

154. löggjafarþing 2023–2024.  
Þingskjal x — x. mál.  
Stjórnarfrumvarp.

## Frumvarp til laga

### um inngildandi menntun.

Frá mennta- og barnamálaráðherra.

#### I. KAFLI

##### Gildissvið o.fl.

###### 1. gr.

###### Gildissvið.

Lög þessi fjalla um inngildandi menntun barna og ungmenna í leik-, grunn- og framhaldsskólum og frístundastarfi um allt land og skipulag þjónustu við inngildandi menntun. Skýra skal lög um leikskóla, lög um grunnskóla og lög um framhaldsskóla til samræmis við lög þessi.

###### 2. gr.

###### Orðskýringar.

Merking hugtaka í lögum þessum er sem hér segir:

- Börn og ungmenni:** Börn og ungmenni frá 1 árs til 20 ára, hvort sem þau stunda nám í leik-, grunn- eða framhaldsskóla eða ekki.
- Foreldri:** Foreldri og/eða forsjáraðili skv. barnalögum. Um hlutverk, samstarf og verkaskiptingu foreldra og forsjáraðila í einstökum tilvikum gilda ákvæði barnalaga, laga þessara og annarra sérlaga eftir því sem við á.
- Frístundastarf:** Frístundastarf sem með lögum er skylt að standi börnum og ungmennum til boða.
- Inngilding:** Starfshættir þar sem gert er ráð fyrir margbreytileika, t.a.m. þegar kemur að námslegum, félagslegum og þroskatengdum þörfum barna og ungmenna.
- Rekstraraðilar:** Aðilar sem reka og/eða bera ábyrgð á framkvæmd og skipulagi skóla- og frístundastarfs á leik-, grunn- eða framhaldsskólastigi.
- Starfsfólk:** Skólastjórnendur, kennarar og aðrir sem starfa í leik-, grunn- og framhaldsskólum og frístundastarfi óháð stöðu og fagmenntun nema annað sé tekið fram.
- Skólastarf:** Starfsemi leik-, grunn- og framhaldsskólar óháð rekstraraðila og rekstrarformi.

###### 3. gr.

###### Yfirstjórn.

Ráðherra fer með yfirstjórn þeirra málefna sem lög þessi taka til og hefur eftirlit með framkvæmd laganna.

Ráðherra ber ábyrgð á stefnumótun í þeim málefnum sem lög þessi taka til og að framfylgja innleiðingu hennar.

## II. KAFLI

**Inngildandi menntun í skóla- og frístundastarfi.**

## 4. gr.

*Inngildandi menntun í skóla- og frístundastarfi.*

Í leik-, grunn- og framhaldsskólum og frístundastarfi skal fara fram inngildandi menntun. Inngildandi menntun felur meðal annars í sér heildstætt skipulag kennslu, starfshátta og stuðningsúrræða í skóla- og frístundastarfi, eftir eðli og umfangi þarfa hvers barns og ungmennis, sem byggir á þverfaglegri teymisvinnu, markvissu símati og hagnýtingu gagna til að auka skilvirkni, efla gæði starfs og styðja við farsæla skólagöngu allra barna og ungmenna.

Ráðherra skal setja reglugerð um inntak inngildandi menntunar, þar á meðal um fyrirkomulag, framkvæmd og skipulag inngildandi menntunar á hverju skólastigi og lágmarkskröfur til fagþekkingar og mönnunar.

## 5. gr.

*Réttur barna og ungmenna.*

Við inngildandi menntun og þjónustu við hana eiga börn og ungmenni eftirfarandi rétt:

1. Börn og ungmenni eiga rétt á að þörfum þeirra sé mætt í skólastarfi í leik-, grunn- og framhaldsskóla og í frístundastarfi. Þau eiga rétt á að njóta þjónustu og stuðnings sem byggir á bestu þekkingu og er veittur í samræmi við þörf og á forsendum þeirra án hindrana. Greining eða annað formlegt mat á þörfum er ekki forsenda þess að börn og ungmenni njóti þjónustu og stuðnings.
2. Börn og ungmenni eiga rétt á að njóta skólagöngu sinnar og taka framförum í námi og þroska í samræmi við eigin forsendur.
3. Börn og ungmenni skulu njóta réttar sem þeim er tryggður í stjórnarskrá og alþjóðlegum skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist, þar á meðal í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

## 6. gr.

*Beiðni um ráðgjöf, stuðning og mat á þörfum barna og ungmenna.*

Foreldri, ungmenni og/eða barn geta óskað eftir:

1. Að þörfum barns eða ungmennis sé mætt í leik-, grunn- og framhaldsskóla og frístundastarfi með stuðningi.
2. Mati á stuðningsþörfum barns eða ungmennis í leik-, grunn- og framhaldsskóla og frístundastarfi.
3. Ráðgjöf og leiðsögn m.a. um nám, félagstengsl, líðan, þroska í leik-, grunn- og framhaldsskóla og frístundastarfi.

Beina skal beiðni skv. 1. mgr. til tengiliðar í leik-, grunn- eða framhaldsskóla eða frístundastarfi. Skrá skal beiðnir og taka afstöðu til þeirra eins fljótt og unnt er. Skylt er að verða við því ef foreldri, ungmenni og/eða barn óskar eftir skriflegri afstöðu til beiðni skv. þessari grein.

Foreldri, ungmenni og/eða barn geta kvartað yfir niðurstöðu skv. 2. mgr. til ráðuneytisins.

Um samþættingu þjónustu samkvæmt þessari grein fer samkvæmt lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.

## 7. gr.

*Áætlun um inngildandi menntun.*

Þegar þörf er á skal leik-, grunn- eða framhaldsskóli, eftir atvikum með aðkomu innri og ytri skólaþjónustu, gera skriflega einstaklingsáætlun um inngildandi menntun fyrir barn eða ungmenni í samvinnu við foreldra, ungmenni og/eða barn. Áætlunin felur í sér einstaklingsnámsskrá og veitir yfirsýn yfir styrkleika, þarfir og námstengd markmið barna og ungmenna og stuðlar að því að hægt sé að veita þeim nám og kennslu við hæfi og mæta þörfum þeirra. Áætlun skal fylgja barninu eða ungmenninu milli skóla eða skólastiga.

Ef fyrir liggur beiðni um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna verður áætlun um inngildandi menntun liður í stuðningsáætlun barns.

Ráðherra setur reglugerð um áætlun um inngildandi menntun, þ.m.t. mat á þörf fyrir áætlun og inntak áætlunar.

## III. KAFLI

**Þjónusta við inngildandi menntun.**

## 8. gr.

*Skipulag þjónustu við inngildandi menntun.*

Skipulag þjónustu við inngildandi menntun er eftirfarandi:

1. Innri skólaþjónusta, sbr. 9. gr.
2. Ytri skólaþjónusta, sbr. 10. gr.
3. Landsstuðningur við skólaþjónustu, sbr. 13. gr.

## 9. gr.

*Innri skólaþjónusta.*

Innri skólaþjónusta er innra stoðkerfi skóla- og frístundastarfs og er ávallt veitt á vettvangi viðkomandi skóla.

Innri skólaþjónusta leik- og grunnskóla og frístundastarfs er á ábyrgð sveitarfélaga og tekur mið af skipulagi skóla í sveitarfélaginu á hverjum stað. Innri skólaþjónusta framhaldsskóla er á ábyrgð skólameistara viðkomandi skóla.

Verkefni innri skólaþjónustu eru m.a. að:

1. Styðja við að börn og ungmenni njóti gæðamenntunar og fjölbreyttra kennsluhátta og tryggja nægt framboð snemmtækra úrræða og stuðnings til að mæta þörfum barna og ungmenna á hverjum tíma.
2. Meta árangur og áhrif úrræða og stuðnings til að mæta þörfum barna og ungmenna innan skóla- og frístundastarfs og að stuðla að umbótum.
3. Veita kennslu, ráðgjöf og þjálfun til barna, ungmenna og/eða foreldra á einstaklings- og hópgrundvelli.
4. Taka þátt í þverfaglegri samvinnu innan skóla- og frístundastarfs sem styður við inngildandi menntun og samþætta þjónustu í þágu farsældar barna.
5. Taka þátt í skólaþróun, starfsþróun og samstarfi milli starfsfólks vegna þjónustu við inngildandi menntun.

Innri skólaþjónusta skal hafa yfir að ráða nægri fagþekkingu til að geta sinnt verkefnum sínum samkvæmt lögum þessum og skal taka mið af þörfum viðkomandi skóla og frístundastarfs.

Ráðherra setur reglugerð þar sem nánar er kveðið á um framkvæmd og inntak innri skólaþjónustu á hverju skólastigi, verkefni, skipulag, samræmingu, og næga fagþekkingu.

## 10. gr.

*Ytri skólaþjónusta.*

Ytri skólaþjónusta er ytra stoðkerfi leik-, grunn- og framhaldsskóla og frístundastarfs. Hún er veitt á vettvangi skóla og frístundastarfs í samstarfi við starfsfólk þeirra eftir því sem við á.

Ytri skólaþjónusta í leik- og grunnskólum og frístundastarfi er á ábyrgð sveitarfélaga og skipulögð fyrir ákveðin sveitarfélög eða svæði. Ytri skólaþjónusta getur verið rekin sameiginlega þvert á skólastig og frístundastarf ef við á. Ytri skólaþjónusta framhaldsskóla er á ábyrgð Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu.

Verkefni ytri skólaþjónustu eru m.a. eftirfarandi:

1. Veita kennurum, skólastjórnendum og öðru starfsfólki skóla- og frístundastarfs ráðgjöf, stuðning og leiðsögn, m.a. vegna kennslu- og starfshátta í inngildandi skóla- og frístundastarfi, nýbreytni og umbóta í skólastarfi, starfsþróunar og annarrar starfstengdrar leiðsagnar, og samstarfs heimila og skóla.
2. Veita kennurum og starfsfólki skóla ráðgjöf, leiðsögn og handleiðslu vegna fjölbreyttra þarfa barna og ungmenna.
3. Veita börnum og ungmennum, og/eða foreldrum þeirra, fræðslu, ráðgjöf og stuðning svo sem vegna náms, þroska, félagstengsla, stuðningsþarfa og samskipta við leik-, grunn- og framhaldsskóla og frístundastarf og innri skólaþjónustu.
4. Leggja mat á þætti sem hafa áhrif á nám, líðan og velferð barna eða ungmenna í skóla- og frístundastarfi, svo sem er varðar einstaklingsbundna þætti og aðstæður í skóla- og frístundastarfi.

Ytri skólaþjónusta hefur náði samstarf við innri skólaþjónustu varðandi nám og kennslu, mat, úrræði og stuðning við börn, ungmenni og starfsfólk skóla- og frístundastarfs, og tekur þátt í þverfaglegri samvinnu vegna þjónustu við inngildandi menntun.

Ytri skólaþjónusta skal hafa yfir að ráða nægri fagþekkingu til að geta sinnt verkefnum sínum samkvæmt lögum þessum.

Ráðherra setur reglugerð þar sem nánar er kveðið á um framkvæmd og inntak ytri skólaþjónustu á hverju skólastigi, verkefni, samræmingu og næga fagþekkingu.

## 11. gr.

*Samvinna og samstarf innri og ytri skólaþjónustu.*

Um samvinnu sveitarfélaga um innri skólaþjónustu fer eftir reglum laga um leikskóla og laga um grunnskóla.

Sveitarfélög skulu leitast við að eiga samvinnu um ytri skólaþjónustu í leik- og grunnskólum og frístundastarfi. Um samvinnu um ytri skólaþjónustu fer samkvæmt ákvæðum sveitarstjórnarlaga.

Sveitarfélög geta gert samning við Miðstöð menntunar og skólaþjónustu um að veita ytri skólaþjónustu í sveitarfélaginu. Jafnframt getur Miðstöð menntunar og skólaþjónustu gert samning við sveitarfélög um að veita ytri skólaþjónustu.

Ráðherra setur gjaldskrá fyrir þjónustu sem Miðstöð menntunar og skólaþjónustu veitir vegna ytri skólaþjónustu.

## 12. gr.

*Svæðisbundnir samstarfsvettvangar og starfsstöðvar.*

Á vettvangi svæðisbundinna farsældarráða samkvæmt lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna er heimilt að hafa samvinnu og reglubundið samráð um þjónustu við inngildandi menntun, sem og önnur verkefni innan skóla- og frístundastarfs eftir atvikum.

## 13. gr.

*Landsstuðningur við skólaþjónustu.*

Miðstöð menntunar og skólaþjónustu veitir landsstuðning við skólaþjónustu og inngildandi menntun þvert á skólastig og um land allt.

Verkefni stofnunarinnar eru m.a. að:

1. Styðja við og samhæfa fagleg vinnubrögð skólaþjónustu á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi, m.a. með ráðgjöf, leiðsögn, fræðslu og útgáfu leiðbeininga og fræðsluefnis.
2. Veita stuðning, ráðgjöf og leiðsögn í málefnum barna og ungmenna sem eru í viðkvæmri stöðu í skóla- og frístundastarfi og eftir atvikum þeirra sem eru utan vinnumarkaðar, skóla og starfsþjálfunar.
3. Styðja við skólaþróun, m.a. með ráðgjöf, leiðsögn, fræðslu og útgáfu leiðbeininga og fræðsluefnis.
4. Veita faglegan stuðning og leiðsögn við gerð innra mats, framkvæmd og eftirfylgni umbótaáætlauna vegna ytra mats og ferli stöðugra umbóta í skólum.
5. Byggja markvisst upp þekkingu og færni í skóla- og frístundastarfi og skólaþjónustu, m.a. með því að styðja við, samhæfa og eftir atvikum skipuleggja starfsþróun kennara, stjórnenda og starfsfólks í leik-, grunn- og framhaldsskólum, frístundastarfi og skólaþjónustu.
6. Hagnýta rannsóknir á sviði menntunar, skóla- og frístundastarfs og skólaþjónustu í samræmi við bestu þekkingu.
7. Veita og þróa almenna og sérhæfða fræðslu og lausnir til stjórnvalda og annarra um málefni sem tengjast verkefnum stofnunarinnar ásamt því að samhæfa verkefni innri og ytri skólaþjónustu um land allt. Miðstöð menntunar og skólaþjónustu skal vera með virka upplýsingamiðlun og fræðslu, þ.m.t. umsjón með vettvangi stjórnvalda og annarra vegna tímabundinna og tiltekinna verkefna um skólaþjónustu og inngildandi menntun, svo sem vegna samstarfs um þróun almennrar og sérhæfðrar fræðslu og lausna.
8. Önnur verkefni sem þjóna markmiðum laga þessara samkvæmt ákvörðun ráðherra.

Við framkvæmd verkefna stofnunarinnar skal áhersla lögð á að þjónusta og styðja við skóla- og frístundastarf og skólaþjónustu, starfsfólk skóla- og frístundastarfs, foreldra, börn og ungmenni.

Ráðherra er heimilt að kveða nánar á um í reglugerð um skipulag og framkvæmd landsstuðnings við skólaþjónustu, þ.m.t. um samstarf skv. 7. tölul. 1. mgr.

## V. KAFLI

**Vinnsla upplýsinga, eftirlit o.fl.**

## 14. gr.

*Vinnsla persónuupplýsinga.*

Þeir aðilar sem hafa lögbundið hlutverk samkvæmt lögum þessum er heimil vinnsla persónuupplýsinga að því marki sem nauðsynlegt er til að sinna lögbundnu hlutverki sínu og til að veita lögbundna þjónustu og stuðning samkvæmt lögum þessum. Heimildin nær til persónuupplýsinga um börn og ungmenni, foreldra, starfsfólk skóla og aðra sem fá veitta þjónustu á grundvelli laganna. Persónuupplýsingar sem unnar hafa verið um barn eða ungmenni í skóla- og frístundastarfi á grundvelli þessarar greinar, og eru nauðsynlegar til að ná markmiðum laga þessara, skulu fylgja barni eða ungmenni milli skóla og skólastiga.

Heimild til vinnslu persónuupplýsinga skv. 1. mgr. nær til vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga og upplýsinga viðkvæms eðlis, m.a. heilsufarsupplýsinga, s.s. vegna

skimana, mats og vottorða, og upplýsinga um félagslegar aðstæður einstaklinga, að því marki sem slík vinnsla er nauðsynleg þeirra sem hafa lögbundið hlutverk samkvæmt lögum þessum til að sinna lögbundnu hlutverki sínu. Heimildin nær jafnframt til vinnslu upplýsinga um refsiverða háttsemi og ætlaða refsiverða háttsemi, að því marki sem slík vinnsla er nauðsynleg þjónustuveitendum til að sinna lögbundnu hlutverki sínu, nema hagsmunir af leynd persónuupplýsinganna fyrir þann sem upplýsingarnar fjalla um vegi þyngra en hagsmunir af vinnslunni.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um skráningu og vinnslu persónuupplýsinga hjá þeim aðilum sem hafa lögbundið hlutverk samkvæmt lögum þessum.

Um vinnslu persónuupplýsinga vegna samþættingar þjónustu fer samkvæmt lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.

#### 15. gr.

##### *Eftirlit með skólaþjónustu.*

Ráðuneytið hefur eftirlit með innri og ytri skólaþjónustu.

Ráðuneytið tekur við kvörtunum skv. 3. mgr. 6. gr. laganna frá foreldrum, ungmennum og/eða börnum. Það tekur jafnframt við ábendingum varðandi aðra framkvæmd laganna.

Uppfylli sveitarfélag ekki kröfur sem leiða af lögum og stjórnvaldsfyrirmælum um ytri skólaþjónustu skal ráðuneytið gefa aðila kost á úrbótum innan tiltekins tíma. Verði sveitarfélag ekki við kröfum ráðuneytisins um úrbætur innan tilgreinds tíma er ráðherra heimilt að taka ákvörðun um að Miðstöð menntunar og skólaþjónustu veiti sveitarfélaginu ytri skólaþjónustu gegn gjaldi.

#### 16. gr.

Lög þessi öðlast gildi 15. ágúst 2024. Ákvæði til bráðabirgða I, II og III öðlast þó þegar gildi.

Þrátt fyrir 1. mgr. skulu lög þessi koma til fullrar framkvæmdar 1. janúar 2028.

#### 17. gr.

##### *Breytingar á öðrum lögum.*

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

##### *1. Lög um leikskóla, nr. 90/2008:*

- a. Við 1. mgr. 1. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Um inngildandi menntun í leikskóla og þjónustu við hana, þ.m.t. innri og ytri skólaþjónustu, gilda lög þess og lög um inngildandi menntun.
- b. Á eftir orðinu „skal“ í 1. másl. 1. mgr. 2. gr. laganna kemur: inngilding.
- c. Við 1. mgr. 7. gr. laganna kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Starfsfólk leikskóla vinnur í þverfaglegum teymum innan skóla og eftir atvikum milli skólastiga í samstarfi við innri og ytri skólaþjónustu og Miðstöð menntunar og skólaþjónustu.
- d. Á eftir 11. gr. kemur ný grein, 11. gr. a., ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

##### *Börn.*

Börn eiga rétt á að njóta inngildandi menntunar og að þörfum þeirra sé mætt í leikskóla. Þau eiga rétt á að njóta þjónustu og stuðnings sem byggir á bestu þekkingu og er veittur í samræmi við þörf og á forsendum þeirra án hindrana. Greining eða annað formlegt mat á þörfum er ekki forsenda þess að þau njóti þjónustu og stuðnings.

Börn eiga rétt á að njóta skólagöngu sinnar í leikskóla og taka framförum í námi og þroska í samræmi við eigin forsendur.

Börn skulu njóta réttar sem þeim er tryggður í stjórnarskrá og alþjóðlegum skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist, þar á meðal í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

- e. Í stað orðsins „foreldraráð“ í fyrirsögn IV. kafla laganna kemur: börn.
- f. Í stað orðsins „skólaþjónusta“ í 4. másl. 1. mgr. 12. gr. laganna kemur: innri og ytri skólaþjónusta.
- g. Eftirfarandi breytingar verða á 16. gr. laganna:
  1. 2. mgr. orðast svo: Persónuupplýsingar sem unnar hafa verið um barn á grundvelli laga þessara skulu fylgja barninu milli leikskóla og frá leikskóla á grunn- og framhaldsskólastig.
  2. Í stað orðanna „leik- og grunnskóla“ í 3. mgr. kemur: leikskóla og skólastiga.
  3. Á undan orðinu „skólastiga“ í 3. mgr. kemur: leikskóla og.
- h. VIII. kafli laganna, sem hefur fyrirsögnina **Þjónusta við inngildandi menntun**, orðast svo:

a. (21. gr.)

*Skipulag þjónustu við inngildandi menntun.*

Í leikskóla fer fram inngildandi menntun eins og nánar er kveðið á um í lögum um inngildandi menntun.

Skipulag þjónustu við inngildandi menntun í leikskóla er eftirfarandi:

1. Innri skólaþjónusta, sbr. 22. gr.
2. Ytri skólaþjónusta, sbr. 22. gr. a.
3. Landsstuðningur við skólaþjónustu, sbr. 22. gr. c.

b. (22. gr.)

*Innri skólaþjónusta í leikskóla.*

Innri skólaþjónusta er stoðkerfi leikskóla og er ávallt veitt á vettvangi viðkomandi skóla. Hún er á ábyrgð sveitarfélaga og tekur mið af skipulagi skóla á hverjum stað.

Verkefni innri skólaþjónustu eru m.a. að:

1. Tryggja nægt framboð snemmtækra og sívirkra úrræða og stuðnings til að mæta þörfum barna á hverjum tíma.
2. Meta árangur og áhrif úrræða og stuðnings til að mæta þörfum barna innan leikskóla og að stuðla að umbótum.
3. Veita ráðgjöf, kennslu og þjálfun til barna og/eða foreldra á einstaklings- og hópgrundvelli.
4. Taka þátt í þverfaglegri samvinnu innan leikskóla sem styður við inngildandi menntun og samþættri þjónustu í þágu farsældar barna.
5. Taka þátt í skólaþróun, starfsþróun og samstarfi milli starfsfólks vegna þjónustu við inngildandi menntunar.

Innri skólaþjónusta leikskóla skal hafa yfir að ráða nægri fagþekkingu til að geta sinnt verkefnum sínum samkvæmt lögum þessum og skal taka mið af þörfum viðkomandi skóla og frístundastarfi.

Ráðherra setur reglugerð þar sem nánar er kveðið á um framkvæmd og inntak innri skólaþjónustu í leikskóla, verkefni, skipulag, samræmingu, og næga fagþekkingu.

c. (22. gr. a.)

*Ytri skólaþjónusta í leikskóla.*

Ytri skólaþjónusta er ytra stoðkerfi leikskóla. Hún er á ábyrgð sveitarfélaga og skipulögð fyrir ákveðin sveitarfélög eða svæði. Ytri skólaþjónusta getur verið rekin sameiginlega fyrir leik- og grunnskóla, og frístundastarf ef við á.

Ytri skólaþjónusta er alla jafna veitt á vettvangi skóla og frístundastarfs í samstarfi við starfsfólk þeirra eftir því sem við á.

Verkefni ytri skólaþjónustu eru m.a. eftirfarandi:

1. Veita kennurum, skólastjórnendum og starfsfólki skóla- og frístundastarfs ráðgjöf, stuðning og leiðsögn, m.a. við kennslu- og starfshætti í inngildandi skóla- og frístundastarfi, starfsþróun og önnur starfstengd leiðsögn, og samstarf heimila og skóla.
2. Veita kennurum og starfsfólki skóla ráðgjöf, leiðsögn og handleiðslu vegna fjölbreyttra þarfa barna og ungmenna.
3. Veita börnum og ungmennum, og/eða foreldra þeirra, ráðgjöf og stuðning svo sem vegna samskipta við leik-, grunn- og framhaldsskóla og frístundastarf og innri skólaþjónustu, í tengslum við stuðningsþarfir barns eða ungmennis.
4. Leggja mat á þætti sem hafa áhrif á nám, líðan og velferð barna eða ungmenna í skóla- og frístundastarfi, svo sem er varðar einstaklingsbundna þætti og aðstæður í skóla- og frístundastarfi.

Ytri skólaþjónusta hefur náið samstarf við innri skólaþjónustu varðandi nám og kennslu, mat, úrræði og stuðning við börn, ungmenni og starfsfólk skóla- og frístundastarfs, og tekur þátt í þverfaglegri samvinnu vegna þjónustu við inngildandi menntun.

Ytri skólaþjónusta skal hafa yfir að ráða nægri fagþekkingu til að geta sinnt verkefnum sínum samkvæmt lögum þessum.

Ráðherra setur reglugerð þar sem nánar er kveðið á um framkvæmd og inntak ytri skólaþjónustu á hverju skólastigi, verkefni, samræmingu og næga fagþekkingu.

d. (22. gr. b.)

*Samvinna og samstarf innri og ytri skólaþjónustu.*

Um samvinnu sveitarfélaga um innri skólaþjónustu fer eftir II. kafla. Um kröfur sveitarfélaga til innri skólaþjónustu sjálfstætt rekinna skóla fer skv. 25. gr.

Sveitarfélög skulu leitast við að eiga samvinnu um ytri skólaþjónustu í leik- og grunnskólum og frístundastarfi. Um samvinnu um ytri skólaþjónustu fer samkvæmt ákvæðum sveitarstjórnarlaga.

Sveitarfélög geta gert samning við Miðstöð menntunar og skólaþjónustu um að veita ytri skólaþjónustu í sveitarfélaginu.

Ráðherra setur gjaldskrá fyrir þjónustu sem Miðstöð menntunar og skólaþjónustu veitir vegna ytri skólaþjónustu.

e. (22. gr. c.)

*Landsstuðningur við skólaþjónustu.*

Miðstöð menntunar og skólaþjónustu veitir landsstuðning við skólaþjónustu og inngildandi menntun þvert á skólastig og um land allt í samræmi við lög um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu og lög um inngildandi menntun.

f. (23. gr.)

*Tengiliður, málstjóri, stuðningsteymi og stuðningsáætlun..*

Öll leikskólabörn og foreldrar þeirra skulu hafa aðgang að tengilið þjónustu í þágu farsældar barns eftir því sem þörf krefur. Tengiliður er starfsmaður og hluti af starfsliði skóla



sem hefur viðeigandi þekkingu á þjónustu í þágu barna, sbr. ákvæði laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.

Um rétt barna, sem hafa þörf fyrir fjölpætta þjónustu á öðru og/eða þriðja stigi til lengri tíma, til málstjóra, stuðningsteymis og stuðningsáætlunar fer samkvæmt lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.

