



Joint Action for  
Mental Health and  
Wellbeing:

Samstarfs-  
verkefni um  
geðheilsu og  
vellíðan í Evrópu



**Embætti  
landlæknis**  
Directorate of Health

Desember 2016



**Embætti  
landlæknis**  
Directorate of Health

*Joint Action for Mental Health and Wellbeing:  
Samstarfsverkefni um geðheilsu og  
vellíðan í Evrópu*

**Höfundar:**

Sigrún Daníelsdóttir  
verkefnisstjóri hjá EL  
Dóra Guðrún Guðmundsdóttir  
sviðsstjóri áhrifaþátta heilbrigðis

**Útgefandi:** Embætti  
landlæknis  
Barónsstíg 47  
101 Reykjavík  
[www.landlaeknir.is](http://www.landlaeknir.is)

Reykjavík 2016

© 2016 Embætti landlæknis  
Heimilt er að vitna til þessarar skýrslu  
sé heimildar getið.

Joint Action for  
Mental Health  
and Wellbeing:

Samstarfsverkefni  
um geðheilsu og  
vellíðan í Evrópu

Á þessu ári lauk umfangsmiklu þriggja ára samstarfsverkefni 23ja Evrópulanda um geðheilsu og vellíðan (*Joint Action for Mental Health and Well-Being; JAMHWP*)<sup>1</sup>. Markmið verkefnisins var að safna upplýsingum um stöðu mála í Evrópu hvað varðar geðheilsu á ýmsum sviðum og setja fram tillögur til stjórnvalda um stefnumótun og aðgerðir til eflingar geðheilsu og vellíðanar meðal íbúanna.

Verkefnið byggir á fyrirliggjandi vinnu sem hófst með grænbók um eflingu geðheilbrigðis í Evrópu árið 2005 (*Improving the mental health of the population: Towards a strategy on mental health for the European Union*)<sup>2</sup>, evrópskum sáttmála um geðheilsu og vellíðan árið 2008 (*European Pact for Mental Health and Well-being*)<sup>3</sup> og ályktunum ráðherraráðs Evrópusambandsins árið 2011 (*Council Conclusions on the European Pact for Mental Health and Well-being*)<sup>4</sup>. Lokaafurð JAMHWP verkefnisins var síðan *European Framework for Action on Mental Health and Wellbeing* sem leggur línur fyrir áframhaldandi vinnu stjórnvalda í Evrópu við að efla geðheilsu og vellíðan meðal almennings<sup>5</sup>.

Embætti landlæknis tók þátt í tveimur vinnuhópum JAMHWP-verkefnisins sem lutu annars vegar að geðrækt í skólum og hins vegar að geðheilsu í allar stefnur stjórnvalda (*Mental health in all policies*). Auk þessara vinnuhópa störfuðu innan verkefnisins vinnuhópar sem fjölluðu um þunglyndi og sjálfsvígisforvarnir, geðheilsu á vinnustöðum og geðheilbrigðisþjónustu í nærumhverfi. Í þeim hópum áttu Íslendingar þó ekki fulltrúa.

## Geðrækt í skólum

Í öllum vinnuhópum var upplýsingum safnað til að meta stöðu innan málaflokksins í hverju þátttöku-landi. Í tengslum við vinnuhóp um geðrækt í skólum fór fram víðtæk öflun upplýsinga um tiltækt námsefni til geðræktarkennslu eða heildarskólanálgun til að efla hegðunar-, félags- og tilfiningafærni nemenda, árangursmat á slíku efni og öflun upplýsinga um reglugerðir, löggjöf, stefnur og aðgerðar-áætlanir stjórnvalda varðandi geðheilsu barna og unglunga. Þá var skipulag mennta-, félagsmála- og heilbrigðiskerfisins kortlagt til að skoða hvernig samvinnu milli kerfa og stofnana er háttáð hér á landi.

Tvær innlendar vinnustofur voru haldnar í tengslum við vinnuhóp um geðrækt í skólum þar sem yfir 30 íslenskir sérfræðingar og hagsmunaaðilar á sviði mennta-, félags- og heilbrigðismála komu saman til að ræða niðurstöður verkefnisins og leggja mat á stefnumótunartillögur sem vinnuhópurinn hafði sett fram um úrbætur í þessum málaflokki. Fyrri vinnustofan var haldin í ágúst 2014 en sú seinni í nóvember 2015. Lesa má um afrakstur af störfum vinnuhópsins í skýrslu<sup>6</sup> sem kom út fyrr á þessu ári, en þar má einnig finna stefnumótunartillögur hópsins um hvernig efla megi geðrækt og forvarnir meðal barna og unglunga í skólakerfinu.

