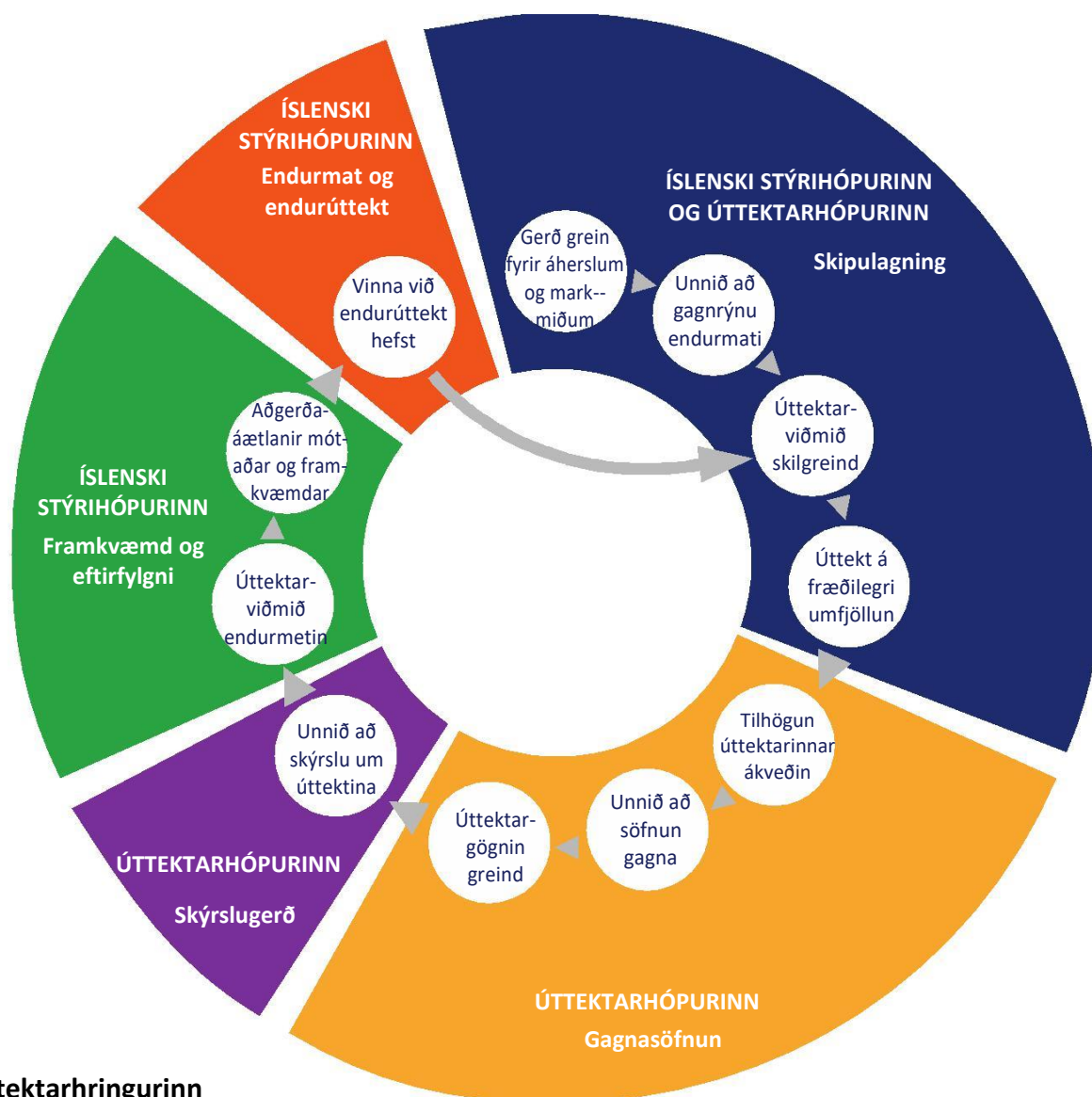


SAMANTEKT UM HELSTU ATRIÐI LOKASKÝRSLUNNAR

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

Stuðst var við viðmiðabundið úttektarlíkan, en þar er átt við hringferil sem er í því fólgin að skilgreina viðmið, safna gögnum vegna mats á stefnumótun og framkvæmd í ljósi þeirra viðmiða, endurmeta gögnin og koma loks til leiðar breytingum með það að markmiði að bæta stefnumótun og framkvæmd markaðrar stefnu til samræmis við viðmiðin. Myndin hér fyrir neðan lýsir þessum hringferli.



