Brýnt er að breyta fjárveitingum til skóla í anda menntunar fyrir alla

Anna Magnea Hreinsdóttir og Þorsteinn Hjartarson

Síðastliðið vor skrifuðu greinarhöfundar greinina Lærdómssamfélag og samræmd próf en þá höfðu samræmdu könnunarprófin verið til umræðu í fjölmiðlum. Í niðurlagi greinarinnar var rætt um mikilvægi dreifðrar forystu, styðjandi samvinnu og öflugrar starfsþróunar kennara og skólastjórnenda í innleiðingu á breytingum. Samábyrgð skóla, sveitarfélaga, kennarasamtaka, háskóla og menntamálayfirvalda skiptir einnig sköpum í skólaþróun hér á landi og bættum námsárangri og líðan nemenda. Því ber að fagna umræðufundarröð sem mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur staðið fyrir í haust um mótun menntastefnu Íslands til ársins 2030. Eitt af markmiðum menntastefnu verður alltaf að tryggja að allir í skólasamfélaginu líti á skólastarf án aðgreiningar sem grundvöll gæðamenntunar fyrir alla nemendur í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar.

Í áðurnefndri grein kom fram að samræmd könnunarpróf samrýmist illa stefnunni um skóla án aðgreiningar. Ef laga á námið að margbreyttum þörfum nemenda getur ekki verið

réttmætt að mæla árangur þess á samræmdum mælikvarða. Ætla verður að skrifleg samræmd próf henti illa sem námsmat fyrir nemendur með annað móðurmál en íslensku og nemendur með leshömlun. Þessir nemendur hafa þvert á móti ríka þörf fyrir einstaklingsmiðað nám, sveigjanlega kennsluhætti og námsmat sem metur hæfni á þeirra eigin forsendum og stuðlar að góðum námsárangri, félagsfærni og sjálfstrausti. Þannig má færa rök fyrir því að samræmdu prófin, hið opinbera námsmatstæki til margra ára, hafi beinlínis unnið gegn skóla fyrir alla. En hafa fleiri atriði, sem skólarnir hafa lítið um að segja, unnið gegn skóla fyrir alla?

Bent var á í skýrslunni *Menntun fyrir alla á Íslandi,* sem kynnir úttekt Evrópumiðstöðvar um skóla fyrir alla, að núverandi form fjárveitinga til skóla hafi unnið gegn hugmyndafræðinni um menntun fyrir alla, þ.e.a.s. að það taki ekki nógu mikið mið af jafnræði, skilvirkni og hagkvæmni og að fjárveitingavenjur auðveldi ekki starfsfólki skóla að veita menntun án aðgreiningar. Ljóst er að efling skólastarfs sem tekur mið af þörfum allra nemenda kallar á ítarlega skoðun margra þátta og þar er alls ekki nóg að horfa á skólastarfið heldur einnig á þá faglegu og fjárhagslegu umgjörð sem stjórnvöld hafa búið skólunum til margra ára. Hér verður leitast við að leggja nokkur lóð á vogarskálar þeirrar umræðu.

Fjárhagslegar forsendur menntunar fyrir alla

Fjármögnun skólakerfis án aðgreiningar snýst um fjögur lykilatriði sem eru:

- að koma í veg fyrir þann ójöfnuð sem kostnaðarsamar aðgreinandi aðgerðir fela í sér
- að styðja við samfélagslega ábyrgð skóla á menntun fyrir alla með því að hvetja til skólaþróunar
- að byggja upp þekkingu innan menntakerfisins á skapandi og sveigjanlegu námsumhverfi
- að þróa gegnsætt og ábyrgt menntakerfi fyrir alla nemendur

