

# SKÓLAÞJÓNUSTA SVEITARFÉLAGA: STARFS- ÞRÓUN OG SKÓLAR SEM FAGLEGAR STOFNANIR

Markmið rannsóknarinnar var að kanna hvernig skólaþjónusta sveitarfélaga stæði að því að tryggja kennurum og skólastjórnendum stuðning til starfsþróunar og að efla skóla sem faglegar stofnanir, sem þeim ber samkvæmt lögum. Rafræn spurningakönnun var lögð fyrir skólastjóra leik- og grunnskóla og þá sem voru í forsvari fyrir skólaþjónustu í sveitarfélögum á Íslandi. Til að fylgja spurningakönnuninni eftir voru valin fimm tilvik og þau rannsökuð sérstaklega. Niðurstöður benda til þess að ekki sé jafnvægi milli meginviðfangsefna skólaþjónustunnar, sem eru að styðja nemendur og foreldra annars vegar og starfsþróun kennara, stjórnenda og annars starfsfólks hins vegar. Margt bendir til þess að skólaþjónustuna skorti skýrari stefnu um skólamiðaða ráðgjöf þar sem betur er skert á hlutverki hennar í því að efla og þróa skólana sem faglegar stofnanir og uppfylla þar með reglugerðarákvæði. Í því skyni þurfa yfirvöld og fræðslustjórar að hafa samráð um áherslur og leiðir og tryggja heildstæða þjónustu með áherslu á starfsþróun og skólamiðaða ráðgjöf fyrir starfsfólk skóla í samstarfi við kennara og skólastjórnendur.

Efnisorð: skóli, fagleg stofnun, skólaþjónusta, ráðgjöf, starfsþróun, lærdómssamfélag

## INNGANGUR

Þegar rekstur grunnskóla var færður yfir til sveitarfélaga með lögum árið 1995 (lög um grunnskóla nr. 66/1995) vöknúðu áhyggjur af því hvernig farið yrði með stöðu og hlutverk fræðsluskrifstofanna og þar með ráðgjafar- og sálfræðiþjónustu sem hafði verið hluti af starfsemi þeirra. Niðurstaðan varð þó sú að gera öllum sveitarfélögum sem stæðu að rekstri grunnskóla skylt að sjá grunnskólum fyrir sérfræðiþjónustu, bæði almennri og greinabundinni kennsluráðgjöf, námsráðgjöf og sálfræðiþjónustu (Börkur Hansen og Ólafur H. Jóhannsson, 2010). Sérfræðiþjónustunni, eins og hún var nefnd í lögum um grunnskóla nr. 66/1995, var eins og í fyrri lögum ætlað að stuðla að því að kennslufræðileg og sálfræðileg þekking nýttist sem best í skólastarfi. Kennurum og skólastjórnendum átti að standa til boða ráðgjöf og stuðningur vegna almenns skólastarfs og einnig á sviði

nýbreytni- og þróunarstarfa. Þjónustan átti að gefa forráðamönnum kost á leiðbeiningum um uppeldi nemenda eftir því sem aðstæður leyfðu og vinna jafnframt að forvarna- starfi með athugunum og greiningu á nemendum sem ættu í sálrænum eða félagslegum erfiðleikum sem hefðu áhrif á nám þeirra og gera tillögur um úrbætur. Enn fremur sagði í reglugerð um sérfræðiþjónustu skóla sem sett var á grundvelli laganna frá 1995 að hún skyldi:

fyrst og fremst beinast að því að efla grunnskólana sem faglegar stofnanir sem geti leyst flest þau viðfangsefni sem upp koma í skólastarfi og veita starfsmönnum skóla leiðbeiningar og aðstoð við störf sín eftir því sem við á (reglugerð um sérfræðiþjónustu skóla nr. 386/1996).

Árið 1991 voru fyrstu leikskólalög (lög um leikskóla nr. 48/1991) sett þar sem kveðið var á um að allir leikskólar skyldu eiga rétt á sérhæfðri ráðgjafar- og sálfræðiþjónustu. Þetta ákvæði var ítrekað í lögum um leikskóla nr. 78/1994 en hlutverkið ekki útfært nánar og vísað til reglugerðar. Í lögum var vísað til þess að þjónustan gæti verið rekin sameiginlega með ráðgjafarþjónustu grunnskóla. Í lögum um leikskóla nr. 90/2008 er ítarlegri útfærsla á ákvæðum um framkvæmd sérfræðiþjónustunnar. Þar er einnig kveðið á um að sveitarfélögin skuli hafa á sínum snærum sérfræðinga í leikskólamálu „er veita leikskólum ráðgjöf og stuðning við nýbreytni og skólaþróun“ (23. gr.) en ekki er að finna sam- bærilegt ákvæði um grunnskólann.

Í lögum um grunnskóla nr. 49/1991 er í fyrsta skipti talað um kennsluráðgjöf sem hluta af ráðgjafarþjónustunni og í lögum frá 1995 er kveðið á um sérfræðiþjónustu. Með lögum nr. 76/2016 er gerð breyting á heiti þjónustunnar og hún nú kölluð „skólaþjónusta“ og endurspeglast það í reglugerð um skólaþjónustu leik- og grunnskóla og nemendavernd- arráð í grunnskólum nr. 444/2019. Áhugavert er að velta fyrir sér hvers vegna þessar breytingar eru gerðar á orðalagi um starfseminu. Þær hljóta að gefa vísbendingar um vilja löggjafans til einhverra áherslubreytinga, en þjónustan hafði hlotið nokkra gagnrýni fyrir að uppfylla ekki væntingar kennara (Hrafnhildur Þorsteinsdóttir, 2020) og vera klínískt mótuð. Þannig beindist hún fremur að „vanda“ nemandans en stuðningi við uppbyggingu og þróun lærdómssamfélags í þeim tilgangi að efla skóla, kennara og annað starfsfólk við að mæta þörfum nemenda (Birna María Svanbjörnsdóttir, 2015, 2019; Friðrik Arnarson, 2017; Rúnar Sigþórsson, 2013).

Þrátt fyrir að lög hafi kveðið á um ráðgjafar- og sálfræðiþjónustu í nær hálfra öld hafa sjónir rannsakenda hér á landi í afar litlum mæli beinst að starfsháttum þessarar þjónustu og er lítil eftirfylgd með því hvernig sveitarfélög uppfylla ákvæði laga um að veita leik- og grunnskólum sínum aðgang að ráðgjafarþjónustu. Kannanir sem gerðar hafa verið benda til þess að margir skólar hafi takmarkaðan aðgang að skólaþjónustu eins og mælt er fyrir um í lögum og reglugerð af hálfu síns sveitarfélags og þá hafa mörg sveitarfélög ekki mótaða stefnu um skólaþjónustu í skólastefnu sinni (Árný Elíasdóttir o.fl., 2013; Mennta- málaráðuneytið, 2002; Rúnar Sigþórsson, 2013).

Tilgangur þessarar rannsóknar var að varpa ljósi á starfshætti og áherslur skólaþjón- ustu sveitarfélaga svo nýta megi niðurstöðurnar til frekari þróunar þjónustunnar þannig að sveitarfélögin geti sem best uppfyllt lagalegar skyldur sínar og komið til móts við þarfir skólasamfélagsins. Sérstaklega er horft til þess hvernig staðið hefur verið að því að tryggja

kennurum og skólastjórnendum stuðning til starfsþróunar og að efla skóla sem faglegar stofnanir í anda lærdómssamfélags. Leitast var við að svara eftirfarandi meginspurningu:

Hvernig stendur skólaþjónusta sveitarfélaga að því að efla skóla sem faglegar stofnanir sem geti leyst flest viðfangsefni sem upp koma í skólastarfi og veita starfsfólki skóla leiðbeiningar og aðstoð við störf sín eftir því sem við á?

Í kjölfar umfjöllunar um fræðilegan bakgrunn rannsóknarinnar hér á eftir er gerð grein fyrir aðferð rannsóknarinnar, niðurstöðum og umræðum, auk þess sem í lokaorðum eru settar fram ályktanir af helstu niðurstöðum rannsóknarinnar.

## FRÆÐILEGUR BAKGRUNNUR RANNSÓKNARINNAR

Í þessum kafla er fjallað um rannsóknir er lúta að skólum sem faglegum stofnunum í anda lærdómssamfélags og gildi skólaþróunar og starfsþróunar kennara í því sambandi. Gerð er grein fyrir skólaþjónustu sveitarfélaga og viðfangsefnum hennar.

### Skólar sem faglegar stofnanir og tengsl við skólaþróun og starfsþróun

Skólum ber að leitast við að haga störfum sínum í sem fyllstu samræmi við mismunandi stöðu og þarfir nemenda þar sem menntastefna um nám við allra hæfi og skóla án aðgreiningar er höfð að leiðarljósi (lög um grunnskóla nr. 91/2008; lög um leikskóla nr. 90/2008; Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2021). Skólastarfið miðar að virkri þátttöku nemenda í lýðræðissamfélagi innan skólans og utan. Í skipulagi, viðfangsefnum og starfsháttum þess skal leggja rækt við námsumhverfi og samskipti sem stuðla að almennri menntun, efla námshvöt nemenda og rækta námsgleði og vinnuanda. Til þess að skóli þróist sem fagleg stofnun þarf að eiga sér stað skólaþróun, en hún er skipulegt umbóta- og námsferli innan skóla sem hefur það markmið að breyta starfsháttum og menningu hans til lengri tíma (Fullan, 2016; Hall og Hord, 2015). Viðleitni til breytinga þarf að miða að því að efla nám nemenda og styrkja hæfni skólans til að hafa stjórn á breytingunum og viðhalda árangri af þeim (Hopkins o.fl., 1994).

Eins og í öllu skólastarfi gegna kennarar þar lykilhlutverki. Starf þeirra spannar mörg hlutverk, svo sem kennslu, stjórnun, uppeldi, ráðgjöf, rannsóknir og þróunarstörf (Mintzberg, 1979). Í aðalnámskrá grunnskóla segir:

Fagmennska kennara snýst um nemendur, menntun þeirra og velferð. Markviss samskipti og góð kennsla stuðlar að námi og aukinni hæfni barna og ungmenna. Á kennurum hvílir ekki aðeins sú skylda að miðla þekkingu til nemenda heldur einnig að veita þeim tækifæri til að afla sér þekkingar og leikni, örva starfsgleði þeirra og efla frjóa hugsun (Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2011, bls. 8).

Gæði kennslu hafa hvað mest áhrif á árangur menntunar (OECD, 2011) en gæði menntakerfis geta ekki orðið meiri en gæði þeirra kennara sem starfa í kerfinu og bera ábyrgð á kennslunni. Því má segja að gæði kennslu séu nátengd gæðum starfsþróunar og fagmennsku kennara (OECD, 2012). Sífelldar þjóðfélagsbreytingar hafa áhrif á kennarastarfið

og gjarnan er litið svo á að kröfur og viðmið um gæði kennslu og kennarastarfs breytist stöðugt og því þurfi kennarar og skólastjórnendur að þróa starfshæfni sína alla starfsævina. Kennarastarfið gerir miklar kröfur til kennara um hæfni og fagmennsku og krefst samvinnu við samstarfsfólk og aðra sérfræðinga, foreldra og nemendur (Heikkinen o.fl., 2012; Schleicher, 2016; Wei o.fl., 2009). Vilji kennara til ábyrgðar og þróunar og þekking þeirra og leikni við að þróa menntun skiptir sköpum við breytingu skólstarfs (Jón Torfi Jónasson, 2020).

