

# Mat á framkvæmd stefnu um skóla án aðgreiningar

Skýrsla starfshóps



## Samantekt

Starfshópur um greiningu á framkvæmd stefnu um skóla án aðgreiningar innan grunnskólastigsins tók til starfa á grundvelli samkomulags um endurnýjaða viðræðuáætlun milli Sambands íslenskra sveitarfélaga og Kennarasambands Íslands vegna kjarasamnings við Félag grunnskólakennara. Hópurinn tók til starfa haustið 2013 og starfaði fram í maí 2015.

Starfshópurinn starfaði á grundvelli fyrirbyggjandi gagna, auk þess sem tvær skýrslur voru unnar sérstaklega fyrir hópinn.

Gögnin sýna að hugmyndir um að skóla beri að skipuleggja starf sitt í samræmi við eðli og þarfir nemenda má rekja allt til ársins 1946. Í reglugerð frá 1990 er þess hins vegar fyrst getið að nemendur með sérstakar námsþarfir eigi að njóta sérkennslu í heimaskóla, og hefur mikil þróun átt sér stað síðan. Hugtakið „skóli án aðgreiningar“ kemur fyrst fram á íslensku máli í þýðingu á Salamanca-yfirlýsingunni sem var samþykkt af Sameinuðu þjóðunum árið 1994.

Á tímabilinu 2005 til 2012 fækkaði nemendum í grunnskóla en nemendum sem nutu sérkennslu eða stuðnings til náms fjölgaði á sama tíma. Tölfræðilega má sjá að árið 2012 nutu 26% grunnskólanemenda sérkennslu og stuðning til náms, en af þeim voru 63% með formlega greiningu. 16% allra grunnskólanemenda voru bæði með formlega greiningu og stuðning til náms. Tvöfalt fleiri drengir en stúlkur voru með formlega greiningu og stuðning til náms.

Heildarfjöldi kennara var nokkur stöðugur á tímabilinu 2005 til 2012 en hlutfall réttindalausra kennara fór úr 20% í 4% á sama tímabili. Samhliða fjölgun kennara með kennsluréttindi fjölgaði þeim nemendum sem njóta sérkennslu og stuðnings. Stuðningsfulltrúum fjölgaði enn fremur um rúm 19% milli 2003 og 2012.

Gögnin sýna jafnframt að almennt er litið svo á að hugmyndafræði um skóla án aðgreiningar er jákvæð og að það er mikilvægt að öll börn eigi kost á að sækja nám í heimaskóla. Almennt er þó talið erfitt að framfylgja stefnu um skóla án aðgreiningar. Stefnan er talin hafa breytt skólastarfi að verulegu leyti, en það þurfi m.a. aukið fjármagn, meiri sérfræðiþekkingu, meiri faglegan stuðning og aukið svigrúm í vinnutíma kennara til að framkvæma hana með fullnægjandi hætti.

Talin er þörf á meiri umræðu um stefnuna, hvað hún þýði og hvað þurfi til að framkvæma hana. Það þurfi jafnframt að efla rannsóknarstarf, auka eftirlit með skólastarfi, endurskoða starfshætti og stuðning við kennara og huga að inntaki menntunar þeirra og starfsþróun,

## Mat á framkvæmd stefnu um skóla án aðgreiningar

•••

tryggja samræmd vinnubrögð sérfræðiþjónustu skóla, skýra verksvið og samstarf aðila og auðvelda aðgengi að sérhæfðum úrræðum.

Niðurstaða starfshópsins er sú að greining, umfram það sem skýrsla þessi dregur fram um hvernig til hafi tekist með framkvæmd stefnu um skóla án aðgreiningar hér á landi, sé nánast ómöguleg á grundvelli fyrirliggjandi 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 leggur hópurinn til að *Evrópumíðstöð um nám án aðgreiningar og sérþarfir* verði fengin til að gera úttekt á framkvæmd menntastefnu um skóla án aðgreiningar á Íslandi, með aðferðafræði sem þegar hefur verið reynd á vegum míðstöðvarinnar. Ísland hefur verið fullgildur þátttakandi í starfi hennar frá upphafi (1996).

•••

## Efnisyfirlit

Inngangur .....	4
Hugtök.....	6
Próun stefnu um skóla án aðgreiningar .....	7
Lagaumhverfi.....	9
Staðan í tölum.....	10
Nemendur .....	10
Starfsfólk.....	12
Viðhorf til stefnu um skóla án aðgreiningar .....	13
Ábendingar.....	14
Stefna um skóla án aðgreiningar .....	14
Þjónusta við skóla, starfsfólk þeirra, nemendur og foreldra.....	15
Nemendur .....	15
Nám og kennsla .....	16
Kennarinn / starfsfólkið.....	16
Niðurstaða starfshóps .....	17
Fylgiskjal – Áskorun .....	19



## Inngangur

Í 3. gr. samkomulags Sambands íslenskra sveitarfélaga og Kennarasambands Íslands vegna Félags grunnskólakennara um endurnýjaða viðræðuáætlun kjarasamnings, dags. 15. febrúar 2013, segir að mennta- og menningarmálaráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga, Skólastjórafélag Íslands og Félag grunnskólakennara muni standa sameiginlega að greiningu á framkvæmd stefnunnar „skóli án aðgreiningar“ og hvaða áhrif hún hafi haft á skólastarf í grunnskólum. Jafnframt er tiltekið að ofangreindir aðilar muni sameinast um gerð verkáætlunar um framkvæmd verkefnisins.

Samkvæmt frekara samkomulagi samningsaðila við mennta- og menningarmálaráðuneytið setti ráðuneytið starfshóp á laggirnar til að halda utan um og vinna fyrrnefnda greiningu. Í starfshópnum sátu Arnór Guðmundsson (lét af störfum haustið 2014) og Sigríður Lára Ásbergisdóttir frá mennta- og menningarmálaráðuneyti, Bjarni Ómar Haraldsson og Svandís Ingimundardóttir frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Guðbjörg Ragnarsdóttir frá Félagi grunnskólakennara, Svanhildur M. Ólafsdóttir frá Skólastjórafélags Íslands og Björn Sigurbjörnsson (lét af störfum sumarið 2014) og Ingibjörg Broddadóttir frá velferðarráðuneytinu. Hrönn Pétursdóttir rekstrarhagfræðingur var ráðin verkefnisstjóri með hópnum.

