

# Nýtt landslag ábyrgðar og faglegs umboðs: Sjónarhorn faglegra stjórnenda sveitarfélags og tengiliða í leik- og grunnskólum á inn- leiðingu farsældarlaganna

**Guðrún Ragnarsdóttir**, prófessor, Menntavísindasvið Háskóla Íslands  
**Díana Ívarsdóttir**, kennari og ráðgjafi  
**Eyrún Rúnarsdóttir**, dósent, Menntavísindasvið Háskóla Íslands

## Útdráttur

Þrátt fyrir aukna vitund og lagaleg úrræði eru börn í síauknum mæli berskjölduð fyrir aðstæðum sem hafa áhrif á líðan og þroska. Farsældarlögin voru sett til að tryggja snemmtæka íhlutun og samþætta þjónustu fyrir börn og fjölskyldur. Lögin skilgreina hlutverk fagfólks í stuðningi og aðgengi að úrræðum. Markmið rannsóknarinnar er að varpa ljósi á hvernig starfsfólk með bakgrunn í menntavísindum túlkar og framkvæmir hugmyndir farsældarlaganna í daglegu starfi, bæði á stjórnarsýslustigi sveitarfélaga og í leik- og grunnskólum. Jafnframt er skoðað hvernig innleiðingin mótast starfstengt svigrúm, faglegt rými og ábyrgðarskiptingu milli fagstétta og kerfa í breyttu samstarfs- og stjórnarsýsluumhverfi. Rannsóknin byggir á viðtölum við þrjú verkefnastjóra sveitarfélags á höfuðborgarsvæðinu og sjö tengiliði í leik- og grunnskólum í sama sveitarfélagi. Niðurstöður sýna að tengiliðir gegna lykilhlutverki í samskiptum við þá sem koma að málefnum barna, samhæfingu verkefna og upplýsingamiðlun, en hlutverkið er margþætt og krefjandi og mótast af skólastigi, aðgengi að úrræðum og stofnanalegu samhengi. Þátttakendur lýsa óljóstri ábyrgðarskiptingu milli þjónustustiga, vöntun á stöðugildum og brotakenndri þjónustu sem ýtir undir



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 22, Issue 1 (141-164)

2026 Contact: Guðrún Ragnarsdóttir, gudrunr@hi.is

Article first published online June 22<sup>nd</sup> 2026 on <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 10, 102 Reykjavík, Iceland

Stjórnmál & stjórnsýsla 1. tbl. 22. árg. 2026 (141-164) Fræðigreinar

2026 Tengiliður: Guðrún Ragnarsdóttir, gudrunr@hi.is

Vefbirting 22. júní 2026 – Birtist á vefnum <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 10, 102 Reykjavík

DOI: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2026.22.1.7>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 License.

frávarp ábyrgðar og þrengir faglegt svigrúm. Rannsóknin varpar þannig ljósi á gjá milli stefnumiða og framkvæmdar. Gagnadrifin formfesta, úrræðaskortur og óskýr verkaskipting grafa undan markmiðum um snemmtæka og samþætta þjónustu. Fræðilegt framlag rannsóknarinnar felst í að tengja menntastefnufræði við hugmyndir um faglegt umboð og lögsögu fagstétta í daglegri framkvæmd. Hagnýtt framlag greinarinnar liggur í að skýra hvaða stjórnarsýslu- og skipulagsþætti þurfi að styrkja til að markmið laganna nái fram að ganga.

**Efnisorð:** Starfstengt svigrúm; faglegt rými; kerfasamstarf; ábyrgðarskylda; menntastefnufræði.

### **A New Landscape of Accountability and Professional Agency: Perspectives of Municipal Leaders and School-based Coordinators on the implementation of the Prosperity Act**

#### **Abstract**

Despite increased awareness and legal provisions, children remain vulnerable to circumstances that affect their wellbeing. The Prosperity Act was passed to ensure early intervention and integrated services for children and their families. The legislation defines professional roles intended to support access to appropriate provision. This study aims to illuminate how professionals with a background in education interpret and enact the policy in their daily work, both at the municipal level and in compulsory- and preschools. It also examines how implementation shapes work-related discretion, professional vacancy, and responsibility across professions and service tiers within an evolving collaboration and governance system. The research draws on interviews with three municipal leaders and seven school-based coordinators in one district of the capital area. Findings indicate that coordinators play a key role in communication with children, parents, and professionals involved in children's services, coordination of tasks and information flow, yet the role is multi-faceted and demanding, and is shaped by school level, access to services and the institutional context. Participants describe unclear responsibility across service tiers, shortages of posts and fragmented provision that encourage responsibility-shifting and constrain professional discretion. The study thus highlights a gap between policy intentions and practice. Data-driven proceduralism, limited provision and ambiguous role allocation undermine aims of early and integrated support. The theoretical contribution lies in linking education policy studies with concepts of professional agency and jurisdiction in day-to-day policy enactment. The practical contribution identifies administrative and organisational conditions that must be strengthened if the legislation's goals are to be realised.

**Keywords:** Work-related discretion; professional vacancy; inter-agency-collaboration; accountability; education policy studies.

## Inngangur

Lög um samþætta þjónustu í þágu farsældar barna (nr. 86/2021) tóku formlega gildi 1. janúar 2022. Lög in miða að því að tryggja réttindi, velferð og farsæld barna með því að efla snemmtæka íhlutun og samhæfa þjónustu ólíkra kerfa. Lög in kveða á um þverfaglegt samstarf á þremur þjónustustigum, þar sem skólum, félagsþjónustu, barnavernd, heilbrigðiskerfi, Embætti landlæknis, Ríkislögreglustjóra og ráðuneyti mennta- og barnamála er ætlað að starfa sem samhæfð heild með sameiginlega ábyrgð á velferð barna (sjá einnig Mennta- og barnamálaráðuneyti, 2024). Framkvæmd og útfærsla stefnunnar byggir því á fjölbreyttum og flóknum stofnanalegum, faglegum og skipulagslegum forsendum.

Innleiðing opinberrar stefnu er ekki línulegt ferli heldur mótast af samspili valds, faglegar dómgreindar og stjórnsýslulegra takmarkana (Ball o.fl. 2012). Slík nálgun á vel við um farsældarlögin, þar sem aukin áhersla er á ábyrgðarskyldu (Ragný Þóra Guðjohnsen & Eva Harðardóttir 2025) sem getur þrengt faglegt svigrúm og fært vald frá fagstéttum til mats- og eftirlitkerfa (Ozga 2020). Samhliða kallar samþætt þjónusta á endurskilgreiningu verkaskiptingar og rýmis fagstétta, þar sem mismunandi stofnanir og kerfi þurfa að samræma heimildir, hlutverk og faglegar nálganir. Þessar breytingar geta bæði stutt markmið laganna og skapað spennu og ósamræmi.

Þrátt fyrir mikilvægi laganna hefur innleiðing þeirra fengið takmarkaða fræðilega atvhygli. Meistararannsókn Unnar Friðriksdóttur (2023) bendir til þess að tengiliðir skóla gegni lykilhlutverki í samhæfingu þjónustu og Ragný Þóra Guðjohnsen og Eva Harðardóttir (2025) hafa lýst þeim stjórnsýslulegu breytingum sem gerðar hafa verið í kjölfar laganna. Þessi rannsókn bætir við þá þekkingu sem þegar liggur fyrir og skoðar hvernig fagfólk með bakgrunn in menntavísindum túlkar og framkvæmir hugmyndir farsældarlaganna in daglegu starfi, bæði á stjórnsýslustigi sveitarfélaga og in leik- og grunnskólum. Jafnframt er skoðað hvernig innleiðingin mótast starfstengt svigrúm, faglegt rými og ábyrgðarskiptingu milli fagstétta og kerfa in breyttu samstarfs- og stjórnsýsluumhverfi.

Greinin varpar ljósi á með hvaða hætti innleiðing farsældarlaganna mótast faglegt umboð, starfstengt svigrúm og ábyrgðarskiptingu milli þjónustustiga in skólakerfinu. Hún dýpkar kenningar um menntastefnufræði og lögsögu fagstétta með því að sýna hvernig óljós verkaskipting, úrræðaskortur og gagnadrifin stjórnsýsla færir ábyrgð in auknum mæli til þeirra sem hafa minnst svigrúm. Fyrir skólavettvanginn veitir greinin innsýn in hvernig stjórnendur á sveitarstjórnarstiginu og tengiliðir leitast við að fylla in kerfisbundnar eyður með faglegu mati, óformlegri samhæfingu og staðbundnum lausnum.

## 1. Stigskipt þjónusta og ný fagleg hlutverk

Með tilkomu farsældarlaganna voru formfestar ýmsar kerfislægur breytingar sem miða að því að tryggja snemmtækan, samþættan og heildstæðan stuðning við börn og fjölskyldur. Lög in miða að því að setja þarfir og réttindi barnsins in forgrunn (lög um samþætta þjónustu in þágu farsældar barna nr. 86/2021). In samhengi þessarar rannsóknar er sjónum beint að verkefnum Barna- og fjölskyldustofu (hér eftir BOFS), stigskiptri þjónustu og innleiðingu nýrra faglegra hlutverka.

BOFS hefur það meginhlutverk að fylgjast með framkvæmd laga er varða þjónustu við börn og fjölskyldur. Stofnunin veitir auk þess sveitarfélögum og þjónustuveitendum faglegan stuðning. BOFS vinnur þannig að samræmingu og þróun þjónustu á landsvísi, meðal annars með því að móta leiðbeiningar, safna og greina gögn og stuðla að miðlun þekkingar (lög um samþætta þjónustu í þágu farsældar barna nr. 86/2021; lög um Barna- og fjölskyldustofu nr. 87/2021).

Lögin kveða jafnframt á um stigskipta þjónustu. Um er að ræða formgerð sem rammur inn hvernig aðstoð er veitt innan kerfisins og lýsir hvernig mál flytjast á milli stiga. Stigskipt þjónusta samkvæmt farsældarlögum er þrjúþætt. Fyrsta stigs þjónusta felur í sér almennar forvarnir og stuðning sem stendur öllum börnum til boða í ungbarnavernd, leik-, grunn- og framhaldsskólum. Á þessu stigi er veittur stuðningur vegna vægs vanda, svo sem námsörðugleika, hegðunarvanda, afleiðinga eineltis eða minniháttar heilsufarsvanda, og fer þjónustan yfirleitt fram í skóla barnsins. Á öðru stigi þjónustunnar er veittur markvissari stuðningur þegar úrræði á fyrsta stigi duga ekki eða hafa ekki skilað tilætluðum árangri. Sá stuðningur getur verið í formi sérdeilda, starfsbrauta eða þjónustu á vegum félags- og skólaþjónustu. Þriðja stigs þjónusta felur loks í sér sérhæfð úrræði fyrir börn með flókinn og fjölþætta vanda sem þurfa mikla og langvarandi þjónustu, þar á meðal vistunarræði samkvæmt barnaverndarlögum, stuðning vegna fötlunar og langvarandi sjúkrahúsdvöl. Á öðru og þriðja stigi tilnefnir sveitarfélag málstjóra sem leiðir stuðningsteymi í kringum barnið. Lögin leggja jafnframt áherslu á skilvirkt upplýsingaflæði, gagnadrifna ákvarðanatöku og eftirfylgni (lög um samþætta þjónustu í þágu farsældar barna nr. 86/2021; Ragný Þóra Guðjohnsen & Eva Harðardóttir 2025).

