

# ÚTHLUTUN OG RÁÐSTÖFUN FJÁRMUNA Í GRUNNSKÓLA FYRIR ALLA

Markmið rannsóknarinnar var að varpa ljósi á núverandi úthlutun og ráðstöfun fjármuna til grunnskóla með það í huga að skoða hvaða breytinga er þörf til að fjármögnun styðji starfshætti sem einkenna hugmyndafræði og stefnu um menntun fyrir alla. Rannsóknin var tilviksrannsókn þar sem byggt var á gögnum úr samstarfsverkefni þrettán sveitarfélaga um fjármögnun menntunar fyrir alla í grunnskólum. Helstu niðurstöður rannsóknarinnar eru að allt bendir til þess að úthlutun og ráðstöfun fjármagns til skóla sé sambærileg milli sveitarfélaganna þrettán sem tóku þátt í verkefninu. Töldu þátttakendur að fjármögnun grunnskóla byggðist á úreltum aðferðum, svo sem áherslu á flokkun og greiningu nemenda, sem þörf sé á að endurskoða með það að markmiði að auka sjálfræði skólastjórnenda í ráðstöfun fjármuna svo að þeir geti stutt skólana betur sem faglegar stofnanir sem geti leyst flest þau viðfangsefni sem upp koma í skólastarfi. Þannig geti fjármögnun stutt breytingar á skólamenningu, kennsluháttum og skipulagi stuðnings innan skóla.

Efnisorð: menntun fyrir alla, fjármögnun grunnskóla, skólaþróun, lærdómssamfélag

## INNGANGUR

Menntun fyrir alla (e. inclusive education) byggist á hugmyndum sem eiga sér rætur í mannréttindahreyfingum, í lögum um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (nr. 19/2013) og samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (2016). Skilningur á hugtakinu menntun fyrir alla hefur breyst úr því að snúast um aðgengi að almennu skólastarfi fyrir nemendur með skilgreindar sérþarfir eða fötlun (Menntamálaráðuneytið, 1995) yfir í áherslu á að þróa skólastarf sem getur mætt þörfum fjölbreytts hóps nemenda (Florian o.fl., 2017). Menntun fyrir alla er þannig bæði menntastefna og kennslufræði og segja má að innleiðing stefnunnar standi og falli með þeim sem í raun framkvæma hana, þ.e. kennurum og starfsfólki skóla. Því þarf að liggja fyrir sameiginlegur skilningur á stefnunni hjá þeim sem starfa í skólum og þurfa þeir að hafa til þess bæði stuðning og bjargir (Salamon, 2002).

Margar áskoranir felast í því að koma á menntun fyrir alla, eins og bent er á í nýlegri skýrslu UNESCO (2020). Helstu hindranir eru taldar vera skortur á sameiginlegum skilningi

á hugtakinu menntun fyrir alla og stuðningi og ráðgjöf við kennara; skortur á samvinnu milli kerfa og of mikil áhersla á sérúrræði innan skóla; fjármögnun hefur ekki stutt þróun menntunar fyrir alla; og loks er lítil áhersla lögð á faglega forystu, á innleiðingu og eftirfylgd með lagasetningu og stefnumótun. Nokkur þessara atriða eru í samræmi við niðurstöður úttektar sem gerð var á vegum Evrópumiðstöðvar um nám án aðgreiningar og sérþarfir hér á landi árið 2016 (Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2017). Þar voru sett fram þrjú forgangsverkefni, eða lyftistangir, sem talið er brýnt að komi til framkvæmda sem fyrst til að festa hugmyndafræðina í sessi og efla árangur menntakerfisins. Það fyrsta snýst um sameiginlegan skilning á menntun fyrir alla og því hvernig best verði staðið að henni. Annað snýr að mikilvægi þess að ná samkomulagi um lágmarksviðmið um veitta þjónustu sem styður menntun fyrir alla í öllum skólum. Þriðja forgangsverkefnið, og það sem þessi grein fjallar um, er að ráðast þarf í athugun og endurskoðun á núverandi reglum um úthlutun og ráðstöfun fjármuna í anda stefnu um menntun fyrir alla og aukna skilvirkni skólakerfisins.

Samkvæmt lögum um grunnskóla (nr. 91/2008) er rekstur almennra grunnskóla á ábyrgð og kostnað sveitarfélaga. Þau bera ábyrgð á heildarskipan skólahalds í grunnskólum, þróun einstakra skóla, húsnæði og búnaði, sérúrræðum grunnskóla, sérfræðiþjónustu, mati og eftirliti, öflun og miðlun upplýsinga og á framkvæmd grunnskólastarfs í sveitarfélaginu. Fjárframlög til skóla á Íslandi koma að mestu frá sveitarfélögum, mennta- og menningarmálaráðuneyti og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti í gegnum jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Sveitarfélög verja um það bil helmingi útgjalda sinna í rekstur leikskóla, grunnskóla, tónlistarskóla og í margvíslega aðra fræðslustarfsemi (Samband íslenskra sveitarfélaga, e.d.).

Margt bendir til þess að læknisfræðileg sjónarmið og greiningar liggi að baki ákveðnum hluta fjárveitinga til skóla hér á landi, og í niðurstöðum úttektar Evrópumiðstöðvar (Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2017) er þetta fyrirkomulag gagnrýnt, þar sem það er talið veikleikamiðað. Það þýðir að gjarnan er leitað að frávikum eða veikleikum hjá nemendum í stað þess að huga að því að efla heildstæðar aðgerðir innan skóla og stuðning við hæfi sem gerir öllum nemendum kleift að taka virkan þátt í skólustarfi. Að auki er talið að þetta fyrirkomulag vinni gegn menntun fyrir alla, þar sem það beini fjármagni að einhvers konar sérúrræðum fyrir afmarkaðan hóp nemenda í stað þess að það sé nýtt í þágu þess að byggja upp heildstæða menntun fyrir alla, svo sem í gegnum skólaþróun og/eða kennsluráðgjöf. Segja má að þetta sé áhyggjuefni, þar sem það er á ábyrgð sveitarfélaga og stjórnenda grunnskóla að nýta vel og þróa bjargir sínar, starfsfólk og námsefni til að innleiða skóla fyrir alla á faglegan og hagkvæman hátt (Hernandez, 2012). Eins og Peder Haug (2017) hefur bent á hefur umræðan um menntun fyrir alla snúist meira um hvar nemendum er kennt en hvernig. Athygli ætti að beinast að þeim starfs- og kennsluáttum sem styðja nám allra nemenda til að ná markmiðum þess að skólar séu fyrir alla.

Tilgangur þessarar rannsóknar var að varpa ljósi á núverandi úthlutun og ráðstöfun fjármuna til grunnskóla með það fyrir augum að greina hvaða breytingar þurfa að verða til að hún styðji framkvæmd stefnu um menntun fyrir alla.

Rannsóknarspurningin sem leiddi rannsóknina var: Hvaða breytingum er þörf á varðandi úthlutun og ráðstöfun fjármagns í grunnskóla til að stuðla að menntun fyrir alla?

## FRÆÐILEGUR BAKGRUNNUR RANNSÓKNARINNAR

Í þessum kafla er fjallað um þá hugmyndafræði sem býr að baki úthlutun fjármagns til grunnskóla og rannsóknir á þeim áhrifum sem ráðstöfun þess hefur á starfshætti í grunnskólum. Kaflinn skiptist í tvo hluta: Í fyrri hlutanum er gerð grein fyrir því sem einkennir fjármögnun og úthlutun til almennrar kennslu og sérkennslu og í seinni hlutanum er fjallað um fjármögnun og úthlutun sem styður menntun fyrir alla.

### Fjármögnun til almennrar kennslu og sérkennslu

Það er mikilvægt að átta sig á því hvernig úthlutun fjármagns til almennrar kennslu og sérkennslu hefur áhrif á framkvæmd menntastefnunnar menntun fyrir alla. Þegar skólar eru fjármagnaðir á þann hátt að úthlutað er til almenns skólastarfs annars vegar (á grundvelli fjölda nemenda) og hins vegar til sérkennslu (vegna nemenda sem þurfa viðbótarstuðning) er oftast um að ræða svokallaða ílagsúthlutun (Meijer og Watkins, 2019). Ílagsúthlutun er skilgreind þannig að úthlutun fjármagns byggist á því að greina þarfir, svo sem tegund eða flokkun þeirra þarfa sem nemendur kunna að hafa, eða á fjölda nemenda með sérþarfir í skóla, sveitarfélagi eða á svæði. Lykilatriðið í ílagsúthlutun er að hún byggist á (áætluðum eða greindum) þörfum nemenda (Meijer og Watkins, 2019).