Allmörg teikn hafa verið á lofti um að brotalamir séu á starfsþróun kennara og skólastjórnenda og á umgjörð hennar. Niðurstöður Fagráðs um símenntun og starfsþróun kennara (2016) (hér eftir Fagráð) voru meðal annars þær að styrkja þyrfti starfsþróun kennara og skólastjórnenda. Fagráðið setti fram skilgreiningu á starfsþróun; hún sé markvisst ferli sem leiði til umbóta og sé beintengd daglegu starfi kennara. Skilgreiningin sýnir hversu fjölbreytt og víðtæk starfsþróun getur verið, en hún endurspeglar fagmennsku og samræmist hugmyndafræði lærdómssamfélags (Fagráð um símenntun og starfsþróun kennara, 2016).

Hugtakið lærdómssamfélag er vel þekkt í íslenskri skólamálaumræðu, en hugmyndafræðin sem þar liggur að baki er talin styrkja hæfni skóla til þróunar og umbóta (Hall og Hord, 2015). Leitast er við að valdefla kennara sem fagaðila og skapa þeim starfsumhverfi sem miðar að tengslamyndun og samvinnu (DuFour og Fullan, 2013; Hargreaves og Fullan, 2012). Raunverulegt lærdómssamfélag er flókið og krefjandi viðfangsefni sem verður ekki til nema í glímu skólasamfélagsins við daglegt skólastarf þar sem allir eru reiðubúnir að læra saman og takast á um hugmyndir og útfærslur. Eins og gildir um annað þróunarstarf innan skóla er markviss stuðningur og leiðsögn fyrir kennara og aðra fagaðila í starfsaðstæðum þáttur í lærdómsferli þeirra við innleiðingu og þróun lærdómssamfélags (Birna María Svanbjörnsdóttir, 2015, 2019; Darling-Hammond og Richardson, 2009; Fullan, 2016; Hall og Hord, 2015).

Sýnt hefur verið fram á að til þess að bæði skólaþróun og starfsþróun verði árangursrík til frambúðar þurfi skólar að njóta raunverulegs stuðnings fræðslufirvalda þar sem kennarar og skólastjórar upplifi að þróunarstarfinu hafi verið sköpuð góð starfsskilyrði (Louis o.fl., 2010; Sigríður Margrét Sigurðardóttir o.fl., 2017). Á Íslandi er sá stuðningur einkum lagður á herðar sveitarfélaga og skólaþjónustu þeirra (Sigurðardóttir o.fl., 2018). Í nýrri menntastefnu kemur meðal annars fram að þjónustan gegni mikilvægu hlutverki í að styðja uppbyggingu lærdómssamfélags til að mæta mismunandi þörfum nemenda í anda íslenskrar menntastefnu um nám við allra hæfi (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2021). Innan skólans bera skólastjórar ábyrgð á faglegu starfi og á starfi skólans gagnvart sveitarstjórn (lög um grunnskóla nr. 91/2008; lög um leikskóla nr. 90/2008). Þeim ber einnig að samræma störf þeirra aðila sem koma að málefnum einstakra barna og skipuleggja skólaþjónustu í samráði við sveitarstjórn og þeir skulu hafa frumkvæði að samstarfi við skólaþjónustuna (reglugerð um skólaþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum nr. 444/2019).

## Skólalþjónusta

Sveitarfélög eiga að tryggja skólalþjónustu í leik- og grunnskólum, ákveða skipulag hennar og leitast við að tryggja að hægt sé að veita hana innan skólanna sjálfra (lög um grunnskóla nr. 91/2008; lög um leikskóla nr. 90/2008). Sökum þess frelsis sem þau hafa til skipulags hennar geta þau rekið skólalþjónustu á eigin vegum sem sjálfstæða einingu, rekið hana ásamt öðrum sveitarfélögum eða gert þjónustusamninga við önnur sveitarfélög, stofnanir eða aðila (reglugerð um skólalþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemenda-verndarráð í grunnskólum nr. 444/2019).

Í samræmi við frelsi sveitarfélaga hvað varðar skipulagningu skólalþjónustu er misjafnt hvernig þau standa að henni og hefur hún verið gagnrýnd fyrir að ná illa að uppfylla þau markmið sem henni eru sett (Árný Elíasdóttir o.fl., 2013; Helgi Grímsson, 2021; Hrafnhildur Þorsteinsdóttir, 2020; Rúnar Sigþórsson, 2013). Í úttekt á skólalþjónustu sex sveitarfélaga sem gerð var fyrir hönd Mennta- og menningarmálaráðuneytisins (Árný Elíasdóttir o.fl., 2013) kom jafnframt fram að það væri óljóst í hugum starfsfólks skólanna hvað fælist í stuðningi við það sjálft og starfsemi skólanna. Bentu skýrsluhöfundar á að skólalþjónustan þyrfti að sýna aukið frumkvæði að „stuðningi við starfsfólk og skóla sem faglegar stofnanir“ (bls. 4), ekki síst kennslufræðilegri ráðgjöf. Í greiningu Rúnars Sigþórssonar (2013) á stefnuskjöllum sveitarfélaga um skólalþjónustu kom fram að fæst sveitarfélög reyndust hafa skýra stefnu um hlutverk og starfshætti skólalþjónustunnar og að framkvæmd þjónustunnar beindist fremur að „vanda nemenda“ en faglegum stuðningi við kennara, stjórnendur og skóla. Könnun Friðriks Arnarsonar (2017) á viðhorfum og væntingum kennara hvað þetta varðaði gaf svipaðar vísbendingar. Í greiningu Rúnars Sigþórssonar (2013) kom einnig fram að flestar skólaskrifstofur – einkum utan höfuðborgarsvæðisins – væru smáar og veittu fyrst og fremst aðkeypta þjónustu sálfræðinga og sérkennara við greiningar á sérkennum barna. Á þeim tíma áttu sextán grunnskólar (9,5% af öllum grunnskólum landsins), allir utan höfuðborgarsvæðisins, ekki aðild að skólaskrifstofu. Samkvæmt heimasíðu Sambands íslenskra sveitarfélaga (e.d.) eru nú átján grunnskólar (10,4% af öllum grunnskólum landsins) án aðildar að skólaskrifstofu. Á þann vanda sem stafar af smæð skólaskrifstofa í dreifbýli er einnig bent í skýrslu Evrópumíðstöðvarinnar um menntun fyrir alla á Íslandi (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2017). Helgi Grímsson (2021) bendir á að skýrari umgjörð vanti um skólalþjónustu, sem hafi verið á margra höndum og heildarsýn hafi skort. Ekki hefur verið gerð heildstæð úttekt á starfsemi skólalþjónustu sveitarfélaga síðan þjónustan fluttist frá ríki til sveitarfélaga árið 1996 og enginn einn ábyrgðaraðili er fyrir þessa þjónustu á landsvísu.

## Viðfangsefni skólalþjónustu

Meginviðfangsefni skólalþjónustu hafa lengst af snúist um greiningu, meðferð og ráðgjöf. Frá upphafi hafa verið átök um samspil þessara þátta í þjónustunni. Helsta gagnrýnin á störf hennar hefur beinst að því hvað greiningum og meðferð er gert hátt undir höfði, í stað skólamiðaðrar ráðgjafar (e. school-based consultation) (Börkur Hansen og Ólafur H. Jóhannsson, 2010; Conoley og Gutkin, 1995; Gutkin og Curtis, 2009; Rúnar Sigþórsson, 2013; Sigrún Harðardóttir, 2015). Meðferð beinist fyrst og fremst að því að greina og meðhöndla „vanda“ nemandans sjálfs með atbeina sérfræðinga (Sigrún Harðardóttir,

2015) og vinna með tilfinningar og samskipti hans í kjölfar þeirrar greiningar. Ráðgjöf er á hinn bóginn aðstoð við kennara eða annað starfsfólk á vettvangi í tilteknu viðfangsefni þar sem ráðgjafinn vinnur með viðkomandi við að leita lausna á viðfangsefninu (Hylander og Skott, 2020). Þannig verður kennarinn virkari aðili en ella í ferlinu og hluti af lausninni er að hann þrói eigin starfshætti. Með þessum hætti skapast félagslegt sjónarhorn þar sem gengið er út frá að orsakanna fyrir því að nemendur mæti erfiðleikum á skólagöngu sinni eigi að leita í félagslegum aðstæðum og námsumhverfi barna (sjá t.d. Sigrúnu Harðardóttur, 2015) og veita eigi kennurum og starfsfólki skóla ráðgjöf og stuðning inni í skólanum við að laga aðstæður og umhverfi að þörfum barnsins.

Af félagslegu sjónarhorni leiðir meðal annars áherslu á skólatengda ráðgjöf (Gutkin og Curtis, 2009) sem byggist á sameiginlegri lausnaleit ráðgjafa og kennara eða annarra starfsmanna skóla á jafnréttisgrundvelli en þó þannig að skólinn beri jafnan ábyrgð á ferlinu og að til verði þekking innan skólans sem nýtist sem starfsþróun og efli um leið lærdómssamfélag skólans. Skólamiðuð ráðgjöf lýtur þannig að því að styðja kennarann í starfi, efla fagmennsku í skólastarfi og gera skólann betri samkvæmt kenningum hvers tíma um það hvað sé gott skólastarf. Þar er reynt að draga úr þeirri sýn að best sé að mæta þörfum nemenda með því að flokka þá eftir sérkennum þeirra og bregðast við þeim á afmarkaðan hátt. Starf ráðgjafans beinist að ráðgjöf fyrir kennarann um faglegar útfærslur í kennslunni og samspili hans við nemendur. Bent hefur verið á að sú mikla áhersla sem hefur verið á greiningu og meðferð vinni gegn hugmyndafræði skóla án aðgreiningar þar sem henni hætti til að stuðla að aðgreiningu nemenda fremur en að vinna gegn henni, eins og skólamiðuð ráðgjöf geri fremur (Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2017; Rúnar Sigþórsson, 2013).

Til að efla skóla sem faglegar stofnanir sem tileinka sér vinnubrögð lærdómssamfélagsnægir ekki að styðja kennara og veita einstaka kennurum og stjórnendum skólamiðaða ráðgjöf, eins og hér hefur verið lýst, heldur þarf fyrst og fremst að tryggja faglegt samstarf innan skólans (sjá t.d. Fullan og Hargreaves, 2016; Heikkinen o.fl., 2012; Jackson og Burch, 2016; Ragnhildi Bjarnadóttur, 2015). Í því felst stuðningur við skólaþróun sem miðar að því að styrkja skólann sem heild (Fullan, 2016; Hall og Hord, 2015). Mikilvægur þáttur í því er að til staðar séu ráðgjafar með kennslufræðilegan bakgrunn og skilning á því hvað þarf til að efla starfsþróun á vettvangi. Þeir þurfa að hafa menntun og þjálfun í ráðgjöf, vera meðvitaðir um ábyrgð sína á faglegu skólastarfi, veita uppbyggjandi endurgjöf og geta miðlað árangursríkum kennsluáferðum sem þeir hafa sjálfir góð tækni á (Smith, 2015).