Úttektarhringurinn



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

Úttektin snerist fyrst og fremst um að kanna framkvæmd stefnu íslenskra stjórnvalda á sviði menntunar án aðgreiningar. Í þessu skyni var hún látin taka til:

- leikskólanáms og náms allt til loka framhaldsskóla,
- allra þeirra stofnana sem annast fjárveitingar til menntunar án aðgreiningar,
- allra þeirra sem láta sig skólamál varða, þar á meðal nemenda og fjölskyldna þeirra.

Með gagnrýnu sjálfsmati á málaflokknum, sem fól í sér þátttöku helstu aðila menntamála á Íslandi, voru dregin fram sjö áherslusvið. Á grundvelli þessara sjö sviða voru skilgreind viðmið og vísbendingar sem segja má að lýsi þeim *umbótum sem þeir sem sinna menntámálum á Íslandi telja rétt að stefna að í skólakerfinu*. Með þeim eru dregin fram mikilvæg atriði á sviði stefnumótunar og framkvæmdar sem eru hvert um sig ómissandi þáttur í vönduðu skólakerfi án aðgreiningar. Gagnasöfnun og greining vegna úttektarinnar var byggð á þessum viðmiðum og vísbendingum.

Gagnasöfnun átti sér stað á tímanum frá mars til ágúst 2016. Um var að ræða þrjár tegundir gagnasöfnunar sem styðja hver aðra:

1. Söfnun upplýsinga um undirliggjandi atriði sem fjallað er um í stefnu- markandi skjölum, skýrslum, greinum og á vefsíðum, á ensku eða íslensku.
2. Vettvangsathuganir vegna ytri úttektar, sem fóru fram í apríl 2016. Undir þær féllu:
27 rýnihópar með 222 þátttakendum; 11 heimsóknir í skóla; 9 viðtöl við háttsetta stjórnendur sem taka ákvarðanir á sveitarstjórnarstigi eða á landsvísu.
3. Netkönnun sem skilaði 934 svörum í fjórum mismunandi könnunum (hver könnun tiltæk bæði á ensku og íslensku).

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

Niðurstöður

Niðurstöður úttektarinnar eru teknar saman í sjö meginköflum skýrslunnar á þann hátt að einn kafli er helgaður hverju þeirra sjö viðmiða og flokka vísbendinga sem um er fjallað:

1. viðmið: Allir sem sinna menntamálum sjái í skóla án aðgreiningar leið til að gefa öllum nemendum kost á betri menntun. Mismunandi skilningur er lagður í hugtakið menntun án aðgreiningar meðal þeirra sem sinna menntamálum, bæði innan hvers skólastigs og milli skólastiga.

Almennt þarf að skýra betur bæði hugtakið sjálf og hvernig standa ber að framkvæmd menntunar án aðgreiningar.

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

3. viðmið: Stefnunni sem mörkuð hefur verið á sviði menntunar án aðgreiningar sé komið til framkvæmda í reynd á öllum skólastigum.

Þótt starfsfólk á öllum stigum skólakerfisins vinni af heilindum að framgangi stefnunnar hefur það ekki notið nægilegs stuðnings til þess. Formlegur stuðningur er að nokkru fyrir hendi, en starfsfólk skóla lítur svo á að fleiri og sveigjanlegri kostir á slíkum stuðningi þurfi að bjóðast. Það er almenn skoðun að þessu viðmiði verði varla náð til fulls nema vel sé unnið að öðrum viðmiðum sem íslenski stýrihópurinn gerði grein fyrir og snúa einkum að skilvirkni stuðningskerfa, fjármögnun og stjórnskipulagi fjárveitinga, og aðferða við gæðastjórnun.

