

Júlí 2024



Sveigjanleg nýting fjármuna í grunnskólastarfi Samtal við sveitarfélög 2023

Stjórnarráð Íslands

Mennta- og barnamálaráðuneytið

Útgefandi:

Mennta- og barnamálaráðuneytið

Sveigjanleg nýting fjármuna í grunnskólastarfi. Samtal við sveitarfélög 2023

Júlí 2024

mrn@mrn.is

www.mrn.is

Höfundar:

Ragnar Þorsteinsson

Þórður Kristjánsson

Umbrot og textavinnsla:

Mennta- og barnamálaráðuneytið

©2024 Mennta- og barnamálaráðuneytið

Efnisyfirlit

1. Inngangur	4
1.1 Úttekt Evrópumíðstöðvar	4
1.2 Þróunarverkefni 13 sveitarfélaga.....	5
1.3 Fundaröð í öllum landshlutum	6
2. Fundirnir	7
3. Sjálfsmat sveitarfélaga.....	10
3.1 Leiðarljós sjálfsmatsins.....	10
3.2 Efnispættir og matspættir sjálfsmatstækisins.....	12
3.3 Uppbygging sjálfsmatsins.....	13
4. Samtal sveitarfélaga.....	14
4.1 Vesturland.....	15
4.2 Vestfirðir.....	16
4.3 Norðurland vestra.....	17
4.4 Norðurland eystra.....	18
4.5 Austurland.....	19
4.6 Suðurland.....	20
5. Umræða og áherslur	22
5.1 Aukin fagmennska – öflugra skólastarf	22
5.2 Markvissari starfsþróun – öflugri stuðningur háskólanna	25
5.3 Stefnumiðað samstarf og aukinn stuðningur	25
5.4 Gæðastarf og ráðstöfun fjármuna	26
6. Að lokum	28

1. Inngangur

1.1 Úttekt Evrópumiðstöðvar

Haustið 2013 var samþykkt að skipa starfshóp til að skoða framkvæmd skóla án aðgreiningar. Í starfshópnum voru fulltrúar frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Félagi grunnskólakennara, Skólastjórafélagi Íslands og velferðarráðuneytinu.

Niðurstaða starfshópsins var að nánast ómögulegt væri á grundvelli fyrirliggjandi gagna að greina hvernig til hafi tekist með framkvæmd stefnu um skóla án aðgreiningar hér á landi.

Færa mátti 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 á enn frekari greiningu á stöðu og framkvæmd stefnu um skóla án aðgreiningar og áhrifum hennar á skólastarf, þar með talið 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 víðtæku 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 Evrópumiðstöðvarinnar. Jafnframt var undirrituð viljayfirlýsing mennta- og menningarmálaráðuneytis, velferðarráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Kennarasambands Íslands, Heimilis og skóla og Skólameistarafélags Íslands um samstarf vegna úttektarinnar.

Evrópumiðstöðin vann að úttektinni árið 2016 í samstarfi við alla þá aðila sem hlut áttu 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.“ (Evrópumiðstöð, 2017, bls. 125)

Meginatriði tillögunnar var að reglum um fjárframlög yrði breytt þannig að horfið væri 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 væri nauðsynlegt að endurskoða allar reglur um fjárframlög frá grunni. Í þeirri endurskoðun bæri að leggja áherslu á að draga úr formlegum kröfum um greiningar sem forsendur úthlutunar fjármagns.

Á árinu 2018 hófst vinna mennta- og menningarmálaráðherra að mótun menntastefnu fyrir árin 2020-2030. Framtíðarsýn menntastefnunnar byggist á einkunnarorðunum, framúrskarandi menntun alla ævi. Menntastefnan byggir á fimm stoðum sem styðja við framtíðarsýn og gildi hennar. Ein stoðin 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.

1.2 Þróunarverkefni 13 sveitarfélaga

Á vofundi 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 miðaði 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 Evrópumíðstöð um ráðstöfun fjármuna í grunnskóla fyrir alla.

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.

Í lýsingu á verkefninu kom 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 bæri að varast að móta verkferlið um of fyrirfram heldur reyna að skapa andrúmsloft nýsköpunar og hugmyndaauðgi, sem byggir á reynslu þátttakenda og sýn þeirra og vilja til breytinga. Stefnt var að því að verkefnið hæfist í mars 2020 og tillögur að leiðbeinandi viðmiðum um ráðstöfun fjármuna í grunnskóla fyrir alla, lægju fyrir í desember 2020.

15 sveitarfélög óskuðu eftir þátttöku og 13 sveitarfélög tóku þátt í öllu verkefninu.

Um 83% grunnskólanemenda voru í þeim 13 sveitarfélögum sem endanlega tóku þátt í verkefninu. Verkefnið endurspeglar því í raun þverskurð sveitarfélaga í landinu. Umsjón með verkefninu höfðu Edda Óskarsdóttir lektor við menntavísindasvið Háskóla Íslands og Ragnar Þorsteinsson, þáverandi starfsmaður mennta- og menningarmálaráðuneytisins, sem jafnframt stýrði verkefninu.

1.3 Fundaröð í öllum landshlutum

Í byrjun árs 2023 ákvað mennta- og barnamálaráðherra í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga, Skólastjórafélag Íslands og Grunn, félag stjórnenda á skólaskrifstofum að efna til fundaraðar og áframhaldandi vinnu um úthlutun og ráðstöfun fjármuna til grunnskóla. Tilgangur fundanna var að styðja betur við stefnumótun og starfshætti í grunnskólum er kemur að úthlutun og ráðstöfun fjármuna sem stuðla að menntun fyrir alla.

Í samþykktari menntastefnu fyrir árin 2020 - 2030 kemur fram að leggja skuli áherslu á skilvirka ráðstöfun fjármuna. Þar kemur jafnframt fram að menntakerfið þurfi að vera vel fjármagnað og fjárveitingar skýrar og unnar á faglegum forsendum.

Í samþykktari byggðaaáætlun 2022 – 2026 kemur fram í aðgerð A 14, að styðja skuli við fundaröðina með fjárframlagi að upphæð tvær milljónir króna.

Fundað á Sauðárkróki



2. Fundirnir

Veturinn og vorið 2023 voru haldnir fundir með sveitarfélögum og grunnskólum í sex landshlutum, þ.e. á Vesturlandi, Vestfjörðum, Norðurlandi vestra, Norðurlandi eystra, Austurlandi og Suðurlandi. Haustið 2023 voru síðan haldnir fundir með sveitarfélögum á Reykjanesi og á höfuðborgarsvæðinu.

Markmið fundanna var:

- Kynna og ræða fjárhagslega stöðu og þróun rekstrar íslenska grunnskólans
- Kynna og ræða hugmyndir um forsendur úthlutunar og ráðstöfunar fjármuna í grunnskólum sem styðja betur við starfshætti sem stuðla að menntun fyrir alla
- Kynna sveitarfélögum og grunnskólum gerð sjálfsmats sem upphaf eða þróun stefnumótunar fyrir úthlutun og ráðstöfun fjármuna
- Kynna nokkrar hugmyndir sveitarfélaga og grunnskóla um þróun stefnumótunar er tekur til úthlutunar og ráðstöfunar fjármuna í grunnskóla fyrir alla nemendur

Markhópur fundanna var:

- Framkvæmdastjórar sveitarfélaga
- Fulltrúar skólanefnda
- Fræðslustjórar/skólafulltrúar
- Skólastjórar grunnskóla/stjórnendur grunnskóla
- Fjármálastjórar/fjármálafulltrúar
- Fulltrúar skólaþjónustu
- Aðrir sem sveitarfélagið ákveður

Í landshlutunum sex voru haldnir tveir fundir á hverjum stað með um fjögurra til sex vikna millibili. Á fyrri fundunum var fjallað um fjárhagslega stöðu og þróun rekstrar íslenska grunnskólans, kynnt var umfjöllun fræðimanna um úthlutun og ráðstöfun fjármuna í grunnskóla fyrir alla og aðferðir við að fjármagna menntun fyrir alla.

