úrbóta er þörf	Vinna þarf að hefjast
3.3 Skólar hafa komið sér upp formlegu og málefnalegu verklagi sem nýtist til þess að koma snemma auga á einstaklingsbundnar námsþarfir.	–	✓	–
3.4 Allir skólar hafa á að skipa vel menntuðu og hæfu starfsfólki.	–	✓	–
3.5 Skýr verkaskipting er í skólum milli kennara með mismunandi menntun og hún stuðlar að góðum árangri við framkvæmd stefnunnar um menntun án aðgreiningar.	–	✓	–
3.6 Allir nemendur hafa aðgang að góðum námsgögnum við sitt hæfi.	–	✓	–
3.7 Notast er við skýrt og málefnalegt verklag til þess að fylgjast með árangri nemenda sem eiga á hættu að missa af tækifærum til náms.	–	✓	–
3.8 Öllum nemendum er gefinn kostur á að tjá sig og þeir eru hafðir með í ráðum um ákvarðanir á vettvangi skólans, sem og um eigin námsframvindu.	–	✓	–
3.9 Stjórnvöld á landsvísu og ríkisstofnanir hafa með sér samstarf til að tryggja samræmda stefnumótun.	–	–	✓
4. viðmið – Öllum í skólasamfélaginu, á öllum stigum kerfisins, sé gert kleift að ígrunda og framkvæma dagleg störf sín með menntun án aðgreiningar að leiðarljósi	–	✓	–
4.1 Skólaþjónusta er starfrækt með það grundvallarmarkmið fyrir augum að styrkja nemendur, aðstandendur þeirra og kennara í starfi sínu í skólanum.	–	✓	–

Viðmið og vísbendingar	Fast í sessi bæði í stefnumótun og framkvæmd	Úrbóta er þörf	Vinna þarf að hefjast
4.2 Allir skólar fá viðeigandi stuðning frá sérfræði- og skólaþjónustu til að veita þá kennslu sem nemendur með einstaklingsbundnar námsþarfir þurfa á að halda.	–	✓	–
4.3 Stuðningskerfið er vel samhæft og auðskiljanlegt.	–	–	✓
4.4 Öllu starfsfólki er gefinn kostur á þjálfun við sitt hæfi til þess að tryggja að það geti brugðist við fjölbreyttum nemendahópi á jákvæðan hátt.	–	✓	–
4.5 Mönnun og fjármögnun skólaþjónustu á öllum skólastigum fullnægir þörfum skóla og nemenda.	–	✓	–
4.6 Nægilega greiður aðgangur er að greiningu í heilbrigðis- og velferðarkerfinu.	–	✓	–
4.7 Skólastjórnendur geta haft forystu um að innleiða skólastarf án aðgreiningar.	–	✓	–
4.8 Kennurum hefur verið skapaður sérstakur vettvangur til að hittast og deila reynslu sinni hver með öðrum.	–	–	✓
4.9 Þeim sem annast faglega starfsþróun hefur verið skapaður sérstakur vettvangur til að hittast, deila reynslu sinni hver með öðrum og stuðla að betri samhæfingu þjónustu.	–	–	✓
4.10 Foreldrar skilja hugmyndirnar að baki stefnunni um menntun án aðgreiningar.	–	✓	–
4.11 Foreldrar eru hafðir með í ráðum um ákvarðanir sem varða menntun barna þeirra.	–	✓	–
5. viðmið – Ráðstöfun fjármuna taki mið af sjónarmiðum um jöfnuð, skilvirkni og hagkvæmni	–	✓	–

