

Janúar 2026

Úttekt á starfsemi Skóla- og velferðarþjónustu Árnesþings bs.

Skýrsla unnin fyrir stjórn SVÁ



Gunnar Gíslason

Rúnar Sigbórsson

Miðstöð skólaþróunar

Háskólinn á Akureyri

Efnisyfirlit

Helstu niðurstöður	2
1. Inngangur	4
2. Nýtt byggðasamlag.....	4
2.1 Stofnun og markmið	4
2.2 Skipulag og stjórnun.....	6
3. Innleiðing farsældarlaga.....	9
4. Starfsemi skólaþjónustu	10
4.1 Markmið og skipulag.....	12
4.2 Starf skólaþjónustu.....	13
5. Starfsemi velferðarþjónustu.....	16
5.1 Barnavernd.....	16
5.2 Stuðningsþjónusta.....	17
5.3 Samlegð og samstarf	19
5.4 Málefni fatlaðra – Bergrisinn.....	20
5.5. Mannekla	20
5.6 Kostnaður	21
6. Framtíðarsýn	24

Helstu niðurstöður

- Nýtt byggðasamlag SVÁ tók til starfa 1. mars 2023. Það fer með skipulag og framkvæmd skólaþjónustu og velferðarþjónustu og framkvæmd laga nr. 86/2021 um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Enn fremur myndar það umdæmi barnaverndarþjónustu og svæðisbundins farsældarráðs skv. lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna nr. 86/2021.
- Fimm manna stjórn er yfir SVÁ og fimm manna fagnefnd er starfandi.
- Fagnefnd SVÁ er mjög lítið virk enda þótt henni séu ætluð veigamikil og lögbundin hlutverk samkvæmt stofnsamningi og erindisbréfi.
- Við stofnun SVÁ voru sett metnaðarfull markmið og gildi, og gerð áætlun um vinnuferli við innleiðingu. Því ferli hefur ekki verið fylgt nema að litlu leyti og ekki hefur tekist að vinna markvisst að innleiðingu markmiða og gilda. Að mati viðmælenda hefur mannekla og tímaskortur sem af henni hlýst valdið þessu.
- Við SVÁ er ekki staða forstöðumanns en deildarstjórar skólaþjónustu og velferðarþjónustu eru jafnt settir yfirmenn, að því undanskildu að deildarstjóri velferðarþjónustu sér um fárreiður stofnunarinnar og hefur prókúru fyrir hana.
- Enda þótt samstarf deildanna og deildarstjóranna gangi vel eru verulegar efasemdir um skilvirkni þessa stjórnskipulags. Það er talið undirstrika skiptingu stofnunarinnar í tvær deildir og valda flækjustigi og óvissu um stjórnun og ákvarðanatöku. Starfslýsingar deildarstjóra snúast fyrst og fremst um stjórnunarhlutverk þeirra.
- Stofnunin starfar í tveimur húsum og talið mikið óhagræði af því fyrir samstarf deildanna.
- Sem stendur er heimild fyrir 10.6 stöðugildum við SVÁ. Við velferðarþjónustuna eru 2,9 stöðugildi ómönnuð og 100% staða sálfræðings við skólaþjónustuna er „dekkuð“ með verktökum.
- Staðsetning þjónustunnar í Laugarási var talin ókostur vegna aksturs til og frá vinnu fyrir flest starfsfólkið. Fram kom að styttra væri fyrir flesta að aka í Brautarholt en þar er ekkert húsnæði að hafa.
- Flestir hópar viðmælenda voru spurðir hvort þeir gætu séð fyrir sér annað form á þjónustu SVÁ eða aðra staðsetningu hennar. Ýmsum möguleikum var velt upp en engar beinar tillögur komu fram. Þó var bent á að sameining sveitarfélaganna í eitt væri ótvíræður kostur.
- Vegna manneklu hafa störf deildarstjóra, einkum deildarstjóra velferðarþjónustu, þróast með öðrum hætti en starfslýsingar gera ráð fyrir og hún hefur tekið að sér mjög mikið af verkefnum á vettvangi velferðarþjónustunnar, einkum á sviði barnaverndarmála.
- Af viðtölum má draga þá ályktun að stirðleiki og takmarkað á traust ríki í samskiptum deildarstjóra SVÁ annars vegar og stjórnar hins vegar og að andrúmsloft á fundum sé stundum erfitt. Vísbendingar eru um að stjórnarfolk – og sveitarfélögin sem það er fulltrúar fyrir – hafi ekki sameiginlega sýn á tilgang, markmið og skipulag þjónustunnar. Erfitt er fyrir starfsfólk SVÁ að starfa við þær aðstæður.
- Við stofnun SVÁ var ekki ráðið í stöðu verkefnisstjóra innleiðingar farsældarlaganna sem látið hafði af störfum, en deildarstjórum falið að stýra henni. Þær hafa þó takmarkað svigrúm til þess og innleiðingin gengur því hægt að mati viðmælenda. Einnig virðist vera misjafn skilningur milli skóla annars vegar og SVÁ hins vegar á ýmsu sem varðar verkaskiptingu og verklag aðila. Mikilvægt er að skólarnir og sveitarfélögin hafi sameiginlega sýn á þjónustuna og starfsemi byggðasamlagsins.
- Rof varð á starfsemi skólaþjónustu á vorönn 2023 og eiginleg skólaþjónusta tók ekki til starfa fyrr en haustið 2023; starfsfólk fékk því takmarkað svigrúm til að koma á fót nýrri stofnun og móta verklag hennar.

Úttekt á starfsemi Skóla- og velferðarþjónustu Árnesþings bs.

- Það virðist sem ekki hafi orðið rof í velferðarþjónustunni, þar sem lykil starfsfólk starfaði áfram hjá SVÁ.
- Vísbendingar eru um að starfsemin þurfi að kynna betur fyrir starfsfólki skóla og upplýsingagjöf á vef SVÁ þarf að auka.
- Skóla- og velferðarþjónustan er undirmönnuð til бага, bæði vegna þess að ekki hefur tekist að ráða í stöðu sálfræðings og 2,9 stöðugildi ráðgjafa í félagsþjónustunni.
- Stöðugildi kennsluráðgjafa með sérþekkingu á leikskólastiginu er ekki lengur til staðar. Mikil óánægja með það kom fram í viðtölum við starfsfólk leikskólanna.
- Ánægja er með starf talmeinafræðinga bæði í leikskólum og grunnskólum og starf uppeldis- og kennsluráðgjafa í grunnskólum.
- Starfsemi skólaþjónustunnar er fyrst og fremst viðbrögð við ýmiss konar „vanda“ einstakra nemenda. Sálfræðingar sinna klínískum greiningum í verktöku og vinna kennsluráðgjafa beinist aðallega að málefnum einstakra nemenda í grunnskólum. Sama er að segja um vinnu ráðgjafarþroskajálfa í leik- og grunnskólum.
- Ekki er til staðar innra mat á starfsemi skóla- eða velferðarþjónustunnar, hvorki starfseminni í heild né einstökum verkefnum.
- Í niðurstöðum úttektar á fyrri skólaþjónustu SVÁ eru ábendingar um tækifæri til úrbóta sem núverandi skólaþjónusta gæti nýtt sér í meira mæli og hún hefur glatað sumum af þeim styrkleikum sem skólaþjónustan var talin hafa í fyrri úttekt, einkum að því er varðar samstarf við leikskóla.
- Í viðtölunum komu fram miklar efasemdir um að náms- og starfsráðgjöfin í grunnskólum, eins og hún er skipulögð, skili tilætluðum árangri. Mikilvægt er að kanna þetta nánar og meta hvort önnur skipan mála sé heppilegri.
- Biðlisti eftir greiningum sálfræðinga er talinn hafa styst en þó kemur fram bæði í viðtölum við kennara og skólastjóra grunnskóla að hann sé mismunandi eftir skólum, sum staðar er hann talinn viðundandi en annars staðar ekki og einn skólastjóranna veltir því fyrir sér hvort hennar skóli sé gleymdur. Ekki er augljós skýring á þessum mismun en þó kann að vera að stoðþjónusta skólanna sjálfra sé misjafnlega mönnuð og því þurfi þeir mismikið að sækja til skólaþjónustunnar. Engu að síður er ástæða fyrir skólaþjónustuna að kanna nánar ástæðurnar fyrir þessum sjónarmiðum skólastjóranna.
- Ef tekið er mið af íbúáþróun síðustu ára stefnir í að þjónustubörf aldraðra muni aukast á næstu árum og því er mikilvægt að utanumhald og stýring sér traust og skilvirk í þeim málaflokki, því kostnaður mun aukast samhliða aukinni þjónustubörf.
- Þegar skoðað er vægi hinna ýmsu þjónustubátta í velferðarþjónustunni kemur í ljós að það er mjög mismunandi milli sveitarfélaganna en það getur haft áhrif á umræðu um einstaka þætti.

1. Inngangur

Skýrsla sú sem hér liggur fyrir um úttekt á starfsemi Skóla- og velferðarþjónustu Árnesþings bs. (hér eftir SVÁ) er unnin að beiðni stjórnar SVÁ. Samkvæmt verksamningi skiptist verkefnið í tvo meginþætti: a) almenna úttekt á stjórnskipulagi, samskipta- og boðleiðum byggðasamlagsins og b) úttekt á verklagi og árangri skóla- og velferðarþjónustu. Skýrslan er byggð á: a) greiningu á fyrirliggjandi gögnum um þjónustuna og b) viðtölum við stjórnendur, starfsfólk og samstarfsaðila í leik- og grunnskólum. Tekin voru einstaklingsviðtöl við deildarstjóra skóla- og velferðarþjónustu og rýnihópaviðtöl við eftirtalda hópa: 1) skólastjóra leikskóla, 2) skólastjóra grunnskóla, 3) tvo hópa leikskólakennara, 4) tvo hópa grunnskólakennara, 5) starfsfólk skólaþjónustu, 6) starfsfólk velferðarþjónustu og 7) stjórn SVÁ. Formaður fagnefndar SVÁ tók þátt í einu af þeim rýnihópsviðtölum sem talin eru að framan. Óskað var eftir rýnihópsviðtali við aðra í fagnefndinni en einungis einn úr nefndinni gaf kost á því og var rætt stuttlega við þann aðila.

Núverandi byggðasamlag var stofnað 1. mars 2023 og á sér því stutta sögu. Í skýrslunni er leitast við að skýra tilurð og skipulag hins nýja byggðasamlags (í 2. kafla) og því næst greina (í 3.–5. kafla) hvernig skipulagið hefur gefist til að ná þeim markmiðum sem tilgreind eru í 3. grein stofnsamnings byggðasamlagsins¹ og sem sett voru fram í undirbúningsvinnunni við stofnun þess (fskj. 1; fskj. 2). Greiningin beinist að þremur meginþáttum: Innleiðingu laga um samþættingu þjónustu í þágu far-sældar barna (nr. 86/2021) (í 3. kafla), uppbyggingu og starfshætti skólaþjónustu (í 4. kafla) og velferðarþjónustu (í 5. kafla). Við greininguna er höfð til hliðsjónar skýrsla um ítarlega úttekt á forvera Skóla- og velferðarþjónustunnar sem nú starfar, sem gerð var 2021 fyrir stjórn þess (Nefnd oddvita og sveitarstjóra – NOS) (fskj. 3), enda eru viðfangsefni þessara tveggja stofnana þau sömu þótt fækkað hafi þeim sveitarfélögum sem mynda byggðasamlagið.

2. Nýtt byggðasamlag

Þegar fyrir lá (sbr. fundargerð stjórnar NOS, 21. september 2022 (fskj. 5)) að þáverandi byggðasamlagi yrði slitið samþykkti stjórnin á fundi 20. október 2022 (fskj. 6) að „semja við KPMG um slit á SVÁ“ og á fundi 24. október 2022 (fskj. 7) var skipuð þriggja manna verkefnisstjórn til að vinna að því með KPMG. Á fundi 24. nóvember 2022 (fskj. 8) lagði stjórn NOS síðan til að sveitarstjórnir samþykki útgöngu Hveragerðisbæjar og Sveitarfélagsins Ölfuss og að „gengið verði frá samkomulagi allra sveitarfélaga þar sem gengið er frá eignum, skuldum, yfirfærslu á málum sem eru í vinnslu hjá skóla- og velferðarþjónustu sem og öðru er leysa þarf úr við útgöngu þeirra“.

2.1 Stofnun og markmið

Í ódagsettu skjali frá KPMG (fskj. 2) kemur fram að verkefnishópur sem í voru þrír ráðgjafar frá KPMG og sveitarstjórar og oddvitar sveitarfélaganna fimm sem eiga aðild að núverandi byggðasamlagi hafi unnið að stofnun þess. Í skjalinu kemur fram að lögð var til grundvallar greining á tækifærum og ógnunum í þeirri sviðsmynd sem þarna var að raungerast sem sett er fram í úttekt MSHA 2021 (fskj. 3).