4. viðmið: Öllum sem vinna að menntamálum, á hvaða skólastigi sem þeir starfa, sé gert kleift að ígrunda og framkvæma dagleg störf sín með menntun án aðgreiningar að leiðarljósi. Margt starfsfólk skóla segist fá ófullnægjandi stuðning til að ígrunda og framkvæma dagleg störf sín með menntun án aðgreiningar að leiðarljósi. Á öllum stigum skólakerfisins þykir mega finna dæmi um umbætur að því er varðar skipulag, námsefni, námsmat, kennsluhætti, stuðning við nemendur, tækifæri til faglegrar starfsþróunar fyrir alla þá sem vinna að menntamálum og árangursrík samskipti starfsfólks. Slík vinnubrögð hafa þó hvorki náð mikilli útbreiðslu né orðið föst venja í skólastarfinu. Tryggja þarf betur að allir þeir sem sinna menntamálum, og þá einnig nemendur og foreldrar þeirra, átti sig á þörfinni á viðeigandi og árangursríkum stuðningi við skólastarf, bæði almennt og í einstökum árgöngum.

5. viðmið: Fjárveitingar taki mið af sjónarmiðum um jafnræði, skilvirkni og hagkvæmni. Flestir þeirra sem sinna menntamálum, á hvaða skólastigi sem þeir starfa, telja núverandi tilhögun fjárveitinga og reglur um ráðstöfun fjár hvorki taka mið af jafnræðissjónarmiðum né hugmyndum um skilvirkni. Í stað þess að núverandi fjárveitingavenjur auðveldi starfsfólki að veita menntun án aðgreiningar eru margir þeirrar skoðunar að þær tálmi framförum á því sviði. Margir sem starfa að skólum, bæði á landsvísu og á vettvangi sveitarfélaga, líta svo á að breytingar á núverandi tilhögun fjárveitinga í samræmi við greiningu á sérstökum námsþörfum eða fötlun gætu verið mikilvæg lyftistöng fyrir menntun án aðgreiningar á Íslandi.

6. viðmið: Umsýslu- og gæðastjórnunarmálum sé skipað með þeim hætti að stefnumótun og framkvæmd á sviði menntunar án aðgreiningar nái fram að ganga á samhæfðan og árangursríkan hátt. Þeir sem sinna menntamálum á landsvísu, á vettvangi sveitarfélaga og í skólum telja stjórnskipulag og gæðastjórnun/ábyrgð á sviði menntamála ekki vera með viðhlítandi hætti. Hvort sem horft er til landsins í heild eða einstakra sveitarfélaga þykir starfsfólki sem það hafi ekki nægan stuðning innan núverandi stjórnskipulags. Starfsmenn skóla nefna að núverandi tilhögun gæðastjórnunar gagnist ekki alltaf með þeim hætti í skólastarfinu að hún stuðli að frekari þróun þess og umbótum.

7. viðmið: Unnið sé á árangursríkan hátt að málefnum sem varða starfsþróun á öllum skólastigum. Margir starfsmenn skóla ala með sér efasemdir um að grunnmenntun þeirra og/eða tækifæri til faglegrar starfsþróunar nýtist sem skyldi til undirbúnings fyrir skólastarf án aðgreiningar. Að áliti margra þeirra sem sinna menntamálum á landsvísu og í sveitarfélögum fellur hvorki grunnmenntun né starfsþróun nægilega vel að markaðri stefnu ríkis og sveitarstjórna, og starfsfólki skóla er því ekki gert kleift með fullnægjandi hætti að innleiða menntun án aðgreiningar sem stefnu sem byggist á rétti hvers og eins.