Viðmið og vísbendingar	Fast í sessi bæði í stefnumótun og framkvæmd	Úrbóta er þörf	Vinna þarf að hefjast
5.1 Reglur um fjárframlög stuðla að góðum árangri af framkvæmd stefnunnar um menntun án aðgreiningar.	–	✓	–
5.2 Náíð samstarf er milli ráðuneyta um fjármögnun stefnunnar um menntun án aðgreiningar.	–	–	✓
5.3 Fjármunum sem ætlaðir eru til rekstrar skóla er skipt með sanngjörnum hætti til stuðnings stefnunni um menntun án aðgreiningar.	–	✓	–
6. viðmið – Stjórnunarhættir og gæðastjórnunaraðferðir tryggja að stefnumótun og framkvæmd á sviði menntunar án aðgreiningar ná fram að ganga á samhæfðan og árangursríkan hátt	–	✓	–
6.1 Fyrir hendi er opinbert matskerfi sem tekur til þarfa allra nemenda, einnig þeirra sem hafa flóknar þjónustuparfir.	–	✓	–
6.2 Matsviðmið vegna ytra mats taka beint tillit til breytilegra þarfa nemenda og þess hvernig þeim er sinnt í skólum.	–	✓	–
6.3 Kerfisbundnu eftirliti er sinnt til þess að tryggja að öllum viðmiðum gæðastjórnunar sé fullnægt.	–	✓	–
6.4 Niðurstöðum námsmats er miðlað til foreldra og þeir fá skýringar á þeim frá kennurum og öðrum sem sinna námi barnanna.	–	✓	–
6.5 Komið hefur verið upp tilhögun við gagnaöflun og miðlun gagna milli ráðuneyta sem tryggir að farið sé eftir yfirlýstum viðmiðum.	–	–	✓

Viðmið og vísbendingar	Fast í sessi bæði í stefnumótun og framkvæmd	Úrbóta er þörf	Vinna þarf að hefjast
7. viðmið – Unnið sé að faglegri starfsþróun á árangursríkan hátt á öllum stigum kerfisins	–	✓	–
7.1 Litið er á kennaramenntun sem samfellt starfsævilangt verkefni.	–	✓	–
7.2 Það er markmið faglegrar starfsþróunar að móta umgjörð viðhorfa og gilda, þekkingar og kunnáttu sem fellur vel að opinberri stefnu um menntun án aðgreiningar.	–	✓	–
7.3 Stefnan um menntun án aðgreiningar er orðin föst í sessi í öllu námi og starfsþróun skólastjórnenda og kennara.	–	✓	–
7.4 Öllu starfsfólki er gefinn kostur á almennri og sérhæfðri þjálfun við sitt hæfi til þess að tryggja að það geti brugðist við fjölbreyttum nemendahópi á jákvæðan hátt.	–	✓	–

3. VIÐBÆTIR: TILLÖGUR UM ENDURSKOÐUÐ VIÐMIÐ OG VÍSBENDINGAR

Í þessum viðbæti eru settar fram tillögur um breytingar á viðmiðum og vísbendingum íslenska starfshópsins, byggðar á gagnrýnu mati úttektarhópsins sem fram fór í tengslum við úttektarvinnuna. Breytingarnar eru lagðar til að teknu fyllsta tilliti til niðurstaðna og tillagna úttektarinnar.

Byggt er á upprunalegu viðmiðunum og vísbendingunum og breytingarnar sýndar með eftirfarandi hætti:

- Orðalagsbreytingar eru skáletraðar.
- Orð sem fallið hafa brott eru táknuð þannig: [brottfelling].
- Flutningur eða samruni viðmiða eða vísbendinga er táknaður þannig: [flutt frá]/[sameinað].
- Þegar viðmið eða vísbending bætist við er það táknað þannig: [nýtt].

Til þess að skýra málefnið sem hvert viðmið beinist að eru eftirtaldir þættir jafnframt tilgreindir:

- Helstu hópar menntasamfélagsins, á vettvangi ríkis, sveitarfélaga eða skóla, sem ætlað er fylgja viðmiðinu eftir.
- Sá þáttur (eða þeir þættir) tengslakerfis stuðnings við menntun án aðgreiningar (sjá lýsingu á bls. 117), þ.e. nærkerfi, miðkerfi, stofnanakerfi eða heildarkerfi, sem viðmiðið varðar helst.

Röð viðmiðanna sjö hefur verið breytt til þess að hún endurspegli röð þreppanna í kerfislíkaninu.

Þessar tillögur um breytt viðmið og vísbendingar eru settar fram gagnert í því skyni að stuðla að frekari umræðum í kjölfar úttektarinnar og til stuðnings áframhaldandi vinnu við þróun menntakerfisins. Vonast er til að þær nýtist til þess að vekja umræður í íslensku skólasamfélagi og stuðli þannig að meiri umhugsun um þróun menntakerfisins og nýsköpun í skólasterfi.

Viðmið – Allir í skólasamfélaginu sjái í menntun án aðgreiningar leið til að gefa öllum nemendum kost á gæðamenntun

Hér er um að ræða grundvallarviðmið sem varðar alla þætti tengslakerfis menntunar án aðgreiningar, þ.e. nærkerfi, miðkerfi, stofnanakerfi og heildarkerfi, og gert er ráð fyrir framlagi frá starfsfólki ríkis, sveitarfélaga og skóla.