¹ Stofnsamningur fyrir Skóla- og velferðarþjónustu Árnesþings bs.

https://www.arnesthing.is/static/files/Stofnsamningur/stofnsamningur_stadfesting.pdf

bls. 47). Í skjalinu eru enn fremur sett markmið fyrir skóla- og velferðarþjónustuna og listuð upp helstu fyrirsjáanleg verkefni hvors þjónustusviðs fyrir sig. Þá er gerð grein fyrir vinnustofu sem haldin var á TEAMS 19. desember 2022. Þátttakendur „voru rúmlega 20 ... stjórnendur og starfsfólk byggðasamlagsins“ en ekki er gerð nánari grein fyrir því hvernig þessi hópur var saman settur. Í vinnustofunni var gerð SVÓT-greining fyrir hið nýja byggðasamlag og sett fram draumsýn í sex liðum um: 1) mannauð, 2) skilvirkni, 3) stefnu og yfirsýn, 4) framúrskarandi þjónustu, 5) starfsumhverfi og 6) samþættingu. Þá var farið yfir forgangröðun aðgerða, gerð tillaga um stjórnskipulag og mönnun nýrrar þjónustustofnunar (fskj. 2).

Í öðru skjali frá KPMG (fskj. 1) er sagt frá vinnustofu sem haldin var með starfsfólki, stjórnendum í leik- og grunnskólum, stjórn og fagráði (fagnefnd) SVÁ og sveitarstjórnarfólki á svæðinu 11. september 2023. Þátttakendur voru rúmlega 40 og var verkefni vinnustofunnar að skapa sameiginlega sýn, langtímamarkmið og gildi fyrir starfsemina, móta aðgerðir svo markmiðið náist og koma auga á hvað gæti komið í veg fyrir árangur. Í skjalinu er SVÁ sett það markmið til tveggja ára „að vera leiðandi á landsvísi með því að veita framúrskarandi þjónustu til þess að mæta fjölbreyttum þörfum íbúa með íbúa í brennidepli fyrir bætt lífsgæði“. Þá er fjallað um mögulegar hindranir fyrir því að þetta markmið náist og tiltækar aðgerðir til að yfirstíga þær. Í þessu skjali er enn fremur lagt upp með tiltekið vinnuferli í fimm skrefum til að útfæra og innleiða markmið og gildi SVÁ. Ferlið á að vera að: 1) starfsfólk SVÁ útfæri aðgerðaráætlun / gildi og langtímamarkmið, með SMART² undirmarkmiðum, 2) útfærslan sé lögð fyrir fagráð (líklega er átt við fagnefnd SVÁ) til umfjöllunar; 3) útfærslan sé því næst lögð fyrir stjórn SVÁ til samþykktar, 4) kynnt fyrir starfsfólki SVÁ og 5) að reglulega sé farið yfir aðgerðaráætlun / gildi og langtímamarkmið með starfsfólki, fagráði (fagnefnd) og stjórn SVÁ.

Í viðtölum mundu fáir viðmælendur úr skólunum eftir að hafa tekið þátt í vinnustofum KPMG. Fleiri úr hópi starfsfólks og stjórnar SVÁ mundu eftir þeim en síður eftir vinnunni sem þar var lagt var upp með í kjölfarið. Það blasir því við að hvorki markmiðin né aðgerðaáætlanir sem miðuðu að því að ná þeim eru lifandi í hugum viðmælenda og lítil merki eru um að því vinnuferli sem lagt var fram í skjali KPMG hafi verið fylgt. Á vef SVÁ eru birt fimm markmið stofnunarinnar þar sem yfirmarkmiðið úr vinnu KPMG er efst og enn fremur eru talin upp þrjú gildi SVÁ: *Samvinna*, *virðing* og *áreiðanleiki*. Í fundargerð stjórnar 24. september 2024 (fskj. 9) er bókað undir öðrum málum að deildarstjórar hafi lagt gildi SVÁ fram til kynningar en ekki er hægt að sjá af fundargerðinni eða síðari fundargerðum að stjórnin hafi rætt gildin eða tekið til þeirra afstöðu eða rætt um markmið og þjónustustefnu starfseminnar.

Í óbirtri ársskýrslu SVÁ 2023 (fskj. 14) er ítarlegri útfærsla á gildum þjónustunnar og þar eru sömuleiðis ítarlegri markmið hvors þjónustusviðs stofnunarinnar fyrir sig en koma fram á vefnum. Þessi markmið eru reyndar nokkurn veginn þau sömu og sett eru fram í ársskýrslu 2022.³ Spyrja má hvers vegna hvorki útfærsla gildanna né markmiðin eru birt á vef SVÁ og svo virðist sem þau hafi að takmörkuðu leyti verið kynnt notendum þjónustunnar. Í viðtölum kom fram að skólaþjónustan hafi fyrst og fremst kynnt starfsemi sína fyrir skólastjórnendum en lítið fyrir kennurum fyrir hvað stofnunin stendur eða hvaða þjónustu hægt sé að sækja til hennar.

² Með skammstöfuninni SMART er átt við að markmiðin séu: Skýr og skiljanleg, Mælanleg, Raunhæf, Skipti máli, Tímasett.

³ Skóla- og velferðarþjónusta Árnesþings: Ársskýrsla 2022. <https://www.arnesthing.is/static/files/arsskyrslur/arsskyrsla-sva-2022-lokeintak.pdf>

Stofnsamningur fyrir SVÁ var staðfestur af mennta- og barnamálaráðuneyti 20. mars 2024⁴. Samkvæmt honum fela sveitarfélögin fimm byggðasamlaginu skipulag og framkvæmd skólaþjónustu, velferðarþjónustu og framkvæmd laga nr. 86/2021 um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Byggðasamlagið myndar enn fremur umdæmi barnaverndarþjónustu og umdæmi svæðisbundins farsældarráðs samkvæmt lögunum samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Samkvæmt 3. grein samningsins er markmið samstarfsins að

efla samstarf milli sveitarfélaganna á svæðinu á sviði skóla- og velferðarþjónustu, nýta tækifæri til að samþætta skólaþjónustu fyrir skóla- og velferðarþjónustuna með það að markmiði að minnka faglega einangrun starfsmanna. Með þessu verði skapað teymi starfsfólks sem samstíga vinnur að því að efla og bæta þjónustu við íbúa, nemendur, starfsfólk skóla- og velferðarþjónustu í anda laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021.

2.2 Skipulag og stjórnun

Yfir SVÁ er fimm manna stjórn og fagnefnd skal vera starfandi. Bæði stjórn og fagnefnd eru skipaðar einum fulltrúa frá hverju sveitarfélagi og einum til vara. Hlutverkum stjórnar og fagnefndar er lýst í stofnsamningi SVÁ og báðum hefur verið sett erindisbréf (fskj. 10 og 11).

Í PPT-skjali sem tekið var saman af formanni fyrri stjórnar SVÁ (fyrir úrgöngu Hveragerðis og Ölfus) er skráð „Tímalína breytinga hjá Skóla- og velferðarþjónustu Árnesþings bs.“ (fskj. 4). Skjalið var tekið saman fyrir fund með skólastjórnendum grunnskóla 17.02.2023 til að kynna þeim fyrirhugaðar breytingar á skólaþjónustunni. Í skjalinu eru skráðar lykilákvarðanir sem teknar voru við undirbúning og stofnun nýja byggðasamlagsins. Stærsta breytingin á skipulagi SVÁ er að ekki er lengur einn forstöðumaður yfir starfseminni heldur tveir deildarstjórar: yfir skólaþjónustu annars vegar og velferðarþjónustu hins vegar. Deildarstjórnarnir eru jafnt settir í skipuriti SVÁ að því undanskildu að deildarstjóri velferðarþjónustu sér um fárreiður stofnunarinnar og hefur prókúru fyrir hana. Þessi skipan mála er lítið rökstudd í fyrirliggjandi gögnum en hugmyndin virðist vera að sameiginleg ábyrgð deildarstjórnanna á þjónustunni (fskj. 2, bls. 23) muni greiða fyrir samvinnu og teymisvinnu þjónustu-sviðanna og heildrænni nálgun þeirra að viðfangsefnum stofnunarinnar. Þrátt fyrir að samstarf núverandi deildarstjóra gangi nokkuð vel koma fram verulegar efasemdir um ágæti þessa skipulags í viðtölunum við deildarstjórana og stjórn SVÁ og raddir um að þessi skipan skili ekki þeim árangri að greiða fyrir samvinnu og teymisvinnu sviðanna og heildrænni nálgun á þjónustunni heldur valdi skipulagið mögulega meira flækjustigi og óvissu um hvar mál lenda og hjá hvorum deildarstjóra ákvarðanataka á heima.

Samkvæmt starfslýsingum deildarstjórnanna (fskj. 12 og 13) er meginhlutverk þeirra að bera ábyrgð á skipuleggja og stýra starfsemi SVÁ þannig að hún sé í samræmi við gildandi lög og reglugerðir, stuðla að framsækni og nýjungum í vinnubrögðum, taka þátt í stefnumótun, undirbúa fjárhagsáætlanir, sinna mannauðsmálum og sitja fundi með stjórn og fagnefnd. Þetta eru tiltölulega dæmigerðar starfslýsingar stjórnenda/forstöðumanna og af þeim, einum og sér, mætti draga þá ályktun að stofnunin hafi tvo forstöðumenn í fullu starfi, enda þótt fram hafi komið í úttektinni að það sé ekki ætlun stjórnar SVÁ.

⁴ Stofnsamningur fyrir Skóla- og velferðarþjónustu Árnesþings bs.
https://www.arnesthing.is/static/files/Stofnsamningur/stofnsamningur_stadfesting.pdf

Starfslýsingarnar má skilja þannig að hvorugum deildarstjóranum sé ætlað að taka þátt í starfi stofnunarinnar á vettvangi skólaþjónustu og velferðarþjónustu en samkvæmt upplýsingum frá stjórn var það þó hugmyndin frá upphafi. Þetta mætti skýra í starfslýsingunum. Vegna manneklu, einkum vegna þess að ekki hefur tekist að ráða félagsráðgjafa til starfa og að nokkru leyti vegna veikindaforfalla, hefur starf deildarstjóra velferðarþjónustunnar þróast þannig að hún hefur tekið að sér mjög mikið af verkefnum á vettvangi velferðarþjónustunnar, einkum á sviði barnaverndarmála, enda hefur hún lengst af verið eini starfsmaðurinn með mikla reynslu í barnaverndarmálum og viðeigandi menntun til að sinna ákveðnum málum þar. Samkvæmt viðtölum hefur það komið niður á möguleikum hennar til að stýra ýmsu því sem erindisbréfið gerir ráð fyrir, einkum stefnumótun, verkferlum og mótun starfsemi nýrrar stofnunar. Þessi staða virðist líka hafa haft áhrif á innleiðingu farsældarlaga (sjá 3. kafla). Mannækla hefur einnig valdið erfiðleikum í starfsemi skólaþjónustunnar, en þar hefur ekki tekist að ráða sálfræðing til starfa. Það hefur verið leyst með verktöku sálfræðinga sem sinnt hefur greiningum samkvæmt tilvísunum og eru þrír slíkir skráðir á vef SVÁ. Samkvæmt upplýsingum sem deildarstjóri skólaþjónustu hefur gefið stjórn hefur þetta fyrirkomulag ekki lengt biðtíma eftir greiningum heldur mögulega þvert á móti. Rétt er þó að benda á að fastráðinn sálfræðingur innan þjónustunnar myndi mögulega auka þekkingu og reynslu innan starfsmannahópsins, sem myndi nýtast þjónustunni, og deildarstjóri skólaþjónustu lagði áherslu á mikilvægi þess í viðtali.

Í viðtali við stjórn kom fram að SVÁ hefði, skv. ársreikningi, skilað afgangi af fjárveitingum vegna launakostnaðar. Ekki er hægt að sjá að þeir fjármunir hafi verið nýttir til að auka aðkeypta þjónustu ef frá er talin 30% hækkun á stöðugildi þjónustufulltrúa (tafla 2.1) og er ekki að sjá að gerðar hafi verið tilraunir til að fara út fyrir þann ramma starfsheita sem lagt var upp með í upphafi. Vísa má til þess að í tíð fyrri skólaþjónustu var gerð tilraun með að ráða hegðunarráðgjafa og nýta þannig heimild fyrir stöðu sálfræðings sem ekki hafði tekist að ráða (fskj. 3). Verkefni hans voru jöfnum höndum innan skóla- og velferðarþjónustunnar og í ársskýrslu fyrir almanaksárið 2021⁵ var lögð áhersla á forvarnargildi starfsins. Mikilvægt er að hafa í huga að greiningarvinna sálfræðinga er fyrst og fremst viðbragð við aðstæðum en ekki fyrirbyggjandi ráðgjöf um aðstæður í skólum sem gætu dregið úr þörfinni fyrir viðbragðsmiðaðar greiningar.

