

Maí 2026

Sérskóli á höfuðborgarsvæðinu

*Fýsileikagreining á samstarfi sveitarfélaga
á höfuðborgarsvæðinu um uppbyggingu
sameiginlegs sérskóla*

HLH Ráðgjöf

Arnar Haraldsson
Haraldur L. Haraldsson
Ragnheiður Agnardóttir

Inngangur

Undanfarin ár hefur orðið aukin ásókn í sérúrræði innan skólakerfisins á höfuðborgarsvæðinu. Um er að ræða börn með fjölbreyttar og oft umfangsmiklar þjónustuparfir, hvort sem þær eru vegna fötlunar, veikinda, hegðunarvanda eða annarra samsettra þátta. Þrátt fyrir þá megináherslu að börn sæki nám í sínum heimaskóla hefur reynslan sýnt að ekki er alltaf unnt að mæta þörfum allra barna innan þess ramma.

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) hafa því, í tengslum við sóknaráætlun höfuðborgarsvæðisins 2024–2029, ákveðið að ráðast í fýsileikagreiningu á því hvort skynsamlegt og raunhæft sé að sveitarfélögin á svæðinu eigi samstarf um uppbyggingu sérskóla í samstarfi við ríkið. Verkefnið fellur undir áherslu á velferð og samfélag, með sérstakri áherslu á menntamál og samþættingu þjónustu.

Markmið þessarar skýrslu er að leggja mat á hvort slíkt fyrirkomulag sé fýsilegt, hvaða hópum barna það myndi þjóna og hvernig slíku samstarfi sveitarfélaga og ríkis væri best háttað.

Megintilgangur verkefnisins er að greina hvort fýsilegt sé að koma á fót sameiginlegum sérskóla á höfuðborgarsvæðinu í samstarfi sveitarfélaga og ríkis. Til þess að svara þeirri meginspurningu eru eftirfarandi undirmerkið lögð til grundvallar:

- Að ná sameiginlegum skilningi á hvaða börn teljast hafa auknar þjónustuparfir í þessu samhengi.
- Að greina fjölda barna sem hafa slíkar þarfir.
- Að kortleggja núverandi framboð sérúrræða og sérskóla á höfuðborgarsvæðinu.
- Að leggja fram valkosti og tillögur að framtíðarfyrirkomulagi.

Meginrannsóknarspurning verkefnisins

Er fýsilegt fyrir sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu, í samstarfi við ríkið, að koma á fót sameiginlegum sérskóla og með hvaða hætti?

Gerður er fyrirvari um að einhverjar villur kunni að leynast í skýrslunni. Verði það rauninn er beðist velvirðingar á því. Ábendingum um það sem betur mætti fara í efni skýrslunnar skal koma á framfæri með tölvupósti á netfangið arnar@hlh.is.

Hafnarfjarðarbær, Maí 2026.

Arnar Haraldsson
Haraldur L. Haraldsson
Ragnheiður Dögg Agnarsdóttir

Efnisyfirlit

| | |
|---|----|
| Aðferðarfræði og verklag..... | 8 |
| Fjöldi barna og þróun | 10 |
| Samantekt á þróun grunnskólabarna á höfuðborgarsvæðinu árin 2016 til 2025..... | 10 |
| Samantekt á þróun barna á aldrinum 0-5 ára á höfuðborgarsvæðinu árin 2016 til 2025 .. | 16 |
| Mannfjöldaspá Hagstofu Íslands..... | 22 |
| Greining á fjölda barna sem hafa þörf fyrir sérskóla | 25 |
| Langtíma sérskólaúrræði..... | 25 |
| Greining á þörfum barna sem ekki eru í sérúrræði | 26 |
| Skammtíma sérskólaúrræði..... | 30 |
| Fýsileikagreining sérskóla | 32 |
| Uppbygging skólakerfis frá almennum grunnskóla til sérskóla | 32 |
| Rekstrarkostnaður..... | 33 |
| Sérdeildir | 35 |
| Sérskólar | 38 |
| Klettaskóli | 38 |
| Arnarskóli..... | 42 |
| Brúarskóli..... | 43 |
| Frístundastarf | 44 |
| Samstarf sveitarfélaga og ríkis | 46 |
| Kostnaðarmat | 48 |
| Langtímaúrræði..... | 48 |
| Uppbygging langtímasérskóla til framtíðar | 50 |
| Skammtímaúrræði..... | 50 |
| Uppbygging skammtímasérskóla til framtíðar..... | 52 |
| Fjárfesting | 53 |
| Langtíma sérskóli..... | 53 |
| Skammtíma sérskóli..... | 55 |
| Niðurstöður og mat á fýsileika | 57 |
| Tillögur | 59 |
| 1. Mótun framtíðarsýnar um uppbyggingu sérskólaúrræða..... | 59 |
| 2. Samstarf ríkis og sveitarfélaga um skammtímaúrræði | 60 |
| 3. Skýr verkaskipting innan menntakerfis..... | 60 |
| 4. Fjölgun og endurskipulag sérdeilda | 61 |
| 5. Rekstrarform nýs sérskóla | 61 |
| Lokaorð..... | 64 |

Myndayfirlit

| | |
|---|----|
| Mynd 1: Þróun á fjölda grunnskólabarna og hlutfallsleg aukning þeirra á höfuðborgarsvæðinu frá 2016 til 2025 (Hagstofa Íslands, 2025)..... | 11 |
| Mynd 2: Hlutfallsleg fjölgun barna á grunnskólaaldri eftir sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu frá árinu 2016 til 2025 (Hagstofa Íslands, 2025). | 13 |
| Mynd 3: Þróun á hlutfallslegri skiptingu barna á grunnskólaaldri eftir sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu árin 2016 til 2025 (Hagstofa Íslands, 2025). | 14 |
| Mynd 4: Þróun á fjölda barna á aldrinum 0-5 ára og hlutfallsleg aukning þeirra á höfuðborgarsvæðinu frá 2016 til 2025 (Hagstofa Íslands, 2025). | 16 |
| Mynd 5: Hlutfallsleg fjölgun barna á aldrinum 0-5 ára eftir sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu frá árinu 2016 til 2025 (Hagstofa Íslands, 2025). | 18 |
| Mynd 6: Þróun á hlutfallslegri skiptingu barna á aldrinum 0-5 ára eftir sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu árin 2016 til 2025 (Hagstofa Íslands, 2025). | 19 |
| Mynd 7: Þróun á fjölda grunnskólabarna á höfuðborgarsvæðinu árin 1998 til 2025. Mannfjöldaspá Hagstofu Íslands fyrir börn á grunnskólaáldri á höfuðborgarsvæðinu árin 2026-2050..... | 22 |
| Mynd 8. Þróun á 1% barna á grunnskólaaldri árin 1998 til 2025 og 1% af mannfjöldaspá barna á grunnskólaaldri árin 2026-2050. Ef miðað er við að um 1% grunnskólabarna hafi þörf fyrir sérskólaúrræði..... | 23 |
| Mynd 10: Hlutfallsleg dreifing barna, sem uppfylla skilyrði um sérskólaúrræði á höfuðborgarsvæðinu en er ekki í sérskóla né sérseil fötlunar, eftir skilgreindum flokkum. | 28 |
| Mynd 11: Dreifing stuðningsparfa 119 barna sem uppfylla skilyrði um sérskóla og eru hvorki í sérdeild eða sérskóla (stig1-4). | 29 |
| Mynd 12: Yfirlit yfir þróun á fjölda nemenda, hlutfallsleg skipting þeirra sem búsettir eru í RVK og utan RVK í Klettaskóla skólaárin 2015/2016 – 2023/2024 (Reykjavík, 2023) | 40 |
| Mynd 13: Þróun á hlutfalli nemenda í Klettaskóla með erlendan tungumála- og menningarbakrunn skólaárin 2015/2016 – 2023/2024 (Reykjavík, 2023) | 41 |
| Mynd 14: Fjöldi nemenda í Arnarskóla skólaárin 2020/2021 – 2025/2026 (Arnarskóli, starfsáætlun skólaáranna) | 43 |
| Mynd 15. Áætlaður byggingakostnaður, í m. kr. á verðlagi janúar 2026, 110 barna sérskóla ætlaður börnum með langtímaþarfir miðað við ólíkar forsendur. | 54 |
| Mynd 16. Áætlaður byggingakostnaður, í m. kr. á verðlagi janúar 2026, 110 barna sérskóla ætlaður börnum með skammtímaþarfir miðað við ólíkar forsendur..... | 56 |

Töfluyfirlit

| | |
|--|----|
| Tafla 2: Þróun á fjölda grunnskólabarna, innflytjenda á grunnskólaaldri, hlutfalli innflytjenda á grunnskólaaldri af fjölda barna á grunnskólaaldri, fjölgun grunnskólabarna milli ára og innflytjenda á grunnskólaaldri á höfuðborgarsvæðinu árin 2016 til 2025 (Hagstofa Íslands, 2025). | 11 |
| Tafla 3: Þróun á fjölda grunnskólabarna á aldrinum 6-15 ára eftir sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu árin 2016 til 2025. | 12 |
| Tafla 4: Þróun á fjölda innflytjenda á aldrinum 6-15 ára eftir sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu árin 2016 til 2025 (Hagstofa Íslands, 2025). | 14 |
| Tafla 5: Hlutfall innflytjenda á aldrinum 6-15 ára af heildarfjölda barna á aldrinum 6-15 ára í hverju sveitarfélagi á höfuðborgarsvæðinu árin 2016 til 2025 (Hagstofa Íslands, 2025). | 15 |
| Tafla 6: Þróun á fjölda barna 0-5 ára, innflytjenda 0-5 ára, hlutfalli innflytjenda 0-5 ára af fjölda barna 0-5 ára, fjölgun þeirra milli ára á höfuðborgarsvæðinu árin 2016 til 2025 (Hagstofa Íslands, 2025). .. | 17 |
| Tafla 7: Þróun á fjölda barna á aldrinum 0-5 ára eftir sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu árin 2016 til 2025 (Hagstofa Íslands, 2025). | 17 |
| Tafla 8: Þróun á fjölda innflytjenda á aldrinum 0-5 ára eftir sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu árin 2016 til 2025 (Hagstofa Íslands, 2025). | 20 |
| Tafla 9: Hlutfall innflytjenda á aldrinum 0-5 ára af heildarfjölda barna á aldrinum 0-5 ára í hverju sveitarfélagi á höfuðborgarsvæðinu árin 2016 til 2025 (Hagstofa Íslands, 2025). | 20 |

| | |
|---|----|
| Tafla 10: Fjöldi barna eftir árgangi á höfuðborgarsvæðinu árið 2025 og mismunur á fjölda barna sem hefja og ljúka skólagöngu fyrir mismunandi skólatímabil 2026-2032. | 21 |
| Tafla 11: Samtals fjöldi barna á grunnskólaaldri á höfuðborgarsvæðinu í þörf fyrir langtíma sérskólaúrræði í desember 2025. | 25 |
| Tafla 12: Fjöldi barna sem ekki eru í sérskóla, sérdeildum svf. en eru í þörf fyrir úrræði í sérdeild eða sérskóla eftir sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu og innbyrðis skipting þeirra milli sveitarfélaganna í desember 2025. | 26 |
| Tafla 13: Fjöldi barna, skipt eftir fæðingarári og bekk, sem ekki eru í sérskóla, sérdeildum svf. og uppfylla skilyrði sérskóla eftir sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu í desember 2025. | 26 |
| Tafla 14: Fjöldi barna, skipt eftir skólastigi, sem ekki eru í sérskóla, sérdeildum svf. en eru í þörf fyrir úrræði í sérdeild eða sérskóla eftir sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu og innbyrðis skipting þeirra milli sveitarfélaganna í desember 2025. | 27 |
| Tafla 15: Dreifing barna, sem uppfylla skilyrði um sérskólaúrræði á höfuðborgarsvæðinu en er ekki í sérskóla né sérdeild, eftir skilgreindum flokkum. | 27 |
| Tafla 16: Möguleg eftirspurn eftir langtíma sérskólaúrræða miðað við mismunandi forsendur um óskir um slíkt úrræði. | 29 |
| Tafla 17: Samtals fjöldi barna á höfuðborgarsvæðinu í þörf fyrir skammtíma sérskólaúrræði í desember 2025. | 30 |
| Tafla 18: Dreifing barna, sem hafa þörf fyrir skammímtaúrræði og er í almennu skólakerfi, eftir þjónustuþörfum. | 31 |
| Tafla 19: Rekstrarkostnaður (í m.kr.) grunnskóla á höfuðborgarsvæðinu eftir sveitarfélögum 2024 (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2024). | 34 |
| Tafla 20: Yfirlit yfir sérdeildir í grunnskólum á höfuðborgarsvæðinu, flokkia eftir þörfum og fjölda barna í hverri deild 2025. | 36 |
| Tafla 21: Yfirlit yfir langtíma sérskólaúrræði á höfuðborgarsvæðinu 2025. | 38 |
| Tafla 22: Rekstrarkostnaður Klettaskóla í m. kr. rekstrarárið 2025. | 42 |
| Tafla 23: Rekstrarkostnaður Brúarskóla í m. kr. rekstrarárið 2025. | 44 |
| Tafla 24: Áætlaður fjöldi barna sem hafa þörf fyrir langtíma sérskólaúrræði og áætlaðu nettó rekstrarkostnaður, í m. kr. á verðlagi 2025, vegna reksturs sérskólaúrræða vegna þeirra barna og skipting kostnaðar eftir sveitarfélögum. | 49 |
| Tafla 25: Áætlaður fjöldi barna sem hafa þörf fyrir langtíma sérskólaúrræði og áætlaðu nettó rekstrarkostnaður, í m. kr. á verðlagi 2025, vegna reksturs sérskóla- og frístundarárræða vegna þeirra barna og skipting kostnaðar eftir sveitarfélögum. | 49 |
| Tafla 26: Áætlaður árlegur nettó og brúttó rekstrarkostnaður í m. kr. á verðlagi 2025 fyrir 50-60 nemendur í Korpuskóla. | 49 |
| Tafla 27: Áætlaður kostnaður við rekstur skammtíma sérskólaúrræði fyrir mismunandi fjölda nemenda, í m.kr. á verðlagi 2025. | 51 |
| Tafla 28: Áætlaður byggingakostnaður vegna langtímaúrræða, í m.kr. á verðlagi 2026, nýs sérskóla. | 54 |
| Tafla 29: Áætlaður heildarbreytingakostnaður Korpuskóla. | 55 |
| Tafla 30: Áætlaður byggingakostnaður vegna skammtímaúrræða, í m.kr. á verðlagi 2026. | 56 |
| Tafla 31: Samantekt á nettó rekstrarkostnað (m. kr. á verðlagi 2025) og fjárfestingu (m .kr. á verðlagi 2026) á nýjum úrræðum fyrir börn í skammíma- og langtímapörf fyrir sérskólaúrræðum á höfuðborgarsvæðinu. | 58 |

Samantekt

Niðurstöður skýrslunnar benda til að um 295 börn á grunnskólaaldri ($\approx 1\%$) á höfuðborgarsvæðinu hafi þörf fyrir langtíma sérskólaúrræði. Af þeim eru um 176 börn þegar í sérskóla, en 119 börn sem uppfylla skilyrði slíkra úrræða eru utan þeirra, oft í almennum skólum með miklum stuðningi. Þá eru ekki talin með börn sem eru í sérdeildum í grunnskólum sveitarfélaganna. Af þeim 176 börnum eru 136 börn í Klettaskóla sem ætlaður er 70-90 nemendum á hverjum tíma og 40 börn í Arnaskóla.



Til viðbótar er verulegur hópur barna með tímabundnar en alvarlegar þarfir sem krefjast skammtíma sérúrræða (t.d. vegna fíknis-, hegðunar-, tilfinninga- eða félagsvanda). Áætla má að slíkur hópur sé að minnsta kosti 60–80 börn á hverjum tíma á svæðinu, þó nákvæmar tölur séu breytilegar eftir skilgreiningum. Eina formlega úrræði sem er í boði fyrir þennan hópur barna er Brúarskóli en sveitarfélög hafa leitað á náðir einkaaðila um þjónustu sem ekki hafa fengið formlega viðurkenningu frá mennta- og barnamálaráðuneyti sem sérskólaúrræði. Í dag eru 28 börn í Brúarskóla og því vöntun á skammtímaúrræðum á höfuðborgarsvæðinu.

Meðalkostnaður á nemanda eftir úrræðum

Kostnaður við menntun barna með sérþarfir eykst verulega eftir því sem stuðningsþörf er meiri. Á grundvelli upplýsinga sveitarfélaga er meðalkostnaður á hvern nemenda eftir ólíkum stigum eftirfarandi (verðlag 2025):

| Fjárhæðir í m.kr. | Meðalkostnaður á nemanda |
|------------------------------|--------------------------|
| Almennur grunnskóli | ~3,1 m.kr. |
| Sérdeild innan almenns skóla | 8,2–10,2 m.kr. |
| Sérskóli ásamt frístund | 24,6 m.kr. |

Munurinn á milli úrræða skýrist meðal annars af litlum nemendahópum, stöðugildi á hvern nemanda, sérfræðiaðkomu, meðferðarþjónustu og sérhæfðu húsnæði.

Þrjár meginlausnir

Til að mæta þörf barna á höfuðborgarsvæðinu eru þrjár meginlausnir lagðar til skoðunar. Hér að neðan er yfirlit yfir hverja lausn, ásamt áætluðum árlegum rekstrarkostnaði (varðlag 2025) og fjárfestingu/stofnkostnaði,

LANGTÍMA

Nýr sérskóli

110 barna skóli. Langtímastefnumótun sem mætir núverandi þörf og til framtíðar.

1.179–1.519 m.kr. / ár

Árlegur nettó rekstrarkostnaður

6.881–12.690 m.kr.

Fjárfesting í húsnæði

Meðan nýr sérskóli er í undirbúningi er hægt að nýta Korpuskóla til að bregðast við bráðþörf.

Lausn á bráðavanda

Korpuskóli — bráðabirgðalausn

50–60 nemendur. Nýting á núverandi húsnæði til að bregðast við bráðavanda.

710–852 m.kr. / ár

Árlegur nettó rekstrarkostnaður

550–1.000 m.kr.

Breytingakostnaður

Samhliða langtímaúrræðum er þörf á sérstökum skammtímaúrræðum fyrir börn með tímabundinn en alvarlegan vandað

SKAMMTÍMA

Ný skammtímaúrræði

30–40 plássar fyrir börn með fíkn-, hegðunar- og tilfinningavanda. Mikilvægt að skilja að eftir vandategund.

564 m.kr. / ár

Árlegur nettó viðbótarkostnaður

1.126–3.002 m.kr.

Fjárfesting í húsnæði

HEILDARTÖLUR — SAMANLAGT

190–210

Nemendur

2,45–2,94 ma.kr.

Árlegur rekstrarkostnaður

brúttó 3,8–4,7 ma.kr.

8,56–16,69 ma.kr.

Heildarfjárfesting

Skynsamleg uppbygging skólakerfis

Greiningin bendir til að hagkvæmast og árangursríkast sé að byggja upp stigskipt kerfi þar sem úrræði taka mið af umfangi þarfa barna. Slíkt kerfi myndi byggjast á eftirfarandi meginþrepum:

| | |
|---|---|
| 1 | Almennir grunnskólar með stuðningi |
| 2 | Sérdeildir innan almennra skóla |
| 3 | Skammtíma sérúrræði til íhlutunar |
| 4 | Langtíma sérskóli — umfangsmiklar skammtíma eða varanlegar þarfir |

Með slíkri uppbyggingu:

- fá börn þjónustu við hæfi
- eru dýrustu úrræðin notuð þar sem þörfin er mest
- verður flæði milli kerfa markvissara
- aukast líkur á að börn geti snúið aftur í almennan skóla

Jafnframt að uppbygging skammtímaúrræði taki mið af ólíkum þörfum og að börn með ólíkan vanda séu ekki vistuð saman.

Einnig er skynsamlegt að horfa til þess að styrkja sérdeildir grunnskóla og tryggja að þær fá viðeigandi sess í kerfinu sérstaklega þegar horft er til fjölda sérdeildarplássna og kostnað við rekstur slíkra deilda.

Lögð er á áhersla að endurskoða fyrirkomulag kennslu barna sem eru á stofnunum á vegum ríkisins. Horft verði til samkomulags ríkis og sveitarfélaga um þjónustu við börn með fjölþættan vanda.

Samstarf sveitarfélaga er forsenda fyrir hagkvæmni og stöðugleika í starfsemi skólans

Samrekstur og sameiginleg uppbygging sérskóla á höfuðborgarsvæðinu felur í sér skýra styrkleika sem styðja bæði við aukin gæði og hagkvæmni í þjónustu. Með því að sameina krafta sveitarfélaga skapast sterkari faglegur grunnur, aukin sérhæfing og betri nýting mannauðs, sem gerir kleift að mæta fjölbreyttum og flóknum þörfum nemenda með markvissum hætti. Jafnframt opnast tækifæri til aukinnar hagkvæmni með sameiginlegri fjárfestingu, dregur úr offjárfestingu og minni tvíverknaði, án þess að dregið sé úr þjónustustigi. Slík nálgun stuðlar einnig að auknu jafnræði, þar sem aðgengi að sérhæfðri þjónustu verður síður háð búsetu innan svæðisins. Í heild sinni styður samrekstur við sjálfbæra þróun, nýsköpun og betri árangur í þjónustu við nemendur með sérþarfir, og skapar traustari grunn fyrir framtíðarskipulag í málaflokknum.

Aðferðarfræði og verklag

Lagalegur og stefnumótandi rammi verkefnisins byggir á lögum nr. 91/2008 um grunnskóla, þar sem kveðið er á um skyldur sveitarfélaga gagnvart rekstri grunnskóla og rétt barna á grunnskólaaldri til náms við sitt hæfi. Í lögnum, ásamt aðalnámskrá grunnskóla, er lögð áhersla á uppeldishlutverk skólans, jafnan rétt til menntunar og að tekið sé mið af ólíkum aðstæðum og þörfum barna. Af þeirri skyldu leiðir að sveitarfélögum ber að tryggja viðeigandi stuðning, hvort sem hann er námslegur, félagslegur, tilfinningalegur, heilsutengdur eða tengdur fötlun.

Meginstefna íslenska skólakerfisins er að veita stuðning innan almenns grunnskóla án aðgreiningar, sbr. 1. mgr. 17. gr. laga nr. 91/2008. Þrátt fyrir þá stefnu er í lögnum gert ráð fyrir undantekningum þegar ljóst er að barn nýtur ekki kennslu við sitt hæfi í almennum grunnskóla. Samkvæmt 4. mgr. 17. gr. laganna geta foreldrar, skólastjórnendur eða sérfræðingar þá óskað eftir skólavist barns í sérúrræði innan grunnskóla eða í sérskóla. Jafnframt er sveitarfélögum, samkvæmt 42. gr. laganna, heimilt að stofna og reka sérskóla eða önnur sérhæfð úrræði þegar almenn kennsla og kennsluhættir mæta ekki þörfum nemenda. Slíkum úrræðum er ætlað að veita nemendum sérhæft námsumhverfi, jafnframt því að styðja faglegt starf og ráðgjöf innan almennra grunnskóla.

Nánari útfærsla á stuðningi við nemendur með sérþarfir er að finna í reglugerð nr. 585/2010 um stuðning við nemendur með sérþarfir í grunnskóla, með síðari breytingum. Þar eru nemendur með sérþarfir skilgreindir sem nemendur sem eiga erfitt með nám vegna sértækra námsörðugleika, tilfinningalegra eða félagslegra erfiðleika, fötlunar, langvinnra veikinda, þroskaraskana, geðraskana eða annarra heilsutengdra þátta. Athygli vekur að síðasta breyting reglugerðarinnar er frá árinu 2018 vísar til nú úreldra laga um málefni fatlaðra nr. 59/1992, sem undirstrikar þörf fyrir endurskoðun reglugerðarinnar.

Í reglugerðinni, einkum í 20. gr., er jafnframt kveðið á um skyldu sveitarfélaga sem reka sérskóla eða sérúrræði til að setja sér formlegar reglur um inntöku og útskrift nemenda, sem staðfestar eru af ráðherra. Slíkar reglur hafa verið auglýstar í Stjórnartíðindum fyrir tiltekna sérskóla og sérdeildir, meðal annars Klettaskóla, Brúarskóla, Arnarskóla, einhverfudeildir í grunnskólum Reykjavíkurborgar, sérdeild Sunnulækjarskóla og Ásgarðsskóla – skóla í skýjunum. Þessar reglur mynda mikilvægan viðmiðunarramma við mat á því hvaða börn falla undir sérskólaúrræði¹.

Við öflun gagna frá sveitarfélögum var stuðst við skilgreiningar Klettaskóla sem grunnviðmið við mat á börnum með varanlegar þjónustuparfir, auk þess sem langveik börn voru tekin sérstaklega með í greininguna. Varðandi börn með tímabundna þörf fyrir sérskólaúrræði var áhersla lögð á að meta aðstæður þar sem almennur grunnskóli, þrátt fyrir viðbótarstuðning, uppfyllir ekki þarfir barns vegna alvarlegs hegðunar-, fíkní- og/eða tilfinningavanda.

Greiningin byggir á blandaðri aðferðafræði, þar sem bæði megindleg og eigindleg gögn eru nýtt. Helstu aðferðir fólust í:

- Greiningu fyrirbyggjandi ópersónugreinanlegra gagna
- Viðtölum við sviðsstjóra fræðslumála og sérfræðinga innan skóla- og félagsþjónustu
- Samráði við fulltrúa ríkisstofnana og fagráðuneyta

¹ Auglýsingar í Stjórnartíðindum er varðar inritun og útskrift nemenda í/úr sérdeilda eða sérskóla: <https://island.is/stjornartidindi/leit?q=AUGL%C3%9DSING++um+reglur+um+innritun+og+%C3%BAtskrift+nemenda+%C3%BAr>

- Kortlagningu núverandi sérúrræða og sérskóla

Við framkvæmd verkefnisins var gætt að ströngum kröfum um persónuvernd og tryggt að engin persónugreinanleg gögn kæmu til skoðunar. Jafnframt er áréttað að greiningin er fýsileikamat sem miðar að því að styðja stefnumótun og ákvarðanatöku, en felur hvorki í sér fullnaðarhönnun úrræða né nákvæmt rekstrarlíkan.

Skilgreining á auknum þjónustupörfum

Í þessari skýrslu er miðað við börn sem, vegna eðlis eða umfangs þarfa sinna, eiga erfitt með að nýta almenna kennslu og stuðning í heimaskóla, þrátt fyrir viðbótarúrræði. Auknar þjónustuparfir geta tengst fötlun, langvinnum eða alvarlegum veikindum, yfirgripsmiklum hegðunar-, fíkní- eða tilfinningavanda, eða samsetningu þessara þátta. Við greininguna var horft til viðurkenndra matsaðferða, þar á meðal SIS-C sem notað er innan íslensks skólakerfis, með það að markmiði að skapa sameiginlegan skilning milli sveitarfélaga og fagaðila fremur en að festa í sessi eina, þrönga skilgreiningu.

Við mat á fjölda barna sem hafa þörf fyrir sérskólaúrræði var gengið út frá tveimur meginhópum. Annars vegar eru börn með viðvarandi og umfangsmiklar þjónustuparfir sem krefjast langtíma sérskólaúrræða, líkt og skilgreint er í reglum Klettaskóla². Hins vegar eru börn sem hafa tímabundnar eða aðstæðubundnar þarfir, þar sem sérhæft úrræði til skemmri tíma getur verið viðeigandi, í samræmi við verklag og markmið Brúarskóla. Við gagnasöfnun var því sérstaklega lögð áhersla á að greina á milli varanlegra og tímabundinna þarfa. Gagnasöfnunin fór fram að hausti 2025.

² Reglur um innritun og útskrift nemenda úr Klettaskóla. Sótt af:

https://reykjavik.is/sites/default/files/reglur_um_innritun_og_utskrift_klettaskoli.pdf

Fjöldi barna og þróun

Í þessum kafla er fjallað um fjölda grunnskólabarna á höfuðborgarsvæðinu með sérstakri áherslu á þann hóp barna sem kunna að hafa þörf fyrir sérskólaúrræði. Markmið kaflans er að varpa ljósi á umfangi og samsetningu þess hóps sem þjónustan þarf að mæta, sem og á þær lýðfræðilegu og samfélagslegu breytingar sem móta eftirspurn eftir sérhæfðum skólaúrræðum til lengri tíma.

Með greiningu á fjölda barna, þróun þeirra yfir tíma og dreifingu milli sveitarfélaga er leitast við að skapa traustan greiningargrunn fyrir mat á þjónustuþörf barna með flóknar eða sértækar stuðningsþarfir. Slík nálgun er forsenda þess að hægt sé að leggja raunhæft mat á núverandi sérskólaúrræði og stoðkerfi, bæði að umfangi og innihaldi, og hver fyrirsjáanleg þörf fyrir ný eða breytt úrræði.