Mat á viðmiðum og vísbendingum

Mat úttektaraðila Evrópumíðstöðvarinnar á viðmiðunum og vísbendingunum var byggt á öllum tiltækum gögnum. Meginatriði þessa mats eru samkvæmt einróma ákvörðunum hópsins í stuttu máli sem hér segir:

- 7 vísbendingar voru taldar vera á því stigi að þeim þyrfti að **hleypa af stokkunum**, í þeim skilningi að undirbúningur væri skammt á veg kominn eða starf ekki hafið, og því þyrfti að huga sérstaklega að þeim.
- 31 vísbending var talin **þurfa þróunar við** í þeim skilningi að þau atriði hefðu aðeins komist til framkvæmda að hluta til, eða með ólíkum hætti eftir skólum, aldurshópum og sveitarfélögum, en starfið sem þegar hefði verið unnið mætti leggja til grundvallar frekari vinnu í framtíðinni.
- 1 vísbending var talin vera orðin **föst í sessi**, þ.e. hún hefði komist til framkvæmda á varanlegan hátt í stefnumótun og framkvæmd í öllum skólum, aldurshópum og sveitarfélögum.

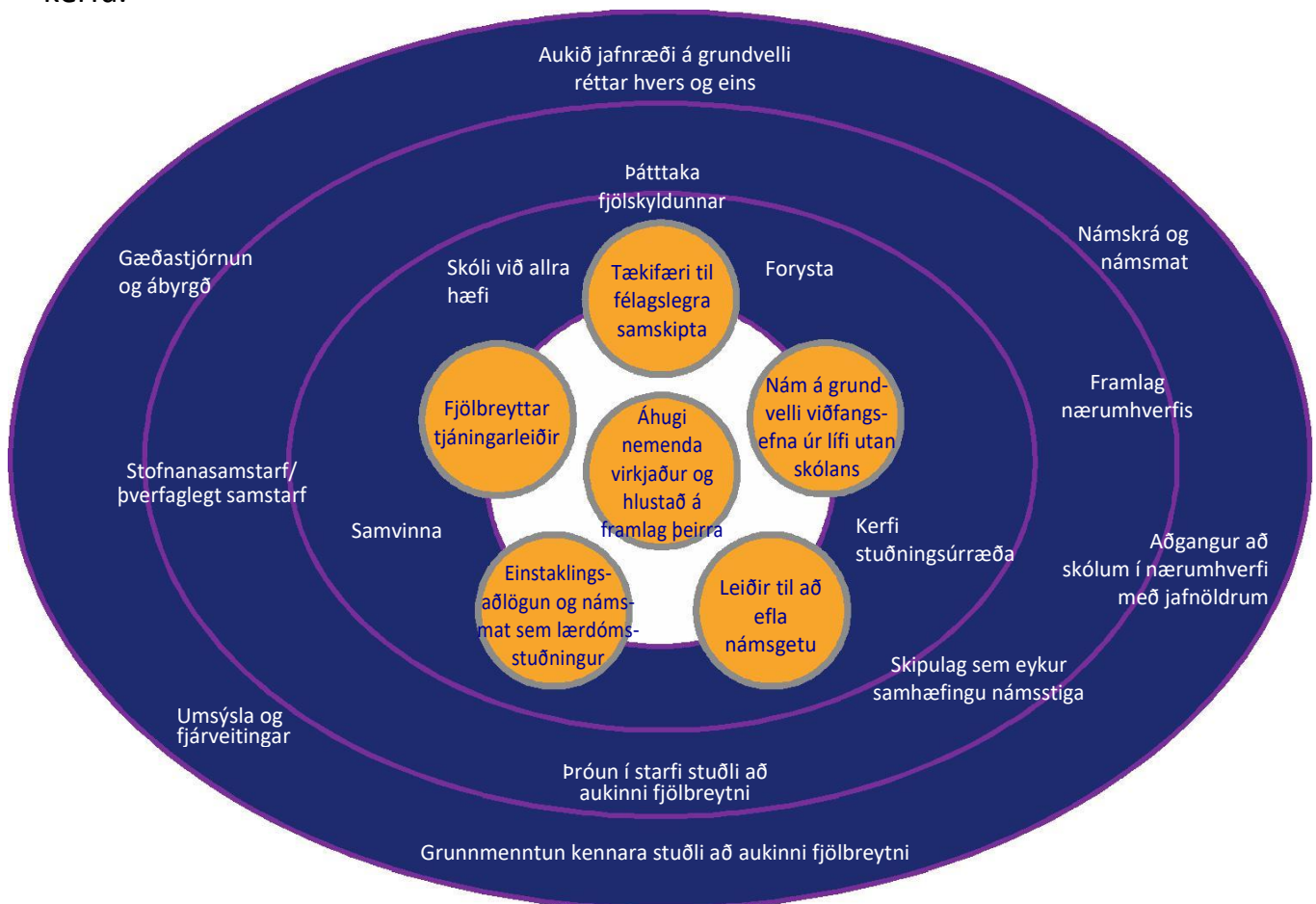


Öll viðmiðin sjö voru talin **þurfa þróunar við**.