Þrátt fyrir framangreinda erfiðleika ber deildarstjórum og starfsfólki SVÁ saman um að samstarf deildarstjórnanna og þjónustusviðanna gangi vel. Einnig kemur fram að samstarf velferðarþjónustunnar við heilsugæsluna í Laugarási sé náð og farsælt. Reglulegir samráðsfundir milli skólaþjónustu og velferðarþjónustu eru haldnir um það bil hálfsmánaðarlega og deildarstjóri skólaþjónustunnar undirbýr þá. Deildarstjóri velferðarþjónustu nefnir hugmyndir um að þróa barnateymi sem í sitji tveir frá hvoru þjónustusviði; teymið taki við málum sem koma frá skólunum og meti og samhæfi hvernig þau eru unnin af hálfu SVÁ. Teymið er hugsað til að samþætta enn betur starfsemi skóla- og velferðarþjónustunnar í samvinnu við stoðþjónustu skólanna. Í öllum viðtölum við starfsfólk SVÁ koma fram eindregin sjónarmið um að mikið óhagræði sé af því að stofnunin starfi í tveimur húsum, jafnvel þótt stutt sé á milli þeirra; þetta geri samstarf eininganna flóknara og komi niður á samlegðinni á milli þeirra og þeirri „faglegu deiglu“, eins og einn viðmælandi orðaði það, sem verði til þegar fólk situr undir sama þaki og tekst sameiginlega á við fyrirbyggjandi viðfangsefni.

⁵ Ársskýrsla Skóla- og velferðarþjónustu Árnesþings: Velferðarþjónusta almanaksárið 2021, skólaþjónusta skólaárið 2021–2022. <https://www.arnesthing.is/static/files/arsskyrslur/2021-2022.pdf>

Í tillögum KPMG í fylgiskjali 2 (bls. 23–29) og í framangreindu skjali um tímalínu breytinga (fskj. 4) er einnig áætlun um fjölda stöðugilda við hina nýju stofnun (samtals 8,6 stöðugildi), ásamt skiptingu þeirra á stöðuheiti og stöðuhlutfall starfsmanna. Ekki er ljóst hvaða þarfagreining lá að baki framangreindri áætlun, til dæmis þeirri niðurstöðu að ekki sé „talin þörf fyrir tvo kennsluráðgjafa“ (fskj. 2, bls. 29) og áætlunin endurspeglar ekki skýra áherslu á ráðgjafarhlutverk skólaþjónustunnar sem þó er gert nokkuð hátt undir höfði í markmiðum fyrir hana í fylgiskjali 2 og undirstrikað í úttektinni á SVÁ frá 2021 (fskj. 3) og í reglugerð um skólaþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum (hér eftir reglugerð um skólaþjónustu).⁶ Í 2. grein reglugerðarinnar er ráðgjafarhlutverk skólaþjónustu undirstrikað með þeim orðum að hún skuli „beinast að því að efla skóla sem faglegar stofnanir sem geti leyst flest þau viðfangsefni sem upp koma í skólastarfi og veita starfsfólki skóla leiðbeiningar og aðstoð við störf sín“. Í fyrri skóla- og velferðarþjónustu voru tveir kennsluráðgjafar í samtals 180% starfi sem sinntu í aðalatriðum hvor sínu skólastigi og var almenn ánægja með störf þeirra. Í núverandi þjónustu er ekki kennsluráðgjafi með sérþekkingu á leikskólastiginu og það veldur mikilli óánægju bæði stjórnenda og kennara á því skólastigi (sjá nánar í kafla 4.2).

Samkvæmt upplýsingum frá SVÁ er nú heimild fyrir 10,6 stöðugildum (tafla 2.1) en 2,9 stöðugildi við velferðarþjónustuna eru ómönnuð en staða sálfræðings við skólaþjónustuna er mönnuð með verk-töku. Tölur um þessi stöðugildi er rauðar í töflunni.

Tafla 2.1. Stöðugildi og mönnun SVÁ maí 2025 (tölur um ómönnuð stöðugildi er rauðar).

Velferðarþjónusta		Skólaþjónusta	
Deildarstjóri velferðarþjónustu	100	Deildarstjóri skólaþjónustu	100
Ráðgjafarþroskajálfi	100	Kennsluráðgjafi	100
Félagsráðgjafi – mál. fatlaðra	40	Talmeinafræðingur	60
Félagsráðgjafi	100	Talmeinafræðingur	60
Ráðgjafi	70	Sálfræðingur	100
Forstöðumaður stuðningsþjónustu (í veikindaleyfi)	80	Náms- og starfsráðgjafi	100
Þjónustufulltrúi*	25		25
Samtals	515		545

* Þjónustufulltrúi var upphaflega í 50% starfi og þjónustar bæði svið. Starfshlutfall var aukið í 80% frá og með 1. september til að aðstoða við stuðningsþjónustu, sú viðbót er tekin af ómönnuðum stöðugildum.

Í kafla 2.1 er sagt frá markmiðum og gildum fyrir SVÁ sem sett voru fram í undirbúningsvinnunni með KPMG og vinnuferlum til að innleiða þau sem lítið hafi verið fylgt eftir í starfi SVÁ það sem af er. Mann-eklu og tímaskorti er kennt um þetta, eins og rakið er hér að framan, en í viðtali við stjórn SVÁ kom einnig fram það sjónarmið að stjórnin hafi ekki verið nægilega styðjandi við þessa vinnu, ekki fylgt þessum áformum eftir fyrir sitt leyti og ekki sýnt því skilning að deildarstjórar hafi illa komist yfir það vegna ytri aðstæðna. Þessu var raunar andmælt í viðtalinu með þeim orðum að deildarstjórum hafi verið falið þetta viðfangsefni og það hafi verið þeirra hlutverk að koma því áleiðis. Ekki er þó hægt að

⁶ Reglugerð um skólaþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum nr. 444/2019. <https://island.is/reglugerdir/nr/0444-2019>

horfa fram hjá því að stjórn SVÁ fer með yfirstjórn stofnunarinnar og ber ábyrgð á rekstri hennar, samkvæmt erindisbréfi (fskj. 10) og því er ekki hægt að taka undir slík sjónarmið. Í viðtölum bæði við stjórn og deildarstjóra SVÁ kom fram að stíðleiki og skortur á trausti sé í samskiptum stjórnar annars vegar og deildarstjóra hins vegar; að stjórnarfolk - og sveitarfélögin sem það er fulltrúar fyrir – hafi ekki sameiginlega sýn á hlutverk þjónustunnar og að andrúmsloft á fundum sé ekki alltaf gott. Þetta geri starfsumhverfi deildarstjóranna erfiðara en það þyrfti að vera. Mjög mikilvægt hlýtur að vera að bregðast við þannig að fullt traust ríki milli stjórnar og deildarstjóra SVÁ þannig að aðilar gangi í takti og vinni vel saman.

Samkvæmt 10. grein stofnsamnings um SVÁ er starfandi fagnefnd skóla- og velferðarþjónustu.⁷ Samkvæmt stofnsamningunum er nefndinni ætlað veigamikið hlutverk. Hún á að fara með „stjórn og framkvæmd skólaþjónustu fyrir leik- og grunnskóla ... velferðarmál í sveitarfélögunum ... yfirstjórn barnaverndarþjónustu [og] ... lögbundið hlutverk félagsmálanefndar“. Auk þessa á fagnefndin að „[samþykkja] tillögur að reglum um framkvæmd skólaþjónustu, fjárhagsaðstoðar, barnaverndar, félagslegrar heimarþjónustu, málefni fatlaðs fólks, ferðaþjónustu, liðveislu og annarra þátta í starfsemi“. Nefndinni hefur verið sett erindisbréf (fskj. 11) þar sem hlutverk og verkefni nefndarinnar eru tilgreind í 35 liðum í greinum 8–10. Samkvæmt starfslýsingu á deildarstjóri velferðarþjónustu að boða og undirbúa fundi fagnefndar og báðir deildarstjórnir sitja þá (fskj. 12 og 13). Samkvæmt viðtölunum er fagnefndin nánast óvirk og á vef SVÁ er einungis skráð ein fundargerð 2023 og engin 2024. Deildarstjórar hafa lagt til að fagnefndin verði lögð niður en það hefur ekki fengið hljómgunn enda gegnir nefndin ýmsum hlutverkum sem tilgreind eru í lögum og reglugerðum samkvæmt 10. grein stofnsamnings fyrir SVÁ).⁸ Í viðtölum kom fram að áhrifaleysi fagnefndarinnar megi að nokkru leyti rekja til þess að hlutverk þess á sviði barnaverndarmála hafi orðið veigaminna við stofnun umdæmisráðs barnaverndar árið 2023. Einnig kom fram í viðtölum að deildarstjórar hafi ekki virkjað nefndina til þeirra verka sem henni eru ætluð og enn fremur að viðfangsefni stjórnar SVÁ og fagnefndar skarist. Ef fagnefndin er óvirk og heldur ekki fundi er ekki hægt að skilja það öðruvísi en að annað hvort sé verkefnum hennar ekki sinnt eða stjórn SVÁ hafi tekið þau yfir. Skýrsluhöfundar telja sér ekki unnt að leggja nánara mat á þetta en mikilvægt hlýtur að vera að greiða úr samstarfi stjórnar og fagnefndar og gæta þess að engin viðfangsefni falli milli skips og bryggju.

3. Innleiðing farsældarlaga

Innleiðing „farsældarlaga“ sem svo eru jafnan nefnd⁹ er eitt af veigamiklum viðfangsefnum Skóla- og velferðarþjónustunnar og um stöðu innleiðingarinnar var spurt í öllum viðtölum. Samkvæmt ársskýrslu SVÁ 2023 (fskj. 14) hófst innleiðing farsældarlaga formlega 1. ágúst 2022 með því að ráðinn var verkefnisstjóri farsældarteymis til eins árs. Verkefnisstjórinn lét af störfum 1. desember 2022. Samkvæmt skýrslunni varð rof í innleiðingunni við breytingarnar á SVÁ 2023 og þegar núverandi

⁷ Stofnsamningur fyrir Skóla- og velferðarþjónustu Árnesþings bs.
https://www.arnesthing.is/static/files/Stofnsamningur/stofnsamningur_stadfesting.pdf

⁸ Stofnsamningur fyrir Skóla- og velferðarþjónustu Árnesþings bs.
https://www.arnesthing.is/static/files/Stofnsamningur/stofnsamningur_stadfesting.pdf

⁹ Lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna nr. 86/2021.

stofnun var sett á fót var ákveðið að deildarstjórnir bæru sameiginlega ábyrgð á innleiðingunni meðfram öðrum störfum.

Í ársskýrslunni og viðtölum kemur fram að frá hausti 2023 hafa verið skipaðir tengiliðir í öllum skólunum til að halda utan um framkvæmd laganna innan skóla og mál á fyrsta stigi (sbr. III. kafla laganna) og í mörgum tilvikum hefur deildarstjórn stöðþjónustu verið fengið þetta hlutverk. Deildarstjórn SVÁ hafa settið reglulega fundi með innleiðingarteymi Barna- og fjölskyldustofu og hafa haldið reglulega fundi með tengiliðum um hlutverk þeirra og ábyrgð og verklag tengiliðanna virðist víðast hvar komið í fast form þótt sum staðar gæti óöryggis hjá tengiliðunum um hlutverk sitt, ekki síst um verka- og hlutverkaskiptingu milli skólanna og SVÁ. Unnið hefur verið að úrræðalista fyrir tengiliðina sem hefur þann tilgang að þeir hafi heildarsýn yfir þau úrræði sem börnum og foreldrum standa til boða. Þessi úrræðalisti virðist þó ókominn og samkvæmt viðtölunum kalla leikskólarnir meira eftir honum en grunnskólarnir.

Flestum viðmælendum þótti innleiðingin ganga hægt og sumir ganga svo langt að telja hana á byrjunarreit. Stjórn SVÁ svaraði spurningu um innleiðinguna þannig að hún væri að „mjakast eitthvað“. Annríki og vinnuálagi er einkum kennt um og tók stjórn undir það. Deildarstjórnir telja báðar að þær komist illa yfir að sinna innleiðingunni og að þörf sé á viðbótarstarfskrafti sem hafi hana með höndum og svo að segja öllum sem á annað borð tjáðu sig um þetta í viðtölum bar saman um að stofnunin í heild sé vanbúin til að sinna aðkallandi verkefnum sem farsældarlögin leggja henni á herðar, svo sem málstjórn, vegna annríkis. Auk þess bentu deildarstjórnir Skóla- og fjölskylduþjónustu á að ýmis ytri skilyrði hafi seinkað innleiðingunni. Innleiðing farsældarlaga hafi verið í þróun hjá Barna- og fjölskyldustofu og ekki búið að fullmóta af hálfu stofnunarinnar hvernig staðið yrði að verki við hana; handbók með leiðbeiningum hafi komið seint og loks hafi dregist hafi að koma á fót svæðisbundnu farsældarráði á vegum Samtaka sveitarfélaga á Suðurlandi í samræmi við 5. grein farsældarlaganna. Það stendur þó til bóta og eru bundnar vonir við að það greiði fyrir framgangi laganna.