Til að styðja við stigskipta og samþætta þjónustu voru einnig skilgreind ný fagleg hlutverk tengiliða annars vegar og málstjóra hins vegar. Tengiliðir starfa innan skólakerfis, heilsugæslu og félagsþjónustu. Tengiliðir hafa það hlutverk að veita upplýsingar, tryggja yfirsýn, samræmi og samfellu í stuðningi í nánú samstarfi við barn, foreldra og þjónustuveitendur. Þeir gegna lykilhlutverki í að leiða saman fagfólk ólíkra fagstétta og kerfa. Barn í vanda fær úthlutað tengilið sem styður það við að nálgast viðeigandi úrræði. Málstjórar, sem yfirleitt starfa innan félagsþjónustu, stýra stuðningsteymum, samhæfa þjónustu og halda utan um stuðningsáætlanir sem taka mið af þörfum barnsins (lög um samþætta þjónustu í þágu farsældar barna nr. 86/2021; Ragný Þóra Guðjohnsen & Eva Harðardóttir 2025; reglugerð um tengiliði og málstjóra samþættingar þjónustu í þágu farsældar barna nr. 1180/2022). Þessi hlutverk eru dæmi um aukna ábyrgðarskyldu fagstétta innan kerfisins.

Í ljósi þessara breytinga er áhugavert að fylgjast með hvernig breyttar áherslur hafa áhrif á fagmennsku og faglegt rými fagfólks með bakgrunn í menntavísindum. Þá vakna einnig spurningar um hvort og hvernig ný hlutverk tengiliða og málstjóra verða mótandi um faglegt rými og lögsögu fagstétta og hvort nýtt valdajafnvægi og breyttur faglegur skilningur verði til í kjölfar samþættrar þjónustu þvert á kerfi.

## 2. Fræðilegt baksvið

Í fræðilegu samhengi byggir rannsóknin á gagnrýnum menntastefnufræðum og er notast við kenningar og hugtök úr þeirri fræðahefð til að ramma inn og greina þau ferli sem birtast í gögnunum (sjá t.d. Ball o.fl. 2012; Biesta o.fl. 2015; Ozga 2020).

### 2.1 Innleiðing, framkvæmd og útfærsla stefnu: Kenningar og rannsóknir

Menntakerfi teljast til flókinna félagslegra kerfa sem einkennast af hægfara þróun og tregðu til breytinga (Jón Torfi Jónasson 2016; Jón Torfi Jónasson, Guðrún Ragnarsdóttir o.fl., 2021). Tregðu til breytinga má að hluta skýra með kenningum Ball og félaga (2012) þar sem skýr greinarmunur er gerður á milli innleiðingar stefnu (e. policy implementation) og framkvæmd hennar og útfærslu (e. policy enactment) á vettvangi skóla. Þar er bent á að innleiðing sé flókið og ólínulegt ferli þar sem formleg stefnumið eru sífellt túlkud í ljósi menningar, faglegra hefða og aðstæðna hverju sinni. Stefna tekur því á sig ólíkar myndir þegar hún er túlkud af fagfólki, aðlöguð og sett í framkvæmd af þeim sem eftir henni þurfa að starfa. Þetta gerir að verkum að sumar hugmyndir ná fram að ganga og aðrar ekki (Coburn 2004).

Faglegt sjálfræði kennara og skólastjórnenda er einnig mikilvægur þáttur þegar innleiðing nýrrar stefnu innan menntakerfisins er skoðuð. Sjálfræði vísar til þess svigrúms og þess frelsis sem fagfólk hefur til að taka ákvarðanir um faglegt innihald og skipulag starfsins. Sjálfræði kennara er ekki fullkomið frelsi heldur félagslega skilyrt umboð til að beita faglegu mati innan stofnana- og stjórnsýslulegra ramma. Sjálfræði er hluti af faglegu umboði sem mótast af aðstæðum, valdatengslum og efnahags- og skipulagslegum skilyrðum, og felur í sér hæfni kennara til að túlka og framkvæma stefnu í daglegu starfi (Biesta o.fl. 2015; Holloway & Brass 2018; Priestley o.fl. 2015). Undir þetta sjónarmið taka Ball og félagar (2012) sem halda því fram að sjálfræði kennara sé stýrt, þar sem faglegt frelsi er alltaf bundið ytri ramma eins og regluverki, matskerfum og pólitískum markmiðum. Faglegt sjálfræði er því takmarkað og mótast af þeirri stjórnsýslu (e. governance) sem skilgreinir starfsaðstæður kennara og stjórnenda.

Í þessu samhengi hefur hugtakið faglegt umboð (e. professional agency) fengið vaxandi vægi. Það lýsir hvernig kennarar og annað fagfólk beitir sérþekkingu, gildum og dómgreind til að túlka og útfæra stefnu (Ball 2003, Ball o.fl. 2012). Biesta og félagar (2015) leggja áherslu á að faglegt umboð sé ekki stöðugt heldur mótist af samspili persónulegra viðhorfa, faglegra gilda, tíma og stofnanalegs umhverfis. Því getur faglegt umboð bæði stutt hugmyndir sem fram koma í stefnu eða unnið gegn þeim.

Holloway og Brass (2018) styðja þessi sjónarmið og sýna með rannsóknnum sínum að faglegt sjálfræði kennara og stjórnenda er ekki sjálfbært eða óháð, heldur félagslega og stofnanalega skilyrt umboð. Það er stöðugt mótað af valdatengslum, ábyrgðarskyldu og breyttum stjórnsýslulegum ramma. Sjálfræði birtist þannig sem samspil faglegs mats, aðstæðna og stýrikerfa, þar sem fagfólk þarf sífellt að endursemjja eigið rými og túlka stefnu í ljósi daglegra áskorana.

Faglegar hugmyndir og sannfæring kennara (e. teachers' beliefs) um menntun, nemendur og eigið hlutverk tengist sjálfræði þeirra og mótar hvernig þeir skynja og virkja eigið umboð. Af þessum ástæðum getur auðveldlega myndast ósamræmi milli persónulegra viðhorfa kennara og fyrirætlaða menntayfirvalda um breytingar. Rannsóknir hafa ítrekað bent á mikilvægi þess að stefnumótunaraðilar og forystufólk virði og taki mið af faglegum sjónarmiðum kennara sem grundvelli árangursríkra umbóta í menntakerfinu (Biesta o.fl. 2015; Priestley o.fl. 2015).

Togstreita, valdatengsl og félagsleg tengsl innan skóla hafa einnig áhrif á framkvæmd og útfærslu stefnu. Ball og félagar (2012) benda á að togstreita sé eðlislæg þar sem fagfólk þarf að semja um forgangsroðun innan ramma stefnumiða og aðlaga að ríkjandi menningu og starfsháttum í skóla. Braun o.fl. (2011) sýna jafnframt að efnisleg skilyrði eins og mannaflí, fjármögnun, húsnæði og eðli nemendahópa geti haft afgerandi þýðingu fyrir hvernig til tekst. Þá sýna Ball o.fl. (2012) fram á að mörk milli stofnana og fagstétta séu ekki aðeins formleg heldur lifandi, samningsbundin og sífellt í endurmótun. Í þessu samhengi leggja þau til hugtakið aðstæðubundin aðlögun (e. contextual translation) sem þýðir að stefna verði að taka mið af samhengi ef hún á að verða virk og raunhæf. Þetta felur jafnframt í sér að stefna er „lifandi“ ferli þar sem fagfólk túlkar, mótar og forgangsraðar, innan ramma stjórnsýslu og fjárhagslegra takmarkana. Þannig er inleiðing farsældarlaga áhugaverður vettvangur til að rýna í togstreitu, valdatengsl og útfærslu nýrrar stefnu. Einnig er mikilvægt að skoða ráðandi stjórnsýslukerfi og ríkjandi hefðir innan menntakerfisins.

## 2.2 Stjórnsýslan: Ábyrgðarskylda, stýring og fagmennska

Eitt þeirra stjórnsýsluhugtaka sem getur gagnast í rannsókn á ferli inleiðingar farsældarlaga er ábyrgðarskylda (e. accountability). Í fræðilegu samhengi rannsóknarinnar vísar ábyrgðarskylda til þess að formleg stjórnþeki eins og regluverk, árangursmælingar, eftirlit og gæðastjórnun hafi stýrandi áhrif á starf skóla og fagfólks. Slík stjórnþeki eru notuð til að samræma starfsemi, stuðla að gagnsæi og tryggja að opinberar stofnanir uppfylli sett markmið (Hoyle & Wallace 2018; Ozga 2020). Lög um samþætta þjónustu í þágu farsældar barna nr. 86/2021 endurspeglar einmitt þau markmið að leggja áherslu á samþætta þjónustu, þverfaglega samvinnu og aukið gagnsæi í opinberri stjórnsýslu. Slík nálgun gerir kröfu um að menntastofnanir, stofnanir innan félagsþjónustu og heilbrigðiskerfið deili ábyrgð og tryggi snemmtæka íhlutun og samvinnu varðandi velferð barna og fjölskyldna. Ábyrgðarkerfi í þessari grein vísa til þeirra ferla, matsviðmiða og stjórnþekja sem skilgreina hvernig fagfólk og stofnanir þurfa að sýna fram á árangur, gera grein fyrir ákvörðunum og starfa innan ramma gagnadrifinnar stýringar.

Þótt ábyrgðarkerfi séu oft réttlætt með vísan í mikilvægi þess að tryggja samræmi, gagnsæi og samanburðarhæfni, hafa þau jafnframt verið gagnrýnd fyrir að ofureinfalda flókin félagsleg og menntunarleg viðfangsefni. Rannsóknir sýna að mats- og ábyrgðarkerfi geta haft veruleg áhrif á faglegt sjálfræði og dómgreind kennara og skólastjórnenda og þannig mótað kennsluhætti, samvinnu og forgangsroðun í skólastarfi (Ball 2016; Moos 2009). Jafnframt benda rannsóknir til þess að gagnadrifin kerfi geti leitt til þess að

Þrengra sé horft til markmiða og tilgangs menntunar með því að beina sjónum að mælanlegum þáttum á kostnað þess að hlúa að fjölbreyttri hæfni nemenda, faglegum gildum og lýðræðislegri menntun (Hoyle & Wallace 2018; Ozga 2020). Þannig geti myndast kerfislæg spenna þar sem ábyrgðarskylda og mælingar fá aukið vægi á kostnað faglegs mats og breiðari menntunarlegra markmiða (Priestley o.fl. 2015).