Framsetningin er hluti af fýsileikagreiningu þar sem markmiðið er að tengja lýðfræðilega þróun við skipulag og uppbyggingu þjónustu. Með því að greina þróun barnahópsins í heild og setja hana í samhengi við sértækar þjónusturþarfir er stuðlað að markvissari ákvarðanatöku um framtíðarfyrirkomulag sérskólaúrræða á höfuðborgarsvæðinu, með áherslu á jafnræði, skilvirkni og sjálfbæra nýtingu opinberra fjármuna.

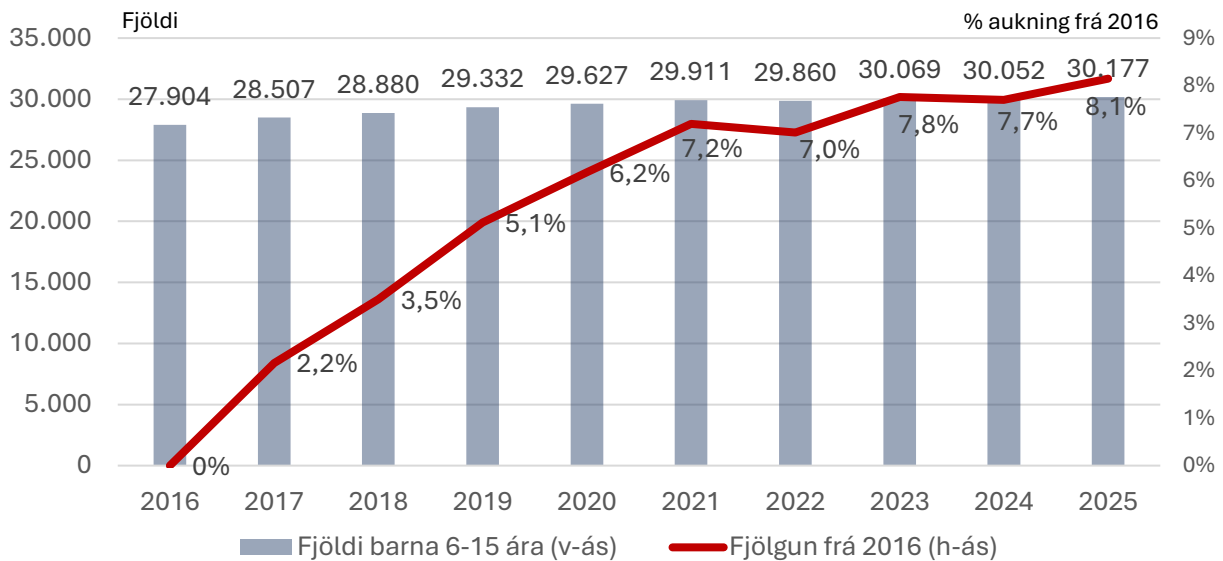
Á grundvelli fyrri skilgreininga sem koma fram í kafla um aðferðarfræði og verklag var leitast við að meta fjölda barna á höfuðborgarsvæðinu sem kunna að hafa þörf fyrir sérskólaúrræði. Gögn voru fengin frá sveitarfélögum, þar sem þau lágu fyrir, og voru þau aldursgreind og flokkuð eftir stuðningsþörfum. Í gagnasöfnuninni var stuðs við upplýsingaskjal sem var sent á sveitarfélögin³. Gagnasöfnunin fór fram að hausti 2025.

Samantekt á þróun grunnskólabarna á höfuðborgarsvæðinu árin 2016 til 2025

Hér á eftir verða tekna saman upplýsingar um þróun á fjölda grunnskólabarna á höfuðborgarsvæðinu í heild og eftir einstökum sveitarfélögum milli áráanna 2016 til 2025. Gögnin eru fengin frá Hagstofu Íslands sem tekur saman fjöldatölur í upphafi hvers árs. Jafnframt er að finna í upplýsingunum þróun á fjölda barna með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn á grunnskólaaldri fyrir sama tímabil.

Á árunum 2016–2025 hefur fjöldi barna á grunnskólaaldri á höfuðborgarsvæðinu aukist jafnt og þétt, úr um 27.904 í 30.177 börn. Fjölgunin er bæði viðvarandi og ójöfn milli sveitarfélaga, þar sem minni og meðalstór sveitarfélög sýna víða hraðari hlutfallslegan vöxt en þau stærri. Jafnframt hefur orðið mjög mikil fjölgun barna af erlendum uppruna, sem hefur rúmlega tvöfaldast á tímabilinu og vegur þungt í heildarvextinum. Hlutfall innflytjenda af heildarfjölda barna hækkar úr 7,0% í 15,8% á tímabilinu, sem hefur veruleg áhrif á samsetningu nemendahópsins og þjónusturþarfir grunnskóla. Þróunin undirstrikar mikilvægi þess að meta fjölda barna með fjölbættar og sértækar stuðningsþarfir í samhengi við lýðfræðilegar breytingar, sem er lykilforsenda fyrir raunhæfri fýsileikagreiningu á sérskólaúrræðum á höfuðborgarsvæðinu.

³ Sjá fylgiskjal I – Gagnasöfnun fyrirspurnarrámmi.



Mynd 1: Þróun á fjölda grunnskólabarna og hlutfallsleg aukning þeirra á höfuðborgarsvæðinu frá 2016 til 2025 (Hagstofa Íslands, 2025).

Mynd 1 sýnir þróun fjölda grunnskólabarna á aldrinum 6–15 ára á höfuðborgarsvæðinu á tímabilinu 2016 til 2025⁴, ásamt hlutfallslegri breytingu miðað við grunnárið 2016. Á tímabilinu verður vart við samfellda fjölgun barna í þessum aldurshópi. Fjöldinn eykst úr 27.904 börnum árið 2016 í 30.177 börn árið 2025, sem jafngildir heildaraukningu um 2.273 börn eða 8,1% yfir tímabilið.

Hlutfallsleg fjölgun barna eykst hratt fyrstu ár tímabilsins og nær 7,2% árið 2021. Eftir það hægir lítillega á vextinum í hlutfalli, þó að heildarfjöldi barna haldi áfram að aukast ár frá ári með einni undartekningu á árinu 2022.

Þróunin hefur mikilvæga þýðingu fyrir skipulag og rekstur grunnskóla á höfuðborgarsvæðinu. Viðvarandi fjölgun í þessum aldurshópi eykur eftirspurn eftir grunnskólaþjónustu, þar með talið skóláhúsnæði, kennslu- og stoðþjónustu, frístundastarfi og tengdum innviðum. Þróunin undirstrikar nauðsyn þess að langtímaáætlanir í menntamálum og fjárhagsáætlanir sveitarfélaga taki mið af lýðfræðilegum breytingum og vaxandi þjónustupörf.

Tafla 1: Þróun á fjölda grunnskólabarna, innflytjenda á grunnskólaaldri, hlutfalli innflytjenda á grunnskólaaldri af fjölda barna á grunnskólaaldri, fjölgun grunnskólabarna milli ára og innflytjenda á grunnskólaaldri á höfuðborgarsvæðinu árin 2016 til 2025 (Hagstofa Íslands, 2025).

| Sveitarfélag | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Fjöldi barna 6-15 ára | 27.904 | 28.507 | 28.880 | 29.332 | 29.627 | 29.911 | 29.860 | 30.069 | 30.052 | 30.177 |
| Fjöldi innflytjenda 6-15 ára | 1.958 | 2.186 | 2.469 | 2.694 | 2.931 | 3.181 | 3.366 | 3.959 | 4.359 | 4.765 |
| Fjölgun grunnskólabarna frá 2016 | 0,0% | 2,2% | 3,5% | 5,1% | 6,2% | 7,2% | 7,0% | 7,8% | 7,7% | 8,1% |
| Fjölgun innflytjenda 6-15 ára frá 2016 | 0,0% | 11,6% | 26,1% | 37,6% | 49,7% | 62,5% | 71,9% | 102,2% | 122,6% | 143,4% |
| Hlutfall innflytjenda af fjölda barna 6-15 ára | 7,0% | 7,7% | 8,5% | 9,2% | 9,9% | 10,6% | 11,3% | 13,2% | 14,5% | 15,8% |
| Fjölgun barna 6-15 ára milli ára | - | 603 | 373 | 452 | 295 | 284 | 51 | 209 | 17 | 125 |
| Fjölgun innflyjenda 6-15 ára milli ára | - | 228 | 283 | 225 | 237 | 250 | 185 | 593 | 400 | 406 |

⁴ Mannfjöldi eftir kyni, aldri og sveitarfélögum 1998-2025 – Sveitarfélagaskipan 1. janúar 2025. Hagstofa Íslands, 2025 – sótt af: https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/lbuar/lbuar_mannfjoldi_2_byggdir_sveitarfelog/MAN02005.px/table/tableViewLayout2/.

Tafla 2 sýnir þróun fjölda grunnskólabarna á aldrinum 6–15 ára á höfuðborgarsvæðinu á tímabilinu 2016–2025, ásamt upplýsingum um fjölda innflytjenda í sama aldurshópi, hlutfall þeirra af heildarfjölda barna og árlega fjölgun í báðum hópum. Taflan varpar þannig ljósi á bæði heildarþróun barnahópsins og samsetningu hans eftir uppruna.

Samhliða þessari þróun er veruleg fjölgun grunnskólabarna af erlendum uppruna⁵. Fjöldi innflytjenda á aldrinum 6–15 ára eykst úr 1.958 börnum árið 2016 í 4.765 börn árið 2025. Hlutfall innflytjenda af heildarfjölda grunnskólabarna hækkar úr 7,0% í 15,8% á sama tímabili, sem bendir til þess að aukinn fjölbreytileiki nemendahópsins sé einn af meginþáttum í heildarfjölgun barna á grunnskólaaldri.

Árleg fjölgun innflytjenda á grunnskólaaldri er umtalsverð á flestum árum og vegur þungt í heildarvextinum, einkum á síðari hluta tímabilsins. Á sumum árum skýrir fjölgun innflytjenda meirihluta heildaraukningar í fjölda barna, en jafnframt má sjá að breytingar í þessum hópi hafa veruleg áhrif á heildarþróunina milli ára.

Í heild sinni staðfestir taflan að fjölgun grunnskólabarna á höfuðborgarsvæðinu á árunum 2016–2025 er bæði viðvarandi og að verulegu leyti drifin áfram af fjölgun barna af erlendum uppruna. Þessi þróun hefur mikilvægar afleiðingar fyrir skipulag grunnskólastarfs, þar sem aukin þörf skapast fyrir aðlögunar- og stuðningsúrræði, íslenskukennslu sem annað tungumál og fjölbreyttari stoðþjónustu, samhliða almennri fjölgun nemenda.

Tafla 2: Þróun á fjölda grunnskólabarna á aldrinum 6-15 ára eftir sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu árin 2016 til 2025.

| Sveitarfélag | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Reykjavík | 14.575 | 14.774 | 14.906 | 15.098 | 15.271 | 15.516 | 15.487 | 15.719 | 15.703 | 15.674 |
| Kópavogur | 4.776 | 4.963 | 5.004 | 5.100 | 5.148 | 5.117 | 5.109 | 5.115 | 5.080 | 5.120 |
| Seltjarnarnes | 529 | 550 | 567 | 608 | 602 | 629 | 642 | 629 | 647 | 638 |
| Garðabær | 2.269 | 2.374 | 2.398 | 2.415 | 2.472 | 2.485 | 2.502 | 2.507 | 2.527 | 2.617 |
| Hafnarfjörður | 4.137 | 4.190 | 4.265 | 4.300 | 4.315 | 4.237 | 4.177 | 4.184 | 4.201 | 4.211 |
| Mosfellsbær | 1.618 | 1.656 | 1.740 | 1.811 | 1.819 | 1.927 | 1.943 | 1.915 | 1.894 | 1.917 |
| Samtals | 27.904 | 28.507 | 28.880 | 29.332 | 29.627 | 29.911 | 29.860 | 30.069 | 30.052 | 30.177 |

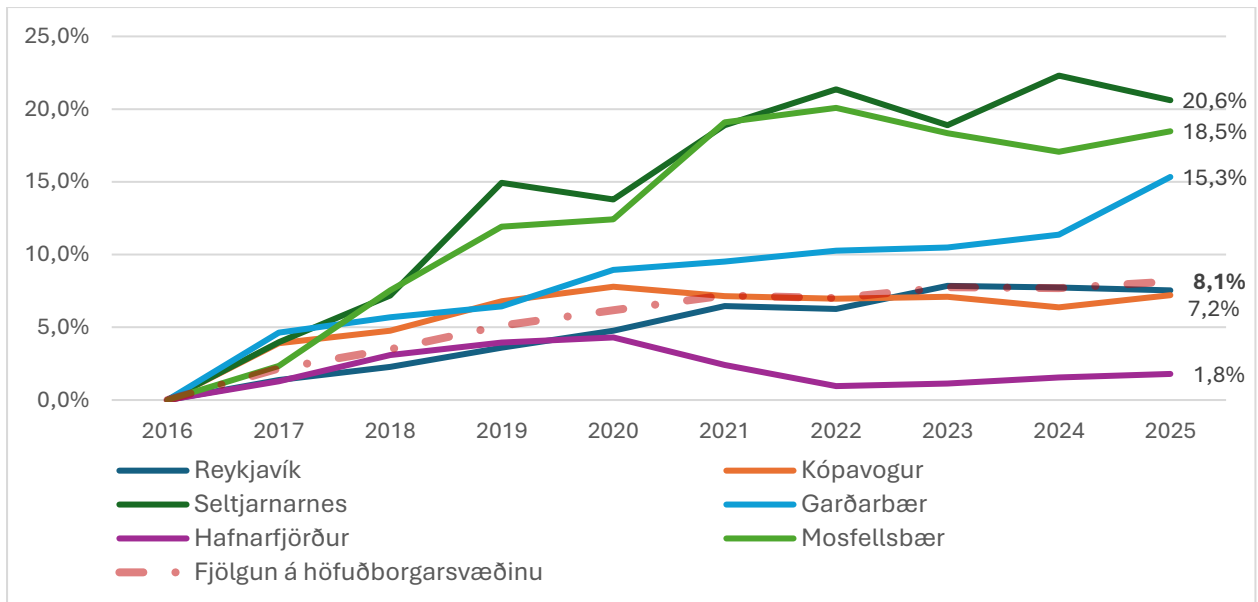
Tafla 3 sýnir fjölda grunnskólabarna á aldrinum 6–15 ára í einstökum sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu á árunum 2016 til 2025.

Í Reykjavík fjölga börnum úr 14.575 árið 2016 í 15.674 árið 2025. Í Kópavogi fjölga börnum einnig, úr 4.776 í 5.120, þó með minni sveiflum milli ára. Í Hafnarfirði er fjöldinn tiltölulega stöðugur og eykst lítillega úr 4.137 í 4.211 börn.

Í Garðabæ og Mosfellsbæ er fjölgunin hlutfallslega meiri. Í Garðabæ eykst fjöldi barna úr 2.269 í 2.617 á tímabilinu og í Mosfellsbæ úr 1.618 í 1.917. Á Seltjarnarnesi er fjöldi barna minnsti meðal sveitarfélaganna og breytist lítið, úr 529 börnum árið 2016 í 638 árið 2025.

Í heild sinni sýnir taflan að fjöldi grunnskólabarna hefur aukist í öllum sveitarfélögum höfuðborgarsvæðisins á tímabilinu 2016–2025, þó með mismunandi hraða, og að fjölgunin dreifist á öll sveitarfélög svæðisins.

⁵ Innflytjendur, fyrsta og önnur kynnskól, eftir kyni og sveitarfélaga 1. janúar 1996-2025, Hagstofa Íslands, 2025. Sótt af: https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/lbuar/lbuar_mannfjoldi_3_bakgrunnur_Uppruni/MAN43005.px/table/tableViewLayout2/.



Mynd 2: Hlutfallsleg fjölgun barna á grunnskólaaldri eftir sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu frá árinu 2016 til 2025 (Hagstofa Íslands, 2025).

Mynd 2 sýnir hlutfallslega fjölgun barna á grunnskólaaldri (6–15 ára) í einstökum sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu á tímabilinu 2016–2025, miðað við árið 2016. Jafnframt er sýnd hlutfallsleg fjölgun á höfuðborgarsvæðinu í heild til samanburðar. Myndin varpar þannig ljósi á hvernig vöxtur barnahópsins dreifist milli sveitarfélaga, bæði hvað varðar hraða og umfang.

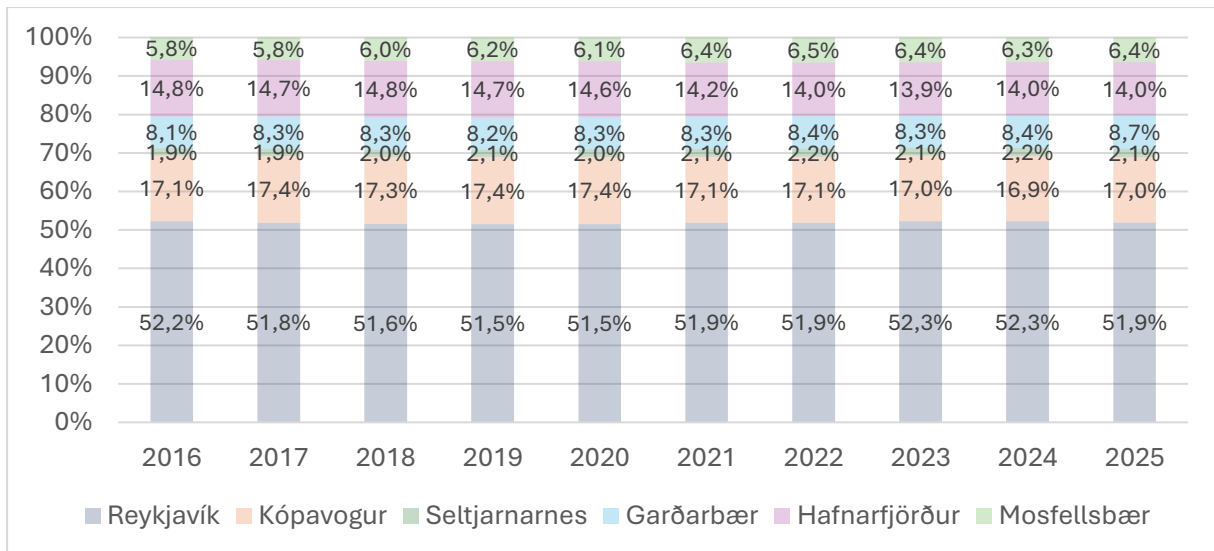
Af myndinni má sjá að þróunin er misjöfn milli sveitarfélaga. Mosfellsbær og Seltjarnarnes skera sig úr með hlutfallslega mesta fjölgun barna á tímabilinu. Í Mosfellsbæ nemur fjölgunin um 18,5% árið 2025, en í Seltjarnarnesi um 20,6%, sem er verulega umfram meðaltal höfuðborgarsvæðisins í heild, sem stendur í 8,1%. Þessi þróun bendir til hraðari fjölgunar barna í þessum sveitarfélögum.

Garðabær sýnir einnig umtalsverða og stöðuga hlutfallslega fjölgun, sem nær um 15,3% árið 2025. Þessi vöxtur er einnig meiri en á höfuðborgarsvæðinu í heild og endurspeglar að Garðabær hefur tekið við hlutfallslega stærri hluta fjölgunar barna á tímabilinu.

Í Reykjavík og Kópavogi er hlutfallsleg fjölgun hóflegri og liggur nær meðaltali höfuðborgarsvæðisins. Reykjavík nær um 7,2% fjölgun árið 2025, en Kópavogur um 8,1%. Þetta er í samræmi við þá niðurstöðu sem fram kom á Mynd 2, þar sem hlutfallsleg skipting barna milli stærstu sveitarfélaganna helst að mestu stöðug þrátt fyrir heildarfjölgun.

Hafnarfjörður sker sig frá hinum sveitarfélögum að því leyti að hlutfallsleg fjölgun barna er takmörkuð yfir tímabilið. Eftir lítillega aukningu á fyrri hluta tímabilsins dregur úr fjölgun eftir 2020 og árið 2025 nemur hún einungis um 1,8%. Þetta bendir til þess að fjölgun barna í Hafnarfirði hafi verið mun hægari en annars staðar á höfuðborgarsvæðinu.

Í heild sinni staðfestir myndin að þrátt fyrir stöðuga fjölgun grunnskólabarna á höfuðborgarsvæðinu í heild, er verulegur munur á hlutfallslegri þróun milli sveitarfélaga. Fjölgunin er hraðari í minni og meðalstórum sveitarfélögum, á meðan stærri sveitarfélögin sýna hóflegri vöxt.



Mynd 3: Þróun á hlutfallslegri skiptingu barna á grunnskólaaldri eftir sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu árin 2016 til 2025 (Hagstofa Íslands, 2025).

Mynd 3 sýnir þróun hlutfallslegrar skiptingar barna á grunnskólaaldri (6–15 ára) eftir sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu á tímabilinu 2016–2025. Myndin er sett fram sem stöplarit þar sem heildin (100%) tákna fjölda barna á svæðinu hvert ár, en hlutfall hvers sveitarfélags er sýnt innan hvers árs.

Af myndinni má sjá að hlutfallsleg skipting barna á grunnskólaaldri milli sveitarfélaga helst að mestu stöðug yfir allt tímabilið, þrátt fyrir samfellda fjölgun barna á höfuðborgarsvæðinu í heild. Reykjavík er með stærstan hlut barna á öllu tímabilinu, eða um 51–52%, með aðeins minniháttar sveiflur milli ára. Þetta bendir til þess að fjölgun barna í Reykjavík hafi í meginatriðum verið í takt við heildarþróun svæðisins.

Kópavogur er næststærsta sveitarfélagið hvað hlutdeild varðar og heldur stöðugu hlutfalli, sem liggur að jafnaði á bilinu 16,9–17,4%. Hafnarfjörður er með svipað stöðugt hlutfall, um 14–15%, þó að sjá megi lítilla lækkun á miðju tímabilinu áður en hlutfallið jafnast aftur undir lok þess. Hlutur Garðabæjar eykst lítillega yfir tímabilið, úr um 8,1% árið 2016 í um 8,7% árið 2025. Hlutfall barna í Mosfellsbæ og á Seltjarnarnesi er lægst, bæði undir 7%, og breytingar þar eru hóflegar, þrátt fyrir að hlutfallsleg fjölgun barna í þessum sveitarfélögum hafi verið meiri en annars staðar, líkt og fram kemur á Mynd 3.

Tafla 3: Þróun á fjölda innflytjenda á aldrinum 6–15 ára eftir sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu árin 2016 til 2025 (Hagstofa Íslands, 2025).

| Sveitarfélag | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Reykjavík | 1.317 | 1.437 | 1.612 | 1.751 | 1.910 | 2.122 | 2.259 | 2.680 | 2.928 | 3.185 |
| Kópavogur | 288 | 336 | 354 | 372 | 419 | 431 | 450 | 487 | 548 | 608 |
| Seltjarnarnes | 20 | 29 | 32 | 30 | 32 | 31 | 26 | 27 | 30 | 26 |
| Garðabær | 41 | 50 | 69 | 75 | 76 | 77 | 79 | 102 | 127 | 170 |
| Hafnarfjörður | 266 | 298 | 349 | 395 | 422 | 431 | 459 | 565 | 619 | 664 |
| Mosfellsbær | 26 | 36 | 53 | 71 | 72 | 89 | 93 | 98 | 107 | 112 |
| Samtals | 1.958 | 2.186 | 2.469 | 2.694 | 2.931 | 3.181 | 3.366 | 3.959 | 4.359 | 4.765 |

Tafla 4 sýnir þróun fjölda innflytjenda á aldrinum 6–15 ára í einstökum sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu á tímabilinu 2016–2025. Taflan gefur yfirsýn yfir bæði heildarþróun innflytjendabarna á svæðinu og hvernig fjölgun þeirra dreifist milli sveitarfélaga.

Heildarfjöldi innflytjenda á grunnskólaaldri eykst verulega á tímabilinu, úr 1.958 börnum árið 2016 í 4.765 börn árið 2025. Þetta jafngildir meira en tvöföldun á innan við tíu árum og undirstrikar að innflytjendur eru sífellt stærri hluti nemendahópsins á höfuðborgarsvæðinu.

Reykjavík er með langflesta innflytjendur á grunnskólaaldri á öllu tímabilinu. Fjöldinn eykst úr 1.317 börnum árið 2016 í 3.185 börn árið 2025, sem endurspeglast í stærð sveitarfélagsins. Í Kópavogi fjölga innflytjendabarna jafnt og þétt, úr 288 í 608 börn, og svipuð þróun sést í Hafnarfirði þar sem fjöldinn eykst úr 266 í 664 börn.

Í Garðabæ og Mosfellsbæ er fjölgunin hlutfallslega mikil, þó að heildarfjöldinn sé minni. Í Garðabæ fjölga innflytjendum á grunnskólaaldri úr 41 í 170 börn á tímabilinu og í Mosfellsbæ úr 26 í 112 börn. Á Seltjarnarnesi er fjöldinn mjög lítil allan tímann og sveiflur milli ára fremur smávægilegar.

Í heild sinni sýnir taflan að fjölgun grunnskólabarna af erlendum uppruna er einn helsti drifkraftur fjölgunar barna á höfuðborgarsvæðinu á tímabilinu 2016–2025. Þróunin hefur umtalsverð áhrif á starfsemi grunnskóla, þar sem aukin þörf skapast fyrir móttöku nýrra nemenda, íslenskukennslu sem annað tungumál og fjölbreytta stoðþjónustu, auk þess sem sveitarfélög þurfa að taka mið af þessari þróun í skipulagi, mannafla- og fjárhagsáætlunum.

Tafla 4: Hlutfall innflytjenda á aldrinum 6-15 ára af heildarfjölda barna á aldrinum 6-15 ára í hverju sveitarfélagi á höfuðborgarsvæðinu árin 2016 til 2025 (Hagstofa Íslands, 2025).

| Sveitarfélag | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Reykjavík | 9,0% | 9,7% | 10,8% | 11,6% | 12,5% | 13,7% | 14,6% | 17,0% | 18,6% | 20,3% |
| Kópavogur | 6,0% | 6,8% | 7,1% | 7,3% | 8,1% | 8,4% | 8,8% | 9,5% | 10,8% | 11,9% |
| Seltjarnarnes | 3,8% | 5,3% | 5,6% | 4,9% | 5,3% | 4,9% | 4,0% | 4,3% | 4,6% | 4,1% |
| Garðabær | 1,8% | 2,1% | 2,9% | 3,1% | 3,1% | 3,1% | 3,2% | 4,1% | 5,0% | 6,5% |
| Hafnarfjörður | 6,4% | 7,1% | 8,2% | 9,2% | 9,8% | 10,2% | 11,0% | 13,5% | 14,7% | 15,8% |
| Mosfellsbær | 1,6% | 2,2% | 3,0% | 3,9% | 4,0% | 4,6% | 4,8% | 5,1% | 5,6% | 5,8% |
| Samtals | 7,0% | 7,7% | 8,5% | 9,2% | 9,9% | 10,6% | 11,3% | 13,2% | 14,5% | 15,8% |

Tafla 5 sýnir hlutfall innflytjenda á aldrinum 6–15 ára af heildarfjölda barna á sama aldri í einstökum sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu á tímabilinu 2016–2025, auk heildarhlutfalls fyrir svæðið í heild. Taflan gefur þannig yfirsýn yfir hvernig vægi þeirra í nemendahópnum hefur þróast yfir tíma.

Af töflunni má sjá að hlutfall innflytjenda af heildarfjölda grunnskólabarna á höfuðborgarsvæðinu eykst stöðugt yfir tímabilið, úr 7,0% árið 2016 í 15,8% árið 2025. Þetta endurspeglar þá miklu fjölgun innflytjendabarna og undirstrikar að innflytjendur eru sífellt stærri hluti nemendahópsins í grunnskólum svæðisins.

