

## Hlutverk og skipulag skólaþjónustu í innleiðingu laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna og Menntastefnu 2030



Dr. Birna María Svanbjörnsdóttir, [birnas@unak.is](mailto:birnas@unak.is)

Dr. Hermína Gunnþórsdóttir, [hermina@unak.is](mailto:hermina@unak.is)

Dr. Jórunn Elíadóttir, [je@unak.is](mailto:je@unak.is)

Dr. Rúnar Sigþórsson, [runar@unak.is](mailto:runar@unak.is)

Sigríður Margrét Sigurðardóttir, [sigridurs@unak.is](mailto:sigridurs@unak.is)

Trausti Þorsteinsson, [trausti@unak.is](mailto:trausti@unak.is)

Kennaradeild Háskólans á Akureyri

Minnisblað til Sambands íslenskra sveitarfélaga

Febrúar 2022

## 1. Farsældarlögin – sýn þeirra, ákvæði og nýmæli sem varða skipan skóla- og félagsþjónustu

Með stefnunni um menntun án aðgreiningar hefur félagsmótunarhlutverk skóla aukist og víkkað út. Í samvinnu við heimilin ber kennurum að vinna að menntun og uppeldi nemenda. Þeir eru í flókinni stöðu en krafa er gerð til þeirra um að láta sig varða uppeldi nemenda sinna, nám og námserfiðleika, erfiðar félagslegar aðstæður og persónulegan vanda. Vaxandi hlutfall greininga vegna félags- og tilfinningalegra örðugleika eða hegðunarvanda hefur áhrif á starf kennarans. Í úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi<sup>1</sup> er fjallað um þennan vanda og lögð áhersla á að efla verði samstillt starf, virkja stuðningskerfi velferðarsamfélagsins á öllum skólastigum, og draga úr (sjúkdóms) greiningum á vanda barna. Telja skýrsluhöfundar að með heildstæðu framboði fjölfaglegrar þjónustu, bæði innan skólans og í kerfasamstarfi út á við, megi betur laga námsumhverfið að menntun án aðgreiningar til stuðnings kennurum, nemendum og fjölskyldum.

Með lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna<sup>2</sup> má ætla, ef vel tekst til um innleiðingu þeirra, að stigið verði stórt skref í þessa veru. Eins og heiti laganna gefur til kynna, er þeim ætlað að stuðla að farsæld barna en þá er átt við „aðstæður sem skapa barni skilyrði til að ná líkamlegum, sálrænum, vitsmunalegum, siðferðilegum og félagslegum þroska og heilsu á eigin forsendum til framtíðar“ (2. gr.). Meginmarkmið laganna er að börn og foreldrar „sem á þurfa að halda“ hafi aðgang að samþættri þjónustu við hæfi án hindrana. Samþættingin tekur þannig að stærstum hluta til stórra málaflokka eins og menntamála, heilbrigðismála, löggæslu, félagsþjónustu og barnaverndar (2. gr.). Mikið er lagt upp úr samfellu í þjónustunni og greiðum upplýsingum á milli stofnana. Í lögum segir að þjónusta í þágu farsældar barna sé veitt á þremur þjónustustigum. Fyrsta stigið lýtur að grunnþjónustu sem er aðgengileg öllum börnum og foreldrum en þar falla undir leikskóli, grunnskóli og framhaldsskóli. Annað og þriðja stig lúta að sértækari þjónustu, úrræði þar sem veittur er einstaklingsbundinn og markvissari eða sérhæfðari stuðningur (9.–12. gr.). Af lögum má ráða að samþætting þjónustu hefjist ekki fyrr en fram er komin beiðni af hálfu foreldra eða barns um samþættingu þjónustu. Slíka beiðni virðast þau þurfa að bera upp við tengilið sem ýmist er starfsmaður heilsugæslu eða skóla (17.–18. gr.) eftir aldri barns, en ekki er að sjá að tengiliður geti haft frumkvæði að samþættingu þjónustu við barn eða foreldri.

