

# Opinber stefna, skólakerfið og hlutverk kennara: Viðbragðsbúnaður skólans

**Sigrún Harðardóttir**, lektor, Félagsráðgjafardeild, Háskóli Íslands  
**Sigrún Júlíusdóttir**, prófessor, Félagsráðgjafardeild, Háskóli Íslands

## Útdráttur

Undanfarna áratugi hefur alþjóðleg umræða í velferðarsamfélögum beinst að vægi skólans sem undirstöðu velsældar einstaklings og samfélags. Hér er kannað hvernig þessi umræða hefur þroskast við íslenskar aðstæður. Markmið greinarinnar afmarkast við að bregða upp mynd af áhrifum opinberrar skólafestnu á Íslandi á stöðu skólans, kennara og nemenda í nútímasamfélagi. Aðferðin sem hér er notuð er að setja fram sögulegt ágríp af þróun skólamála og yfirlit um niðurstöður nýlegra íslenskra rannsókna um aðstæður og margvíslegar þarfir nemenda og um viðbragðsbúnað skólans gagnvart þeim. Í því sambandi er vikið að vandasamri stöðu kennarans við að sinna kennslu og uppeldishlutverki jafnframt því að láta sig varða velferð hvers barns, einkum innan grunnskólans. Einnig er athygli beint að rökum sérfræðinga fyrir þverfaglegu starfi innan skólans og kerfasamstarfi milli skóla, heilbrigðisþjónustu og félagsþjónustu. Rökin varða einkum börn sem eru tilfinningalega berskjölduð vegna áfalla eða félagslegrar jaðarstöðu. Á grundvelli þeirrar vitneskju sem fengist hefur á þessu sviði er sú niðurstaða rökstudd að aukið fagafli innan skólans ásamt kerfasamstarfi kringum barn í vanda og fjölskyldu þess sé forsenda þess að draga úr álagi á kennara og koma í veg fyrir að kröftum þeirra sé dreift. Aukinheldur hafi slíkt samstarf á grunnskólastigi forvarnargildi fyrir framtíðarstöðu ungs fólks á vinnumarkaði, sem getur falið í sér þjóðhagslegan ávinning. Ræddar eru lausnaleyðir í átt að betri árangri, meðal annars með endurskoðun laga, stjórnskipulags og framkvæmdar stefnu sem mótuð hefur verið.

**Efnisorð:** Skólafestna; skóli án aðgreiningar; hlutverk kennara; nemendur; fjölfaglegt kerfasamstarf.



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 15, Issue 1 (113-134)

© 2019 Contact: Sigrún Harðardóttir [sigrunhar@hi.is](mailto:sigrunhar@hi.is)

Article first published online June 18th 2019 on <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

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

Stjórnmál & stjórnsýsla 1. töl. 15. árg. 2019 (113-134) Fræðigreinar

© 2019 Tengiliður: Sigrún Harðardóttir [sigrunhar@hi.is](mailto:sigrunhar@hi.is)

Vefbirting 18. júní 2019 - Birtist á vefnum <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

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

DOI: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2019.15.1.6>

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

## Public policy, the schoolsystem and teachers' role: Pathways of professional reforms for the benefit of pupils

### Abstract

The article focuses on public school policy in Iceland, in a historical perspective, the teacher's role and contemporary challenges in the school system. Attention is paid to the increased complexity of teachers' role as educators and that of guarding the welfare and well-being of the individual schoolchild. The ongoing changes in teachers' role are related to changed social and family conditions coinciding with development in society and (human service) welfare institutions. This may especially regard school children when confronted by crises in their parents' lives or other unexpected, harmful situations in their personal life. Results from Icelandic research on current socio-educational conditions of schoolchildren and their families are presented. Increasing cooperation between school, health and social system with an interdisciplinary approach is advocated. Referring to present knowledge and call for revised legislation and policy issues some ideas of renewal of service are presented and discussed.

**Keywords:** School policy; teachers' role; inclusive school; school child; multidisciplinary support system.

### Inngangur

Skólinn er fyrst og fremst menntastofnun og kjarnahlutverk kennara að styrkja námsþroska og uppeldi skólabarnsins. Samhliða nýrri og breyttri skólastefnu um skóla án aðgreiningar hefur félagsmótunarhlutverk skóla aukist og víkkað (Gerður G. Óskarsdóttir 2012; Hermína Gunnþórsdóttir & Dóra S. Bjarnason 2014). Þáttur í þessu breytta og útvíkkaða hlutverki kennarans er að láta sig varða börn í erfiðum félagslegum aðstæðum og persónulegum vanda. Slík staða skólabarna endurspeglar meðal annars aðstæður íslenskra fjölskyldna í breyttu samfélagi, formgerð, efnahag, vinnumarkað, tæknileg og menningarleg atriði (Stefán Ólafsson & Arnaldur Sölvi Kristjánsson 2017). Vandinn varðar margvíslega viðkvæma stöðu fjölda skólabarna, meðal annars vegna námserfiðleika og jadarstöðu í félagahópnum, sem tengist fátækt og einelti, eða vegna áfalla í fjölskyldu, svo sem skilnaðar og andláts. Þróunin hefur verið sú að nemendum í sérkennslu fjölga og er áætlað að nú njóti allt að 25% barna einhvers konar sérkennslu í grunnskóla (Samband íslenskra sveitarfélaga 2015). Vaxandi hlutfall greininga vegna félags- og tilfinningalegra örðugleika eða hegðunarvanda hefur áhrif á starf kennarans, líðan skólabarnsins og forsendur beggja til að njóta sín í skólastarfinu (Skóla- og frístundaráð Reykjavíkurborgar 2017). Fjölgun greininga, með miklum útlátum sveitarfélaga (Samband íslenskra sveitarfélaga 2017), án samþætts inngríps fagfólks getur leitt til eins konar *greiningagildru* sem barnið situr fast í.

Aukið álag í kennarastarfi tengist nýjum áskorunum vegna vaxandi fjölbreytileika í nemendahópnum, fjölgunar röskunargreininga, og nauðsynjar á sérþekkingu um mál-efni innflytjenda og flóttabarna. Fjallað hefur verið um það hvernig staða kennarans hefur orðið flóknari og erfiðari en áður. Mörk kennarahlutverksins verða óljós og kröfur

um ábyrgð og lausnir geta orðið kennurum ofviða, enda liggja sum hinna nýju verk-efna utan verksviðs þeirra (Guðrún Kristinsdóttir 2011; Ingólfur Ásgeir Jóhannesson 2006a; Nanna Kristín Christiansen 2011). Kennarar hafa lengst af notið virðingar og öryggis í starfi en þurfa nú að glíma við aukið álag og jafnvel vanmáttarkennd. Því hefur verið haldið fram að álag og lág laun hafi gert kennarastarfið minna aðlaðandi og skert virðingu þess (Skóla- og frístundaráð Reykjavíkurborgar 2017). Starfsgleðin dvíni og sumir leiti í önnur störf. Samkvæmt tölulegum upplýsingum endurspeglast streita og álag í vaxandi eftirspurn eftir hvíld og starfsendurhæfingu (Þórunn Sveinbjarnardóttir 2018).

Mat kennara sjálfra er að þeir hafi ekki fengið nægan undirbúning í námi til að mæta þeim félagslega veruleika sem hér um ræðir. Þeir búi ekki yfir faglegri þekkingu sem til þarf, og ekki séu til staðar fagleg þjónusta og stuðningsfarvegir (Birna Sigurjónsdóttir 2017; Mennta- og menningarmálaráðuneytið 2017; Samband íslenskra sveitarfélaga & Félag grunnskólakennara 2012). Þá hefur komið fram að menntun, skipulag og skýr verkaskipting kennara og skólástjórna skiptir miklu um árangur skólustarfsins (Trausti Þorsteinsson & Amalía Björnsdóttir 2016). Brotthvarf úr framhaldsskólum er meira hér en í nágrannalöndunum og vísbendingar eru um að staða íslenskra grunnskóla sé óhagstæð miðað við nágrannalöndin (Norræna ráðherranefndin 2018). Þetta kann að eiga sér margþættar skýringar sem huga þyrfti betur að en eru ekki hér til umfjöllunar.

Í úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi (Mennta- og menningarmálaráðuneytið 2017) kemur fram að skýra þurfi betur bæði hugtakið sjálft, „menntun án aðgreiningar“, og hvernig standa beri að framkvæmdinni. Núverandi löggjöf og stefnumótun feli í sér stuðning við markmið og áherslur skólakerfis án aðgreiningar en þörf sé á skýrari leiðsögn um það hvernig fella á þessi stefnumið inn í áætlanir sveitarfélaga og skóla og hrinda þeim í framkvæmd. Starfsfólk á öllum stigum skólakerfisins vinni af heilindum að framgangi stefnunnar en mjög skorti á að það hafi notið nægilegs stuðnings. Í tillögum höfundu er lögð áhersla á að efla samstillt starf og virkja stuðningskerfi velferðarsamfélagsins á öllum skólastigum, draga úr (sjúkdóms) greiningum á vanda og forðast þannig greiningagildruna. Þannig megi laga námsumhverfið að menntun án aðgreiningar með heildstæðu framboði fjölfaglegar þjónustu, bæði innan skólans og í kerfasamstarfi út á við, til stuðnings kennurum, nemendum og fjölskyldum. Dýpri umfjöllun um kenningarlegan grunn þessara hugmynda er ekki viðfangsefni þessarar greinar. Þó er vert að hafa í huga þá staðreynd að rekstur grunnskóla er hæsti einstaki kostnaðarliður sveitarfélaga (Samband íslenskra sveitarfélaga 2017).

Markmið þessarar greinar er að nýta vísbendingar frá athugunum innan stjórnsýslu- fræða og menntastefnufræða til að bregða upp mynd af áhrifum opinberrar skólustefnu á stöðu skólans, kennara og nemenda í íslensku nútímasamfélagi. Aðferðin sem hér er notuð er að fara yfir niðurstöður nýlegra íslenskra rannsókna um aðstæður og marg- víslegar þarfir nemenda og um viðbragðsbúnað skólans gagnvart þeim og gefa um þær yfirlit. Vikið er að vandasamri stöðu kennarans við að sinna kennslu og uppeldishlut- verki jafnframt því að láta sig varða velferð hvers barns, einkum innan grunnskólans. Einnig er athygli beint að þekkingu og rökum sérfræðinga fyrir þverfaglegu starfi innan skólans og fjölfaglegu kerfasamstarfi milli skóla, heilbrigðisþjónustu og félagsþjónustu.

Það starf beinist einkum að börnum sem eru tilfinningalega berskjölduð vegna áfalla eða félagslegrar jaðarstöðu. Þessari aðferð hefur ekki verið beitt áður á þessu sviði og er nýmæli greinarinnar í því fólgið. Fyrst er litið til sögulegrar þróunar og síðan reynt að greina aðstæður nú út frá niðurstöðum valinna nýlegra íslenskra rannsókna.

Í samræmi við áðurgreind markmið er athygli sérstaklega beint að fyrirbyggjandi þekkingu á þörfum grunnskólabarna sem hafa upplifað tilfinningalegt áfall, og að fjölfaglegu kerfasamstarfi, þ.e. samstarfi skóla, heilbrigðisþjónustu og félagsþjónustu, um velferð þessara barna. Þótt sérþekking kennara snúi einkum að kennslu og uppeldisrækt er kennarinn miðlægur í slíkri teymisvinnu faghópa kringum skólabarnið.