<sup>1</sup> Sjá: <http://www.mentalhealthandwellbeing.eu/>

<sup>2</sup> Sjá: [http://ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/life\\_style/mental/green\\_paper/mental\\_gp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/mental/green_paper/mental_gp_en.pdf)

<sup>3</sup> Sjá: [http://ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/life\\_style/mental/docs/pact\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/mental/docs/pact_en.pdf)

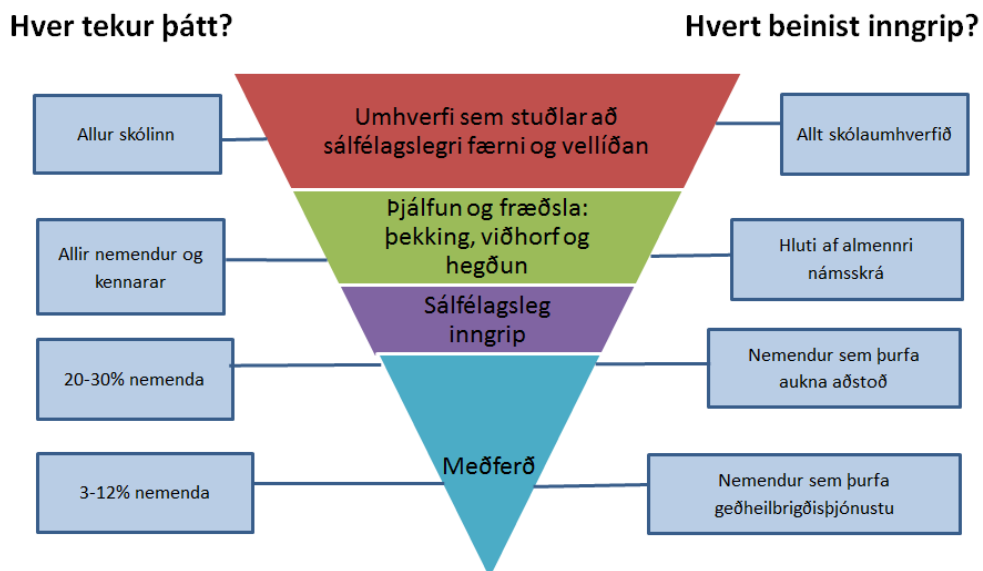
<sup>4</sup> Sjá: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/lsa/122389.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/122389.pdf)

<sup>5</sup> Sjá: [http://www.mentalhealthandwellbeing.eu/assets/docs/publications/Framework%20for%20action\\_19jan%20\(1\)-20160119192639.pdf](http://www.mentalhealthandwellbeing.eu/assets/docs/publications/Framework%20for%20action_19jan%20(1)-20160119192639.pdf)

<sup>6</sup> Sjá: [http://www.mentalhealthandwellbeing.eu/assets/docs/publications/Mental%20Health%20and%20Schools\\_feb2316.pdf](http://www.mentalhealthandwellbeing.eu/assets/docs/publications/Mental%20Health%20and%20Schools_feb2316.pdf)

## Styrkleikar og veikleikar í íslensku skólakerfi

Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin (1994) setti fram líkan um geðrækt í skólum (sjá mynd 1) þar sem sjá má hvernig gert er ráð fyrir því að samfella einkenni geðræktarstarf, allt frá því að skapa umhverfi sem stuðlar að góðri geðheilsu og vellíðan allra sem koma að skólasamfélaginu til þess að veita þeim sem á þurfa að halda snemmtæka aðstoð og úrræði.



Mynd 1: Líkan Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar fyrir geðrækt í skólum.