Hópurinn hittist í fyrsta sinn í september 2013 og var ætlunin samkvæmt viðræðuáætlun samninganefndar sveitarfélaga og Kennarasambandsins vegna Félags grunnskólakennara að niðurstöður yrðu tilbúnar fyrir 1. mars 2014. Fljótlega kom í ljós að sú tímaáætlun gæti ekki staðist.

Hópurinn mótaði í upphafi starfs síns verkáætlun um framkvæmd verkefnisins. Í henni var lagt upp með að skoða framkvæmd og þróun skólastarfs út frá innihaldi stefnunnar, þjónustukerfinu og verkaskiptingu innan þess, nemendum, foreldrum, stuðningi sem væri veittur við framkvæmd stefnunnar, mannauði, menntun og þekkingu mannauðsins, aðstöðu, verklagi og fjármagni.

Eftir að vinna hófst á grundvelli verkáætlunar kom hins vegar í ljós að verkefnið var flókið úrlausnar og mun umfangsmeira en virtist í fyrstu. Ástæður fyrir því felast meðal annars í því að skilningur á hugtakinu „skóli án aðgreiningar“ virðist vera mismunandi innan skólasamfélagsins, ólíkar hugmyndir eru um það hvenær upphaf stefnu um skóla án aðgreiningar var, ekki eru til gögn sem sýna fram á stöðu mála fyrir tíma stefnunnar og grunnöggn til greiningar eru ekki fullnægjandi. Vegna þessa reyndist erfitt að ramma verkefnið inn þannig að umfang þess væri viðráðanlegt, sem og að ákveða hvað nákvæmlega ætti að greina, á hvaða forsendum og hvernig.

•••

Starfshópurinn ákvað að lokum að byggja vinnu sína á hugtakinu skóli án aðgreiningar eins og það er skilgreint og notað í opinberum gögnum sem setja fram hugmyndafræðina og skilgreina ábyrgð, réttindi og skyldur þar til greindra aðila sem m.a. koma að þjónustu við nemendur. Er hér átt við aðila jafnt innan menntakerfisins sem heilbrigðis- og félagsþjónustukerfisins.

Hópurinn ákvað enn fremur að vinna þyrfti frekar tölfræðileg gögn frá Hagstofu Íslands sem varða framkvæmd stefnunnar. Því var þann 15. mars 2014 gerður samningur við *Menntavísindastofnun Menntavísindasviðs Háskóla Íslands og Rannsóknarstofu um skóla án aðgreiningar* um að vinna eftirfarandi:

1. Greiningu á skilgreiningum og túlkunum á hugtakinu skóli án aðgreiningar í opinberum gögnum (þar með talið lögum, reglugerðum, samþykktum og alþjóða sáttmálum) og skilgreiningu á því hvernig framkvæmd stefnunnar skuli háttáð með tilliti til ábyrgðar og skyldna þeirra aðila sem koma að framkvæmdinni.
2. Samantekt yfir niðurstöður rannsókna, úttekta, meistaraþrófsritgerða, doktorsritgerða, þróunarverkefna og annars efnis sem til er um skóla án aðgreiningar og framkvæmd skólastarfs innan þeirrar hugmyndafræði og metið er að komið geti að gagni í vinnu starfshópsins.
3. Greiningu á fyrirliggjandi hrágögnum frá Hagstofu Íslands sem og annarra aðila, svo sem Reykjavíkurborgar, um framkvæmd skólastarfs er lýtur að menntastefnu um skóla án aðgreiningar.

Niðurstöður vinnu vegna verkþátta eitt og tvö er að finna í skýrslunni *Skóli án aðgreiningar – Samantekt á lögum og fræðilegu efni*<sup>1</sup>, en lokaútgáfa þeirrar skýrslu lá fyrir í september 2014. Niðurstöður þriðja verkþáttarins má finna í skýrslunni *Greining á gögnum um sérkennslu frá Hagstofu Íslands*<sup>2</sup>, sem var tilbúin í nóvember 2014.

Þessi skýrsla starfshópsins byggir á fyrrnefndum skýrslum Menntavísindastofnunar og Rannsóknarstofu um skóla án aðgreiningar, á *Úttekt á fyrirkomulagi og framkvæmd sérfræðiþjónustu í sex sveitarfélögum*<sup>3</sup> sem Attentus ehf. vann fyrir mennta- og menningarmálaráðuneytið, dagsett í desember 2013, og bókinni *Starfshættir í grunnskólum*

---

<sup>1</sup> <http://www.menntamalaraduneyti.is/utgafuskra/>

<sup>2</sup> <http://www.menntamalaraduneyti.is/utgafuskra/>

<sup>3</sup> <http://www.menntamalaraduneyti.is/utgafuskra/>

Mat á framkvæmd stefnu um skóla án aðgreiningar

• • •

við upphaf 21. aldar<sup>4</sup> sem ritstýrt var af Gerði G. Óskarsdóttur og gefin út árið 2014 um niðurstöður samnefndrar rannsóknar.

Með þessari skýrslu telur starfshópurinn að hann uppfylli það verkefni sem honum var falið að því marki sem hann telur mögulegt, en um leið er ljóst að þörf er á ítarlegri greiningu á stöðunni og áhrifum stefnu um skóla án aðgreiningar á starfsemi grunnskóla. Greiningin þarf að mati starfshópsins einnig að ná til fleiri skólastiga.