## AÐFERÐ

Markmið rannsóknarinnar var að kanna hvernig skólaþjónusta sveitarfélaga stæði að því að tryggja kennurum og skólastjórnendum stuðning til starfsþróunar og að efla skóla sem faglegar stofnanir, sem þeim ber samkvæmt lögum. Þess er vænst að niðurstöður hennar nýtist sveitarfélögum til að styrkja skólaþjónustu sína með það fyrir augum að efla skóla sem faglegar stofnanir (Birna María Svanbjörnsdóttir o.fl., 2020a, 2020).

## Framkvæmd og þátttaka

Beitt var blönduðu rannsóknarsniði (e. mixed methods design) sem er skýrandi raðsnið (e. explanatory sequential design) þar sem fyrst var safnað meginlegum gögnum og síðan eiginlegum gögnum sem ætlað var að skýra nánar niðurstöður meginlegu gagnanna (Creswell og Creswell, 2018, Sigurlína Davíðsdóttir og Anna Ólafsdóttir, 2013). Aflað var þrenns konar gagna; úr spurningalistakönnun og tilviksrannsókn þar sem tekin voru viðtöl og síðan var gögnum safnað af vefsíðum skólaskrifstofa.

## Spurningakönnun

Fyrst var rafræn spurningakönnun lögð fyrir skólustjóra leik- og grunnskóla og þá sem voru í forsvari fyrir skólaþjónustu í sveitarfélögum á Íslandi í janúar til mars 2019. Spurningarnar í könnuninni tóku mið af reglugerð um skólaþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum (nr. 444/2019). Könnunin samanstóð af spurningum um skipulag skólaþjónustunnar, stefnu sveitarfélaga um skólaþjónustu, viðfangsefni og starfshætti skólaþjónustu, starfsskilyrði skólaþjónustu, samstarf skólaþjónustu við ýmsa aðila og stofnanir og áskoranir við að mæta kröfum um menntun fyrir alla. Í þessari grein er sérstaklega rýnt í spurningar sem lúta annars vegar að skipulagi skólaþjónustu og stefnu sveitarfélaga um hana og hins vegar að viðfangsefnum og starfsháttum, einkum sem snúa að stuðningi við starfsfólk skóla og skólustarf, samtals 18 spurningar (af 75 alls). Þær beindust að viðhorfum svarenda (t.d.: Hversu skýr eða óskýr er umfjöllun um skólaþjónustu í skólustefnu sveitarfélagsins?) og mati þeirra á starfsháttum skólaþjónustu (t.d.: Hversu mikla eða litla áherslu leggur skólaþjónustan á að veita starfsfólki skóla stuðning með ráðgjöf við kennara vegna þróunarverkefna?). Spurningarnar sem voru notaðar voru allar á Likert-kvarða.

Leitað var leyfis hjá öllum sveitarfélögum landsins sem reka grunnskóla til að leggja könnunina fyrir og fengust jákvæð svör frá fulltrúum 59 sveitarfélaga af 72. Öll sveitarfélög sem höfðu fræðslustjóra eða ígildi hans samþykktu þátttökuna. Þau sem ekki samþykktu þátttöku voru öll með undir 1.000 íbúa. Innan þeirra sveitarfélaga sem samþykktu þátttöku voru 96% barna á leik- og grunnskólaaldri á Íslandi. Í töflu 1 er yfirlit yfir fjölda þeirra sem samþykktu þátttöku, fjölda svara og svarhlutfall.

**Tafla 1. Yfirlit yfir svarhlutfall þeirra sem samþykktu þátttöku og svöruðu könnun.**

Þátttakendur	Samþykktu	Svöruðu	Svarhlutfall
Í forsvari fyrir skólaþjónustu	45*	36	80%
Skólustjórar grunnskóla	170	101	59%
Skólustjórar leikskóla	224	130	58%
Samtals	439	267	61%

\*32 fræðslustjórar og 13 sveitarstjórar

Nánari útreikninga á niðurstöðum úr spurningakönnuninni má nálgast í skýrslu höfunda og samstarfsfólks þeirra og í viðauka (Birna María Svanbjörnsdóttir o.fl., 2020a, 2020b).

## Tilviksrannsókn

Til að fylgja spurningalistanum eftir þegar niðurstöður lágu fyrir og til að öðlast dýpri skilning á því hvernig skólaþjónusta sveitarfélaga er veitt voru valin fimm tilvik, þ.e. skóla-skrifstofur, sem einkenndust af ólíkum rekstrarformum, og þau rannsökuð sérstaklega. Upplýsingum um þjónustuna var safnað af vefsíðum skólaskrifstofanna á tímabilinu 2019–2020 (Birna María Svanbjörnsdóttir o.fl., 2020) og þeirra sveitarfélaga og skóla sem féllu undir þær, og úr helstu stefnuskjölum um skólaþjónustuna sem þar mátti nálgast. Skjölin voru rýnd með hliðsjón af stefnu og sýn skólaþjónustunnar, umgjörð, skipulagi og starfsskilyrðum hennar og umfjöllun skólaskrifstofa um eigin starfsemi.

Innan þessara fimm skólaskrifstofa voru tekin 19 viðtöl á tímabilinu mars til maí 2019. Þau voru við átta fræðslustjóra eða yfirmenn (hér eftir vísað til sem fræðslustjóra) og við ellefu deildarstjóra og ráðgjafa. Viðtölin voru um klukkustundarlöng og voru hljóðrituð og afrituð orðrétt með samþykki viðmælanda og síðan þemagreind með hliðsjón af sex þrepa þemagreiningu Braun o.fl. (2018). Fyrst var hlustað á upptökur viðtalanna og þau skráð, lesin yfir, rædd og grunnkóðuð. Að því búnu voru fundin þemu og sameiginlegir merkingarþættir innan kóðunarinnar og aftur lagst yfir þemun og þau rædd fram og til baka og endurskilgreind ef þess þurfti. Einnig voru þemun skoðuð í samhengi við niðurstöður spurningakönnunarinnar og gögn af vefsíðum skólaskrifstofanna. Þá var leitað að þráðum og skörun bæði innan og milli tilvikanna. Skrifuð var skýrsla og leitað svara við rannsóknarspurningunum og niðurstöður bornar undir viðmælendur áður en þær voru gerðar opinberar. Á síðustu stigum ferlisins voru niðurstöður einnig kynntar hagsmunaaðilum þar sem fram fór hugflæði um túlkun þeirra og viðbrögð við þeim.

Rannsóknin var unnin í samræmi við lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga (nr. 90/2018). Viðmælendur skrifuðu undir upplýst samþykki um þátttöku í rannsókninni þar sem rannsóknin var kynnt, sem og réttur þeirra sem viðmælanda.

## NIÐURSTÖÐUR

Hér verða dregin fram fjögur meginþemu í niðurstöðum rannsóknarinnar, þ.e. skipulag skólaþjónustu og stefna sveitarfélaga, stuðningur við starfsfólk og starfsemi skóla, ólík sýn á ráðgjöf og stuðningur við skólastjóra.

### Skipulag skólaþjónustu og stefna sveitarfélaga

Um 75% svarenda spurningakönnunarinnar sögðust hafa aðgang að annaðhvort eigin skólaþjónustu sveitarfélagsins með fastráðnu starfsfólki eða eigin skólaþjónustu sveitarfélagsins og aðkeypri þjónustu í bland. Í tæplega 15% tilvika var skólaþjónustan samstarfsverkefni í formi byggðasamlags. Hjá 10% svarenda reyndist vera um annars konar fyrirkomulag að ræða og í tveimur tilvikum reyndist engin formleg skólaþjónusta vera fyrir hendi.



Í viðtölum við forsvaraðila skólajónustu kom fram að þeir þekktu ákvæði reglugerðarinnar sem snúa annars vegar að stuðningi við nemendur og foreldra og hins vegar að stuðningi við starfsfólk og starfsemi skóla, og hefðu hana til hliðsjónar við skipulagningu þjónustunnar. Í fjórum tilvikum af fimm var til stefna um skólajónustu. Í spurningakönnuninni töldu ríflega 70% svarenda umfjöllun um skólajónustu í skólastefnu sveitarfélagsins mjög eða fremur skýra. Hins vegar var verulegur munur á svörum skólastjóra og forsvaraðila skólaskrifstofa. Þannig töldu 71%–80% leik- og grunnskólastjóra umfjöllunina skýra í stefnu sveitarfélagsins en einungis 56% forsvaraðila töldu svo vera. Þetta er ein af fáum spurningum þar sem forsvaraðilar skólaskrifstofa voru neikvæðari í garð skólajónustunnar en skólastjórar.

Þátttakendur voru beðnir að meta hversu mikla eða litla áherslu þeir teldu vera lagða í skólastefnunni á ýmsa þætti í starfsemi skólajónustunnar. Um 65% svarenda töldu fremur eða mjög mikla áherslu lagða á fjölbreyttan stuðning við starfshætti í leik- og grunnskólum og við starfsfólk í skólastefnu sveitarfélagsins. Um þriðjungur svarenda taldi hana fremur eða mjög litla. Í ljós kom þó ólíkt sjónarhorn grunnskólastjóra annars vegar og leikskólastjóra og forsvaraðila skólajónustu hins vegar. Einungis 48% grunnskólastjóra töldu áherslu lagða á fjölbreyttan stuðning við starfshætti skóla og starfsfólk í stefnunni en 74% leikskólastjóra og 76% forsvarsmanna skólajónustu voru á því að svo væri.

Í framhaldi var spurt hvaða umsóknareyðublöð væru tiltæk á vegum skólajónustunnar, þar sem það gæti gefið vísbendingar um áherslur í þjónustunni. Nefndu 74% svarenda umsóknareyðublöð um greiningar, 65% eyðublöð um aðstoð við nemendur og 52% eyðublöð um aðstoð við foreldra. 60% svarenda töldu að eyðublöð um aðstoð við kennara væru ekki til staðar og 75% töldu eyðublöð um ráðgjöf við þróunarstarf ekki vera til. Gögn sem voru vistuð af vef skólajónustu sveitarfélaganna studdu þetta. Þau eyðublöð sem voru í boði sneru sjaldan að kennslufræðilegri ráðgjöf eða skólaþróun og uppbyggingu faglegs skólastarfs en einkum að greiningum og umsóknum um stuðning við sértækar þarfir nemenda. Lýsingar á þjónustunni vísuðu í sumum tilvikum eingöngu til stuðnings við nemendur og foreldra en ekki var minnst á stuðning við starfsfólk og starf skóla. Í viðtölum kom þó fram að slíkur stuðningur væri að einhverju leyti fyrir hendi á öllum fimm skólaskrifstofunum.