Greinilegt er að skólarnir annars vegar og Skóla- og velferðarþjónustan hins vegar hafa ekki náð sam-mæli um verkaskiptingu við innleiðingu og framkvæmd farsældarlaganna og að núningur er milli skólanna almennt annars vegar og SVÁ hins vegar vegna hennar. Skólafólkinu finnst skorta frumkvæði og forystu af hálfu SVÁ til dæmis um mótun starfs tengiliða. Af hálfu leikskólanna er til dæmis talað um úrræðalista fyrir tengiliðina (sjá hér að framan) sem búið sé að bíða eftir lengi. Í viðtölunum kemur einnig fram togstreita um það hvenær tilefni sé til að vísa málum til þjónustunnar og skipa málstjóra. Skólafólkið segir beinlínis að SVÁ sinni ekki slíkum beiðnum eða dragi von úr viti að svara þeim og vinni þar með ekki samkvæmt því sem farsældarlögin gera ráð fyrir. Starfsfólk SVÁ er meðvitað um að stofnunina skorti mannafla til að sinna málstjórn eins og þurfi og nefnt er að það sé óheppilegt að þurfa að vera málstjóri og ráðgjafi í sama máli. Engu að síður er ekki hægt að skilja annað en að því finnist skólarnir í einhverjum tilvikum vera að vísa málum til SVÁ án nægjanlegs tilefnis, að störf tengiliða í skólum þurfi að þróa betur og að það sé ólíkur skilningur á milli skólanna og SVÁ á hlutverki tengiliða og málstjóra, eftir hvaða boðleiðum sé farið þegar mál eru send inn og þeim komið í farveg og jafnvel um hvað farsældarlögin snúast.

4. Starfsemi skólaþjónustu

Þegar núverandi Skóla- og velferðarþjónusta tók formlega til starfa 1. mars 2023 hafði hvorki verið ráðinn deildarstjóri skólaþjónustu né kennsluráðgjafi en verktakasamningur var í gildi við sálfræðinga og talmeinafræðingur var í 60% starfi en annar sem verið hafði í sama starfshlutfalli í fæðingarorlofi (fskj. 4). Deildarstjóri skólaþjónustu var ráðin í 40% starf í apríl og kom ekki í fullt starf fyrr en í byrjun skólaárs 2023–2024. Kennsluráðgjafi var ráðinn frá sama tíma. Í rauninni er varla hægt að segja að skólaþjónustan hafi tekið til starfa fyrr en í ágúst 2023. Starfsemin var þá á byrjunarreit, stafsólkið að mestu leyti nýtt og verkefni höfðu safnast upp vegna þess rofs sem orðið hafði á þjónustunni. Starfsfólkið fékk því næsta takmarkaðan tíma til að koma nýrri stofnun á fót: setja sig inn í nýtt starf, skrifa starfslýsingar, móta þjónustustefnu, þróa verkferla, endurskoða og uppfæra upplýsingar á heimasíðu og lagfæra eyðublöð, svo nokkuð sé nefnt af því sem tilheyrir því að koma á fót nýrri stofnun. Vefur SVÁ ber þessu að ýmsu leyti vitni. Þar eru talin upp markmið og gildi SVÁ en þjónustustefna að öðru leyti ekki sett fram. Starfsfólk er talið upp og fjallað með almennum orðum um hlutverk hinna ýmsu þátta í starfseminni. Einungis starfslýsingar deildarstjóra lágu fyrir við úttektina. Ársskýrslur með upplýsingum um starfsemina, yngri en 2022 fyrir velferðarþjónustuna og 2022–2023 fyrir skólaþjónustuna, eru ekki á vefnum, og engar lykiltölur um starfsemina aðgengilegar (ársskýrsla 2023 er í fylgiskjali 14). Ein fundargerð fagnefndar (frá 2023) er á vefnum en engin fundargerð stjórnar SVÁ. Eyðublöð ætluð skólum (tilvísanir, beiðnir og gátlistar) hafa ekki verið uppfærð og eru öll merkt Skóla- og velferðarþjónustu Árnesþings, Fljótsmörk 2, 810 Hveragerði. Nokkrir viðmælendur höfðu orð þá þessu og þótti undarlegt.

Í töflum 4.1 til 4.4. er sýnd þróun nemendafjölda með lögheimili á núverandi starfssvæði SVÁ frá 2020. Af þeim má sjá að ekki er um miklar breytingar að ræða en þó hefur nemendum á leik- og grunnskólaaldri fjölgað nokkuð. Nemendum á leikskólaaldri með erlent ríkisfang hefur fækkað en fjölgað lítillega á grunnskólaaldri.

Tafla 4.1. Fjöldi barna á leikskólaaldri eftir sveitarfélögum 2020–2025.¹⁰

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Breyting
Hrunamannahreppur	55	59	48	59	58	71	16
Grímsnes- og Grafningshreppur	32	22	24	22	26	28	-4
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	45	45	50	47	53	53	8
Bláskógabyggð	72	70	63	65	72	83	11
Flóahreppur	53	47	42	48	48	52	-1
Samtals	257	243	227	241	257	287	30

Tafla 4.2. Fjöldi nemenda á grunnskólaaldri eftir sveitarfélögum 2020–2025.

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Breyting
Hrunamannahreppur	70	77	73	76	71	70	0
Grímsnes- og Grafningshreppur	48	54	49	47	51	54	6
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	65	64	68	66	65	71	6
Bláskógabyggð	132	134	149	160	159	157	25

¹⁰ Töflur 4.1–4.4 eru samkvæmt gögnum frá Hagstofunni um lögheimili nemenda.

Úttekt á starfsemi Skóla- og velferðarþjónustu Árneshvíls bs.

Flóahreppur	102	107	114	104	98	100	-2
Samtals	417	436	453	453	444	452	35

Tafla 4.3. Fjöldi barna á leikskólaaldri með erlent ríkisfang eftir sveitarfélögum 2020–2024.

	2021	2022	2023	2024	Breyting
Hrunamannahreppur	13	7	7	7	-6
Grímsnes- og Grafningshreppur	3	0	0	1	-2
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	6	4	3	3	-3
Bláskógabyggð	9	9	8	7	-2
Flóahreppur	0	0	0	0	0
Samtals	31	20	18	18	-13

Tafla 4.4. Fjöldi nemenda á grunnskólaaldri með erlent ríkisfang eftir sveitarfélögum 2020–2024.

	2021	2022	2023	2024	Breyting
Hrunamannahreppur	9	11	15	14	5
Grímsnes- og Grafningshreppur	5	4	3	6	1
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	3	3	3	4	1
Bláskógabyggð	1	8	14	16	15
Flóahreppur	0	0	0	0	0
Samtals	18	26	35	40	22

4.1 Markmið og skipulag

Í skjali KPMG (fskj. 2) eru sett markmið fyrir skólaþjónustu SVÁ (bls. 6) og fjallað um verkefni hennar (bls. 7). Hvort tveggja tekur, eins og eðlilegt er, mið af gildandi reglugerð um skólaþjónustu sveitarfélaga¹¹. Í markmiðunum kemur skýrt fram að skólaþjónustan eigi að „styrkja og styðja faglega við starf skólanna ... með öflugri ráðgjöf og fræðslu til kennara og starfsfólks, styðja og efla samvinnu leik- grunn- og framhaldsskóla í Árneshvíl ... styrkja nemendur, foreldra og starfsfólk ... stuðla að bættri líðan nemenda og efla þá í námi og starfi með hugmyndafræði snemmtækrar íhlutunar [og] stuðla að frampróun í skólastarfi með því að kynna nýjungar ...“. Í framangreindu skjali eru enn fremur talin upp verkefni skólaþjónustu og það sem leggja beri áherslu á við framkvæmd hennar. Í þeirri upptalningu er lögð áhersla á:

- Forvarnarstarf til að stuðla að velferð nemenda.
- Snemmtækt mat á stöðu nemenda og ráðgjöf vegna ýmiss konar vanda sem talinn er upp og að nemendur fái kennslu og stuðning við hæfi í skólum án aðgreiningar.
- Heildarsýn á aðstæður og hagsmuni nemenda.
- Fjölbreyttan stuðning við starfsemi og starfsfólk leik- og grunnskóla.
- Stuðning við foreldra.
- Viðeigandi túlkun þjónustu.

¹¹ Reglugerð um skólaþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum nr. 444/2019. <https://island.is/reglugerdir/nr/0444-2019>

- Góð tengsl leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla.

Samkvæmt upplýsingum í töflu 2.1 starfa nú við skólaþjónustuna deildarstjóri, uppeldis og kennsluráðgjafi og náms- og starfsráðgjafi í fullu starfi og tveir talmeinafræðingar í 60% starfi hvor. Auk þess er heimild fyrir 100% stöðu sálfræðings en ekki hefur tekist að ráða í hana þrátt fyrir ítrekaðar auglýsingar. Starfi sálfræðings er því fyrst og fremst sinnt með greiningum sem unnar eru í verktöku. Að auki sinnir þjónustufulltrúi bæði skólaþjónustu og félagsþjónustu. Þetta eru samtals 5,45 stöðugildi. Sú breyting hefur einnig orðið að nú er skilgreind staða deildarstjóra innan skólaþjónustunnar en í fyrri stofnun sinnti forstöðumaður báðum deildum SVÁ og var talinn í 30% starfshlutfalli hjá skólaþjónustu (sjá fskj. 3). Áður störfuðu tveir kennsluráðgjafar þar sem annar var leikskólakennari með framhaldsnám í menntunarfræði og sinnti leikskólunum sérstaklega, en hinn var grunn- og framhaldsskólakennari með MA-próf og sinnti meira grunnskólunum. Nú starfar einn kennsluráðgjafi við SVÁ sem sinnir að mestu leyti grunnskólum og enn fremur sinnir deildarstjóri skólaþjónustu ráðgjöf (sjá einnig kafla 2.2). Þá er ótalin sú breyting að við núverandi skólaþjónustu starfar náms- og starfsráðgjafi í fullu starfi. Það ráðningarform er óvenjulegt því víðast hvar eru náms- og starfsráðgjafar starfsfólk skóla/sveitarfélaga og hluti af stoðþjónustu skólanna. Náms- og starfsráðgjafinn hefur viðveru í skólunum eftir föstu skipulagi sem tekur mið af nemendafjölda hvers skóla. Í viðtölunum komu fram miklar efasemdir um að náms- og starfsráðgjöfin í grunnskólum, eins og hún er skipulögð, skili tilætluðum árangri; deildarstjóri skólaþjónustu hefur bent á þetta á stjórnarfundum en fengið litlar undirtektir. Skoða ætti hvort hér sé ástæða til að gera breytingu þannig að skólarnir auglýsi sjálfir eftir náms- og starfsráðgjafa sem starfi innan skóla. Enn fremur kom fram í viðtölunum við starfsfólk leikskóla (sjá nánar síðar) beinskeytt gagnrýni á að ekki væri lengur gert ráð fyrir kennsluráðgjafa með sérþekkingu á leikskólum sem sinnti þeim sérstaklega. Ástæða er til að bregðast við hvoru tveggja og meta hvernig framangreindar breytingar gagnast skólastarfinu til lengri tíma lítið.

4.2 Starf skólaþjónustu

Í öllum viðtölum ber viðmælendum saman um að skólaþjónustan sé undirmönnuð til baka. Það sem best gengur er vinna talmeinafræðinganna sem nú eru tvær í 60% starfi eftir að önnur þeirra kom nýlega úr fæðingarorlofi. Þær hafa sett upp skipulag þannig að þær fara í fastar heimsóknir í skólana á svæðinu, en telja að þær þyrftu báðar að vera í fullu starfi ef vel ætti að vera. Í öllum viðtölum er þó lokið lofsorði á vinnu þeirra. Biðlisti eftir greiningum sálfræðinga er talinn hafa styst en þó kemur fram bæði í viðtölum við kennara og skólastjóra grunnskóla að hann sé mismunandi eftir skólum, sum staðar er hann talinn viðundandi en annars staðar ekki og einn skólastjóranna veltir því fyrir sér hvort hennar skóli sé gleymdur. Ekki er augljós skýring á þessum mismun en þó kann að vera að stoðþjónusta skólanna sjálfra sé misjafnlega mönnuð og því þurfi þeir mismikið að sækja til skólaþjónustunnar. Engu að síður er ástæða fyrir skólaþjónustuna að kanna nánar ástæðurnar fyrir þessum sjónarmiðum skólastjóranna því þau eru eindregin.