Þessi matsniðurstaða er í samræmi við það sem vænta mátti. Viðmiðin sem mótuð voru á vegum íslenska stýrihópsins og þeirra sem sinna menntamálum á Íslandi eru í eðli sínu atriði sem æskilegt þykir að stefna að. Þess vegna var ekki við því að búast að mörg þeirra væru þegar föst í sessi í núverandi skólakerfi. Þótt flestar vísbendingarnar og öll viðmiðin séu talin „þurfa þróunar við“ getur það aðeins talist jákvæð niðurstaða. Hún sýnir að vinna er hafin og að grunnur hefur verið lagður að frekari umbótum.

Tillögur úttektarhópsins

Tillögurnar hafa verið teknar saman með vísan til kerfis lykilþátta sem hafa þýðingu fyrir nemendur, áhuga þeirra á námsframboði og þátttöku í námi. Líkingin við kerfi felur í sér að litið er á þroska- og námsferil hvers og eins sem samspil milli nemandans sjálfs og umhverfisins. Undir líkan af þessu tagi falla reynsla og samskipti nemenda og fjölskyldna þeirra, kennara og annars starfsfólks skóla svo og stjórnenda og ráðamanna á öllum stigum skólakerfisins. Í líkaninu, sem sýnt er á myndinni hér fyrir neðan, er staða nemandans sett fram sem miðpunktur fjögurra gagnverkandi kerfa.



Kerfislíkan af stuðningi vegna skólastarfs án aðgreiningar

Lagðar eru fram sjö megintillögur um æskilegar ráðstafanir, ein fyrir hvert þeirra sjö viðmiða sem lögð voru til grundvallar í úttektarvinnunni:

- 1. Tryggt verði að allir sem vinna að menntamálum líti á skólastarf án aðgreiningar sem grundvöll gæðanáms fyrir alla nemendur.** Í þessu skyni verða umræður að eiga sér stað meðal þeirra sem sinna menntamálum, bæði á landsvísu og í einstökum sveitarfélögum, um þá gerð skóla og lærdómssamfélags sem æskilegt þykir að stefna að og bestu leiðir að því takmarki.
- 2. Tryggt verði, með hliðsjón af niðurstöðu slíkra umræðna, að löggjöf og stefnumótun á vettvangi ríkis og sveitarfélaga stuðli að uppbyggingu menntunar án aðgreiningar á grundvelli réttar hvers og eins.** Löggjöf og stefnumótun á sviði menntunar án aðgreiningar á öllum skólastigum þarf að miðast við að styðja alla nemendur til virkrar þátttöku, örva áhuga þeirra og gefa þeim sem fjölbreyttust tækifæri til náms.
- 3. Mörkuð stefna ríkis og sveitarfélaga á sviði menntunar án aðgreiningar verði nýtt til að festa í sessi stjórnskipulag og gæðastjórnunarkerfi sem stuðla að árangursríkri framkvæmd á öllum skólastigum.** Skýra þarf betur einstök þrep stjórnskipulagsins – þ.e. vinnuferla og kerfisþætti sem stuðla að samhæfðri starfsemi á ólíkum skólastigum og hjá mismunandi starfsmönnum skólakerfisins.
- 4. Til þess að tryggja góðan árangur af framkvæmd markaðrar stefnu á öllum skólastigum verði teknar upp sveigjanlegar fjárveitingareglur sem auka hæfni kerfisins til að veita menntun án aðgreiningar.** Í þessu skyni er nauðsynlegt að hverfa frá aðferðum sem byggjast á því að bæta upp ágalla og reyna þess í stað að taka á hverjum vanda með beinum og fyrirbyggjandi hætti, en einnig þarf að endurskoða allt fjárveitingakerfið frá grunni. Leggja ber áherslu á að draga úr formlegum kröfum um greiningu sem hafa leitt til þess að helsta leiðin til að fá viðeigandi stuðning fyrir nemendur sem eiga í erfiðleikum í skóla er að flokka þá í samræmi við greinda þörf.
- 5. Byggðir verði upp námskostir fyrir fagfólk, bæði í grunnmenntun og í formi faglegrar starfsþróunar, sem falla vel að stefnumörkun ríkis og sveitarfélaga og áætlunum á sviði skólaþróunar, til þess að allir þeir sem vinna að menntamálum eigi þess kost að tileinka sér árangursrík vinnubrögð á sviði menntunar án aðgreiningar.** Í þessu skyni verður að setja reglur um lágmarkspjónustu, öllum þeim til leiðbeiningar sem sinna menntun og þjálfun á þessu sviði, á grundvelli markaðrar stefnu ríkis og sveitarfélaga um menntun án aðgreiningar. Ætla má að þannig megi tryggja eðlilegt samræmi grunnmenntunar og starfsþróunar og gefa starfsfólki færi á að þroska með sér jákvæð viðhorf og gildi, auk þess að efla þekkingu, skilning og kunnáttu allra þeirra sem sinna menntamálum á öllum stigum skólakerfisins.



6. Aukin verði geta stuðningskerfa á öllum skólastigum til að laga námsumhverfið að menntun án aðgreiningar með heilstæðu framboði á stuðningi og aðstöðu.

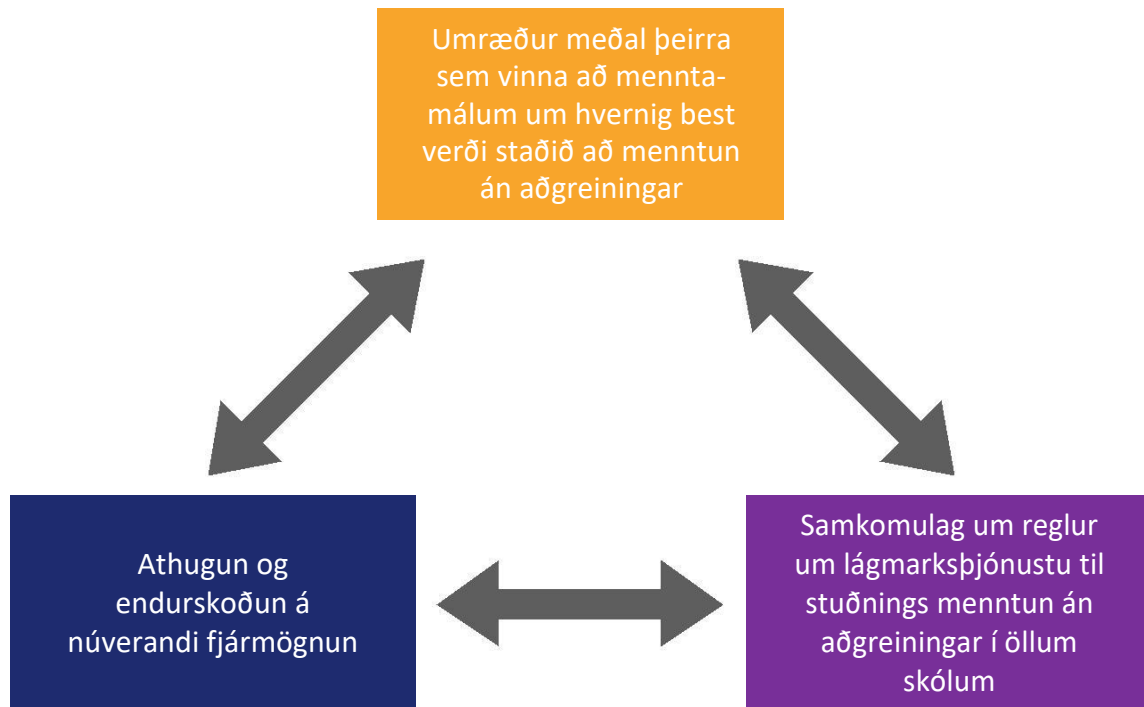
Stuðningskerfið verður að vinna gegn ójöfnu aðgengi að námi og námsaðstöðu sem rekja má til aldurs og búsetu. Nemendum og fjölskyldum þeirra og skólum sé tryggður lágmarksstuðningur óháð búsetu og skólasókn.