Í auknum mæli hefur verið viðurkennt að það fyrirkomulag að ráðstafa fjármagni annars vegar til almennrar kennslu og hins vegar sérkennslu hafi bein áhrif á það hvernig tekst til með þróun menntunar fyrir alla í skólum (Banks, 2020). Sérstaklega hafa úthlutunarlíkön bein áhrif á hegðun lykilaðila í námi nemenda með sérþarfir, svo sem skólastjórnenda, kennara og foreldra, þannig að í stað áherslu á skólaþróun fer fjármagnið í greiningar og þjónustu við einstaka nemendur (Birna María Svanbjörnsdóttir o.fl., 2021; Meijer, 1999). Fjármagni til sérkennslu er ráðstafað til að greina frávik hjá nemendum og í úthlutun tíma með sérkennara, þroskaþjálfara eða stuðningsfulltrúa sem ætlað er að bæta fyrir náms-erfiðleika þeirra og stuðla að því að þeir aðlagist skólakerfinu (European Agency, 2018; Hernandez, 2012).

Rannsóknir hafa sýnt fram á að þegar fjárveitingar til stuðnings í skóla eru beintengdar við greiningar getur það leitt til þess að fleiri nemendur fái þann merkimiða að vera með sérþarfir (Ebersold o.fl., 2019; Meijer, 1999). Slíkt getur leitt til óþarfa aðgreiningar og þróunar ýmissa sérúrræða fyrir nemendur þar sem talið er að viðkomandi nemandi eigi ekki heima í almennri kennslu eða bekk (Meijer, 1999; Parrish, 2001, 2015). Önnur afleiðing þessa er að skólakerfinu er skipt upp í tvö samhlíða kerfi, það almenna og það sértæka. Fjárveitingar til sérkennslu eru þá hvati til að „útvista“ ábyrgð umsjónarkennara á menntun sumra nemenda til sérkennslu- eða stuðningsaðila, í sérdeildir eða í sérskóla í stað þess að almenna kennslan feli í sér sveigjanlega kennsluhætti til að bregðast við fjölbreyttum þörfum nemenda. Þannig geta almennir kennarar og starfsfólk skóla farið að telja sig ekki eiga eða þurfa að sinna nemendum „með sérþarfir“ og að það sé ekki á þeirra ábyrgð (Ebersold og Meijer, 2016; Ebersold o.fl., 2019; Hermína Gunnþórsdóttir og Ingólfur Ásgeir Jóhannesson, 2014). Þessa þróun má sjá endurspeglast í fjölgun stuðningsfulltrúa í grunnskólum hér á landi, en á meðan nemendum í grunnskólum fjölgaði um rúm 10% frá 1998 (42.421) til ársins 2020 (46.688) (Hagstofa Íslands e.d.-a) fjölgaði stuðningsfulltrúum um 483% á sama tímabili (úr 247 árið 1998 í 1.193 árið 2020)

(Hagstofa Íslands, e.d.-b). Þá fjölgaði starfsfólki við kennslu um 38%, úr 4.045 árið 1998 í 5.563 árið 2020 (Hagstofa Íslands, e.d.-c).

Úthlutun sérstaks fjármagns á grunni greindra sérþarfa einstakra nemenda getur leitt til þess að almennt skólastarf, starfshættir, nám og kennsla þróast ekki í átt að menntun fyrir alla (Ebersold o.fl., 2019) heldur til frekari aðgreiningar nemenda. Nýleg rannsókn sýnir að skólustjórar og kennarar á Íslandi vilja leggja áherslu á greiningar á vanda nemenda en fræðslustjórar virðast tala fyrir breiðari og skólamiðaðri nálgun en nú er. Þetta er bein afleiðing þess að úthlutun fjármuna til skólanna byggist á greiningum og eru þá greiningar orðnar að fjárhagslegum hvata (Birna María Svanbjörnsdóttir o.fl., 2021). Þess ber að geta að hér á landi er hvergi minnst á sérkennslu í opinberum gögnum, lögum eða reglugerðum sem tengjast menntun. Í reglugerð um nemendur með sérþarfir frá 2010 er ekki minnst á sérkennslu, en þar er þó talað um sérkennara og í aðalnámskrá grunnskóla er ekki heldur fjallað um sérkennslu (Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2011; reglugerð um nemendur með sérþarfir í grunnskólum nr. 585/2010). Áhugavert er að orðið sérkennsla var alfarið tekið út úr stjórnvaldsskjölum árið 2010 þegar reglugerð um sérkennslu var felld úr gildi, en það lifir samt góðu lífi í skólaumræðu samtímans (sjá m.a. lýsingu á menntun sérkennara í Háskóla Íslands og Háskólanum á Akureyri) og sem viðmið við úthlutun fjármagns til skóla.

## Að fjármagna menntun fyrir alla

Markmið menntunar fyrir alla er að styðja nám allra nemenda og veita þeim nám við hæfi. Skólakerfi getur ekki talist vera gott ef einhverjir nemendur falla utan kerfis og taka þá ekki fullan þátt með jafningjum og vinum (UNESCO, 2009, 2017, 2020). Stefnumörkun um menntun fyrir alla kemur skýrt fram í Menntastefnu fyrir árin 2021–2030 þar sem kveðið er á um jöfn tækifæri fyrir alla og nám við allra hæfi (Þingskjal nr. 16/2020–2021), og þeirri stefnu er fylgt eftir í fyrstu aðgerðaáætlun menntastefnunnar (Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2021a). Lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna (nr. 86/2021) eru í sama anda, en löggin hafa að meginmarkmiði að börn og foreldrar sem á þurfa að halda hafi aðgang að samþættri þjónustu við hæfi án hindrana.

Úthlutun fjármagns til grunnskóla verður því að vera margþátta og stuðla að því að allir nemendur tilheyri skólasamfélaginu, taki virkan þátt og læri á eigin forsendum (Ainscow, 2016; Norwich, 2013). Það fjármagn og bjargir sem hver skóli fær á þannig að styðja þær breytingar sem þurfa að eiga sér stað í menningu skóla og skólabrag, kennslu og skipulagi stuðnings til að koma til móts við fjölbreyttan hóp nemenda. Til að koma á fjármögnun sem styður menntun fyrir alla þarf að koma auga á þau viðhorf, starfshætti og kerfi sem valda aðgreiningu nemenda (Ebersold o.fl., 2019; Slee, 2011). Þá þarf að liggja fyrir sameiginlegur skilningur hagaðila á því hvað felst í slíkri stefnu. Sem liður í því voru hér á landi haldnir fundir á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytis haustið 2018 þar sem skapaður var vettvangur til að hlusta á raddir skólasamfélagsins, stjórnslu menntakerfisins og þeirra stofnana sem styðja skóla í að framfylgja stefnunni og samræma viðhorf þessara aðila þannig að þeir tali einum rómi um menntun fyrir alla (Edda Óskarsdóttir o.fl., 2021; Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2019).

Úthlutunarleiðir þurfa að virka hvetjandi á stjórnendur skóla til að þeir móti og innleiði stefnu um menntun fyrir alla þar sem sjá má skapandi og sveigjanlegt námsumhverfi sem

kemur til móts við fjölbreyttar náms- og félagslegar þarfir nemenda (European Agency, 2016). Því má segja að árangursrík framkvæmd menntastefnu án aðgreiningar fari eftir því hvernig fjármunum er úthlutað og ráðstafað, fremur en hversu háar fjárveitingarnar eru til skóla (Banks, 2020; Hood, 1991; Parish og Bryant, 2015; Salamon, 2002). Hærri fjárveitingar tryggja því í sjálfu sér ekki betri námsskilyrði fyrir nemendur, heldur byggist árangurinn á þeim leiðum sem farnar eru til úthlutunar og ráðstöfunar fjármuna og efla getu skóla til að byggja upp í starfsliði sínu þekkingu á fjölbreyttum kennsluháttum og viðeigandi starfsþróun (European Agency, 2018).

Fjármögnun menntunar fyrir alla er flókin þar sem hún tengist stefnumörkun þvert á kerfi og tekur til fjölda hagaðila. Hún tekur til ráðuneyta og stofnana sem fara með mál-efni barna og fjölskyldna og tekur á þáttum sem eiga ekki eingöngu við um menntun en hafa áhrif á aðgengi nemenda að menntun (Edda Óskarsdóttir o.fl., 2021). Dæmi um slíkt eru aðgengismál (byggingar), starfsþróun kennara og heilbrigðis- eða velferðarmál tengd nemendum og fjölskyldum þeirra (European Agency, 2018; lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna nr. 86/2021). Í slíkri fjármögnun felst stuðningur við breytingar á skólamenningu, á kennsluháttum og skipulagi stuðnings innan skóla. Úthlutun og ráðstöfun fjármagns til menntunar fyrir alla krefst þess að horfið sé frá því úthlutunarlíkani að „ein stærð fyrir alla“ gildi í átt að því að hver skóli geti brugðist við fjölbreyttum þörfum nemenda án þess að þurfa að byggja ráðstöfun fjármagns á flokkun og greiningum. Dæmi um slíkt líkan er þegar beitt er svokölluðum LOI-viðmiðum (e. Learning Opportunity Index) í úthlutun til skóla. LOI vísar til þess að hverjum skóla er raðað á grundvelli mælinga á lýðfræðilegum þáttum sem hafa áhrif á árangur nemenda. Þessir þættir eru til að mynda efnahagsleg staða fjölskyldu og menntun foreldra, og áðrir félags- eða efnahagslegir þættir sem geta haft áhrif á nám (Toronto District School Board, e.d.). Nýtt úthlutunarlíkan Reykjavíkurborgar til menntamála er byggt á þessari hugmyndafræði og er þannig lögð áhersla á að tryggja jafnræði milli skóla og hverfa (Helgi Grímsson, 2021).