Vísbendingar:

Góður skilningur ríkir á hugtakinu menntun án aðgreiningar hvarvetna í skólasamfélaginu, þar með talið meðal foreldra og nemenda.

Allt starfsfólk menntakerfisins sér í menntun án aðgreiningar leið til að gefa öllum nemendum kost á gæðamenntun.

Foreldrar skilja hugmyndirnar að baki stefnunni um menntun án aðgreiningar; [flutt frá 4.10].

[felld brott] *Allir í menntasamfélaginu geta kynnt sér rannsóknir á sviði menntunar án aðgreiningar og nýtt þær við stefnumótun og í starfi á vettvangi.*

Viðmið – Löggjöf og stefnumótun á landsvísu á sviði menntunar án aðgreiningar hafi það markmið að stuðla að jöfnuði í menntakerfinu og tryggja öllum nemendum jöfn tækifæri

Þetta viðmið varðar heildarþátt tengslakerfis menntunar án aðgreiningar. Gert er ráð fyrir framlagi frá starfsfólki ríkis og sveitarfélaga fyrst og fremst.

Vísbendingar:

Gildandi lög hafa að geyma skýr ákvæði um rétt allra barna til *gæðamenntunar án aðgreiningar*.

Fram kemur í [felld brott] stefnumörkun *stjórnvalda* hvaða skilning ber að leggja í hugtökin *menntun án aðgreiningar, gæðamenntun, jöfnuður og jöfn tækifæri til náms*, með vísan til samþykkis allra hópa skólasamfélagsins.

Gildandi lög samræmast að öllu leyti viðeigandi alþjóðasamningum á þessu sviði, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (2006), samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (1989) og stefnumótandi tilskipunum og leiðbeinandi reglum Evrópusambandsins.

Stjórnvöld [felld brott] og *stofnanir ríkis og sveitarfélaga* hafa með sér samstarf til að tryggja samræmda stefnumótun; [flutt frá 3.9].

Auðskildar áætlanir hafa verið gerðar um verklag, tímasetningar og kröfur vegna endurskoðunar og mats á opinberri stefnu um menntun án aðgreiningar sem ráðist er í til að styðja þróunarvinnu og nýsköpun sveitarfélaga og skóla á því sviði; [nýtt].

Viðmið – Stjórnunarhættir og gæðastjórnunaraðferðir tryggi að stefnumótun og framkvæmd á sviði menntunar án aðgreiningar nái fram að ganga á samhæfðan og árangursríkan hátt; [flutt frá 6]

Þetta viðmið varðar heildarþátt tengslakerfis menntunar án aðgreiningar. Gert er ráð fyrir framlagi frá starfsfólki ríkis og sveitarfélaga fyrst og fremst.

Vísbendingar:

Komið hefur verið upp opinberu umsýslukerfi og reglum vegna eftirlits með árangri af framkvæmd opinberrar stefnu um menntun án aðgreiningar í öllum sveitarfélögum og skólum; [nýtt].



Komið hefur verið upp opinberu umsýslukerfi til leiðsagnar skólum um hvernig haga má leiðsagnarmati og lokamati þannig að tekið sé tillit til þarfa allra nemenda, einnig þeirra sem hafa flóknustu þarfirnar, auk þess að stuðla að vönduðu gæðamati ríkis og sveitarfélaga; [nýtt].

Komið hefur verið upp opinberu mats- og gæðastjórnunarkerfi fyrir skóla sem tekur tillit til *margbreytilegra* þarfa allra nemenda og þess hvernig þeim er sinnt og við þær stutt í skólum.

Kerfisbundnu eftirliti er sinnt á vettvangi ríkis og sveitarfélaga til þess að tryggja að öllum viðmiðum gæðastjórnunar sé fullnægt.

Komið hefur verið upp tilhögun við gagnaöflun og miðlun gagna sem varða gæðastjórnun milli ráðuneyta og sveitarstjórna sem tryggir að farið sé eftir samþykktum viðmiðum.

Viðmið – Ráðstöfun fjármuna taki mið af sjónarmiðum um jöfnuð, skilvirkni og hagkvæmni; [flutt frá 5]

Þetta viðmið varðar heildarþátt tengslakerfis menntunar án aðgreiningar. Gert er ráð fyrir framlagi frá starfsfólki ríkis og sveitarfélaga fyrst og fremst.