Hluti af störfum vinnuhóps um geðrækt í skólum fólst í því að taka saman helstu styrk- og veikleika þegar kemur að því að efla geðheilsu og vellíðan barna og ungmenna í skólum innan þátttöku-landanna. Meðal helstu styrkleika hér á landi eru:

- Heilbrigði og velferð eru skilgreind sem einn af grunnþáttum menntunar. Það er viðurkennt hlutverk íslenskra skóla að stuðla að heilsu og velferð nemenda.
- Skóli án aðgreiningar er opinber menntastefna hér á landi. Allir nemendur eiga rétt á því að þeim sé mætt á einstaklingsgrundvelli í skólakerfinu og það er á ábyrgð skólans að mæta ólíkum þörfum nemenda án tillits til líkamlegs eða andlegs atgervis.
- Geðræktarefni er til á íslensku fyrir öll skólastig. Fjölbreytt námsefni er tiltækt sem hefur það markmið að efla andlega heilsu, jákvæða hegðun og vellíðan nemenda.
- Geðrækt er hluti af Heilsueflandi skóla, sem er samstarfsverkefni Embættis landlæknis og leik-, grunn- og framhaldsskóla landsins. Um er að ræða heildarskólanálgun sem auðveldar skólum að innleiða grunnþátt menntunar um heilbrigði og velferð. Allir framhaldsskólar og um helmingur grunnskóla hér á landi hafa ákveðið að tileinka sér þessa nálgun í skólustarfi.

- Á Íslandi er lögbundið að skólabörn eigi rétt á forvörnum, mati og aðstoð vegna vanda. Í lögum um grunnskóla nr. 91/2008, með síðari breytingum 78/2016, segir að börn eigi rétt á mati vegna sálrænna eða félagslegra erfiðleika og að foreldrar geti farið fram á slíkt mat án endurgjalds. Í reglugerð um sérfræðipjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla nr. 584/2010 segir að „[s]veitarfélög skulu tryggja að viðeigandi sérfræðipjónusta sé veitt í leik- og grunnskólum, ákveða fyrirkomulag hennar og stuðla að því að hún fari fram innan skóla. ... Við framkvæmd sérfræðipjónustu skulu sveitarfélög leggja áherslu á a) forvarnarstarf til að stuðla markvisst að velferð nemenda, b) snemmtækt mat á stöðu nemenda og ráðgjöf vegna námsvanda, félagslegs og sálræns vanda með áherslu á að nemendur fái kennslu og stuðning við hæfi í skólum án aðgreiningar, c) að sérfræðipjónusta mótist af heildarsýn á aðstæður og hagsmuni nemenda, óháð starfsstéttum sérfræðinga og hver veitir þjónustuna, d) að styðja á fjölbreyttan hátt við starfsemi og starfshætti í leik- og grunnskólum og starfsfólk þeirra og e) stuðning við foreldra með ráðgjöf og fræðslu“. Einnig kemur fram að „[s]veitarfélög skulu hafa frumkvæði að samstarfi sérfræðipjónustu á vegum sveitarfélaga við aðila sem annast sérhæfð greiningar- og meðferðarúrræði á vegum ríkisins vegna einstakra nemenda. Einnig skulu sveitarfélög tryggja gagnkvæma upplýsingamiðlun milli aðila á mismunandi þjónustustigum eftir því sem við á í samráði við foreldra og geta sett viðmið um hvernig slík þjónusta er nýtt.“

Eftirfarandi veikleikar voru hins vegar greindir hér á landi:

- Það vantar skýran ramma utan um geðræktarstarf í skólum hér á landi, hvernig eigi að standa að því og hve miklum tíma af skólastarfi skuli verja í kennslu sálfélagslegrar færni. Í dag er gert ráð fyrir að slík kennsla fari fram innan lífsleikni sem á þó að fjalla um fjölmörg önnur viðfangsefni. Ennfremur er hún ekki lengur skilgreind sem sjálfstæð námsgrein heldur fellur undir nýja námsgrein, samfélagsgreinar, ásamt landafræði, sögu, trúarbragðafræði, þjóðfélagsfræði, samfélagsfræði og heimspeki ásamt siðfræði.
- Efla þarf þjálfun og fræðslu starfsfólks hvað varðar geðheilsu og vellíðan nemenda. Huga þarf að því hvernig efla megi grunn- og símenntun kennara þannig að þeir verði betur í stakk búnir til að takast á við fjölpætt verkefni í tengslum við atferlis-, félags- og tilfinningalega heilsu nemenda í skóla án aðgreiningar.
- Aðstoð við börn með hegðunar- og tilfinningavanda er stórlega ábótavant. Víða er löng bið eftir sérfræðipjónustu hvað varðar mat og ráðgjöf vegna vanda nemenda. Ekki er gert ráð fyrir að sérfræðipjónusta sinni meðferð og stuðningi í kjölfar greiningar á vanda en til þessa hefur mikill skortur verið á slíkri þjónustu í grunnþjónustu heilbrigðiskerfisins auk þess sem langir biðlistar einkenna 2. og 3. þjónustustig<sup>7</sup>.
- Lítið er vitað um gagnsemi geðræktarefnis sem er í notkun hérlendis. Þrátt fyrir að mikið sé til af námsefni sem nýta má við kennslu sálfélagslegrar færni, og sumt sé stutt erlendum rannsóknum, er lítið vitað um áhrif þess í íslenskum aðstæðum. Fáar rannsóknir hafa metið áhrif geðræktarefnis hér á landi, almennt eru rannsóknarnið veik og eftirfyld lítil eða engin.

