

Apríl 2021



Ráðstöfun fjármuna í grunnskóla fyrir alla

Samstarfsverkefni mennta- og menningarmálaráðuneytis,
Sambands Íslenskra sveitarfélaga og 13 sveitarfélaga





Mennta- og menningarmálaráðuneyti

Sölvhólsgrötu 4 – 101 Reykjavík

545 9500 | mrn@mrn.is

Apríl 2021

Höfundar: Ragnar Þorsteinsson & Edda Óskarsdóttir

© 2021 – Mennta- og menningarmálaráðuneytið

stjornarradid.is

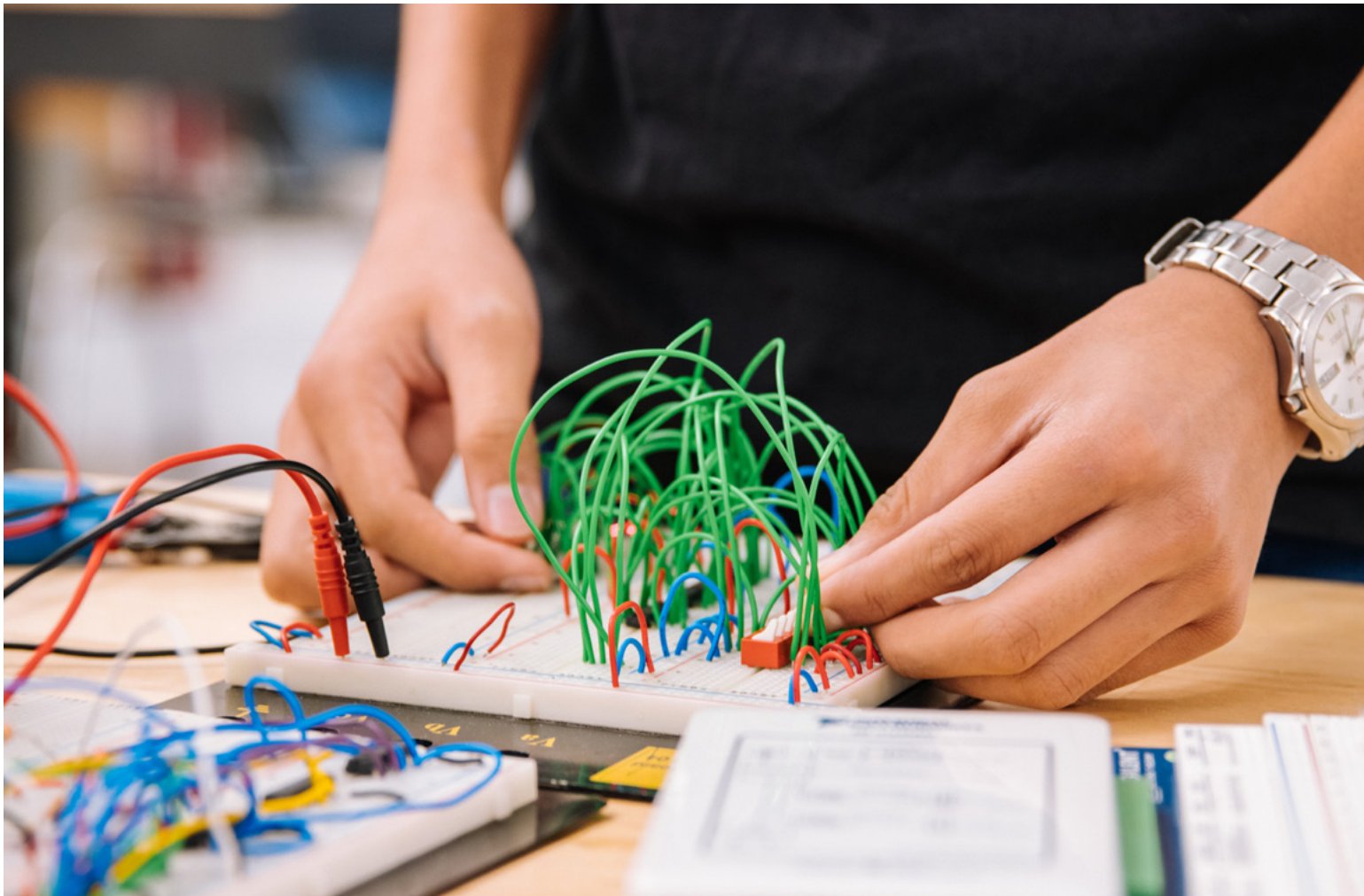
Efnisyfirlit

Samantekt	6
1. Inngangur	9
Aðdragandi verkefnisins	9
Framtíðarsýn og markmið	13
Vinnuferlið og umsýsla	15
Þátttakendur	16
Skipulag og framkvæmd	18
Uppsetning skýrslunnar	18
2. Fjármagn til kennslu í íslenskum grunnskólum	20
Yfirlit yfir ráðstöfun fjármuna til almennrar kennslu og sérstaks stuðnings	20
Fjármögnun grunnskólans á Íslandi	25
Könnun mennta- og menningarmálaráðuneytisins á úthlutun fjármagns	
til stuðnings við nemendur með sérþarfir í grunnskólum	29
Helstu niðurstöður könnunarinnar	31
3. Stefnumörkun varðandi fjármögnun menntunar fyrir alla	37
Niðurstöður verkefnis Evrópumíðstöðvar um stefnumörkun varðandi fjármögnun menntunar fyrir alla (FPIES verkefnið)	39
Umgjörð úthlutunar fjármagns til menntunar fyrir alla: Leiðbeinandi viðmið fyrir stefnumótun	41
Sjálfsmatstæki fyrir stefnumótun fjárveitinga	42
4. Greining á forsendum úthlutunar og ráðstöfun fjármuna	45
Yfirlit yfir hugmyndafræðina að baki úthlutunarlíkana í sveitarfélögum	45
Úrræði sem eru til staðar	47
Hvaða einstaklingar/hópar fá sérstakan stuðning?	48
Fjöldi nemenda sem fá stuðning í samhengi við þríhyrningsmódel Evrópumíðstöðvarinnar	48
Hvernig er úthlutun til almennrar kennslu háttað?	50
Hvernig er úthlutun til markvissari stuðnings háttað?	50
Hvernig er úthlutun til sérhæfðari stuðnings háttað?	50
Lýsingar á stefnumörkun fyrir ráðstöfun fjármuna	52
Þættir sem skipta máli við fjármögnun skóla án aðgreiningar	53
Hvernig er fjárúthlutunarkerfið samhæft og samþætt?	53

Hvaða ferli er til staðar til að fylgja fjármagni eftir? _____	53
Hvernig styður ráðstöfun fjármuna við skólana til að starfa án aðgreiningar? _____	53
Hvernig er staðið að fjármögnun fyrir starfsþróun? _____	56
Hvernig er eftirliti með útgjöldum háttað? _____	56
Hvernig er gæðastjórnunarkerfið að baki ákvörðunum um fjármögnun og eftirlit með árangri? _____	57
Hvernig gerir fjármögnunarkerfið sérskólum/sérúrræðum kleift að vera stuðningur fyrir almenna grunnskóla? _____	57
Styrkleikar og áskoranir _____	58
Hverjir eru helstu styrkleikar varðandi núverandi úthlutunarkerfi? _____	58
Hverjar eru helstu áskoranir varðandi núverandi úthlutunarkerfi? _____	59
Horft til framtíðar _____	61
Hverju vill sveitarfélagið breyta varðandi úthlutun og ráðstöfun fjármuna? _____	61
5. Framtíðarsýn: leiðbeinandi viðmið og tillögur um ráðstöfun fjármuna _____	62
Leiðbeinandi viðmið og tillögur um ráðstöfun fjármuna _____	63
1. Hugmyndafræðin að baki úthlutunar _____	64
2. Skipulag og ráðstöfun fjármuna til stuðningsúrræða _____	65
3. Jafnvægi úthlutunar til kennslu og stuðnings _____	66
4. Stefnumörkun um ráðstöfun fjármuna til almennrar kennslu _____	67
5. Samhæfing og samþætting úthlutunar _____	68
6. Tillit tekið til félagslegrar stöðu nemenda _____	70
7. Ferli til að fylgja fjármagni eftir _____	71
8. Fjármögnun starfsþróunar _____	71
9. Eftirlit með útgjöldum og gæðastjórnun _____	72
10. Stjórnsýsla og málsmeðferð _____	74
6. Vinna sveitarfélaga með sjálfsmatstæki fyrir stefnumótun fjárveitinga _____	79
Helstu styrkleikar sjálfsmatstækisins _____	80
Helstu veikleikar sjálfsmatstækisins _____	81
Er raunhæft að styðjast við sjálfsmatstækið? _____	81
Annað um notkun tækisins _____	82
7. Lokaorð _____	83
Orðskýringar _____	84
Heimildaskrá _____	87
Fylgiskjöl _____	89

Myndir og töflur

Mynd 1. Framtíðarsýn um ráðstöfun fjármuna í skólakerfum menntunar fyrir alla. _____	13
Mynd 2. Þættir vinnuferlisins. _____	15
Mynd 3. Nemendafjöldi í þátttökusveitarfélögunum. _____	17
Mynd 4. Uppsöfnuð útgjöld á nemanda í skólum á aldrinum 6 ára til 15 ára (2015) _____	25
Mynd 5. Hlutfall nemenda í 30 Evrópulöndum með formlega greiningu. _____	28
Mynd 6. Fjármagn til stuðnings sem hlutfall af heildarskólakostnaði sveitarfélags. – 20 sveitarfélög. _____	33
Mynd 7. Heildarfjármagn til stuðnings við nemendur með sérþarfir og nemendur af erlendum uppruna. _____	34
Mynd 8. Heildarfjármagn til stuðnings við nemendur með sérþarfir og nemendur af erlendum uppruna. _____	35
Mynd 9. Rammi um ráðstöfun fjármagns fyrir menntakerfi án aðgreiningar. _____	40
Tafla 1. Úthlutun sveitafélaga. _____	49
Mynd 10. - Úthlutunarlíkan sem tekur tillit til þjóðfélagsstöðu nemenda. _____	55



Samantekt

Í niðurstöðum úttektar Evrópumíðstöðvar (2017) á framkvæmd menntastefnu um skóla án aðgreiningar eru settar fram þrjár lyftistangir eða tillögur til úrbóta sem geta stutt við frekari þróun menntakerfisins í átt til þess að vera fyrir alla. Ein af þessum lyftistöngum snýr að úthlutun og nýtingu fjármagns.

Markmið tilraunaverkefnis mennta- og menningarmálaráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga um úthlutun og nýtingu fjármagns til grunnskóla var að skoða hvernig stuðla mætti markvissar að snemmtækum stuðningi og forvörnum og auka hæfni menntakerfisins til að starfa á grundvelli jafnaðar, skilvirkni og hagkvæmni. Þá var einnig lagt upp með að hefja innleiðingu leiðbeinandi viðmiða Evrópumíðstöðvar um nám án aðgreiningar og sérþarfir um ráðstöfun fjármuna í skólakerfum menntunar fyrir alla. Í þátttökusveitarfélögunum 13 voru um 83% allra grunnskólanemenda á landinu.

Í skýrslunni eru sett fram lykilatriði og tillögur sem ætlað er að styðja við umræðu og ákvarðanatöku þeirra sem bera ábyrgð á stefnumótun og ráðstöfun fjármuna til grunnskóla á Íslandi.

Helstu tillögur:

- Reglum um fjárframlög verði breytt þannig að horfið verði frá viðbragðs-
miðuðum stuðningi og þess í stað lögð áhersla á íhlutun og forvarnir.
Kennsluráðgjöf og snemmtækur stuðningur verði efldur og dregið verulega
úr formlegum kröfum um greiningar sem forsendu stuðnings.
- Vinna verði sett af stað við gerð leiðbeinandi deililíkans fyrir rekstraraðila
grunnskóla. Líkanið byggir á stillanlegum breytum sem taka tillit til náms-
legrar- og félagslegrar stöðu nemenda, aldurs, kyns og uppruna.
- Gert verði ráð fyrir viðbótarúthlutun til sveigjanlegs skólastarfs er byggir
á hagtölum um félagslega stöðu nemenda í skólahverfum.
- Í samstarfi skólaþjónustu, félagsþjónustu og heilbrigðisþjónustu verði
markvisst unnið með aðferðir til að koma snemma auga á einstaklingsbundnar
þarfir og veita nemendum sveigjanlegan stuðning.
- Allir grunnskólar fái stuðning við að útfæra skólastefnu um menntun fyrir alla.
- Skólar verði studdir til markvissar skólaþróunar sem miðar að menntunar-
og félagslegri samábyrgð allra er koma að menntun fyrir alla.
- Samband íslenskra sveitarfélaga í samstarfi við Skólastjórafélag Íslands bjóði
upp á námskeið fyrir verðandi og starfandi stjórnendur sem miði að því að
auka þekkingu þeirra á ráðstöfun fjármuna í grunnskóla fyrir alla.
- Sveitarfélög vinni að því í sameiningu að koma á leiðbeinandi gæðastjórnunar-
kerfi sem tekur til markmiðssetningar í skólastarfi, ráðstöfun fjármuna, nýtingu
fjármagns og eftirfylgd með útkomu og árangri.
- Verklag við eftirlit og reglulega endurskoðun þess stuðnings sem nemendum
er veittur verði eft.
- Sjálfsmatstæki *Evrópumiðstöðvar um nám án aðgreiningar* fyrir stefnumótun
fjarveitinga verði gert aðgengilegt fyrir sveitarfélög.



Næstu skref:

-
- Áframhaldandi samstarf verði milli mennta- og menningarmálaráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga og fræðslufyrivalda sveitarfélaga um menntun fyrir alla. Miklar væntingar eru um að á næstu árum sé hægt að breyta ráðstöfun fjármagns til grunnskóla með samstarfi um frekari innleiðingu þeirra tillagna sem fram eru settar í skýrslunni.
-
- Kallað er eftir forystu stjórnvalda, ekki síst af hálfu mennta- og menningarmálaráðuneytis, til að tengja áframhaldandi samstarf við aðgerðir í menntastefnu til 2030 og til að stuðla að samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Einnig er æskilegt að tengja framhald þessa tilraunaverkefnis við byggðaáætlun, m.a. við að ná til allra sveitarfélaga.
-

1. Inngangur

Íslenskt skólakerfi byggir á metnaðarfullum markmiðum um að allir nemendur eigi rétt á gæðamenntun, án aðgreiningar. Í niðurstöðum úttektar Evrópumiðstöðvar (2017) á framkvæmd menntastefnunnar eru settar fram þrjár lyftistangir eða tillögur til úrbóta sem geta stutt við frekari þróun menntakerfisins í átt til þess að vera fyrir alla. Ein af þessum lyftistöngum snýr að úthlutun og nýtingu fjármagns. Meginatriði þeirrar tillögu er að reglum um fjárframlög verði breytt þannig að horfið verði frá **viðbragðsmiðuðum stuðningi** og þess í stað lögð áhersla á **snemmtækan stuðning og forvarnir** til þess að auka hæfni kerfisins til að starfa á grundvelli jafnaðar, skilvirkni og hagkvæmni.

Markmið með þessari skýrslu er að greina frá verkefni sem ráðist var í til að bregðast við niðurstöðum úttektarinnar um fjármögnun menntunar fyrir alla. Verkefnið var unnið í samvinnu mennta- og menningarmálaráðuneytis og 13 sveitarfélaga. Markmið verkefnisins var þrjúþætt: að greina núgildandi forsendur fjármögnunar, að ígrunda og setja fram leiðbeinandi viðmið og tillögur að áframhaldandi vinnu, og skoða hvernig sjálfsmatstæki fyrir stefnumótun fjárveitinga frá Evrópumiðstöð nýtist í íslensku samhengi.

Aðdragandi verkefnisins

Haustið 2013 var samþykkt að mennta- og menningarmálaráðuneytið tæki þátt í samstarfi um greiningu á framkvæmd skóla án aðgreiningar á grunnskólastigi. Skipaður var starfshópur með fulltrúum frá mennta- og menningarmálaráðuneyti, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Félagi grunnskólakennara, Skólastjórafélags Íslands og velferðarráðuneyti.

Niðurstaða starfshópsins var að greining hvernig til hafi tekist með framkvæmd stefnu um skóla án aðgreiningar hér á landi, væri nánast ómöguleg á grundvelli fyrirbyggjandi gagna. Færa má rök fyrir því að stefna um skóla án aðgreiningar hafi hvorki verið skilgreind né innleidd með nægilega skipulögðum hætti hér á landi eða kostnaðarmetin sem skyldi og því erfiðleikum bundið að leggja mat á árangurinn. Því væri þörf væri á enn frekari greiningu á stöðu og framkvæmd stefnu um skóla án aðgreiningar og áhrifum hennar á skólastarf, þ.m.t. á líðan og árangur nemenda.

Fulltrúar mennta- og menningarmálaráðuneytisins leituðu til Evrópumiðstöðvar um nám án aðgreiningar og sérþarfir snemma árs 2015 með það í huga að hefja úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi en Evrópumiðstöðin

hafði þá unnið sambærilega úttekt á Möltu. Markmið úttektarinnar var að styðja við ákvarðanatöku um innleiðingu og framkvæmd stefnunnar um menntun án aðgreiningar með sannreyndri þekkingu, stuðla að viðtæku sjálfsmati innan menntakerfisins auk þess að styðja við langtímaþróun menntastefnu á Íslandi.

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 Evrópumíðstöðvarinnar. Jafnframt var undirrituð viljayfirlýsing mennta- og menningarmálaráðuneytis, velferðarráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Kennarasambands Íslands, Heimilis og skóla og Skólameistarafélags Íslands um samstarf vegna úttektarinnar.

Evrópumíðstöðin vann að úttektinni árið 2016 í samstarfi við alla þá aðila sem hlut eiga að máli. Niðurstöður úttektarinnar voru kynntar í mars 2017 og þar eru settar fram fjölmargar tillögur, meðal þeirra er eftirfarandi tillaga:



Til 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.

Evrópumíðstöð, 2017, bls. 125.

Meginatriði tillögunnar er að reglum um fjárframlög verði breytt þannig að horfið verði frá **viðbragðsmiðuðum stuðningi** og þess í stað lögð áhersla á **snemmtækan stuðning 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 snemmtæks stuðnings- og forvarnastarfs er nauðsynlegt að endurskoða allar reglur um fjárframlög frá grunni. Í þeirri endurskoðun ber að leggja áherslu á að draga úr formlegum kröfum um greiningar sem forsendur úthlutunar fjármagns.

Evrópumiðstöðin (2017) lagði áherslu á í úttektarskýrslunni að endurskoðunin nái til:

-
- allra gildandi reglna um fjárframlög sem fela í sér fjárveitingar vegna einstaklingsbundinna sérþarfa í námi,
-
- framkvæmdaáætlanana sem hafa þann tilgang að auðvelda skólum að nota almennar fjárveitingar á sveigjanlegri hátt og þróa kennsluhætti sína,
-
- úthlutun viðbótarfjármagns með það að markmiði að fjölga þeim leiðum sem skólar geta farið til að veita öllum nemendum aðstoð,
-
- þeirra reglna um aðstoð við nemendur sem geta stuðlað að aukinni hæfni starfsfólks í hverjum skóla og hverju sveitarfélagi.
-

Á vörfundum Grunns, félags stjórnenda á skólaskrifstofum á Íslandi, sem haldinn var í maí 2019 lýstu sveitarfélög yfir áhuga á að mennta- og menningarmálaráðuneytið ásamt Sambandi íslenskra sveitarfélaga myndi standa að þróunarverkefni sem miði að því að úthlutun og ráðstöfun fjármuna í grunnskólum leggi í auknum mæli áherslu á snemmtækan stuðning og forvarnir og dragi þar með úr formlegum greiningum sem forsendur úthlutunar fjármagns. Í þróunarverkefninu verði stuðst við og leitast við að innleiða leiðbeinandi viðmið frá Evrópumiðstöð um ráðstöfun fjármuna í grunnskóla fyrir alla.

Eftirfarandi ályktun vörfundar Grunns til mennta- og menningarmálaráðherra og Sambands íslenskra sveitarfélaga var samþykkt í maí 2019.

„Til að tryggja góðan árangur af framkvæmd markaðrar stefnu um menntun fyrir alla á öllum skólastigum þarf að taka upp sveigjanlegar reglur um ráðstöfun fjármuna sem auka möguleika stjórnenda og kennara á því að þróa skólastarf og kennsluhætti sem mæta þörfum allra nemenda. Til þess að fjárframlög séu nýtt til samstarfs foreldra, kennara og annarra sérfræðinga og miði að því að koma á gæðamenntun fyrir alla er nauðsynlegt að endurskoða allar reglur um fjárframlög frá grunni.

Vorfundur Grunns hvetur mennta- og menningarmálaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga til að setja af stað skilgreint þróunarverkefni með völdum sveitarfélögum sem miðar að því að þróa breytingar á ráðstöfun fjármuna í skóla fyrir alla. Leitað verði til Evrópumíðstöðvar um nám án aðgreiningar og sérþarfir um faglega leiðsögn og ráðgjöf.“

Í framhaldi af því voru eftirfarandi tillögur lagðar fyrir og samþykktar af mennta- og menningarmálaráðherra 19. júní 2019:

- Að hefja tilraunaverkefni með nokkrum sveitarfélögum með þá sýn í huga að öllum nemendum verði séð fyrir hágæða námstækifærum í heimabyggð með því að vinna markvisst að því að fjárframlög sem áður voru nýtt til stuðnings verði í auknum mæli nýtt til íhlutunar og forvarnastarfs.
- Að vinna að innleiðingu leiðbeinandi viðmiða frá Evrópumíðstöðinni um ráðstöfun fjármuna í skólakerfum menntunar fyrir alla.

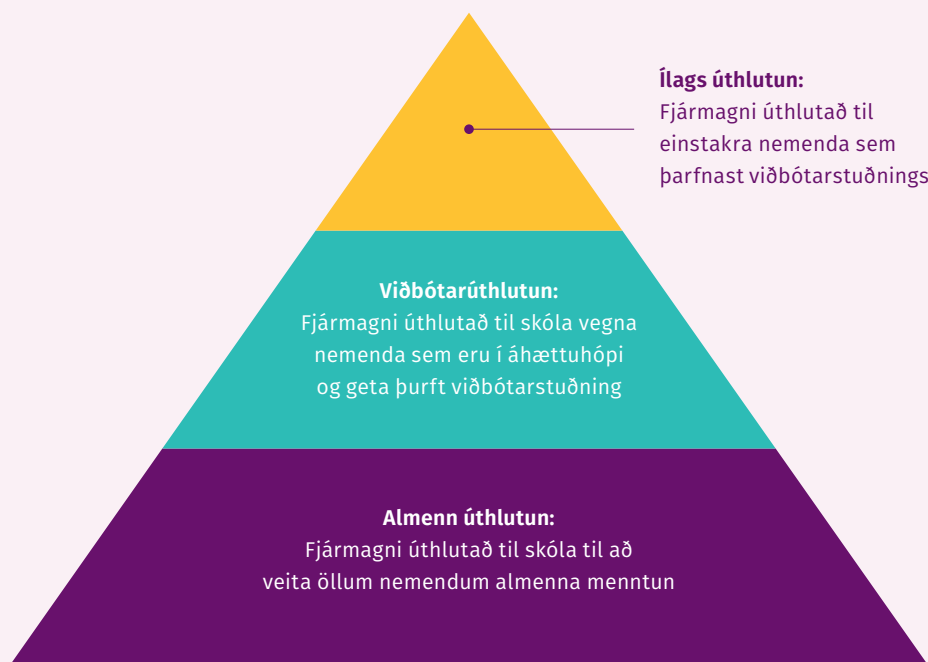
Á árinu 2019 hófst vinna mennta- og menningarmálaráðherra að mótun menntastefnu fyrir árin 2020-2030. Framtíðarsýn menntastefnunnar byggist á einkunnarorðunum *framúrskarandi menntun alla ævi*. Menntastefnan byggist á fimm stöðum sem styðja við framtíðarsýn og gildi hennar. Ein stöðin fjallar um jöfn tækifæri fyrir alla nemendur, þar sem nám við allra hæfi er lykilþáttur. Í þingsályktun um menntastefnu fyrir árin 2020-2030 er lögð áhersla á *skilvirka ráðstöfun fjármuna*. Þar kemur fram að menntakerfið þurfi að vera vel fjármagnað og fjárveitingar skýrar og unnar á faglegum forsendum eftir skilvirka greiningu. Verkefnið sem þessi skýrsla fjallar um er ákveðinn lærdómur sem styður það markmið.

Framtíðarsýn og markmið

Í framhaldi af ákvörðun ráðherra var samin lýsing á þróunarverkefninu þar sem m.a. kemur fram að þróunarverkefnið miði að því að hefja vinnu sem styðst við líkan Evrópumíðstöðvar um ráðstöfun fjármuna í grunnskóla fyrir alla (mynd 1) þar sem:

- **Almenn úthlutun** fjármagnar sveigjanlegt nám sem veitt er í almennri kennslu
- **Viðbótarúthlutun** fjármagnar aðlagða kennslu og aukinn stuðning við nemendur og byggir á mati á þörfum innan skóla
- **Ílagsúthlutun** fjármagnar sérhæfða og einstaklingsmiðaða kennslu og nám, sem oftast er tengt við langtíma einstaklingsnámskrá og/eða utanaðkomandi stuðning.