## 1. Sögulegt sjónarhorn

Flokkun frávíka hefur breyst í árunna rás og er því á köflum erfitt að rekja skólasögu barna sem hafa þurft sérþjónustu. Bent hefur verið á að einn helsti veikleikinn í pólitískri og faglegrí umræðu um úrlausnir í málaflokknum sé sá að menn hneigjast til að líta á þann hóp barna sem þarf sérstaka aðstoð sem einsleit. Þetta megi sjá af mismunandi hugtökum sem notuð hafa verið um þessi börn. Á árunum frá 1950 til 1970 var talað um afbrigðileg börn, frá 1970 til 2000 var talað um börn sem þyrftu sérkennslu af einhverju tagi en frá árinu 2000 hefur hugtakið börn með sérþarfir verið notað (Jón Torfi Jónsson 2008). Sagan sýnir að nemendur hafa fengið sérfræðilega greiningu allt frá því að almenningsskólar komust á laggirnar. Ástæðan var sú að hluti nemenda réð illa við það sem skólinn atlaðist til af þeim (Gretar L. Marinósson & Kristín Þ. Magnúsdóttir 2016). Skólagöngu barna með sérþarfir var lengi vel sinnt á margvíslegum samfélagsstofnunum sem ekki voru beinlínis skólastofnanir (Jón Torfi Jónsson 2008).

Í kjölfar skyldunáms samkvæmt fyrstu almennu lögunum um barnafræðslu árið 1907 fóru erfiðleikar í námi, þar á meðal slæg skólasókn, að verða sýnilegri hjá sumum þeirra barna sem áttu í félagslegum vanda. Kennarar lýstu þá áhyggjum af „vandráðabörnum“ sem komin væru í skólana og skorti á úrræðum fyrir þau (Lög um fræðslu barna nr. 59/1907; Þorsteinn Sigurðsson 1993). Um miðja 20. öld var komið á fót sérstökum heimilum og stofnunum til að annast uppeldi og menntun barna í vanda (Lög um vernd barna og ungmenna nr. 53/1966). Lagaákvæðin um vistun á heimilum óskyldra eða á stofnunum tóku til barna frá heimilum þar sem talið var að uppeldið væri vanrækt og til barna sem þóttu vera með slaka námsgreind, andlega vanþroska eða höfðu ekki heilsu til að stunda venjulegt skólanám. Ýtarlega umfjöllun um úrræði fyrir skólaborn í vanda um og eftir miðja síðustu öld má finna í skýrslum Vistheimilaneftndar sem kannaði starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn á þeim tíma (Nefnd skv. lögum nr. 26/2007).

Með tilkomu sérkennslu í höndum sérmenntaðra kennara var viðurkennt að þörf væri á auknu fagafli og sérfræðiþekkingu í skólum. Við setningu fyrstu heildstæðu grunnskólaganna árið 1974 var öllum börnum 7 til 16 ára tryggð menntun. Skólinn skyldi stuðla að alhliða þroska, heilbrigði og menntun hvers og eins, og kveðið skyldi með reglugerð á um sérkennslu fyrir börn með sérþarfir. Í 67. grein er hlutverk sálfræðiþjónustu skilgreint og áhersla lögð á að starfsmenn hennar veittu skólum ráð til að fyrirbyggja geðræn vandkvæði, önnuðust rannsóknir á þeim sem ekki ná að nýta hæfileika sína í

námi og sæju um hæfniprófanir og ráðgjöf í sambandi við náms- og starfsval unglinga. Sinna skyldi nemendum sem sýna merki geðrænna erfiðleika og leiðbeina foreldrum og kennurum um meðferð þeirra (Lög um grunnskóla nr. 63/1974).

Í kjölfar laganna 1974 var sett reglugerð um sérkennslu (nr. 270/1977) og önnur um ráðgjafar- og sérfræðipjónustu grunnskóla (nr. 21/1980). Samkvæmt henni skal fræðsluráð svo fljótt sem aðstæður leyfa setja á stofn slíka þjónustu fyrir grunnskóla. Að fengnum tillögum frá fræðslustjóra skal „ráða sálfræðinga, félagsráðgjafa og sérkennara“ til starfa (66. gr.). Ráðið var fagfólk samkvæmt þessu á sálfræðideildir skóla. Starfað var í náinni samvinnu við kennara og annað starfslið skóla um árabíl. Starf félagsráðgjafanna fólst í að vinna á heildrænan hátt með nemendum, fjölskyldum þeirra, kennurum og öðrum sem tengdust skólastarfinu að því að greina sálfélagsleg vandamál einstakra nemenda og vinna að lausn þeirra. Vegna skorts á félagsráðgjöfum voru aðrir smám saman ráðnir í störf (Ella Kristín Karlsdóttir, Guðrún H. Sederholm, Sigrún Júlíusdóttir & Valgerður Halldórsdóttir 2005). Námsráðgjöf var fyrst lögfest með grunnskólalögum nr. 49/1991. Við grunnskóla eða fræðsluskrifstofur skulu starfa námsráðgjafar sem annast náms- og starfsráðgjöf auk persónulegrar ráðgjafar. Við endurskoðun grunnskólalaga árið 1995 var rekstur grunnskóla fluttur til sveitarfélaga (Lög um grunnskóla nr. 66/1995). Þar komu fram ný viðhorf, meðal annars um blöndun og heiltæka skólafestnu. Þau eru byggð á þeim félagslegu forsendum að orsakir erfiðleika hjá nemendum megi ekki síður rekja til umhverfisþátta en einstaklingshindrana. Fræðimenn bentu á að leggja þyrfti áherslu á heildræna sýn á nemandann innan skólans og samræma vinnulag skóla og annarra opinberra stofnana sem koma að stuðningi við nemendur, meðal annars félagsþjónustu og heilsugæslu. Þannig megi móta ný bjargráð, aðgerðir og lausnir með samstarfi á grundvelli kerfisnálgunar og hugsmíðahyggu (Gretar L. Marinósson 1998; Guðríður Adda Ragnarsdóttir 1998; Sigrún Júlíusdóttir 1998). Með heildrænni sýn er hér átt við almenn og sértæk viðbrögð skólans og stofnanasamstarf út frá heildstæðri skólafestnu með aðstæður og sérþarfir skólabarnsins í huga.

Markmið síðustu heildarlaga um grunnskóla (nr. 91/2008) er að stuðla í samvinnu við heimilin að alhliða þroska allra nemenda og þátttöku þeirra í lýðræðisþjóðfélagi. Með lögnum er í fyrsta skipti skjalfest að grunnskólinn skuli vera án aðgreiningar með áherslu á lýðræði og félagslegt réttlæti í skólum. Þær áherslur má þó sjá í stefnu um sérkennslu hjá Reykjavíkurborg nokkru fyrr, eða frá árinu 2002 (Nefnd um sérkennslu og sérúræði í Reykjavík 2002). Stefnan um skóla án aðgreiningar er eitt af áherslumálum Salamanca-yfirlýsingarinnar frá 1994 og vísar til ákveðinna gilda, vinnubragða og skipulags í skólastarfi á þá leið að skólar eigi að taka við öllum börnum hvernig sem á stendur um atgervi þeirra til líkama og sálar og um félagslegt og tilfinningalegt ásíðkomulag þeirra (Menntamálaráðuneytið 1995). Í lögnum frá 2008 er kveðið á um að sveitarfélög skuli veita sérfræðipjónustu í skólum, annars vegar með stuðningi við nemendur og fjölskyldur þeirra og hins vegar með stuðningi við starfsemi grunnskóla og starfsfólk þeirra. Sveitarfélög sem reka grunnskóla skulu hafa frumkvæði að samstarfi milli sérfræðipjónustu, félagsþjónustu, barnaverndaryfirvalda og heilbrigðisþjónustu innan sveitarfélagsins vegna nemenda með sérþarfir og langvinn veikindi. Þrátt fyrir að í lögnum séu félagsleg

sjónarmið augljós hefur þróunin orðið sú að samhliða innleiðingu stefnunnar um skóla án aðgreiningar hefur fjölgað mjög sálfélagslegum og læknisfræðilegum greiningum í sérfræðiþjónustu grunnskóla og í sérkennslu (Hagstofa Íslands 2016). Fræðimenn hafa bent á að sjúkdómstengd greiningarheiti séu notuð í auknum mæli um allar tegundir líkamlegs og andlegs ástands og hegðunar. Með því að styðjast við slíkar greiningar í skólastarfi sé ýmiss konar hegðun gerð að læknisfræðilegu viðfangsefni. Gjalda verði varhug við því að ofgreina eða sjúkdómsgera vanlíðunar- og hegðunareinkenni sem eiga sér rætur í fjölskyldu- eða samfélagsaðstæðum (Sigrún Júlíusdóttir 2001; Tomlinson 2012). Það verði að varast sjúkdómsgervingu alls vanda sem vart verður í skólastarfi, bæði vegna nemandans sem á að aðstoða og vegna þess að slíkar greiningar geti beinlínis unnið gegn stefnunni um skóla án aðgreiningar (Gretar L. Marinósson & Kristín Þ. Magnúsdóttir 2016; Hermína Gunnþórsdóttir & Dóra S. Bjarnason 2014; Ingólfur Ásgeir Jóhannesson 2006b).

Þessi þróun í grunnskólalöggjöfnni hefur einkennst af áherslu á að bæta námsgetu og jafna stöðu nemenda með námshindranir. Hvort tveggja skyldi stuðla að því að draga úr brotthvarfi nemenda í þessum hópum. Við lagabreytingarnar hefur þó verið horft framhjá dýpri forsendum þess að ná slíku markmiði, þ.e. að stefnan taki mið af greiningu innri og ytri aðstæðna í heildarsamhengi. Á nýlegri ráðstefnu á vegum velferðarráðuneytisins (2018) um snemmtæka íhlutun í málefnum barna birtist þetta sama sjónarhorn með áherslu á traust milli faghópa og samstarf milli kerfa.

## 2. Aðferð

Sú aðferð sem notuð var til að ná áðurnefndu markmiði greinarinnar um skólastefnu, hlutverk kennara og aðstæður nemenda á skólaskyldualdri, 6–18 ára, fólst í því að greina þróun og stöðu út frá nýlegum íslenskum rannsóknum og fagumræðu um þær. Leitast var við að afmarka yfirlitið við birt vísindalegt efni sem snertir fræðasvið og stöðu skólamála. Meginspurningin sem leitað var svara við var: Mætir umgjörð skólaumhverfisins þörfum nemenda og foreldra og breyttu hlutverki kennara í nútímasamfélagi?

Til að afmarka efniviðinn sem lagður skyldi til grundvallar voru rannsóknirnar valdar út frá ákveðnum áhersluatriðum: (1) útvíkkað hlutverk kennara, (2) sálfélagslegur vandi nemenda og viðbragðsbúnaður skólans, (3) áfallaáætlanir og áfallahjálpi í skólum, (4) viðbrögð skólans þegar nemandi á um sárt að binda vegna veikinda eða andláts í fjölskyldu, (5) afdrif nemenda sem hverfa frá námi.

Rannsóknirnar sjálfar voru jafnframt valdar út frá þeim viðmiðum að þær (i) væru unnar á síðustu tveimur áratugum, (ii) væru sjálfstætt framlag fræðimanna á viðkomandi sviði, (iii) fjölluðu um opinbera þjónustu samkvæmt lögum og reglum í þágu nemenda og skólaumhverfisins, (iv) gæfu vísbendingar um þarfir nemenda og viðbrögð skólans við þeim, (v) greindu stöðu og afdrif ungmenna sem hrakist hafa frá námi.