Niðurstöður tveggja verkefna sem Evrópumíðstöðin vann ásamt aðildarlöndum sínum um fjármögnun og úthlutun fjármagns varpar ljósi á áskoranir og þarfir tengdar fjármögnun menntunar fyrir alla (Meijer og Watkins, 2019). Verkefnið leiddi í ljós að ekki er í raun nein ein fullkomin leið til að úthluta og ráðstafa fjármagni sem stuðlar að menntun fyrir alla. Þó eru þrjár meginreglur sem þurfa að liggja til grundvallar, en þær eru að byggja kerfið á jöfnuði, hagkvæmni og skilvirkni (Ebersold o.fl., 2019; Meijer og Watkins, 2019). Tengd þessum þremur reglum eru fjögur undirliggjandi málefni og þættir sem fjárveitingar ættu að byggjast á (Ebersold o.fl., 2019):

- Tryggt er að nemendur hafi virkan aðgang að viðeigandi námsúrræðum: allar leiðir til fjárveitinga miða að og leiða til menntunar án aðgreiningar en ekki útilokunar/jaðarsetningar.
- Hvatt er til skólaþróunar til að efla nám án aðgreiningar: teymi innan skóla eru studd til að taka ábyrgð á því að mæta þörfum hvers og eins nemanda.
- Stuðlað er að framsæknu og sveigjanlegu námsumhverfi: hæfni þeirra sem starfa í skólum efla til að þróa framsækið og sveigjanlegt námsumhverfi fyrir alla nemendur.

- Gagnsæ og ábyrg kerfi fyrir nám án aðgreiningar eru fyrir hendi: fjárveitingar tengdar við gæðaeftirlit sem stuðlar að styrkri stjórnslu, ábyrgðarskyldu og endurbótum kerfisins (European Agency, 2018).

Samanburður á niðurstöðum úr PISA [Programme for International Student Assessment] og opinberum útgjöldum til leik- og grunnskóla í löndum Evrópu sýnir að mikill munur er á því hvernig úrræði eru nýtt og þeim árangri sem af þeim leiðir (European Commission, 2016). Mörg lönd í Evrópu hafa hafið ítarlega skoðun á hagkvæmni og jafnræði í tengslum við úthlutun og ráðstöfun fjármagns þar sem kostnaður við sérkennslu og stuðning hefur farið stöðugt hækkandi (Banks, 2020). Í þeim rannsóknum kemur sterklega fram að saga hvers lands, landfræðilegir þættir og menning hefur áhrif á viðhorf til menntunar fyrir alla, og enn fremur að framkvæmd skólastarfs mótast af því hvernig stjórnslu og stjórnun menntunar almennt er háttað og hversu dreifstýrt eða miðstýrt menntakerfið er (Jahnukainen, 2011). Þar af leiðandi þurfa líkön sem nýtt eru til úthlutunar og ráðstöfunar að vera sveigjanleg og miðast við aðstæður í hverju landi, svæði og sveitarfélagi.

## AÐFERÐ

Markmið rannsóknarinnar var að greina hvaða breytingar þurfa að verða á úthlutun og ráðstöfun fjármagns til að hún styðji framkvæmd stefnu um menntun fyrir alla. Niðurstöður rannsóknarinnar geta nýst stefnumótendum, skólayfirvöldum og stjórnendum grunnskóla til að endurskoða aðferðir við fjármögnun skólanna svo að hún styðji betur hugmyndafræði og starfshætti skóla fyrir alla.

## Framkvæmd og þátttakendur

Byggt var á gögnum sem urðu til í verkefni þrettán sveitarfélaga og varpa ljósi á hvaða breytinga er þörf á úthlutun og ráðstöfun fjármagns í grunnskóla til að styðja betur starfshætti sem stuðla að menntun fyrir alla (Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2021b). Verkefnið var á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga og stóð yfir allt árið 2020. Í verkefninu voru haldnir reglulegir fundir þar sem fulltrúar sveitarfélaganna lýstu og greindu núverandi fyrirkomulag á úthlutun og ráðstöfun fjármuna í grunnskólunum. Þátttakendur í samstarfsverkefninu voru fulltrúar þrettán sveitarfélaga, í flestum tilfellum yfirmenn skólamála, þar sem búa um það bil 83% grunnskólanemenda á Íslandi. Sveitarfélögin eru af ýmsum stærðum og í flestum landshlutum. Þeim má skipta í þrjú flokka eftir stærð. Í fyrsta flokkinn falla þrjú fjölmennustu sveitarfélög landsins með yfir 20.000 íbúa. Annan flokk skipa fimm sveitarfélög af stærðinni 10.000 til 20.000 íbúar og í þriðja flokkinn falla fimm sveitarfélög sem eru með færri en 10.000 íbúa. Samstarfsverkefnið endurspeglar því í raun þverskurð sveitarfélaga í landinu hvað fjölda íbúa varðaði. Höfundar greinarinnar voru þátttakendur í verkefninu, annars vegar sem skipuleggjandi og hins vegar fulltrúi eins sveitarfélags.

## Gögn, gagnaöflun og greining gagna

Þau þrettán sveitarfélög sem tóku þátt í samstarfsverkefninu voru valin sem tilvik í rannsókninni. Þar sem tilvikin eru ólík og endurspeglar vel sveitarfélög í landinu og fjármögnun grunnskóla voru þau vel til þess fallin að varpa ljósi á viðfangsefnið (Lichtman, 2013).

Gögnin sem unnið var með í rannsókninni sneru að upplýsingum um forsendur úthlutunar og ráðstöfun fjármagns til grunnskóla og þá hugmyndafræði sem byggt er á. Hvert sveitarfélag skilaði inn einni skýrslu með lýsingu á fyrirkomulagi fjármögnunar, hugmyndum um þróun hennar og tillögum um þær breytingar sem helst þyrftu að eiga sér stað að mati þátttakenda. Haldnir voru fjórir fundir og kynntu fulltrúar þriggja til fjögurra sveitarfélaga innihald skýrslanna á hverjum fundi. Þær kynningar eru bæði til sem pdf-skjöl og upptökur af TEAMS (sjá töflu 1). Rýnin fór þannig fram að fyrir hverja kynningu fengu fulltrúar frá tveimur öðrum sveitarfélögum það hlutverk að vera rýnar og skiluðu stuttri greiningu á styrkleikum og áskorunum í fyrirkomulagi úthlutunar í viðkomandi sveitarfélagi. Jafnframt komu þar fram ábendingar um hvernig mætti þróa ferlið áfram. Þannig má sjá í töflu 1 að á fyrsta fundi kynntu sveitarfélög númer tvö, fimm, ellefu og þrettán sínar skýrslur en sveitarfélög númer sjö, níu og tíu skiluðu inn rýni um kynningarnar.

