

Hvernig opinber stefna gerist: Stefnurek í málefnum lesblindra á Íslandi 1990-2007

Nanna Björk Bjarnadóttir, félagsráðgjafi, MPA, Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir, lektor í opinberri stjórnsýslu við Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands

Útdráttur

Þessi grein fjallar um opinbera stefnumótun í málefnum nemenda með lesblindu á Íslandi. Talið er að stærsti hópur nemenda með námserfiðleika innan skóla-kerfisins séu nemendur með lesblindu. Til að átta sig á núverandi stöðu í þessum málaflokki, er stefnuferlið í málefnum nemenda á grunn- og framhaldskólastigi á Íslandi rakið yfir tímabilið 1990-2007. Gerður er samanburður á helstu einkennum þessarar stefnumótunar og þeirri stefnumótun sem átti sér stað í aðdraganda að sameiningu sjúkrahúsanna í Reykjavík á tíunda áratugnum. Markmiðið er að auka skilning á því hvernig opinber stefnumótun gengur almennt fyrir sig og hvernig slíkur skilningur getur varpað ljósi á áhrif stefnunnar. Jafnframt er hugmyndin að koma fram með nýtt sjónarhorn inn í umræðuna um stefnumótun stjórnvalda í málefnum lesblindra. Niðurstöður rannsóknarinnar gefa til kynna að niðurstaða stefnumótunar í málefnum lesblindra, líkt og með sameiningu sjúkrahúsanna í Reykjavík, sé afleiðing ferlis sem einkennist af stefnureki í stað yfirlýstrar stefnumörkunar. Ástæðuna má rekja til ríkjandi stefnu stjórnvalda um valddreifingu á tíunda áratugnum, sem leiddi til enn frekari sundrunar innan sérfræðingasamfélagsins og ýtti undir markaðsvæðingu á sérfræðiþjónustu fyrir nemendur með lesblindu. Þar sem sérstök áhersla var lögð á að valddreifa myndaðist ekki sameiginlegur skilningur innan málaflokksins og þar af leiðandi byggðist ekki upp svokallaður „kítískur massi“ af þeirri reynslu og sérfræðiþekkingu sem þarf að vera fyrir hendi til þess að vísindalegar rannsóknir og þróun geti með áhrifaríkum hætti mótað gagnreynda þekkingu sem undirstöðu stefnumarkandi ákvarðana í málefnum lesblindra.

Efnisorð: Lesblinda, opinber stefnumótun, hagsmunahópar, fagskrifráði.



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 9, Issue 1 (53-77)

© 2013 Contact: Nanna Bjarnadóttir, nannabjarnad@gmail.com

Article first published online June 26th 2013 on <http://www.irpa.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík, Iceland

Stjórnmál & stjórnsýsla 1. tbl. 9. árg. 2013 (53-77) Fræðigreinar

© 2013 Tengiliður: Nanna Bjarnadóttir, nannabjarnad@gmail.com

Vefbirting 26. júní 2013 - Birtist á vefnum <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík

DOI: <http://dx.doi.org/10.13177/irpa.a.2013.9.1.3>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 License.

How public policies happen: Policy drift shapes policies for people with dyslexia in Iceland

Abstract

This study is about public policy-making for people with dyslexia in Iceland. Pupils with dyslexia are as a group the biggest group inside the educational system dealing with learning difficulties at school. In order to make sense of the current situation in this policy sector, the paper traces the processes by which policies for pupils with dyslexia at primary and secondary school levels in Iceland are made in the period 1990-2007. It identifies similarities and differences in the policy-making processes and compares the results with similarities and differences characterising the policy-making processes involved in merging the hospitals in Reykjavik in the 1990s. The aim is to bring out a better understanding about how public policies come about in general, but more specifically to bring new perspectives into the policy debate, in the hope it may encourage a new way of thinking about the ways policies for people with dyslexia are designed. The paper concludes that similar to the hospital reforms at the end of 1990s, the observed policy outcomes of educational policies for pupils with dyslexia in Iceland are a result of processes characterised by policy drift rather than stated public policy reforms. As a consequence, the growing fragmentation of the policy sector following the decentralisation in the 1990s, lack of coherent and cohesive community of professional expertise, and marketization of specialised services for pupils with dyslexia impede the formation of collective understanding inside the sector and the building up of a critical mass of experience and expertise in order to advance the scientific research and development necessary to effectively develop and design evidence-based policy responses to pupils with learning difficulties caused by dyslexia.

Keywords: Dyslexia, public policy making, interest groups, professional-bureaucracy.

Inngangur

Þessi grein fjallar um stefnumótun í málefnum nemenda með lesblindu í grunnskólum landsins. Umfjöllunin byggir á niðurstöðum meistaraþrófsrannsóknar í opinberri stjórnsýslu við Stjórnmalafraeðideild Háskóla Íslands sem var unnin á árunum 2011-2012.¹ Tilgangur rannsóknarinnar var tvíþættur. Annars vegar að öðlast frekari skilning og þekkingu á stefnumótun hins opinbera á Íslandi almennt og hins vegar að varpa nýju ljósi á stöðu nemenda með lesblindu innan skólakerfisins. Greinin er byggð á þessari rannsókn en tilgangurinn hér er að skoða þessa tilteknu stefnumótun í víðara samhengi. Það er gert til að auka skilning á opinberri stefnumótun á Íslandi almennt og skoða þennan málaflokk sérstaklega út frá nýju sjónarhorni ef það mætti verða til þess að ræða gamlar og nýjar spurningar í nýju ljósi og þar með örva almenna umræðu um málefni nemenda með lesblindu á Íslandi. Skoðuð er stefnumótun í þessum tiltekna málaflokk á ákveðnu

tímabili í þeim tilgangi að greina hvaða öfl; pólitísk, fagleg og fagpólitísk liggi þar að baki og hvaða áhrif samspil þeirra hafi á framkvæmd og niðurstöðu stefnunnar í grunn-skólum landsins.

Þessi stefnumótun í málefnum lesblindra² á Íslandi og helstu einkenni, sem þar koma fram, er síðan borin saman við stefnumótun í heilbrigðismálum á tíunda áratugnum. Þar er byggt á rannsókn Sigurbjargar Sigurgeirsdóttur á sameiningu sjúkrahúsanna í Reykjavík.³ Með því að draga fram og skoða helstu einkennin á stefnumótuninni í þessum tilteknu málum innan stærstu málaflokka hins opinbera á Íslandi, má fá betri skilning á því hvernig samspilið milli stjórnmála og stjórnsýslu virkar almennt, og hvað sérstaklega styður eða kemur í veg fyrir að tilætlaður árangur af stefnumörkun stjórnvalda ná fram að ganga. Með slíkum samanburði má varpa ljósi á það hvernig opinber stefnumótun gengur almennt fyrir sig á Íslandi.

Þrátt fyrir að yfirvöld hafi beitt sér fyrir ýmsum úrbótum í málefnum lesblindra á undanförunum árum eru vísbendingar um að enn vanti talsvert á innan skólakerfisins til þess að þjónustan við þessa nemendur geti talist góð eða fullnægjandi. Einkum hefur verið bent á að þekkingu á lesblindu, einkennum hennar og leiðum til að mæta þörfum lesblindra skorti innan grunnskólanna og að afstaða þeirra gagnvart málaflokknum sé bæði óljós og sundurleit. Sú staðreynd að margir foreldrar lesblindra nemenda leita eftir úrræðum utan skólakerfisins vekur upp þá spurningu hvernig það samrýmist stefnumörkun stjórnvalda almennt í málefnum grunnskólans og í málefnum þessa nemendahóps sérstaklega.⁴

Nemendur með lesblindu eru taldir vera stærsti hópur þeirra sem glíma við náms-erfiðleika innan skólakerfisins.⁵ Þessir nemendur eru í áhættuhópi. Þeir gefast oft upp á náminu og flosna snemma upp úr skóla. Í kjölfarið margfaldast aðrir áhættuþættir sem geta ýtt undir það að þessir einstaklingar eigi erfitt með að fóta sig í samfélaginu. Brottfall úr námi er ekki eingöngu dýrkeypt fyrir einstaklinginn heldur allt samfélagið. Þrátt fyrir erfiðleika eiga nemendur með lesblindu að geta náð árangri í skóla ef þeir fá viðeigandi greiningu, stuðning og tileinka sér rétt vinnubrögð. Bent hefur verið á mikilvægi „snemmtækrar íhlutunar“,⁶ þ.e. að vandinn sé greindur sem fyrst þar sem áframhaldandi skólaganga barns getur ráðist af því hvernig til tekst í byrjun. Af þessum ástæðum er ljóst að sú ráðgjöf og þjónusta sem grunnskólar veita á fyrstu árum skólagöngunnar skiptir ekki aðeins sköpum fyrir þennan nemendahóp, heldur skiptir það máli fyrir samfélagið allt hvort og jafnframt með hvaða hætti tekið er á málefnum þessara nemenda.

Greinin skiptist í fjóra meginkafla. Í fyrsta kafla verður gerð grein fyrir þeim kenningum sem stuðst er við þegar gögnin eru skoðuð og útskýrð. Þessar kenningar eru byggðar á rannsóknum þar sem athyglinni er beint að stefnumótandi breytingum í pólitísku samhengi. Leitað er svara við spurningum höfunda í stefnumótunarferlinu sjálfu og stuðst við kenningar sem kallast einu nafni „dagskrárkenningar“ því að þar er leitast við að útskýra hvernig og hvers vegna tiltekin mál komast á dagskrá stjórnmálanna. Þessar kenningar leitast einnig við að skýra hvers vegna afskipti stjórnvalda leiða stundum til breytinga, sem samræmast markmiðum stjórnvalda, en stundum ekki. Í öðrum kafla verður gerð grein fyrir núverandi stöðu í málefnum lesblindra á Íslandi. Sú þróun, sem

varð til þess að málefni nemenda með lesblindu komst á dagskrá stjórnmalanna, og enn fremur hvernig þessi málaflökkur þróaðist í kjölfarið, er viðfangsefni í þriðja kafla. Að lokum verður fjallað um helstu einkenni, sem greina má í stefnumótun málaflökksins, og þessi einkenni skoðuð með samanburði við stefnumótun stjórnvalda í aðdraganda að sameiningu sjúkrahúsanna í Reykjavík.

1. Kenningar innan stjórnsýslufræðanna

Hér er gerður greinarmunur á stefnumörkun annars vegar og stefnumótun hins vegar. Með stefnumörkun stjórnvalda er tekin ákvörðun um þau markmið sem tiltekin stefna á að ná fram. Slíkar ákvarðanir eru á valdi Alþingis með lagasetningu eða þingsályktunum, með ákvörðunum ríkisstjórna eða á hendi ráðherra með reglugerðum eða öðrum fyrir- mælum um áherslur og forgang. Stefnumótun er aftur á móti ferli sem á sér stað bæði sem undirbúningur í aðdraganda stefnumarkandi ákvörðunar stjórnvalda og í kjölfar slíkrar ákvörðunar. Stefnumótun, sem tekur við í kjölfar stefnumörkunar, er í höndum framkvæmdaaðila, sem í umboði ráðherra finna stefnunni þann farveg sem er talinn þjóna þeim markmiðum sem að er stefnt. Þegar þessu ferli lýkur blasir stundum við önnur niðurstaða en að var stefnt eða að tilætlaður árangur hefur ekki náðst. Skýringuna má oftast finna í þeim hluta stefnumótunarinnar sem á sér stað í kjölfar stefnumörkunar eftir að málin eru komin úr höndum Alþingis, ríkisstjórnar eða ráðherra (Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir, 2006b, 2006c).

Stefnumörkun stjórnvalda er sjaldnast þannig úr garði gerð að þar hafi verið tekið á öllum atriðum sem upp kunna að koma við framkvæmd opinberrar stefnu. Stefnumörkunin felur fyrst og fremst í sér að skilgreina markmiðin, hverjum sé falin ábyrgð á framkvæmdinni og hverju skuli til kostað til þess að ná markmiðunum. Það hvernig nákvæmlega er staðið að framkvæmdinni að öðru leyti er gjarnan látið í hendur þeirra sem best þekkja til. En fulltrúar þeirra sem best þekkja til koma oftast einnig að stefnumótuninni við undirbúning ákvörðunar, þ.e. áður en stefnan er mörkuð.

Hill (2009) hefur bent á að náð samráð af þessu tagi við stefnumótun hins opinbera sé óhjákvæmilegt, m.a. vegna þess að þeir aðilar, sem eiga að sjá um innleiðinguna á stefnunni, eru einnig þeir sem hafa þekkingu og aðstöðu til að hafa áhrif á árangur hennar. Ef þeir eru ekki hafðir með í ráðum eru minni líkur á því að markmið stjórnvalda nái fram að ganga. Af þessu má sjá að það að koma tilteknu máli að á dagskrá stjórnmalanna í þeim tilgangi að ná fram breytingum og það að fylgja því máli eftir í framkvæmd, er ekki aðeins nátengt þeim aðilum sem eiga hagsmuna að gæta í niðurstöðunni, heldur einnig þeim sem með einum eða öðrum hætti eiga hagsmuna að gæta við framkvæmdina.