Starfshópurinn var upplýstur um að fleiri lönd vildu greina hvernig tekist hafi til um framkvæmd stefnu um skóla án aðgreiningar en ekki hafði tekist að finna ásættanlega leið eða verklag til að vinna slíka greiningu. Í ljósi þessarar stöðu hafði *Evrópumiðstöð um nám án aðgreiningar og sérþarfir* (<https://www.european-agency.org>) frumkvæði að því að setja af stað tilraunaverkefni, með Möltu sem tilraunaland, til að útfæra hvernig hægt væri að meta framkvæmd stefnu um skóla án aðgreiningar. Niðurstöður tilraunaverkefnis um Möltu lá fyrir skömmu fyrir skil þessarar skýrslu. Starfshópurinn telur mikinn ávinning felast í því að Ísland geti komist í sambærilegt mat af hálfu Evrópumiðstöðvarinnar og er kunnugt um að forsvarsaðilar á vegum Evrópumiðstöðvarinnar eru reiðubúnir að framkvæma slíka sjálfstæða greiningarvinnu hér á landi í framhaldi af tilraunaverkefni Möltu.

## Hugtök

Miðað er við eftirfarandi hugtök í þessari skýrslu, en skilgreiningar flestra þeirra eru fengnar úr skýrslum Menntavísindastofnunar *Skóli án aðgreiningar – Samantekt á lögum og fræðilegu efni* og *Greining á gögnum um sérkennslu frá Hagstofu Íslands*.

**Ferill:** Vísar til framvindu, röð atburða í samfelldri og oft rökrænni þróun. Nauðsynlegt er að skilgreina markmið þróunarferlisins, en hafa markmiðin stöðugt í endurskoðun og umbreytingu.

**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.

**Gæðanám:** Afrakstur náms og kennslu er með ágætum. 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.

---

<sup>4</sup> <http://www.boksala.is/starfshaettir-i-grunnskolum-vi-upphaf-21-aldar.html>

• • •

**Jöfn tækifæri til náms:** Jafngild eða jafnverðmæt tækifæri til góðrar menntunar við hæfi. Jöfn tækifæri merkir ekki hér sömu tækifæri í sama magni eða að allir nái sömu útkomu.

**Sérkennari:** Störf sérkennara felast m.a. í að hanna og aðlaga námsefni fyrir nemendur með líkamlega eða andlega hömlun, undirbúa kennslustundir og starfsemi í samræmi við færni nemenda, hvetja nemendur og hjálpa þeim að tileinka sér aðferðir sem geta nýst þeim. Ennfremur að leggja fyrir próf og meta frammistöðu nemanda, eiga samskipti við aðila innan skólasamfélagsins og aðra er koma að málefnum nemenda.

**Sérkennsla:** Samkvæmt eyðublaði sem Hagstofa Íslands sendir skólum fyrir vinnslu vorskýrslu er sérkennsla skilgreind sem sá tími (kennslustundir / klukkustundir) sem skóli hefur til að sinna sérkennslu. Þar er þá meðtalinn tími sem sérkennarar, almennir kennarar, talkennarar, þroskaþjálfar, stuðningsfulltrúar eða aðrir nota til sérkennslu. Sérkennsla getur farið fram inni í bekk eða utan bekkjar (í sérkennsluveri). Nemendur sem teljast fá sérkennslu geta verið með formlega greiningu, þurft aðstoð í íslensku vegna þess að íslenska er ekki móðurmál þeirra, varið meira en 80% af skólatíma sínum í sérdeild eða sérbekk eða fengið með öðrum hætti stuðning án þess að falla undir fyrrnefndar forsendur. Hér er því hugtakið notað bæði yfir sérkennslu og sérstakan stuðning við nemendur.

**Skóli án aðgreiningar:** Samkvæmt 2. gr. reglugerðar nr. 585/2010 um nemendur með sérþarfir í grunnskólum er 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.

**Stuðningsfulltrúi:** Stuðningsfulltrúar eru ýmist með eða án háskólapróf (Hagstofa Íslands, 2009). Störf stuðningsfulltrúa með háskólapróf felast m.a. í því að kenna, annast og styðja líkamlega eða andlega fatlaða einstaklinga eða einstaklinga með námsörðugleika, gera meðferðar- og þjálfunaráætlanir, stjórna þroskaþjálfun, aðstoða skjólstæðinga við athafnir daglegs lífs, eiga samskipti við foreldra, lækna, kennara og aðra sérfræðinga. Störf stuðningsfulltrúa án háskólaprófs geta falist í að aðstoða þroskaþjálfara eða kennara við ýmis störf er lúta að ráðgjöf og kennslu nemenda með líkamlegar eða andlegar hamlanir og sinna skyldum verkefnum og stuðningsfulltrúar með háskólapróf.

## *Þróun stefnu um skóla án aðgreiningar*

Með lögum um fræðslu barna frá 1946 er fyrst nefnt að skólinn skuli skipuleggja starf sitt í samræmi við eðli og þarfir nemenda. Með setningu grunnskólalaga árið 1974 var hlutverk grunnskólans síðan skilgreint á þann hátt að skólanum var gert skylt að koma til móts við



•••

þarfir nemenda sinna. Þetta var grundvallarbreyting þar sem hlutverk skólanna gagnvart nemendum fyrir setningu laganna var einkum að kenna tilteknar námsgreinar. Þessari skólastefnu var fylgt eftir með því að færa yfirstjórn grunnskóla heim í héruð, landinu var skipt upp í fræðsluumdæmi og stofnuð embætti fræðslustjóra sem áttu að hafa umsjón með kennslu og skólahaldi, hafa eftirlit með framkvæmd laganna og veita skólum sérfræðiþjónustu.

Árið 1990 var sett reglugerð um sérkennslu þar sem í fyrsta skipti voru sett ákvæði um að sem flestir grunnskólanemendur með sérstakar námsþarfir ættu að njóta sérkennslu í heimaskóla. Árið 1991 voru sett ný lög um grunnskóla en þar var aukið áhersla á að allir nemendur gætu sótt sinn heimaskóla og var lögnum fylgt eftir með frekari setningu reglugerða um sérkennslu. Á sama tíma efldust skólar almennt sem faglegar stofnanir og gátu tekið á móti fjölbreyttari nemendahópi. Með setningu grunnskólalaga 1995 var enn frekar skerpt á þeirri stefnu að sem flestir gætu fengið kennslu í heimaskóla. Sveitarfélög tóku árið 1996 við rekstri grunnskólanna og fræðsluskrifstofur á vegum ríkisins voru lagðar niður. Sveitarfélög áttu í stað þess að skipuleggja sérfræðiþjónustu við skóla og skólastjórum og kennurum átti að standa til boða ráðgjöf og stuðningur sérfræðiþjónustunnar vegna almenns skólastarfs. Jafnframt var talið mikilvægt að grunnskólar hefðu faglegar forsendur til að taka við flóknari viðfangsefnum á sviði sérkennslu, til að bregðast við sífellt vaxandi kröfum foreldra barna með sérþarfir um að þau gætu fengið kennslu í heimaskóla með sínum jafnöldrum.