7. Efld verði geta allra þeirra sem vinna að menntamálum, á leikskóla-, grunn-skóla- og framhaldsskólastigi, til að ígrunda og framkvæma dagleg störf sín með menntun án aðgreiningar að leiðarljósi og til að byggja upp lærdómssamfélög án aðgreiningar. Styðja þarf alla þá sem vinna að menntamálum í skólum til að taka ábyrgð, hver um sig og í sameiningu, á því að koma til móts við þarfir allra nemenda. Kanna þarf enn frekar en gert hefur verið hvernig hægt er að efla sjálfsrýni og þróunarstarf í skólum og stuðningsþjónustu.

Þessum sjö tillögum tengjast aðgerðir sem teljast nauðsynlegar til að tryggja að viðmið og vísbendingar, sem skilgreindar hafa verið, festist í sessi sem þættir í stefnumótun og framkvæmd íslensks skólakerfis.

Mikilvægar lyftistangir

Ógerningur er að koma öllum tillögnum í framkvæmd samtímis – og óvíst er að slíkt myndi skila bestum árangri. Bent hefur verið á aðgerðir sem eru nauðsynlegar til að tryggja góðan árangur skólakerfisins og brýnt þykir að koma til framkvæmda sem fyrst. Um er að ræða þrjár nátengdar forgangsaðgerðir sem litið er á sem mikilvægar lyftistangir og nauðsynlegan grundvöll frekari vinnu sem beinist sérstaklega að vísbendingum sem úttektin leiddi í ljós að hleypa þyrfti af stökkunum. Þetta er lykillinn að því að tryggja að öll önnur viðmið og vísbendingar festist í sessi í skólakerfi án aðgreiningar á Íslandi. Litið er svo á að þessi atriði feli í sér vænlegustu leiðina til að stuðla að víðtækum kerfisbreytingum. Lykilatriðin eru nátengd og styðja hvert annað, eins og sýnt er á myndinni á næstu síðu.



Þrjár mikilvægar og nátengdar lyftistangir fyrir þróunarstarf í skólakerfinu

Hugmyndinni um þessar þrjár mikilvægu lyftistangir er varpað fram hér gagnert í því skyni að örva frekari umræður og styrkja vinnuna sem fara þarf fram við þróun skólakerfisins þegar til lengri tíma er litið. Þær geta þjónað sem umræðugrundvöllur með það að markmiði að ná samstöðu meðal starfsmanna á öllum skólastigum um eftirtalin atriði:

- hvaðeina sem nauðsynlegt er að leggja skólakerfinu til, eða lágmarksþjónustu,
- fyrirkomulag stuðnings við umbætur og þróun í kerfinu,
- skipan eftirlits í kerfinu og málefnasvið sem vinna ber að til að tryggja árangursríka framkvæmd laga og reglna,
- stefnumál og markmið sem telja má vænleg til árangurs í skólakerfi án aðgreiningar,
- ný viðmið og vísbendingar sem rétt þykir að nota sem leiðarvísi í starfi þeirra sem sinna menntun án aðgreiningar á Íslandi í framtíðinni.