Margir gera ráð fyrir því að opinber stefnumótun snúist um val milli nokkurra vel ígrundaðra lausna og að yfirleitt sé á endanum tekin ákvörðun um skynsamlegustu leiðina. Þegar sú ákvörðun liggur fyrir tekur við tiltölulega fyrirsjáanlegt ferli innleiðingar og framkvæmdar. Þeir sem hefja störf innan opinberrar stjórnsýslu verða þess fljótt áskynja að málið er ekki alveg svona einfalt. Hér takast gjarnan á ólík sjónarmið stjórnmalanna annars vegar, og hins vegar afar ólíkir hagsmunir þeirra aðila sem eiga hagsmuna að gæta í framkvæmd og niðurstöðu stefnunnar (Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir, 2006c). Þeir

Herbert Simon (1947) og Charles E. Lindblom (1959) tókust á um þetta atriði í líflegri umræðu á sjötta og sjöunda áratug síðustu aldar. Á meðan Herbert Simon var að lýsa því hvernig stefnumótun ætti að vera, þá var Charles E. Lindblom að lýsa raunveruleikanum. Eftir því sem á leið í þessari umræðu skýrðust þær hugmyndir Charles E. Lindbloms (1979) sem birtust síðan í *smáskrefakenningu*.

Bandaríski stjórnmálafræðingurinn, John W. Kingdon (2003), er þekktur fyrir dag-skrárkenningu sína um *glugga tækifærunna*. Hann gengur út frá hugmyndum Charles E. Lindblom um að breytingar hjá hinu opinbera gerist í smáum skrefum, en sýnir aftur á móti fram á að stundum bregði út af og að meiriháttar breytingar á stefnu stjórnvalda eigi sér stað. Hann byggir kenningu sína á áralöngum rannsóknum á stefnubreytandi ákvörðunum í heilbrigðismálum og samgöngumálum innan bandarísku stjórnsýslunnar. Kingdon kortleggur og lýsir því hvernig hugmyndir þróast í meðförum annars vegar sérfræðinga og hins vegar stjórnmálamanna, og með hvaða hætti hugmyndir þróast innan kerfisins og fá eða fá ekki hljómgrunn. Rannsóknir hans hafa sýnt að til að meiriháttar breytingar verði þurfi þrennt að koma til: Í fyrsta lagi verða menn að standa andspænis vandamáli sem allir eru sammála um að hið opinbera þurfi að leysa með einum eða öðrum hætti. Í öðru lagi þurfi menn að hafa komið sér saman um ákveðna lausn á vandamálinu. Og í þriðja lagi þurfa að vera til staðar ákveðnar pólitískar aðstæður, t.d. stjórnarskipti eða ráðherraskipti sem skapi ný tækifæri til aðgerða í málinu.

Þeir sem þróa lausnirnar með rannsóknum og þekkingu eru sérfræðingar hver á sínu sviði. Hann vísar til þessa hóps sem *stefnusamfélags* (e. policy community). Kingdon bendir á að þegar samstaða (e. cohesion)⁷ ríkir um stefnur og strauma meðal sérfræðinga innan stefnusamfélagsins ríki ákveðinn stöðugleiki í viðkomandi málaflokki. Það þýðir í raun að litlar sem engar breytingar verða á skipulagi starfseminnar. Aftur á móti ef sérfræðingar innan stefnusamfélagsins, sem við skulum hér eftir kalla sérfræðingasamfélag, eru ekki á einu máli, þ.e. stefna þekkingarinnar er mjög sundurleit og ómarkviss, þá leiði það til þess að stefna hins opinbera verður það einnig. Sams konar áhrif samstöðu eða samstöðuleysis er víða að finna í rannsóknum á opinberri stefnumótun innan stjórnsýslu og stjórnmálafræðanna (Birkland, 2005; Howlett og Ramesh, 2003; Kavanagh, Richard, Smith og Geddes, 2006; Rhodes, 1999).

Í stuttu máli eru þessar rannsóknir á eiginleikum sérfræðingasamfélagsins að segja það að þegar samstaða sérfræðinga sé mikil sé erfiðara fyrir stjórnvöld að eiga frumkvæði að stefnubreytingum og ná þeim fram. Öðru máli gegnir þegar frumkvæði að breytingum kemur frá sérfræðingasamfélaginu sjálfu þar sem samstaða er mikil. Aftur á móti, ef samstaða er lítil vegna þess að sjónarmið sérfræðinga eru mismunandi eða hagsmunir sundurleitir, eiga stjórnvöld hægara um vik að koma fram sínum stefnubreytingum.

Kingdon (2003) gerir í umfjöllun sinni grein fyrir áhrifum ósamstöðu innan sérfræðingasamfélagsins á stefnumótun hina opinbera. Það kemur hins vegar ekki fram í rannsóknum Kingdons hvað veldur ósamstöðunni innan sérfræðingasamfélagsins og hvernig það gerist. Það kemur aftur á móti fram í rannsóknum kanadíska stjórnmálafræðingsins Carolyn Tuohy (1999). Hún setur hugmyndir Kingdons í víðara pólitískt samhengi. Með rannsóknum sínum veitir hún innsýn í gangverk eða virkni (e. dynamics) stefnubreytinga

á sviði heilbrigðismála í Bandaríkjunum, Kanada og Bretlandi. Þar skilgreinir hún og parar saman skipulagsform (e. structures) og ákvarðanatökukerfi (e. institutions).

Tuohy sér fyrir sér þrjú ráðandi skipulagsform innan heilbrigðiskerfa sem hvert um sig ber með sér sitt ákvarðanatökukerfi. Þetta eru *rikið* sem byggir ákvarðanir á *stígveldi* (e. hierarchy), *læknastéttin* sem byggir ákvarðanir á *stéttarfélagslegri samstöðu* (e. collegiality) og *einkafjármagn* (hvort heldur sem er í formi einkagreiðslna fyrir þjónustu eða fjárfestingar í einkarekstri) þar sem ákvarðanir gerast á *markaði* (e. markets). Að mati Tuohy hafa hvert þessara kerfa einkennandi innri „dýnamik“. Það sem einkennir stígveldið er seinangangur (e. delay) sem hefur tilhneigingu til að draga úr pólitískum stuðningi, líkt og rannsókn þeirra Pressman og Wildavsky (1973) sýndi á sínum tíma. Hægar smáskrefabreytingar einkenna hins vegar kerfi stéttarfélagslegrar samstöðu (e. incremental consensually driven change) þar sem jafningjar innan stéttarfélags leitast við að mynda samstöðu um breytingar. Breytingar á markaði einkennast aftur á móti af óskipulögðum og sviptingasömum (e. turbulent) breytingum. Þessi kerfi geta þannig bæði auðveldað og hindrað stefnubreytingar stjórnvalda eða áhrif þeirra.

Tuohy lítur svo á að einstaklingar almennt hugsi um eigin hagsmuni hvort heldur þeir eru fjárhagslegir, faglegir eða af öðru tagi. Hún komst að því eins og fleiri (Barrett og Fudge 1981) að almennt sé mjög erfitt að ná fram breytingum að frumkvæði stjórnvalda innan opinberra kerfa. Breytingar verða einna helst við það að jafnvægi valds og áhrifa milli þessara skipulagsforma innan kerfanna raskast. Það sem þarf til að svo verði að mati Tuohy er samþjöppun á pólitísku valdi (e. consolidated political authority), hér kallað pólitískur einhugur sem varir lengi og skýrar stefnumótandi áherslur sem njóta afgerandi forgangs og pólitískrar forystu. Tuohy segir að nauðsynlegt sé að þessar aðstæður séu til staðar en þó sé það ekki nægilegt til að ná fram meiriháttar breytingum. Árangur af tilraunum stjórnvalda til að koma á breytingum ræðst að hennar mati af því hvers konar hugmyndir og lausnir sérfræðingasamfélagið býður upp á þá stundina þegar hinum pólitísku skilyrðum er náð og hvaða hugmyndir það séu sem best falla að meginsáherslum og hugmyndum stjórnvalda. Það að þetta allt fari saman, segir Tuohy, að sé sjaldgæft. Þetta stefnumót milli stjórnvalda og viðtekinnna hugmynda innan málaflokksins, sem Tuohy kallar „goodness-of-fit“, mótar síðan farveg þróunarinnar innan málaflokksins eða takmarkar svigrúm til breytinga í framhaldi af inngripi stjórnvalda í starfsemi málaflokksins við þessar tilteknu aðstæður.

Í stuttu máli þá geta stjórnvöld náð árangri með inngripum í málefni með því að höfða til afmarkaðs hóps innan sérfræðingasamfélagsins, hóps sem gerir stjórnvöldum kleift að koma fram stefnu sem fellur að þeirra pólitísku sjónarmiðum. Stjórnvöld geta m.ö.o. hundsáð heildarsamtök sem ekki geta talað einum rómi út á við. Því má segja að þegar samtök sérfræðinga geta ekki lengur talað einum rómi skapist ákveðin tækifæri fyrir stjórnvöld að koma sínum áherslum að.

Það er þessi sýn á edli og eiginleika sérfræðingasamfélagsins, hið pólitíska samhengi stefnumótunarinnar og áhrif þessa á stefnubreytingar sem gerir rannsóknir Kingdons og Tuohy að áhugaverðum kenningum sem varpað geta ljósi á opinbera stefnumótun á

Íslandi. En þá má spyrja hvernig til dæmis kennarar sem fagstétt eða sérfræðingahópur fellur að þessum skilgreiningum Kingdons og Tuohy um sérfræðingasamfélag.

Í rannsókn sinni á stefnumótun í málefnum lesblindra á Íslandi skoðaði Nanna Björk einmitt kennarastéttina í ljósi kenninga Henry Mintzbergs (1993) um skipulagsheildir. Þar tekur Mintzberg skóla sem dæmi um skipulagsheildir sem einkennast af svokölluðu *fagskrifraði* (e. professional bureaucracy). Fagskrifraði einkennist af valddreifingu sem kemur fram í miklu *sjálfðæmi* (e. autonomy) sem fagaðilar hafa í eigin starfi, sem fram fer í nánum tengslum við skjólstaðinginn. Þjónustan, sem fagaðilar veita, er þess eðlis að hún gerir ráð fyrir því að meta þurfi ákveðnar þarfir og mæta þeim með tilteknum hætti. Hvorttveggja gerir kröfur til ákveðinnar þekkingar sem verður hvorki stýrt né framkvæmd samkvæmt fyrirmælum stjórnenda. Forsendan fyrir því að hægt sé að ná fram skilvirku skipulagi innan slíks fagskrifraðis er að koma á samhæfingu aðgerða í formi staðlaðrar þekkingar og verkkunnáttu. Í fagskrifraði er staðlaðri þekkingu fyrst og fremst komið á með þjálfun og innrætingu í gegnum háskólanám, starfsþjálfun og þátttöku í stéttarfélagi.

Þegar fagskipulag einkennist af valddreifingu er þörf fyrir samstarf þvert á kerfið til þess að koma á samræmdum breytingum sem hafa ekki verið innrættað með náminu sjálfu. Að mati Mintzbergs getur verið erfitt að koma á slíku samstarfi meðal fagaðila þar sem það fer gegn sjálfðæmi þeirra í starfi. Það lýsir sér í því að þeir vilja ákveða, eða stjórna því sjálfir, hverju skuli breytt og hvernig. Þeir hafi því tilhneigingu til þess að sporna gegn kerfisbundnum breytingum sem miða að samræmingu. Til að tryggja það hins vegar að stefna stjórnvalda nái fram að ganga við slíkar aðstæður leitast stjórnvöld við að efla ytra aðhald og eftirlit til dæmis með aukinni beinni umsjón eða með því setja á laggirnar einhvers konar eftirlitskerfi (Mintzberg, 1993).

1.1 Opinber stefnumótun á Íslandi

Stefnumótun á Íslandi hefur verið lýst sem nánu samráði þar sem stjórnvöld í raun láti hagsmunaaðilum eftir að móta og framkvæma stefnuna. Með tilliti til tengslanna milli stjórnvalda og einstakra greina atvinnulífsins þá séu stjórnvöld í tiltölulega veikri stöðu sem helgist af því að hagsmunaaðilar séu þeir sem hafi þá þekkingu og aðstöðu sem til þarf til að stefna nái fram að ganga. Baldur Þórhallson (2010) bendir t.d. á að íslensk stefnumótun hafi lengst af einkennst af miklu samráði þar sem stjórnvöld hafa í raun allt fram á þessa öld látið hagsmunaaðila að miklu leyti um að marka og framkvæma stefnu hins opinbera í tengslum við fiskveiðistjórnun, landbúnað og áliðju.