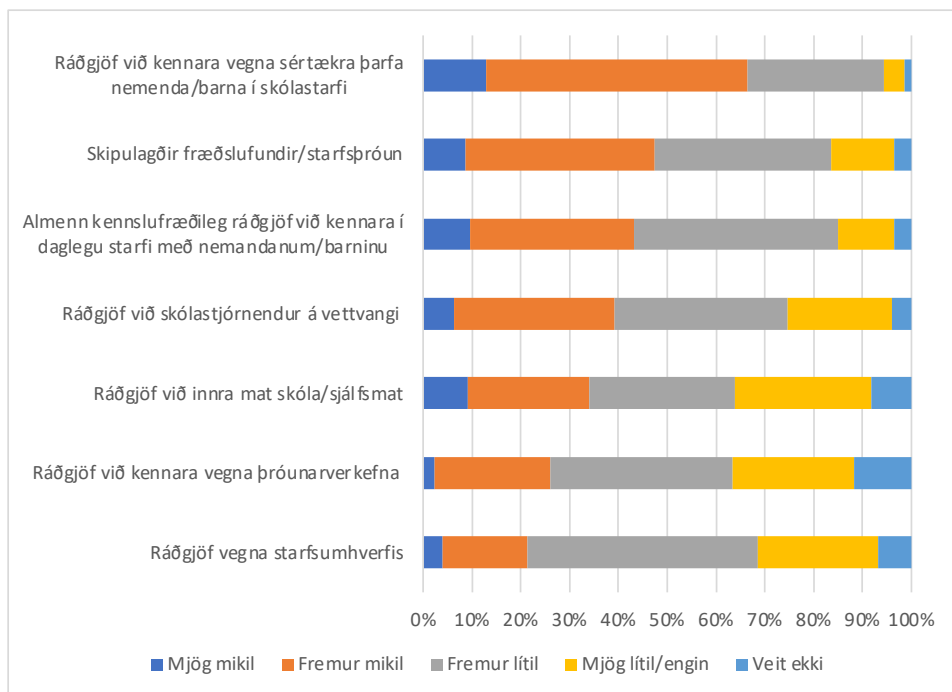
Til að varpa ljósi á framkvæmd skólajónustunnar voru þátttakendur í spurningakönnuninni spurðir hvert þeir teldu vera hlutfall tiltekinna viðfangsefna hjá skólajónustu í sveitarfélaginu. Að mati þeirra lutu 29% viðfangsefnanna að stuðningi við starfsfólk og starfsemi skóla. Í samræmi við svör í spurningakönnuninni töldu viðmælendur áherslu í starfi þjónustunnar vera mun minni á þann þátt sem tilheyrir stuðningi við starfsfólk og starfshætti skóla en við nemendur og foreldra og nálgunin væri þá fremur á einstaklingsvanda nemenda en að hún væri skólamiðuð. Af viðtölum mátti sjá að þróunin var í þá átt að greiningarvinnan væri á kostnað tíma til ráðgjafar um þróunarverkefni og starfshætti kennara. Þrátt fyrir það töldu langflestir fræðslustjóranna sig skilgeina hugtakið skólajónustu vítt, en það var nokkuð misjafnt hvort þeir teldu að allt starfsfólk skólaskrifstofunnar legði sama skilning í það, sem og allt starfsfólk skólanna. Fræðslustjórnarnir og sumir aðrir viðmælendur innan skólaskrifstofunnar töldu að nokkuð bæri á þeim skilningi að skólajónustan snerist fyrst og fremst um sérfræðiþjónustu tengda einstakl-

ingsvanda nemenda. Þrátt fyrir að fræðslustjórar og deildarstjórar segðust vita að reyna skyldi að draga úr greiningum og auka vægi skólamiðaðrar ráðgjafar virtust þeir ekki ná að gera það með markvissum hætti. Þó voru teikn á lofti um breytingar og í einu tilviki taldi fræðslustjóri að náðst hefði góður árangur í að snúa þessu við með markvissri vinnu í anda faglegs lærdómssamfélags og endurskipulagningu og samþættingu þjónustunnar.

## Stuðningur við starfsfólk og starfsemi skóla

Þátttakendur í spurningakönnuninni voru beðnir að leggja mat á það hversu sammála þeir væru því að skólabjónusta sveitarfélagsins legði nú þegar áherslu á að skapa um-bótamiðaða skólamenningu í skólum sveitarfélagsins. Mikill meirihluti svarenda var mjög eða frekar sammála fullyrðingunni (66%). Munur var hins vegar á svörum eftir starfs-heiti svarenda í þá átt að grunnskólastjórar voru ólíklegastir (54%) til að vera sammála fullyrðingunum, leikskólastjórar ívið líklegri til að vera sammála (67%) og forsvaraðilar skólabjónustu líklegastir (86%).

Þá voru þátttakendur beðnir að leggja mat á hversu mikla eða litla áherslu skólabjónustan legði á það að veita starfsfólki skóla stuðning við skóla sem faglegar stofn-anir. Sjá má yfirlit yfir þá þætti sem um ræðir á mynd 1 og er raðað efst þeim þætti sem mest áhersla er lögð á en neðst þeim sem minnst áhersla er á.



Mynd 1. Áhersla skólabjónustu á að veita starfsfólki faglegan stuðning.

Í viðtölum við forsvarsaðila og aðra innan skólaþjónustunnar endurspeglast þær áherslur í skólaþjónustu sem fram komu í spurningakönnuninni og sjá má á mynd 1. Kennslufræðileg ráðgjöf virðist snúa fyrst og fremst að skilafundum sálfræðinga í kjölfar greininga á einstaka nemendum eða teymisfundum þar sem kennsluráðgjafi veitir ráðgjöf tengda tilteknu barni. Skipulegir fræðslufundir þekkjast innan allra skólaskrifstofanna og eru viðurkennd leið til að koma til móts við starfsþróun kennara. Þá er oftast um að ræða fyrirlestra á sérstökum starfsdögum, t.d. að hausti eða á fundum með skólastjórnendum, þótt einnig þekktist að bjóða upp á námskeið sem fylgt væri eftir yfir lengra tímabil.

Á öllum skólaskrifstofunum fimm var um einhverja ráðgjöf fyrir kennara inni í bekk að ræða og hún fólst þá oftast en ekki í nokkurs konar áhorfi og það í stuttan tíma en síður í því að kennari fengi stuðning ráðgjafa sem fylgdi honum ítrekað eftir yfir langan tíma. Sammæli voru um að lítið væri um beinan „faglegan stuðning við kennara og skóla“. Þó töldu viðmælendur að slík ráðgjöf hefði aukist í takt við aukið ákall skólastjórnenda og kennara og að gildi þess að auka vægi almennrar kennsluráðgjafar og draga úr áherslu á greiningar og einstaklingsíhlutun væri ótvírætt. Að breyta áherslum og verklagi reyndist þó flókið og misjafnlega langt á veg komið hjá skrifstofunum.

Almennt töldu viðmælendur sig þekkja vel óskir skólanna um þjónustu og þeir kváðust leggja sig fram um að mæta þeim. Yfirleitt snerust óskir skólanna um að sníða þjónustuna betur að hverjum skóla og koma meira inn í kennslustofur og fylgjast með starfinu og veita ráðgjöf í kjölfarið. Það var þó ólíkt milli skólaskrifstofa hvort talið var að tækist að anna eftirspurn frá skólum um kennslufræðilega ráðgjöf. Á einni skólaskrifstofunni hafði sveitarstjórn ítrekað veitt leyfi fyrir viðbótarstöðugildi kennslufræðilegs ráðgjafa en það verið skorið niður áður en það komst í framkvæmd. Í máli sumra fræðslustjórnanna kom hins vegar fram að erfitt væri að manna stöður ráðgjafa með kennslufræðilegan bakgrunn. Í sumum tilvikum töldu fræðslustjórnar að skólastjórnendur og kennarar sýndu ekki nægilegt frumkvæði að því að óska eftir almennri kennslufræðilegri ráðgjöf eða stuðningi við skólaþróun og breytta kennsluhætti. Að mati skólastjórnenda í spurningakönnuninni hefur skólaskrifstofan afar takmarkað frumkvæði að stuðningi og ráðgjöf fyrir starfsfólk skóla og um skólastarfið, en um tveir þriðju hlutar svarenda telja að frumkvæðið eigi sér sjaldan stað og hlutfall þeirra sem telja að það eigi sér mjög sjaldan eða aldrei stað er 40% eða hærra. Meðal þeirra verkefna er ráðgjöf fyrir nýliða og ráðgjöf við starfendarannsóknir, gerð skólanámskrár og þróun leiðsagnarmats.

Bar á því að þrátt fyrir að viðmælendur vildu veita meiri ráðgjöf á vettvangi og styðja kennara betur teldu þeir að skólastjórnendur og kennarar gerðu óraunhæfar kröfur til skólaþjónustunnar sem þeir gætu ekki staðið undir, einfaldlega vegna mikillar manneklu. Þetta var áberandi í þremur tilvikanna. Erfitt væri að verða við þeirri kröfu að sinna t.d. ráðgjöf á vettvangi þegar ekki væri mannskapur til þess.

Þá var það upplifun viðmælenda að þótt skólastjórnendur vildu fá aukna kennsluráðgjöf kennurum sínum til handa vildu þeir ekki að hún yrði á kostnað þjónustu sálfræðinganna. Þarna kom einnig skýrt fram fjárhagslegur hagur skólanna af greiningunum, eða eins og einn deildarstjóri innan skólaþjónustunnar orðaði það: „Stjórnendur [skólaþjónustu] segja: Dragið úr greiningum en skólastjórnarnir segja: Greinið, greinið, greinið, af því að ef þið greinið ekki, þá fáum við ekki nógu mikið fjármagn!“

Í öllum liðunum á mynd 1 er töluverður munur á svörum eftir starfsvettvangi svaraenda. Þessi munur er allur í sömu átt, þótt hlutföllin séu mismunandi eftir spurningum. Í öllum tilvikum telja hlutfallslega fæstir grunnskólastjórar að áherslan á það sem spurt er um sé mikil og víðast telja örfáir eða jafnvel enginn hana mjög mikla. Í öllum tilvikum er hlutfall þeirra sem telja áhersluna mikla hæst í hópi forsvarsmanna skólaþjónustunnar. Í spurningu um stuðning við skólastjóra á vettvangi er munurinn milli þeirra og grunnskólastjóranna 53 prósentustig og í hinum spurningunum á bilinu 18–34 prósentustig. Leikskólastjórar eru svo þarna á milli og víðast hvar eru svör þeirra nær svörum forsvarsmanna skólaþjónustunnar en kollega þeirra í grunnskólunum. Minnsti munurinn milli hópanna snýr að skipulögðum fræðslufundum eða starfsþróun, ráðgjöf við kennara vegna þróunarverkefna og ráðgjöf vegna starfsumhverfis.

## Ólík sýn á ráðgjöf

Nokkuð skiptar skoðanir voru um það hvort sami skilningur ríkti hjá starfsfólki skólaþjónustu og hjá skólastjórnendum og kennurum á ráðgjöf og því í hverju hún fælist. Einn fræðslustjóranna var einna öruggastur um að svo væri, þar sem mikil vinna hefði farið í að byggja upp sameiginlegan skilning, sem hann taldi að hefði skilað sér í breyttum starfsháttum. Fram kom að mikil áhersla hefði verið innan skólaþjónustunnar á starfsþróun og skólaþróun og það hefði skilað sér í mikilli grósku. Meðal annars var nokkuð um langtímaverkefni þar og að markvisst væri unnið að því að efla lærdómssamfélag innan alls skólasamfélagsins. Lögð hefði verið áhersla á að efla kennslufræðilega forystu kennara og gaf fræðslustjóri nokkur dæmi um það hvernig kennarar með sérfræðipækkingu og áhuga á t.d. upplýsinga- og tölvutækni hefðu fengið það hlutverk að miðla til annarra. Aðrir fræðslustjórar, deildarstjórar og sérfræðingar voru meira tvístígandi og töldu vísbendingar um að ekki væri að öllu leyti um að ræða sameiginlegan skilning á hugtakinu ráðgjöf og að styðja mætti starfsþróun og þróun lærdómssamfélags betur.