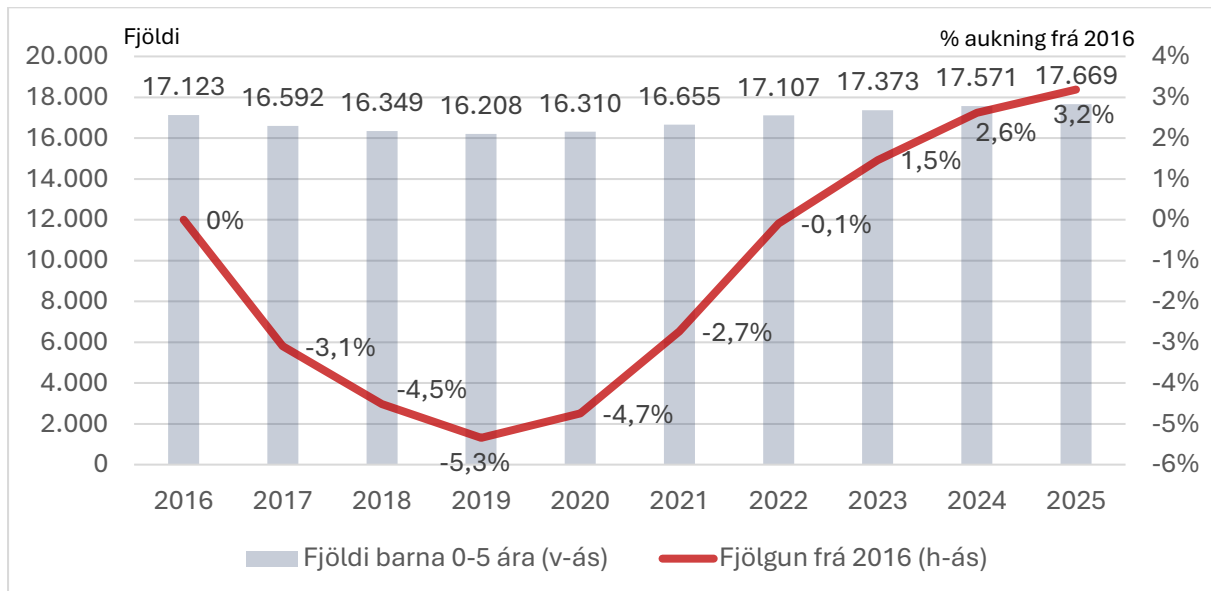
Reykjavík er með hæstu hlutdeild innflytjendabarna á öllu tímabilinu, eða um 9,0–20,3% af þeirra nemendahópi eru innflytjendur. Hafnarfjörður kemur þar á eftir hvað hlutdeild varðar og samanlagt á tímabilinu eða frá 6,4% í 15,8% af nemendahópnum eru innflytjendur. Kópavogur er svo þar á eftir með 6,0% árið 2016 og 11,9% árið 2025.

Í Garðabæ og Mosfellsbæ eykst hlutdeild innflytjendabarna smám saman sem endurspeglar hraðari hlutfallslega fjölgun í þessum sveitarfélögum. Á Seltjarnarnesi er hlutfallið mjög lágt á öllu tímabilinu og fer lækkandi undir lok þess, sem endurspeglar bæði smæð sveitarfélagsins og takmarkaðan fjölda innflytjenda á grunnskólaaldri.

Samantekt á þróun barna á aldrinum 0-5 ára á höfuðborgarsvæðinu árin 2016 til 2025

Þróun á fjölda barna á aldrinum 0–5 ára á höfuðborgarsvæðinu á árunum 2016–2025 einkennist af tímabundnum samdrætti á fyrri hluta tímabilsins og viðsnúningi síðari ár. Heildarfjöldi barna lækkar fram til ársins 2020 en fer síðan vaxandi og nær aftur svipuðu umfangi og við upphaf tímabilsins undir lok þess. Samhliða þessari þróun hefur orðið mjög mikil og stöðug fjölgun barna af erlendum uppruna, sem vegur þungt í heildarþróuninni og skýrir að hluta viðsnúninginn eftir 2020.

Þróunin er jafnframt misjöfn milli sveitarfélaga. Á meðan stærstu sveitarfélögin sýna fremur minni breytingar í fjölda barna hefur fjölgun verið mun hraðari í Garðabæ og Mosfellsbæ. Hlutfall innflytjendabarna af heildarfjölda barna á aldrinum 0–5 ára eykst í öllum sveitarfélögum og nær um 16% á höfuðborgarsvæðinu í heild árið 2025. Þessi þróun hefur áhrif á skipulag leikskóla sem þarf að taka mið af bæði fjölda og breyttri samsetningu barnahópsins í framtíðaráætlanagerð.



Mynd 4: Þróun á fjölda barna á aldrinum 0-5 ára og hlutfallsleg aukning þeirra á höfuðborgarsvæðinu frá 2016 til 2025 (Hagstofa Íslands, 2025).

Mynd 4 sýnir þróun á fjölda barna á aldrinum 0–5 ára á höfuðborgarsvæðinu fyrir tímabilið 2016–2025, ásamt hlutfallslegri þróun þeirra frá árinu 2016. Bláu súlurnar sýna heildarfjölda barna í aldurshópnum hvert ár, en rauða línan sýnir hlutfallsbreytingu frá grunnárinu 2016.

Af myndinni má sjá að fjöldi barna á aldrinum 0–5 ára dregst saman á fyrri hluta tímabilsins. Fjöldinn lækkar úr 17.123 börnum árið 2016 og nær lágmarki um 16.208 börn árið 2019, sem samsvarar hlutfallslegri fækkun um 5,3%. Á árunum 2016 og 2021 helst fjöldinn svipaður, áður en viðsnúningur verður í þróuninni.

Frá árinu 2022 má sjá aukningu í fjölda barna í aldurshópnum, samhliða fjölgun innflytjenda á sama tímabili. Fjöldinn eykst úr 17.107 börnum árið 2022 í 17.669 börn árið 2025.

Í heild sinni sýnir myndin að þrátt fyrir tímabundna fækkun barna á aldrinum 0–5 ára á fyrri hluta tímabilsins hefur orðið viðsnúningur síðari ár. Þessi þróun er mikilvæg fyrir langtímaáætlanir í leikskóla- og grunnskólamállum, þar sem fjölgun yngri barna gefur

vísbendingar um framtíðarþróun í fjölda grunnskólanemenda og þar með um komandi þjónustupörf í menntakerfinu.

Tafla 5: Þróun á fjölda barna 0-5 ára, innflytjenda 0-5 ára, hlutfalli innflytjenda 0-5 ára af fjölda barna 0-5 ára, fjölgun þeirra milli ára á höfuðborgarsvæðinu árin 2016 til 2025 (Hagstofa Íslands, 2025).

| Sveitarfélag | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Fjöldi barna 0-5 ára | 17.123 | 16.592 | 16.349 | 16.208 | 16.310 | 16.655 | 17.107 | 17.373 | 17.571 | 17.669 |
| Fjöldi innflytjenda 0-5 ára | 1.636 | 1.683 | 1.742 | 1.850 | 1.975 | 2.173 | 2.288 | 2.557 | 2.711 | 2.840 |
| Fjölgun barna á aldrinum 0-5 ára frá 2016 | 0,0% | -3,1% | -4,5% | -5,3% | -4,7% | -2,7% | -0,1% | 1,5% | 2,6% | 3,2% |
| Fjölgun innflytjendabarna á aldrinum 0-5 ára frá 2016 | 0,0% | 2,9% | 6,5% | 13,1% | 20,7% | 32,8% | 39,9% | 56,3% | 65,7% | 73,6% |
| Hlutfall innflytjenda af fjölda barna 0-5 ára | 9,6% | 10,1% | 10,7% | 11,4% | 12,1% | 13,0% | 13,4% | 14,7% | 15,4% | 16,1% |
| Fjölgun barna 0-5 ára milli ára | - | 531 | 243 | 141 | 102 | 345 | 452 | 266 | 198 | 98 |
| Fjölgun innflytjenda 0-15 ára milli ára | - | 47 | 59 | 108 | 125 | 198 | 115 | 269 | 154 | 129 |

Tafla 6 sýnir þróun fjölda barna á aldrinum 0–5 ára á höfuðborgarsvæðinu á tímabilinu 2016–2025, ásamt upplýsingum um fjölda innflytjenda í sama aldurshópi, hlutfall þeirra af heildarfjölda barna og árlega breytingu í báðum hópum. Taflan gefur þannig heildstæða mynd af bæði umfanginu og samsetningu yngsta barnahópsins á svæðinu.

Heildarfjöldi barna á aldrinum 0–5 ára dregst saman á fyrri hluta tímabilsins, úr 17.123 börnum árið 2016 í lágmark 16.208 börn árið 2019. Á sama tíma verður neikvæð hlutfallsleg breyting miðað við grunnárið 2016, sem nær mest –5,3%. Frá og með árinu 2020 tekur þróunin að snúast við og fjöldi barna fer vaxandi, þannig að árið 2025 er fjöldinn kominn í 17.669 börn, sem jafngildir 3,2% aukningu miðað við 2016.

Samhliða þessari þróun fjölga börnum af erlendum uppruna í aldurshópnum verulega yfir allt tímabilið. Fjöldi innflytjenda á aldrinum 0–5 ára eykst úr 1.636 börnum árið 2016 í 2.840 börn árið 2025. Hlutfall innflytjenda af heildarfjölda barna í aldurshópnum hækkar úr 9,6% í 16,1%, sem bendir til vaxandi fjölbreytileika í yngsta barnahópnum.

Árleg fjölgun innflytjenda er umtalsverð á flestum árum og vegur þungt í heildarþróun fjölda barna. Á nokkrum árum vegur fjölgun innflytjenda á móti fækkun barna af íslenskum uppruna og dregur þannig úr fækkun á heildarfjölda barna. Taflan sýnir jafnframt að breytingar í innflytjendahópnum eru meiri milli ára en í heildarfjölda barna.

Í heild sinni undirstrikar taflan að þróun barnahópsins á aldrinum 0–5 ára einkennist annars vegar af tímabundnum samdrætti og hins vegar af viðsnúningi síðari ár, þar sem fjölgun barna af erlendum uppruna er einn helsti drifkrafturinn. Þessi þróun á að hafa áhrif á skipulag leikskóla og snemmtækan stuðning, þar sem aukin þörf skapast fyrir fjölbreytt úrræði og aðlögun þjónustu að fjölbreyttum þörfum barna og fjölskyldna.

Tafla 6: Þróun á fjölda barna á aldrinum 0-5 ára eftir sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu árin 2016 til 2025 (Hagstofa Íslands, 2025).

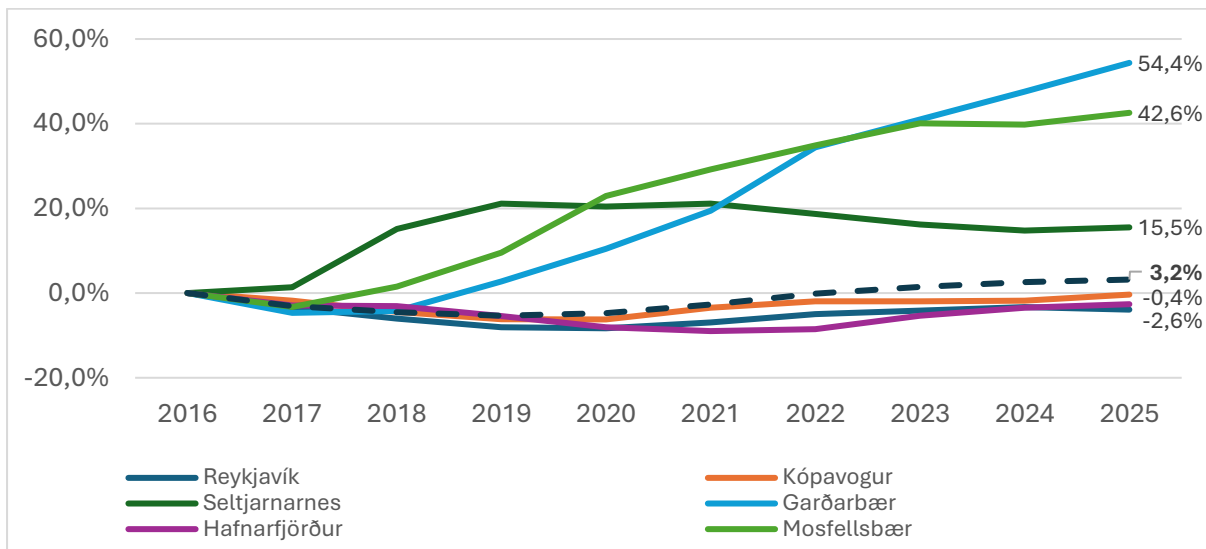
| Sveitarfélag | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Reykjavík | 9.601 | 9.267 | 9.022 | 8.829 | 8.803 | 8.936 | 9.124 | 9.206 | 9.285 | 9.222 |
| Kópavogur | 2.924 | 2.871 | 2.795 | 2.743 | 2.742 | 2.822 | 2.868 | 2.867 | 2.872 | 2.913 |
| Seltjarnarnes | 284 | 288 | 327 | 344 | 342 | 344 | 337 | 330 | 326 | 328 |
| Garðabær | 1.135 | 1.082 | 1.087 | 1.166 | 1.254 | 1.356 | 1.526 | 1.600 | 1.675 | 1.752 |
| Hafnarfjörður | 2.385 | 2.316 | 2.312 | 2.256 | 2.193 | 2.171 | 2.181 | 2.258 | 2.303 | 2.322 |
| Mosfellsbær | 794 | 768 | 806 | 870 | 976 | 1.026 | 1.071 | 1.112 | 1.110 | 1.132 |
| Samtals | 17.123 | 16.592 | 16.349 | 16.208 | 16.310 | 16.655 | 17.107 | 17.373 | 17.571 | 17.669 |

Tafla 7 sýnir þróun fjölda barna á aldrinum 0–5 ára í einstökum sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu á tímabilinu 2016–2025. Taflan veitir yfirsýn yfir bæði heildarþróun yngsta barnahópsins og hvernig breytingar á fjölda barna dreifast milli sveitarfélaga.

Í Reykjavík fækkar lítillega í aldurshópnum á árunum 2016–2020 en fer síðan vaxandi á ný og stendur í 9.222 börnum árið 2025. Í Kópavogi er þróunin svipuð, með samdrætti fram til 2020 og hægfara aukningu eftir það, þannig að fjöldi barna eykst úr 2.924 í 2.913 á tímabilinu, með minni sveiflum milli ára.

Í Hafnarfirði dregst fjöldi barna saman fram til ársins 2021 en eykst síðan aftur og nær 2.322 börnum árið 2025. Í Garðabæ og Mosfellsbæ er þróunin hins vegar stöðugt jákvæð yfir nær allt tímabilið. Í Garðabæ eykst fjöldi barna úr 1.135 í 1.752 og í Mosfellsbæ úr 794 í 1.132 börn, sem endurspeglar hlutfallslega hraðari fjölgun yngri barna í þessum sveitarfélögum. Á Seltjarnarnesi er fjöldinn lítill í samanburði við önnur sveitarfélög og breytist lítið, þó sjáist lítilsháttar aukning á síðari hluta tímabilsins.

Í heild sinni sýnir taflan að þróun fjölda barna á aldrinum 0–5 ára er ekki einsleit milli sveitarfélaga. Á meðan stærstu sveitarfélögin sýna tímabundinn samdrátt og lítillega aukningu síðar, hefur fjölgun verið hraðari í minni sveitarfélögum. Þessi þróun er mikilvæg fyrir skipulag leikskólaláþjónustu og snemmtæks stuðnings, þar sem hún gefur vísbendingar um framtíðarþróun á fjölda grunnskólabarna og þar með um framtíðaráætlanir í menntamálum á höfuðborgarsvæðinu.



Mynd 5: Hlutfallsleg fjölgun barna á aldrinum 0-5 ára eftir sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu frá árinu 2016 til 2025 (Hagstofa Íslands, 2025).

Mynd 5 sýnir hlutfallslega breytingu á fjölda barna á aldrinum 0–5 ára í einstökum sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu á tímabilinu 2016–2025, miðað við grunnárið 2016. Myndin dregur fram hvernig þróun yngsta barnahópsins er ólík milli sveitarfélaga.

Af myndinni má sjá að þróunin er almennt neikvæð á fyrri hluta tímabilsins í flestum sveitarfélögum, einkum í Reykjavík, Kópavogi og Hafnarfirði, þar sem hlutfallsleg fækkun barna á aldrinum 0–5 ára nær hámarki um 2019–2020, eftir það verður viðsnúningur í þróuninni.

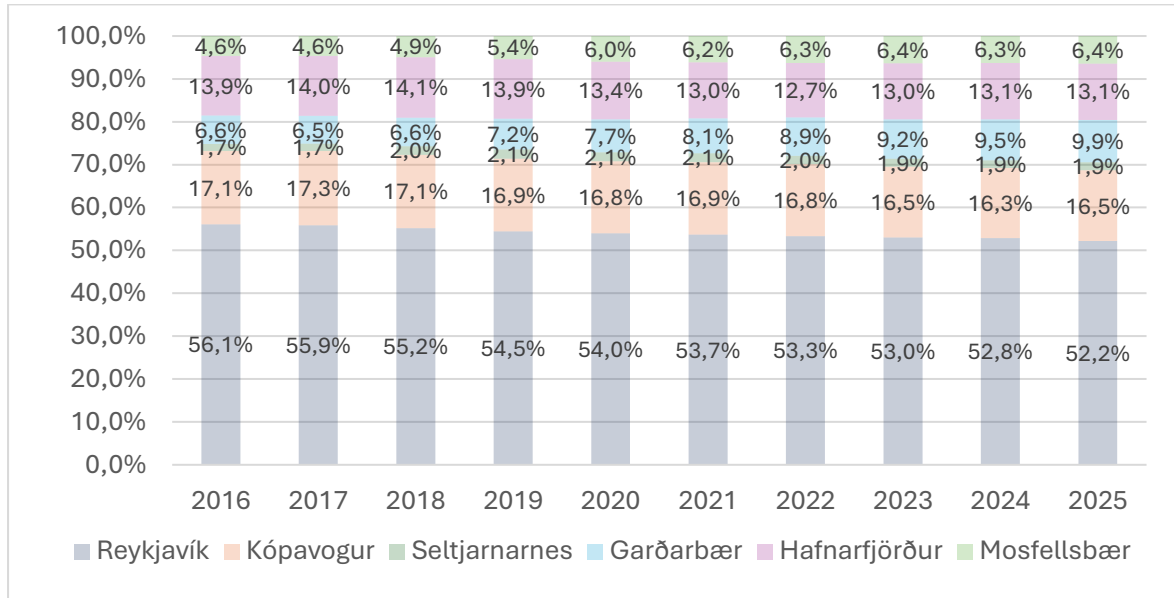
Garðabær og Mosfellsbær skera sig skýrt úr með mikla og viðvarandi hlutfallslega fjölgun barna í aldurshópnum. Í Garðabæ nemur aukningin um 54,4% árið 2025 frá árinu 2016, en í Mosfellsbæ um 42,6% á sama tímabili. Þessi þróun sýnir töluverða fjölgun ungra barna í þessum sveitarfélögum, líklega í tengslum við íbúðarþróun og aðflutning ungra fjölskyldna.

Á Seltjarnarnesi er þróunin jákvæð en hóflegri, þar sem hlutfallsleg fjölgun barna nær um 15,5% árið 2025. Í Reykjavík og Kópavogi er þróunin mun stöðugri, og árið 2025 nemur

hlutfallsleg aukning um 3,2% í Reykjavík og 3,2% í Kópavogi, sem er í takt við heildarþróun höfuðborgarsvæðisins.

Hafnarfjörður sker sig frá hinum sveitarfélögum að því leyti að hlutfallsleg breyting er neikvæð á öllu tímabilinu. Þrátt fyrir viðsnúning eftir 2021 nær fjöldi barna þar ekki aftur fyrra viðmiði og stendur í um –2,6% árið 2025 miðað við 2016.

Í heild sinni sýnir myndin að þrátt fyrir sameiginlega þróun með samdrætti á fyrri hluta tímabilsins er hlutfallsleg fjölgun barna á aldrinum 0–5 ára misjöfn milli sveitarfélaga. Þessi mismunandi þróun hefur ólík áhrif á skipulag starfsemi leikskóla í sveitarfélögum.



Mynd 6: Þróun á hlutfallslegri skiptingu barna á aldrinum 0–5 ára eftir sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu árin 2016 til 2025 (Hagstofa Íslands, 2025).

Mynd 6 sýnir þróun hlutfallslegrar skiptingar barna á aldrinum 0–5 ára eftir sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu á tímabilinu 2016–2025. Myndin er sett fram sem stöplarit þar sem heildarfjöldi barna hvert ár jafngildir 100%, en hlutfall hvers sveitarfélags er sýnt innan hvers árs. Myndin gefur þannig yfirsýn yfir hvernig yngsti barnahópurinn dreifist milli sveitarfélaga yfir tíma.

Af myndinni má sjá að Reykjavík er með stærstan hlut barna á aldrinum 0–5 ára á öllu tímabilinu, eða um 52–56%. Hlutur Reykjavíkur fer smám saman lækkandi yfir tímabilið, úr 56,1% árið 2016 í 52,2% árið 2025, sem endurspeglar að fjölgun yngri barna hefur verið hraðari í öðrum sveitarfélögum en í Reykjavík.

Kópavogur heldur tiltölulega stöðugu hlutfalli yfir tímabilið, á bilinu um 16,3–17,3%, með lítilsháttar lækkun á síðari hluta þess. Hafnarfjörður er einnig með stöðugt hlutfall, um 13–14%, þó sjáist lítillega lækkun um miðbik tímabilsins áður en hlutfallið jafnast á ný.

Hlutur Garðabæjar og Mosfellsbæjar eykst smám saman yfir tímabilið. Garðabær fer úr um 6,5% árið 2016 í um 9,9% árið 2025 og Mosfellsbær úr um 4,6% í um 6,4%. Þessi þróun er í samræmi við þá miklu hlutfallslegu fjölgun barna á aldrinum 0–5 ára í þessum sveitarfélögum. Hlutur Seltjarnarness er lægstur á öllu tímabilinu og helst undir 3%, með litlar breytingar milli ára.

Í heild sinni sýnir myndin að þrátt fyrir breytingar á fjölda barna á aldrinum 0–5 ára á höfuðborgarsvæðinu helst hlutfallsleg skipting þeirra milli sveitarfélaga að mestu stöðug.

Jafnframt má greina hægfara tilfærslu í átt til aukins hlutfalls barna í Garðabæ og Mosfellsbæ.

Tafla 7: Þróun á fjölda innflytjenda á aldrinum 0-5 ára eftir sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu árin 2016 til 2025 (Hagstofa Íslands, 2025).

| Sveitarfélag | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Reykjavík | 1.074 | 1.082 | 1.147 | 1.239 | 1.320 | 1.474 | 1.567 | 1.738 | 1.795 | 1.843 |
| Kópavogur | 230 | 242 | 226 | 230 | 266 | 288 | 301 | 358 | 378 | 426 |
| Seltjarnarnes | 14 | 16 | 16 | 18 | 17 | 23 | 29 | 21 | 24 | 30 |
| Garðabær | 32 | 25 | 30 | 36 | 39 | 52 | 62 | 81 | 96 | 110 |
| Hafnarfjörður | 255 | 282 | 292 | 291 | 289 | 286 | 270 | 287 | 335 | 345 |
| Mosfellsbær | 31 | 36 | 31 | 36 | 44 | 50 | 59 | 72 | 83 | 86 |
| Samtals | 1.636 | 1.683 | 1.742 | 1.850 | 1.975 | 2.173 | 2.288 | 2.557 | 2.711 | 2.840 |

Tafla 8 sýnir þróun á fjölda innflytjenda á aldrinum 0–5 ára í sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu á tímabilinu 2016–2025. Taflan veitir yfirsýn yfir bæði heildarþróun yngsta innflytjendahópsins og hvernig fjölgun hans dreifist milli sveitarfélaga.

Heildarfjöldi innflytjenda á aldrinum 0–5 ára eykst stöðugt yfir tímabilið, úr 1.636 börnum árið 2016 í 2.840 börn árið 2025. Þetta jafngildir umtalsverðri fjölgun og undirstrikar að innflytjendur eru sífellt stærri hluti yngsta barnahópsins á höfuðborgarsvæðinu.

Í Reykjavík fjölga hópnum úr 1.074 börnum árið 2016 í 1.843 börn árið 2025. Í Kópavogi fjölga jafnt og þétt, úr 230 í 426 börn, og sambærileg þróun sést í Hafnarfirði, þar sem fjöldinn eykst úr 255 í 345 börn.

Í Garðabæ og Mosfellsbæ er fjöldi innflytjendabarna lægri í upphafi tímabilsins en fjölgunin hlutfallslega mikil. Í Garðabæ eykst fjöldinn úr 32 börnum árið 2016 í 110 börn árið 2025 og í Mosfellsbæ úr 31 í 86 börn. Á Seltjarnarnesi er fjöldinn mjög lítil allan tímann og breytingar milli ára eru takmarkaðar.

Í heild sinni sýnir taflan að fjölgun innflytjendabarna á aldrinum 0–5 ára er viðvarandi í öllum sveitarfélögum höfuðborgarsvæðisins, þó með mismunandi umfangi. Þróunin hefur áhrif á skipulag starfsemi leikskóla til að mynda snemmtækan stuðning, þar sem aukin fjölbreytni og fjölgun barna af erlendum uppruna kallar á aðlögun þjónustu og markvissa áætlanagerð í hverju sveitarfélagi.

Tafla 8: Hlutfall innflytjenda á aldrinum 0-5 ára af heildarfjölda barna á aldrinum 0-5 ára í hverju sveitarfélagi á höfuðborgarsvæðinu árin 2016 til 2025 (Hagstofa Íslands, 2025).

| Sveitarfélag | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|----------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Reykjavík | 11,2% | 11,7% | 12,7% | 14,0% | 15,0% | 16,5% | 17,2% | 18,9% | 19,3% | 20,0% |
| Kópavogur | 7,9% | 8,4% | 8,1% | 8,4% | 9,7% | 10,2% | 10,5% | 12,5% | 13,2% | 14,6% |
| Seltjarnarnes | 4,9% | 5,6% | 4,9% | 5,2% | 5,0% | 6,7% | 8,6% | 6,4% | 7,4% | 9,1% |
| Garðabær | 2,8% | 2,3% | 2,8% | 3,1% | 3,1% | 3,8% | 4,1% | 5,1% | 5,7% | 6,3% |
| Hafnarfjörður | 10,7% | 12,2% | 12,6% | 12,9% | 13,2% | 13,2% | 12,4% | 12,7% | 14,5% | 14,9% |
| Mosfellsbær | 3,9% | 4,7% | 3,8% | 4,1% | 4,5% | 4,9% | 5,5% | 6,5% | 7,5% | 7,6% |
| Samtals | 9,6% | 10,1% | 10,7% | 11,4% | 12,1% | 13,0% | 13,4% | 14,7% | 15,4% | 16,1% |

Tafla 9 sýnir hlutfall innflytjenda á aldrinum 0–5 ára af heildarfjölda barna í sama aldurshópi í hverju sveitarfélagi á höfuðborgarsvæðinu á tímabilinu 2016–2025, auk heildarhlutfalls fyrir svæðið í heild. Taflan varpar ljósi á hvernig vægi innflytjendabarna í yngsta barnahópnum hefur þróast yfir tíma og hvernig þessi þróun er mismunandi milli sveitarfélaga.

Af töflunni má sjá að hlutfall innflytjenda af heildarfjölda barna á aldrinum 0–5 ára á höfuðborgarsvæðinu eykst stöðugt yfir tímabilið, úr 9,6% árið 2016 í 16,1% árið 2025. Þetta

endurspeglar þá miklu fjölgun innflytjendabarna og undirstrikar að innflytjendur eru sífellt stærri hluti yngsta barnahópsins.

Reykjavík er með hæsta hlutfall innflytjendabarna á flestum árum og sýnir jafnframt eina skýrustu aukninguna. Hlutfallið hækkar úr 11,2% árið 2016 í 20,0% árið 2025, sem þýðir að um eitt af hverjum fimm börnum á aldrinum 0–5 ára í Reykjavík er af erlendum uppruna. Í Kópavogi og Hafnarfirði er þróunin svipuð, þó á lægra stigi, þar sem hlutfallið eykst í 14,6% í Kópavogi og 14,9% í Hafnarfirði árið 2025.

Í Garðabæ og Mosfellsbæ eykst hlutfall innflytjendabarna einnig stöðugt, þó frá lægri upphafsgildum. Í Garðabæ hækkar hlutfallið úr 2,8% í 6,3% og í Mosfellsbæ úr 3,9% í 7,6% á tímabilinu. Á Seltjarnarnesi er hlutfallið lágt í samanburði við önnur sveitarfélög, en hækkar þó úr 4,9% í 9,1% yfir tímabilið.

Í heild sinni sýnir taflan að hlutfall innflytjendabarna í yngsta barnahópnum hefur aukist í öllum sveitarfélögum höfuðborgarsvæðisins. Þessi þróun hefur mikil áhrif á skipulag leikskólaþjónustu og snemmtækan stuðning, þar sem vaxandi hlutfall barna af erlendum uppruna kallar á aukna áherslu á málörvun, foreldrasamstarf og fjölbreytt þjónustuúrræði frá unga aldri.