- i. Í stað orðanna „og um skipulag og framkvæmd skólaþjónustu, sbr. 21. og 22. gr.“ í 2. málsl. 2. mgr. 25. gr. laganna kemur: þjónustu við inngildandi menntun, sbr. VIII. kafla, og samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.
- j. Eftirfarandi breytingar verða á 30. gr. laganna:
  1. 1. másl. 1. mgr. orðast svo: Ákvarðanir um rétt einstakra barna, þ.m.t. um aðgang að skóla, sbr. 4. og 26. gr., og um gjaldtöku fyrir vist í leikskóla, sbr. 27. gr., eru kæránlegar til ráðherra.
  2. 3. mgr. orðast svo: Verði ákvörðun skv. 1. mgr. ekki talin í samræmi við lög getur ráðherra, í úrskurði í tilefni af stjórnsýslukæru, kveðið á um að viðkomandi sveitarfélag skuli sjá barni fyrir slíkri þjálfun eða aðstoð eða aðgangi að leikskóla.
2. *Lög um grunnskóla, nr. 91/2008:*
  - a. Við 1. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Um inngildandi menntun í grunnskóla og frístundastarfi og þjónustu við hana, þ.m.t. innri og ytri skólaþjónustu, gilda lög þessi og lög um inngildandi menntun.
  - b. Á eftir orðunum „stuðla að“ í 1. másl. 1. mgr. 2. gr. laganna kemur: inngildingun.
  - c. Í stað orðsins „skólaþjónustu“ í 1. mgr. 5. gr., 4. másl. 1. mgr. 20. gr., 1. tölul. 1. mgr. 43. gr. e og 1. másl. 1. mgr., 2. mgr. og 3. mgr. 47. gr. a laganna kemur: innri og ytri skólaþjónustu.
  - d. Í stað orðanna „nemendum og skólum sé tryggður aðgangur að skólaþjónustu“ í d-lið 2. mgr. 6. gr. laganna kemur: innri og ytri skólaþjónusta sé í samræmi við lög um inngildandi menntun.
  - e. Á eftir 1. másl. 12. gr. laganna kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Starfsfólk grunnskóla vinnur í þverfaglegum teyimum innan skóla og eftir atvikum milli skólastiga í samstarfi við innri og ytri skólaþjónustu og Miðstöð menntunar og skólaþjónustu.
  - f. Eftirfarandi breytingar verða á 13. gr. laganna:
    1. 1. másl. 1. mgr. orðast svo: Börn eiga rétt á að njóta skólagöngu sinnar í grunnskóla.
    2. Í stað orðanna „Allir nemendur“ í 2. másl. 1. mgr. og 4. mgr. kemur: Öll börn í.
    3. Á eftir orðunum „hæfileika sinna“ í 3. másl. 1. mgr. kemur: í samræmi við eigin forsendur.
    4. Í stað orðsins „Nemendur“ í 3., 4., 5. og 6. másl. 1. mgr. og í 3. mgr. kemur: Börn.
    5. Í stað orðanna „nemanda“ og „nemandans“ í 7. másl. 1. mgr. kemur: barn; og: barnsins.
    6. Á eftir 3. mgr. koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Börn eiga rétt á að njóta inngildandi menntunar og að þörfum þeirra sé mætt í grunnskóla. Þau eiga rétt á að njóta þjónustu og stuðnings sem byggir á bestu þekkingu og er veittur í samræmi við þörf og á forsendum þeirra án hindrana. Greining eða annað formlegt mat á þörfum er ekki forsenda þess að þau njóti þjónustu og stuðnings.

Börn skulu njóta réttar sem þeim er tryggður í stjórnarskrá og alþjóðlegum skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist, þar á meðal í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

7. Á eftir orðinu „starfsmaður“ í 1. másl. 4. mgr. kemur: og hluti af starfsliði.
8. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Réttur barna*.
- g. Orðin „að fenginni umsögn skólaþjónustu“ í 2. mgr. 15. gr. laganna falla brott.
- h. Orðin „í samræmi við metnar stuðningsþarfir“ í 2. mgr. 17. gr. laganna falla brott.
- i. 30. gr. a laganna fellur brott.
- j. Í stað 40. gr. laganna koma fimm nýjar greinar, 40. gr.–40. gr. d., ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

a. (40. gr.)

*Skipulag þjónustu við inngildandi menntun.*

Í grunnskóla og frístundastarfi fer fram inngildandi menntun eins og nánar er kveðið á um í lögum um inngildandi menntun.

Skipulag þjónustu við inngildandi menntun í grunnskóla og frístundastarfi er eftirfarandi:

1. Innri skólaþjónusta, sbr. 40. gr. a.
2. Ytri skólaþjónusta, sbr. 40. gr. b.
3. Landsstuðningur við skólaþjónustu, sbr. 40. gr. d.

b. (40. gr. a.)

*Innri skólaþjónusta í grunnskóla og frístundastarfi.*

Innri skólaþjónusta er stoðkerfi grunnskóla og frístundastarfs og er ávallt veitt á vettvangi viðkomandi skóla og innan frístundastarfs. Hún er á ábyrgð sveitarfélaga og tekur mið af skipulagi skóla og frístundastarfs á hverjum stað.

Verkefni innri skólaþjónustu eru m.a. að:

1. Tryggja nægt framboð snemmtækra og sívirkra úrræða og stuðnings til að mæta þörfum barna á hverjum tíma.
2. Meta árangur og áhrif úrræða og stuðnings til að mæta þörfum barna innan grunnskóla og frístundastarfs og að stuðla að umbótum.
3. Veita ráðgjöf, kennslu og þjálfun til barna og/eða foreldra á einstaklings- og hópgrundvelli.
4. Taka þátt í þverfaglegri samvinnu innan grunnskóla og frístundastarfs sem styður við inngildandi menntun og samþættri þjónustu í þágu farsældar barna.
5. Taka þátt í skólaþróun, starfsþróun og samstarfi milli starfsfólks vegna þjónustu við inngildandi menntunar.

Innri skólaþjónusta grunnskóla og frístundastarfs skal hafa yfir að ráða nægri fagþekkingu til að geta sinnt verkefnum sínum samkvæmt lögum þessum og skal taka mið af þörfum viðkomandi skóla og frístundastarfs.

Ráðherra setur reglugerð þar sem nánar er kveðið á um framkvæmd og inntak innri skólaþjónustu í grunnskóla og frístundastarfi, verkefni, skipulag, samræmingu, og næga fagþekkingu.

c. (40. gr. b.)

*Ytri skólaþjónusta í grunnskóla og frístundastarfi.*

Ytri skólaþjónusta er ytra stoðkerfi grunnskóla og frístundastarfs. Hún er á ábyrgð sveitarfélaga og skipulögð fyrir ákveðin sveitarfélög eða svæði. Ytri skólaþjónusta getur verið rekin sameiginlega fyrir leik- og grunnskóla, og frístundastarf ef við á.

Ytri skólaþjónusta er veitt á vettvangi skóla og frístundastarfs í samstarfi við starfsfólk þeirra eftir því sem við á.

Verkefni ytri skólaþjónustu eru m.a. eftirfarandi:

1. Veita kennurum, skólastjórnendum og starfsfólki skóla- og frístundastarfs ráðgjöf, stuðning og leiðsögn, m.a. við kennslu- og starfshætti í inngildandi skóla- og frístundastarfi, starfsþróun og önnur starfstengd leiðsögn, og samstarf heimila og skóla.
2. Veita kennurum og starfsfólki skóla ráðgjöf, leiðsögn og handleiðslu vegna fjölbreyttra þarfa barna og ungmenna.
3. Veita börnum og ungmennum, og/eða foreldra þeirra, ráðgjöf og stuðning svo sem vegna samskipta við leik-, grunn- og framhaldsskóla og frístundastarf og innri skólaþjónustu, í tengslum við stuðningsþarfir barns eða ungmennis.
4. Leggja mat á þætti sem hafa áhrif á nám, líðan og velferð barna eða ungmenna í skóla- og frístundastarfi, svo sem er varðar einstaklingsbundna þætti og aðstæður í skóla- og frístundastarfi.

Ytri skólaþjónusta hefur náð samstarf við innri skólaþjónustu varðandi nám og kennslu, mat, úrræði og stuðning við börn, ungmenni og starfsfólk skóla- og frístundastarfs, og tekur þátt í þverfaglegri samvinnu vegna þjónustu við inngildandi menntun.

Ytri skólaþjónusta skal hafa yfir að ráða nægri fagþekkingu til að geta sinnt verkefnum sínum samkvæmt lögum þessum.

Ráðherra setur reglugerð þar sem nánar er kveðið á um framkvæmd og inntak ytri skólaþjónustu á hverju skólastigi, verkefni, samræmingu og næga fagþekkingu.

d. (40. gr. c.)

*Samvinna og samstarf innri og ytri skólaþjónustu.*

Um samvinnu sveitarfélaga um innri skólaþjónustu fer eftir 45. gr. Um kröfur sveitarfélaga til innri skólaþjónustu sjálfstætt rekinna grunnskóla fer skv. X. kafla.

Sveitarfélög skulu leitast við að eiga samvinnu um ytri skólaþjónustu í leik- og grunnskólum og frístundastarfi. Um samvinnu um ytri skólaþjónustu fer samkvæmt ákvæðum sveitarstjórnarlaga.

Sveitarfélög geta gert samning við Miðstöð menntunar og skólaþjónustu um að veita ytri skólaþjónustu í sveitarfélaginu.

Ráðherra setur gjaldskrá fyrir þjónustu sem Miðstöð menntunar og skólaþjónustu veitir vegna ytri skólaþjónustu.

e. (40. gr. d.)

*Landsstuðningur við skólaþjónustu.*

Miðstöð menntunar og skólaþjónustu veitir landsstuðning við skólaþjónustu og inngildandi menntun þvert á skólastig og um land allt í samræmi við lög um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu og lög um inngildandi menntun.

1. Fyrirsögn IX. kafla verður: **Þjónusta við inngildandi menntun.**

m. Við 4. mgr. 43. gr. a laganna bætast tveir nýir töluliðir, svohljóðandi:

11. Innri og ytri skólaþjónustu, sbr. IX. kafla.

12. Samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.

n. Orðin „og skólaþjónustu“ í 2. mgr. 46. gr. laganna falla brott.

o. Eftirfarandi breytingar verða á 47. gr. a. laganna:

1. 5. mgr. orðast svo: Persónuupplýsingar sem unnar hafa verið um barn á grundvelli laga þessara skulu fylgja barninu milli grunnskóla og á framhaldsskólastig.

2. Við 1. másl. 1. mgr. bætist: þ.m.t. um skil og miðlun upplýsinga milli grunnskóla og á framhaldsskólastig.

## 3. Lög um framhaldsskóla, nr. 92/2008:

- a. Við 1. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi: Um inngildandi menntun í framhaldsskóla og þjónustu við hana, þ.m.t. innri og ytri skólaþjónustu, gilda lög þessi og lög um inngildandi menntun.
- b. Á eftir orðunum „stuðla að“ í 1. mgr. 2. gr. laganna kemur: inngildingu og.
- c. Á eftir 3. mgr. 8. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi: Starfsfólk framhaldsskóla vinnur í þverfaglegum teymum innan skóla og eftir atvikum milli skólastiga í samstarfi við innri- og ytri skólaþjónustu og Miðstöð menntunar og skólaþjónustu.
- d. Eftirfarandi breytingar verða á 33. gr. laganna:
  - a. Á eftir orðunum „hæfileika sinna“ í 3. málsli. 1. mgr. kemur: í samræmi við eigin forsendur.
  - b. Á eftir 1. mgr. koma tvær málsgreinar, svohljóðandi:
    - a. Nemendur að 20 ára aldri eiga rétt á inngildandi menntun, samkvæmt nánari fyrirmælum í lögum um inngildandi menntun, og að þörfum þeirra sé mætt í framhaldsskóla. Þeir eiga rétt á að njóta þjónustu og stuðnings sem byggir á bestu þekkingu og er veittur í samræmi við þörf og á forsendum þeirra án hindrana. Greining eða annað formlegt mat á þörfum er ekki forsenda þess að nemendur njóti þjónustu og stuðnings.
    - b. Nemendur skulu njóta réttar sem þeim er tryggður í stjórnarskrá og alþjóðlegum skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist, þar á meðal í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.
    - c. Á eftir orðinu „starfsmaður“ í 2. mgr. kemur: og hluti af starfsliði.
- e. 33. gr. c laganna fellur brott.
- f. Á eftir VI. kafla A kemur nýr kafli, VI. kafli B, **Þjónusta við inngildandi menntun**, með fjórum nýjum greinum, 39. gr. b – 39. gr. e, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

## a. (39. gr. b)

*Skipulag þjónustu við inngildandi menntun.*

Í framhaldsskóla fer fram inngildandi menntun fyrir nemendur að 20 ára aldri eins og nánar er kveðið á um í lögum um inngildandi menntun.

Skipulag þjónustu við inngildandi menntun í framhaldsskóla er eftirfarandi:

1. Innri skólaþjónusta, sbr. 39. gr. c.
2. Ytri skólaþjónusta, sbr. 39. gr. d.
3. Landsstuðningur við skólaþjónustu, sbr. 39. gr. e.

## b. (39. gr. c)

*Innri skólaþjónusta í framhaldsskóla.*

Innri skólaþjónusta er stöðkerfi framhaldsskóla og er ávallt veitt á vettvangi viðkomandi skóla. Hún er á ábyrgð skólameistara og tekur mið af skipulagi framhaldsskóla á hverjum stað.

Verkefni innri skólaþjónustu eru m.a. að:

1. Tryggja nægt framboð snemmtækra og sívirkra úrræða og stuðnings til að mæta þörfum barna og ungmenna á hverjum tíma.
2. Meta árangur og áhrif úrræða og stuðnings til að mæta þörfum barna og ungmenna innan framhaldsskóla og að stuðla að umbótum.
3. Veita ráðgjöf, kennslu og þjálfun til barna, ungmenna og/eða foreldra á einstaklings- og hópgrundvelli.

4. Taka þátt í þverfaglegri samvinnu innan framhaldsskóla sem styður við inngildandi menntun og samþætta þjónustu í þágu farsældar barna.
5. Taka þátt í skólaþróun, starfsþróun og samstarfi milli starfsfólks vegna þjónustu við inngildandi menntunar.

Innri skólaþjónusta framhaldsskóla skal hafa yfir að ráða nægri fagþekkingu til að geta sinnt verkefnum sínum samkvæmt lögum þessum og skal taka mið af þörfum viðkomandi skóla.

Ráðherra setur reglugerð þar sem nánar er kveðið á um framkvæmd og inntak innri skólaþjónustu í framhaldsskóla, verkefni, skipulag, samræmingu, og næga fagþekkingu.

c. (39. gr. d)

*Ytri skólaþjónusta í framhaldsskóla.*

Ytri skólaþjónusta er ytra stoðkerfi framhaldsskóla. Hún er á ábyrgð Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu

Ytri skólaþjónusta er veitt á vettvangi framhaldsskóla í samstarfi við starfsfólk þeirra eftir því sem við á.

Verkefni ytri skólaþjónustu eru m.a. eftirfarandi:

1. Veita kennurum, skólástjórnendum og starfsfólki skóla- og frístundastarfs ráðgjöf, stuðning og leiðsögn, m.a. við kennslu- og starfshætti í inngildandi skóla- og frístundastarfi, starfsþróun og önnur starfstengd leiðsögn, og samstarf heimila og skóla.
2. Veita kennurum og starfsfólki skóla ráðgjöf, leiðsögn og handleiðslu vegna fjölbreyttra þarfa barna og ungmenna.
3. Veita börnum og ungmennum, og/eða foreldra þeirra, ráðgjöf og stuðning svo sem vegna samskipta við leik-, grunn- og framhaldsskóla og frístundastarf og innri skólaþjónustu, í tengslum við stuðningsþarfir barns eða ungmennis.
4. Leggja mat á þætti sem hafa áhrif á nám, líðan og velferð barna eða ungmenna í skóla- og frístundastarfi, svo sem er varðar einstaklingsbundna þætti og aðstæður í skóla- og frístundastarfi.

Ytri skólaþjónusta hefur náði samstarf við innri skólaþjónustu varðandi nám og kennslu, mat, úrræði og stuðning við börn, ungmenni og starfsfólk skóla- og frístundastarfs, og tekur þátt í þverfaglegri samvinnu vegna þjónustu við inngildandi menntun.

Ytri skólaþjónusta skal hafa yfir að ráða nægri fagþekkingu til að geta sinnt verkefnum sínum samkvæmt lögum þessum.

Ráðherra setur reglugerð þar sem nánar er kveðið á um framkvæmd og inntak ytri skólaþjónustu á hverju skólastigi, verkefni, samræmingu og næga fagþekkingu.

d. (39. gr. e)

*Landsstuðningur við skólaþjónustu.*

Miðstöð menntunar og skólaþjónustu veitir landsstuðning við skólaþjónustu og inngildandi menntun þvert á skólastig og um land allt í samræmi við lög um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu og lög um inngildandi menntun.

g. Eftirfarandi breytingar verða á 55. gr. laganna:

- a. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi: Framhaldsskólum er heimil vinnsla persónuupplýsinga um nemendur sem miðlað hefur verið til þeirra frá leik- og grunnskólum og skólaþjónustu. Persónuupplýsingar sem unnar hafa verið um barn á grundvelli laga þessara skulu fylgja nemendum milli framhaldsskóla.

b. Við 4. mgr. bætist: og um vinnslu og skil persónuupplýsinga frá leik- og grunnskólum og milli framhaldsskóla.

4. *Lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021:*

a. Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

1. Við 2. tölul. bætist nýr málsl., svohljóðandi: Orðið barn er í lögum þessum jafnframt notað yfir ungmenni á aldrinum 18 til 20 ára sem stunda nám í framhaldsskóla.

2. Við bætist nýr töluliður, 9. tölul., svohljóðandi:

9. *Snemmtækur stuðningur:* Þjónusta sem hefur það að markmiði að veita börnum og fjölskyldum þeirra stuðning um leið og þörf fyrir hana vaknar. Um er að ræða snemmbúnar aðgerðir gagnvart börnum sem glíma við vægan vanda eða áskoranir og hafa það m.a. að markmiði að koma í veg fyrir að vandinn aukist og verði erfiðari viðureignar. Stuðningur er veittur óháð því hvort greining eða formlegt mat á stöðu barnsins liggur fyrir.

b. Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

1. Á eftir orðunum „svæðisbundið samráð“ í 1. mgr. komi: og samvinnu.

2. Við bætist ein ný málsgrein, svohljóðandi:

Innan marka hvers svæðisbundins farsældarráðs er heimilt að reka sameiginlegar starfsstöðvar er varða málefni barna, svo sem er varðar þjónustu við inngildandi menntun, íþrótt- og tómstundastarf barna og æskulýðsstarf. Á sameiginlegum starfsstöðvum skal stuðla að samþættingu aðgerða. Ákvæði 1. mgr. gildir um sameiginlegar starfsstöðvar.

c. Eftirfarandi breytingar verða á 18. gr. laganna:

1. Á eftir orðunum „aðgang að“ í 2. tölul. 1. mgr. kemur: stuðningi og.

2. Í stað orðsins „frummat“ í 2. tölul. 1. mgr. kemur: mat.

3. Á undan orðinu „1. mgr.“ í 2. mgr. kemur: 3. til 5. tölul.

5. *Lög um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, nr. 91/2023:*

a. Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

1. Í stað orðsins „skólastarf“ í a-lið 1. mgr. kemur: inngildandi skóla- og frístundastarf.

2. Á eftir a-lið 1. mgr. kemur nýr stafliður, sem verður b-liður, svohljóðandi: Veita ytri skólaþjónustu fyrir framhaldsskóla og eftir atvikum leik- og grunnskóla og frístundastarf samkvæmt samningum við sveitarfélög.

3. Við 1. mgr. bætist nýr stafliður, sem verður f-liður, svohljóðandi:

b. Starfrækja miðlægan gagnagrunn og stafrænar lausnir, svo sem samræmt skráningarkerfi, fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla og skólaþjónustu um land allt.

c. Á eftir 6. gr. laganna kemur ný grein, 7. gr., ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

*Starfsfólk skólaþjónustu.*

Óheimilt er að ráða til Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu í störf sem unnin eru vegna veitingu skólaþjónustu samkvæmt lögum um inngildandi menntun þá sem hlotið hafa refsisdóm fyrir brot á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga. Við ráðningu skal liggja fyrir sakavottorð eða heimild ráðningaraðila til að afla upplýsinga úr sakaskrá.

### Ákvæði til bráðabirgða.

#### I.

Ráðherra ber ábyrgð á því að viðeigandi ráðstafanir séu gerðar til að undirbúa gildistöku laga þessara og styðja við innleiðingu þeirra til 31. desember 2027. Í þessu felst m.a. að stýra aðgerðum við innleiðingu í samstarfi við sveitarfélög.

## II.

Ráðherra skal taka umgjörð eftirlits þjónustu við inngildandi menntun til endurskoðunar á innleiðingartímabili laganna. Niðurstaða endurskoðunarinnar skal liggja fyrir eigi síðar en í lok árs 2026 og skal ráðherra eftir atvikum leggja fram frumvarp til breytinga á lögum þessum eigi síðar en 31. mars 2027.

## III.

Ráðuneyti heilbrigðismála, í samstarfi við ráðuneytið skal taka reglur um skólaheilsugæslu til umfjöllunar, þ.m.t. hvort og þá hvernig breyta skuli lögum og reglugerðum sem heyra undir málefnasvið heilbrigðisráðuneytisins með hliðsjón af fyrirkomulagi heilbrigðisþjónustu við skólakerfið, þ. á m. skráningu heilsufarsupplýsinga og verkefnaskiptingu skólaheilsugæslu og skólaþjónustu, og öðrum atriðum eftir atvikum. Niðurstöður umfjöllunarinnar skulu liggja fyrir eigi síðar en 31. desember 2024. Ráðherra sem fer með málefni heilbrigðismála leggi, eftir atvikum, fram frumvarp sem byggist á niðurstöðunum eigi síðar en 31. mars 2025.

## Greinargerð.

### 1. Inngangur.

#### 1.1. Aðdragandi.

Árið 2021 samþykkti Alþingi þingsályktun um menntastefnu 2021 – 2030, nr. 16/151, sem endurspeglar það markmið íslenskra stjórnvalda að byggja upp öflugt og sveigjanlegt menntakerfi sem stuðlar að efnahagslegri og félagslegri framþróun í landinu. Markmiðið er að styrkja framtíðarhorfur íslensku þjóðarinnar og gefa öllum færi á að þroskast og auka hæfni sína. Menntastefnan byggir á fimm stöðum sem varða málefnasviðin jöfn tækifæri, kennsla, hæfni fyrir framtíðina, vellíðan og gæði menntakerfisins. Helstu áherslusvið þegar kemur að fyrstu stöðinni um jöfn tækifæri snúa að námi við allra hæfi, menntun um allt land, fjölbreyttu menntasamfélagi og snemmbærum stuðningi. Þannig snýr fyrsta stöðin að því að þjóna marbreytilegum nemendahópi og auka breidd kennslu og námsstuðnings og ná þannig fram meiri sveigjanleika svo að taka megi mið af þörfum allra nemenda. Þá fjallar fimmta stöðin um gæði menntakerfisins en eitt af áherslusviðum undir þeirri stöð er ábyrgð og samhæfing þjónustukerfa. Þannig er samstarf, skýr ábyrgð og samþætting innan og milli kerfa rauður þráður menntastefnunnar. Heildstæð skólaþjónusta með áherslu á samábyrgð, stigskiptan stuðning í námi og stuðning við foreldra og starfsfólk skóla verður í forgrunni á öllum skólastigum. Þá er við allan stuðning og íhlutun mikilvægt að öll stuðningskerfi samfélagsins þjóni nemendum á heildstæðan hátt og grípi inn í eftir þörfum með samfelli í þjónustu mismunandi ábyrgðaraðila og fagstétta. Að lokum er brýnt að stjórnun og fagleg forysta sé markviss og samstarf innan menntakerfisins skilvirkt.

Á grundvelli þingsályktunar um menntastefnu var lögð fram fyrsta aðgerðaáætlun 2021–2024. Þar var sett fram aðgerð um heildstæða skólaþjónustu sem styður við nám og farsæld barna og ungmenna. Í aðgerðaáætluninni kemur fram nauðsyn þess að samhæfa kröfur um skólaþjónustu á ólíkum skólastigum er varða aðgengi, þjónustustig og framkvæmd ásamt því að innleiða í auknum mæli rafrænar lausnir í þjónustu og leggja áherslu á þverfaglega samvinnu milli skóla-, félags- og heilbrigðisþjónustu í þágu nemenda, óháð búsetu og með hliðsjón af lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021. Þá kemur fram að endurskoða þurfi starfshætti og stuðningsúrræði í skóla- og frístundastarfi þar sem aukin áhersla sé lögð á þverfaglega samvinnu, snemmbæran stuðning, gagnreyndar aðferðir og hagnýtingu gagna til að styðja við farsæla skólagöngu allra nemenda og auka gæði menntakerfisins. Kemur fram að markmið aðgerðarinnar er að tryggja aðgengi allra nemenda

að heildstæðri skólaþjónustu ásamt því að þjónustan verði samþætt annarri þjónustu sem veitt er í þágu farsældar barna óháð búsetu.

Til að hrinda aðgerðinni í framkvæmd ákvað mennta- og barnamálaráðherra að hefja undirbúning við frumvarp til nýrra laga um skólaþjónustu haustið 2022. Vinnan er byggð á gögnum frá fjölda úttekta og rannsókna sem dregið hafa fram alvarlega annmarka á stuðningi við börn, ungmenni og starfsfólk í skólastarfi sem nauðsynlegt er að bregðast við. Er það jafnframt liður í þeirri heildarendurskoðun á málefnum barna á Íslandi sem hófst með undirritun sameiginlegrar viljayfirlýsingar milli þáverandi ráðherra félags- og jafnréttismála, mennta- og menningarmála, dómsmála, samgöngu- og sveitarstjórnarmála og Sambands íslenskra sveitarfélaga í september 2018 um að afnema hindranir milli kerfa og bæta þjónustu í þágu barna.