Í stuttu máli er birtist starfsemi skólaþjónustunnar í orðum viðmælenda fyrst og fremst sem viðbrögð við einhvers konar „vanda“ einstakra nemenda en minna er um forvarnarstarf og almenna ráðgjöf samkvæmt því markmiði gildandi reglugerðar um skólaþjónustu¹² að efla skóla sem faglegar stofnanir

¹² Reglugerð um skólaþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum nr. 444/2019. <https://island.is/reglugerdir/nr/0444-2019>

og veita skóla leiðbeiningar og aðstoð við störf sín. Starfsfólk skólaþjónustunnar segir að þetta sé sú þjónusta sem skólarnir kalla fyrst og fremst eftir og gerir ekki athugasemdir við það. Vinna talmeinafræðinganna er þó skólamiðuð að því leyti að þær eru í góðu samstarfi við skóla og kennara, sinna forvörnum og veita ráðgjöf um sérsvið sitt. Vinna sálfræðings er aftur á móti greiningarvinna til að bregðast við „vanda“ einstakra nemenda, tengsl hans við skólana og þekking á starfi þeirra takmörkuð og litlir möguleikar á skólamiðaðri ráðgjöf.¹³ Samkvæmt upplýsingum frá deildarstjóra skólaþjónustu eru skráðar tilvísanir til sálfræðings á yfirstandandi skólaári 30 í grunnskólum en 8 í leikskólum. Þeim hefur fækkað töluvert á báðum skólastigunum frá skólaárinu 2022–2023 en þá voru þær 44 í grunnskólunum en 15 í leikskólunum.

Skólar geta kallað kennsluráðgjafa skólaþjónustunnar til aðstoðar við að fylgja eftir greiningum sálfræðings, og gera það í einhverjum mæli en sú ráðgjöf er, eðli málsins samkvæmt, viðbragðsmiðuð fremur en fyrirbyggjandi. Í samantekt deildarstjóra skólaþjónustu um störf kennsluráðgjafa á yfirstandandi skólaári kemur fram að vinna hans hafi eingöngu verið í grunnskólum. Hún hafi falist í: 1) áhorfi, skilum og eftirfylgd, 2) fundum í nemendateymum, 3) ráðgjöf til starfsmanna og 4) ráðgjöf í lausnateymi og stuðningi við vinnslu mála. Skráð tilvik eru þó mjög mismörg eftir skólum. Í fimm þeirra eru tilvikin samtala á bilinu fjögur til átján, en í einum skólanna er einungis eitt skráð (áhorf).

Í ársskýrslu SVÁ 2023 (fskj. 14) er gerð grein fyrir tveimur þróunarverkefnum sem hófust á skólaárinu 2023–2024. Það fyrra er verkefnið *Valdeflandi menntun* og er styrkt af mennta- og barnamálaráðuneytinu. Verkefnið felst í að þýða og staðfæra námsefni í lífsleiknin fyrir nemendur á miðstigi. Samkvæmt viðtölum er verkefnið enn sem komið er tilraunaverkefni í tveimur skólum en stefnt að því að koma því í alla grunnskólana á svæðinu. Þetta verkefni var einnig nefnt í viðtölum.

Síðara verkefnið nefnist *Föruneyti barna – foreldrafræðsla* en samkvæmt skýrslunni var það á skólaárinu 2023–2024 fólgið í þátttöku deildarstjóra skólaþjónustu og kennsluráðgjafa í undirbúningshópi fyrir samstarfsverkefni mennta- og barnamálaráðuneytisins og Menntavísindasviðs Háskóla Íslands um foreldrafræðslu. Þeir gerðu síðan ráð fyrir að taka þátt í námskeiði fyrir leiðbeinendur í foreldrafræðslu til að geta í framhaldinu boðið upp á námskeið fyrir foreldra. Deildarstjóri skólaþjónustu nefndi þetta verkefni einnig í viðtali en aðrir gerðu það ekki og ekki liggja fyrir upplýsingar um afdrif verkefnisins.

Í viðtölum voru nefnd tvö verkefni til viðbótar: Þar er í fyrsta lagi um að ræða verkefni um greiningu og snemmtæka íhlutun v. barna með ADHD. Verkefnið er unnið í samstarfi SVÁ og heilsugæslunnar í Laugarási og yfirlæknir hennar verður í forsvari fyrir því. Í öðru lagi er verkefni um snemmtæka íhlutun í leikskólum með áherslu á mál og læsi sem unnið er í samstarfi við Miðstöð menntunar og skólaþjónustu.¹⁴ Þetta verkefni virðist á byrjunarstigi og takmarkaðar upplýsingar liggja fyrir um framvindu þess.

¹³ Sjá t.d. Rúnar Sigbórsson, Birna María Svanbjörnsdóttir, Hermína Gunnþórsdóttir, Jórunn Elísdóttir, Sigríður Margrét Sigurðardóttir og Trausti Þorsteinsson (2022). Skólaþjónusta sveitarfélaga í nútíð og framtíð: Viðfangsefni, starfshættir og skipulag. *Skólaþræðir – Tímarit Samtaka Áhugafólks um Skólaþróun*. <https://skolathraedir.is/2022/05/31/skolathjonusta-sveitarfelaga-i-nutid-og-framtid-vidfangsefni-starfshaettir-og-skipulag/>

¹⁴ Fimm sveitarfélög í samstarf um Snemmtæka íhlutun með áherslu á mál og læsi. <https://island.is/frett/fimm-sveitarfelog-i-samstarf-um-snemmtaeka-ihlutun>

Í samtölum kemur fram að í ágúst 2024 hafi skólaþjónustan boðið upp á tvo fræðsludaga fyrir skólana á svæðinu og loks má nefna að deildarstjóri skólaþjónustunnar heldur reglulega fundi með skólastjórum á svæðinu þar sem rædd eru ýmis sameiginleg mál skólanna. Ekki er alveg ljóst hversu oft eða reglulega þessir fundir eru haldnir; skólastjórar leikskóla segja þá vera mánaðarlega í vetur en hafi áður verið sjaldnar og þá jafnvel að frumkvæði skólastjóranna sjálfra. Grunnskólastjórar segja að á þessu skólaári hafi aðeins verið haldinn einn fundur. Skólastjórar leikskólanna segja að þessir fundir séu ekki allaf vel undirbúnir, dagskrá liggi stundum ekki fyrir og fundargerðir séu ekki sendar, jafnvel þótt beðið sé um þær. Deildarstjóri skólaþjónustu veitir skólastjórum einnig ýmiss konar ráðgjöf, til dæmis vegna ráðninga ~~mannauðsmála~~, foreldrasamskipta og erfiðra agamála í skólunum. Aftur á móti er ekki hægt að sjá að skólaþjónustan hafi frumkvæði að samstarfi milli skólanna. Skólastjórar grunnskólanna hafa þó orð á því að slíkt samstarf fari vaxandi en það sé að mestu leyti sjálfsprottið að frumkvæði og á forsendum skólanna sjálfra. Það vakti þó athygli skýrsluhöfunda að í sameiginlegum rýnihópsviðtölum kennara skólanna þekktust ekki allir sem bendir ekki til þess að mikið samstarf sé milli kennara, þvert á skólana, eða að þeir hittist oft.

Öllum viðmælendum sem rætt var við um starfsemi skólaþjónustunnar (stjórn SVÁ var þó ekki spurð um þetta sérstaklega) ber saman um að ekki sé til staðar innra mat á starfsemi skólaþjónustunnar, hvorki starfseminni í heild né einstökum verkefnum. Eðlilegt má telja að slíkt mat sé liður í að „fylgjast með og stuðla að því að nemendum og skólum sé tryggður aðgangur að skólaþjónustu ... [og] tryggja að viðeigandi skólaþjónusta sé veitt“ (sbr. 3. gr. reglugerðar um skólaþjónustu).¹⁵

Viðhorf leikskólanna á svæðinu til skólaþjónustunnar er verkefni sem mikilvægt er að takast á við. Það er reyndar mjög jákvætt í garð talmeinafræðinganna og starf þeirra er sagt „vandað, skilvirkt og gott“ en að öðru leyti ber það vott um að efla þurfi traust af hálfu starfsfólks leikskólanna, ekki síst skólastjóranna, til skólaþjónustunnar. Viðmælendur úr leikskólum töldu að upplýsingaflæði frá skólaþjónustunni til skóla þurfi að bæta, til dæmis varðandi framkvæmd farsældarlagar og verkefni væru hafin en klárðust ekki; í því sambandi var nefndur úrræðalisti fyrir skólana sem nefndur er að framan. Minnisblöð frá tveimur viðmælendum sem skýrsluhöfundum bárust undirstrika þetta. Í þeim báðum er áhersla skólaþjónustunnar á klínískar greiningar gagnrýnd og lítill almennur stuðningur talinn við skólastarfið og foreldra, einkum þá sem eru af erlendum uppruna. Sérstaklega er tekið fram að efla þurfi fagþekkingu á starfi leikskóla innan skólaþjónustunnar og gagnrýnt að þar starfi ekki kennsluráðgjafi sem hafi sérþekkingu á leikskólastarfi. Hliðstæð sjónarmið kom einnig fram í viðtölunum. Hér er þó rétt að halda til því til haga að samkvæmt upplýsingum frá deildarstjóra skólaþjónustu SVÁ vinnur ráðgjafarprosjektjálfi velferðarþjónustu að einhverju marki með leikskólunum og grunnskólum að málefnum barna með ADHD eða vegna gruns um einhverfu. Um er að ræða áhorf, ráðgjöf og eftirfylgd, fundi með nemendateymum og samráðsfundi. Á yfirstandandi skólaári eru tilvísanir af þessu tagi á bilinu eitt til fimm í fimm leikskólanna en ekkert í þeim sjötta. Í grunnskólunum eru tilvísanirnar á bilinu tvær til níu.

Þegar niðurstöður úr viðtölum eru bornar saman við niðurstöður *Úttektar á starfsemi Skóla- og velferðarþjónustu Árneshóla, 2021* (fskj. 3) sést að niðurstöður þessara tveggja úttekta eru mjög

¹⁵ Reglugerð um skólaþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum.
<https://island.is/reglugerdir/nr/0444-2019>

hliðstæðar að því er varðar tækifæri til umbóta í úttektinni 2021 (sjá t.d. bls. 29). Af því verður ekki dregin önnur ályktun en sú að nýrri stofnun hafi ekki tekist, enn sem komið er, að nýta leiðsögn framangreindrar skýrslu um umbótamöguleika þjónustunnar. Þetta verður þó, til að allrar sanngirni sé gætt, að skoða í ljósi hins stutta starfstíma stofnunarinnar og takmarkaðs svigrúms sem henni var gefið til að byggja upp skiplag sitt og verferla (sjá kafla 2.1 og kafla 4). Samt sem áður verður ekki séð að þessi skýrsla komi nokkurs staðar við sögu við markmiðssetningu eða mótun hinnar nýju þjónustu. Meira umhugsunarefni er að hin nýja skólaþjónusta SVÁ virðist hafa glatað sumum af þeim styrkleikum sem dregnir eru fram í skýrslunni frá 2021. Þetta er mest áberandi að því er varðar leikskólastigið. Af hálfu leikskólanna ríkir ekki sama traust til skólaþjónustunnar og áður, aðgangur þeirra að kennsluráðgjöf og þekkingu almennt á starfsemi þeirra er ekki lengur til staðar, gagnsemi funda skólaþjónustu með skólastjórum er dregin í efa, og viðmælendur telja skorta á framboð á gagnlegum fyrirlestrum og fræðslufundum. Einnig má nefna fyrirbyggjandi vinnu hegðunarráðgjafa sem sinnti töluverðum fjölda mála á þeim tíma sem hann starfaði. Loks er greinilegt, þrátt fyrir að gagnrýni grunnskólanna á skólaþjónustuna sé ekki almenn, að milli grunnskólanna og SVÁ er ýmiss konar núningur, sem ekki varð vart í fyrri úttekt, varðandi framkvæmd farsældarlaganna sem virðist einkum koma til af því að sameiginlegan skilning á hlutverkum skóla annars vegar og SVÁ hins vegar skorti. Um þetta er einnig fjallað í 3. kafla.

5. Starfsemi velferðarþjónustu

Velferðarþjónusta Árnesþings starfar í meginatriðum á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991, Barnaverndarlaga nr. 80/2002, laga um málefni aldraðra nr. 125/1999 og laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2019.

Skipulag starfseminnar virðist vera með sambærilegu sniði og var í fyrri byggðasamlagi með Hveragerði og Sveitarfélaginu Ölfusi, enda formgerðin að mörgu leyti ákveðin af lögum og reglugerðum og verkefnin einnig. Þetta má sjá þegar markmið velferðarþjónustu Árnesþings í ársskýrslu SVÁ 2023 (fskj. 14) eru borin saman við markmið velferðarþjónustunnar í ársskýrslu SVÁ 2022. Samkvæmt viðtali við deildarstjóra velferðarþjónustu felur starfsemin í sér þjónustu „frá vöggju til grafar“. Hún nefnir barnavernd, heimaþjónustu, stuðningsþjónustu, fjölskylduráðgjöf, húsnæðisstuðning og fjárhagsaðstoð sem lykilþætti þjónustunnar.

Deildarstjóri velferðarþjónustu og hluti þess starfsfólks sem rætt var við tók þátt í stefnumótunarvinnu með KPMG og man vel eftir henni. Þegar hið nýja byggðasamlag tók til starfa 1. mars 2023 héldu flestir starfsmenn velferðarþjónustunnar áfram og því varð ekki rof í þjónustunni. Það gerist svo fljótlega að starfsfólk fór að hætta og fór í veikindaleyfi en ekki tekst að ráða starfsfólk í staðinn eða í afleysingar. Nú er staðan þannig að það vantar starfsfólk í 2,9 stöðugildi af 5,4. Það gefur auga leið að sú staða hlýtur að hafa veruleg áhrif á möguleika velferðarþjónustunnar til að standa undir hlutverki sínu.