Í farsældarlögum er ekki fjallað um hlutverk einstakra stofnana í grunnþjónustu eða stigskiptri þjónustu. Hins vegar virðist kastljósinu einkum beint að vanda þjónustuþega (barna/foreldra) en síður að vanda þjónustuveitanda (stofnana s.s. skóla), að koma til móts við þjónustuþega. Hvorki í lögum um samþætta þjónustu í þágu farsældar barna (nr. 86/2021) né í lögum um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála (nr. 88/2021) er vikið að skólajónustu sveitarfélaga. Þannig virðist áherslan beinast mun fremur að klínískum úrræðum fremur en félagslegum, þ.e. að laga aðstæður barnsins í sínu umhverfi til aukinnar farsældar þess. Gæta þarf að því að ef vinna á að farsæld barns geta þjónustuþegar verið fleiri en foreldrar og barn, ekki má undanskilja starfsfólk þjónustunnar sjálfra. Mikilvægt er að þetta sé haft í huga við innleiðingu farsældarlaganna og tryggja að þjónustukerfin öll standi jafnfætis í innleiðingunni þannig að ólík sjónarmið fái ítarlega umræðu.

<sup>1</sup> European Agency for Special Needs and Inclusive Education. (2017). *Menntun fyrir alla á Íslandi*: Úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi. <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=cca962f5-be4f-11e7-9420-005056bc530c>

<sup>2</sup> Lög nr. 86/2021. <https://www.althingi.is/alttext/151/s/1723.html>

## 2. Skólaþjónustan í dag – hvað getum við lært af þróun hennar sl. 25 ár?

Rannsóknir á skólaþjónustu sveitarfélaga og forystu um hana<sup>3</sup> varpa ljósi á hversu dreifð þjónustan er og hve veikar forsendur fámenn sveitarfélög hafa til að veita hana en mörg þeirra eiga ekki aðild að skólaþjónustu. Einnig gefa þær til kynna óskýra stefnu og takmarkaða forystu sveitarfélaga um þjónustuna og afleiðingar þess fyrir inntak hennar. Meginviðfangsefni skólaþjónustu hafa lengst af snúist um greiningu nemenda og skilafundi/ráðgjöf greiningaraðila í kjölfarið. Nálgunin hefur fyrst og fremst verið klínísk og greiningar notaðar sem ávísun á sérúrræði og úthlutun fjármuna til þeirra. Aftur á móti hefur verið lítil áhersla af hálfu skólaþjónustu á kennslufræðilega ráðgjöf til kennara og annars starfsfólks sem og stuðning við almenna þróun skólastarfs og innleiðingu meginþátta í opinberri skólastefnu (t.d. menntun fyrir alla). Frá upphafi hefur verið ágreiningur um samspil þessara þátta í þjónustunni og skortur á sameiginlegum skilningi, bæði innan skólaþjónustunnar sjálfar og milli hennar og skóla, um eðli og tilgang ráðgjafar. Frekari niðurstöður sýna:

- Ójafnvægi milli þátta í þjónustunni kemur skýrt fram í öllum gögnum rannsóknarinnar. Sérfræðiþjónusta sálfræðinga, sérkennsluráðgjafa og talmeinafræðinga er meira áberandi í starfsemi skólaþjónustunnar en kennslufræðileg ráðgjöf á vettvangi starfs. Vísbendingar eru um að ráðgjöf sé ekki lausnamiðuð samræða kennara og ráðgjafa heldur fremur forskrift sem ráðgjafinn leggur kennurum til. Mjög lítil áhersla er á stuðning við starfsfólk skóla, starfsþróun og annað þróunarstarf og þeim hluta skólaþjónustunnar sinnt ómarkvissar en þeim sem lýtur að einstaka barni og foreldrum þess. Skólaþjónustan nær að jafnaði illa að uppfylla það markmið laganna um að styrkja skóla sem faglegar stofnanir.
- Enda þótt víða komi fram vilji til að breyta ofangreindum áherslum virðast aðgerðir vera ómarkvissar og skorta á sammæli milli skóla og skólaþjónustu um hverju eigi að breyta og hvernig. Töluvert skortir á forystu skólaþjónustunnar. Lítið samstarf er við félags- og heilbrigðisþjónustu. Dæmi eru um áhugavert þróunarstarf á þessu sviði en það er yfirleitt á forsendum og frumkvæði félagsþjónustunnar en mikilvægt er að skólaþjónustan, fyrir hönd fræðslumála, hafi frumkvæði og ábyrgð í slíku samstarfi.
- Í fámennari sveitarfélögum þar sem ekki er skólaþjónusta eru það skólastjórar sem skipuleggja þá þjónustu sem veitt er. Þeir upplifa sig í mörgum tilvikum eina um ábyrgðina, ekki bara á skólaþjónustunni heldur á skólastarfinu. Þar sem þeir finna fyrir stuðningi og áhuga en ekki síst skilningi sveitarstjórnar, sveitarstjóra og fræðslunefndar á skólamálum gengur þeim betur að skipuleggja skólaþjónustuna. Þar hafa þeir lagt áherslu á að efla sérfræðiþekkingu innan skólanna s.s. með vel menntuðum kennurum og sérkennurum til þess að stuðla að því að skólinn verði sem sjálfbærastur. Í öðrum tilvikum hefur það síður tekist, vegna þess að þar vantar styðjandi utanaðkomandi aðstæður, skólastjóri ræður ekki við svo stórt hlutverk eða skortur er á kennurum.