## 3. Staða þekkingar um viðbrögð skólans við vanda skólabarna

Fræðimenn í vestrænum þjóðfélögum hafa fjallað um stuðning skóla við barn sem verður fyrir sálfélagslegu áfalli í fjölskyldu sinni, veikindum og ástvinamissi, eða fær á

sig sjúkdómsstimpil af ýmsum ástæðum og missir fótanna. Rökstutt er að viðbragðs-áætlun innan skóla geti skipt sköpum um líðan barnsins og framtíðarvelferð (Dyregrov 1993; Gunnar E. Finnbogason 1998; Allen & Ashbaker 2004; Hjern, Berg, Rostila & Vinnerljung 2013). Fræðimönnum og fagfólki ber saman um að viðbragðsáætlanir geti skilað árangri með aðkomu viðeigandi fagstyrks innan skóla og skipulegu samstarfi þjónustukerfa sem koma að heilsu og velferð barna, þ.e. heilbrigðis-, félags- og skólakerfis og jafnvel réttar- og fangelsiskerfis (Guðrún Kristinsdóttir 2011; Sigrún Júlíusdóttir 2005; 2012). Hér þurfi að stilla saman strengi í þverfræðilegri nálgun byggðri á því viðhorfi að skólinn láti sig varða tilvist barnsins í heild. Þannig sé grunnþjónusta heilsugæslu og félagsþjónusta sveitarfélaga samtengd skólastarfi með skólabarnið og fjölskyldu þess í brennidepli. Slíku starfi til stuðnings þurfi leiðbeinandi lagaákvæði um skyldu skólans við þessar aðstæður, og um það hvernig skuli útfæra stofnanasamstarf, fræðslu, stuðning og beinar forvarnir. Síðustu áratugi hafa birst ritsmíðar á íslenskum vettvangi þar sem þessar breyttu áherslur eru rökstuddar (Gretar Marinósson 1998; Guðríður Adda Ragnarsdóttir 1998; Menntamálaráðuneytið 1999; Sigrún Júlíusdóttir 1998) með vísun til innleiðingar nýrrar menntastefnu.

Hér fer á eftir yfirlit um þekkingu um íslenskar aðstæður að þessu leyti. Vísbendingar um stöðuna og hvar skórinn krepptir eru nokkuð samhljóða. Ályktanir sem af þeim eru dregnar ber einnig að sama brunni og verða þær ræddar í umræðukafla í lok greinar.

### 3.1 Rannsóknir um útvíkkað hlutverk kennara

Með hugtakinu útvíkkað hlutverk kennarans er átt við þær breytingar á hlutverki kennara sem orðið hafa og fela í sér ákveðin afskipti af aðstæðum nemenda auk kennslu og uppeldis. Með þessu víkkar umgjörð hlutverksins þar sem kennarinn hefur sjálfur gát á heildarlíðan nemenda með liðsinni annarra faghópa innan skóla og samstarfi þeirra við þjónustukerfi utan skólans.

Rannsóknir hafa sýnt að mikið álag er á kennurum og stjórnendum grunnskóla og að hegðunarerfiðleikar nemenda valda starfsmönnum hvað mestum áhyggjum (Guðbjörg Ólafsdóttir & Berglind Rós Magnúsdóttir 2017; Ingvar Sigurgeirsson & Ingibjörg Kaldalóns 2006). Í skýrslu starfshóps um sérfræðiþjónustu skóla (Menntasvið Reykjavíkurborgar 2008) kemur fram að megináherslan í sérfræðiþjónustu skóla hafi verið lögð á læknisfræðilega nálgun þar sem læknar og aðrir sérfræðingar „lækni“ nemendur sem eiga við geðrænan, tilfinningalegan eða félagslegan vanda að stríða. Í niðurstöðum kemur fram að auka þurfi fjölbreytni í sérfræðiþjónustu til að sinna sértækum þörfum nemenda og færa sérfræðinga í ríkari mæli inn í skólann, á vettvang kennara og nemenda.

Í könnun meðal íslenskra grunnskólakennara á vegum Sambands íslenskra sveitarfélaga og Félags grunnskólakennara (2012) sögðu þrír kennarar af hverjum fjórum að álag í starfi hefði aukist mikið. Aðspurðir hvað væri erfiðast í starfinu nefndu kennarar einkum þessi atriði: a) samstarf við foreldra þegar barn fær ekki næga aðstoð heima vegna ófullnægjandi heimilisaðstæðna, b) erfiðir nemendur (ódælir og með sérþarfir) og agavandamál, c) flókin eineltismál sem torvelt er að uppræta, d) barnaverndarmál þar sem þungbært er að horfa upp á vanrækt börn. Jafnframt sögðust þeir ekki hafa

fengið nægan undirbúning í kennaranáminu til að sinna hegðunarvandamálum, eineltismálum, sérþörfum og sjúkdómum ásamt almennu foreldrasamstarfi. Þrír kennarar af hverjum tíu töldu ganga illa eða mjög illa að vinna eftir hugmyndafræðinni um skóla án aðgreiningar.

Í nýlegri rannsókn (Sigrún Harðardóttir & Ingibjörg Karlsdóttir, bíður birtingar) um reynslu kennara af því að sinna nemendum með námserfiðleika kemur fram að álag á kennara fer vaxandi. Viðmælendur voru sammála um að skólarnir búi yfir góðu og vel menntuðu starfsfólki sem sé tilbúið að leggja sig fram. Aukið og illviðráðanlegt álag fylgi því hins vegar að sinna velferð hvers barns í skóla án aðgreiningar. Mesta áskorunin sé að takast á við fjölbreytileikann í nemendahópnum og mæta þörfum hvers og eins. Þar ber hæst að fást við margvíslegan náms- og hegðunarvanda nemenda og sinna þörfum barna af erlendum uppruna. Viðmælendur segja að þótt nemendur glími við svipaðan vanda séu einstaklingsþarfir og forsendur misjafnar. Hlutverk kennara felist í að finna hvað hentar hverjum og einum best. Niðurstöðurnar sýna að kennurum er það mikil áraun að horfa upp á börn sem glíma við vanlíðan, áföll í fjölskyldum, fátækt og félagslega útskúfun, og að þeir upplifa sig hjálparvana í þessum aðstæðum. Að mati kennara skortir aðstoð fagfólks í slíkum málum, félagsráðgjafa og annarra sérfræðinga.

Í rannsókn Snæfríðar Drafnar Björgvinsdóttur og Önnu Lindar Pétursdóttur (2014) var leitast við að kanna umfang erfiðrar hegðunar í skólstofunni. Þátttakendur voru 95 umsjónarkennarar og sérkennarar úr níu grunnskólum í Reykjavík. Niðurstöðurnar sýna að kennarar telja að um fjórðungur nemenda sýni erfiða hegðun og að margir kennarar þurfa að fást við hegðunarvanda daglega. Einnig var kannað hvaða áhrif erfið hegðun nemenda hefur á kennara og hvar þeir geta leitað stuðnings. Allt að þriðjungur kennara fann fyrir einkennum tilfinningaþrots og rúmlega helmingur íhugaði að hætta kennslu vegna álags af erfiðri hegðun nemenda. Jafnframt kom fram að kennarar fengju oftast stuðning frá samstarfsfólki, en meirihluti sagðist sjaldan eða aldrei fá aðstoð sérfræðings til að takast á við erfiðleikana.

Niðurstöður rannsóknar sem fram fór árið 2017 á vegum Skóla- og frístundaráðs Reykjavíkurborgar, og kennarar úr öllum skólum borgarinnar tóku þátt í (Birna Sigurjónsdóttir 2017) sýna að þær miklu breytingar sem hafa orðið á (útvíkkuðu) starfi kennarans á undanförunum árum stafa meðal annars af innleiðingu stefnu um skóla án aðgreiningar. Stefnan sem slík sé þó ekki álagsþáttur í sjálfu sér heldur það að enn vantar þær bjargir sem slík stefna kallar eftir. Þátttakendur ítrekuðu að þeir væru undir miklu álagi vegna erfiðra samskipta við foreldra, agamála og hegðunartruflana nemenda, ásamt félagslegum vandamálum í fjölskyldum þeirra. Stuðning skorti sárlega fyrir kennara í slíkum málum. Þeir óskuðu eftir fleiri fagmenntuðum sérfræðingum inn í skólana og betra aðgengi að stoðþjónustu, sem nú sé lítil sem engin. Það þurfi að bíða lengi eftir greiningum og skortur sé á viðeigandi viðbrögðum, ekki síst á úrræðum í kjölfar greiningar. Starfshópur á vegum Skóla- og frístundaráðs Reykjavíkurborgar (2017) lagði fram tillögur um aðgerðir út frá þessum niðurstöðum í þeim tilgangi að bæta vinnuumhverfi innan grunnskóla. Þar er lagt til að að fjölgað verði fagfólki sem starfar við hlið kennara í grunnskólum. Er þar átt við félagsráðgjafa og náms- og starfsráðgjafa ásamt hegðunar-



ráðgjöfum, sálfræðingum, talmeinafræðingum og þroskaþjálfum. Starfshópurinn lagði einnig til að mótuð yrðu ný úrræði vegna barna í fjölþættum vanda og stæðu þau skólunum til boða frá og með skólaárinu 2018–2019. Með þeim ætti meðal annars að mæta þörfum barna með alvarlegan hegðunarvanda og geðraskanir. Jafnframt var lagt til að efla handleiðslu og ráðgjöf til kennara.

Í skýrslu sem unnin var fyrir mennta- og menningarmálaráðuneytið (2015a) um framkvæmd stefnu um skóla án aðgreiningar kemur fram að erfitt sé að framfylgja stefnunni þótt lítið sé jákvæðum augum á hugmyndafræðina að baki. Að mati skýrsluhöfunda er mikilvægt að skýra hvað stefnan þýðir í raun og hvað þurfi til að framkvæma hana. Hún hafi hvorki verið skilgreind né innleidd með nægilega skipulegum hætti. Enn er lögð áhersla á að efla þurfi rannsóknarstarf, endurskoða starfshætti og stuðning við kennara og tryggja samræmd vinnubrögð í sérfræðipjónustu skóla, skýra verksvið og samstarf aðila og auðvelda aðgengi að sérhæfðum úrræðum. Að mati starfshópsins virðast stjórnvöld ekki hafa skilgreint fyrirfram hvað þessi samþætta heildstæða þjónusta við nemendur samkvæmt lögunum frá 2008 þýddi í raun. Auk þess hafi verklag og skipulag skólastarfs og laga- og reglugerðarumhverfi einstakra kerfa ekki verið nægilega samhæft. Því sé ýmislegt gagnrýnivert í framkvæmd liðinna ára. Mikilvægt sé að sveitarfélög og ríki hugi að „gráu svæðunum“ í verkaskiptingu sinni á sviði velferðarþjónustunnar. Sökum þess að meinbugir hafi verið á undirbúningi og framkvæmd skólustefnunnar sé erfitt að leggja mat á hvornig til hefur tekist.

Af framangreindum rannsóknum má sjá að mikið álag er á kennurum. Í því sambandi er vert að árétta að fjöldi kennara, og þá einkum kvenna, sem greinast með starfsþreytu eða jafnvel starfsþrot, hefur aukist vegna nýrra álagspátta í starfi, sbr. útvíkkað starfshlutverk, og skorts á handleiðslu. Í gögnum VIRK starfsendurhæfingarsjóðs sést að 18% þeirra sem þangað leita eru háskólamenntaðir og að kennarar leita áberandi meira í starfsendurhæfingu en aðrar háskólamenntaðar stéttir. Þar kemur fram að kennarar séu hópur sem glímur oftast við kvíða, andlegt álag og vefjagigt en aðrir háskólamenntaðir starfsmenn. Vigdís Jónsdóttir telur í grein um VIRK og starfsendurhæfingu að þetta séu vísbendingar um að talsverðum hópi bæði nemenda og kennara líði ekki nógu vel innan skólakerfisins. Erfitt sé að segja til um hvort orsakirnar liggja þar, annars staðar í samfélaginu eða í flóknu samspili milli skólakerfis, fjölskyldu, breyttra uppeldisáðferða og annarra stofnana samfélagsins. Full ástæða sé til að skoða þetta frekar og leita lausna (Vigdís Jónsdóttir 2017; Vigdís Jónsdóttir, munnleg heimild 16. maí 2018). Þórunn Sveinbjarnardóttir, stjórnarformaður Virk (2018), hefur vakið athygli á því að tveir þriðju hlutar þeirra sem leita til Virk séu konur og að mikil fjölgun hafi þar orðið í hópi háskólamenntaðra kvenna á liðnum árum. Þetta gefi vísbendingar um að álag á konur á vinnumarkaði sé óhóflegt og skapi hættu á streitu og einkennum tilfinningaþrots. Í tengslum við þetta vísar Þórunn í rannsóknir sem sýna að vinnuskilyrði eru oftast slæm á vinnustöðum þar sem konur eru í meirihluta en á „karlavinnustöðum“, svo sem í menntakerfinu þar sem kennarar standa oft frammi fyrir óljósum eða óraunhæfum kröfum (Corin & Björk 2016; Ingibjörg H. Jónsdóttir 2017; Snæfríður Dröfn Björgvinsdóttir & Anna Lind Pétursdóttir 2014). Í framhaldi af þeim niðurstöðum rannsókna um

útvíkkað hlutverk kennara sem lýst hefur verið hér að ofan verður athyglinni nú beint að stöðu nemenda.