Innleiðing farsældarlaganna undirstrikar mikilvægi þess að ábyrgðarskylda sé skoðuð bæði út frá sjónarhorni stjórnsýslufræða og út frá menntavísindum, þar sem áhersla er lögð á faglegt mat, menntun barna, eðli þverfaglegs samstarfs og forræði fagstétta. Í þessu sambandi er vert að hafa í huga að fagmennska sérfræðihópa, líkt og kennara, grundvallast ekki einungis á óhlutbundinni þekkingu sem beitt er á tiltekin viðfangsefni og rammur forræði fagstétta (Abbott 1988), heldur einnig siðareglum og ábyrgð gagnvart velferð nemenda (Kennarasamband Íslands 2022; Moos 2009).

Mikilvægur þáttur í gagnsæi opinberrar stjórnsýslu er að skýrt sé gagnvart hverjum kerfi, skipulagseiningar og fagstéttir beri ábyrgð og á hvaða gildum slík ábyrgð byggir. Í tilfalli skóla hefur verið bent á að ábyrgðarskylda þeirra sem þar starfa beinist að fjórum meginsviðum:

1. **menntamarkaði** (e. marketisation in education) þar sem áhersla er lögð á skilvirkni, frjálst skólalag og samkeppni,
2. **skrifinnsku** (e. bureaucracy) sem krefst þess að skrásetja, mæla og fylgja mælingum eftir.
3. **pólitískum áherslum** þar sem stjórnvöld leitast við að tryggja traust, gagnsæi og ánægju borgaranna, og
4. **faglegri ábyrgð** sem snýr að fagmennsku, sérfræðiþekkingu og siðferðilegum gildum (Moos 2009).

Í samhengi hins norræna velferðarkerfis eru þessi faglegu og siðferðilegu gildi sérstaklega tengd hugmyndum um félagslegt réttlæti, jafnræði og lýðræði í skólastarfi (Gunnulfsen o.fl. 2023). Starfsfólk skóla þarf því að standa vörð um öll þessi svið samtímis, sem getur valdið togstreitu og fjölþættum áskorunum (Moos 2009). Gera má ráð fyrir að innleiðing farsældarlaganna auki enn á þessa flækju, þar sem löggin kalla á samþættingu og þverfaglega samvinnu milli kerfa og fagstétta í þágu barna. Þau nýju hlutverk og verkefni sem skilgreind eru við innleiðingu laganna kalla ef til vill á annars konar sérfræðiþekkingu og skapa rými fyrir nýja sérfræðihópa líkt og dæmi eru um við sambærilegar aðstæður (Abbott 1988).

Nátengt ábyrgðarskyldu er hugtakið hörð og mjúk stjórnsýsla (e. hard and soft governance). Í samræmi við hefðbundinn skilning á ábyrgðarskyldu, byggir hörð stjórnsýsla á formlegum stjórnáttækjum og er ætlað að hafa áhrif á hegðun starfsfólks í gegnum tilskipanir, lög og reglugerðir, í samræmi við hefðbundinn skilning á ábyrgðarskyldu. Mjúk stjórnsýsla vísar hins vegar á hinn bóginn til óbeinna og óþvingaðra aðferða sem byggja á viðmiðum, umræðu, faglegum samstarfsnetum og sameiginlegri merkingarsköpun innan og milli skipulagsheilda. Slíkar aðferðir hafa áhrif á hvernig starfsfólk

skilur starf sitt, hlutverk og tengsl innan skipulagsheilda og gagnvart ytra umhverfi (Grek 2020; Lingard o.fl. 2016; Maggetti 2015; Moos 2009).

Rannsóknir hafa sýnt að mjúk stjórnsýsla getur haft dýpri áhrif á starfsfólk til lengri tíma en hörð stjórnsýsla, þar sem hún snertir viðhorf, faglega sjálfsmynd og dómgreind frekar en hegðun eina og sér (Moos 2009). Í samtímanum má sjá að samspil ábyrgðarskyldu og mjúkrar stjórnsýslu hefur ýtt undir þróun blandaðra aðferða, þar sem formleg stjórnþæki eins og lög, eftirlit og mælingar eru samofin óformlegum verkferum á borð við viðmið, umræðu og fagþróun (Ball 2016; Grek o.fl. 2013).

Samspil ábyrgðarskyldu og mjúkrar stjórnsýslu hefur haft áhrif á faglegt sjálfræði kennara og skólastjórnenda (Hoyle & Wallace 2018; Ozga 2020; Priestley o.fl. 2015). Þannig geti mjúk stjórnsýsla styrkt samvinnu, sameiginlegt nám og ígrunduð starfsviðmið en rannsóknir hafa þó einnig bent á að hún geti á sama tíma stuðlað að yfirfærslu valds og endurmótun þess hver skilgreinir gæði og ákveður forgangs röðun í skólastarfi (Lawn 2006; Niemann & Martens 2018). Samhliða hefur ábyrgðarskylda í auknum mæli beinst að framleiðslu gagna og staðlaðra ferla sem sýna að kerfið sé að gera „réttu hlutina“, jafnvel þótt slíkt stuðli ekki endilega að betri þjónustu við börn og fjölskyldur (Lingard o.fl. 2014; Ozga 2017). Í samhengi farsældarlaganna má því velta fyrir sér hvaða afleiðingar það geti haft að ábyrgð og ákvarðanir um málefni barna færast í auknum mæli til þverfaglegra teyma eða annarra fagstétta en kennara. Sér í lagi þurfi að hafa í huga hvernig sú þróun geti raskað valdajafnvægi, einkum ef sérfræðiþekking annarra faghópa fylgir ekki nægileg innsýn í skipulag, starfshætti og faglega hefð skólakerfisins.

Á Íslandi er ábyrgðarskylda formfest í lögum um skólastigin auk þess sem hún er útfærð í aðalnámskrám. Þar er kveðið á um reglubundið innra og ytra mat, opinbera birtingu niðurstaðna og gerð umbótaáætla. Í þessu samhengi ríkti um árabíl sterk hefð fyrir samræmdum prófum sem byggðu á völdum bóklegum námsgreinum, þröngu sjónarhorni og einsleitu námsmati. Bent hefur verið á að mjúk stjórnsýsla hafi um langt skeið ráðið ríkjum í íslensku skólakerfi og að fátítt sé að starfsfólk skóla sé dregið beint til ábyrgðar vegna slakrar frammistöðu. Í þeirri hefð hefur faglegt sjálfræði skóla, kennara og skólastjórnenda verið umtalsvert og telst eitt af megineinkennum íslenska menntakerfisins (Guðrún Ragnarsdóttir 2023; Jón Torfi Jónasson, Guðrún Ragnarsdóttir o.fl. 2021; Jón Torfi Jónasson, Valgerður S. Bjarnadóttir o.fl. 2021; María Jónasdóttir o.fl. 2025; Steiner-Khamisi o.fl. 2024). Nú á dögum má hins vegar greina merki um að ábyrgðarskylda sé að aukast, meðal annars í kjölfar innleiðingar farsældarlaganna og þeirrar auknu áherslu á velferð barna sem þau boða (Ragný Þóra Guðjohnsen & Eva Harðardóttir 2025).

### 2.3 Markmið og rannsóknarspurningar

Markmið rannsóknarinnar er að greina hvernig fagfólk með bakgrunn í menntavísindum og reynslu af skólastarfi túlkar og framkvæmir hugmyndir farsældarlaganna í daglegu starfi á stjórnsýslustigi sveitarfélaga og í leik- og grunnskólum. Einnig verður dregið fram hvernig innleiðingin mótar starfstengt svigrúm, faglegt rými og ábyrgðarskiptingu milli fagstétta og kerfa í breyttu samstarfs- og stjórnsýsluumhverfi.

Leitast verður við að svara eftirfarandi spurningum:

- Hvernig túlka og framkvæma viðmælendur kröfur farsældarlaganna í daglegu starfi á sveitarstjórnar-, grunn- og leikskólastigi?
- Hvernig hefur innleiðing farsældarlaganna áhrif á starfstengt svigrúm og faglegt umboð viðmælenda?
- Hvernig hefur ábyrgðarskipting milli fagstétta og kerfa mótast í breyttu samstarfs- og stjórnsýsluumhverfi farsældarlaganna?

### 3. Vettvangur og aðferðir

Gögnin sem notuð eru í þessari grein eru hluti af stærra rannsóknarverkefni<sup>1</sup>. Notast var við viðtalsgögn úr einu hverfi á höfuðborgarsvæðinu. Í hverfinu eru starfandi bæði leik- og grunnskólar. Hverfið einkennist af fjölbreyttu skóla- og frístundastarfi og býður upp á ríkulega þjónustu við börn og unglinga. Í hverfinu starfar einnig fjölbreytt fagfólk í stjórnunar- og sérfræðihlutverkum sem skapar vettvang fyrir samvinnu þvert á fagstéttir og skólastig.

Viðmælendur voru valdir með tilgangsrúttaki og var leitast eftir að þeir hefðu viðtæka innsýn í skólastarf. Starfsreynsla viðmælenda spannaði 10–27 ár og voru allir með menntunarbakgrunn í menntavísindum. Í greininni verður byggt á viðtölum við tíu einstaklinga, þar af störfuðu þrír sem verkefnastjórar sveitarfélagsins og gegndu lykilhlutverki í innleiðingu laganna og sjö störfuðu í hlutverki tengiliða; fjórir á leikskólastiginu og þrír á grunnskólastiginu. Eitt einstaklingsviðtal var við verkefnastjóra sem hafði yfirgripsmikla yfirsýn á framkvæmdina og eitt paraviðtal við sérfræðinga um málefni grunnskólans annars vegar og leikskólans hins vegar. Viðtölin við verkefnastjóra fóru fram á vormánuðum 2024 og viðtölin við tengiliði á vormánuðum 2025. Á leikskólastiginu voru tekin tvö einstaklingsviðtöl og eitt paraviðtal en á grunnskólastiginu eitt einstaklingsviðtal og eitt paraviðtal. Áður en þessir viðmælendur tóku við tengiliðahlutverkinu voru þeir í stjórnunarstöðum í skólunum og unnu að málefnum barna og fjölskyldna sem þurftu stuðning.

Ekki verður farið nánar út í menntun, starfsreynslu eða edli stjórnunarstarfa þeirra, til að gæta viðmiða um nafnleynd (McMillan 2012). Þar sem kynjahlutfall þátttakenda var mjög ójafnt er fjallað um alla þátttakendur rannsóknarinnar í kvenkyni. Öllum viðmælendum voru gefin dulnefni. Þeir viðmælendur sem byrja á bókstafnum L tilheyra leikskólanum, G grunnskólanum og S sveitarstjórnarstiginu. Viðtölin fylgdu viðtalsrömmum sem samdir voru fyrir hvern hóp en höfðu þó sameiginlega þræði. Stysta viðtalið tók 40 mínútur og það lengsta eina og hálf klukkustund.