Þegar rætt er um fjármögnun skóla fyrir alla er nauðsynlegt að horfa til þess hvernig fjárveitingar geta komið í veg fyrir aðgreinandi þætti, en hefur það verið gert? Með því að grundvalla fjárveitingarvenjur sveitarfélaga og jöfnunarsjóðs á fáum og aðgreinandi þáttum, svo sem greiningum á einstaklingsbundnum sérþörfum, má efast um verið sé að vinna í samræmi við hugmyndafræðina um skóla fyrir alla. Hér á landi hafa fjárveitingar til skóla einkum verið miðaðar við greiningar á nemendum sem hafa of víða stuðlað að greiningarárátttu og mikilli fjölgun á sérkennslutímum í stað þess að tryggja nægt rekstrarfé í skólastarfið þar sem skólunum sjálfum er falin ábyrgð á skynsamlegri notkun á fjármagninu. Þannig væri gefið meira svigrúm til að nota almennar fjárveitingar á sveigjanlegri hátt með þróun stoðkerfis sem vinnur í anda snemmtækrar íhlutunar og

hugmyndafræði lærdómssamfélagsins. Með því ætti að vera auðveldara að styrkja einstaklingsmiðaða og sveigjanlega kennsluhætti, faglegt samstarf, teymiskennslu og falla þannig frá einstaklingsmiðaðri sérkennslunálgun sem hefur tröllriðið íslensku skólastarfi. Lykilatriði í því er að leggja áherslu á lifandi lærdómssamfélag innan skólans, en einnig á milli skóla, skólastiga, skólaþjónustu sveitarfélaga og háskóla.

Fjármögnun einstaklingsmiðaðrar sérkennslu getur dregið úr sjálfræði og valdeflingu skóla og komið í veg fyrir sveigjanlegt einstaklingsmiðað nám allra nemenda. Með því að nálgast fjárveitingar hins opinbera á allt annan hátt, þ.e. að binda fjármagn í auknum mæli við þróun lærdómssamfélags skóla er frekar verið að ýta undir frumkvæði, samstarf og sjálfræði þeirra sem þar starfa. Slíkt fyrirkomulag ætti að valdefla kennara og skólastjórnendur til að þróa starfshætti sína í þá átt að allir nemendur finni að þeir tilheyri skólasamfélaginu þar sem gildin áhugi, samvinna, umburðarlyndi og vellíðan eru fyrirferðarmikil.

Faglegar forsendur menntunar fyrir alla

Til að auðvelda kennurum, skólastjórnendum og öðru starfsfólki skóla að innleiða sameiginleg gildi og menntun fyrir alla þarf að styðja vel við skólana og vinna markvisst að valdeflingu allra starfsmanna svo að hægt sé að bregðast við áhuga og margvíslegum þörfum nemenda. Huga þarf vel að grunn-, og símenntun starfsfólks þar sem ígrundun, jafningjafræðslu og handleiðslu er gefið vægi. Allir þessir þættir ættu að auðvelda skólum að koma til móts við það sem fram kemur í aðalnámskrám skólastiganna þriggja. Skólarnir eiga að leitast við að haga störfum sínum í fyllsta samræmi við félagslega stöðu og þarfir nemenda. Menntun er ævilangt ferli og í aðalnámskrám er undirstrikað að skólarnir styðji vel við námshvöt og námsgleði nemenda og stuðli þannig að menntun þeirra til framtíðar. Sterk tengsl eru milli náms án aðgreiningar og virkrar samfélagslegrar þátttöku. Nám án aðgreiningar eykur möguleika barna og ungmenna til samskipta við jafningja og að vinátta myndist milli nemenda óháð kyni, þjóðerni eða fötlun. Jafnframt er þátttaka sem flestra í almennum skólum einn af þeim þáttum sem auka möguleika fatlaðs fólks til atvinnuþátttöku og góðrar aðlögunar í framhaldsskóla. Fatlaðir nemendur sem ganga í almennan skóla eru líklegri til að verða fjárhagslega sjálfstæðir, virkir í tómstundum og til að rækta vináttusambönd sem endast oft út lífið. Augljóst er að gera þarf allt sem í okkar valdi stendur til að skapa nemendum sem jöfnust tækifæri til náms og félagslegrar þátttöku.