### 3.2 Vandi nemenda og viðbragðsbúnaður skólans

Árið 1997 skipaði þáverandi menntamálaráðherra nefnd um eflingu náms- og starfsráðgjafar á öllum skólastigum. Nefndin gerði úttekt um mál sem bárust námsráðgjöfum á landsvísi, og flokkaði þau eftir tegundum og úrræðum. Fram kom að persónuleg ráðgjöf veldur verulegu álagi á námsráðgjafa, þá sérstaklega hin flóknu tilvik sem spretta af samskiptaerfiðleikum á heimilum, geðrænum sjúkdómum og félagslegum vanda og einkennast meðal annars af fátækt, vímuefnanotkun, þungun, nauðgun, sifjaspellum og ofbeldi. Flestir nefndu að erfitt væri að vísa málum áfram til frekari úrlausnar. Fram kom hjá svarendum ákall um hjálp við hin þyngri persónulegu mál sem þeir sögðu sig skorta faglegan undirbúning til að sinna. Niðurstaða nefndarinnar var sú að ætti þjónusta við nemendur að skila árangri væri nauðsynlegt að þar til bærir sérfræðingar kæmu að verki þegar um væri að ræða persónuleg mál, erfiðar fjölskylduadstæður og flókna félagslega erfiðleika (Menntamálaráðuneytið 1998).

Rannsókn Fræðslumiðstöðvar Reykjavíkur frá árinu 2000 sýndi að ákvörðun um að veita nemendum grunnskóla sérkennslu var stundum tilviljunarkennd, þ.e. ekki var byggt á námsframmistöðu nemenda í námsgreinum. Til dæmis var sumum nemendum með háa einkunn í íslensku beint í sérkennslu í lestri. Þegar skýringa var leitað kom fram að sumum nemendum sem trufluðu skólastarfið hafði verið vísað í sérkennslu í lestri til að losna við þá úr bekknum, óháð getu þeirra í lestri, en ekki brugðist við sjálfum hegðunarvandanum og hindrunum sem af honum hljótast á næsta skólastigi (Ragnar F. Ólafsson & Kristín Jónsdóttir 2006).

Rannsóknir hafa sýnt að ein helsta skýringin á brotthvarfi úr framhaldsskóla er slök námsstaða við upphaf náms í framhaldsskóla (Gerður G. Óskarsdóttir 1995; Jón Torfi Jónasson & Guðbjörg Andrea Jónsdóttir 1992; Sigrún Harðardóttir 2015b). Aðrar skýringar hafa komið fram og snúa meðal annars að skuldbindingu nemenda til náms (Kristjana Stella Blöndal & Atli Hafþórsson 2018). Í nýlegri rannsókn kannaði Sigrún Harðardóttir (2015a) tengsl sálfélagslegrar líðanar nemenda við upphaf náms í framhaldsskóla við námsframvindu. Rannsóknin náði til þriggja árganga nemenda sem byrjuðu í framhaldsskóla haustin 2005–2007, alls 270 nemenda. Niðurstöður mælinga á líðan sýndu að nemendur með námsvanda bjuggu við slakari sálfélagslega líðan við upphaf náms í framhaldsskóla en aðrir nemendur á bóknámsbrautum. Af nemendum sem hófu nám á hefðbundnum bóknámsbrautum til stúdentsprófs höfðu 9% fengið greiningu á námsvanda í grunnskóla en 60% nemenda sem hófu nám á þánefndri almennri braut. Meirihluti þeirra sem hófu nám á bóknámsbrautum hafði lokið námi að fjórum og hálfu ári liðnu, eða 72%, en einungis 16% þeirra nemenda sem áttu við námsvanda að stríða og hófu nám á almennri braut.

Árið 2017 sendi Velferðarvaktin frá sér tillögur um aðgerðir til að auka hlutfall nemenda sem ljúka framhaldsskólanámi (Velferðarvaktin 2017). Í inngangi segir að nefndin telji mikilvægt að sem flestir stundi nám við hæfi. Með því sé stuðlað að farsælu lífi ungs

fólks til framtíðar og sé mikið brotthvarf nemenda úr framhaldsskólum á Íslandi því áhyggjuefni. Nefndin leggur meðal annars til að forvarnir verði styrktar og brugðist strax við með heildrænum hætti þegar upp kemur vandi hjá nemendum. Fjölga þurfi fagfólki innan skóla og efla þannig aðgengi að þjónustu félagsráðgjafa, náms- og starfsráðgjafa og annarra sérfræðinga.

Af þeim rannsóknarniðurstöðum sem hér hafa verið raktar er ljóst að sérkennsluúr-ræði og náms- og starfsráðgjöf eru talin nauðsynleg og árangursrík. Enn hafi skólinn þó ekki bolmagn til að sinna sérhæfðri þjónustu fyrir börn sem stríða við alvarlega erfiðleika og viðvarandi sálfélagslegan vanda. Þetta á sömuleiðis við um börn sem verða fyrir fjöl-skylduáfallum sem tengjast veikindum, slysum, andláti og skilnaði foreldra. Nú verður vikið að þeim.

### 3.3 Rannsóknir um áfallaáætlun og áfallahjálp í skólum

Nokkrar rannsóknir á áfallaáætlunum skóla hafa verið gerðar hér á landi. Rannsókn Gunnars E. Finnbogasonar og Hildar Bjargar Gunnarsdóttur (2010) hafði það að markmiði að afla upplýsinga um þá grunnskóla á Íslandi sem samið hafa áfalla- eða viðbragðsáætlanir. Skoðað var inntak áfallaáætlunar í hverjum skóla og þær bornar saman. Áfallaáætlun er þar skilgreind sem „viðbragðsáætlun sem grunnskólar hafa samið til að geta á sem fagmannlegastan hátt brugðist við skyndilegum áföllum hjá nemendum“. Niðurstöður sýna að af 172 grunnskólum landsins þetta ár höfðu 97, eða 56%, áfalla-áætlun, og var getið áfallateymis í 85% af þeim skólum. Áherslan í þessum áætlunum var hins vegar lögð á mismunandi þætti og þær voru misýtarlegar, meðal annars vegna breytilegra aðstæðna og ólíkrar reynslu af því að vinna með áföll í skólastarfi. Fram kemur að skólastjóri ber jafnan ábyrgð á frumkvæði og aðgerðum ásamt föstu starfslíði, svo sem ritara og deildarstjóra. Aðkoma hefðbundinna fagstétta annarra en kennara í áfalla-teymum er mest af hálfu (skóla)hjúkrunarfræðinga og námsráðgjafa. Samstarf stofnana velferðarkerfisins var talið mikilvægt í allri áfallavinnu. Í 86% áætlananna beinist athygli einkum að fyrstu viðbrögðum við áfalli og verklagi sem skyldi viðhaft. Í 63% þeirra var nefnt að einhvers konar eftirfylgni við barn skyldi fara fram í skólanum eftir áfall. Rannsakendur telja nauðsynlegt að endurskipuleggja áfallaáætlanir eftir þörfum og aðstæðum, og tryggja upplýsingaflæði milli aðila, þ.e. láta alla sem tengjast skólastarfinu vita þegar skólabarn verður fyrir áfalli. Huga þurfi að sérstöðu nemenda sem eiga bakgrunn í ann-arri menningu og trúarbrögðum en algengast er, tryggja þekkingu á því sviði og hafa samstarf við fjölskyldur barnanna. Ályktað er um nauðsyn leiðbeininga, verkferla og samstarfs sérfræðinga í þverfaglegu áfallateymi fagfólks með reynslu og sérfræðiþekk-ingu um sorg og áfallavinnu.

Í meistararannsókn um áfallaáætlun og áfallahjálp í skólum voru könnuð viðbrögð leik- og grunnskóla við andláti í fjölskyldu skólabarns (Elfa María Geirsdóttir 2016). Upplýsingar fengust með símtölum við skólastjórnendur og stöðluðum spurningalista frá stjórnendum 29 leikskóla og 21 grunnskóla. Leitast var við að fá heildstæða mynd af viðbrögðum skólanna, og af því hvernig staðið er að áætlanagerð, úrræðum og framkvæmd, og var einnig leitað álits skólastjórnenda um úrbætur. Þrír af hverjum fjórum

skólum reyndust hafa skriflega áfallaáætlun. Fleiri grunnskólar en leikskólar höfðu slíka áætlun, og fleiri skólar á höfuðborgarsvæðinu en á landsbyggðinni. Í áfallaáætlun skólanna reyndist megináhersla lögð á fyrstu viðbrögð við áfalli. Í rúmum þriðjungi tilfella var gert ráð fyrir langtíma stuðningi við barn. Meirihluti skólastjórnenda taldi hins vegar þörf á áætlun um slíkan stuðning í öllum skólum. Um fjórðungur skóla er ekki með skriflega áfallaáætlun og ályktaði rannsakandi að tryggja þyrfti með lögum að skólar hefðu skriflega áfallaáætlun og gerðu ráð fyrir langtíma stuðningi fyrir skólabörn vegna andláts foreldris. Sömuleiðis þyrfti að vera ljóst hvaða fagaðilar skuli veita barni aðstoð og hvernig skuli tryggja hana, bæði fyrir viðkomandi barn og starfsfólk skólans. Rannsakandi ályktar að lögbinda þurfi aðkomu sérfræðinga innan skólans og sömuleiðis kerfasamstarf með þverfræðilegri nálgun, og vísar til erlendra fyrirmynda í því efni (Franklin, Harris & Montgomery 2015). Þá eru færð rök að því að félagsráðgjafar, sem eru sérhæfðir til að takast á við málefni nemenda út frá félagslegum og tilfinningalegum þörfum barnsins og fjölskyldu þess, leggi sitt af mörkum í áfallateymum skóla og við uppbyggingu heildræns skipulegs samstarfs við önnur þjónustukerfi. Hér reyni oft á þekkingu á löggjöf sem varðar sjálfstæðan rétt barnsins í sáttavinnu kringum skilnað og þegar togstreita er í fjölskyldu þess um forsjá og búsetu eftir andlát foreldris (Sigrún Júlíusdóttir & Sólveig Sigurðardóttir 2013).

### 3.4 Rannsóknir um stöðu skólabarns við áfall í fjölskyldunni

Á árunum 2015 til 2018 fór fram rannsókn á aðstæðum barna og fjölskyldna þegar foreldri hefur greinst með krabbamein. Fyrir henni stóð Rannsóknastofnun í barna- og fjölskylduvernd í samstarfi við Landspítalann og Ráðgjafarþjónustu Krabbameinsfélagsins. Athygli var meðal annars beint að viðbrögðum grunn- og framhaldsskóla við þeim aðstæðum. Þessi hluti rannsóknarinnar byggðist bæði á upplýsingum frá fagfólki í heilbrigðis-, félags- og skólakerfi og frá fjölskyldunum sem komu við sögu en beindist einnig að löggjöf um hlutverk skólans.