## 3. Skólaþjónusta sem liður í farsældarþjónustu - þjónustulíkan

Ástæða er til að leggja þunga áherslu á að skólaþjónusta sveitarfélaga verði fest í sessi við innleiðingu laga um samþætta þjónustu í þágu farsældar barna (nr. 86/2021) og jafnframt dreginn lærdómur af

---

<sup>3</sup> Birna María Svanbjörnsdóttir, Hermína Gunnþórsdóttir, Jórunn Elíadóttir, Rúnar Sigþórsson og Sigríður Margrét Sigurðardóttir. (2020a). *Skólaþjónusta sveitarfélaga við leik- og grunnskóla. Niðurstöður spurningakönnunar til leikskólastjóra, grunnskólastjóra og forsvaraðila skólaþjónustu*. [https://www.unak.is/static/files/pdf-skjol/2020/skyrsla\\_loka\\_m.forsidu\\_28.02.20.pdf](https://www.unak.is/static/files/pdf-skjol/2020/skyrsla_loka_m.forsidu_28.02.20.pdf)

Birna María Svanbjörnsdóttir, Sigríður Margrét Sigurðardóttir, Trausti Þorsteinsson, Hermína Gunnþórsdóttir og Jórunn Elíadóttir. (2021). *Skólaþjónusta sveitarfélaga: Starfsþróun og skólar sem faglegar stofnanir. Tímarit um uppeldi og menntun*, 30(2), 3–27. <https://doi.org/10.24270/tuum.2021.30.5>

þeim niðurstöðum rannsóknarinnar á skólaþjónustu sem raktar eru í 2. lið<sup>4</sup>. Til þess þarf að: 1) efla skólaþjónustuna, ekki síst þar sem hún stendur höllum fæti í fámennum sveitarfélögum, 2) endurskoða þjónustustefnu skólaþjónustunnar í heild, skilgreina hlutverk hennar og skyldur í samþættingu þjónustunnar, 3) setja viðmið um gæði þjónustunnar og efla ytra mat á störfum hennar (sbr. lög um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála (nr. 88/2021)<sup>5</sup> og 4) efla teymisvinnu kennara og annarra sérfræðinga *innan skólanna* (sjá nánar síðar í þessum lið). Hér er einnig ástæða til að vekja athygli á því að stór hluti framhaldsskólanemenda er börn í skilningi laganna en engin skólaþjónusta er rekin fyrir framhaldsskólastigið. Á því verður að ráða bót ef skólaþjónusta á að vera raunverulegur þáttur í innleiðingu farsældarlaganna.