Jafnframt var ákveðið að kynna sjálfsmat fyrir stefnumótun um úthlutun og ráðstöfun fjármuna í grunnskóla fyrir alla. Fjallað er um sjálfsmatið í næsta kafla skýrslunnar.

Sjálfsmatið var unnið af stjórnendum verkefnisins, sem voru Ragnar Þorsteinsson, fyrrum skólastjóri og fræðslustjóri í Reykjavík og Þórður Kristjánsson, fyrrum skólastjóri í Reykjavík og starfsmaður Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Óskað var eftir því að sveitarfélögin ynnu sjálfsmatið á milli funda og kynntu á seinni fundi. Sjá nánar um sjálfsmat sveitarfélaganna í 3. kafla.

Í lok hvers fundar voru síðan kynntar stefnumótanir og fjárhagsáætlanir Reykjavíkurborgar og Reykjanesbæjar. Bæði sveitarfélögin eru að þróa vinnu er miðar að því að rýna forsendur úthlutunar og ráðstöfunar fjármuna til grunnskóla fyrir öll börn.

Á haustfundunum, með höfuðborgarsvæðinu og Reykjanesi var einungis um að ræða einn fund í hverju sveitarfélagi. Sveitarfélögin voru hvött til að vinna sjálfsmatið en ekki gafst tími til að kynna vinnu þeirra á sameiginlegum fundi.

Samtals var haldinn 21 fundur með þátttöku 50 sveitarfélaga af 64 sveitarfélögum á landinu. 14 sveitarfélög mættu ekki til fundar og þar af eru 7 sem ekki reka grunnskóla. Því tóku einungis 7 sveitarfélög sem reka grunnskóla ekki þátt í verkefninu. Árið 2022 var heildarfjöldi grunnskólanemenda 45.339 (Árbók Sambandsins 2022).

Í þeim 50 sveitarfélögum sem tóku þátt í fundunum voru árið 2022, 44.339 eða 97,8% allra grunnskólanemenda á Íslandi. 296 einstaklingar tóku þátt í fundunum.

Yfirlit yfir þátttöku á fundunum má sjá á næstu síðu.

Yfirlit yfir þátttöku í fundunum					
Dagsetning	LANDSHLUTI. Fundarstaður	Boðuð sveitarfélög	Sveitarfélög sem ekki tóku þátt	Fjöldi þátttöku sveitarfélaga	Fjöldi fundarmanna
20.03 og 15.05	VESTURLAND. Borgarnes	Akraneskaupstaður, Hvalfjarðarsveit, Borgarbyggð, Eyja- og Miklaholtshreppur, Grundarfjarðarbær, Skorradalshreppur, Snæfellsbær, Sveitarfélagið Stykkishólmur, Dalabyggð, Kjósahreppur	Eyja- og Miklaholtshreppur, Skorradalshreppur, Kjósahreppur	7	20
17.04 og 17.05	VESTFIRÐIR. Ísafjörður	Vesturbyggð, Reykhólahreppur, Tálknafjarðarhreppur, Ísafjarðarbær, Bolungarvíkurkaupstaður, Súðavíkurhreppur, Strandabyggð, Kaldraneshreppur, Árneshreppur.	Kaldraneshreppur, Árneshreppur	7	27
24.03 og 19.05	NORÐURLAND - VESTRA. Sauðárkrúkur	Húnaþing vestra, Húnabyggð, Skagaströnd, Skagabyggð, Sveitarfélagið Skagafjörður.	Skagabyggð	4	15
27.03 og 22.05	NORÐURLAND - EYSTRÁ. Akureyri	Þingeyjarsveit, Hörgársveit, Svalbarðsstrandarhreppur, Dalvíkurbyggð, Grýtubakkahreppur, Fjallabyggð, Akureyrarbær, Eyjafjarðarsveit, Norðurþing, Tjörneshreppur, Langanesbyggð.	Tjörneshreppur, Langanesbyggð	9	26
19.04 og 24.05	Austurland - EGILSSTAÐIR	Múlaþing, Fljótsdalshreppur, Fjarðabyggð, Vopnafjarðarhreppur, Sveitarfélagið Hornafjörður.	Fljótsdalshreppur	4	21
30.03, 26.05 og 04.10	SUÐURLAND. Hveragerði, Hella	Skaftárhreppur, Mýrdalshreppur, Rangárþing eystra, Rangárþing ytra, Ásahreppur, Skeiða- og Gnúpverjahreppur, Flóahreppur, Sveitarfélagið Árborg, Sveitarfélagið Ölfus, Grímsnes- og Grafningshreppur, Bláskógabyggð, Hrunamannahreppur, Hveragerðisbær, Vestmannaeyjabær.	Skaftárhreppur, Grímsnes- og Grafningshreppur, Bláskógabyggð	11	29
10.10.	REYKJANES. Reykjanesbær	Grindavík, Reykjanesbær, Suðurnesjabær, Vogar	Suðurnesjabær, Vogar	2	14
16.10.	HAFARFJÖRÐUR OG GARÐABÆR. Garðabær	Hafnarfjörður, Garðabær		2	24
17.10.	KÓPAVOGUR Kópavogur	Kópavogur		1	30
19.10.	MOSFELLSBÆR OG SELTJARNARNES. Mosfellsbær	Mosfellsbær og Seltjarnarnes		2	17
02.11.	REYKJAVÍKURBORG. Austurmiðstöð	Reykjavíkurborg. Austurmiðstöð		1	28
07.11.		Vesturmiðstöð			22
09.11.		Norðurmiðstöð			13
14.nóv		Suðurmiðstöð			10
Samtals		64	14 (7 reka ekki grunnskóla)	50	296

3. Sjálfsmat sveitarfélaga

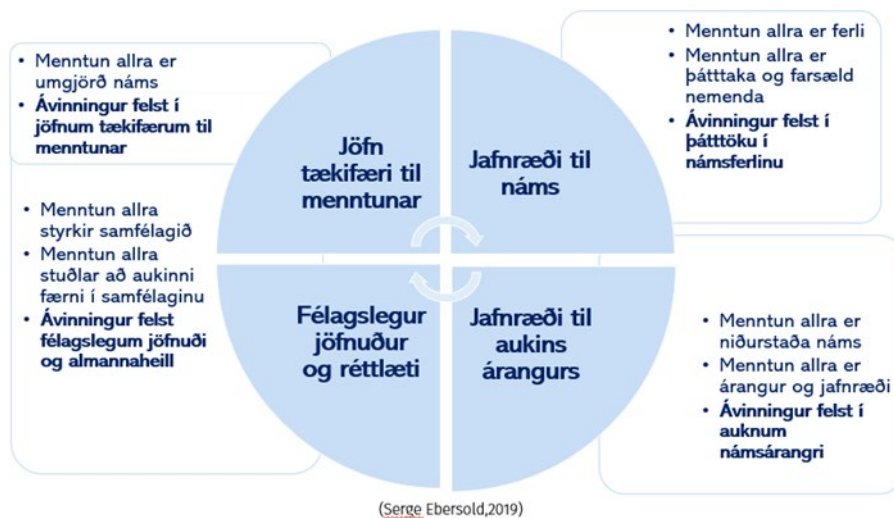
3.1 Leiðarljós sjálfsmatsins

Eins og fram hefur komið ákváðu stjórnendur verkefnisins að útbúa sjálfsmat fyrir sveitarfélög og grunnskóla sem hefði það markmið að

- styðja við upphaf eða úttekt á stefnumótun um ráðstöfun fjármuna,
- greina núverandi stöðu,
- meta stöðu innleiðingar á nýjum vinnubrögðum,
- finna vísbendingar um framfarir og þróun.