Þrátt fyrir þessa stöðu svaraði starfsfólk velferðarþjónustunnar því til að það sé að vinna í samræmi við þá stefnu sem mótuð var á fundum með KPMG og telur sig að mestu vera með skilvirka þjónustu. Þau segja þetta vera mikla vinnu og verulegt álag en þau reyni að sinna öllum verkþáttum, þótt kannski sé ekki allt eins vel gert og best væri á kosið. Þau telja að hugsanlega verði þjónustan of grunn, skráningar mæti afgangi og samstarf einnig.

5.1 Barnavernd

Það fór að halla undan fæti í þjónustunni þegar tveir starfsmenn sem voru mikið til að sinna barnaverndarþjónustu hættu. Þar sem ekki hefur tekist að ráð fólk í stað þeirra hefur deildarstjóri þurft að taka barnaverndarþjónustuna nánast alveg yfir, enda var hún yfir þeim hluta félagsþjónustunnar í fyrra byggðasamlagi. Þetta hefur leitt það af sér að hún hefur ekki náð að sinna því stjórnunarhlutverki sem henni er ætlað og hefur því stefnumótunarvinna og ýmislegt annað tengt stjórnun setið á hakanum.

Samkvæmt því sem fram kom í viðtölum við starfsfólk er álagið í barnaverndarmálunum mjög mikið og í raun alltof mikið fyrir einn starfsmann. Fram kom í viðtölum við stjórnendur skóla, kennara og stjórnendur í sveitarfélögunum að það vita flestir af þessu álagi og hafa af því áhyggjur auk þess sem mál dragast eitthvað á langinn.

Það liggur fyrir að SVÁ fær undanþágu til að sinna barnaverndarmálum til 15. september 2025 og var undanþágan framlengd í kjölfarið á ákvörðun stjórnar frá 26. mars 2025 um að hefja samtal við Hveragerðisbæ og Ölfus um formlegt samstarf um barnaverndarþjónustu. Í viðtölum komu fram mismunandi viðhorf til samstarfs um barnaverndarþjónustu en deildarstjóri velferðarþjónustu sagðist vera hlynnt því að þau fari í samstarf við önnur sveitarfélög, þar sem væri eitt leiðandi sveitarfélag, en það tæki samt ekki ábyrgðina frá öðrum sveitarfélögum. Starfsfólk í velferðarþjónustunni hefur hins vegar áhyggjur af að allt starfið verði flóknara ef samstarf við utanaðkomandi aðila verður aukið vegna barnaverndarmála og málefna barna með fjölpættan vanda sem skarast milli barnaverndarþjónustu og félagsþjónustu. Aukið flækjustig yrði í allri ákvarðanatöku sem gæti seinkað afgreiðslu mála.

Í ársskýrslu SVÁ 2023 (fskj. 14) kemur fram að fjöldi tilkynninga til barnaverndar var 65 árið 2023 og hefur verið á því bili síðan 2021 en þá fjölgaði tilkynningum um 52% frá 2020. Það er svo sérstakt umhugsunarefni hvað olli þessari fjölgun tilkynninga. Það er nokkuð ljóst að það er ekki vinnandi vegur fyrir einn starfsmann að sinna þessum fjölda mála ef vel á að vera.

Fram kemur í ársskýrslu SVÁ 2023 (fskj. 14) að umdæmisráð barnaverndar hafi tekið til starfa í byrjun árs 2023. Ráðið er stjórnsýslunefnd sem fer með úrskurðarvald í ákveðnum barnaverndarmálum á vettvangi sveitarfélaga. Umdæmisráð er skipað til fimm ára, er sjálfstætt í störfum sínum, stendur utan við almenna stjórnsýslu sveitarfélaga og ráðsmenn taka ekki við fyrirmælum um meðferð einstakra mála. Þvingunarúrræði, það eru mál sem ekki hefur náðst að vinna í samvinnu, eru dæmi um mál sem fara fyrir umdæmisráð, skv. lögum nr. 80/2002, t.d. ef þarf að fjarlægja barn af heimili, úrskurða um umgengni barns í fóstri við foreldra eða höfða mál fyrir dómstólum. Ekkert mál frá barnaverndarþjónustu Árnesþings fór fyrir umdæmisráð árið 2023.

Fram kom hjá deildarstjóra að veigamikið hlutverk fagnefndar hafi verið á sviði barnaverndar en það hlutverk hafi horfið með tilkomu umdæmisráðsins.

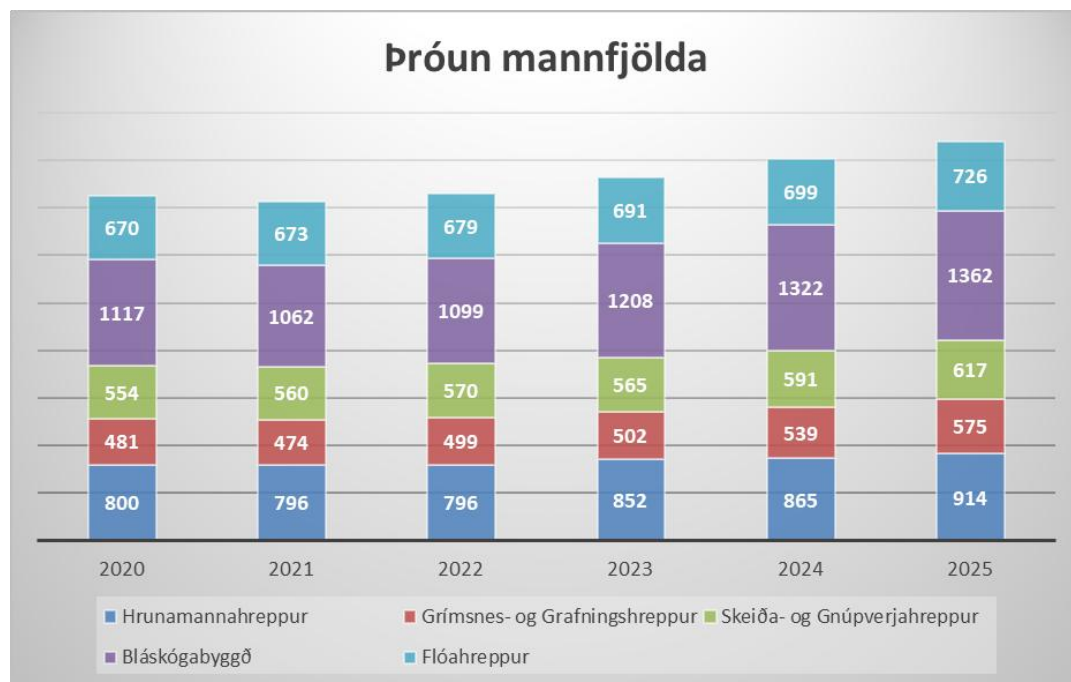
5.2 Stuðningsþjónusta

Í viðtali við starfsfólk og deildarstjóra velferðarþjónustu kom fram að starfsfólk í liðveislu er ráðið af sveitarfélögunum og heyrir undir sveitarstjóra en er engu að síður undir verkstjórn velferðarþjónustu SVÁ. SVÁ stýrir ráðningu þessa starfsfólks en það er á launaskrá viðkomandi sveitarfélaga. Þetta hefur ekki skapað vandamál enda getur verið flókið að vera í samskiptum við fimm sveitarfélög og skipta

hlutföllum vinnunnar milli sveitafélaga því sumt starfsfólkið er að vinna fyrir fleiri en eitt sveitarfélag. Fram kom að eitt sveitarfélag greiðir út launin fyrir önnur störf þjónustunnar en fær sundurliðun launanna frá SVÁ sem safnar upplýsingum saman frá öllum fimm sveitarfélögum. Þetta skapar ákveðið flækjustig og það væri að mati deildarstjóra einfaldara að hafa allt reikningshaldið á einum stað.

Sveitarfélögin veita þjónustu almennt á dagvinnutíma og eru flestir að fá aðstoð við þrif og innlit á heimili. Á árinu 2023 var veitt stuðningsþjónusta á samtals á 93 heimilum sem er um 17% fjölgun frá árinu 2022. Í lok árs 2023 voru 18 starfsmenn í 8,66 stöðugildum að sinna heimaþjónustu/innliti.

Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands (mynd 5.1) hefur íbúum í sveitarfélögum fimm fjölgað verulega frá 2020 til 12.03.2025. Að meðaltali hefur íbúum fjölgað um 16% en mest um 22% í

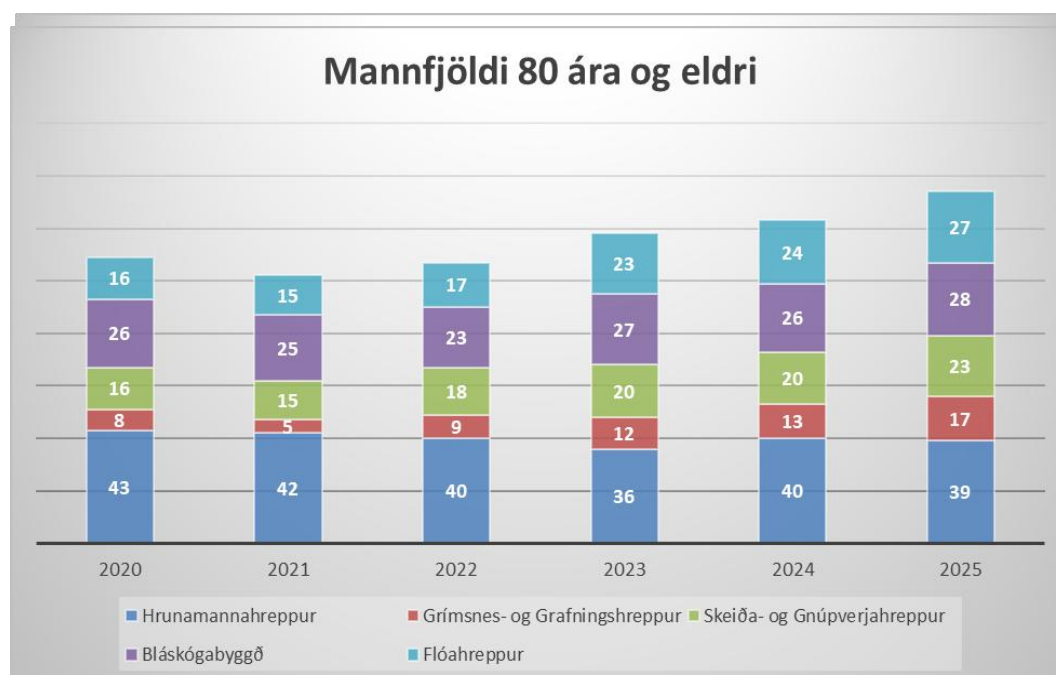


Bláskógabyggð og 20% í Grímsnes- og Grafningshreppi. Spurning er hvort þessi fjölgun hefur aukið álag og umfang í stuðningsþjónustunni. Það hlýtur að ráðast af samsetningu íbúa í sveitarfélögum.

Mynd 5.1 Þróun íbúafjölda eftir sveitarfélögum 2020–2025. (Hagstofa Íslands)

Það er því eðlilegt að skoða íbúapróun eftir aldurshópum og sérstaklega m.t.t. þess hvar þjónustubörfin verður til. Eins og sjá má á mynd 5.2 fjölgar verulega í aldurshópnum 70–79 ára í öllum sveitarfélögum nema Hrunamannahreppi. Ef þessi íbúar búa áfram í sveitarfélögum má reikna með að þjónustubörfin aukist verulega þegar þeir eru komnir yfir í næsta aldurshóp, þ.e. 80 ára og eldri (mynd 5.3).

Mynd 5.2. Þróun fjölda íbúa 70–79 ára eftir sveitarfélögum 2020–2025.



Mynd 5.3. Fjöldi íbúa 80 ára og eldri eftir sveitarfélögum 2020–2025.

Miðað við þá stefnu stjórnvalda að fólk sé sem lengst heima hjá sér, má ætla að þjónustubörf vegna aldraðra muni aukast mikið næstu árin, ekki síst vegna þess að fólk lifir lengur. Eins og sjá má hefur öldruðum 80 ára og eldri fjölgað töluvert á þjónustuvæðinu, sérstaklega í Grímsnes- og Grafningshreppi og Flóahreppi. Þessi aldurshópur er þó fjölmennastur í Hrunamannahreppi. Af þessu má ætla að þjónustubörf fari vaxandi á næstu árum og kostnaður við hana aukist. Það er því mikilvægt að utanumhald og stýring þjónustunnar sé traust og skilvirk hjá SVÁ.