Fyrsti hluti rannsóknarinnar fólst í þverfræðilegri rýnihópasamræðu starfsfólks á krabbameinsdeildum Landspítalans (Sigrún Júlíusdóttir, Gunnjóna Una Guðmundsdóttir & Edda Jóhannsdóttir 2015). Meginniðurstöður voru að skortur væri á þekkingu og videigandi löggjöf um stuðning við börn. Í öðrum hluta var aflað gagna með persónulegum viðtölum, alls 31, við eftirlifandi nána aðstandendur látinnar móður, maka hennar eða barnsföður, börn hennar og móður (ömmu barnanna), í 15 fjölskyldum (Sigrún Júlíusdóttir & Gunnjóna Una Guðmundsdóttir 2017). Fram kom hjá öllum viðmælendum, börnum, feðrum barnanna og ömmum, að almennt hafi það verið foreldrar barnanna eða ömmur sem höfðu samband við skólann og greindu frá veikindum móður barnsins, stundum án þess að börnin vissu af því. Oft hafi þá verið undir hælinn lagt hvort barnið mætti skilningi eða fékk videigandi hjálp. Viðmælendur lögðu áherslu á að kennarar slíkra barna fái upplýsingar um veikindaferlið til að geta veitt barninu sem bestan stuðning, meðal annars leiðsögn um það sem snýr að félögum, skólagöngunni og sjálfu náminu.

Í heild lýstu börnin sjálf, feður þeirra og ömmur takmörkuðum og tilviljunarkennd-

um afskiptum skólans gagnvart líðan og aðstæðum skólabarns sem verður fyrir áfalli þegar lífsógnandi sjúkdómur greinist hjá móður og dregur hana síðan til dauða. Var því lýst hvernig skortur á verkferlum og farvegum til samstarfs hafði hindrað upplýsingaflæði og átt sinn þátt í að samskipti við skólann urðu ómarkviss og fálmkennd. Ályktað er að þessi reynsla staðfesti að grunn- og framhaldsskólar þurfa að hafa vegvísa til að vinna eftir. Skilningur og viðbrögð skólastjóra og umsjónarkennara virðist skipta mestu máli, meðal annars til að hjálpa barninu að bregðast við truflun á einbeitingu og aðstoða það við að halda sínu striki. Svo virtist sem almennt hafi náðst meira og betra samband við grunnskóla barnanna en framhaldsskóla við veikindi og andlát foreldris.

Lokahluti rannsóknarinnar fólst í sex mánaða tilraunaverkefni með gæðaþjónustu á Landspítalanum fyrir fjölskyldur þar sem foreldri hefur greinst með krabbamein (Sigrún Júlíusdóttir, Gunnjóna Una Guðmundsdóttir & Sigurlína Davíðsdóttir 2018). Þótt ekki væri unnið með skólum í verkefninu kom fram hjá þátttakendum að þeir óskuðu meiri og betri samskipta við skólann vegna viðkvæmrar stöðu barnanna. Einfeldal þyrfti upplýsingaflæði, meðal annars með upplýsingabæklingi og leiðbeiningum um samskipta-leiðir milli heilbrigðisfagfólks, fjölskyldunnar og skólans.

### 3.5 Rannsóknir um afdrif nemenda sem falla úr skóla

Hópur nemenda sem hverfa frá skólanámi hefur verið skilgreindur sem „þeir einstaklingar sem ekki hafa farið í nám að loknum grunnskóla eða hafa hætt í framhaldsskóla“ (Jón Torfí Jónasson & Kristjana Stella Blöndal 2002). Brotthvarf snertir bæði einstakling og samfélag og rýrir lífsgæði þeirra sem fyrir því verða. Að auki kann samfélagið að verða fyrir meiri útgjöldum þeirra vegna en annarra nemenda við bótageiðslur, í félags- og heilbrigðisþjónustu og síðar í starfsendurhæfingu (Björk Vilhelmsdóttir 2018; Gestur Guðmundsson 2002). Í greiningu á hagrænum áhrifum brotthvarfs kemur fram að þjóðfélagslegan kostnað af brotthvarfi hvers nemanda úr námi megi meta 14 milljónir á verðlagi ársins 2012. Er þá litið til þjóðfélagsins í heild til langs tíma, þar sem brotthvarf hefur áhrif á alla framtíð viðkomandi einstaklinga (Eiríkur Sigurðsson 2014).

Ungmennni sem ekki ljúka námi standa verr að vígi á vinnumarkaði en önnur og hætta er á að þau verði útundan í samfélagi sem byggist á tækniþekkingu, tungumálakunnáttu og þjálfuðum vinnubrögðum við að setja sig inn í ný og framandi verkefni (Stefán Ólafsson & Jóhanna Rósa Arnardóttir 2008). Rannsókn sem byggð var á markaðskönnun Hagstofu Íslands bendir til að menntun gefi sterka vísbendingu um hvers konar störfum ungmenni eiga kost á, umfram það sem formlegar kröfur segja til um (Jóhanna Rósa Arnardóttir 2015). Upplýsingar frá Vinnuálastofnun (2019) sýna að atvinnulausum ungmennum hefur fjölgað. Í apríl 2019 voru 860 einstaklingar á aldrinum 18-24 ára á atvinnuleysissskrá sem samsvarar um 2,8% skráðu atvinnuleysi. Atvinnulausum ungmennum hefur fjölgað um 293 frá apríl 2018 þegar fjöldi atvinnulausra á þessu aldursbili var 567. Ungt fólk sem er hvorki í vinnu, námi né annarri skipulegri þjálfun getur átt á hættu að verða félagslega einangrað, hafa tekjur undir fátækramörkum og geta ekki bætt fjárhagsstöðu sína (OECD 2018.)

Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands (2016) vann rannsókn fyrir velferðarráðuneyt-

ið til að varpa ljósi á stöðu ungmenna með endurhæfingar- og örorkulífeyri. Áhersla var lögð á að kanna reynslu af stuðningi sem ungmennin höfðu fengið og afla ábendinga um það sem betur mætti fara. Niðurstöður sýndu að vandi þessa unga fólks birtist á margvíslegan hátt snemma á lífsleiðinni. Þegar frá eru skildir meðfæddir sjúkdómar þjáðust 28% ungs fólks á örorku- eða endurhæfingarlífeyri af sjúkdómum tengdum stoðkerfi og 72% af geðsjúkdómum. Þá kom fram að ríflega helmingur þátttakenda hafði orðið fyrir einelti í grunnskóla. Um 75% hópsins höfðu fundið fyrir kvíða eða þunglyndi strax í grunnskóla og 58% höfðu litla trú á sjálfum sér. Niðurstöðurnar voru svipaðar um reynslu fólksins af framhaldsskóla. Helmingur hópsins var mjög eða frekar sammála þeirri fullyrðingu að hafa fengið lítinn eða engan stuðning í grunnskóla, og rúmlega þriðjungur hafði þessa skoðun um framhaldsskóla. Í ljós kom að hópurinn hafði allajafna litla menntun. Helmingur svarenda hafði eingöngu lokið grunnskólanámi. Þriðjungur hafði byrjað í framhaldsskóla en hætt námi, oftast vegna veikinda, vanlíðunar eða námserfiðleika.

Eins og fram hefur komið getur brotthvarf úr námi aukið þörf fyrir félagslega aðstoð. Niðurstöður rannsóknar sem unnin var fyrir Velferðarsvið Reykjavíkurborgar á stöðu 1.300 barnafjölskyldna sem framfleyttu sér á fjárhagsaðstoð og atvinnuleysisbótum sýna að líkur á að einstaklingur sem þiggur félagslega aðstoð hafi grunnskólapróf sem mestu menntun eru 61%, en 31% að hann sé með menntun á framhaldsskólastigi og 9% að hann sé með menntun á háskólastigi (Félagsvisindastofnun & Rannsóknastofnun í barna og fjölskylduvernd 2012). Rannsókuð hefur verið staða og afdrif ungs fólks á aldrinum 18–24 ára sem fékk fjárhagsaðstoð í Reykjavík sex mánuði eða lengur á árunum 2008–2011 (Guðný Björk Eydal & Klara Valgerður Brynjólfssdóttir 2015). Niðurstöður sýna að stór hluti unga fólksins bjó við fjölþættan vanda og slakan stuðning í nánasta umhverfi. Um var að ræða félagslega erfiðleika í uppeldi og ofbeldi í æsku og hafði Barnavernd haft afskipti af heimilum um fjórðungs þessara einstaklinga þegar þeir voru börn. Um helmingur hópsins var óvinnufær vegna heilsubreysts, margir áttu við geðræn vandkvæði að stríða og rúmlega 60% áttu í vímuefnavanda. Mikill meirihluti hópsins, eða 85%, hafði einungis lokið grunnskólanámi.

Hluti þeirra sem hverfa frá námi í framhaldsskóla tekur upp þráðinn aftur síðar á lífsleiðinni. Hér á landi hafa fleiri stundað framhaldsskólanám eftir 25 ára aldur en í nokkru öðru OECD-ríki (Jón Torfi Jónasson & Andrea Gerður Dofradóttir 2009). Á síðustu áratugum hafa 15–20% af hverjum árgangi lokið framhaldsskólaprófi talsvert löngu eftir hefðbundinn framhaldsskólaaldur (Gestur Guðmundsson & Hulda Karen Ólafsdóttir 2013). Aðgangur fullorðinna að framhaldsskólum hér á landi hefur þó verið skertur verulega á undanförunum árum þrátt fyrir að í gildi sé stefna um ævinám (Mennta- og menningarmálaráðuneytið 2015b). Skerðingin birtist fyrst í ákvæðum laga um framhaldsskóla nr. 92/2008 um forgangsröðun við innritun í framhaldsskóla fyrir 18 ára og yngri. Aðgengi eldri nemenda en 25 ára að framhaldsskólum var skert enn frekar árið 2015 (Þingskjal nr. 1/2014–2015). Með breytingu á reglugerð þremur árum síðar (nr. 1150/2018) var þó horfið frá þessari ákvörðun.

Margir fullorðnir námsmenn hafa neikvæða reynslu af fyrri skólagöngu, og stafar

Það meðal annars af námserfiðleikum, geðrænum sjúkdómum, reynslu af einelti, erf-  
iðum heimilisaðstæðum og ófullnægjandi stuðningi (Auður Sigurðardóttir 2010; Jónas  
Hörður Árnason 2015; Þóra Ásgeirsdóttir 2009). Nýleg rannsókn á aðgengi fullorðinna  
að námi á framhaldsskólastigi bendir til að miklar og óþarfar stofnanabundnar hindr-  
anir séu fyrir hendi í slakri upplýsingamiðlun, skipulagi námsins og staðsetningu þess  
(Elín Sif Welding Hákonardóttir, Sif Einarsdóttir, Arnheiður Gíga Guðmundsdóttir  
& Gestur Guðmundsson 2017). Fram kom að þegar leiðin til náms var fundin urðu  
fjárhagslegar hindranir sýnilegri, einkum meðal þeirra sem áttu börn. Einstaklingarnir  
upplifðu mikið álag við að samþætta vinnu og nám. Það er á brattann að sækja fyrir  
stóran hluta ungs fólks að hefja nám að nýju, einkum þá sem eiga við námserfiðleika að  
etja. Það er í andstöðu við siðferðilegan rétt ungs fólks að geta ekki stundað nám á þeim  
forsendum sem því hafa verið skapaðar (Guðmundur Heiðar Frímansson 2006; Ólafur  
Páll Jónsson 2011).