Þetta má sjá bæði í rannsóknum Halldórs Jónssonar (1990) og Svans Kristjánssonar (2011) á stefnumótun varðandi tilkomu kvótakerfisins í sjávarútvegi. Sú stefna virðist hafa mótast fyrst og fremst af hagsmunaaðilum sem beittu miklum þrýstingi í kjölfar aflasamdráttar sem átti sér stað árið 1983, þ.e. í aðdraganda ákvörðunarinnar sem tekin var þá um kvótakerfið. Enn fremur hafa rannsóknir Gunnars Helga Kristinssonar og félagi (1992) sýnt að í raun gildir það sama fyrir stefnumótun í landbúnaði og sjávarútvegi. Stjórnvöld reiði sig nánast alfarið á þekkingu sem er að finna innan raða hagsmunaaðila

í þessum frumatvinnugreinum hagkerfisins. Að mati Ríkisendurskoðunar (2011) þykir þetta samráð nú í raun of náðið.

Af þessu má ráða að geta og hæfni íslenskrar stjórnslu til að undirbúa og fylgja eftir stefnumörkun stjórnvalda markist nokkuð af þessari hefð. En þessar rannsóknir hafa beinst að tekjuskapandi greinum hagkerfisins. Á útgjaldahlið hagkerfisins er aftur að finna opinbera þjónustu á borð við heilbrigðis- og menntamál þar sem hið opinbera er ráðandi aðili, bæði sem eigandi aðstöðunnar og sem kaupandi þjónustunnar. Hvernig skyldi þessu samráði vera háttað milli stjórnvalda og hagsmunaaðila innan þessara greina hagkerfisins?

Rannsókn Sigurbjargar Sigurgeirsdóttur (2006a) á sameiningu sjúkrahúsa í Reykjavík og í London fjallar um tilraunir stjórnvalda til að koma á stefnumarkandi breytingum innan heilbrigðiskerfanna í Bretlandi og á Íslandi. Þar var leitað svara við þeirri spurningu hvað skýrði það að hægt var að sameina háskólasjúkrahús í þessum borgum á þessum tíma þrátt fyrir áratuga andstöðu fagstétta innan kerfanna. Niðurstöður hennar sýndu að sameining sjúkrahúsanna í Reykjavík, sem var stefnumörkun stjórnvalda, þ.e. ríkisins, náðist fram, annars vegar vegna afgerandi forgangsröðunar sem naut pólitískrar forystu, stöðugleika og samstöðu, og hins vegar vegna þess að samstöðu skorti meðal sérfræðinga sem voru ráðandi innan sérfræðingasamfélagsins í íslenska heilbrigðiskerfinu. Það vekur athygli að í þessu máli ráku stjórnvöld stefnu sem fól í sér mótsagnakennd sjónarmið, en sem fyrir vikið náði að höfða með mismunandi hætti til ólíkra hópa á ólíkum stigum málsins. Í fyrsta lagi átti sameining sjúkrahúsanna að leiða til hagræðingar og lækkunar útgjalda sjúkrahúsanna í Reykjavík. Þessi sjónarmið féllu að sjónarmiðum heilbrigðisþjónustunnar á landsbyggðinni. Í öðru lagi var sjónarmiðið um mikilvægi sérhæfingarinnar, sem fól í sér myndun á svokölluðum „kritisksku massa“ sjúklinga og starfsfólks í þágu aukinnar sérhæfingar, sem tryggja átti gæði og öryggi þjónustunnar. Þessi rök féllu vel í kramið hjá heilbrigðisstéttum innan háskólasamfélagsins og studdu þar með rökin um sameiningu sjúkrahúsanna. Í þriðja lagi var um að ræða sjónarmiðið um rétt sjúklinga til að velja sér sinn eigin lækni, sem féll vel að sjónarmiðum sérgreinalækna sem vildu stunda lækningar og fá greitt fyrir hvert verk samkvæmt samningi við Tryggingastofnun ríkisins. Þessi sjónarmið leiddu til vaxandi starfsemi sérgreinalækna á einkastofum þeirra út í bæ, nokkuð sem Sigurbjörg hefur vísað til sem stefnureks (Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir, 2006a, 2006c).

Stefnurek felur í sér grundvallarbreytingar á kerfum án þess að yfirlýst stefnumörkun stjórnvalda hafi komið til (Hacker 2002). Stefnurek á sér stað þegar stefnumótandi ákvarðanavald er óljóst eða eftirfylgni stjórnvalda með stefnumörkuninni er lítil. Það leiðir til þess að þeir sem eiga hagsmuna að gæta í framkvæmd stefnunnar ná yfirhöndinni og ná að móta framkvæmd stefnunnar meira út frá eigin hagsmunum en út frá markmiðum stjórnvalda. Hagsmunir framkvæmdaaðila fara ekki alltaf saman með stefnumörkun stjórnvalda. Þegar þeir aðilar, sem fara með framkvæmd stefnumótunar, nýta það svigrúm, sem skapast með lítilli eða óskýrri eftirfylgni, til að sveigja stefnumótunina sér í hag getur stefnumótunin vikið frá markmiðum stjórnvalda og leitt til annarrar niðurstöðu en ráð var fyrir gert. Þá á sér stað stefnurek. Drifkraftar í slíku stefnureki eru

einkahagsmunir. Stefnurek getur leitt til þess að reynsla innan kerfisins verður dreifð og þekking brotakennd. Þar með er grafið undan þekkingarþróun sem sækir efnivið í sam-
eiginlegan reynslubrunn. Stefnurek getur líka leitt til ójöfnuðar meðal notenda í þeim
tilvikum þar sem stefnurek leiðir til þess að lögmál markaðarins verða ráðandi. Í þeim
tilvikum þar sem talið er að hagkvæmni, gæðum og öryggi opinberrar þjónustu sé betur
borgið með því að markaðsvæða þjónustuna, þurfa stjórnvöld að hafa nægilegt eftirlit
með framkvæmdinni til að tryggja að slík markmið náist. Það þarf öfluga og samhenta
opinbera stórnsýslu til að ná markmiðum hins opinbera með einkavæðingu opinberrar
þjónustu (Kettle, 1993).

Í greiningu Héðins Unnsteinssonar og Péturs Berg Matthíassonar (2012) á stefnum
og áætlunum innan íslenskra ráðuneyta kom fram að þrátt fyrir góðan undirbúning við
stefnugerð, einkum varðandi greiningu og setningu markmiða, eru stefnur og áætlanir
sjaldan fjármagnstengdar, framkvæmdin er oft á tíðum ófullnægjandi og ómarkviss, og
eftirfylgni virðist vera mjög takmörkuð. Svo virðist sem ráðuneytin móti ekki stefnu með
markvissum hætti og því endurspegli stefnan fremur fögur fyrirheit en raunverulegar
aðgerðir.

2. Núverandi staða í málefnum lesblindra grunnskólabarna

Samkvæmt núgildandi grunnskólalögum nr. 91/2008 eru öll börn á aldrinum 6 til 16
ára skólaskyld og eiga þau rétt á kennslu við hæfi sem tekur mið af þörfum þeirra og
almennri vellíðan. Í 1. og 2. mgr. 17. gr. laganna er fjallað sérstaklega um nemendur með
sérþarfir en þar kemur fram að:

„Nemendur eiga rétt á að komið sé til móts við námsþarfir þeirra
í almennum grunnskóla án aðgreiningar, án tillits til líkamlegs eða
andlegs atgervis.“

„Nemendur sem eiga erfitt með nám sökum sértækra námsörðug-
leika, tilfinningalegra eða félagslegra örðugleika og/eða fötlunar, sbr.
2. gr. laga um málefni fatlaðra, nemendur með leshömlun, langveikir
nemendur og aðrir nemendur með heilsutengdar sérþarfir eiga rétt á
sérstökum stuðningi í námi í samræmi við metnar sérþarfir.“

Samkvæmt lögum ber grunnskólum því að koma til móts við námsþarfir nemenda með
lesblindu⁸ og eiga þeir rétt á stuðningi í námi í samræmi við metnar sérþarfir, án að-
greiningar. Með skóla án aðgreiningar er verið að vísa í ákveðna hugmyndafræði sem
leggja á til grundvallar í allri starfsemi grunnskólanna. Í henni felst að grunnskólar skulu
koma til móts við námsþarfir hvers og eins nemenda, í nærumhverfi þeirra. Það sé haft
sem markmið að allir fái jafngild tækifæri til náms (Mennta- og menningarmálaráðu-
neytið, 2011).

Í níunda kafla grunnskólalaganna er fjallað um sérfræðiþjónustu og stoðkerfi grunn-
skólanna. Þar kemur fram að „[s]veitarfélög skulu tryggja að sérfræðiþjónusta sé veitt

í grunnskólum, ákveða fyrirkomulag hennar og stuðla að því að hún fari fram innan grunnskóla. Í sérfræðipjónustu felst annars vegar stuðningur við nemendur og fjölskyldur þeirra og hins vegar stuðningur við starfsemi grunnskóla og starfsfólk þeirra.“ (Lög um grunnskóla nr. 91/2008, 1. mgr., 40. gr.). Einnig kemur fram að „[í] grunnskólunum skal frá upphafi skólagöngu nemenda unnið að forvarnastarfi með skimunum og athugunum á nemendum til að tryggja þeim kennslu og námsaðstoð við hæfi.“ (Lög um grunnskóla nr. 91/2008, 2. mgr., 40. gr.).

Í reglugerð um sérfræðipjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemenda-verndarráð í grunnskólum nr. 584/2010 er nánar fjallað um skipulag og framkvæmd sérfræðipjónustu. Í 3. og 4. gr. í öðrum kafla reglugerðarinnar kemur fram að sveitarstjórn í samráði við skólastjórnendur á að ákveða fyrirkomulag sérfræðipjónustunnar og bera ábyrgð á að viðeigandi þjónusta sé veitt í grunnskólunum. Sveitarfélagið á jafnframt að skilgreina hvernig það ætlar að standa að sérfræðipjónustu í skólastefnu sveitarfélagsins og tryggja henni fjármagn.

Þrátt fyrir að stefna stjórnvalda sé nokkuð skýr um að grunnskólar eigi að bjóða upp á þjónustu fyrir lesblinda er samt ekki skilgreint í lögnum hvað felist í lesblindu né hvers konar úrræði sé um að ræða. Í lögnum kemur einungis fram að slík þjónusta eigi að vera til staðar. Það er því ljóst að samkvæmt stefnu stjórnvalda á það að vera í höndum sveitarfélaga og grunnskóla að sjá til þess að fram fari skilgreining á því hverjir teljist vera með lesblindu og hvers konar þjónustu þeir eigi rétt á.

Í rannsókn Nönnu Bjarkar Bjarnardóttur (2012) á stefnumótun í málefnum nemenda með lesblindu í grunnskóla kom fram að á undanförunum árum hefur viðhorf gagnvart lesblindum nemendum breyst til batnaðar og margt hefur áunnist varðandi greiningar og skimun. Aftur á móti hefur minni áhersla verið lögð á að þróa samhæfð úrræði, aðgerðir og viðeigandi viðbrögð í kjölfar greiningar sem tryggt gætu jafnan aðgang lesblindra nemenda á þjónustu.

Sú þjónusta sem grunnskólarnir veita lesblindum nemendum í dag er mjög mismunandi. Dæmi var um að foreldrar hafi valið sér búsetu eftir því hvaða þjónusta hafi verið í boði innan grunnskólanna. Ástæðan fyrir þessum mismun var talin eiga rætur að rekja til þess að annars vegar ríkja mjög skiptar skoðanir um hvernig eigi að skilgreina og greina lesblindu, og hins vegar eru áherslur og úrræði skóla og sveitarfélaga gagnvart þessum málaflokki afar mismunandi. Dæmi eru um að skóli telji barn ekki vera með lesblindu, en í greiningu hjá sjálfstætt starfandi sérfræðingi greinist barnið hins vegar með lesblindu. Þá kemur fram í gögnunum að sumir skólar hafa enga starfandi sérkennara á meðan aðrir leggja sérstaka áherslu á sérkennslu og að vera með menntaða sérkennara starfandi við skólann. Ástæðurnar eru meðal annars ólíkar áherslur stjórnenda eða/og skortur á fjármagn og sérþekkingu.

Samkvæmt gögnum rannsóknarinnar þá eru sérkennarar innan skólanna taldir hafa mestu þekkinguna á málefnum nemenda með lesblindu, en svo virðist sem sérkennurum fari þar fækkandi og sífellt algengara sé að kennarar starfi sem sérkennarar án þess að hafa til þess menntun. Ýmsar ástæður eru taldar liggja þar að baki. Til dæmis kom fram að takmörkuð aðsókn væri í sérkennslunám, en margir höfðu áhyggjur af því að

lenging kennaranámsins myndi ýta frekar undir slíka þróun. Í þeim grunnskólum, þar sem sérkennarar starfa, anna þeir oft og tíðum ekki eftirspurn, sem hefur leitt til þess að leitað er eftir þjónustu við lesblinda á almennum markaði. Sérkennarar sinna einnig fáum nemendum en eiga jafnframt rétt á hærri launum. Þeir þykja því vera dýr lausn fyrir sveitarfélögin og eru þess vegna síður ráðnir til grunnskólanna.