Að stuðla að sjálfræði skóla og sveigjanlegu námsumhverfi

Hægt er að stuðla að skólaþróun og sjálfræði skóla með því að setja inn fjárhagslega hvata

sem styðja við námsumhverfi í anda lærdómssamfélagsins og henta betur fjölbreyttum nemendahópi. Stjórnendur og kennarar ættu þá auðveldara með að nýta fjármagnið á sveigjanlegan hátt og láta það styðja við fjölbreytta kennsluhætti, þróunarstarf og sjálfræði skóla. Þetta væri einnig hægt að gera með því að setja inn gæðaviðmið í kennslu með dreifðri ábyrgð og skapandi námsumhverfi. Fjármögnun sem styður við dreifða faglega forystu í skólum er lykilatriði í að koma á gæðaviðmiðum í skólastarfinu. Geta skóla til að stuðla að jafnræði nemenda fer eftir samvinnu þeirra sem að skólastarfi koma. Það krefst þess að stefna skóla kveði á um virka aðkomu samfélagsins að því að skapa skóla fyrir alla þar sem virðing er borin fyrir fjölbreytileikanum og aðgangur að góðu stoðkerfi, stuðningsþjónustu, skólaþjónustu og heilbrigðisþjónustu er tryggður. Með félagslegri ábyrgð, þverfaglegu samstarfi og virkri þátttöku margra aðila skólasamfélagsins að breytingum ætti að vera auðveldara að móta sveigjanlegar reglur um stuðning við þá nemendur sem á þurfa að halda. Tryggja þarf fjármagn til öflugrar starfsþróunar kennara og annarra starfsmanna og til mótunar sértækra námsúrræða þegar það á við.

Samstarf og stuðningur við skólastjórnendur

Skólastjórnendur hafa þörf fyrir stuðning til að takast á við allar þessar áskoranir. Stuðningurinn þarf að vera bæði faglegur og persónulegur og tryggja þarf gott aðgengi þeirra að félagslegu og faglegu tengslaneti. Þar bera fræðsluyfirvöld sveitarfélaga ábyrgð en þau þurfa jafnframt að geta leitað eftir faglegum stuðningi, ráðgjöf og samstarfi við háskóla og fagfélög. Fræðsluyfirvöld sveitarfélaga þurfa að tileinka sér hugmyndafræði lærdómssamfélagsins enda vegur gott samstarf þeirra við skólastjórnendur þungt gagnvart því að láta skólaþjónustu og fjárveitingar til skólanna styðja við hugmyndafræðina um skóla fyrir alla. Þessir lykilaðilar skólasamfélagsins þurfa að rækta með sér menningu sem byggist á trausti, hreinskilni og samábyrgð. Í stað þess að vera með eftirlitskerfi er frekar lögð áhersla á faglegt samstarf, ígrundun, sameiginlega sýn og gæðamat sem byggir á gagnreyndum rannsóknaraðferðum. Með rannsóknum verði meðal annars fylgst með hvernig markmiðum skóla fyrir alla er náð. Í samstarfi fræðsluyfirvalda sveitarfélaga og skólastjórnenda skiptir áhersla á teymishugsun miklu og að skapaða aðstæður sem styðja við faglega forystu í skólum. Hvetja þarf til ígrundunar, faglegs skilnings og þróunarstarfs þar sem merkingabært nám nemenda er alltaf leiðarljósið. Bæði er leitast við að auka færni skóla og sveitarfélags til að bæta skólastarf og byggja upp sameiginlegan skilning á því hvað framsækið og árangursríkt skólastarf er. Þar er gæðamenntun aðgengileg öllum nemendum á öllum aldri. Einnig þeim sem standa höllum fæti, með sérþarfir eða eru fatlaðir. Einnig þeim sem búa við erfiðar félaglegar aðstæður, eru flóttamenn eða koma frá stríðshrjáðum löndum, burtséð frá kyni, kynþætti, þjóðerni eða trú.