**Tafla 1. Yfirlit yfir fundi á tímabilinu mars–maí 2020**

Sveitarfélag	Fyrsti fundur	Annar fundur	Þriðji fundur	Fjórdi fundur
1			Kynnir	Rýnir
2	Kynnir			Rýnir
3		Rýnir	Kynnir	
4		Kynnir	Rýnir	
5	Kynnir		Rýnir	
6		Kynnir	Rýnir	
7	Rýnir			Kynnir
8		Rýnir	Kynnir	
9	Rýnir			Kynnir
10	Rýnir			Kynnir
11	Kynnir			Rýnir
12		Kynnir	Rýnir	
13	Kynnir	Rýnir		

Þau gögn sem urðu til í samstarfsverkefninu voru rýnd með hliðsjón af því hvernig úthlutun og ráðstöfun fjármuna stýddi stefnu um menntun fyrir alla og hvort stefnan nýttist sem virkt stjórntæki (Salamon, 2002). Við greiningu gagnanna var fyrst og fremst horft til þess að greina þá hugmyndafræði sem sveitarfélögin byggja úthlutunarkerfi sín á og



þær forsendur sem þau gefa sér við úthlutun og ráðstöfun fjármuna. Við úrvinnslu var stuðst við opna kóðun, en hún byggist á því að greina gögnin kerfisbundið og skipulega til að finna og skilgreina flokka (Corbin og Strauss, 2014). Fyrsta skrefið í greiningu gagna var að lesa öll gögnin yfir og frumgreina opið. Í næsta skrefi voru gögnin sett inn í Excel og flokkuð eftir forsendum úthlutunar og ráðstöfunar fjármuna (hugmyndafræði, lýsing á stefnumörkun, þættir sem skipta máli við úthlutun), styrkleikum og áskorunum og að síðustu horft til framtíðar. Síðan var Excel áfram nýtt til að raða flokkunum enn fremur niður eftir stærð sveitarfélaga. Leyfi var fengið hjá þátttakendum í upphafi verkefnisins til að nýta gögnin í rannsóknarskyni. Ekki er gerð grein fyrir nöfnum sveitarfélaga í rannsókninni og var hún unnin í samræmi við lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga (nr. 90/2018).

## NIÐURSTÖÐUR

Niðurstöður eru settar fram eftir þeim flokkum sem fram komu í gagnagreiningunni. Þeir voru: lýsing á forsendum fyrir úthlutun og ráðstöfun fjármuna sveitarfélaganna, ígrundun sveitarfélaga á styrkleikum og áskorunum fjármögnunarleiða og að lokum framtíðarsýn þátttakenda á þróun úthlutunar og ráðstöfunar fjármagns í grunnskólum í anda hugmyndafræði menntunar fyrir alla.

## Forsendur úthlutunar og ráðstöfunar fjármuna

Í kynningum sveitarfélaganna á úthlutunaraðferðum kom fram að öll sveitarfélögin úthlutuðu fjármagni til almennrar kennslu með það að markmiði að uppfylla ákvæði aðalnámskrár grunnskóla og viðmiðunarstundaskrár ríkisins, sem eru hlutar aðalnámskrár. Misjafnt var hvernig viðbótartundum og stundum til sveigjanlegs skólastarfs var úthlutað. Algengt var að fjármagn fyrra árs væri lagað að nemendafjölda úthlutunarárs. Helstu breytur sem höfðu áhrif á úthlutun til almennrar kennslu voru aldur nemenda, hópa-stærðir, valgreinar á unglíngastigi, skiptitímar í verk- og listgreinum og sundkennslu og kennsla nemenda af erlendum uppruna. Í mörgum sveitarfélögum voru nemendur sem þurfa sérstakan stuðning flokkaðir eftir mismunandi þjónustupörf. Algengasta flokkunin tók til nemenda með almenna og sértæka námserfiðleika, fatlaðra nemenda, nemenda með hegðunar- og tilfinningavanda, nemenda með þroskafrávik og nemenda sem hafa annað móðurmál en íslensku. Víða var viðbótarkostnaður vegna úthlutunar fjármagns til sérstaks stuðnings á bilinu 15–30%. Í ljós kom að samhliða mikilli aukningu á metinni sérkennsluþörf hafði í sumum sveitarfélögum verið dregið úr úthlutun fjármagns í almennt skólastarf, þ.e. það leiðrétt til lækkunar.

Fram kemur í skýrslum sveitarfélaganna að fjölmennustu sveitarfélögin (flokkur 1 með 20.000 og fleiri íbúa) voru með flóknustu úthlutunarreglurnar. Dæmi um slíkt er sveitarfélag sem úthlutar fjármagni í almennt skólastarf eftir kennslustundum en fjármagni til sérstaks stuðnings samkvæmt sex undirflokkum, þ.e. sérkennslu, vegna ráðningar fagaðila, til stuðnings við upphaf skólagöngu, vegna félagslegrar stöðu hverfis, vegna íslensku sem annars tungumáls og í sértækan stuðning. Þetta átti einnig við um annað fjölmennt sveitarfélag sem úthlutaði fjármagni til sérstaks stuðnings í svokallaðan sérkennslufasta,



sérkennslu vegna fyrirbyggjandi greininga, til sérdeilda, til tvítyngdra nemenda, vegna niðurstaðna úr Logos-greiningu og vegna forfalla. Hlutfall nemenda að baki slíkri úthlutun var 15%. Fulltrúi sveitarfélags með yfir 20.000 íbúa lýsti úthlutunarferlinu á eftirfarandi hátt:

Almenn kennsluúthlutun er ætluð grunnskólanum til að mæta þeim heildartíma sem nemandi á rétt á í vikulegan kennslutíma samkvæmt aðalnámskrá grunnskóla ... Almenna kennsluúthlutunin útteilir um  $\frac{1}{2}$  fjárins og  $\frac{1}{3}$  þess kemur í gegnum sértækar úthlutanir, að mestu út frá einstaklingum. Sértæk kennsluúthlutun, þ.e. úthlutun umfram almenna kennsluúthlutun, snýr að sérþörfum þar sem mat er einstaklingsbundið á þörfum viðkomandi.

Úthlutun fjármagns umfram almenna kennsluúthlutun byggðist því á greiningu eða formlegu mati á þörfum viðkomandi nemanda. Í grunninn var úthlutun til sérkennslu eitt kerfi þótt fjögur undirkerfi sérþarfa væru skilgreind innan hennar, en þau voru úthlutun til sérskóla, vegna greininga, vegna tvítyngdra nemenda og til nemenda með almennar sérþarfir. Skólastjórnendur sækja um viðbótarkennslutíma fyrir nemendur með fötlunar-greiningu, nemendur sem þurfa verulega aðstoð við athafnir daglegs lífs og nemendur með fjölbættan vanda. Úthlutað var sérstaklega til nemenda með annað móðurmál en íslensku þar sem tekið var tillit til fjölda nemenda, dvalartíma í landinu og niðurstöðu skimana. Lögð var áhersla á að nemendur með annað móðurmál en íslensku fylgdu sínum bekk/hópi en fengu jafnframt viðeigandi stuðning í íslensku.

Í skýrslum sveitarfélaga með 10.000–20.000 íbúa kom fram að úthlutun fjármagns til sérstaks stuðnings skiptist í þrennt, þ.e. til nemenda sem þyrftu verulega aðstoð til að nýta almennt skólastarf vegna skerðingar á færni, til nemenda sem þyrftu aðstoð til að tilheyra og byggðist á sérþekkingu á þörfum viðkomandi og til nemenda sem talið væri að ekki hentaði almennt nám og kennsluhættir. Fulltrúi eins sveitarfélags í þessum flokki lýsti úthlutunarferlinu á þennan hátt í skýrslu:

Stuðst er við gamalt úthlutunarlíkan sem skólastjórar fylla sjálfir út í. Þörfin er metin af skólastjóra, aðstoðarskólastjóra og deildarstjóra stoðþjónustu. Í samtali kennara og skólastjórnenda koma einnig fram ábendingar. Sértæka sérkennslan er ákveðin eftir rýni og samtöl milli fagfólks um greiningar og skimanir. Raunveruleg þörf er metin í samtali sem vegur hvað þyngst. Þar er hið gagnkvæma traust mikilvægt sem og teymishugsun.

Í skýrslu eins sveitarfélags með færri en 10.000 íbúa var fjármagni í almennt skólastarf úthlutað eftir stærð árganga en því til viðbótar var fjármagn til sérstaks stuðnings áætlað 0,25% af nemendafjölda. Úthlutað var sérstaklega til kennslu vegna sértækra námserfiðleika einstakra nemenda eða kennsluhópa og stuðningur veittur vegna náms- eða félagslegra erfiðleika og vegna fatlana. Í fámennum sveitarfélögum var að mati þátttakenda auðveldara að fylgjast með þróun búsetu og fjármagnsþarfar og vinna tengd úthlutun fjármuna varð oft ekki eins formleg og í fjölmennum sveitarfélögum. Eftirfarandi lýsingu gaf fulltrúi eins sveitarfélagsins í skýrslu:

Stefnumörkun fyrir fjármögnun grunnskólastarfsins þarfnast heildstæðrar endurskoðunar. Almenna úthlutunin byggir á gömlu „líkani“ sem tekur ekki mið af því skólastarfi sem allir aðilar eru sammála um að þurfi að styðja við í dag. Viðbótarframlagið byggir einnig á gömlum forsendum þ.e. 25% en frá hrúni hefur verið 10% niðurskurður á því fjármagni.

Í skýrslum margra sveitarfélaga kom fram umræða um að úthlutunarlíkön væru orðin úrelt og fylgdu ekki eftir þróun skólastarfs í átt að menntun fyrir alla. Í þessum líkönum var tekið mið af almennri úthlutun annars vegar og úthlutun vegna stuðnings við börn með sérþarfir hins vegar. Oftast lágu greiningar að baki slíkri úthlutun en einnig voru dæmi um miðlægt viðbótarfjármagn sem starfsfólk stoðþjónustu sá um að úthluta í samvinnu við skólastjórnendur.