Í orðum viðmælenda mátti einnig glögg merkja ólík viðhorf innan sömu skólaskrifstofu til ráðgjafar. Fræðslustjórar höfðu fremur skólamiðaða sýn á ráðgjöf til kennara en sýn sumra deildarstjóranna og sérfræðinganna var fremur tengd greiningum og einstaklingsíhlutun og skila- og fræðslufundum. Þarna gætir ákveðinnar togstreitu. Í orðum viðmælenda kom fram togstreita milli þess að skilja sjónarhorn kennaranna, sem þeir töldu að hefðu hugsanlega ekki svigrúm til að vinna með úrræðin eða ekki þekkingu á þeim og þyrftu aukinn stuðning inn í starfið til að ná að nýta sér tilsögnina, og þess að kennarar ættu einfaldlega að taka meiri ábyrgð og hafa meiri þekkingu á því hvernig ætti að útfæra ráðleggingarnar. Því upplifðu sumir glímu við að fá kennara til að breyta kennsluháttum og skipulagi hjá sér eða búa til vinnukerfi fyrir barnið. Töldu sumir að kennarar þyrftu í auknum mæli að líta til eigin starfsþróunar við úrlausn mála.

Ekki var þó skýrt hver aðkoma skólaþjónustu ætti að vera að þessari starfsþróun og ekki að sjá að skólaþjónustan almennt hefði frumkvæði að slíkum stuðningi eða mannauð til að bjóða upp á markvissan stuðning sem dygði til. Sem dæmi var á einni skólaskrifstofunni lítið svo á að stuðningur skólaþjónustu við starfsþróun kennara gæti í aðalatriðum verið þríþættur: a) framlag starfsmanna þjónustunnar í formi fræðslu og námskeiða, b) milliganga um að fá utanaðkomandi aðila til að sinna starfsþróun og c)

beinn fjárhagslegur stuðningur. Í viðtölum við aðila innan þessarar skólaskrifstofu kom fram að sammæli skorti milli þeirra aðila sem hlut ættu að máli hvað varðaði starfsþróun og almennan stuðning við þróunarstarf skóla. Sveitarfélagið veitir rífllegt fjármagn til skólanna til endurmenntunar og starfsþróunar og af hálfu skólaþjónustunnar er litið svo á að með því sé skólastjórnendum veitt frelsi – og um leið lögð á þá ábyrgð – til að skipuleggja þennan þátt í starfi skóla milliliðalaust. Þótt þetta væri vissulega mynstur sem sást víðar skar ein skólaskrifstofa sig úr. Þar lagði fræðslustjóri upp með að skólaþjónustan veitti kennslufræðilega forystu og væri í nánu samstarfi við skólastjórnendur og kennara um áherslur í skólaþjónustu sem og þarfir hvers skóla.

## Stuðningur við skólastjóra

Fræðslustjórar eða deildarstjórar skólaskrifstofu voru í flestum tilvikum í reglulegu sambandi við skólastjórnendur og töluðu um að gott samband væri á milli þeirra. Þeir hittust á stjórnendafundum sem voru á bilinu einu sinni í viku til einu sinni í mánuði, mismunandi eftir skólaskrifstofum. Þeir fundir virtust oftast en ekki vera til samráðs og upplýsinga, en innan þeirrar skólaþjónustu þar sem lögð var áhersla á kennslufræðilega forystu hennar kom fram að markvisst væri leitað eftir sjónarmiði skólastjóra og/eða fræðilegt efni ígrundað og þar virtist vera markvissar unnið með faglegt og kennslufræðilegt hlutverk skólastjóra en á öðrum skólaskrifstofum. Þar fyrir utan var nokkuð misjafnt hvernig stuðningi og ráðgjöf fyrir skólastjóra var háttað. Fræðslustjóri innan einnar skólaþjónustunnar var í nánu sambandi við skólastjórnendur og fór reglulega í heimsókn í skólana til að vinna með skólastjórnendum að stefnumótun, fjárhagsáætlunum og starfsmannamálum. Lagði hann sig fram um að vera „bakhjarl stjórnenda“ í málum sem væru þeim þung, ekki síst þeim sem sneru að mannlegum samskiptum.

Svipað var uppi á teningnum í öðru tilviki, en þar hélt fræðslustjóri fundi með skólastjórunum tvisvar til þrisvar yfir skólaárið en sinni jafnframt ráðgjöf við skólastjórnendur um rekstur og starfsmannamál. Almennu voru fræðslustjórar og deildarstjórar skólaþjónustunnar að færa sig í áttina að auknu beinu samstarfi við skólastjórnendur og sums staðar fór mikill hluti vinnutíma deildarstjóra í að vinna beint með skólastjórnendum. Á öllum skólaskrifstofunum var um að ræða einhvers konar stuðning við skólastjórnendur um gerð og eftirfylgd með fjárhagsáætlun. Stuðningur við skólastjóra var þó oft háður því að fræðslustjórnarnir hefðu „starfsorku og kraft“ til að sinna því, eins og einn fræðslustjóri sagði. Þótt fram kæmi vilji meðal fræðslustjóra í öllum tilvikunum til að leggja ríkari áherslu á stuðning við skólastjórnendur reyndist stuðningur við starfsþróun þeirra ekki markviss. Í viðtölunum var því samhljómur við niðurstöður spurningakönnunarinnar sem fram komu á mynd 1, meðal annars um stuðning við skólastjóra á vettvangi og ráðgjöf við innra mat, og fram kom að kennsluráðgjafar sumra skólaskrifstofanna næðu ekki að anna eftirspurn skólastjóra eftir ráðgjöf um þætti eins og innleiðingu aðalnámskrár og mat á skólastarfi. Þá væri lítil eftirfylgni af hálfu skólaskrifstofa með umbótaáætlunum skólanna í kjölfar innra og ytra mats.

## UMRÆÐA

Í rannsókninni var leitað svara við eftirfarandi spurningu: Hvernig stendur skólaþjónusta sveitarfélaga að því að efla skóla sem faglegar stofnanir sem geti leyst flest viðfangsefni sem upp koma í skólasterfi og veita starfsfólki skóla leiðbeiningar og aðstoð við störf sín eftir því sem við á?

Sveitarfélögum ber að setja almenna stefnu um grunnskólalahlald í sveitarfélaginu og kynna hana íbúum þess (lög um grunnskóla nr. 91/2008). Í reglugerð um skólaþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum nr. 444/2019 segir að í skólastefnu sinni skuli sveitarfélög mæla fyrir um það hvernig markmiðum reglugerðarinnar verði náð. Niðurstöður rannsóknarinnar gefa hins vegar til kynna að stefnu-mótun um skólaþjónustu af hálfu sveitarfélaga sé ómarkviss og að uppbygging þjónustunnar stjórnist fremur af mannauði og fjárveitingum en stefnu, sýn og málefnum. Þannig var skortur á kennsluráðgjöfum, erfitt reyndist að ráða í stöður og framboð umsækjenda var takmarkað. Eins voru vefsíður óskipulagðar og eyðublöð voru einkum fyrir greiningar á nemendum. Einnig var túlkun á því fyrir hvað skólaþjónustan stæði mismunandi, bæði innan og milli skólaskrifstofa og milli fræðslustjóra og skólastjóra.

Ójafnvægi milli þátta í þjónustunni kemur skýrt fram í öllum gögnum rannsóknarinnar. Þeim hluta skólaþjónustunnar sem lýtur að stuðningi við starfsemi skóla og starfsfólk þeirra og því að styrkja skóla sem faglegar stofnanir (sbr. 2. grein reglugerðar um skólaþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum nr. 444/2019) er síður sinnt, ómarkviss og hvorki að frumkvæði sveitarfélags né skólaþjónustu nema að afar takmörkuðu leyti. Þetta á ekki síst við um stuðning og ráðgjöf við kennara og stjórnendur skóla og þróun skólans í heild. Áherslur beinast fremur að þjónustu við einstaka nemendur og foreldra þeirra, einkum sálfræðiþjónustu. Þessi forgangsröðun kemur einnig fram í rannsókn Rúnars Sigbórssonar (2013) um áherslur í skólaþjónustu og í úttekt Árnýjar Elíasdóttur o.fl. (2013) og má rekja allt til stofnunar ráðgjafar- og sálfræðiþjónustu við grunnskóla. Hafi sú orðalagsbreyting sem varð með lögum nr. 76/2016 átt að breyta áherslum í átt frá hinni klínísku nálgun sem einkennt hefur þjónustuna frá upphafi og átök hafa verið um (Börkur Hansen og Ólafur H. Jóhannsson, 2010; Gutkin og Curtis, 2009; Rúnar Sigbórsson, 2013; Sigrún Harðardóttir, 2015) virðist það ekki hafa orðið nema að litlu leyti. Það og niðurstöður rannsóknarinnar benda til þess að það skorti á forystu og skýra stefnu um starfshætti og áherslur skólaþjónustunnar.

Fræðslustjórar virðast tala fyrir breiðari og skólamiðaðri nálgun en njóta ekki stuðnings alls starfsfólks síns eða allra skólastjóra í þeirri viðleitni sinni. Kemur þar að einhverju leyti til ráðstöfun fjármuna sem úthlutað er til skólanna, en þeir fylgja með greiningum og ítrekað hefur verið bent á að það hamli skólamiðaðri nálgun á viðfangsefni skólaþjónustunnar (Árný Elíasdóttir o.fl., 2013; Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2017; Rúnar Sigbórsson, 2013). Eins virðist ekki sami skilningur ríkja alls staðar á merkingu hugtaksins ráðgjöf, hvort hún skal vera kennslufræðileg og til þess fallin að efla starfsþróun kennara og skólaþróun, eins og bent hefur verið á að æskilegt sé (Sigrún Harðardóttir, 2015), eða leið til að losa kennara undan ábyrgð á því að leita lausna fyrir barnið. Það getur gerst þegar ráðgjöfin er ekki skólamiðuð og utanaðkomandi sérfræðingur gefur lausnirnar á skilafundum því að ekki er tryggt að kennari nái að útfæra þær og þróa í

kennslu. Þannig virtust skilafundir sálfræðinga til kennara gjarnan skoðaðir sem kennslufræðilegur stuðningur þó að þeir fælust einkum í einhliða skilaboðum og einkenndust mun fremur af því sem lýst hefur verið hér að framan sem meðferð (Sigrún Harðardóttir, 2015). Margítrekaðar ábendingar fræðimanna um mikilvægi stuðnings við nemendur og stuðnings við skóla og starfsfólk (Börkur Hansen og Ólafur H. Jóhannsson, 2010; Gutkin og Curtis, 2009; Rúnar Sigþórsson, 2013; Sigrún Harðardóttir, 2015) birtust sem rauður þráður í ólíkum svörum forsvaraðila skólaþjónustu og skólastjóra og mótsagnakenndum ummælum viðmælenda um áherslur og starfshætti. Allt þetta gefur til kynna ákveðið stefnuleysi í skólaþjónustunni en um leið ólíka sýn aðila á þjónustuna, og er það ekki séríslenskt vandamál (Gutkin og Curtis, 2009).