Tafla 9: Fjöldi barna eftir árgangi á höfuðborgarsvæðinu árið 2025 og mismunur á fjölda barna sem hefja og ljúka skólagöngu fyrir mismunandi skólatímabil 2026–2032.

| Fæðingarár | Fjöldi | Fæðingarár2 | Fjöldi2 | Mismunur | Skólaárið |
|------------|--------|-------------|---------|----------|-----------|
| 2025 | 2.830 | 2015 | 2.986 | - 156 | 2031/2032 |
| 2024 | 2.840 | 2014 | 3.003 | - 163 | 2030/2031 |
| 2023 | 2.800 | 2013 | 3.095 | - 295 | 2029/2030 |
| 2022 | 3.210 | 2012 | 3.110 | 100 | 2028/2029 |
| 2021 | 2.980 | 2011 | 3.367 | - 387 | 2027/2028 |
| 2020 | 3.009 | 2010 | 3.405 | - 396 | 2026/2027 |

Tafla 10 sýnir fjölda barna eftir fæðingarári á höfuðborgarsvæðinu og einfaldan samanburð á fjölda barna sem hefja grunnskólagöngu annars vegar og ljúka grunnskóla hins vegar á árunum 2026–2032. Taflan byggir á einfaldri aldursfærslu barnahópsins, þar sem fjöldi barna sem hefja grunnskóla á hverju ári er borinn saman við fjölda barna sem ljúka grunnskólanámi sama ár. Í framsetningunni er ekki tekið tillit til fólksfjölgunar vegna aðflutnings, hvorki innanlands né vegna innflytjenda, heldur einungis lítið til núveranda búsetu eftir fæðingarári.

Af töflunni má sjá að á flestum árum eru fleiri börn að ljúka grunnskólagöngu en hefja hana, sem leiðir til neikvæðs mismunar í fjölda grunnskólabarna. Mismunurinn er mestur skólaárið 2026/2027, þar sem um 396 fleiri börn ljúka grunnskóla en hefja hann. Á næstu árum dregur smám saman úr neikvæðum mismun, þó hann haldist áfram fram til skólaársins 2031/2032. Eitt ár, skólaárið 2028/2029, sker sig þó úr með jákvæðum mismun, þar sem fleiri börn hefja grunnskóla en ljúka, sem bendir til tímabundinnar aukningar í yngri árgöngum.

Taflan gefur þannig vísbendingu um að, að óbreyttu, megi búast við hægum samdrætti í heildarfjölda grunnskólabarna á höfuðborgarsvæðinu á næstu árum, einkum á fyrri hluta tímabilsins. Mikilvægt er þó að leggja áherslu á að þessi framsetning sýnir einungis lýðfræðilega þróun byggða á fæðingarárgöngum og tekur ekki tillit til raunverulegrar fólksfjölgunar á höfuðborgarsvæðinu. Aðflutningur barnafjölskyldna af landsbyggðinni og fjölgun innflytjenda getur haft veruleg áhrif á fjölda grunnskólabarna og breytt þessari mynd

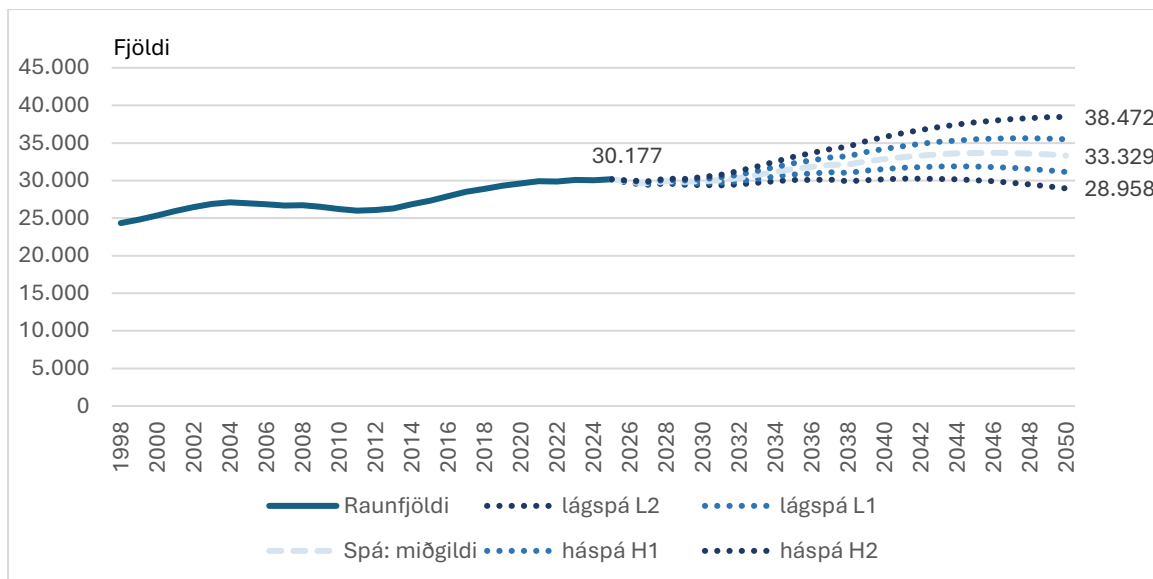
að töluverðu leyti. Taflan ber því að lesa sem viðmið eða grunnsviðsmynd sem nýtist til að skilja undirliggjandi aldurssamsetningu barnahópsins, en ekki sem fullnaðarspá um framtíðarþróun fjölda grunnskólanemenda.

Mannfjöldaspá Hagstofu Íslands

Hagstofa Íslands birtir reglulega mannfjöldaspár sem byggja á forsendum um fæðingar, dánartíðni og búferlaflutninga til og frá landinu. Slíkar spár eru verkfæri við langtímaáætlanagerð hins opinbera, enda gefa þær vísbendingar um hvernig íbúasamsetning landsins muni þróast á næstu áratugum. Sérstaklega skipta spár um fjölda barna og ungmenna miklu máli fyrir skipulag mennta- og velferðarþjónustu, þar á meðal fyrir uppbyggingu skólamannvirkja og sérhæfðra úrræða.

Við mat á þörf fyrir sérskóla eða sérhæfð kennsluúrræði er ekki nægilegt að líta eingöngu til heildarfjölda barna. Einnig þarf að huga að hlutfalli barna sem þurfa sérstakan stuðning vegna fötlunar, þroskafrávika eða annarra sértækra þarfa. Ef heildarfjöldi barna eykst má almennt búast við að fjöldi barna með sérþarfir aukist samhliða, jafnvel þótt hlutfallið haldist svipað. Í sumum tilvikum geta auknar greiningar, breytt viðmið eða aukin aðsókn að sértækum úrræðum einnig haft áhrif á raunverulega þjónustupörf.

Mannfjöldaspá Hagstofunnar getur gefið vísbendingar um þörf fyrir sérskólaúrræði á höfuðborgarsvæðinu. Hún gerir stjórnvöldum og sveitarfélögum kleift að meta hvort núverandi úrræði muni duga til framtíðar eða hvort ráðast þurfi í uppbyggingu nýrra skóla, stækkun núverandi starfsemi eða þróun annarra sérhæfðra lausna. Með því að byggja ákvarðanir á lýðfræðilegum gögnum má draga úr líkum á skorti á þjónustu og tryggja að börn með sérþarfir fái viðeigandi stuðning þegar þörf krefur.



Mynd 7: Þróun á fjölda grunnskólabarna á höfuðborgarsvæðinu árin 1998 til 2025. Mannfjöldaspá Hagstofu Íslands fyrir börn á grunnskólaladri á höfuðborgarsvæðinu árin 2026-2050.

Myndin sýnir þróun í fjölda grunnskólabarna á höfuðborgarsvæðinu frá árinu 1998 til 2025 (rauntölur) og mannfjöldaspá Hagstofu Íslands fyrir árin 2026–2050 samkvæmt mismunandi sviðsmyndum. Rauntölur sýna að nemendum fjölgaði jafnt og þétt frá lokum tíunda áratugarins, með tímabundinni lækkun í kringum efnahagshrunið, en síðan nýrri fjölgun fram til um 2024 þegar fjöldinn er um 30 þúsund. Spálínurnar taka við þaðan og sýna mögulega þróun til ársins 2050. Munur milli lágspár, miðspár (miðgildis) og háspár eykst eftir því sem

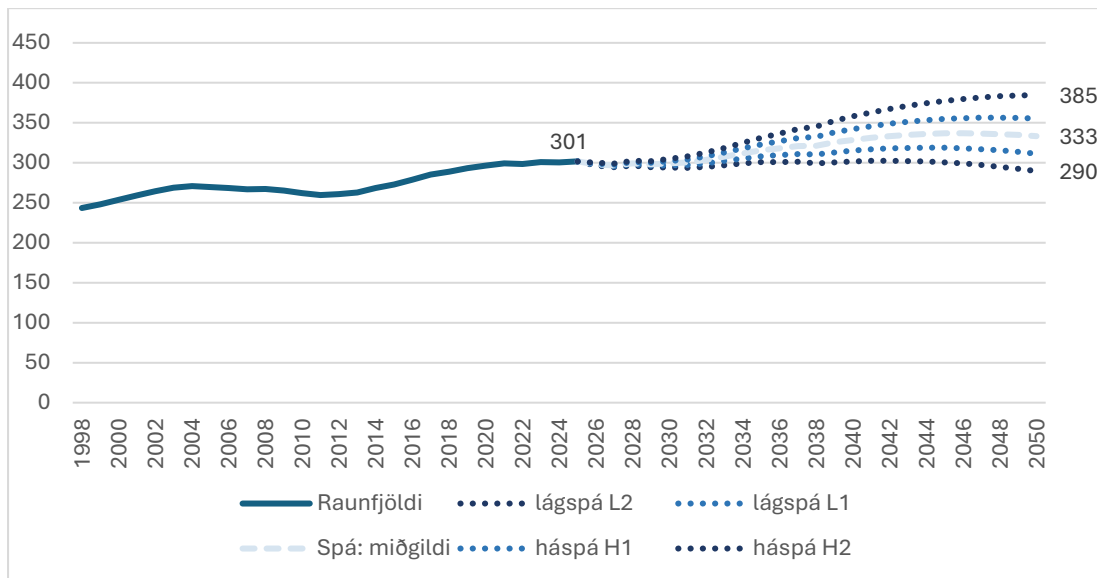
lengra líður á tímabilið, sem endurspeglar óvissu um framtíðarþróun fæðinga og búferlaflutninga.

Miðspáin gerir ráð fyrir hóflegri fjölgun grunnskólabarna á næstu áratugum og að fjöldinn verði um 33 þúsund um miðja öldina. Sú sviðsmynd byggir á forsendu um að fæðingartíðni haldist lág en stöðug og að aðflutningur verði áfram jákvæður. Lágspáin gerir hins vegar ráð fyrir enn lægri fæðingartíðni og minni aðflutningi, sem leiðir til þess að fjöldi barna stendur í stað eða dregst lítillega saman til lengri tíma og gæti orðið undir 29 þúsund árið 2050. Þessi þróun er í samræmi við þá staðreynd að frjósemi á Íslandi hefur lækkað verulega síðasta áratug og er nú vel undir þeim mörkum sem viðheldur mannfjölda til lengri tíma⁶.

Þó lág fæðingartíðni bendi til minni fjölgunar barna ber að hafa í huga að mannfjöldaþróun á höfuðborgarsvæðinu ræðst í síauknu mæli af innflytjendum. Ef aðflutningur heldur áfram að aukast, er líklegt að raunþróunin verði nær mið- eða háspá en lágspá. Innflytjendur eru að jafnaði yngri og oftár á barneignaaldri, sem getur aukið bæði fjölda barna til skemmri og lengri tíma.

Með hliðsjón af skipulagi sérskóla og sértæks stuðnings er þetta sérstaklega mikilvægt. Aukinn fjöldi barna með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn getur kallað á meiri sérhæfðan stuðning, bæði vegna námslegra þarfa og annarra áskorana sem geta fylgt flutningum milli landa. Þá geta greiningar á sérþörfum komið síðar fram hjá börnum sem flytja til landsins, sem eykur álag á sérdeildir og sérskóla eftir að skólaganga hefst.

Því má draga þá ályktun af myndinni að þótt lágspá, byggð á lægri fæðingartíðni, gefi til kynna takmarkaða fjölgun barna, þá séu sterkar líkur á að raunveruleg þjónustubörf, sérstaklega í sérskólaumhverfi á höfuðborgarsvæðinu aukist ef innflytjendum heldur áfram að fjölga. Við langtímaáætlanagerð er því varfærnara að miða við miðspá eða jafnvel hærri sviðsmyndir fremur en lágspá eina og sér, til að draga úr hættu á vanmati á framtíðarþörf fyrir sérhæfð skólaúrræði.



Mynd 8. Þróun á 1% barna á grunnskólaaldri árin 1998 til 2025 og 1% af mannfjöldaspá barna á grunnskólaaldri árin 2026-2050. Ef miðað er við að um 1% grunnskólabarna hafi þörf fyrir sérskólaúrræði.

⁶ Frjósemi aldrei verið minni en árið 2024. Sótt af: <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/mannfjoldi/faedingar-2024/>

Myndin sýnir áætlaðan fjölda barna á grunnskólaaldri á höfuðborgarsvæðinu sem kunna að þurfa sérskólaúrræði, miðað við að um 1% allra grunnskólabarna falli í þann hóp. Rauntölur fyrir árin 1998–2025 eru sýndar með heilli línu og gefa til kynna að þessum hópi hafi fjölgað jafnt og þétt úr um 240 börnum í lok tíunda áratugarins í um 300 börn árið 2025. Fjölgunin endurspeglar fyrst og fremst aukinn heildarfjölda grunnskólabarna á svæðinu.

Frá og með 2026 tekur við mannfjöldaspá Hagstofu Íslands samkvæmt mismunandi sviðsmyndum. Í miðspá er gert ráð fyrir áframhaldandi en hóflegri fjölgun og að fjöldi barna sem þurfa sérskólaúrræði verði um 330–335 árið 2050. Lágspár gera hins vegar ráð fyrir minni aukningu og jafnvel stöðnun þegar líður á tímabilið, þar sem fjöldinn gæti verið um 290 börn í lok spátímans. Háspár sýna mestan vöxt og gera ráð fyrir að fjöldinn geti nálgast eða farið yfir 380 börn árið 2050.

Munurinn milli sviðsmynda stafar af óvissu um þróun barnafjölda, einkum fæðingartíðni og búferlaflutninga. Þar sem myndin byggir á föstu hlutfalli (1%) endurspeglar hún beint breytingar á heildarfjölda grunnskólabarna. Ef börnum fjölgar, fjölgar einnig þeim sem þurfa sérskólaúrræði, jafnvel þótt hlutfallið haldist óbreytt.

Í heild bendir myndin til þess að þörf fyrir sérskólaúrræði á höfuðborgarsvæðinu muni að öllum líkindum aukast á næstu áratugum, þó umfangið sé háð því hvaða sviðsmynd rætist. Hún undirstrikar þannig mikilvægi langtímaáætlanagerðar í sérkennslu og sérskólaþjónustu til að mæta fyrirsjáanlegri fjölgun nemenda með sértækar þarfir.

Greining á fjölda barna sem hafa þörf fyrir sérskóla

Þessi kafli fjallar um gögn og greiningu á fjölda barna á höfuðborgarsvæðinu sem hafa þörf fyrir sérskólaúrræði. Markmið kafans er að leggja fram heildstæða og rökstudda greiningu á umfangi og dreifingu þessa barnahóps, með hliðsjón af bæði varanlegum og tímabundnum þjónustupörfum. Með því að styðjast við fyrirliggjandi gögn frá sveitarfélögum, ásamt samræmdum viðmiðum og faglegu mati, er leitast við að varpa ljósi á raunverulega eftirspurn eftir sérskólaþjónustu á svæðinu.

Greiningunni er ætlað að mynda traustan grunn fyrir áframhaldandi fýsileikamat og stefnumótun, þar sem markmiðið er að meta hvort núverandi sérskólaúrræði séu nægjanleg að umfangi og innihaldi, og greina hvar mögulegur skortur er á þjónustu. Kaflinn tengir þannig saman lýðfræðilega þróun, þjónustuparfir barna og skipulag sérhæfðrar skólaþjónustu á höfuðborgarsvæðinu, með það að leiðarljósi að styðja við markvissa og gagnreynda ákvarðanatöku.

Langtíma sérskólaúrræði

Í eftirfarandi umfjöllun er greind þörf fyrir langtíma sérskólaúrræði sem ætlað er að mæta viðvarandi og umfangsmiklum þjónustupörfum barna sem ekki er unnt að sinna með fullnægjandi hætti innan almennra skóla eða tímabundinna úrræða.

Tafla 10: Samtals fjöldi barna á grunnskólaaldri á höfuðborgarsvæðinu í þörf fyrir langtíma sérskólaúrræði í desember 2025.

| Höfuðborgarsvæðið | Fjöldi í þörf fyrir langtímaúrræði | Í sérskóla | Fjöldi grunnskólabarna | Hlutfall í þörf fyrir langtímaúrræði |
|-------------------------------|------------------------------------|------------|------------------------|--------------------------------------|
| Höfuðborgarsvæðið | 295 | 176 | 30.177 | ≈1,0% |
| <i>Fjöldi í sérskóla</i> | 176 | | | |
| Fjöldi ekki í sérskóla | 119 | | | |

Tafla 11 sýnir samtals fjölda barna á höfuðborgarsvæðinu sem metin eru í þörf fyrir langtíma sérskólaúrræði í desember 2025, ásamt samanburði við heildarfjölda grunnskólabarna og hlutfalli barna í þörf fyrir sérskólaúrræði af heildarfjölda grunnskólabarna. Ekki eru talin með þau börn sem uppfylla skilyrði sérskóla en eru í sérdeildum þar sem þörfum þeirra er fullnægt.

Af töflunni má sjá að samtals eru talin 295 börn á höfuðborgarsvæðinu í þörf fyrir langtíma sérskólaúrræði, sem jafngildir um 1,0% af heildarfjölda grunnskólabarna á svæðinu.

Taflan sýnir jafnframt að af þeim 295 börnum sem metin eru í þörf fyrir langtíma sérskólaúrræði eru 176 börn þegar í sérskóla. Því eru 119 börn sem uppfylla skilyrði um langtíma sérskólaúrræði sem fá þjónustu og menntun innan almenns skólakerfis eða annarra úrræða sem ekki teljast formlega til sérskólaúrræða. Gera má ráð fyrir að hluti þessara barna haldi áfram í almennu skólakerfi með aðgangi að sérdeildum og sértækum stuðningi innan bekkja, en jafnframt er ljóst að stór hluti hópsins er líklegur til að þurfa skólavist í sérskólaúrræðum til lengri tíma.

Þróun synjana í Klettaskóla

Þróun synjana um skólavist í Klettaskóla er áhyggjuefni. Fyrir skólaárið 2024/2025 var 31 barni synjað um skólavist sem uppfyllti inntökuskilyrði. Fyrir skólaárið 2025/2026 hafði þessi fjöldi aukist í 41 barn — aukning um 32% á einu ári.

Mikilvægt er að túlka niðurstöðurnar með varúð. Þjónustuparfir barnanna í þessum hópi eru mismunandi og ekki er gert ráð fyrir að byggja þurfi sérskólaúrræði fyrir öll þessi börn. Greiningin tekur mið af því hvaða börn uppfylla inntökuskilyrði Klettaskóla, en almenna reglan er sú að foreldrar velja skóla fyrir börnin sín. Í samtölum við starfsfólk sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu hefur komið fram að foreldrar hluta þessa hóps munu ekki sækja um skólavist í sérskóla, jafnvel þótt þau uppfylli formleg skilyrði. Taflan hér að ofan veitir því fyrst og fremst vísbendingu um mögulegt umfang þjónustuparfar og nýtist sem grunnur fyrir áframhaldandi fýsileikagreiningu og stefnumótun um starfsemi sérskóla á höfuðborgarsvæðinu.

Greining á þörfum barna sem ekki eru í sérúrræði

Til þess að varpa nánara ljósi á þann hóp 119 barna sem metin eru í þörf fyrir langtíma sérskólaúrræði en eru hvorki í sérskóla né sérdeild var framkvæmd ítarleg greining á samsetningu hópsins, þar sem tekið var mið af búsetu, kyni, uppruna, tegund fötlunar og stuðningsþörfum hvers barns. Í greiningunni var tryggt að hvert barn væri einungis talið einu sinni í hverjum flokki, þannig að engin tvítalning ætti sér stað.

Tafla 11: Fjöldi barna sem ekki eru í sérskóla, sérdeildum en eru í þörf fyrir úrræði í sérdeild eða sérskóla á höfuðborgarsvæðinu í desember 2025.

| Sveitarfélag | Fjöldi | Hlutfall af heild | Fjöldi með erlendan bakgr. | Hlutfall með erl. bakgrunn |
|----------------|------------|-------------------|----------------------------|----------------------------|
| Samtals | 119 | 100,0% | 43 | 36,1% |

Tafla 12 sýnir dreifingu 119 barnanna eftir sveitarfélögum ásamt upplýsingum um fjölda barna með erlendan bakgrunn.

Athyglisvert er að 43 börn, eða 36,1% hópsins, eru með erlendan bakgrunn. Þetta er umtalsvert hærra en hlutfall innflytjenda af heildarfjölda grunnskólabarna á höfuðborgarsvæðinu, sem er 15,8% árið 2025. Þetta bendir til þess að börn af erlendum uppruna séu hlutfallslega oftar metin í þörf fyrir sérskólaúrræði, sem er í samræmi við þá þróun sem hefur sést í Klettaskóla þar sem hlutfall nemenda með erlendan bakgrunn hefur hækkað úr 6,7% í 33,1% á árunum 2015–2024.

Tafla 12: Fjöldi barna, skipt eftir fæðingarári og bekk, sem ekki eru í sérskóla, sérdeildum svf. og uppfylla skilyrði sérskóla eftir sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu í desember 2025.

| Fæðingarár | Bekkur | Fjöldi |
|------------|--------|--------|
| 2019 | 1. | 16 |
| 2018 | 2. | 19 |
| 2017 | 3. | 12 |
| 2016 | 4. | 14 |
| 2015 | 5. | 8 |

| | | |
|----------------|-----|------------|
| 2014 | 6. | 11 |
| 2013 | 7. | 7 |
| 2012 | 8. | 15 |
| 2011 | 9. | 11 |
| 2010 | 10. | 6 |
| Samtals | | 119 |

Tafla 13 sýnir fjölda barna á höfuðborgarsvæðinu sem eru metin í þörf fyrir sérskólaúrræði eða sérdeild, en eru hvorki í sérskóla né sérdeild, sundurliðað eftir fæðingarári og bekk. Taflan gefur þannig yfirsýn yfir aldurssamsetningu þessa hóps.

Af töflunni má sjá að börnin dreifast yfir alla grunnskólaaldra, frá 1. bekk til 10. bekkjar. Flest börn í þessum hópi eru í yngsta hópnum, þar sem hæstur fjöldi er í 2. bekk (19 börn), 1. bekk (16 börn), 4. bekk (14 börn) og 8. bekk (15 börn). Færri börn eru í elstu bekkjunum, einkum í 10. bekk, þar sem skráð eru 6 börn.

Tafla 13: Fjöldi barna, skipt eftir skólastigi, sem ekki eru í sérskóla, sérdeildum svf. en eru í þörf fyrir úrræði í sérdeild eða sérskóla eftir sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu og innbyrðis skipting þeirra milli sveitarfélaganna í desember 2025.

| Skólastig | Fjöldi | Hlutfallsleg skipting |
|----------------|------------|-----------------------|
| Yngsta stig | 61 | 51,3% |
| Miðstig | 26 | 21,8% |
| Unglingastig | 32 | 26,9% |
| Samtals | 119 | 100% |

Tafla 14 sýnir fjölda barna á höfuðborgarsvæðinu sem eru metin í þörf fyrir sérskólaúrræði eða sérdeild, en eru hvorki í sérskóla né sérdeild, sundurliðað eftir skólastigum. Taflan gefur yfirsýn yfir hvernig þessi hópur skiptist milli yngsta stigs, miðstigs og unglingastigs grunnskóla.

Af töflunni má sjá að stærstur hluti barnanna er á yngsta stigi grunnskóla. Þar eru 61 barn, sem jafngildir 51,3% hópsins. Á unglingastigi eru 32 börn, eða 26,9%, og á miðstigi 26 börn, sem samsvarar 21,8% hópsins.

Tafla 14: Dreifing barna, sem uppfylla skilyrði um sérskólaúrræði á höfuðborgarsvæðinu en er ekki í sérskóla né sérdeild, eftir skilgreindum flokkum.

| Tegund fötlunar | Fjöldi | Hlutfall |
|--|--------|----------|
| Þroskahömlun og einhverfa | 34 | 28,6% |
| Þroskahömlun, einhverfa + viðbótarfötlun | 31 | 26,1% |
| Þroskahömlun og viðbótarfötlun | 13 | 10,9% |
| Þroskahömlun og hreyfihömlun | 11 | 9,2% |
| Einhverfa og viðbótarfötlun | 9 | 7,6% |
| Einhverfa eingöngu | 7 | 5,9% |

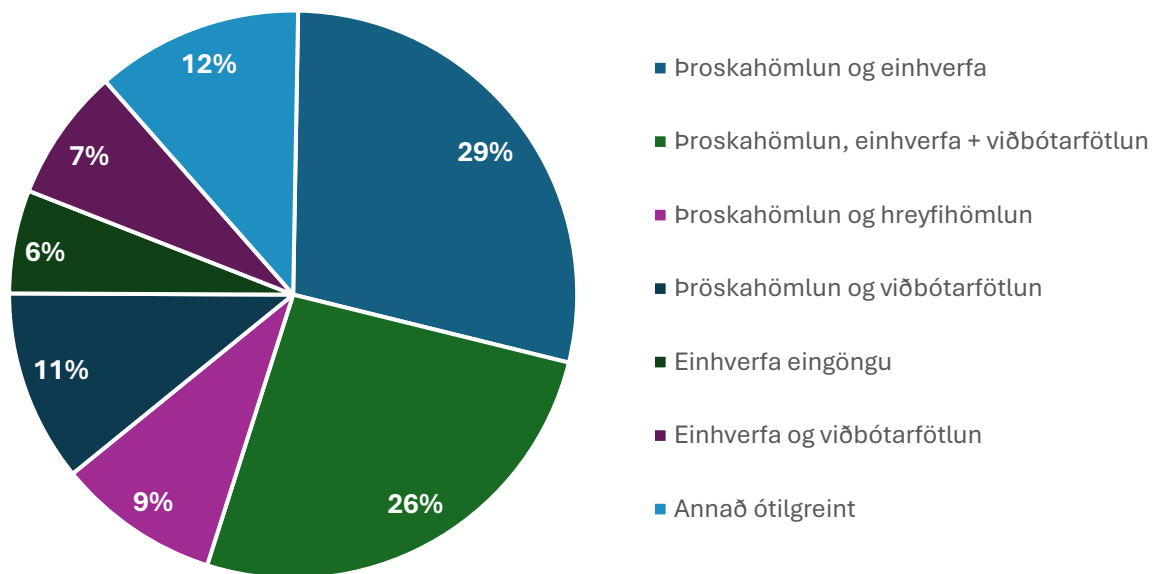
| | | |
|------------------|-----|--------|
| Annað ótilgreint | 14 | 11,8% |
| Samtals | 119 | 100,0% |

Tafla 15 sýnir dreifingu 119 barna sem uppfylla skilyrði fyrir sérúrræðum, sérskóla eða sérdeildir, en eru ekki í slíkum úrræðum, skipt eftir flokkum fötlunar.

Alls eru 89 börn með þroskahömlun ásamt annarri fötlun, sem er 75% heildarfjöldans. Stærsti flokkurinn innan þess hóps er þroskahömlun og einhverfa með 34 einstaklinga, 28,6%, og næst kemur þroskahömlun, einhverfa og viðbótarfötlun með 31 einstakling, 26,1%,. Þroskahömlun með viðbótarfötlun á við um 13 einstaklinga, 10,9%, og þroskahömlun ásamt hreyfihömlun um 11 einstaklinga eða 9,2%.

Þrjátíu börn eru með aðra fötlun en þroskahömlun og er einhverfa þar ráðandi þáttur. Þar eru 7 börn með eingögnu einhverfu eða 5,9% og 9 einstaklingar með einhverfu ásamt viðbótarfötlun eða 7,6%. Að lokum falla 14 einstaklingar, 11,8% undir flokkinn annað ótilgreint.