## Hvernig styður fjármagn faglegt skólastarf?

Þátttakendur töldu þörf á að spyrja spurningarinnar: „Hvernig styður fjármagn faglegt skólastarf?“ Töldu þeir að skólastarf og skólaþróun þyrfti að vera í brennidepli í úthlutun og ráðstöfun fjármuna, eða eins og einn þátttakandi sagði:

Úthlutunarlíkan getur ekki bara verið Excel-skjal, það sem þarf að huga að er að það sem gerist í kennslustofunni virki, kennarinn/teymi er með barnið og kennsluaðferðir þurfa að vera fjölbreyttar og sveigjanlegar til að mæta þörfum allra nemenda. Líkanið þarf að ýta undir slíka skólaþróun.

Jafnframt var því velt upp hvernig úthlutun og ráðstöfun fjármagns gæti miðast við félagslega stöðu nemenda, eða eins og fulltrúi sveitarfélags lagði til í rýni sinni á núgildandi úthlutunaraðferðum:

Einn sá þáttur sem nær ekki nægilegri athygli í skóla án aðgreiningar er félagsleg staða barna sem er sennilega stærsta mismununin í skólakerfinu í dag.

Enginn samhljómur er með aðferðum við úthlutun fjármagns og þeirri hugmyndafræði sem unnið er eftir í skólum, og kölluðu þátttakendur eftir gagnsæi í úthlutun og ráðstöfun fjármuna og að úthlutun fjármagns væri formgerð, en þó með sveigjanleika í kerfinu. Huga þyrfti að því hvaða leiðir væru færar til að aftengja greiningar og fjármagn og stuðla að því að úthlutun fjármagns hvetti til skólaþróunar og þróunar starfshátta þar sem tekið væri mið af fjölbreyttum nemendahópi, félagslegri stöðu fjölskyldunnar, samsetningu starfsmannahópsins, símenntun starfsfólks og skiptistundum til fjölbreyttrar kennslu.

Lögð var áhersla á samtal skólastjórnenda og fræðslufyrivalda við úthlutun og ráðstöfun fjármagns en mörgum fannst áskoranir felast í því hvernig samtalið færi fram. Byggja þyrfti á hugmyndafræði menntunar fyrir alla og styrkleikamiðaðri nálgun við úthlutun og ráðstöfun fjármagns. Fram kom í rýni fulltrúa sveitarfélags að dæmi væru um að ný sýn hefði orðið til í samtali fræðslufyrivalda og skólastjórnenda:

Talið er mikilvægt að traust ríki milli skólaskrifstofu, skólastjórnenda og kennara á að faglegt mat skólastjórnenda ráði för við fjárúthlutun þó að fyrst sé litið til kennslustundamagns og viðbótarþarfa nemenda.

Kölluðu þátttakendur eftir áframhaldandi opinni umræðu um fjármögnun skólanna og að traust ríkti milli yfirvalda, skólastjórnenda og kennara um raunhæft mat á fjárþörf skólans. Umræðan um menntun fyrir alla væri oft yfirborðskennd og snerist um „rétt“ nemenda á ákveðnu stöðugildi eða fjölda sérkennslutíma, án þess að innihald námsins væri rætt. Hugtakanotkun bæri enn keim fyrri tíðar, en allir þyrftu að átta sig á því að ef starfshættir kennara ættu að breytast þyrfti grundvallarbreytingu á viðhorfi og kennsluaðferðum.

Að mati þátttakenda var það áskorun að láta teymisvinnu kennara og annarra fagmanna virka og vinna gegn „gömlu sérkennsluvinnulagi“. Víða væri of hátt hlutfall stuðningsfulltrúa, sem aldrei hefði verið tekin formleg ákvörðun um sem starfsstétt innan grunnskóla eða opinberlega mótuð stefna um störf þeirra.

Fram kom að fámennu sveitarfélögin virtust þurfa hlutfallslega meira fjármagn en fjölmennari sveitarfélögin. Mikil og hröð fjölgun nemenda í sveitarfélögum gat einnig verið erfiðleikum bundin. Samstarf milli skólaþjónustu og velferðarþjónustu getur að mati þátttakenda haft gríðarleg áhrif á gæði og árangur þeirrar þjónustu sem er veitt. Fámennari sveitarfélög hafa ekki eins þéttfið stuðningsnet þessara þjónustukerfa og er í fjölmennari sveitarfélögum. Þörf er á að huga að samþættingu í þágu farsældar barna og byggja upp skólastarf sem fagnar margbreytileika, fjölmenningu og fjölbreytni í nemendahópnum og byggist á auðlindum og styrkleikum barna og ungmenna.

## Framtíðarsýn - þróun úthlutunarlíkana

Fram kom í ígrundun þátttakenda skýr framtíðarsýn á úthlutun fjármagns þar sem tekið væri mið af þörfum allra nemenda. Í því fælist meðal annars áhersla á að sveitarfélögin lærðu hvert af öðru. Skólafólk þyrfti að velta fyrir sér mikilvægi þess að endurskoða það hvaða áhrif fjármagn hefur á starfshætti kennara, og ekki síst á nám og þjónustu við nemendur og útfærslu á stefnu stjórnvalda.

Samkvæmt þátttakendum þarf að leggja áherslu á að skoða ráðstöfun fjármuna innan skóla fremur en úthlutun þeirra og að tengja ráðstöfunina starfsháttum kennara og því hvernig hún getur stuðlað að breytingum svo að fjármagn styðji faglegt skólastarf. Meta þurfi raunverulega fjármagnspörf og það stuðli að fjölbreyttari kennsluháttum og námsaðstæðum. Með fjölbreyttum kennsluháttum og sveigjanleika sé, að mati þátttakenda, hægt að mæta fleiri nemendum og draga úr sérúrræðum og áherslu á aukid fjármagn.

Til að varpa ljósi á það hvaða breytinga er þörf í fjármögnun grunnskóla kom fram að byggja ætti skólastarf á teymisvinnu kennara í lærdómssamfélagi sem bæri sameiginlega ábyrgð á árgangi, bekk og nemendahópum. Töldu þátttakendur að setningin „allir nemendur eru okkar nemendur“ ætti að vera lykilstef hjá kennurum og starfsfólki skóla. Vilji var hjá þátttakendum til að þróa viðhorf og um leið vinnubrögð sem stuðluðu að gæðum og markmiðum um menntun fyrir alla. Halda þyrfti áfram að draga úr greiningarhugsun og byggja á þeirri þjónustu sem hvert barn fengi í sínum skóla. Í stað þess að eyrnamerkja stöðugildi eða stuðning ættu stjórnendur að geta ráðstafað fjármunum og stöðugildum í skólanum á sveigjanlegan hátt. Þróa þyrfti endurmenntun og stuðning við fagmennsku í skólum með umræðu um breytta kennsluhætti og leiðir, eða eins og einn fulltrúi lagði til:

Sérstöku fjármagni er úthlutað á hverju ári til ýmissa þróunarverkefna, ýmist til einstakra skóla, allra skólanna saman eða til fræðsluþjónustu vegna þróunarverkefna almennt í skóla-kerfinu. Hvatt er til þess að starfsmenn sækji sér þekkingu og eflni hæfni sína m.a. með því að skólar nýti úthlutað fjármagn til starfsþróunar fyrir alla og að kennarar sækji sér námskeið og aðra þjálfun með fjárstuðningi sjóða í kerfinu.

Þar sem mestur hluti fjármagns til sérkennslu fer í starfsmannakostnað veltu þátttakendur fyrir sér samsetningu starfsmannahópa í grunnskólanum og hvort ekki þyrfti að

fækka stuðningsfulltrúum og ráða í staðinn fagaðila með breiðan grunn, eins og til dæmis tómsundafræðinga, listmeðferðarfræðinga, þroskaþjálfara og jafnvel fleiri kennara. Slíkt ætti ekki að þurfa að hafa í för með sér kostnaðarauka. Þótti þátttakendum mikilvægt að endurskoða starfsmannahald í grunnskólum með það fyrir augum að koma betur til móts við margbreytilegan nemendahóp og vinna í teymisvinnu ólíkra fagstétta sem bæru sameiginlega ábyrgð.