Á svipuðum tíma, eða árið 1994, var Salamanca-yfirlýsing Sameinuðu þjóðanna samþykkt sem og rammaáætlun um aðgerðir vegna nemenda með sérþarfir. Mennta- og menningarmálaráðuneytið gaf yfirlýsinguna út í íslenskri þýðingu árið 1995 og kynnti hana fyrir aðilum skólasamfélagsins. Í yfirlýsingunni er skorað á stjórnvöld allra landa að leggja á það allt kapp, bæði í stefnumótun og með fjárveitingum, að koma fram umbótum á menntakerfum landanna svo að þau verði fær um sinna öllum börnum án sérstakrar aðgreiningar. Grundvöllur Salamanca-yfirlýsingarinnar er að skólar eigi að taka við öllum börnum hvernig sem á stendur um atgervi þeirra til líkama og sálar, félagslegt og tilfinningalegt ásigkomulag eða málþroska eins og segir í yfirlýsingunni.

Í yfirlýsingunni er lögð rík áhersla á að skólaganga fatlaðra verði heildstæður þáttur í hinu almenna skólakerfi. Sú áhersla er byggð á þeirri trú að menntun sé réttur hvers barns, en að um leið séu börn mismunandi og hafi ólíka hæfni, námsþarfir og áhugamál. Bent er á að skipulag skólastarfs og námstilhögun þurfi að taka mið af þessum ólíku einstaklingum. Ennfremur er tiltekið í yfirlýsingunni að almennir skólar séu lykilaðilar í að sigrast á viðhorfum mismununar og móta þjóðfélag án aðgreiningar. Yfirlýsingin tiltekur jafnframt

•••

ýmsar aðgerðir sem stjórnvöld eru hvött til að fara í til að tryggja menntun barna með sérþarfir.

Rammaáætlunin er hugsuð sem leiðarvísir um aðgerðir í málefnum nemenda með sérþarfir. Áætlunin tekur til blöndunar í skólum – þ.e. að forgangur sé að fötluð börn sækji almenna skóla, jöfnunar tækifæra til náms, samstilltrar löggjafar og eflingu samstarfs um menntun, heilbrigði, félags- og atvinnumál, endurhæfingar í heimabyggð, námsefni sem sniðið er að þörfum einstaklinganna og svo framvegis.

Hugtakið skóli án aðgreiningar kom fyrst fyrir í íslensku máli í Salamanca-yfirlýsingunni og er því um 20 ára gamalt hér á landi. Árið 1999 var gefin út heildstæð aðalnámskrá fyrir grunnskóla þar sem meginstef Salamanca-yfirlýsingarinnar lá til grundvallar, en þar segir að grunnskólum sé skylt að mennta öll börn á árangursríkan hátt. Stefnan um skóla án aðgreiningar var síðan staðfest og lögfest með grunnskólalögum sem tóku gildi árið 2008 og útfærð í reglugerðum og aðalnámskrá í kjölfarið. Stefnan nær einnig til leikskóla og framhaldsskóla, þó ekki sé fjallað um þau skólastig í þessari skýrslu.

Í framhaldi af Salamanca yfirlýsingunni hafa áherslur breyst og gerir stefna um skóla án aðgreiningar ráð fyrir að þörfum og aðstæðum allra nemenda sé mætt. Þannig er byggt á Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna sem Ísland undirritaði árið 1990 og fullgilti árið 1992, sem vitnar í bann við mismunun og skilgreindir menntun sem ein grunnréttinda allra barna. Sáttmálinn tiltekur að öll börn skuli njóta réttinda sáttmálans án tillits til kynþáttar, litarháttar, kynferðis, tungu, trúar, stjórnmalaskoðana, ætternis, fötlunar, félagslegrar stöðu og svo framvegis. Sáttmálinn tiltekur jafnframt að menntun eigi að gefa börnum færi á að þroskast á eigin forsendum og rækja hæfileika sína.

Barnasáttmálinn tengist Mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna, sem var samþykkt árið 1948 og löggilt á Íslandi árið 1994, en þar er tekið fram að menntun teljist til mannréttinda og sé grunnur þess að einstaklingar geti notið þeirra samfélagslegu gæða sem eru til staðar.

Þá ber að nefna að í 24. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks er gert ráð fyrir menntun án aðgreiningar á öllum skólastigum. Unnið er að fullgildingum samningsins hér á landi.

## Lagaumhverfi

Eftirfarandi er sá lagalegi rammi sem segir til um gildi, markmið, réttindi, skyldur, ábyrgð og leiðir til framkvæmdar menntastefnunnar um skóla án aðgreiningar:

•••

- Stjórnarskrá Íslands
- Lög um málefni fatlaðra nr. 59/1992
- Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna, staðfestur af íslenskum stjórnvöldum árið 1992
- Salamanca yfirlýsingin, samþykkt 1994
- Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, undirritaður af íslenskum stjórnvöldum árið 2007, í fullgildingarferli
- Lög um grunnskóla nr. 91/2008
- Reglugerð um sérfræðipjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum nr. 584/2010
- Reglugerð um nemendur með sérþarfir í grunnskólum nr. 585/2010
- Reglugerð nr. 148/2015 um breytingu á reglugerð um nemendur með sérþarfir í grunnskóla, nr. 585/2010
- Reglugerð um skólagöngu fósturbarna í grunnskólum nr. 547/2012
- Aðalnámskrá grunnskóla frá 2011 og 2013

## Staðan í tölum

Í skýrslunni *Greining á gögnum um sérkennslu frá Hagstofu Íslands* er að finna tölfræðilegar upplýsingar um formlega greiningu sérkennslunemenda og stuðning til náms, dreifingu nemenda sem fá sérkennslu í grunnskólum landsins, hvar stuðningurinn fer fram, nemendur með erlent móðurmál, rekstrarform grunnskóla og fjölda nemenda, bakgrunn starfsfólks, kennsluréttindi, kyn og aldur og brotthvarf starfsfólks. Í skýrslunni eru ítarleg gögn sem sýna þróun og stöðu, en hér á eftir eru helstu upplýsingar skýrslunnar dregnar fram.