Við greiningu gagnanna var stuðst við sex skrefa ferli Braun og Clarke (2013). Eftir að búið var að afrita gögnin voru þau lesin vandlega til að dýpka skilning rannsakenda á efni viðtalanna. Þá voru gögnin kóðuð, kóðarnir flokkaðir eftir tengslum og mynstrum og út frá því voru þemun mynduð og endurskóðuð. Næst voru þemun skilgreind og nefnd og í lokin voru niðurstöður settar fram.

## 4. Niðurstöður

Í niðurstöðukaflanum verða dregin fram þau fjögur meginþemu sem fram komu í máli viðmælenda. Það fyrsta sneri að því hvort hlutverk skóla hefði breyst. Annað þemað fjallar um ábyrgðarskyldu, þriðja um þverfaglegt samstarf og frávarp og að lokum hverfist fjórða þemað um skort á úrræðum fyrir erfiðustu málin.

### 4.1 Breytt hlutverk skóla

Sú upplifun viðmælenda að hlutverk og verkefni skóla hefðu smám saman færst í átt að meiri þjónustu í stað þess að fást við nám og kennslu birtist með ýmsum hætti í máli þeirra. Á stjórnsýslustiginu var talað um ákveðnar áhyggjur hjá kennurum og starfsfólki skóla af viðtækari kröfum til skólustarfs í þessa átt. Viðmælendur ræddu breytt hlutverk skóla í kjölfar setningar farsældarlaga og auknar kröfur um þjónustu, og þeir tengdu auknið skriffræði og viðtækari kröfur til skólanna við þetta breiðara hlutverk. Vangaveltur um tilfærslu hlutverks skóla frá því að vera menntastofnun yfir í þjónustustofnun komu fram í orðum Soffíu:

Bara með tilkomu þeirra laga [farsældarlaga] og þeirra áherslna, hafi svona [verið] sett[ur] punkt[ur] yfir i-ið ... sumir í skólunum upplifa – Ok, við erum ekki lengur menntastofnun, við erum bara farsældarstofnun. Það er ofboðslegur fókus á það í starfinu ... farsæld barnanna og vellíðan þeirra og bara stuðningur við fjölskyldur og allt það.

Sigrún tók undir með Soffíu og lýsti að þessi gagnrýni kæmi frá starfsfólki skólanna, og nefndi að þetta væri alveg gildur punktur sem vert væri að hugsa um.

Viðmælendur lýstu hvernig skólum og skólaþjónustu væri í auknum mæli ætlað að taka að sér að leysa margvíslegan vanda barna og fjölskyldna, verkefni sem áður voru talin tilheyra foreldrum eða nánnum stuðningsnetum þeirra. Soffía lýsti þessu sem „einkenni á íslensku samfélagi“ og tjáði skoðun sína: „Fólk er ekkert mikið fyrir að taka ábyrgð á sínum málum og það er kallað eftir að samfélagið leysi öll mál.“ Mörg þeirra mála sem skólinn fengist við gætu orðið mjög þung og tímafrek og Soffía bætti við: „Þau sprengja allt upp og það fer allur tíminn í það ... það er á kostnað náms og kennslu.“ Sambærileg dæmi voru nefnd úr starfi leikskóla. Greina má blendna afstöðu í orðum viðmælenda; annars vegar skilning á mikilvægi stuðnings við börn í viðkvæmri stöðu, en hins vegar áhyggjur af að kerfið beri sífellt meiri og viðtækari ábyrgð án þess að grunnforsendur, fjármunir, mannaflí, verkferlar og samvinna hafi tekið samsvarandi breytingum.

Sem viðbót við þessi breyttu hlutverk, hefði tilkoma fjölbreyttari hóps af erlendum uppruna sem sest hefur að á Íslandi í för með sér aukin verkefni án þess að verkferlar næðu utan um þau. Sem dæmi hefðu eyðublöð ekki verið þýdd á mörg tungumál og tengiliðir þyrftu því oft að aðstoða foreldra við að fylla þau út eða fá túlka á fundi til þess. Mörg börn skorti einnig stuðning úr baklandi sínu að mati tengiliða og lýstu þeir vinnu umfram starfsskyldur til að bregðast við því. Dæmi um þetta kom fram í orðum Lísu: „Þú veist, ég til dæmis fór bara með þeim til læknis. Og ég fór inn í sumarfrí og ég sagði

– Hér er símanúmerið mitt og þú hringir í mig ef það fer allt í fokk.“ Fleiri tengiliðir lýstu svipuðum dæmum. Guðlaug sagði: „Við skutlum á æfingar, ... við mætum á tónleika til þess að ... einhver komi.“ Lýsingar Lísu og Guðlaugar endurspeglu hvernig tengiliðir velja að taka að sér hlutverk sem brúar bil á milli kerfa og samfélagsins þar sem fagleg ábyrgð og persónuleg umhyggja renna saman, sem aftur undirstrikar að mannleg tengsl og samkennd eru grundvallarþættir í faglegu hlutverki tengiliða. Vegna þess að tengiliðir sinna verkefnum langt umfram hefðbundnar starfsskyldur sínar, krefst hlutverk þeirra sveigjanleika, næmni og hæfni til að samræma fjölbreyttar kröfur.

#### 4.2 Ábyrgðarskylda og breyttar hugmyndir um fagmennsku: Togstreita á milli kerfislegrar formfestu og faglegs svigrúms

Með tilkomu farsældarlaga hefur ábyrgð aukist og eðli hlutverka fagfólks og skyldur þeirra tekið breytingum. Þessar breytingar birtast með ýmsum hætti í máli viðmælenda, þar sem meðal annars kemur fram ákveðin togstreita og þversagnir. Tengiliðir í hópi viðmælenda bentu á að skráningar væru orðnar stór hluti starfsins og fundarsetur hefðu aukist eins og fram kom í orðum Lovísu, sem lýsti hvernig starfið snerist meira um „að halda utan um ... pappírsvinnuna alla“. Hún hélt áfram og sagði þetta vera „rosalega tímafrekt ... oft þegar ... verið er að senda bæði út af málþroska og hegðun ... ADHD eða eitthvað, þá eru þetta svo margir listar sem verður að fylla út“. Allir viðmælendur úr hópi tengiliða tóku undir það aukna álag sem Lovísa kom inn á.

Viðmælendur á stjórnsýslustiginu tóku í sama streng og tengiliðir og töldu helstu breytingarnar felast í nýju verklagi, ferlum og aukinni skriffinnsku, þar sem talning mála og formleg skráning skipuðu æ stærri sess en áður. Signý dró þetta vel saman þegar hún sagði: „En stóra breytingin er auðvitað að þetta verður allt svo formlegt ... það kemur verklag. Það er auðvitað verið að reyna að auka fagmennskuna í þessu ... sem er mjög jákvætt.“ Þegar hún var beðin um að útskýra hvað hún ætti við með fagmennsku kom fram að hún tengdi hana ekki aðeins við formlegt verklag heldur einnig við beitingu viðurkenndra og nýrra aðferða, mat á árangri þeirra, miðlun þekkingar og siðferðilegt og lagalegt réttmæti.

Sigrún lagði ólíkt Signýju áherslu á að aukið verklag og skráningar hefðu í för með sér skerta getu stjórnenda til að sinna faglegu starfi á vettvangi skóla: „Það er svo mikill tími sem fer í rekstur, skrá skýrslur og ýmislegt.“ Orð Sigrúnar benda til þess að henni þyki hafa dregið úr svigrúmi fagfólks til að sinna kjarnastarfsemi skóla með aukinni formfestu sem Signý leit á sem leið til aukinnar fagmennsku.

Þversögnin sem birtist í frásögnum stjórnenda, að aukið breytt verklag bæði efli og þrengi að fagmennsku á vettvangi skólanna, endurspeglast einnig í hvernig tengiliðir upplifðu hlutverk sitt. Þrátt fyrir aukna formfestu og staðlaða ferla sögðust margir eiga erfitt með að greina á milli þess hvenær þeir væru að starfa sem millistjórnendur og hvenær sem tengiliðir farsældar. Sigrún ræddi þessa reynslu tengiliða:

Það ... [eru allir] í rauninni bara svolítið ... að skilja þetta. Þú ert tengiliður út í leikskóla, þú ert með 15 mál ... þegar þú ert búin að

óska eftir samþættingu mála þá ertu orðin tengiliður farsældar ... þú ert sérkennslustjóri og ... þú ert tengiliður farsældar með þrjú mál af því að það er búið að óska eftir samþættingu. Í hinum málunum ... þá ertu ekki með þennan farsældarhatt.

Soffía tók undir með Sigrúnu: „Já, já þetta ruglar fólk.“ Viðmælendur gerðu þannig skýran greinarmun á hvernig mál færast frá almennri þjónustu á vettvangi skólanna á fyrsta stigi yfir í samþætta þjónustu á öðru stigi. Í þeirri tilfærslu lýstu þeir hvernig ábyrgðin breyttist formlega; tengiliður sem áður sinnti málum sem hluta af daglegu starfi sínu innan leik- og grunnskóla varð nú jafnframt tengiliður farsældar, með aukið samráðs-hlutverk og ábyrgð á samþættingu þjónustu milli skipulagseininga og stjórnsýslustiga. Þessi tilfærsla olli viðmælendum ruglingi þar sem mörkin milli hlutverka voru ekki alltaf skýr.

Viðmælendur ræddu einnig hversu stíft kerfið væri þannig að erfitt væri að mæta ólíkum aðstæðum skóla og fjölbreyttum þörfum barna. Mikilvægt væri að hafa ákveðinn sveigjanleika í þessu sambandi. Guðlaug sagði að þrátt fyrir að stórt sveitarfélag eins og hennar segði „að allir skólar eigi að vera eins ... [þá væru] ekki allir skólar eins. Alveg eins og nemendur eru ekki eins.“ Guðlaug benti hér á mikilvægi staðarsamhengis og ólíkt edli skóla og mála og lagði áherslu á að einsleitir ferlar hentuðu illa fjölbreyttri nemendaflóru. Aðrir viðmælendur tóku undir og bentu á að formfesta og skráningar ynnu oft gegn áherslu á börnin sjálf. Viðmælendur á sveitarstjórnarstiginu tóku undir stífa ramma eins og fram kom í orðum Sigrúnar:

Það eru reglur um leikskólaþjónustu ... og bara reglurnar segja þetta. Og maður er kannski með eitthvað eitt tilfelli sem er bara ... one of a kind. Við erum ekkert að fara að fá ... einhverja holskeflu yfir okkur eða eitthvað, en við megum samt ekki.