Í flestum úthlutunarlíkönum er ekki tekið mið af staðbundnum atriðum eins og stærð skóla, samkenndu og samsetningu nemendahóps. Þó að æskilegt sé að hafa samræmd viðmið sem sveitarfélög geta stuðst við í úthlutun fjármuna til skóla hafa fjölmennari sveitarfélög tilhneigingu til að fara í reiknireglur til að finna „jafnræðisúthlutunar“ þar sem erfitt er að horfa til sérstöðu skóla, en fámennari sveitarfélög hafa síður þörf fyrir slíkt. Fjármögnun skólakerfis sem miðast við menntun fyrir alla þarf fremur að snúast um að koma í veg fyrir þann ójöfnuð sem kostnaðarsamar greiningar hafa í för með sér og að byggja upp þekkingu í skólum á skapandi og sveigjanlegu námsumhverfi. Einn fulltrúi lýsti framtíðarsýn sveitarfélagsins á þennan hátt:

Horft verði til þess að geta úthlutað fjármagni út frá kennslufræðilegum forsendum, geta tryggt sveigjanleika innan skólustarfsins í kenndu og nám í skapandi og fjölbreyttu námsumhverfi sem kemur til móts við þarfir hvers og eins. Sjálfstæði skólanna til skólaþróunar og kennslufræðilegrar forystu er eitt af meginmarkmiðum úthlutunar. „Kennitöluúthlutunar“, þar sem fjármagn fylgir greiningum og einstaka nemendum, þarf að endurskoða með það í huga að faglegar forsendur og kennslufræðileg nálgun sé í forgrunni.

Fram kom að óskastaðan væri að fjármögnun skólanna héldi áfram að þróast með rýni og samræðu í skólasamfélaginu. Megináherslan ætti alltaf að vera á þarfir barnsins og að úthlutun og ráðstöfun fjármagns hvetti skólana til samfélagslegrar ábyrgðar og skólaþróunar í anda menntunar fyrir alla. Fjármögnunarkerfið þyrfti helst að auðvelda starfsfólki skóla að innleiða sameiginleg gildi í anda menntunar fyrir alla og vinna markvisst að því að styðja vel skólana og valdeflingu allra starfsmanna svo að hægt væri að bregðast við áhugasviðum og margvíslegum þörfum nemenda. Hægt væri að stuðla að skólaþróun í hverjum skóla með því að setja inn fjárhagslega hvata sem styddu námsumhverfi í anda lærdómssamfélagsins og hentuðu fjölbreyttum nemendahópi. Stjórnendur og kennarar ættu þá enn auðveldara með að nýta fjármagnið á sveigjanlegan hátt og láta það efla fjölbreytta, sveigjanlega kennsluhætti, þróunarstarf og sjálfræði skóla.

Ítreka þarf að umsjónarkennarar beri ábyrgð á öllum nemendum og á því að skipuleggja kennsluáætlanir fyrir öll börn. Þeir þurfi að verkstýra öðrum sem vinni með nemendum eða vinni að kenndu í teyimum þannig að þau vinni vel saman en skipti ekki einungis á milli sín verkum. Þar skipar samtalið mikilvægan sess. Að lokum var lögð áhersla á að þróa öflugt og leiðbeinandi gæðaeftirlit með fjárhagsstöðu hverju sinni sem fælist meðal annars í því að fylgja eftir ráðstöfun úthlutaðs fjármagns, sjá í hvað peningurinn fer.

## UMRÆÐA

Í rannsókninni var leitað svara við spurningunni: Hvaða breytinga er þörf á úthlutun og ráðstöfun fjármagns í grunnskóla til að það styðji starfshætti sem stuðla að menntun fyrir alla?

Rekstur grunnskóla er á ábyrgð og kostnað sveitarfélaga samkvæmt lögum um grunnskóla (nr. 91/2008) og er sá rekstur einn stærsti útgjaldaliður flestra sveitarfélaga. Niðurstöður sýndu að fjölmennustu sveitarfélögin höfðu sett sér flóknustu úthlutunarreglurnar. Fámennustu sveitarfélögin voru ekki með eins formlegar reglur og byggðu fjárhagsáætlun oft á áætlun fyrra árs. Líkönin byggjast fyrst og fremst á fjölda nemenda og því til viðbótar er síðan viðbótarfjármagn sett í sérkennslu. Slík ráðstöfun er talin vera veikleikamiðuð og hamla skólaþróun og þróun kennsluhátta (Birna María Svanbjörnsdóttir o.fl., 2021; Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2017). Að mati þátttakenda eru líkönin ekki í takt við nútímaskólastarf og þarfnast heildstæðrar endurskoðunar, þar sem þau byggjast á gamalli sérkennsluhugsun, greiningum og læknisfræðilegum sjónarmiðum, en ekki á hugmyndafræði menntunar fyrir alla og skólaþróun. Kallað var eftir því að úthlutun og ráðstöfun fjármagns styddi skólaþróun sem miðaði að skapandi og sveigjanlegu námsumhverfi sem kæmi til móts við þarfir allra nemenda. Sérstaklega var tekið fram að taka þurfi aukið tillit til félagslegra aðstæðna nemenda og bakgrunns þeirra, en það er í takt við hugmyndir um LOI-vísitöluna (Toronto District School Board, e.d.). Samkvæmt þeirri aðferð er horft til mælinga á lýðfræðilegum þáttum sem hafa áhrif á árangur nemenda. Þessir þættir eru til að mynda efnahagsleg staða fjölskyldu og menntun foreldra, og aðrir félags- eða efnahagslegir þættir sem geta haft áhrif á nám. Þátttakendur töldu æskilegt að hafa samræmd viðmið á landsvísu við úthlutun fjármuna til grunnskóla, en þeim fannst mikilvægt að við úthlutunina væri tekið mið af staðbundnum atriðum eins og stærð skóla og samsetningu nemendahópsins. Rannsóknir hafa sýnt að landfræðilegir og félagslegir þættir hafa áhrif á viðhorf til menntunar fyrir alla og það hversu dreifstýrt eða miðstýrt menntakerfið er (Jahnukainen, 2011), en það þýðir að líkön þurfa að vera sveigjanleg og miðast við aðstæður í hverju landi, svæði og sveitarfélagi.

Grunnskólar eiga að haga störfum sínum í sem fyllstu samræmi við stöðu og þarfir nemenda og stuðla að alhliða þroska, velferð og menntun hvers og eins (lög um grunnskóla nr. 91/2008). Þar af leiðandi þarf úthlutun fjármagns til grunnskóla að vera margþátta og stuðla að því að allir nemendur tilheyri skólasamfélaginu, taki virkan þátt og læri á eigin forsendum (Ainscow, 2016; Norwich, 2013). Fjármagnið þarf þannig að nýtast við þær breytingar sem þurfa að eiga sér stað í menningu skóla og skólabrag, kennslu og skipulagi stuðnings. Fram kom í niðurstöðum að helst virðist þörf á því að styrkja faglega skólaþróun og kennsluráðgjöf fyrir kennara. Ættu þær niðurstöður ekki að koma á óvart þar sem rannsóknir hafa ítrekað sýnt að það þurfi að falla frá því að koma upp sérúrræðum fyrir afmarkaðan hóp nemenda en byggja í staðinn upp heildstæða menntun fyrir alla (Birna María Svanbjörnsdóttir o.fl., 2021; Edda Óskarsdóttir o.fl., 2021; European Agency, 2017; Haug, 2017). Þar vegur þyngst ábyrgð kennara á öllum nemendum og mikilvægi fjölbreyttra kennsluhátta þar sem komið hefur í ljós að fjárveitingar til sérkennslu geti leitt til þess að umsjónarkennara finnst hann ekki bera ábyrgð á menntun sumra nemenda í sinni umsjón (Ebersold og Meijer, 2016; Ebersold o.fl., 2019; Hermína Gunnþórsdóttir og

Ingólfur Ásgeir Jóhannesson, 2014). Er það í samræmi við það sem fram kemur í rýni á núverandi fyrirkomulagi, þar sem einn þáttakandi segir lykilatriði að allir nemendur séu „okkar nemendur“.

Kennarar eru sérfræðingar í uppeldis- og kennslufræði og hafa töluvert sjálfræði í störfum sínum (Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2011). Umræða innan skóla þarf meiri dýpt, þar sem hún snýst oft um stöðugildi eða fjölda sérkennslutíma, án þess að innihald námsins sé rætt. Þar sem mestur hluti fjármagns grunnskóla fer í starfsmannakostnað sýna gögn rannsóknarinnar að þátttakendur veltu fyrir sér hvernig hægt væri að efla teymisvinnu kennara í lærdómssamfélagi sem bæri sameiginlega ábyrgð á nemendum í stað þess að aðgreina þá. Ein afleiðing núverandi úthlutunar fjármagns í grunnskólum er að stuðningsfulltrúum hefur fjölgað töluvert á undanförunum áratugum, úr 247 árið 1998 í 1.193 árið 2020 (Hagstofa Íslands, e.d.-b). Má taka undir með þátttakendum í verkefninu að fækka þyrfti stuðningsfulltrúum og ráða í staðinn fagaðila með breiðan grunn, eins og til dæmis tómsundafræðinga, listmeðferðarfræðinga, þroskaþjálfara og jafnvel fleiri kennara, með það fyrir augum að koma betur til móts við margbreytilegan nemendahóp og auka teymisvinnu kennara og ýmissa fagstétta.