Vitnað er í gögn frá árunum 2003, 2005 eða 2010 eftir því á hvaða tíma þeirra hefur verið aflað. Ef ekki hefur verið stórvægileg breyting milli þeirra ára, þá er hér komið inn á stöðuna árið 2012 sem er síðasta árið sem tölfræðin nær til.

## Nemendur

Grunnskólanemum fækkaði á milli áranna 2005 og 2012 í öllum landshlutum, nema á Reykjanesi þar sem þeim fjölgaði lítillega. Grunnskólum fækkaði líka á sama tímabili.

•••

Hlutfall þeirra grunnskólanemenda sem nutu sérkennslu og stuðnings til náms á árunum 2005 til 2012 var 24% til 26% á landsvísu, og á hærra hlutfallið við síðustu þrjú árin. Hlutfallið sveiflast til eftir landshlutum, eða allt frá 22% upp í 32%. Sérkennsla og stuðningur til náms nær til þriggja nemendahópa, nemenda með formlega greiningu frá til þess bærum aðilum, nemenda sem stunda nám í sérdeildum eða sérbekkjum meira en 80% af skólatíma sínum og nemenda sem fá stuðning til náms af öðrum ástæðum, þar á meðal þar sem móturmál er annað en íslenska. Á árinu 2012 var 6% grunnskólanemenda með erlent móturmál.

Af þeim 26% grunnskólanemenda á landinu sem fengu sérkennslu og stuðning árið 2012 voru 63% með formlega greiningu frá til þess bærum aðilum. Töluverður munur var á milli landshlutanna, eða frá 52% til 75%. Á árunum 2010 til 2012 voru 15% til 16% allra grunnskólanemenda með bæði formlega greiningu og stuðning til náms.

Hlutfall nemenda með formlega greiningu af heildar nemendahópnum var líka töluvert mismunandi milli landshluta eða allt frá 10% til 24% árið 2012. Formlegum greiningum fjölgar mest frá upphafi skólagöngu fram að miðstigi grunnskólans.

Kynjaskipting grunnskólanemenda var nokkuð jöfn á tímabilinu frá 2005 til 2012, en drengir voru lítillega fleiri. Tvöfalt fleiri drengir en stúlkur voru hins vegar með formlega greiningu og stuðning til náms árið 2012, eða 22% drengja og 11% stúlkna. Ef þetta er skoðað eftir einstökum landshlutum þá var hlutfall stúlkna með formlega greiningu, af heildarfjölda nemenda, 7% til 17% og drengja 14% til 30%.

Flestir nemendur með stuðning til náms og formlega greiningu voru á miðstigi og unglingastigi grunnskóla. Árið 2012 voru þannig 15% nemenda í 1. bekk grunnskólans með formlega greiningu og stuðning til náms, 30% nemenda í 5. bekk og 24% nemenda í 10. bekk.

Af heildarhópi nemenda með formlega greiningu voru rúmlega 9% nemenda í 1. bekk með formlega greiningu, rúmlega 5% með stuðning til íslenskunáms og 0,6% í sérdeild. Í 5. bekk voru tæplega 18% með formlega greiningu, um 4,5% með stuðning til íslenskunáms og 0,7% voru í sérdeild. Í 10. bekk voru 18% nemenda með formlega greiningu, 3,6% með stuðning til íslenskunáms og 2,2% í sérdeild.

Nemendum sem nutu sérkennslu eða stuðnings í 1. bekk grunnskóla fjölgaði um 55% milli árána 2005 og 2012, um 10% í 5. bekk og um 13% í 10. bekk. Á sama tíma fækkaði nemendum í grunnskóla, eins og áður hefur komið fram.

•••

Hvað varðar fyrirkomulag sérkennslu, þá fór um 37% allrar sérkennslu fram innan almenns bekkjar árið 2012, 17% utan bekkjar (í sérkennsluveri) og 45% bæði innan og utan bekkjar. Fyrirkomulag sérkennslu breyttist lítið þrátt fyrir að meðalfjöldi í bekk hafi aukist um 3% frá 2007 til 2012, eða úr 16,7 börnum í 17,2 börn. Töluverður munur var eftir landshlutum, en frá 17% til 41% grunnskólanema fengu sérkennslu innan bekkjar, 13% til 34% fengu sérkennslu utan bekkjar og 40% til 62% bæði innan og utan bekkjar.

Fjöldi nemenda með erlent móðurmál hefur nær tvöfaldast á árabílinu 2003 til 2012, eða um 19% milli áráanna 2003 og 2005, um 9% milli 2005 og 2007, um 33% milli 2007 og 2009, um 9% milli 2009 og 2011 og loks um 10% milli áráanna 2011 og 2012. Þannig var 3% grunnskólanema árið 2003 með erlent móðurmál en rúmlega 6% árið 2012. Ef horft er á stöðuna eftir landshlutum þá var hlutfall grunnskólanemenda með erlent móðurmál af heildarfjölda grunnskólabarna frá 1,6% til 4,9% árið 2003 en 4% til 10,2% árið 2012. Kynjahlutfall nemenda með erlent móðurmál er nánast öll árin til samræmis við kynjahlutfall heildarfjölda allra grunnskólanemenda.