5.3 Samlegð og samstarf

Fram kom í viðtölum að það hái samstarfi velferðarþjónustunnar við skólaþjónustuna að deildirnar eru ekki í sama húsnæði þó stutt sé á milli í Laugarási. Þjónustufulltrúi sem svarar í síma og skráir mál er starfsmaður beggja deilda en er staðsettur í húsi með velferðarþjónustunni. Henni finnst töluverður munur á að þjónusta velferðina en skólaþjónustuna þar sem hún hittir starfsmenn þeirrar síðarnefndu miklu sjaldnar. Hún telur að það yrði mikið hagræði að því að hafa alla starfsmenn undir einu og sama þakinu. Þetta var orðað þannig hjá öðrum starfsmanni að það hamli faglegri deiglu að vera ekki undir sama þaki.

Fram kom að gott samstarf er milli velferðarþjónustunnar og heilsugæslunnar sem eru undir sama þaki. Starfsfólk velferðarþjónustunnar telur að það gæti haft slæm áhrif á fyrir þjónustu við íbúa að flytja heilsugæsluna á Flúðir og muni hafa hamlandi áhrif á samstarfið. Einnig kom fram að það sé mjög gott samstarf um heimaþjónustu og heimahjúkrun við heilsugæsluna í Laugarási en samstarfið hafi verið flóknara í Flóahreppi þar sem það sveitarfélag heyri undir heilsugæsluna á Selfossi, að mati viðmælenda.

5.4 Málefni fatlaðra – Bergrisinn

Það hefur í raun ekki orðið nein breyting á þjónustu við fatlaða, eftir því sem kom fram í viðtölum og öðrum gögnum. Þau sveitarfélög sem eiga aðild að SVÁ eru jafnframt öll aðilar að Bergrisanum, sem er byggðasamlag sveitarfélaga á Suðurlandi um rekstur þjónustuvæðis Suðurlands í málaflokki fatlaðs fólks. Þjónustuvæði Bergrisans skiptist í félagsþjónustuvæði og er Velferðarþjónusta Árnesþings eitt þeirra. Stjórn byggðasamlagsins er skipuð einum fulltrúa af hverju félagsþjónustuvæði. Á vegum Bergrisans er starfandi þjónusturáð sem setur reglur um þjónustuna og tekur endanlega afstöðu til umsókna og úthlutar rýmum í þjónustueiningum.

Félagsráðgjafi í velferðarþjónustunni er fulltrúi aðildarsveitarfélaga SVÁ í fagráði Bergrisans ásamt verkefnisstjórum hinna félagsþjónustuvæðanna. Félagsráðgjafinn tekur við umsóknum á starfssvæði SVÁ og undirbýr mál fyrir afgreiðslu. Hlutverk fagráðsins er að fara yfir og meta umsóknir og undirbúa afgreiðslu þeirra í þjónusturáði. Samkvæmt verklagsreglum um afgreiðslu umsókna um húsnæði og þjónustu við fatlað fólk á heimilum sínum afgreiðir fagráðið umsóknirnar en afgreiðslan öðlast ekki gildi fyrr en hún hefur verið staðfest í þjónusturáði Bergrisans. Þegar þjónusta hefur verið samþykkt er hún veitt af því þjónustuvæði sem viðkomandi á lögheimili á.

Sú þjónusta sem SVÁ veitir sem tilheyrir málaflokki fatlaðs fólks er fjármögnuð með framlögum frá Bergrisanum. Bergrisinn veitir enga þjónustu, en er frekar samstarf um deilingu fjármagns á milli aðildarsveitarfélaganna.

Öll umsýsla í kringum þjónustuna er í höndum starfsfólks velferðarþjónustunnar. Samkvæmt ársskýrslu 2023 (fskj. 14) eru starfandi tveir sjálfstæðir rekstraraðilar sem reka heimili fyrir fatlað fólk. Annar þeirra er á Sólheimum í Grímsnesi þar eru 45 fatlaðir einstaklingar í búsetu. Hinn er í Skafttholt í Skeiða- og Gnúpverjahreppi þar sem fimm fatlaðir einstaklingar búa. Á Sólheimum og í Skafttholti er veitt altæk þjónusta, þ.e. búseta, atvinna/hæfing og tómstundir. VISS – vinnu- og hæfingarstöð er starfrækt á Flúðum. Þar starfa 5 einstaklingar með skerta starfsgetu og eru í hæfingu og vinnu. Í lok árs 2023 voru 95 einstaklingar með skilgreinda fötlun á þjónustuvæðinu, 71 fullorðnir og 24 börn, sem er nokkur fjölgun frá fyrra ári en þá voru skráðir 65 fullorðnir og 19 börn. Ekki eru allir með þjónustu en þó meirihlutinn.

Nú hefur félagsráðgjafi, sem sinnti þessum málaflokki að nokkru leyti, og sat í fagráði, hætt störfum og þá er spurning hvað tekur við.

5.5. Mannekla

Það má ljóst vera að mannekla stendur í vegi fyrir því að velferðarþjónustan geti sinnt hlutverki sínu sem skyldi. Fram kemur hjá deildarstjóra að hún telur að manneklan bitni fyrst og fremst á þjónustu við fjölskyldur og börn, en þeim takist að mestu að sinna annarri þjónustu. Það hefur verið auglýst ítrekað eftir félagsráðgjöfum en engir fengist. Bent var á að það sama hafi verið uppi á teningnum í stærri sveitarfélögum, s.s. Árborg. Starfsfólk SVÁ taldi að staðsetning vinnustaðarins í Laugarási og fjarlægð hans frá heimilum starfsfólks gæti verið ein af ástæðum þess að ekki fæst fólk til starfa. Flestir eru búsettir í Árborg og það tekur drjúgan tíma að aka í Laugarás og því fylgir einnig kostnaður. Þá sé það ekki mjög freistandi að þurfa til viðbótar að aka nokkuð langar leiðir til að sinna þjónustu sem er mjög dreifð. Aðspurðar töldu viðmælendur að hver klukkustundarfundur tæki í raun að meðaltali um

Úttekt á starfsemi Skóla- og velferðarþjónustu Árnesþings bs.

tvær klukkustundir vegna ferða á milli staða en reynt væri að tímasetja fundi þannig að fleiri væru teknir í hverri ferð.

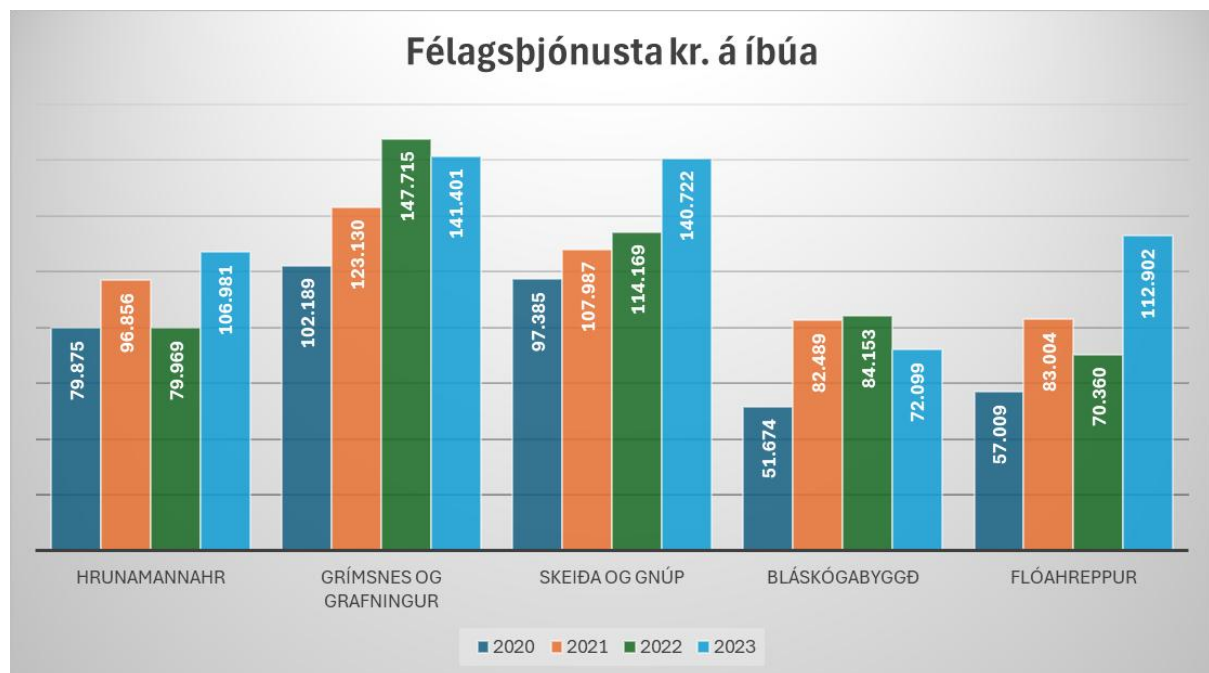
Fram kom í viðtali við stjórn að reiknað hafi verið með því að möguleikinn á fjarfundum yrði mun meira nýttur en raun hefur orðið á, sem myndi draga úr ferðum og tíma sem fer í þær milli staða.

Þegar spurt var um möguleika á annarri staðsetningu þjónustunnar, var frekar fátt um svör. Nefnt var að það væri betra að vera meira miðsvæðis, t.d. í Brautarholti, en þar er ekkert húsnæði að hafa þannig að það fellur um sjálft sig. Ef farið yrði með þjónustuna upp á Flúðir til að fylgja heilsugæslunni, er kostur að þar er ýmiss konar þjónusta í kring, s.s. verslun, sem er ekki í Laugarási en á móti kemur að Flúðir eru ekki eins miðsvæðis og Laugarás og þar er ekki augljóst húsnæði að hafa að sagt er.

5.6 Kostnaður

Eins og komið hefur fram í þessari greiningu eru merki um aukna þjónustupörf á svæði SVÁ og því var ákveðið að skoða aðeins kostnaðarþróun vegna velferðarþjónustunnar. Þær upplýsingar sem birtast hér eru fengnar af vef Sambands Íslenskra sveitarfélaga (samband.is) í maí. Á mynd 5.4 kemur fram að kostnaður á hvern íbúa – reiknaður á verðlagi hvers árs – hefur vaxið nokkuð frá 2020 en mismikið eftir sveitarfélögum.

Mynd 5.4. Kostnaður við félagsþjónustu eftir sveitarfélögum 2020–2023, krónur á íbúa (samband.is, maí 2025).



Mynd 5.5. Félagsþjónusta sem hlutfall af skatttekjum eftir sveitarfélögum 2020–2023 (samband.is, maí 2025).

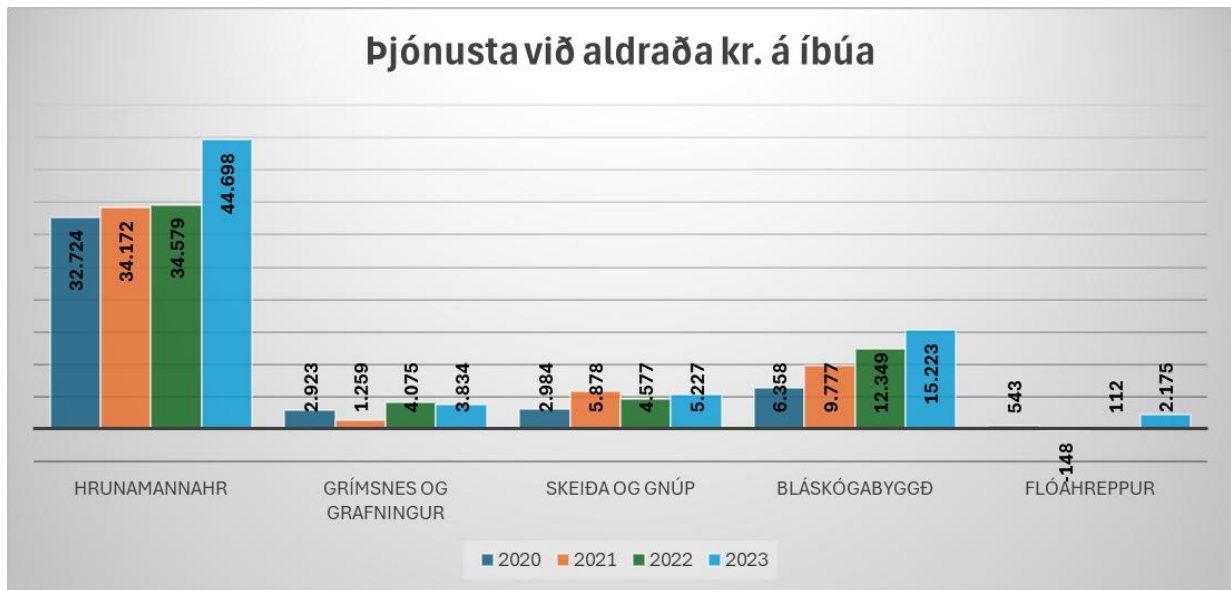


Þegar kostnaður vegna félagsþjónustunnar er skoðaður sem hlutfall af skatttekjum þessi sömu ár er ljóst að skatttekjur hafa vaxið mun meira en kostnaður vegna þjónustunnar. Til samanburðar var meðaltalið fyrir öll sveitarfélög á landinu 21% af skatttekjum árið 2023. Eins og er verður ekki sagt að þetta sé íþyngjandi kostnaðarliður í rekstri sveitarfélaganna sem standa að SVÁ.