Þá kemur fram í gögnunum að sérkennslufyrirkomulagið er stundum talið stangast á við núverandi hugmyndafræði um „skóla án aðgreiningar“. Allir þessir þættir eru taldir hafa ýtt undir þá þróun að nú er í ríkara mæli ætlast til þess að hinn almenni kennari sinni nemendum með lesblindu innan grunnskólanna. Í grunnnámi kennara er aftur á móti ekki lögð áhersla á þekkingu varðandi lesblindu. Þar með virðist lítið svo á að ekki þurfi að koma til sérþekkingar innan kennarastéttarinnar til að mæta þörfum þessara nemenda. Stefna stjórnvalda í málefnum nemenda með lesblindu er velviljuð stefna. Aftur á móti virðast grunnskólar veita mjög ólíka þjónustu og um leið er eftirlit með gæðum veittrar þjónustu takmarkað. Einnig kemur fram að margir foreldrar leita eftir úrræðum utan skólakerfisins. Þar eru um að ræða úrræði sem af fjárhagslegum ástæðum eru ekki aðgengileg fyrir alla foreldra og því ljóst að markmið stjórnvalda um jöfn tækifæri barna til náms á þessu sviði er í uppnámi.

3. Stefnumótun í málefni lesblindra á Íslandi 1990-2011

Með því að rekja sögu málaflokksins í rétttri tímaröð má átta sig á helstu áhrifaþáttum varðandi mótun og þróun stefnunnar í málaflokknum. Sjá má hvernig áhrif þeirra þátta komu fram og hafa leitt til núverandi stöðu í málefnum lesblindra. Hér er fylgt greiningaraðferð sem flokkast undir *ferligreining* (e. processual analysis) sem Pettigrew (1997) hefur lýst ágætlega. Frásögnin af framvindu stefnumótunarinnar byggist á öflun, skoðun og greiningu á lögum, reglugerðum, skýrslum og öðrum opinberum gögnum, ásamt viðtölum við stjórnmalámann, embættismenn, sérfræðinga og aðra hagsmunaaðila sem tengdust málaflokknum.⁹

3.1 Upphafið: Málefni lesblindra kemst á dagskrá stjórnmalanna

Með fyrstu grunnskólalögnum, sem tóku gildi árið 1974, var lögfest ný stefna í menntamálum í landinu. Samkvæmt lögnum var skólanum nú skylt að tryggja öllum nemendum tækifæri til náms í samræmi við þarfir hvers og eins (Helgi Jónasson, 1996). Á þessum tíma höfðu nemendur, sem áttu í erfiðleikum með nám, yfirleitt verið álitnir treggáfaðir og þóttu ekki líklegir til langskólanáms. Þessi nýja stefna þótti því einkennast af meiri jafnréttis- og mannúðarsjónarmiðum en áður hafði þekkt (Helga Sigurjónsdóttir, 1992). Í kjölfar laganna voru gerðar ýmsar breytingar á skólakerfinu í anda þessara nýju markmiða.

Meðal þess sem síðar gerðist var að framhaldsskólarnir voru opnaðir öllum með lagabreytingu árið 1988. Tiltekinn lágmarksárangur á grunnskólaprófi var ekki lengur skilyrði fyrir inngöngu, heldur stóð nemendum, sem höfðu fallið á grunnskólaprófinu, til boða að taka fornám eða svokallaðan núlláfanga (Helga Sigurjónsdóttir, 1992). Samhliða lagabreytingunni jókst verulega aðsókn í framhaldsskólanám. Þá fór að gera vart

við sig innan framhaldsskólanna hópur nemenda sem átti erfitt uppdráttar vegna lestrar- og námserfiðleika. Margir þeirra flosnuðu upp úr námi.

Árið 1990 kom út framkvæmdaáætlun um nýja menntastefnu sem nefndist „Til nýrrar aldar“ undir forystu þáverandi menntamálaráðherra, Svavars Gestssonar. Eitt af markmiðum stefnunnar var að efla starfs- og námsráðgjöf á öllum skólastigum til að tryggja eðlilega námsframvindu nemenda og koma í veg fyrir brottfall (Menntamálaráðuneytið, 1990). Til þess að starfs- og námsráðgjafar gætu aðstoðað nemendur, sem áttu við námserfiðleika að stríða, þurftu þeir að vita hvers eðlis vandinn væri. Á þessum tíma voru nokkrar sjálfstætt starfandi greiningarstofur sem greindu lesblindu. Greiningin var kostnaðarsöm og því erfiður hjalli fyrir efnaminni fjölskyldur. Nokkrir starfs- og námsráðgjafar framhaldsskólanna tóku sig því saman og þrýstu á stjórnvöld um að þessi nemendahópur fengi greiningu, aðstoð og úrræði innan skólakerfisins.

Af stað fór atburðarás sem varð til þess að árið 1992 var sérstök miðstöð, *Lestrarmiðstöð Kennaraháskóla Íslands*, sett á laggirnar. Þessa ákvörðun tók Ólafur G. Einarsson, þáverandi menntamálaráðherra. Átti miðstöðin að vera í faglegu forsvari varðandi þjónustu fyrir þennan hóp. Hugmyndin um lestrarmiðstöð virðist hafa verið komin fram áður, en lestrarerfiðleikar höfðu verið í umræðunni og vangaveltur voru uppi um þörf á greiningartækjum, bættum lestrarkennsluáðferðum og eflingu rannsókna (Menntamálaráðuneytið, 1991). Þá hafði lestrardeild í Fellaskóla nýlega verið lögð niður, en þar fór fram kennsla barna með alvarlega lesblindu. Lestrardeildin í Fellaskóla hafði verið fjármögnuð af Fræðsluskrifstofu Reykjavíkur og var það fjármagn nú lagt til Lestrarmiðstöðvarinnar (Kristín Elva Guðnadóttir, 2003).

Lestrarmiðstöðin tilheyrði Kennaraháskóla Íslands og var skilgreind sem sérstök deild innan skólans. Hlutverk miðstöðvarinnar var þríþætt. Í fyrsta lagi að sjá um greiningu og ráðgjöf fyrir nemendur, bæði á grunnskóla- og framhaldsskólastigi, þeim að kostnaðarlausu. Í öðru lagi að bjóða upp á greiningu og ráðgjöf fyrir fullorðna einstaklinga og að lokum að vinna að rannsóknum tengdum læsi og lestrarkennslu og miðla áfram þekkingu á því sviði (Rannveig Lund, 1993).

Fljótlega eftir að stofnunin hóf starfsemi sína varð ljóst að þörfin var mikil þar sem langir biðlistar mynduðust eftir greiningu og ráðgjöf. Um leið virkaði miðstöðin sem eins konar faglegur bakhjarl fyrir kennara þar sem þeir gátu leitað þangað eftir upplýsingum og ráðgjöf („Lestrarmiðstöð annar ekki eftirspurn“, 1999: Rannveig Lund, 1993).

3.2 Rekstur grunnskólanna flyst frá ríkinu yfir til sveitarfélaganna

Árið 1996 er rekstur grunnskólanna fluttur frá ríkinu yfir til sveitarfélaganna. Þessi viðamikla stjórnsýslubreyting var hluti af stefnu stjórnvalda um dreifstýringu í anda hugmyndarinnar um nýskipan í ríkisrekstri.¹⁰ Með því að færa rekstur grunnskólanna nær nemendum var talið að hægt væri að ná fram hagkvæmari rekstri og betri þjónustu. Lagt var upp með að menntamálaráðuneytið færi með markmiðasetningu og eftirlit með skólastarfinu, en skólarnir hefðu fjárhagslegt sjálfstæði í samvinnu við sveitarfélögin og ákvörðunarvald varðandi hvaða skipulagi og starfsáðferðum væri beitt til þess að ná settum markmiðum (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 1994).

Í kjölfar flutningsins áttu sér stað ýmsar kerfisbreytingar innan stjórnsýslunnar varðandi grunnskólana. Þar á meðal voru breytingar, sem sneru að sérfræðipjónustu við grunnskólana, þar sem sveitarfélögin áttu nú sjálf að fjármagna og bera ábyrgð á slíkri þjónustu. Fræðsluskrifstofur, sem störfuðu í hverju fræðsluumdæmi á vegum ríkisins, voru lagðar niður og grunnur lagður að stofnun svokallaðra skólaskrifstofa á vegum sveitarfélaganna. Þannig átti sú þjónusta sem fræðsluskrifstofurnar höfðu veitt að standa áfram til boða en útfærslan átti að vera í höndum hvers sveitarfélags (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 1994).

Þrátt fyrir að rekstur grunnskólanna hafði verið fluttur yfir til sveitarfélaganna var Lestrarmiðstöðin áfram starfandi á vegum ríkisins. Þá kom upp sú staða að Kennaraháskóli Íslands var að veita sveitarfélögunum þjónustu á vegum ríkisins. Þar sem sveitarfélögin áttu, eins og fyrr segir, að fjármagna sérfræði þjónustu fyrir grunnskólana sjálf, var lítið svo á að það fjármagn, sem rann til Lestrarmiðstöðvarinnar, væri einungis ætlað framhaldskólanemum. Upphaflega hafði þjónustan verið bæði grunn- og framhaldskólanemum að kostnaðarlausu, en nú var grunnskólanemendum gert að greiða fyrir þjónustuna.

Árið 2002 ákváðu stjórnvöld síðan endanlega að hætta fjárveitingum sem eyrnamerkta höfðu verið Lestrarmiðstöðinni til Kennaraháskóla Íslands. Var það lagt í hendur skólans að ákveða hvort hann vildi halda áfram að veita þessa þjónustu. Kennaraháskólinn var ekki tilbúinn til þess að leggja til aukið fé af eigin fjárveitingum í starfsemi miðstöðvarinnar. Kennaraháskólinn taldi það ekki vera í sínum verkahring að veita þessa þjónustu og vildi heldur nýta fjármagn sitt til fræðslustarfa og kennslu. Lestrarmiðstöðin var því lögð niður.

Hávær mótmæli áttu sér stað við lokun miðstöðvarinnar og margir óttuðust um þá faglegu forystu sem hafði myndast með starfsemi hennar. Sveitarfélögin voru mjög misjafnlega í stakk búin til þess að veita þessa þjónustu, bæði vegna skorts á þekkingu og fjármagni. Margir grunnskólar þurftu því í kjölfarið að leita eftir greiningu og úrræðum á einkamarkaði fyrir þjónustu við nemendur með lesblindu (Gunnar Hersveinn, 2002).

3.3 Þjónusta við lesblinda kemst á dagskrá stjórnvalda

Við flutning grunnskólanna frá ríki til sveitarfélaga hafði orðið breyting á verkaskiptingunni milli ríkis og sveitarfélaga. Verkefni ríkisins var nú að vinna að því að skilgreina betur markmiðið með þjónustunni fyrir nemendur með lesblindu innan skólakerfisins. Hér verður í stuttu máli rakin aðkoma tveggja ráðherra að stefnumörkun í málaefnum lesblindra á tímabilinu 1996-2008.

Samhliða flutningi grunnskólanna til sveitarfélaganna byrjar ríkið að beita sér af auknum krafti við að betrumbæta þjónustuna við lesblinda nemendur innan skólakerfisins. Sú stefnumótunarvinna var unnin í anda *Salamanca-yfirhýsingarinnar*¹ undir forystu þáverandi menntamálaráðherra, Björns Bjarnasonar.

Árið 1997 skipaði Björn nefnd til þess að fjalla um málefni lesblindra. Niðurstöður nefndarinnar komu fram í skýrslu sem gefin var út sama ár. Í henni kemur fram að mjög skiptar skoðanir ríktu meðal fræðimanna um hvernig eigi að skilja, skilgreina og meta

lesblindu. Algengt væri að nemendur, sem hefðu óskað eftir greiningu, fengju ólíka úrskurði eftir því hvert þeir hefðu leitað. Í skýrslunni er bent á mikilvægi þess að skipulag, skilgreiningar og vinnubrögð meðal skólanna yrðu samræmd til að nemendur með lesblindu fengju greiningu og þar með viðeigandi kennslu og úrræði. Einnig var bent á mikilvægi þess að þekking á þessum málaflokki yrði eflað, sérstaklega meðal kennara (Grétar L. Marinósson o.fl., 1997).