#### 4. Umræða og ályktanir

Hér hefur verið leitast við að gefa mynd af þekkingu á þróun og stöðu skólans við  
að mæta flóknum þörfum barna og útvíkkuðu hlutverki kennarans í breyttu samfélagi.  
Spurningin sem leitast var svára við var þessi: Mætir umgjörð skólaumhverfisins þörfum  
nemenda og foreldra og breyttu hlutverki kennarans í nútímasamfélagi? Í stuttu máli  
sýnir þekking og umræða sérfræðinga að mikið skortir á að íslenskt skólakerfi geti mætt  
löggildri stefnu um skóla án aðgreiningar. Stjórnsýslulegri framkvæmd þeirrar mennta-  
stefnu er ekki hagað í samræmi við rannsóknaniðurstöður og ályktanir fræðimanna á  
sviði mennta- og félagsvísinda. Í íslenskum stofnlögum er oft að finna ákvæði sem lýsa  
metnaðarfullum fyrirheitum. Þótt þeim fyrirheitum sé allajafna þokað áfram með reglu-  
gerðum er þeim ekki endilega fylgt eftir til samræmingar í öðrum lögum, í fjárlögum eða  
í framkvæmd.

Uppeldis- og velferðarhlutverk grunnskóla er skýrt í lögum og námskrám. Í því felst  
að þroska, móta og styrkja hæfileika nemenda og færni í samstarfi við foreldra, nem-  
endum og samfélaginu til hagsbóta. Frá því sjónarhorni ætti hlutverk skólans sem vel-  
ferðarstofnunar að felast í beinum forvörnum með því að huga að breyttum þörfum  
grunnskólanemenda, gæta siðferðilegs réttar þeirra til tilvistarrýmis og sjá til þess að þeir  
búi við öruggar aðstæður til þroska og menntunar. Til þess þarf náði samstarf fagfólks  
skólans við foreldra um sálfélagslega vellíðan barnsins, og stuðning við ábyrgðarhlut-  
verk kennara, eins og Nanna Kristín Christiansen (2017) hefur rakið. Oft verða kennarar  
þess fyrstir áskynja, utan fjölskyldunnar, hvers er þörf í lífi barns. Það er þó ekki á valdi  
kennara að ráða einir við það ófurverkefni sem aðstoð við sum börn getur orðið. Því er  
mikilvægt að samstarf sé haft við aðra sérfræðinga og að barnið geti notið viðtæks og  
samstillts stuðnings- og þróunarstarfs. Það er staðfest í rannsóknunum sem lýst er hér  
að framan.

Þótt vikið sé að hlutverki kennara í 12. gr. laga um grunnskóla (2008), og lýst skyldum  
þeirra og ábyrgð, er þar ekki að finna ákvæði um leiðir til að vernda og styrkja kennara,  
eða um útvíkkað hlutverk þeirra við breyttar aðstæður. Samkvæmt sömu grein eiga þeir

„kost á reglulegri símenntun í þeim tilgangi að efla starfshæfni sína“. Þetta almenna ákvæði tryggir ekki skipulega (fag)handleiðslu í starfi til endurnýjunar og fagþróunar. Berja mætti í þann brest með sérlagaákvæðum.

Nýlega var haldin ráðstefna á vegum velferðarráðuneytisins (2018) um snemmtæka íhlutun í málefnum barna. Í ljósi niðurstaðna hér á undan er gagnlegt að tengja þessa umræðu við það sem fram kom á ráðstefnunni. Samhljómur var um að skólinn þurfi af fjölmörgum ástæðum að endurskoða áherslur sínar almennt og tryggja betur en áður hvernig komið er til móts við börn í skólastarfinu, einkum þau sem eiga í vanda. Hafa þurfi í huga að heimurinn er að breytast, ef til vill miklu hraðar en íslenskir skólamenn gera sér grein fyrir (Ragnar Guðgeirsson, munnleg heimild 8. maí 2018). Fram kom áhersla á að samtal um skólastarfið þurfi að eiga sér stað til að koma á sambandi milli fagfólksins innbyrðis og ekki síður milli stofnana og ráðuneyta heilbrigðis-, félags- og menntamála (Jón Torfi Jónasson, munnleg heimild 8. maí 2018). Þótt sambandsleysið sé víðast viðurkennt sé ekki nægilega á því tekið. Samtalið sé til þess fallið að skapa traust milli faghópanna og aukinn skilning á mikilvægi samfellu og lipurðar í þverfaglegu samstarfi. Þetta verði þeim mun mikilvægara eftir því sem einstökum faghópum vex ásmegin í krafti eigin sérþekkingar. Þegar hætta skapast á gliðnun og jafnvel samkeppni milli faghópa um nýjar aðferðir, þá skipti máli að mynda samfléttaða liðsheild um sameiginlegt markmið. Árangri verði best náð innan skólans en jafnframt þurfi að huga að samstarfi um lausnir utan hans. Hlutverk stjórnvalda sé hins vegar að styðja við breytingarnar og liðka fyrir þeim, meðal annars þegar kemur að skilgreiningu á aðkomu ólíkra fagstétta innan skólans og forsendum snemmtækra íhlutunar. Hægt sé að taka mið af breyttu umhverfi skólans, breyttri menningu og nýjum áherslum sem skólinn þarf að hlutast til um á grunni laga. Þannig megi vinna að hugmyndinni um samtalið og þverfræðilega liðsheild sem geti stuðlað að því að brjóta niður múra milli fagfólks og milli málaflokka. Slík skipan felur í sér vernd og forvarnaráhrif fyrir bæði kennara og unga nemendur. Kerfasamstarf getur ekki blómstrað í bútum eða eingöngu með því að skiptast á þekkingu.

Efni þessarar greinar er afmarkað við íslenskar aðstæður og hefur því ekki verið vísað til einstakra erlendra rannsókna. Þegar á heildina er lítið ber niðurstöðum þeirra saman um að eigi skólinn sem menntastofnun að rísa undir nafni þurfi umgjörð hans og skipan að stuðla að vellíðan allra nemenda á öllum skólastigum. Þá sé námsframvindu þeirra fylgt eftir og þannig dregið úr brotthvarfi um leið og gætt er að framtíðarstöðu þeirra á vinnumarkaði (Tomlinson 2012). Í samhljómi við þetta eru áherslur íslenskra fræðimanna á vægi allra skólastiga, frá leikskóla til framhaldsskóla (Gerður G. Óskarsdóttir 2012). Þetta varðar meðal annars umbætur í löggjöf um aðkomu aukins fagafls til afskipta þegar erfiðleikar og áföll verða í fjölskyldu skólabarns (sbr. kafla 3.1 og 3.4 hér að framan).

Af því sem hér hefur verið dregið fram um afdrif brotthvarfsnemenda er ljóst að umtalsverður hluti þeirra vill taka aftur upp þráðinn með nýjum undirbúningi, endurhæfingu eða breyttu náms- og starfsvali í stað þess að vera ótímabært metnir öryrkjar og úr leik til samfélagsþátttöku. Hér reynir á að stjórnvöld marki stefnu sem opnar þessum



hópi fjölbreyttar leiðir. Um þær geti þessir nemendur síðan valið eftir persónulegum og námslegum forsendum sínum. Þannig má draga úr skaðsemi jaðarstöðu fyrir þá sem í henni lenda og skapa samfélaginu mannaud í stað vanvirkni og kostnaðar. Þessu má ná með markvissri náms- og starfsráðgjöf á framhaldsskólastigi, í tengslum við náms- og starfsmat endurhæfingarstofnana og í samstarfi við fagfólk velferðarþjónustu. Auk þess að koma í veg fyrir jaðarsetningu einstakra nemenda sem standa höllum fæti samræmist slík stefnumörkun hugmyndum um siðferðilegan rétt allra til náms og siðrænum gildum um að virkja beri hvern og einn á sínum forsendum til starfs og samfélagsþátttöku. Það felur einnig í sér beinan þjóðhagslegan ávinning.

Niðurstaða þessarar greinar er sú að lausn á vanda kennara og skólabarns felist ekki í að skipuleggja starfsemi í kringum námsvanda eða láta staðar numið við greiningu eða „vandamálastimpil“. Heildstæð þverfagleg starfsemi er til þess fallin að komast fyrir vandann og fylgifiska hans.

Að lokum skal hnykk á nokkrum atriðum sem álykta má um út frá þeirri heildarmynd sem lýst er í greininni. Nauðsynlegt er í fyrsta lagi að bæta í lög ákvæðum sem stuðla að því að tryggja þverfaglegt teymisstarf á öllum skólastigum sem bakhjarl hins útvíkkaða hlutverks kennarans. Slíkt starf er háð ráðningu sérfræðinga, skólahjúkrunarfræðinga, skólafélagsráðgjafa, náms- og starfsráðgjafa og annarra sem hafa heildarsýn á kerfasamstarf ásamt þekkingu á löggjöf, farvegum og þjónustuúrræðum velferðar-samfélagsins. Í öðru lagi þarf sérfræðiteymi að virkja verkferla áfallateyma þegar við á þannig að þau gagnist hinu einstaka skólabarni og fjölskyldu þess. Í þriðja lagi er þörf á lagaákvæðum um heilðrænt kerfasamstarf skóla, heilsugæslu og félagsþjónustu, sem um leið stuðli að fjölfaglegu samstarfi innan skóla og utan. Í því felst að í hverjum sérlögum sé vísað til lagaákvæða á öðrum sviðum sem taka til sjálfstæðs réttar barna til upplýsinga, þátttöku og verndar.

Í samræmi við niðurstöður rannsókna um nauðsyn þessara umbóta hafa nú á vordögum 2019 verið samþykkt á Alþingi lagaákvæði um aukinn rétt barna sem aðstandenda og um sjálfstæðan rétt þeirra til þátttöku, upplýsinga og stuðnings í heilbrigðisþjónustu og í skóla samkvæmt verklagsreglum (Þingskjal nr. 273/2018–2019). Með tilkomu þessara lagabóta er stigið mikilvægt skref til að skilgreina skyldur velferðarþjónustu og aðkomu skólans að rétti og þörfum skólabarna. Með þessu er einnig stutt við hlutverk kennarans í breyttum samfélagsaðstæðum.

## 5. Lokaorð

Meginniðurstaða þessarar greinar er að misræmi sé á milli opinberrar menntastefnu um að mæta þörfum allra nemenda og stjórnsýslulegrar framkvæmdar hennar, sem fela á í sér stuðning við börn, foreldra og kennara. Færð eru rök fyrir því að aukinn styrkur í fagþjónustu innan skóla og samræmt samstarf við opinbera velferðarþjónustu opni leið til að brúa bil milli opinberrar stefnu og lagaákvæða annars vegar og hins vegar starfsaðstæðna skólans í reynd. Þær breytingar til bóta sem hér er bent á þarfnast frekari rannsókn, viðhorfsbreytinga og þróunar úrlausna á grunni þekkingar og laga.