Sjálfsmatstækið byggir á sambærilegu tæki frá Evrópumíðstöð um nám án aðgreiningar og sérþarfir, sem birt var árið 2018 **Sjálfsmatstæki fyrir stefnumótun fjárveitinga**. (Evrópumíðstöð um nám án aðgreiningar og sérþarfir, 2018. *Stefnumótun fjárveitinga fyrir menntun fyrir alla: Sjálfsmatstæki fyrir stefnumótun fjárveitinga*. (A. Watkins, E. Óskarsdóttir og S. Ebersold, ritst.). Odense, Danmörk.)

Leiðarljós sjálfsmatstækisins og vinnunnar með það er hugsun franska menntavísindamannsins Serge Ebersold, sem fram kemur í eftirfarandi mynd:



Ebersold segir að þegar kemur að réttlátum forsendum ráðstöfunar fjármuna í grunnskóla fyrir alla sé mikilvægast að:

„Koma auga á þau viðhorf, starfshætti og kerfi sem styðja við menntun fyrir alla og farsæld barna“

Sjálfsmatstækið byggir jafnframt á hugmyndafræði frá Evrópumíðstöð um nám án aðgreiningar og sérþarfir þar sem settir eru fram fjórir grunnþættir varðandi úthlutun og ráðstöfun fjármuna. Evrópumíðstöðin setur einnig fram leiðbeinandi líkan til sveitarfélaga sem reka grunnskóla.

Úthlutun fjármagns byggir 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 kennsluáðferðum.
- Að þróa ábyrga og gegnsæja stjórnsýslu fyrir lærdómsumhverfi fyrir alla.



Sjálfsmatstækið er hannað með stefnumótandi aðila í huga í sveitarfélögum sem reka grunnskóla. Stefnumótandi aðilar hjá sveitarfélögum geta verið sveitarstjórnir, skólanefndir, fræðsluskrifstofur og skólastjórar.

Tækið hefur þann skýra tilgang að styðja við stefnumótun fjárveitinga fyrir menntun fyrir alla, hjá þeim sem taka ákvarðanir um þessi mál í sveitarfélaginu.

Þeir sérfræðingar af ólíkum sviðum innan sveitarfélagsins sem nýta tækið saman, safna upplýsingum sem geta

- stuðlað að umræðum um sameiginleg lykilatriði,
- leitt til sameiginlegs skilnings á þverfaglegum lykilhugtökum,
- auðvelað kortlagningu á þeim þáttum sem taldir eru vera hindrandi eða hvetjandi fyrir framkvæmd fjárveitingastefnu,
- stutt við ígrundun, sem leiðir til skilgreiningar á sameiginlegum markmiðum og forgangsröðunar á aðgerðum til framtíðar.

3.2 Efnisþættir og matsþættir sjálfsmatstækisins

Efnisþættir og matsþættir sjálfsmatstækisins eru settir fram með það í huga að þeir séu mikilvægir í öllu skólastarfi sem beri að leggja áherslu á og ráðstafa fjármunum til. Taka skal skýrt fram að matsþættirnir eru ekki endanlegir er kemur að áherslum í góðu skólastarfi og því er sveitarfélögum og grunnskólum heimilt að aðlaga tækið að þeirra menntastefnu með því að fella út þætti og bæta við nýjum.

Sjálfsmatið tekur til 7 efnisþátta og 25 matsþátta. Í lok hvers efniskafla er síðan auð tafla „Annað sem sveitarfélag/skóli ákveður“.

Matsþættirnir eru:

1. Gæðamenntun fyrir alla

- 1.1. Menntun við allra hæfi
- 1.2. Þverfagleg samþætt verkefni
- 1.3. Óformlegt nám /Útinám
- 1.4. Frístunda- og tómstundastarf
- 1.5. Námsval

2. Samþætting þjónustu í þágu farsældar barna

- 2.1. Forvarnir
- 2.2. Snemmtækur stuðningur – fyrsta stigs þjónusta
- 2.3. Námsaðlögun
- 2.4. Markvissari stuðningur – annars stigs þjónusta
- 2.5. Sérhæfðari stuðningur -þriðja stigs þjónusta

3. Nemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn

- 3.1. Fjölmennningarlegir kennslu- og starfshættir
- 3.2. Íslenska sem annað mál
- 3.3. Móttaka og aðlögun

4. Starfshættir í skólastarfi

- 4.1. Fjölbreyttir, sveigjanlegir og skapandi kennsluhættir
- 4.2. Teymiskennsla
- 4.3. Leiðsagnarnám

5. Starfsþróun

- 5.1. Lærdómssamfélag
- 5.2. Þróunar- og samstarfsverkefni
- 5.3. Starfendarannsóknir

6. Gæðamat

- 6.1. Gagnasöfnun og gæðaviðmið
- 6.2. Innra mat skólastarfs
- 6.3. Ytra mat sveitarfélaga

7. Eftirfylgni ráðstöfunar fjármuna

- 7.1. Gerð fjárhags- og rekstraráætlana
- 7.2. Frávikagreining og uppgjör

3.3 Uppbygging sjálfsmatsins

Sjálfsmatið byggir á þeirri hugmynd að þróun fjárveitinga til menntunar fyrir alla sé stigvaxandi kvarði frá vinstri til hægri.

Upphafsstöðu stefnumótunar	Er til athugunar	Vinna hafin	Í þróun	Innleitt	Ákjósanleg stefnumótun	Heimildir/athugasemdir

Hver tafla inniheldur tvo textadálka sem sýna ystu mörk núverandi stöðu (upphafsstöðu og ákjósanlega stöðu). Á milli textadálkana eru dálkar sem sýna þau skref sem tekin eru í átt til ákjósanlegrar stefnumótunar

Textinn í fyrsta dálki sýnir **upphafsstöðu stefnumótunar** – þ.e. að það séu takmarkaðar eða engar aðgerðir til stefnumótunar til staðar í tengslum við tiltekið málefni.

Á milli textadálkana upphafsstöðu og ákjósanlegrar stöðu stefnumótunar eru fjórir dálkar. Þeir eru til að merkja hvar stefnumótun er stödd á leiðinni í átt að ákjósanlegri stefnumótun.

Næst aftasti dálkur inniheldur texta sem sýnir **ákjósanlega stefnumótun** – þ.e. viðtækar og samþættar aðgerðir til stefnumótunar eru til staðar í tengslum við tiltekið málefni.

Að lokum er dálkur til að skrá **heimildir** og hugsanlegar **athugasemdir**. Það gerir notendum kleift að gefa upplýsingar um gögn sem nýtt eru í matinu, ásamt útskýringum eða skrá athugasemdir um mat á tilteknum atriðum. Skráning slíkra upplýsinga getur einnig nýst sem grundvöllur fyrir umræður um heimildir varðandi þau svið sem hægt er að byggja á og þau svið sem þarf að þróa frekar. Með því að fylla inn í alla hluta í hverri töflu verður til heildarmynd af styrkleikum og áskorunum í núverandi stefnumótun.

Á eftir hverju viðfangsefni (í lok hvers hluta) eru síðan spurningar til ígrundunar varðandi þann hluta þar sem má setja niður punkta varðandi styrkleika á viðkomandi sviði, þætti sem mætti bæta eða þróa frekar og setja upp í forgangsröð.