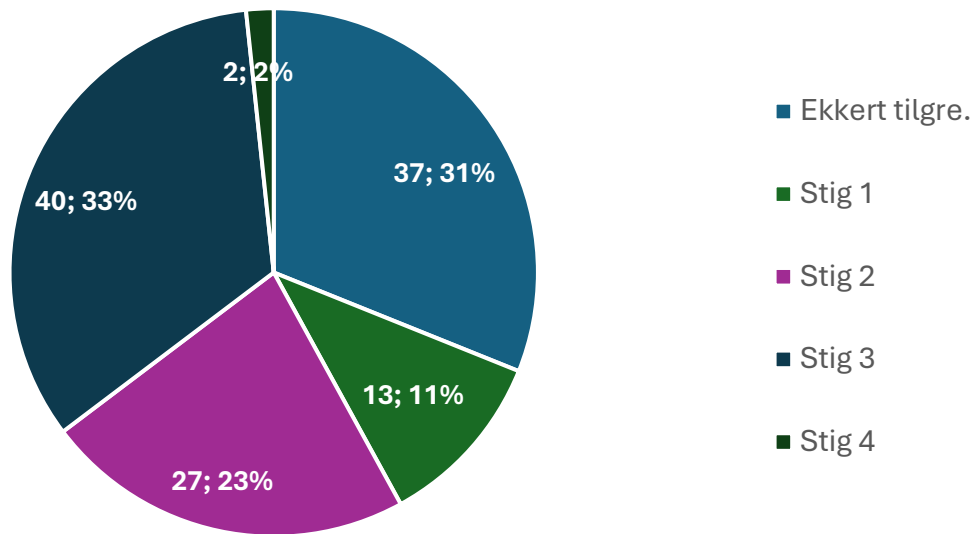
Í heildina má segja að þroskahömlun og/eða einhverfa, ein sér eða ásamt öðrum fötlunum, einkennir yfir 88% barnanna í töflunni. Rétt er að geta þess að 65 börn, eða meira en helmingur heildarfjöldans, eru með bæði þroskahömlun og einhverfu.



Mynd 9: Hlutfallsleg dreifing barna, sem uppfylla skilyrði um sérskólaúrræði á höfuðborgarsvæðinu en er ekki í sérskóla né sérdeil fötlunar, eftir skilgreindum flokkum.

Mynd 11 sýnir dreifingu stuðningsparfa 119 barna sem uppfylla skilyrði um sérskóla en eru hvorki í sérdeild né sérskóla, skipt í fjögur stig þar sem stig 4 táknar mesta stuðningsþörf. Stigin endurspeglar ekki einungis námsparfir heldur einnig umönnunarþörf barnanna, þ.e.

hversu margir þurfa að sinna umönnun þeirra á hverjum degi.



Mynd 10: Dreifing stuðningsþarfa 119 barna sem uppfylla skilyrði um sérskóla og eru hvorki í sérdeild eða sérskóla (stig1-4).

Stærsti hlutinn eru börn á stigi 3 þar eru 40 börn eða 1/3 af hópnum, ekki bárust upplýsingar um 37 börn eða um 31% barnanna. Stig 2 nær til 27 barna eða 23% og stig 1 til 13 barna, 11%. Fjórði og þyngsti flokkurinn er fámennastur.

Tafla 15: Möguleg eftirspurn eftir langtíma sérskólaúrræða miðað við mismunandi forsendur um óskir um slíkt úrræði.

| Hlutfall af heild | 100% | 90% | 80% | 70% | 60% |
|-------------------|------|-----|-----|-----|-----|
| Fjöldi | 119 | 107 | 95 | 83 | 71 |

Taflan sýnir áætlaðan fjölda barna sem kunna að nýta sér sérskólaúrræði, miðað við mismunandi forsendur um aðsókn. Forsendurnar byggja á því mati að ekki muni öll þau börn sem uppfylla skilyrði fyrir sérskólaúrræði óska eftir eða sækjast eftir slíkri skólavist. Ástæður þess geta meðal annars verið val foreldra, sú þjónusta sem stendur til boða innan almenns grunnskóla eða sérdeilda, sem og einstaklingsbundnar aðstæður barnsins.

Í töflunni eru settar fram sviðsmyndir þar sem gert er ráð fyrir að 60%-100% þeirra barna sem skilgreind eru í þörf fyrir sérskólaúrræði muni óska eftir slíkri þjónustu. Samkvæmt þessum forsendum gæti fjöldi barna sem raunverulega leitar eftir sérskólaúrræði verið á bilinu 71 til 119 börn. Taflan veitir þannig ramma til að meta mögulega eftirspurn eftir sérskólaúrræðum við ólíkar aðstæður og styður við mat á umfangi og útfærslu slíkra úrræða í fýsileikagreiningu. Jafnframt verður að benda á að starfsemi Klettaskóla starfar nú umfram þess ramma sem hann var hannaður fyrir. Skólinn var upphaflega ætlaður fyrir allt að 90 nemendum, en nú stunda þar nám 138 nemendum, sem er 48 nemendum umfram hönnunarramma húsnæðisins og starfsemi. Gera þarf ráð fyrir þeim umframfjölda við mat á þörf á nýjum úrræðum.

Mikilvægt er að líta á þessar tölur sem viðmið fremur en nákvæma spá. Markmið framsetningarinnar er að varpa ljósi á hvernig breyttar forsendur um aðsókn geta haft áhrif á áætlaða þörf fyrir sérskólaúrræði og skapa grundvöll fyrir sveigjanlega og raunhæfa áætlanagerð til framtíðar.

Skammtíma sérskólaúrræði

Í þessum kafla er fjallað um þörf fyrir skammtíma sérskólaúrræði, sem er ætlað að mæta tímabundnum og aðstæðubundnum þjónustupörfum barna. Slík úrræði beinast að fjölbreyttum og breytilegum hópi barna, þar sem eðli, umfang og tímalengd stuðnings getur verið mjög mismunandi eftir aðstæðum og þróun þarfa hvers barns.

Mikilvægt er að áréttu að greining á þessum úrræðum byggir á gögnum sem bera með sér ákveðna veikleika. Skilgreiningar á skammtíma sérskólaúrræðum og markhópum þeirra eru ekki að fullu samræmdar milli sveitarfélaga og fagaðila, sem leiðir til þess að rými fyrir huglægt mat og mismunandi túlkun er meira en þegar um langtíma sérskólaúrræði er að ræða. Umfjöllunin í þessum kafla ber því að lesa með þeim fyrirvara í huga.

Tafla 16: Samtals fjöldi barna á höfuðborgarsvæðinu í þörf fyrir skammtíma sérskólaúrræði í desember 2025.

| Sveitarfélag | Fjöldi í þörf fyrir skammtímaúrræði | Hlutfall af heild | Hlutfall af börnum á grunnskólaaldri |
|------------------------------|-------------------------------------|-------------------|--------------------------------------|
| Samtals | 68 | 100,0% | 0,23% |
| Fjöldi í sérskóla | 28 | | |
| Í úrræðum á vegum einkaaðila | 11 | | |
| í almennum grunnskóla | 29 | | |

Taflan sýnir að í desember 2025 voru samtals 68 börn á höfuðborgarsvæðinu metin í þörf fyrir sérskólaúrræði, þar af voru 29 börn á bið eftir skammtíma sérskólaúrræði. Með hliðsjón af fjölda barna sem búa í Reykjavíkurborg er ekki óeðlilegt að ætla að um 50–60% barna með þörf fyrir slík skammtímaúrræði hafi lögheimili í Reykjavík. Á þeim grunni er áætlað að heildarfjöldi barna á höfuðborgarsvæðinu sem hafi tímabundna þörf fyrir sérskólaúrræði geti verið á bilinu 60–80 börn. Í þessu samhengi er jafnframt mikilvægt að hafa í huga að Brúarskóli þjónustar meira og minna börnum með lögheimili í Reykjavík, sem hefur áhrif á dreifingu þjónustu og aðgengi að skammtíma sérskólaúrræðum milli sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.

Miðað við fjölda barna í ólíkri stöðu sem þurfa skammtíma sérskólaúrræði er brýn þörf á slíkum úrræðum á höfuðborgarsvæðinu. Mikilvægt er að úrræðin séu sérhæfð og að börn með fíknivanda séu ekki með börnum sem glíma eingöngu við geð- og/eða hegðunavanda. Þessi staða kallar á markvissa uppbyggingu þjónustu sem getur brugðist hratt og sveigjanlega við þörfum, án þess að börn festist í langtímaúrræðum sem ekki henta eðli vanda þeirra.

Skynsamlegt er að ríki og sveitarfélög sameinist um að endurskoða skipulag menntunar fyrir börn sem dvelja á stofnunum á vegum ríkisins, svo sem BUGL, Barnaspítala Hringisins og Stuðlum, með hliðsjón af samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um þjónustu við börn með fjölþættan vanda.

Í dag ber Brúarskóli ábyrgð á kennslu barna á Stuðlum og BUGL, en Austurbæjarskóli annast kennslu barna á Barnadeild LSH. Reynslan sýnir ákveðna veikleika í þessu fyrirkomulagi, þar sem skólastjórnendur þessara skóla hafa takmarkaða yfirsýn og getu til að styðja við þá sérhæfðu starfsemi sem fer fram innan stofnananna, og kennarar sem sinna kennslunni fá því takmarkaðan faglegan og stjórnunarlegan stuðning. Tækifæri felast í að taka upp sambærilegt fyrirkomulag og þegar hefur verið mótað fyrir þjónustu við börn með fjölþættan vanda, þar sem einn aðili ber skýra ábyrgð á framkvæmd menntunar fyrir börn

sem dvelja á ríkisreknum stofnunum. Slík heildstæð ábyrgð gæti aukið hagræði, samfellu, fagleg gæði og skilvirkni þjónustunnar.

Tafla 17: Þarfir barna fyrir skammtímaúrræðum eftir ólíkum vanda.

| Flokkun skammtímaparfa | Fjöldi | Hlutfall af heild |
|----------------------------|-----------|-------------------|
| Hegðunarvandi/áhættuhegðun | 13 | 19,1% |
| Tilfinningarvandi | 4 | 5,9% |
| Fjölpættur vandi | 9 | 13,2% |
| Félagslegur vandi | 2 | 2,9% |
| Annað ótilgreint | 40 | 58,9% |
| Samtals | 68 | 100,0% |

Taflan sýnir dreifingu barna í almennu skólakerfi sem hafa þörf fyrir skammtímaúrræði, flokkuð eftir eðli stuðningsparfa. Stærsti flokkurinn er „annað ótilgreint“ með um 58,9% barna, sem bendir til þess að verulegur hluti barnanna falli ekki skýrt undir afmarkaða skilgreinda flokka og kunni að hafa fjölbreyttar eða óljósar stuðningsparfir.

Af skilgreindum flokkum er hegðunarvandi umfangsmestur eða 19,1%, þar á eftir kemur fjölpættur vandi með um 13,2% barna. Tilfinningarvandi telur um 5,9% og félagslegur vandi 2,9% barna.

Bent hefur verið á veikleika í undirliggjandi gögnum hvað varðar samræmingu milli sveitarfélaga við mat og skráningu á þörf fyrir skammtímaúrræði. Sá veikleiki birtist meðal annars í háu hlutfalli barna sem flokkast undir „annað ótilgreint“, sem getur bent til mismunandi skilnings eða verklags við flokkun stuðningsparfa. Þetta dregur úr samanburðarhæfni gagna og undirstrikar mikilvægi aukinnar samræmingar í skilgreiningum og skráningu milli sveitarfélaga.

Niðurstöðurnar benda þannig bæði til þess að þörf fyrir skammtímaúrræði sé að verulegu leyti tengd hegðunarvanda og samsettum áskorunum, en jafnframt að bæta þurfi gagnagæði og samræmi í flokkun til að styðja betur við stefnumótun og úthlutun úrræða.

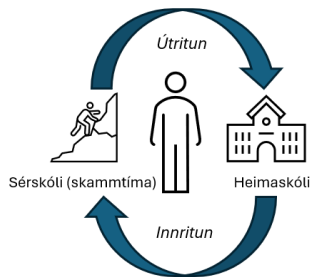
Fýsileikagreining sérskóla

Í þessum kafla er fjallað um fýsileikagreiningu sérskóla á höfuðborgarsvæðinu. Umfjöllunin byggir á greiningu á þeim sérskólaúrræðum sem eru starfandi í dag, hvaða markhópum þeim er ætlað að þjóna og að hve miklu leyti þau mæta þörfum barna sem þurfa sérhæfð skólaúrræði. Lagt er mat á hversu stór hluti barnahópsins með auknar þjónustuparfir nýtur nú þegar skólavistar í sérskólum eða sambærilegum úrræðum.

Jafnframt er fjallað um þann hóp barna sem ekki fær viðeigandi úrræði innan núverandi kerfis og þau bil greind sem þarf að fylla. Á grundvelli þeirrar greiningar eru dregnar upp mögulegar útfærslur nýrra eða breyttra sérskólaúrræða, með áherslu á innihald, skipulag og skólastarf til framtíðar. Að lokum er metið hvort og með hvaða hætti slík úrræði séu fýsileg til framtíðar, með hliðsjón af lýðfræðilegri þróun og þjónustupörf barna.

Uppbygging skólakerfis frá almennum grunnskóla til sérskóla

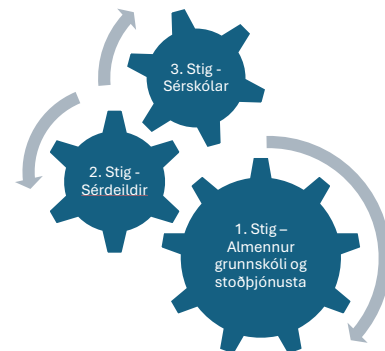
Við skipulag og rekstur sérskóla á höfuðborgarsvæðinu er samstarf sveitarfélaga og skýr verkaskipting milli almennra grunnskóla, sérdeilda og sérskóla lykilforsenda árangurs. Slíkt samstarf krefst sameiginlegs skilnings á því hvaða þörfum almenna skólakerfið á að mæta, þannig að meginreglan um nám barna í sínum almenna grunnskóla sé virt eftir fremsta megni. Almenni grunnskólinn gegnir þar lykilhlutverki í að veita snemmtækan, fjölþættan og sveigjanlegan stuðning sem gerir sem flestum börnum kleift að stunda nám í heimaskóla sínum.



Sérskólar og sérhæfð úrræði skulu í þessu samhengi skilgreind sem viðbót við almenna skólakerfið, en ekki staðgengill þess. Sérstaklega er mikilvægt að sameiginlegur skilningur ríki um hlutverk og skyldur almennra skóla gagnvart þeim börnum sem sækja sérskólaúrræði til skemmri tíma, til dæmis vegna alvarlegs hegðunar-, tilfinninga-, félags- eða fíknivanda. Þau börn haldi tengslum við heimaskóla sinn og því þarf ábyrgð á námsframvindu, aðlögun og endurkomu að vera skýr, bæði meðan á skólavist í sérúrræði stendur og að henni lokinni.

Til grundvallar þessari nálgun liggur sú sýn að þjónusta við börn með auknar stuðningsþarfir sé hluti af samfelldu og stigskiptu kerfi. Þjónustan er þá veitt á mismunandi þjónustustigum eftir eðli og þróun þarfa barns hverju sinni: annars vegar innan almenns grunnskóla með stoðþjónustu og hins vegar í sérdeildum og loks í sérskólum. Þessi stig mega ekki vera hugsuð sem aðskilin úrræði, heldur sem hluti af einni ábyrgðarkeðju sem þarf að virka í heild fyrir börn, fjölskyldur og starfsfólk grunnskóla.

Eitt af markmiðum af samstarfi milli sveitarfélaganna er að mæta þörfum barna innan almenns grunnskóla eftir fremsta megni. Sérdeildir og sérskólar koma til þegar almennur skóli, þrátt fyrir aukinn stuðning, nær tímabundið eða til lengri tíma ekki að mæta þörfum barnsins. Slík úrræði skulu þó ekki vera endanleg lausn nema í þeim tilvikum þar sem faglegt mat sýnir að þörf barnsins sé varanleg og krefjist sérhæfðs námsumhverfis til lengri tíma.



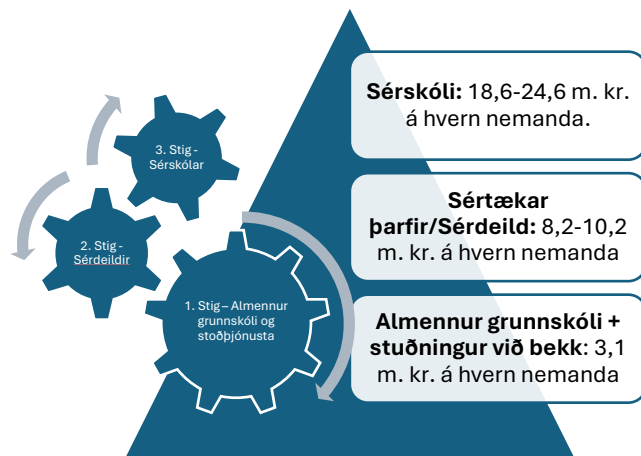
Mikilvægt er að markviss áætlanagerð fylgi hverri færslu barns milli þjónustustiga. Þegar barn sækir sérdeild eða sérskóla, einkum til skemmri tíma, þarf að liggja skýrt fyrir hvaða markmiðum þjónustan á að ná, þar á meðal hvort og með hvaða hætti stefnt er að endurkomu barnsins í almennan grunnskóla. Slík markmið stuðla að markvissri nýtingu sérúrræða og gera kleift að fleiri börn njóti þjónustunnar, án þess að skerða hagsmuni einstaklingsins. Í þessu samhengi þarf ábyrgð heimaskóla að vera skýr og virk.

Sameiginleg sýn á hlutverk þjónustustiganna er jafnframt nauðsynleg til að draga úr þeirri áhættu að almennir grunnskólar skilgreini sig frá vanda sem í raun er unnt að mæta innan almenns skólaumhverfis með réttum stuðningi. Án samræmdra viðmiða getur skapast sú staða að vandi barns sé talinn óleysanlegur í einum skóla en viðráðanlegur í öðrum. Slíkt misræmi getur leitt til ójafnræðis í aðgengi að úrræðum og óþarfa fjölgunar inn á sérskólastigið, þar sem úrræði sem ættu að vera síðasta úrræði eru nýtt í stað þess að efla getu almennra skóla.

Tilgangur þessarar sameiginlegu sýnar er jafnframt að tryggja að þekking, ábyrgð og framkvæmd innan almennra grunnskóla sé í samræmi við menntun og faglegt hlutverk starfsfólks. Kennarar sinna kennslu og námsmati, á meðan sérfræðingar á borð við iðjuþjálfara, þroskaþjálfara, sálfræðinga og aðrir sérfræðingar sinna þeim verkefnum sem þeir eru menntaðir til, í nánú samstarfi við skólann. Með skýrri verkaskiptingu, sameiginlegum skilningi og markvissri samvinnu er hægt að byggja upp sterkt faglegt umhverfi innan almennra skóla sem dregur úr þörf fyrir aðskilnað og styrkir getu kerfisins til að mæta þörfum barna á réttum stað, á réttum tíma og með hagsmuni barnsins að leiðarljósi.

Rekstrarkostnaður

Rekstrarkostnaður grunnskóla endurspeglar bæði umfang þjónustu og þá faglegu nálgun sem sveitarfélög velja í menntun barna. Í grunnskólum á höfuðborgarsvæðinu fer fram fjölbreytt og umfangsmikið starf og er rekstrarkostnaður því mismunandi eftir skipulagi, þjónustuþörf nemendahópa og faglegri áherslu hvers skóla. Þrátt fyrir þennan breytileika er þó hægt að greina ákveðna stigskiptingu í rekstri grunnskóla sem byggir á skipulagi þjónustu og umfangi stuðnings við nemendur.



Skipulag skólastarfs má almennt flokka í þrjú þjónustustig. Fyrsta þjónustustigið er almennt grunnskólastarf, þar sem gert er ráð fyrir að skólinn sinni kennslu og almennum stuðningi innan ramma hefðbundins skólastarfs. Fjármögnun almennra grunnskóla byggir í einföldu máli á því heildarmagni kennslustunda sem þarf að veita á skólaárinu, ásamt þeim rekstri sem tengist kennslunni og daglegri starfsemi skólans. Að auki eru veitt sérstök framlög vegna nemenda sem þurfa viðbótarstuðning umfram það sem almenna fjármögnunin gerir ráð fyrir. Fjármögnunin miðar því fyrst og fremst að almennri kennslu fyrir stærri nemendahópa, með afmörkuðum undantekningum vegna sértæks stuðnings. Á höfuðborgarsvæðinu var áætlaður meðalkostnaður á hvern nemanda í almennu grunnskólastarfi um 3,1 m.kr. árið 2025.

Annað þjónustustigið eru sérdeildir sem reknar eru innan almennra grunnskóla. Sérdeildir eru ætlaðar nemendum með stuðningsþarfir sem ekki er hægt að mæta með fullnægjandi

hætti innan almenns skólastarfs. Einkenni þessa þjónustustigs eru smærri nemendahópar, aukin sérhæfing og hærra hlutfall starfsfólks á hvern nemanda. Hér er um að ræða fámennan nemendahóp sem krefst sérhæfðrar þjónustu þar sem ekki nýtist stærðarhagkvæmni almenns skólastarfs. Samkvæmt gögnum frá Reykjavíkurborg, Hafnarfjarðarbæ og Kópavogsbæ var meðalkostnaður við rekstur sérdeilda, að meðtöldum almennum skólakostnaði, að jafnaði um 8,2-10,2 m.kr. á hvern nemanda árið 2025.

Þriðja og síðasta þjónustustigið eru sérskólar. Þar eru nemendur oft í enn minni hópum en í sérdeildum og þörf fyrir mannafla og sérhæfða þjónustu er meiri. Á þessu þjónustustigi er stuðningur að jafnaði umfangsmeiri og einstaklingsmiðaðri. Samkvæmt upplýsingum frá sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu þá var meðalkostnaður á hvern nemanda í sérskólum um 18,6 árið 2025 en þá er ekki talinn með kostnaður vegna frístundar. Þegar þeim kostnaði er bætt við þá er meðalkostnaður barns í sérskóla á bilinu 23-25 m. kr. miðað við rekstrarárið 2025.

Mikilvægt er að skipulag grunnskólakerfisins byggist á því að þjónustan þróist ekki sjálfkrafa í átt að sífellu dýrari og sérhæfðari úrræðum. Forsenda bæði faglegra og fjárhagslegra áhrifa er að hvert þjónustustig sinni skýru hlutverki innan heildarkerfisins. Almenn grunnskólastarf þarf að vera nægilega öflugt til að mæta fjölbreyttum þörfum nemenda, sérdeildir að veita markvissan og afmarkaðan stuðning þegar þess er þörf, og sérskólar að sinna þeim nemendum sem þurfa umfangsmestu og sérhæfðustu þjónustuna. Með slíkri skýrri stigskiptingu helst ábyrgðarkeðja kerfisins órofin, stuðningur er veittur á réttum stað og á réttum tíma, og börn fá þjónustu sem raunverulega mætir þörfum þeirra, án þess að óþörf tilfærsla verði yfir í kostnaðarsamari úrræði.

Tafla 18: Rekstrarkostnaður (í m.kr.) grunnskóla á höfuðborgarsvæðinu eftir sveitarfélögum 2024 (Samband Íslenskra Sveitarfélaga, 2024).

| Sveitarfélag | Rekstrarkostnaður Grunnskóla |
|--|------------------------------|
| Reykjavík | 45.590 |
| Kópavogur | 14.244 |
| Seltjarnarnes | 1.566 |
| Garðabær | 7.308 |
| Hafnarfjörður | 12.056 |
| Mosfellsbær | 5.541 |
| Samtals (nettó) rekstrarkostnaður | 86.305 |

Tafla 19 sýnir heildarrekstrarkostnað grunnskóla á höfuðborgarsvæðinu árið 2024, sundurliðaðan eftir sveitarfélögum. Samtals nam nettó rekstrarkostnaður grunnskóla á svæðinu 86,3 ma. kr., þar sem Reykjavíkurborg bar stærstan hluta kostnaðarinnar eða 45,6 milljarða króna, sem endurspeglar bæði stærð sveitarfélagsins og fjölda nemenda. Á eftir Reykjavík koma Kópavogsbær og Hafnarfjarðarkaupstaður, með rekstrarkostnað upp á 14,2 og 12,1 milljarða króna, en lægri kostnaður kemur fram hjá Garðabæ, Mosfellsbæ og Seltjarnarnesbæ, í samræmi við minni umfang skólastarfs.

Af heildarrekstrarkostnaði grunnskóla á höfuðborgarsvæðinu má áætla að um 15–20% eða um 17 ma. kr. renni til stuðnings við nemendur með auknar þjónustuþarfir, stuðningsþjónustu innan almenns grunnskóla að auki kostnaðar vegna reksturs sérdeilda innan almennra

grunnskóla og reksturs sérskóla⁷. Þessi kostnaður endurspeglar mikilvægi sérhæfðrar þjónustu innan skólakerfisins og hefur veruleg áhrif á heildarútgjöld sveitarfélaga.

Upplýsingar sem fengust frá Reykjavíkurborg staðfestu að heildarrekstrarkostnaður borgarinnar vegna rekstur sérdeilda og sérskóla hafi verið um 4 ma. kr. árið 2025 og sambærilegar upplýsingar frá Hafnarfjarðarbæ hafi verið um 890 m. kr. Af þeim gögnum að dæma má leiða líkum af því að rekstrarkostnaður sérdeilda og sérskóla sé á bilinu 7-9% af heildarútgjöldum grunnskóla. Þar af leiðandi má gera ráð fyrir að rekstrarkostnaður höfuðborgarsvæðisins vegna sérúrræða svo sem sérdeilda, sérskóla og annarra sambærilegra úrræða hafi verið á bilinu 6-8 ma. kr. árið 2024. Ekki er talin með kostnaður vegna sértækra úrræða inn í almennu skólakerfi. Dæmi Garðabær, Mosfellsbær og Seltjarnarnesbær eru ekki með sérdeildir og eru því að skipuleggja sérstækan stuðning inn í almennu bekkjakerfi í sínum skólum með viðbótar kostnaði sem ekki kemur fram áður greindum tölum. Þar af leiðandi má gera ráð fyrir að hluti af sértæku fjármagni til grunnskóla sé vegna þeirra 119 barna sem hvorki eru í sérskóla eða sérdeildum.

Jafnframt er mikilvægt að benda á að í sumum tilfellum er kostnaður vegna skólaúrræða fyrir börn með miklar stuðningsþarfir ekki bókfærður undir rekstri grunnskóla, heldur færður til velferðarþjónustu sveitarfélaga. Þetta á einkum við um þjónustu sem veitt er af einkaaðilum sem ekki hafa hlotið formlega viðurkenningu ráðuneytisins sem sérskólaúrræði, en sinna engu að síður verkefnum sem fela í sér skólustarf eða skólatengda þjónustu. Slík bókhaldsleg skipting hefur áhrif á samanburð milli sveitarfélaga og getur leitt til vanmats á heildarkostnaði við sérskóla- og stuðningsúrræði, sem mikilvægt er að hafa í huga við greiningu, áætlanagerð og stefnumótun til framtíðar.

Sérdeildir

Á höfuðborgarsvæðinu er fyrirkomulag sértækra þjónustu innan grunnskóla mismunandi eftir sveitarfélögum. Reykjavíkurborg, Hafnarfjarðarbær og Kópavogsbær starfrækja sérdeildir innan almennra grunnskóla fyrir börn með sérþarfir, á meðan Garðabær, Mosfellsbær og Seltjarnarnesbær veita sambærilega þjónustu innan almennra bekkja án aðgreindra sérdeilda. Þessi mismunandi útfærsla endurspeglar ólíkar leiðir sveitarfélaga til að mæta fjölbreyttum þjónustupörfum barna innan grunnskólakerfisins.

Jafnframt er mikilvægt að horfa til þess að sérþekking og sérhæfður mannauður á þessu sviði er takmarkaður. Þegar þjónusta er dreifð um of á marga staði getur það leitt til þess að fagleg geta veikist, stuðningskerfi verði brothættari og erfiðara verði að viðhalda gæðum þjónustunnar. Skynsamlegt skipulag, þar sem þekking og mannauður eru nýtt á markvissan og samhæfðan hátt, er því lykilatriði til að tryggja að börn sem hafa þörf fyrir sérúrræði fái raunverulega þá sérhæfðu og stöðugu þjónustu sem þau þurfa. Of mikil dreifing úrræða getur að öðrum kosti komið niður á gæðum og samfelli þjónustunnar gagnvart þeim hópi sem er hvað viðkvæmastur.