Viðfangsefnum skólaþjónustunnar má í grófum dráttum skipta í þrennt (mynd 1):<sup>6</sup> 1) stuðning við nemendur og foreldra, 2) stuðning við skólann sem stofnun og 3) stuðning (m.a. kennslufræðilegan) við starfsfólk skóla í daglegum störfum. Mestu varðar að líta á þessi viðfangsefni í heild, þar sem hver þáttur styður annan og að samlegð þeirra miði að því sem reglugerðin um skólaþjónustu (2. grein) kallar „að efla skóla sem faglegar stofnanir sem geti leyst flest þau viðfangsefni sem upp koma í skólalastarfi“.

Niðurstöður skólaþjónusturannsóknarinnar um klíníska áherslu þjónustunnar eru sumpart mótsagna-kenndar því að á sama tíma og ásókn í ýmiss konar greiningar á vanda nemenda virðist vaxa af hálfu skólanna eru flestir óánægðir með hvernig að greiningum er staðið og einkum hvernig þeim er fylgt eftir (sbr. 2. lið). Gegn þessu teflum við í fyrsta lagi fram *félagslegu sjónarhorni* þar sem leitast er við að horfa á nemandann sem hluta af félagslegu samhengi og námsrýminu þar sem hann á að menntast, í stað þess að eigna nemandanum vandann og beita klínískum greiningum og „sértækum úrræðum“ til að leita að vandanum og bregðast við honum. Í öðru lagi beinum við sjónum að *skólamiðaðri ráðgjöf* (e. school based consultation). Þar er athyglinni beint að lausnamiðuðu samstarfi greiningaraðila, kennsluráðgjafa og starfsfólks skóla og ráðgjöfinni beint að því hvernig hægt sé að bregðast við aðstæðum nemandans. Hér er um að ræða skólasálfræðilegt sjónarhorn<sup>7</sup> og það beinir sjónum okkar að nauðsyn þess að efla skólasálfræði sem fag á Íslandi. Í þriðja lagi má ítreka hér teymisvinnu kennara og starfsfólks með sérhæfða menntun innan skóla, svo sem sérkennara, þroskaþjálfara, iðjuþjálfara og námsráðgjafa og jafnvel fjölskylduráðgjafa (sjá nánar síðar í þessum kafla). Þessu starfsfólki hefur fjölgað mikið í skólakerfinu á síðustu árum og það er vitaskuld ekki síður það en starfsfólk skólaþjónustu sem á að styðja við nemendur og foreldra. Þarna þurfa skólar að stigskipta viðbrögðum innan skólanna þegar þeirra er þörf vegna náms- og/eða félagslegra erfiðleika barna og ganga í takti við skólaþjónustuna og önnur þjónustukerfi utan skólanna þegar þess er þörf.

Af framangreindum sjónarmiðum leiðir að stuðningur við einstaka nemendur og foreldra er ekki síður – og kannski fyrst og fremst – stuðningur við kennara og annað starfsfólk skóla. Ábyrgðin á velferð nemandans er alltaf þeirra en henni er aldrei hægt að vísa yfir á greiningaraðilann. Þess vegna er það

---

<sup>4</sup> Sjá einnig: Birna María Svanbjörnsdóttir, Hermína Gunnþórsdóttir, Jórunn Elidóttir, Rúnar Sigþórsson, Sigríður Margrét Sigurðardóttir og Trausti Þorsteinsson. (2020b). *Skólaþjónusta sveitarfélaga við leik- og grunnskóla. Niðurstöður tilviksrannsóknar*. [https://www.unak.is/static/files/pdf-skjol/2020/rannsoknir/nidurstodur-tilviksrannsoknar\\_-oktober-2020.pdf](https://www.unak.is/static/files/pdf-skjol/2020/rannsoknir/nidurstodur-tilviksrannsoknar_-oktober-2020.pdf)

<sup>5</sup> Sjá einnig tillögur um eflingu skólaþjónustu í skýrslunni *Menntun fyrir alla: Horft fram á veginn*. [https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/MFA\\_horft%20fram%20a%20vegin%20starfshops\\_vefur.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/MFA_horft%20fram%20a%20vegin%20starfshops_vefur.pdf)

<sup>6</sup> Sbr. reglugerð um skólaþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum nr. 444/2019

<sup>7</sup> Sjá t.d. Conoley, J. C. og Gutkin, T. B. (1995). Why didn't – why doesn't – school psychology realise its promise? *Journal of School Psychology*, 33(3), 209–2017.

