

1. Inngildandi menntun

Í frumvarpi til laga um inngildandi menntun virðist á yfirborðinu gert ráð fyrir því að þjónustan sem um er rætt eigi að ná til menntunar almennt og „þarfa hvers barns“. Við nánari lestur er þó ljóst að öll framsetning og skipulag miðast við nemendur með sérþarfir. Yrði frumvarpið samþykkt óbreytt er því er líklegt að áherslur og starfshættir tækju mið af því. **Mikilvægt er að með þessu frumvarpi til laga um skólaþjónustu sé lögð aðaláhersla á að starfsemi þeirra stofnana sem sjá um menntun og velferð barna sé með þeim hætti að starfshættir séu fyrst og fremst inngildandi, nemendastýrðir og byggist á styrkleikum hvers barns.** Fari svo að megináhersla laganna sé áfram á sérfræðiþjónustu við skilgreindar sérþarfir þá er í raun verið að stuðla að enn meiri aðgreiningu nemenda.

Þó er vert að geta þess að það er vissulega mikilvægt að huga að þjónustu fyrir nemendur með sérþarfir og samhæfingu hennar á landsvísu, byggja upp greiningartæki og verkfæri fyrir skólaþjónustur og skóla til að nýta með samræmdum hætti.

Mikilvægt er að bæta orðalag frumvarpsins og gera það markvissara. Það þarf að leggja mun meiri áherslu á að styðja við starfshætti kennara og starfsfólks skólanna við að koma á hlýju og nærandi námsumhverfi þar sem námsskipulag gerir ráð fyrir nemendastýrðu námi, samþættingu, samvinnu, leitar- og rannsóknaraðferðum í námi og meiri, betri og reglubundnari aðlögun en nokkru sinni fyrr. Þessar aðferðir eru allar þekktar en hafa ekki verið nægjanlega vel nýttar í skólum landsins (sbr. Quint niðurstöðurnar, PISA og Íslenska æskulýðsrannsóknin). Mikilvægt er að frumvarpið verði til þess að styrkja og efla kennara til að beita þessum aðferðum (persónumiðuðu nemendastýrðu námi) og efla skólastofnanirnar til þess að brjótast úr viðjum vanans og skapa umvefjandi, leiðsegjandi námsumhverfi þar sem öll börn þrífast og vaxa hvert með sínum hætti. Á Íslandi hefur á síðustu áratugum verið gengið allt of langt í aðgreiningu nemenda með kerfisbundnum greiningum og stimplum á margs konar vandamálum, enda hafa peningar fylgt vandamálum frekar en fjárfestingunni sem þarf til þess að laga starfshættina sem þurfa að vera til staðar til að umvefja inngildinguna.

Horfa þarf til þess að Miðstöð menntunar og skólaþjónustu verður eina opinbera stofnunin sem mun sjá um þjónustu við **menntakerfið** og hafa víðtækt hlutverk á því sviði. Ef meginhlutverk hennar á að vera styðja við inngildandi menntun og sú þjónusta er skilgreind með þeim hætti sem gert er í frumvarpinu er hætt við að víðtækari þjónusta til að stuðla **að gæðum menntunar muni sitja á hakanum**. Þannig má spyrja hvort sú þjónusta sem kveðið er á um í frumvarpinu muni hjálpa stofnuninni að styðja skóla til að takast á við stórar áskoranir eins og dalandi námsárangur grunn- og framhaldsskólanemenda sem komið hefur fram í nýlegum mælingum og efla starfshætti kennara við að beita aðferðum sem rannsóknir hafa ítrekað sýnt að komi betur til móts við fjölbreyttar þarfir nemenda og undirbúi þau betur fyrir flókin vandamál framtíðarinnar.

Fjármagn til menntakerfisins er takmarkað og hætt er við að þær skyldur og áherslur sem kveðið er á um í frumvarpinu muni draga fjármagn til sérþjónustu frá stuðningi við menntun almennt. Þar má nefna þróun námskrár, námsmat,

námsgögn og starfsþróun kennara. Þær stofnanir í nágrennalöndum sem vísað er til í greinargerð eru einungis einn hluti af því mengi stofnana sem sjá um stoðþjónustu og eftirlit með menntakerfinu í þeim löndum. Ef meginhlutverk einu stofnunarinnar hér á landi sem sinnir stoðþjónustu við skólakerfið á að vera stuðningur við sérþjónustu við börn er hætt við að stuðningur við menntun almennt sitji áfram eftir og að **við séum enn og aftur að falla í gildruna að laga nemandann frekar en námsumhverfið.**

2. Stjórnsýsla og skipulag þjónustu

Það vekur athygli að skv. 3. gr. laganna er yfirstjórn málaflokksins einungis hjá ráðherra og hana er ekki hægt að framselja til stofnunar, sem þýðir að öll stjórnsýsluleg ábyrgð við framfylgja stefnunni liggur hjá ráðherra einum. Þannig ber ráðuneytið skv. 15. gr. ábyrgð á öllu eftirliti með framkvæmd og tekur við kvörtunum og vinnur að úrlausn. Þessu fylgir augljóslega mikil stjórnsýsluleg byrði sem sjaldgæft er að liggi hjá ráðuneytum með þessum hætti.