### 1.2. Inngildandi menntun og saga skólaþjónustu.

Í Salamanca yfirlýsingunni frá árinu 1994 fólst ákall til alþjóðasamfélagsins um að menntakerfi þjóða gerðu ráð fyrir fjölbreyttum hópi nemenda með ólíkar þarfir í almennum skólum. Síðan þá hefur sú krafa, að almennir skólar mæti þörfum nemenda af ólíku andlegu og líkamlegu atgervi, félags- og efnahagsstöðu og tungumála- og menningarbakgrunni, verið meginsteff í menntastefnu á alþjóðavísu. Inngildandi menntun (e. inclusive education) er talin grundvöllur þess að börn og ungmenni búi við jafnræði til náms, að þau fái tækifæri til að nýta hæfileika sína til fullnustu og verða virkir þátttakendur í samfélaginu á eigin forsendum. Þessi nálgun kjarnar skólakerfið sem samfélagslegt jöfnunartæki sem veitir öllum börnum jöfn tækifæri til að ná hámarksárangri þrátt fyrir mismunandi forsendur, ekki aðeins námslega, heldur einnig félagslega.

Bent hefur verið á að inngildandi menntun þjóni bæði kennslufræðilegum, samfélagslegum og efnahagslegum tilgangi. Með því að þróa kennsluhætti sem mæta ólíkum þörfum verði nálgun í kennslu einstaklingsmiðaðri og leiði til aukinna gæða í kennslu fyrir öll börn. Með því að mæta mannlegum fjölbreytileika með jákvæðum hætti í skólanum sé jafnframt unnið gegn fordómum og misrétti og stuðlað að þróun friðsamara og réttlátara samfélags. Það að stuðla að jafnari tækifærum og framtíðarfarsæld einstaklings og samfélags er eitt af lykilhlutverkum menntakerfisins og þannig haldast gæðamenntun og inngildandi skólastarf í hendur þar sem annað verður ekki fengið án hins. Auk þess sé stuðlað að aukinni hagkvæmni í rekstri skólakerfisins sem sé til hagsbóta fyrir samfélagið allt með því að samnýta mannauð og fagþekkingu, sem annars væri bundinn við sérúrræði, í þágu inngildandi gæðamenntunar fyrir öll börn.

Inngildandi skólastarf á Íslandi átti upphaflega rætur að rekja til laga um grunnskóla, nr. 63/1974, þegar hlutverk og skylda grunnskóla til að koma til móts við þarfir nemenda var lögfest. Eins og Helgi Jónasson fræðslustjóri rekur í grein sem rituð var í tilefni af því að rekstur grunnskóla færðist frá ríki til sveitarfélaga árið 1996, var þar um grundvallarbreytingu að ræða þar sem skyldur skólans gagnvart nemendum fram að því fólust fyrst og fremst í að kenna tilteknar námsgreinar. Nemendum var aftur á móti skylt að uppfylla kröfur skólans.

Til að tryggja árangursríka framkvæmd þessarar stefnubreytingar á sínum tíma var landinu skipt í átta fræðsluumdæmi og embætti fræðslustjóra stofnuð sem áttu m.a. að koma á fót sérfræðiþjónustu fyrir skóla til að auðvelda þeim að koma til móts við þarfir allra nemenda. Sérfræðiþjónusta skóla, sem síðar fékk heitið skólaþjónusta, hefur þannig frá upphafi verið samofin áherslum á inngildandi skólastarf. Meginhlutverk hennar var og er að efla faglegt starf skóla svo þeir verði sem færastir um að sinna því lögbundna viðfangsefni að koma til



móts við þarfir nemenda og bjóða þeim kennslu og námsaðstæður miðað við þarfir hvers og eins.

Í þeim lögum og reglugerðum sem settar hafa verið síðan hefur hlutverk skólaþjónustu haldist nánast óbreytt. Markmið hennar hefur ávallt verið að gera skóla sem færasta um að leysa flest þau viðfangsefni sem upp koma í daglegu starfi og tryggja m.a. að kennslufræðileg og sálfræðileg þekking nýtist sem best í skólastarfi. Þjónustan á að veita kennurum og stjórnendum ráðgjöf og stuðning vegna kennslu og almenns skólastarfs, nýbreytni og þróunarstarfa og hafa forgöngu um umbætur í skólamálum. Einnig að hafa hlutverk á sviði símenntunar kennara, forvarnarstarfs í skólum, mats og greininga vegna erfiðleika nemenda og uppeldisráðgjafar við foreldra. Sú þróun hefur þó orðið frá því þjónustan var fyrst skilgreind að sífellt fleiri þættir hennar hafa færst inn í skólana sjálfa. Til dæmis heyrðu störf námsráðgjafa og sérkennara upphaflega undir skólaþjónustu en teljast í dag venjubundinn hluti af innra starfi skóla.

Menningarmálastofnun Sameinuðu þjóðanna (e. UNESCO) hefur lýst inngildandi áherslum í skólastarfi sem leið til að styrkja getu menntakerfa þjóða til að ná til allra barna og ungmenna í samfélaginu. Hins vegar hefur einnig verið bent á að það eitt að færa nám barna úr sérúrræðum yfir í almennar námsaðstæður leiði ekki sjálfkrafa til inngildingar. Forsenda þess að hægt sé að veita inngildandi menntun, þar sem öll börn njóta bestu tækifæra til menntunar, er að næg fagþekking, mannaúdur, fjármagn og aðföng séu til staðar til að koma til móts við fjölbreyttar þarfir í almennu skólastarfi. Ein stærsta gagnrýni á framkvæmd inngildandi menntunar hér á landi hefur verið að þessa forsendu hafi brostið og sú fjölbreytta fagþekking og stuðningur sem þarf til að halda úti inngildandi skólastarfi hafi ekki fylgt í nægjanlegum mæli.

### *1.3. Skýrslur og úttektir um inngildandi menntun og skólaþjónustu.*

Á undanförmum árum hafa fjölmargar skýrslur og rannsóknir sýnt fram á misbresti við skipulag og framkvæmd skólaþjónustu hér á landi, skort á stuðningi við börn og ungmenni í skólastarfi og annmarka við innleiðingu stefnu um inngildandi menntun. Árið 2017 var Evrópumíðstöð um sérþarfir og inngildandi menntun (e. European Agency for Special Needs and Inclusive Education) falið að gera úttekt á framkvæmd opinberrar menntastefnu um inngildandi skólastarf í því skyni að leggja mat á áhrif stefnunnar hér á landi og mögulegan árangur hennar. Úttektin leiddi í ljós skýr merki þess að stefnan sé enn ekki að fullu innleidd þrátt fyrir að áratugir séu liðnir frá því hún var fyrst sett á oddinn. Ákveðið bil ríki milli hugsjónar og framkvæmdar þar sem fjármögnun og skipulag miðast enn að mörgu leyti við aðgreinandi skólastarf. Brýnt sé því að skýra betur hugmyndafræði um inngildandi menntun fyrir öllum aðilum skólasamfélagsins og hvað hún þýðir fyrir störf bæði kennara og annars starfsfólks skóla. Þá sé nauðsynlegt að efla betur samstillt stuðningskerfi á öllum skólastigum til að tryggja jafnræði til náms og réttindi barna til menntunar og stuðnings. Bent var á nauðsyn þess að innleiða aðferðir í skólum landsins til að koma snemma auga á þarfir barna, veita sveigjanlegri stuðning í skólastofunni og efla leiðir til að fylgjast á kerfisbundinn hátt með börnum sem eiga á hættu að missa af tækifærum til náms. Ennfremur að festa í sessi stjórnunarhætti og gæðastýringu sem stuðla að árangursríkri framkvæmd inngildandi menntunar á öllum skólastigum. Með samþættu og heildstæðu framboði þverfaglegar þjónustu, bæði innan skólans og í samstarfi við önnur þjónustukerfi, megi laga námsumhverfi betur að áherslum inngildandi skólastarfs og veita stjórnendum, kennurum, börnum, ungmennum og fjölskyldum þeirra nauðsynlegan stuðning.

Nánar var rýnt í skipulag og framkvæmd skólaþjónustu á Íslandi árið 2020 þegar Miðstöð skólaþróunar við Háskólann á Akureyri gerði rannsókn á umgjörð og starfsháttum skólaþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla. Rannsóknin dró fram margvíslega annmarka sem að mati rannsakenda gera það að verkum að þjónustan uppfyllir víða ekki lagaleg markmið um að styrkja skóla sem faglegar stofnanir. Þjónustan einkennist um of af áherslu á klíníska greiningarvinnu, mat og skilafundi fremur en þjónandi og styðjandi hlutverk á vettvangi skólans. Stuðningur við starfsfólk, nemendur og foreldra vegna náms, hegðunar, líðanar og félagsfærni nemenda sé ekki nægilega markviss og áberandi skortur sé á kennslufræðilegri ráðgjöf, stuðningi við skólaþróun og markvissri innleiðingu á meginþáttum opinberrar skólastefnu, svo sem inngildandi menntun. Þá skorti sameiginlegan skilning á hlutverki skólaþjónustu bæði innan þjónustunnar sjálfrar og milli hennar og skóla landsins. Að lokum varpaði rannsóknin ljósi á hversu dreifð þjónustan er og hve veikar forsendur fámenn sveitarfélög hafa oft til að veita hana. Víða megi jafnframt sjá vísbendingar um slæmar afleiðingar óskýrrar stefnu og takmarkaðrar menntaforystu í skólaþjónustu sveitarfélaga.

Í umfjöllun um niðurstöður kalla rannsakendur eftir skýrari skilgreiningu á þeirri þjónustu sem eigi að veita skólum landsins, sameiginlegu þjónustulíkani ásamt mannaúslíkani sem styður við framkvæmd og skilgreiningu á skiptingu ábyrgðar milli skóla og skólaþjónustu. Bent var á að gera þurfi samskonar kröfur til skólaþjónustu og annarrar farsældarþjónustu en til þess þurfi m.a. að skilgreina viðmið um skólaþjónustu og fylgja því eftir að hún sé veitt í samræmi við þau viðmið á sama hátt og aðrir þættir farsældarþjónustu. Þá þurfi að tryggja framhaldsskólum skólaþjónustu í þágu faglegrar þróunar skólastarfs og farsældar barna og ungmenna í framhaldsskólum.

Fjölmargar aðrar skýrslur og rannsóknir hafa dregið fram annmarka þegar kemur að umgjörð, þjónustu og stuðningi við börn og ungmenni í skólastarfi. Árið 2016 voru styrk- og veikleikar íslenska skólakerfisins á þessu sviði greindir í tengslum við þátttöku Íslands í fjölþjóðlegu verkefni þar sem tóku þátt tugir sérfræðinga og hagsmunaaðila á sviði skólamála, heilbrigðisþjónustu og félagsþjónustu. Greindir styrkleikar voru m.a. að búið væri að festa í lög og reglugerðir ýmis ákvæði um forvarnir, snemmtæka íhlutun og stuðning í íslenskum skólum, að rík áhersla væri lögð á geðrækt og vellíðan í aðalnámskrám allra skólastiga og að almenn samfélagsleg samstaða væri um að hlúa vel að börnum og unglíngum í skólastarfi og að menntun skuli vera fyrir alla. Veikleikarnir væru hins vegar að forvörnum, mati og aðstoð við börn og ungmenni vegna sálfélagslegra erfiðleika væri mjög ábótavant þrátt fyrir að teljast lögbundinn réttur þeirra. Lítil eftirfylgd væri með því að þessum þáttum væri sinnt með þeim hætti að tryggt væri að börn fengju þá þjónustu sem þau eigi rétt á. Einnig kom fram að skortur væri á þekkingu innan skólakerfisins á gagnreyndum aðferðum til að efla jákvæða hegðun, líðan og samskipti barna og ungmenna, enginn fastur tími eða skipulag væri skilgreint fyrir kennslu félags- og tilfinningafærni í skólastarfi og engin sérhæfing í kennaranámi væri í boði fyrir slíka kennslu ólíkt t.d. íþróttakennslu.

Í tengslum við stefnu og aðgerðaáætlun í geðheilbrigðismálum árið 2019 fór fram markviss vinna stjórnvalda við að kortleggja stöðu íslenska skólakerfisins á sviði geðræktar, forvarna og stuðnings við nemendur og starfsfólk. Starfshópur frá Embætti landlæknis, mennta- og menningarmálaráðuneyti, Kennarasambandi Íslands, Menntamálastofnun, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Heimili og skóla lagði fyrir landskönnun í leik, grunn- og framhaldsskólum sem sýndi skýra þörf á að tryggja mun betur en nú er gert að börn og ungmenni á öllum skólastigum fái viðeigandi stuðning til að geta stundað nám með árangursríkum hætti. Starfsfólk þarfnist aukinnar leiðsagnar og ráðgjafar til að styðja við vellíðan og velferð barna og ungmenna og leggja þurfi meiri áherslu á geðrækt, forvarnir,

snemmtæka íhlutun og hagnýtingu gagna til að styðja við farsæla skólagöngu allra barna. Niðurstöðurnar voru nýttar til að setja fram aðgerðaáætlun sem miðaði að því að styrkja umgjörð, skipulag og innviði skólakerfisins svo sinna mætti þessum þáttum með skipulagðari hætti. Í áætluninni er þrepaskiptur stuðningur (e. multi-tiered systems of support) lagður fram sem grundvallarforsenda þess að geðrækt, forvarnir og árangursríkur stuðningur við börn og ungmenni verði fastur liður í skólastarfi þar sem skýrt er kveðið á um fyrirbyggjandi aðgerðir, snemmtækan stuðning, þverfaglegt samstarf, virka teymisvinnu og hagnýtingu gagna til að styðja við nám, líðan, samskipti og skólabrag. Árið 2020 var stýrihópi á vegum heilbrigðisráðuneytisins með fulltrúum Embættis landlæknis, mennta- og menningarmálaráðuneyti og félagsmálaráðuneyti falið að fylgja aðgerðaráætluninni úr hlaði.

#### *1.4. Farsæld barna og skólastarf.*

Árið 2021 voru samþykkt lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021. Lögin kveða á um ábyrgð þeirra, sem koma að þjónustu við börn og fjölskyldur þeirra, á því að fylgjast með og bregðast við með viðeigandi stuðningi þegar þörf þykir. Samkvæmt lögnum er grunnþjónusta skilgreind sem hluti af fyrsta stigi þjónustu í þágu farsældar barna. Dæmi um grunnþjónustu er almenn þjónusta leik-, grunn- og framhaldsskóla en þar eru flest börn og ungmenni saman komin stóran hluta dagsins, flesta daga ársins. Skólakerfið er því í einstöku hlutverki, í fremstu línu kerfa sem starfa með börnum og ungmennum, til að fylgjast kerfisbundið með þroska og líðan þeirra, bregðast snemma við og veita aðstoð ef þörf krefur. Efling skólakerfisins og getu þess til að gegna þessu hlutverki, ásamt því að veita styðjandi mótvægi gagnvart þeim áskorunum sem að börnum og ungmennum geta steðjað á öðrum sviðum, er ein af grundvallarforsendum þess að markmið farsældarlaganna nái fram að ganga.

Menntun hefur verndandi áhrif á farsæld barna bæði í nútíð og framtíð og hefur því verið skilgreind sem ein af fimm grunnstoðum farsældar. Aðrar grunnstoðir eru heilsa og velferð, öryggi og vernd, lífsgæði og félagsleg staða, og þátttaka og félagsleg tengsl. Glögg má því sjá að þrátt fyrir að menntun sé sjálfstæð grunnstoð farsældar hefur skólaganga barns ekki síður áhrif á hinar fjórar.

Frumvarp þetta hefur þann tilgang að styrkja farsæld barna í leik-, grunn- og framhaldsskólum og frístundastarfi. Nauðsynlegt er að styrkja heildarskipulag þjónustu við inngildandi menntun sem hluta af samþættri farsældarþjónustu þannig að tilhögun, aðföng, leiðsögn, eftirlit, samstarf stofnana og hlutverk aðila skólasamfélagsins styðji sem best við menntun og farsæld allra barna og ungmenna. Jafnframt er í frumvarpinu lagðar til ákveðnar breytingar á lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna en á innleiðingartímabili þeirra hafa komið í ljós ákveðnar áskoranir við innleiðingu þeirra í leik-, grunn- og framhaldsskólum.

## **2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.**

### *2.1. Tilefni lagasetningar.*

Langvarandi ákall hefur verið eftir aukinni ráðgjöf við starfsfólk skóla á vettvangi og stuðningi við skólaþróun ásamt markvissari og snemmtækari stuðningi við börn og ungmenni vegna náms, tungumáls, hegðunar, líðanar og félagsfærni í skólum. Í dag er engin heildarlöggjöf um skólaþjónustu sem nær til allra skólastiga og frístundastarfs. Fjallað er um skólaþjónustu í lögum um leikskóla, nr. 90/2008, og lögum um grunnskóla, nr. 91/2008, og á grundvelli þeirra laga er fjallað um þjónustuna í reglugerð um skólaþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum, nr. 444/2019. Í lögum um

framhaldsskóla er hins vegar ekki getið um skólaþjónustu. Þetta fyrirkomulag hefur leitt til þess að munur er á aðgengi að þjónustu og ráðgjöf, bæði milli og innan skólastiga og sveitarfélaga. Skortur á samræmdri og heildstæðri þjónustu vegur sömuleiðis að yfirsýn, skilvirkni og gæðum, svo sem þegar börn og ungmenni flytjast á milli skóla eða færast milli skólastiga. Þá hefur hvorki hlutverk stoðþjónustu skóla, sem í þessu frumvarpi er nefnd innri skólaþjónusta, verið skilgreint og samræmt annarri þjónustu fyrir börn, ungmenni og starfsfólk í skóla- og frístundastarfi né hlutverk og samspil nýrrar stofnunar, Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu, við heildarskipulag þjónustu við inngildandi menntun í skóla- og frístundastarfi.

Með tilkomu laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna er gert ráð fyrir öflugu samstarfi allra kerfa, ekki síst skólakerfisins, og að tryggja börnum sem á þurfa að halda aðgang að samþættri þjónustu við hæfi án hindrana. Til að þjónustukerfi við inngildandi menntun geti gegnt m.a. því hlutverki er nauðsynlegt að efla, samræma og samhæfa þjónustuna og tryggja að hún nái til allra barna og ungmenna óháð búsetu og skólastigi.

## 2.2. Markmið lagasetningar.

Þörf er á að búa til lagaumhverfi um inntak og heildarskipulag inngildandi menntunar þvert á skólastig og um land allt og skipulag hennar, m.a. er varðar framkvæmd, skipulag og samþættingu, og koma til móts við ákall um faglegan stuðning og ráðgjöf í skóla- og frístundastarfi. Markmið með lagasetningu er búa til forsendur fyrir samræmt og samstíga menntakerfi þar sem börn og ungmenni njóta skólagöngu sinnar og fá stuðning til menntunar og þroska í samræmi við þarfir og eigin forsendur ásamt því að kennarar, skólastjórnendur og annað starfsfólk fá faglega ráðgjöf og stuðning.

## 2.3. Valkostir við lagasetningu.

Upphafleg vinna við frumvarpið beindist aðallega að skólaþjónustu sem sveitarfélög hafa veitt á grundvelli laga um leikskóla, nr. 90/2008, og laga um grunnskóla, nr. 91/2008, og mætti skilgreina sem ytra stuðningskerfi skóla. Eftir því sem vinnunni vatt fram varð hins vegar ljóst, ekki síst í kjölfar viðamikils samráðs við aðila skólasamfélagsins og rýni í fyrirliggjandi skýrslur og úttektir, að nauðsynlegt væri að skilgreina ekki aðeins ytra stuðningskerfi skóla heldur einnig þann stuðning sem þróast hefur innan skólanna sjálfra, og mætti skilgreina sem innra stoðkerfi skóla. Jafnframt var ákall um að ný stofnun á sviði menntamála, Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, gegndi skýrara hlutverki þegar kemur að heildarskipulagi þjónustunnar við skólastarf á Íslandi.

Í ljósi þessa var ákveðið að frumvarpið yrði unnið undir yfirskriftinni þjónusta við inngildandi menntun. Þessu fylgdu þó ákveðnar áskoranir þar sem þegar eru í gildi heildarlög um hvert skólastig, þ.e. leik-, grunn- og framhaldsskóla, sem ekki eru sambærileg að efni og uppsetningu. Frumvarp þetta felur því í sér heildarlög um inngildandi menntun ásamt tillögum að breytingum á lögum um leikskóla, lögum um grunnskóla, lögum um framhaldsskóla og lögum um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu. Við útfærslu breytinganna var leitast við að breytingarnar endurspegluðu uppsetningu og inntak laganna um skólastigin. Til að tryggja að ekki komi upp túlkunarvafi vegna samspils frumvarps þessa við löggjöf um skólastigin er lögð til sérstök túlkunarregla í 1. gr. sem eyða á óvissu hvað þetta varðar.

## 2.4. Erlendar fyrirmyndir.

Við undirbúning frumvarpsins var fyrirkomulag nágrannaþjóða á sviði skólaþjónustu og stuðnings við skólastarf kannað. Sú fyrirgrennslan sýndi að engin ein umgjörð ríkir um inntak

og skipulag slíkrar þjónustu á Norðurlöndum og gengur hún undir mismunandi heitum eftir löndum. Í Danmörku og Noregi gengur þjónustan undir heitinu kennslufræðileg og sálfræðileg þjónusta eða ráðgjöf, þ.e. pædagogisk psykologisk rådgivning (PPR) í Danmörku og pædagogisk psykologisk tjeneste (PPT) í Noregi. Í Svíþjóð og Finnlandi má fremur greina áherslu á heilsu og velferð nemenda af yfirskrift þjónustunnar en þar eru þverfagleg teymi um velferð nemenda lögbundin í öllum grunnskólum. Í Svíþjóð ganga teymin undir heitinu evelhalsan og samanstanda m.a. af sálfræðingum, læknum, hjúkrunarfræðingum og sérfræðingum á sviði menntunar og kennslu. Alls staðar á Norðurlöndunum hefur skólaþjónusta hlutverk varðandi mat á börnum og ungmennum og ráðleggingar um þörf fyrir stuðning, sérkennslu eða sérúræði en mismikil áhersla virðist lögð á þátt hennar við að styðja við menntun, inngildingu og gæðastarf í skólum. Eins er breytilegt hvort þjónustan sé lagalega tryggð á öllum skólastigum. Á öllum Norðurlöndunum nema Íslandi er heilsugæsla jafnframt á höndum sveitarfélaga en ekki ríkis sem eflaust auðveldar samhæfingu hennar við aðra þjónustu sveitarfélaga á sviði mennta- og velferðarmála. Þá hefur mismunandi skipulag sveitarfélaga og svæða og verkaskipting ríkis og sveitarfélaga á Norðurlöndum önnur áhrif á skipulag þessarar þjónustu.

Öll Norðurlöndin að Danmörku undanskilinni hafa á að skipa bæði faglegan stuðning við skóla í nærumhverfi, sem ýmist er staðsett á skrifstofu bæjarfélags eða í skólunum sjálfum, og stofnunum sem veita þjónustu á landsvísi. Í Noregi er stofnun á landsvísi (Statped) sem styður sveitarfélög á sviðum þar sem er óvíst að þau hafi yfir nægri fagþekkingu að ráða s.s. námsstuðning fyrir blind og sjónskert börn, börn með fjölþættan vanda o.fl. Statped vinnur aðallega með PPT þjónustunni á svæðinu og veitir ráðgjöf um hvernig eigi að mæta þörfum barna en þó getur einnig veitt þjónustu beint til barna og foreldra, t.d. táknaðskennslu og þjálfun. Í Noregi geta sveitarfélög staðið saman að PPT þjónustu og geta foreldrar, starfsfólk skóla og börn yfir 15 ára aldri leitað beint til þjónustunnar. Í Svíþjóð heyrir þrjár ríkisstofnanir undir ráðuneyti menntamála: Skolverket sem veitir faglegan stuðning við gæði náms og kennslu, specialpedagogiska skolamyndigheten (SPSM) sem snýr að sérþörfum nemenda og Skolinspektionen sem er eftirlitsstofnun. Í Finnlandi veitir landsstofnunin Valteri, sem heyrir undir finnsku menntamálastofnunina, margvíslega þjónustu í sambandi við stuðning við börn í skólastarfi. Skólar greiða fyrir þjónustuna þannig að ábyrgðin á því að veita stuðning og mæta þörfum nemenda er áfram hjá skólanum.

Í Danmörku er engin landsstofnun af þessu tagi en landsteymi var sett á fót árið 2012 til að efla gæði menntunar og draga úr þörf á sérúræðum í skólum. Það hefur aðsetur í danska menntamálaráðuneytinu og veitir ráðleggingar til skóla og skólastjórnenda um hvernig megi bæta inngildandi aðferðir í námi og skólastarfi. Einnig hefur verið sett á fót þekkingasetur um inngildandi skólastarf sem sinnir rannsóknum og safnar reynslusögum frá skólum sem hafa náð góðum árangri o.fl. auk fagráðs um grunnskóla (Grundskolerådet) sem er skipað af ráðherra og hefur leikið lykilhlutverk við þróun aðgerða til að efla inngildandi skólastarf, meta þróun gæða í menntakerfinu o.fl.

Í Danmörku er ekki lagaleg þörf á sérfræðimati eða tilvísunum til að barn fái stuðning heldur er nóg að skólastjóri meti það svo að þörf sé fyrir stuðning og foreldrar samþykki. PPR þjónustan ber ábyrgð á því að meta þörf barna og ungmenna fyrir sérstakan stuðning í námi en ábyrgðin á að veita stuðning og nýta inngildandi nálgun er mjög skýrt á hendi skólans. Sérstakur stuðningur umfram 9 klst. á viku þarfnast þó sérstakrar áætlunar og teymis um nemandann með skýrt skilgreindum ábyrgðarhlutverkum, skyldu kennara til að fylgja stuðningi frá PPR, eftirfylgd, mati á framvindu o.fl. Sérstök lög gilda um nemendur með miklar stuðningsþarfir sem þurfa nám í sérdeildum og sérskólum og eiga þeir rétt á slíkum

stuðningi til 25 ára aldurs. Aðrir nemendur eiga að fá kennslu í sínum heimaskóla með einstaklingsmiðun, aðlögun á námsaðstæðum og námsefni og stuðningi.