Þau ólíku sjónarmið, sem ríkja innan málaflokksins, koma einnig fram í tengslum við þróun og framkvæmd lesskímunarprófs sem ofangreind nefnd lagði til að yrði innleitt í grunnskólunum. Markmiðið með prófinu var að finna þá nemendur sem voru lesblindir og veita þeim snemmtækar stuðningsaðgerðir. Þessi hugmynd varð síðan hluti af skólafestefnu yfirvalda (Menntamálaráðuneytið, 1998; 1999). Árið 1998 var því sérstök framkvæmdanefnd skipuð til að fara með áframhaldandi þróun á slíku prófi. Ekki náðist samstaða um lesskímunarprófið meðal sérfræðinga, sem leiddi til þess að nefndin hætti störfum og ráðherra tók málið í sínar hendur (Björn Bjarnason, 2000). Í þeim tilgangi að stuðla að aukinni samvinnu meðal sérfræðinga og skapa samræmda og markvissa þjónustu fyrir þennan nemendahóp stóð menntamálaráðuneytið fyrir málþingi um málaflokkinn árið 2000 („Lestrarferfiðleikar furðu algengir“, 2000: Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2000).

Árið 2003 vou markmið lesskímunarprófsins sett í reglugerð um sérfræðiþjónustu skóla. Grunnskólar áttu skv. reglugerðinni að kanna hvaða nemendur ættu hugsanlega í erfiðleikum með lestur á fyrstu árum skólagöngunnar og bregðast við með kerfisbundnum hætti og reglulegri eftirfylgni. Sérfræðiþjónusta sveitarfélaganna átti að veita skólanum aðstoð varðandi greiningarprófin og veita kennurum leiðbeiningar varðandi niðurstöður þeirra og áframhaldandi úrræði. Einnig var gert ráð fyrir að menntamálaráðuneytið færi með eftirlit með þjónustunni og kalli eftir upplýsingum frá sveitarfélögum um þessi málefni hjá einstökum skólum á tveggja ára fresti (Reglugerð um breytingar á reglugerð um sérfræðiþjónustu skóla nr. 905/2003).

Árið 2004 fól menntamálaráðuneytið skólaþróunarsviði kennaradeildar Háskólans á Akureyri að gera úttekt á lesskímunarprófinu og kanna hvort það standist kröfur, og hvort og hvernig það er notað meðal grunnskólanna. Niðurstöðurnar gefa til kynna að lesskímunarprófið væri gott tæki til þess að finna nemendur sem eiga í lestrarerfiðleikum. Þá kom fram að langflestir grunnskólar leggja prófið fyrir nemendur og nýta niðurstöðurnar við áframhaldandi skipulag á lestrarkennslu, m.a. varðandi ákvörðun um sérkennsluúrræði og mótun á einstaklingsnámskrá. Aftur á móti virðast kennara ekki nota tillögur að úrræðum sem fylgja með prófinu í hugmyndahefti. Þá kom fram að þau mörk sem væru notuð til viðmiðunar um lestrarerfiðleika væru mjög ólík meðal grunnskóla. Mælt var til þess að viðmiðunarmörkin væru samrýmd og um leið var bent á mikilvægi þess að þau yrðu jafnframt rýmri (Guðmundur Engilbertsson og Rósa Eggertsdóttir, 2004).

Í lok nóvember árið 2006 kemst málaflokkurinn aftur á dagskrá hjá þáverandi menntamálaráðherra, Þorgerði Katrínu Gunnarsdóttur. Á þessu ári hafði komið upp umræða varðandi stöðu lesblindra nemenda í tengslum við töku samræmdra prófa í grunnskóla.

Viðbrögð menntamálaráðherrans við þeirri umræðu birtist í grein í Morgunblaðinu. Þar kom fram að umræðan um þessi málefni sé oft á villigötum, en þrátt fyrir það sé þörf á skýrari stefnu í þessum málaflokki svo að veita megi lesblindum nemendum betri þjónustu innan skólakerfisins (Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir, 2006). Skipaði ráðherrann nefnd til að vinna að tillögum varðandi þjónustu fyrir nemendur með lesblindu og aðra lestrarörðugleika í grunn- og framhaldskólum.

Skýrsla nefndarinnar kom út árið 2007. Þar voru lagðar fram ýmsar tillögur til hagsbóta fyrir lesblinda nemendur. Nefndin átti meðal annars að skoða hvernig hægt væri að efla þekkingu og ráðgjöf fyrir kennara varðandi þennan málaflokk, auk þess að kanna hvernig staðið væri að kennaranáminu varðandi lestrarkennslu og lestrarerfiðleika. Fram kom að fræðslan virtist vera takmörkuð meðal kennaranema og þá sérstaklega varðandi lestrarerfiðleika. Þar sem þekkingin var takmörkuð innan skólanna benti nefndin á mikilvægi þess að kennarar hefðu aðgang að slíkri sérfræðiþekkingu, ásamt kennsluráðgjöf og stuðningi í starfi sínu með lesblindum nemendum. Bent var á að slík þjónusta ætti að vera í höndum sérfræðiþjónustu sveitarfélaganna eða skólaskrifstofa þar sem þær væru fyrir hendi. Aftur á móti þótti ljóst að sveitarfélögin væru misjafnlega í stakk búin til að mæta þeim kröfum. Í skýrslunni kemur einnig fram að samkvæmt óbirtri athugun ráðuneytisins skilgreina sveitarfélögin enn með ólíkum hætti hvenær nemendur teljast eiga við lesblindu að stríða og upplýsingum um fjölda nemenda, sem eiga í lestrarerfiðleikum, er ekki safnað saman með reglubundnum hætti (Menntamálaráðuneytið, 2007).

Árið 2008 voru síðan sett ný grunnskólalög nr. 91/2008 sem eru þau lög sem gilda í dag. Eins og fyrr segir er þar að finna skýr ákvæði þess efnis að koma skuli til móts við námsþarfir nemenda með lesblindu og að þeir eigi rétt á stuðningi í námi í samræmi við metnar sérþarfir. Þá eiga sveitarstjórnir í samráði við skólastjóra að ákveða fyrirkomulag þjónustunnar og bera ábyrgð á að hún sé veitt.

Árið 2010 komu síðan út tvær reglugerðir¹² þar sem þjónustan er útfærð nánar og eru þar að finna ýmis tilmæli nefndarinnar sem Þorgerður Katrín skipaði árið 2006. Aftur á móti er ekki skilgreint í lögnum hvað felst í lesblindu (sértækum námsörðugleikum og leshömlun), né hvers konar þjónustu á að veita þessum nemendum. Árið 2011 kom jafnframt út ný aðalnámskrá grunnskóla. Þar er að finna tilmæli um að grunnskólarnir hafi aðgang að greiningar- og matstækjum á borð við stöðluð lestrarpróf og lesskimunarpróf, til þess að hægt sé að spá fyrir um námserfiðleika nemenda og bregðast við með snemmtækri ihlutun. Frekari útfærslu á lögnum er ekki að finna í aðalnámskránni varðandi þennan málaflokk. Þar kemur þó fram að stefna stjórnvalda sé að sveitarfélög og grunnskólar fái töluvert svigrúm til þess að aðlaga grunnskólanámið að þörfum nemenda á hverjum stað (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2011).

4. Umræða

Í rannsókn Nönnu Bjarkar Bjarnadóttur má finna heildstæða lýsingu og greiningu á stefnumótun og stöðu í málefnum lesblindra á Ísland. Hér er hins vegar tekinn afmarkaður söguþráður í rannsókn Nönnu sem lýsir þróun þekkingar innan málaflokksins og sú þróun sett í víðara samhengi stjórnmála og stefnumótunar á tímabilinu 1990 til 2007.

Gerður er samanburður á stöðu og áhrifum sérfræðilegrar þekkingar á stefnumótun í málefnum lesblindra annars vegar og stefnumótun í málefnum sjúkrahúsanna í Reykjavík hins vegar. Tilgangurinn með því að skoða og greina samspil stjórnmála, þekkingar og stefnumótunar hér er tvíþættur. Í fyrsta lagi að auka skilning á opinberri stefnumótun á Íslandi almennt og í öðru lagi að skoða þennan málaflokk sérstaklega út frá nýju sjónarhorni ef það mætti verða til þess að ræða gamlar og nýjar spurningar í nýju ljósi og örva þar með almenna umræðu um málefni nemenda með lesblindu á Íslandi.

Hugtökinn við greiningu og samanburð eru sótt í rannsóknir Kingdons og Tuohy. Þar gegna hugtökinn „samstaða“, sem sprottin er af samþjöppun þekkingar og „pólítískur einhugur“ lykilhlutverki. Skilningur á áhrifum samstöðu eða samstöðuleysis annars vegar og samhengi slíkra áhrifa við stefnumörkun stjórnvalda hins vegar varpa hér ljósi á afleiðingar þessa samspils fyrir stefnumótunina í heild sinni og niðurstöður hennar.

Það vekur athygli í þróun þessa málaflokks eins og hann er rakinn hér að *vandamál lesblindra kemst á dagskrá* í kjölfar þess að framhaldsskólarnir stóðu öllum nemendum úr grunnskólum til boða eftir lagabreytinguna árið 1988. Þá birtist nemendahópur innan framhaldsskólanna sem átti mjög erfitt uppdráttar þar og brottfall nemenda fór vaxandi. Algengt var að nemendur kæmu í framhaldsskóla án þess að hafa fengið greiningu á lesblindu í grunnskóla. Framhaldsskólarnir höfðu ekki fengist við slíka nemendur áður, líklega vegna þess að flestir þeirra höfðu farið beint út á vinnumarkaðinn að loknu grunnskólanámi.

Með nýrri menntastefnu árið 1990 er starfsemi náms- og starfsráðgjafar í framhaldsskólum eflað, m.a. til að draga úr brottfalli nemenda. Það er síðan vegna þrýstings frá starfs- og námsráðgjöfum innan framhaldsskólanna að Lestrarmiðstöð Kennaraháskóla Íslands var stofnuð. Samhliða aukinni umræðu um mikilvægi þess að bregðast við lesblindu sem fyrst, kom fram aukinn þrýstingur á grunnskólanna að skima eftir nemendum sem hugsanlega væru lesblindir og ganga úr skugga um að þeir fengju greiningu. Síðar var fjárhagslegum hvötum til að stemma stigu við brottfalli nemenda úr framhaldsskólum háttáð þannig að fjárveitingar voru bundnar við fjölda nemenda sem þreyttu próf. Þar með sá hver skóli sér hag í því að halda í þá nemendur sem á annað borð hófu nám við skólann. Slíkur hvati var ekki til staðar innan grunnskólanna þar sem þar var lögboðin skólaskylda.

Með Lestrarmiðstöðinni var búin til *lausn* sem einnig fól í sér möguleikann á að sameina á einum stað starfsfólk með þekkingu og reynslu af aðferðum við að greina og leysa úr vandamálum lesblindra nemenda á Íslandi. Slík stofnanabinding á verklagi býður upp á samþjöppun reynslu og þekkingar sem er forsenda rannsóknar og þar með á stöðlun hæfni og aðferða sem byggðar eru á gagnreyndri þekkingu. Þróun sérfræðilegrar þekkingar með þessum hætti er í raun uppbygging á fagskrifræðinu eins og Mintzberg lýsir því. Fagskrifræði á að tryggja samhæfingu aðferða og þar með gæði og öryggi þjónustunnar fyrir notendur. En fagskrifræði getur líka tryggt jafnræði meðal notenda að því marki að sams konar vandamál fái sams konar meðferð. Eitt þekktasta dæmi um fagskrifræði, sem veitir öllum einstaklingum þjónustu með einum eða öðrum hætti á einhverjum tíma æviskeiðsins, eru sjúkrahús. Viðfangsefni háskólasjúkrahúsa eru ekki einungis

að veita veiku og slösuðu fólki þjónustu, heldur einnig að þróa og staðla gagnreynda þekkingu með rannsóknnum og þjálfun heilbrigðisstarfsfólks og tryggja gæði og öryggi þjónustunnar. Grunnurinn að uppbyggingu og viðhaldi slíkrar þekkingar og hæfni fæst með endurtekningum, sem þýðir að því fleiri sjúklingar með sams konar vandamál því meiri reynsla og betri skilningur, þekking og hæfni safnast saman innan stofnunar og hjá starfsfólki.

Það er sameiginlegt með stefnumótun innan þessara málaflokka að hún átti sér að mestu stað á tímabili ríkisstjórna Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks, þ.e. á tímabilinu 1990-2007.¹³ Það sem einkenni þetta tímabil öðru fremur er innleiðing nýskipunar í ríkisrekstri sem var stýrt frá fjármálaráðuneytinu undir pólitískri yfirstjórn Sjálfstæðisflokksins. Nýskipaninni fylgdi dreifstýring í öllum myndum, þ.e. flutningur verkefna til sveitarfélaga og markaðsvæðing hvort heldur sem var í formi útvistunar verkefna eða einkavæðingar. Mikil áhersla var á þessari stefnu ríkisstjórnanna og henni fylgt fast eftir yfir langt og samfellt tímabil. Hið ytra pólitíska samhengi með þeim stefnum, straumum, áherslum og forgangsöröðun, sem því samhengi fylgdi, var því eitt og hið sama allan tímann. Eins og Tuohy bendir á, þegar saman fer nægilegur pólitískur einhugur og skýr forgangsöröðun yfir samfellt tímabil, aukast líkurnar á því að stefnumál stjórnvalda nái fram að ganga. En það eitt og sér er þó ekki nægilegt.