## Starfsfólk

Þegar kemur að bakgrunni starfsfólks skóla þá var fjöldi skólastjóra, aðstoðarskólastjóra og deildarstjóra árið 2012 alls 494 en skólastjórar grunnskóla voru þar af 171. Fjöldi stjórnenda var nánast sá sami og árið 2003. Heildarfjöldi kennara er líka nokkurn veginn sá sami í upphafi tímabilsins og lok þess en hlutfall réttindalausra í kennslu lækkar úr 20% í 4% á tímabilinu. Þar af er hlutfall réttindalausra kennara undir 10% í öllum landshlutum árið 2012 nema á Vestfjörðum þar sem það er 16% og Austfjörðum þar sem það er 13%. Samhliða fjölgun kennara með kennsluréttindi hefur þeim nemendum sem njóta sérkennslu fjölgað.

Ekki kemur fram í gögnunum hverjir teljast hafa lokið sérkennslunámi. Til viðmiðunar má hins vegar benda á að samkvæmt kjarasamningi telst hver sá vera sérkennari sem sinnir sérkennslu í 50% hlutfalli eða meira af heildarkennslutíma sínum. Í kjarasamningi er ekki gerð krafa um sérstaka menntun til að teljast sérkennari.

Konur voru í upphafi tímabilsins 85% sérkennara en megnið af tímanum hafa níu af hverjum tíu sérkennurum verið konur. Fjöldi sérkennara fór úr 260 árið 2005 í 477 árið 2007, þeir voru 467 árið 2011 en fækkaði í 374 árið 2012. Þrátt fyrir fækkun sérkennara síðustu ár eru þeir engu að síður um 62% fleiri í lok tímabilsins en í upphafi. Flestir sérkennarar árin 2011 og 2012 voru í aldurshópnum 55 ára og eldri, en fram til ársins 2010 voru flestir í aldurshópnum 40-54 ára. Munur er á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni, þar sem

•••

aldurshópurinn 40-54 er stærstur öll árin. Frá árinu 2007, þegar fjöldi sérkennara var hvað mestur, hefur sérkennurum fækkað um helming í yngsta aldurshópnum.

Stuðningsfulltrúum hefur fjölgað um rúm 19% frá árinu 2003 til 2012. Hluttur karla í hópi stuðningsfulltrúa fór úr 6% árið 2003 í 17% árið 2012. Karlar eru nú um 2 af hverjum 10 stuðningsfulltrúum. Aldurshópurinn 39 ára og yngri var fjölmennastur meðal stuðningsfulltrúa árið 2012, en fjölgunin hefur orðið mest í aldurshópnum 55 ára og eldri yfir tímabilið í heild.

## *Viðhorf til stefnu um skóla án aðgreiningar*

Í samantektarkafli skýrslunnar *Úttekt á fyrirkomulagi og framkvæmd sérfræðipjónustu í sex sveitarfélögum* kemur fram að viðmælendur í úttektinni eru almennt þeirrar skoðunar að erfitt sé að framfylgja stefnu um skóla án aðgreiningar. Talið er að víðast þurfi aukið fjármagn, meiri og fjölbreyttari sérfræðipækkingu innan skólanna, frekari stuðning á faglegum sviðum og meiri tíma til að framkvæma stefnu um skóla án aðgreiningar. Kennarar telja almennt að starf þeirra hafi breyst mikið vegna stefnunnar, meira álag fylgi starfinu, aukinnar sérþekkingar sé krafist og mikill tími fari í skýrsluskrif og fundasetu um málefni einstakra nemenda á kostnað annarra.

Jafnframt kemur fram að jákvæðara viðhorf til stefnunnar megi greina í minni sveitarfélögum, bæði hjá kennurum og foreldrum, þar sem fámennari hópar, samkennsla og meiri möguleikar á einstaklingsmiðuðu námi geti auðveldað framkvæmd skóla án aðgreiningar. Á móti er oft erfitt að framfylgja stefnunni í minni sveitarfélögum vegna skorts á fagmenntuðu fólki og landfræðilegrar legu.

Í bókinni *Starfshættir í grunnskólum við upphaf 21. aldar* eru kynntar niðurstöður stórrar rannsóknar sem unnin var á árunum 2008 til 2013. Þar kemur meðal annars fram að 93% foreldra telja mjög eða frekar mikilvægt að skólastarf sé einstaklingsmiðað en um helmingur telja jafnframt að kennarar hafi ekki þann bakgrunn sem þarf til að skipuleggja kennslu með þeim hætti. Rúmlega helmingur fagmenntaðra starfsmanna skóla er sammála foreldrunum um að kennara skorti undirbúning til að sinna öllum börnum.

62% foreldra og rétt rúmur helmingur kennara telja mjög eða frekar mikilvægt að öll börn, óháð fötlun, heilsufari eða íslenskukunnáttu, sæki nám í heimaskóla. Einungis 32% foreldra og 44% kennara eru þó mjög eða frekar sammála því að hugmyndafræðin um skóla án aðgreiningar hafi bætt skólastarf á Íslandi. Þar af var einungis 17% kennara í skólum sem

Mat á framkvæmd stefnu um skóla án aðgreiningar

•••

ekki hafa stefnu um einstaklingsmiðað nám á því að hugmyndafræðin um skóla án aðgreiningar hafi bætt skólastarf.

Í bókinni kemur jafnframt fram að 59% nemenda telja að börn sem tala litla íslensku eigi að vera í almennum bekk í heimaskólum en 16% að þeir eigi að vera í sérdeild í almennum skóla. 24% nemenda telja að börn með þroskahömlun eigi að vera í almennum bekk í heimaskólum og 22% í sérdeild í almennum skóla.

## Ábendingar

Í efni gagna sem þessi skýrsla byggir á, það er skýrslunum *Skóli án aðgreiningar – Samantekt á lögum og fræðilegu efni og Úttekt á fyrirkomulagi og framkvæmd sérfræðipjónustu í sex sveitarfélögum*, má sjá ýmsar tillögur og ábendingar um aðgerðir til úrbóta í framkvæmd á stefnu um skóla án aðgreiningar. Ennfremur barst starfshópnum í hendur áskorun frá foreldrafélögum í Reykjavík og fleiri hagsmunaaðilum og samtökum, dagsett 21. apríl 2015, þar sem bent er á knýjandi þörf fyrir umbætur í þjónustu við börn með fjölþættan vanda svo uppfylla megi stefnu um skóla án aðgreiningar. Fylgir áskorunin sem fylgiskjal með skýrslu þessari.