Skýrt kom fram hjá þátttakendum að fjármögnun grunnskóla og ráðstöfun fjármagns innan skólanna þyrfti að breytast í takt við þá þróun sem hefur átt sér stað í samfélaginu. Samsetning nemendahópa er önnur en var og margt í fjármögnunarferlinu styður ekki þá breytingu sem orðið hefur. Sjálfstæði skólanna til skólaþróunar og kennslufræðilegrar forystu er eitt af meginmarkmiðum í framtíðarsýn þátttakenda og þarf fjármagn til skóla að styðja þá þætti. Í þeirri vinnu er gagnlegt að líta til þeirra þátta sem Evrópumíðstöð hefur sett fram og telur styðja menntun fyrir alla (European Agency, 2018). Þar má nefna fjölbreytta kennsluhætti sem leiða til þess að nemendur verða virkari og telja sig tilheyra bekknum, teymiskennslu kennara og annarra fagmanna sem gerir þá betur í stakk búna til að takast á við flókin úrlausnarefni í kennslu og námi, stöðuga skólaþróun og símenntun kennara (Ainscow, 2016; Norwich, 2013).

Helsta áskorunin að mati þátttakenda er að áfram haldi opið samtal um fjármögnun skólanna og að traust ríki milli yfirvalda, skólastjórnenda og kennara þegar kemur að raunhæfu mati á fjárþörf skólans. Jafnframt var lögð áhersla á gagnsætt og ábyrgt kerfi fyrir nám án aðgreiningar og eftirlit með fjárhagsstöðu hverju sinni og skýra tengingu fjárveitingar og gæðaeftirlits sem stuðlar að styrkri stjórnsýslu, ábyrgðarskyldu og endurbótum (Ebersold o.fl., 2019; European Agency, 2018).

Ef úthlutun og ráðstöfun fjármagns til grunnskóla á að styðja starfshætti sem stuðla að menntun fyrir alla er ljóst að það þarf að tryggja samhljóm á milli úthlutunaraðferða sveitarfélaga og þeirrar hugmyndafræði sem unnið er eftir í skólum. Breytingar á úthlutun snúast um að hverfa frá Excel-skjalinu og leita leiða til að aftengja greiningar og fjármagn, þannig að fjárveitingar styðji faglegt skólastarf og leiði til menntunar fyrir alla. Á sama hátt þarf ráðstöfun fjármuna að vera formleg en þannig að gert sé ráð fyrir sveigjanleika, og hún þarf að styðja skólaþróun og þróun starfshátta þar sem tekið er mið af fjölbreyttum nemendahópi.

## HEIMILDIR

- Ainscow, M. (2016). Diversity and equity: A global education challenge. *New Zealand Journal of Educational Studies*, 51(2), 143–155. <https://doi.org/10.1007/s40841-016-0056-x>
- Banks, J. (2020). Examining the cost of special education. *Oxford Research Encyclopedia of Education*. <https://oxfordre.com/education/view/10.1093/acrefore/9780190264093.001.0001/acrefore-9780190264093-e-1025>
- Birna María Svanbjörnsdóttir, Sigríður Margrét Sigurðardóttir, Trausti Þorsteinsson, Hermína Gunnþórsdóttir og Jórunn Elíddóttir. (2021). Skólaþjónusta sveitarfélaga: Starfsþróun og skólar sem faglegar stofnanir. *Tímarit um uppeldi og menntun*, 30(2), 3–27. <https://doi.org/10.24270/tuum.2021.30.5>
- Corbin, J. og Strauss, A. (2014). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory*. SAGE.
- Ebersold, S. og Meijer, C. J. W. (2016). Financing inclusive education: Policy challenges, issues and trends. Í A. Watkins og C. J. W. Meijer (ritstjórar), *Implementing inclusive education: Issues in bridging the policy-practice gap: International perspectives on inclusive education* 8 (bls. 37–62). Emerald.
- Ebersold, S., Watkins, A., Edda Óskarsdóttir og Meijer, C. W. J. (2019). Financing inclusive education to reduce disparity in education: Trends, issues and drivers. Í M. J. Schuelka, C. J. Johnstone, G. Thomas og A. J. Artiles (ritstjórar), *The Sage handbook of inclusion and diversity in education* (bls. 232–248). SAGE.
- Edda Óskarsdóttir, Hermína Gunnþórsdóttir, Birna M. Svanbjörnsdóttir og Rúnar Sigþórsson. (2021). Framkvæmd stefnu um menntun fyrir alla á Íslandi: Viðhorf skólafólks og tillögur um aðgerðir. *Netla – Vef tímarit um uppeldi og menntun*. <https://doi.org/10.24270/netla.2021.7>
- European Agency for Special Needs and Inclusive Education. (2016). *Financing of inclusive education: Mapping country systems for inclusive education*.
- European Agency for Special Needs and Inclusive Education. (2017). *Education for all in Iceland – External audit of the Icelandic system for inclusive education*.
- European Agency for Special Needs and Inclusive Education. (2018). *Financing policies for inclusive education systems: Resourcing levers to reduce disparity in education*.
- Florian, L., Black-Hawkins, K. og Rouse, M. (2017). *Achievement and inclusion in schools*. Routledge.
- European Commission. (2016). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Improving and modernising education*. COM (2016) 0941 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2016%3A941%3AFIN>
- Hagstofa Íslands. (e.d.-a). *Nemendur í grunnskólum eftir kyni og landsvæðum 1997–2020*. [https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag\\_\\_skolamal\\_\\_2\\_grunnskola-stig\\_\\_0\\_gsNemendur/SKO02101.px/table/tableViewLayout1/?rxid=e251afed-b73d-43eb-abf0-5436b64ed332](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag__skolamal__2_grunnskola-stig__0_gsNemendur/SKO02101.px/table/tableViewLayout1/?rxid=e251afed-b73d-43eb-abf0-5436b64ed332)
- Hagstofa Íslands. (e.d.-b). *Starfsfólk í grunnskólum eftir starfssviðum og kyni 1998–2020*. [https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag\\_\\_skolamal\\_\\_2\\_grunnskola-stig\\_\\_1\\_gsStarfsfolk/SKO02307.px](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag__skolamal__2_grunnskola-stig__1_gsStarfsfolk/SKO02307.px)



- Hagstofa Íslands. (e.d.-c). *Starfsfólk við kennslu í grunnskólum eftir starfssviði 1997–2020*. [https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag\\_\\_skolamal\\_\\_2\\_grunnskola-stig\\_\\_1\\_gsStarfsfolk/SK002305.px/table/tableViewLayout1/?rxid=3fd647b4-237a-4628-9273-5f6903329243](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag__skolamal__2_grunnskola-stig__1_gsStarfsfolk/SK002305.px/table/tableViewLayout1/?rxid=3fd647b4-237a-4628-9273-5f6903329243)
- Haug, P. (2017). Understanding inclusive education: Ideals and reality. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 19(3), 206–217. <https://doi.org/10.1080/15017419.2016.1224778>
- Helgi Grímsson. (2021, 6. desember). *Grunnskólalíkaníð Edda*. Vimeo. <https://vimeo.com/653672707/86724789b4>
- Hermína Gunnþórsdóttir og Ingólfur Ásgeir Jóhannesson. (2014). Additional workload or a part of the job? Icelandic teachers' discourse on inclusive education. *International Journal of Inclusive Education*, 18(6), 580–600. <https://doi.org/10.1080/13603116.2013.802027>
- Hernandez, M. (2012). Toward an understanding of the psychology of stewardship. *Academy of Management*, 37(2), 172–193. <https://doi.org/10.5465/amr.2010.0363>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Jahnukainen, M. (2011). Different strategies, different outcomes? The history and trends of the inclusive and special education in Alberta (Canada) and in Finland. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 55(5), 489–502. <https://doi.org/10.1080/00313831.2010.537689>
- Lichtman, M. (2013). *Qualitative research in education: A user's guide* (3. útgáfa). SAGE.
- Lög um grunnskóla nr. 91/2008. <https://www.althingi.is/lagas/152c/2008091.html>
- Lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018. <https://www.althingi.is/lagas/152c/2018090.html>
- Lög um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 19/2013. <https://www.althingi.is/lagas/142/2013019.html>
- Lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna nr. 86/2021. <https://www.althingi.is/lagas/152c/2021086.html>
- Meijer, C. J. W. (1999). *Financing of special needs education. A seventeen-country study of the relationship between financing of special needs education and inclusion*. European Agency for Development in Special Needs Education.
- Meijer, C. J. W. og Watkins, A. (2019). Financing special needs and inclusive education – from Salamanca to the present. *International Journal of Inclusive Education*, 23(7-8), 705–721. <https://doi.org/10.1080/13603116.2019.1623330>
- Menntamálaráðuneytið. (1995). *Salamanca-yfirlýsingin og rammaáætlun um aðgerðir vegna nemenda með sérþarfir*. <https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/ritogskyrslur/salamanca.pdf>
- Mennta- og menningarmálaráðuneyti. (2011). *Aðalnámskrá grunnskóla – almennur hluti*.
- Mennta- og menningarmálaráðuneyti. (2017). *Menntun fyrir alla á Íslandi: Úttekt á framkvæmd stefnu um menntun fyrir alla á Íslandi: Lokaskýrsla*.
- Mennta- og menningarmálaráðuneyti. (2019). *Menntun fyrir alla – horft fram á veginn*. [https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/MFA\\_horft%20fram%20a%20veginn\\_starfshops\\_vefur.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/MFA_horft%20fram%20a%20veginn_starfshops_vefur.pdf)