⁷ Ráðstöfun fjármuna í grunnskóla fyrir alla. Sótt af: https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/Radstofun%20fjarmuna%20i%20grunnskolum_skýrsla_okt.pdf

Tafla 19: Yfirlit yfir sérdeildir í grunnskólum á höfuðborgarsvæðinu, flokkað eftir þörfum og fjölda barna í hverri deild 2025.

| Svf. | Grunnskóli | Heiti | Flokkun | Bekkur | Fjöldi |
|----------------|-------------------|------------------------|--|-------------|------------|
| HFJ | Setbergsskóli | Berg, sérdeild | Nemendur á einhverurófi | 1-10 bekkur | 15 |
| HFJ | Hraunvallaskóli | Fjölgreinadeild | Fjölþættur vandi | 5-10 bekkur | 8 |
| HFJ | Hraunvallaskóli | Hraunborgir, sérdeild | Nemendur á einhverurófi | | 9 |
| HFJ | Áslandsskóli | Kraftheimar | skólasóknarvandi (3. stigs barnavernd) | | 4 |
| HFJ | Lækjarskóli | Sérdeild | Proskaröskun | 1-10 bekkur | 12 |
| HFJ | Öldutúnsskóli | Sérdeild | alvarlega námsörðuleika og/eða væga þroskaröskun | 8-10 bekkur | 15 |
| KÓP | Álfhólsskóli | Einhverfudeild | Nemendur á einhverurófi | 1-10 bekkur | 30 |
| KÓP | Salaskóli | Einhverfudeild | Nemendur á einhverurófi | 1-10 bekkur | 10 |
| KÓP | Kópavogsskóli | Námssver | þroskafrávik og miklar stuðningsþarfir | 5-10 bekkur | 13 |
| KÓP | Snælandsskóli | Smiðja | þroskafrávik og miklar stuðningsþarfir | 8-10 bekkur | 12 |
| RVK | Fellaskóli | Einhverfudeild | Nemendur á einhverurófi | | 15 |
| RVK | Foldaskóli | Einhverfudeild | Nemendur á einhverurófi | | 9 |
| RVK | Hamraskóli | Einhverfudeild | Nemendur á einhverurófi | | 9 |
| RVK | Hvassaleitisskóli | Einhverfudeild | Nemendur á einhverurófi | | 9 |
| RVK | Langholtsskóli | Einhverfudeild | Nemendur á einhverurófi | | 9 |
| RVK | Réttarholtsskóli | Einhverfudeild | Nemendur á einhverurófi | | 5 |
| RVK | Vogaskóli | Einhverfudeild | Nemendur á einhverurófi | | 7 |
| RVK | Hlíðaskóli | Táknmálsdeild | | | 17 |
| RVK | Seljaskóli | Hælisleitendur (BIRTA) | | | 29 |
| RVK | Austurbæjarsjóli | Sjúkradeild | | | |
| Samtals | | | | | 237 |

Tafla 20 veitir yfirlit yfir sérdeildir í grunnskólum á höfuðborgarsvæðinu árið 2025 og sýnir hvernig þær eru flokkaðar eftir þörfum nemenda, aldurs- eða bekkjaskiptingu og fjölda barna í hverri deild. Taflan dregur þannig fram bæði umfang og fjölbreytileika sérdeildastarfs innan grunnskólakerfisins á svæðinu.

Taflan er ekki alveg tæmandi listi yfir allar sérdeildir innan grunnskólanna á höfuðborgarsvæðinu. Til að mynda þá eru þrjú íslenskuver í Reykjavík (Austurbæjarsjóla, Breiðholtsskóla og Ingunnarskóla) og eitt sérúrræði er í tilraunastarfsemi fyrir börn með mikla skólaforðun. Í Árbæjarskóla er svokallaður þátttökubekkur með sjö nemendum sem flokkast undir starfsemi Klettaskóla. Í Hússaskóla er þátttökubekkur sem er skólaúrræði fyrir nemendum í Grafarvogi, Breiðholti, Árbæ, Grafarholti og Úlfarsárdal

Í samtölum við verkefnastjóra sveitarfélaga kom fram að hluti þeirra barna sem sækja sérdeildir í almennum grunnskólum uppfylla í raun inntökuskilyrði sérskóla, svo sem Klettaskóla. Þrátt fyrir það er þörfum þessara barna mætt innan sérdeilda, meðal annars með auknum stuðningi, sérhæfðu starfsfólki og aðlögun námsumhverfis. Þetta undirstrikar mikilvægi sérdeilda sem úrræða sem búa yfir faglegri þekkingu og getu til að mæta flóknum og umfangsmiklum þjónustupörfum barna, jafnvel þegar þær jafnast á við þarfir barna í sérskólum.

Af töflunni má sjá að stærstur hluti sérdeilda er ætlaður nemendum á einhverfurófi, en jafnframt eru starfandi deildir sem sinna börnum með fjölþættan vanda, þroskaraskanir, alvarlega námsörðuleika og miklar stuðningsþarfir. Slíkar deildir eru til staðar í flestum sveitarfélögum höfuðborgarsvæðisins og spanna yfirleitt breitt aldursbil. Fjöldi barna í hverri deild er mismunandi, allt frá fáum nemendum upp í um 30 börn, sem endurspeglar bæði ólíkt skipulag og mismunandi eðli þarfa.

Til viðbótar við framangreinda lýsingu er vert að velta því upp, út frá faglegu og stefnumótandi sjónarhorni, hvort og með hvaða hætti sérdeildir geti í auknum mæli nýst sem tímabundin úrræði, fremur en eingöngu sem varanleg skólavist. Slík nálgun kallar á að sérdeildir séu skýrt skilgreindar sem hluti af samfelldu þjónustukerfi innan almenns

grunnskóla, þar sem innganga barns í sérdeild byggir á markvissri ákvörðun, skýrum markmiðum og fyrirfram skilgreindum tíma- og árangursviðmiðum.

Mikilvægt er að þegar barn hefur nám í sérdeild liggja fyrir skýr náms- og þjónustuáætlun, þar sem tilgreint er hvaða færni og aðstæður stefnt er að styrkja, hvaða stuðningur er veittur og með hvaða hætti framvinda verður metin. Slíkar áætlanir skapa forsendur fyrir skipulagðri tilfærslu barnsins, annaðhvort að hluta eða öllu leyti, aftur inn í almennan bekk innan tiltekins tíma. Með þessu móti geta fleiri börn notið þess að fá sérhæfðan og afmarkaðan stuðning í sérdeild, án þess að úrræðið verði sjálfgefinn endapunktur í skólagöngu barns.

Þessi nálgun á sérstaklega við um hluta barna á einhverfurófi, þar sem markviss, sérhæfður og tímabundinn stuðningur innan sérdeildar getur styrkt félagsfærni, námsgetu og aðlögun að skólaumhverfi almenna bekkjarins til lengri tíma. Með skýrri stefnu um hlutverk sérdeilda sem brú milli þjónustustiga er jafnframt dregið úr líkum á óþarfa færslu yfir á sérskólastigið og stuðlað að skilvirkari nýtingu sérhæfðra úrræða, með hagsmuni barnsins og heildarkerfisins að leiðarljósi.

Samtals eru um 240 börn í sérdeildum grunnskóla á höfuðborgarsvæðinu samkvæmt tölfunni. Hafa verður þó í huga að þessi fjöldi er ekki tæmandi, þar sem Garðabær, Mosfellsbær og Seltjarnarnesbær veita stuðningsþjónustu sambærilega þeirri sem veitt er í sérdeildum innan almennra bekkja grunnskóla sinna. Jafnframt er mikilvægt að áréttu að gagnasöfnunin náði ekki til fjölda barna sem hafa þörf fyrir úrræði sérdeilda, heldur einungis til þeirra barna sem nú þegar nýta slík úrræði. Um er því að ræða yfirlit yfir framboð úrræða, en ekki heildstæða mynd af eftirspurn eða raunverulegri þjónustuþörf.

Þrátt fyrir þessa takmörkun undirstrikar fjöldinn mikilvægi sérdeilda sem 2. stigs úrræðis milli almenns grunnskóla og sérskóla. Umfjöllunin bendir jafnframt til þess að með frekari skýrleika um hlutverk, markmið og tímabundið eðli sumra sérdeilda sé mögulegt að efla getu almennra skóla til að taka á móti börnum með auknar þjónustuþarfir og draga þannig úr þörf fyrir varanlega skólavist í sérskólum, með hagsmuni barnsins að leiðarljósi.

Heildarrekstrarkostnaður sérdeilda í grunnskólum Reykjavíkurborgar var um 730 m.kr. árið 2025. Sérdeildirnar eru starfræktar innan almennra grunnskóla og fellur þessi kostnaður því til viðbótar við almennan rekstrarkostnað viðkomandi skóla. Gert er ráð fyrir um 110 nemendum í sérdeildum, sem jafngildir um 6,6 m.kr. að meðaltali á hvern nemanda. Ofan á þann kostnað leggst þó þátttökukostnaður nemenda í almennu skólastarfi, þannig að raunverulegur heildarkostnaður á hvern nemanda er áætlaður að vera á bilinu 8,2-10,2 m.kr. miðað við verðlag ársins 2025. Upplýsingar frá Kópavogsbæ og Hafnarfjarðarkaupstað sýndu eins kostnaðartölur.

Sérskólar

Sérskólar á höfuðborgarsvæðinu gegna lykilhlutverki í þjónustukerfi grunnskólans og eru ætlaðir börnum sem, vegna eðlis, alvarleika eða varanleika þjónustuparfa sinna, geta ekki nýtt sér almennt skólastarf eða sérdeildir til fulls. Þeir bjóða upp á sérhæft námsumhverfi, aukinn stuðning og fjölbreytta fagþjónustu sem miðar að því að mæta flóknum og umfangsmiklum þörfum nemenda.

Í þessum kafla er fjallað um stöðu og hlutverk sérskóla á höfuðborgarsvæðinu í samhengi við almenna grunnskóla og sérdeildir. Litið er til markhópa sérskóla, inntökuskilyrða og þess hvernig sérskólar falla að stigskiptu þjónustukerfi skólakerfisins.

Í 2. mgr., 12. gr., reglugerðar nr. 585/2010 um stuðning við nemendur með sérparfir í grunnskóla er fjallað um starfsreglur um rekstur sérskóla og skyldu þeirra til að birta opinbera. Með hliðstjón af þeim reglum þá eru einungis þrjú viðurkennd sérskólaúrræði á höfuðborgarsvæðinu: Klettaskóli, Arnarskóli og Brúarskóli.

Tafla 20: Yfirlit yfir langtíma sérskólaúrræði á höfuðborgarsvæðinu 2025.

| Sveitarfélag | Grunnskóli | Tegund | Bekkur | Fjöldi |
|----------------|-------------|----------------|-------------|------------|
| Reykjavík | Klettaskóli | Langtímaúrræði | 1-10 bekkur | 145 |
| Kópavogur | Arnarskóli | Langtímaúrræði | 1-10 bekkur | 40 |
| Samtals | | | | 185 |

Tafla 21 sýnir yfirlit yfir langtíma sérskólaúrræði á höfuðborgarsvæðinu árið 2025 og fjölda barna sem njóta skólavistar í slíkum úrræðum.

Tvö sérskólaúrræði eru með starfsemi á höfuðborgarsvæðinu og eru skilgreind sem langtímaúrræði og hafa fengið viðurkenningu á innritunar- og útskriftar reglum frá mennta- og barnamálaráðuneytinu. Annars vegar er um að ræða Klettaskóla í Reykjavík, þar sem 145 börn stunda nám í 1.–10. bekk, og hins vegar Arnarskóla í Kópavogi, þar sem 40 börn eru í sambærilegu langtíma sérskólaúrræði. Samtals eru því 185 börn í langtíma sérskólaúrræðum á höfuðborgarsvæðinu.

Taflan undirstrikar að langtíma sérskólaúrræði eru fá að tölu en sinna þó verulegum fjölda barna með flóknar og varanlegar þjónustuparfir. Hún veitir mikilvægan grunn fyrir frekari greiningu á því hvort núverandi framboð langtíma sérskólaúrræða sé í samræmi við þörf barnahópsins og hvort fyrirsjáanlegt sé að þörf verði á frekari uppbyggingu slíkra úrræða til framtíðar.

Klettaskóli

Klettaskóli er fyrir nemendur með miðlungs, alvarlega og djúpa þroskahömlun með eða án viðbótarfatlana, væga þroskahömlun og skilgreinda viðbótfötlun/fatlanir s.s. einhverfu, blindu, heyrnaleysi og alvarlega hreyfihömlun.⁸

Starfsemi Klettaskóla er á tveimur starfstöðum, megin starfstöðin er í Suðurhlíð og eru þar 138 nemendur og sjö nemendur eru í Árbæjarskóla í þátttökubekk⁹. Það eru 94 nemendur sem eru búsettir í Reykjavík í Klettaskóla. Þar eru 50 nemendur frá öðrum sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu og einn nemendi frá öðru sveitarfélagi en á höfuðborgarsvæðinu.

⁸ Reglur um innritun og útskrift nemenda úr Klettaskóla. Sótt af:

https://reykjavik.is/sites/default/files/reglur_um_innritun_og_utskrift_klettaskoli.pdf

⁹ Nemendur í þátttökubekk eru einungis frá RVK.

Þannig að skipting nemenda eru 65% frá Reykjavík og 35% frá öðrum sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu.

Í samtölum við stjórnendur Klettaskóla og janframt í skýrslu starfshóps um framtíðarstarf skóla- og frístundastarfs í Klettaskóla, Guluhlíð, Heklu og Öskju¹⁰ á vegum Reykjavíkurborgar kom fram að starfsemi Klettaskóla sé hönnuð fyrir 70-90 nemendur, auk þess þá hafa stuðningsþarfir nemenda verið að aukast í Klettaskóla og útlit fyrir að þær muni aukast á næstu árum. Með auknum stuðningsþörfum fjölga starfsfólki sem þrengir enn frekar að starfsemi skólans.

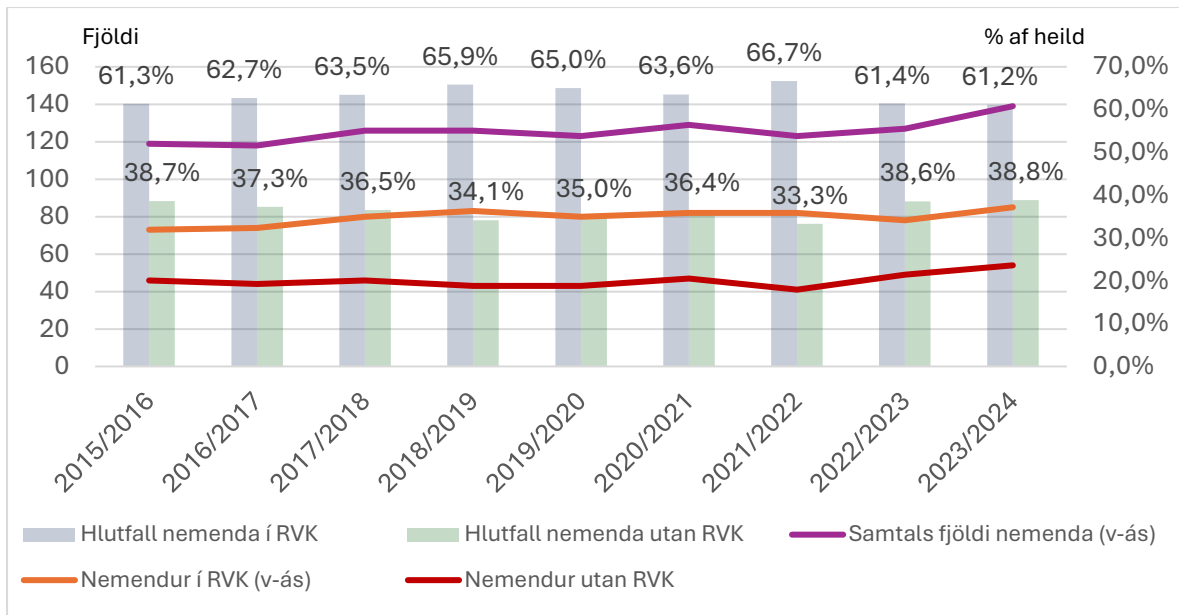
Klettaskóli var upphaflega hannaður og byggður fyrir um 90 nemendur með umfangsmiklar stuðningsþarfir. Á undanförunum árum hefur nemendafjöldi hins vegar aukist verulega og er nú kominn í um 145 nemendur. Þessi þróun skýrist fyrst og fremst af því að eftirspurn eftir sérhæfðum skólaúrræðum hefur aukist mun hraðar en framboð slíkra úrræða.

Fjölgun barna á höfuðborgarsvæðinu, aukin greining á taugaproskaröskunum og öðrum flóknum stuðningsþörfum, sem og aukin fjölbreytni í nemendahópnum, hefur leitt til þess að fleiri börn þurfa sérhæft skólaumhverfi. Á sama tíma hafa ekki komið fram ný langtíma, fyrir utan Arnarskóla, sérskólaúrræði eða sambærileg úrræði í sama mæli og þörfin hefur aukist. Klettaskóli hefur því í reynd tekið við sífellt stærri hópi barna sem annars ættu mögulega heima í öðrum sérhæfðum úrræðum.

Þessi þróun hefur í för með sér aukið álag á húsnæði, starfsfólk og starfsemi skólans, þar sem innviðir og skipulag voru ekki hönnuð fyrir svo stóran nemendahóp. Langvarandi ofnýting getur haft áhrif á gæði þjónustu, öryggi og vinnuaðstæður, auk þess sem hún dregur úr sveigjanleika til að mæta enn frekari fjölgun í framtíðinni.

Í heild bendir þróunin til þess að vöxtur Klettaskóla sé fyrst og fremst afleiðing kerfislægs skorts á öðrum sérhæfðum úrræðum frekar en meðvitaðrar stefnumótunar um stækkun skólans. Til að tryggja sjálfbæra þjónustu til lengri tíma þarf því að byggja upp fleiri og fjölbreyttari úrræði sem dreifa ábyrgðinni og mæta þörfum barna á mismunandi stigum.

¹⁰ Skýrsla starfshóps um framtíðarstarf skóla- og frístundastarfs í Klettaskóla, Guluhlíð, Heklu og Öskju. Sótt af: https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/277_2.2%20Skýrsla%20starfshóps%20um%20framtíðarstarf%20Klettaskóla%2027.9.2023%20Lokaskjal.pdf



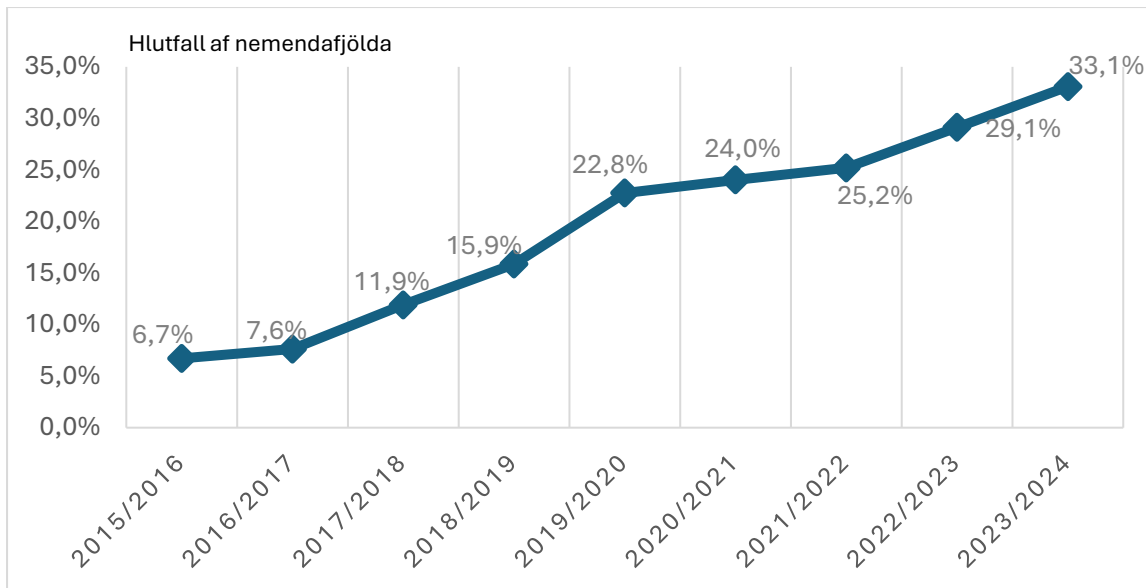
Mynd 11: Yfirlit yfir þróun á fjölda nemenda, hlutfallsleg skipting þeirra sem búsettir eru í RVK og utan RVK í Klettaskóla skólaárin 2015/2016 – 2023/2024 (Reykjavík, 2023¹¹)

Mynd 12 sýnir þróun fjölda nemenda í Klettaskóla 2015/2016–2023/2024, ásamt hlutfallslegri skiptingu þeirra eftir búsetu í Reykjavík annars vegar og utan Reykjavíkur hins vegar.

Af myndinni má sjá að heildarfjöldi nemenda í Klettaskóla eykst yfir tímabilið, með nokkrum sveiflum milli skólaára. Samtalsfjöldi nemenda fer úr um 120–130 nemendum á fyrri hluta tímabilsins í um 139 nemendur undir lok þess (í dag 145). Þetta endurspeglar vaxandi eftirspurn eftir langtíma sérskólaúrræðum fyrir börn með varanlegar og umfangsmiklar þjónustuparfir.

Hlutfallsleg skipting nemenda eftir búsetu er tiltölulega stöðug yfir tímabilið. Hlutfall nemenda búsettra í Reykjavík er að jafnaði á bilinu um 61–67% af heildarfjölda, en hlutfall nemenda búsettra utan Reykjavíkur liggur að jafnaði á bilinu um 33–39%.

¹¹ Skýrsla starfshóps um framtíðarstarf skóla- og frístundastarfs í Klettaskóla, Guluhlíð, Heklu og Öskju. Sótt af: https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/277_2.2%20Skýrsla%20starfshóps%20um%20framtíðarstarf%20Klettaskóla%2027.9.2023%20Lokaskjal.pdf



Mynd 12: Þróun á hlutfalli nemenda í Klettaskóla með erlendan tungumála- og menningarbakgrunn skólaárin 2015/2016 – 2023/2024 (Reykjavík, 2023¹²)

Mynd 13 sýnir þróun hlutfalls nemenda í Klettaskóla með erlendan tungumála- og menningarbakgrunn á skólaárunum 2015/2016–2023/2024. Af myndinni má sjá mjög hraða og samfellda aukningu í þessum hópi. Hlutfall nemenda með erlendan bakgrunn hækkar úr 6,7% skólaárið 2015/2016 í 33,1% skólaárið 2023/2024. Þetta jafngildir fimmföldun á hlutdeild innflytjenda í Klettaskóla á innan við áratug og bendir til verulegrar breytingar á samsetningu nemendahópsins.

Þegar þessi þróun er borin saman við töflu nr. 1, sem sýnir þróun í heildarfjölda grunnskólabarna á höfuðborgarsvæðinu og hlutdeild innflytjenda í sama hópi á árunum 2016–2025 þá sjáum við aðra þróun. Samkvæmt töflunni eykst hlutfall innflytjenda af heildarfjölda grunnskólabarna úr 7,0% árið 2016 í 15,8% árið 2025 á höfuðborgarsvæðinu.

Samanburðurinn sýnir að hlutfall nemenda með erlendan bakgrunn í Klettaskóla vex mun hraðar en hlutdeild innflytjenda í grunnskólakerfinu í heild. Á meðan hlutfall innflytjenda meðal allra grunnskólabarna tæplega tvöfaldast á tímabilinu, eykst hlutfallið í Klettaskóla um rúmlega 390%. Þetta bendir til þess að börn með erlendan tungumála- og menningarbakgrunn séu hlutfallslega oftari í þörf fyrir sérskólaúrræði eða að þeim séu frekar vísað í slík úrræði en börnum af íslenskum uppruna.

Þessi þróun vekur mikilvægar spurningar um tengsl tungumála-, félagslegra og menningartengdra þátta við mat á þjónustupörfum barna og um hvernig almennir grunnskólar og stoðkerfi þeirra mæta fjölbreyttum þörfum nemenda. Niðurstöðurnar undirstrika jafnframt mikilvægi þess að greina nánar hvort aukin hlutdeild innflytjenda í sérskólum endurspeglir raunverulega aukna þjónustupörf, skort á viðeigandi stuðningi í almennu skólakerfi, eða samspil þessara þátta. Slíkt mat er lykilatriði við framtíðarskipulag sérskólaþjónustu og stefnumótun um jafnræði og aðgengi að stuðningi innan grunnskólakerfisins.

¹² Skýrsla starfshóps um framtíðarstarf skóla- og frístundastarfs í Klettaskóla, Guluhlíð, Heklu og Öskju. Sótt af: https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/277_2.2%20Skýrsla%20starfshóps%20um%20framtíðarstarf%20Klettaskóla%2027.9.2023%20Lokaskjal.pdf

Þessu til viðbótar er einnig mikilvægt að taka mið af því í Klettaskóla eru nemendur sem hafa umfangsmiklar og langvarandi hjúkrunarþarfir. Í skólanum starfa hjúkrunarfræðingar og veitt er dagleg heilbrigðisþjónusta sem er forsenda þess að viðkomandi börn geti sótt skóla. Slík þjónusta felur í sér verkefni sem falla í eðli sínu undir heilbrigðiskerfið fremur en menntakerfið.

Setja verður spurningarmerki við að svo sérhæfð og leyfisskyld heilbrigðisþjónusta sé veitt innan skólaumhverfis sem rekið er af sveitarfélagi, þar sem heilbrigðisþjónusta er ekki lögbundið verkefni sveitarfélaga og er ekki fjármögnuð í gegnum tekjustofna þeirra. Þetta skapar bæði lagalega og fjárhagslega óvissu um ábyrgð, eftirlit og fjármögnun þjónustunnar.

Ef ríki og sveitarfélög telja æskilegt að börn með miklar hjúkrunarþarfir stundi nám í sérskólum fremur en á heilbrigðisstofnunum eða sérhæfðum vistúrræðum, er mikilvægt að ríkið axli þá ábyrgð sem því ber á heilbrigðisþjónustu. Það felur meðal annars í sér að tryggja fullnægjandi fjármögnun hjúkrunarþjónustu, sérfræðiaðkomu og nauðsynlegs búnaðar þannig að sveitarfélög sitji ekki uppi með kostnað sem fellur utan þeirra lögbundna hlutverks.

Skýr verkaskipting og fjármögnun ríkisins á þessum þætti er forsenda þess að tryggja bæði öryggi barna, fagleg gæði þjónustunnar og sjálfbæran rekstur sérskóla til lengri tíma.

Tafla 21. Rekstrarkostnaður Klettaskóla í m. kr. rekstrarárið 2025.

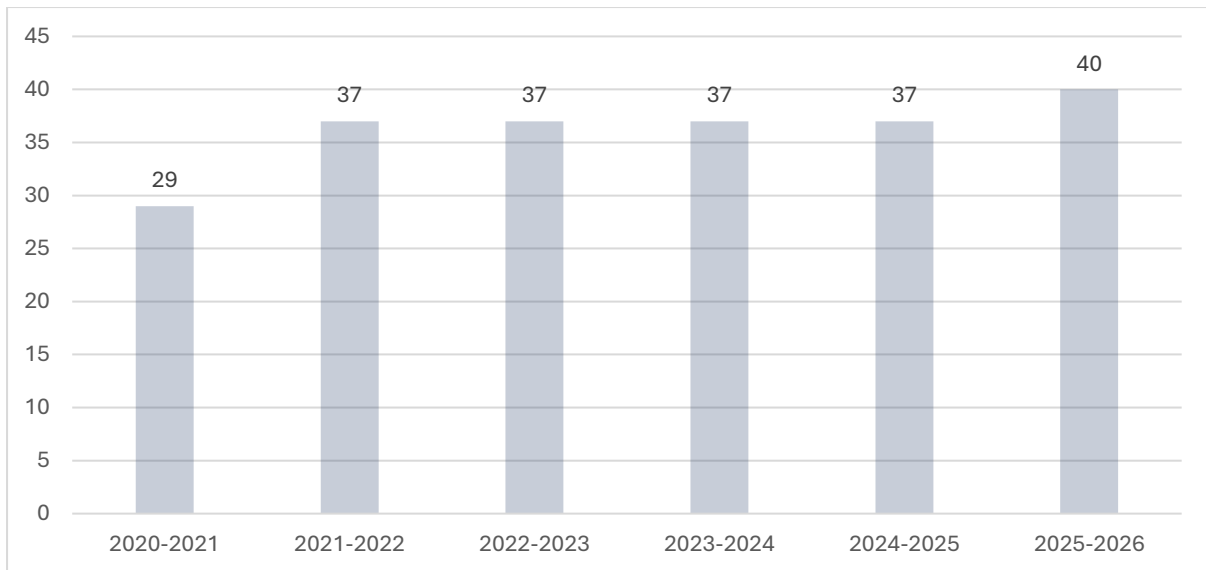
| Rekstrarkostnaður 2025 | Upphæðir í m.kr. |
|--|------------------|
| Launakostnaður | 2.000 |
| Annar rekstrarkostnaður (án innri leigu) | 142 |
| Innri leiga | 555 |
| Samtals | 2.697 |
| Fjöldi nemenda | 145 |
| Meðalkostnaður (án frístundar) | 18,6 |
| Kostnaður vegna frístundar | 4-6 |
| Samtals með frístund | 22,6-24,6 |

Rekstrarkostnaður Klettaskóla á árinu 2025 var um 2.700 m. kr. þar af voru 555 m. kr. vegna innri leigu. Skipting rekstrarkostnaðar milli sveitarfélaga tekur mið af heildarrekstrarkostnaði (með innri leigu). Þar af leiðandi var meðalkostnaður á hvern nemanda í Klettaskóla það árið 18,6 m. kr. en þá er ekki talinn með kostnaður vegna frístundar (lengdrar viðveru), en gera má ráð fyrir að sá kostnaður sé um 4-6 m. kr. á ári fyrir hvern nemanda.