Finnland er eina landið af Norðurlöndunum sem hefur unnið að því að innleiða þrepaskiptan stuðning í skólalastarfi. Við undirbúning frumvarpsins var því sérstaklega horft til reynslu þeirra en Finnar hófu innleiðingu á þrepaskiptum stuðningi árið 2006 og er hann skilgreindur í aðalnámskrá. Þrepin þrjú ganga undir heitinu almennur, aukinn og sérstakur stuðningur og veitir fyrrgreind landsstofnun, Valtíeri, skólum margvíslega þjónustu í sambandi við þrepaskiptan stuðning. Þrátt fyrir það hefur innleiðingin ekki gengið að óskum en það sem talið er að hafi hindrað árangursríka innleiðingu er m.a. að engin lög voru sett um þrepaskiptan stuðning heldur var honum aðeins lýst í aðalnámskrá, viðmið voru ekki nægilega vel skilgreind um starf á þrepum og ekki var lögð nægileg áhersla á hagnýta leiðsögn til sveitarfélaga og skólafólks við innleiðinguna. Ferlið í gegnum þrepin fól einnig í sér of mikla skrifinsku að mati kennara, t.d. of ítarlegt mat til að fá stuðning af öðru þrepi, og ekkert stafrænt kerfi var til staðar til að auðvelda skráningu og mat. Þar sem ekki hafi verið til skýr viðmið um hvað teldist til almenns stuðnings, og inngilding hvergi ávörpuð með beinum hætti í finnskri menntalöggjöf, var jafnframt ekki næg áhersla lögð á gæðastarf á fyrsta þrepi og hvernig megi mæta fjölbreyttum þörfum í almennu skólalastarfi. Því hafi of mikill þungi ratað upp á annað þrep sem er andstætt markmiðum þrepaskipts stuðnings.

Mikilvægt er að læra af reynslu Finna og er reynt í frumvarpi þessu að sneiða hjá mörgum þeirra annmarka sem Finnar hafa greint í sínu ferli. Í fyrsta lagi er inngildandi menntun skilgreind í frumvarpinu. Í öðru lagi er lagt upp með að viðmið verði sett í reglugerðir um þrepaskiptan stuðning, skipulag og úrræði á hverju þrepi og viðmið sett um hvaða þjónustu beri að tryggja skólum á hverju skólastigi m.t.t. fagþekkingar og mönnunar. Mikil áhersla verður lögð á leiðsögn um hvað felst í almennum stuðningi sem öll börn og ungmenni eiga að njóta í skóla- og frístundastarfi og ekki verður gert ráð fyrir ítarlegu mati eða biðtíma þegar kemur að stuðningi á öðru þrepi. Þá er gert ráð fyrir því að innleiðingu laganna verði fylgt markvisst eftir í samræmi við innleiðingarferli laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Þar er lagt upp með að lært verði af reynslu frumkvöðlasveitarfélaga og hún sköluð upp með markvissum stuðningi og leiðsögn um allt land. Að lokum gerir þetta frumvarp ráð fyrir skráningakerfi sem hjálpi til við að skráning, mat og eftirfylgni sem tengist gæðastarfi í skólum og stuðningi við börn og ungmenni verði notendavæn og einföld í notkun.

Áherslur þessa frumvarps samræmast umbótavinnu sem hafin er í Finnlandi til að styðja betur við árangursríka innleiðingu þrepaskipts stuðnings. Skýrsla sem fjallar um þau umbótakerfi sem þurfi að stíga leggur áhersla á atriði sem lögð eru til grundvallar þessu frumvarpi, svo sem að líta þurfi á inngildandi menntun sem grundvöll þess gæðastarfs og árangursríks stuðnings í skólum, að skýra þurfi betur hvað felst í inngildandi skólalastarfi og styðja við innleiðingu á slíkum starfsháttum á öllum skólastigum. Jafnframt þurfi að styrkja lagaramma í kringum inngildandi menntun, skilgreina hvað felst í almennum stuðningi í skólalastarfi bæði í lögum og aðalnámskrá, efla miðlæga þjónustu hvað varðar þróun matstækja og úrræða o.fl.

Auk þess að horfa til Finnlands hvað varðar reynslu af innleiðingu þrepaskipts stuðnings í skólalastarfi var einnig horft til þess að þar í landi eru öll leikskólabörn með eigin námsáætlun („child's plan“) þar sem skilgreind eru ábyrgðarhlutverk og verkaskipting við að styðja barnið sem best til þroska og náms. Allt starfsfólk er ábyrgt fyrir því að taka eftir og veita börnum stuðning í samræmi við þörf sem svipar til þeirrar skyldu sem lögð er á starfsfólk í allri farsældarþjónustu, þ.m.t. starfsfólk skóla og frístundastarfs, á Íslandi við að fylgjast með

farsæld barna. Þessi nálgun varð fyrirmynd að ákvæði í frumvarpinu um einstaklingsbundna áætlun fyrir börn og ungmenni.

Að lokum var horft til Skotlands sem fyrirmyndar hvað varðar svæðisbundið samstarf í þágu gæðamenntunar. Þar hefur verið komið á fót svokölluðum Regional Improvement Collaboratives (RIC) sem mætti þýða sem umbótasinnað samstarf á svæði. Education Scotland, sem svipar til íslensku Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu, gegnir þar ákveðnu samhæfingarhlutverki en annars er um að ræða rafrænan vettvang til samstarfs og samabyrgðar í anda lærdómssamfélags á svæði. Á slíkum vettvangi má þróa nýjar leiðir, miðla þekkingu og hjálpast að við að leysa sameiginlegar áskoranir á svæðinu. Það að eiga fastan vettvang sem þó er ekki í formi stofnunar eða undir hatti byggingar þýðir að það er lítil kostnaður af eiginlegum rekstri, ekki föst stöðugildi eða annað slíkt, en þó fastur vettvangur til að taka höndum saman, finna lausnir og vinna að skólaþróun. Í þessu frumvarpi er grunnhugmynd RIC fyrirkomulagsins í Skotlandi sett í samhengi við íslenskan veruleika þar sem svæðisbundnar áskoranir snúa oft að erfiðu aðgengi að þjónustu, skorti á fagþekkingu og slíku. Samstarf á svæði þarf að geta sameinast um lausnir slíkra mála þannig að þjónusta og faglegt bakland sé tryggt við alla skóla landsins.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

#### 3.1. Gildissvið o.fl.

Í frumvarpinu er fjallað um inngildandi menntun í leik-, grunn- og framhaldsskóla og frístundastarfi og þjónustu við inngildandi menntun, þ.e.a.s. innri og ytri skólaþjónustu og landsstuðning við skólaþjónustu. Þar er fjallað um réttindi barna og ungmenna á hefðbundnum skólaaldri, frá 1 árs til 20 ára, og foreldra og forsjáraðila þeirra. Þá fjallar frumvarpið um stuðning við kennara, skólastjórnendur og annað starfsfólk skóla. Í frumvarpinu er jafnframt fjallað um skipulag þjónustunnar innan stjórnsýslunnar og eftirlit með henni, þar á meðal þegar kemur að verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

#### 3.2. Inngildandi menntun.

Í leik-, grunn- og framhaldsskólum og í frístundastarfi á að fara fram inngildandi menntun. Hún felur meðal annars í sér heildstætt skipulag kennslu, starfshátta og stuðningsúrræða í skóla- og frístundastarfi, eftir eðli og umfangi þarfa hvers barns og ungmennis, sem byggir á þverfaglegri teymisvinnu, markvissu símati og hagnýtingu gagna til að auka skilvirkni, efla gæði starfs og styðja við farsæla skólagöngu allra barna og ungmenna. Fjallað er um inngildandi menntun í frumvarpinu og nánari útfærsla hennar falin ráðherra með heimild til að setja reglugerðir.

Í inngildandi menntun felst m.a. heildstætt skipulag þar sem koma á til móts við þarfir barna og ungmenna eftir því sem þarfirnar vakna. Í frumvarpinu er jafnframt gert ráð fyrir ákveðnum farvegi beiðna barna, ungmenna og/eða foreldra um stuðning, mat á stuðningsþörfum eða ráðgjöf og að gerðar verði einstaklingsbundnar áætlanir um inngildandi menntun. Þá er í frumvarpinu lagðar til breytingar á lögum um leikskóla, nr. 90/2008, lögum um grunnskóla, nr. 91/2008 og lögum um framhaldsskóla, nr. 92/2008, sem er ætlað að aðlaga gildandi lög að markmiðum inngildandi menntunar.

#### 3.3. Innri skólaþjónusta.

Innri skólaþjónusta er einn liður í þjónustu við inngildandi menntun, fer fram á vettvangi leik-, grunn- og framhaldsskóla og er ábyrgð viðkomandi skóla. Innri skólaþjónusta tryggir nægt framboð snemmtækra úrræða og stuðnings til að mæta þörfum barna og ungmenna á

hverjum tíma, metur árangur og áhrif úrræða og veitir ráðgjöf, kennslu og þjálfun til barna, ungmenna og foreldra. Þá tekur innri skólaþjónusta þátt í þverfaglegri samvinnu, skólaþróun, starfsþróun og fleira. Í innri skólaþjónusta skal vera næg fagþekking. Nánari útfærsla innri skólaþjónustu, þar á meðal um næga fagþekkingu, er í frumvarpinu falin ráðherra með heimild til að setja reglugerðir.

#### 3.4. Ytri skólaþjónusta

Ytri skólaþjónusta er einn liður í þjónustu við inngildandi menntun. Hún er skipulögð fyrir ákveðin sveitarfélög eða svæði og getur verið rekin sameiginlega þvert á skólastig. Ábyrgð á ytri skólaþjónustu í leik- og grunnskólum og frístundastarfi er hjá sveitarfélögum en í framhaldsskólum hjá Miðstöð menntunar og skólaþjónustu. Ytri skólaþjónusta veitir kennurum, skólastjórnendum og öðru starfsfólki skóla- og frístundastarfs ráðgjöf, stuðning og leiðsögn, m.a. vegna fjölbreyttra þarfa barna og ungmenna. Hún leggur mat á þætti sem hafa áhrif á nám, líðan og velferð barna eða ungmenna í skóla- og frístundastarfi, svo sem er varðar einstaklingsbundna þætti og aðstæður í skóla- og frístundastarfi. Í ytri skólaþjónustu skal vera næg fagþekking. Nánari útfærsla ytri skólaþjónustu, þar á meðal um næga fagþekkingu, er í frumvarpinu falin ráðherra með heimild til að setja reglugerðir.

#### 3.5. Landsstuðningur við skólaþjónustu

Landsstuðningur við skólaþjónustu er einn liður í þjónustu við inngildandi menntun. Hann fer fram á vegum Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu sem er þjónustu- og þekkingarstofnun sem starfar á landsvísu. Í landsstuðningum felst að vera faglegt bakland í leik-, grunn- og framhaldsskóla og frístundastarfi, og við innri og ytri skólaþjónustu, þar á meðal að veita stuðning, ráðgjöf og leiðsögn í málefnum barna og ungmenna sem eru í viðkvæmri stöðu í skóla- og frístundastarfi, og er hér m.a. horft til barna og ungmenna af erlendum uppruna.

#### 3.6. Þjónusta við inngildandi menntun og samþætt þjónusta í þágu farsældar barna.

Inngildandi menntun og samþætt þjónusta í þágu farsældar barna stefna að sama markmiði. Í frumvarpinu er fjallað um samspil inngildandi menntunar við samþætta þjónustu, þar á meðal með breytingum á lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021, þegar kemur að hlutverki tengiliðar þjónustu í þágu farsældar barna í leik-, grunn- og framhaldsskólum, teymisvinnu starfsfólks og svæðisbundnum farsældarráðum.

### 4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Við undirbúning frumvarpsins var sérstaklega litið til þess að vinna á virkan hátt að því að ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013, komi til framkvæmda. Er það í samræmi við þingsályktun nr. 28/151 um barnvænt Ísland – framkvæmd barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og athugasemdir nefndar Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins til íslenskra stjórnvalda. Nánar er fjallað um þetta greinargerð með einstökum greinum frumvarpsins.

Í 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, sbr. lög nr. 97/1995, er kveðið á um það að börnum skuli tryggð í lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Um velferð og farsæld barna og barnafjölskyldna er jafnframt fjallað í ýmsum alþjóðlegum samningum sem íslenska ríkið er aðili að. Þar hefur ríkið skuldbundið sig að þjóðarétti til að grípa til ráðstafana, þ.m.t. á sviði löggjafar, til að tryggja að þau réttindi sem



þar eru viðurkennd komi til framkvæmda. Þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpi þessu eru til þess fallnar að stuðla að þeim markmiðum.

## 5. Samráð.

### 5.1. Samráðsferli.

Frumvarpið varðar einkum hagsmuni barna og ungmenna, foreldra, kennara, stjórnenda og starfsfólks í skólum, frístundastarfi og skólaþjónustu á Íslandi. Í ljósi mikilvægi menntunar fyrir framtíðarhagsmuni samfélagsins og efnahagslega, umhverfislega og félagslega sjálfbærni er einnig ljóst að það snertir almannahagsmuni með víðtækum hætti. Því var nálgunin sú frá upphafi að samráð við undirbúning frumvarpsins skyldi fara fram á breiðum og opnum grundvelli þar sem öllum sem hefðu áhuga gæfist kostur á að taka þátt. Jafnframt var sérstakt samráð haft við þingmannanefnd um málefni barna, stýrihóp stjórnarráðsins í málefnum barna, Kennarasamband Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga, Menntamálastofnun og Grunn, félag fræðslustjóra og stjórnenda skólaskrifstofa, við vinnslu frumvarpsins.

Samráðsferlið hófst formlega í byrjun október 2022 á fundi með þingmannanefnd um málefni barna þar sem áform um ný lög um skólaþjónustu voru rædd. Áform um lagasetningu um skólaþjónustu voru kynnt samhliða áformum um lagasetningu um nýja þjónustustofnun á sviði menntamála voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is og á opnum fundi með Kennarasambandi Íslands og Sambandi íslenskra sveitarfélaga hinn 17. október 2022 (mál nr. S-195/2022). Í framhaldi var bréf frá mennta- og barnamálaráðherra sent til fjölbreytts hóps hagsmunaaðila um allt land þar sem kallað var eftir þátttöku í samráðsferlinu framundan og ábendingum um hvað megi betur fara í skólaþjónustu en jafnframt var boð ráðherra birt í fjölmiðlum. Alls bárust 21 umsögn í gegn um samráðsgátt og tæplega sextíu ábendingar til ráðuneytisins yfir tímabilið frá október 2022 til júní 2023.

Þann 14. nóvember 2022 boðaði mennta- og barnamálaráðherra til ráðstefnu og upphafsfundar allra helstu hagsmunaaðila á Grand hótél í Reykjavík undir yfirskriftinni „Farsæl skólaganga allra barna: Hvernig byggjum við upp heildstæða skólaþjónustu til framtíðar?“ Fundurinn var vel sóttur með tæplega 300 gestum í sal og 2000 manns í opnu streymi. Þátttakendum gafst kostur á að senda inn spurningar og athugasemdir í gegnum samskiptaforritið „slido“ og skipuleggjendur ráðstefnunnar nýttu þann vettvang sömuleiðis til að beina spurningum til fundargesta, s.s. um hver væru brýnustu úrlausnarefni fyrir skólaþjónustu að ráðast í, hvað þyrfti að mati þátttakenda til að áform um heildstæða skólaþjónustu næðu fram að ganga og hver ættu að vera helstu viðfangsefni skólaþjónustu að þeirra mati. Niðurstöður voru svo nýttar við skipulagningu samráðsferlis framundan.

Í nóvemberlok var haldinn vinnufundur mennta- og barnamálaráðuneytisins með formönnum og varaformönnum aðildarfélaga Kennarasambands Íslands til að ræða nánar um markmið vinnunnar og sýn Kennarasambandsins á skólaþjónustu í nútíð og framtíð. Markaði sá fundur upphafið á ríkulegu samstarfi ráðuneytis við Kennarasambandið og reglulegu samráði við forystu þess og skólamálanefndir sem átti eftir að reynast einkar gjöfult og gagnlegt við alla vinnslu frumvarpsins.

Í desember voru svo haldnir rafrænir samráðsfundir þar sem tekin voru fyrir fjölbreytt umfangslunarefni, s.s. viðfangsefni skólaþjónustu, skipulag, gæði og skilvirkni þjónustunnar, aðkomu skólaþjónustu að skólaþróun og frístundastarfi og væntingum ólíkra hagsmunahópa til þjónustunnar, s.s. nemenda, foreldra, kennara og starfsfólks skóla, skólastjórnenda og þjónustuveitendum skólaþjónustu. Einnig var boðið upp á hóp fyrir þau sem kusu að taka þátt

í samráði á ensku. Alls tóku um 300 manns þátt á 18 fundum sem haldnir voru á tímabilinu 1.-16. desember 2022.

Í ársbyrjun 2023 auglýsti mennta- og barnamálaráðherra sérstaka styrki undir yfirskriftinni „Fjárfesting í röddum kennara og stjórnenda“ í samvinnu við Kennarasamband Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga til að veita kennurum, skólastjórnendum og öðru starfsfólki leik-, grunn- og framhaldsskóla og skólaþjónustu svigrúm til að taka virkan þátt í samráðinu vegna ritunar frumvarpsins. Alls bárust 56 umsóknir sem allar voru samþykktar og voru styrkhafar í framhaldi sérfræðingum og verkefnastjórum ráðuneytisins innan handar við undirbúning frumvarpsins með reynslu sína af vettvangi til grundvallar. Í lok janúar var einnig settur á fót sérstakur ráðgjafahópur um skólaþjónustu með fulltrúum Kennarasambandsins, Menntamálastofnunar, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Grunnns, félags fræðslustjóra og stjórnenda skólaskrifstofa, sem átti eftir að funda reglulega um ritun frumvarpsins á meðan það var í vinnslu.

Í janúar og febrúar 2023 voru jafnframt haldnir sérstakir samráðsfundir með börnum ungmennum í grunn- og framhaldsskólum og nemendum og foreldrum með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn í ljósi þess að ekki náðist nægilega vel til þessara hópa fyrr í samráðsferlinu. Skólar og ungmennaráð voru heimsótt í öllum landsfjórðungum, alls 256 börn í 1.-10. bekk í ellefu skólum af höfuðborgarsvæðinu, Suðurnesjum, Austurlandi, Norðurlandi og Vestfjörðum. Fundir voru einnig haldnir með Sambandi íslenskra framhaldsskólanema og ungmennaráðum Akureyrarbæjar, Samfés og Samtakanna '78. Þá var netkönnun send til nemenda í öllum framhaldsskólum landsins þar sem fengust um 1.000 svör. Fundað var með Móðurmáli – samtökum um tvítýngi, pólska skólanum, brúarsmiðum Reykjavíkurborgar og börnum og ungmennum með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn í grunnskólum. Auk þess voru fyrirliggjandi gögn nýtt úr eldri samráðum við fötluð börn, langveik börn og börn í réttarkerfinu.

Um miðjan febrúar efndi mennta- og barnamálaráðherra til Þjóðfundar um framtíð skólaþjónustu og boð sent til tæplega 1.000 manns sem höfðu skráð sig til þátttöku í samráðsferlinu auk helstu stofnana, fagfélaga og samtaka á sviði menntunar og farsældar barna. Þjóðfundurinn var haldinn í Silfurbergi í Hörpu þann 6. mars 2023 þar sem niðurstöður samráðsins voru kynntar og hópvinna fór fram bæði í sal og rafrænt þar sem lausna var leitað við lykilsurningum um framtíðarfyrirkomulag skólaþjónustu á Íslandi. Alls tóku um 400 manns þátt í vinnunni en einnig var unnið með sameiginleg gildi um farsæld barna þar sem eftirfarandi gildi komu oftast fram: Virðing, öryggi, umhyggja, inngilding, traust og vellíðan. Í framhaldi voru einnig haldnir þjóðfundir heima í héraði víða um land þar sem skólar og sveitarfélög héldu eigin þjóðfundi. Meðal annars var fjölmennur fundur með hópvinnu á sextán borðum haldinn við Háskólann á Akureyri þann 17. mars. Teknar voru fyrir sömu spurningar og á þjóðfundi í Hörpu og svörin send inn rafrænt til úrvinnslu.

Á vormánuðum 2023 var unnið úr niðurstöðum þjóðfundanna og fundað reglulega með ráðgjafahópi um skólaþjónustu ásamt fundum með styrkhöfum úr „Fjárfesting í röddum“ verkefninu, skólamálanefndum Kennarasambandsins, Heimili og skóla, Sjónarhóli o.fl. Netkönnun var send til allra framhaldsskóla um þá þjónustu sem er til staðar innan skólanna til að kortleggja þá þjónustu sérstaklega auk þess sem fundað var með stjórnendum framhaldsskóla í ljósi þess að engin formleg skólaþjónusta hefur staðið framhaldsskólum til boða hingað til. Á vorþingi Grunnns 10.-12. maí var einnig haldin sameiginleg vinnustofa mennta- og barnamálaráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga til að ræða fyrirkomulag skólaþjónustu til framtíðar, hvaða bjargir skólaskrifstofur telja sig vanta til að geta veitt fullnægjandi þjónustu í nærumhverfi og hvar þeim væri best fyrir komið.

Þann 5. júní 2023 var lokafundur í opnu samráðsferli haldinn í Hörpu þar sem kynntar voru heildarniðurstöður samráðsins yfir veturinn ásamt drögum að skilgreindum verkefnum skólaþjónustu, framtíðarfyrirkomulagi þjónustunnar og skiptingu ábyrgðar milli ríkis og sveitarfélaga. Tæplega 300 manns tóku þátt á staðnum og 50 manns á rafrænum fundum þar sem tækifæri gáfust í framhaldi til að ræða þær tillögur sem kynntar voru, meta fýsileika þeirra og leggja fram aðrar mögulegar lausnir. Niðurstöðum var sem fyrr skilað á rafrænu formi en um þrír af hverjum fjórum hópum lýstu sig fylgjandi því fyrirkomulagi sem kynnt var á fundinum.

### 5.2. Niðurstöður samráðs.

Alls tóku í kringum 2000 aðilar þátt í samráðsferlinu. Þetta voru börn, ungmenni, foreldrar, kennarar, starfsfólk og stjórnendur skóla og skólaþjónustu. Fjölbreyttir möguleikar voru á aðkomu að samráðsferlinu s.s. innsending erinda og ábendinga, þátttaka í samráðshópum, svörun netkannana og þátttaka á samráðsfundum. Almenn tótti greina mikinn samhljóm í öllu ferlinu um að það sé sameiginlegt hagsmunamál allra að auka stuðning við starfsfólk skóla, börn og foreldra. Mikill vilji er til að vinna að umbótum, valdeflingu og samstarfi með þeim væntingum að skólakerfið sé lifandi, skemmtilegur og gróskumikill vettvangur þar sem velferð barna er í fyrirrúmi og starfsfólki, nemendum og stjórnendum líður vel. Áberandi niðurstaða samráðsins er að nauðsynlegt sé að skapa skýrari heildarsýn á skólaþjónustu þar sem óljóst sé í dag hvað sú þjónusta feli í sér og hvernig hún skuli framkvæmd. Endurtekið kom fram að upplifun þjónustubeiga væri mjög ólík eftir búsetu og skólastigi, svo mjög að jafnvel reyndist vandasamt að ræða um skólaþjónustu á heildrænan hátt þar sem innihald hennar og framkvæmd er ólík frá einum stað til annars. Mikilvægt sé því að skilgreina hver skuli vera verksvið og verkefni skólaþjónustu og skýra mörkin milli þeirrar þjónustu og félags- og heilbrigðisþjónustu svo koma megi í veg fyrir tvíverksnað og grá svæði en jafnframt efla samvinnu þessara þjónustukerfa til að auka skilvirkni og gæði í þjónustu við börn.

Einnig kom fram ólík staða milli framhaldsskóla annars vegar og leik- og grunnskóla hins vegar og var bent á skort á eftirfylgd mála milli grunn- og framhaldsskóla. Framhaldsskólar taka við nemendum hvaðanæva að af landinu og hluti nemenda býr fjarri heimahögum. Nemendur í sama framhaldsskóla tilheyra yfirleitt mismunandi heilsugæslustöðvum og ákall hefur verið meðal nemenda um meiri einstaklingsþjónustu inn í skólana. Þetta er meðal þess sem skapar sérstöðu framhaldsskólans þegar kemur að því að veita skólaþjónustu.

Víða kom fram ákall eftir aukinni áherslu á geðræktarstarf í skólum og að það að efla samskipti, líðan og félagsfærni verði sýnilegri hluti af kennslu og skólustarfi. Þá var rætt um mikilvægi þess að skólaþjónusta nái einnig til frístundastarfs, jafnvel til alls íþróttá-, tólmstunda- og æskulýðsstarfs, og því ætti þjónustan mögulega að hafa annað heiti. Bent var á að þarfir barna breytist ekki þegar formlegum skóladegi lýkur heldur þurfi áfram að mæta þörfum þeirra og efla starfsfólkið sem vinnur með þeim. Allir staðir sem taka á móti börnum í skipulögðu starfi ættu að vera vegnir að jöfnu þar sem farsæld barna er höfð að leiðarljósi.

Sterkt ákall var eftir fjölbreyttari þekkingu og fagstéttum inn í skólana. Þannig sé hægt að bregðast við fjölbreyttum þörfum barna og ungmenna, styðja við kennara, bjóða úrræði inni í skólunum og tryggja að skólar séu raunverulega fyrir alla. Þetta er af flestum talin grunnforsenda þess að hægt sé að bæta þjónustuna, að innan skólanna myndist öflug, þverfagleg teymi. Mikil og almenn ánægja hefur verið með þau skref sem hafa verið tekin um að færa skólaþjónustu nær notendum, bæði meðal þeirra sem veita þjónustuna og þiggja hana. Góð reynsla hefur verið af því að fagfólk starfi innan skólanna.

Samhljómur var einnig um að lykkillinn að því að skólaþjónusta geti betur sinnt forvörnum og snemmtækum stuðningi innan skólanna sé að létta á vinnu í tengslum við frumgreiningar. Kallað var eftir viðhorfsbreytingu og endurskipulagningu þjónustunnar á þessum grunni. Flestum bar saman um að skólaþjónusta ætti fyrst og fremst að snúa að forvörnum og snemmtækum stuðningi, skólaþróun og hvernig megi sem best mæta fjölbreyttum þörfum barna í skóla- og frístundastarfi. Jafnvægi þurfi að ríkja í skólaþjónustu milli málefna einstakra nemenda og umbótamiðaðrar þjónustu sem beinist að starfi skólans í heild öllum nemendum og starfsfólki til heilla.

Áberandi ákall kom frá bæði foreldrum og kennurum um að kennarar og starfsfólk skóla fái meiri fræðslu og handleiðslu til að mæta fjölbreyttum þörfum nemenda og komi með betri grunn á því sviði úr sínu námi. Sömuleiðis er ákall eftir meiri ráðgjöf, fræðslu og stuðningi við foreldra, ekki síst foreldra barna með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn. Fram kom að staða barna og foreldra í þeim hópi sé einkar alvarleg og þarfnist brýnna úrlausna. Mikill misbrestur sé á þjónustu þrátt fyrir að vera lögbundinn réttur og framkvæmdin ólík frá einum stað til annars. Einnig að efla þurfi menningarnæmi innan skólakerfisins þar sem innlent fólk þurfi einnig að kynnst og skilja menningu þeirra sem eru aðflutt og hlusta á raddir þeirra. Væntingar eru bundnar við að ný reiknilíkön sem miðast við lýðfræðilegar breytur geti auðveldað skólum að fá þann stuðning sem þeir þurfa í samræmi við samsetningu nemendahópsins.