## Aftanmálsgrein

1 Frumvarpið varð að lögum 4. júní 2019

### Heimildir

- Allen, M. og Ashbaker, B.Y. (2004). „Strengthening schools: Involving paraprofessionals in crisis prevention and intervention“, *Intervention in School and Clinic* 39(3), 139–146. Sótt af <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/10534512040390030201>
- Auður Sigurðardóttir (2010). *Að stíga skrefið: Í nám á nýjan leik að loknu raunfarnimati* (Óbirt MA rigerð). Háskóli Íslands, Reykjavík. Sótt af <http://hdl.handle.net/1946/4382>
- Birna Sigurjónsdóttir (2017). „Viðauki 3: Skýrsla um starfsaðstæður kennara – Niðurstöður úr rýnihópum kennara í grunnskólum Reykjavíkur um bókun 1 í kjarasamningi“, í *Nýliðun og bætt starfsumhverfi grunnskólakennara* (bls. 45–67). Sótt af [https://reykjavik.is/sites/default/files/sfs\\_starfsumhverfi\\_grunnskólakennara-skyrsla\\_starfshops\\_um\\_nyolidun\\_og\\_baett\\_starfsumhverfi\\_grunnskólakennara\\_i\\_reykjavik\\_2017-lok121217.pdf](https://reykjavik.is/sites/default/files/sfs_starfsumhverfi_grunnskólakennara-skyrsla_starfshops_um_nyolidun_og_baett_starfsumhverfi_grunnskólakennara_i_reykjavik_2017-lok121217.pdf)
- Björk Vilhelmsdóttir (2018). „Horfur ungs fólks sem er hvorki í námi né vinnu. Ársrit um starfsendurhæfingu“, Ársrit um starfsendurhæfingu [útg. VIRK], 34–35. Sótt af [http://www.virk.is/static/files/\\_2016/fjolmidlar/virk\\_2018\\_arsrit-net.pdf](http://www.virk.is/static/files/_2016/fjolmidlar/virk_2018_arsrit-net.pdf)
- Corin, C. og Björk, L. (2016). „Job demands and job resources in human service managerial work: An external assessment through work content analysis“, *Nordic Journal of Working Life Studies* 6(4), 3–28. <https://doi.org/10.19154/njwls.v6i4.5610>
- Dyregrov, A. (1993). *Bereidskapsplan för skolan, barn i sorg*. Stokkhólmur: Rädda Barnen.
- Eiríkur Sigurðsson (2014). Þjóðfélagslegur kostnaður af brotthvarfi úr námi á framhaldsskólastigi. Reykjavík: Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. Sótt af [https://ssh.is/images/stories/S%C3%B3knar%C3%A1%C3%A6tlun/Lokaskyrslur/Sk%C3%B3lar/Brotthvarf\\_ur\\_framhaldssk\\_ENDANLEG.pdf](https://ssh.is/images/stories/S%C3%B3knar%C3%A1%C3%A6tlun/Lokaskyrslur/Sk%C3%B3lar/Brotthvarf_ur_framhaldssk_ENDANLEG.pdf)
- Elfa María Geirsdóttir (2016). *Viðbrögð leik- og grunnskóla við andlát í fjölskyldu skólubarns* (Óbirt MA ritgerð). Háskóli Íslands, Reykjavík. Sótt af <http://hdl.handle.net/1946/26413>
- Elín Sif Welding Hákonardóttir, Sif Einarsdóttir, Arnheiður Gíga Guðmundsdóttir og Gestur Guðmundsson (2017). „Aðgengi fullorðinna að námi á framhaldsskólastigi: Stofnana- og aðstæðubundnar hindranir á menntavegi“, *Tímarit um uppeldi og menntun* 26(1–2), 65–86.
- Ella Kristín Karlsdóttir, Guðrún H. Sederholm, Sigrún Júlíusdóttir og Valgerður Halldórsdóttir (2005). *Félagsráðgjöf – hluti af faglegri þjónustu á öllum skólastigum: Greinargerð um þróun skólafélagsráðgjafar á Íslandi*. Óbirt skýrsla.
- Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands (2016). *Staða ungs fólks með örorku- eða endurbæturálfeyri*. Sótt af [http://www.velferdarraduneyti.is/media/skyrslur2016/Stada\\_ung\\_folks\\_med\\_ororku\\_13.10.2016.pdf](http://www.velferdarraduneyti.is/media/skyrslur2016/Stada_ung_folks_med_ororku_13.10.2016.pdf)
- Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands og Rannsóknastofnun í barna- og fjölskylduvernd (2012). *Aðstæður reykvískra foreldra: Félagslegt tengslanet, tómstundir og almenn heilsufar barna*. Sótt af [https://reykjavik.is/sites/default/files/ymis\\_skjol/skjol\\_utgefid\\_efni/adstaedur\\_reykviskra\\_foreldra\\_030512.pdf](https://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_utgefid_efni/adstaedur_reykviskra_foreldra_030512.pdf)
- Franklin, C., Harris, M.B. og Montgomery, K.L. (2015). „The delivery of school social work services“, í P. Allen-Meares (ritstj.), *Social Work Services in Schools* (bls. 124–158). Chicago: University of Illinois (frumútg. 1985).
- Fræðslumiðstöð Reykjavíkur (2000). *Sérkennsla í grunnskólum Reykjavíkur: Könnun á fjölda nemenda, ástæðum og framkvæmd*. Sótt af [https://reykjavik.is/sites/default/files/skjol\\_thjonustulysingar/serkennsla\\_i\\_grunnskolum.pdf](https://reykjavik.is/sites/default/files/skjol_thjonustulysingar/serkennsla_i_grunnskolum.pdf)
- Gerður G. Óskarsdóttir (1995). *The forgotten half. Comparison of dropouts and graduates in their early work experience: The Icelandic case*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands og Háskólaútgáfan.
- Gerður G. Óskarsdóttir (2012). *Skil skólastíga: Frá leikskóla til grunnskóla og grunnskóla til framhaldsskóla*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

- Gestur Guðmundsson (2002). *Breytt umskipti til fullorðinsaldurs: Áfangaskýrsla október 2002*. Sótt af [http://reykjavik.is/sites/default/files/ymis\\_skjol/skjol\\_utgefid\\_efni/gestur\\_gudmundsson\\_umskipti11102.pdf](http://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_utgefid_efni/gestur_gudmundsson_umskipti11102.pdf)
- Gestur Guðmundsson og Hulda Karen Ólafsdóttir (2013). „Brotthvarf og endurkoma fullorðinna í nám á framhaldsskólastigi“, *Tímarit um menntarannsóknir* 10(1), 44–64.
- Gretar L. Marinósson (1998). „Hvernig á skólinn að vera?“, *Ný menntamál* 16(1), 24–28.
- Gretar L. Marinósson og Kristín Þ. Magnúsdóttir (2016). „Greiningarheiti grunnskólanema“, í Dóra S. Bjarnason, Hermína Gunnþórsdóttir og Ólafur Páll Jónsson (ritstj.), *Skóli margbreytileikans* (bls. 137–155). Reykjavík: Háskólaútgáfan og Rannsóknarstofa um skóla án aðgreiningar.
- Guðbjörg Ólafsdóttir og Berglind Rós Magnúsdóttir (2017). „Milli steins og sleggju: Hugmyndir umsjónarkennara um faglegt sjálfstæði sitt til að tryggja fulla þátttöku allra nemenda í efstu bekkjum grunnskóla“, *Netla – Vef tímarit um uppeldi og menntun: Sérriit 2017 – Menntakvika 2017*. Sótt af [http://netla.hi.is/serrit/2017/menntakvika\\_2017/005.pdf](http://netla.hi.is/serrit/2017/menntakvika_2017/005.pdf)
- Guðmundur Heiðar Frímansson (2006). „Introduction: Is there a Nordic model in education?“, *Scandinavian Journal of Educational Research* 50(3), 223–228.
- Guðný Björk Eydal og Klara Valgerður Brynjólfsdóttir (2015). „Ungt fólk í krepptu: Atvinnu-, fjárhags- og félagsstaða“, *Tímarit félagsráðgjafa* 9(1), 19–24.
- Guðríður Adda Ragnarsdóttir (1998). „Þjónusta sérfræðinga við börn í grunnskólum“, *Ný menntamál* 16(1), 29–35.
- Guðrún Kristinsdóttir (2011). *Barnavernd: Kennsluefni*. Reykjavík: Höfundur.
- Gunnar E. Finnbogason (1998). *Áföll í nemendabópnum: Sorgin befur mörg andlit: Handbók um áföll í skólum*. Reykjavík: Höfundur.
- Gunnar E. Finnbogason og Hildur Björg Gunnarsdóttir (2010). „Tilvist og uppbygging áfallaáætlaða í grunnskóla“, *Ráðstefnurit Netlu – Menntakvika 2010*. Menntavísindasvið Háskóla Íslands. Sótt af <http://netla.hi.is/menntakvika2010/alm/012.pdf>
- Hagstofa Íslands (2016). „Rúmur fjórðungur grunnskólanemenda fær stuðning“. Sótt af <http://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/menntun/skolahald-i-grunnskolum-2014-2015/>
- Hermína Gunnþórsdóttir og Dóra S. Bjarnason (2014). „Conflicts in teachers’ professional practices and perspectives about inclusion in Icelandic compulsory schools“, *European Journal of Special Needs Education* 29(4), 491–504. <http://dx.doi.org/10.1080/08856257.2014.933543>
- Hjern, A., Berg, L., Rostila, M. og Vinnerljung, B. (2013). *Barn som anhöriga: Hur går det i skolan?* [Önnur skýrsla úr verkefninu „Barn som anhöriga“]. Stokkhólmi: Nationellt kompetenscentrum.
- Ingibjörg H. Jónsdóttir (2017). „Vinnutengd streita. Orsakir, úrræði og ranghugmyndir“, *Ársrit um starfsendurhæfingu* [útg. VIRK], 55–57. Sótt af [https://www.virk.is/static/files/virk-a-rsrit\\_2017\\_\\_net.pdf](https://www.virk.is/static/files/virk-a-rsrit_2017__net.pdf)
- Ingólfur Ásgeir Jóhannesson (2006a). „Different children – a tougher job? Icelandic teachers reflect on changes in their work“, *European Educational Research Journal* 5(2), 140–151. <https://doi.org/10.2304/ceerj.2006.5.2.140>
- Ingólfur Ásgeir Jóhannesson (2006b). „“Strong, independent, able to learn more ...”: Inclusion and the construction of school students in Iceland as diagnosable subjects“, *Discourse* 27, 103–119.
- Ingvar Sigurgeirsson og Ingibjörg Kaldalóns (2006). *„Gullkista við enda regnbogans“: Rannsókn á begðunarranda í grunnskólum Reykjavíkur skólaárið 2005–2006*. Reykjavík: Rannsóknarstofnun Kennaraháskóla Íslands.
- Jóhanna Rósa Arnardóttir (2015). „Leið ungmenna frá skóla til vinnu“, *Tímarit félagsráðgjafa* 9(1), 46–51.
- Jón Torfi Jónasson (2008). „Skóli fyrir alla?“, í Loftur Guttormsson (ritstj.), *Almenningsfræðsla á Íslandi 1880–2007: Skóli fyrir alla 1946–2007* (bls. 272–291). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Jón Torfi Jónasson og Andrea Gerður Dofradóttir (2009). Þátttaka í fræðslu á Íslandi: Niðurstöður úr vinnumarkaðsrannsókn Hagstofunnar 2003. Reykjavík: Rannsóknarstofa um menntakerfi og Félagsvísindastofnun HÍ.
- Jón Torfi Jónasson og Guðbjörg Andrea Jónsdóttir (1992). *Námsferill í framhaldsskóla*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