Líkan Evrópumíðstöðvar um ráðstöfun fjármuna



Mynd 1. Framtíðarsýn um ráðstöfun fjármuna í skólakerfum menntunar fyrir alla.



Verkpættir voru settir fram á eftirfarandi hátt:

- að sveitarfélög greini núgildandi forsendur úthlutunar og ráðstöfunar fjármuna,
- að sveitarfélög skilgreini markmið og vinnulag sem þau nota við gerð fjárhagsáætlana og rökstyðji þörf fyrir breytingar,
- að rýna og ígrunda leiðbeinandi viðmið og sjálfsmatstæki fyrir stefnumótun fjárveitinga frá Evrópumíðstöð og meta notagildi viðmiðanna fyrir íslenska grunnskóla,
- að útbúa leiðbeinandi viðmið fyrir sveitarfélög er kemur að gerð fjárhagsáætlana fyrir grunnskóla fyrir alla,
- að styðja við umræðu og ákvarðanatöku kjörinna fulltrúa sveitastjórna og starfsmanna sveitarfélaga sem bera ábyrgð á stefnumótun og ráðstöfun fjármuna í grunnskóla fyrir alla.

Vinnuferlið og umsýsla

Í lýsingu á verkefninu kemur fram að líta verður á samstarfsverkefnið sem þróunarferli, sem tekur til hugmyndavinnu um ráðstöfun fjármuna í grunnskóla fyrir alla og hvernig best er að innleiða þær breytingar sem byggja á sýn og markmiðum verkefnisins. Því ber að varast að móta verkferlið um of fyrir fram heldur reyna að skapa andrúmsloft nýsköpunar og hugmyndaauðgi, sem byggir á reynslu þátttakenda og sýn þeirra og vilja til breytinga. Stefnt verður að því að verkefnið hefjist í mars 2020 og tillögur að leiðbeinandi viðmiðum um ráðstöfun fjármuna í grunnskóla fyrir alla, liggi fyrir í desember 2020.

Þættir sem vinnuferlið tekur til eru skýrðir á mynd 2 en þeir snúa að upphafsstöðu þar sem gerð er úttekt á stöðunni, foraðgerðir, innleiðingu og eftirfylgni.



Fulltrúar frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Jöfnunarsjóði sveitarfélaga taka þátt í verkefninu sem álits- og ráðgjafar eftir því sem þurfa þykir.

Hlutverk mennta- og menningarmálaráðuneytis er eftirfarandi:

- að stýra verkefninu í umboði ráðherra,
- að útbúa lýsingu á verkefninu sem send verður til forsvarsmanna þátttökusveitarfélaga ,
- að skipuleggja vinnufundi, skrifa fundargerðir, vinna á milli funda og ritstýra lokaskýrslu verkefnisins.

Að hálfu ráðuneytisins koma að verkefninu, dr. Edda Óskarsdóttir, lektor við mennta- vísindasvið HÍ, sem faglegur ráðgjafi og Ragnar Þorsteinsson, sérfræðingur í mennta- og menningarmálaráðuneytinu, sem verkefnisstjóri.

Þátttakendur

Að ósk mennta- og menningarmálaráðherra var ákveðið að bjóða öllum sveitarfélögum að taka þátt í þróunarverkefninu og auglýsa eftir þátttakendum á vef mennta- og menningarmálaráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Auglýsinguna má sjá í fylgiskjali 2.

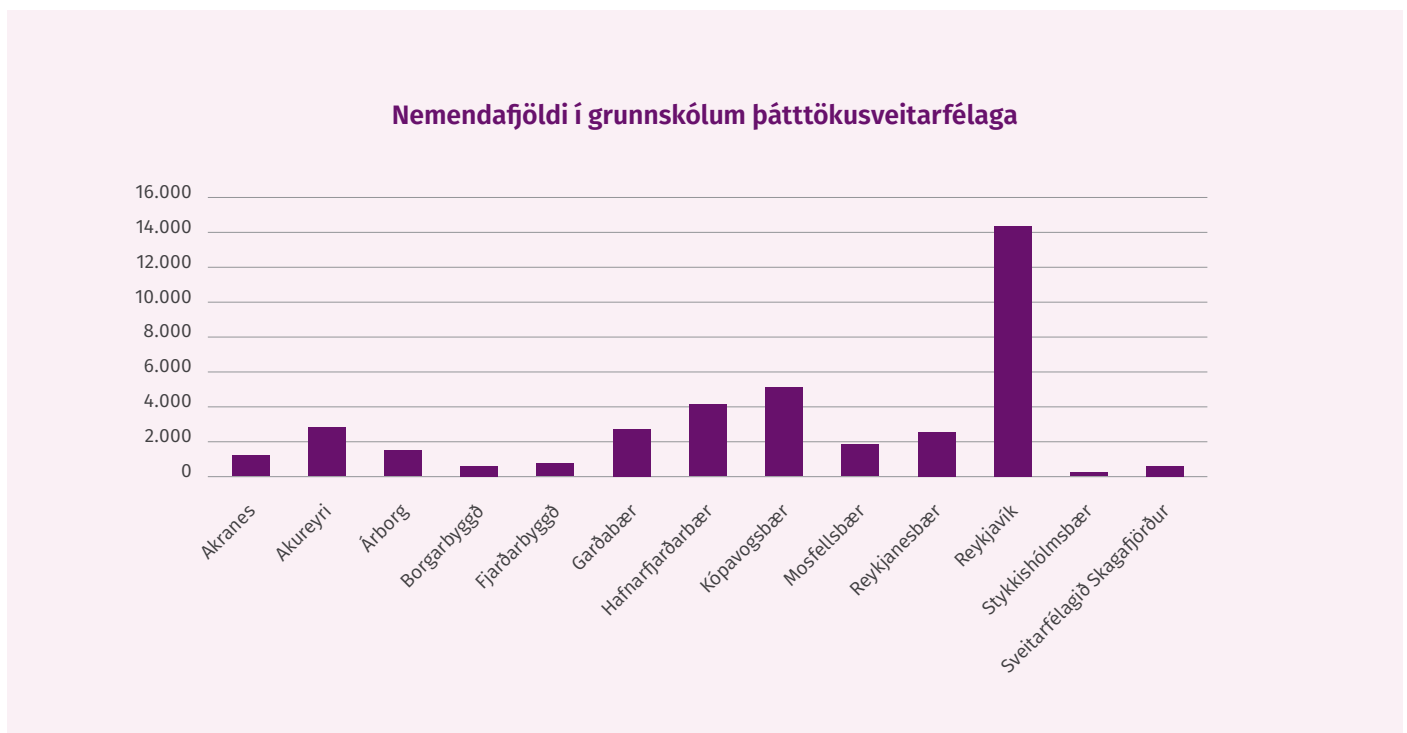
Að lokinni auglýsingu kom í ljós að 15 sveitarfélög óskuðu eftir þátttöku:

Akraneskaupstaður	Grindavíkurbær	Reykjavíkurborg
Akureyrarkaupstaður	Hafnarfjörður	Seyðisfjarðarkaupstaður
Borgarbyggð	Kópavogsbær	Stykkishólmurbær
Fjarðabyggð	Mosfellsbær	Sveitarfélagið Árborg
Garðabær	Reykjanesbær	Sveitarfélagið Skagafjörður

Tvö sveitarfélög, Grindavíkurbær og Seyðisfjarðarkaupstaður, sögðu sig síðar frá verkefninu. Nöfn þátttakenda má sjá í fylgiskjali 2.

Um 83% grunnskólanemenda eru í þeim 13 sveitarfélögum sem endanlega tóku þátt í verkefninu. Verkefnið endurspeglar því í raun þverskurð sveitarfélaga í landinu. Áskorun fylgir því að koma þekkingunni sem skapast í lærdómssamfélagi þátttökusveitarfélaga til fámennari sveitarfélaga sem ekki tóku þátt.

Mynd 3 sýnir þann nemendafjölda sem er í hverju þátttökusveitarfélagi.



Mynd 3. Nemendafjöldi í þátttökusveitarfélögunum.

Skipulag og framkvæmd

Vegna Covid 19 var ákveðið að fundir færu fram með Teams fjarfundakerfi. Þetta fyrirkomulag hafði sína kosti og galla. Kostirnir reyndust helst þeir að mun fleiri einstaklingar fylgdust með og tóku þátt í umræðunni en áætlað var í upphafi og náði lærdómssamfélag lykilaðila í fræðslumálum í sveitarfélögunum myndaðist. Helsti gallinn við fjarfundaformið var að geta ekki unnið fyrirhuguð verkefni og miðlað reynslu á staðfundum.

Fyrsti fundur samstarfsverkefnisins var haldinn 26. mars 2020. Fyrir fundinn höfðu þátttökusveitarfélögin sent inn nöfn þeirra einstaklinga sem yrðu fulltrúar síns sveitarfélags. Auk fulltrúa frá sveitarfélögunum voru fulltrúar frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Nöfn þátttakenda má sjá í fylgiskjali 2.

Í fylgiskjali 3 má síðan sjá skipulag og tímasetningu verkefnisins.

Uppsetning skýrslunnar

Skýrslan sem hér liggur fyrir er í sjö köflum auk heimildaskrár og fylgiskjala. Að loknum inngangi er:

- Í kafla tvö dregin upp mynd af því hvernig fjármagni til almennrar kennslu og sérstaks stuðnings hefur verið deilt út á liðnum árum og áratugum í grunnskólum.
- Í kafla þrjú sagt frá verkefni Evrópumíðstöðvar um stefnumörkun varðandi fjármögnun skólakerfa er byggja á menntun fyrir alla og er það sá fræðilegi grunnur sem þessi skýrsla og verkefnið byggir á.
- Í kafla fjögur er greining sveitarfélaganna á forsendum og ráðstöfun fjármuna.
- Í kafla fimm er sett fram leiðbeinandi viðmið og tillögur um úthlutun fjármuna er byggja á þeirri greiningu ásamt vísunum í aðrar skýrslur tengdar málefnum.
- Í kafla sex er sagt frá vinnu sveitafélaga með á Sjálfsmatstæki fyrir stefnumótun fjárveitinga er gefið var út af Evrópumíðstöðinni 2018.

Í lögum um grunnskóla og tengdum reglugerðum er hvergi að finna hugtakið „sérkennsla“. Skýrsluhöfundar tóku þá ákvörðun að nota hugtökin: sérstakur stuðningur, snemmtækur stuðningur, markvissari stuðningur og sérhæfðari stuðningur þess í stað. Skýrsluhöfundum finnst mikilvægt að opinberir aðilar samræmi orða- og hugtakanotkun er kemur að stefnuskjölum er fjalla um fræðslu- og félagslega þjónustu við börn og ungmenni. Valin var sú leið að samræma orðanotkun skýrslunnar þeirri hugtakanotkun sem sett er fram í frumvarpi til laga félags- og barnamálaráðherra um samþætta þjónustu í þágu farsældar barna. Um aðra hugtakanotkun er vísað í orðskýringar.



2. Fjármagn til kennslu í íslenskum grunnskólum

Í þessum kafla er dregin upp mynd af því hvernig fjármagn til almennrar kennslu og sérstaks stuðnings hefur verið deilt út á liðnum árum og áratugum í grunnskólum. Tilgangur umfjöllunarinnar er að setja í sögulegt samhengi þróun þessara mála, útskýra helstu breytingar sem hafa átt sér stað og byggja undir skilning á greiningu þátttökusveitarfélaga sem fjallað verður um í næsta kafla.

Sveitarfélög færa ekki samræmt bókhald og því er erfitt að afla samanburðarhæfra upplýsinga um efnið. Í könnun mennta- og menningarmálaráðuneytisins á úthlutun fjármagns til stuðnings við nemendur með sérþarfir í grunnskólum sem gerð var árið 2019 og fjallað er um síðar í þessum kafla má greina þrjár megin leiðir sveitarfélaga við að úthluta fjármagn til stuðnings við nemendur með almennar og sértækar námsþarfir. Sveitarfélög blanda oft saman þessum leiðum þannig að stundum getur verið flókið að fullyrða að ákveðið sveitarfélag noti tiltekna úthlutunarleið.

Haldgóðar upplýsingar er að finna í starfsáætlunum og ársskýrslum frá Reykjavíkurborg. Hér er einnig stuðst einnig við kannanir og stefnuskjöl frá Reykjavíkurborg.

Í kaflanum er jafnframt greint frá niðurstöðum fyrrgreindrar könnunar.

Yfirlit yfir ráðstöfun fjármuna til almennrar kennslu og sérstaks stuðnings

Rekstraraðilar grunnskólans, hvort sem er heldur ríki eða sveitarfélög hafa um áratugaskeið útdeilt fjármagn til kennslu að megin hluta til á tvo vegu.

Almenn úthlutun fjármagns til kennslu er ætlað að fjármagna kennslu samkvæmt aðalnámskrá grunnskóla. Allt fram að lokum 20. aldarinnar var fjármagn deilt út með svo kallaðri bekkjarúthlutun. Nemendum var skipt í bekkir sem voru misfjölmennir eftir aldri nemenda. Algeng viðmið voru 16 nemendur í 1.–3. bekk, 20 nemendur í 4.–8. bekk og 22 nemendur í 9. og 10. bekk. Í fámennari skólum var samkensla árganga við líði.

Frá því að sveitarfélögin tóku við rekstri grunnskólans árið 1996 hefur fjármagn til almennrar kennslu og náms- og starfsráðgjafar við nemendur aukist. Athygli vekur að skv. upplýsingum frá Hagstofu Íslands hefur fjöldi stuðningsfulltrúa, tómstundafulltrúa og íþróttafulltrúa tvöfaldast frá árinu 2010–2017, úr 631 í 1248. (Skýrsla mennta- og menningarmálaráðherra til Alþingis um framkvæmd skólalahalds í grunnskólum skólaárin 2010–2016).

Kennslustundir til sveigjanlegs skólastarf bættust víða við á þann hátt að reiknaður var út stundafjöldi í hlutfalli við fjölda nemenda í bekk sem viðbót við almenna úthlutun. Skólar höfðu frelsi um notkun þessara skiptistunda og algengt var að þær væru notaðar við tveggja kennara kerfi í fjölmennari bekkjum og skiptingu bekkja í verk- og listgreinum og íþróttum. Fljótlega eftir 1996 tóku stærri sveitarfélög að útdeila almennu fjármagni til skóla með svo kallaðri nemendaúthlutun. Föstum hluta nemendaúthlutunarinnar var ætlað að standa undir föstum rekstri, s.s. stjórnun, almennum starfsmönnum og starfsmannatengdum kostnaði en breytilegi hluti úthlutunarinnar var tengdur nemendafjölda og var endurskoðaður einu sinni til tvisvar á ári. Þegar nemendur fluttu á milli skóla innan sveitarfélags þá færðist breytilegi kostnaðurinn með þeim. Í mörgum sveitarfélögum má sjá sambland þessara tveggja úthlutunaraðferða.

Í rannsókn Sigurjóns Björnssonar (1980) á tíðni og eðli sálrænna vandamála kom m.a. fram að um 8% barna og unglinga á aldrinum 5–15 ára (800 manna úrtak) voru með lestrar- og skriftarörðugleika, um 3% með einbeitingarörðuleika og um 6% með hegðunar- og aðlögunarerfiðleika í skóla, alls um 17% nemenda. Arthur Mortens (1987) átti viðtöl við 24 kennara í 10 skólum í Reykjavík og á Reykjanesi, m.a. um sérstakan stuðning. Fram kom að kennararnir sögðust fyrst og fremst nota niðurstöður prófa og almennt innsæi til að meta stöðu nemenda, þeir töldu 19% af nemendum sínum í þörf fyrir sérstakan stuðning. Sigríður Þ. Valgeirsdóttir stýrði rannsókn fyrir menntamálaráðuneytið á sérstökum stuðningi hér á landi (1992). Í svörum úrtaks umsjónarkennara í grunnskólum kom m.a. fram að þeir töldu sig þurfa tímabundna aðstoð fyrir um 9,6% nemenda sinna og verulega aðstoð fyrir um 8% þeirra eða alls um 17,6% nemenda.

Samkvæmt athugunum sem nefndar eru hér að ofan sem gerðar voru á árunum 1955 til 1992 töldu kennarar aðspurðir að 17–19% nemenda þyrfti á sérstökum stuðningi að halda. Fram kemur í könnunum að þörfin fyrir sérstakan stuðning er skilgreind á mismunandi hátt. Þegar Ísland er borið saman við önnur lönd má sjá að þörf fyrir sérstakan stuðning á þessum árum er talin minni en á Íslandi. Fræðslumiðstöð Reykjavíkur (2000).

Fjármagn til sérstaks stuðnings var í upphafi ákveðið í mennta- og menningarmála-ráðuneytinu. Haustið 1979 varð til það viðmið að reikna 6% af heildartímamagni fræðsluumdæmis og bæta því við. Í sérkennslureglugerð frá 1990 varð niðurstaðan sú að 0,25 kennslustundir skyldu reiknaðar á fyrstu 1.700 nemendurnum í fræðsluumdæmi og síðan 0,23 stundir x nemendafjöldi eftir það.

Eftir að reglugerðin tók gildi var á árinu 1990-1991 úthlutað í Reykjavík 0,17 tímum x nemendafjölda á skóla. Ákveðið var að úthluta ákveðnum hluta af fjármagni til sérstaks stuðnings til skóla vegna mikið fatlaðra nemenda og til sérdeilda áður en almenn úthlutun færi fram. Árið eftir fór stærri hluti tímamagns til sérstaks stuðnings í þennan þátt og urðu tímar til sérstaks stuðnings þá 0,15 x nemendafjöldi og síðan 0,13 x nemendafjöldi. Í fjárhagsáætlun fyrir árið 2000 var úthlutað fjármagni til hvers skóla vegna markvissari stuðnings og sérdeilda í stað tímafjölda áður. Tíma-viðmiðum, sem áður voru 0,13 stundir x heildarnemendafjöldi skóla, var þá breytt í 0,145 þar sem talkennsla, neyðarpottur og sjúkrakennsla var nú sameinuð í sérstökum stuðningi. Þetta hlutfal um fjármagn hefur verið að mestu leiti óbreytt til þessa dags í Reykjavíkurborg.

Árið 1996 kom út ný og ítarleg reglugerð í tengslum við flutningi grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga. Nýjasta reglugerðin um stuðning við nemendur með sérþarfir kom síðan út árið 2010 og þar er sú grundvallarbreyting að ekki er talað um sérkennslu, sem er í anda skóla án aðgreiningar sem lögfestur var árið 2008.

Í október 2001 var samþykkt í fræðsluráði Reykjavíkur stefnumörkun um sérkennslu sem hafði það meginmarkmið að stuðla að sem bestri þjónustu við nemendur með sérþarfir í grunnskólum Reykjavíkur, uppfylla markmið laga og aðalnámskrár um kennslu í samræmi við eðli og þarfir nemenda og að nýta fjármagn til sérkennslu sem best. Meginleiðarljós stefnunnar er skóli án aðgreiningar, þ.e. skóli með þjónustu fyrir alla nemendur sína bæði fatlaða og ófatlaða. Hver skóli átti að vera fær um að sinna öllum nemendum sínum, svo sem kostur er, og taka á sérkennsluþörfum og erfiðleikum sem upp kunna að koma í skólanum. Þó er gert ráð fyrir að um 1% nemenda stundi nám í sérskólum og sérhæfðum sérdeildum.

Í sérkennslustefnu Reykjavíkurborgar er greint frá því að fjármagn til sérstak stuðnings verði með tvennum hætti:

-
- a. Skóli fái úthlutað fjármagni vegna nemenda með almenna og sértæka náms-erfiðleika, svo sem í lestri, íslensku og stærðfræði, hegðunarerfiðleika, röskun á hreyfifærni og mál- og talörðugleika. Útdeiling fjármagns tekur annars vegar mið af nemendafjölda í skóla og hins vegar félagslegum aðstæðum í hverfi þar sem við á (10-12% allra nemenda).
-
- b. Úthlutað verði fjármagni vegna mikið fatlaðra nemenda, þar með taldir fjölfatlaðir nemendur og nemendur með alvarlega samskipta- og hegðunarörðugleika eða geðraskanir, út frá greiningu einstaklinga og verði kostnaðarviðmið svipað og Jöfnunarsjóður sveitarfélaga hefur. Skólarnir beri ábyrgð á útfærslu þjónustunnar (um 3% allra nemenda).
-

Með þeim breytingum sem hér eru settar fram verður gjörbreyting á þeirri hugsun sem liggur að baki við skiptingu fjármagns til sérkennslu og sérúrræða í Reykjavík. Meginbreytingin er sú að fatlaðir nemendur og nemendur með miklar stuðningsþarfir fá nú sérstaka úthlutun út frá greiningu og fylgir þessi upphæð þeim hvar sem þeir stunda nám, hvort sem það er í almennum bekk í almennum skóla, sérdeild innan hverfissskóla síns, sérhæfðri sérdeild í borgarhluta eða sérskóla. Þetta fyrirkomulag er enn að mestu leyti við líði hjá Reykjavíkurborg.

Í október 2012 samþykkti skóla- og frístundaráð Reykjavíkurborgar stefnu um skóla án aðgreiningar og sérstakan stuðning við nemendur í grunnskólum. Leiðarljós stefnunnar var:

Grunnskólar Reykjavíkur eru án aðgreiningar þar sem allir nemendur eru virkir og fullgildir þátttakendur í skóla- og námssamfélaginu á jafnréttisgrunni. Í stefnunni er mælt um að úthlutun fjármagns til grunnskóla vegna sérstaks stuðnings við nemendur verði með þrennum hætti:

-
- a. Skóli fær úthlutað fjármagni til stuðnings við nemendur með almenna og sértæka námserfiðleika, svo sem í lestri, íslensku og stærðfræði, vegna raskana á hreyfifærni og mál- og talörðugleika. Úthlutun tekur mið af nemendafjölda í skóla. Skólar skipuleggi stuðning í samræmi við stefnu um skóla án aðgreiningar og sérstakan stuðning við nemendur í grunnskólum Reykjavíkur.
-
- b. Skóli fær úthlutað fjármagni til þjónustu og sérstaks stuðnings við mikið fatlaða nemendur og nemendur með alvarlegar raskanir. Skólar geri heildaráætlun, sbr. 10. gr. reglugerðar um nemendur með sérþarfir í grunnskóla nr. 585/2010, um þá þjónustu sem þeir hyggjast veita og skal áætlunin vera í samræmi við stefnu borgarinnar um skóla án aðgreiningar og sérstakan stuðning við nemendur. Í áætluninni skal annars vegar gera grein fyrir fyrirkomulagi sérstaks stuðnings vegna fatlaðra nemenda og hins vegar sérstaks stuðnings vegna hegðunar, tilfinningalegra og félagslegra örðugleika. Auk heildarskipulags skal koma fram fjöldi nemenda og greiningar þeirra sem njóta sérstaks stuðnings innan áætlunarinnar og hvernig þörfum einstakra nemenda verður mætt. Stuðst er við þau viðmiðunarstig um fatlanir og þroska- og geðraskanir sem Jöfnunarsjóður sveitarfélaga styðst við í vinnureglum sínum.
-
- c. Þegar nemendahópur skóla vikur verulega frá því sem almennt er í skólum s.s. varðandi fjölda nemenda af erlendum uppruna, nemenda með þroskaraskanir, erfiðar félagslegar aðstæður og fjölda barnaverndartilkynninga getur skóli sótt um sérstakt fjármagn á grundvelli áætlunar um viðbrögð.
-

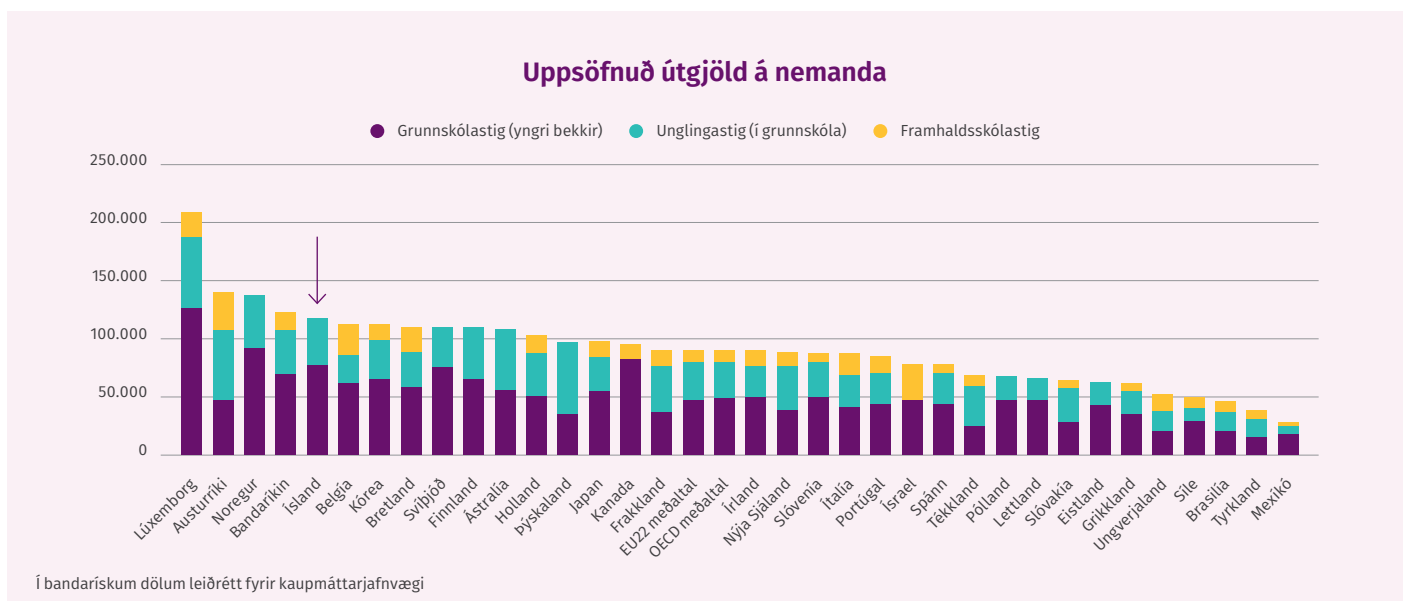
Í stefnunni kemur fram að fjármagni til skóla er ætlað að tryggja skólum aðstæður til að starfrækja kennslu og þjónustu til að mæta þörfum allra nemenda. Fjármagn sem úthlutað er til sérhæfðari stuðnings er þannig ætlað fyrir nemendur sem þurfa viðbót við þann markvissari stuðning sem kennari/kennarar nemandans geta veitt í daglegu skólastarfi. Í þeim reglum sem settar eru fram um úthlutun fjármagns til skóla vegna markvissari stuðnings við nemendur er annars vegar um að ræða sérþarfir í námi sem dreifast jafnt á skóla og er þeim mætt með almennri úthlutun sem byggð er á heildarnemendafjölda hvers skóla. Hins vegar er um að ræða alvarlegar fatlanir og raskanir sem geta dreifst misjafnt niður á skóla og er brugðist við þeim með sérstakri úthlutun. Skólum er ætlað að móta heildaráætlun stuðnings annars vegar vegna fatlana og hins vegar vegna hegðunar og félags- og tilfinningalegra örðugleika og er úthlutun fjármagns ákveðin á grunni þeirra áætlana.