Fjárveitingar til skóla sem taka mið af félagslegri stöðu skólahverfis

Eins og nefnt hefur verið er horft á fáar breytur þegar ákvörðun um fjármagn til einstakra skóla hefur verið tekin hér á landi, einkum er horft á aldur nemenda, nemendafjölda og greindar sérþarfir. Það er eftirtektarvert að skoða annars vegar nýlegar sænskar leiðbeiningar til sveitarfélaga frá Sveriges Kommuner og Landsting um fjárveitingar til skóla og hins vegar skýrslu frá Kanada sem lýsir vel hvernig fræðsluyfirvöld í Toronto standa að þessum málum. Athygli vekur að í báðum löndum hefur nýlega verið unnið að endurskoðun á úthlutunarreglum og horft er til fleiri þátta en gert er hér á landi. Litið er á fjárveitingar sem eitt af jöfnunartækjum samfélagsins og leitast er við að tryggja jafna möguleika barna til náms þar sem félagslegt umhverfi skólanna vegur þungt. Lögð er áhersla á að menntun veiti börnum sem jöfnust tækifæri til að ná árangri í námi og viðurkennt er að þar standa ekki allir jafnfætis. Börn láglaunafólks standa frammi fyrir ýmsum námshindrunum sem minnka líkur á að þau nái langt í námi, svo sem að fara í háskóla. Fræðsluyfirvöld í Toronto tilgreina nokkrar breytur sem sérstaklega er horft til þegar fjárveitingar til skóla eru ákvarðaðar til að jafna aðstöðumun. Þær eru eftirfarandi:

- Meðallaun íbúa í skólahverfinu
- Hlutfall fjölskyldna með lágar tekjur
- Hlutfall fjölskyldna sem njóta félagslegrar aðstoðar frá hinu opinbera
- Hlufall íbúa á aldrinum 25-64 ára sem hafa einungis grunnskólapróf
- Hlutfall íbúa í hverfinu (25-64 ára) sem eru með a.m.k. eitt háskólapróf
- Hlutfall einstæðra foreldra í skólahverfinu

Þróun þessa kanadíska fjármögnunarmódels byggist á nokkurra ára rannsóknum sem sýna að ýmsir ytri þættir í félagslegu umhverfi nemenda , svo sem tekjur foreldra, menntunarstig og fjölskyldugerð, hafa mikil áhrif á námsframvindu nemenda í viðkomandi skóla. Það réttlætir að taka sérstakt tillit til slíkra þátta. Það kallar á auknar fjárveitingar til skóla í hverfi þar sem mörg börn búa við erfiðar félagslegar aðstæður. Samkvæmt þessu geta tveir jafnstórir skólar í sama sveitarfélagi verið að fá mismunandi fjárveitingar í skólareksturinn.

Árið 2014 sá Sveriges Kommuner og Landsting ástæðu til að veita sveitarfélögum leiðbeiningar við að úthluta fjármagni til skóla þar sem bent er á að taka þarf tillit til félagslegs umhverfis skólanna, horfa m.a. á fjárhags- og menntunarstöðu foreldra. Einnig á þætti er stuðla að meira jafnræði og aukinni hæfni kennara til að sinna fjölbreytilegum nemendahópi. Þessari áherslu er einnig ætlað að veita fleiri og helst öllum nemendum stuðning og námsörvun. Hins vegar kemur skýrt fram í sænsku skýrslunni að það er ekki til nein fullkomin leið til að deila út fjármagni til skóla en líkanið er þó traustur grunnur til að

byggja á. Mikilvægt er að skólastjórnendur útskýri síðan vel hvernig þeir nýta þá fjármuni sem eru til ráðstöfunar til að þróa skólastarfið í takt við þarfir nemenda sem búa við mismunandi heimilisaðstæður. Þá er hvatt til samstarfs allra helstu aðila skólasamfélagsins, það er kennara, foreldra og skólastjórnenda, um það hvernig fjármunum skólans sé best varið nemendum til heilla sem er augljóslega í samræmi við hugmyndafræði lærdómssamfélagsins.

Hér á landi höfum við ekki gefið þessum þáttum mikinn gaum þó svo einstaka skólastjórnendur, sem starfa í skólum í félagslega þungum hverfum, hafi talað fyrir sveigjanlegri úthlutunarreglum. Berglind Rós Magnúsdóttir, dósent við Menntavísindasvið Háskóla Íslands, hefur þó fengið styrki úr NordForsk, Jafnréttissjóði Íslands og Rannsóknasjóði Háskóla Íslands til að varpa ljósi á ýmsar spurningar um aðgreiningu í íslensku grunn- og framhaldsskólakerfi út frá stétt (efnahags-, félags- og menningarauði) og uppruna, það er hvort menntakerfið virki sem félagsleg skilvinda og jafnvelýki þá félagslegu flokkun sem er til staðar í samfélaginu.