- Hverjir eru styrkleikar okkar varðandi þennan þátt?
- Hvaða þætti þurfum við að bæta – þróa áfram?
- Hvaða þrjá þætti setjum við í forgang?

Sjálfsmatstækið veitir engar „einkunnir“ fyrir dálkana sem sýna skrefin á milli upphafsstöðu og ákjósanlegrar stöðu. Ætlunin er að notendur ræði og komi sér saman um eigin matskvarða sem geta tengst þeim gæðaferlum sem þeir eru þegar að nota, nýti þær lýsingar á styrkleikum stefnumótunar og svigrúm til ígrundunar sem þegar eru í notkun í þeirra starfsumhverfi.

4. Samtal sveitarfélaga

Mikil og góð umræða skapaðist bæði á fyrri fundi og ekki síður á seinni fundi þar sem kynnt var niðurstaða sjálfsmats viðkomandi sveitarfélags.

Eins og fram hefur komið þá voru haldnir tveir fundir með sveitarfélögum á landsbyggðinni. Á seinni fundinum gerðu sveitarfélögin grein fyrir niðurstöðu sjálfsmats um stefnumótun fjárveitinga. Sveitarfélögin lögðu mikinn metnað í að ígrunda efnisþætti matstækisins og útkoman var í flestum tilvikum gott yfirlit yfir skólastarf í viðkomandi sveitarfélagi.

Í lok hvers fundar gafst þátttökusveitarfélögunum tækifæri til að koma með spurningar og athugasemdir varðandi efnið. Í þessum umræðum kom nokkuð skýrt fram kortlagning á skólastarfi sveitarfélaganna, bæði styrkleikar og helstu áskoranir.

Halda má fram með nokkurri vissu að ávinningur af sjálfsmatinu og umræðan sem skapaðist meðal nágrennasveitarfélaga um skólastarfið geti orðið góður grunnur að stefnumótun sveitarfélaga er kemur að því að auka hæfni kerfisins til að efla skólastarf fyrir alla nemendur.

Hér að neðan er samantekt af samtali sem fór fram á fundum sveitarfélaga í hverjum landshluta í þeirri röð sem fundirnir voru haldnir.

Áhersluatriði og áskoranir sveitarfélaganna voru eðlilega nokkuð misjöfn en samt þó nokkur samhljómur um mikilvæg atriði. Umræðupunktarnir hér að neðan gefa nokkuð góða og heildstæða mynd af því sem brennur á skólafólki og sveitarstjórnarfólki er kemur að skólastarfi. Skýrsluhöfundar ákváðu að framsetning umræðupunktanna væru birtar hér sem næst orðalagi þeirra sem settu þá fram.

Skýrsluhöfundar drógu umræðuna saman í eftirfarandi þætti:

- Farsældarvinnan
- Samstarf við utanaðkomandi aðila
- Ný þjónustustofnun menntamála
- Skólaþjónusta
- Fjármagn
- Nemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn
- Starfsþróun
- Kjarasamningar
- Annað

4.1 Vesturland

Farsældin

- Innleiðing er víða farin af stað, ekki alls staðar og gengur hægt er einhvers staðar á byrjunarreit. Vilja meiri aðstoð og stuðning. Lítil samvinna er við heilsugæsluna.

Samstarf við utanaðkomandi aðila

- Samstarf er til staðar við skólaþjónustu Akureyrar (MSHA), Ásgarð og Miðju máls og læsis.

Ný þjónustustofnun menntamála

- Ný stofnun ætti að verða ein heildstæð þjónustustofnun fyrir allt skólakerfið.

Skólaþjónusta

- Engin ein skólaskrifstofa er til staðar á svæðinu, en vantar kannski einhvern samhæfingarstjóra sem hefur umboð til að leiða starfið og kalla fólk saman.
- Smærri sveitarfélögin kalla eftir bættri þjónustu. Óánægja kom fram með þá skólaþjónustu sem er til staðar á Snæfellsnesi. Kallað er eftir meira aðgengi að sérfræðingum

Fjármagn

- Er yfirleitt ekki vandamál. Málin leyst með samtali.
- Sums staðar er verið að undirbúa gerð úthlutunarlíkans og mælaborðs fyrir reksturinn.
- Nemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn þar sem erlendir nemendur eru til staðar er kallað eftir miðlægri aðstoð og auknu námsefni.
- Fram kom að menntun nemenda með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn verði stærsta áskorun sveitarfélaga næstu tíu ár.
- Nokkuð ber á stéttaskiptingu innan erlendra íbúa, einkum Pólverja.

Starfapróun

- Segjast hafa of litla stjórn á starfspróun sem sé að miklu leyti í höndum kennaranna sjálfra.

4.2 Vestfirðir

Farsældin

- Innleiðing farsældarlaganna er víða komin vel af stað en skortur á fagfólki er áskorun.
- Barna- og fjölskyldustofa (BOFS) er gagnrýnd. Hún sé langt á eftir sveitarfélögunum og leggi stein í götu þeirra með því t.d. að hafa skoðun á greiðslum til starfsfólks skólanna. Segja skorta á þekkingu hjá BOFS á skólaþjónustu.

Samstarf við utanaðkomandi aðila

- Mikið samstarf er við Ásgarð varðandi gæðamat, starfsþróun o.fl. Einnig við Menntaskólann á Ísafirði (MÍ) og MSHA.

Ný þjónustustofnun menntamála

- Ný stofnun ætti að vera ráðgefandi aðili til skóla og sveitarfélaga, t.d. varðandi erlenda nemendur.

Skólaþjónusta

- Skólaþjónusta er í talsverðum mæli aðkeypt frá einkaaðilum.
- Kallað er eftir sameiginlegri skólaþjónustu á Vestfjörðum.
- Skortur er á fagfólki.
- Bent er á að nemendur á Vestfjörðum sitja ekki við sama borð hvað varðar þjónustu. Það fer eftir búsetu þeirra.

Fjármagn

- Yfirleitt er ánægja með samstarf skóla og sveitarstjórna. Mikill metnaður er hjá sveitarstjórnnum varðandi skólana.
- Nemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn Hlutfall erlendra nemenda er hátt í skólum á svæðinu, 25% - 83%.
- Erfitt er að sinna móðurmálskenndu erlendra nemenda og kallað mjög eftir auknu námsefni fyrir þennan hóp nemenda.

Starfsþróun

- Segja uppbyggingu sjóðakerfisins vera til trafala þegar kemur að starfsþróun kennara og skólastjórna.

Kjarasamningar

- Sami kjarasamningur ætti að vera fyrir bæði leik- og grunnskóla. Þetta er mikilvægt í samreklam skólum.
- Vantar miklu skýrari lagaramma varðandi samrekstur leik- og grunnskóla.

4.3 Norðurland vestra

Farsældin

- Farsældarlögin eru alls staðar í innleiðingu en innviðir vinna mis vel saman. Þetta er verið að bæta. Kerfið er vel fjármagnað en fjármagnið nýtist ekki vel. Farsældarvinnan á efir að bæta það. Heilsugæslan vinnur sums staðar vel með. Víða eru vonir bundnar við innleiðingu farsældarlaganna og jákvætt viðhorf til þeirra.

Samstarf við utanaðkomandi aðila

- Eru í tengslum við Ingvar Sigurgeirsson og Önnu Kristínu Sigurðardóttur í sambandi við skólaþróun og myndun lærdómssamfélags og einnig við MSHA og Háskólann á Akureyri (HA).
- Keypt er þjónusta frá Tröppu.

Ný þjónustustofnun menntamála

- Ný stofnun ætti að vera ráðgefandi varðandi, m.a. varðandi erlenda nemendur.