stafsfolk skóla sem verður að koma nemendum til hjálpar þegar þjatar á, í samstarfi hvert við annað eða eftir atvikum við stafsfolk skóla-, félags- og heilbrigðisþjónustu. Þetta sjónarmið gengur út frá því að samstarfið við ráðgjafa og lausnaleit með honum, feli í sér faglegt nám starfsfólks, nýja reynslu og þar með starfsþróun, sem byggir upp – til lengri tíma – aukna hæfni til að takast á við sambærileg viðfangsefni í framtíðinni og eflir þannig skólann sem faglega stofnun. Þetta er að okkar mati eina leiðin til að komast út úr þeim vítahring klínískra greininga sem við heyrum sagt frá í hverju viðtalinu á eftir öðru í skólaþjónusturannsókninni.

Önnur hlið á stuðningi við starfsfolk skóla er síðan almennur stuðningur við starf á vettvangi, svo sem innleiðingu námskrár, fjölbreytta kennsluhætti, bekkjarstjórnun o.s.frv. Skólamiðuð ráðgjöf getur enn fremur vísað til slíks stuðnings enda er iðulega ekki hægt að greina slík viðfangsefni frá þeim sem spretta af þörfum einstakra nemenda.

Þriðji þátturinn í því þjónustulíkani sem hér er talað fyrir og sýnt er á mynd 1 er síðan stuðningur við skóla sem stofnun. Þetta er heldur ekki afmarkað verkefni, heldur í nánu samhengi við hin tvö. Hér er um að ræða stuðning við stærri verkefni sem taka til skólans í heild eða eininga innan hans, til dæmis sjálfsmat, viðbrögð við niðurstöðum ytra mats og viðfangsefni sem varða skólastarfið í heild og innleiðingu námskrár og menntastefnu. Í stefnumótun og umræðu um skólamál og rannsóknum og fræðilegum skrifum um þróun skólastarfs er ótvíræð áhersla á þróun skóla sem námssamfélaga og sammæli um mikilvægi þess að skólar eigi kost á stuðningi við slíkt þróunarstarf.



Mynd 1. Þjónustulíkan skólaþjónustu

### Stigskiptur stuðningur og samstarf innan skóla og utan

Hér er gengið út frá því að grunnurinn að farsæld allra barna í skólanum sé lagður með því að öll börn tilheyri skólasamfélagi þar sem kennarar leita sífellt leiða til að laga námskrá, nám og námsaðstæður að margbreytilegum þörfum nemenda með það fyrir augum að auka gæði náms og bæta félagslegar aðstæður í skólanum fremur en að greina og meðhöndla „vanda“ sem eignaður er einstökum nemendum. Auk þessa þarf skólinn iðulega að bregðast við þörfum nemenda sem þurfa aukinn stuðning, vegna náms og/eða á sviði tilfinninga og félagsfærni og loks getur verið um að ræða

fámennan hóp nemenda sem hefur þörf fyrir meiri og fjölþættari stuðning sem þarf að sækja til fagfólks utan skólans. Þessari þrepskiptu nálgun er lýst með mynd 2.<sup>8</sup>



Mynd 2. Stigskiptur stuðningur í skólastarfi

Þegar leitast er við að mæta fjölbreyttum þörfum nemenda er mikilvægt að horfa til allra þeirra sem að málum koma til að tryggja **heildræna nálgun**. Hún felur í sér **markvisst samstarf** sérfræðinga innan mismunandi kerfa. Þá þarf samvinna allra aðila að taka jafnt til allra skólastiga þ.e. leik-, grunn- og framhaldsskóla. Á mynd 3 er dæmi um módel<sup>9</sup> þar sem dregin er upp heildarmynd af mismunandi stoðkerfum innan og utan skóla.



Mynd 3. Heildræn nálgun á stuðning við nemendur

Í innsta hring eru nemendur, kennarar og foreldrar í kjarnateymi þar sem athyglin beinist fyrst og fremst að nemandanum. Til að fá heildræna mynd af þörfum hans og aðstæðum er mikilvægt að kennarar eigi formlegt samtal um þarfir hans og aðstæður. Þeir þurfa einnig að fá upplýsingar um viðhorf og tilfinningar nemenda og foreldra varðandi skólastarfið, námið og samskipti.