Þegar skipting kostnaðarins er greindur niður á nokkra liði félagsþjónustunnar kemur í ljós að sveitarfélögin bera mismikinn kostnað af einstaka liðum og er þjónustuþörfin því mjög ólík eftir því hvaða sveitafélag á í hlut.

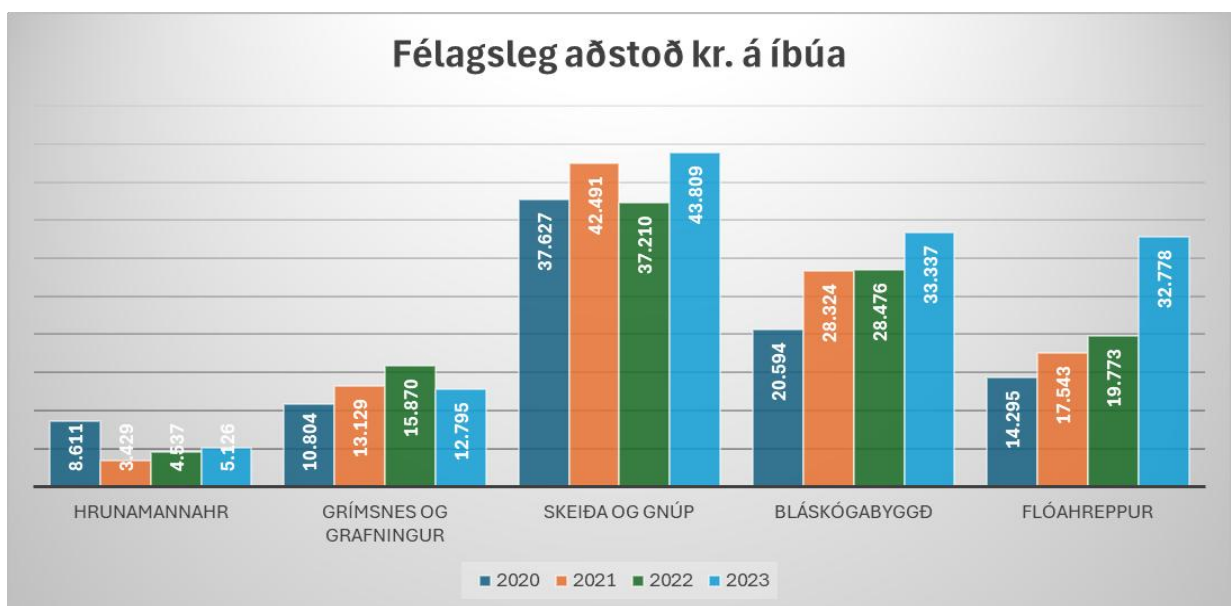
Mynd 5.6. Kostnaður við þjónustu við aldraða eftir sveitarfélögum 2020–2023, krónur á íbúa (samband.is, maí 2025).

Úttekt á starfsemi Skóla- og velferðarþjónustu Árnesþings bs.

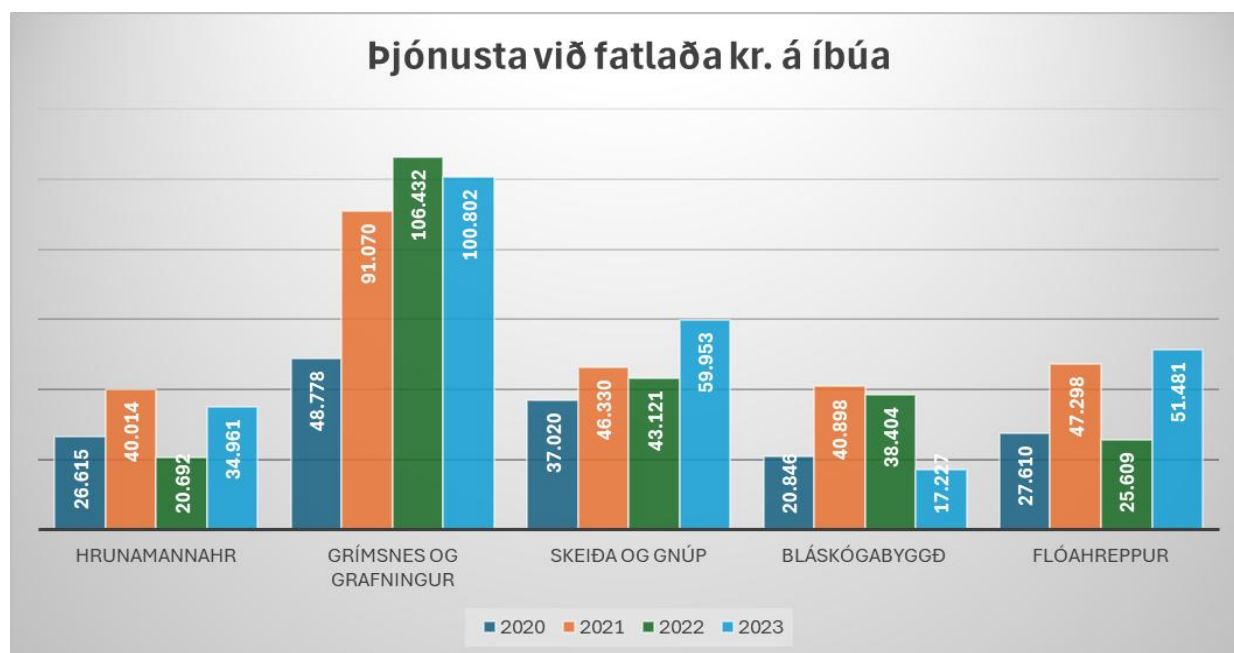


Eins og sjá má er kostnaður mestur og þá þjónustuþyngdin einnig í Hrunamannahreppi, enda flestir 80 ára eldri búsettir þar, sem hefur líklega áhrif.

Mynd 5.6. Kostnaður við félagslega aðstoð eftir sveitarfélögum 2020–2023, krónur á íbúa (samband.is, maí 2025)



Félagsleg aðstoð er hlutfallslega mest í Skeiða- og Gnúpverjahreppi en vaxandi í Bláskógabyggð og Flóahreppi.



Eðlilega er kostnaður mestur vegna fatlaðra í Grímsnes- og Grafningshreppi þar sem flestir fatlaðir eru búsettir s.s. á Sólheimum.

Með hliðsjón af þessari greiningu má með sanni segja að þarfir sveitarfélaganna innan SVÁ eru afar mismunandi þegar kemur að félagsþjónustunni. Það getur og hefur sennilega töluverð áhrif af upplifun íbúa og sveitarstjórnarfólks af þjónustu SVÁ.

6. Framtíðarsýn

Ef litið er til framtíðar blasa fyrst og fremst þrjár sviðsmyndir við. Forsendur allra er sá lagarammi sem settur er um þjónustuna og hafa verður eftirfarandi þætti í huga þegar sviðsmyndirnar eru rýndar:

- Samfella þarf að vera í stigskiptri þjónustu við börn og í þjónustu milli kerfa.
- Formlegt samstarf þarf að vera á milli skóla- og félagsþjónustu.
- Jafnvægi þarf að vera milli þjónustubátta skólaþjónustunnar, þ.e. milli stuðnings við börn og foreldra (s.s. sálfræðiráðgjafar og greininga), stuðnings við starfsfólk skólanna og stuðnings við skólana sem stofnanir.
- Skóla- og velferðarþjónusta á að vera forvirk (e. proactive) – á að styrkja skóla sem stofnanir; leitast við að koma í veg fyrir vanda en bregðast við um leið og vanda verður vart. Mikilvægt er að draga úr viðbragðsmiðun og klínískri nálgun skólaþjónustu.

Sviðsmynd 1 - Áframhaldandi rekstur SVÁ

- Einn forstöðumaður yfir þjónustunni í fullu starfi sem ber ábyrgð á stjórnun SVÁ og fylgir jafnframt eftir innleiðingu farsældarlaga. Verkefnisstjórar í hvorri deild með að hámarki 20% stjórnun.
- Starfsemi SVÁ verði undir sama þaki til að auka á samlegð og samstarf.

Úttekt á starfsemi Skóla- og velferðarþjónustu Árnesþings bs.

- Gera þarf ráð fyrir kennsluráðgjafa með sérþekkingu á starfi leikskóla.
- Það er æskilegt að skoða vandlega ráðningarform og staðsetningu náms- og starfsráðgjafa m.t.t. skilvirkni starfsins.
- Ef fagráðið á að starfa þarf að virkja það og skýra verkaskiptingu þess og stjórnar. Ef tekin er ákvörðun um að leggja það niður þarf formlega að sameina hlutverk þess hlutverki stjórnar og koma upp félagsmálanefndum í sveitarfélögunum eða skilgreina hlutverk og verkefni félagsmálanefnda hjá sveitarstjórnunum.
- Finna þarf leiðir til að skapa eftirsóknarverðara starfsumhverfi til að laða að hæft starfsfólk í öll heimiluð stöðugildi.
- Samræma þarf skilning og væntingar SVÁ og skólanna varðandi hlutverk og vinnulag hvors aðila um sig t.d. varðandi framkvæmd farsældarlaganna.
- Samræma þarf skilning á hlutverki þjónustunnar og væntingar til hennar milli sveitarfélaganna þar sem misjafnt er eftir skólum og sveitarfélögum hversu mikið er sótt til þjónustunnar og hversu vel mál eru unnin heima áður en það er gert, því mannauður skólanna er mismunandi.
- Kynna þarf hlutverk, starfsemi og þjónustu SVÁ betur fyrir starfsfólki skólanna og sveitarfélaganna.

Sviðsmynd 2 – Samningur við annað sveitarfélag um skóla- og velferðarþjónustu

- Gera samning við nágrannasveitarfélag. Nú þegar er virkt samstarf í Bergrisanum um málefni fatlaðra, umdæmisráð í barnaverndarmálum og þá liggur ekki fyrir hvort SVÁ fær áframhaldandi undanþágu til að sinna barnaverndarmálum.
- Dæmi um slíka samninga má sjá hjá nágrannasveitarfélögum Akureyrarbæjar sem hefur gert samninga um skóla- og velferðarþjónustu við Akureyrarbæ. Þá hafa sum þeirra gert samning við MSHA um hluta skólaþjónustunnar. Það má einnig huga að því að ákveðnir þættir í þjónustunni verði teknir út fyrir sviga og sveitarfélögin kaupi hana frá öðrum eða sinni henni sjálf.

Sviðsmynd 3 – Velferðarþjónusta innan SVÁ en skólaþjónusta á ábyrgð og valdi hvers sveitarfélags.

Það eru til dæmi þess að skólar sjái um og/eða kaupi hluta eða alla sérfræðiþjónustu þar sem sveitarfélagið er ekki með miðlæga þjónustu á því sviði. Það gæti verið ein af sviðsmyndunum að SVÁ haldi utan um velferðarþjónustuna áfram, enda margt þar sem gengur vel og myndi ganga mun betur ef tekst að manna hana á fullnægjandi hátt. Skólaþjónustan yrði hins vegar öll hjá einstökum sveitarfélögum og skólum á svæðinu. Það virðist vera sem sumir skólarnir séu með öfluga skólaþjónustu að hluta, en svo væri annaðhvort hægt að efla hana enn frekar eða kaupa hana frá öðrum sveitarfélögum, háskólum eða einkaaðilum.

Það sem þarf að hafa í huga í þessu sambandi er hvernig eftirfarandi þáttum verður sinnt á báðum skólastigum (sjá nánar í grein í Skólaþráðum

<https://skolathraedir.is/?s=sk%C3%B3la%C3%BEj%C3%B3nusta>):

- Kennsluráðgjöf, ráðgjöf við þróunarstarf og stuðningi við nemendur, kennara og foreldra.
- Stuðningi og skipulagi í kringum börn og nemendur með sérþarfir og foreldra þeirra.
- Sálfræðiráðgjöf – við börn, nemendur og foreldra þeirra.
- Stjórnunarráðgjöf – við skólastjórnendur.

Úttekt á starfsemi Skóla- og velferðarþjónustu Árnesþings bs.

- Nauðsynlegar greiningar varðandi nám og samskipti.
- Náðið samstarf við velferðarþjónustu (m.a. við innleiðingu og framkvæmd farsældarlaga)
- Samstarf við barnaverndarþjónustu.

Þetta fyrirkomulag gæti kallað á samstarf milli skóla og myndi hugsanlega auka stjórnunarálag í hverjum skóla, en hafa verður í huga að í einhverjum skólanna eru starfandi deildarstjórar stoðþjónustu.

Hvernig útfærsla á skipulagi sem þessu verður þarf að taka mið af aðstæðum og þörfum á hverjum stað.