Signý tók undir orð Sigrúnar og sagði að í vinnslu mála skorti stundum að taka tillit til aðstæðna og samhengis: „Það á samt að keyra þetta verkefni þar, [þá sé] illa farið með peninga, það er ekki endilega verið að lesa í aðstæður.“ Bæði stjórnendur á stjórnsýslustiginu og tengiliðir kölluðu eftir að horft væri til hvers máls fyrir sig og að innan reglna væri rými fyrir sveigjanleika í viðbrögðum.

Þörfin fyrir sveigjanleika á vettvangi skóla birtist einnig í umræðu viðmælenda um BOFS og skráningarskyldu. Að þeirra mati er sú formfesta sem fylgir skráningum og eftirlitshlutverki stofnunarinnar hluti af sömu áskorun. Kerfið sé hannað til að vera einsleitt, og mæti því ekki fjölbreytileikanum í málum barna og aðstæðum skóla. Fram kom að viðmælendur hefðu skilning á hvers vegna kerfið hefði verið sett upp á þennan hátt. Soffía sagði að vegna þess að „fjármunir ... haf[í] farið frá ríkinu til sveitarfélaga, það þ[urfi] að sýna fram á að þeir fjármunir séu að nýtast“. Signý bætti við um eftirlitsskyldu BOFS: „Við höfum verið skömmuð fyrir að skrá ekki nægilega vel það sem við erum að gera. En við höfum verið að ná árangri og það er kannski stóra málið.“ Í orðum Signýjar

endurspeglast hvernig henni finnst BOFS beita sér sem yfirvald og setja auknar kröfur á skólasamfélagið um skráningar.

Umræðan um upplýsingaflæði snerist þó ekki einungis um aðgang að gögnum, heldur einnig um gagnvirkar boðleiðir milli stofnana og skipulagseininga. Guðlaug sagði að „þar upplifum við ekki neina jákvæða breytingu“ og lýsti að ekki væri búið að opna fyrir upplýsingagjöf í báðar áttir í þágu farsældar barna. Í því samhengi var sérstaklega fjallað um tregðu við miðlun upplýsinga af hálfu heilsugæslunnar og barnaverndar, og að enn væru ákveðnir „veggir“ og landamæri milli ólíkra fagstétta. Aukin ábyrgðarskylda í skóla-kerfinu hefði einnig ýtt undir þá tilhneigingu að vísa ábyrgð áfram innan kerfisins, sem ynni gegn upphaflegum markmiðum laganna.

### 4.3 Þverfaglegt samstarf og frávarp ábyrgðar

Tengiliðir lýstu almennt mikilli ánægju með samstarf við aðrar fagstéttir, bæði innan skólanna og í samskiptum við skólaþjónustu sveitarfélaga. Þeir töldu greiðan aðgang að ráðgjöfum sem styddu daglegt starf þeirra og auðvelduðu faglega ákvarðanatöku. Lovísa lýsti skýrum og aðgengilegum samskiptaleiðum sem virtust hafa fest sig í sessi í starfs-háttum innan hverfisins: „Ég bara hringi eða sendi e-mail og fæ svar mjög fljótt, samvinnan hefur gengið mjög vel.“ Sambærileg sjónarmið komu fram hjá Gerði sem lagði áherslu á mikilvægi þess að tengiliðir hefðu aðgang að sérfræðingum: „Auðvitað getum við fengið hegðunarráðgjafa og kennsluráðgjafa og þess háttar ráðgjöf inn í skólann, við erum með tengiliði ... sem er okkar fólk.“ Lýsingarnar sýna að tengiliðir treysta á þverfaglegt samstarf og sterkt faglegt stöðkerfi innan hverfisins.

Þrátt fyrir jákvæða reynslu af þverfaglegu samstarfi bentu viðmælendur á skipulagslegar áskoranir. Sérstaklega var vísað til manneklu, aðstöðuleysis og þess að sérfræðingar væru „keyrðir inn og út“ úr skólum, sem græfi undan samfellu og festu í verkefnum. Signý orðaði það svo: „Við erum ekki með nægilega marga fyrir hvern skóla ... þetta er samnýtt. Og það voru erfiðleikar ... hvernig við komum þeim fyrir inni í skólunum.“ Hún benti á að þetta aðstöðuleysi setti sérfræðingum skorður og yki hættu á rofi á þjónustu við börn. Viðmælendur töldu að fjölgun stöðugilda og þar með aukin nærvera sérfræðinga á vettvangi gæti styrkt samfellu og bætt stuðning í nærumhverfi nemenda. Líta mætti á manneklu og aðstöðuleysi sem stofnanabundið frávarp. Staðan væri því sú að þrátt fyrir skýra eftirspurn eftir sérfræðipækkingu og vilja til samstarfs, þá takmörkuðu kerfislegar forsendur getu skólaþjónustunnar til að mæta þörfum skólanna með þeim hætti sem stefnt væri að.

Aðrir þættir tengdir ábyrgð og verkaskiptingu sýndu einnig skýrt hvernig ábyrgð var varpað annað vegna skorts á úrræðum. Í svörum tengiliða kom fram ákveðið misræmi milli ákvæðis laga um farsæld barna og raunverulegrar framkvæmdar og útfærslu stefnunnar, einkum varðandi hlutverk málstjóra. Lögin kvæðu skýrt á um að mál á öðru og þriðja stigi ættu að hafa málstjóra, en í frásögnum tengiliða virtist þetta oft ekki gerast, sérstaklega ekki á leikskólastiginu. Lovísa sagði: „Jú það eru mál á 2. stigi bara ekki með málstjóra. Það er ekkert alltaf sem ... málstjórarnir vilja taka að sér málin. Já þetta gengur bara fint hjá ykkur, þið hafið fint utanumhald.“ Í þessari frásögn birtist skýrt

dæmi um frávarp þar sem ábyrgð, sem samkvæmt lögum á að vera skýr og formlega útlutuð, er í raun færð til annarra tengiliða á vettvangi skólanna. Tengiliðir leikskólanna verða því óformlegir málstjórar og halda áfram að bera frumábyrgð á flóknum málum, oft án þess að fá stuðning, viðurkenningu eða formlegt umboð til þess.

Á svipaðan hátt birtist frávarp í hvernig samþætt þjónusta er útfærð í leikskólum. Viðmælendur á leikskólastigi lýstu að almennt væri ekki sótt um samþættingu fyrir en börn væru komin á elsta ár í leikskóla, nema þegar málin væru sérstaklega flókin og fjölþætt og krefðust samvinnu margra ólíkra fagaðila. Lovísa lýsti hlutverki sínu í þessu samhengi á eftirfarandi hátt:

Við höfum til dæmis ekki enn þá þurft að hafa neinn málstjóra eða svoleiðis inn í málum hjá okkur ... það hefur bara gengið vel eins og við höfum verið að vinna og ég í rauninni ... hef þá bara verið þessi tengiliður á milli allra aðilanna.

Þessi frásögn sýnir að tengiliðir leikskólanna halda áfram að styðjast við þær aðferðir sem voru á vettvangi leikskólans fyrir innleiðingu farsældarlaganna og sinna hlutverkum sem samkvæmt lögnum ætti að úthluta öðrum fagstéttum á öðru þjónustustigi.

Tengiliðir leikskólanna voru sammála um að biðlistar eftir greiningum væru enn of langir og gagnrýndu verklag í tengslum við þá. Sem dæmi gæti fagfólk leikskóla gripið til snemmtækra íhlutunar hjá börnum sem sýndu merki um ADHD, en ekki væri heimilt að hefja slíka íhlutun fyrir en greining hefði verið formlega staðfest, sem oft gerist ekki fyrir en barnið flýst yfir í grunnskóla. Þetta er enn ein birtingarmynd frávarps, þar sem ábyrgð á vanda barns er í reynd varpað yfir á grunnskólann. Lísu var mikið niðri fyrir þegar hún lýsti þessu:

Þegar ég er búin að sjá það í leikskólanum að barnið er örugglega með ADHD en það má ekki byrja að bíða fyrir en það byrjar í grunnskóla . ... Ég vil frekar að börn fái bara að vera á þessum biðlistum ... þegar vandinn er löngu ljós. Það er mikil þekking og reynsla hérna, við erum með reynda deildarstjóra ... og við reynum alltaf að grípa inn í snemma, gera hlutina hratt.

Lýsing Lísu á reynslu sinni af þegar biðlistar eftir úrræðum opnast ekki fyrir en við grunnskólagöngu, þrátt fyrir að vandi barns sé ljós í leikskóla, sýnir hvernig lagaumgiörð um snemmtæka íhlutun og raunveruleg framkvæmd rekst á.

Viðmælendur ræddu einnig hvernig ábyrgð á málum var óljós og flutt frá þeim stað sem henni var atlað að vera. Tengiliðir grunnskólanna lýstu að þrátt fyrir að tilkynningarskyldu væri sinnt þætti þeim ítrekað ekki brugðist nægilega við í erfiðum og viðkvæmum málum. Gerða lýsti hvernig „barnavernd [væri] bara ... að færa bara pappíra á milli og mæta á einhverja fundi“. Úrræði, líkt og MST-fjölkerfameðferð virkuðu ekki og afleiðingar þess væru afar alvarlegar: „Ef einstaklingurinn liggur dauður eina helgina ...

þá er það bara vegna þess að það er ekki búið að gera ‘shit’, kerfið bregst.“ Hér verður munurinn á stefnu og raunverulegri þjónustu sérstaklega áberandi. Kerfið kveður á um formbundið vinnulag en tryggir ekki öryggi eða velferð barnsins.

Viðmælendur ræddu einnig kerfasamstarf á milli heilbrigðis- og menntakerfisins og lýstu dæmum um að ábyrgð væri varpað frá heilbrigðiskerfi til menntakerfis. Soffía hafði þetta um málið að segja: „Menn voru alveg að kalla til sín fólk utan úr bæ og í teymi ... tengiliður og málstjóri bara geta krafist þess, svo er spurning hversu langt [samþætting] nær.“ Dæmi væru um að lítil viðbrögð kæmu frá heilbrigðiskerfinu og svo virtist sem hluti kerfisins hefði ekki tekið fullan þátt í þeirri samþættingu sem farsældarlögin miða að. Orð viðmælenda endurspeglu þá reynslu að þrátt fyrir skýr markmið laganna um samræmt upplýsingaflæði og auknið samstarf, starfi ákveðnir hlutar kerfisins enn nokkuð aftengdir.

#### 4.4 Skortur á úrræðum

Viðmælendur bentu á að skortur á úrræðum og langir biðlistar hefðu áhrif á innleiðingu þjónustunnar. Þrátt fyrir að úrræðalistar væru til á innra neti sveitarfélagsins, þá væru úrræðin takmörkuð við það sem hægt væri að beita innan skólanna. Sérhæfð kerfisbundin úrræði til þess að grípa inn í flóknari mál eins og skólaforðun, hegðunarvanda og fjölþættan stuðning fyrir börn með sérþarfir, væru of fá eða ekki aðgengileg að mati viðmælenda. Þetta krefðist þess að þyngstu málin væru unnin inni í skólunum, sem undirstrikar þá áskorun sem tengiliðir standa frammi fyrir í daglegu starfi.