Það sem aftur á móti var ólíkt með þessum málaflokkum var að frá og með árinu 1990 voru heilbrigðismál alfarið á hendi ríkisins en grunnskólinn, og þar með málefni nemenda með lesblindu í grunnskólum, fluttist á tímabilinu yfir til sveitarfélaganna. *Stigveldið* sem farvegur ákvarðana í opinberri stefnumótun sjúkrahúsanna í Reykjavík sameinaðist og styrktist enn frekar á þessum tímabili með yfirtöku ríkisins á allri sjúkrahúspjónustu í Reykjavík. Með flutningi grunnskólans til sveitarfélaganna veiktist stigveldið sem farvegur stefnumótunar og *stefnumótandi* ákvarðanavald var nú orðið dreifðara. Þrátt fyrir að *stefnumarkandi* ákvarðanir um markmið og stefnu stjórnvalda hafi verið áfram hjá ríkinu og á hendi ráðuneytisins var stefnumótun framkvæmdarinnar að mestu hjá sveitarfélögum sem fóru með faglega og rekstrarlega ábyrgð á málefnum grunnskólanna. Þannig var stefnumótandi framkvæmd á málefnum nemenda með lesblindu nú komin í hendur margra sveitarfélaga. Með sameiningu sveitarfélaga fækkaði þeim á tímabilinu - þau voru 170 árið 1995 en voru orðin 101 árið 2005. Fjöldi sveitarfélaga með yfir 10.000 íbúa stóð í stað á tímabilinu. Fjöldi sveitarfélaga með milli 1000 og 10.000 íbúa fækkaði um eitt, en sveitarfélögum með undir 1000 íbúa hafði fækkað úr 137 árið 1995 í 69 á árinu 2005 (Hagstofa Íslands, e.d.). Þótt mörg sveitarfélög sameinist um rekstur grunnskóla eða um sérfræðipjónustu skólanna þá voru *stefnumótandi ákvarðanir* í málefnum grunnskólans engu að síður orðnar dreifðari.

Eins og fyrr segir þá er það sameiginlegt með skipulagsformum skóla og sjúkrahúsa að hér er á ferðinni *fagskrifraði*. Þar gerir framkvæmd þjónustunnar ráð fyrir *sérfræðipekkingu*, þ.e. að starfsmenn hafi fengið tiltekna þjálfun og búi yfir viðeigandi hæfni til að geta tekið ákvarðanir viðvíkjandi þjónustu í beinum samskiptum við notandann. Það sem greinir að stefnumótunina, sem hér er til skoðunar og stefnumótun sjúkrahúsanna í Reykjavík, er að undir lok tíunda áratugarins náðist að mynda nægilega *samstöðu meðal*

lækna um mikilvægi þess að þjappa saman á einum stað, á Landspítala-Háskólasjúkrahúsi, nægilegum fjölda sjúklinga og heilbrigðisstarfsfólks til að mynda þann „kítíska massa“ sem mikilvægur er til að tryggja gæði og öryggi þjónustunnar með uppbyggingu á gagnreyndri þekkingu. Á sama tíma var að fjara undan Lestrarmiðstöð Kennaraháskólans þar sem þó hefði átt að vera vísir að skipulagðri samhæfingu þekkingar, reynslu og aðferða til að tryggja gæði og öryggi þjónustunnar við nemendur með lesblindu. Á meðan stefnt var í átt til sérhæfingar innan sjúkrahúsþjónustunnar var stefnan í átt frá sérhæfingu innan skólakerfisins eins og hún virðist birtast í hugmyndafræðinni um „skóla án aðgreiningar“ innan grunnskólanna. Þrátt fyrir tilraunir ríkisins til að marka stefnuna með reglugerðarsetningu þá fór saman að stigveldið innan málaflokksins var orðið veikara, stefnumótandi ákvarðanir komnar á fleiri hendur, *ósamstaða ríki meðal sérfræðinga og skortur var á þekkingu innan kennarastéttarinnar* sem gerði það að verkum að stjórnþæki ráðherrans, þ.e. breytingar á reglugerð um sérfræðiþjónustu skóla nr. 905/2003 dugði ekki til. Opinber umræða innan málaflokksins árið 2007 bendir til þess að tilmæli ráðherrans í reglugerðinni frá 2003 höfðu ekki gengið eftir (Anna Guðmundsdóttir, Guðmundur S. Johnsen og Hermundur Sigmundsson, 2007). Ákvörðun Þorgerðar Katrínar Gunnarsdóttur þáverandi menntamálaráðherra um að skipa nefnd til þess að fjalla um málaflokkinn árið 2006, styður þessa ályktun (Menntamálaráðuneytið, 2007; Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir, 2006).

Þá er sameiginlegt með málaflokkum mennta- og heilbrigðismála að kerfin eru byggð upp af starfsstöðvum um allt land. Hins vegar hefur verið lögð áhersla á að byggja upp sérfræðiþjónustu samhliða þróun sérfræðilegrar þekkingar á fáum stöðum innan heilbrigðiskerfisins og trónir Landspítali-Háskólasjúkrahús þar sem musteri þekkingarinnar (e. centre of excellence) sem á í þekkingarþróunarlegu tilliti að þjónusta landið allt. Enga slíka miðstöð þekkingarþróunar á sviði sérfræðiþjónustu við nemendur með lesblindu var að finna eftir að Lestrarmiðstöðinni var lokað árið 2002. Margt bendir reyndar til þess að sem slík hafi Lestrarmiðstöðin ekki náð að mynda nægilega öfluga og afgerandi forystu þar sem mjög skiptar skoðanir ríktu t.d. um skilning og skilgreiningu á lesblindu. Skilningurinn og skoðanirnar voru svo mismunandi að ekki náðist samstaða í nefnd ráðherrans um framkvæmd skimunarprófs árið 1998 og tók ráðherra því málið í sínar hendur. Það bendir til þess að þrátt fyrir að Lestrarmiðstöðin hafi þá verið búin að starfa í 6 ár hafi ekki tekist að stofnsetja verklag og aðferðir með þeim hætti að nægilegur þekkingargrunnur hafi náð að skapast til að samhæfa aðgerðir og mynda sameiginlegan skilning og viðmið um lesblindu. Skýr fagleg forysta innan málaflokksins var því ekki til staðar. Ástæðuna má einnig rekja til þess að miðstöðin réð ekki við þá eftirspurn sem myndaðist strax í byrjun starfseminnar. Fljótlega myndaðist langur biðlisti af einstaklingum sem höfðu þörf fyrir greiningu og ráðgjöf og því var ljóst að miðstöðin hefði þurft aukna fjárveitingu til þess að mæta þörfinni samhliða þekkingarþróun.

Sá skriðþungi sem fylgdi innleiðingunni á nýskipan í ríkisrekstri leiddi til þess að aðgerðir ríkisins í þeim efnum voru í andstöðu við þá þekkingu sem þó var að myndast innan kerfisins og komu fram með hugmyndinni um mikilvægi „snemmtækrar íhlutunar“. Sú ákvörðun stjórnvalda að leggja niður sérstaka fjárveitingu til Lestrarmiðstöðvarinnar

var liður í verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga. Þar með var litið svo á að sveitarfélögin ættu sjálf að fjármagna sérfræðipjónustu fyrir grunnskólana. Það fjármagn sem rann til Lestrarmiðstöðvarinnar var því einungis ætlað framhaldsskólanemum en upphaflega hafði þjónustan þar verið bæði grunn- og framhaldsskólanemum að kosnaðarlausu. Eftir þessa ákvörðun var grunnskólanemendum gert að greiða fyrir þjónustuna. M.ö.o. hér var hvatinn, sem studdi við hugmyndina um „snemmtæka íhlutun“, afduminn. Kennaraháskóla Íslands var hins vegar látið eftir það hlutverk að slá starfsemina af. Segja má að þar hafi skólinn látið það tækifæri ganga sér úr greipum að byggja upp miðstöð þekkingarþróunar innan menntakerfisins með sambærilegri tengingu við akurinn og Landspítali- Háskólasjúkrahús, þ.e. með nánnum tengslum milli klínískra og vísindalegra rannsókna.

Þá er það einnig líkt með þessari stefnumótun í málefnum lesblindra og málefnum sjúkrahúsanna í Reykjavík að í báðum tilvikum sköpuðust betri skilyrði fyrir starfsemi á markaði. Í báðum tilvikum leiddi stefnumótun stjórnvalda til aukinnar markaðs- og einkavæðingar á þjónustunni. Hins vegar varð sú þróun með ólíkum hætti.

Þótt nægileg samstaða hafi náðst meðal lækna um sameiningu sjúkrahúsanna í Reykjavík undir formerkjum samþjöppunar sérgreina til viðhalds þekkingar og rannsókna þá voru ekki allir læknar ánægðir. En til að ná markmiðinu um sameiningu sjúkrahúsanna í Reykjavík og draga úr vaxandi óánægju sérgreinalækna, sem þar störfuðu, bjuggu stjórnvöld til *undankomuleið* (e. exit option) (Hirschman, 1969). Í kjölfarið stórjókst starfsemi sérgreinalækna á einkastofum út í bæ og það svo mjög að hér eins og í tilviki Lestrarmiðstöðvarinnar voru aðgerðir stjórnvalda í andstöðu við þau faglegu sjónarmið sem lágu að baki sameiningu sjúkrahúsanna um myndun hins „kritiska massa sjúklinga og starfsfólks“ til að tryggja gæði og öryggi þjónustunnar.

Við flutning grunnskólans til sveitarfélaganna varð röskun á stöðþjónustu skólanna. Minni sveitarfélögum reyndist erfiðara að fjármagna sérfræðipjónustu við grunnskólann. Vegna mismunandi getu sveitarfélaganna til að veita þessa þjónustu, bæði í fjárhagslegu og þekkingarlegu tilliti, þurftu margir skólar að leita til sérfræðinga á almennum markaði. Óánægðir foreldrar, sem töldu sig ekki fá þá þjónustu sem þeir þurftu fyrir börnin sín innan skólanna, leituðu þá sjálfir út á markaðinn eftir þjónustu. Sérhæfing innan skólanna á málefnum nemenda með lesblindu var víkjandi. Vísbendingar eru um að kostnaðurinn hafi þó ekki verið eina ástæðan heldur hafi stefna stjórnvalda um „skóla án aðgreiningar“ haft þau áhrif að sérhæfing í formi sérkennslu innan almenna skólans var látin víkja. M.ö.o. stefnumótun stjórnvalda í málefnum lesblindra leiddi til þess að aukið svigrúm skapaðist til markaðsvæðingar á þjónustu og úrræðum fyrir nemendur með lesblindu.

Staða sjúklinga og lesblindra nemenda m.t.t. upplýsinga og öryggis á svona markaði er afar misjöfn hér á Íslandi. Sérgreinalæknar þurfa lækningaleyfi til að fá að starfa við sína sérgrein og samning við ríkið til að geta starfað á einkastofum út í bæ. Þeim er gert að fylgja klínískum leiðbeiningum sem byggðar eru á gagnreyndri þekkingu og lúta eftirliti landlæknis. Þjónusta við fólk með lesblindu á markaði er hvorki háð slíkum leyfisveitingum né klínískum leiðbeiningum og ekkert eftirlit er með því að sú þjónusta, sem veitt

er, sé við hæfi, enda engir samhafðir staðlar eða önnur tæki til að meta áhrif og gæði þjónustunnar. Slíkur markaður sérfræðinga innan menntakerfisins á meira sameiginlegt með markaði fyrir fæðubótarefni eða óhefðbundnar lækningar en með þjónustu lækna innan heilbrigðiskerfisins.

5. Lokaorð

Meginniðurstöður þessa samanburðar milli stefnumótunarferlis innan heilbrigðiskerfisins og stefnumótunarferlis innan menntakerfisins má setja fram með einföldum hætti eins og gert er í Töflu I.