Arnarskóli

Arnarskóli er sérskóli sem sinnir börnum með miklar og flóknar stuðningsþarfir sem ekki verður mætt með fullnægjandi hætti innan almenns grunnskólastarfs eða sérdeilda. Skólinn er ætlaður nemendum sem þurfa mjög einstaklingsmiðaða kennslu, mikinn stuðning í daglegu skólastarfi og samþætta þjónustu frá fjölbreyttum fagstéttum. Markmið Arnarskóla er að skapa nemendum öruggt og sérhæft námsumhverfi þar sem tekið er mið af færni, þörfum og velferð hvers barns.

Arnarskóli er sjálfseignarstofnun og veitti í upphafi skólaþjónustu fyrir fötluð börn með fjölþættar þarfir haustið 2017. Ári seinna fékk Arnarskóli leyfi til að hefja starfsemi sérskóla á Íslandi.



Mynd 13: Fjöldi nemenda í Arnarskóla skólaárin 2020/2021 – 2025/2026 (Arnarskóli, starfsáætlun skólaáranna)

Myndin sýnir þróun á fjölda nemenda í Arnarskóli yfir skólaárin 2020/2021 til 2025/2026. Fjöldi nemenda var 29 skólaárið 2020/2021 en jókst milli skólaára og var kominn í 37 nemendur skólaárið 2021/2022. Sá fjöldi hélst stöðugur næstu fjögur skólaár, frá 2021/2022 til og með 2024/2025. Fyrir skólaárið 2025/2026 er gert ráð fyrir að fjöldi nemenda verði 40 yfir skólaárið.

Í stefnumótun skólans er jafnframt gert ráð fyrir að frekari fjölgun verði takmörkuð, þannig að heildarfjöldi nemenda fari ekki yfir 45–50 nemendur til lengri tíma litið. Með því er lögð áhersla á að viðhalda þeirri stærð og skipulagi sem nauðsynlegt er til að tryggja gæði þjónustu, einstaklingsmiðaðan stuðning og öruggt námsumhverfi fyrir nemendur með miklar og flóknar stuðningsþarfir.

Arnarskóli er heildstæður skóli sem veitir bæði kennslu og frístundarþjónustu allt árið um kring. Samkvæmt upplýsingum frá sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu þá var meðalkostnaður fyrir hvern nemanda um 24,3 m. kr. fyrir árið 2025, innifalið í þeim kostnaði er bæði kennsla og frístund.

Brúarskóli

Brúarskóli er fyrir nemendur með alvarlegan geðrænan og tilfinningarlegan vanda, sem eiga í alvarlegum félags- og hegðunarerfiðleikum og sem eru komnir í vanda vegna fíkniefnaneyslu og/eða afbrota.

Markmið með starfsemi Brúarskóla er að vinna að því að bæta hegðun nemenda og að nemandinn fari til baka í sinn heimaskóla að lokinni tímabundinni skóalvist.¹³

Starfsemi Brúarskóla fer fram að stærstum hluta í Vesturhlíð 3 sem var reist 1971. Þar eru 28 nemendur, 16 á miðstigi og 8 á unglíngastigi. Brúarskóli er með útstöð fyrir 8 nemendur í Húsaskóla sem eru í 3.-7. bekk. Tilgangur útstöðvarinnar er að blanda saman viðveru í Brúarskóla og heimaskóla. Janframt sinnir Brúarskóli kennslu fyrir börn sem dvelja á BUGL og Stuðlum.

¹³ Starfsáætlun Brúarskóla 2025-2026. Sótt af: <https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/Br%C3%BAarsk%C3%B3li%202025.pdf>

Fram hafa komið ábendingar í úttektum að ekki hefur tekist nægilega vel að ná markmiðum með starfsemi grunnskólans. Dæmi eru um nemendur sem hafa verið í um fjögur ár í Brúarskóla þegar þau gengu aftur í sinn heimaskóla. Í innritunarreglum grunnskólans er gert ráð fyrir að nemendur séu í skólanum í eina til tvær annir.¹⁴

Mikilvægt er að undirstrika að áskoranir í núverandi fyrirkomulagi snúa ekki að því að starfsfólk sinni ekki markmiðum sínum, heldur að kerfið sjálft kalli á heildstæða endurskoðun. Þörf er á að móta skýrari og markvissari umgjörð um skammtímaúrræði þar sem tekið er mið af eðli og alvarleika vanda barnanna. Í dag eru ólíkum hópum barna oft blandað saman innan Brúarskóla, þrátt fyrir að þau glími við mjög ólíkan vanda og hafi mismunandi stuðningsþarfir. Jafnframt er misjöfn sýn og geta almennra grunnskóla til að mæta börnum með alvarlegan hegðunarvanda, sem getur leitt til ósamræmis í þjónustu og takmarkaðrar samfellu í námi. Þetta kallar á heildstæða endurskipulagningu skammtímaúrræða, þar sem ábyrgð, sérhæfing og stuðningskerfi eru skýr og tryggt hvernig skólakerfið á að virka á mismunandi stigum.

Tafla 22. Rekstrarkostnaður Brúarskóla í m. kr. rekstrarárið 2025.

| Rekstrarkostnaður 2025 | Upphæðir í m.kr. |
|--|------------------|
| Launakostnaður | 510 |
| Annar rekstrarkostnaður (án innri leigu) | 49 |
| Innri leiga | 97 |
| Samtals | 656 |
| Fjöldi nemenda | 36 |
| Meðalkostnaður | 18,2 |

Taflan sýnir rekstrarkostnað Brúarskóla á árinu 2025, samtals 656 m.kr., þar af 510 m.kr. vegna launakostnaðar, 49 m.kr. í annan rekstrarkostnað og 97 m.kr. í innri leigu.

Mikilvægt er að hafa í huga að hér er um heildarkostnað að ræða vegna starfsemi Brúarskóla, þar með talið kennslu og þjónustu sem veitt er nemendum sem dvelja á BUGL og Stuðlum.

Fjöldi nemenda sem nýtur þjónustunnar er breytilegur yfir árið, sem þýðir að útreikningur á meðalkostnaði á hvern nemanda, 18,2 m.kr., þarf að túlka með fyrirvara. Jafnframt er um að ræða nemendur á miðstigi og unglingsstigi sem almennt hafa takmarkaða þörf fyrir frístundaþjónustu, en fá þess í stað annars konar stuðning, meðal annars frá félagsþjónustu.

Frístundastarf

Frístundastarf er mikilvægur og órjúfanlegur hluti af heildstæðri þjónustu við nemendur í sérskólum, enda stuðlar það að félagslegri þátttöku, þroska og auknum lífsgæðum barna sem oft þurfa umfangsmikinn stuðning í daglegu lífi. Reynslan sýnir að vel skipulagt frístundastarf getur skipt sköpum fyrir bæði börn og fjölskyldur þeirra. Sérstaklega má nefna góða reynslu af skipulagi frístundastarfs í Arnarskóla, þar sem þjónustan er veitt allt árið um kring. Slíkt fyrirkomulag dregur verulega úr álagi á fjölskyldur, eykur stöðugleika í lífi barnanna og styður við samfellu milli skóla og heimilis. Jafnframt ber sveitarfélögum að bjóða fötluðum börnum upp á frístundaþjónustu samkvæmt 16. gr. laga nr. 38/2018.

¹⁴ Reglur um innritun og útskrift nemenda úr Brúarskóla. Sótt af: [Reglur um innritun og útskrift nemenda úr Brúarskóla](#)

Á sama tíma er ljóst að frístundastarf er umtalsverður kostnaðarliður sem þarf að taka með í heildarmati á rekstri sérskóla. Áætlaður meðalkostnaður við slíkt starf er um 4–6 m.kr. á hvern nemanda á ári, sem undirstrikar mikilvægi þess að skipulag og rekstur sé sem skilvirkastur. Tilgangur þessarar umfjöllunar er að draga fram nauðsyn þess að sameina þekkingu og styrkja heildstæða þjónustu við börn með sérþarfir. Með auknu samstarfi sveitarfélaga getur skapast raunhæft tækifæri til að nýta bæði fjármagn og faglega þekkingu með markvissari hætti en nú er gert, þar sem þjónusta er oft dreifð á marga aðila.

Þegar metinn er fýsileiki samstarfs sveitarfélaga um rekstur sérskóla er því mikilvægt að líta ekki eingöngu til skólastarfsins sjálfs heldur einnig til frístundastarfs sem eðlilegs og samþætts hluta slíkrar starfsemi. Með sameiginlegu skipulagi má tryggja betri samfellu í þjónustu, aukinn stöðugleika fyrir börn og fjölskyldur þeirra og hagkvæmari nýtingu mannauðs, sérþekkingar og aðstöðu til lengri tíma.

Samstarf sveitarfélaga og ríkis

Sjúkrakennsla og kennsla fyrir börn sem eru í úrræðum á vegum BOFS er dæmi um þjónustu sem liggur á mörkum mennta-, félags- og heilbrigðiskerfisins og krefst náins samstarfs ríkis og sveitarfélaga. Fyrirkomulagið byggir í dag á blönduðu ábyrgðarskipulagi þar sem sveitarfélög annast kennslu samkvæmt grunnskólalögum, á sama tíma og börnin dvelja á stofnunum og úrræðum á vegum ríkisins.

Sjúkrakennsla á Barnaspítala Hringsins er rekin af Austurbæjarskóla, sem ber ábyrgð á kennslu grunnskólabarna í samráði við heimaskóla þeirra. Kennslan er aðlöguð að heilsufari barnanna, fer fram í kennslustofu eða á sjúkrastofu og byggir í auknum mæli á fjarkennslu og rafrænum námsumhverfum. Markmið hennar er að tryggja samfellu í námi og viðhalda tengslum barns við skólasamfélagið þrátt fyrir veikindi og sjúkráúsdvöl. Breytingar hafa orðið á meðferðum barna þar sem legutími hefur minnkað frá því að núverandi skipulag menntunar var sett á.

Brúarskóli við Dalbraut ber ábyrgð á kennslu við börn í meðferð á barna- og unglingsgeðdeild Landspítala (BUGL) og jafnframt á kennslu barna á grunnskólaaldri sem dvelja á Stuðlum. Í minnisblaði Landspítala er lögð áhersla á að Brúarskóli sé órjúfanlegur hluti af meðferðar- og endurhæfingarferli barnanna. Kennslan er sérhæfð, einstaklingsmiðuð og byggir á nánu samstarfi kennara og heilbrigðisstarfsfólks, með reglulegu samráði við heimaskóla nemenda til að tryggja farsæla aðlögun að námi að meðferð lokinni.

Sameiginlegt þessum úrræðum er að þau þjónusta börn með fjölþættan og oft mjög alvarlegan vanda, þar sem hefðbundin skólaúrræði sveitarfélaga hafa ekki reynst nægjanleg. Þrátt fyrir að fyrirkomulagið hafi þróast með farsælum hætti í framkvæmd, koma fram veikleikar í núverandi skipulagi. Þar má nefna óljósa ábyrgð milli stjórnvaldsstiga, mismunandi rekstrar- og fjármögnunarfyrirkomulag, smæð og viðkvæmni eininga og skort á heildstæðri stjórnun og stefnumótun um kennslu barna sem vistuð eru á stofnunum á vegum ríkisins.

Í samtölum við fulltrúa Landspítala, Barnaspítalans, BUGL, HRN og Brúarskóla kom fram skýr þörf á að endurskoða ábyrgð og fyrirkomulag þessarar kennslu. Bent var á að slík endurskoðun gæti byrjað á endurskoðun laga um grunnskóla nr. 91/2008. Og hvort hún gæti verið hluti af heildstæðri endurskoðun á skipulagi þjónustu við börn með fjölþættan vanda? Í því samhengi hefur verið lagt til að ábyrgð og framkvæmd kennslunnar verði færð undir einn aðila, sem byggi upp sérhæft teymi kennara sem sinni kennslu innan viðkomandi úrræða.

Hægt væri að sameina þekkingu og framkvæmd undir forystu eins aðila, til dæmis Mennta- og skólaþjónustu (MMS). Sveitarfélög myndu þá greiða gjald fyrir veitta þjónustu, í samræmi við ábyrgð þeirra samkvæmt grunnskólalögum, á meðan stjórnun, fagleg þróun og dagleg framkvæmd kennslunnar yrði samræmd.

Með hliðsjón af samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um þjónustu við börn með fjölþættan vanda er talið skynsamlegt að endurskoða sérstaklega samstarf um menntun barna sem eru vistuð á stofnunum á vegum ríkisins. Slík endurskoðun myndi skapa tækifæri til að skýra ábyrgð, styrkja faglegt umhverfi kennaranna, tryggja jafnræði barna óháð búsetu og draga úr veikleikum núverandi fyrirkomulags, þar sem þjónustan er dreifð milli ólíkra aðila án sameiginlegrar stjórnar.

Í 3 mgr., 17. gr. grunnskólalaga nr. 91/2008 er fjallað um rétt barna til sjúkrakennslu sem annað hvort er veitt á heimili barns eða sjúkrastofnun og er sjúkrakennsla á ábyrgð viðkomandi sveitarfélags. Í samtölum við starfsfólk sveitarfélaga komu fram ábendingar um

að borið hafi á aukningu á vottorðum um að barn gæti ekki sótt skóla vegna langvarandi veikinda og ætti því að fá sjúkrakennslu heimavið. Ekki eru til neinar upplýsingar til að kanna nánar þennan grun en það er mikilvægt að upplýsingakerfi hjá hinu opinbera geti náð utan um hvar börn fá sína kennslu.

Kostnaðarmat

Kostnaðarmat vegna uppbyggingar úrræða fyrir börn sem hafa þörf fyrir sérskólaúrræði á höfuðborgarsvæðinu byggir á þeirri meginþingun að þjónusta við þennan barnahóp sé hluti af samfelldu og stigskiptu skólakerfi. Við matið er stuðst við lýðfræðilegar forsendur sem gera ráð fyrir að um 0,9–1,1% barna á grunnskólaaldri uppfylli skilyrði fyrir skólavist í sérskóla, jafnframt því að tekið sé tillit til þess að þjónustubörf innan þessa hóps er breytileg.

Í kostnaðarmatinu er gengið út frá því að meirihluti nemenda, eða um 70–90%, hafi varanlegar og flóknar stuðningsþarfir sem krefjast langtíma sérskólaúrræða, á meðan 10–30% barna sem uppfylla formleg skilyrði fyrir sérskóla geti, með viðeigandi stuðningi, nýtt úrræði innan almenns skólakerfis, svo sem sérdeildir eða önnur sértæk úrræði, ýmist tímabundið eða til lengri tíma. Þessi forsenduskilgreining er lykilatriði við mat á umfangi, samsetningu og kostnaði mismunandi úrræða.

Kostnaðarmatið tekur jafnframt mið af þeirri þróun að nemendaskráningarkerfi á vegum Mennta- og skólaþjónustu (MMS) er í vinnslu, sem til framtíðar er ætlað að bæta yfirsýn yfir þjónustubætur barna, nýtingu úrræða og færslur milli þjónustustiga. Slík gagnadrifin nálgun mun styðja við nákvæmari áætlanagerð og endurskoðun kostnaðarforsenda eftir því sem betri gögn liggja fyrir.

Markmið kostnaðarmatsins er þannig að leggja fram raunhæfan og gagnsæjan ramma fyrir ákvörðunartöku um uppbyggingu sérskólaúrræða á höfuðborgarsvæðinu, þar sem jafnvægi er haft að leiðarljósi milli faglegra þarfa barna, skilvirkar nýtingar fjármuna og sjálfbærni þjónustukerfisins til lengri tíma.

Langtímaúrræði

Miðað við áætlaðan heildarfjölda 119 barna með langtímaþjónustubörf er gert ráð fyrir að fjöldi barna sem vantar í langtíma sérskólaúrræðum sé á bilinu 83–107 börn (40 börnum hafnað um skólavist í Klettaskóla hausið 2025). Við kostnaðarmatið er stuðst við Klettaskólamódel, þar sem miðað er við sambærilegt skipulag þjónustu, mannafla, stuðningshlutföll og húsnæðiskostnað, þar með talið innri leigu. Samkvæmt því er meðalkostnaður á hvern nemanda áætlaður um 18,6 m.kr. árið 2025.

Jafnframt er mikilvægt að hafa í huga að Klettaskóli starfar nú umfram hönnunargetu sína. Skólinn var ætlaður fyrir allt að 90 nemendur en þar eru nú um 140 börn, eða um 40–50 nemendum umfram þann ramma sem gert var ráð fyrir. Við uppbyggingu nýrra úrræða þarf því ekki aðeins að mæta viðbótarþörf heldur einnig að gera ráð fyrir að Klettaskóli geti snúið aftur í upprunalegt rekstrarhorf og starfað innan áætlaðrar afkastagetu. Þetta þýðir að raunveruleg þörf fyrir ný langtíma sérskólaúrræði gæti verið allt að 120–160 börnum. Rekstrarkostnaður vegna þessara 40–50 barna myndi að stærstum hluta færast frá Klettaskóla yfir í nýtt úrræði, en jafnframt þyrfti að gera ráð fyrir viðbótarkostnaði vegna stjórnunar, stoðþjónustu, skrifstofuhalds og húsnæðis sem fylgir rekstri nýrrar starfseiningar. Þar af leiðandi myndi heildarkostnaður aukast að einhverju marki þrátt fyrir tilfærslu nemenda og tilheyrandi rekstrarfjár.

Gera má ráð fyrir að, verði ný langtíma sérskólaúrræði sett á lagginnar, geti sveitarfélög að hluta fært til núverandi kostnað innan skólakerfisins í stað þess að um hreinan viðbótarkostnað sé að ræða. Slík tilfærsla felst einkum í því að kostnaður sem í dag fellur til innan almenns skólastarfs, sérdeilda eða annarra sértækra úrræða vegna barna með mjög miklar og varanlegar stuðningsþarfir flytjist yfir í sérskólaúrræði sem eru betur til þess fallin að mæta þörfum þeirra.

Þar af leiðandi er gert ráð fyrir lækkun sem nemur neðri mörkum kostnaðar sérdeildar eða 8,2 m. kr. Viðbótarkostnaður er áætlaður að að jafnaði um 10,4 m. kr. við að færast í sérskóla fyrir hvern nemanda.

Tafla 23: Áætlaður fjöldi barna sem hafa þörf fyrir langtíma sérskólaúrræði og áætlaðu nettó rekstrarkostnaður, í m. kr. á verðlagi 2025, vegna reksturs sérskólaúrræða vegna þeirra barna.

| Langtíma | Fjöldi sem uppfylla þarfir og eru í úrræðum | Fjöldi nemenda m.v. 70% | Fjöldi nemenda m.v. 90% | Kostnaður m.v. 70% (nettó) | Kostnaður m.v. 90% (nettó) |
|----------|---|-------------------------|-------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Samtals | 119 | 83 | 107 | 863 | 1.113 |

Árlegur nettó rekstrarkostnaður (verðlag 2025) höfuðborgarsvæðisins við stofnun nýs sérskóla fyrir um 83-107 börn gæti því verið á bilinu 863-1.113 m. kr. en brúttó kostnaður væri á bilinu 1.544-2.000 m. kr.

Ekki verður hjá því komist að horfa til frístundarárræða fyrir sama hóp og er þá meðalkostnaður á hvern nemanda um 14,2 m. kr.

Tafla 24: Áætlaður fjöldi barna sem hafa þörf fyrir langtíma sérskólaúrræði og áætlaðu nettó rekstrarkostnaður, í m. kr. á verðlagi 2025, vegna reksturs sérskóla- og frístundarárræða.

| Langtíma | Fjöldi sem uppfylla þarfir og eru í úrræðum | Fjöldi nemenda m.v. 70% | Fjöldi nemenda m.v. 90% | Kostnaður m.v. 70% (nettó) | Kostnaður m.v. 90% (nettó) |
|----------|---|-------------------------|-------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Samtals | 119 | 83 | 107 | 1.179 | 1.519 |

Heildarviðbótarrekstrarkostnaður nýrra langtíma sérskóla- og frístundarárræða er því metinn á bilinu 1,2–1,5 ma. kr. á ári, eftir fjölda nemenda og umfangi úrræðanna. Gefið að kostnaður færist frá almennum grunnskólum til sérskóla. Brúttókostnaður gæti því verið á bilinu 2.042-2.632 m. kr. á ári.

Við áframhaldandi áætlanagerð er þó mikilvægt að meta umfang slíkrar kostnaðartilfærslu nánar og tryggja að hún byggi á raunverulegri þjónustupörf barna og skýrum forsendum um nýtingu úrræða.

Þetta kostnaðarmat veitir þannig ramma fyrir mat á fjárhagslegum áhrifum uppbyggingar nýrra langtíma sérskólaúrræða og nýtist sem grundvöllur fyrir frekari sviðsmyndagreiningu, forgangsröðun og ákvörðunartöku um þróun þjónustunnar á höfuðborgarsvæðinu.

Kostnaðarmat hér að framan byggir á því að fjármagna sérskólaúrræði fyrir þau börn sem nú eru án slíkrar þjónustu. Jafnframt þarf að hafa í huga að uppbygging og bygging nýs sérskóla er umfangsmikið verkefni sem líklegt er að taki nokkur ár frá ákvörðun til fullrar starfsemi. Í ljósi núverandi stöðu er því mikilvægt að móta tímabundnar lausnir til skemmri tíma til að mæta brýnni þjónustupörf. Ein slík tillaga hefur verið að nýta húsnæði Korpuskóla fyrir sérskólastarfsemi, sem samkvæmt mati gæti rúmað um 50–60 nemendur og þannig veitt tímabundið úrræði á meðan varanleg lausn er undirbúin og byggð upp.

Tafla 25. Áætlaður árlegur nettó og brúttó rekstrarkostnaður í m. kr. á verðlagi 2025 fyrir 50-60 nemendur í Korpuskóla.

| Korpuskóli | 50 nemendur | 60 nemendur |
|------------------------|-------------|-------------|
| Nettó kostnaður (14,2) | 710 | 852 |
| Nettó kostnaður (24,6) | 1.230 | 1.476 |

Taflan sýnir áætlaðan árlegan rekstrarkostnað sérskóla í húsnæði Korpuskóla við verðlag ársins 2025 fyrir 50 og 60 nemendur. Nettókostnaður miðast við 14,2 m.kr. á hvern

nemanda, en brúttókostnaður við 24,6 m.kr. á hvern nemanda og felur þá jafnframt í sér kostnað vegna frístundþjónustu.

Uppbygging langtímasérskóla til framtíðar

Við mótun framtíðarsýnar um uppbyggingu sérskólaúrræða á höfuðborgarsvæðinu er mikilvægt að byggja á þeirri vinnu og greiningu sem þegar hefur farið fram. Í því samhengi er sérstaklega vísað til *Skýrslu starfshóps um framtíðarstarf skóla- og frístundastarfs í Klettaskóla, Guluhlíð, Heklu og Öskju*¹⁵, sem lögð var fram fyrir Reykjavíkurborg. Þar er sett fram skýr stefnumótandi sýn um uppbyggingu sérskóla og lagt til að starfsemi verði byggð upp í fámennari, sérhæfðari og sjálfbærari einingum, með áherslu á gæði þjónustu, minna áreiti og betri yfirsýn í rekstri

Í skýrslunni eru lagðar fram tillögur um að byggja upp tvær meginstoðir sérskólaþjónustu í Reykjavík, annars vegar áframhaldandi þróun Klettaskóla og hins vegar stofnun nýs sérskóla í húsnæði Korpuskóla, hvor um sig með getu til að sinna um 70–90 börnum. Með því væri brugðist við þeirri stöðu að Klettaskóli starfar í dag langt umfram ákjósanlega stærð, með tilheyrandi áskorunum í húsnæði, mönnun og faglegu umhverfi.

Ef horft er til þessarar tillögu í samhengi við stöðu annarra sérskóla á svæðinu má álykta að hún geti leyst brýna þörf fyrir langtíma sérskólaúrræði til skemmri tíma. Samhliða því er þó mikilvægt að horfa lengra og móta heildstæða lausn fyrir allt höfuðborgarsvæðið og nærliggjandi svæði.

Í því samhengi er eðlilegt að gera ráð fyrir að til framtíðar verði byggðar upp fjórar meginstoðir sérskólaþjónustu á svæðinu:

- Klettaskóli: 70–90 börn
- Arnarskóli: 45–50 börn
- Korpuskóli (sem sérskóli): 50–60 börn
- Nýr sérskóli á suðursvæði höfuðborgarsvæðisins: um 90-110 börn

Slíkur grunnur myndi skapa getu til að taka á móti samtals um 255–310 börnum með ólíkar, flóknar og varanlegar stuðningsþarfir. Staðsetning nýs sérskóla á suðursvæði höfuðborgarsvæðisins gæti jafnframt styrkt þjónustu við Suðurnes og Suðurland og aukið jafnræði í aðgengi að sérhæfðri þjónustu.

Til viðbótar þá hefur Garðabær og Jónsvegur ehf. undirritað viljayfirlýsingu um stofnun nýs sérhæfðs grunnskóla fyrir einhverf börn. Þar er gert ráð fyrir fimm nemendum á fyrsta starfsári skólans og að hann hefji starfsemi haustið 2026.

Skammtímaúrræði

Kostnaðarmat vegna uppbyggingar nýrra skammtíma sérskólaúrræða byggir á þeirri forsendu að um 40 börn eru án viðeigandi úrræðis á höfuðborgarsvæðinu. Þau hafa þörf fyrir úrræði vegna alvarlegs og tímabundins fíknis-, hegðunar-, geð- og/eða félagslegs vanda. Um er að ræða börn sem ekki geta nýtt almennt skólastarf eða sérdeildir tímabundið, en þar sem markmiðið er að skólavistin sé afmörkuð í tíma og hluti af markvissri þjónustuáætlun með skýrum markmiðum um næstu skref í skólagöngu barnsins.

¹⁵ Skýrsla starfshóps um framtíðarstarf skóla- og frístundastarfs í Klettaskóla, Heklu og Ösku. Sótt af: https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/277_2.2%20Skýrsla%20starfshóps%20um%20framtíðarstarf%20Klettaskóla%2027.9.2023%20Lokaskjal.pdf

Tafla 26: Áætlaður kostnaður við rekstur skammtíma sérskólaúrræði fyrir mismunandi fjölda nemenda, í m.kr. á verðlagi 2025.

| Skammtíma | Fjöldi í þörf fyrir skammtímaúrræði | Kostnaður |
|----------------|-------------------------------------|------------|
| Samtals | 40 | 564 |

Við kostnaðarmatið er stuðst við rekstrarkostnað Brúarskóla en þar er gert ráð fyrir meðalkostnaði á hvern nemanda upp á 24,3 m.kr. árið 2025, sem endurspeglar mikla mannaflapörf, aukinn stuðning, samþættingu skóla- og meðferðarþjónustu og rekstur sérhæfðs námsumhverfis. Miðað við umræddan fjölda barna er heildarrekstrarkostnaður skammtíma sérskólaúrræða metinn allt að 972 m .kr. á ári. Hafa verður í huga að hluti af kostnaði er nú þegar í kerfinu þar sem umrædd börn eru ýmist í úrræðum á vegum einkaaðila o.s.frv. Þar af leiðandi er gert ráð fyrir að nettó kostnaður sé um 10,1 m. kr. á ári við að koma á fót sértækum skammtímaúrræðum. Þar af leiðandi er gert ráð fyrir að heildar árlegur nettó rekstrarkostnaður sé um 564 m. kr. Hafa verður í huga að hér er um hæsta gildi kostnaðar að ræða. Hægt er að horfa til úrræða eins og fjarkennslu sem eru töluvert ódýrari úrræði (3,3 m. kr. á ári) og kunna að mæta hluta þessa hóps.