Í samráði við börn og ungmenni kom fram að félagslegir þættir eru áberandi í því sem þeim liggur helst á hjarta. Þeim finnst mikilvægt að kennarar og starfsfólk skóla séu einstaklingar sem þau geti treyst og geti leitað til og sýni þeim velvild og skilning. Þau upplifa að ekki sé tekið nægilega vel á einelti og verða vör við fordóma bæði hjá samnemendum og starfsfólki sem kallar á aukna umræðu og aðstoð. Þau benda jafnframt á flókinn veruleika þegar stór hluti eineltis og útskúfunar fer fram á netinu en skólaþjónusta geti mögulega tekið sér stærra hlutverk á vettvangi sem snertir samskipti og velferð barna en gerist ekki endilega innan veggja skólans. Þegar börn og ungmenni voru spurð hvaða stuðningur þeim fyndist mikilvægt að væri til staðar í skólanum var áberandi ákall eftir skólasálfræðingum og sálfræðiþjónustu bæði í grunn- og framhaldsskólum. Einnig var kallað eftir aukinni náms- og starfsráðgjöf, námstengdum úrræðum, meira aðgengi að aðstoð við heimanám og aðgengi að kennurum utan kennslustunda, auk betra aðgengis að fjölbreyttum fagstéttum, t.d. meiri viðveru skólahjúkrunarfræðinga. Í netkönnun meðal framhaldsskólanema kom fram að það eru ákveðnir hópar sem nemendum fannst betur stutt við en aðrir í skólastarfi, s.s. fatlaðir nemendur, hinsegin nemendur og taugafjölbreyttir nemendur. Minni stuðningur væri við hópa eins og nemendur með námserfiðleika, nemendur sem búa við erfiða félags- og efnahagsstöðu og nemendur af erlendum uppruna.

Áberandi óánægja með óásættanlega langa bið eftir þjónustu fyrir börn með miklar eða flóknar þjónustuþarfir kom endurtekið upp í samráðsferlinu. Misjöfn sjónarmið komu þó fram varðandi sérskóla og sérúrræði. Stundum voru slík úrræði talin nauðsynleg en flestir voru þó sammála um hægt væri að leysa mun fleiri mál innan skólanna ef næg fagþekking væri til staðar. Eins kom fram að sérúrræði séu mjög dýr þjónusta sem ekki allir eiga kost á því ekki hafa öll sveitarfélög bolmagn til að reka úrræði af þeim toga.

Rætt var um mikilvægi þess að hvert skólasamfélag rýni í gæði eigin starfa og aðferða en jafnframt þurfi miðlægur aðili að hafa yfirsýn og eftirlit með gæðum í skólum og skólaþjónustu. Flestir vilja að skólar hafi frelsi og sjálfræði en á sama tíma er kallað eftir auknu aðhaldi og að fylgst sé með því að unnið sé sem best í þágu nemenda. Miðlæg leiðsögn og samhæfing sé nauðsynleg til að tryggja sambærileg gæði menntunar í skólum landsins. Skortur

sé á því í dag að ytra mati sé fylgt eftir með stuðningi við umbætur og tryggja þurfi betur að þeir sem beri ábyrgð skorist ekki undan henni. Frelsi og ábyrgð þurfi að vera í góðu jafnvægi og ekki þótti skynsamlegt að sveitarfélög hefðu eftirlit með eigin skyldum heldur þyrfti ríkið að taka að sér þetta hlutverk.

Ákall kom fram eftir samræmdu skráningakerfi og sameiginlegum gagnagrunni þar sem saga barns fylgir á milli skóla og skólastiga þannig að hægt sé að mæta þörfum nemenda sem best. Eins var kallað eftir sameiginlegri upplýsingaveitu með náms- og kennslugögn, námsmat o.fl. Leggja skuli áherslu á einfalda og notendavæna stafræna miðlun. Mikil sóknarfæri felast einnig að mati margra í að veita skólaþjónustu rafrænt. Það getur skapað betra aðgengi að fjölbreyttari hópi sérfræðinga og mætti blanda saman rafrænni þjónustu og þjónustu á staðnum. Þannig mætti þjónusta fleiri skóla í einu með fræðslu, námskeiðum og leiðsögn á rafrænu formi sem skapar einnig rými til að sinna fleiri málum á staðnum.

Að lokum var samhljómur um að skólaþjónusta skuli vera áfram í nærsamfélagi skólanna og fyrirhugaðar breytingar á framkvæmd megi ekki verða til þess að færa þjónustuna fjær notendum. Flestir leggja til sameiginlega aðkomu ríkis og sveitarfélaga þar sem ríkið sjái um miðlæga þjónustu sem sinni öllu landinu (svo sem með tilliti til samhæfingar og samræmingar, starfsþróunar, innleiðingar aðferða og útgáfu námsefnis, gátlista, matstækja, viðmiða, verkferla o.fl.) en sveitarfélögin haldi áfram nálægð við skólana með því að veita skólaþjónustu í nærumhverfi. Það ætti ekki að vera hlutverk miðlægrar skólaþjónustu að létta ábyrgð af sveitarfélögum um að veita stuðning heldur að efla hana og styrkja. Aftur á móti fari best á því að ríkið sinni skólaþjónustu við framhaldsskóla sem lögbundinn rekstraraðili á því skólastigi.

## 5.2. Samráð um drög að frumvarpi

Frumvarpið var kynnt í samráðsgátt stjórnvalda þann **xx**.

## 6. Mat á áhrifum.

### 6.1. Hagræn og fjárhagsleg áhrif

Megintilgangur frumvarpsins er að tryggja rétt barna og ungmenna til inngildandi menntunar í leik-, grunn- og framhaldsskólum og í frístundastarfi og tryggja skólum og frístundastarfi og starfsfólki þeirra faglegan stuðning. Meginefni frumvarpsins snýr að skipulagi og verkefnum innri og ytri skólaþjónustu þvert á skólastig og inngildandi menntun í leik-, grunn- og framhaldsskólum og frístundastarfi. Hlutverk nýrrar stofnunar, Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu, er skilgreint hvað varðar inngildandi menntun og skólaþjónusta í framhaldsskólum skilgreind í fyrsta sinn.

Í kostnaðar- og ábatagreiningu vegna lagasetningarinnar er lögð áhersla á að lágmarka vanmat á kostnaði og ofmat á ábata með það að markmiði að fá sem hógvæраста niðurstöðu. Í greiningu er sérstaklega litið til fjögurra kostnaðarliða og fjögurra ábataliða. Ljóst er að þeir þættir sem litið er til fela ekki í sér tæmandi lista áhrifa. Þó er svo talið að tekið sé tillit til stærstu kostnaðarþátta. Aftur á móti er ljóst að vanmat á ábata er töluvert enda er ábatinn að miklu leyti óáþreifanlegur (e. intangible) og þar með erfitt eða jafnvel ómögulegt að meta til fjár. Því má álykta að niðurstöður kostnaðar- og ábatagreiningar vanmeti nettó ábata af áhrifum laganna.

#### 6.1.1 Kostnaður

Þeir fjórir kostnaðarliðir sem metnir eru til fjár eru i) innri skólaþjónusta á framhaldsskólastigi, ii) ytri skólaþjónusta á framhaldsskólastigi og þjónusta á landsvísi af

hálfu nýrrar Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu, iii) stafrænt skráningarkerfi og gagnagrunnur fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla og skólaþjónustu og iv) eftirlit.

Metinn kostnaður fellur fyrst og fremst á ríkið, enda felur lagasetningin í sér stórauðna aðkomu og nýtt hlutverk ríkisins þegar kemur að skólaþjónustu. Aftur á móti er ekki talið að breytingarnar kalli á aukinn starfsmannafjölda við skólaþjónustu sveitarfélaga til framtíðar en skipulag og framkvæmd skólaþjónustu við leik- og grunnskóla eru þegar skilgreind í reglugerð 444/2019. Samkvæmt svörum sveitarfélaga við könnun ráðuneytisins er árlegur kostnaður sveitarfélaga vegna skólaþjónustu í dag 10 – 12 ma.kr. Verði frumvarpið að lögum er ekki um að ræða breytingar á skyldum og ábyrgð sveitarfélaga heldur aukna samhæfingu og bætt skipulag á landsvísi sem og á milli ríkis og sveitarfélaga. Jafnframt er gert ráð fyrir verulega auknu hlutverki ríkisins er varðar þá samhæfingu sem og ráðgjöf og stuðning við sveitarfélög.

Lög um inngildandi menntun kalla þó augljóslega á áherslubreytingar í skipulagi skólustarfs og skólaþjónustu svo gera má ráð fyrir kostnaði hjá sveitarfélögum vegna innleiðingar þess. Gert er ráð fyrir því að ríki muni styðja við sveitarfélög í innleiðingarferlinu og í því verði litið til árangursríkra fyrirmynda og virkrar tengingar við innleiðingar laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna nr. 86/2021.

Niðurstöður kostnaðargreiningar sýna að langstærstur hluti kostnaðar er tilkominn vegna launakostnaðar í kjölfar nýrra starfa og eru þau flest tilkomin vegna innri skólaþjónustu framhaldsskóla, sem er mikilvægt nýmæli, ekki síst í ljósi breyttrar samsetningar nemenda á því skólastigi, og nýs skólaþjónustuhlutverks Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu. Fellur þessi launakostnaður allur á ríkissjóð enda eru stöðugildin hjá ríkisstofnunum. Er kostnaður vegna þessa talinn verða í kringum 2 ma.kr. á ári í upphafi en lækkar yfir tíma að núvirði. Nokkurrar óvissu gætir um endanlegan starfsmannafjölda Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu vegna inngildandi menntunar og er fjöldinn að lokum ákvörðun stjórnvalda. Fjöldi starfsfólks og geta stofnunarinnar til að sinna verkefnum sínum hefur þó bein áhrif á þann ábata sem til verður og til er einhver sá lágmarksfjöldi starfsfólks sem nauðsynlegur er til að breytingarnar skili tilætluðum árangri.

Heppnist innleiðing laganna vel má ætla að þau leiði af sér lægri kostnað vegna innri og ytri skólaþjónustu í náinni framtíð vegna áherslu á almennan stuðning og snemmtæk úrræði og samdrætti í fjölda þyngri og kostnaðarsamari mála. Þetta mun leiða af sér sparnað í sveitarfélögum sem er þó ekki tekið fjárhagslegt tillit til í kostnaðar- og ábatagreiningu. Þá má ætla að áhrifum laganna á veikindi kennara og annarra starfsmanna gæti fljótt með tilheyrandi sparnaði.

### 6.1.2 Ábati

Lögin teljast til fyrirbyggjandi aðgerða og er fyrst og fremst ætlað að hafa margvísleg jákvæð áhrif á börn og þar með fullorðna framtíðarinnar. En líta má svo á að ábatinn sem hlýst af lögunum er fyrst og fremst í formi samdráttar í framtíðarkostnaði. Þeir ábataliðir sem metnir eru til fjár eru i) samdráttur í brotthvarfi, ii) fækkun eineltistilfella, iii) minnkað nýgengi ungmenna í endurhæfingar- og örorkulífeyri og iv) minnkuð langtímaveikindi kennara. Í greiningunni er að auki fjallað um mögulegan annan kostnað og ábata sem ekki er sérstaklega metin til fjár.

Þó rannsóknir hafi sýnt fram á að innihald nýrra laga um inngildandi menntun hafi jákvæð áhrif á þá ábataliði sem eru hér til skoðunar er umfang áhrifanna óljóst. Það var því ákveðið að gera ráð fyrir neðri og efri mörkum í mati og eru þau skilgreind sem 5% samdráttur í kostnaði og 10% samdráttur í kostnaði. Ef innleiðing og framkvæmd laganna heppnast eins og best er á kosið má ætla að áhrifin geti orðið meiri en þessi mörk gera ráð fyrir.

Reiknaður ábati fellur til hjá ríki, sveitarfélögum og einstaklingunum sjálfum sem njóta nýrra laga um inngildandi menntun. Reiknaður ábati vegna minna brotthvarfs barna og ungmenna úr skóla er á bilinu 16-26 ma.kr. að núvirði. Þessi ábati er tilkominn vegna aukinnar menntunar einstaklinga og þar með hærri tekna, betri heilsu ásamt minna atvinnuleysi og félagslegrar aðstoðar. Þessi ábati dreifist þar með á ríki, sveitarfélög og einstaklinginn sjálfan. Reiknaður ábati vegna færri eineltistilfella jafngildir 16-32 ma.kr. (að núvirði) og er að mestu leyti einstaklingsins. Þá eru líkur á að ábati vegna færri eineltistilfella dreifist einnig til ríkis og sveitarfélaga í formi t.d. minni kostnaðar í heilbrigðis-, velferðar- og dómskerfi, en óljóst er hvort þeirra ábati sé meðtalinn í reiknuðum ábata. Reiknaður ábati vegna minni langtímaveikinda kennara er reiknaður sem 3-5 ma.kr. að núvirði. Hann dreifist fyrst og fremst á sveitarfélögin sem reka flestar skólastofnanir og hafa flesta kennara í vinnu (en hér var ekki reiknaður sambærilegur kostnaður fyrir framhaldsskóla). Reiknaður ábati vegna endurhæfingar nemenda jafngildir 5-11 ma.kr. að núvirði en skiptist í ábata vegna samdráttar í endurhæfingarlífeyri annars vegar og framleiðsluaukningu hins vegar. Ábatinn fellur fyrst og fremst til hjá ríkinu sem sparar lífeyrinn en ábati vegna framleiðsluaukningar dreifist á ríki, sveitarfélög og einstaklinga.

Ljóst er að í reiknuðum ábata er ótalinn ýmiss annar ábati og má þá sérstaklega nefna velferðaraukningu einstaklinga, en einnig auknar skatttekjur ríkis og sveitarfélaga sem og ótalinn sparnað í kerfum hins opinbera m.a. velferðarkerfi og dómstólakerfi.

### 6.1.3 Niðurstaða kostnaðar- og ábatagreiningar

Út frá gefnum forsendum er samanlagður núvirtur ábati vegna þessara fjögurra þátta talinn vera á bilinu 38-72 ma.kr. Þar sem núvirtur heildarkostnaður á sama tímabili er metinn á 47 ma.kr. gefa útreikningar ekki skýra niðurstöðu um hvort hreint núvirði laganna gefi af sér jákvæða eða neikvæða niðurstöðu og er það háð forsendum útreikninga. Neikvæð niðurstaða þarf þó ekki að þýða að arðsemi verkefnisins sé neikvæð vegna þess að greiningin nær betur utan um kostnaðarliðina en ábatahliðina. Það þýðir að ábatinn er vanmetinn í meira mæli en kostnaðurinn. Að meðaltali benda niðurstöðurnar þó til jákvæðrar niðurstöðu í kringum 10 ma.kr.

Metinn kostnaður fellur fyrst og fremst á ríkið. Hann færir frá ríki í hendur annarra samfélagsþegna helst í formi launagreiðslna. Þannig flokkast þessi kostnaður sem tilfærsla frá einum aðila samfélagsins (ríkinu) til annars (launþega, verktaka eða fyrirtækis) og er þar með ekki beinn samfélagslegur kostnaður. Með þetta í huga má setja fram að samfélagslegur nettó ábati sé á bilinu 38-72 ma.kr að núvirði.

### 6.1.4 Önnur atriði

Rétt er að benda á að til að framkvæmd laganna heppnist vel er nauðsynlegt að gera ráð fyrir fjölgun sérfræðinga menntaðra á sviði innri og ytri skólaþjónustu. Lagasetningin kallar á aukinn fjölda sérfræðinga á sviði skólaþjónustu, en engar vísbendingar eru um að atvinnuleysi sé til staðar í slíkum greinum. Það eru því líkur á að umframeftirspurn vinnuafis myndist. Slík umframeftirspurn setur þrýsting á hækkun launa en jafnvel þó hið opinbera byði hærri laun til að reyna að manna störfin er ekki víst að starfsfólk fengist. Mikið gæti unnist með samstarfi með háskóla, nýsköpunar- og iðnaðarráðuneytinu í þeim tilgangi að auka hvata til að fjölga sérfræðingum á þeim sviðum sem ný lög skapa eftirspurn fyrir.

Lögin mynda ákveðið tækifæri til jöfnunar. Öll börn munu njóta góðs af lögum um inngildandi menntun. Ætla má að mestu áhrif laganna verði hjá þeim börnum og ungmönnum sem standa höllum fæti og þurfa aukinn stuðning í skóla og/eða verndandi og stuðningsríkt

umhverfi. Þau munu fá betra tækifæri til að ná samnemendum sínum á þeim sviðum sem upp á skortir. Þá mun nýtt hlutverk Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu að sinna skólaþjónustu á landsvísi einnig jafna stöðu ólíkra sveitarfélaga og þá sérstaklega smærri bæjarfélaga á landsbyggðinni. En þessi bæjarfélög hafa mörg hver átt erfitt með að ráða í þær sérfræðistöður sem skólaþjónusta krefst, hvort heldur sem launþegar eða verktaka. Miðstöð menntunar og skólaþjónustu mun geta þjónustað þessi sveitarfélög sérstaklega og veitt þeim færi á að veita nemendum sínum betri stuðning.

*Um einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um gildissvið laganna. Frumvarpið felur í sér nýmæli um skipulag skólaþjónustu og stuðnings við framkvæmd skóla- og frístundastarfs. Stoðþjónusta við skólastarf hefur verið til staðar á öllum skólastigum en í ólíkri mynd, í mismunandi mæli og á mismunandi lagagrundvelli. Þá hefur skólaþjónusta, sem hingað til hefur verið verkefni sveitarfélaga, verið skilgreind með ólíkum hætti á einstökum skólastigum. Í lögum um framhaldsskóla, nr. 92/2008, er ekki kveðið á um skólaþjónustu líkt og gert er í lögum um leikskóla, nr. 90/2008, og í lögum um grunnskóla, nr. 91/2008. Sveitarfélögum hefur þó verið heimilt að taka að sér skólaþjónustu í framhaldsskólum með þjónustusamningum við framhaldsskóla eða ráðuneytið, sbr. 3. mgr. 7. gr. reglugerðar um skólaþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum, nr. 444/2019. Meðal annars vegna þess hefur verið munur á aðgengi að þjónustu, ráðgjöf og stuðningi, bæði innan og milli skólastiga, og eftir búsetu. Eins hefur hlutverk stoðþjónustu og skólaþjónustu hvað varðar lögbundið frístundastarf ekki verið ávarpað sérstaklega í gildandi lögum og reglugerðum.

Með frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að skilgreina hvað felst í inngildandi menntun og að lögbinda inngildandi menntun og skipulag þjónustu við hana og er gildissvið laganna því afmarkað við það, sbr. 1. mgr. Hugtakið inngilding er skilgreint í 4. tölul. 2. gr. og nánar fjallað um inntak inngildandi menntunar í 4. gr. Hugtökin börn og ungmenni eru skilgreind í 1. tölul. 2. gr.

Inngildandi menntun er nátengd inntaki náms, kennslu og annars skólastarfs sem fjallað er um í lögum um einstök skólastig. Til að koma í veg fyrir óvissu sem kann að vakna vegna lagaskila milli frumvarpsins, verði það að lögum, og annarrar skólalöggjafar er lagt til að í ákvæðinu sé sérstök túlkunarregla sem kveður á um að skýra beri löggjöf sem gilda um skólastarf í leik-, grunn- og framhaldsskólum og frístundastarf til samræmis við lög um inngildandi menntun. Í því felst að ef árekstur verður á milli ákvæðanna munu nýrri ákvæði frumvarps þessa ganga framur ákvæðum laga um leikskóla, laga um grunnskóla og laga um framhaldsskóla.

Um 2. gr.

Ákvæðinu er ætlað að skýra hugtök sem eru notuð í frumvarpinu. Frumvarpið felur í sér tillögur að nýrri heildarlöggjöf um inngildandi menntun og þjónustu við hana. Slík þjónusta getur eðli málsins samkvæmt verið fjölbreytt og sniðin með mismunandi hætti að einstaklingum, svo sem börnum, ungmennum, kennurum, skólastjórnendum og öðru starfsfólki skóla, eða tilteknum hópum, svo sem börnum og ungmennum í viðkvæmri stöðu. Orðskýringarnar fela því alla jafna í sér rúmar skilgreiningar.

Í 1. tölul. er fjallað um hugtökin barn og ungmenni. Almennt er í löggjöf miðað við 18 ára aldur þegar fjallað er um hugtakið barn. Þegar kemur að hugtakinu ungmenni er það ekki eins fastmótað. Í framkvæmd hefur orðið verið notað með mismunandi hætti yfir einstaklinga allt



frá aldrinum 16 ára til 25 ára aldurs, sbr. t.d. ákvæði æskulýðslaga, nr. 70/2007. Þá eru dæmi í löggjöf um að skilin milli barna og ungmenna séu ekki sérstaklega skilgreind, sbr. t.d. ákvæði barnaverndarlaga, nr. 80/2002, og barnalaga, nr. 76/2003. Það sem mælir með að hugtökin séu notuð saman er einkum að þarfir einstaklinga breytast sjaldan í grundvallaratriðum við að þeir verði 18 ára. Þá fjallar frumvarp þetta m.a. um inngildandi menntun í framhaldsskólum og fylgir því bæði óhagræði og óskýrleiki að mismunandi réttindi og reglur gildi um nemendur í framhaldsskóla eftir því hvort þeir eru yngri eða eldri en 18 ára. Það sem einkum mælir á móti því að hugtökin séu notuð saman er að réttindi barna undir 18 ára eru í grundvallaratriðum að lögum ólík, einkum vegna þess að þau eru ekki lögráða og hafa skilgreind ákveðin réttindi vegna þess m.a. í barnasáttmálanum. Í þessu ljósi er í frumvarpinu lagt til að nota hugtökin barn og ungmenni saman nema annað sé tekið fram, til dæmis þegar réttindi barna eru sérstaklega skilgreind. Hvað varðar neðri mörk skilgreiningarinnar er litið til þess að frumvarpinu er ætlað að fjalla um þjónustu sem tengd er við skólustarf í leik-, grunn- og framhaldsskólum, auk frístundastarfs. Er því miðað við að í frumvarpið nái til barna eftir að almennum rétti foreldra þeirra til fæðingarorlofs lýkur. Í þessu sambandi er jafnframt rétt að áréttu að þótt frumvarpið sé, eins og áður segir, tengt við skóla- og frístundastarf geta sum ákvæði þess átt við einstaklinga sem ekki stunda nám, þ.m.t. börn á leikskólaaldri sem ekki eru innrituð í leikskóla og ungmenni til 20 ára, sem ekki eru í framhaldsskóla, á vinnumarkaði eða í annars konar virkni.

Í 2. tölul. er hugtakið foreldri skilgreint. Skilgreiningin er einkum til hægðarauka svo unnt sé að nota orðið sem samheiti yfir foreldra og forsjáraðila annars staðar í frumvarpinu. Skilgreiningunni er ekki ætlað að leysa öll álitaefni sem geta komið upp í tengslum við verkaskiptingu foreldra og forsjáraðila þegar kemur að ákvörðunum og vali á þjónustu við börn þeirra. Um þau er eftir atvikum fjallað í einstökum ákvæðum frumvarpsins.

Í 3. tölul. er fjallað um hugtakið frístundastarf. Um er að ræða skipulagt starf eða frístundavettvang barna og ungmenna til allt að 20 ára aldurs þar sem áhersla er m.a. á val, frjálstan leik og fjölbreytileika í viðfangsefnum og umhverfi sem með lögum er skylt að standi börnum og ungmennum til boða. Hér er t.d. um að ræða frístundastarf á grundvelli laga um grunnskóla, nr. 91/2008, og frístundaþjónustu á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018. Rétt er að fram komi að til stendur að endurskoða æskulýðslög nr. 70/2007 á næstu árum og því líklegt að inntak frístundastarfs sem er með lögum skylt að standi börnum og ungmennum til boða breytist á næstu árum.

Í 4. tölul. er hugtakið inngilding skilgreint sem er jafnframt lykilhugtak í frumvarpinu. Skilgreining hugtaksins er í samræmi við þá skilgreiningu sem kemur fram í reglugerð um hæfniramma með viðmiðum fyrir almenna og sérhæfða hæfni kennara og skólastjórnenda við leik-, grunn- og framhaldsskóla, sbr. 5. tölul. 2. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar. Þannig er gert ráð fyrir fjölbreytileika barna og ungmenna og að nám, umhverfi, starfshættir og samskipti eru lögð að ólíkum þörfum þeirra svo þau hafi öll jöfn tækifæri til að tilheyra á eigin forsendum, öðlast gæðamenntun og njóta skólagöngu sinnar sem fullgildir þátttakendur. Þá kallar inngilding á að rýnt sé í umhverfi, kennslu og starfshætti með það að leiðarljósi að draga úr áhrifaþáttum sem gætu stuðlað að námslegri eða félagslegri útilokun meðal barna og ungmenna.

Í 5. tölul. eru rekstraraðilar skilgreindir þeir sem reka og bera ábyrgð á framkvæmd og skipulagi skóla- og frístundastarfs á leik-, grunn- eða framhaldsskólastigi. Í þeim tilvikum getur verið um að ræða ríki, sveitarfélög eða einkaaðila þegar kemur að skólum og frístundastarfi en jafnframt getur verið um að ræða rekstraraðila ytri skólaþjónustu en rekstur þeirrar þjónustu er á höndum ríkis og sveitarfélaga.

Í 6. tölul. er fjallað um starfsfólk. Þegar fjallað er almennt um starfsfólk er verið að vísa til allra sem starfa í leik-, grunn- og framhaldsskólum og frístundastarfi óháð stöðu og fagmenntun, t.d. eins og kennarar, náms- og starfsráðgjafar og skólastjórnendur. Í lögnum er sérstaklega tekið fram ef um annað starfsfólk er um að ræða, t.d. starfsfólk innri skólaþjónustu, starfsfólk ytri skólaþjónustu eða starfsfólk Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu.