Í þessum kafla eru nokkrar ábendinga úr þessum gögnum dregnar fram, án þess þó að starfshópurinn hafi sérstaklega tekið afstöðu til þeirra.

## Stefna um skóla án aðgreiningar

- Mennta- og menningarmálaráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga, Kennarasamband Íslands, Heimili og skóli og háskólasamfélagið standi fyrir umræðu og vitundarvakningu um það hvað skóli án aðgreiningar er, því stefnan og framkvæmd hennar er umdeild og takmarkaður skilningur er innan skólasamfélagsins á því um hvað hún snýst.
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið stuðli að eflingu rannsóknarstarfs á sviði menntamála á Íslandi.
- Samband íslenskra sveitarfélaga hvetji sveitarfélög og skóla til aukins eftirlits og mats á skólastarfi út frá stefnu um skóla án aðgreiningar.



## Þjónusta við skóla, starfsfólk þeirra, nemendur og foreldra

- Mótuð verði leiðbeinandi viðmið um framkvæmd reglugerðar nr. 584/2010 með það í huga að tryggja vinnubrögð í samræmi við stefnu um skóla án aðgreiningar.
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið, velferðarráðuneytið og undirstofnanir þess og Samband íslenskra sveitarfélaga skýri betur verksvið og samstarf aðila er varðar þjónustu við skólakerfið og nemendur vegna skóla án aðgreiningar. Samhliða verði:
  - a. þverfagleg samvinna þjónustuaðila við stefnu um skóla án aðgreiningar aukin
  - b. biðtími stytur hjá þeim aðilum sem sinna greiningar- og meðferðarúrræðum
  - c. tryggt jafnræði í aðgengi að sérfræðingum og meðferðarúrræðum, meðal annars vegna landfræðilegrar legu og fámennis sveitarfélaga, en einnig mismunandi fjárhagsstöðu foreldra
- Tryggt verði að í skólastefnu sveitarfélags og skólanámskrám sé kveðið á um skipulag og framkvæmd sérfræðiþjónustu sveitarfélaga á grunni reglugerðar 584/2010.
- Sérfræðiþjónusta sveitarfélaga:
  - a. bæti eftirfylgni og mat á árangri í kjölfar greininga
  - b. kynni þjónustu, fyrirkomulag og verkferla þjónustunnar betur fyrir foreldrum, kennurum og öðru starfsfólki skóla
  - c. sinni betur kennslufræðilegri ráðgjöf og stuðningi við starfsfólk og skóla sem faglegar stofnanir
  - d. auki stuðning við foreldra, sérstaklega er varðar almenna ráðgjöf og fræðslu

## Nemendur

- Velferðarráðuneytið, sveitarfélög og skólar vinni að því að barn án formlegrar greiningar geti fengið viðeigandi stuðning í skóla. Einnig verði tryggð þjónustu- og meðferðarúrræði fyrir börn með greiningar.
- Skólar stuðli að aukinni þátttöku allra nemenda í skólastarfi og félagslegum samskiptum, án tillits til hömlunar, uppruna, kynhneigðar o.s.frv.
- Skólar hlusti á reynslu foreldra allra barna, óháð aðstæðum eða sérkennum.



## Mat á framkvæmd stefnu um skóla án aðgreiningar

•••

- Sveitarfélög og skólar upplýsi foreldra betur um möguleika þeirra á að kynna sér og fá afrit af gögnum barna sinna.
- Aðgengi að greiningu og meðferðarúrræðum á vegum sérfræðiþjónustu skóla og ríkisins verði bætt. Þar með talið vantar sérstaklega þjónustu og stuðning við börn með hegðunarvanda, kvíða, tilfinningavanda, geðræn vandamál, málhömlun, vímuefnavanda og þroskahamlanir.

## Nám og kennsla

- Einstakir skólar og sveitarfélög verði hvött til að vinna áfram að þróunar- og nýbreytnistarfi sem styðji við framkvæmd á stefnu um skóla án aðgreiningar. Allir sem hlut eiga að máli verði þátttakendur í slíku starfi.
- Sveitarfélög og skólar stuðli að fámennari hópum nemenda, samþættingu skólastarfs, samkennslu og/eða auknum möguleika á einstaklingsmiðuðu námi til að auðvelda framkvæmd stefnu um skóla án aðgreiningar.
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið og Námsgagnastofnun tryggi skólum og kennurum aukið aðgengi að viðeigandi námsefni.
- Hefðbundnar kennsluaðferðir verði brotnar upp og fjölbreyttum kennsluaðferðum beitt til að allir nemendur njóti sín.
- Sveitarfélög og skólar gefi list- og verkgreinum aukið vægi til að nemendur njóti styrkleika sinna.

## Kennarinn / starfsfólkið

- Mennta- og menningarmálaráðuneytið í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, Kennarasamband Íslands og fleiri hagsmunaaðila skoði hvort þörf sé að breyta lögum nr. 87/2008 um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda í leikskólum, grunnskólum og framhaldsskólum til að styðja betur við framkvæmd skóla án aðgreiningar. Skoðað verði hvort lögin geti fjallað skýrar um inntak kennaramenntunar og starfsþróun kennara í samhengi við skóla án aðgreiningar. Lögin taki þannig mið af því að allir kennarar séu sem best undirbúnir til að kenna í skóla án aðgreiningar. Lög um grunnskóla verði einnig skoðuð með sama markmiði að leiðarljósi. Stuðst verði við viðmið frá Evrópumíðstöð um nám án aðgreiningar og sérþarfir.

•••

- Kennaramenntunarstofnanir, fagfélög starfsmanna skóla og sveitarfélög stuðli að aukinni færni og starfsþróun kennara til starfa í skólum án aðgreiningar, sem og aukinni áherslu á fagleg gildi og viðhorf.
- Sveitarfélög tryggji meiri og fjölbreyttari sérfræðiþekkingu innan skólanna, faglegan stuðning og nægilegan tíma starfsmanna vegna framkvæmdar stefnu um skóla án aðgreiningar.