<sup>7</sup> Sjá: <http://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2016/02/SU-Gedheil-born-unglinga.pdf>

## **Tillögur til stjórnvalda**

Vinnuhópur um geðrækt í skólum setti fram stefnumótunartillögur í fjórum liðum til stjórnvalda þeirra Evrópulanda sem tóku þátt í verkefninu. Þessar tillögur voru sem fyrr segir ræddar á innlendum vinnustofum innan allra þátttökulanda vinnuhópsins og snéru að: 1) upplýsingaöflun og rannsóknum á geðheilsu og vellíðan ungmenna, 2) eflingu skólans sem vettvangs fyrir geðrækt og forvarnir meðal barna og unglunga, 3) aukinni þjálfun og fræðslu um geðheilsu og vellíðan fyrir starfsfólk skóla og 4) skilgreiningu skólans sem hluta af stærra samhengi stofnana og kerfa sem sinna geðheilsu barna og unglunga. Hverja tillögu mátti útfæra í fjórum liðum sem teknir voru til umfjöllunar á innlendum vinnustofum í hverju þátttökulandi. Eftirfarandi tillögur þóttu henta best til innleiðingar hér á landi samkvæmt þeim sérfræðingum og hagsmunaaðilum sem sóttu vinnustofurnar á Íslandi:

### **1. Upplýsingaöflun og rannsóknir**

#### ***Búa til gagnagrunn um geðheilsu barna og unglunga hér á landi og tiltæk úrræði***

- Embætti landlæknis verði falið að koma upp gagnagrunni fyrir faraldsfræðilegar upplýsingar um geðheilsu barna og unglunga sem nýta megí ymist fyrir allt landið eða einstaka landshluta.
- Nýta tiltæk gögn frá ung- og smábarnavernd, skólaheilsugæslu og skimunum meðal unglunga.
- Koma upp kerfi þar sem barnalæknar, barna- og unglingageðlæknar og sálfræðingar geta skráð greiningar á börnum og unglingum beint inn í innlendan gagnagrunn.

### **2. Skólinn sem vettvangur geðræktar og forvarna**

#### ***Fela skólastjórnendum að þróa geðræktarmenningu í skólum***

- Nýta hugmyndafræði heilsueflandi skóla sem farveg til að innleiða slíka skólamenningu.
- Mynda vinnuhóp með velferðarráðuneyti og mennta- og menningarmálaráðuneyti til að greina núverandi stöðu og tryggja fjármagn og mannafla til að leik-, grunn- og framhalds-skólar landsins geti orðið raunverulega heilsueflandi með heildrænum hætti, m.a. með geðrækt sem skyldufagi og öflugri skólaþjónustu sem getur leiðbeint kennurum og foreldrum og veitt börnum og unglingum aðstoð eftir þörfum.

### **3. Fræðsla og þjálfun starfsfólks**

#### ***Greina þörf fyrir fræðslu og þjálfun kennara og starfsfólks skóla***

- Mynda starfshóp innan mennta- og menningarmálaráðuneytis sem fer yfir núverandi stöðu í menntun kennara hvað verðar geðrækt í skólastarfi í samstarfi við þá háskóla sem sinna kennaramenntun, nýútskrifaða kennara, kennaranema og skólastjórnendur.
- Framkvæma þarfagreiningu á því hvaða þekkingu og færni kennarar þurfa að hafa, bæði í grunn- og símenntun, til að geta sinnt þörfum nemenda.

- Skoða möguleika á því að sálfræðingar starfi innan veggja skólans til að veita kennurum og starfsfólki viðvarandi stuðning, t.d. í kennslustofum, hvort heldur í tengslum við vanda einstaka nemenda eða við bekkjarstjórnun, einelti, félagsfærniþjálfun o.s.frv.