Fjármögnun grunnskólans á Íslandi

Í úttektarskýrslu Evrópumíðstöðvarinnar frá 2017 kemur fram að halda má því fram með góðum rökum að íslenska menntakerfið búi við tiltölulega góða fjármögnun.

Fjárveitingar til menntamála á Íslandi eru hærri en í flestum ríkjum Efnahags- og framfarastofnunarinnar (e. OECD). Góður mælikvarði á samanburð fjárveitinga til menntunar í alþjóðlegu samhengi eru uppsafnaðar fjárveitingar á hvern nemanda í skólaskyldu, frá 6-15 ára. Á mynd 4 sést að Ísland er í þriðja sæti Evrópuþjóða í OECD er kemur að uppsöfnuðum fjárhæðum á nemanda frá 6-15 ára. Samkvæmt tölum OECD frá 2015 er Ísland í öðru sæti Evrópuþjóða á eftir Noregi, er kemur að fjármagni til grunnskóla sem hlutfalli af þjóðarframleiðslu. Fjármagn til grunnskóla sem hlutfall af þjóðarframleiðslu á Íslandi er um 4,6%.

Hér verður ekki farið í greiningu á því hvernig fjárveitingar á nemenda skiptast í laun og annan rekstrarkostnað. Fámennir skólar í dreifbýli hafa m.a. verið nefndir sem ástæða fyrir háum kostnaði. Í skýrslu Evrópumíðstöðvarinnar kemur fram 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. Þekkt er að á liðnum árum hefur komið fram óánægja kennara með kjör sín og starfsaðstæður. Halda má fram með nokkrum rökum að lítið sjálfstraust kennara og oft og tíðum neikvæð umræða um þá og störf þeirra sé ein ástæða þess að æftar er óskað eftir meiri utanaðkomandi aðstoð í skólum landsins, með tilheyrandi kostnaði (Evrópumíðstöð um nám án aðgreiningar og sérþarfir, 2017). Þegar borin eru saman laun kennara á Norðurlöndum þá lenda íslenskir kennarar í neðsta sæti samkvæmt upplýsingum frá OECD.



Mynd 4. Uppsöfnuð útgjöld á nemanda í skólum á aldrinum 6 ára til 15 ára (2015).



Fjárframlög vegna menntunar án aðgreiningar á Íslandi koma að mestu frá sveitarfélögum, mennta- og menningarmálaráðuneyti og samgöngu- og sveitastjórnarráðuneyti í gegn um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Í skýrslu Evrópumíðstöðvar kemur fram 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 skóla-
starf án aðgreiningar.

“

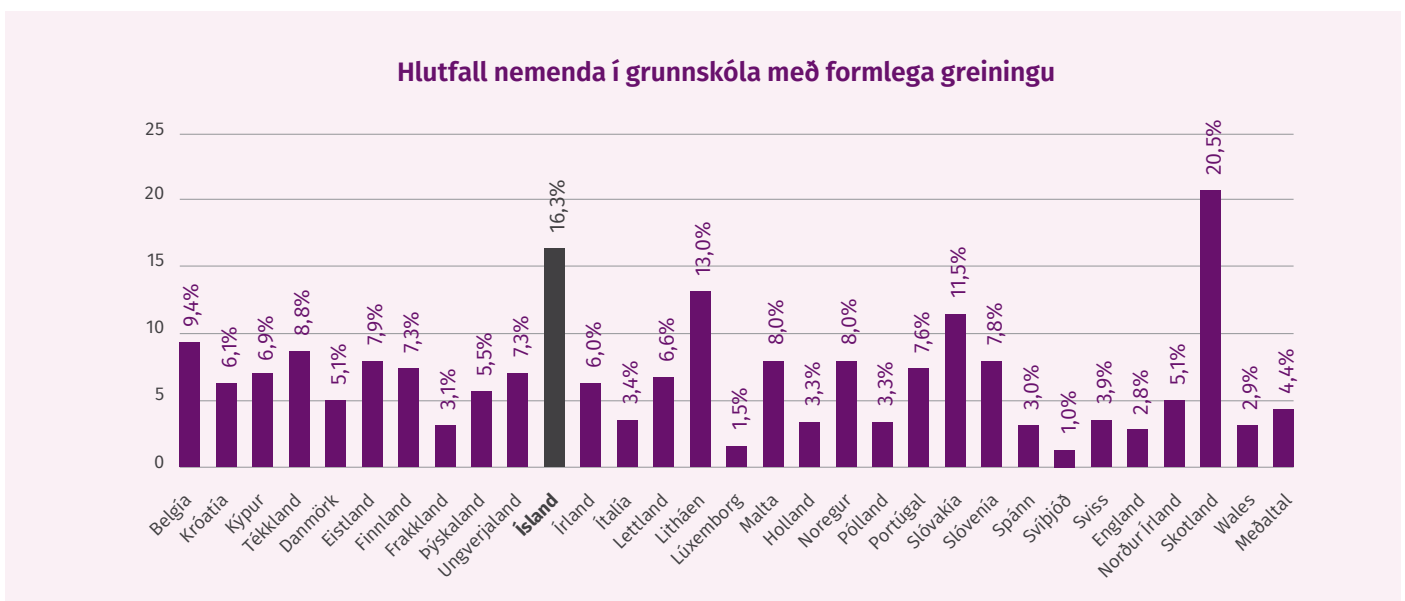
Stefna um menntun án aðgreiningar á Íslandi hefur verið mörkuð með það fyrir augum að nemendur geti öðlast gæðamenntun á sameiginlegum vettvangi þar sem þeir eiga þess kost að nýta námsgetu sína til fulls. Núgildandi reglur um fjárframlög styðja aftur á móti hvorki sveitarfélög né skóla til þess að framfylgja þeim sjónarmiðum sem liggja að baki stefnunni. Núgildandi reglur um fjárframlög miðast fyrst og fremst við að koma til móts við þarfir lítils 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 dauðblinda, Heyrnar- og talmeinastöðvar Íslands eða Barna- og unglingaæðdeildar 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).

Evrópumiðstöð um nám án aðgreiningar og sérþarfir, 2017, bls. 90.

Á Íslandi er hærra hlutfalli heildarfrjárveitinga varið til þess að sinna þörfum nemenda með sérþarfir í námi. Eins og fram hefur komið fyrr í þessum kafla þá hefur Reykjavíkurborg m.a. samþykkt að forsenda úthlutunar til þjónustu og sérhæfðari stuðnings við mikið fatlaða nemendur og nemendur með alvarlegar raskanir skuli byggja á formlegum greiningum (Skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar (2012)).

Flestir sem sinna menntamálum eru nú þeirrar skoðunar að formlegar greiningar séu á margan hátt frumafl vegna ílagsúthlutunar til aukins stuðnings. Tilhögunin hvetur foreldra, skóla og sveitarfélög til að leita sérstaklega eftir því að nemendur fái formlega greiningu. Því hefur verið haldið fram að sumir í skólasamfélaginu nýti framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga með skipulegum hætti til að leysa úr fjárþörf sinnar stofnunar fremur en námsþörfum 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. (Evrópumiðstöð um nám án aðgreiningar og sérþarfir, 2017).

Í tölfræði frá Evrópumiðstöðinni (Dataset Cross-Country Report, 2016) má sjá upplýsingar frá 30 löndum í Evrópu þar sem fram kemur hlutfall nemenda með formlegar greiningar. Athygli vekur hátt hlutfall íslenskra nemenda (16,33%) í samanburði við önnur Norðurlönd (5,38%) og meðaltal 30 Evrópulanda (4,44%). Þegar þessar upplýsingar er skoðaðar eftir kynjum þá kemur í ljós að 10,86% drengja og 5,47% stúlkna á grunnskólaaldri á Íslandi eru með formlegar greiningar.



Mynd 5. Hlutfall nemenda í 30 Evrópulöndum með formlega greiningu, 2016.

Könnun mennta- og menningarmálaráðuneytisins á úthlutun fjármagns til stuðnings við nemendur með sérþarfir í grunnskólum

Sveitarfélög færa ekki samræmt bókhald og því liggja ekki fyrir á einum stað upplýsingar um forsendur og ráðstöfun fjármuna til stuðnings við nemendur í samræmi við reglugerð um nemendur með sérþarfir í grunnskólum.

Því óskaði mennta- og menningarmálaráðherra í janúar 2019 eftir ítarlegum upplýsingum frá sveitarfélögum sem reka grunnskóla.

Markhópurinn voru nemendur með sérþarfir í grunnskólum sem eru skilgreindir í reglugerð 585/2010 í 2 gr:

Nemendur með sérþarfir teljast þeir sem eiga erfitt með nám sökum sértækra námsörðugleika, tilfinningalegra eða félagslegra erfiðleika og/eða fötlunar, sbr. 2. gr. laga um málefni fatlaðra nr. 59/1992, nemendur með leshömlun, langveikir nemendur, nemendur með þroskaröskun, geðraskanir og aðrir nemendur með heilsutengdar sérþarfir.

Auk þessara nemenda var spurt um stuðning við nemendur af erlendum uppruna. Settar voru fram tvær spurningar:

-
- Hverjar eru forsendur þeirrar úthlutunar/ úthlutunarreglna sem unnið er eftir við ráðstöfun fjármuna til stuðnings við nemendur með sérþarfir, nemendur sem búa við erfiðar félagslegar aðstæður og nemendur af erlendum uppruna?
 - Hversu háar fjárhæðir er um að ræða og hvert er hlutfall fjárhæða af heildar-grunnskólakostnaði í sveitarfélaginu?
-

Spurningalistinn lagði áherslu á úthlutun fjármagns en ekki tímaúthlutanir eða fjölda stöðugilda. Spurt var um fjárframlög til viðbótar við framlög frá Jöfnunarsjóði. Sett voru fram 11 atriði sem óskað var eftir að fá svör við:

1. Lýsið forsendum þeirra úthlutunarreglna sem unnið er eftir við ráðstöfun fjármuna til stuðnings við nemendur með almenna og sértæka námserfiðleika.¹
2. Lýsið forsendum þeirra úthlutunarreglna sem unnið er eftir við ráðstöfun fjármuna til stuðnings við fatlaða nemendur.²
3. Lýsið forsendum þeirra úthlutunarreglna sem unnið er eftir við ráðstöfun fjármuna til stuðnings við nemendur með hegðunar- og tilfinningavanda.³
4. Lýsið forsendum þeirra úthlutunarreglna sem unnið er eftir við ráðstöfun fjármuna til stuðnings við nemendur með þroskaraskanir.⁴
5. Lýsið forsendum þeirra úthlutunarreglna sem unnið er eftir við ráðstöfun fjármuna til stuðnings við nemendur af erlendum uppruna.⁵
6. Lýsið forsendum þeirra úthlutunarreglna sem unnið er eftir við ráðstöfun fjármuna til stuðnings við nemendur með erfiðar félagslegar aðstæður.
7. Upplýsingar frá sveitarfélagi um þróun þjónustu og fjármagns á liðnum 3-5 árum varðandi þjónustupætti er miða að auknum stuðningi við grunnskólanemendur.
 - a. Hefur fjöldi nemenda með skilgreindar sérþarfir aukist í sveitarfélaginu?
 - b. Hefur fjöldi barna af erlendum uppruna aukist í sveitarfélaginu?
 - c. Hefur fjöldi barna sem býr við erfiðar félagslegar aðstæður aukist í sveitarfélaginu?
 - d. Hefur sveitarfélagið faglega burði til að sinna þjónustupáttunum?
 - e. Hefur sveitarfélagið fjárhagslega burði til að sinna þjónustupáttunum?

¹ Nemendur sem þurfa sérstakan stuðning, svo sem í lestri, íslensku og stærðfræði, vegna raskana á hreyfifærni og mál- og talörðugleika.

² Sbr. Vinnureglu I um úthlutun Jöfnunarsjóðs til fatlaðra nemenda. Reglugerð 351/2002 um jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til reksturs grunnskóla.

³ Sbr. Vinnureglu II um úthlutun Jöfnunarsjóðs til nemenda með þroska- og geðraskanir. Reglugerð 351/2002 um jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til reksturs grunnskóla.

⁴ Sbr. Vinnureglu II um úthlutun Jöfnunarsjóðs til nemenda með þroska- og geðraskanir. Reglugerð 351/2002 um jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til reksturs grunnskóla.

⁵ Sbr. Vinnureglu II um úthlutun Jöfnunarsjóðs til nemenda sem búa við tilfinningalegan- og félagslegan vanda. Reglugerð 351/2002 um jöfnunarframlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til reksturs grunnskóla.

-
8. Annað sem sveitarfélagið vill taka fram.
 9. Upplýsingar um fjármagn til einstakra þjónustupátta og til heildarstuðnings.
 10. Upplýsingar um hlutfall fjármagns af heildarskólakostnaði viðkomandi sveitarfélags við grunnskóla til einstakra þjónustupátta og heildarstuðnings.
 11. Spurt var um fjölda grunnskólanemenda í sveitarfélaginu.
-

Spurningalistinn var sendur til allra 72 sveitarfélaga á landinu. Níu sveitarfélög hafa úthýst grunnskólarekstri sínum, þeim var sendur spurningalistinn til upplýsingar. Af þeim 63 sveitarfélögum sem reka grunnskóla, svöruðu 46 sveitarfélög spurningalistanum, sem er 73% af heildinni. Fjöldi grunnskólanemenda í þeim sveitarfélögum sem svöruðu spurningalistanum eru 43.531 eða um 95% af heildarfjölda nemenda í grunnskólum á Íslandi 2018.

Helstu niðurstöður könnunarinnar

Sveitarfélögin voru beðin um að lýsa þeim úthlutunarreglum sem unnið er eftir við ráðstöfun fjármuna til stuðnings við nemendur með almenna og sértæka námsferfiðleika.

Þekkt er að sveitarfélögin í landinu úthluta fjármagni til þessa þjónustupátta á mismunandi vegu. Í þennan stuðningshóp flokkast gjarnan nemendur með sértæka námserfiðleika í lestri, ritun og stærðfræði, nemendur með mál- og talraskanir, nemendur með ADHD greiningar og nemendur með vægar raskanir á hreyfifærni. Greina má þrjár megin leiðir sveitarfélaga við að úthluta fjármagni til stuðnings við nemendur með almennar og sértækar námsþarfir. Sveitarfélög blanda oft saman þessum leiðum þannig að stundum getur verið flókið að fullyrða að ákveðið sveitarfélag noti tiltekna úthlutunarleið.

-
- **Stuðningsþörf metin reglulega.** Fjármagnspotti úthlutað til skóla. Hér er stuðningsþörf nemenda metin af fagaðilum samkvæmt ákveðnum skilgreiningum sem sveitarfélög setja sér. Formlegar greiningar eru hafðar til hliðsjónar en ekki úthlutað sjálfkrafa samkvæmt þeim. Rök sveitarfélaga sem fara þessa leið er sú
-

að greining og þjónustupörf fara ekki alltaf saman. Á grundvelli matsins er fjármagnspotti útdelt til skólanna sem skipuleggja viðbótarstuðning á forsendum þarfa nemenda. Til viðbótar er algengt að úthluta viðbótarfjármagni til skilgreinds stuðnings, s.s. til stuðningsfulltrúa og sérkennslustjórnunar. Um 24% sveitarfélaga sem svöruðu könnuninni má flokka undir þessa úthlutunarleið.

- **Brugðist við stuðningspörf.** Mismunandi er hvort fjármagnspotti er úthlutað til skóla. Hér er úthlutun á forsendum mats kennara og annarra fagaðila á stuðningspörf nemenda. Ýmis greiningargögn eru höfð til hliðsjónar. Brugðist er við tilfallandi stuðningspörfum nemenda. Til viðbótar er algengt að úthluta viðbótarfjármagni til skilgreinds stuðnings, s.s. til stuðningsfulltrúa og sérkennslustjórnunar. Um 48% sveitarfélaga sem svöruðu könnuninni má flokka undir þessa úthlutunarleið.
 - **Föst úthlutun kennslumagns.** Fjármagnspotti er úthlutað til skóla. Hér er úthlutað ákveðnu kennslumagni í hlutfalli við nemendafjölda skóla. Úthlutunarstuðull er mismunandi frá 0,16–0,5 kennslustundum á viku á hvern nemenda, þ.e. 16–50 vikustundir á hverja 100 nemendur. Þekktur er breytilegur úthlutunarstuðull eftir aldri nemenda. Til viðbótar er algengt að úthluta viðbótarfjármagni til skilgreinds stuðnings, s.s. til stuðningsfulltrúa og sérkennslustjórnunar. Um 28% sveitarfélaga sem svöruðu könnuninni má flokka undir þessa úthlutunarleið.
-

Í könnuninni voru sveitarfélögin beðin að tilgreina það fjármagn sem þau setja í sérhvern þjónustupátt og hve hátt hlutfall það væri af heildarskólakostnaði við rekstur grunnskólans. Markmiðið með þessum spurningum er fyrst og fremst að reyna að komast að því hve hátt hlutfall af heildarskólakostnaði við rekstur grunnskóla, sveitarfélög verja til þessa stuðnings. Vitað er að mörg sveitarfélög sundurliða ekki þennan kostnað heldur bóka einungis heildarkostnað við stuðning við nemendur með sérþarfir. Fróðlegt þótti að vita hjá þeim sveitarfélögum sem sundurliða kostnað á þjónustupætti hvort um væri að ræða sambærilegt hlutfall.

Fyrirvarar á áreiðanleika svara eru nokkrir og þá sérstaklega að sveitarfélög skilgreina ekki skólakostnað á sama hátt í bókhaldi sínu. Sem dæmi þá er misjafnt meðal sveitarfélaga hvort kostnaður við frístund, skólaakstur, mötuneyti og húsnæði er allur eða að hluta talinn sem skólakostnaður. Ástæða þess að í könnuninni var notað hugtakið heildarskólakostnaður en ekki heildarlaunakostnaður er að Hagstofa Íslands reiknar út árlega meðalheildarkostnað hvers nemenda í grunnskólum landsins.

20 sveitarfélög af þeim 46 sem svöruðu könnuninn settu fram skiptingu á kostnaði eftir þjónustubáttum. Sveitarfélögin sem ekki sundurliðuðu kostnaðinn sögðu að bókhald sveitarfélagsins biði ekki upp á það. Fá sveitarfélög höfðu fjárhagsupplýsingar varðandi stuðning við nemendur sem búa við félagslega erfiðar aðstæður.

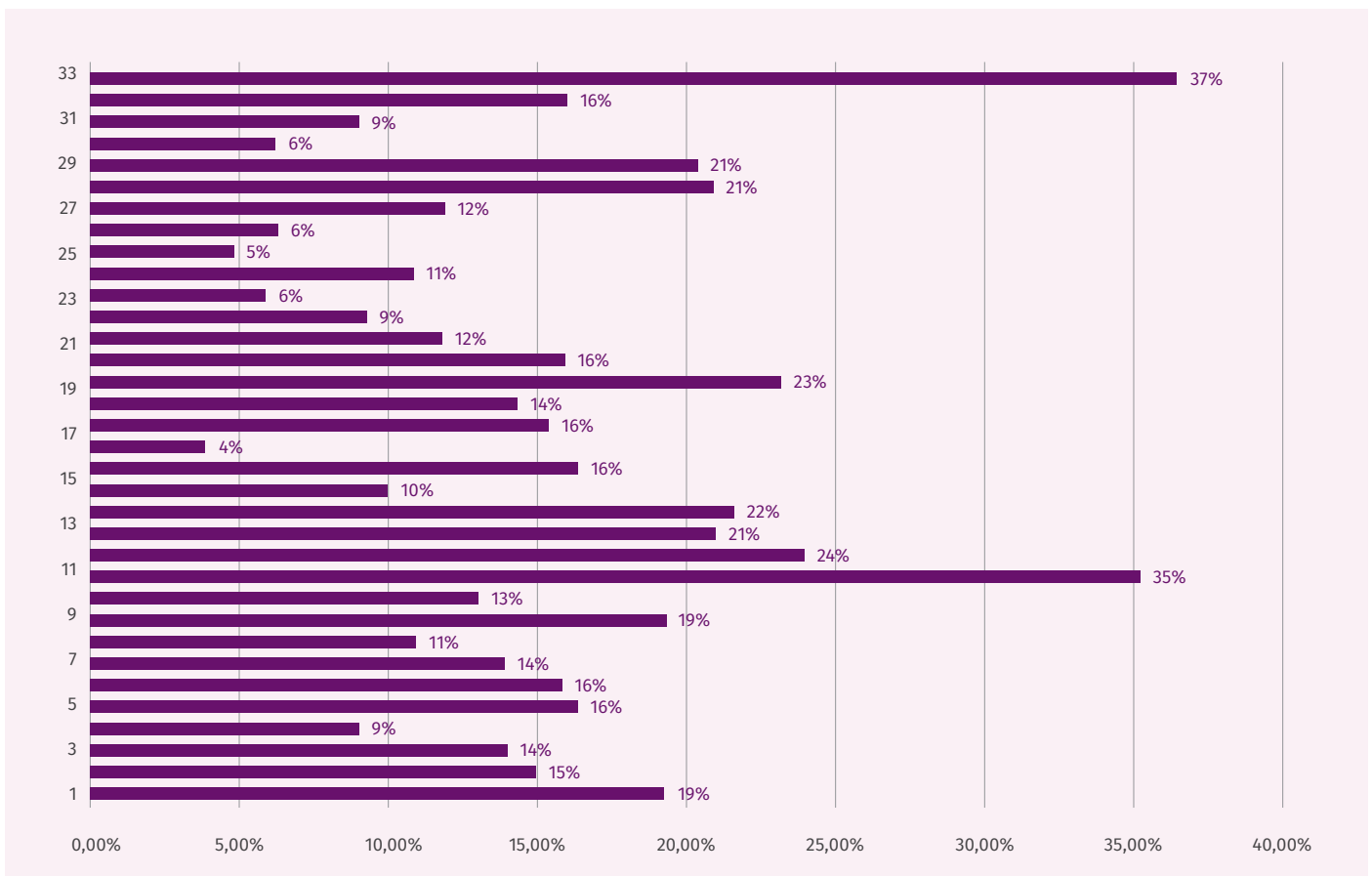
Fjármagn til stuðnings sem hlutfall af heildarskólakostnaði sveitarfélags

Sveitarfélög í handahófskenndri röð	Almenn sérkennsla	Fatlaðir nemendur	Nemendur með tilfinningarasanir	Nemendur með þroskaraskanir	Nemendur af erlendum uppruna
1	8%	10%			1,2%
2	11%	0,3%	3%	4%	0,1%
3	2%	6%	2,9%	1,1%	2,3%
4	1%	4,58%	0,92%	0,92%	0,5%
5	6%	0,85%	2,77%	2,46%	1,96%
6	3%	7,35%	1,31%	2,15%	0,63%
7	8,4%	11,4%			
8	8%	8,60%			2,8%
9	6,5%	16,17%		16,17%	3,4%
10	3%	0%	1,97%	5,25%	1,3%
11	8%	4,9%	8,4%	4,2%	4,7%
12	10%	9,8%	1,2%	6,8%	3%
13	12%	4%	6%	6%	2%
14	7%	4,4%	2,9%	4,1%	2,9%
15	4%	5,46%	1,84%	6,07%	0,7%
16	7%	1%	2,94%	3,84%	0,7%
17	4%	0%	3,5%	3,5%	
18	3%	3,1%	2,6%	3,1%	1,4%
18	5%	4,2%	2,8%	1,8%	0,9%
20	10%	11%	9%	4%	2%
Meðalhlutfall	6,35%	5,66%	3,38%	4,44%	1,81%

Mynd 6. Fjármagn til stuðnings sem hlutfall af heildarskólakostnaði sveitarfélags. – 20 sveitarfélög.