Vísbendingar eru um að ráðgjöf eins og hún birtist í niðurstöðum rannsóknarinnar sé ekki samræða á jafnréttisgrundvelli sem feli í sér sameiginlega leit að lausnum í anda skólamiðaðrar ráðgjafar, heldur fremur forskrift sem ráðgjafinn leggur kennurum til um það hvernig skuli tekið á málum í hvert og eitt sinn. Þá benda niðurstöður til þess að sameiginlegan skilning skorti á ábyrgð og valdeflingu kennara, sem að hluta til felist í því að þeir finni til ábyrgðar við úrlausnir mála og að sjónarmið þeirra séu virt (Fullan og Hargreaves, 2016; Hargreaves og Fullan, 2012; Jón Torfi Jónasson, 2020). Sjá má í gögnunum að þessu er ólíkt farið milli skólaskrifstofa. Dæmi voru um skólaskrifstofur þar sem virtist hafa tekist að skapa sameiginlegan skilning og sátt um aðgerðir skólaþjónustunnar. Þar var lögð áhersla á að stuðla að skólaþróun og byggja upp lærdómssamfélag með því að styðja bæði starfsþróun einstakra kennara og starfsmannahópa með mismunandi ráðgjöf í samvinnu við skólastjórnendur og kennara (DuFour og Fullan, 2013; Fullan og Hargreaves, 2016; Hall og Hord, 2015; Ragnhildur Bjarnadóttir, 2015; reglugerð um skólaþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum nr. 444/2019). Þetta var síður raunin á öðrum skólaskrifstofum og þar var meiri togstreita, bæði innan skólaþjónustunnar og milli hennar og skólanna. Ef um skólamiðaða ráðgjöf var að ræða beindist hún einkum að einstökum kennurum eða skólastjórum en ekki að starfsmannahópnum. Í ljósi þess hversu ólíkur skilningur virðist vera á hugtökum sem tengjast skólaþjónustu og ráðgjöf hennar er mikilvægt að skólasamfélagið ræði og skilgreini merkingu þessara hugtaka og þar þurfa sveitarfélög, skólaþjónustan og skólastjórar að taka höndum saman. Það er þó ekki alltaf ljóst hver á að hafa frumkvæði að þessu samstarfi, en í því liggur ákveðinn veikleiki. Sveitarfélög skulu tryggja viðeigandi skólaþjónustu í leik- og grunnskólum og hafa frumkvæði að samstarfi skólaþjónustu við greiningaraðila og skólastjórum er ætlað að hafa frumkvæði að samstarfi við skólaþjónustu sveitarfélagsins og bera faglega ábyrgð á skólastarfinu. Það er hins vegar óljóst hvert hlutverk skólaþjónustunnar er í þessu sambandi og þá einnig skólaskrifstofanna, sem hvorki eru tilgreindar í lögum né reglugerðum (lög um grunnskóla nr. 91/2008; lög um leikskóla nr. 90/2008; reglugerð um skólaþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum nr. 444/2019).

Ráðgjafar hafa það hlutverk að þróa leiðir til samvirkra vinnubragða þeirra og ráðþega sem leið til starfsþróunar (t.d. Conoley og Gutkin, 1995; Gutkin og Curtis, 2009; Heikkinen o.fl., 2012; Ragnhildur Bjarnadóttir, 2015). Eins og kom fram í máli fræðslustjóra virðist vera skortur innan skólaþjónustunnar á menntuðum ráðgjöfum sem hafa kennslufræði-

legan bakgrunn, bæði vegna lítilla áherslna sveitarfélagsins á mikilvægi þessa starfs en einnig vegna þess að fáir, með þann bakgrunn sem þarf til, sækja um þær stöður sem þó eru auglýstar. Velta má fyrir sér hvort kennarar treysti sér ekki í slík störf eða telji sig ekki hafa hæfni eða vald til að leiðsega öðrum kennurum, sem í sumum tilvikum hafa verið samstarfskennarar þeirra, en vísbendingar eru um það í niðurstöðum rannsóknar um leiðsögn í Byrjendalæsi (Sigríður Margrét Sigurðardóttir o.fl., 2017). Þó að ekki sé til formlegt nám sem snýr beint að kennslufræðilegri ráðgjöf í íslenskum háskólum er boðið upp á einstök námskeið í ráðgjöf og námsleið í starfstengdri leiðsögn nema og nýliða. Slíkt nám er í raun byggt á sama kenningagrunni og kennslufræðileg ráðgjöf (Ragnhildur Bjarnadóttir, 2015; Smith, 2015). Vera má að þessi tengsl séu ekki nægilega augljós og hugsanlega eitthvað sem háskólar þyrftu að huga að í námsframboði sínu og námskeiðs- lýsingum. Jafnframt mætti gera þá kröfu til sveitarfélaganna að þau hefðu markvissari sýn á mikilvægi kennslufræðilegrar ráðgjafar innan skólapjónustu sinnar. Í því fælist þá einnig að styðja betur starfsþróun ráðgjafanna svo þeir bættu færni sína í kennslufræðilegri ráðgjöf.

Einna mest virðist þó skorta á ráðgjöf og stuðning við skólastjóra um annað en fjárhagslega þætti. Sá skortur á ráðgjöf um starfsþróun, innleiðingu á aðalnámskrá og mat á skólastarfi sem fram kemur m.a. í spurningakönnun sýnir að þar þurfi að bæta í. Eins og fram kemur í viðtölunum finnst fræðslustjórum þeir einir og sér bera ábyrgð á að sinna stuðningi við skólastjóra en þeir hafa sjaldnast nægilegan tíma eða kraft til þess. Þetta gefur til kynna að endurskoða þurfi ráðgjöf og stuðning við skólastjóra í skólapjónustu sveitarfélaga.

Samkvæmt lögum um leik- og grunnskóla (nr. 90 og 91/2008) og núgildandi aðalnám- skrá (Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2011) hafa kennarar og skólar bæði umboð og svigrúm til breytinga á skólastarfi og axla á því faglega ábyrgð sem sérfræðingar í kennslu. Þá ábyrgð geta ráðgjafar skólapjónustu og aðrir sérfræðingar ekki tekið af þeim. Sumir líta á markmið ráðgjafarinnar sem samvirka leið til að efla fagmennsku kennara og styðja þá í að takast á við fjölbreyttar áskoranir skólastarfsins en aðrir líta á hana sem fræðslu, fyrir- mæli eða uppskrift og leið til að losna undan ábyrgð á nemendum eða „vandanum“. Ef raunin er sú að kennarar láti af hendi ábyrgð til ráðgjafa eða annarra sérfræðinga má velja fyrir sér hver ástæðan er fyrir því. Fyrir hartnær þremur áratugum var umræða í gangi um að störf kennara og starfsaðstæður hefðu tekið miklum breytingum vegna aukinnar miðstýringar í menntamálum og að nýir fagaðilar eins og sálfræðingar og félagsráðgjafar hefðu rutt sér til rúms í skólakerfinu og oft lagt undir sig verkefni sem áður hefðu verið í umsjón kennara (Sigurjón Mýrdal, 1992). Allt þetta á enn við og nú er auk þess krafa um aukið samstarf allra innan skólans, teymisvinnu, lærdómssamfélag og síðast en ekki síst góðan árangur nemenda í alþjóðlegum samanburðarrannsóknum (Birna María Svan- björnsdóttir, 2019; Fullan og Hargreaves, 2016; Hall og Hord, 2015). Taka má undir þau orð Barkar Hansen og Steinunnar H. Lárusdóttur (2019) að vinna þurfi af auknum krafti að því að styðja valdeflingu kennara og styrkja forystuhlutverk þeirra. Þau telja að það að kennarar hafi ekki nægilega trú á sjálfum sér og sérfræði sinni standi faglegu skólastarfi fyrir þrifum. Þar hefur skólapjónustan verulegu ábyrgðarhlutverki að gegna við að efla skólana sem faglegar stofnanir.



Enginn þarf að undrast ólíka möguleika sveitarfélaga til að byggja upp skólaþjónustu fyrir sína skóla ein og óstudd, svo ólík sem þau eru að stærð og landfræðilegri legu. Því hefur skipulag þjónustunnar þróast með ólíkum hætti í sveitarfélögum frá því að allur rekstur grunnskóla færðist yfir til þeirra árið 1996 (Menntamálaráðuneytið, 2002). Þegar flutningurinn á rekstri grunnskóla átti sér stað var af hálfu menntamálaráðuneytisins reynt að tryggja samfellu í skólaþjónustu með því að sveitarfélögin mynduðu byggðasamlög um þjónustuna. Upp úr slíku samstarfi hefur slitnað víðast hvar og sjá má að sveitarfélögin eru leitandi að leiðum til að takast á við þetta hlutverk sitt. Þá er það umhugsunarvert að enn hafa allmörg sveitarfélög ekki byggt upp skólaþjónustu fyrir sína skóla eða tryggt þeim aðgang að slíkri þjónustu. Þau sveitarfélög svöruðu þó fæst þeirri spurningakönnun sem hér var lögð fyrir og voru ekki meðal tilvikanna. Því höfum við ekki nægar upplýsingar um stöðu skólaþjónustu í þessum sveitarfélögum.

Sú hugmynd hefur verið nefnd að styðja beri sveitarfélögin við uppbyggingu skólaþjónustunnar, til dæmis með því að setja á laggirnar stofnun sem hafi það hlutverk að vera bakland þeirra (Helgi Grímsson, 2021). Gjalda verður þó varhug við hugmyndum um miðlæga stofnun sem tæki þetta hlutverk að sér og drægi þannig úr þeirri dreifstýringu menntakerfisins sem unnið hefur verið að síðustu áratugi. Í þessu sambandi er mikilvægt að tryggja að ábyrgðarhlutverk sveitarfélaga verði ekki sniðgengið (Sigríður Margrét Sigurðardóttir o.fl., 2018). Þegar rekstur grunnskóla færðist yfir til sveitarfélaga var Sambandi íslenskra sveitarfélaga falið að annast ýmis verkefni fyrir þeirra hönd varðandi grunnskólahlald. Flest lutu þau að rekstrarlegum og stjórnsýslulegum þáttum, svo sem gerð kjarasamninga, umsögnum fyrir hönd sveitarfélaga um frumvörp til laga og drög að reglugerðum og úthlutun námsleyfa til kennara. Þá var Sambandinu falið að hafa frumkvæði að lausn málefna grunnskólans sem vörðuðu fleiri en eitt sveitarfélag (lög um grunnskóla nr. 66/1995). Á sama hátt gæti Samband íslenskra sveitarfélaga verið mikilvægur bakhjarl sem tæki að sér að veita sveitarfélögunum stuðning og ráðgjöf við uppbyggingu skólaþjónustu og ríkisvaldið sinnt sínu hlutverki sem eftirlitsaðili. Hver svo sem niðurstaðan verður er mikilvægt að stíga varlega til jarðar og vanda vel til verka svo uppfylla megi sem best háleit markmið um að mæta þörfum allra barna í íslensku skólakerfi.