Skólaþjónusta

- Vilja blandaða leið. Ekki eina landsmiðstöð. Það vantar meiri kennsluráðgjöf og talmeinaþjónustu.
- Telja að samstarf milli sveitarfélaga sé leiðin að bættri skólaþjónustu og eru í þeirri vegferð að hafa eina skólaþjónustu fyrir svæðið. Sveitarfélög eru á því að styrkja skólaþjónustu á Sauðárkróki og gera samstarfssamning um þjónustu á öllu svæðinu.

Fjármagn

- Skólarnir eru yfirleitt vel fjármagnaðir en sums staðar vantar skýrari ramma og betri yfirsýn.
- Nemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn Beðið er um skýrari stefnu og ráðgjöf frá ráðuneyti varðandi kennslu nemenda með annan tungumálabakgrunn og einnig stóraukið framboð af námsefni.

Starfsþróun

- Starfaþróun stendur vel og kennarar mæta á námskeið en það nýtist þó ekki vel í skólunum.
- Vilja fá sumarnámskeiðin aftur.
- Vantar yfirsýn yfir starfsþróun í hverjum skóla.
- Telja að sveitarfélögin eigi að fá yfirráð yfir starfsþróunarsjóðunum.
- Mjög góð reynsla er af Menntafléttunni.

4.4 Norðurland eystra

Farsældin

- Ánægja er með farsældarlögin þó er bent á að slagsíða sé á skólahlutanum, lögin samin með „farsældargleraugum“ (félagsþjónustugleraugum).
- Yfirleitt bjartsýni með innleiðingu. Víða búið að byggja upp góða stoðþjónustu sem er góður grunnur til að byggja farsældina á. Þó vantar víða fleiri fagstéttir.
- Erfitt að fá heilbrigðisþjónustu að borðinu. Beðið er um betra form utan um vinnuna.

Samstarfs við utanaðkomandi aðila

- Samstarf er þó nokkuð, bæði við skólaþjónustu Akureyrar, MSHA, Menntaskólann á Tröllaskaga, VMA og Ásgarð.
- Gagnrýnt er að sveitarfélög og skólar neyðist til að kaupa þjónustu af einkaaðilum. Þau sveitarfélag sem kaupa þjónustu af Ásgarði eru ánægð með hana. Ánægja er með skólaþjónustu Akureyrar og MSHA og rætt um að ríkið þurfi að styrkja starfsemi MSHA.

Ný þjónustustofnun menntamála

- Ætti að vera verkfærakista fyrir ýmis konar verkferla og þar ætti að vera hægt að fá stuðning við ýmis konar áætlanagerð.
- Hægt á að vera að leita til hennar varðandi sérfræðiþjónustu og varðandi innleiðingu á stefnumálum ráðuneytisins.
- Stór auka þarf stafræna námsgagnagerð og námsefni fyrir nemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn. Einnig vantar sárlega námsgögn sem styðja við fjölbreytta kennsluhætti. Þar á stofnunin að vera leiðandi.
- Stofnunin á að sjá alfarið um ytra mat svo að sveitarfélög þurfi ekki að leita til einkaaðila með það.

Skólaþjónusta

- Vilja öfluga skólaþjónustu á Norðurlandi og að ríkið efli MSHA.
- Einnig var minnst á að önnur sveitarfélög en Akureyri gætu sameinast um þjónustu.

Fjármagn

- Ekki vandamál. Gott samstarf og traust milli aðila.
- Rætt um að gott væri að fá betri yfirsýn yfir reksturinn með mælaborði.

Nemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn

- Ekki mjög stórt hlutfall nemenda er af erlendum uppruna. Vilja byggja upp öflugt lærdómssamfélag varðandi erlenda nemendur.
- Beðið um miðlægan gagnagrunn fyrir þennan hóp nemenda.
- Námsgögn vantar tilfinnanlega.

Starfspróun

- Takmarkað gagn er af sjóðakerfinu.
- Menntabúðir eru mjög merkilegt framtak.
- Ríkið á að halda utan um starfspróun.
- Aðkoma háskólanna að starfspróun kennara ætti að vera lögbundin.

Kjarasamningar

- Kjarasamningar kennara torvelda starfspróun og skólastarf.

Annað

- Í mörgum málum eru hlutir settir yfir á ábyrgð sveitarfélaga án þess að fjármagn fylgi með.

4.5 Austurland

Farsældin

- Innleiðing farsældarlaganna er mislangt á veg komin en þó nokkuð langt komin í Fjarðabyggð og í Múlapingi.
- Austurlandslíkanið nýtist vel.
- Tengiliðir eru komnir í skólana.
- Kallað er eftir breiðari fagþekkingu inni í skólum og á skólaskrifstofunni og að efla stoðþjónustu.

Samstarf við utanaðkomandi aðila

- Samvinna er við Menntaskólann á Egilsstöðum (ME).
- Gagnrýnt er að Háskóli Íslands (HÍ) skuli gera kröfu um staðnám í kennaramenntun.
- Kennarar með erlent ríkisfang eiga erfitt með að fá réttindi sín viðurkennd. Þetta þarf að bæta.
- Kallað er eftir betri samvinnu við heilbrigðisþjónustuna og skilning á aðstæðum skóla og sveitarfélaga. Krafan um „manninn með sér“, sem oft er gerð frá þriðja stigs greininga- og ráðgjafastofnunum er víða óraunhæf og ekki í anda grunnskóla fyrir alla.

Ný þjónustustofnun menntamála

- Ný stofnun ætti að annast stuðning við sveitarfélögin, t.d. varðandi innleiðingu ýmiskonar og uppbyggingu á gæðamenntun.
- Ætti að annast ytra mat.
- Nauðsynlegt auka útgáfu og auka námsefni á stafrænu formi.
- Svo voru einhverjir sem hugnaðist ekki að búa til nýja stofnun. „Það nýtist ekki þegar fræðingur að sunnan kemur og gefur ráðleggingar sem passa ekki endilega við aðstæður“.

Skólaþjónusta

- Skólaþjónustan í Múlaþingi er ný og í mótun. Vilja þjónustu í nærumhverfi. Gott samstarf er til staðar.
- Gott væri að fá stuðning frá ráðuneytinu varðandi innleiðingu og gæðamenntun.

Fjármagn

- Yfirleitt ekki vandamál en beðið er um skýrari yfirsýn og verkfæri til að fylgjast með nýtingu fjármagnsins.

Nemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn

- Verið er að vinna að því að ná öllu starfsfólkinu með sem þátttakendum í fjölmennningarlegri kennslu.

Kjarasamningar

- Kjarasamningur kennara er þrándur í götu þegar breyta á skólastarfi og þróa.

Annað

- Mannekla og skortur á menntuðu starfsfólki er stór áskorun.

4.6 Suðurland

Farsældin

- Innleiðing farsældarlaganna er víðast komin vel af stað og fólk telur sig hafa verið að vinna í anda þeirra fyrir lagasetningu.
- Tengiliðir víðast komnir.
- Árborg er frumkvöðlasveitarfélag og hefur undanfarin ár verið að þróa verklag. Árborg fagnar innleiðingarvinnunni og vill gjarnan vinna með öðrum sveitarfélögum og miðla sinni reynslu.
- Smærri sveitarfélögin hafa verið að vinna í takt við farsældina, þannig að lögin eru ekki eins stór breyting þar eins og hjá þeim stærri. Vandamálið er lítil aðkoma heilbrigðisþjónustunnar en það er að batna.
- Skortur er á fagfólki.

Samstarf við utanaðkomandi aðila

- Sums staðar verið að íhuga samstarf við Ásgarð. Mikil ásókn er í námsefni frá Ásgarði.
- Velt var upp hvort þessi þjónusta ætti að vera á höndum einkaaðila.
- Óánægja kom fram með áherslu HÍ á staðlotur kennaranema.

