



Reykjavíkurborg

Lagt fyrir 404. fund velferðarráðs og 211. fund skóla- og frístundaráðs 8. júní 2021

VEL2021060009

SFS2019090155

RÁ/HG

Tillaga

Viðtakandi: Skóla- og frístundaráð og velferðarráð.

Sendandi: Stýrihópur um heildstæða þjónustu fyrir börn með sérstakar þjónustubarfir (Ísak).

Efni tillögu: Úthlutun fjármagns á grundvelli lýðfræði

Lagt er til að aukin áhersla verði lögð á að taka tillit til lýðfræðilegra þátta við úthlutun fjármagns til grunnskóla í borginni með það að markmiði að auka jöfnuð milli barna og skóla í anda stefnunnar um Menntun fyrir alla. Byggt verði á Vísum að auknum tækifærum (e. Learning opportunities index – LOI) sem er stuðull sem er reiknaður út fyrir grunnskóla og á að endurspegla þær áskoranir sem er að finna í umhverfi nemendahópsins og geta haft áhrif á árangur hans. Þar með gefst frekara tækifæri til að beita snemmtækum stuðningi við barn eða börn vegna þarfa sem skapast þótt greiningar liggi ekki fyrir. Breytingin styður við það fyrirkomulag að greining sé ekki nauðsynleg forsenda stuðnings. Um er að ræða tilfærslu á stuðningsfjármagni og mun verkefnisstjórn útfæra fyrirkomulag.

Greinargerð:

Snemmtæk íhlutun eða snemmtækur stuðningur við barn skiptir miklu máli þegar efla á lífsgæði og framtíðarhorfur þess, draga úr hamlandi áhrifum frávíka í þroska, líðan og hegðun og vinna gegn þróun á alvarlegri vanda. Þess vegna skiptir miklu máli að skólar og þeir sem sinna þjónustu við börn og fjölskyldur þeirra bregðist skjótt við þegar upplýsingar gefa til kynna að huga þurfi betur að tilteknum frávikum.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið fékk Evrópumíðstöðina um nám án aðgreiningar og sérþarfir til að gera úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi. Úttektin var unnin árið 2016 af hálfu starfsfólks og ráðgjafa Evrópumíðstöðvarinnar og gefin var út skýrslan [Menntun fyrir alla á Íslandi – Úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi](#), Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2017. Í skýrslunni var m.a. fjallað um hvort reglur um ráðstöfun fjármuna taki mið af sjónarmiðum um fullnægjandi árangur, jöfnuð og stuðning við starfsfólk. Niðurstöður úttektarinnar virðast sýna að meirihluti

viðmælenda í öllum hópum skólasamfélagsins telur núverandi reglur um fjárveitingar og ráðstöfun fjármuna hvorki taka mið af sjónarmiðum um jöfnuð né hugmyndum um skilvirkni. Í skýrslunni kom fram að margir væru þeirrar skoðunar að núverandi fjárveitingavenjur auðveldi starfsfólki ekki að vinna að menntun án aðgreiningar, heldur tálmi framförum á því sviði. Margir sem starfa að menntamálum á vettvangi ríkis og sveitarfélaga telja að breytingar á núgildandi reglum um fjárframlög, sem taka mið af greiningu á sérþörfum í námi eða fötlun, gætu verið mikilvæg lyftistöng fyrir menntun án aðgreiningar á Íslandi.

Úttektarhópurinn setti fram tillögur til stuðnings frekari þróunarvinnu á Íslandi í framtíðinni og snýr ein þeirra að úthlutun fjármagns „Til þess að tryggja góðan **árangur af framkvæmd markaðrar stefnu á öllum stigum kerfisins verði teknar upp sveigjanlegar reglur um ráðstöfun fjármuna sem auka hæfni kerfisins til að vinna að menntun án aðgreiningar**. Í þessu skyni ber að hverfa frá viðbragðsmiðuðum fjárframlögum og leggja þess í stað áherslu á íhlutun og forvarnir, en einnig þarf að endurskoða allar reglur um fjárframlög frá grunni. Leggja ber áherslu á að draga úr formlegum kröfum um greiningu, því að þær hafa leitt til þess að helsta leiðin til að veita nemendum sem eiga í erfiðleikum í námi viðeigandi aðstoð er að flokka þá í samræmi við greinda þörf.“