Vísbendingar:

Reglur um fjárframlög stuðla að góðum árangri af framkvæmd stefnunnar um menntun án aðgreiningar.

Mikið og öflugt samstarf er um fjárframlög til menntunar án aðgreiningar milli allra þeirra stofnana ríkis og sveitarfélaga sem annast umsýslu fjárveitinga; [nýtt].

Fjármunum sem ætlaðir eru til rekstrar skóla er skipt með sanngjörnum hætti til stuðnings stefnunnar um menntun án aðgreiningar.

Allar reglur um fjárframlög eru settar með það að markmiði að auka hæfni skóla til þess að koma til móts við þarfir allra nemenda; [nýtt].


Sett hafa verið lágmarksviðmið um fjárframlög og veitta þjónustu til þess að tryggja jöfnuð að því er varðar aðgang að þjónustu; [nýtt].

Viðmið – Unnið sé að faglegru starfsþróun á árangursríkan hátt á öllum stigum kerfisins; [flutt frá 7]

Þetta viðmið varðar miðþátt og heildarþátt tengslakerfis menntunar án aðgreiningar. Gert er ráð fyrir framlagi frá starfsfólki allra stiga stjórnkerfisins, þ.e. ríkis, sveitarfélaga og skóla.

Vísbendingar:

Allir í skólasamfélaginu líta á faglega starfsþróun starfsfólks skóla sem samfelld starfsævilangt verkefni.



Það er markmið *allrar grunnmenntunar kennara og faglegrar starfspróunar* að móta umgjörð viðhorfa og gilda, þekkingar og kunnáttu sem fellur vel að opinberri stefnu um menntun án aðgreiningar.

Þess er gætt að fullt samræmi sé milli allra námsleiða í grunnmenntun kennara og faglegrar starfspróun alls starfsfólks, og að þær samræmist stefnumörkun ríkis og sveitarfélaga á sviði menntunar án aðgreiningar; [nýtt].

Stefnan um menntun án aðgreiningar er orðin föst í sessi í allri grunnmenntun og allri faglegrar starfspróun kennara *og sérfræðinga skólaþjónustu*; [sameinað eldri vísbendingu 3.4].

Starfsfólki er gefinn kostur á [brottfelling] sérhæfðri þjálfun við sitt hæfi, meðal annars þjálfun til stuðnings fötlun sem fáir nemendur hafa, til þess að viðhalda hæfni kerfisins og tryggja að skólar geti brugðist við fjölbreyttum nemendahópi á árangursríkan hátt; [sameinað eldri vísbendingu 4.4].

Skólastjórnendur hafa ýmis tækifæri til að afla sér þjálfunar og aðstoðar til stuðnings starfi sínu við að treysta stefnumótun og framkvæmd skóla að því er varðar menntun án aðgreiningar; [nýtt].

Skólastjórnendur eru studdir til þess að tryggja að starfsfólk fái tækifæri til þjálfunar sem falla vel að almennri starfspróun þeirra, sem og þörfum á umbótum í skólanum; [nýtt].

Þeir sem sinna menntamálum á vettvangi sveitarfélaga hafa ýmis tækifæri til að afla sér þjálfunar og aðstoðar til stuðnings starfi sínu við að treysta stefnumótun og framkvæmd skóla að því er varðar menntun án aðgreiningar; [sameinað eldri vísbendingu 4.7].

Þeir sem annast menntun kennara hafa ýmis tækifæri til að afla sér þjálfunar og aðstoðar til stuðnings starfi sínu við uppbyggingu og framkvæmd starfspróunar á sviði menntunar án aðgreiningar; [nýtt].

Þeim sem annast faglega starfspróun hefur verið skapaður sérstakur vettvangur til að hittast, deila reynslu sinni hver með öðrum og stuðla að betri samhæfingu kennsluhátta; [flutt frá 4.9].

Allar tegundir grunnnáms kennara og símenntunar/faglegrar starfspróunar sæta eftirliti og mati til þess að tryggja árangursríka samhæfingu og nýtingu fjárframlaga svo og samræmi við breytta stefnumótun og framkvæmd; [nýtt].

Viðmið – Skólaþjónusta sveitarfélaganna geri öllum í skólasamfélaginu [brottfelling] kleift að ígrunda og framkvæma dagleg störf sín með menntun án aðgreiningar að leiðarljósi; [flutt frá 4].