- Mennta- og menningarmálaráðuneyti. (2021a). *Menntastefna 2030. Fyrsta aðgerðáætlun 2021–2024*. Mennta- og menningarmálaráðuneyti.
- Mennta- og menningarmálaráðuneyti. (2021b). *Ráðstöfun fjármuna í grunnskóla fyrir alla. Samstarfsverkefni Mennta- og menningarmálaráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga og 13 sveitarfélaga*.
- Norwich, B. (2013). *Addressing tensions and dilemmas in inclusive education. Living with uncertainty*. Routledge.
- Parish, N. og Bryant, B. (2015). *Research on funding for young people with special educational needs. Research Report 470*. Department for Education.
- Parrish, T. B. (2001). Who's paying the rising cost of special education? *Journal of Special Education Leadership*, 14(1), 4–12.
- Parrish, T. B. (2015). How should we pay for special education? Í B. Bateman, J. W. Lloyd og M. Tankersley (ritstjórar), *Enduring issues in special education: Personal perspectives* (bls. 410–428). Routledge.
- Reglugerð um nemendur með sérþarfir í grunnskóla nr. 585/2010.
- Salamon, L. M. (2002). The new governance and the tools to public actions. An introduction. Í L. M. Salamon (ritstjóri), *The tools of government: A guide to the new governance* (bls. 1–47). Oxford University Press.
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (e.d.). *Fræðslumál*. <https://www.samband.is/verkefnin/raedslumal/>
- Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. (2016). <https://www.stjornaradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir-2013/CRPD-islensk-thyding---lokaskjal.pdf>
- Slee, R. (2011). *The irregular school: Exclusion, schooling and inclusive education*. Routledge.
- Toronto District School Board. (e.d.). *The 2020 learning opportunities index: Questions and answers*. <https://www.tdsb.on.ca/Portals/research/docs/reports/LOI2020.pdf>
- UNESCO. (2009). *Policy guidelines on inclusion in education*.
- UNESCO. (2017). *A guide for ensuring inclusion and equity in education*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002482/248254e.pdf> UNESCO 2009
- UNESCO. (2020). *Inclusion and education: All means all. Global monitoring report*. <https://en.unesco.org/gem-report/report/2020/inclusion>
- Pingskjal nr. 16/2020–2021. Þingsályktun um menntastefnu fyrir árin 2021–2030. <https://www.althingi.is/altext/151/s/1111.html>

Greinin barst tímaritinu 9. maí 2022 og var samþykkt til birtingar 9. september 2022.

## UM HÖFUNDANA

Edda Óskarsdóttir (eddao@hi.is) er dósent við Menntavísindasvið Háskóla Íslands. Hún lauk meistaraþrófi í sérkennslu frá Háskólanum í Oregon 1993 og doktorsþrófi frá Háskóla Íslands 2017. Hún hefur 20 ára starfsreynslu við grunnskóla sem kennari, sérkennari og deildarstjóri stoðþjónustu. Enn fremur hefur hún starfað sem rannsakandi hjá Evrópu-

miðstöð skóla án aðgreiningar og sérkennslu. Rannsóknarsvið hennar er einkum skóli án aðgreiningar og í tengslum við það kennaramenntun, starfsþróun kennara ásamt stefnumótun og þróun skólastarfs sem stuðlar að menntun fyrir alla.

Anna Magnea Hreinsdóttir (amh@hi.is) lauk námi í tólmstundafræðum frá Göteborgs folkhögskola í Svíþjóð árið 1980, B.Ed.-gráðu í leikskólafræðum frá Kennaraháskóla Íslands árið 1999 og meistaraþrófi frá sama skóla árið 2003. Árið 2009 lauk hún doktorsþrófi í menntunarfræðum frá Menntavísindasviði Háskóla Íslands með áherslu á lýðræðislegt umræðumat á skólstarfi. Hún vann sem leikskólustjóri og leikskólafulltrúi á árunum 1991–2015 og var sviðsstjóri fjölskyldusviðs Borgarbyggðar á árunum 2015–2020. Nú starfar hún sem aðjunkt við Menntavísindasvið Háskóla Íslands.

## Financing inclusive education in Iceland

### ABSTRACT

Inclusive education is a priority in European and international educational policy. It is based on ideas originating in the human rights movements, the United Nations Convention on the Rights of the Child (no. 19/2013) and the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2016). Understanding the concept of inclusive education has thus shifted from a focus on general schooling for students with defined special needs or disabilities to developing education that can meet the needs of a diverse group of students (Florian et al., 2017). Implementing school policy depends on those who work in the schools. Therefore, it is vital that a common understanding of the policy is at hand and the necessary knowledge and resources provided to teachers and other staff (Salamon, 2002).

European Agency for Inclusive Education and Special Needs carried out an audit of the system of inclusive education in Iceland in 2016 (European Agency, 2017). In its findings, three closely related priorities, or levers, are set out that are considered urgent to implement as soon as possible to ensure the success of the education system. The first is about reaching a common understanding of inclusive education and how to organize it. The second is the importance of reaching an agreement on minimum standards for the provision of services that support education for all in all schools. The third priority, which is the focus of this paper, is the need to undertake a review of the current policies of financing education in the spirit of inclusion and increased efficiency of the school system.

There are many indications that the medical view and emphasis on diagnoses are behind a certain part of funding for schools in Iceland, and in the findings of the European Agency's audit (2017) this arrangement is criticized, as it is considered weakness-oriented. This means that it is common to look for deviations or weaknesses in students, instead of thinking about promoting holistic measures within the school and appropriate support that enables all students to take an active part in education. In addition, it is believed that this arrangement works against inclusive education, as it directs funding to some kind of

special resources for a specific group of students instead of using it to build a comprehensive education for all. This is a matter of concern, as the responsibility of municipalities and school administrators lies in making good use of and developing their resources, staff and study materials to implement inclusive education in a professional and cost-effective way (Hernandez, 2012).

The aim of the study was to shed light on the current allocation of funds to primary schools, with a view to examining what changes are needed for funding to support practices that characterize the ideology and policy of education for all. The study was a case study based on data from a collaborative project of thirteen municipalities, in which the current funding mechanisms are described, reflected on and future developments considered.

The main results of the study indicate that the allocation of funds to schools is comparable between the municipalities that participated in the project. Participants believed that compulsory school funding was based on outdated methods, e.g. emphasis on the classification and diagnosis of students, which need to be reviewed with the aim of increasing the autonomy of school administrators in allocating funds to better support schools as professional institutions that can solve most of the issues that arise in the day to day school practices. In this way, funding can support changes in school culture, teaching methods and the organization of support within schools.

Keywords: inclusive education, financing compulsory education, school development, learning communities

## ABOUT THE AUTHORS

Edda Óskarsdóttir (eddao@hi.is) is an associate professor at the University of Iceland. She completed an MA degree in special needs education at the University of Oregon 1993 and an EdD from University of Iceland in 2017. She has 20 years of experience as a special needs educator and coordinator for support in compulsory schools. She also has experience as a project assistant at the European Agency for Special Needs and Inclusive Education. Her research field covers inclusive education and in that context teacher education, teacher development, policy and practice that supports education for all.

Anna Magnea Hreinsdóttir (amh@hi.is) completed her degree in leisure studies from Göteborgs folkhögskola, Sweden, in 1980, a B.Ed. degree in preschool studies from the Icelandic University of Education in 1999 and a master's degree from the same university in 2003. She completed her Ph.D. on democratic school evaluation from the University of Iceland, School of Education in 2009. She has worked as a preschool and primary school officer for many years as well as being a director of education and welfare. She now teaches at the University of Iceland, School of Education.