Nýjar leiðir til að mæla námsárangur

Að framansögðu má vera ljóst að verkefnið er ekki einfalt en það er aðkallandi að huga að nýjum leiðum til að deila út fjármagni til skóla sem styrkir um leið menntun fyrir alla. Þróun skóla í þá átt að mæta betur margbreytilegum nemendahópi þarf meðal annars að ná til fjölbreyttari námsmats á árangri nemenda. Tryggja þarf réttlátt mat til lengri tíma litið með víðtækari mælingum á árangri umfram formleg próf. Slíkar mælingar taka til persónulegs, félagslegs og námslegs árangurs. Þróa þarf gildi í skólastarfi sem stuðla að jákvæðum samskiptum á milli allra aðila. Allt starfsfólk þarf að taka ábyrgð á árangri og vellíðan allra nemenda með sveigjanlegu námi og kennslu. Stefna á markvisst að árangri allra nemenda og veita einstaklingsmiðuð tækifæri til framfara. Hlusta þarf á raddir nemenda sjálfra og auka þátttöku og skuldbindingu þeirra. Mikilvægt er að námskrá sé sveigjanleg til að tryggja að hún gagnist öllum nemendum. Námskráin ætti að taka til fleiri þátta en fagnáms og innihalda víðtækari færni í undirbúningi undir líf, störf og einstaklingsþroska (t.d. sjálfseflingu, félagsfærni, sköpun, heilsu). Skólar ættu að skapa tækifæri fyrir nemendur til að velja sér námsefni og aðferðir og taka á mið af nýjum tækifærum til frekari menntunar, þjálfunar og atvinnu.

Styðja þarf skóla til að taka virkan þátt í rannsóknum til að efla kennsluaðferðir sem auðvelda öllum nemendum að taka framförum. Styrkja þarf samstarf við aðila utan skólans, m.a. háskóla, til að tryggja gott aðgengi að nýjum rannsóknargögnum. Einnig þarf að styðja við rannsóknarstarf í skólum og úthluta viðeigandi tíma fyrir starfendarannsóknir og faglegt samstarf. Þróa þarf „matslæsi“ meðal kennara og annarra hagsmunaaðila til að gera þeim

kleift að nota matsupplýsingar með nemendum til að styðja við frekara nám. Einnig að vinna með samstarfsaðilum að því að deila niðurstöðum mats á framförum nemenda og viðhalda háum væntingum til allra.

Leggja þarf áherslu á samstarf við fjölskyldur og sérfræðiþjónustu, svo sem sérfræðinga frá heilsugæslu, félagsþjónustu og skólaþjónustu, til að bæta stuðning við alla nemendur, sérstaklega þá sem eru fatlaðir og þurfa marbreytilegan stuðning. Þá þurfa allir fagaðilar að leggja sig fram um að vinna lausnamiðað, deila þekkingu og reynslu til sem flestra. Það eykur á færni og skilning allra hagsmunaaðila skólasamfélagsins og ætti að koma í veg fyrir aðgreiningu nemenda.

Samkvæmt framansögðu er afar mikilvægt að öll umgjörð skólastarfsins auðveldi skólunum að vinna í þessum anda en þá má aldrei horfa þröngt á viðfangsefnið og miða fjárveitingar til skóla fyrst og fremst út frá nemendafjölda og greindum sérþörfum nemenda.

Árangursrík fjármögnunarstefna

Það er ánægjulegt að stýrihópur um menntun fyrir alla, sem mennta- og menningarmálaráðherra skipaði, er farinn að skoða mögulegar breytingar á fjármögnun skólakerfisins. Það kemur skýrt fram í skýrslunni, *Menntun fyrir alla: Úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar*, að tryggja þurfi að fjárveitingar til skóla tálmi ekki framförum á sviði menntunar án aðgreiningar. Edda Óskarsdóttir, aðjúnt á Menntavísindasviði Háskóla Íslands og starfsmaður Evrópumiðstöðvar, hefur bent á að árangursrík fjármögnunarstefna krefst stefnumótunar sem miðar að því að þróa árangursríka og hagkvæma stefnu um menntun fyrir alla sem dregur úr misrétti í námi og stuðlar að náms- og félagslegri þátttöku allra ævilangt.