Í frumvarpinu er hugtakið "inngildandi menntun" skilgreint mjög vítt sem „heildstætt skipulag kennslu, starfshátta og stuðningsúrræða í skóla- og frístundastarfi, eftir eðli og umfangi þarfa hvers barns og ungmennis“. Jafnframt er réttur barna og foreldra til þjónustu afdráttarlaus skv. 5. gr. Með veigamiklum breytingum sem gerðar eru á lögum um framhaldsskóla er réttur til þjónustu enn frekar útvíkkaður.

Þannig er réttur barns og foreldra þess til þjónustu mjög ríkur skv. 5. og 6. gr. frumvarpsins. Í ljósi þess að inngildandi menntun er skilgreind mjög vítt er vafasamt að nokkurn tíma verði unnt að koma til móts við þann rétt sem tilgreindur er í frumvarpinu. Það er hlutverk kennara og skóla að skipuleggja kennslu og skólahald með þeim hætti að það komi til móts við ólíka nemendur og eins og bent hefur verið á hér að ofan er mikilvægt að skólarnir og kennararnir fái stuðning við það hlutverk. Með því að skilgreina þjónustu skóla út frá einstaklingsrétti barna og foreldra er hætt við að skólum verði gert erfiðara fyrir að skipuleggja sitt starf á sínum forsendum. Mikilvægara væri að foreldrar og skólar vinni saman að því að efla námsumhverfi nemenda í góðri samvinnu og samstarfi um styrkleika nemenda, sköpun og áhugasvið.

Í kafla III. er tilgreint skipulag innri og ytri skólaþjónustu og landsstuðning við skólaþjónustu. Athygli vekur að í 9. gr. er tiltekið að innri skólaþjónusta „er ávallt veitt á vettvangi viðkomandi skóla“. Það er óþarfi að kveða svo fast að orði enda eru nú þegar fjöldi einkaaðila og fulltrúar úr skólaþjónustu sveitarfélaganna sem veita bæði innri og ytri skólaþjónustu til allra skólastiga á landinu. Þetta eru fyrirtæki í eigu einkaaðila, fyrirtæki og endurmenntunarstofnanir innan háskóla og fyrirtækja auk einyrkja sem styðja við þá þjónustu sem fánleg er í nærumhverfi skólanna á landinu. Þessir aðilar vinna í umboði skólastefnu sveitarfélaga og hjálpa sveitarfélögunum að sinna sínum lögbundnu skyldum við innri og ytri skólaþjónustu.

Í frumvarpinu er ekki ljóst hvort gert sé ráð fyrir að sérhæfðum skólum, sérskólum eða verkaskiptingu milli skóla varðandi inngildandi menntun eða sérþjónustu.

Hvað varðar ytri þjónustu eru engin viðmið sett um þjónustu af hálfu sveitarfélaga eða ákvæði um hvernig eigi að sinna henni. Heimild er til svæðisbundnar

samvinnu en engin ákvæði um lágmarkspjónustu, t.d. af hálfu lítilla sveitarfélaga, þó mjög opnar heimildir séu um setningu reglugerða af hálfu ráðherra. Mjög mikilvægt er að í frumvarpinu verði viðmið um skólapjónusta sveitarfélaga skýrð og miðað við að sú pjónusta stuðli að því að bæta námsumhverfi nemenda til að draga úr aðgreiningu og inngripum sem aðgreina börn og veikja.

Í fyrsta skipti frá því að sveitarfélögin tóku yfir rekstur skólanna býðst hin nýja stofnun samkvæmt reglugerðinni að veita pjónustu til sveitarfélaga gegn gjaldi. Mikilvægt er að áréttu að þær rannsóknir sem gerðar voru á pjónustu sveitarfélaganna náðu eingöngu til þeirra pjónustu sem sveitarfélögin sjálf veita en ekki hefur verið unnin rannsókn á þeirri fjölbreyttu pjónustu sem einkaaðilar og einyrkjar veita sveitarfélögum um land allt. Það er mun raunhæfara að hin nýja stofnun hafi milligöngu um að sveitarfélög sameinist um að veita skólapjónustu þar sem það er hægt eða finni leiðir til þess að veita pjónustuna með því að bjóða út verkefnin miðlægt og vel aðgengilegt öllum aðilum sem nú þegar veita ytri skólapjónustu.