Til að skilja enn betur og til að brúa bilið milli þarfa nemenda og skipulags náms og kennslu ætti kennari að geta leitað til annarra fagaðila sem mynda stuðningsteymi innan skólans. Á mynd 3 eru þessir aðilar staðsettir í miðhringnum og þeir geta verið skólastjóri, sérkennarar, samkennarar, námsráðgjafar, proskapjálfar, iðjubjálfar o.s.frv. Mikilvægt er að skólastjóri sinni kennslufræðilegri forystu, setji sig inn í aðstæður og styðji við starf kennarans með þeim bjargráðum sem þörf er á. Hugsanlegt er að efla þurfi stuðning við kennara og mögulega tiltekinn nemanda tímabundið. Til

<sup>8</sup> Sigrún Danielsdóttir o.fl. (2019). *Innleiðing geðræktarstarfs, forvarna og stuðnings við börn og ungmenni í skólum á Íslandi*: Tillögur starfshóps. <https://www.landlaeknir.is/um-embattid/frettir/frett/item38658/skyrsla-starfshops-um-gedraekt-i-skolum> Enda þótt myndin sé í skýrslunni notuð um geðræktarstarf sérstaklega hefur hún víðari skírskotun.

<sup>9</sup> Stuðst við handbók frá Manitóba um samfelldan stuðning. (2010).

dæmis gæti kennari þurft að efla eigin þekkingu og færni um afmarkað efni eða að komið væri á samkennslu tveggja kennara (e. co-teaching).

Tveir innstu hringirnir eru umhverfi nemandans og kennarans og æskilegast er að finna lausnir innan þess umhverfis. Það er hins vegar afar mikilvægt og í raun forsenda árangurs að það sé skýrt hvernig stutt er við daglegt starf kennara með nemendum. Stuðningurinn þarf að vera sýnilegur, vel útfærður og áhrifaríkur og hafa þann megin tilgang að efla kennara í því hlutverki að mæta betur fjölbreyttum þörfum/forsendum nemenda og byggja á dreifðri forystu - þar sem margir hafa mikilvægu hlutverki að gegna.

Í ysta hringnum eru þeir sérfræðingar sem alla jafna starfa utan skólans og tilheyra mismunandi kerfum, s.s. fjölskylduráðgjafi, sálfræðingur, hjúkrunarfræðingur, félagsráðgjafi, sérkennsluráðgjafi og heilbrigðisstarfsfólk. Í þessum hring er einnig skólaþjónusta sveitarfélaganna, félags- og heilbrigðisþjónusta og jafnvel sérfræðiþjónusta háskólanna. Skólastjórnendur, kennarar og aðrir sérfræðingar innan skólans eru virkir þátttakendur í að meta þarfir nemenda og bregðast við m.a. með því leiða saman þá aðila sem þurfa að koma að málum. Skilgreina þarf með skýrum hætti hlutverk og ábyrgð allra aðila inni í hringnum til að tryggja skilvirkni og eftirfylgni jafnt innan sem og á milli teyma. Þá er einnig mikilvægt að tilgreina ákveðinn aðila sem ábyrgist að málum sé fylgt eftir. Það er breytilegt eftir atvikum hvaða aðilar mynda hvert og eitt teymi. Skólaþjónusta sveitarfélaga er í ysta hringnum en áhrif hennar þurfa líka að ná inn í miðjuhringinn og hún þarf að styðja við það starf sem þar fer fram.