Þetta byggist á þremur reglum um stefnumótun:

- árangur, með áherslu á að auka hagkvæmni innan heildarkerfisins,
- skilvirkni, með það fyrir augum að skoða árangur (afkomu) nemenda og annarra hagsmunaaðila í kerfinu,
- jafnræði, með áherslu á að tryggja réttmæt tækifæri til menntunar þar sem borin er virðing fyrir fjölbreytileikanum og mismunun er útrýmt.

Margir þurfa að leggja hönd á plóg

Endurskoðun á fjármögunarmódeli kallar á breytingar á öllum gildandi reglum um fjárframlög sem fela í sér að fjárveitingar séu háðar greiningu á einstaklingsbundnum

sérþörfum í námi. Endurskoðunin krefst einnig að gerð sé framkvæmdaáætlun sem hefur þann tilgang að auðvelda skólum að nota almennar fjárveitingar á sveigjanlegri hátt. Leggja þarf aukna áherslu á viðbótarúthlutun (throughput funding) sem fjölgar þeim leiðum sem skólar geta farið til að veita öllum nemendum aðstoð og að teknar verði upp sveigjanlegri reglur um stuðning sem geta stuðlað að aukinni hæfni starfsfólks í hverjum skóla og hverju sveitarfélagi fyrir sig.

Allir þeir sem að skólastarfi koma þurfa nú að leggja hönd á plóg og breyta heildarhugsun og framkvæmd fjárveitinga til skóla í anda menntunar fyrir alla.

Heimildir og kræjur er tengjast efni greinarinnar

European Agency for Special Needs and Inclusive Education. (2016). *Financing of Inclusive Education. Mapping Country Systems for Inclusive Education.* Brussels: European Agency for Special Needs and Inclusive Education.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2017). *Menntun fyrir alla á Íslandi. Úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi.* Reykjavík: Höfundur.

Sigríður Margrét Sigurðardóttir (2018). Stuðningur við skólastjóra í námi og starfi. *Netla – veftímarit um uppeldi og menntun*. Sótt af http://netla.hi.is/greinar/2018/ryn/08.pdf

Sveriges kommuner och Landsting (2014) Socioekonomisk resusfördelning till skolor – Så kan kommunen göra. Sótt af https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-115-0.pdf?issuusl=ignore

Toronto District School Board. (2917. The 2017 learning opportunities index: Questions and answers. Sótt af: https://www.tdsb.on.ca/Portals/research/docs/reports/LOI2017.pdf

Um höfunda

Anna Magnea Hreinsdóttir er sviðsstjóri fjölskyldusviðs Borgarbyggðar. Hún lauk námi í tómstundafræðum frá Göteborgs folkhögskola, Svíþjóð árið 1980, B.Ed.-gráðu í leikskólafræðum frá Kennaraháskóla Íslands árið 1999 og meistaraprófi frá sama skóla árið 2003. Árið 2009 lauk hún doktorsprófi í menntunarfræðum frá Menntavísindasviði Háskóla Íslands. Hún var leikskólafulltrúi Garðabæjar og vann sem leikskólastjóri í tugi ára. Hún hefur sérhæft sig í rannsóknum um raddir barna og ungmenna og mat á námi og starfi skóla.

Þorsteinn Hjartarson er fræðslustjóri hjá Sveitarfélaginu Árborg. Hann lauk íþróttakennaraprófi árið 1980 og lagði m.a. stund á mannfræði og heimspeki í Háskóla Ísland. Þorsteinn hefur kennsluréttindi í grunnskóla og framhaldsskóla, er með M.Ed.-próf í stjórnun menntastofnana frá Kennaraháskóla Íslands. Hann hefur margra ára reynslu sem kennari og skólastjóri grunnskóla og verið m.a. stundakennari og gestafyrirlesari í KHÍ og HÍ. Þorsteinn var framkvæmdastjóri Þjónustumiðstöðvar Breiðholts áður en hann tók við starfi fræðslustjóra í Árborg haustið 2011.