Mun ódýrara og nauðsynlegra er að hin nýja stofnun sjái um að útbúa gæðaviðmið um þá pjónustu sem á að veita og gefi út efni sem styður við skólapjónustu og eflir gæði almennt.

3. Um framhaldsskólann

Frumvarpið felur í sér umfangsmiklar breytingar á lögum um framhaldsskóla sem hefur í för með sér stórauðskuldur á þessu skólastigi.

Gert ráð fyrir pjónustu við inngildandi menntun til 20 ára aldurs sem er umfram þá fræðsluskyldu til 18 ára aldurs sem kveðið er á um í lögum um framhaldsskóla. Sú regla hefur skapast í framhaldsskólum að nemendur með fötlun hafa notið námsvistar í framhaldsskólum til 20 ára aldurs. Hér virðist verið að festa þá reglu í lög. Hins vegar er alveg óljóst hversu mikið er verið að auka pjónustu við nemendur almennt í víðari skilningi „inngildandi menntunar“. Slíkt vekur mikla óvissu um pjónustu og rekstur framhaldsskóla.

Í greinargerð er áætlað að aukinn kostnaður ríkisins vegna laganna verði um 2 ma. króna sem aðallega falla til vegna aukinnar pjónustu í framhaldsskólum og pjónustu ríkisins við sveitarfélög. Í ljósi erfiðs rekstrar framhaldsskóla og áforma um sameiningu þeirra til að bregðast við fjárskorti er þetta há upphæð og ekki ljóst hvort veita eigi nýju fé inn í framhaldsskólakerfið til að bregðast við þessum kostnaði. Ekki kemur fram hver núverandi kostnaður framhaldsskóla vegna skólapjónustu er, hver viðbótarkostnaður verður og hvernig hann skiptist á skóla og aðra aðila.

Ítrekað hefur komið fram að fjármagnið sem nú þegar liggur inni í kerfinu sé nægt og að við þurfum að fara aðrar leiðir til þess að innleiða skólastarf sem byggir á meiri samvinnu við nærumhverfið, meiri sköpun í skólastarfi, nemendastýrðu námi og umvefjandi skólaumhverfi. Nemendum og kennurum er treystandi til að þróa slíkt skólastarf fáir þeir til þess skýr viðmið um gæðastarf og fjármagn til að þróa starfshættina. Frekar en að setja upp miðlæga ytri skólapjónustu við framhaldsskóla er mikilvægt að setja á fót skólaþróunarsjóð sérstaklega fyrir framhaldsskóla sem til að vinna að þeim markmiðum sem þar þarf að setja. Setja þarf skýr gæðaviðmið um innra mat í samræmi við gildandi

menntastefnu og gefa skólunum aukið vald til skólaþróunar og til að nútímavæða starfshætti.

Reiknaður fjárhagslegur ábati er órökstuddur þó vísað sé almennt í ætlað minna brotthvarf, minna einelti, lægri tíðni endurhæfingar, minni kostnað vegna örorkulífeyris og færri veikindadaga kennara. Nauðsynlegt er að rökstyðja betur þessar áætlanir og birta gögn og rannsóknir sem styðja við þær. Ekki nægir að vísa í rannsóknir almennt heldur er mikilvægt að sýna fram á samband inngildandi menntunar og fjárhagslegs ábata með samantekt viðurkenndra rannsókna um einstaka ábataþætti sem tilteknir eru.

Inngildandi menntun felur í sér göfuga sýn og markmið fyrir menntakerfið sem almennt sátt er um. Hins vegar verður að líta raunsætt á hvaða skref eru möguleg miðað við fjárhagslega ramma, skipulag þjónustu sveitarfélaga, einkaaðila og annarra stofnana og stöðu skóla almennt. Einnig er mikilvægt að meta hvernig er með stuðningi við menntun almennt hægt að koma til móts við fjölbreytilegar þarfir nemenda. Ef gefnar eru væntingar um sérþjónustu sem mikil óvissa er að hægt sé að standa undir er hætt við að það bitni á stuðningi við menntun almennt. Að lokum má spyrja sig hvort það væri ekki heppilegra að frumvarpið gangi út á **algildandi umvefjandi skólastarf fyrir öll börn?**

Kristín Lind Þingisdóttir



Hafnarstræti 49 - 600 Akureyri

+354-555-0034

www.ais.is