Mennta- og menningarmálaráðuneytið stóð fyrir fundum um allt land þar sem niðurstöður úttektarinnar voru kynntar fyrir pólitískum fulltrúum sveitarfélaga og lykilstarfsfólki úr málaflokknum. Haldnir voru um 40 fundir sem um 2000 manns tók þátt í. Í skýrslu ráðuneytis, [Menntun fyrir alla – horft fram á veginn](#), Mennta- og menningarmálaráðuneytið 2018 er greint frá niðurstöðu fundanna og settar fram tillögur um hvernig festa megi betur í sessu stefnu yfirvalda um menntun fyrir alla á Íslandi. Tillögurnar byggja á því að sameiginlegt markmið allra aðgerðanna sé að auka gæði náms allra nemenda og að menntakerfið í heild beri sameiginlega ábyrgð á því. Gengið út frá því að ábyrgð á tilteknum málaflokkum geti tilheyrt einu eða fleiri lögum og séu á ábyrgð hagsmunaaðila og stjórnenda sem þar starfa. Tilgreindir eru fjórir flokkar, námsrými nemenda, skólinn sem stofnun, umgjörð sveitarfélaga og umgjörð ríkisins. Nokkrar tillögur snúa að skólaþjónustu og tillaga 6.3 hljómar: „Dregið verði úr vægi læknisfræðilegrar nálgunar að viðfangsefnum skólaþjónustu en þess í stað lögð áhersla á stuðning við kennara og skóla.“ Lagt er til að tekin verði skref til úthlutunar fjármagns til stuðnings skóla á grunni lýðfræði í stað einstaklingsbundinna úthlutana. Byggt verði á Vísu að auknum tækifærum (e. Learning opportunities index – LOI) sem er stuðull sem er reiknaður út fyrir hvern grunnskóla og á að endurspeglar þær áskoranir sem er að finna í umhverfi nemendahópsins og geta haft áhrif á árangur hans. Taka skal fram að einstakir nemendur í öllum skólum geta búið við krefjandi aðstæður þó skólinn sem hann sækir og þar með hópurinn allur hafi lágan stuðul. LOI metur skólana á gögnum sem eru áreiðanleg, hlutlaus og stöðug. Um er að ræða aðferðafræði til að fjarlægja hlutdrægni sem ríkir í garð sumra skóla og þarfa þeirra fyrir aðstoð. Byggt er að hluta á aðferðafræði sem skólaumdæmi Toronto í Kanada hefur rannsakað og þróað yfir 13 ára tímabil.

Skólar á vegum sveitarfélaga eiga að veita öllum börnum jöfn tækifæri til náms. Það er alþjóðleg staðreynd að nemendur búa við misjafnar aðstæður og mæta áskorunum sem hafa áhrif á námsárangur þeirra. Menntarannsóknir hafa m.a. leitt í ljós að börn úr tekjulægri fjölskyldum eiga að jafnaði erfiðara með að ná góðum árangri í námi. Hugmyndin er að hluti af úthlutun fjármagns til skóla sé meiri í þeim hverfum þar sem

nemendur hafa að jafnaði minni þjargir á heimilum sínum. LOI er nýtt til þess að greina þessi skólahverfi og leiðbeina við úthlutun fjármagns.

Ýmsar breytur voru skoðaðar við þróun LOI stuðulsins og er niðurstaðan að nota tvær tekjubreytur, annars vegar ráðstöfunartekjur fjölskyldna, þ.e. miðgildi tekna skólahverfisins og hins vegar hlutfall fjölskyldna þar sem 25% eða meira af tekjum eru fjárframlög frá hinu opinbera, svo sem fjárhagsaðstoð og örorku- og atvinnuleysisbætur. Tvær menntunarbreytur eru nýttar, annars vegar hlutfall foreldra barna á skólaaldri með háskólamenntun og hins vegar hlutfall foreldra barna á skólaaldri með grunnskólamenntun eingöngu. Ein breyta snýr að samsetningu hóps, þ.e. hlutfall innflytjendafjölskyldna af heildarjöldu fjölskyldna í hverfi.

Þær breytur sem eru valdar þurfa að hafa fylgni við velgengi í námi. Skoðuð er fylgni við samræmd próf í íslensku og stærðfræði í 4. 7. og 9.bekk. Tekið er meðaltal þriggja ára til að eyða flökki sem útskýrist af árgangamun. LOI stuðullinn er ekki reiknaður út frá námsárangri – þessi fylgni ræður aðeins vali á þeim breytum sem eru notaðar.

Með þróun LOI stuðuls er komið tæki sem hægt er að nota við úthlutun á fjármagni. Taka þarf ákvörðun um hvort og þá í hversu miklu magni nota eigi stuðullinn til að jafna stöðu skólanna. Mjög mikilvægt er í þessari umræðu að jaðarsetja ekki nemendahópin sem stendur frammi fyrir mestu árskorununum né þá skóla sem flestir þeirra nemenda eru í. Stuðullinn skal nýta til að styðja betur við börnin svo þau eigi meiri möguleika á farsælli framtíð.

Með notkun LOI stuðuls gefst frekara tækifæri til að beita snemmtækum stuðningi við barn eða börn vegna þarfa sem skapast, sem styður við það fyrirkomulag að greining sé ekki aðgöngumiði að stuðningi. Um er að ræða tilfærslu á stuðningsfjármagni.

Verkefnisstjórn, sem lagt er til að verði stofnuð til að undirbúa aðgerðir vegna laga um farsæld barna og tillagna stýrihópsins Ísaks, hafi einnig umsjón með útfærslu framkvæmd ofangreindrar tillögu. Sjá nánar tillögu nr. 6 frá stýrihópi um heildstæða þjónustu fyrir börn með sérstakar þjónustuþarfir (Ísak).