Ný þjónustustofnun menntamála

- Ný stofnun ætti fyrst og fremst að vera ráðgefandi stofnun. Hún ætti að vera gagnabanki þar sem til væru staðlaðir verkferlar af ýmsu tagi. Hún ætti að annast námsmat og námsgagnagerð.
- Meira þarf af stafrænu efni.
- Stofnunin ætti að útbúa sameiginlegt „skapalón“ til útdeilingar á fjármagni. Ekki þó „Íslandslíkan“.

Skólaþjónusta

- Skólaþjónustan í Árborg er að virka vel og myndi fjarlægjast og þynnast út ef hún yrði gerð miðlægari.
- Önnur sveitarfélög eru ýmist að móta sína skólaþjónustu eða leita eftir samstarfi við önnur nágrannasveitarfélög.

Fjármagn

- Fjármagn virðist víðast vera nægjanlegt og gott samstarf er milli skóla og sveitarstjórna.
- Yfirsýn og verkfæri til aðhalds og úthlutunar skortir þó og er Árborg m.a. að vinna í endurbótum á því sviði.

Nemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn

- Ekki er mjög hátt hlutfall erlendra nemenda á svæðinu en kallað er eftir ráðgjöf.

Kjarasamningar

- Kallað er eftir endurskoðun á kjarasamningum kennara vegna samrekinna leik- og grunnskóla.

5. Umræða og áherslur

Allt frá 2017 þegar Evrópumíðstöðin kynnti niðurstöður á mati um skóla án aðgreiningar á Íslandi hefur ráðuneyti menntamála í samstarfi við helstu hagsmunaaðila í grunnskólastarfi unnið vel að því að bregðast við ábendingum er fram komu í úttektarskýrslunni. Umræða og vinna við verkefnið hefur nú lifað í í tíð fjögurra ráðherra og haft víðtæk áhrif á stefnumótun í menntamálum barna og ungmenna.

Vegna þessa má hrósa ráðuneyti menntamála fyrir viljann og úthaldið við að halda umræðinni um menntun fyrir alla á lofti.

Frá árinu 2017 hafa verið haldnir á vegum ráðuneytisins um 60 fundir með um 3000 manns um allt land. Mikil þekking hefur orðið til á stöðu grunnskólans í landinu og góð kortlagning er nú til á styrkleikum og áskorunum sem rekstraraðilar standa frammi fyrir. Mikilvægt er að halda þessari vinnu áfram og nýta vel þau gögn sem til eru, þekkinguna sem hefur skapast og efla rannsóknir fræðimanna á skólastarfi.

Hér eru dregnar fram 10 áherslur sem skýrsluhöfundar telja mikilvægt að vinna að í náinni framtíð.

5.1 Aukin fagmennska – öflugra skólastarf

Í fundaröðinni um úthlutun og ráðstöfun fjármuna sem hér er til umræðu kom skýrt fram hjá öllum sveitarfélögum að mikill metnaður er til staðar til að standa vel að skólastarfi í grunnskólum og efla námstækifæri í anda menntunar fyrir alla. Þrátt fyrir þennan góða vilja sveitarfélaga um að gera vel þá standa þau frammi fyrir stórum áskorunum og jafnvel hindrunum er kemur að faglegum og fjárhagslegum rekstri grunnskólans. Taka verður fram að mjög víða í sveitarfélögum kom fram sterk lýsing á mjög góðu skólastarfi og einlægur vilji til umbóta.

Allir vilja grunnskóla í heimabyggð þótt fámennið og dreifbýlið sé þannig að varla er gerlegt að halda uppi skólastarfi. Erfitt er að fá til starfa fagmenntað starfsfólk og lögbundinn stuðningur er víða ekki í boði.

Hlutfall kennara með kennsluréttindi er ein forspá um aukna fagmennsku. Á höfuðborgarsvæðinu og víða um land er staðan nokkuð góð eða um 90% þeirra sem starfa við kennslu eru með kennsluréttindi. Suðurnes, Vestfirðir og Austurland eru með nokkuð lægra hlutfall eða í kringum 70%. Í fámennari byggðarlögum má sjá hlutfall réttindakennara mjög lágt eða allt niður í um 50%.

Áhersla 1:

- Mikilvægt er að kennaramenntunarstofnanir bjóði leiðbeinendum við kennslu upp á kennaramenntun í fjarnámi sem hægt er að stunda samhliða vinnu.
- Starfsmenntasjóðir þurfa í auknum mæli að taka þátt í ferðakostnaði við staðlotur.
- Starfsmenntunarsjóði þarf að endurskoða, þannig að stjórnendur skóla hafi aðgengi að þeim.
- Jöfnunarsjóður sveitarfélaga ætti að auka fjárframlag til fámennra sveitarfélaga þannig að hægt væri að styrkja leiðbeinendur til kennaranáms, s.s. með námskeiðum utan vinnutíma.

Í fyrstu aðgerðaráætlun Menntastefnu til 2030 er fjallað um skólaþróun um allt land. Liður í þeirri áætlun er að úthluta auknu fjármagni til skólaþróunar.

Mennta- og barnamálaráðuneytið hefur veitt styrki til nýsköpunar og skólaþróunarverkefna sem er vel.

Áhersla 2:

- Mikilvægt er að hvetja sérstaklega fámennari byggðalög til að nýta sér þetta tækifæri.
- Vel er hægt að hugsa sér að nágrannasveitarfélög myndi samstarfsnet eða stærri og burðugri sveitarfélög bjóði fámennari sveitarfélögum upp í samstarf.

Í PISA rannsókninni frá 2022 kom fram að félagslegur breytileiki er að aukast í íslensku grunnskólakerfi. Aðrar rannsóknir hafa sýnt að verulegur munur er á þjóðfélagsstöðu nemenda á landsbyggðinni og höfuðborgarsvæðinu þegar skoðuð er efnahagsleg-, menningarleg- og félagsleg staða foreldra og nemenda (Rannsókn Þorláks Axels Jónssonar Hug-og félagsvísindadeild HA ,2019).

Fullyrt hefur verið að brotthvarf úr framhaldsskóla sé birtingarmynd ójafnra tækifæra og menntun foreldra og heildartekjur fjölskyldunnar skipta þar miklu máli. (Kolbeinn H. Stefánsson, Helgi Eiríkur Eyjólfsson – Velferðarvaktin, 2022).

Á fundunum var sagt var frá tilraunaverkefni Reykjavíkurborgar, sem miðar að því að koma til móts við þá nemendur sem búa við flókna félagslega stöðu. (e. Learning Opportunity Index, LOI). Að koma til móts í auknum mæli við nemendur með flókinn félagslegan bakgrunn getur verið erfitt og sýna verður mikla aðgát og virða persónuverndarlög. Þrátt fyrir það þá standa sveitarfélög frammi fyrir því að finna leiðir til að jafna aðstöðu nemenda til náms með því að styðja sem best við alla nemendur og ekki síst þá sem búa við flóknar námsaðstæður, s.s. erfiða stöðu í íslensku tungumáli, lítinn námsáhuga sem birtist í skólaforðun og skertum stuðningi heima.

Áhersla 3:

- Tilraunaverkefni Reykjavíkurborgar er nú á þriðja ári og lofar góðu. Mikilvægt er að borgin bjóði í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga, öðrum sveitarfélögum að fylgjast með og taka þátt. Vel má hugsa sér ráðstefnu um þessi mál undir stjórn Reykjavíkurborgar.

Á fundunum kom skýrt fram hjá langflestum sveitarfélögum að vinna með nemendum með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn væri ein stærsta áskorun sem skólakerfið stendur frammi fyrir. Því er mikilvægt að áform ráðuneytisins sem koma fram í aðgerð 3 í aðgerðaráætlun um Menntastefnu til 2030 komist sem fyrst í framkvæmd.