#### 4. Skólinn sem hluti af stærra samhengi stofnana og kerfa

##### *Lögfesta hvernig samvinnu milli kerfa skuli háttáð og skilgreina ábyrgðarsvið hvers kerfis*

- Nýta mótun nýrrar geðheilbrigðisstefnu til að þrýsta á um sameiginlega reglugerð, lagaramma og nákvæmari útlistun á samstarfi milli kerfa.
- Mismunandi kerfi þurfa að komast að samkomulagi um hlutverk og ábyrgðarsvið hvers kerfis eða stofnana, hver beri ábyrgð á því að hafa frumkvæði að samstarfi, hvenær það skuli gert og hvernig því skuli háttáð.

##### *Meta gagnsemi geðræktarefnis til að draga úr kostnaði allra kerfa vegna geðheilbrigðisvanda*

- Fela Menntamálastofnun, í samvinnu við háskólasamfélagið, að meta árangur geðræktar- og forvarnarefnis sem er í notkun hér á landi.
- Búa til gagnagrunn yfir gagnreynt námsefni, verkefni og heildarskólanálgun í tengslum við geðheilsu og vellíðan sem stendur íslenskum skólum til boða.

## Geðheilsa í allar stefnur

Vinnuhópur um geðheilsu í allar stefnur hafði það markmið að fara yfir og leggja mat á góðar aðferðir við að taka geðheilsu og vellíðan inn í stefnumótun og ákvarðanir stjórnvalda. Geðheilsa mótast að miklu leyti af því félags-, efnahags- og menningarlega umhverfi þar sem fólk lifir lífi sínu og því skiptir sköpum að fleiri komi að stefnumótun og aðgerðum á sviði geðheilsu en eingöngu ráðamenn heilbrigðismála.

Meðal starfa hópsins var að leggja fyrir og vinna úr könnun meðal þátttökulanda verkefnisins þar sem spurt var um stefnumótun og samstarf milli geira hvað varðar ýmsa málaflokka, s.s. menntun, atvinnu, umhverfi og menningu. Með þessu móti átti að finna og miðla góðum aðferðum við að innleiða geðheilsu í allar stefnur. Dæmi um slíkar aðferðir eru m.a. verkfæri til að meta áhrif ákvarðana stjórnvalda á geðheilsu og vellíðan íbúa og áætlanir til að efla samstarf milli ólíkra geira varðandi geðheilbrigðismál.

Afrakstur þessarar vinnu má lesa í skýrslu<sup>8</sup> þar sem settar eru fram ráðleggingar til stjórnvalda um innleiðingu geðheilsu í allar stefnur auk fjögurra styttri samantekta með hagnýtum upplýsingum um geðheilsu í stefnumótun á sviði menntamála<sup>9</sup>, atvinnumála<sup>10</sup>, sveitastjórnarmála<sup>11</sup> og stjórnvalda þvert á ráðuneyti<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Sjá: <http://www.mentalhealthandwellbeing.eu/assets/docs/publications/MHiAP%20Final.pdf>

<sup>9</sup> Sjá: <http://www.mentalhealthandwellbeing.eu/assets/docs/publications/PolicyBrief%20Education.pdf>

## Næstu skref

Þátttaka Íslands í JAMHWB-verkefninu nýttist vel við þá stefnumótunarvinnu sem fram hefur farið á síðustu árum í tengslum við geðheilbrigðisstefnu og aðgerðaráætlun stjórnvalda til ársins 2020<sup>13</sup> og lýðheilsustefnu með sérstaka áherslu á börn og ungmenni að 18 ára aldri<sup>14</sup>. Á næstu árum verður unnið markvisst að því að innleiða þær aðgerðir sem þar koma fram ásamt því að fylgja eftir tillögum JAMHWB-verkefnisins. Eins og áður var getið eru línur lagðar fyrir áframhaldandi vinnu stjórnvalda við að efla geðheilsu og vellíðan meðal íbúa í Evrópu í lokaafurð verkefnisins, *European Framework for Action on Mental Health and Wellbeing*, þar sem stjórnvöldum er ráðlagt að:

1. Skilgreina geðheilbrigðismál sem forgangsmálin í samstarfi milli heilbrigðiskerfis og annarra kerfa í samræmi við undirstöðuatriði um geðheilsu í allar stefnur og byggt á stefnu stjórnvalda og lagaramma varðandi alþjóðlegar skuldbindingar og ábyrgð, s.s. þær sem fylgja sáttmála Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og geðheilbrigðisáætlanir Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar.
2. Koma á fót samstarfi í stefnumótunarvinnu á sviði heilbrigðismála og atvinnu-, mennta- og félagsmála, ásamt viðeigandi hagsmunaaðilum, með það að markmiði að auka andlega heilsu og vellíðan í samfélaginu, fyrirbyggja geðrænan vanda og veita stuðning og snemmtæk inngrip fyrir þá sem eiga á hættu að þróa með sér eða glíma nú þegar við geðraskanir.
3. Efla getu heilbrigðiskerfisins til að veita öllum þeim sem á þurfa að halda viðeigandi meðferð við geðrænum vanda með aðgengilegri, áreiðanlegri og fordómalausri geðheilbrigðisþjónustu í nærumhverfi ásamt sérfræðiþjónustu og möguleikum á fjarþjónustu til að bera kennsl á og veita meðferð við geðrænum vanda.
4. Fjárfesta í innleiðingu gagnreyndra aðferða til að efla geðheilbrigði og fyrirbyggja og meðhöndla geðraskanir í samræmi við þarfir íbúanna ásamt því að afla meiri og betri gagna um geðheilsu.
5. Fjárfesta í rannsóknum á sviði geðheilbrigðis í því skyni að meiri og betri upplýsingar um geðheilsu verði tiltækar.
6. Gera hagsmunaaðila frá viðeigandi stefnumótunarsviðum og geirum að virkum þátttakendum í fyrrgreindum aðgerðum.
7. Valdefla notendur geðheilbrigðisþjónustunnar sem samstarfsaðila á öllum stigum stefnumótunar og innleiðingar aðgerða á sviði geðheilbrigðis.

Nú þegar JAMHWB-verkefnið hefur runnið sitt skeið var öðru samstarfsverkefni á vegum Evrópusambandsins ýtt úr vör undir heitinu *EU Compass for Mental Health and Well-being*<sup>15</sup>. Það stendur frá

---

<sup>10</sup> Sjá: <http://www.mentalhealthandwellbeing.eu/assets/docs/publications/PolicyBrief%20Labour.pdf>

<sup>11</sup> Sjá:

<http://www.mentalhealthandwellbeing.eu/assets/docs/publications/PolicyBrief%20Local%20authorities.pdf>

<sup>12</sup> Sjá:

<http://www.mentalhealthandwellbeing.eu/assets/docs/publications/PolicyBrief%20WholeGovernment.pdf>

<sup>13</sup> Sjá: <http://www.althingi.is/altext/145/s/0405.html>

<sup>14</sup> Sjá: <https://www.velferdarraduneyti.is/frettir-vel/lydheilsustefna-asmnt-adgerdaaetlun-samthykkt>

<sup>15</sup> Sjá: [http://ec.europa.eu/health/mental\\_health/eu\\_compass/](http://ec.europa.eu/health/mental_health/eu_compass/)



2015 til 2018 og hefur það hlutverk að fylgja eftir þeim tillögum sem lagðar voru fram í *European Framework for Action on Mental Health and Wellbeing* hvað varðar eftirfarandi áherslusvið: 1) Forvarnir gegn þunglyndi og efling seiglu, 2) bætt aðgengi að geðheilbrigðisþjónustu, 3) geðheilbrigðisþjónusta í nærumhverfi, 4) sjálfsvígsforvarnir, 5) geðheilsa á vinnustöðum, 6) geðheilsa í skólum og 7) þróun samþættra aðgerða stjórnvalda.

Lagðar verða fyrir árlegar kannanir innan allra þáttökulanda til að fylgjast með þróun mála og meta hvernig stjórnvöldum miðar áfram hvað varðar ofangreind áherslusvið. Með könnunum verður upplýsingum einnig safnað um góðar aðferðir á sviði geðheilsu og vellíðanar með það fyrir sjónum að miðla þeirri þekkingu til annarra landa. Þá verða innlendar vinnustofur í tengslum verkefnið haldnar í öllum þáttökulöndum þar sem tekin verða fyrir sérstök umfjöllunarefni varðandi geðheilbrigði og vellíðan viðkomandi þjóðar. Embætti landlæknis mun leiða þessa vinnu hér á landi og leggja þannig sitt af mörkum til þess að að geðheilsa og vellíðan þjóðarinnar verði áhersluatriði íslenskra stjórnvalda og leiðarljós í allri stefnumótun og aðgerðum þeirra.