34 sveitarfélög af þeim 46 sem sendu inn svör við könnuninni settu fram hlutfall fjárhæðar af heildarskólakostnaði, sem þau telja sig verja til stuðnings við nemendur með sérþarfir og nemendur af erlendum uppruna. Meðaltalshlutfall sveitarfélaganna er um 15,29% af heildarskólakostnaði. Á mynd 7 má sjá hvernig dreifingin er á milli sveitarfélaga.

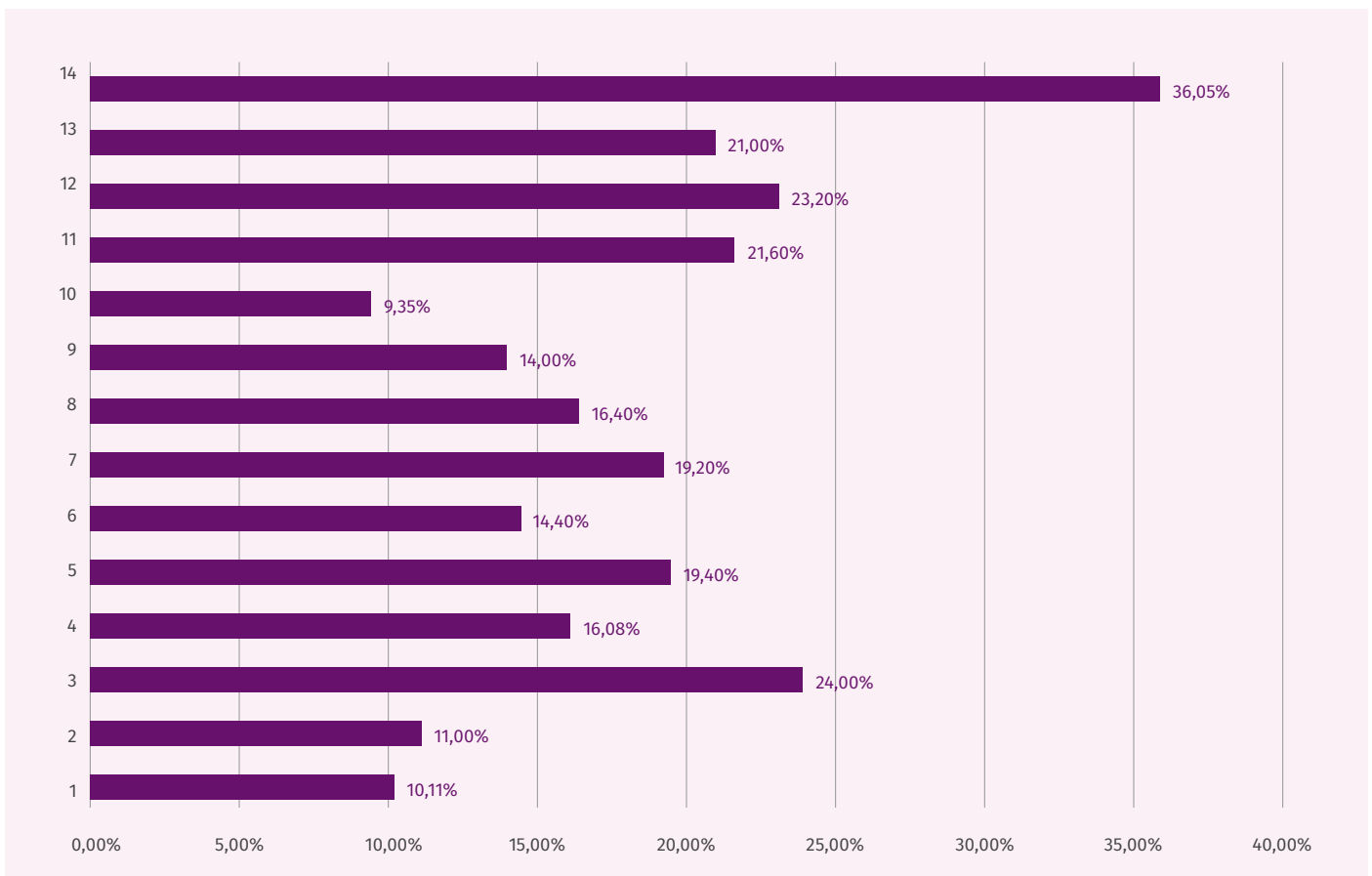
Heildarfjármagn til stuðnings við nemendur með sérþarfir og nemendur af erlendum uppruna — hlutfall af heildarskólakostnaði



Mynd 7. Heildarfjármagn til stuðnings við nemendur með sérþarfir og nemendur af erlendum uppruna. Hlutfall af heildarskólakostnaði. – 34 sveitarfélög.

Þegar þau sveitarfélög sem eru með 500 nemendur eða fleiri eru skoðuð sérstaklega þá má sjá að meðalhluftall stuðnings sem hlutfall af heildarskólakostnaði er 18,27% í stað 15,29 % þegar öll 34 sveitarfélögin eru skoðuð (mynd 8). Dreifingin er frá um 10% til 35%.

**Heildarfjármagn til stuðnings við nemendur með sérþarfir og nemendur af erlendum uppruna
— hlutfall af heildarskólakostnaði. Sveitarfélög með 500 grunnskólanemendur eða fleiri**



Mynd 8. Heildarfjármagn til stuðnings við nemendur með sérþarfir og nemendur af erlendum uppruna. Hlutfall af heildarskólakostnaði.
– Sveitarfélög með 500 grunnskólanemendur eða fleiri.

37 sveitarfélög af þeim 46 sem sendu inn svör við könnuninni nefndu þá heildarfjárhæð sem þau segjast nýta til stuðnings við nemendur í sínu sveitarfélagi.

Heildarkostnaður sveitarfélaganna 37 er um 10,9 milljarðar króna á ári. Sveitarfélögin svara fyrir um 95% grunnskólanemenda í landinu. Miðað við sambærilegan kostnað í þeim sveitarfélögum sem ekki svöruðu má álykta að heildarkostnaður sveitarfélaga við stuðning nemenda með sérþarfir og vegna nemenda af erlendum uppruna sé um 11.8 milljarðar króna á ári. Einfalt meðaltal kostnaðar á hvern nemenda er þá um 260 þús. kr. á ári. Ekki eru teknar með upphæðir frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga eða kostnaður við rekstur sérskóla og sérhæfðra sérdeilda.



3. Stefnumörkun varðandi fjármögnun menntunar fyrir alla

Verkefnið um endurskoðun reglna um ráðstöfun fjármagns til menntunar án aðgreiningar byggir á verklagi og niðurstöðum verkefnis sem unnið var af Evrópumíðstöð um nám án aðgreiningar og sérþarfir (hér eftir nefnt Evrópumíðstöð) árin 2016-2018. Verkefni Evrópumíðstöðvar um stefnumörkun varðandi fjármögnun menntunar fyrir alla [FPIES – Financing Policies for Inclusive Education Systems](#) (hér eftir kallað FPIES verkefnið) var unnið með sex þátttökulöndum.

Verkefnið byggðist á hugmyndum um jafningjanám, það er að þátttakendur lærðu hver af öðrum. Fulltrúar menntamálaráðuneyta Ítalíu, Litháen, Hollandi, Noregs, Portúgal og Slóveníu tóku þátt. Þátttaka þeirra fólst í gagnkvæmum heimsóknum, kynningum og umræðum um skipulag úthlutunar fjármagns til menntunar í hverju landi fyrir sig. Auk þess voru matsaðilar frá háskóla í Barcelona sem sáu um ytra gæðamat á verkefninu.

Verkefninu var ætlað að:

- styðja við ákvörðunaraðila og fagaðila sem bera ábyrgð á stefnumótun og innleiðingu menntunar fyrir alla á öllum stigum,
- styðja við umræðu og ákvarðanatöku þeirra sem bera ábyrgð á stefnumótun og ráðstöfun fjármuna í skólakerfum menntunar fyrir alla á öllum skólastigum,
- efla skilvirka ráðstöfun fjármuna í skólakerfum menntunar fyrir alla til að efla aðgengi allra nemenda til gæðanáms og kennslu,
- efla félagslegt réttlæti og styðja tækifæri til virkar þátttöku í lýðræðissamfélagi.

Tilgangur verkefnisins var að þróa efni sem nýtist ákvörðunaraðilum og fagaðilum til að hugsa um stefnumörkun varðandi úthlutun fjármagns til framtíðar. Í því fólst að móta leiðbeinandi stefnuviðmið fyrir málefnið og útbúa sjálfsmatstæki fyrir stefnumótandi aðila.

Verkefnið miðaði að því að rannsaka á kerfisbundinn hátt mismunandi nálganir við ráðstöfun fjármuna til skóla og finna hagkvæmar og skilvirkar leiðir sem hafa það að markmiði að draga úr ójöfnuði er kemur að námstækifærum. Verkefninu var ætlað að svara eftirfarandi spurningum:

-
- Hvað þætti þarf að fjármagna varðandi menntun fyrir alla?
-
- Hvers vegna er fjármagni ráðstafað á tiltekinn hátt?
-
- Hvernig er fjármögnun háttað?
-
- Hvenær skal fjármagna tiltekinn þátt?
-

Í næstu undirköflum verður fjallað um helstu niðurstöður FPIES verkefnisins og byggir umfjöllunin á skýrslunni: [Financing Policies for Inclusive Education Systems: Resourcing levers to reduce disparity in education](#). Jafnframt verða kynnt stefnumarkandi viðmið ([FPIES policy guidance framework](#)) og sjálfsmatstæki ([Financing policy self-review tool](#)) sem voru afurðir verkefnisins.



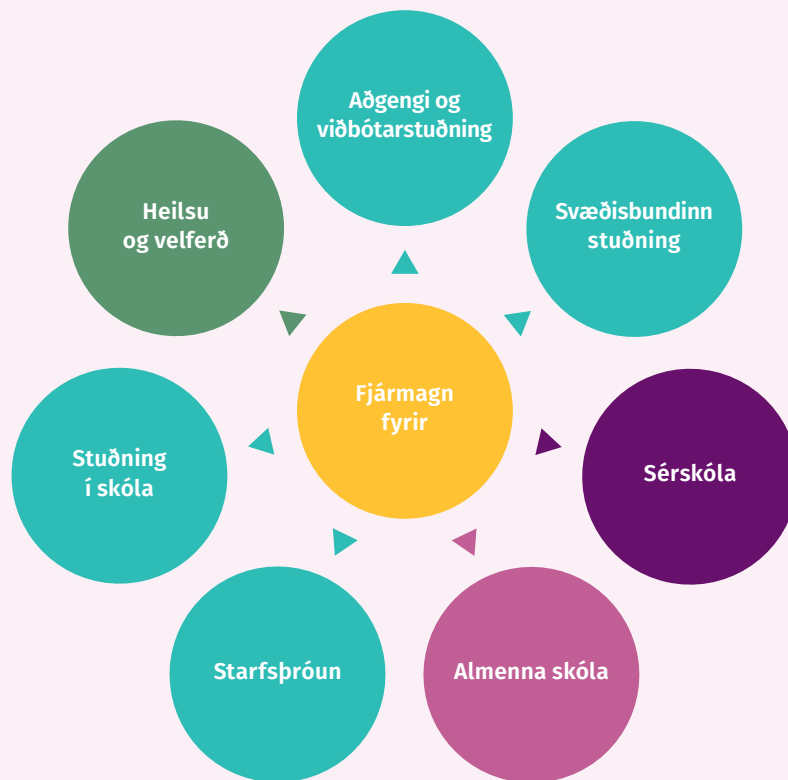
Niðurstöður verkefnis Evrópumíðstöðvar um stefnumörkun varðandi fjármögnun menntunar fyrir alla (FPIES verkefnið)

Úthlutun fjármagns gegnir mikilvægu hlutverki í þróun menntakerfa sem stuðla að menntun án aðgreiningar og í flestum ríkjum Evrópu er íhugað hvaða áhrif úthlutunin hefur á það markmið. Leiðir til úthlutunar hafa bein áhrif á ákvarðanatöku og framkvæmd, eins og hvernig námsþarfir nemenda eru greindar, og þær greiningar- og matsaðferðir sem notaðar eru. Þessar leiðir hafa jafnframt afgerandi áhrif á þau skólaúrræði sem nemendum stendur til boða, hvort það er inni í almennum bekk, í aðskildum sérúrræðum eða sérskóla.

Úthlutun fjármagns til skóla þarf að hvetja til þess að þeir móti sér stefnu um menntun fyrir alla þar sem sjá má skapandi og sveigjanlegt námsumhverfi sem kemur til móts við fjölbreyttar námslegar og félagslegar þarfir nemenda. Hærri úthlutun fjármagns tryggir í sjálfu sér ekki betri námsskilyrði fyrir nemendur. Segja má að árangursrík framkvæmd menntastefnu án aðgreiningar fari eftir því hvernig fjármunum er úthlutað og til hvers fjármagninu er beint, frekar en að það fari eftir því hversu mikið fé er í boði. Árangurinn byggir á þeim leiðum til úthlutunar sem farnar eru og þeim úthlutunarlíkönum sem fara með og stýra ráðstöfun og meðferð úrræða í skólum og í skólakerfinu, sem efla getu skóla til að byggja upp þekkingu og þróunarstarf.

Úthlutun fjármagns til menntunar fyrir alla er á margan hátt frábrugðin því að fjármagna sérkennslu. Meginmunurinn liggur í að áhersla menntunar fyrir alla er á að auðvelda öllum nemendum aðgang að þeim réttindum sem þeim eru tryggð í lögum og að laga kerfið að nemendum, á meðan áherslan í úthlutun fjármagns til sérstaks stuðnings byggir á því að greina og laga erfiðleika nemenda í skóla. Úthlutun fjármagns til menntunar fyrir alla er líka mun flóknari en að fjármagna almenna menntun þar sem hún tengist stefnumörkun sem er þvert á kerfi og nær til fjölda hagaðila. Menntakerfi sem eru án aðgreiningar geta falið í sér þörf til að úthluta fjármagni til þátta sem ekki tengjast menntun eða kennslu beint en eru nauðsynlegir til að tryggja að allir nemendur hafi aðgang að hágæða námi án aðgreiningar.

Mynd 9 sýnir hvernig slík kerfi byggja á úthlutun fjármagns/aðfanga sem styðja við ólíka þætti. Hér getur verið um að ræða fjármagn sem kemur frá ólíkum ráðuneytum, eins og að heilbrigðis- og velferðarráðuneyti koma að málefnum fatlaðra nemenda og málefnum fjölskyldna sem þurfa stuðning frá heilbrigðis- og félagsmálakerfinu (rauður hringur). Fjárveitingar styðja einnig við almenna menntun (blár hringur) og eru svo sérstaklega tileinkaðar framkvæmd menntunar fyrir alla (grænir hringir). Í því getur falist úthlutun úrræða sem miðar að því að gera sveitarfélögum og skólum kleift að þjálfa starfsmenn til að auka hæfni þeirra í að stuðla að menntun fyrir alla. Einnig er hér um að ræða málefni sem eru ótengd menntun en sem hafa áhrif á hana svo sem aðgengi eða viðbótarþjónusta (dæmi um það er talkennsla). Í mörgum löndum krefst ferillinn að menntun fyrir alla einnig þess að fjármagna sértæk úrræði svo sem sérskóla (fjólublár hringur).



Mynd 9. Rammi um ráðstöfun fjármagns fyrir menntakerfi án aðgreiningar

Umgjörð úthlutunar fjármagns til menntunar fyrir alla: Leiðbeinandi viðmið fyrir stefnumótun

Niðurstaða FPIES verkefnisins leiðir í ljós að til að efla menntun fyrir alla með árangur, skilvirkni og jafnræði að leiðarljósi þarf að byggja úthlutun fjármagns á fjórum grunnþáttum:

- Að koma í veg fyrir óhagkvæmt skipulag í skólum sem byggir á því að kenna nemendum í fámennum sérúrræðum.
- Að styðja skóla til markvissrar skólaþróunar sem miðar að faglegri og félagslegri ábyrgð allra er koma að menntun fyrir alla.
- Að tryggja sem kostur er sveigjanlegt námsumhverfi sem byggir á skapandi kennsluaðferðum.
- Að þróa ábyrga og gegnsæja stjórnsýslu fyrir lærdómsumhverfi fyrir alla.

Það má segja að hver af þessum fjórum grunnþáttum séu megin atriði við **þróun fjárveitingarstefnu** sem styður við gæða menntakerfi fyrir alla og dragi úr ójafnræði í menntun. Eða ...ef ekki er hugað nægilega vel að þeim, geta þau verið stærsta **hindrunin að hagkvæmum og skilvirkum kerfum**.

Grunnþættirnir kynntir nánar:

- *Að koma í veg fyrir óhagkvæmt skipulag í skólum sem byggir á því að kenna nemendum í fámennum sérúrræðum.*

Koma þarf í veg fyrir útilokandi stefnur sem neita nemendum um rétt sinn til menntunar og náms án aðgreiningar, og/eða skilgreina nemendur að óþörfu þannig að þeir þarfnist greiningar til að fá stuðning. Helstu skilaboðin sem liggja til grundvallar þessu viðfangsefni er að það þarf að úthluta fjármagni sem leiðir til menntunar fyrir alla, ekki til aðgreiningar.

- *Að styðja skóla til markvissrar skólaþróunar sem miðar að faglegri og félagslegri ábyrgð allra er koma að menntun fyrir alla:*

Forðast ber úthlutunaraðferðir sem hafa letjandi áhrif á nám án aðgreiningar. Sveigjanleg úthlutunarlíkön verða að stuðla að skólaþróun í gegnum lærdóms-samfélög sem þróa framsæknar og sveigjanlegar leiðir í kennslu þar sem áhersla

á frammistöðu og jafnræði er samtvinnuð. Helstu skilaboðin sem liggja til grundvallar þessu viðfangsefni eru að það þarf að styðja við teymi innan skóla til að taka ábyrgð á því að mæta þörfum allra nemenda.

- *Að tryggja sem kostur er sveigjanlegt námsumhverfi sem byggir á skapandi kennsluaðferðum.*

Óskilvirkar úthlutunaraðferðir virka sem hvatning til aðgreiningar og útilokunar þegar litið er svo á að kennsla og stuðningur í almennum skólum sé ófullnægjandi til að mæta þörfum nemenda. Þetta kann að leiða til þess að hagaðilar telji að sértæk úrræði (þ.e. aðgreindir skólar og sérdeildir) veiti betri stuðning við nám fyrir suma nemendur. Helstu skilaboðin sem liggja til grundvallar þessu viðfangsefni eru að skilvirkar úthlutunaraðferðir verða hvatning til náms án aðgreiningar þegar þær stuðla að því að efla þekkingu hagaðila með það fyrir augum að efla framsækið og sveigjanlegt námsumhverfi fyrir alla nemendur.

- *Að þróa ábyrga og gegnsæja stjórnsýslu fyrir lærdómsumhverfi fyrir alla:*

Úthlutunarlíkön sem stuðla að flokkun á nemendum, í stað þess að leggja áherslu á þróun námsstuðnings og -úrræða, eru til lengri tíma litið óhagkvæm og ósanngjörn. Óskilvirkt þverfaglegt samstarf (þ.e. við heilbrigðis- og félagsþjónustu) getur valdið tvíverknaði í þjónustu og ósamræmi í meðferð mála. Helstu skilaboðin sem liggja til grundvallar þessu viðfangsefni eru að úthlutunarkerfi og líkön sem stuðla að jafnvægi milli árangurs, skilvirkni og jafnræði þurfa að vera tengd reglugerðarviðmiðum á skýran hátt þar sem lögð er áhersla á heildræna stjórnunarhætti, ábyrgð og framfarir innan kerfis.

Sjálfsmatstæki fyrir stefnumótun fjárveitinga

Sjálfsmatstæki fyrir stefnumótun fjárveitinga byggir á þeim ramma sem er settur fram í *Leiðbeinandi viðmiðum fyrir stefnumótun* hér að ofan. Ramminn er nýttur sem grundvöllur til endurskoðunar á úthlutun fjármagns og til að ákvarða til hvaða stefnuaðgerða skuli gripið.

Sjálfsmatstækið styður við að spyrja spurninga er varða úthlutun fjármagns fyrir menntun fyrir alla, eins og:



-
- „Hvar erum við stödd?“
-
- „Hvar viljum við vera?“
-
- „Hversu vel gengur okkur?“
-

Sjálfsmatstækið var þróað með það fyrir augum að það hefði tvenns konar tilgang:

-
1. að styðja við **úttekt** á stefnuskjölum og **greina** núverandi stöðu.
-
2. að **fylgja eftir** stefnuinnleiðingu, til að finna og staðfesta að það hafi orðið framfarir og þróun eftir að stefnubreytingar og innleiðing hafa átt sér stað.
-

Notkun á sjálfsmatstækinu gefur sniðmynd af styrkleikum og veikleikum núverandi skipulags úthlutunar fjármagns fyrir menntakerfi án aðgreiningar. Þessa sniðmynd má síðan nýta í gerð aðgerðaráætlunar.



Sjálfsmatstækið er hannað til notkunar fyrir stefnumótandi aðila sem bera ábyrgð á þróun og innleiðingu menntastefnunnar á landsvísu, eða á vettvangi svæðis- og sveitarstjórna. Tækið hefur þann skýra tilgang **að styðja við ígrundun á stefnumótun fjárveit- inga fyrir menntun fyrir alla** hjá þeim sem taka ákvarðanir og starfa í ólíkum geirum – menntun, heilsugæslu, velferð, o.s.frv. – á sviði ríkis, svæða- og/eða sveitarfélaga.

Þegar sjálfsmatstækið er notað með þverfaglegum hópi fagfólks geta upplýsingarnar sem þar safnast:

- stuðlað að umræðum um sameiginleg lykilatriði,
- leitt til sameiginlegs skilnings milli sviða á lykilhugtökum sem skólastefnan byggir á,
- auðveldað kortlagningu á hindrunum og tækifærum í úthlutun fjármagns fyrir framkvæmd stefnunnar,
- stutt við hópígrundun sem leiðir til greiningar á sameiginlegum markmiðum og forgangsriðunar á aðgerðum til framtíðar.

Í kafla 6 hér aftar í skýrslunni er fjallað um notkun 10 sveitarfélaga á sjálfsmatstækinu og greiningu þeirra á gagnsemi þess fyrir íslenskt skólasamfélag.

4. Greining á forsendum úthlutunar og ráðstöfun fjármuna

Eins og fram kom í inngangskafli skýrslunnar var áhersla lögð á að þátttökusveitarfélögin greindu frá núverandi forsendum úthlutunar í sinni heimabyggð og umræða og ígrundun færi fram. Lagt var upp með að hvert sveitarfélag fengi endurgjöf á sína greiningu frá þremur sveitarfélögum sem lið í lærdómssamfélagi verkefnisins. Í þessum kafla verður gerð grein fyrir greiningu sveitarfélaganna á forsendum og ráðstöfun fjármuna.

Í inngangskafli greininga voru sveitarfélögin beðin um að a) gefa stutt yfirlit yfir hugmyndafræðina/forsendurnar sem eru að baki úthlutunarlíkans sveitafélags til grunnskóla. b) Lýsa úrræðum sem eru til staðar (leiðir til stuðnings, önnur úrræði), útskýringa hvaða hópar eða einstaklingar fá viðbótarstuðning, c) greina frá gögnum um fjölda nemenda sem fá stuðning (sett í samhengi við þríhyrningsmódel Evrópu-miðstöðvar sem áður hafði verið kynnt) og d) lýsing á hvernig úthlutun/deililíkani er háttað – almenn úthlutun, markvissari stuðningur, sérhæfðari stuðningur.

Yfirlit yfir hugmyndafræðina að baki úthlutunarlíkana í sveitarfélögum

Í greiningarskýrslum frá sveitarfélögum kemur nokkuð skýrt fram að hugmyndafræðin að baki úthlutunarlíkönum til kennslu í grunnskólum byggir á hugmyndafræði um menntun fyrir alla. Sjá má mismunandi útfærslur er kemur að úthlutun og lesa þróun undanfarinna ára í átt til áherslna á menntun fyrir alla.

Hjá flestum sveitarfélögum má greina áherslu á gagnkvæman stuðning og samvinnu fagfólks til að efla námsárangur, samskipti og líðan nemenda. Víða má sjá að sveitarfélög leggja áherslu á og eru að innleiða kennsluhætti sem byggja á styrkleikamiðaðri nálgun, teymisvinnu kennara og annars fagfólks, ábyrgð umsjónakennara á öllum nemendum, fjölbreyttum kennsluháttum með þátttöku í lærdómssamfélagi sem eflir fagmennsku, góðum skólabrag sem einkennist af umburðarlyndi, vináttu og virðingu og sameiginlegri ábyrgð foreldra, nemenda og skóla á uppeldi og námi nemenda.