Í 7. tölul. er tekið fram að þegar almennt er fjallað um skóla er vísað til leik-, grunn- og framhaldsskóla. Hugtakanotkunin er til einföldunar þegar vísað er til þessara þriggja skólastiga og á að fyrirbyggja misskilning t.d. um gildissvið gagnvart öðru skólastarfi eins og háskólum. Auk þess er áréttað að hugtakið tekur til allra þessara skólastiga óháð rekstraraðila og rekstrarformi þeirra. Þannig getur verið um að ræða skóla sem eru sjálfstætt reknir, þ.m.t. framhaldsskólar sem eru með viðurkenningu ráðherra, eða reknir á grundvelli leyfis til að vera þróunarskóli. Þessir skólar eru að öllu jöfnu hluti af skólakerfi sveitarfélags þegar kemur að leik- og grunnskólum, eða skólakerfi ríkis þegar kemur að framhaldsskólum. Með þessu er leitast við að tryggja að þjónusta við inngildandi menntun verði sambærileg við það sem við á í skólum sveitarfélaga eða ríkis og tryggi um leið jafnræði í aðgengi að þjónustunni.

#### Um 3. gr.

Yfirstjórn málefna sem frumvarpið tekur til er í höndum ráðherra sem fer með fræðslu- og menntamál í ljósi þess að meginviðfangsefni frumvarpsins er m.a. að styðja viðeigandi stofnanir til að sinna faglegu skóla- og frístundastarfi. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringa.

#### Um 4. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um inngildandi menntun í skóla- og frístundastarfi sem er lykilþáttur í frumvarpinu. Inngildandi menntun byggir á félagslegu réttlæti og miðar að því að öll börn og ungmenni hafi jöfn tækifæri til náms, þroska og vellíðanar skóla- og frístundastarfi. Í því felst að almenna kennsla, umhverfi og starfshættir eru skipulögð með það fyrir sjónum að ná sem best utan um fjölbreyttar þarfir barna og ungmenna. Fjölbreytileiki þeirra er litinn jákvæðum augum og leiða er leitað til að mæta þörfum með því að breyta skipulagi eða ryðja burt hindrunum í almennu starfi frekar en með sérúrræðum. Í ákvæðinu felst ákveðinn rammi utan um inngildandi menntun sem ráðherra er falið að víkka út í reglugerð hverju sinni.

Verði frumvarpið að lögum er gert ráð fyrir því að innleitt verði fyrirkomulag um inngildandi menntun. Í því getur m.a. falist að rýna námsaðstæður, umhverfi og starfshætti með það fyrir sjónum að efla gæði og mæta fjölbreyttum þörfum barna og ungmenna með sem bestum hætti, leita leiða til að koma í veg fyrir að þau verði af tækifærum til náms, félagslegrar þátttöku og vellíðanar áður en slík staða er komin upp, nýta gögn á markvissan hátt til að taka ákvarðanir um skólastarf og stuðningsúrræði, bregðast fljótt við merkjum um þörf fyrir stuðning og beita viðeigandi aðferðum til að tryggja að börn og ungmenni hafi ávallt þann stuðning og sveigjanleika sem þau þurfa til að öðlast gæðamenntun og líða vel í skóla- og frístundastarfi.

#### Um 5. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um réttindi barna og ungmenna sem hafa skal að leiðarljósi við framkvæmd annarra ákvæða frumvarpsins. Breytingarnar eru í samræmi við aðrar breytingar sem lagðar eru til í 17. gr. á ákvæðum laga um leikskóla, laga um grunnskóla og laga um framhaldsskóla.

Í 1. mgr. er áréttað að öll börn og ungmenni í skóla- og frístundastarfi eigi rétt á að þörfum þeirra sé mætt og njóti, án hindrana, þjónustu og stuðnings sem er í samræmi við þörf og má ætla að þeim sé fyrir bestu ásamt því að vera á þeirra forsendum. Að koma til móts við þarfir barna og ungmenna getur falið í sér m.a. að gerðar séu viðeigandi aðlaganir á námi, kennslu, umhverfi og starfsháttum með það að markmiði að styðja sem best við vellíðan barna og ungmenna, framfarir og fullgilda þátttöku þeirra. Áréttað er að þarfir geta verið fjölbreyttar hverju sinni. Enn fremur að þau fái þann stuðning sem börn og ungmenni þurfa til að taka framförum í námi og þroska, til að tryggja vellíðan, til að mynda tengsl við skólafélaga og starfsfólk og geti tekið þátt í skóla- og frístundastarfi.

Í 1. mgr. felst einnig sú almenna grundvallarregla að jafnan skuli veita þá þjónustu og stuðning sem ætla má að barni eða ungmenni sé fyrir bestu og að hagsmunir þeirra skulu ávallt hafðir í öndvegi. Um er að ræða einstaklingsbundið mat á aðstæðum sem þarf að fara fram hverju sinni auk þess sem reglan felur í sér samspil við regluna um að gefa þarf barni og ungmenni tækifæri á að tjá sig og taka þarf tillit til skoðana þess. Reglan um það sem er barni fyrir bestu er jafnframt í samræmi við 1. mgr. 3. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (barnasáttmálann) og ber að túlka regluna í samræmi við samninginn, einkum þegar kemur að barni og ungmenni sem er yngri en 18 ára. Hér ber einnig að hafa til hliðsjónar almennar athugasemdir barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna númer 14 þar sem finna má skýringar á inntaki 1. mgr. 3. gr. barnasáttmálans. Í þessu felst jafnframt að stuðningur sé veittur á forsendum barns eða ungmennis. Í þessu felst m.a. að barnið eða ungmennið hefur rétt á að tjá sig um þann stuðning sem það fær og að réttmætt tillit sé tekið til skoðana þeirra, ásamt því að foreldrar séu hafðir með í ráðum þegar við á, þegar kemur að skipulagi og framkvæmd stuðnings. Hér er til að mynda hægt að byggja á tillögum barns eða ungmennis að útfærslu að því marki sem mögulegt er nema þær gangi gegn bestu hagsmunum þeirra eða velferð annarra barna. Jafnframt er mikilvægt að reglulega sé lagt mat á upplifun barns eða ungmennis af stuðningnum og hvernig hann nýtist. Um er að ræða einn af lykilþáttum í lausnamiðuðum starfsháttum sem einkenna inngildandi og barnvænt starf þannig að þekking barns eða ungmennis sé nýtt og hægt sé að mæta þörfum þeirra á sem skilvirkastan og árangursríkastan hátt. Hugtakið án hindrana í 1. mgr. ber að túlka rúmt og ávallt með hagsmuni barns eða ungmennis í fyrirrumi og hefur líka snertiflöt við snemmtækan stuðning. Þannig felst í því m.a. að bregðast skuli við þörfum barns eða ungmennis um og leið og þörf fyrir stuðninginn verður ljós og tryggja að bið eftir stuðningi leiði ekki til neikvæðrar áhrifa á nám, líðan eða félagslega stöðu barns eða ungmennis. Þetta er einkar brýnt þegar um er að ræða þroskatengdar áskoranir í bernsku þar sem hægt er að hafa veruleg jákvæð áhrif á þroskaframvindu og framtíðarhorfur barns ef brugðist er nógu snemma við með snemmtækum stuðningi. Auk þess mega aðrar hindranir ekki verða til þess að barn eða ungmenni fái ekki stuðning til að koma til móts við þarfir þeirra, svo sem vegna aðgengis, kostnaðar eða búsetu.

Þá er áréttað í 1. mgr. að börn og ungmenni eiga rétt á að þörfum þeirra sé mætt þótt greining eða annað formlegt mat á þörfum liggi ekki fyrir. Þetta er áréttað meðal annars vegna þess að löng bið getur verið eftir greiningum og mikilvægt að þörfum barns sé mætt á meðan beðið er. Ákvæðið á þó ekki að draga úr mikilvægi þess að gerðar séu greiningar og lagt mat á þarfir barna og ungmenna enda er það oft forsenda þess að unnt sé að veita réttan stuðning sem hentar þörfum hverju sinni.

Að auki kemur fram að stuðningur skuli vera byggður á bestu þekkingu á hverjum tíma sem m.a. vísar til þess að nýta skuli, eftir því sem kostur er, aðferðir sem hafa verið vel rannsakaðar og reynst árangursríkar við að ná þeim markmiðum sem að er stefnt hverju sinni og samræmist m.a. grundvallarhugmyndum um réttindi barna.

Í 2. mgr. kemur fram að öll börn og ungmenni eigi rétt á að njóta skólagöngu sinnar og taka framförum í námi og þroska í samræmi við eigin forsendur. Forsendur þess að þau fái notið þessara réttinda eru að réttindi þeirra skv. 1. mgr. séu einnig tryggð, það er, að þau fái notið þess stuðnings sem þau þurfa til að geta tekið framförum í námi og þroska, myndað jákvæð félagstengsl og tekið virkan þátt í skóla- og frístundastarfi á eigin forsendum.

Í 3. mgr. kemur fram að við framkvæmd laganna, verði frumvarp þetta óbreytt að lögum, skuli réttindi barna og ungmenna tryggð í samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hefur gengist undir. Kemur hér einkum til álita samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013, en einnig má nefna samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Í ákvæðinu er þannig lögð áhersla á að túlka réttindi sem leiðir af lögnum á þann hátt sem samrýmist skyldum ríkisins til að virða rétt barna.

Rétt er að taka fram að 3. mgr. ákvæðisins er lýtur að barnasáttmálanum er sérstaklega afmarkað við börn yngri en 18 ára. Í því felst m.a. að barni skulu veittar upplýsingar um málefni sem það varðar og að því marki sem aldur þess og þroski gefur tilefni til. Rétt er að áréttta að upplýsingar skulu veittar á barnvænan hátt. Barn á jafnframt rétt á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri með þeim hætti sem það kys. Verður því að gæta þess að tekið sé tillit til aðstæðna barnsins og að það hafi tækifæri til þess að tjá sig í umhverfi sem hæfir aldri þess. Að auki þarf að tryggja að barnið fái allar nauðsynlegar upplýsingar og ráðgjöf til þess að taka ákvörðun um það, út frá eigin hagsmunum, hvort það kjósi að tjá sig eða ekki.

Í því felst jafnframt að barn á rétt á að láta skoðanir sínar frjáltslega í ljós í öllum málum sem það varðar og að taka beri réttmætt tillit til sjónarmiða þess og óska í samræmi við aldur þess og þroska. Árétttað er að um er að ræða rétt barns til þátttöku en ekki skyldu. Þannig skal bjóða barni þátttöku en ekki þrýsta á að það taki þátt standi vilji barnsins ekki til þátttöku. Þessar grundvallarreglur leggja áherslu á sjálfstæðan rétt barnsins og eru í samræmi við ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. einkum 1. mgr. 12. gr. samningsins. Meginreglur 1. og 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins ber að líta á sem heild þar sem raunverulegt mat á því sem er barni fyrir bestu felur í sér að gefa þarf barninu tækifæri á að tjá sig og taka þarf tillit til skoðana þess. Reglan er ekki miðuð við að barn hafi náð tilteknum aldri, heldur verður rétturinn ríkari með vaxandi þroska. Þá felur reglan í sér að skrá þurfi upplýsingar um þátttöku barns, þ.m.t. með hvaða hætti þátttaka þess fór fram, hver voru sjónarmið þess, hvernig lagt var mat á sjónarmiðin og hvaða þýðingu þau höfðu þegar unnið var að koma til móts við þarfir barns. Þannig þarf að tryggja að þátttaka barns hafi raunverulegt vægi en sé ekki eingöngu formsatriði.

#### Um 6. gr.

Í inngildandi menntun samkvæmt frumvarpinu felst að starfsfólk leik-, grunn- og framhaldsskóla, frístundastarfs og skólaþjónustu ber að mæta þörfum barna og ungmenna í skóla- og frístundastarfi hverju sinni. Inngildandi menntun felur í sér virkt umhverfi þar sem sífellt er verið að leita leiða til að mæta þörfum í almennu starfi og kennslu, meta árangur og hvort þörfum sé mætt. Þrátt fyrir þetta liggur fyrir að upp munu koma tilvik þar sem foreldra, börn og/eða ungmenni telja að þurfi að bregðast við með öðrum hætti en gert er. Er því lagt til í frumvarpinu að sérstaklega sé fjallað um rétt foreldra, ungmenna og/eða barna á að óska eftir því að þörfum barns sé mætt með breyttu skipulagi, sveigjanleika, stuðningi eða öðrum úrræðum og/eða að gert sé mat á þörfum barns, sbr. 1. og 2. tölul. 1. mgr. Þá er lagt til að foreldrar, börn og/eða ungmenni geti óskað eftir ráðgjöf við úrlausn tiltekinna mála, sbr. 3. tölul. 1. mgr.

Í 2. mgr. fellst að óskir foreldra, ungmenna og/eða barna eru lagðar í ákveðinn farveg. Þar er í fyrsta lagi fjallað um að beiðnum um að þörfum barns sé mætt með stuðningi og beiðnum um mat á þörfum, sbr. 1. til 3. tölul. 1. mgr. greinarinnar, sé beint til tengiliðar. Um er að ræða tengilið þjónustu í þágu farsældar barna sem fjallað er um í lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna og skólalöggjöfnni. Tengilið er ætlað að vera sá aðili í nærumhverfi barns sem börn, ungmenni og fjölskyldur leita til. Hlutverk tengiliðar er m.a. að aðstoða við að tryggja aðgang að stuðningi og mati á þörfum barns eða ungmennis. Tengiliður tekur því við beiðninni og kemur henni áfram innan skóla, innri eða ytri skólaþjónustu.

Viðbrögð við beiðnum foreldra, ungmenna og/eða barna eru þjónusta en ekki stjórnvaldsákvarðanir í skilningi stjórnvisslulaga nr. 37/1993, en eins og fjallað hefur verið um gerir inngildandi menntun kröfur um umhverfi símats og stöðugra viðbragða og eru innan þess ramma ekki teknar ákvarðanir sem binda á enda á mál. Þrátt fyrir það hafa viðbrögð sem mælt er fyrir um í þessari grein ákveðin einkenni stjórnvaldsákvarðana, einkum að þau fjalla um mikilsverð réttindi barna og ungmenna. Er því í 2. mgr. lagt til að hægt sé að fara fram á að formleg viðbrögð við beiðnum samkvæmt greininni, þ.e.a.s. að brugðist sé við þeim skriflega og gefnar ástæður fyrir niðurstöðunni. Styður þetta við réttaröryggi barna og ungmenna.

Formleg viðbrögð við beiðnum eru jafnframt forsenda fyrir því að unnt sé að leita eftir endurskoðun ákvörðunarinnar, eins og fjallað er um í 3. mgr.

Í 4. mgr. er fjallað um samspil beiðna við samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Í ákvæðinu felst m.a. að ef beiðni um samþættingu þjónustu liggur fyrir en unnt að fjalla um beiðnir skv. þessari grein innan teymisvinnu samþættingar þjónustu.

#### Um 7. gr.

Einstaklingsbundnar áætlanir veita yfirsýn yfir einstaklingsmiðaða nálgun, þ.m.t. hvernig unnið er með styrkleika og áhugasvið barns eða ungmennis, og eru mikilvægar til að tryggja eftirfylgni með inngildandi menntun og að veittur sé stuðningur sem er alltaf við hæfi. Í ákvæðinu er kveðið á um áætlun um inngildandi menntun.

Við samningu frumvarpsins komi til greina að leggja til að skylt yrði að gera áætlun um inngildandi menntun fyrir öll börn enda fylgja því margir kostir að slík viðtæk áætlanagerð verði innleidd þvert á öll skólastig. Niðurstaðan varð aftur á móti sú að innleiða þessa áætlanagerð í skrefum og fjallar 1. mgr. því um að áætlanir um inngildandi menntun verði útbúnar þegar þörf er á.

Í aðalnámskrám aðalnámskrám leik- grunn- og framhaldsskóla er kveðið á um einstaklingsnámskrár. Eins og kemur fram í 1. mgr. felur áætlun sem um inngildandi menntun í sér einstaklingsnámskrá, ásamt öðrum upplýsingum um styrkleika, þarfir og markmið. Þá er áætlun um inngildandi menntun þess eðlis að hún fylgir barninu milli skóla og skólastiga.

Í 2. mgr. er fjallað um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna en gert er ráð fyrir gerð stuðningsáætlunar vegna samþættingar annars og þriðja stigs þjónustu þvert á þjónustukerfi. Ákvæðið felur í sér að áætlun um inngildandi menntun verður hluti af stuðningsáætlun.

Í 3. mgr. er gert ráð fyrir að ráðherra setji reglugerð um áætlun um inngildandi menntun.

#### Um 8. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um skipulag þjónustu við inngildandi menntun og er hún skilgreind í þremur lögum. Í fyrsta lagi er um að ræða innri skólaþjónustu sem er innsta lag þjónustunnar og telst til innra stoðkerfis skóla- og frístundastarfs. Þessi þjónusta hefur einkum gengið undir heitinu stoðþjónusta en einnig hefur tíðkast í framkvæmd að gera ekki sérstakan greinarmun

á þessari þjónustu og skólaþjónustu og hún felld undir sama hatt. Með frumvarpi þessu er lagt til að nota hugtakið innri skólaþjónusta, einkum til að gera greinarmun á þeirri þjónustu sem er veitt innan skóla og frístundastarfs og þeirri þjónustu sem kemur að utan. Í öðru lagi er um að ræða ytri skólaþjónustu sem er næsta lag þjónustunnar og er hluti af ytra stoðkerfi skóla- og frístundastarfs. Þetta er sá hluti þjónustunnar sem kveðið hefur verið á um í lögum um leikskóla og í lögum um grunnskóla en með frumvarpi þessu er lagt til að samræma og skýra verkefni hennar. Í þriðja lagi er um að ræða landsstuðning við skólaþjónustu sem fer fram hjá Miðstöð menntunar og skólaþjónustu og er ysta lag þjónustunnar.

#### Um 9. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um innri skólaþjónustu. Í 1. mgr. kemur fram að innri skólaþjónusta er liður í starfsemi leik-, grunn- og framhaldsskóla og frístundastarfs. Í því felst m.a. að sú þjónusta sem tilheyrir innri skólaþjónustu er veitt á grundvelli laga um leikskóla, laga um grunnskóla og laga um framhaldsskóla. Til að tryggja samfellu milli lagabálka er í 17. gr. lagt til að gerðar verði breytingar á lögum um leikskóla, lögum um grunnskóla og lögum um framhaldsskóla til samræmis við framangreint.

Í 2. mgr. er fjallað um ábyrgð á innri skólaþjónustu. Þar er mælt fyrir um að ábyrgð á innri skólaþjónustu á leik- og grunnskólastigi liggur hjá sveitafélögum. Í ákvæðinu felst að innri skólaþjónusta lýtur reglum laga um leikskóla og laga um grunnskóla og er skipulögð með sama hætti og leik- og grunnskólastarf og frístundastarf í viðkomandi sveitarfélagi. Til að mynda er gert ráð fyrir því að fastanefnd sveitarfélags, sem fer með málefni leik- og/eða grunnskóla, fari jafnframt með málefni innri skólaþjónustu, að skólastjórar leik- og grunnskóla stýri starfi innri skólaþjónustu og að sömu reglur gilda um skólastarf og innri skólaþjónustu í samningum sveitarfélaga við sjálfstætt rekna skóla. Í 2. mgr. er jafnframt mælt fyrir um að ábyrgð á innri skólaþjónustu er hjá skólameisturum framhaldsskóla í samræmi við ábyrgð á framhaldsskólum sem er skilgreind í lögum um framhaldsskóla.

Í 3. mgr. eru verkefni innri skólaþjónustu skilgreind í nokkrum liðum. Við framkvæmd verkefnanna skal ávallt gætt að rétti barna og ungmenna í samræmi við 5. gr. frumvarpsins.

Í 1. tölul. 3. mgr. kemur fram að það sé verkefni innri skólaþjónustu að styðja við að börn og ungmenni njóti gæðamenntunar og fjölbreyttra kennsluhátta. Jafnframt kemur þar fram að innri skólaþjónusta tryggi nægt framboð snemmtækra úrræða og stuðnings til að mæta þörfum barna og ungmenna á hverjum tíma. Þetta felur m.a. í sér að innri skólaþjónusta þarf að greina reglulega hverjar þarfir barna og ungmenna eru á hverjum tíma og að þau úrræði og stuðningur sem eru í boði innan skóla- og frístundastarfs séu í samræmi við þær þarfir en að úrræðin séu jafnframt fyrirbyggjandi og dragi úr þörf fyrir síðari aðkomu. Með samþættu og heildstæðu framboði stuðnings, bæði innan skólans og í samstarfi við önnur þjónustukerfi, megi laga námsumhverfi betur að áherslum inngildandi menntunar og um leið veita börnum og ungmennum, og fjölskyldum þeirra, stjórnendum og kennurum nauðsynlegan stuðning.

Í 2. tölul. 3. mgr. er áhersla lögð á að reglulega sé árangur og áhrif úrræða og stuðnings metinn og í samræmi við ferli stöðugra umbóta. Í því felst m.a. að meta hvort úrræði og stuðningur skili tilætluðum árangri og stuðli að framförum barna og ungmenna bæði í námi og þroska. Mikilvægt er að nýta gögn með markvissum hætti til að fylgjast með framvindu og gæðum í þessum efnunum.

Í 3. tölul. 3. mgr. kemur fram að innri skólaþjónusta veitir ráðgjöf, kennslu og þjálfun til barna, ungmenna og/eða foreldra þeirra á einstaklings- og hópgrundvelli. Þessi skylda

endurspeglar gildandi skólalöggjöf þar sem fjallað er um fjölbreytt verkefni skóla bæði þegar kemur að börnum og ungmennum í leik-, grunn- og framhaldsskóla og foreldrum þeirra.

Í 4. tölul. 3. mgr. er fjallað um þátttöku innri skólaþjónustu í þverfaglegri samvinnu innan skóla- og frístundastarfs sem styður við inngildandi menntun og samþætta þjónustu í þágu farsældar barna. Þetta verkefni er í samræmi við 4. gr. frumvarpsins en heildstætt skipulag inngildandi menntunar byggir m.a. á þverfaglegri teymisvinnu. Þannig er gert ráð fyrir aukinni samvinnu þegar kemur að skipulagi og framkvæmd kennslu, starfshátta og stuðningsúrræða með það að markmiði að mæta þörfum allra barna eða ungmenna en jafnframt að starfsfólk fái stuðning í þeirra fjölbreyttu verkefnum. Þá er jafnframt áhersla á þá samvinnu sem fer fram á grundvelli laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Gert er ráð fyrir að kveðið verði nánar um teymisvinnu í reglugerð sem ráðherra skal setja á grundvelli 5. mgr. 9. gr. frumvarpsins.

Í 5. tölul. 3. mgr. er innri skólaþjónusta falið að taka þátt í skólaþróun, starfsþróun og samstarfi milli starfsfólks vegna þjónustu við inngildandi menntun. Kallað hefur verið eftir því að tryggja þverfaglegt samstarf á vettvangi skólans enda má líta svo á að fjölbreytt fagþekking sé mikilvæg forsenda inngildandi skólastarfs. Mikilvægt er jafnframt að tryggja að sú fjölbreytta þekking nýtist þegar kemur að skólaþróun og fagmennsku í störfum skólans. Til að koma til móts við framangreint er hér þess vegna áréttað það hlutverk innri skólaþjónustu að taka þátt í starfsþróun, skólaþróun og samstarfi vegna inngildandi menntunar.

Í 4. mgr. er fjallað um næga fagþekkingu innri skólaþjónustu og að hún taki mið af þörfum viðkomandi skóla og frístundastarfs. Mikilvægt er að skipuleggja stoðkerfi skóla- og frístundastarfs út frá þörfum hvers skóla og frístundastarfs með það að leiðarljósi að hafa þekkingu og getu til að veita stuðning í samræmi við bestu þekkingu. Þannig skal innri skólaþjónusta hafa yfir að ráða sérhæfðu starfsliði eða henni tryggður aðgangur að viðeigandi sérþekkingu með öðrum hætti til að koma til móts við þarfir viðkomandi skóla og frístundastarfs. Í ljósi þess að þarfir skólastiga geta verið með mismunandi hætti er ekki farin sú leið að lögbinda inntak lágmarksfagþekkingar fyrir öll þrjú skólastigin og frístundastarf heldur er ráðherra falið að setja reglur um slíkt í reglugerð og þar gefst tækifæri til að fjalla ítarlegar um fagþekkingu til að mynda út frá hverju skólastigi, sbr. 5. mgr.

Í 5. mgr. er að finna skyldu ráðherra til að setja reglugerð þar sem nánar er fjallað um framkvæmd og inntak innri skólaþjónustu á hverju skólastigi, m.a. út frá þeim sjónarmiðum sem rakin hafa verið um ákvæðið. Gert er ráð fyrir að sett verði reglugerð fyrir hvert skólastig.

#### Um 10. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um ytri skólaþjónustu. Í 1. mgr. kemur fram að ytri skólaþjónusta er hluti af ytra stoðkerfi þriggja skólastiganna og frístundastarfs. Í samræmi við þjónandi og styðjandi hlutverk auk samhæfingarhlutverk ytri skólaþjónustu er lögð áhersla á að hún skuli alla jafna veitt á vettvangi skóla og frístundastarfs, einkum ef starfsfólki ytri skólaþjónustu er falið hlutverk í innri skólaþjónustu, og í samstarfi við starfsfólk þeirra eftir því sem við á. Til að tryggja samfellu milli lagabálka er í frumvarpi þessu, sbr. 17. gr., lagt til að gerðar verði breytingar á lögum um leikskóla, lögum um grunnskóla og lögum um framhaldsskóla til samræmis við þetta.

Í 2. mgr. er kveðið á um ábyrgð á ytri skólaþjónustu sem er með frumvarpi þessu falin annars vegar sveitarfélögum og hins vegar Miðstöð menntunar og skólaþjónustu. Talið var æskilegast að skipta verkefnum ytri skólaþjónustu milli þessara tveggja aðila sem jafnframt er í samræmi við skiptingu rekstraraðila þriggja skólastiganna samkvæmt lögum um leikskóla,

lögum um grunnskóla og lögum um framhaldsskóla. Líkt og framkvæmdin hefur verið er sveitarfélögum falin ábyrgð á ytri skólaþjónustu í leik- og grunnskólum og frístundastarfi og er þjónustan skipulögð fyrir ákveðin sveitarfélög eða svæði. Hér er lagt til óbreytt fyrirkomulag þegar kemur að ábyrgð hvers sveitarfélags. Þannig getur hvert og eitt sveitarfélag skipulagt ytri skólaþjónustu innan sinna marka eða sveitarfélög verið í samvinnu um tiltekin eða öll verkefni ytri skólaþjónustu samkvæmt lögum þessum að gættum ákvæðum sveitarstjórnarlaga. Þá er áréttuð sú heimild að ytri skólaþjónusta getur verið rekin sameiginlega fyrir leik- og grunnskóla, og frístundastarf ef við á. Í 2. mgr. er jafnframt kveðið á um að ábyrgð á ytri skólaþjónustu í framhaldsskólum er hjá Miðstöð menntunar og skólaþjónustu og nær þjónustan til allra framhaldsskóla um land allt. Hér er um að ræða nýmæli en ekki hefur verið kveðið sérstaklega á um slíka þjónustu í framhaldsskólum að öðru leyti en að sveitarfélög hafa haft heimild til að taka að sér þjónustuna með samningum, sbr. 3. mgr. 7. gr. reglugerðar um skólaþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum, nr. 444/2019. Nánar er fjallað um samvinnu um ytri skólaþjónustu í 11. gr.