Á grunnskólastiginu var sérstaklega komið inn á skólaforðun og tengiliðir lýstu áhyggjum sínum af henni sem ört vaxandi samfélagslegu vandamáli. Dæmi væru um að nemendur mættu ekki í skóla í þrjú til fjögur ár án þess að kerfið gripi inn í, þrátt fyrir lögbundna skólaskyldu, og að búið væri að fylgja ferlum um tilkynningarskyldu til barnaverndar. Að mati tengiliða hafa sveitarfélagið og barnavernd ekki viðeigandi úrræði til að mæta þessum vanda og skólarnir ekki forsendur eða heimildir til að fara heim til barna og koma þeim í skóla. Gerða lagði mikla áherslu á mikilvægi þess að bregðast við þessu:

Barnavernd segir ok þú veist að það þarf bara að vinna þetta betur ... í skólanum ... [skólar eru] ekki með nein úrræði fyrir skólaforðun ... skólinn hefur engar forsendur til að fara heim ... Stundum hugsar maður bara um nýju fötin keisarans, það er ekkert kjöt á beinunum, það þarf virkilega að vinna í úrræðum.

Viðmælendur á stjórnsýslustiginu tóku undir gagnrýni tengiliða um skort á úrræðum og bentu á að eitt af því sem ylli hvað mestu álagi í skólum væru nemendur sem þörfuðust meiri stuðnings en skólarnir hefðu getu eða úrræði til að veita þeim. Soffía sagði: „Við erum með svo mikið af málum sem þurfa að komast ofar, en úrræðin eru ekki til staðar.“ Talið barst einnig að enn flóknari málum eins og vímuefnavanda unglinga og að þar virkuðu úrræði ekki sem skyldi.

Viðmælendur veltu fyrir sér hvort innleiðing samþættrar þjónustu hefði orðið árang-

ursríkari ef byrjað hefði verið á að tryggja úrræði fyrir flóknustu málín. Að þeirra mati hefði slík forgangsroðun létt verulega á álagi fyrsta þjónustustigsins og gert starfsfólki kleift að sinna þeim verkefnum sem þar eiga heima með markvissari hætti eins og Gerða benti á:

Eitt af markmiðum farsældarlaganna er að minnka þörfina á 2. og 3. stigs þjónustu. En þegar við förum af stað þá eru börn í vanda sem þurfa á þjónustu á 2. og 3. stigi að halda. En úrræðin eru ekki til. Og þá erum við svo mikið að vinna enn þá með þessi þungu mál.

Frásagnir beggja hópa draga fram það mat að innleiðing farsældarlaganna hefði getað verið skilvirkari ef fjármagnið og úrræðin hefðu fyrst verið sett inn á efstu þjónustustigin. Sú ákvörðun að tryggja fyrst úrræði á 1. stigi áður en ráðist yrði í að efla úrræði á 2. og 3. stigi virðist hafa veruleg áhrif á árangur samþættrar þjónustu, sérstaklega þegar samræma á vinnu á öllum stigum kerfisins.

## 5. Umræður

Markmið rannsóknarinnar var að greina hvernig viðmælendur túlka og framkvæma hugmyndir farsældarlaganna í daglegu starfi. Jafnframt var skoðað hvernig innleiðingin mót- ar starfstengt svigrúm, faglegt rými og ábyrgðarskiptingu milli fagstétta og kerfa í breyttu samstarfs- og stjórnsýsluumhverfi. Þó svo að viðmælendur hafi séð margt jákvætt við farsældarlögin og gildi þeirra draga niðurstöðurnar fram skýra mynd af kerfislægum áskorunum sem takmarka möguleika á útfærslu og framkvæmd laganna, þróun samþættrar þjónustu og kerfasamstarf. Niðurstöður verða túlkaðar í ljósi fræðilegs ramma rannsóknarinnar í tveimur undirköflum. Sá fyrri snýr annars vegar að því hvernig viðmælendur túlka inntak farsældarlaganna og útfæra hugmyndirnar í daglegu starfi og hins vegar að starfstengdu svigrúmi þeirra og faglegu umboði í samræmi við tvær fyrstu rannsóknarspurningarnar. Síðari undirkaflinn fjallar um mótun ábyrgðarskiptingar milli fagstétta og kerfa í breyttu samstarfs- og stjórnsýsluumhverfi farsældarlaganna og leitast við að svara þriðju rannsóknarspurningunni.

### 5.1 Útfærsla og framkvæmd farsældarlaganna og faglegt svigrúm fagfólks í breyttu stjórnsýsluumhverfi

Allir viðmælendur lýstu að kröfur um skráningar og formfestu hefðu aukist verulega eftir gildistöku farsældarlaganna. Viðmælendur úr hópi tengiliða höfðu allir sinnt samþærilegum verkefnum með börnum og fjölskyldum áður en þeir tóku við tengiliðahlutverkinu og gátu því borið saman starfshætti fyrir og eftir tilkomu laganna (Díana Ívarsdóttir 2026). Samkvæmt frásögnum þeirra hefur stjórnsýslulegt umfang verkefna aukist og faglegt mat, samskipti og lausnamiðað samráð lotið í lægra haldi. Segja má að verkefni þeirra hafi færst að einhverju marki frá því sem fellur undir mjúka stjórnsýslu yfir í harðari stjórnsýslu (Grek 2020; Lingard o.fl. 2016; Maggetti 2015; Moos 2009).

Niðurstöðurnar sýna skýrt að skráningar, sem ætlað er að stuðla að fagmennsku og auka ábyrgð, geta dregið úr svigrúmi fagfólks til að sinna kjarnastarfsemi skóla en um

Þetta komu fram þversagnir í ummælum viðmælenda. Annars vegar lögðu þeir áherslu á að efla fagmennsku með aukinni formfestu í gegnum skráningar, en hins vegar sögðu þeir formfestuna taka frá tíma og orku sem þarf til að vinna með börnum og viðhalda og þróa faglegt starf á vettvangi skóla. Þessa togstreitu má að hluta til rekja til þess að regluverkið sem byggt hefur verið upp í kringum lögin felur í sér umfangsmiklar skráningar- og eftirlitskröfur sem geta þrengt að faglegu svigrúmi tengiliða. Þetta er í samræmi við fyrri niðurstöður rannsókna (Biesta o.fl. 2015; Holloway & Brass 2018; Priestley o.fl. 2015).

Jafnframt benda niðurstöðurnar til að faglegt umboð tengiliða hafi breyst þar sem skráningar taka tíma frá faglegri vinnu með börnum og fjölskyldum þeirra. Formbundnar stjórnarsýslukröfur og ábyrgðarferlar setja starfinu ramma sem dregur úr sveigjanleika og minnkar svigrúm til samvinnu. Þessi þróun fellur vel að því sem Ball o.fl. (2012) kalla „stjórnað sjálfræði“, þar sem fagfólk tekur ákvarðanir innan þröngs ramma sem skilgreindur er af stjórnkerfinu.

Niðurstöðurnar samræmast einnig greiningu Ozga (2017) um að gagnadrifin stjórnun geti þrengt það svigrúm sem fagstéttir hafa til að beita sérfræðipækkingu sinni og faglegri dómgreind á ígrundaðan hátt. Þetta fellur jafnframt að rannsóknum Lawn (2018), sem sýnir hvernig aukin eftirlit, matskerfi og kröfur um sýnileika móta starfsumhverfi fagfólks á vettvangi skóla og draga úr faglegu rými þess til að meta aðstæður sjálfstætt. Í þessari rannsókn birtist þetta skýrt í að ábyrgð tengiliða verður að verulegu leyti fólgin í að tryggja tölfraðilegan sýnileika á ákveðnu verklagi (Grek & Ozga 2010), í stað þess að endurspeglar raunverulegan stuðning við faglegt mat og hagsmuni barna og fjölskyldna.

Munur á hlutverki tengiliða eftir skólastigum sýnir að leik- og grunnskólar starfa innan ólíks stofnanalegs og félagslegs samhengis, sem mótast forsendur fyrir ólíkum ábyrgðarhlutverkum á hvoru skólastigi. Þetta er í anda kenninga Ball og félaga (2012) sem benda á að faglegt hlutverk sé aðstæðubundið og háð samhengi. Ólík formgerð og faglegar hefðir stýra hvernig tengiliðir standa frammi fyrir mismunandi verkaskiptingu og skyldum eftir skólastigum. Þessi kerfislegi breytileiki á milli skólastiga er einnig áberandi í snemmtækri íhlutun. Viðmælendur af leikskólastiginu lýstu vannýttum tækifærum til að bregðast snemma við vanda barna. Þeir töldu að fagfólk í leikskólum hefði þekkingu til að greina frávik snemma, en að aðgengi að úrræðum væri bundið formlegri greiningu sem oft fengist ekki fyrir en í grunnskóla. Þetta gerir að verkum að stuðningur kemur of seint, og vandi barna getur viðhaldist eða aukist, í stað þess að ganga til baka. Þetta fyrirkomulag gengur gegn markmiðum farsældarlaganna um snemmtæka íhlutun og samþætta þjónustu og er skýrt dæmi um kerfisbundið ósamræmi milli markmiðalaganna og framkvæmdar á vettvangi leikskólans (Ball o.fl. 2012).

Almennt lýstu viðmælendur ánægju með viðbragðsflýti og aðgengi að fagfólki á sveitarstjórnarstigunum en nefndu einnig ýmsar áskoranir. Stífir og einsleitir ferlar, sem hafa verið lagðir á alla skóla óháð aðstæðum og samhengi, þrengja valkosti tengiliða, takmarka faglegt svigrúm og draga úr getu þeirra til að beita faglegri dómgreind í þágu barna og fjölskyldna. Þetta er í samræmi við athugasir Ball o.fl. (2012), sem benda á að staðlaðar forskriftir þrengi valmöguleika þess fagfólks sem best þekkir aðstæður og

neyði það til að beygja sig undir ferla sem draga úr faglegu sjálfstæði og sveigjanleika (sjá einnig Ball 2003).

Þá komu viðmælendur inn á úrræði og fjármagn. Sveitarfélög ráða að verulegu leyti úthlutun úrræða og þar með getu kerfisins til að uppfylla markmið laganna. Í því samhengi sögðu viðmælendur frá mannekle, takmörkuðum stöðugildum sérfræðinga, húsnaðisskortri og skertri samfellu í þjónustu. Þar sem fagfólk þjónar mörgum skólum í senn verður þjónustan brotakennd og ábyrgð óljós, sem eykur álag og takmarkar möguleika á markvissum stuðningi. Vöntun á sérfræðingum dragi þannig úr getu skóla til að veita snemmtækan og samfelldan stuðning og varpi ljósi á kerfisbundnar hindranir við innleiðingu stefnunnar (Ball o.fl. 2012).