Áhersla 4:

- Lagt er til að ný þjónustustofnum menntamála í samstarfi við kennaramenntunarstofnanir taki málið föstum tókum og geri allt sem hægt er til að styðja sveitarfélög og einstaka skóla. Reykjavíkurborg hafði á sínum tíma frumkvæði að því að þýða og staðla stöðupróf í íslensku. Prófið var unnið af íslenskum fræðimanni við kanadískan háskóla og fékk nafnið *Milli mála*. Einungis eitt sveitarfélag utan Reykjavíkur notar prófið. Eðlilegt væri að ný Miðstöð menntunar og skólaþjónustu semdi við borgina um notkun á prófinu og innleiddi það til notkunar í öllum sveitarfélögum.
- Kallað var eftir auknu og fjölbreyttu námsefni fyrir nemendur með erlendan bakgrunn og því mikilvægt að ný þjónustumiðstöð menntamála hugi sérstaklega að því.

Helsta breytingarafl í menntamálum er fagmennska kennara og skólastjórnaenda í hverjum grunnskóla.

Í úttektarskýrslu Evrópumiðstöðvarinnar komu fram áhyggjur skólastjórnaenda að þá skorti þekkingu til að leiða fagfólk við að ná fram faglegum áherslum grunnskóla fyrir alla nemendur. Evrópumiðstöðin hefur gefið út sjálfsmatstæki (*e. Supporting Inclusive School Leadership, SISL*) til styrktar leiðtogastarfi í skólastarfi. Mikilvægt er að nýta þetta efni til að efla faglega forystu í skólastarfi.

Áhersla 5:

- Lagt er til að mennta- og barnamálaráðuneytið í samstarfi við Skólastjórafélag Íslands vinni að því að efla faglega forystu í skólastarfi með því að setja upp svæðabundnar vinnustofur þar sem lærdómssamfélag skólastjórnaenda fari sameiginlega í gegnum aðlagð sjálfsmatstæki Evrópumiðstöðvarinnar (SISL) og fá fræðslu og umræðu um faglegar áherslur í skólastarfi fyrir alla.

5.2 Markvissari starfsþróun – öflugri stuðningur háskólanna

Í úttektarskýrslu Evrópumíðstöðvarinnar kemur fram að mikilvægt sé að efla fagmennsku kennara og skólastjórnenda með stefnumiðaðri og markvissri starfsþróun. Hér er rætt um stefnumiðaða starfsþróun í því samhengi að stefnuskjölum opinberra aðila sé alltaf fylgt eftir með markvissri innleiðingu til skólafólks og séð verði til þess að menntunartilboð til kennara og stjórnenda verði til staðar. Kennaramenntunarstofnanir verða að koma sterkar inn á vettvanginn með stöðug námsframboð til leik- og grunnskóla í samhengi við markmið menntastefnu og aðalnámskráa.

Áhersla 6:

- Lagt er til að lög um háskóla verði endurskoðuð með það í huga að bundið verði í lög að kennaramenntunarstofnanir hafi frumkvæði að starfsþróunartilboðum sem styrkja innleiðingu stefnuskjala hins opinbera í samstarfi við nýja þjónustustofnun í menntamálum.
- Lagt er til að breyta framgangsreglum háskólakennara á þann veg að stuðningur og ráðgjöf á vettvangi vegi jafn þungt og fræðilegar rannsóknir.

5.3 Stefnumiðað samstarf og aukinn stuðningur

Þrátt fyrir að skýrsluhöfundar telji sig vel þekkja til skólastarfs á landinu þá kom nokkuð á óvart hve skólaþjónusta og annar stuðningur við skólastarf var víða bágborinn. Mjög víða vantar upp á lögbundna skólaþjónustu og/eða miklar áskoranir eru til staðar við að nýta hana vegna skorts á fagfólki og mikillar fjarlægðar. Það kom á óvart að á Vestfjörðum er skólaþjónusta og starfsþróunartilboð meira og minna haldið upp af einkafyrirtæki. Fram kom að þar sem opinberir aðilar geta ekki sinnt lögbundinni þjónustu þá eru engin önnur tækifæri fyrir mörg sveitarfélög önnur en að gera kostnaðarsama samninga við einkaaðila um skólaþjónustu. Taka skal fram að flest sveitarfélögin sem eru samningsbundin einkaðilum létu vel af þjónustunni og hún birtist sem metnaðfull og þjónustumiðuð. Ekkert er við það að athuga að einkaaðilar bjóði fram fagþjónustu í menntamálum en spurning sem vaknar er hvort eðlilegt sé að opinberir aðilar komist upp með að sinna ekki lögbundinni skólaþjónustu.

Nú liggur fyrir hjá mennta- og barnamálaráðuneytinu að taka ákvörðun um uppbyggingu skólaþjónustu í landinu. Mikilvægt er í því samhengi að hlusta á óskir heimafólks. Á fundunum kom fram sterkur vilji að efla svæðabundna þjónustu á grunni þess sem nú er. Nokkuð misjafnt er eftir landshlutum hvernig heimamenn sjá þjónustuna uppbyggða en allir vilja að samstarfið sé aukið í landshlutunum með miðlægri landshlutaskrifstofu.

Í þessu samhengi má læra af uppbyggingu skólaþjónustu í Skotlandi og þeirri þekkingu sem til er hjá íslenskum fræðimönnum sem kynnt hafa sér skosku uppbygginguna.

Áhersla 7:

- Við uppbyggingu íslensku skólaþjónustunnar verður að halda áfram þeirri þróun sem hefur rutt sér til rúms á síðari árum og er í anda farsældarlaganna, þ.e. víðtækt samstarf mennta- og félagskerfis með markvissri aðkomu heilbrigðiskerfis. Gæta verður vel að því að markmið skólaþjónustunnar séu í anda menntunar fyrir alla þar sem öllum börnum eru veitt tækifæri til gæðamenntunar í heimabyggð.
- Ný þjónustustofnum menntamála mun þurfa að hafa víðtækt hlutverk og umboð ráðherra til að hafa frumkvæði að því byggja upp, kalla til samstarfs og stýra stefnumiðari skólaþróun í anda menntastefnu þjóðarinnar. Jafnframt veður hin nýja stofnun að vera styðjandi við sveitarfélög sem óska eftir sértækum stuðningi og þá sérstaklega til þeirra sveitarfélaga sem standa frammi fyrir stórum áskorum vegna skorts á fagfólki.

5.4 Gæðastarf og ráðstöfun fjármuna

Öll opinber þjónusta verður að byggja á sterkri sýn, raunhæfum markmiðum, gegnsæjum verkferlum og gæðaviðmiðum. Markvisst verður að safna lykiltölum og tölfræði til að byggja upp og endurskoða og bæta umbótamiðað skólastarf. Skólar verða stöðugt að rýna sitt innra starf og stjórnsýslan verður að vera gegnsæ og sjálfum sér samkvæm. Vísbendingar komu fram um að innra mat í íslenskum grunnskólum sé ábótavant. Aðferðir eru óljósar og vinnan stundum handahófskennd. Ytra mat sveitarfélaga eða matsstofnana þarf að byggja á traustu og áreiðanlegu sjálfsmati. Mikilvægt er að mennta- og barnamálaráðuneytið sjái til þess að sjálfsmat skóla og ytra mat sé órjúfanlegur þáttur skólastarfs. Efla þarf menntarannsóknir og nýta við stefnumótun og ákvarðanatöku.