Í tilteknu sveitarfélagi má sjá skýrar og nýjar áherslu í átt til þess að meta þarfir nemenda fyrir aukinn stuðning. Þjónustupörfin við nemendur er metin í hverjum skóla á þann hátt að lítill þjónustupörf miðar að stuðningi innan námshóps, miðlungs



Þjónustubörf miðar að því að nemandi samnýtir stuðning og nýtir þjónustu sérfræðinga innan skólans, mikil þjónustubörf miðar að því að nemandinn nýtir mikla þjónustu innan skóla og utan og mjög mikil þjónustubörf miðar að því að nemandinn nýtir þjónustu sérfræðinga innan og utan skóla, þurfi stuðning við allar athafnir daglegs lífs og nýtir sérhæfð námsúrræði.

Í flestum sveitarfélögum er fjármagni úthlutað eftir skýrum viðmiðum. Viðmiðin eru nokkuð mismunandi í sveitarfélögum en nefna má, úthlutun til almennrar kennslu skv. viðmiðum aðalnámskrár, úthlutun til markvissari stuðnings, úthlutun til sérhæfðari stuðnings, sem byggir að miklum hluta á mati sérfræðinga, úthlutun til sérhæfðra sérdeilda og úthlutun til nemenda sem hafa íslensku sem annað mál. Nokkuð mismunandi er hvernig útfærsla sveitafélaga er á úthlutun til markvissari stuðnings hvað varðar nemendasamsetningu og hópastærðir. Eins er mismunandi hvernig forvinnu úthlutanna er háttað. Í mörgum sveitarfélögum fer fram ígrundað samtal milli skólaskrifstofu og skólastjóra þar sem skólastjórar og sérfræðingar í skólunum undirbúa sig áður með ákveðinni þarfagreiningu á þjónustu við nemendur. Sveitarfélög senda einnig út áætlanir sem byggja á nemendafjölda viðkomandi skóla og áherslum viðkomandi skólanefndar í málefnum grunnskólans. Víða kom fram að mikilvægt er að skólar njóti sjálfstæðis við ráðstöfun fjármuna og þess sé gætt að ráðstöfun fjármagns til kennslu og stuðnings sé ætíð á valdi skóla til að það nýtist nemendum sem best.

Algengt er að forsendur úthlutunar til sérhæfðari stuðnings byggja á rökstuddri einstaklingsnámskrá sem unnin er í samstarfi skóla og heimila, oft á grundvelli greininga frá skólaþjónustu eða þriðja stigs greiningaraðila. Þróun virðist vera í þá átt að greiningar sérfræðinga séu hafðar til hliðsjónar er kemur að úthlutun fjármagns til aukins stuðnings frekar en þær ráði för og umræður bentu til þess að áherslur sveitarfélaganna á snemmbæran stuðning væri almennt að aukast.

Úrræði sem eru til staðar

Í sveitarfélögunum er nokkuð misjafnt hvernig úrræði eru til staðar eða leiðir til stuðnings. Í einu sveitarfélagi kom skýrt fram að ekki eru útbúin sérstök úrræði fyrir einstaka nemendur eða hópa, heldur eru til staðar þverfaglegi teymi í skólunum sem skilgreina þarfir nemenda og nemendahópa og byggja upp námsaðstæður á þeim forsendum.

Víða má sjá skilgreind úrræði sem leitast við að styðja nemendur bæði námslega og félagslega. Vægustu úrræðin eru oftast aðlögun á námsefni og námsumhverfi. Unnið er með ýmsar stærðir hópa svo betur verði komið til móts við þarfir nemenda. Víða er markvissari stuðningur bæði innan og utan námshóps. Úrræði má sjá fyrir nemendur á unglingastigi til að koma í veg fyrir skólaforðun og áhættuhegðun, s.s. nemenda-viðtöl, námskeið fyrir börn með kvíðaeinkenni, námskeið fyrir börn með ADHD, hegðunarráðgjöf og atvinnutengt nám.

Kennsluráðgjafar, námsráðgjafar, sálfræðingar, þroskajálfar, talmeinafræðingar og atferlisráðgjafar starfa í tengslum við skólaþjónustuna í flestum sveitarfélögum í misjöfnu mæli. Námsver, fagteymi og lausnarteymi þar sem þverfagleg þjónusta er veitt er til staðar og í auknum mæli má greina aukið samstarfs skólaþjónustu, félagsþjónustu og heilbrigðisþjónustu. Í nokkrum sveitarfélögum eru starfrækt sérhæfð námsúrræði og sérskólar og þá einkum fyrir nemendur á einhverfurófi, nemendur með fötlun, langvarandi veikindi, þroskafrávik og veruleg hegðunarfrávik. Í Reykjavíkurborg er starfrækt táknmálssvið í almennum grunnskóla og fá allir nemendur nokkra þjálfun í íslensku táknmáli.

Hvaða einstaklingar/hópar fá sérstakan stuðning?

Öll sveitarfélög veita þeim nemendum sem þurfa sérstakan stuðning. Stuðningurinn getur verið tilfallandi, tímabundinn eða reglubundinn.

Í mörgum sveitarfélögum eru nemendur sem þurfa sérstakan stuðning flokkaðir eftir mismunandi þjónustubörf. Algengasta flokkunin tekur til nemenda með almenna og sértæka námserfiðleika, fatlaðra nemenda, nemenda með hegðunar- og tilfinningavanda, nemenda með þroskaraskanir og nemenda sem hafa íslensku sem annað tungumál.

Fjöldi nemenda sem fá stuðning í samhengi við þríhyrningsmódel Evrópumíðstöðvarinnar

Þríhyrningsmódel Evrópumíðstöðvarinnar tekur til þess að fjármagni til grunnskóla fyrir alla sé úthlutað á þrennan hátt.

- Almenn úthlutun þar sem fjármagni er úthlutað til skóla til að veita öllum nemendum almenna menntun.
- Viðbótarúthlutun þar sem fjármagni er úthlutað til skóla vegna nemenda sem eru í áhættuhópi og geta þurft viðbótarstuðning.
- Ílagsúthlutun þar sem fjármagni er úthlutað til einstakra nemenda sem þarfnast viðbótarstuðnings.

Níu sveitarfélög settu úthlutun til grunnskóla í samhengi við áherslur Evrópu-miðstöðvarinnar og má sjá þær niðurstöður í töflunni hér að neðan. Þar sem úthlutun sveitarfélaga er nokkuð mismunandi þá ber að taka þessar tölur með fyrirvara um réttmæti þeirra.

Úthlutun sveitarfélaga í samræmi við áherslur Evrópumíðstöðvar

Sveitarfélög	Almenn úthlutun	Viðbótarúthlutun	Ílagsúthlutun
1	82%	14%	4%
2	90%	5%	5%
3	72%	22%	6%
4	73%	7%	20%
5	70%	10%	20%
6	76%	21%	3%
7	78%	6%	16%
8	80%	15%	5%
9	86%	10%	4%
Meðaltal	79%	12%	9%

Tafla 1. Úthlutun sveitafélaga

Hvernig er úthlutun til almennrar kennslu háttað?

Öll sveitarfélögin úthluta fjármagni til almennrar kennslu með það að markmiði að uppfylla ákvæði aðalnámskrár og viðmiðunarstundaskrár. Misjafnt er hvernig viðbótarstundum og stundum til sveigjanlegs skólastarfs er úthlutað. Algengt er að fjármagn fyrra árs sé aðlagð að nemendafjölda úthlutunarárs. Helstu breytur sem hafa áhrif á úthlutun til almennrar kennslu er aldur nemenda, hópastærðir, valgreinar á unglingastigi, skiptitímar í verk- og listgreinum og sundkennslu og kennsla nemenda af erlendum uppruna.

Víða er notast við deililíkön sem lítið hafa breyst í áranna rás. Fram kom hjá sveitarfélagi að vegna mikillar aukningar á metinni sérkennsluþörf þá hefði verið dregið úr vægi almennrar nemendaúthlutunar og viðbótarúthlutun aukin.

Hvernig er úthlutun til markvissari stuðnings háttað?

Með markvissari stuðningi er átt við stuðning við nemendur með almenna og sértæka námserfðleika, svo sem í lestri, íslensku og stærðfræði, vegna raskana á hreyfifærni og mál- og talörðugleika. Sveitarfélögin úthluta yfirleitt fjármagni til markvissari stuðnings í hlutfalli við nemendafjölda og algengur stuðull er frá 0,17–0,25 vikustundir margfaldað með nemendafjölda. Þannig að 100 nemenda hópur fær úthlutað 17–25 kennslustundum á viku. Til viðbótar við þessa reiknireglu úthluta nokkur sveitafélög viðbótarfjármagni í formi stöðugilda. Í einu sveitarfélagi tekur úthlutun fjármagns til mið af aldri nemenda, þ.e. yngri nemendur fá hærri úthlutun til að stuðla að markvissari snemmtækum stuðningi. Í tveimur sveitarfélögum er stuðningsþörfin metin í samstarfi skólastjóra og skólaþjónustu og fjármagni úthlutað í samræmi við þörf. Í öllum sveitarfélögum er úthlutað fjármagnspotti sem skólastjórar ráðstafa eins og þeir telja að nýtist nemendahópnum sem best.

Hvernig er úthlutun til sérhæfðari stuðnings háttað?

Með sérhæfðari stuðningi er átt við þjónustu og stuðning við mikið fatlaða nemendur, nemendur með alvarlegar raskanir, nemendur sem þurfa verulega aðstoð við athafnir daglegs lífs og nemendur með fjölþættan vanda. Í flestum tilfellum er ætlast er til að skólar geri heildaráætlun, sbr. 10. gr reglugerðar um nemendur með sérþarfir í grunnskóla nr. 585/2010, um þá þjónustu sem þeir hyggjast veita og skal áætlunin

vera í samræmi við stefnu um menntun fyrir alla. Nokkuð mismunandi er hvaða úthlutunarreglur eru notaðar við úthlutun fjármagns. Víða er úthlutunin ákveðin eftir rýni og samtöl milli fagfólks þar sem greiningar og skimanir eru hafðar til hliðsjónar þegar þjónustubörf er metin. Í nokkrum sveitarfélögum er enn stuðst við viðmiðunarstig um fatlanir og þroska- og geðraskanir sem Jöfnunarsjóður sveitarfélaga hefur lengi stuðst við í vinnureglum sínum. Nýtt SIS barnamat (e. Supports Intensity Scale) Greiningarstöðvar ríkisins er í vaxandi mæli notað til að meta úthlutun til fatlaðara nemenda vegna athafna daglegs lífs. Í töflunni á bls. 49 sést það hlutfall af heildarúthlutun sem sveitarfélög segjast úthluta sem ílagsúthlutun.



Lýsingar á stefnumörkun fyrir ráðstöfun fjármuna

Í þessum hluta var óskað eftir að sveitarfélög lýstu á greinagóðan hátt stefnunni að baki úthlutunarkerfinu fyrir skóla án aðgreiningar í viðkomandi sveitarfélagi. Óskað var eftir því að tilgreindar væru þær upphæðir sem um er að ræða – hvert fjármagn fer og hvernig það er nýtt. Bent var á að nýta mætti þríhyrningsmódelið og tilgreina fjármuni sem fara í:

Almenna úthlutun: það er það fjármagn sem nýtist öllum nemendum skóla.

Viðbótar úthlutun: það er fjármagn sem veitt er skólum fyrir ákveðna hópa nemenda sem eru í áhættuhópi eða þurfa viðbótarstuðning.

Ílagsúthlutun: það er fjármagn sem er ætlað einstaka nemendum sem þurfa öflugan viðbótarstuðning.

Í svörum sveitarfélaganna kemur fram að almennt felist stefnumörkun fyrir ráðstöfun fjármuna til grunnskóla í því að koma til móts við þarfir þeirra um leið og reynt er að halda í við fjárhagslega aukningu. Viðmiðunarstundaskrá aðalnámskrár er almennt í sveitarfélögum það tæki sem notað er til að úthluta þeim kennslutímum sem nemendur eiga rétt á. Fram kom að líta megi á að viðmiðunarstundaskráin sé mikilvægt jafnaðartæki til menntunar, óháð getu, félagsstöðu og öðrum persónulegum þáttum í lífi einstakra nemenda. Nokkuð er mismunandi hvernig sveitarfélög auka kennslumagn til viðbótar við viðmiðunarstundaskrá. Þar liggja að baki áherslur sveitafélagsins til að koma til móts við mismunandi námslega- og félagslega samsetningu nemendahópsins og hefðbundnar viðbætur í formi skiptistunda í verk- og listgreinum og kennslustunda til sveigjanlegs skólastarfs. Í sumum sveitarfélögum er kennslumagn úthlutað samkvæmt deililíkani sem byggja á tilteknum föstum meðan önnur sveitafélög meta reglulega þörfina fyrir kennslumagn í samstarfi fræðslustjóra og skólastjóra grunnskólanna. Erfitt er að bera saman milli sveitarfélaga það hlutfall fjármagns sem annars vegar er úthlutað til almennrar kennslu og hins vegar til viðbótar- og ílagsúthlutunar en sjá má vísbendingu þar um í töflu 1 hér að framan.

Þættir sem skipta máli við fjármögnun skóla án aðgreiningar

Í þessum hluta var óskað eftir því að sveitarfélögin fjölluðu um stjórnunarhætti, ábyrgð, gæðatryggingu og eftirlitskerfi er kæmi að ráðstöfun fjármuna til grunnskóla og leituðust við að svara því „hvernig“ framkvæmd hinna einstöku þátta væri háttað.

Hvernig er fjáruhlutunarkerfið samhæft og samþætt?

Út frá svörum sveitarfélaganna má greina að nokkuð mismunandi er hvernig samhæfingu og samþættingu er háttað. Fram kom hjá einu sveitarfélagi að gegnsæi væri lítið og erfitt fyrir aðila, t.d. kjörna fulltrúa að átta sig á hvað sé fullnægjandi fjármagn og hvernig gætt er að jafnræði við rekstur skóla. Á öðrum stað kom fram að samhæfingin fælist í yfirlýstum úthlutunarreglum. Nokkur sveitarfélög tilgreindu að skólastefna sveitarfélaganna, umræða um hana og traust til hennar væru mikilvæg til að samhæfa þá sýn til menntunar og þjónustu sem sveitarfélagið stendur fyrir. Fram kom að samþætting og samræming fjáruhlutanna milli skóla í sveitarfélaginu fælist frekar í góðu samtali á milli skólanna og skólaskrifstofunnar heldur en beinu eftirliti. Nokkur sveitarfélög eru að vinna að leiðum til að fylgjast með nýtingu viðbótarfjármagns sem úthlutað er, hvernig það er nýtt og hverju það er að skila.

Hvaða ferli er til staðar til að fylgja fjármagni eftir?

Formlegt eftirlitskerfi sem fylgir fjármagni eftir er almennt ekki til í sveitarfélögum. Í öllum sveitarfélögum hafa skólastjórar ráðstöfunarheimild til þess að stýra notkun fjármagns í samræmi við aðstæður á hverjum stað og á hverjum tíma. Af svörum sveitarfélaganna má lesa að ekki er gerð formleg krafa um gerð rekstraráætlunar sem ætlað er að lýsa nýtingu fjármagns. Algengt er hins vegar að gerð eru árshlutauppgjör og staðan tekin á reglulegum fundum með skólastjórum. Í stærri sveitarfélögum hafa skólastjórar aðgang að bókhaldskerfum þar sem hægt er að fylgjast reglulega með áætlunum til skóla, tekjum þeirra, launakostnaði og öðrum rekstrarkostnaði.

Hvernig styður ráðstöfun fjármuna við skólana til að starfa án aðgreiningar?

Í öllum sveitarfélögum hafa skólastjórar heimild til að nýta fjármagn á sveigjanlegan hátt hvað varðar samsetningu starfsmannahópsins, fjölbreytta kennsluhætti,

breytilega samsetningu og stærð hópa og á hvern þann hátt sem skólastjóri telur að gangi best í skóla fyrir alla.

Í einu sveitarfélagi má finna þessa málsgrein í úthlutunarlíkani sveitarfélagsins:

”

Mikilvægt er að skólar njóti sjálfstæðis við ráðstöfun þess kennslutímamagns sem úthlutað er hverju sinni. Stærð námshópa og samsetning þeirra, sem og ráðstöfun tímamagns til kennslu og stuðnings, verður ætíð að vera á valdi skólanna sem gæta þess að ráðstafa tímamagninu þannig að það nýtist nemendum og skólanum sem best.“

Fram kemur hjá einu sveitarfélaganna að stefnan í skólamálum sé skýr og á heimasíðu grunnskólanna komi fram að skólastarf sé án aðgreiningar og áherslur skuli ná til allra nemenda. Gengið er út frá því að úthlutun sé nægileg til þess að hægt sé að skapa aðstæður til þess að bjóða upp á nám án aðgreiningar. Úthlutun er að sama skapi margþætt til þess að geta tekið tillit til margra ólíkra þátta svo betur sé tryggt að nægjanlegt fjármagn sé til staðar.



Fram kemur hjá einu sveitarfélaganna að ekki sé nægjanlega mikið tillit tekið til félagslegrar stöðu barna er kemur að úthlutunar fjármagns til skóla á aðgreiningar og færa megi rök fyrir því að sá þáttur sé sennilega stærsta mismununin í skólakerfinu í dag.

Vísa má í líkan (sjá mynd 10) frá Sambandi sænskra sveitarfélaga þessu til útskýringar. (Sveriges Kommuner och Landsting, 2014. Socioekonomiske resusfördelning till skolor).



Mynd 10. Úthlutunarlíkan sem tekur tillit til þjóðfélagsstöðu nemenda

Hvernig er staðið að fjármögnun fyrir starfsþróun?

Í öllum sveitarfélögum er sterk hefð fyrir starfsþróun á forsendum starfsmanna, skólastjórnenda og skólaskrifstofu. Einstakir skólar og sveitarfélög greina starfsþróunarþarfir með starfsþróunarviðtölum og gerð starfsþróunaráætlunar.

Starfsþróun er víðast skipulögð sem fræðslufundir, námskeið, námsferðir og heildstæð starfs- og þróunarverkefni, oft þvert á skóla og skólastig í anda lærdóms-samfélagsins. Oftast er starfsþróun skipulögð út frá menntastefnu sveitarfélags og skóla. Algengt er að kennarar og kennarateymi hafi frumkvæði að skólaþróun og breytingu á kennsluháttum.

Fjármagn til starfsþróunar kemur í senn frá sveitarfélaginu sem rekur grunnskólann, verkefna- og námsstyrkjasjóðum stéttarfélaga, samtökum sveitarfélaga og frá ríkisvaldinu. Nokkuð misjafnt er hvernig fjármagni frá rekstraraðila grunnskóla er úthlutað en oftast eru fjöldi stöðugilda og tiltekin fjárhæð notuð sem viðmið. Einnig er sérstöku fjármagni úthlutað til þróunarverkefna, innleiðingu á nýrri skólastefnu og til breyttra starfshátta í skólastarfi.

Hvernig er eftirliti með útgjöldum háttað?

Í flestum sveitarfélögum hafa skólastjórar aðgang að launa- og bókhaldskerfi sveitarfélagsins og geta því fylgst með rekstri sinna skóla. Miðlæg skólaskrifstofa og fjármála- og fræðslustjóri fylgjast með útgjöldum skóla og funda reglulega með skólastjórum. Mánaðalega senda flest sveitarfélög jafnframt út skýrslur til skólastjóra og frávikagreiningar eru gerðar reglulega. Misjafnt er hvernig kjörnir fulltrúar í skólanefndum fá upplýsingar um rekstur skólanna. Algengt er að fjármál málaflokk-sins séu rædd reglulega á fundum skólanefndar.

Fram kom í greiningu frá einu sveitarfélagi að eitt af meginverkefnum sveitarfélaga sem reka grunnskóla fyrir alla sé að finna leiðir, tæki og töl til að meta árangur af starfi skóla fyrir alla með það að markmiði að nýta fjármagn á skilvirkan og hagkvæman hátt til skólastarfs.

Hvernig er gæðastjórnunarkerfið að baki ákvörðunum um fjármögnun og eftirlit með árangri?

Ekkert formlegt gæðastjórnunarkerfi sem hefur eftirlit með árangri á grundvelli úthlutunar fjármagns er til staðar í sveitarfélögunum. Samt sem áður kemur fram að sveitarfélögin gera sitt besta til að fylgjast með skólastarfinu. Skólaskrifstofurnar hafa reglubundið eftirlit með úthlutun kennslustunda og launaáætlun skólanna. Skólarnir vinna sjálfsmatsskýrslur, Menntamálastofnun metur kerfisbundið skólastarf, Skólapúlsinn og Skólavogin eru notuð sem matstæki í mörgum sveitarfélögum. Skólaskrifstofur sveitarfélaga eru margar hverjar með sín mælitæki til að fylgjast með árangri skóla, má þar nefna Reykjavíkurborg sem hefur á liðnum tíu árum staðið fyrir heildarmati á skólastarfi og birt matsskýrslur á heimasíðu skólaskrifstofunnar. Tilteknir þættir, s.s. líðan, einelti og samfélagsleg hegðun ungs fólks eru metin reglulega. Í mörgum sveitarfélögum eru framkvæmdar foreldrakannanir. Gæðastjórnun gagnvart nemendum með sérþarfir, sem gjarnan fá viðbótarúthlutun, fer fram með eftirfylgni sérkennslufulltrúa og skólaþjónustu í einstökum nemendamálum. Kennsluráðgjafar fjölmennningar fylgjast með og styðja við nám og aðlögun tvítýngdra nemenda.

Hvernig gerir fjármögnunarkerfið sérskólum/sérúrræðum kleift að vera stuðningur fyrir almenna grunnskóla?

Sérskólar og sérhæfðar sérdeildir með ráðgjafahlutverk við almenna grunnskóla eru einungis í fáum sveitarfélögum. Í Reykjavíkurborg eru tveir sérskólar og nokkrar sérhæfðar sérdeildir auk táknaðssviðs við almennan grunnskóla. Sérskólar og sérdeildir hafa veitt almennum grunnskólum ákveðna þjónustu sem kostuð hefur verið af fjármagni þeirra.

Akureyrarbær starfrækir grunnskóla sem er tímabundið úrræði fyrir nemendur með verulegan hegðunar- og aðlögunarvanda, félags- og tilfinningaleg vandamál og fjölskyldur þeirra. Eitt af hlutverkum skólans er að veita almennum grunnskólum ráðgjöf um málefni markhóps skólans.

Sveitarfélagið Árborg starfrækir sérdeild, sem staðsett er í almennum grunnskóla og þjónar öllu Suðurlandi. Rekstrarleg og fagleg ábyrgð er hjá miðlægri skólaskrifstofu. Í Kópavogi og Hafnarfirði eru starfrækt sérúrræði sem taka mið af þörfum nemenda. Sérúrræðin eru starfrækt við almenna grunnskóla og eru tímabundin lausn fyrir nemendur.

Styrkleikar og áskoranir

Í þessum hluta var óskað eftir því að sveitarfélögin lýstu stefnu sveitarfélagsins er kæmi að fjármögnun grunnskóla og ígrunduðu helstu styrkleika og áskoranir sveitarfélagsins varðandi núverandi úthlutunarkerfi.

Hverjir eru helstu styrkleikar varðandi núverandi úthlutunarkerfi?

Þau sveitarfélög sem svöruðu þessum þætti nefndu fjölmarga styrkleika varðandi núverandi úthlutunarkerfið. Flokka má styrkleika í þrjú megin þemu:

Aðferðafræði úthlutunarinnar

Mörg sveitarfélög ræddu það sem styrkleika kerfisins að úthlutunarkerfin byggðu á samvinnu þeirra sem að því koma. Hugmyndafræðin snýr allt í senn að jafnræði í útdeilingu gæða til nemenda og samvinnu alls kerfisins til að nýta fjármagn sem mætir þörfum allra nemenda á sem sanngjarnastan og jafnastan hátt. Horft er til samvirkni innan kerfisins og heildtækrar nálgunar við ákvarðanatöku þar sem kennarar og stjórnendur skóla greina og þekkja þarfir nemenda best. Nefnt var að þótt úthlutunarkerfið sé byggt upp með einstaklingsbundnar úthlutanir í huga þá er reynt að gæta þess að fjármagnið nýtist sem flestum og sé ekki einskorðað við fáa einstaklinga. Víða kom fram að núverandi úthlutunarkerfi almennra kennslustunda taki betur mið af aðstæðum í grunnskólum m.t.t. mismunandi fjölda nemenda í árgöngum heldur en einstaklingsúthlutun og bekkjarúthlutun. Minni líkur eru því á því að skólar fái ýmist of lítið eða of mikið úthlutað. Víða í sveitarfélögum færir fjármagn milli skóla eftir fjölda nemenda og þjónustumati.

Traust og sveigjanleiki

Einn af styrkleikum núverandi úthlutunarkerfis felst í trausti og sveigjanleika þeirra sem koma að úthlutun og ráðstöfun fjármagnsins. Samtalið um þarfir nemenda er víða lykilatriði er kemur að ákvörðun um úthlutun viðbótarstuðnings. Mjög víða hafa skólar svigrúm til að nýta fjármagnið eins og þeir telja best. Þetta býður upp á fjölbreyttar fagstéttir í skólum og þróun nýrra úrræða. Minni sveitarfélög eiga auðveldar að fylgjast með og bregðast við búsetuþróun, aðstæðum nemenda og þörfum skóla fyrir fjármagn.