## LOKAORÐ

Allt bendir til þess að skólaþjónustu sé ekki forgangsraðað í þágu þess að efla skóla sem faglegar stofnanir sem geti leyst flest þau viðfangsefni er upp koma í skólustarfi og veita starfsfólki skóla leiðbeiningar og aðstoð við störf sín í anda skólamiðaðrar ráðgjafar á viðeigandi hátt. Lýsingar á þeim þætti starfseminnar á heimasíðum skólaskrifstofa og umsóknareyðublöð þjónustunnar sem þar má finna snúa að takmörkuðu leyti að þessum þætti þjónustunnar. Niðurstöður spurningakönnunar og viðtöl við aðila á skólaskrifstofum gáfu það sömuleiðis til kynna. Þá voru vísbendingar um að minni eftirspurn væri eftir þessum þætti frá skólum en eftir þjónustu við nemendur og að mönnum skólaþjónustunnar væri síður á því sviði.

Svo virðist sem skólaþjónustuna skorti skýrari stefnu og þróa þurfi starfshætti hennar við að efla skólana sem faglegar stofnanir og ná þar með að uppfylla reglugerðarákvæði. Í því skyni þurfa yfirvöld og fræðslustjórar að hafa samráð um áherslur og leiðir í samstarfi við kennara og skólastjórnendur. Þannig verði tryggð heildstæð þjónusta þar sem jafnar er unnið með einstaklingsmál nemenda og foreldra og stuðning við starfsfólks skóla í því að bæta námsumhverfi og þróa skólastarf og starfshætti til að mæta mismunandi þörfum nemenda. Forsenda þessa starfs er að til sé stefna með skýrum markmiðum svo að uppbygging þjónustunnar stýrist af faglegum forsendum fremur en hentistefnu. Hætt er við, sé stuðningur skólaþjónustunnar við kennara og skóla svo takmarkaður sem niðurstöður benda til, að hann stuðli ekki að þeirri starfsþróun kennara, auknu fagmennsku og valdeflingu sem nauðsynleg er til að þeir geti staðið undir þeirri faglegu ábyrgð sem á þeim hvílir. Eins og bent hefur verið á er markviss ráðgjöf, stuðningur og leiðsögn fyrir kennara og aðra fagaðila í þeirra eigin starfsumhverfi nauðsynleg forsenda slíkrar framþróunar, sem og alhliða starfs- og skólaþróunar. Því má leiða að því líkur að verði ekki brugðist við þessari stöðu muni það hafa letjandi áhrif á faglega samvinnu, sameiginlega lausnaleit, uppbyggingu lærdómssamfélags og framþróun skólastarfs.

## ATHUGASEMDIR

Birtar hafa verið tvær skýrslur, auk grunnskýrslu, um niðurstöður rannsóknarinnar.

Rannsóknin var styrkt af Vísindasjóði Háskólans á Akureyri og mennta- og menningar- málaráðuneytinu.

## HEIMILDIR

- Árný Elíasdóttir, Svava B. Sigurjónsdóttir, Sveinborg Hafliðadóttir og Arndís Vilhjálmisdóttir. (2013). *Úttekt á fyrirkomulagi og framkvæmd sérfræðipjónustu í sex sveitarfélögum*. [https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/ritogskyrslur/utt\\_serfraedithj\\_sveitarfel\\_2013.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/ritogskyrslur/utt_serfraedithj_sveitarfel_2013.pdf)
- Birna María Svanbjörnsdóttir. (2015). *Leadership and teamwork in a new school: Developing a professional learning community* [doktorsritgerð]. Skemman. <http://hdl.handle.net/1946/20818>
- Birna María Svanbjörnsdóttir. (2019). Teymisvinna og forysta: Birtingarmynd fimm árum eftir að innleiðingarferli faglegs lærdómssamfélags lauk. *Netla – Vef tímarit um uppeldi og menntun*. <https://doi.org/10.24270/netla.2019.3>
- Birna María Svanbjörnsdóttir, Hermína Gunnþórsdóttir, Jórunn Elíadóttir, Rúnar Sigþórs-son og Sigríður Margrét Sigurðardóttir. (2020a). *Skólaþjónusta sveitarfélaga við leik- og grunnskóla. Niðurstöður spurningakönnunar til leikskólastjóra, grunnskólastjóra og forsvaraðila skólaþjónustu*. <https://www.unak.is/is/rannsoknir/rannsoknir-vid-ha/skolathjonusta-sveitarfelaga-vid-leik-og-grunnskola-stefna-umgjord-fjarmognun-og-starfshaettir>
- Birna María Svanbjörnsdóttir, Hermína Gunnþórsdóttir, Jórunn Elíadóttir, Rúnar Sigþórs-son og Sigríður Margrét Sigurðardóttir. (2020b). *Skólaþjónusta sveitarfélaga við leik-*

- og grunnskóla. Niðurstöður spurningakönnunar til leikskólalastjóra, grunnskólalastjóra og forsvarsaðila skólalþjónustu. Viðauki. Yfirlit um dreifingu svara eftir starfsheiti svarenda og rekstarformi skólalþjónustu. <https://www.unak.is/static/files/pdf-skjol/2020/rannsoknir/grunnskysrsla.pdf>
- Birna María Svanbjörnsdóttir, Hermína Gunnþórsdóttir, Jórunn Elíóttir, Rúnar Sigþórs-son, Sigríður Margrét Sigurðardóttir og Trausti Þorsteinsson. (2020). *Skólalþjónusta 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)
- Braun, V., Clarke, V., Hayfield, N. og Terry, G. (2018). Thematic analysis. Í P. Liamputtong (ritstjóri), *Handbook of research methods in health social sciences* (bls. 1–18). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-981-10-2779-6\\_103-1](https://doi.org/10.1007/978-981-10-2779-6_103-1)
- Börkur Hansen og Ólafur H. Jóhannsson. (2010). *Allt í öllu: Hlutverk fræðslustjóra 1975–1996*. Háskólaútgáfan.
- Börkur Hansen og Steinunn H. Lárusdóttir. (2019). Forysta og samstarfsverkefni: Áhersla skólalastjóra á valddreifingu og samstarf. *Netla – Vef tímarit um uppeldi og menntun*. <https://doi.org/10.24270/netla.2019.14>
- Conoley, J. C. og Gutkin, T. B. (1995). Why didn't – why doesn't – school psychology realize its promise? *Journal of School Psychology, 33*(3), 209–217.
- Creswell, J. W. og Creswell, J. D. (2018). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (5. útgáfa). SAGE.
- Darling-Hammond, L. og Richardson, N. (2009). Teacher learning: What matters?, *Educational Leadership, 66*(5), 46–53.
- DuFour, R. og Fullan, M. (2013). *Cultures built to last: Systemic PLCs at work*. Solution Trees Press.
- Fagráð um símenntun og starfsþróun kennara. (2016). *Fagráð um símenntun og starfsþróun kennara. Skýrsla til mennta- og menningarmálaráðherra*. <http://starfsthroun-kennara.is/wp-content/uploads/2019/03/skyrsla160310.pdf>
- Friðrik Arnarson. (2017). *Hlutverk skólalþjónustu grunnskóla. Klínískar greiningar eða kennsluráðgjöf* [meistaraverkefni]. *Skemman*. <http://hdl.handle.net/1946/28104>
- Fullan, M. (2016). *The new meaning of educational change* (5. útgáfa). Teachers College Press.
- Fullan, M. og Hargreaves, A. (2016). *Bringing the profession back in: Call to action*. <https://learningforward.org/wp-content/uploads/2017/08/bringing-the-profession-back-in.pdf>
- Gutkin, T. B. og Curtis, M. J. (2009). School-based consultation: The science and practice of indirect service delivery. Í T. B. Gutkin og C. R. Reynolds (ritstjórar), *The handbook of school psychology* (4. útgáfa, bls. 591–635). John Wiley & Sons.
- Hall, G. og Hord, S. (2015). *Implementing change: Patterns, principles and potholes* (4. útgáfa). Pearson.
- Hargreaves A. og Fullan, M. (2012). *Professional capital: Transforming teaching in every school*. Teachers College Press.
- Heikkinen, H. L. T., Joikinen, H. og Tynjälä, P. (ritstjórar). (2012). *Peer group mentoring for teacher development*. Routledge.

- Helgi Grímsson. (2021). Hvert skal haldið? Hugleiðing um skipan stuðnings við markvissa skólaþróun. *Skólaþræðir. Tímarit samtaka áhugafólks um skólaþróun*. <https://skolathraedir.is/2021/01/07/hvert-skal-haldir-hugleiðing-um-skipan-studnings-vid-markvissa-skolathroun/?print=pdf>
- Hopkins, D., Ainscow, M. og West, M. (1994). *School improvement in an era of change*. Cassell.
- Hrafnhildur Þorsteinsdóttir. (2020). *Faglegur stuðningur skólaþjónustu við umsjónarkennara: Gildi fyrir líðan og framkvæmd skóla án aðgreiningar* [meistaraverkefni]. *Skemman*. <http://hdl.handle.net/1946/37219>
- 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/>
- Jackson, A. og Burch, J. (2016). School direct, a policy for initial teacher training in England: Plotting a principled pedagogical path through a changing landscape. *Professional Development in Education*, 42(5), 511–526.
- Jón Torfi Jónasson. (2020). Fátt mun breytast sem skiptir máli nema drifkrafturinn komi frá kennurum. *Skólaþræðir. Tímarit samtaka áhugafólks um skólaþróun*. <https://skolathraedir.is/2020/12/21/jon-torfi-drifkraftur-kennara/?print=pdf>
- Louis, K. S., Leithwood, K., Wahlstrom, K. L. og Anderson, S. E. (2010). *Learning from leadership: Investigating the links to improved student learning: Final report of research to the Wallace Foundation*. <http://www.wallacefoundation.org/knowledge-center/school-leadership/key-research/Documents/Investigating-the-Links-to-Improved-Student-Learning.pdf>
- Lög um breytingu á lögum um grunnskóla nr. 91/2008, með síðari breytingum (sjálfstætt reknir grunnskólar, breytt valdmörk ráðuneyta, tómstundastarf og frístundaheimili) nr. 76/2016.
- Lög um grunnskóla nr. 49/1991.
- Lög um grunnskóla nr. 66/1995.
- Lög um grunnskóla nr. 91/2008.
- Lög um leikskóla nr. 48/1991.
- Lög um leikskóla nr. 78/1994.
- Lög um leikskóla nr. 90/2008.
- Lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018.
- Menntamálaráðuneytið. (2002). *Sérfræðipjónusta sveitarfélaga vegna grunnskóla. Niðurstöður könnunar nóvember 2001–janúar 2002*. <https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/ritogskyrslur/serfraedi.pdf>
- Mennta- og menningarmálaráðuneyti. (2011). *Aðalnámskrá grunnskóla. Almennur hluti*. <https://www.stjornarradid.is/verkefni/menntamal/namskrar/#Tab0>
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2017). *Menntun fyrir alla á Íslandi: Úttekt á framkvæmd stefnu um menntun án aðgreiningar á Íslandi: Lokaskýrsla*. <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=cca962f5-be4f-11e7-9420-005056bc530c>
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2021). *Menntastefna 2030. Skýrsla OECD um innleiðingu menntastefnu*. [https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/Iceland%20Policy%20Perspectives\\_%c3%9e%c3%bd%c3%b0ing\\_Loka\\_%c3%batg%c3%a1fa%207.%20j%c3%bal%c3%ad%202021.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/Iceland%20Policy%20Perspectives_%c3%9e%c3%bd%c3%b0ing_Loka_%c3%batg%c3%a1fa%207.%20j%c3%bal%c3%ad%202021.pdf)

- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. Prentice-Hall.
- OECD. (2011). *PISA in focus 2. Improving performance: Leading from the bottom*. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k9h362shtlr-en.pdf?expires=1612785997&id=id&accname=guest&checksum=B02D574EBA41D0877150FB768F45EC6E>
- OECD. (2012). *Equity and quality in education: Supporting disadvantaged students and schools*. <https://www.oecd.org/czech/49603567.pdf>
- Ragnhildur Bjarnadóttir. (2015). *Leiðsögn. Lykill að starfsmenntun og skólaþróun*. Háskólaútgáfan.
- Reglugerð um sérfræðipjónustu skóla nr. 386/1996.
- Reglugerð um skólaþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum nr. 444/2019.
- Rúnar Sigbórsson. (2013). Sérfræðipjónusta við leik- og grunnskóla. Í Rúnar Sigbórsson, Rósa Eggertsdóttir og Guðmundur Heiðar Frimannsson (ritstjórar), *Fagmennska í skólustarfi: Skrifað til heiðurs Trausta Þorsteinssyni* (bls. 191–215). Háskólinn á Akureyri; Háskólaútgáfan.
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (e.d.). *Skólaskrifstofur*. <https://www.samband.is/verkefni/fraedslumal/skolaskrifstofur/>
- Schleicher, A. (2016). *Teaching excellence through professional learning and policy reform: Lessons from around the world*. <https://www.oecd.org/publications/teaching-excellence-through-professional-learning-and-policy-reform-9789264252059-en.htm>
- Sigríður Margrét Sigurðardóttir, María Steingrímsdóttir og Eygló Björnsdóttir. (2017). Forysta í Byrjendalæsi. Í Rúnar Sigbórsson og Gretar L. Marinósson (ritstjórar), *Byrjendalæsi: Rannsókn á innleiðingu og aðferð* (bls. 305–330). Háskólaútgáfan.
- Sigríður Margrét Sigurðardóttir, Anna Kristín Sigurðardóttir og Börkur Hansen. (2018). Educational leadership at municipality level: Defined roles and responsibilities in legislation. *Nordic Journal of Comparative and International Education*, 2(2–3), 56–71. <http://doi.org/10.7577/njcie.2760>
- Sigrún Harðardóttir. (2015). *Líðan framhaldsskólanemenda. Um námsörðugleika, áhrifaþætti og ábyrgð samfélags*. Rannsóknarstofnun í barna- og fjölskylduvernd.
- Sigurjón Mýrdal. (1992). Hugmyndir um fagmennsku íslenskra kennara. *Uppeldi og menntun*, 1(1), 297–313.
- Sigurlína Davíðsdóttir og Anna Ólafsdóttir. (2013). Notkun blandaðra aðferða í rannsóknnum. Í Sigríður Halldórsdóttir (ritstjóri), *Handbók í aðferðafræði rannsókna* (bls. 393–402). Háskólinn á Akureyri.
- Smith, K. (2015). Mentoring: A profession within a profession. Í H. Tillema, G. J. van der Westhuizen og K. Smith (ritstjórar), *Mentoring for learning: "Climbing the mountain"* (bls. 283–288). Sense.
- Wei, R. C., Darling-Hammond, L., Andree, A., Richardson, N. og Orphanos, S. (2009). *Professional learning in the learning profession: A status report on teacher development in the United States and abroad*. <https://learningforward.org/wp-content/uploads/2017/08/status-of-professional-learning-phase-1-technical-report.pdf>

Greinin barst tímaritinu 3. maí 2021 og var samþykkt til birtingar 22. september 2021

## UM HÖFUNDANA

Birna María Svanbjörnsdóttir (birnas@unak.is) er dósent við Kennaradeild Hug- og félagsvísindasviðs Háskólans á Akureyri. Hún lauk B.Ed.-prófi frá Kennaraháskóla Íslands 1988, M.Ed.-gráðu frá Háskólanum á Akureyri 2005 og doktorsprófi í menntunarfræðum frá Háskóla Íslands 2015. Helstu áherslur í rannsóknum hennar og kennslu lúta að starfspróun kennara, starfstengdri leiðsögn og uppbyggingu og þróun faglegs lærdómssamfélags.

Sigríður Margrét Sigurðardóttir (sigridurs@unak.is) er lektor við Kennaradeild Hug- og félagsvísindasviðs Háskólans á Akureyri. Hún lauk kennaraprófi frá Det Nödvendige Seminarium í Danmörku 1998 og M.Ed.-gráðu í menntunarfræði með áherslu á stjórnun skólastofnana frá Háskólanum á Akureyri árið 2010. Hún stundar nú doktorsnám við Menntavísindasvið Háskóla Íslands. Helstu áherslur í rannsóknum eru á sviði forystu, starfs- og skólaþróunar og stefnumótunar í menntamálum.

Trausti Þorsteinsson (trausti@unak.is) er fyrrverandi dósent við Kennaradeild Hug- og félagsvísindasviðs Háskólans á Akureyri. Hann lauk kennaraprófi frá Kennaraskóla Íslands 1970, diploma-prófi í skólastjórnun frá Kennaraháskóla Íslands 1991, BA-prófi í sérkennslufræðum frá Kennaraháskóla Íslands 1993 og M.Ed.-prófi frá Kennaraháskóla Íslands 2001. Áherslur í kennslu og rannsóknum lútu að skólastjórnun, starfsþróun kennara og fagmennsku.

Hermína Gunnþórsdóttir (hermina@unak.is) er prófessor við Kennaradeild Hug- og félagsvísindasviðs Háskólans á Akureyri og Menntavísindasvið Háskóla Íslands. Hún hefur starfað við leik-, grunn- og framhaldsskóla og lauk doktorspróf frá Háskóla Íslands 2014. Helstu viðfangsefni hennar í kennslu og rannsóknum tengjast félagslegu réttlæti í menntun, skóla og námi án aðgreiningar, fjölmenningu og menntun, fötlunarfræði, menntastefnu og framkvæmd.

Jórunn Elíadóttir (je@unak.is) er dósent við Kennaradeild Hug- og félagsvísindasviðs Háskólans á Akureyri. Hún er leikskólakennari, nam sérkennslufræði í Noregi (1983–1988) og lauk doktorsprófi frá Worcester University 2002. Kennslu- og rannsóknarsvið hennar er skóli án aðgreiningar, sérkennslufræði, leikskólafræði og málefni er varða ættleidd börn.

# SCHOOL SUPPORT SERVICES: PROFESSIONAL DEVELOPMENT AND SCHOOLS AS PROFESSIONAL ORGANISATIONS

## ABSTRACT

When the responsibility of operating compulsory schools was transferred to municipalities in 1996 (lög um grunnskóla nr. 66/1995 [Act on Primary Education]), they took over the responsibility of counselling and psychological support services for the schools (Börkur Hansen & Ólafur H. Jóhannsson, 2010). The purpose of the services is to strengthen schools as professional institutions that can solve most of the issues that arise in schoolwork. The services are intended to promote the best possible use of pedagogical and psychological knowledge in practice and to provide teachers and principals with access to counselling and support in pedagogical issues as well as in professional development. Additionally, the services are intended to provide parents with guidance in parenting, and to carry out equal prevention work with observations and diagnoses of students who have psychological or social difficulties that affect their education (reglugerð um skólajónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum nr. 444/2019 [Regulation on municipal services to preschools and primary schools and student support councils in primary schools]). For schools to become stronger professional institutions, school development must be supported; an organized process of improvement and learning within the school that aims to change its practices and culture in the long term (Fullan, 2016; Hall & Hord, 2015).

Research in Iceland has only to a small extent focused on the emphasis and working methods of the school support service and there is little follow-up on how municipalities fulfil the provisions of the law. The few studies that have been conducted indicate that many municipalities have not formulated a policy on school services (Rúnar Sigþórsson, 2013).

The aim of the study is to shed light on how municipal school support services fulfil their legal obligations for ensuring teachers' and principals' support for professional development and for strengthening schools as professional institutions.

The study consists of mixed methods. An electronic questionnaire was submitted in 2019 to the principals of preschools and compulsory schools and those in charge of school services in municipalities in Iceland (superintendents). The survey consisted of questions about different aspects of the school support services. Here, special attention is paid to questions concerning the organization of school services and municipal policy on them, and on support for school staff and school practice. To follow up on the questionnaire, five cases of school services were selected. Interviews with eight superintendents and eleven department heads and consultants in those services were conducted. In 2019–2020, information was collected from the websites of the school offices and the municipalities and schools within their jurisdiction. The documents were reviewed regarding the policy and vision of the school services, its framework, organization and working conditions, and the school office's presentation of its own activities.

The results indicate that there is a lack of balance between the subjects of the school services as prescribed in the regulation on school support services (reglugerð um skóláþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum nr. 444/2019 [Regulation on municipal services to preschools and primary schools and student support councils in primary schools]). The part of the school services that aims at strengthening schools as professional institutions is less attended to and the school support services provide little initiative in this regard. This applies not least to support and school-oriented counselling for teachers and principals and whole-school oriented development. The findings also indicate that there is a lack of a common understanding of the responsibility and empowerment of teachers, leading to a friction between school services staff and teachers. It seems that the school services lack a clearer policy on strengthening and developing schools as professional institutions and thereby fulfilling regulatory provisions. To this end, the school authorities and superintendents need to safeguard that, in collaboration with teachers and principals, comprehensive services are ensured with an emphasis on professional development and school-oriented counselling for school staff.

Keywords: school, professional institution, school support service, counselling, professional development, professional learning community

## ABOUT THE AUTHORS

Birna María Svanbjörnsdóttir (birnas@unak.is) is an associate professor at the Faculty of Education at the University of Akureyri. She graduated with a B.Ed. degree in compulsory education in 1988 and has a long teaching career. Birna completed a master's degree from the University of Akureyri in 2005 and a Ph.D. in educational sciences from University of Iceland 2015. Her main research areas of emphasis are teacher development, mentoring and professional learning communities.

Sigríður Margrét Sigurðardóttir (sigridurs@unak.is) is an assistant professor at the Faculty of Education, University of Akureyri. She graduated from a teacher training college in Denmark in 1998 and worked as a compulsory school teacher and a principal. She completed an MEd from the University of Akureyri in 2010 and is currently a PhD student at the University of Iceland. Her research focuses on school policy, leadership, school improvement and professional development.

Trausti Þorsteinsson (trausti@unak.is) is a former associate professor at the Faculty of Humanities and Social Sciences at the University of Akureyri. He graduated as a teacher from the Iceland Teacher Training College in 1970, completed a diploma in school management from the Iceland University of Education in 1991, a BA in special education in 1993 and an M.Ed. degree in 2001. His emphasis in teaching and research has been on school management, teachers' professional development and professionalism.



Hermína Gunnþórsdóttir (hermina@unak.is) is a professor at the University of Akureyri. She holds a PhD from the University of Iceland (2014). She has worked at kindergarten, primary- and secondary schools. Her teaching and research interest relates to social justice in education, inclusive school and education, multiculturalism and education, disability studies, educational policy and practice.

Jórunn Elíóttir (je@unak.is) is a senior lecturer at the Faculty of Education, School of Humanities and Social Sciences, University of Akureyri. She is an early childhood teacher, studied special education in Norway (1983–1988) and completed a PhD in special education from Worcester University in 2002. Her research interests concern special education, inclusive education, early childhood education and adopted children.