Í 3. mgr. eru verkefni ytri skólaþjónustu skilgreind í nokkrum liðum og er mikil áhersla lögð á ráðgjöf og stuðning. Í 1. tölul. 3. mgr. er ytri skólaþjónustu falið að sinna ráðgjöf, stuðningi og leiðsögn við kennara, skólastjórnendur og annað starfsfólk skóla og frístundastarfs. Ekki er um tæmandi talningu að ræða en í þessu felst einkum eftirfarandi. Í fyrsta lagi felst í þessu að veita stuðning og ráðgjöf við kennara og starfsfólk skóla og frístundastarfs við almenna starfshætti í þágu menntunar, velferðar og farsældar barna og ungmenna í skóla- og frístundastarfi, svo sem er varða geðrækt og inngildandi og fjölbreyttra starfs- og kennsluhátta. Í öðru lagi að veita stuðning og ráðgjöf við kennara, skólastjórnendur og starfsfólk skóla við starfshætti í þágu gæða og árangurs, svo sem er varða fjölbreytta og inngildandi kennsluhætti, teymiskennslu, skólaþróun, samstarf heimila og skóla, árangursmælingar, hagnýtingu gagna og framkvæmd innra mats og eftirfylgni. Í þriðja lagi er um að ræða almenna ráðgjöf, stuðning og leiðsögn við kennara og starfsfólk skóla, svo sem kennsluráðgjöf, ráðgjöf um starfsþróun og aðra starfstengda leiðsögn, stuðningur við fagmennsku í starfi, leiðsögn nýliða í starfi og leiðsögn varðandi réttindi barna og ungmenna í skóla- og frístundastarfi. Í fjórða lagi felst í þessu ráðgjöf, stuðningur og leiðsögn við skólastjórnendur, svo sem stuðningur við fagmennsku í starfi og við að byggja upp þekkingu og færni starfsfólks.

Í 2. tölul. 3. mgr. er ytri skólaþjónustu falið að veita kennurum og starfsfólki skóla og frístundastarfs ráðgjöf, leiðsögn og handleiðslu vegna fjölbreyttra þarfa barna og ungmenna í skóla- og frístundastarfi, hvort sem um ræðir einstaklinga eða hópa. Hér getur verið um að ræða atriði er varða nám, líðan, tungumál, tengsl og samskipti og stöðu að öðru leyti. Áréttuð er að ekki er um tæmandi talningu að ræða.

Í 3. tölul. 3. mgr. er ytri skólaþjónustu falið að veita börnum og ungmennum og/eða foreldrum þeirra ráðgjöf og stuðning. Hér getur verið um að ræða almenna fræðslu og ráðgjöf vegna fjölbreyttra málefna er varða m.a. nám, þroska, líðan og velferð barna og ungmenna, uppeldisráðgjöf, ráðgjöf og stuðning í tengslum við stuðningsþarfir barns eða ungmennis og samskipti við viðkomandi skóla og frístundastarfs eða innri skólaþjónustu í tengslum við stuðningsþarfir barns eða ungmennis. Ekki er um tæmandi talningu að ræða.

Í 4. tölul. 3. mgr. er ytri skólaþjónustu falið að sinna mati á tilgreindum þáttum. Hér er um að ræða nánari athugun á þáttum sem geta haft áhrif á framfarir í námi og þroska, bæði einstaklingsbundnum þáttum, svo sem námstengdum, þroskatengdum, líkamlegum, sálrænum



eða félagslegum þáttum og aðstæðum í skóla- og frístundastarfi, svo sem umhverfi, vinnubrögð, skipulag og tengsl við skólafélaga og starfsfólk.

Í 4. mgr. er fjallað um samstarf innri og ytri skólaþjónustu. Mikil samlegð er á milli verkefna innri og ytri skólaþjónustu og mikilvægt að stoðkerfin geti átt farsælt og náð samstarf. Þá er gert ráð fyrir að ytri skólaþjónusta taki þátt í þverfaglegri samvinnu vegna þjónustu við inngildandi menntun, svo sem þegar kemur að mati á tilgreindum þáttum, sbr. 4. tölul. 3. mgr., en nánar verður kveðið á um aðkomu ytri skólaþjónustu í þverfaglegri samvinnu í reglugerð ráðherra, sbr. 6. mgr. Rétt er að áréttta að ytri skólaþjónusta getur átt í samstarfi við innri skólaþjónustu fleiri en eins skóla og frístundastarfs. Í tilviki sveitarfélaga fer það eftir fjölda skóla og frístundastarfs innan sveitarfélagsins eða svæðis en í tilviki Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu er stofnuninni falið að eiga samstarf við innri skólaþjónustu allra framhaldsskólanna vegna verkefna ytri skólaþjónustu samkvæmt lögum þessum.

Í 5. mgr. er fjallað um næga fagþekkingu ytri skólaþjónustu. Forsenda þess að hægt sé að veita þjónustu við inngildandi menntun er meðal annars sú að til staðar sé næg fagþekking og mannauður til að koma til móts við fjölbreyttar þarfir í inngildandi skóla- og frístundastarfi, styðja við gæði og fagmennsku í skóla- og frístundastarfi og efla mannauðinn sem þar starfar. Verkefni ytri skólaþjónustu eru fjölbreytt og umfang verkefnanna geta verið með misjöfnum hætti, svo sem út frá fjölda skóla sem ytri skólaþjónustan þjónustar og styður, og eins út frá getu innri skólaþjónustu til að koma til móts við þarfir viðkomandi skóla og frístundastarfs og í samræmi við bestu þekkingu. Ljóst er að ákveðin fagþekking þarf að vera til staðar hverju sinni og í einhverjum tilvikum er mikilvægt að geta samnýtt mannauð og fagþekkingu. Hér er þó ekki farin sú leið að lögbinda inntak lágmarksfagþekkingar heldur er ráðherra falið að setja reglur um slíkt í reglugerð og þar gefst tækifæri til að fjalla ítarlegar um fagþekkingu ytri skólaþjónustu, sbr. 6. mgr.

Í 6. mgr. er ráðherra falið að setja nánari reglur um inntak og framkvæmd ytri skólaþjónustu og gert er ráð fyrir að sett verði reglugerð fyrir hvert skólastig.

#### Um 11. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um samvinnu og samstarf innri og ytri skólaþjónustu.

Eins og kemur fram í 9. gr. er innri skólaþjónusta stoðkerfi skóla- og frístundastarfs og ávallt veitt á vettvangi viðkomandi skóla. Í þessu ljósi er lagt til í 1. mgr. að sömu reglur gildi um samvinnu sveitarfélaga um innri skólaþjónustu og gilda um leikskóla annars vegar og grunnskóla hins vegar. Eins og kemur fram í 17. gr. er lagt til að samhliða verði gerðar breytingar á lögum um leikskóla og lögum um grunnskóla. Í framkvæmd þýðir þetta til dæmis að þegar sveitafélög gera samning um samrekstur skv. 45. gr. laga um grunnskóla þarf samningurinn að endurspeglar fyrirkomulag innri skólaþjónustu. Þótt það komi ekki sérstaklega fram gilda sömu reglur um samvinnu framhaldsskóla um innri skólaþjónustu og almennt gildir um samvinnu framhaldsskóla. Þá gilda almennar reglur um þjónustusamninga sveitarfélaga og ríkis við einkaaðila um skólaþjónustu.

Eins og kemur fram í 10. gr. er ytri skólaþjónusta ytra stoðkerfi leik-, grunn- og framhaldsskóla og frístundastarfs. Ytri skólaþjónusta er skipulögð fyrir ákveðin sveitarfélög eða svæði þótt leitast sé við að hún sé veittá vettvangi skóla og frístundastarfs. Til að unnt sé að tryggja næga fagþekkingu og mönnun í ytri skólaþjónustu er líklegt að flest sveitarfélög þurfi að eiga samvinnu um ytri skólaþjónustu. Er því lagt til í 2. mgr. að mælt sé fyrir um að sveitarfélög skuli leitast við að eiga samvinnu um ytri skólaþjónustu. Þá er lagt til í 3. mgr. að ef sveitarfélögum tekst ekki að reka ytri skólaþjónustu geti þau gert samkomulag við Miðstöð

menntunar og skólaþjónustu um að veita ytri skólaþjónustu í sveitarfélaginu. Er þá gert ráð fyrir að greitt sé fyrir þjónustuna samkvæmt gjaldsskrá, sbr. 4. mgr.

Um 12. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um svæðisbundna samvinnu um þjónustu við inngildandi menntun. Nú stendur yfir vinna við að byggja upp sameiginlegar starfsstöðvar fyrir svæðisskipt verkefni ríkis og sveitarfélaga svo sem skólaþjónustu, farsæld barna, íþróttastarfi og æskulýðsstarfi. Þeirri vinnu er ekki lokið. Er því lagt til frumvarpinu að svæðisbundin samvinna um skólaþjónustu haldist í hendur við svæðisbundna samvinnu um farsæld barna.

Um 13. gr.

Eins og áður er rakið er lagt til í frumvarpi þessu að Miðstöð menntunar og skólaþjónustu gegni tvíþættu hlutverki. Annars vegar er lagt til að stofnunin skipuleggi og framkvæmi ytri skólaþjónustu, sbr. 10. gr. Hins vegar er lagt til að stofnunin skipuleggi og framkvæmi landsstuðning við skólaþjónustu og um það er fjallað í þessari grein, sbr. 1. mgr. Ekki er gert ráð fyrir því að þessi mismunandi hlutverk verði á hendi sama starfsfólks Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu.

Í 2. mgr. eru verkefni Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu í stuðningi við skólaþjónustu á landsvísu talin upp í átta staflíðum. Bæði er um að ræða almenn og sértæk verkefni sem eru til nánari fyllingar verkefna stofnunarinnar skv. 4. gr. laga um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, nr. 91/2023.

Í 1. tölul. 2. mgr. kemur fram að það sé verkefni stofnunarinnar að styðja við og samhæfa skólaþjónustu, bæði innri og ytri, á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi m.a. með ráðgjöf, leiðsögn, námskeið og útgáfu leiðbeininga og fræðsluefnis. Rétt er að benda á ekki er um tæmandi upptalningu að ræða. Um er að ræða samhæfingarhlutverk stofnunarinnar sem ætlað er að styðja við að þjónusta við inngildandi menntun verði heildstæð og byggji á bestu þekkingu þvert á skólastig og um land allt.

Í 2. tölul. 2. mgr. kemur fram að Miðstöð menntunar og skólaþjónustu veiti stuðning, ráðgjöf og leiðsögn í málefnum barna og ungmenna sem eru í viðkvæmri stöðu í skóla- og frístundastarfi og eftir atvikum þeirra sem eru utan vinnumarkaðar, skóla og starfsþjálfunar. Þetta verkefni stofnunarinnar er einnig tengt heimild stofnunarinnar til að setja á fót tímabundna samráðshópa á einstökum fagsviðum stofnunarinnar, líkt og landsteymi, sbr. 4. mgr. 3. gr. laga um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu. Í þessu getur jafnframt falist að stofnunin veiti sveitarfélögum og skólum ráðgjöf í einstaklingsmálum eða veiti börnum og ungmennum stuðning í þessu sambandi. Þegar vísað er til barna og ungmenna í viðkvæmri stöðu er m.a. um að ræða börn og ungmenni með íslensku sem annað tungumál (ÍSÁT), eineltis- og ofbeldismál, flóttabörn, hinsegin og skynsegin börn og ungmenni. Einnig þykir rétt að fela stofnuninni að veita stuðning, ráðgjöf og leiðsögn vegna einstaklinga á aldrinum 16–20 ára og eru utan vinnumarkaðar, skóla og starfsþjálfunar (NEET). Stuðningur, ráðgjöf og leiðsögn vegna þessara einstaklinga gæti einna helst nýst frístundastarfi þar sem í einhverjum tilvikum geta þessir einstaklingar verið virkir í frístundastarfi.

Í 3. tölul. 2. mgr. er fjallað um stuðning við skólaþróun. Með skólaþróun er átt við nýsköpun og þróun á sviði skólamála ásamt því að miðla góðum aðferðum og byggja upp lærdómssamfélag. Ákvæðið er nátengt 2. tölul. 2. mgr.

Í 4. tölul. 2. mgr. kemur fram að Miðstöð menntunar og skólaþjónustu skuli veita faglegan stuðning og leiðsögn við gerð innra mats, framkvæmd og eftirfylgni með umbótaáætlana vegna ytra mats og ferli stöðugra umbóta í skólum. Framkvæmd ytra mats er hjá mennta- og

barnamálaráðuneyti en hlutverk stofnunarinnar verður að styðja skóla við innra mat og úrbætur vegna ytra mats.

Í 5. tölul. 2. mgr. er fjallað um verkefni Miðstöðvar og menntunar við að byggja upp þekkingu og færni starfsfólks skóla- og frístundastarfs og skólaþjónustu, m.a. með því að styðja við, samhæfa og eftir atvikum skipuleggja starfsþróun fyrir viðkomandi starfsfólk. Fjallað er um starfsþróun kennara og skólastjórnenda í leik-, grunn- og framhaldsskólum í lögum um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla, nr. 95/2019. Rétt þykir að Miðstöð menntunar og skólaþjónustu hafi skilgreint stuðningshlutverk við starfsþróun starfsfólks skóla en jafnframt við starfsfólk skólaþjónustu og frístundastarfs. Gert er ráð fyrir að Miðstöð menntunar og skólaþjónustu framkvæmi þetta verkefni eftir atvikum í samstarfi við háskóla, sveitarfélög og aðrar stofnanir.

Í 6. tölul. 2. mgr. er fjallað um það verkefni Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu að hagnýta rannsóknir á sviði menntunar, skólastarfs og skólaþjónustu eftir því sem unnt er. Með ákvæðinu er lögð áhersla á mikilvægi þess að starfsfólk Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu sé öflug þekkingarmiðstöð og að við skipulag og framkvæmd landsstuðnings sé byggt á bestu þekkingu og reynslu á hverjum tíma. Er hér átt við gagnreyndar aðferðir og aðrar vísindalegar aðferðir.

Í 7. tölul. 2. mgr. er fjallað um almenna og sérhæfða fræðslu til stjórnvalda og annarra um málefni sem tengjast verkefnum stofnunarinnar. Um er að ræða almennt ákvæði um fræðslu sem tengist þeim verkefnum stofnunarinnar sem fjallað er um í 2. mgr. Á grundvelli þessa ákvæðis getur Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, t.d. haldið námskeið, gefið út leiðbeiningar og sinnt virkri upplýsingamiðlun og fræðslu á vefjum sem Miðstöð menntunar og skólaþjónustu heldur úti.

Í ákvæðinu er enn fremur lagt til að koma upp vettvangi, sem að öllum líkindum verður stafrænn, með það að markmiði að koma upp samstarfi stjórnvalda og annarra til að þróa almenna og sérhæfða fræðslu og lausnir í tengslum við skólaþjónustu og inngildandi menntun. Er þessi vettvangur jafnframt í samræmi við samhæfingarhlutverk Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu. Fyrirmynd að sambærilegum vettvangi er sótt til Skotlands (e. Scottish Regional Improvement Collaborative, RICs) þar sem áhersla er á umbótasinnad samstarf á tilgreindum svæðum. Í Skotlandi er samstarfinu ætlað að fá stjórnvöld til að þróa fjölbreytta starfs- og kennsluhætti, nýta fagþekkingu á hverju svæði og að auka gæði með sameiginlegu átaki. Með hliðsjón af framangreindu fyrirkomulagi er lagt til að Miðstöð menntunar og skólaþjónustu verði falið að vera umsýsluaðili sambærilegs samstarfs en þó þannig að samstarfið mun ná til landsins í heild en ekki vera afmarkað við ákveðin svæði. Er það í samræmi við það að landsstuðningur stofnunarinnar nær þvert á skólastig og um land allt. Þannig er stofnuninni falið að leið og útfæra samstarfið eftir því sem við á. Gert er ráð fyrir að hvert samstarf sé tímabundið og nái til tilgreindra verkefna sem tengjast skólaþjónustu og inngildandi menntun. Samstarfið getur verið við sveitarfélög, starfsfólk skóla og frístundastarfs, sérfræðinga og skólastjórnendur. Þannig getur stofnunin fengið viðkomandi aðila með sér í samstarf um að setja af stað verkefni sem leitt geta m.a. til frekari nýsköpunar á málefnasviðinu eða til frekari samhæfingar og samstarfs, svo sem varðandi málefni barna í viðkvæmri stöðu, ásamt því að nýta fagþekkingu aðila á ákveðnu málefnasviði í skóla- og frístundastarfi. Í 4. mgr. er lögð til heimild til ráðherra til að setja nánari reglugerð um samstarfið.

Í 8. tölul. 2. mgr. er áréttuð sú skylda Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu til að sinna öðrum verkefnum sem ráðherra felur stofnuninni og varða þjónustu við inngildandi menntun.

Í 3. mgr. er lagt til að lögfest verði að við framkvæmd verkefna Miðstöðvar og menntunar skuli áhersla lögð á að þjónusta skóla- og frístundastarf og skólaþjónustu, starfsfólk skóla og frístundastarfs, foreldra, börn og ungmenni. Er þetta í samræmi við þá áherslu að Miðstöð menntunar og skólaþjónustu er þjónustustofnun.

Í 4. mgr. er lögð til heimild til ráðherra til að setja nánari reglugerð um framkvæmd og inntak landsstuðnings við skólaþjónustu, þ.m.t. um samstarf skv. 7. tölul. 2. mgr.

Um 14. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um vinnslu persónuupplýsinga. Eins og fjallað hefur verið um í frumvarpinu er inngildandi menntun og þjónusta við hana verkefni leik-, grunn- og framhaldsskóla sem starfa á grundvelli laga um viðkomandi skólastig. Þeir sem koma til með að framkvæma verkefni frumvarps þessara hafa því þegar heimildir til að vinna persónuupplýsingar um börn og ungmenni, foreldra og starfsfólk skóla sem frumvarpið fjallar um. Er ákvæðinu því einkum ætlað að tryggja að enginn vafi leiki á um heimildir til að vinna persónuupplýsingar svo ákvæði frumvarpsins geti náð fram að ganga. Þá er ákvæðinu ætlað, í samræmi við markmið frumvarpsins um samfellda skólaþjónustu þvert á skólastig, að tryggja að upplýsingar geti farið á milli skólastiga.

Í 1. mgr. kemur fram að þeir sem hafa lögbundið hlutverk samkvæmt lögunum sé heimil vinnsla persónuupplýsinga vegna lögbundinna verkefna. Hér er átt við starfsemi á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi og í frístundastarfi, þ.m.t. vegna verkefna innri og ytri skólaþjónustu, verkefni Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu og þess sem hefur eftirlit með framkvæmd frumvarpsins. Í 1. mgr. kemur fram að heimilt sé að vinna upplýsingar um ákveðna hópa einstaklinga. Þar eru talin upp börn og ungmenni, foreldrar og starfsfólk skóla en í 2. gr. eru þessir hópar skilgreindir. Jafnframt er vísað til annarra sem njóta þjónustu samkvæmt lögunum. Hér er ætlunin að ná yfir jaðartilvik eins og til dæmis fósturforeldra samkvæmt barnaverndarlögum.

Í 3. másl. 1. mgr. er nýmæli en þar kemur fram að persónuupplýsingar sem unnar hafa verið um barn eða ungmenni í skóla- og frístundastarfi á grundvelli þessarar greinar, og eru nauðsynlegar til að ná markmiðum laga þessara, skulu fylgja barni eða ungmenni milli skóla og skólastiga. Ákvæðið kemur einkum til vegna aukinnar áherslu á áætlanagerð í 7. gr. Lögð er áhersla á að í ákvæðinu felst ekki að allt starfsfólk skóla fái aðgang að upplýsingum um alla nemendur enda er ávallt gerð krafa um nauðsyn vinnslu persónuupplýsinga. Ákvæðið felur aftur á móti í sér að upplýsingar úr áætlunum fyrri ára eru aðgengilegar starfsfólki skóla sem hefur ástæðu til að kynna sér þær upplýsingar t.d. í tengslum við ákvarðanir um stuðning. Sambærilegar breytingar eru lagðar til á reglum um einstök skólastig í 17. gr.

Í 2. mgr. er fjallað um vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga. Óhjákvæmilegt er að vinna viðkvæmar persónuupplýsingar og upplýsingar viðkvæms eðlis í skólum til að tryggja einstaklingsmiðað nám og viðeigandi stuðning við börn og ungmenni en slíkt er þegar heimilt samkvæmt gildandi lögum. Þetta geta verið heilsufarsupplýsingar og tengdar upplýsingar, eins og greiningar, og um fatlanir viðkomandi nemenda og upplýsingar um félagslegar aðstæður barna og ungmenna. Lögð er áhersla á að vinnsla er eingöngu heimil að því marki sem það er nauðsynlegt til að hægt sé að uppfylla verkefni skv. gildandi lögum.

Í 2. mgr. er jafnframt fjallað um vinnslu upplýsinga um refsiverða háttsemi og ætlaða refsiverða háttsemi. Rétt þykir að tilgreina þessa heimild sérstaklega í lögum m.a. til að tryggja að skólar geti brugðist við þegar upp koma mál sem tengjast t.d. grun um ofbeldi gagnvart nemendum í skólum. Þess skal þó gætt samkvæmt ákvæðinu að hagsmunir af vinnslunni vegi þyngra en hagsmunir einstaklinga af leynd persónuupplýsinganna.

Í 3. mgr. er fjallað um heimild ráðherra til að setja reglugerð um vinnslu persónuupplýsinga. Rétt þykir að ráðherra geti sett slíkar reglur m.a. í tenglum við setningu annarra reglugerða á grundvelli frumvarpsins.

Í 4. mgr. er fjallað um vinnslu persónuupplýsinga í tengslum við samþættingu þjónustu. Ástæða þykir að áréttu það enda felur samþætting þjónustu í sér heimild til að miðla upplýsingum milli þjónustukerfa en til að það sé heimilt þarf að liggja fyrir beiðni frá foreldri og/eða barni.

#### Um 15. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um eftirlit með skólaþjónustu. Til lengri tíma er litið til þess að sérstakur eftirlitsaðili hafi eftirlit með innri og ytri skólaþjónustu. Á meðan slíkur eftirlitsaðili hefur ekki verið settur á fót er lagt til að ráðuneytið, sem fer með yfirstjórn og eftirlit með leik-, grunn- og framhaldsskólum, hafi eftirlit með skólaþjónustu. Í ákvæði II til bráðabirgða er lagt til að bundið verði í lög að fram fari endurskoðun á eftirliti með leik-, grunn- og framhaldsskólum og frístundastarfi og þjónustu við inngildandi menntun.

Í 2. mgr. er sérstaklega mælt fyrir um viðbrögð við kvörtunum sem fjallað er um í 6. gr. eins og skýrt er í greinargerð með 6. gr. er ekki um að ræða stjórnslukæru heldur kvörtunarleið yfir viðbrögð við beiðni sem foreldri, ungmenni eða barn setur fram. Ekki er get ráð fyrir að kveðinn sé upp úrskurður í ráðuneytinu vegna kvörtunarinnar eða að önnur ákvæði stjórnslulaga, nr. 37/1993, eigi við um meðferð málsins en meginreglur stjórnsluréttar, t.a.m. rannsóknarreglan, eiga við um meðferðina. Þá er tekið fram að ráðuneytið taki við ábendingum varðandi aðra framkvæmd laganna. Er það í samræmi við almennar yfirstjórnunar- og eftirlitsskyldur ráðuneytisins.

Í 3. mgr. er sérstakt ákvæði sem fjallar um þau tilvik þegar sveitarfélag uppfyllir ekki kröfur sem leiða af lögum og stjórnvaldsfyrirmælum. Í ljósi þess að ríkisstofnunin Miðstöð menntunar og skólaþjónustu getur framkvæmt ytri skólaþjónustu fyrir sveitarfélög, sbr. 11. gr., er talið rétt að þessi sérstaka regla gildi þegar sveitarfélög ná ekki að uppfylla skyldur sínar að þessu leyti. Gert er að ráð fyrir að viðkomandi sveitarfélag greiði stofnuninni fyrir ytri skólaþjónustu samkvæmt gjaldskrá eða nánari ákvörðun ráðherra. Kemur þetta ákvæði til viðbótar við aðrar leiðir sem eru færar í viðbrögðum við brotum sveitarfélaga á skyldum sínum á grundvelli sveitarstjórnarlaga.

#### Um 16. gr.

Ákvæðið gerir ráð fyrir að lög in öðlist gildi í kringum upphaf skólaárs 2024–2025 og því er lagt til að lög in öðlist gildi 15. ágúst 2024. Þó er lagt til að ákvæði til bráðabirgða öðlist þegar gildi. Fyrir liggur að veita þarf ákveðið svigrúm til að innleiða m.a. það heildstæða þjónustukerfi sem með frumvarpi þessu er lagt til að lögfesta. Til að mynda mun Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, sem tekur til starfa 1. apríl 2024, verða falið veigamikilið hlutverk í þjónustukerfinu. Þá er ljóst að frumvarp þetta mun kalla á umfangsmikinn undirbúning, fræðslu og þjálfun, og mun jafnframt kalla á að endurskoða þarf skipulag og framkvæmd í ljósi áherslna á inngildandi menntun. Í ljósi þess er því gert ráð fyrir í 2. mgr. ákvæðisins að lög in komi ekki til framkvæmda fyrr en að loknu innleiðingartímabili eða 1. janúar 2028. Því er mikilvægt að veita aðilum svigrúm til að innleiðing löggjafarinnar geti fallið saman við innleiðingu breytinganna.

#### Um 17. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til breytingar á öðrum lögum sem tengjast inngildandi menntun og skólaþjónustu.

Í 1. tölul. eru lagðar til breytingar á lögum um leikskóla, nr. 90/2008, í tíu stafliðum en jafnframt eru lagðar til sambærilegar breytingar á lögum um grunnskóla, nr. 91/2008, og lögum um framhaldsskóla, nr. 92/2008.