Fagleg hæfni stjórnenda

Mörg sveitarfélög nefndu að styrkleikar liggi fyrst og fremst í afburða sterkum stjórnendum og faghópi sem eru virkir þátttakendur í þróun skólastarfs og fara vel með fjármagn. Víðast hvar er stöðugildum úthlutað til skólanna og skólastjórnum því gert kleift

að ráða ætíð hæfasta fólkið til kennslustarfa. Einnig er víðast hvar til staðar skýr fagleg hæfni til fjármálastjórnunar og fagstjórnunar grunnskólakerfisins. Skólarnir/skólastjórnendur búa við sterkt bakland sem stýrir björgum og samhæfir ýmsa fagvinnu til að léttu störf skólanna. Nefnt var að í sveitarfélögum og einstaka skólum sem hafa frelsi til þróaa kennsluhætti og fjölbreytt úrræði hefur orðið til öflug fagþekking og dýrmæt reynsla sem deila má með öðrum skólum.

Hverjar eru helstu áskoranir varðandi núverandi úthlutunarkerfi?

Þau sveitarfélög sem svöruðu þessum þætti nefndu fjölmargar áskoranir varðandi úthlutunarkerfið. Þegar svör sveitarfélaganna eru greind þá má sjá að helstu áskoranir falla inn þau þrjú sömu megin þemu og komu fram við greiningu styrkleika.

Aðferðafræði úthlutunarinnar

Víða kom fram að stærstu áskoranir sveitarfélaganna liggja í vinnu með viðhorf bæði meðal starfsmanna og innan stjórnkerfisins. Vinna þarf betur með félagslega lagskiptingu samfélagsins og þá sérstaklega samvinnu skólakerfis og félagskerfis. Styrkja þarf aðferðafræðina með því að efla traust og samskipti um fjármögnun skóla milli skólayfirvalda, skólastjórnenda og kennara. Efla þarf samtalið um ráðstöfun fjármuna innan skóla, úthlutun fjármuna er eitt og ráðstöfun fjármuna er annað. Formgera þarf betur verklag og þróun úthlutunarlíkans til að bjóða upp á aukinn sveigjanleika og vinnu í anda lærdómssamfélagsins. Fram kom að mikilvægt sé að úthlutunarkerfin ráðstafi kennslumagni og stuðningi til nemenda með sérþarfir og til tvítyngdra nemenda í samræmi við skilgreinda þörf. Þróa þarf sameiginlegt grunnúthlutunarlíkan fyrir sveitarfélög út frá viðmiðunarstundaskrá og mögulegum viðbótar- og skiptistundum. Þróa þarf úthlutunarlíkan fyrir samrekna leik- og grunnskóla.

Traust og sveigjanleiki

Tryggja þarf skólastjórnendum góðan farveg til að til þess að taka ákvarðanir við ráðstöfun kennslumagns og annarra fjármuna með hag nemenda að leiðarljósi. Tryggja þarf gegnsæja og málefnalega ráðstöfun fjármuna og sporna við hagsmunaátökum kennara varðandi fjármagn til „sinna“ nemenda sem oft hvetja til greininga og úthlutunar fjármagns á grunni þeirra. Útbúa þarf skýr og gegnsæ gæðaviðmið sem allir eru sáttir við og koma upp gæðaráði í hverjum skóla.

Fagleg hæfni stjórnenda

Efla þarf stöðu og starf umsjónarkennara sem ábyrgðaraðila á öllum nemendum og skipuleggjenda kennsluáætla. Starfshættir fagfólks þurfa að vera þungamiðja alls skólastarfs og mikil áskorun felst í að tengja ábyrgð við góða starfshætti. Efla þarf starf stjórnenda grunnskólum fyrir alla með það í huga að þeir geti jafn vel sinnt faglegri forystu sem og stjórnun reksturs og mannauðs.



Horft til framtíðar

Í þessum hluta var óskað eftir því að fá fram hugmyndir sveitarfélaganna um hvernig líklegt er að fjármögnunarkerfið muni þróast til framtíðar.

Hverju vill sveitarfélagið breyta varðandi úthlutun og ráðstöfun fjármuna?

Þau sveitarfélög sem svöruðu þessum þætti nefndu fjölmörg atriði varðandi mögulega þróun úthlutunarkerfisins. Hér að neðan eru svörin flokkuð í þrjá megin flokka.

Aðferðafræði úthlutunar

Fram kom að sveitarfélögin vilja leggja áherslu á að við úthlutun og ráðstöfun fjármuna eiga þarfir barnsins alltaf að vera í forgrunni. Úthlutunarkerfið á að hvetja skólana til samfélagslegrar ábyrgðar og skólaþróunar í anda skóla fyrir alla. Taka þarf tillit til mismunandi félagslegrar stöðu nemenda. Efla þarf stuðning við tvítyngda nemendur. Auka þarf fjármagn í almennri kennslutímaúthlutun og byggja upp sveigjanlegra og viðbragðssneggra kerfi sem leggur áherslu á árangur og velferð allra nemenda með snemmtækum stuðningi og aðlöguðu námi og kennslu. Efla þarf kennarann sem fagmann og auka ráðgjöf og stuðning sérfræðinga og sporna við kostnaðarsömum einstaklingsgreiningum.

Samstarf og samþætting

Efla þarf rekstarhæfni stjórnenda og auka jafnframt stuðning skólaskrifstofu við að reka grunnskóla fyrir alla nemendur. Tengja þarf samtal um þjónustubörf betur inn í úthlutun fjármagns. Æskilegt væri að hafa samræmd leiðbeinandi viðmið sem sveitarfélög geta stuðst við í úthlutun fjármuna til skóla. Efla þarf samstarf og ráðgjöf mismunandi fagstétta innan veggja skólans og líta á ýtarlegar greiningar einstakra nemenda sem undantekningar. Auka þarf samstarf mennta- og velferðarkerfis og bæta nýtingu fjármuna þessara tveggja þjónustuaðila.

Bjargir

Mikilvægt er að sveitarfélög hafi yfir að ráða verkfærum sem styðja við úthlutun fjármagns sem tekur mið af þörfum alls nemendahópsins á hverjum tíma. Leiðbeinandi viðmið verði sett um þá þætti sem stjórnendur og kennarar þurfa að huga að í grunnskóla fyrir alla. Sérstaða hvers skóla verði undirstrikuð með skólaþróun og áherslum í starfsmannahópi og fjármagni ráðstafað í auknum mæli í þennan þátt. Ráðstafa þurfi fjármagni til teymis-kennslu og faglegs samstarfs kennara og efla fjölbreytta ráðgjöf við umsjónarkennara. Koma þurfi á samfélagslegum nýsköpunarsmiðjum í hverjum skóla með þátttöku alls skólasamfélagsins og koma á sveigjanlegu og áhugatangdu skólastarfi fyrir nemendur í skólasóknarvanda.

5. Framtíðarsýn: leiðbeinandi viðmið og tillögur um ráðstöfun fjármuna

Í þessum kafla eru lögð fram leiðbeinandi viðmið og tillögur um ráðstöfun fjármuna til kennslu og sérstaks stuðnings í grunnskóla fyrir alla. Viðmiðin og tillögurnar byggja á niðurstöðum greiningar á forsendum úthlutunar sveitarfélaganna.

Í skýrslu Evrópumíðstöðvarinnar frá 2017 um úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi kemur fram að skýrar reglur um fjárframlög eru mikilvæg lyftistöng fyrir þróun menntakerfis án aðgreiningar á Íslandi. Jafnframt kemur fram að margir í skólasamfélaginu orða 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. 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.

Í skýrslunni frá 2017 leggur úttektarhópurinn fram tillögu sem hann telur mikilvægt að leggja til grundvallar við mótun gagnlegra tillagna:

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.

Meginatriði tillögunnar er að reglum um fjárframlög verði breytt þannig að horfið verði frá viðbragðsmiðuðum stuðningi 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.

Samstarfsverkefni 13 sveitarfélaga með mennta- og menningarmálaráðuneytinu og Sambandi íslenskra sveitarfélaga með ráðgjöf frá menntavísindasvið HÍ og Jöfnunarsjóði sveitarfélaga sem er efni þessarar skýrslu er hluti af þessari endurskoðun.

Þeim leiðbeinandi viðmiðum og tillögum um ráðstöfun fjármuna sem hér eru sett fram er ætlað að styðja við umræðu og ákvarðanatöku þeirra sem bera ábyrgð á stefnumótun og ráðstöfun fjármuna í grunnskóla fyrir alla. Vísað er í leiðbeinandi viðmið Evrópumíðstöðvarinnar í 3. kafla skýrslunnar. Sett eru fram leiðbeinandi viðmið sem unnin voru á grunni greininga sveitarfélaga sem lýst er í 4. kafla. Að lokum eru sett fram í 6. kafla, greining sem byggir á notkun sveitarfélaganna á sjálfsmatstæki um stefnumótun fjárveitinga.

Leiðbeiningarnar taka aðallega til spurninganna; **hvað** er fjármagnað og **hvers vegna**. Tillögurnar sem fylgja viðmiðunum leitast við að svara því **hvernig** mætti bregðast við hverju leiðbeinandi viðmiði. Áætlun um **hvenær** lagst er í endurskoðun á stefnumótun fjármuna er eðlilegt að sé svarað á heimavelli þeirra sem koma að gerð fjárhagsáætlana.

Leiðbeinandi viðmið og tillögur um ráðstöfun fjármuna

Hér eru kynnt atriði varðandi ráðstöfun fjármuna til menntunar fyrir alla, 12 leiðbeinandi viðmið og 17 tillögur.

Atriðin byggja á greiningu sveitarfélaganna á forsendum úthlutunar sem fjallað er um í 4. kafla hér að framan. Hvert atriði er útskýrt nánar og síðan fylgir því leiðbeinandi viðmið og tillaga/tillögur um hvernig unnið skal með viðkomandi viðmiði.

Leiðbeinandi viðmiðum og tillögum er ætlað að draga fram þær áherslur sem komu fram í greiningu sveitarfélaganna og munu vonandi nýtast sveitarfélögum er kemur að endurskoðun og rýningu á hugmyndafræði og forsendum við gerð fjárhagsáætlana. Þar sem við á eru tillögurnar rökstuddar með vísan í skýrslu mennta- og menningarmálaráðuneytisins: *Menntun fyrir alla – horft fram á veginn* (Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2020). Sú skýrsla er samantekt og niðurstaða fundaraðar sem efnt var til um allt land til að ræða um menntun fyrir alla sem lið í mótun menntastefnu til 2030. Vísað er í þingsályktun um menntastefnu fyrir árin 2020-2030. Einnig er vísað

í Menntun fyrir alla á Íslandi – Úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi, 2017 og umræðu á vegum Grunns, félagi fræðslustjóra og stjórnenda á skólaskrifstofum.

1. Hugmyndafræðin að baki úthlutunar

Í greiningarskýrslum frá sveitarfélögum kemur nokkuð skýrt fram að úthlutun fjármuna til kennslu í grunnskólum byggir á hugmyndafræði menntunar fyrir alla. Þrátt fyrir það er mikilvægt að stöðugt sé minnt á að rétt ráðstöfun fjármuna styður við góða starfshætti kennara og stjórnenda, sem er einn af lykilþáttum þess að tryggja velferð og árangur allra nemenda.

Leiðbeinandi viðmið 1.a: Fjármunum verði ráðstafað á þann hátt að þeir styðji við faglega starfshætti kennara og annars fagfólks, teymiskennslu, fjölbreytta kennslu-hætti, samábyrgð kennara á öllum nemendum, og sterkt lærdómssamfélag sem eflir fagmennsku.

Tillaga 1.a:

Reglum um fjárframlög verði breytt þannig að horfið verði frá viðbragðs-miðuðum stuðningi og þess í stað lögð áhersla á íhlutun og forvarnir. Kennsluráðgjöf snemmtækur stuðningur verði efldur og dregið eins og kostur er úr formlegum kröfum um greiningar sem forsendu stuðnings.

Ábyrgðaraðilar: Rekstraraðilar grunnskóla og Jöfnunarsjóður sveitarfélaga.

Rökstuðningur: Þingsályktun um menntastefnu 2021-2030, stoð A.4. Menntun fyrir alla – horft fram á veginn, tillaga: 6.3.

Tímarammi: 2021-2025.

Afurð: Skilvirkari ráðstöfun fjármuna, markvissari forvarnir og stuðningur við yngstu nemendurna.

Leiðbeinandi viðmið 1.b: Fjárhagsáætlun grunnskóla byggir á hugmyndafræði um menntun fyrir alla, sem miðar að því að komið er til móts við náms- og félagslegar þarfir allra barna og ungmenna í almennu skólastarfi með manngildi, lýðræði og félagslegt réttlæti að leiðarljósi.

Tillaga 1.b:

Hugmyndafræði og kennslufræði menntunar fyrir alla og leiðsagnarmat verði styrkt í kennaramenntun. Starfsþróun kennara og annarra sem starfa í skólakerfinu verði órjúflegur hluti starfsins.

Ábyrgðaraðilar: Kennaramenntastofnanir, rekstraraðilar grunnskóla, Félag grunnskólakennara og Skólastjórafélag Íslands.

Rökstuðningur: Menntun fyrir alla – horft fram á veginn, tillögur 2.1 og 2.2.

Tímarammi: 2021-2025.

Afurð: Aukinn skilningur, jákvæðari viðhorf og dýpri þekking á hugmyndafræði og kennslufræði menntunar fyrir alla.

2. Skipulag og ráðstöfun fjármuna til stuðningsúrræða

Mörg sveitarfélög skilgreina úræði þar sem leitast er við að styðja nemendur bæði námslega og félagslega. Vægustu úrræðin eru oftast aðlögun á námsefni og náms-umhverfi. Unnið er með ýmsar stærðir hópa svo betur verði komið til móts við þarfir nemenda. Víða er sérstakur stuðningur bæði innan og utan námshóps.

Leiðbeinandi viðmið 2: Leiðsagnarteymi sérfræðinga í hverjum grunnskóla skilgreini með kennurum þarfir nemenda og byggir upp námsaðstæður sem styðja nemendur bæði námslega og félagslega þannig að viðbótar stuðningsúrræði innan skólans gagnist nemendum sem best.

Tillaga 2:

Sveitarfélög beiti sér fyrir því að skólaþjónusta, félagsþjónusta og kennaramenntastofnanir þjálfi leiðsagnarteymi kennara og annarra sérfræðinga sem vinna með kennurum til að styðja við nemendur bæði námslega og félagslega.

Ábyrgðaraðilar: Sveitarfélög og kennaramenntastofnanir.

Rökstuðningur: Menntun fyrir alla – horft fram á veginn, tillaga: 6.1 – 6.6.

Tímarammi: 2021-2025.

Afurð: Aukin fagmennska og skilvirkari verkferlar í námslegri og félagslegri vinnu með nemendum.

3. Jafnvægi úthlutunar til kennslu og stuðnings

Nokkuð mismunandi er hvaða úthlutunarreglur eru notaðar við úthlutun fjármagns til sérhæfðari stuðnings (ílagsúthlutunar). Víða er úthlutunin ákveðin eftir rýni og samtöl milli fagfólks þar sem greiningar og skimanir eru hafðar til hliðsjónar þegar þjónustupörf er metin. Í nokkrum sveitarfélögum er enn stuðst við viðmiðunarstig um fatlanir og þroska- og geðraskanir sem Jöfnunarsjóður sveitarfélaga hefur lengi stuðst við í vinnureglum sínum. Nýtt SIS barnamat (e. Supports Intensity Scale) Greiningarstöðvar ríkisins, (<https://www.greining.is/is/fagsvid/sis-mat-a-studningsthorf>) er í vaxandi mæli notað til að meta úthlutun til fatlaðara nemenda vegna athafna daglegs lífs.

Leiðbeinandi viðmið 3: Jafnvægis sé gætt milli almennrar úthlutunar fjármagns, viðbótarúthlutunar og ílagsúthlutunar á þann hátt að ráðstöfun fjármuna miði að þörfum allra nemenda.

Tillaga 3.a:

Sveitarfélög og skólar taki upp sveigjanlegar reglur um ráðstöfun fjármuna sem auka hæfni kerfisins til að vinna að menntun án aðgreiningar. Horft verði til framtíðarsýnar og nýrrar menntastefnu fyrir árin 2020-2030 og Evrópumíðstöðvarinnar varðandi almenna úthlutun, viðbótarúthlutun og ílagsúthlutun.

Ábyrgðaraðilar: Rekstraraðilar grunnskóla.

Rökstuðningur: Menntun fyrir alla á Íslandi – Úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi, tillaga: 4. Þingsályktun um menntastefnu 2021-2030, stoð E7.

Tímarammi: 2021-2025.

Afurð: Skilvirkari ráðstöfun fjármuna og sveigjanlegri stuðningur við nemendur.

Tillaga 3.b:

Vinna verði sett af stað við gerð leiðbeinandi deililíkans fyrir rekstraraðila grunnskóla. Líkanið byggir á stillanlegum breytum sem taka tillit til námslegrar- og félagslegrar stöðu nemenda, aldurs, kyns og uppruna.

Ábyrgðaraðilar: Rekstraraðilar grunnskóla og Grunnur, félag fræðslustjóra og stjórnenda á skólaskrifstofum.

Rökstuðningur: Ósk frá Grunni, félagi fræðslustjóra og stjórnenda á skólaskrifstofum.

Tímarammi: 2021-2025.

Afurð: Leiðbeinandi deililíkan fyrir rekstraraðila grunnskóla til nota við gerð fjárhagsáætlana og úthlutana til grunnskóla og skilvirkari ráðstöfun fjármuna.

4. Stefnumörkun um ráðstöfun fjármuna til almennrar kennslu

Viðmiðunarstundaskrá aðalnámskrár er almennt í sveitarfélögunum það tæki sem notað er til að úthluta þeim kennslutímum sem nemendur eiga rétt á. Líta má svo á að viðmiðunarstundaskráin sé mikilvægt jöfnunartæki til menntunar, óháð getu, félagsstöðu og öðrum persónulegum þáttum í lífi einstakra nemenda. Mismunandi er hvernig sveitarfélög auka kennslumagn til viðbótar við viðmiðunarstundaskrá. Í sumum sveitarfélögum er kennslumagni úthlutað samkvæmt deililíkani sem byggja á tilteknum föstum meðan önnur sveitafélög meta reglulega þörfina fyrir kennslumagn.

Leiðbeinandi viðmið 4: Jafnvægis sé gætt milli almennrar úthlutunar fjármagns, viðbótarúthlutunar og ílagsúthlutunar á þann hátt að ráðstöfun fjármuna miði að þörfum allra nemenda.

Tillaga 4:

Í samstarfi skólapjónustu, félagspjónustu og heilbrigðisþjónustu verði markvisst unnið með aðferðir til að koma snemma auga á einstaklingsbundnar þarfir og veita nemendum sveigjanlegan stuðning.

Ábyrgðaraðilar: Sveitarfélög, heilbrigðisráðuneytið, félagsmálaráðuneytið og Grunnur, félaga fræðslustjóra og stjórnenda á skólaskrifstofum.

Rökstuðningur: Menntun fyrir alla – horft fram á veginn, tillaga: 7.2.

Tímarammi: 2021-2025.

Afurð: Aukið samstarf, markvissari verkferlar og aukinn stuðningur við nemendur.

5. Samhæfing og samþætting úthlutunar

Fyrirkomulag samhæfingar og samþættingar við úthlutun fjármuna og annarra gæða til skólastarfs er nokkuð mismunandi milli sveitarfélaga. Gegnsæi er oft lítið og erfitt fyrir t.d. kjörna fulltrúa að átta sig á hvað sé fullnægjandi fjármagn og hvernig jafnræðis er gætt við rekstur skóla. Víða felst samhæfing og samþætting í góðu samtali á milli skólanna og skólaskrifstofunnar frekar en beinu eftirliti.

Leiðbeinandi viðmið 5: Samtal fari fram innan skóla og milli skóla og skólaskrifstofu um hvernig samþættingu og samræmingu úthlutunar er háttað með það í huga að gegnsæi sé til staðar og sanngirni gætt.

Tillaga 5:

Verklag við eftirlit og reglulega endurskoðun þess stuðnings sem nemendum er veittur verði eft.

Ábyrgðaraðilar: Rekstraraðilar grunnskóla og Grunnur, félaga fræðslustjóra og stjórnenda á skólaskrifstofum.

Rökstuðningur: Þingsályktun um menntastefnu 2021-2030, stoð E3.

Tímarammi: 2021-2025.

Afurð: Skýrari verkferlar við eftirlit og markvissari stuðningur við nemendur.



6. Tillit tekið til félagslegrar stöðu nemenda

Fram kemur í greiningu sveitarfélaganna að ekki sé nægjanlega mikið tillit tekið til félagslegrar stöðu barna er kemur að úthlutun fjármagns til skóla án aðgreiningar og færa megi rök fyrir því að sá þáttur sé sennilega stærsta mismununin í skólakerfinu í dag.

Leiðbeinandi viðmið 6: Skýr stefna er til staðar sem er vel kynnt foreldrum og öðrum hagsmunaaðilum um hvernig komið er til móts við náms- og félagslegar þarfir nemenda í öllu skólastarfi.

Tillaga 6.a:

Allir grunnskólar fá stuðning við að útfæra skólastefnu um menntun fyrir alla sem byggir á opinberum stefnuskjölum.

Ábyrgðaraðilar: Mennta- og menningarmálaráðuneytið, Menntamálastofnun og rekstraraðilar grunnskóla.

Rökstuðningur: Þingsályktun um menntastefnu 2021-2030, stoð A1.

Tímarammi: 2021-2025.

Afurð: Allir grunnskólar hafi skólastefnu um menntun fyrir alla.

Tillaga 6.b:

Í úthlutunarlíkönum sveitarfélaga verði gert ráð fyrir viðbótarúthlutun til sveigjanlegs skólastarfs er byggir á upplýsingum um félagslega stöðu nemenda í skólahverfum, (sjá enn fremur tillögu 3.b).

Ábyrgðaraðilar: Rekstraraðilar grunnskóla.

Rökstuðningur: Þingsályktun um menntastefnu 2021-2030, stoð D6.

Tímarammi: 2021-2025.

Afurð: Félagsleg staða nemenda í sveitarfélögum/skólahverfum verði breyta í úthlutunarlíkönum grunnskóla.

7. Ferli til að fylgja fjármagni eftir

Formlegt eftirlitskerfi sem fylgir fjármagni eftir er almennt ekki til staðar í sveitarfélögum. Með því er átt við að í fæstum sveitarfélögum liggur það fyrir hvaða árangur, þ.e. námsárangur og aukin velferð nemenda verður til sem afleiðing úthlutunar fjármagns til sérstaks stuðnings. Samkvæmt upplýsingum sem komu fram í 2. kafla hér að framan þá var meðalhlutfall stuðnings 34 sveitarfélaga sem hlutfall af heildarskólakostnaði á bilinu 15-18%. Áætla má að upphæðin á landsvísu séu tæpir 12 milljarðar króna.

Leiðbeinandi viðmið 7: Reglubundið er fylgst með notkun fjármagns til viðbótar- og ílagsúthlutunar, forsendur útdeilingar ígrundaðar, markmið og mælikvarðar varðandi nýtingu fjármagns skilgreindir og fylgst með útkomu og árangri.

Tillaga 7:

Sveitarfélög vinni að því í sameiningu að koma á leiðbeinandi gæðastjórnunarkerfi sem tekur til markmiðssetningar í skólastarfi, ráðstöfun fjármuna, nýtingar fjármagns og eftirfylgni með útkomu og árangri.

Ábyrgðaraðilar: Rekstraraðilar grunnskóla og Grunnur, félaga fræðslustjóra og stjórnenda á skólaskrifstofum.

Rökstuðningur: Menntun fyrir alla – horft fram á veginn, tillaga: 5.1 og 5.2. Þingsályktun um menntastefnu 2021-2030, stoð E6.

Tímarammi: 2021-2025.

Afurð: Leiðbeinandi gæðastjórnunarkerfi fyrir grunnskóla.

8. Fjármögnun starfsþróunar

Í öllum sveitarfélögum er sterk hefð fyrir starfsþróun á forsendum starfsmanna, skólastjórnenda og skólaskrifstofu. Mikilvægt er að skipuleggja starfsþróun sem meðvitað lærdómsferli og nýta vel það fjármagn sem kemur í senn frá sveitarfélaginu sem rekur grunnskólann, verkefna- og námsstyrkjasjóðum stéttarfélaga, samtökum sveitarfélaga og frá ríkisvaldinu.

Leiðbeinandi viðmið 8: Starfspróun á sér stað í faglegu lærdómssamfélagi, er beintengd daglegu starfi fagfólks og skipulögð í kringum raunveruleg viðfangsefni starfsins. Hún er samfelld, meðvitað og mótað ferli sem leiðir til umbóta og jákvæðrar þróunar í grunnskóla fyrir alla.

Tillaga 8:

Skólar verði studdir til markvissar skólaþróunar sem miðar að menntunar- og félagslegri samábyrgð allra er koma að menntun fyrir alla.