### **Teymisvinna**

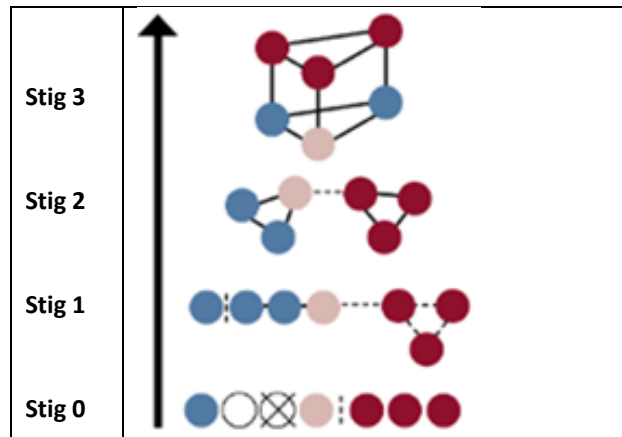
Til að skapa samfellu í stuðningi og þróun starfshátta sem lýst er hér að ofan þarf skólinn að byggja upp skýrt vinnulag og ferla um teymisvinnu. Fylgjast þarf með áhrifum þess sem gert er á þroska og framfarir nemenda og bregðast við þegar árangur er ekki í samræmi við það sem vænta mátti. Skilvirk teymisvinna getur stuðlað að betri yfirsýn yfir mál nemenda og viðbrögðum skólans. Mikilvægi ígrundunar um hið daglega starf skiptir þess vegna miklu máli og mikilvægt að skólastjórnendur hlusti eftir viðhorfum kennara og að allir aðilar leiti í sameiningu leiða og lausna sem hafa það að markmiði að þróa starfið áfram í þágu allra nemenda. Kennarar og stjórnendur eru þarna lykilaðilar.

Módelið á mynd 3 er heppilegt til að skilja betur hvaða bjargir eru til staðar í hverju lagi fyrir sig að teknu tilliti til þarfa mismunandi sveitarfélaga og skólasamfélaga sem og til að greina hvaða hlutverk og ábyrgð fylgja aðilum innan hvers lags. Á þessum grunni ættu skólar að geta mótað verklag um teymisvinnu ólíkra aðila. Mynd 4 sýnir módel<sup>10</sup> um teymisvinnu sem gefur til kynna samsetningu og virkni teyma.

---

<sup>10</sup> Hylander, I. og Skott, P. (2020). Samordning för ett hållbart elevhälsoarbete. *FoU skriftserie nr. 10/2020*. Specialpedagogiska skolmyndigheten. <https://webbutiken.spsm.se/samordning-for-ett-hallbart-elevhalsoarbete/>





Mynd 4. Samsetning og virkni teyma

**Stig 0:** Hér er teymisvinna einfaldlega ekki til staðar, þrátt fyrir að kennarar og fagaðilar séu starfandi bæði innan og utan skólanna (guli og blái hringurinn í mynd 3). Ekki er heldur um að ræða forystu skólástjóra um teymisvinnuna. Við þessar aðstæður reynir hver að gera sitt besta með lítilli sem engri samhæfingu og starfshættir einkennast af því að „slökkva elda“ fremur en að samhæfa aðgerðir og vinna að sameiginlegum lausnum. Heildaryfirsýn um stöðu nemenda er þar af leiðandi ekki til staðar.

**Stig 1:** Á þessu stigi hefur verið skipulögð viðbragðsáætlun en starfshættir aðila hafa ekki verið samhæfðir. Teymi kennara hafa verið mynduð en starfshættir aðila innan þeirra eru ekki samhæfðir með áætlunum um hlutverk og ábyrgð. Kennarar hafa einkum samband beint við sérkennara til dæmis ef eitthvað þjatar á og viðbrögð einkennast gjarna af því að fá fleiri stuðningsaðila til starfa.

**Stig 2:** Hér hafa stuðningsteymi verið mótuð og hugmyndir settar fram um hvernig mismunandi fagaðilar í teyminu geta tengst kennurum, til dæmis með því að bjóða mögulega ráðgjöf. Á sama tíma eru hnökrar á samskiptum og þau ekki fullmótuð, því enn er gjá milli mismunandi aðila og þeirra hlutverka og ábyrgðarsviðs.

**Stig 3:** Á þessu stigi er teymisvinnan orðin að eðlilegu verklagi og í raun hluti af menningu skólans. Það hafa myndast kjarnar (sameindir) sem binda saman ólíka aðila í eina samverkandi heild með skilgreind hlutverk og ábyrgð.