- Jón Torfi Jónasson og Kristjana Stella Blöndal (2002). *Ungt fólk og framhaldsskólinn: Rannsókn á námsgengi og afstöðu '75 árgangans til náms*. Reykjavík: Félagssvísindastofnun Háskóla Íslands og Háskólaútgáfan.
- Jónas Hörður Árnason (2015). *Brottfallsnemar á námsstyrk* (Óbirt MA ritgerð). Háskóli Íslands, Reykjavík. Sótt af <http://hdl.handle.net/1946/21131>
- Kristjana Stella Blöndal og Atli Hafþórsson (2018). „Margbreytileiki brottvarfsnemenda“, *Netla – vef-tímarit um upplæddi og menntun. Sérít 2018 – Framhaldsskólinn í brennidepli*. Sótt af [http://netla.hi.is/serrit/2018/framhaldsskolinn\\_brennidepli/11.pdf](http://netla.hi.is/serrit/2018/framhaldsskolinn_brennidepli/11.pdf)
- Lög um framhaldsskóla nr. 92/2008.
- Lög um fræðslu barna nr. 59/1907.
- Lög um grunnskóla nr. 63/1974.
- Lög um grunnskóla nr. 49/1991.
- Lög um grunnskóla nr. 66/1995.
- Lög um grunnskóla nr. 91/2008.
- Lög um vernd barna og ungmenna nr. 53/1966.
- Menntamálaráðuneytið (1995). *Salamanca-yfirfýsingin og rammaáætlun um aðgerðir vegna nemenda með sérþarfir*. Reykjavík: Höfundur.
- Menntamálaráðuneytið (1998). *Efning náms- og starfsráðgjafar: Nefndarálit*. Sótt af [https://fns.is/sites/default/files/stjorn/Efning\\_nams&starfsradgjafar2.pdf](https://fns.is/sites/default/files/stjorn/Efning_nams&starfsradgjafar2.pdf)
- Menntamálaráðuneytið (1999). *Adalnámskrá grunnskóla. Almennur hluti*. Reykjavík: Höfundur.
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið (2015a). *Mat á framkvæmd stefnu um skóla án aðgreiningar: Skýrsla starfsbóps*. Reykjavík: Höfundur.
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið (2015b). *Skýrsla verkefnabóps um fullorðins- og framhaldsfræðslu*. Reykjavík: Höfundur.
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið (2017). „Menntun fyrir alla á Íslandi: Úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar“. Sótt af <http://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stokfrett/2017/03/02/Uttekt-a-framkvaemd-stefnu-um-menntun-an-adgreiningar/>
- Menntasvið Reykjavíkurborgar (2008). *Skýrsla starfsbóps um sérfræðisþjónustu skóla*. Reykjavík: Höfundur.
- Nanna Kristín Christiansen (2011). *Skóli og skólafórelrar: Ný sýn á samstarfið um nemandann*. Reykjavík: Iðnú.
- Nefnd samkvæmt lögum nr. 26/2007 (2008). *Könnun á starfsemi Breiðavíkurheimilisins 1952–1979* [skýrsla sem forsætisráðherra lagði fyrir 135. löggjafarþing 2007–2008]. Reykjavík.
- Nefnd um sérkennslu og sérúræði í Reykjavík (2002). *Stefna fræðsluráðs Reykjavíkur um sérkennslu*. Sótt af [https://reykjavik.is/sites/default/files/yomis-skjol/skjol\\_utgefidi\\_efni/stefna\\_um\\_serkennslu.pdf](https://reykjavik.is/sites/default/files/yomis-skjol/skjol_utgefidi_efni/stefna_um_serkennslu.pdf)
- Norræna ráðherranefndin (2018). *State of the Nordic Region 2018*. <http://dx.doi.org/10.6027/NORD2018-001>
- OECD (2018). Youth not in employment, education or training (NEET). doi: 10.1787/72d1033a-en
- Ólafur Páll Jónsson (2011). *Ljóræði, réttlæti og menntun: Hugleiðingar um skilyrði mennskunnar*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Ragnar F. Ólafsson og Kristín Jónsdóttir (2006). „Á hverju byggir þú þetta? Hvar eru gögnin? Viðtal við Gerði G. Óskarsdóttur um nýtingu rannsóknarniðurstæðna í stefnumótun og þróunarstarfi“, *Tímarit um menntarannsóknir* 3(1), 82–95.
- Reglugerð um breytingu á reglugerð um innritun nemenda í framhaldsskóla nr. 1150/2018.
- Reglugerð um ráðgjafar- og sérfræðisþjónustu grunnskóla nr. 21/1980.
- Reglugerð um sérkennslu nr. 270/1977.
- Samband íslenskra sveitarfélaga (2015). „Rúmlega 25% nemenda njóta stuðnings“, *Tíðindi* 1(3). Sótt af <http://www.samband.is/tidindi/2015/1.-tbl.-2015/studningur/>
- Samband íslenskra sveitarfélaga (2017). „Lykiltölur úr rekstri sveitarfélaga 2017“. Sótt af [https://www.samband.is/media/tolfraedilegar-upplýsingar/Upplýsingarit\\_10\\_2018.pdf](https://www.samband.is/media/tolfraedilegar-upplýsingar/Upplýsingarit_10_2018.pdf)
- Samband íslenskra sveitarfélaga og Félag grunnskólakennara (2012). „Sameiginleg könnun Sambands ís-

- lenskra sveitarfélaga og Félags grunnskólakennara“. Sótt af [http://ssh.is/images/stories/Soknaraetlun/Kynning\\_nidurstadna\\_konnunar\\_FG\\_og\\_samb\\_loka\\_2012\\_08.pdf](http://ssh.is/images/stories/Soknaraetlun/Kynning_nidurstadna_konnunar_FG_og_samb_loka_2012_08.pdf)
- Sigrún Harðardóttir (2015a). *Líðan framhaldsskólanemenda: Um námsferðleika, áhrifapætti og ábyrgð samfélags*. Reykjavík: Rannsóknastofnun í barna og fjölskylduvernd.
- Sigrún Harðardóttir (2015b). „Velferð nemenda – hlutverk skólafélagsráðgjafa“, *Tímarit félagsráðgjafa* 9(1), 7–12.
- Sigrún Harðardóttir og Ingibjörg Karlsdóttir (bíður birtingar). „Hlutverk kennara og velferð barna í skóla án aðgreiningar“.
- Sigrún Júlíusdóttir (1998). „Menntastefna og mannvernd: Um manngildi og faglegt samstarf í skólum“, *Ný menntamál* 16(2), 34–39.
- Sigrún Júlíusdóttir (2001). *Fjölskyldur við aldabörð*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Sigrún Júlíusdóttir (2005). „Fjölskyldur í ölduróti – umgjörð og innviðir“, í *Ungir Íslendingar í ljósi vísindanna* (bls. 255–262). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Sigrún Júlíusdóttir (2012). „Fjölskyldur – umbreytingar, samskipti og skilnaðarmál“, í Guðný Björk Eydal og Stefán Ólafsson (ritstj.), *Þróun velferðarinnar 1988–2008* (bls. 69–89). Reykjavík: Félagsvísindastofnun.
- Sigrún Júlíusdóttir og Gunnjóna Una Guðmundsdóttir (2017). „Foreldri fær krabbamein – viðkvæm staða barna“, í Sigrún Júlíusdóttir (ritstj.), *Ritröð um rannsóknaverkefni á sviði félagsráðgjafa 10. hefti*. Reykjavík: Rannsóknastofnun í barna- og fjölskylduvernd.
- Sigrún Júlíusdóttir, Gunnjóna Una Guðmundsdóttir og Edda Jóhannsdóttir (2015). „Það skiptir bara öllu máli hvernig við undirbúum börnin.“: Greinargerð um rýnihópasamræðu fagfólks: Fyrsti hluti rannsóknar um stöðu barna við andlát foreldris“, í Sigrún Júlíusdóttir (ritstj.), *Ritröð um rannsóknaverkefni á sviði félagsráðgjafa 9. hefti*. Reykjavík: Rannsóknastofnun í barna- og fjölskylduvernd.
- Sigrún Júlíusdóttir, Gunnjóna Una Guðmundsdóttir og Sigurlína Davíðsdóttir (2018). „Gæðþjónusta fyrir barnafjölskyldur með krabbamein“, í Sigrún Júlíusdóttir (ritstj.), *Ritröð um rannsóknaverkefni á sviði félagsráðgjafa 11. hefti*. Reykjavík: Rannsóknastofnun í barna- og fjölskylduvernd.
- Sigrún Júlíusdóttir og Sólveig Sigurðardóttir (2013). *Eftir skilnað: Um foreldrasamstarf og kynslóðatengsl*. Reykjavík: Háskólaútgáfan og Rannsóknastofnun í barna- og fjölskylduvernd.
- Skóla- og frístundaráð Reykjavíkurborgar (2017). Nýliðun og bætt starfsumhverfi grunnskólakennara [skýrsla starfshóps um nýliðun og bætt starfsumhverfi grunnskólakennara]. Reykjavík: Höfundur.
- Snæfríður Dröfn Björgvinsdóttir og Anna-Lind Pétursdóttir (2014). „Erfið hegðun nemenda: Áhrif á líðan kennara“, *Uppeldi og menntun* 23(2), 65–86.
- Stefán Ólafsson og Arnaldur Sölvi Kristjánsson (2017). *Ójafnudur á Íslandi: Skipting tekna og eigna í fjölpjóðlegu sambengi*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Stefán Ólafsson og Jóhanna Rósa Arnardóttir (2008). „From school to work: The case of Iceland“, í J. Olofsson og A. Panican (ritstj.), *Ungdomars väg frá skóla till arbetslivet: Nordiska erfarenheter* (bls. 191–245). Kaupmannahöfn: Norræna ráðherraráðið.
- Tomlinson, S. (2012). „The irresistible rise of the SEN industry“, *Oxford Review of Education* 38(3), 267–286. <http://dx.doi.org/10.1080/03054985.2012.692055>
- Trausti Þorsteinsson og Amalía Björnsdóttir (2016). „Stjórnun og fagleg forysta í grunnskólum“, *Stjórn-mál & stjórnsýsla* 12(2), 487–510.
- Velferðarráðuneytið (2018). „SIMBI“ [Dagskrá og upptökur frá Ráðstefnu um snemmtæka íhlutun í málefnum barna, 8. maí 2018.]. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/verkefni/felags-og-fjolskyldu-mal/malefni-barna/simbi/>
- Velferðarvaktin (2017). „Tillögur Velferðarvaktarinnar um aðgerðir til að auka hlutfall nemenda sem ljúka framhaldsskólanámi“, 29. nóvember. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/verkefni/allar-frettir/frett/2017/11/30/Tillogur-Velferdarvaktarinnar-gegn-brotthvarfi-nemenda-ur-framhalds-skolum/>
- Vigdís Jónsdóttir (2017). „Að auka vinnugetu og þátttöku á vinnumarkaði: Staðan, orsakir, kerfislægar

- hindranir og tillögur til úrbóta“, Ársrit um starfsendurhæfingu [útg. VIRK], 6–19. Sótt af [http://www.virk.is/static/files/virk-a-rsrit\\_2017\\_\\_net.pdf](http://www.virk.is/static/files/virk-a-rsrit_2017__net.pdf)
- Vinnumálastofnun (2019). „Vinnumarkaðurinn á Íslandi. Yfirlit, horfur og þjónusta Vinnumálastofnunar - Apríl 2019“. Sótt af <https://www.vinnumalastofnun.is/media/2244/april-2019-skyrsla-lok.pdf>
- Þingskjal nr. 1/2014–2015. „Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2015“. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/144/s/pdf/0001.pdf>
- Þingskjal nr. 273/2018–2019. „Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna réttar barna sem aðstandenda“ [flm. Vilhjálmur Árnason, Andrés Ingi Jónsson, Ólafur Ísleifsson, Guðjón S. Brjáns-son, Helga Vala Helgadóttir, Anna Kolbrún Árnadóttir]. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/pdf/148/s/1269.pdf><sup>1</sup>
- Þorsteinn Sigurðsson. (1993). Þættir úr sögu sérkennslunnar. Reykjavík: Þórsútgáfan.
- Þóra Ásgeirsdóttir. (2009). „Ég var bara tossi“: Niðurstöður könnunar sem lögð var fyrir þátttakendur í les- og skrifblindunámi á vegum símenntunarmiðstöðva“, *Gátt – Ársrit um fullorðinsfræðslu og starfsmenntun*, 64–67. Sótt af [http://frae.is/wp-content/uploads/2018/07/Gátt-2009\\_web\\_064-067.pdf](http://frae.is/wp-content/uploads/2018/07/Gátt-2009_web_064-067.pdf)
- Þórunn Sveinbjarnardóttir. (2018). „Álag, streita, kulnun og kyn“, Ársrit um starfsendurhæfingu [útg. Virk], 4–5. Sótt af [http://www.virk.is/static/files/\\_2016/fjolmidlar/virk\\_2018\\_arsrit-net.pdf](http://www.virk.is/static/files/_2016/fjolmidlar/virk_2018_arsrit-net.pdf)