Þetta viðmið varðar miðþátt og stofnanarátt tengslakerfis menntunar án aðgreiningar. Gert er ráð fyrir framlagi frá starfsfólki sveitarfélaga og skóla fyrst og fremst.



Vísbendingar:

Öll sveitarfélög hafa unnið að stefnumörkun og áætlanagerð sem snýr að fjármögnun og framkvæmd opinberrar stefnu um menntun án aðgreiningar, svo og því hvaða eftirliti og mati hún verður látin sæta á vettvangi sveitarfélagsins; [nýtt].

Skólaþjónusta styrkir nemendur, aðstandendur, kennara og starfsfólk annarra stofnana með hæfniaukandi þjálfun sem eykur þekkingu þeirra og kunnáttu og brýtur niður múra milli faggreina; [nýtt].

Allir skólar fá viðeigandi stuðning frá *skólaþjónustu sveitarfélaga* til að veita þá þjónustu sem *nauðsynleg er til að koma til móts við þarfir allra nemenda*.

Jafn aðgangur er að vel samhæfðri mennta-, heilbrigðis- og velferðarþjónustu sem nýtist til þess að koma auga á og styðja einstaklingsbundnar námsþarfir.

Skólaþjónusta sveitarfélaga styður á árangursríkan hátt starf skólanna við að koma snemma auga á einstaklingsbundnar námsþarfir og þörf einstakra nemenda fyrir stuðning; [nýtt].

Ýmsum hópum skólasamfélagsins hefur verið skapaður sérstakur vettvangur til að hittast, bæði á netinu og augliti til auglitis, til þess að deila reynslu sinni og ræða dæmi um starfshætti í skólum.

Viðmið – Stefnunni sem mörkuð hefur verið á sviði menntunar án aðgreiningar sé komið til framkvæmda með árangursríkum hætti í öllum leik-, grunn- og framhaldsskólum; [flutt frá 3].

Þetta viðmið varðar nærþátt, miðþátt og stofnanarátt tengslakerfis menntunar án aðgreiningar. Gert er ráð fyrir framlagi frá starfsfólki skóla fyrst og fremst.

Vísbendingar:

Allir skólar hafa unnið að stefnumörkun og áætlanagerð sem snýr að fjármögnun og framkvæmd opinberrar stefnu um menntun án aðgreiningar, svo og því hvaða eftirliti og mati hún verður látin sæta á vettvangi skólans; [nýtt].

Öllum er sýnt það viðmót í skólanum að þeim finnist að þeir séu þar velkomnir og mikils metnir.

Miklar væntingar eru um árangur hvers nemanda.

Skólar hafa komið sér upp formlegu og málefnalegu verklagi sem nýtist til þess að koma snemma auga á *einstaklingsbundnar námsþarfir*.

Hlutverk hvers einstaklings og hóps í starfsliði skóla er skýrt og stuðlar að góðum árangri við framkvæmd stefnunnar um menntun án aðgreiningar.

Öllum nemendum stendur til boða *vandað námskrár- og námsmatskerfi og sveigjanlegar kennsluáðferðir sem henta einstaklingsbundnum þörfum þeirra*.



Skólar njóta stuðnings til þess að nota mat á námsaðferðum til að laga námið að þörfum hvers nemenda; [nýtt].

Notast er við skýrt og málefnalegt verklag til þess að fylgjast með *framförum* allra nemenda, einnig þeirra sem hafa flóknustu þarfirnar og þeirra sem eiga á hættu að missa af tækifærum til náms.

Niðurstöðum *lokamats og leiðsagnarmats* er miðlað til foreldra og þeir fá skýringar á þeim frá *starfsfólki skóla*; [flutt frá 6.4].

Öllum nemendum er gefinn kostur á að tjá sig og þeir eru hafðir með í ráðum um ákvarðanir *sem varða þá beint á vettvangi skólans, meðal annars ákvarðanir* um eigin námsframvindu.

Foreldrar *njóta margvíslegra tækifæra til að stuðla að* menntun barna sinna; [flutt frá 4.11].



Secretariat:

Østre Stationsvej 33

DK-5000

Odense C

Denmark

Tel: +45 64 41 00 20 secretariat@european-agency.org

Brussels Office:

Rue Montoyer 21

BE-1000

Brussels

Belgium

Tel: +32 2 213 62 80 brussels.office@european-agency.org

www.european-agency.org