Tafla 1. Samanburður milli stefnumótunarferlis innan heilbrigðiskerfisins og menntakerfisins

TAFLA I	Stefnumótun í málefnum sjúkrahúsanna í Reykjavík	Stefnumótun í málefnum lesblindra innan grunnskólanna
Stigveldi	Stigveldið var óskipt og miðstýring var mikil. Auðveldara var að mynda pólitíska samstöðu og einhug um stefnumörkun og stefnumótun í málefnum sjúkrahúsanna.	Stigveldinu var skipt upp og dreifstýring varð mikil. Erfiðara var að mynda pólitíska samstöðu eða einhug um stefnumörkun og framkvæmd stefnu í málefnum lesblindra innan grunnskólanna.
Sérfræðingasamfélag/fagskrifræði	Staða þekkingar var sterk og öflugt fagskrifræði var til staðar. En samstaða innan sérfræðingasamfélagsins hafði veikt vegna mismunandi hagsmuna.	Veikt fagskrifræði innan málaflokksins. Lítil sem engin samstaða ríkti innan sérfræðingasamfélagsins og staða þekkingar var því veik.
Markaður	Opnað var á möguleika til aukinnar starfsemi á markaði.	Tækifæri opnuðust til að bjóða þjónustu á markaði.

Úr þessari töflu má lesa að á meðan miðstýring ríkti innan heilbrigðiskerfisins var auðveldara að mynda pólitíska samstöðu um stefnu stjórnvalda um sameiningu sjúkrahúsanna. Sú samstaða um stefnumörkunina náði með tímanum að nýta sér ósamstöðu innan læknastéttarinnar sem rekja mátti til ólíkra hagsmuna meðal lækna. Með því að skapa tækifæri fyrir óánægða lækna til að stunda lækningar á stofum sínum utan sjúkrahúsanna tókst stjórnvöldum að koma fram stefnu sinni um sameiningu sjúkrahúsanna í framkvæmd. En með aukinni markaðsvæðingu á þjónustu lækna var í raun grafið undan hugmyndinni um samþjöppun þekkingar og reynslu sem var bakgrunnur sameiningar sjúkrahúsanna þar sem þjónusta lækna varð dreifðari.

Aftur á móti ríkti pólitísk samstaða innan menntakerfisins að baki dreifstýringar innan grunnskólakerfisins, þ.e. að flytja rekstur grunnskólanna frá ríkinu yfir til sveitarfélaganna. Það leiddi til þess að stefnumótandi ákvarðanavald um framkvæmd stefnunnar varð dreifðara og þar af leiðandi veiktust stefnumarkandi áhrif ríkisins. Þegar flutningur grunnskólans til sveitarfélaganna átti sér stað var ekki búið að mynda sameiginlegan skilning innan sérfræðingasamfélagsins á málefnum nemenda með lesblindu. Af því leiddi að móttækileiki skólanna og sveitarfélaganna fyrir hugmyndum sem liggja

að baki stefnumörkunar ríkisins í málaflokknum var takmarkaður og það seinkaði árangursríkri innleiðingu þeirrar stefnu. Dreift stefnumótandi ákvarðanavald í málefnum grunnskólanna og samstöðuleysi innan sérfræðingasamfélagsins hefur samanlagt veikt getu menntakerfisins til að samhæfa reynslu og byggja upp gagnreynda þekkingu og hæfni til að mæta þörfum nemenda með lesblindu. Mismunandi geta sveitarfélaganna til að koma til móts við nemendur með lesblindu, skortur á samhæfðri lausn á borð við Lestrarmiðstöðina og óánægja foreldra nemenda með lesblindu skapaði tækifæri til að bjóða skólum og foreldrum nemenda með lesblindu þjónustu á markaði.

Í báðum tilvikum, þ.e. innan menntakerfisins og innan heilbrigðiskerfisins má sjá að stefnumótunin hefur tekið á sig form *stefnureks* þar sem framkvæmd stefnumótunarinnar leiðir til þess að áhrif stefnunnar hafa ekki náð að endurspegla yfirlýst markmið stjórnvalda.

Markmið stjórnvalda í grunnskólalögunum er að tryggja jöfn tækifæri nemenda til náms. Þessi skoðun höfunda á stefnumótun í málefnum lesblindra hefur vakið upp spurningar um jöfnuð meðal nemenda með lesblindu innan grunnskólakerfisins. Rannsóknin sýnir að mismunandi geta sveitarfélaganna til að koma til móts við nemendur með lesblindu skapar ójöfnuð. Sá ójöfnuður skýrist að einhverju leyti af landfræðilegum ástæðum. Það að ekki er brugðist við þeim ójöfnuði af hálfu stjórnvalda með samhæfðri lausn fyrir skólana í landinu hefur leitt til efnahagslegs ójöfnuðar. Þá vaknar sú spurning hvort framkvæmdin á hugmyndinni um „skóla án aðgreiningar“ geti skapað ójöfnuð.

Greina má ákveðna þversögn í hugmyndafræðinni um „skóla án aðgreiningar“ og stefnunni um „einstaklingsmiðað nám“. Í fyrsta lagi ríkir ákveðin hræðsla við það að útfæra einstaklingsmiðað nám með einhverju sem flokkast getur undir „sérkennslu“ af ótta við áhrif þess að beita sérstökum kennsluáðferðum við einstaka nemendur innan hins almenna skóla, þ.e. „stimplun“. Í öðru lagi er framkvæmdin á einstaklingsmiðuðu námi kostnaðarsöm og það er á valdi skólastjórnenda að ákveða forgangsroðun í hverjum skóla. Við þetta getur orðið til úrræðaleysi innan skólanna sem aftur getur snúið greiningu á nemendum með lesblindu upp í andhverfu sína. Þá er greiningin í sjálfu sér ekki vandamálið sem þarf að leysa heldur úrræðaleysið. M.ö.o. þegar greiningu fylgja ekki leiðbeiningar um viðurkennt og viðtekið ferli sem getur tekið við til að mæta þeim vanda, sem greinist, þá verður til nýtt vandamál sem er skólinn sjálfur. Þegar foreldrum finnst skólinn bregðast barninu sínu reyna sumir þeirra að leita annað eftir lausn. En það er lausn sem er hvorki tryggð með tilliti til gæða og árangurs né öllum fær af fjárhagslegum ástæðum. Þannig getur hugmyndin um „skóla án aðgreiningar“ skapað ójöfnuð. Þessa þversögn þarf málaflokkurinn að leysa með opinni upplýstri umræðu sem er laus við bæði fordóma og trúarbrögð.

Fyrir nemendur með lesblindu þarf að þróa viðeigandi úrræði og leiðir. Þjónustan við þennan nemendahóp þarf að taka mið af viðurkenndum greiningaráðferðum og þekkingu sem sækja má í sameiginlegan reynslubrunn velpjálfaðra kennara, sem fá nægilega marga nemendur með sömu eða sambærileg vandamál. Af þessum ástæðum m.a. verðskuldar saga Lestrarmiðstöðvarinnar, upphaf hennar, framvinda og endalok frekari rannsóknir svo draga megi lærdóm af því sem þar bæði vannst og tapaðist.

Aftanmálgreinar

- 1 Þessi rannsókn er birt í heild sinni í meistararitgerð sem ber yfirskriftina „Sundurleit stefna, Rannsókn á stefnu stjórnvalda gagnvart nemendum með lesblindu í grunnskóla,“ 2012 og má finna á skemman.is. Höfundur hennar er Nanna Björk Bjarnadóttir, félagsráðgjafi.
- 2 Lesblinda er þýðing á enska orðinu dyslexia sem er fræðiheiti nota yfir sérstaka tegund námserfiðleika (Elín Vilhelmsdóttir, 2007; Jónas G. Halldórsson, 2000). Hér er átt við erfiðleika sem er af líf-fræðilegum toga. Hann er meðfæddur og er talinn erfast (Høien og Lundberg, 2000). Ekki er vitað með vissu hvað veldur lesblindu og þess vegna ríkir ekki sátt meðal fræðimanna um skilgreiningu og nálganir. Flestir fræðimenn eru þó sammála um að orsök lesblindu sé af taugafræðilegum toga sem eigi rætur að rekja til starfsemi heilans og hún komi fram óháð greind (sjá t.d. Jónas G. Halldórsson, 2000; Reid, 2009; Rósa Eggertsdóttir og Þóra Björk Jónsdóttir, 2006).
- 3 Um er að ræða doktorsrannsókn Sigurbjargar Sigurgeirsdóttur frá árinu 2005 sem ber yfirskriftina *Health Policy and Hospital Mergers: How the impossible became possible*. Gefin út af Háskólaútgáfunni í Reykjavík árið 2006 og á vefsíðu London School of Economics: <http://www2.lse.ac.uk/home.aspx>.
- 4 Slíka umfjöllun er hægt að finna í rannsókn Nönnu Bjarkar Bjarnadóttur frá árinu 2007 sem beindist að reynslu og viðhorfum foreldra sem eiga lesblint skólabarn og aðkomu skólafélagsráðgjafa. Einnig má benda á rannsókn sama höfundar á stefnu stjórnvalda gagnvart nemendum með lesblindu í grunnskóla frá árinu 2012, ásamt „Skýrslu nefndar um lestrarörðugleika og leshömlun“ sem var skipuð af menntamálaráðuneytinu árið 2007 og skýrslu Menntasviðs Reykjavíkurborgar um bættu þjónustu við nemendur með sértæka lestrarerfiðleika, frá árinu 2008. Ekki liggur fyrir rannsókn sem sýnir fjölda þeirra foreldra sem leita úrræða utan skólakerfisins, hvers konar þjónustu þeir eru að leita eftir og í hve miklum mæli. Þó er ljóst að ýmis úrræði og þjónusta er í boði fyrir lesblinda á almennum markaði sem bæði foreldrar og skólar sækjast eftir.
- 5 Þar sem fræðimenn nota ólíkar skilgreiningar og greiningartæki er nokkuð á reiki hversu margir nemendur í skólakerfinu eru taldir vera með lesblindu. Rannsóknir, sem hafa verið gerðar, gefa til kynna að um sé að ræða allt að 10% af heildarfjölda nemenda (Sjá t.d. Menntasvið Reykjavíkurborgar, 2008; Rannveig G. Lund og Ásta Lárusdóttir, 2004; Rósa Eggertsdóttir, 1998). Talið er að þetta sé stærsti hópur þeirra nemenda sem glíma við námserfiðleika innan skólakerfisins (Menntamálaráðuneytið, 2007).
- 6 Hugtakið „snemmtæk íhlutun“ er notað sem þýðing á enska orðasambandinu „early intervention“ sem vísar til mikilvægi þess að hefja íhlutun snemma í lífi barns. Hægt er að lesa nánar um hugmyndafræðina sem liggur að baki hugtakinu í greininni „Snemmtæk íhlutun: markmið og leiðir“ eftir Tryggva Sigurðsson frá árinu 2001. Catts og Kamhi (2012), Jónas G. Halldórsson (2000) og Torgesen (2002) hafa fjallað um mikilvægi snemmtækra íhlutunar varðandi lesblinda nemendur.
- 7 Bein þýðing úr ensku: samloðun, en hér þýtt sem samstaða í merkingunni ‘samþjöppun þekkingar’.
- 8 Orðið *lesblinda* er gjarnan notað sem þýðing á hugtakinu „dyslexía“ sem er fræðiheiti notað yfir sérstaka tegund námserfiðleika (Elín Vilhelmsdóttir, 2007; Jónas G. Halldórsson, 2000). Fjölmörg önnur orð hafa verið notuð á Íslandi um þessa námserfiðleika. Að undanskildu orðinu *lesblinda*, má nefna *leshömlun* og *sértækir námserfiðleikar*, ásamt orðunum *sértæk lesröskun*, *sértækir* og *sérstakir lestrarörðugleikar*, *almennir lestrarerfiðleikar*, svo eitthvað sé nefnt. Þó að þessi heiti vísi að einhverju leyti til ólíkra orsaka, sem mögulega geta útskýrt lesblindu, er hér einnig að finna ólíkar nálganir og skilgreiningar fræðimanna (Grétar L. Marinósson, o.fl., 1997). Í þessari grein verður notast við orðið *lesblinda*.
- 9 Sjá frekari umfjöllun um aðferðafræðilega nálgun rannsóknarinnar í Nanna Björk Bjarnadóttir, 2012.
- 10 Frekari umfjöllun um nýskipun í ríkisrekstri er að finna til dæmis í Frederickson og Smith, 2003, Gunnar Helgi Kristinsson, 2007 og Ómar H. Kristmundsson, 2000.

- 11 Salamanca-yfirlýsingin er alþjóðlegur sáttmáli varðandi markmið og áætlun um menntun barna með sérþarfir. Um er að ræða hugmyndafræðilega yfirlýsingu sem felur í sér að skólar eigi að taka við öllum börnum, hvernig sem háttað sé atgervi þeirra til líkama og sálar, án tillits til tilfinningalegs eða félagslegs ástands eða málproska (UNESCO, 1994). Þess má geta að núverandi stefna stjórnvalda um „skóla án aðgreiningar“ þróaðist út frá Salamanca-yfirlýsingunni (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2011).
- 12 Reglugerð um nemendur með sérþarfir í grunnskóla nr. 585/2010 og reglugerð um sérfræðipjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum nr. 584/2010.
- 13 Menntamálaráðherra í ráðuneyti Steingríms Hermannssonar frá september 1989 til apríl 1991 var Svavar Gestsson frá Alþýðubandalaginu, en eftir það tók við samfelld ráðherratíð ráðherra menntamála úr röðum sjálfstæðismanna, allt frá apríl 1991 til janúar 2009. Þá var fjármálaráðuneytið í höndum Sjálfstæðisflokks samfleytt frá apríl 1991 til janúar 2009. Ráðherra heilbrigðismála í ráðuneyti Davíðs Oddssonar frá 1991 til 1995 var Sighvatur Björgvinsson en upp frá því var heilbrigðisráðuneytið alfarið í höndum ráðherra Framsóknarflokksins frá 1995 til 2007.