Áhersla 8:

- Lagt er til að ný þjónustustofnun menntamála í samstarfi við svæðabundna skólaþjónustu útbúi verkferla og verkfæri fyrir grunnskóla til að auðvelda þeim gerð innra mats. Skólaþjónusta komi að stuðningi við matið í hverjum skóla.

Fundirnir með sveitarfélögum fjölluðu um forsendur úthlutunar og ráðstöfunar fjármuna, þ.e. spurninguna af hverju ráðstöfum við fjármagni til skólastarfs eins og við gerum? Skýrsluhöfundar fundu hvergi formlega stefnumótun eða skýra verkferla sem fjalla um þessa hluti í skólastarfi. Víða má þó sjá á úthlutunarlíkönum sveitarfélaga að ákveðin skólapólitísk hugsun liggur að baki úthlutun. Nefna má markvissa áherslu á snemmtækan stuðning, teymiskennslu, aðlögun náms og viðbótarstuðning sem byggir á greiningu

þjónustubarfa. Oftar en ekki er úthlutun og ráðstöfun fjármagns með svipuðu móti og verið hefur árum saman. Fundarmenn voru sammála um að stefnumótun sveitarfélaga væri forsenda breytinga í þá átt að fjármunir nýttust sem best öllum nemendum. Eins og fram hefur komið þá er sjálfsmatstækið sem nefnt er hér að fram samið með það í huga að sveitarfélög geti nýtt það við stefnumótun.

Á fundunum voru kynntar úthlutunarreglur og eftirfylgni með fjármálum grunnskóla sem Reykjanesbær er að þróa. Einnig var sýnt mælaborð sem veitir skólastjórnendum og rekstraraðilum upplýsingar um stöðu mála í rauntíma. Mikill áhugi var á þessu vinnulagi og mikilvægt er að sveitarfélögum gefist kostur að tileinka sér þessa þróun.

Áhersla 9:

- Lagt er til að Samband íslenskra sveitarfélaga í samstarfi við Grunn, félag stjórnenda á skólaskrifstofum bjóði sveitarfélögum upp á vinnustofu þar sem lögð verði áhersla á gerð fjárhagsáætlana sem miði að skilvirkri úthlutun og ráðstöfun fjármuna með það í huga að öll börn geti öðlast gæðamenntun í heimabyggð.
- Lagt er til að Samband íslenskra sveitarfélaga í samstarfi við Grunn, félag stjórnenda á skólaskrifstofum beiti sér fyrir gerð leiðbeinandi gæðastjórnunarkerfis sem tekur til ráðstöfunar fjármuna, nýtingu fjármagns og eftirfylgni með útkomu og árangri.
- Lagt er til að Samband íslenskra sveitarfélaga í samstarfi við Grunn, félag stjórnenda á skólaskrifstofum beiti sér fyrir gerð mælaborðs í þeim anda sem Reykjanesbær er að þróa.

Öll sveitarfélög hafa metnað til að standa sem best að því að bjóða börnum og ungmönnum góð námstækifæri. Í allri þeirri umræðu um fjármál sem fram fór á fundunum var undantekning ef sveitarfélög kvörtuðu undan skorti á fjármagni til skólastarfs. Hindranir lágu miklu frekar í skorti á fagfólki.

Sérstaklega mikilvægt er að styðja betur við bakið á þeim sveitarfélögum þar sem erfitt er að fá fagfólk til starfa, njóta ekki almennilegrar skólaþjónustu eða sökum fámennis og dreifbýlis eiga erfitt með að reka grunnskóla.

Áhersla 10:

- Lagt er til að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga breyti úthlutunarreglum sínum á þann hátt að framlög taki í auknum mæli mið af „þyngd“ skólasvæða, þ.e. styrki möguleika á auknum árangri með tilliti til félagslegra og námslegra aðstæðna nemenda.

6. Að lokum

Megin tilgangur fundaraðarinnar *Úthlutun og ráðstöfun fjármuna í grunnskóla fyrir alla* var að bregðast við ráðleggingum og tillögum sem fram komu í úttekki Evrópumíðstöðvar frá 2017. Það var gert með fræðslu og umræðu um hugmyndir fræðimanna um hvernig best er að ráðstafa takmörkuðu fjármagni sveitarfélaga þannig að starfshættir í grunnskólum stuðli sem best að menntun fyrir alla eða inngildandi menntun. Forsendur breytinga í þessa átt er að sveitarfélög sem reka grunnskóla móti sér formlega og skýra stefnu um hvernig þau hyggjast ráðstafa fjármagni til grunnskólastarfs. Til að aðstoða sveitarfélögin í þessari vinnu var þeim kynnt sjálfsmatstæki til að greina núverandi stöðu, skilgreina markmið og útbúa stefnumótandi viðmið er kemur að úthlutun og ráðstöfun fjármuna. Jafnframt var fundarmönnum kynnt áhugavert þróunarstarf Reykjavíkurborgar og Reykjanesbæjar sem bæði en á nokkuð ólíkan hátt vinna að því að breyta úthlutun og ráðstöfun á fjármagni til grunnskóla þannig að allir nemendur eigi kost á að öðlast gæðamenntun á sameiginlegum vettvangi.

Mikil og góð þátttaka á fundinum endurspeglar áhuga sveitarfélaga á verkefninu. 50 sveitarfélög tóku þátt í fundunum. Í þátttökusveitarfélögunum eru um 98% grunnskólanemenda í landinu. Skipuleggjendur og stjórnendur fundanna hafa langa reynslu að því að starfa við fræðslu- og skólamál, samtals 100 ár og telja sig því hafa þekkingu og reynslu til að meta árangur fundaraðarinnar. Upplifun og mat skýrsluhöfunda er að vel hafi tekist til og markmiðum fundanna hafi verið náð.

Að vinna að menntun fyrir alla er verkefni sem tekur aldrei enda frekar en önnur verkefni sem miða að félagslegum jöfnuði og réttlæti þar sem jafnræði til náms og aukinn árangur eru lykilatriði. Kerfislæg atriði, s.s. menntastefna, aðalnámskrá, kennaramenntun, starfsþróun og markviss og stefnumiðuð skólaþróun með stuðningi frá heildstæðri skólaþróun þurfa að vera til staðar. Mikilvægt er að nálgast umbætur í menntamálum heildstætt þar sem kennsluhættir, samskipti nemenda í kennslustofunni og fagmennska kennarans skipta líklega mestu máli. Fagleg forysta, námsaðstæður í skólum og námssamfélagið sjálft eru þættir í skólastarfi sem þarf að huga að. Aðstæður barna og ungmenna eru misjafnar og vísbendingar í PISA 2022 benda til að félagslegur breytileiki á milli einstakra skóla sé að aukast. Við þessu þarf að bregðast og sjá til þess að menntakerfið bjóði öllum nemendum jöfn tækifæri til gæðamenntunar.

Margt jákvætt er að gerast í menntamálum þjóðarinnar þessi misserin og mikilvægar kerfisbreytingar eru í fram undan, s.s. frekari innleiðing Farsældarlaga, innleiðing Menntastefnu til 2030, endurskipulagning heildstæðrar skólaþjónustu, endurskipulagning á starfsþróun kennara og skólastjórnenda og stofnun Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu sem er ný þjónustustofnun í menntamálum.

Mikilvægt er að mennta- og barnamálaráðuneytið haldi áfram að vera sterkt forystuafl er kemur að menntaumbótum og vinna í nánu og góðu samstarfi við alla hagsmunaaðila. Aukin fagmennska, valdefling fagfólks í skólastarfi ásamt stefnumiðuðum umbótum, þrautseigju og úthaldi kjörinna stefnumótunaraðila eru lykilatriði í átt til farsældar og gæðamenntunar barna og ungmenna í þessu landi.