Í a-lið 1. tölul. er lögð til breyting á 1. mgr. 1. gr. laganna þar sem fjallað er um gildissvið laganna. Rétt þykir að áréttta í gildissviðsákvæði laganna að um inngildandi menntun í leikskóla og þjónustu við hana, þ.m.t. innri og ytri skólaþjónustu, gildi lög um inngildandi menntun, enda er með frumvarpi þessu lagt til að fjallað verði um þessa þjónustu í sérlægum. Sambærilegar breytingar eru lagðar til á lögum um grunnskóla, nr. 91/2008, og lögum um framhaldsskóla, nr. 92/2008, í þessum efnum.

Samkvæmt 2. gr. laga um leikskóla skal velferð, farsæld og hagur barna hafður að leiðarljósi. Með þeim breytingum sem lagðar eru til á 1. mgr. 2. gr. þeirra laga bætist við sú skylda að inngilding barna sé höfð að leiðarljósi, sbr. b-lið 1. tölul. Hugtakið inngilding er skilgreint í 4. tölul. 2. gr. frumvarpsins og vísast til þeirrar umfjöllunar.

Í c-lið 1. tölul. er lagt til að við 1. mgr. 7. gr. laganna bætist við nýr málslíður sem kveður á um þátttöku starfsfólks leikskóla í þverfaglegum teymum innan skóla og eftir atvikum milli skólastiga í samstarfi við innri og ytri skólaþjónustu og Miðstöð menntunar og skólaþjónustu. Þessi breyting er til samræmis við annars vegar 4. gr. frumvarpsins um hvað heildarskipulag inngildandi menntunar felur meðal annars í sér. Þannig er gert ráð fyrir aukinni samvinnu þegar kemur að skipulag og framkvæmd kennslu, starfshátta og stuðningsúrræða með það að markmiði að mæta þörfum barna og ungmenna en jafnframt að starfsfólk fái stuðning í þeirra fjölbreyttu verkefnum. Þá er jafnframt áhersla á þá samvinnu sem fer fram á grundvelli laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Gert er ráð fyrir að kveðið verði nánar um teymisvinnu í reglugerð sem ráðherra skal setja á grundvelli 5. mgr. 9. gr. frumvarpsins. Rétt er að benda á að með lögum um breytingu á ýmsum lögum í þágu barna, nr. 107/2023, var gerð breyting á 7. gr. laga um leikskóla þar sem fjallað er um þátttöku starfsfólks leikskóla í samræmi við ákvæði laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, þ.m.t. eftir atvikum að taka sæti í stuðningteymi.

Í d-lið 1. tölul. er lagt til að við lög um leikskóla bætist nýtt ákvæði sem fjallar sérstaklega um rétt barna í leikskóla og er í samræmi við 5. gr. frumvarpsins. Mikilvægt er að lög um hvert skólastig endurspegli rétt barna og ungmenna sem kveðið er á um í frumvarpi þessu. Í ljósi þess að ákvæðið er nánast samhljóða 5. gr. frumvarpsins og sömu sjónarmið eiga þar við er vísað til nánari umfjöllunar um þá grein. Í e-lið 1. tölul. er lagt til breytt heiti IV. kafla laga um leikskóla í ljósi þeirra breytinga sem lagðar eru til skv. d-lið 1. tölul.

Í f-lið 1. tölul. er lögð til breyting á hugtakinu skólaþjónusta í 4. málsl. 1. mgr. 12. gr. laganna í samræmi við að með frumvarpi þessu er gerður greinarmunur á innri og ytri skólaþjónustu. Að öðru leyti þarfnast ákvæði ekki nánari skýringar.

Í g-lið 1. tölul. eru lagðar til breytingar á 16. gr. laga um leikskóla. Annars vegar eru lagðar til breytingar á 2. mgr. 16. gr. laganna sem fjalla um hvaða persónuupplýsingar skulu fylgja barni í grunnskóla. Hér er lagt til að einfalda ákvæðið en um leið víkka það að því marki að persónuupplýsingar sem unnar eru á grundvelli laganna skulu einnig fylgja barni milli leikskóla og á milli skólastiga, þ.e. allt frá leikskóla til framhaldsskóla. Árétttað er að samkvæmt 30. gr. a. laga um leikskóla er aðeins heimil vinnsla persónuupplýsinga að því marki sem nauðsynlegt er og miðar ákvæðið að því. Með frumvarpi þessu er áhersla á að þjónusta við inngildandi menntun verði heildstæð og samfelld. Í því felst m.a. mikilvægi þess að persónuupplýsingar fylgi barni og ungmenni svo þjónustan verði ekki brotkennd eða um

verði að ræða tvíverknað að vinna upplýsingarnar en þess í stað að hægt verði að koma strax til móts við þarfir barna og ungmenna. Hins vegar eru lagðar til breytingar á 3. mgr. 16. gr. laga um leikskóla í samræmi við framangreint en gert er ráð fyrir að ráðherra setji reglugerð um skil og miðlun upplýsinga milli leikskóla og á milli skólástiga.

Í h-lið 1. tölul. eru lagðar til breytingar á VIII. kafla laga um leikskóla sem fjallar um skólaþjónustu og stöðkerfi leikskóla en uppfæra þarf allan kaflann í ljósi þeirra breytinga sem lagðar eru til með í frumvarpi þessu. Þannig er lagt til í VIII. kafla laganna verði fjallað um þjónustu við inngildandi menntun og þar komi fram sambærileg ákvæði og koma fram í III. kafla frumvarpsins, einkum 8.–11. gr. frumvarpsins ásamt tilvísun í landsstuðning Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu skv. 13. gr. frumvarpsins. Er þetta gert til að tryggja samræmi milli frumvarpsins og viðkomandi löggjafar um hvert skólástig að breyttu breytanda. Visast til umfjöllunar um hverja grein frumvarpsins til nánari umfjöllunar. Rétt er þó að taka fram að með lögum um breytingu á ýmsum lögum í þágu barna, nr. 107/2023, kom inn nýtt ákvæði í VIII. kafla laga um leikskóla um rétt barna og foreldra til þjónustu tengiliðs og eftir atvikum málstjóra, stuðningsteymis og stuðningsáætlunar í samræmi við lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, sbr. 11. gr. þeirra laga. Í h-lið 1. tölul. 17. gr. frumvarpsins er lagt til að ákvæðið haldist óbreytt í VIII. kafla laga um leikskóla að undanskildu því að áréttu að tengiliður er hluti af starfsliði skóla og hann verði þannig hluti af skipulagi þjónustu við inngildandi menntun, þ.e. innri skólaþjónustunni.

Í i- og j-liðum 1. tölul. eru lagðar til tæknilegar breytingar í samræmi við þær breytingar sem lagðar eru til á VIII. kafla laga um leikskóla, sbr. h-lið 1. tölul. Jafnframt skal áréttu að breytingar skv. j-lið 1. tölul. eru í samræmi við þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpi þessu sem snýr að því að hægt er að beina kvörtunum til ráðuneytisins sem fjallað er um í 6. gr. frumvarpsins og ekki verði um að ræða stjórnsýslukæru.

Í 2. tölul. eru lagðar til breytingar á lögum um grunnskóla, nr. 91/2008. Í a-, b- og e-lið 2. tölul. eru lagðar til sambærilegar breytingar og lagðar eru til á lögum um leikskóla, sbr. a-, b- og c-liði 1. tölul., og visast til þeirrar umfjöllunar. Í tengslum við breytingar sem lagðar eru til í e-lið 2. tölul. er rétt að benda á með lögum um breytingu á ýmsum lögum í þágu barna, nr. 107/2023, var gerð breyting á 12. gr. laga um grunnskóla þar sem fjallað er um þátttöku starfsfólks grunnskóla í samræmi við ákvæði laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, þ.m.t. eftir atvikum að taka sæti í stuðningsteymi.

Í c-, d-, g-, h-, m- og n-liðum 2. tölul. eru lagðar til tæknilegar breytingar í samræmi við þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpi þessu.

Í f-lið 2. tölul. eru lagðar til breytingar í átta liðum við 13. gr. laga um grunnskóla sem fjallar um rétt nemenda. Þær breytingar sem lagðar eru til á ákvæðinu eru sambærilegar öðrum breytingum sem lagðar eru til með frumvarpi þessu sem miða að því að áréttu rétt barna og ungmenna þegar kemur að inngildandi menntun, m.a. sem lýtur að því að börn eigi rétt á að njóta skólagöngu sinnar og að skólar skuli haga störfum sínum þannig að börn finni til öryggis og njóti hæfileika sinna í samræmi við eigin forsendur, sbr. 1. og 3. tölul. f-liðar 2. tölul. En í því felst m.a. að börn taki framförum í námi og þroska í samræmi við eigin forsendur. Tengd þessum breytingum er jafnframt lagt til að bæta við tveimur nýjum málsgreinum við 13. gr. laganna sem varða réttindi barna, sbr. 6. tölul. f-liðar 2. tölul. Í þessu samhengi visast til umfjöllunar um 5. gr. frumvarpsins varðandi rétt barna að þessu leyti en breytingarnar eru í samræmi við það ákvæði frumvarpsins. Þá er lagt til að í 13. gr. laganna verði alla jafna notað hugtakið barn í staðinn fyrir nemandi þegar fjallað er um réttindi barna í þessu samhengi, sbr. 2., 4. og 5. tölul. f-liðar 2. tölul. Gert er ráð fyrir að á síðari stigum verði lagðar til frekari breytingar á þessa vegu við heildarendurskoðun laganna. Þá er lagt til 6. tölul. f-liðar 2. tölul.

að áréttu að tengiliður er hluti af starfsliði skóla og hann verði þannig hluti af skipulagi þjónustu við inngildandi menntun, þ.e. innri skólaþjónustu. Að lokum er lagt til að heiti greinarinnar verði breytt í samræmi við þær breytingar sem gerðar eru á hugtakinu nemandi í barn.

Í i-lið 2. tölul. er lagt til að 30. gr. a laga um fagråd eineltismála falli brott. Með hliðsjón af skipulagi þjónustu við inngildandi menntun og hlutverks þjónustunnar er ekki talinn vera grundvöllur til að starfrækja sérstakt fagråd eineltismála á grunn- og framhaldsskólastigi. Í þessu samhengi skal minnt á hlutverk Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu. Í fyrsta lagi er eitt af verkefnum stofnunarinnar að veita stuðning, ráðgjöf og leiðsögn í málefnum barna og ungmenna sem eru í viðkvæmri stöðu í skóla- og frístundastarfi, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins, en hér er m.a. átt við eineltismál. Þá er Miðstöð menntunar og skólaþjónustu heimilt að starfrækja stuðnings- og ráðgjafarteymi á grundvelli 4. gr. laga um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu sem hefur það hlutverk að styðja við börn, foreldra og starfsfólk á öllum skólastigum sem hafa mikla þörf fyrir stuðning innan skóla, m.a. vegna alvarlegra atvika sem átt hafa sér stað eða eiga sér stað innan skóla.

Í j-lið 2. tölul. eru lagðar til breytingar á IX. kafla laga um grunnskóla sem fjallar um skólaþjónustu og stoðkerfi grunnskóla. Lagt er til að bæta við fimm nýjum greinum í ljósi þeirra breytinga sem lagðar eru til með í frumvarpi þessu og að í kaflanum verði kveðið á um þjónustu við inngildandi menntun og þar komi fram sambærileg ákvæði og koma fram í III. kafla frumvarpsins, einkum 8.–11. gr. frumvarpsins ásamt tilvísun í landsstuðning Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu skv. 13. gr. frumvarpsins. Er þetta gert til að tryggja samræmi milli frumvarpsins og viðkomandi löggjafar um hvert skólastig að breyttu breytanda. Vísast til umfjöllunar um hverja grein frumvarpsins til nánari umfjöllunar. Í samræmi við framangreindar breytingar er lagt til nýtt heiti á IX. kafla laganna, sbr. l-lið 2. tölul.

Í o-lið 2. tölul. eru lagðar til breytingar á 47. gr. a laga um grunnskóla. Annars vegar eru lagðar til breytingar á 5. mgr. 47. gr. a sem fjalla um miðlun upplýsinga um nemendur sem unnar hafa verið eða aflað hefur verið á grundvelli ákvæðisins til framhaldsskóla. Hér er lagt til að einfalda ákvæðið en um leið víkka það að því marki að persónuupplýsingar sem unnar eru á grundvelli laga um grunnskóla skulu einnig fylgja barni milli grunnskóla en jafnframt á framhaldsskólastig. Áréttuð er að samkvæmt 1. mgr. 47. gr. a laganna er aðeins heimil vinnsla persónuupplýsinga að því marki sem nauðsynlegt er og miðar ákvæðið að því. Með frumvarpi þessu er áhersla á að þjónusta við inngildandi menntun verði heildstæð og samfelld. Í því felst m.a. mikilvægi þess að persónuupplýsingar fylgi barni og ungmenni svo þjónustan verði ekki brotakernd eða um verði að ræða tvíverknað að vinna upplýsingarnar en þess í stað að hægt verði að koma strax til móts við þarfir barna og ungmenna. Hins vegar eru lagðar til breytingar á 6. mgr. 47. gr. a laga um grunnskóla í samræmi við framangreint en gert er ráð fyrir að ráðherra setji reglugerð um skil og miðlun upplýsinga milli grunnskóla og á framhaldsskólastig.

Í 3. tölul. eru lagðar til breytingar á lögum um framhaldsskóla, nr. 92/2008. Í a-, b- og c-lið 3. tölul. eru lagðar til breytingar sem eru sambærilegar og lagðar eru til á lögum um leikskóla og lögum um grunnskóla þegar kemur að ákvæðum um gildissvið og markmið og vísast til þeirrar umfjöllunar. Í tengslum við breytingar sem lagðar eru til í c-lið 3. tölul. er rétt að benda á að með lögum um breytingu á ýmsum lögum í þágu barna, nr. 107/2023, var gerð breyting á 8. gr. laga um framhaldsskóla þar sem fjallað er um þátttöku starfsfólks framhaldsskóla í samræmi við ákvæði laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, þ.m.t. eftir atvikum að taka sæti í stuðningsteymi.



Í d-lið 3. tölul. eru lagðar til breytingar á 33. gr. laga um framhaldsskóla um rétt nemenda. Breytingarnar eru í samræmi við þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpi þessu sem miða að því að áréttta rétt barna og ungmenna þegar kemur að inngildandi menntun, m.a. sem lýtur að því að börn og ungmenni eigi rétt á að skólar skuli haga störfum sínum þannig að þau finni til öryggis og njóti hæfileika sinna í samræmi við eigin forsendur, sbr. 1. tölul. d-liðar 3. tölul. En í því felst m.a. að börn og ungmenni taki framförum í námi og þroska í samræmi við eigin forsendur. Tengt þessum breytingum er jafnframt lagt til að bæta við tveimur nýjum málsgreinum við 33. gr. laganna sem varða réttindi barna og ungmenna, sbr. 2. tölul. d-liðar 3. tölul. Í þessu samhengi vísast til umfjöllunar um 5. gr. frumvarpsins varðandi rétt barna og ungmenna að þessu leyti en breytingarnar eru í samræmi við það ákvæði frumvarpsins. Rétt er að vekja athygli á því að í ákvæðinu sem fjallar um rétt nemenda er árétttað að réttur til inngildandi menntunar og að þörfum þeirra sé mætt í framhaldsskóla er allt að 20 ára aldri.

Í e-lið 3. tölul. er lagt til að 33. gr. c laga um framhaldsskóla sem fjallar um fagrád eineltismála falli brott. Sömu sjónarmið og eru rakin í umfjöllun um i-lið 2. tölul. 17. gr. frumvarpsins eiga við hér og vísast til þeirrar umfjöllunar.

Í f-lið 3. tölul. er lagt til að við lög um framhaldsskóla komi nýr kafli, þjónusta við inngildandi menntun, með fjórum nýjum greinum. Í kaflanum komi fram sambærileg ákvæði og koma fram í III. kafla frumvarpsins, einkum 8.–10. gr. frumvarpsins ásamt tilvísun í landsstuðning við skólaþjónustu, sbr. 13. gr. frumvarpsins. Er þetta gert til að tryggja samræmi milli frumvarpsins og viðkomandi löggjafar um hvert skólastig að breyttu breytanda. Vísast til umfjöllunar um hverja grein frumvarpsins til nánari umfjöllunar.

Í g-lið 3. tölul. eru lagðar til breytingar á 55. gr. laga um framhaldsskóla. Annars vegar er lagt til að bæta inn heimild um vinnslu persónuupplýsinga um nemendur sem miðlað hefur verið til framhaldsskóla frá leik- og grunnskólum og skólaþjónustu. Þá er árétttað að persónuupplýsingar sem unnar hafa verið um barn á grundvelli laga um framhaldsskóla skulu fylgja nemendum milli framhaldsskóla. Árétttað er að samkvæmt 1. mgr. 55. gr. er aðeins heimil vinnsla persónuupplýsinga að því marki sem nauðsynlegt er og miðar ákvæðið að því. Með frumvarpi þessu er áhersla á að þjónusta við inngildandi menntun verði heildstæð og samfelld. Í því felst m.a. mikilvægi þess að persónuupplýsingar fylgi barni og ungmenni svo þjónustan verði ekki brotakernd eða um verði að ræða tvíverknað að vinna upplýsingarnar en þess í stað að hægt verði að koma strax til móts við þarfir barna og ungmenna. Hins vegar eru lagðar til breytingar á 4. mgr. 55. gr. laga um framhaldsskóla í samræmi við framangreint en gert er ráð fyrir að í reglugerð ráðherra verði nánari fyrirmæli um vinnslu og skil persónuupplýsinga frá leik- og grunnskólum og skólaþjónustu, og milli framhaldsskóla.

Í 4. tölul. eru lagðar til breytingar á lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021. Í a-lið eru lagðar til breytingar á skilgreiningum laganna. Þar er annars vegar lagt til að hugtakið barn sé útvíkkað með þeim hætti að það nái yfir ungt fólk á aldrinum 18 til 20 ára sem stundar nám í framhaldsskóla. Á innleiðingartímabili laganna hafa komið í ljós framkvæmdalegir vankantar á því að einungis börn í framhaldsskólum eigi rétt á samþættri þjónustu, en nemendur í framhaldsskólum ljúka ekki námi þar fyrr en eftir 18 ára aldur. Er því lagt til að í gegnum skilgreiningu á hugtakinu barn verði gildissvið laganna víkkað út til nemenda í framhaldsskólum á aldrinum 18–20 ára. Ástæða þess að eldri mörk eru sett við 20 ára aldur er sú að í flestir framhaldsskólanemar hafa lokið námi við 20 ára aldur og að í framhaldsskólum, sérstaklega verknámsskólum, eru nemendur á fjölbreyttu aldursbili sem ekki þykir rétt til að skilgreina sem börn. Í b-lið er lagt til að skilgreina hugtakið snemmtækan stuðning. Eins og fjallað er um í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna er snemmtækur stuðningur eitt af lykilhugtökum

laganna. Rétt þykir að færa skilgreininguna inn í löginn sjálf en hingað til hefur hana eingöngu verið að finna í greinargerð með lögnum.

Í b-lið 4. tölul. er lögð til breyting á 5. gr. laganna um svæðisbundin farsældarráð. Þar er lagt til að víkka hlutverk ráðanna með þeim hætti að á vettvangi þeirra er heimilt að reka sameiginlegar starfsstöðvar er varða málefni barna. Ákvæði 12. gr. frumvarps þessa er í tengslum við þessa breytingu og vísast janframt til þeirra sjónarmiða sem þar eru rakin við umfjöllun um ákvæðið. Markmið ákvæðisins er að stuðla að því að málefni er varða börn verði á sömu svæðunum, þ.e. innan svæðisbundinna farsældarráða, sem leiði til þess að efla samráð innan ákveðins svæðis sem og efla málaflokka, samlegðaráhrif og tengingar við sambærileg og eðlislík verkefni, svo sem er varða farsæld barna, barnavernd, skólaþjónustu og íþróttastarf barna. Slíkur vettvangur er einnig liður í því að skapa heildstæða þjónustu en jafnframt tækifæri aðila til að miðla þekkingu sín á milli og jafnframt tækifæri til að nýta mannauð með betri hætti. Með því að stefna á samhæfða skiptingu landsins, svo sem út frá landshlutaskiptingu sveitarfélaga, sóknaráætlana og byggðaáætlun, getur slíkt samstarf styrkt hvert svæði út frá þörfum þess og áskorunum ásamt því að stuðla að enn frekari samvinnu og samþættingu málaflokka er snerta börn og ungmenni. Þá veitir ákvæðið svigrúm til að skapa vettvang eftir því sem hentar innan hvers svæðis.

Í c-lið 4. tölul. eru lagðar til breytingar á 18. gr. laganna sem varðar hlutverk tengiliðar. Annars vegar er verið að skerpa á hlutverki tengiliðar og taka af öll tvímæli um að tengilið er ætlað að aðstoða við að tryggja aðgang að þjónustu en ekki aðeins að frummati á þörfum barns. Þessi breyting er einnig í samræmi við það hlutverk sem tengilið er falið samkvæmt frumvarpinu. Hins vegar er verið að skerpa á því að tengiliður getur veitt upplýsingar um þjónustu í þágu farsældar barns sem og aðstoðað við að tryggja aðgang að þjónustu og frummati á þörfum barns án þess að fyrir liggja beiðni foreldra og/eða barns um samþættingu þjónustu. Slík beiðni þarf hins vegar að liggja fyrir þegar veitt er þjónusta skv. 3. til 5. tölul. 1. mgr. 18. gr. laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021.

Í 5. tölul. eru lagðar til breytingar á lögum um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, nr. 91/2023. Í a-lið eru lagðar til breytingar á verkefnum stofnunarinnar skv. 4. gr. laganna. Breytingar skv. 1. og 2. tölul. a-liðar 5. tölul. er í samræmi við þau verkefni sem stofnuninni er falið samkvæmt frumvarpi þessu. Annars vegar eru lagðar til orðalagsbreytingar á verkefnum Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu, bæði til að leggja áherslu á inngildingu og til að áréttu að verkefni stofnunarinnar ná einnig til frístundastarfs. Með frístundastarfi er vísað til skilgreiningar skv. 3. tölul. 3. gr. frumvarpsins. Þá er lagt til að bæta við nýjum staflið þar sem stofnuninni er heimilt að starfrækja miðlægan gagnagrunn og stafrænar lausnir, svo sem samræmt skráningarkerfi fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla og skólaþjónustu um land allt. Tilgangurinn með slíkum grunnum er að til staðar séu sameiginlegir gagnagrunnar og stafrænar lausnir til að vinna upplýsingar og styðja við skólastigin og skólaþjónustu, þ.m.t. áætlun um inngildandi menntun.

Í b-lið 5. tölul. er lagt til að kveðið verði á um ráðningarbann í lögnum þegar kemur að því að ráða í störf hjá stofnuninni sem unnin eru vegna veitingu skólaþjónustu samkvæmt lögum um þjónustu við inngildandi menntun. Áréttað er að ákvæðið er afmarkað við verkefni Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu þegar veitt er skólaþjónusta en ekki þegar hún er í þjónustuhlutverki á landsvísu eða sinnir öðrum verkefnum á grundvelli laga um stofnunina, enda gert ráð fyrir t.d. meiri aðkomu að einstaklingsmálum þegar veitt er skólaþjónusta, og mikilvægt er að börn og ungmenni njóti vafans í þeim efnunum. Ákvæðið er sambærilegt því og er að finna í lögum um leikskóla, lögum um grunnskóla og lögum um framhaldsskóla en ljóst er að t.d. í æskulýðslögum, nr. 70/2007, og í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr.

40/1991, er að finna víðtækara ráðningarbann. Hér er þó lagt til að gæta lágmarkssamræmis við fyrrgreind lög um skólastigin og að þessu sinni að setja ekki frekari skorður í lögum þegar kemur að ráðningu í störf hjá Miðstöð menntunar og skólaþjónustu. Rétt er þó að taka fram að í samráðsferli við gerð þessa frumvarps var bent á þetta atriði um skilyrði til ráðninga en jafnframt þegar starfsfólk gerist brotlegt við umrædd ákvæði í starfi. Það er þess vegna ljóst að huga þarf að frekari samræmingu milli laga þegar kemur að störfum tengdum börnum og ungmennum og hagsmunum þeirra í því samhengi. Slík umræða þarfnast þó frekara samráðs og er ekki úrlausnarefni þessa frumvarps.

#### Um ákvæði til bráðabirgða I.

Í ákvæði til bráðabirgða I er sérstaklega fjallað um ábyrgð ráðherra á undirbúningi við gildistöku laganna og innleiðingu þeirra. Meginþungi verkefnisins verður bæði að undirbúa gildistöku löggjafarinnar og að innleiða lög. Í ljósi hlutverks Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu við innleiðingu breytinga í menntakerfinu má gera ráð fyrir því að ráðuneytið feli stofnuninni mikilvægt hlutverk í innleiðingunni. Gert er ráð fyrir að innleiðingarfasanum ljúki í lok árs 2027.

#### Um ákvæði til bráðabirgða II.

Í ákvæðinu er lagt til að í lög verði bundin skylda framkvæmdavaldsins til að taka umgjörð eftirlits með þjónustu við inngildandi menntun til endurskoðunar á innleiðingartímabili laganna. Rétt þykir að reynsla fáist á inngildandi menntun og þjónustu við hana enda mun það varpa skýrara ljósi á hvernig rétt er að haga fyrirkomulagi eftirlits svo það nái því markmiði að tryggja réttaröryggi og fylgni með lögum og stjórnvaldsfyrirmælum. Lagt er til að niðurstöður endurskoðunarinnar ljúki fyrir lok árs 2026 og að frumvarp liggi fyrir á vorþingi 2027 en innleiðingartímabilinu lýkur formlega árið 2027.

#### Um ákvæði til bráðabirgða III.

Í samráði um frumvarpið hefur ítrekað komið fram að mikilvægt sé að rýna skil mennta- og heilbrigðiskerfisins þegar kemur að leik-, grunn- og framhaldsskólum. Í undirbúningi við gerð frumvarpsins og samráði vegna þess hefur töluvert verið fjallað um skólaheilsugæslu og fyrirkomulag heilbrigðisþjónustu við skólakerfið í stærra samhengi en engar niðurstöður varðandi þetta liggja enn fyrir. Mikill samhljómur er á milli heilbrigðisráðuneytisins og mennta- og barnamálaráðuneytisins um að vanda verði til verka við þessa rýni. Er því lagt til að bundið verði í lög að þessum ráðuneytum beri á þessu ári að vinna markvisst að þessari endurskoðun og ljúka vinnu við hana fyrir lok þessa árs. Eftir atvikum verði þá lagt fram frumvarp um breytingar á núgildandi fyrirkomulagi á vorþingi 2025.