Ábyrgðaraðilar: Mennta- og menningarmálaráðuneytið, Menntamálastofnun, kennaramenntastofnanir og rekstraraðilar grunnskóla.

Rökstuðningur: Menntun fyrir alla – horft fram á veginn, tillaga: 5.3. Þingsályktun um menntastefnu 2021-2030, stoð B3.

Tímarammi: 2021-2025.

Afurð: Aukin menntunar- og félagsleg samábyrgð allra er koma að menntun fyrir alla.

9. Eftirlit með útgjöldum og gæðastjórnun

Í flestum sveitarfélögum hafa skólastjórar aðgang að launa- og bókhaldskerfi sveitarfélagsins og geta því fylgst með rekstri sinna skóla. Miðlæg skólaskrifstofa og fjármála- og fræðslustjóri fylgjast með útgjöldum skóla og funda reglulega með skólastjórum. Mánaðalega senda flest sveitarfélög jafnframt út skýrslur til skólastjóra og frávika-greiningar eru gerðar reglulega. Misjafnt er hvernig kjörnir fulltrúar í skólanefndum fá upplýsingar um rekstur skólanna. Algengt er að fjármál málaflokksins séu rædd reglulega á fundum skólanefndar.

Eitt af meginverkefnum sveitarfélaga í rekstri grunnskóla er að finna leiðir, tæki og töl til að meta árangur af starfi skóla fyrir alla með það að markmiði að nýta fjármagn á skilvirkan og hagkvæman hátt til skólastarfs.

Leiðbeinandi viðmið 9.a: Fyrir liggja skýrir ferlar og aðgengileg rekstrarskjöl sem styðja stjórnendur við greiningu á hagkvæmri ráðstöfun fjármuna og auðveldi þeim frávika-greiningu og eftirlit, s.s. gerð rekstraráætlunar sem byggir á fjárhagsáætlun, gerð markvissrar launaáætlunar, rýning mánaðarskýrsla sem sýna þróun rekstrar, þriggja mánaða frávikagreininga og ársuppgjöra.

Tillaga 9.a:

Samband íslenskra sveitarfélaga í samstarfi við Skólastjórafélag Íslands bjóði upp á námskeið fyrir verðandi og starfandi stjórnendur sem miði að því að auka þekkingu þeirra á ráðstöfun fjármuna í grunnskóla fyrir alla.

Ábyrgðaraðilar: Samband íslenskra sveitarfélaga og Skólastjórafélag Íslands.

Rökstuðningur: Þingsályktun um menntastefnu 2021-2030, stoð E7.

Tímarammi: 2021-2025.

Afurð: Aukin þekking stjórnenda á fjárhagslegum rekstri grunnskóla.

Ekkert formlegt gæðastjórnunarkerfi er til sem hefur eftirlit með árangri á grundvelli úthlutunar fjármagns. Í greiningu sveitarfélaganna kom fram að þörf er á að fylgjast reglubundið með framvindu skólastarfs hvað varðar gæði og rekstur. Mikilvægt er að sveitarfélög þrói innra mat og eftirlit með starfseminni.

Leiðbeinandi viðmið 9.b: Fyrir liggja ferlar um hvernig sveitarfélagið getur fylgst með árangri í skólastarfi og rekstri grunnskóla, um almenna ráðstöfun fjármuna og þörf fyrir viðbótarúthlutun til skóla.

Tillaga 9.b:

Kennaramenntastofnanir í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga bjóði upp á námskeið fyrir stjórnendur sem miða að því að sveitarfélög og skólar þrói innra mat og eftirlit með árangri í skólastarfi.

Ábyrgðaraðilar: Kennaramenntastofnanir og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Rökstuðningur: Þingsályktun um menntastefnu 2021-2030, stoð E6.

Tímarammi: 2021-2025.

Afurð: Skilvirkara innra mat grunnskóla og markvissara eftirlit með árangri.

10. Stjórnsýsla og málsmæðferð

Stuðningur menntakerfisins í heild við starf grunnskóla er lykilatriði í því að stuðla að menntun fyrir alla. Í þingsályktun um menntastefnu fyrir árin 2020-2030 kemur fram að:



Skýr stefna um forgangsörðun í þágu menntunar og þekkingarsköpunar eykur lífsgæði og verðmætasköpun. Með henni er lagður grunnur að sterkara samfélagi.

Í því felst mikilvægi samstarfs skóla og þeirra stofnanna sem koma að málefnum barna og ungmenna, s.s. skólaþjónusta, félagsþjónusta, barnavernd og heilbrigðisþjónusta. Þessar stofnanir og þau ráðuneyti sem að þeim standa þurfa að tryggja samfellu stuðnings við nemendur og skóla (Evrópumiðstöð, 2017). Í fundaröð mennta- og menningarmálaráðuneytisins með fulltrúum sveitarfélaga til að ræða menntun fyrir alla kom fram sterkt ákall um samstarf af þessu tagi sem tengist ytri umgjörð stjórnsýslu og stofnana (Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2020). Á vegum félagsmálaráðuneytisins hefur verið unnið í víðtæku samráði að aukinni samþættingu þjónustu fyrir börn og ungmenni. Fyrir Alþingi liggur nú frumvarp um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Öll þessi vinna miðar að sama markmiði sem er bætt þjónusta við börn og ungmenni og skilvirkari ráðstöfun fjármuna.

Leiðbeinandi viðmið 10: Komið verði á samhæfingu þeirra þjónustukerfa og stofnana utan skóla sem styðja við nemendur, fjölskyldur og skóla við að mæta einstaklingsbundnum þörfum nemenda á heildrænan hátt.

Tillaga 10.a:

Í samvinnu mennta- og menningarmálaráðuneytis og félagsmálaráðuneytis verði efnt til kynningar- og fræðslufunda með sveitastjórnarfólki, fræðslu- og félagsmálastjórum og skólastjórnendum grunnskóla þar sem fjallað verður um menntastefnu fyrir árin 2020-2030 og þá sérstaklega ráðstöfun fjármuna í grunnskóla fyrir alla. Jafnframt verði fjallað um frumvarp til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.

Ábyrgðaraðilar: Mennta- og menningarmálaráðuneytið og félagsmálaráðuneytið.

Rökstuðningur: Þingsályktun um menntastefnu 2021-2030, kafli III, innleiðing menntastefnu. Frumvarp til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.

Tímarammi: 2021-2025.

Afurð: Aukin þekking á lögum og skýrari verkferlar um samþætta þjónustu og ráðstöfun fjármuna til markviss stuðnings.

Tillaga 10.b:

Stofnað verði til formlegs samstarfs milli ríkis og sveitarfélaga með aðkomu mennta- og menningarmálaráðuneytis, félagsmálaráðuneytis, samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga um ráðstöfun fjármuna til grunnskóla til þess að ná fram aukinni samvirkni.

Ábyrgðaraðilar: Mennta- og menningarmálaráðuneytið, félagsmálaráðuneytið, samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga.

Rökstuðningur: Þingsályktun um menntastefnu 2021-2030, stoð E1.

Tímarammi: 2021-2025.

Afurð: Aukin samvirkni mennta- og félagskerfa og rekstraraðila grunnskóla.

Tillaga 10.c:

Samvinna sveitarfélaga verði aukin til þess að vinna úr og þróa áfram þær reglur um fjárframlög sem stuðla að hagkvæmu skipulagi í grunnskólum sem byggir á því að draga úr áherslu á sérúrræði.

Ábyrgðaraðilar: Samband íslenskra sveitarfélaga og Grunnur, félag fræðslustjóra og stjórnenda á skólaskrifstofum.

Rökstuðningur: Þingsályktun um menntastefnu 2021-2030, stoð E7.

Tímarammi: 2021-2025.

Afurð: Skilvirkari reglur um fjárframlög í anda menntunar fyrir alla.

Tillaga 10.d:

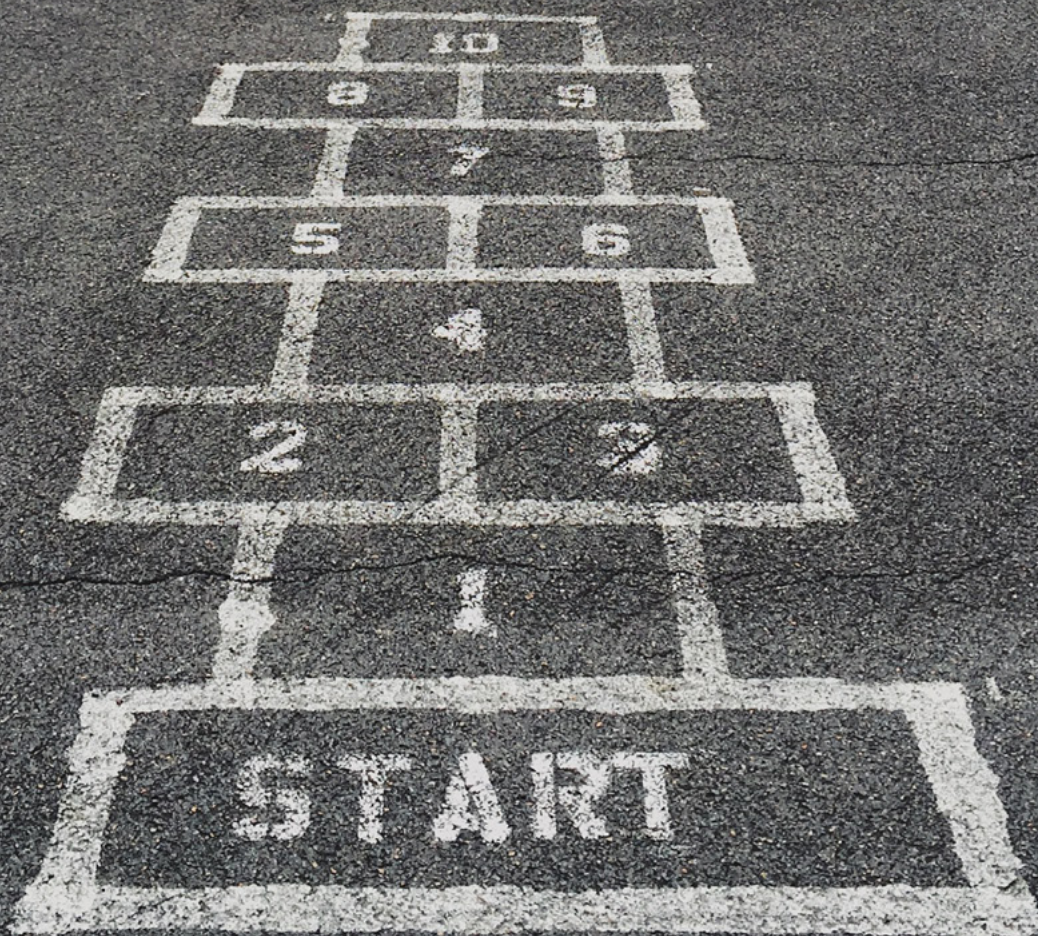
Sjálfsmatstæki Evrópumiðstöðvar fyrir stefnumótun fjárveitinga verði gert aðgengilegt á vef mennta- og menningarmálaráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Menntamálastofnunar. Sveitarfélög í samstarfi við kennara- menntastofnanir þrói áfram og aðlagi sjálfsmatstækið að íslensku grunnskólakerfi.

Ábyrgðaraðilar: Samband íslenskra sveitarfélaga, Grunnur, félag fræðslustjóra og stjórnenda á skólaskrifstofum, mennta- og menningarmálaráðuneyti og kennaramenntastofnanir.

Rökstuðningur: Þingsályktun um menntastefnu 2021-2030, stoð E6.

Tímarammi: 2021-2025.

Afurð: Sjálfsmatstæki Evrópumiðstöðvar fyrir stefnumótun fjárveitinga, aðlagð að íslenskum grunnskólum og aðgengilegt á vef.



6. Vinna sveitarfélaga með sjálfsmatstæki fyrir stefnumótun fjárveitinga

Sjálfsmatstæki fyrir stefnumótun fjárveitinga var gefið út af Evrópumíðstöðinni 2018. Um hugmyndafræði tækisins og notkun þess er fjallað í kafla 3 í þessari skýrslu. Sjálfsmatstækið má nálgast á vef ráðuneytisins.

Eitt af meginmarkmiðum samstarfsverkefnisins var að rýna og ígrunda leiðbeinandi viðmið og sjálfsmatstæki fyrir stefnumótun fjárveitinga frá Evrópumíðstöð og meta notagildi viðmiðanna fyrir íslenska grunnskóla. Sjálfsmatstækið var kynnt á fundi með sveitarfélögum 20. ágúst. Áformað hafði verið að kynna og vinna með tækið á heils dags staðfundi en vegna samkomutakmarkanna var fundað um tækið í tvær klukkustundir á fjarfundi. Á fundinum kom fram ósk frá sveitarfélögum að rýna betur og skýra orðalag og hugtakanotkun. Fulltrúar þriggja sveitarfélaga ásamt verkefnisstjóra rýndu hugtakanotkun og bættu inn skýringartexta og dæmum, neðan máls í skjalið.

Á fundinum var óskað eftir því að sveitafélögin ynnu með sjálfsmatstækið samkvæmt fyrirliggjandi leiðbeiningum. Verklag við þá vinnu var í höndum hvers sveitarfélags. Óskað var eftir að þau kynntu fyrir öðrum notkun sína á sjálfsmatstækinu og svöruðu þeim spurningum sem hér eru að neðan. Kynningar og svör við spurningum voru síðan send til verkefnisstjóra.

1. Greinið frá og rökstyðjið hverjir eru að ykkar mati helstu styrkleikar sjálfsmatstækisins fyrir ykkar sveitarfélag/skóla.
2. Greinið frá og rökstyðjið hverjir eru að ykkar mati helstu veikleikar sjálfsmatstækisins fyrir ykkar sveitarfélag/skóla.
3. Teljið þið raunhæft/óraunhæft að sveitarfélög vilji/muni styðjast við líkan og leiðbeinandi við Evrópumíðstöðvarinnar er kemur að ráðstöfun fjármuna í grunnskóla fyrir alla. – Rökstyðjið svarið.
4. Annað sem þið viljið koma á framfæri varðandi sjálfsmatið og notkun þess.

Tíu sveitarfélög unnu með sjálfsmatstækið. Sveitarfélögin ákváðu sjálf verklagið sem þau notuðu við vinnuna. Flest sveitarfélög unnu með tækið með sérfræðingum á skólaskrifstofunni og mátuðu fyrirbyggjandi forsendur fjárhagsáætlunar við framsetningu sjálfsmatstækisins. Nokkur sveitarfélög héldu fundi með skólastjórum grunnskóla og deildarstjórum stoðþjónustu. Eitt sveitarfélag boðaði til fundar alla grunnskólastjóra, fulltrúa úr skólaráðum, fulltrúa kennara og annarra starfsmanna, fulltrúa úr foreldráði og ungmennaráði sveitafélagsins auk fulltrúa úr fræðsluráði.

Í öllum sveitarfélögum var farið yfir efnispætti sjálfsmatstækisins, hver fullyrðing rýnd og rædd og styrkleikar og veikleikar metnir. Notagildi tækisins voru rædd og metin.

Hér að neðan verður gerð grein fyrir svörum við þeim spurningum sem lagðar voru fyrir.

Helstu styrkleikar sjálfsmatstækisins

Í svörum sínum tilgreindu sveitarfélögin fjölmörg atriði sem þau mátu sem styrkleika við sjálfsmatstækið.

Hjá öllum sveitarfélögum kom fram að vinna með tækið er góð leið til að skapa sameiginlegan skilning á skóla án aðgreiningar. Með notkun tækisins meta sveitarfélög hversu djúpstæð skuldbinding er til staðar við hugmyndafræðina og hvernig hún birtist í stefnuskjöllum. Tækið myndar hugmyndafræðilegan grunn fyrir samtal um menntun fyrir alla. Notkun þess stuðlar að markvissri skólaþróun, gerir kröfu um skýra stefnu og getur því verið leiðbeinandi um mótun menntastefnu, umræðuna um hvar við erum og hvert við stefnum í menntun fyrir alla.

Allir voru sammála um að notkun sjálfsmatstækisins sé vel til þess fallin að rýna forsendur og markmið úthlutunar og ráðstöfunar fjármagns, bæði til almennra- og sértækra úthlutana. Tækið gagnast bæði í vinnu á skólaskrifstofum og í skólunum sjálfum til ígrundunar og þróunar á verkferlum á ráðstöfun fjármuna. Tækið tryggir gegnsæi, veitir skýrari sýn á úthlutunina og eykur líkur á sanngirni og réttlæti. Tækið varpar ljósi á þá þætti í skólastarfi sem eru fjármagnaðir en ekkert síður á þá þætti sem eru það ekki.

Tækið er góður hvati til að breyta vinnubrögðum í þá veru að tryggt sé eins og kostur er að nemendur fái virkan aðgang að viðeigandi námstækifærum. Tækið festir sjónir

á velferð og framförum nemenda og gerir þá kröfu til notenda að leggja mat og mælikvarða á ákvarðanir og aðgerðir með það í huga að úthluta fjármagni markvisst og bæta menntun.

Notkun tækisins styður við einfaldara og betra verklag er kemur að innra mati. Tækið gefur tækifæri til að afla markvissra gagna um starfshætti og námsárangur. Tækið varpar ljósi á framkvæmd skólastarfs menntunar fyrir alla og möguleg forgangsverkefni til úrbóta.

Notkun tækisins getur auðveldað við ráðningu, nýliðabjálfun og starfsþróun kennara. Tækið hvetur til skólaþróunar og myndun faglegs lærdómssamfélags sem miðar að því að efla færni og þekkingu starfsfólks skóla og auka gæði í starfi. Notkun tækisins getur hjálpað til að meta þverfaglegt samstarf og tengsl ólíkra aðila til að tryggja gagnsæ og ábyrg kerfi fyrir nám án aðgreiningar.

Helstu veikleikar sjálfsmatstækisins

Helstu veikleikar við notkun sjálfsmatstækisins felast í að hugtakanotkun getur virkað óskýr og fjarlæg notendum og mikilvægt að aðlaga orðfæri betur að íslensku skólakerfi. Talað var um að sérfræðingablær væri á orðalagi. Fram kom að hugmynda-grundvöllur sjálfsmatstækisins væri ef til vill of víður og því hætta á að nálgunin verði of almenn og ávarpi ekki starfshætti kennara og stjórnenda. Notkun tækisins kallar á töluverða yfirlegu í hverju sveitarfélagi og krefst mikillar undirbúningsvinnu ef nota á það í stórum hópum. Fram kom að sumir þættir til ígrundunar væru háðir ákvörðunum ríkisins. Fram kom að erfitt væri að sjá út frá notkun sjálfsmatstækisins hvar skóinn kreppir er kemur að sjálfu úthlutunarlíkaninu og tenging við núverandi aðferðir við fjárveitingar til menntunar fyrir alla væri fremur óljós.

Er raunhæft að styðjast við sjálfsmatstækið?

Nokkuð skiptar skoðanir voru á því hjá sveitarfélögunum hvort raunhæft væri að sveitarfélögin telji sig hafa gagn að því að styðjast við sjálfsmatstækið í fjárhags-áætlunarferlinu.

Sjálfsmatstækið getur virkað flókið og fráhrindandi við fyrstu sýn og sem það skorti hagnýtt gildi við undirbúning stefnumótunar. Fram kom að forsenda þess að sveitarfélög nýti tækið sé að hagsmunaaðilar sjá hag af notkun þess fyrir daglegt skólastarf og fyrir velferð og framfarir nemenda. Notkun sjálfsmatstækisins er áskorun fyrir sveitarfélög í stefnumótun skólastarfs þar sem tækið setur fram þau gæði sem þurfa að vera til staðar ef skólakerfi ætlar að ná markmiðum um skóla án aðgreiningar. Kostur við tækið er að það styður við þá hugsun að farið sé frá áherslum á einstaklingsþarfir yfir á þarfir skipulagsheildarinnar við ákvarðanir um fjárveitingar til menntunar fyrir alla.

Fram kom að sjálfsmatstækið er raunhæft til skólaþróunar þegar notendur hafa þjálfast í vinnubrögðum og breyttri hugsun og skrifleg og metnaðarfull gæðaviðmið liggja fyrir. Þar sem sjálfsmatstækið getur nýst í samtali skólaskrifstofu og skólastjóra um starfshætti í skólum þá er raunhæft að nýta það sem slíkt. Aukin gæði samtalsins myndi efla skóla án aðgreiningar og ýta undir skólaþróun og fjölbreyttari úrræði.

Fram kom að eftirspurn er eftir líkani sem ynni með sjálfsmatstækinu og tæki til þjónustu sveitarfélaga varðandi æskilega stærð námshópa, úthlutun viðbótartímamagns vegna fjölbreyttra nemendahópa og hlutfall ílagsúthlutunar vegna nemenda með miklar sérþarfir. Sjálfsmatstækið er ekki deililíkan og tekur ekki á beinni úthlutun fjármagns.

Niðurstaðan um hvort raunhæft er að styðjast við sjálfsmatstækið er sú að fleiri sveitarfélög voru á því að aðlagð tæki að þörfum hvers sveitarfélags gæti nýst vel til að rýna og eiga samtöl um forsendur fjárveitinga og efla skólaþróun er kemur að menntun fyrir alla.

Annað um notkun tækisins

Sveitarfélögunum gafst kostur á setja fram almenn atriði varðandi notkun tækisins. Fram kom að tækið rammar inn umræðu og setur hana í farveg og skilgreinir styrkleika og veikleika. Tækið getur stutt við skilvirk og gegnsæ vinnubrögð og notkun þess getur orðið forsenda umbótaáætlana í framhaldi af mati. Sjálfsmatstækið getur hjálpað til við að skoða viðhorf í skólasamfélaginu til framkvæmdar á skólastarfinu. Starfshættir í skólum verða óhjákvæmilega að vera þungamiðjan í öllu skólastarfi og tækið hreyfir við stöðnuðum viðhorfum um hvernig komið er til móts við þarfir allra nemenda. Því er mikilvægt að ávarpa skýrt hæfni kennara og stjórnenda.

7. Lokaorð

Þessi skýrsla er samantekt og greining á samstarfsverkefni mennta- og menningarmálaráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga og 13 sveitarfélaga með aðkomu Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og Menntavísindasviðs Háskóla Íslands. Leitast var við að rýna í hvernig úthlutun fjármagns til grunnskóla á Íslandi fer fram, hver hugmyndafræðin er sem býr að baki og hvernig fylgst er með nýtingu fjármagns. Í skýrslunni hefur verið gerð grein fyrir verkefninu, á hverju það byggir og hverjar helstu niðurstöður þess eru. Niðurstöður verkefnisins eru í stórum dráttum þrenns konar:

1. Greining hvers sveitarfélags á forsendum og aðferðum við að ráðstafa fjármagni til grunnskóla og ígrundun og umræða allra í lærdómssamfélagi þátttökusveitarfélaga skilar aukinni þekkingu í þessum málaflokki og sameiginlegum skilningi á málefnum.
2. Leiðbeinandi viðmið og tillögur um ráðstöfun fjármuna til kennslu og sérstaks stuðnings í grunnskóla fyrir alla. Viðmiðin og tillögurnar geta nýst til að styðja við umræðu og ákvarðanatöku þeirra sem bera ábyrgð á stefnumótun og ráðstöfun fjármuna í grunnskóla fyrir alla, bæði hjá ríki og sveitarfélögum.
3. Ígrundun og rýni sveitarfélaganna á leiðbeinandi viðmiðum og sjálfsmatstæki fyrir stefnumótun fjárveitinga frá Evrópumíðstöð og mat þeirra á notagildi viðmiðanna fyrir íslenska grunnskóla. Gera má ráð fyrir að viðmiðin geti nýst öllum sveitarfélögum við rýni og sjálfsmat á þessu sviði.

Öll samskipti þátttökusveitarfélaga í þessu verkefni voru í gegnum fjarfundi. Fram kom almenn ánægja með verklag og nálgun í samstarfsverkefninu og þá sérstaklega þann þátt er kom að því lærdómssamfélagi er varð til meðal þátttökusveitarfélaganna. Einnig fylgdust fulltrúar frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, mennta- og menningarmálaráðuneyti og Jöfnunarsjóði sveitarfélaga með fundunum. Í umræðu meðal þátttökusveitarfélaga var kallað eftir áframhaldandi samstarfi við mennta- og menningarmálaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga varðandi menntun fyrir alla og önnur mikilvæg skólaþróunarverkefni til framtíðar. Í því sambandi var einkum talað um Menntastefnu mennta- og menningarmálaráðuneytisins til 2030 og stefnumótun stjórnvalda um samþættingu þjónustu í þágu farældar barna.

Orðskýringar

Almenn úthlutun: Það fjármagn sem veitt er til sveigjanlegs náms í almennri kennslu.

Almennir og sértækir námserfiðleikar: Almennir námserfiðleikar vísa til þess að nemendur eiga almennt í erfiðleikum með nám vegna þroskahömlunar. Nemendur með sértæka námsörðugleika eru yfirleitt meðalgreindir eða þar yfir en eiga erfitt með nám í einhverjum af grunngreinunum lestri, skrift, stafsetningu eða stærðfræði.