## 5.2 Samspil fagstétta og kerfa í mótun ábyrgðarskiptingar

Niðurstöðurnar sýna að ábyrgðarskipting milli þjónustustiga og kerfa er bæði óljós og ójöfn. Viðmælendum var tíðrætt um fyrirbæri sem þeir kölluðu frávarp og birtist sú umræða í gögnum með ólíkum hætti. Hér er átt við aðstæður þar sem kerfi, þjónustustig eða fagfólk axlar ekki ábyrgð, heldur er hún færð áfram á milli fagaðila og kerfa án þess að hún sé skýrt eða formlega yfirtekin. Frávarp á líka við um aðstæður þar sem úrræði eru ekki fyrir hendi. Í sumum tilvikum varpa málstjórar ábyrgð frá sér, einkum í leikskólum, þannig að verkefni lenda hjá tengiliðum fremur en hjá þeim fagstéttum sem hafa raunverulegt umboð og sérhæfða þekkingu til að axla ábyrgðina (Bacchi 2009). Þetta frávarp verður þrátt fyrir að farsældarlögin kveði skýrt á um að formleg málstjórn fari fram á 2. eða 3. þjónustustigi. Afleiðingin er sú að tengiliðir axla margvísleg og stundum ósamrýmanleg hlutverk og bera jafnvel ábyrgð án formlegs umboðs. Í mörgum tilvikum þurfa þeir að fara út fyrir skilgreint hlutverk sitt til að tryggja samfellu í þjónustu. Þetta misræmi milli lagalegrar skilgreiningar og framkvæmdar (Ball o.fl. 2012) varpar ljósi á óskýr fagleg mörk og skort á samhæfðum stuðningi í kerfinu.

Viðmælendur ræddu jafnframt ábyrgð Mennta- og barnamálaráðuneytis í mótun úrræða á öðru og þriðja þjónustustigi. Skortur á videigandi úrræðum takmarkar getu skólakerfisins til að bregðast við flóknnum málum. Þegar ekki er brugðist við með videigandi hætti varpast ábyrgðin niður á skólavettvanginn. Viðmælendur töldu einnig að aukið álag í skólum, vegna skorts á úrræðum fyrir flóknustu málin, mætti rekja að hluta til rangrar forgangsroðunar í upphafi innleiðingarinnar. Að þeirra mati hefði verið skynsamlegra að beina fjármagni fyrst að úrræðum á 2. og 3. þjónustustigi, þar sem erfiðustu og sérhæfðustu málin liggja, í stað þess að verja mestum fjármunum strax á 1. stigi. Slík nálgun hefði tryggt að flóknustu málin fengju þann grunnstuðning sem samþætt þjónusta byggir á og komið í veg fyrir að þung mál féllu á skólana án videigandi sérfræðiþjónustu. Skortur á úrræðum dýpkar gjána enn frekar á milli stefnu og framkvæmdar (Ball o.fl. 2012). Niðurstöður sýna að skýra þurfi hver ber ábyrgð á hvaða úrræðum, til að mynda hver þeirra eru á ábyrgðarsviði sveitarfélaga og hver liggja hjá Mennta- og barnamálaráðuneyti.

Jafnframt draga niðurstöður rannsóknarinnar fram flókin og síbreytileg valdatengsl milli stofnana og kerfa. Viðmælendur lýstu skilningsleysi og einhliða stýringu af hálfu BOFS, sem þrengdi svigrúm viðmælanda til faglegra ákvarðana. Þær eftirlitskröfur sem

BOFS hefur sett hafa skapað tilfærslu á valdi frá fagfólki á vettvangi, sem sinnir kjarna-  
starfsemi og hefur dýpstan skilning á samhengi mála, til þeirra sem stjórna gagnainnvíð-  
um og eftirlitskerfum (Grek & Ozga 2010). Þetta endurspeglar hvernig gagnastjórnun  
getur umbreytt faglegu svigrúmi og stýrt hvaða þekking fær vægi í kerfinu.

Viðmælendur gagnrýndu einnig hlutdeild heilbrigðiskerfisins, sem að þeirra mati  
hefur ekki tekið virkan þátt í samþættri þjónustu við börn á vettvangi skólanna. Slíkt  
frávarp ábyrgðar skapar skýrt misræmi milli stefnumarkandi markmiða um sameiginlega  
ábyrgð og framkvæmdar á vettvangi (Ball o.fl. 2012; Bronstein 2003). Þegar þátttaka  
heilbrigðiskerfisins í samþættri þjónustu er takmörkuð fellur ábyrgðin sjálfkrafa á tengi-  
liði skólanna.

Áhyggjur viðmælenda af löngum biðlistum kom fram sem eitt skýrasta dæmið um  
kerfislega mótsögn milli orðræðu um snemmtæka íhlutun og raunverulegs aðgengis að  
þjónustu. Slíkt misræmi má skilja í ljósi þess að stefna er sett fram sem fyrirheit án þess  
að henni fylgi endurskipulagning á aðstæðum, fjármögnun eða mannafla (Braun o.fl.  
2011). Biðlistar verða þannig ekki aðeins skipulagslegt vandamál heldur merki um að  
stefnan hafi ekki raskað þeim undirliggjandi valdatengslum og kerfisbundnu ákvörð-  
unum sem móta forgangs röðun í opinberri þjónustu, þar sem ákvarðanir um forgang og  
aðgengi að fagfólki eru mótaðar af ríkjandi skipulagi og valdakerfum (Ball o.fl. 2012).

Í heild sýna niðurstöður rannsóknarinnar að mörk milli kerfa og fagstétta eru óstöð-  
ug. Þótt farsældarlögin byggji á sameiginlegri ábyrgð benda niðurstöðurnar til að fram-  
kvæmd stefnunnar feli í sér tilfærslu verkefna og ábyrgðar frá samstarfskerfum, einkum  
heilbrigðis- og velferðarkerfinu, niður á skólavettvanginn. Það virðist meðal annars birt-  
ast í að fagfólki er ætlað að sinna hlutverkum sem áður heyrðu formlega undir önnur  
kerfi og sérfræðistéttir, óháð því hvort þessum verkefnum hafi áður verið sinnt með  
skýrum hætti innan þeirra. Slík tilfærsla ábyrgðar (Lingard o.fl. 2014), ásamt brota-  
kenndri framkvæmd stefnunnar (Ball o.fl. 2012), veldur því að tengiliðir sitja eftir með  
skyldur sem þeir hafa hvorki rými, stuðning né lagalegar eða faglegar heimildir til að axla.  
Niðurstöðurnar draga jafnframt fram að þegar þjónustukerfi utan menntakerfisins taka  
ekki virkan þátt færast fagleg ábyrgð til skólanna, án viðeigandi stuðnings. Þetta endur-  
speglar kerfislegt ósamræmi þar sem ábyrgð færast frá sérhæfðum þjónustukerfum yfir á  
skólavettvang án samsvarandi stuðnings eða sérfræðiþekkingar.

Þróunin endurspeglar einnig breytt hlutverk skóla, þar sem þeim er gert að færa sig frá  
hefðbundnu menntunarhlutverki yfir í að vera margþættar og flóknar þjónustustofnanir  
sem eiga að mæta velferðar-, félags- og heilsufarslegum þörfum barna. Þessi útvíkkun  
hlutverksins veikir mörk milli kerfa og eykur vægi stýringar sem byggir á dreifðri ábyrgð.  
Þegar bæði væntingar og verkefni færast niður á skólavettvang án sambærilegra vald-  
heimilda eða stuðnings verður faglegt rými starfsfólks óvarið og ábyrgðarskylda óljós. Sú  
spurning vaknar hvernig það faglega rými sem hér virðist vera að skapast verður mótað  
í framtíðinni, það er hvaða fagstéttir taka að sér verkefnin sem verða til. Núverandi sér-  
fræðihópar og fagstéttir á skólavettvangi gætu tekið þau verkefni og það rými yfir og út-  
víkkað þannig fyrri lögsögu en eins er möguleiki að nýir sérfræðihópar verði til sem hafa  
betri forsendur til að sinna þessum verkefnum (Abbott 1988).

Að lokum sýna niðurstöðurnar að bæði hörð og mjúk stjórnsýsla móta störf og ákvarðanir í kerfinu. Hörð stjórnsýsla birtist í formlegum kröfum, verklagsreglum og ábyrgðarskyldu sem setja skýran ramma um hegðun starfsfólks (Grek 2020; Lingard o.fl. 2016). Jafnframt koma fram sterkir þræðir mjúkrar stjórnsýslu, þar sem óformleg samhæfing, fagleg viðmið og sameiginleg merkingarsköpun hafa áhrif á hvernig starfsfólk skilur hlutverk sitt, ábyrgð og faglegra dómgreind (Moos 2009). Gögnin gefa til kynna að þessar tvær stjórnsýsluáferðir fléttist saman í framkvæmd, í anda þess sem lýst hefur verið sem blandaðir stjórnunarhættir (Ball 2016; Grek o.fl. 2013). Áhrif þessa samspils birtast meðal annars í þróun faglegs sjálfræðis, þar sem mjúk stjórnsýsla getur bæði styrkt samvinnu og faglegt samtal en einnig flutt vald til annarra faghópa og mótað skilning á gæðum og forgangsröðun (Lawn 2006, 2018; Niemann & Martens 2018). Í samhengi farsældarlaganna vekja niðurstöðurnar áleitnar spurningar um hvaða áhrif tilfærsla ábyrgðar og ákvarðana til þverfaglegra teyma hefur á faglegt sjálfræði viðmælenda, sérstaklega ef nýir faghópar og nýjar stjórnsýslustofnanir hafa takmarkaða innsýn í starfshætti og hefðir innan skólakerfisins.

## 6. Að lokum

Innleiðing farsældarlaganna markar kerfislega stefnubreytingu þar sem ábyrgðarskylda færast frá hefðbundnu faglegu sjálfræði til nets sameiginlegrar ábyrgðar og samstarfs ólíkra kerfa. Niðurstöður rannsóknarinnar sýna kerfislegt ósamræmi milli markmiða laganna og framkvæmdar á vettvangi menntakerfisins. Óljós verkaskipting, ólík fagmenn-ing, skortur á úrræðum og gagnadrifin formfesta þrengir faglegt svigrúm þeirra sem starfa næst börnum og fjölskyldum þeirra og leiðir til frávarps ábyrgðar milli fagstétta og kerfa. Fræðilegt framlag rannsóknarinnar er tvíþætt. Annars vegar er sýnt fram á hvernig valdatengsl móta innleiðingu stefnu á vettvangi skólanna og hins vegar hvernig ábyrgðarkerfi, sem verðlaunar tölfraðilegan sýnileika fremur en faglegra dómgreind, framkallar brotakerndar lausnir og eykur álag á fyrsta þjónustustigi.