Heimildir

- Anna Guðmundsdóttir, Guðmundur S. Johnsen og Hermundur Sigmundsson (2007, 11. maí). „Lesblínda – dyslexía – leshömlun“. *Morgunblaðið*. Sótt 19. apríl 2013 af <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/1144560/>.
- Baldur Þórhallsson (2010). „The corporatist model and its value in understanding small European states in the neo-liberal world of the twenty-first century: the case of Iceland“. *European Political Science*, 9, 375-386.
- Barrett, S. og Fudge, C. (Ritstj.). (1981). *Policy and Action: essays on the implementation of public policy*. London: Methuen.
- Birkland, T. A. (2005). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Björn Bjarnason (2000). „Málþing um lesskimun – setningarræða. 6. júní 2000“. Sótt þann 5. janúar 2012 af <http://www.bjorn.is/greinar/nr/10>.
- Catts, H. M. & Khami, A. G. (2012). *Language and Reading Disabilities* (3. útg.). Boston: Pearson.
- Elín Vilhelmsdóttir (2007). *Lesblínda: Dyslexía – fróðleikur og ráðgjöf*. Reykjavík: Félag lesblindra á Íslandi.
- Frederickson, H. G. & Smith, K. B. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Grétar L. Marinósson, Fjöltnir Ásbjörnsson, Jónas G. Halldórsson og Þóra Kristinsdóttir (1997). *Sértaka lesröskun: skýrsla starfsþóps menntamálaráðuneytisins um nemendur með sértaka lestrar- og réitritunarerfiðleika í grunnskólum og frambaldsskólum*. Reykjavík: Menntamálaráðuneytið.
- Guðmundur Engilbertsson & Rósa Eggertsdóttir (2004). *Lesskimunarþrófið Lasi. Skýrsla unnin fyrir Menntamálaráðuneytið*. Akureyri: Skólaþróunarsvið Háskóla Akureyrar.
- Gunnar Helgi Kristínsson (2007). *Íslenska stjórnkerfið*. Reykjavík: Háskóli Íslands.
- Gunnar Helgi Kristínsson, Halldór Jónsson og Hulda Sveinsdóttir (1992). *Atvinnustefna á Íslandi 1959-1991*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Gunnar Hersveinn. (2002, 31. maí). „Lokunin alvarleg mistök“. *Morgunblaðið*. Sótt 3. ágúst 2012 af <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/670955/>.
- Hacker, J. S. (2002). *Reform Without Change, Change Without Reform: The Politics of U.S. Health Policy in Cross-National Perspective*. Paper prepared for Comparative Politics and Policymaking at the New Century. Presented at the Gordon Public Policy Centre: Brandeis University, November 2002.
- Hagstofa Íslands (e.d.). *Sveitarfélög*. Sótt 17. apríl 2013 af <http://www.hagstofa.is/Hagtalur/Mannfoldi/Sveitarfelog>.
- Halldór Jónsson (1990). „Ákvarðanatáka í sjávarútvegi og stjórnun fiskveiða“. *Samfélagstíðindi*, 10, 99-142.

- Helga Sigurjónsdóttir (1992). *Skóli í kreppu. Greinar um menntun og skóla*. Kópavogur: Náms- og foreldra-ráðgjöf.
- Helgi Jónsson (1996). Um sérkennslu og sérfræðipjónustu skóla. Í *Ráðstefna menntamálaráðuneytisins um ýmis málefni barna og unglinga með sérþarfir* (bls. 49-53). Reykjavík: Menntamálaráðuneytið.
- Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson (2012). „Stefnumótun og áætlunargerð ráðuneyta. Leiðir að einföldun og samhæfingu“. *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, 8(1), 153-172. Sótt 27. júní 2012 af <http://skemman.is/stream/get/1946/12294/30683/1/a.2012.8.1.7.pdf>.
- Hill, M. (2009). *The Public Policy Process* (5. útgáfa). Harlow, England: Longman.
- Hirschman, A. O. (1969). *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Howlett, M. og Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems* (2. útgáfa), Canada: Oxford University Press.
- Høien, T. & Lundberg, I. (2000). *Dysleksí. Fra teori til praksis* (2. útg.), Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Jónas G. Halldórsson (2000). „Sértæk lesröskun“. *Glæður*, 10(2), 27-34.
- Kavanagh, D., Richard, D., Smith, M. og Geddes, A. (2006). *British Politics* (5. útgáfa), New York: Oxford University Press.
- Kettle, D. F., 1993. *Sharing Power: public governance and private markets*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2. útgáfa), New York: Longman.
- Kristín Elva Guðnadóttir (2003). „Aftur til fortíðar í þjónustu við nemendur með dyslexíu?“ *Skólavæðan. Mál gagn Kennarasambands Íslands*, 3(3), 12-18.
- „Lestrarmiðstöð annar ekki eftirspurn“ (1999, 21. apríl). *Morgunblaðið*. Sótt 10. ágúst 2012 af http://www.mbl.is/greinasafn/grein/462998/?item_num=92&dags=1999-04-21.
- „Lestrarferðileikar furðu algengir“ (2000, 4. júní). *Morgunblaðið*. Sótt 10. ágúst 2012 af http://www.mbl.is/greinasafn/grein/539153/?item_num=18&dags=2000-06-04.
- Lindbloom, C. E. (1959). „The Science of Muddling Through“. *Public Administration Review*, 19, 79-88.
- Lindblom, C. E. (1979). „Stíll Muddling, not yet through“. *Public Administration Review* 39(6): 517-526.
- Lög um grunnskóla nr. 91/2008*.
- Menntamálaráðuneytið (1990). *Til nýrrar aldar. Drög að framkvæmdáætlun menntamálaráðuneytisins í skólum til ársins 2000*. Reykjavík: Menntamálaráðuneytið.
- Menntamálaráðuneytið (1991). *Lestraröröugleikar í nútímasamfélagi. Erindi flutt á ráðstefnu sem var haldin í tilfni af Ari laxis 27. október 1990*. Reykjavík: Menntamálaráðuneytið.
- Menntamálaráðuneytið (1998). *Enn betri skóli. Þeirra réttur – okkar skylda. Grundvöllur endurskoðunar aðalnámskráa*. Reykjavík: Menntamálaráðuneytið.
- Menntamálaráðuneytið (1999). *Aðalnámskrá grunnskóla 1999. Almennur bluti*. Reykjavík: Menntamálaráðuneytið.
- Menntamálaráðuneytið (2007). *Skýrsla nefndar um lestraröröugleika og lesbömlun*. Reykjavík: Menntamálaráðuneytið. Sótt 13. september 2012 af <http://brunnur.stjr.is/mrn/utgafuskra/utgafa.nsf/RSSPage.xsp?documentId=02BA5864704A0D69002576F00058DC4C&action=openDocument>.
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið (1994). *Nefnd um mótun menntastefnu: Skýrsla*. Sótt 13. ágúst 2012 af <http://www.menntamalaraduneyti.is/utgefing-efni/utgefing-rit-og-skyrslur/HTMLrit/nr/2091>.
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið (2000). *Lestraröröugleikar og leskæminn – 06.06.2000*. Sótt 20. apríl 2013 af http://www.menntamalaraduneyti.is/verkefni/malthing_og_radstefnur/2000/05/23/nr/982.
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið (2011). *Aðalnámskrá grunnskóla. Almennur bluti*. Reykjavík: Mennta- og menningarmálaráðuneytið.
- Menntasvið Reykjavíkurborgar (2008). *Skýrsla framkvæmdabóps um bætta þjónustu við nemendur með sértæka lestrarferðileika*. Reykjavík: Menntasvið Reykjavíkurborgar. Sótt 26. maí 2013 af http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/Skola_og_fristundasvid/skyrslur/Skyrsla_starfishopslesroskun_08.pdf.

- Mintzberg, H. (1993). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations* (2. útgáfa), Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall Inc.
- Nanna Björk Bjarnadóttir (2007). *Þetta er náttúrulega eitthvað sem þarf að bæta: athugun á reynslu og viðhorfum foreldra sem eiga lesblint skólabarn og aðkomu skólafélagsráðgjafa*. Óbirt BA-ritgerð: Háskóli Íslands.
- Nanna Björk Bjarnadóttir (2012). *Sundurleit stefna. Rannsókn á stefnu stjórnvalda gagnvart nemendum með lesblöndu í grunnskóla*. Óbirt MPA-ritgerð: Háskóli Íslands.
- Ómar H. Kristmundsson (2000). *Reinventing government in Iceland: a case study of public management reform*. Reykjavík: University of Iceland Press.
- Pettigrew, A. M. (1997). „What is a processual analysis?“. *Scandinavian journal of Management*, 13(4), 337-348.
- Pressman, J. L. og Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation : how great expectations in Washington are dashed in Oakland : or, Why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley: University of California Press.
- Rannveig Lund (1993). „Lestrarráðgjöf Lestrarmiðstöðvar KHÍ“. *Glæður. Fagtimarit félags íslenskra sérkennara*, 3, 10-12.
- Rannveig Lund & Ásta Lárusdóttir. (2004). *GRP 14b – Handbók. Greinandi ritmálspróf fyrir 14 ára nemendur*. Reykjavík: Höfundar.
- Reglugerð um sérfræðisþjónustu skóla* nr. 386/1996 með áorðnum breytingum 905/2003.
- Reglugerð um nemendur með sérþarfir í grunnskóla* nr. 585/2010.
- Reglugerð um sérfræðisþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum* nr. 584/2010.
- Reid, G. (2009). *Dyslexia. A Practitioner's Handbook* (4. útgáfa). Chichester: Wiley-Blackwell.
- Rhodes, R. A. W. (1999). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (2. útgáfa), Buckingham: Open University Press.
- Ríkisendurskoðun (2011). *Útvistan verkefna til Bændasamtaka Íslands. Skýrsla til Alþingis*. Sótt 15. apríl 2013 af <http://www.ríkisend.is/skyrslur-radad-efur-malaflokkum/atvinnuvega-og-samgongumal.html>.
- Rósa Eggertsdóttir (ritstj.) (1998). *Fluglasi: Áherslur, stefnumörkun og aðferðir í lestrarættu*. Akureyri: Skólaljóðasta Eypings.
- Rósa Eggertsdóttir & Þóra Björk Jónsdóttir (2006). *Lexía. Fræði um lesbömlun, kenningar og mat*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir (2006a). *Health Policy and Hospital Mergers. How the Impossible became Possible*. London: London School of Economics and Political Science. Háskólaútgáfan í Reykjavík.
- Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir (2006b). Frá starfi til stefnu: Er stefna í heilbrigðismálum afrakstur af faglegri stefnumörkun eða pólitískri stefnumótun? Í Sigrún Júlíusdóttir og Halldór Sig. Guðmundsson (Ritstj.). *Heilbrigði og heildarsýn: félagsráðgjöf í heilbrigðisþjónustu* (bls. 62-77). Reykjavík: Rannsóknasetur í barna- og fjölskylduvernd.
- Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir (2006c). „Straumar, stjórnleysi og stefnurek. Hvað er til ráða?“ *Stjórnmál og stjórnsýsla* 2(1), 1-18. Sótt 11. nóvember 2011 af <http://skemman.is/handle/1946/8928>.
- Simon, H. (1947). *Administrative Behavior*. New York: The Free Press.
- Svanur Kristjánsson (2011). „Varð þjóðþingið að þjóðþingi? :Lýðræðið og kvótakerfið 1983“. *Skírni*, 185, 261-291.
- Torgesen, J. K. (2002). „The prevention of reading difficulty“. *Journal of School Psychology* 40(1), 1-26.
- Tryggvi Sigurðsson (2001). „Snemmtæk íhlutun: markmið og leiðir“. *Glæður* 11(1), 39-44.
- Tuohy, C. H. (1999). *Accidental Logics: The Dynamics of Change in the Health Care Arena in the United States, Britain, and Canada*. New York: Oxford University Press.
- UNESCO (1994). *The Salamanca statement and framework for action on special needs education. World conference on special needs education: access and quality, Salamanca, Spain 7.-10. júní*. París: UNESCO.
- Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir (2006). „Stefna í málefnum lesblindra nemenda“. Sótt 10. ágúst 2012 af <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/1108522/>.