Einstaklingsnámskrá: Einstaklingsnámskrá er ítarleg áætlun fyrir nemanda með fötlun eða miklar sérþarfir sem unnin er af kennara í samráði við foreldra og nemandann sjálfan, ef við á. Þetta á einnig við um bráðgera nemendur.

Fjármögnun: Að fjármagna rekstur eða kaup.

Fjárveiting: Að leggja til eða veita fjármagns til e-s.

Formleg greining: Nemendur sem hafa formlega greiningu frá Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins, sjálfstætt starfandi aðila með löggilt starfsleyfi og menntun, sem og annarra sem sinna formlegum greiningum.

Forvarnir: Ráðstafanir sem gerðar eru til að koma í veg fyrir slakan árangur nemenda eða til að fyrirbyggja félagslegan vanda.

Fræðslufirvöld: Með *fræðslufirvöldum* er átt við mennta- og menningarmálaráðuneyti, sveitarstjórnir, skólaskrifstofur og hlutaðeigandi skólastjóra.

Gæðanám: Hugað er að því að allir nemendur eigi rétt á menntun við hæfi. Gæði á hér við að innihald námsins, kennslufræði og kennsla beinist að því að koma öllum nemendum til þroska þannig að þeir verði virkir samfélagsþegnar. Ekki læra allir það sama en hver og einn og hópurinn í heild getur sýnt fram á bestu mögulegu afurð/árangur námsins og framfarir, hver á sínum forsendum.

Íhlutun: Er átt við inngrip af einhverju tagi til að tryggja að allir nemendur geti ávallt stundað gæðanám án aðgreiningar.

Ílagsúthlutun: Fjármagnar sérhæfða og einstaklingsmiðaða kennslu og nám, sem oftast er tengt við langtíma einstaklingsnámskrá og/eða utanaðkomandi stuðning.

Markvissari stuðningur: [Samkvæmt frumvarpi til laga um samþættingu þjónustu í þágu barna](#) (11. gr.) er hér um að ræða úrræði þar sem veittur er einstaklingsbundinn og markvissari stuðningur með það að markmiði að tryggja farsæld barns. Markvissari stuðningur er veittur í samræmi við faglegt mat og/eða frumgreiningu á þörfum barns. Leitast skal við að veita markvissari stuðning á grundvelli stuðningsáætlunar um samþætta þjónustu og eftirfylgd.

Menntun fyrir alla: Opinbert menntakerfi fyrir öll börn og unglinga þar sem komið er til móts við náms- og félagslegar þarfir þeirra í almennu skólastarfi með manngildi, lýðræði og félagslegt réttlæti að leiðarljósi.

Móttökuáætlun: Áætlun um móttöku nýrra nemenda í skóla. Hér getur verið um að ræða almenna móttökuáætlun, móttöku nemenda með sérþarfir eða nemenda af erlendum uppruna. Í slíkri áætlun skal koma fram hvernig staðið er að upplýsingaöflun frá foreldrum og nemenda og ekki síður upplýsingagjöf til foreldra og nemenda um m.a. samstarf innan skólans, um skipulag kennslunnar, aðbúnað, aðstöðu, notkun hjálpartækja, skipulag einstaklingsnámskrár, kennsluhætti og námsmat, hlutverk umsjónarkennara, sérkennara og annarra fagaðila innan skólans og samstarf við foreldra. Tilgreina skal áform skólans um stuðning við nemendur til félagslegrar þátttöku og virkni í skólasamfélaginu, svo sem í félagslífi og tómstundastarfi skólans. Í slíkri áætlun skal einnig gera grein fyrir samstarfi við aðra aðila utan skólans.

Námsaðlögun: byggir á þeirri forsendu að nemendur séu ólíkir og með ólíkar þarfir. Skólinn og kennarar þurfa þar af leiðandi að beita fjölbreyttum aðferðum til að aðlagast námið að nemendum til að tryggja að þeir séu virkir þátttakendur og nái árangri í námi og leik.

Nemendur með sérþarfir: Nemendur sem eiga erfitt með nám sökum sértækra námsörðugleika, tilfinningalegra eða félagslegra erfiðleika og/eða fötlunar, sbr. 2. gr. laga um málefni fatlaðra nr. 59/1992, nemendur með leshömlun, langveikir nemendur, nemendur með þroskaröskun, geðraskanir og aðrir nemendur með heilsutengdar sérþarfir.

Ráðstöfun fjármagns/fjármuna: Nýting fjármagns á skipulagðan hátt

Sérhæfðari stuðningur: Samkvæmt frumvarpi til laga um samþættingu þjónustu í þágu barna (12. gr.) er hér um að ræða úrræði þar sem veittur er sérhæfðari stuðningur í samræmi við sérhæft og ítarlegt mat og/eða greiningu á þörfum nemenda. Hér er um að ræða sérhæfðari stuðning og þjónustu við mikið fatlaða nemendur, nemendur með alvarlegar raskanir, nemendur sem þurfa verulega aðstoð við athafnir daglegs lífs og nemendur með fjölþættan vanda. Leitast skal við að veita sérhæfðari stuðning á grundvelli stuðningsáætlunar um samþætta þjónustu og eftirfylgd.

Sérkennarar og aðrir fagaðilar: Þeir sem hafa sérmenntun til þess að veita sérstakan stuðning í námi og sinna ráðgjöf til umsjónarkennara og annarra grunnskólakennara. Til fagaðila annarra en sérkennara teljast m.a. þroskabjálfar, náms- og starfsráðgjafar og þeir sem starfa við sérfræðiþjónustu skóla og sérfræðistofnanir.

Sérstakur stuðningur: Stuðning í skólastarfi í samræmi við metnar sérþarfir nemenda og eftir því sem nánar er kveðið á um í lögum um grunnskóla nr. 91/2008 og reglugerð 585/2010. (Sjá umfjöllun um sérhæfðari stuðning hér að ofan)

Sértæk úrræði: Sjá sérúrræði

Sérúrræði: Skólavist í sérdeildum sem reknar eru innan tiltekinna grunnskóla, skólavist í sérskóla þar sem slíkt úrræði er til staðar og sjúkrakennslu. Almennur stuðningur við nemendur í kennslustundum telst ekki til sérúrræða í þessum skilningi.

Skiptitímar: Kennslustundir í grunnskóla þar sem nemendahópnum er skipt í minni hópa, sérstaklega í verk- og listgreinum.

Skipulagsheild: Fyrirtæki eða stofnun sem hefur einhver skrifræðiseinkenni í skipulagi sínu.

Skóli án aðgreiningar: Grunnskóli í heimabyggð eða nærumhverfi nemenda þar sem komið er til móts við náms- og félagslegar þarfir nemenda í almennu skólastarfi með manngildi, lýðræði og félagslegt réttlæti að leiðarljósi.

Snemmtækur stuðningur: [Samkvæmt frumvarpi til laga um samþættingu þjónustu í þágu barna](#) (12. gr.) er hér um að ræða snemmtækan stuðning sem veittur er í samræmi við frummat á þörfum nemenda og honum fylgt eftir á markvissan hátt. Með snemmtækum stuðningi er áhersla lögð á mikilvægi þess að leitast við að hafa áhrif á þroskaframvindu barna með frávík í þroska með markvissum aðgerðum eins snemma og unnt er á lífsleiðinni (sjá nánar [Snemmtæk íhlutun: markmið og leiðir](#))

Stundir til sveigjanlegs skólastarfs: Viðbætur í formi skiptistunda í verk- og listgreinum og kennslustunda til sveigjanlegs skólastarfs.

Úrbætur í námi: Sérstakur stuðningur þegar forvarnir og íhlutun nægja ekki til að tryggja að þörfum nemenda sé sinnt með fullnægjandi hætti í menntun án aðgreiningar.

Úthlutun fjármagns/fjármuna: Formleg veiting fjármagns.

Úthlutunarlíkan/deililíkan: Reiknilíkan sem deilir fjármagni eftir fyrir fram ákveðnum útreikningi.

Viðbótarstundir: Áherslur sveitafélagsins til að koma til móts við mismunandi námslega- og félagslega samsetningu nemendahópsins.

Viðbótarúthlutun: Fjármagnar fjölbreytta kennsluhætti og aukinn stuðning við nemendur og byggir á mati á þörfum innan skóla.

Viðbragsmiðaður stuðningur: Stuðningur sem veittur er eftir að í ljós kemur að nemandi þarf á stuðningi að halda.

Heimildaskrá

- Evrópumiðstöð um nám án aðgreiningar og sérþarfir. (2017). *Menntun fyrir alla á Íslandi – Úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi*. Óðinsvéum, Danmörku: Evrópumiðstöð um nám án aðgreiningar og sérþarfir.
<https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=cca962f5-be4f-11e7-9420-005056bc530c>
- Evrópumiðstöð um nám án aðgreiningar og sérþarfir (2018). *2016 Dataset Cross-Country Report*. (J. Ramberg, A. Lénárt, and A. Watkins, ritstj.). Odense, Denmark
- Frumvarp til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna (2020)
<https://www.althingi.is/altext/151/s/0440.html>
- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur (2000). *Sérkennsla í grunnskólum Reykjavíkur. Könnun á fjölda nemenda, ástæðum og framkvæmd*.
https://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_utgefid_efni/serkennsla_i_grunnskolum.pdf
- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur (2002). *Stefna fræðsluráðs Reykjavíkur um sérkennslu*.
https://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_utgefid_efni/stefna_um_serkennslu.pdf
- Greiningarstöð ríkisins (2018). *Mat á stuðningsþörf*.
<https://www.greining.is/is/fagsvid/sis-mat-a-studningsthof>
- Kristinn Björnsson (1991). *Sálfræðiþjónusta skóla. Þáttur hagnýtrar sálfræði*. Reykjavík: Háskólaútgáfan og Fræðsluskrifstofa Reykjavíkurumdæmis.
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið (2015). *Skýrsla starfshóps um mat á framkvæmd stefnu um skóla án aðgreiningar*.
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið (2017). *Skýrsla mennta- og menningarmálaráðherra til Alþingis um framkvæmd skólahalds í grunnskólum skólaárin 2010-2016*.
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið (2019). *Könnun til sveitarfélaga varðandi úthlutun fjármagns til stuðnings við nemendur með sérþarfir í grunnskólum*. Ragnar Þorsteinsson, óbirt skýrsla.
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið (2020). *Menntun fyrir alla – horft fram á veginn*.
https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/MFA_horft%20fram%20a%20vegin_starfshops_vefur.pdf
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið (2020). *Tillaga til þingsályktunar um menntastefnu fyrir árin 2020-2030*.
<https://www.althingi.is/altext/151/s/0310.html>

OECD: Education at a Glance.

https://www.cnedu.pt/content/noticias/internacional/Education_at_a_glance_2018.pdf

Menntasvið Reykjavíkur (2006). *Innleiðing stefnu fræðsluráðs Reykjavíkur um sérkennslu Könnun í almennum grunnskólum vorið 2005.*

https://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_utgefid_efni/serkennslukonnunlokaskýrsla.pdf

Skóla- og frístundasvið Reykjavíkurborgar (2012). *Skóli án aðgreiningar og sérstakur stuðningur við nemendur í grunnskólum.*

https://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_utgefid_efni/stefna-skolianadgreiningar1.pdf

Sveriges Kommuner och Landsting, 2014. *Socioekonomiske resursfördelning till skolor.*

<https://webbutik.skr.se/sv/artiklar/socioekonomisk-resursfordelning-till-skolor.html>

FYLGISKJAL 1 - Auglýsing

Mennta- og menningarmálaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga óska eftir þátttöku sveitarfélaga í samstarfsverkefni um endurskoðun á forsendum úthlutunar og ráðstöfunar fjármuna til kennslu og stuðnings í grunnskólum. Megin markmið endurskoðunarinnar er að reglum um fjárframlög verði breytt þannig að áhersla verði lögð á snemmbæran stuðning og forvarnir til þess að auka hæfni kerfisins til að starfa á grundvelli jafnaðar, skilvirkni og hagkvæmni.

Samstarfsverkefnið er þróunarferli, sem tekur til hugmyndavinnu um forsendur úthlutunar og ráðstöfunar fjármuna í grunnskóla og hvernig best er að innleiða mögulegar breytingar, í samræmi við ábendingar sem fram komu í úttektarskýrslu Evrópumíðstöðvar um nám án aðgreiningar og sérþarfir. Í vinnunni verður lögð áhersla á nýsköpun og hugmyndaauðgi þátttakenda sem byggir á sýn þeirra og reynslu.

Stefnt er að því að verkefnið hefjist í mars 2020 og í árslok liggi fyrir leiðbeinandi viðmið fyrir sveitarfélög um hvernig best verði staðið að skilgreiningum á forsendum úthlutunar og ráðstöfunar fjármuna til kennslu og stuðnings í grunnskóla fyrir alla. Verkefninu verður stýrt af mennta- og menningarmálaráðuneytinu með aðkomu sérfræðinga frá menntavísindasviði Háskóla Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.

Með þátttöku sveitarfélaga í verkefninu skuldbinda þau sig til vinnuframlags og greiðslu ferða- og fundakostnaðar.

Þau sveitarfélög sem hafa áhuga á að taka þátt í verkefninu eða fá frekari upplýsingar um það eru beðin að hafa samband við Ragnar Þorsteinsson í mennta- og menningarmálaráðuneytinu (ragnar.s.thorsteinsson@mrn.is), fyrir 14. mars n.k.

FYLGISKJAL 2 – Þátttakendur

Þátttakendur í þróunarverkefni sveitarfélaga um ráðstöfun fjármuna	
Sveitarfélög	Tengiliður
Akranes	Valgerður Janusdóttir
	Friðbjörg Eyrún Sigvaldadóttir
	Kristjana Ólafsdóttir
	Þorgeir Jónsson
Akureyri	Karl Frímannsson
	Árni K Bjarnason
Árborg	Þorsteinn Hjartarson
	Anna Ingadóttir
	Hrund Harðardóttir
Borgarbyggð	Anna Magnea Hreinsdóttir
Fjarðarbyggð	Þóroddur Helgason
	Laufey Þórðardóttir
	Snorri Styrkársson
Garðabær	Katrín Friðriksdóttir
	Eiríkur Björn Björgvinsson
	Edda Björg Sigurðardóttir
Hafnarfjarðarbær	Fanney Dórothe Halldórsdóttir
	Guðmundur Sverrisson
	Vigfús Hallgrímsson
	Þórdís Helga Ólafsdóttir
Kópavogsbær	Eiríkur Þorvarðarson
	Anna Birna Snæbjörnsdóttir
	Sindri Sveinsson
	Ragnheiður Hermannsdóttir
Mosfellsbær	Sólveig Norðfjörð
	Linda Udengard
	Jóhanna Magnúsdóttir
Reykjanesbær	Helgi Arnarson
	Haraldur Axel Einarsson
	Kolfinna Njálsdóttir
	Einar Trausti Einarsson
Reykjavík	Helgi Grímsson
	Arnheiður Helgadóttir
Stykkishólmur	Berglind Axelsdóttir
Sveitarfélagið Skagafjörður	Herdís Á Sæmundardóttir
	Selma Reynisdóttir
Menntamálaráðuneytið	Ragnar Þorsteinsson
	Ragnheiður Bóasdóttir
	Guðni Olgeirsson
Menntavísindasvið HÍ	Edda Óskarsdóttir
Samband íslenskra sveitarfélaga	Valgerður Freyja Ágústsdóttir
	Svandís Ingimundardóttir
	Þorður Kristjánsson
Jöfnunarsjóður sveitarfélaga	Guðni Geir Einarsson
	Gústav Aron Gústavsson

FYLGISKJAL 3 – Skipulag og tímasetning verkefnisins

Fjármögnun Skóla fyrir alla í sveitafélögum á Íslandi

Tímalína

Vinnuskipulag: 20. mars – 20. desember 2020

Dagatal	Mars	Apríl	Mai	Júní	Júlí	Ágúst	September	Október	Nóvember	Desember
Verkefna mánuðir	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<i>1. Greining á forsendum úthlutunar og ráðstöfunar fjármuna til grunnskóla í þátttökusveitarfélögum</i>										
Verkbáttur 1.1 – Kortlagning og greining	Mars	Apríl	Mai	Júní	Júlí	Ág.	Sept.	Okt	Nóv.	Des.
<i>Fundir</i>	Upphafsfundur í mars -Skipulag: 1. Hugmyndafræði menntunar fyrir alla – Edda Óskarsdóttir 2. Forsendur úthlutunar og ráðstöfunar fjármuna í skólakerfi fyrir alla – Ragnar Þorsteinsson 3. Skipulag og ferli verkefnis – umræða 4. Ósk til sveitarfélaga um greiningu á forsendum úthlutunar og ráðstöfunar fjármuna til grunnskóla í þeirra sveitarfélögum a. Greining felur í sér eftirfarandi i. Hver er hugmyndafræði/forsendur úthlutunar sveitarfélagsins til grunnskóla? ii. Hvernig er úthlutun/deililíkan hattað – almenn úthlutun, markvissari stuðningur, sérhæfðari stuðningur? iii. Hverjir eru helstu styrkleikar sveitarfélagsins og áskoranir varðandi úthlutun til skóla? iv. Hverju vill sveitarfélagið breyta varðandi úthlutun og ráðstöfun fjármuna? v. Annað sem vilji er til að koma á framfæri									
<i>Afrakstur</i>	Skýrsla frá hverju sveitarfélagi (Rp og EÓ útbúa ramma)									

Verkbáttur 1.2 – vinnufundir		Apríl	Mái	Júní	Júlí	Ág.	Sept.	Okt	Nóv.	Des.	
<i>Fundir</i>	Fjórir fundir: Á hverjum fundi kynna þrjú sveitarfélög núverandi stöðu (styrkleika og veikleika) og þrjú önnur sveitarfélög mæta til að grunda og læra saman (sjá töflu á bls. 5). Dagskrá fundanna: 1. 3 sveitarfélög kynna núverandi stöðu – fá til þess 30 mín. 2. Á eftir hverri kynningu verða umræður og áheyrendur svara skriflega (grundunarmati (reflection sheet) – 15- 20 mín. 2. Sveitarfélög fá kynningu á sjálfsmatstækki fyrir stefnumörkun fjárveitinga – Edda Óskarsdóttir										
<i>Eftirfylgd og vinna</i>	Sveitarfélög vinna skv. verkefnahringnum með aðstoð sjálfsmatstækis - hvert í sínu lagi eða eftir atvikum sameiginlega RP og EÓ (eftir atvikum) hitta sveitarfélög til skrafs og ráðagerða										
Verkbáttur 1.3 – Sveitarfélög fá kynningu á sjálfsmatstækki	Mars	Apríl	Mái	Júní	Júlí	Ág.	Sept.	Okt	Nóv.	Des.	
<i>Fundir</i>	Fundur 20. ágúst, 10:00- 12:00, Teams fundur 1. Flæðirit um fjárstreymi til grunnskóla, kynning og umræða 2. Sjálfsmatstækki fyrir stefnumörkun fjárveitinga, kynning og vinna 3. Næstu skref										
Verkbáttur 2.1 - Sveitarfélög vinna áfram hvert í sínu lagi með sjálfsmatstækkið	Mars	Apríl	Mái	Júní	Júlí	Ág.	Sept.	Okt	Nóv.	Des.	
<i>Samstarf</i>	Fulltrúar frá Kópavogi, Hafnarfirði og Reykjanæsbæ ásamt verkefnisstjóra útbúa skýringar við sjálfsmatstækkið										
<i>Afrakstur</i>	- Sjálfsmatstækki Evrópumíðstöðvar, staðfært með neðanmálsskýringum										
Verkbáttur 2.2 - Leiðbeiningar varðandi forsendur úthlutunar og ráðstöfunar á fjármagni til grunnskóla fyrir öll sveitarfélög	Mars	Apríl	Mái	Júní	Júlí	Ág.	Sept.	Okt	Nóv.	Des.	

Fundir	Fjórir fundir 19.10 – 21. 10. Teams fundir. FRESTAÐ AÐ ÓSK SVEITARFÉLAGA TIL 16. – 19. NÓVEMBER Í október verða haldnir fjórir kynningarfundir (Teamsfundir), þar sem sveitarfélög kynna notkun sína á sjálfsmatstækki fyrir stefnumótun fjárveitinga og takast á við spurningar sem hér eru að neðan. Hvert sveitarfélag hefur um 20 mínútur til að kynna sína vinnu og 10 mínútur til að bregðast við spurningum frá öðrum fundarmönnum. Að loknum fundi senda sveitarfélög útfylltan sjálfsmatlista og kynningu til ragnar.s.thorsteinsson@mrn.is eigi síðar en viku eftir fundinn. Öll sveitarfélög í verkefninu fá fundarboð og gefst kostur á að taka þátt í öllum fundum. Spurningar sem óskað er eftir að sveitarfélögin takist á við og geri grein fyrir í kynningu sinni. 1. Greinið frá og rökstyðjið hverjir eru að ykkar mati <u>helstu styrkleikar sjálfsmatstækisins</u> fyrir ykkar sveitarfélag/skóla. 2. Greinið frá og rökstyðjið hverjir eru að ykkar mati <u>helstu veikleikar sjálfsmatstækisins</u> fyrir ykkar sveitarfélag/skóla. 3. Teljið þið raunhæft/óraunhæft að sveitarfélög vilji/muni styðjast við líkan og leiðbeinandi við Evrópumíðstöðvarinnar er kemur að ráðstöfun fjármuna í grunnskóla fyrir alla. – Rökstyðjið svarið. 4. Annað sem þið viljið koma á framfæri varðandi sjálfsmatið og notkun þess.										
Afrakstur	1. Kynning sveitarfélaga á notkun sjálfsmatstækis 2. Greining sveitarfélaga á gagnsemi sjálfsmatstækis fyrir íslenska grunnskóla										
Verkþáttur 2.2	Mars	Apríl	Maí	Júní	Júlí	Ág.	Sept.	Okt	Nóv.	Des.	
Fundir	1. Kynningarfundir sveitarfélaga á notkun sjálfsmatstækis 16. – 19. nóvember (fundir sem var frestað í október)										
Afrakstur	1. Kynning sveitarfélaga á notkun sjálfsmatstækis 2. Greining sveitarfélaga á gagnsemi sjálfsmatstækis fyrir íslenska grunnskóla										
3. Skrif lokaskýrslu											
Verkþáttur 3.1 – Skýrsla tekin saman um verkefnið	Mars	Apríl	Mai	Júní	Júlí	Ág.	Sept.	Okt	Nóv.	Des.	
Fundir	Eftir þörfum í starfshópi										
Afrakstur	Lokaskýrslu skilað í lok árs 2020										

Yfirlit yfir skipulag funda í verkþætti 1.2

Kynningarfundir sveitarfélaga á greiningu á forsendum og ráðstöfunum fjármuna í grunnskóla fyrir alla		Fundur 1	Fundur 2	Fundur 3	Fundur 4
Dagsetning	Miðvikudagur 20.05	Miðvikudagur 27.05	Miðvikudagur 03.06	Miðvikudagur 10.06	
Tímasetning	09:00 - 12:00	09:00 - 13:00	09:00 - 12:00	09:00 - 13:00	
Sveitarfélag					
Akranes			Kynna	Gestur	
Akureyri	Kynna			Gestur	
Árborg		Gestur	Kynna		
Borgarbyggð		Kynna	Gestur		
Fjarðabyggð	Kynna		Gestur		
Garðabær		Kynna		Gestur	
Hafnarfjörður	Gestur			Kynna	
Kópavogur	Gestur			Kynna	
Mosfellsbær	Gestur			Kynna	
Reykjanesbær		Gestur	Kynna		
Reykjavík	Gestur			Kynna	
Stykkishólmur		Kynna	Gestur		
Sveitarfélagið Skagafjörður	Kynna	Gestur			
Viku fyrir fund senda kynningarsveitarfélögin kynningu/skýrslu til Ragnars (ragnar.s.thorsteinsson@mrn.is)					
Gestasveitarfélög vinna ígrundunarmat á þar til gerðu eyðiblaði eftir hverja kynningu og senda til Ragnars					
Öllum sveitarfélögum býðst að taka þátt í öllum fundum					

Yfirlit yfir skipulag funda í verkþætti 2.2

Kynningarfundir sveitarfélaga á notkun sjálfsmatstækis fyrir stefnumótun fjárveitinga				
	Fundur 1	Fundur 2	Fundur 3	Fundur 4
Dagsetning	Mánudagur 16.11	Þriðjudagur 17.11	Miðvikudagur 18.11	Fimmtudagur 19.11
Tímasetning	10:00 - 12:00	8:45 - 10:45	10:00 - 12:00	10:00 - 12:00
Sveitarfélag				
Akranes				
Akureyri				
Árborg				
Borgarbyggð				Ekki með í þessum hluta
Fjarðabyggð				
Garðabær				
Hafnarfjörður				
Kópavogur				
Mosfellsbær				
Reykjanesbær				
Reykjavík				
Stykkishólmur				Ekki með í þessum hluta
Sveitarfélagið Skagafjörður				Ekki með í þessum hluta
Hvert sveitarfélag heldur um 20 mín. kynningu og hefur 10 mín. til að svara spurningum.				
Sveitarfélög senda útfyllt sjálfsmatstæki ásamt kynningu til ragnar.s.thorsteinsson@mrn.is, að fundi loknum.				
Öllum sveitarfélögum býðst að taka þátt í öllum fundum.				