Í umræðukaflanum er sjónarhornið gagnrýnið til þess að unnt sé að benda á kerfisleg göt og nýta niðurstöður rannsóknarinnar til að bæta og styrkja hugmyndafræðina um farsæld barna. Varast ætti að túlka niðurstöður þannig að breyta þurfi hlutverki og ábyrgð skóla gagnvart farsæld barna eða færa tengiliða- eða ábyrgðarhlutverk skóla annað. Skólinn ætti áfram að gegna lykillhlutverki í snemmtækri greiningu og stuðningi við börn og fjölskyldur þeirra en með markvissari stuðningi við fagfólk á vettvangi skóla, til að tryggja faglegra nálgun og að lögbundnum verkefnum sé sinnt á raunhæfan hátt. Af þeim sökum er áriðandi að innleiðingarferli laganna verði tilefni gagnrýninnar rannsókna á meðan það er í mótnun, þannig að stjórnvöld og þjónustukerfi geti brugðist tímanlega við hverju sinni. Til að markmið laganna náist þarf skýra verkaskiptingu, samræmdar heimildir til þverfaglegra ákvarðana og fyrirsjáanlega fjármögnun á þeim þjónustustigum sem nú standa veik. Jafnframt er mikilvægt að endurskoða ábyrgðarkerfið þannig að það styðji faglegt mat og samhæfingu í stað þess að ýta undir formfestu og gagnadrifna eftirfylgni.

Framtíðarrannsóknir ættu að beina sjónum að þeirri hörðu stjórnsýslu sem búið er að innleiða í tengslum við farsældarlögin og áhrifum hennar á hlutverkaskiptingu, sam-

virgni og ákvarðanatöku milli kerfa, en einnig hvernig mismunandi faghópar, sem að farsæld barna koma, túlka og framkvæma áherslur farsældarlaganna í daglegu starfi. Slík kerfislæg heildargreining er forsenda þess að meta hvort stjórnýslan skapi raunhæf skilyrði fyrir snemmtæka íhlutun, samþættingu og sameiginlega ábyrgð, eða haldi áfram að veita brotakenndan stuðning og þrengja faglegt svigrúm á vettvangi.

## Aftanmálgrein

- 1 Gögnin eru hluti af stærra gagnasafni úr rannsókninni Farsældarlögin í þremur sveitarfélögum: Innleiðing, framkvæmd og samskiptun þekkingar þvert á landamæri fagstétta, skólastiga og frístundastarfs, sem hlaut styrk úr Menntarannsóknarsjóði mennta- og barnamálaráðherra 2024–2026 (nr. 2310850–1051). Siðanefnd háskólanna veitti rannsókninni umsögn án athugasemda (Erindi: SHV2024–050).

## Heimildir

- Abbott, A. (1988). *The system of professions: An essay on the division of expert labor*. University of Chicago Press.
- Bacchi, C. (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Pearson Education.
- Ball, S. J. (2003). „The teacher's soul and the terrors of performativity“, *Journal of Education Policy*, 18(2), 215–228. <https://doi.org/10.1080/0268093022000043065>
- Ball, S. J. (2016). „Neoliberal education? Confronting the slouching beast“, *Policy Futures in Education* 14(8), 1046–1059. <https://doi.org/10.1177/1478210316664259>
- Ball, S. J., Maguire, M. og Braun, A. (2012). *How schools do policy: Policy enactments in secondary schools*. Routledge.
- Biesta, G., Priestley, M. og Robinson, S. (2015). „The role of beliefs in teacher agency“, *Teachers and Teaching* 21(6), 624–640. <https://doi.org/10.1080/13540602.2015.1044325>
- Braun, A., Ball, S. J., Maguire, M. og Hoskins, K. (2011). „Taking context seriously: Towards explaining policy enactments in the secondary school“, *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 32(4), 585–596. <https://doi.org/10.1080/01596306.2011.601555>
- Braun, V. og Clarke, V. (2013). *Successful qualitative research: A practical guide for beginners*. Sage.
- Bronstein, L. R. (2003). „A model for interdisciplinary collaboration“, *Social Work* 48(3), 297–306. <https://www.jstor.org/stable/23721052>
- Coburn, C. E. (2004). „Beyond decoupling: Rethinking the relationship between the institutional environment and the classroom“, *Sociology of Education* 77(3), 211–244. <https://doi.org/10.1177/003804070407700302>
- Díana Ívarsdóttir. (2026). „Við erum enn þá að fóta ökekur“: Hlutverk og verkefni tengiliða við innleiðingu farsældarlaga [meistararitgerð, Háskóli Íslands]. Skemman. <https://hdl.handle.net/1946/52028>
- Guðrún Ragnarsdóttir. (2023). „School leaders' actions and hybridity when carrying out reform and confronting teachers' responses: Institutional and organisational perspectives“, *Education Inquiry* 14(1), 40–65. <https://doi.org/10.1080/20004508.2021.1950272>
- Grek, S. (2020). *Quantification and the global governance of education*. Policy Press.
- Grek, S., Lawn, M., Ozga, J. og Segerholm, C. (2013). „Governing by inspection: European inspectorates and the creation of a European education space“, *Comparative Education* 49(4), 486–502.
- Grek, S. og Ozga, J. (2010). „Governing education through data: Scotland, England and the European education policy space“, *British Educational Research Journal* 36(6), 937–952. <https://doi.org/10.1080/01411920903275865>
- Gunnulfsen, A. E., Ärlestig, H. og Storgaard, M. (ritstjórar) (2023). *Education and democracy in the Nordic countries: Making sense of school leadership, policy, and practice* (bindi 21). Springer Nature.

- Holloway, J. og Brass, J. (2018). „Making accountable teachers: The terrors and pleasures of performativity“, *Journal of Education Policy* 33(3), 361–382. <https://doi.org/10.1080/02680939.2017.1372636>
- Hoyle, E. og Wallace, M. (2018). *Theories of educational leadership and management* (5. útgáfa). Routledge.
- Jón Torfi Jónasson (2016). „Educational change, inertia and potential futures: Why is it difficult to change the content of education?“, *European Journal of Futures Research* 4(1), 7. <https://doi.org/10.1007/s40309-016-0087-z>
- Jón Torfi Jónasson, Guðrún Ragnarsdóttir og Valgerður S. Bjarnadóttir (2021). „The intricacies of educational development in Iceland: Stability or disruption?“, Í J. B. Krejsler og L. Moos (ritstjórar), *What works in Nordic school policies? Mapping approaches to evidence, social technologies and transnational influences* (bls. 67–86). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-66629-3\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-030-66629-3_4)
- Jón Torfi Jónasson, Valgerður S. Bjarnadóttir og Guðrún Ragnarsdóttir (2021). „Evidence and accountability in Icelandic education – An historical perspective?“, Í J. B. Krejsler og L. Moos (ritstjórar), *What works in Nordic school policies? Mapping approaches to evidence, social technologies and transnational influences* (bls. 173–194). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-66629-3\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-030-66629-3_9)
- Kennarasamband Íslands (2022). „Siðareglur kennara“. <https://www.ki.is/um-ki/stefna-ki/sidareglur/>
- Lawn, M. (2006). Soft governance and the learning spaces of Europe. *Comparative European Politics*, 4(2–3), 272–288. <https://doi.org/10.1057/palgrave.cep.6110081>
- Lawn, M. (2018). „The auditing of education: The game of policy?“, í M. Lawn og S. Grek (ritstjórar), *Europeanizing education* (bls. 45–60). Symposium Books.
- Lingard, B., Martino, W. og Rezai-Rashti, G. (2016). *Globalizing educational accountability*. Routledge.
- Lingard, B., Sellar, S. og Savage, G. (2014). „Rearticulating social justice as equity in schooling policy: The effects of testing and data infrastructures“, *British Journal of Sociology of Education* 35(5), 710–730. <https://doi.org/10.1080/01425692.2014.919846>
- Lög um Barna- og fjölskyldustofu nr. 87/2021.
- Lög um samþætta þjónustu í þágu farsældar barna nr. 86/2021.
- María Jónasdóttir, Elsa Eiríksdóttir og Guðrún Ragnarsdóttir. (2025). „Policy confluences, curricular changes and access to academic knowledge: Mapping the”, structure and content of the Icelandic upper secondary academic curriculum *Nordic Journal of Studies in Educational Policy* 11(3), 260–275. <https://doi.org/10.1080/20020317.2025.2507986>
- Maggetti, M. (2015). „Hard and soft governance“, í K. Lynggaard, I. Manners og K. Löfgren (ritstjórar), *Research methods in European union studies* (bls. 252–265). Palgrave Macmillan.
- McMillan, J. H. (2012). *Educational research: Fundamentals for the consumer* (6. útgáfa). Pearson.
- Mennta- og barnamálaráðuneyti (2024, maí). *Innleiðing laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna: Stöðuskýrsla til ráðberrna á þriðja ári innleiðingar*. Stjórnarráðið.
- Moos, L. (2009). „Hard and soft governance: The journey from transnational agencies to school leadership“, *European Educational Research Journal*, 8(3) 397–406. <https://doi.org/10.2304/eej.2009.8.3.397>
- Niemann, D. og Martens, K. (2018). „Soft governance by hard fact? The OECD as a knowledge broker in education policy“, *Global Social Policy* 18(3), 267–283. <https://doi.org/10.1177/1468018118794076>
- Ozga, J. (2017). „Education policy should not be driven by performance data“, *Nature Human Behaviour* 1(1), 0014. <https://doi.org/10.1038/s41562-016-0014>
- Ozga, J. (2020). „The politics of accountability“, *Journal of Educational Change* 21, 19–35. <https://doi.org/10.1007/s10833-019-09354-2>
- Priestley, M., Biesta, G. og Robinson, S. (2015). *Teacher agency: An ecological approach*. Bloomsbury Academic.
- Ragný Þóra Guðjohnsen og Eva Harðardóttir (2025). „Innleiðing farsældarlaganna: Samstarf ríkis og sveitarfélaga um þjónustu fyrir börn og fjölskyldur“, *Stjórnsmál & stjórnsýsla* 21(2), 175–200. <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2025.21.2.5>
- Reglugerð um tengiliði og málstjóra samþættingar þjónustu í þágu farsældar barna nr. 1180/2022.
- Steiner-Khamsi, G., Kolfínna Jóhannsdóttir og Berglind Rós Magnúsdóttir (2024). „The school-au-

tonomy-with-accountability reform in Iceland: Looking back and making sense“, *Nordic Journal of Studies in Educational Policy* 10(3), 180–198. <https://doi.org/10.1080/20020317.2024.2375087>

Unnur Friðriksdóttir (2023). „Þegar kemur að börnum sem ballar undan fæti hjá þarf samfélag“: Hlutverk tengiliða í grunnskólum út frá lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna nr. 86/2021 [meistararitgerð, Háskóli Íslands]. Skemman. <http://hdl.handle.net/1946/45975>