## Niðurstaða starfshóps

Í vinnu starfshópsins hefur komið fram að hugmyndafræði menntastefnu um skóla án aðgreiningar og hlutverk skólans í þjónustu við nemendur er sett fram í lögum, reglugerðum, aðalnámskrám og alþjóðlegum sáttmálum. Þar er undirstrikaður réttur allra nemenda til menntunar við hæfi, að komið sé til móts við þarfir hvers og eins m.a. út frá hugmyndum um lýðræði og félagslegt réttlæti. Þessi réttur nemenda kallar á að skipulag skólastarfs taki tillit til þess að öllum nemendum standi til boða heildstæð þjónusta við hæfi. Sú þjónusta getur verið á hendi margra aðila, sem tilheyra bæði skóla- og velferðarkerfi.

Það er mat starfshópsins á grundvelli þeirra gagna sem skýrsla þessi byggir á að ekki virðist hafi verið skilgreint af stjórnvöldum fyrirfram hvað þessi samþætta heildstæða þjónusta við nemendur þýddi í raun, auk þess sem verklag og skipulag skólastarfs og laga- og reglugerðarumhverfi milli kerfa virðist ekki hafa verið nægilega samhæft. Ýmislegt er gagnrýnivert í framkvæmd liðinna ára sem brýnt er að ráðin verði bót á. Benda má á, sem lið í slíkri viðleitni, þá vinnu sem unnin hefur verið að undanfögnu á vettvangi ríkis og sveitarfélaga um „grá svæði“ í verkaskiptingu þeirra á sviði velferðarþjónustunnar. Færa má rök fyrir því að stefna um skóla án aðgreiningar hafi hvorki verið skilgreind né innleidd með nægjanlega skipulögðum og samhæfðum hætti eða kostnaðarmetin sem skyldi og því erfiðleikum bundið að leggja mat á hvernig til hefur tekist.

Það verkefni starfshópsins að meta hvernig tekist hafi til um framkvæmd menntastefnu um skóla án aðgreiningar hefur því reynst umfangsmeira og torsóttara en ætlað var í upphafi. Með hliðsjón af þeirri stöðu, sem og þeim upplýsingum sem koma fram í þessari skýrslu og þeim gögnum sem höfð voru til hliðsjónar, vill starfshópurinn setja fram eftirfarandi:

1. Veruleg þörf er á frekari greiningu á stöðu og framkvæmd stefnu um skóla án aðgreiningar og áhrifum hennar á skólastarf, þ.m.t. líðan og árangur nemenda. Því er lagt til að formleg beiðni verði send sem fyrst til *Evrópumiðstöðvar um nám án*

•••

*aðgreiningar og sérþarfir* með ósk um að miðstöðin geri sambærilega úttekt á Íslandi og nýverið var unnin á Möltu, en sem mótuð verði í samræmi við íslenskar aðstæður. Leggur hópurinn til að úttektin nái til leik-, grunn- og framhaldsskólastigsins og byggi m.a. á þeim gögnum sem liggja fyrir í tengslum við þessa skýrslu.

2. Úttekt *Evrópumiðstöðvar* verði fylgt eftir með skipulögðum hætti með umbætur í huga.
3. Ríki og sveitarfélög þurfa að vinna markvisst að því að eyða “gráum” svæðum í þjónustu við nemendur sem þurfa sérstakan stuðning og tryggja aukna fagþekkingu starfsfólks.
4. Leggja þarf aukna áhersla á vægi snemmtækrar íhlutunar og ráðgjafar, í stað formlegra greininga. Skoða þarf sérstaklega hlutverk sérskóla í þessu samhengi, með ráðgjöf við skóla og skólasamfélög á landsvísu í huga.



## Fylgiskjal – Áskorun

Við skorum á sveitarfélög og ríki að bregðast nú þegar við og uppfylla ákvæði laga og Barnasáttmálans um stuðning og þjónustu við börn í vanda. Hvert og eitt barn er dýrmætt og á aðeins eina æsku, þann tíma sem barn er án greiningar og/eða þjónustu er erfitt að bæta upp síðar.

Það sem bæta þarf er að: uppræta biðlista og grípa fyrr inn í mál, áður en vandinn er orðinn óyfirstíganlegur, auka sérfræðiþjónustu í skólum, styðja betur við fjölskyldur og fjölga meðferðarræðum fyrir börn í miklum vanda.

Ljóst er að skortur á þjónustu við eitt barn getur gert skólagöngu þess óbærilega og haft veruleg áhrif á skólagöngu barna í sömu bekkjardeild eða skóla

SAMFOK

Kennarafélag Reykjavíkur

Félag skólastjórnenda í Reykjavík

Félag foreldra leikskólabarna í Reykjavík

Sjónarhóll

Barnaheill

Olnbogabörn

## Mat á framkvæmd stefnu um skóla án aðgreiningar

• • •

Umboðsmaður barna  
Foreldrafélag Háaleitisskóla  
Foreldrafélag Breiðholtsskóla  
Foreldrafélag Grandaskóla  
Foreldrafélag Foldaskóla  
Foreldrafélag Ölduselsskóla  
Foreldrafélag Árbæjarskóla  
Foreldraráð Hafnarfjarðar  
Einhverfusamtökin  
Foreldrafélag Vættaskóla  
Foreldrafélag Vogaskóla  
Foreldrafélag Laugarnesskóla  
Foreldrafélag Vesturbæjarskóla  
Foreldrafélag Austurbæjarskóla  
Unicef  
Heimili og skóli  
Foreldrafélag Hólabrekkuskóla  
Foreldrafélag Selásskóla  
Foreldrafélag Háteigsskóla  
Foreldrafélag Grunnskóla Seltjarnarness  
Foreldrafélag Kelduskóla  
Foreldrafélag Hlíðaskóla  
Foreldrafélag Húsaskóla  
Málefli  
Foreldrafélag Langholtsskóla