#### 4. Framtíð skólaþjónustu við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla

Það blasir við að skólaþjónusta í höndum sveitarfélaga hefur ekki þróast eins og væntingar voru um þegar þau tóku við henni 1996. Nú stendur skólaþjónustan á krossgötum, meðal annars vegna innleiðingar laga um samþættingu þjónustu við börn og nýrrar menntastefnu.<sup>11</sup> Skilvirkni skólaþjónustunnar mun framvegis að miklu leyti ráðast af þeirri stöðu sem henni verður mörkuð í þeirri innleiðingu.

Bæði félags- og skólaþjónusta eru lögbundin viðfangsefni sveitarfélaga. Í þeim lögum sem nú er verið að innleiða – um samþætta þjónustu í þágu farsældar barna og um Gæða og eftirlitsstofnun velferðarmála – eru afdráttarlaus ákvæði um skyldur sveitarfélaga á sviði félagsþjónustu sem þau geta með engu móti vikist undan. Ef félagsþjónustan og skólaþjónustan eiga raunverulega að fléttast saman við innleiðingu laganna verður það sama að gilda um bæði þjónustukerfin. Einhvers konar

<sup>11</sup> Stjórarráð Íslands. Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2021). *Menntastefna 2030. Fyrsta aðgerðaráætlun 2021-2024*. [https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/Menntastefna\\_2030\\_fyrsta%20adgerdar%c3%a1%c3%a6tlun.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/Menntastefna_2030_fyrsta%20adgerdar%c3%a1%c3%a6tlun.pdf)



miðlæg skólaþjónustustofnun – með eða án aðkomu stofnana á vegum ríkisins – mun ólíklega ná þeim markmiðum um samþætta félags- og skólaþjónustu sem telja verður forsendu fyrir skilvirkri innleiðingu laganna. Þrátt fyrir það gæti skólaþjónusta haft ávinning af miðlægum bakhjarli fyrir faglegt starf sitt, rétt eins og annað skólastarf á hendi sveitarfélaga.

Mjög mikilvægt er að skólaþjónusta verði gerð sýnileg í samþættingu þjónustu samkvæmt farsældarlögnum. Sveitarfélög þurfa að skilgreina betur en nú er þá þjónustu sem þeim ber að veita og marka sér skýrari stefnu en þau hafa gert til þessa um hvernig þau ætla að uppfylla skyldur sínar um hana. Jafnframt þarf að gera sömu kröfur til skólaþjónustu og annarra þátta farsældarþjónustu. Til þess þarf meðal annars að skilgreina viðmið um skólaþjónustu og fylgja því eftir að hún sé veitt samkvæmt þeim á sama hátt og aðrir þættir farsældarþjónustunnar eins og gert er ráð fyrir í lögum um Gæða- og eftirlitsstofnun farsældarþjónustu. Það er engin ástæða til að skólaþjónustan sé undaþegin slíkum ákvæðum. Jafnframt verður ríkið, sem rekstraraðili framhaldsskóla, að svara því hvernig á að tryggja framhaldsskólum skólaþjónustu í þágu þróunar skólastarfs og farsældar barna í framhaldsskólum.

Skólaþjónusta sem stendur undir nafni er ævinlega lausnamiðað samstarf skóla og þjónustustofnana utan þeirra: Um þá almennu starfshætti sem eru undirstaða farsældar allra barna í skólanum, um þau innri stoðkerfi skólans sem grípa þá nemendur sem þurfa á auknum stuðningi að halda og um þá nemendur sem þurfa mikinn einstaklingsbundinn stuðning og jafnvel meðferð utan skólanna (sjá myndir 1–4).

Oft er spurt hvernig fámenn sveitarfélög með dreifðri búsetu eigi að vera þess megnug að standa undir skólaþjónustu. Það er ekki gild spurning ef hún snýr að skólaþjónustunni einni. Hin gilda spurning er hvernig fámenn sveitarfélög með dreifðri búsetu verði þess megnug að standa undir samþættri þjónustu í þágu farsældar barna. Til að svara þeirri spurningu er ekki hægt að taka einn þátt þjónustunnar út fyrir sviga – svarið verður að taka til þeirra allra.