Gert er ráð fyrir að þessi skammtímaúrræði komi í stað núverandi óviðurkenndra skammtíma skólaúrræða, sem í dag eru ýmist rekin af einkaaðilum eða tengd velferðar- og meðferðarþjónustu, án formlegrar viðurkenningar sem sérskólaúrræði. Í því felst að hluti þess kostnaðar sem sveitarfélög bera nú þegar vegna þessara barna flytjist inn í viðurkennd og samræmd skammtíma sérskólaúrræði, fremur en að um hreinan viðbótarkostnað sé að ræða.

Með uppbyggingu slíkra úrræða skapast jafnframt forsendur fyrir skýrari ábyrgðarkeðju, aukna faglega samfellu og betri yfirsýn yfir þjónustu við börn með flóknar og tímabundnar þarfir. Slík úrræði geta dregið úr hættu á að börn festist í óformlegum eða óskilgreindum lausnum, auk þess að stuðla að markvissari nýtingu fjármuna og auknum fyrirsjáanleika í rekstri sveitarfélaga.

Jafnframt er mikilvægt að uppbygging slíkra úrræða fari fram í nánú samstarfi við ríkið, með hliðsjón af þeim börnum sem þegar njóta þjónustu frá stofnunum á vegum ríkisins, svo sem Barna- og unglingsgeðdeild (BUGL), Barnaspítali Hringisins, Barna- og fjölskyldustofa (BOFS) og öðrum sambærilegum meðferðar- og stuðningsúrræðum. Þjónusta þessara stofnana hefur bein áhrif á skólaþarfir barna, bæði til skemmri og lengri tíma, og því er nauðsynlegt að tryggja samræmi, samfellu og skýra verkaskiptingu milli meðferðar- og skólakerfis.

Slíkt samstarf skapar forsendur fyrir samþættingu skóla- og meðferðarúrræða, betri yfirsýn yfir þjónustupörf barnahópsins og markvissari nýtingu fjármuna ríkis og sveitarfélaga. Með sameiginlegri áætlanagerð er jafnframt unnt að byggja upp úrræði sem eru bæði sveigjanleg og hreyfanleg, og geta brugðist við breytilegri eftirspurn og mismunandi þörfum barna, óháð því hvort frumábyrgð þjónustunnar liggja hjá ríki eða sveitarfélögum.

Þetta kostnaðarmat veitir þannig ramma fyrir mat á fjárhagslegum áhrifum uppbyggingar skammtíma sérskólaúrræða og nýtist sem grundvöllur fyrir frekari sviðsmyndagreiningar, forgangsroðun og ákvarðanatöku um þróun þjónustu við börn með tímabundnar og alvarlegar stuðningsþarfir á höfuðborgarsvæðinu.

Uppbygging skammtímasérskóla til framtíðar

Við mótun framtíðarsýnar um skammtíma sérskólaúrræði felast veruleg tækifæri fyrir ríki og sveitarfélög til að sameinast um skipulag, fjármögnun og framkvæmd þjónustu. Núverandi fyrirkomulag er í mörgum tilvikum óskilvirkt og sundurlaust, einkum þegar horft er til kennslu og skólaþjónustu innan stofnana á vegum ríkisins og uppbyggingar úrræða fyrir börn með fjölþættan og flókinn vanda.

- Barnaspítala Hringins
- BUGL
- Stuðlar

Í dag skortir heildstæða sýn á samspil menntunar, heilbrigðis- og félagsþjónustu, sem leiðir til þess að ábyrgð, hlutverk og fjármögnun skammtímaúrræða eru óljós. Þetta birtist meðal annars í kennslu barna sem dvelja tímabundið í stofnunum á vegum ríkisins, svo sem BOFS, BUGL og Barnaspítala, þar sem menntunarpátturinn er oft lauslega tengdur formlegu skólakerfi sveitarfélaga.

Framtíðaruppbygging skammtímaúrræða þarf því að byggja á fjölbreyttum og sveigjanlegum lausnum, sem taka mið af ólíkum þörfum barna. Annars vegar þarf að tryggja samfellda og aðlagaða menntun fyrir börn sem dvelja í stofnunum ríkisins, með skýrri verkaskiptingu og sameiginlegri ábyrgð ríkis og sveitarfélaga. Hins vegar þarf að byggja upp sérhæfð skammtímaúrræði fyrir börn sem vegna hegðunarvanda, erfiðra aðstæðna, félagslegra aðstæðana eða tímabundins stuðningsþarfar þurfa markvissa íhlutun til að styrkja stöðu sína og auðvelda endurkomu í almennt skólaumhverfi. Mikilvægt er að slík úrræði taki mið af eðli og umfangi vanda hvers barnahóps og að forðast sé að blanda saman börnum með mjög ólíkan vanda, til dæmis börnum í miklum tilfinninga- og hegðunarvanda annars vegar og börnum í fíknivanda eða með alvarlegan félagslegan vanda hins vegar. Aðgreind úrræði stuðla að auknu öryggi, markvissari meðferð og betri árangri.

Slík nálgun myndi skapa betra flæði milli kerfa, draga úr tvíverknaði og auka líkur á árangursríkri þjónustu. Jafnframt myndi sameiginleg uppbygging ríkis og sveitarfélaga styðja við hagkvæmari nýtingu fjármuna, aukin gæði þjónustu og skýrari ábyrgð gagnvart börnum og fjölskyldum þeirra.

Skynsamlegt væri að ábyrgð á framkvæmd kennslu sem veitt er innan stofnana á vegum ríkisins væri á einni hendi og byggði á sömu meginforsendum og fram koma í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um þjónustu við börn með fjölþættan vanda. Með slíkri skipan yrði tryggt að menntunarpátturinn væri hluti af heildstæðri þjónustu, með samræmdum gæðaviðmiðum, faglegri stjórn og skýrri ábyrgð. Sveitarfélög myndu eftir sem áður greiða fyrir þjónustuna, en með sameiginlegri framkvæmd skapast aukin tækifæri til að nýta sérfræðipækkingu, mannafla og fjármagn á skilvirkari hátt, sem gæti skilað betri þjónustu við börnin og auknu jafnræði óháð búsetu.

Í því samhengi skapast tækifæri á að styrkja Brúarskóla sem skammtímaúrræði. Þar eru meðal annars börn með miklar taugaproskaraskanir og verulegar áskoranir í tilfinna- og hegðunarstjórnun. Slíkur nemendahópur gæti í mörgum tilvikum notið enn markvissari og heildstæðari þjónustu innan úrræða sem byggð eru upp sérstaklega fyrir börn með fjölþættan vanda, þar sem samþætt þjónusta heilbrigðis-, félags- og menntakerfis er fyrir hendi. Tilfærsla hluta verkefna í slík úrræði gæti stuðlað að betri samfelldni í þjónustu, auknu öryggi og meiri faglegum stöðugleika fyrir börnin.

Jafnframt væri skynsamlegt að sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu sameinuðust um stofnun sérhæfðs skammtímaúrræðis sem væri stigi fyrir neðan úrræði fyrir börn með fjölþættan

vanda. Slíkt úrræði gæti tekið við börnum með alvarlegan hegðunarvanda eða aðrar tímabundnar áskoranir sem gera þeim erfitt að stunda nám í almennum skóla um sinn. Markmið úrræðisins væri að veita markvissan stuðning til skamms tíma, efla færni barnsins og styðja jafnframt við heimaskóla þess og starfsfólk, þannig að barnið geti snúið aftur til almenns skóla með auknum líkum á farsælli þátttöku. Með slíkri stigskiptingu úrræða væri hægt að bregðast fyrir við vanda, draga úr þörf fyrir kostnaðarsamari langtímaúrræði og bæta samfellu í þjónustu við börn með flóknar stuðningsþarfir.

Fjárfesting

Mat á fjárfestingu vegna uppbyggingar nýs sérskóla er mikilvægur þáttur í langtímaáætlanagerð sveitarfélaga og annarra opinberra aðila. Slík ákvörðun felur í sér verulega fjárbindingu og hefur víðtæk áhrif á rekstur, þjónustustig og aðgengi barna með sérþarfir að viðeigandi menntun og stuðningi. Nauðsynlegt er að byggja matið á traustum gögnum um núverandi og framtíðarþörf, þar á meðal mannfjöldaspám, þróun nemendahópa og getu núverandi úrræða til að mæta auknu álagi.

Við mat á fjárfestingu þarf að horfa bæði til stofnkostnaðar og rekstrarkostnaðar sem og ávinnings til lengri tíma. Nýr sérskóli getur dregið úr þrýstingi á núverandi skóla, bætt aðstæður nemenda og starfsfólks og stuðlað að skilvirkari nýtingu fjármuna með sérhæfðu húsnæði og samþættri þjónustu. Á sama tíma er mikilvægt að meta áhættu, meðal annars vegna óvissu um framtíðarþróun nemendafjölda, breytinga á framkvæmd eða stefnu um skóla án aðgreiningar og mögulegra annarra lausna, svo sem sérdeilda innan almennra skóla.

Markmið slíks mats er að tryggja að fjárfestingin sé bæði fjárhagslega hagkvæm og samfélagslega réttlætunleg, þannig að börn með sérþarfir fái viðeigandi þjónustu á réttum tíma án þess að skapa óhóflegt álag á opinber fjármál til framtíðar.

Við kostnaðarmat var stuðst við raunveruleg gögn frá sveitarfélögum um meðalkostnað á hvern fermetra við byggingu grunnskóla. Slík nálgun tryggir að áætlunin endurspeglir íslenskar aðstæður, byggingarkostnað á opinberum framkvæmdamarkaði og þá verkstaðla sem almennt gilda um skólahúsnæði.

Langtíma sérskóli

Sé horft til þess að heildarstærð Klettaskóla er 7.229 fermetrar og gert er ráð fyrir 90 nemendum jafngildir það að meðaltali um 80 fermetrum á hvern nemanda, innifalið í þeim fermetrum er ípróttaaðstaða og sundlaug. Það hlutfall er hátt í samanburði við hefðbundna grunnskóla, en í sérskólum þar sem nemendur hafa miklar og fjölbreyttar stuðningsþarfir er rýmisþörf almennt mun meiri. Skýringin felst í því að slíkt húsnæði þarf að rúma fjölbreytta sérhæfða starfsemi auk hefðbundinnar kennslu, svo sem rými fyrir einstaklingskennslu og litla hópa, meðferðar- og þjálfunaraðstöðu, skynörvunarrými, hvíldarrými, geymslur fyrir hjálpartæki, breiðar og aðgengilegar umferðarleiðir auk stoðryma fyrir starfsfólk og pláss fyrir starfsfólk.

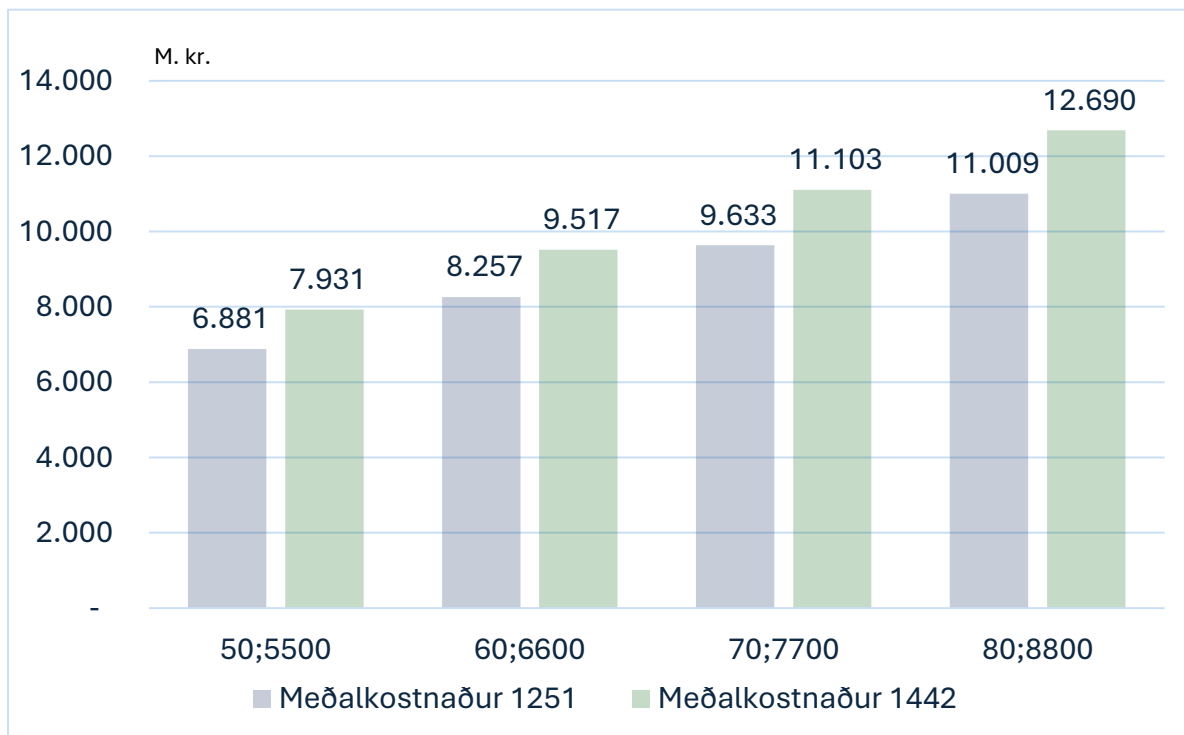
Hafnarfjarðarbær stóð að alútbóði vegna byggingar Hamranesskóla á síðasta ári. Í verkið bárust þrjú tilboð og var tilboðsbil um 681–963 þús. kr. á hvern fermetra á verðlagi janúar 2026. Ef miðgildi tilboðanna, um 822 þús. kr. á fermetra, er lagt til grundvallar og gert ráð fyrir að nýr sérskóli fyrir börn með langtímaþörf rúmi um 110 nemendur, má áætla að byggingarkostnaður skólans sé um 7,6 milljarðar króna. Í þeirri tölu er ekki innifalinn kostnaður vegna lóðar, gatnagerðargjalda og innanstokksmuna. Gera má ráð fyrir að sá kostnaður nemi um 3,4 milljörðum króna, þannig að heildarfjárfesting gæti orðið um 11,0 milljarðar króna, eða um 1.251 þús. kr. á fermetra.

Til samanburðar hóf Reykjavíkurborg vorið 2015 viðbyggingu við Klettaskóla. Heildarkostnaður framkvæmda nam 2.952 milljónum króna, að undanskildum kostnaði vegna endurbóta á eldra mannvirki og endurnýjunar kennslubúnaðar. Ef byggingakostnaður er leiðréttur fyrir þróun vísitölu byggingakostnaðar til dagsins í dag þá var meðalkostnaður á hvern fermetra vegna framkvæmdarinnar á Klettaskóla í um 1.442 þús. kr.

Tafla 27: Áætlaður byggingakostnaður vegna langtímaúrræða, í m.kr. á verðlagi 2026, nýs sérskóla.

| Forsendur | Upphæðir í m.kr. |
|---------------------------------|------------------|
| Fjöldi nemenda | 110 |
| Fermetrar á hvern nem. | 80 |
| Heildar fermetrar | 8800 |
| A: Byggingakostnaður á hvern fm | 1,5 |
| B: Byggingakostnaður á hvern fm | 1,4 |
| A: Heildarkostnaður | 13.385 |
| B: Heildarkostnaður | 12.690 |

Að teknu tilliti til framangreindra upplýsinga má áætla að heildarkostnaður við byggingu nýs sérskóla fyrir um 110 nemendur, með heildarbyggingarmagni um 8.800 fermetra, gæti numið um 11,0–12,7 milljörðum króna, eftir endanlegri útfærslu, staðsetningu og umfangi verkefnisins.



Mynd 14. Áætlaður byggingakostnaður, í m. kr. á verðlagi janúar 2026, 110 barna sérskóla ætlaður börnum með langtímaþarfir miðað við ólíkar forsendur.

Myndin sýnir áætlaðan heildarbyggingarkostnað sérskóla fyrir 110 börn við mismunandi forsendur um fermetrafjölda á hvern nemanda frá 50–80 m² á hvern nemanda og tvo kostnaðarflokka á fermetra 1.251 og 1.442 m.kr.. Kostnaður hækkar jafnt og þétt með auknu rými og er á bilinu um 6,9 til 12,7 ma. kr., þar sem hærra einingaverð leiðir ávallt til verulega meiri heildarkostnaðar.

Korpuskóli

Við nýtingu húsnæðis Korpuskóla fyrir sérskólastarfsemi þarf að gera ráð fyrir umtalsverðri viðbótarfjárfestingu áður en starfsemi getur hafist. Slík fjárfesting felur m.a. í sér aðlögun húsnæðis að þörfum nemenda, þar á meðal breytingar á rýmum, sérútbúna kennsluáðstöðu, aðgengi, öryggisbúnað og hljóðvist. Einnig kann að vera þörf á sérhæfðum búnaði, innréttingum og tækjakosti sem styður við umönnun, kennslu og daglegt líf nemenda. Að auki þarf að huga að aðstöðu fyrir starfsfólk, stoðþjónustu og mögulega frístundastarf. Umfang fjárfestingar ræðst af núverandi ástandi húsnæðisins og því hversu vel það hentar fyrir sérskólastarfsemi. Þessi viðbótarfjárfesting er þó líkleg til að vera verulega minni en kostnaður við nýbyggingu sérskóla og er hagkvæmari tímabundin lausn á meðan unnið er að varanlegri uppbyggingu.

Tafla 28. Áætlaður heildarbreytingakostnaður¹⁶ Korpuskóla.

| Kostnaðarliður | Fjárfesting |
|-----------------------------|------------------|
| Breytingakostnaður | 300-600 |
| Stuðningstæki og lausamunir | 250-400 |
| Heildar fermetrar | 550-1.000 |

Fram kom í greinagerð frá umhverfis- og skipulagssviði Reykjavíkurborgar til borgaráðs, dagsett 1. Septembar 2025¹⁷, að gert sé ráð fyrir um 300 m. kr. í breytingakostnað á Korpuskóla. Í þeirri kostnaðaráætlun er gert ráð fyrir að framkvæmdin nái til 1.059 af 2.816 fermetrum skólahúsnæðisins og að úrbæturnar verði eftirfarandi:

- Endurskipulagning og aðlögun kennslustofa og stuðningsrýma.
- Stækkun og úrbætur á kaffistofu og vinnuáðstöðu kennara og starfsmanna.
- Breytingar á aðkomu og tengingum innan byggingar með hliðsjón af algildri hönnun.
- Aðlögun á lóð

Meðalbreytingakostnaður á hvern fermetur er 283.286 kr. Ekki var gert ráð fyrir kaupum á sérstökum lausabúnaði sem þarf til starfsemi skólans í greinagerð til Borgarráðs.

Vegna þess hve brýnt verkefnið er og stuttur tími til undirbúnings og framkvæmda við aðlögun húsnæðis Korpuskóla, felst í því aukin kostnaðaráhætta. Takmarkaður tími til hönnunar, útboðs og ítarlegrar greiningar á ástandi húsnæðis getur leitt til ófyrirséðra framkvæmda, breytinga á verkswiði og hærri framkvæmdakostnaðar en upphaflega var áætlað. Því er raunhæft að gera ráð fyrir að heildarkostnaður geti farið fram úr kostnaðaráætlunum ef verkefnið er unnið á hraðferð.

Skammtíma sérskóli

Ólíkt langtíma sérskólum er rýmisþörf skammtímaúrræða yfirleitt minni á hvern nemanda, þar sem þarfir barnanna eru aðrar en starfsemin byggir síður á daglegri kennslu í stórum hópum og meira á einstaklingsmiðaðri meðferð í litlum hópum og sveigjanlegri notkun rýmis. Samt sem áður þarf húsnæðið að uppfylla kröfur um öryggi, aðgengi og sérhæfða aðstöðu, svo sem róleg rými, viðtalsaðstöðu, aðstöðu fyrir skólavinnu, útivistarsvæði og viðeigandi

¹⁶ Áætlun HLH ráðgjafar.

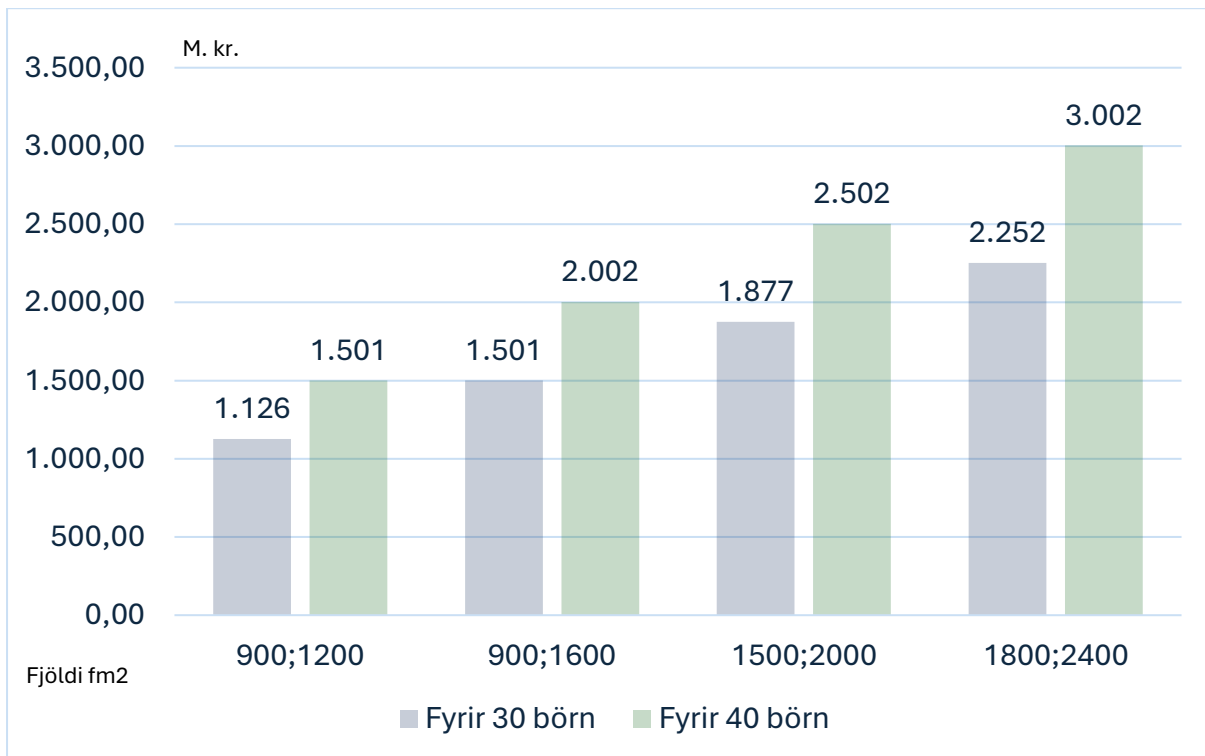
¹⁷ Korpuskóli – Breytingar á húsnæði. Sótt af: <https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/Korpusk%C3%B3li.pdf>

vinnuástöðu fyrir starfsfólk. Einnig þarf að gera ráð fyrir aðskilnaði milli hópa ef úrræðið þjónar börnum með ólíkan vanda.

Tafla 29: Áætlaður byggingakostnaður vegna skammtímaúrræða, í m.kr. á verðlagi 2026.

| Forsendur | Upphæðir í m.kr. |
|------------------------------|--------------------|
| Fjöldi nemenda | 30-40 |
| Fermetrar á hvern nem. | 60 |
| Heildar fermetrar | 1.800-2.400 |
| Byggingakostnaður á hvern fm | 1.251,0 |
| Heildarkostnaður | 2.300-3.000 |

Þar af leiðandi er gert ráð fyrir lægri stofnkostnaði á hvern fermetrar og færri fermetra á hvern nemanda. Horft er til síðasta útboðs Hafnarfjarðarbæjar með um 30% álagi ofan á byggingakostnað og að meðalfermetrar á hvern nemanda sé um 60. Heildar kostnaður slíkra framkvæmda gæti því orðið um 2,3-3,0 ma. kr. fyrir um 30-40 einstaklinga en þá er gert ráð fyrir að hluti barnanna fái kennslu í úrræðum á vegum ríkisins.



Mynd 15. Áætlaður byggingakostnaður, í m. kr. á verðlagi janúar 2026, 110 barna sérskóla ætlaður börnum með skammtímaþarfir miðað við ólíkar forsendur.

Myndin sýnir áætlaðan byggingarkostnað sérskólaúrræðis fyrir 30 og 40 börn miðað við mismunandi stærðir húsnæðis 900–2.400 m². Gert er ráð fyrir meðalkostnaði á hvern fermetrar er 1.251 kr. Kostnaður hækkar í takt við aukinn fermetrafjölda og er á bilinu um 1,1 til 3,0 ma.kr., þar sem úrræði fyrir 40 börn er ávallt dýrara en fyrir 30 börn við sömu forsendur.

Niðurstöður og mat á fýsileika

Greiningin leiðir í ljós að veruleg og vaxandi þörf er fyrir sérhæfð skólaúrræði fyrir börn með miklar og flóknar þjónustubarfir á höfuðborgarsvæðinu. Samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum eru um 295 börn á grunnskólaaldri metin í þörf fyrir langtíma sérskólaúrræði, þar af eru um 119 börn sem uppfylla slík skilyrði án þess að njóta skólavistar í sérskóla eða sérdeild í lok árs 2025. Þá liggur fyrir að Klettaskóli, sem er stærsta sérskólaúrræði svæðisins fyrir þennan hóp, er þegar yfirfullur um 50 nemendur, sem undirstrikar enn frekar alvarleika stöðunnar. Jafnframt er ljóst að talsverður hópur barna glímir við tímabundinn, en alvarlegan vanda sem krefst skammtíma sérskólaúrræða, þar sem bið og ófullnægjandi aðgengi hafa verið viðvarandi áskoranir.

Þróun barnahópsins á höfuðborgarsvæðinu, bæði hvað varðar heildarfjölda og breytta samsetningu nemenda, styður þá niðurstöðu að eftirspurn eftir sérhæfðum úrræðum muni haldast til lengri tíma. Fjölgun barna af erlendum uppruna, auk fjölgunar barna með fjölþættan vanda, eykur þörf fyrir sérhæft námsumhverfi, þverfaglegan stuðning og markvissari skipulagningu þjónustu en almennt er mögulegt innan einstakra sveitarfélaga.

Mat á núverandi fyrirkomulagi bendir til þess að rekstur sérskóla og sérhæfðra úrræða á vegum einstakra sveitarfélaga hafi náð ákveðnum takmörkunum. Smæð markhópa, dreifing þekkingar, mönnunaráskoranir og misræmi milli metinna þjónustubarfa og raunverulegs framboðs leiða til þess að kerfið verður viðkvæmt, bæði faglega og fjárhagslega. Þá sýna dæmi um synjanir í sérskólum að framboð langtímaúrræða nær ekki að mæta raunverulegri eftirspurn, jafnvel þegar börn uppfylla formleg inntökuskilyrði.

Á grundvelli þessara niðurstaðna er það mat skýrslunnar að samstarf sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um rekstur sameiginlegra sérskóla sé bæði raunhæft og fýsilegt. Slíkt samstarf myndi gera sveitarfélögum kleift að sameina eftirspurn, faglega þekkingu og fjármuni, og þar með byggja upp stærri og stöðugri rekstrareiningar. Með sameiginlegum sérskólum skapast betri forsendur fyrir sérhæfingu kennara, þverfaglegt samstarf, samræmd inntökuskilyrði og skýrari leiðir barna inn og út úr úrræðum.

Uppbygging sérskóla er ein umfangsmesta fjárfesting sem sveitarfélög ráðast í á sviði menntamála. Ef slík uppbygging fer fram án samstarfs milli sveitarfélaga er veruleg hætt á að nýting mannvirkis verði takmörkuð. Sérskólar þurfa tiltölulega stöðugan nemendafjölda til að réttlæta bæði stofn- og rekstrarkostnað, en fjöldi barna með mjög miklar stuðningsparfir er breytilegur hverju sveitarfélagi og getur sveiflast milli ára. Afleiðingin getur verið að dýrt húsnæði og sérhæfð aðstaða nýtist ekki að fullu yfir lengri tíma.

Jafnframt er ljóst að samstarf við ríkið er lykilforsenda fýsileika, einkum þegar kemur að börnum sem dvelja í eða tengjast ríkisreknum stofnunum og úrræðum. Samræming ábyrgðar, stjórnsýslu og fjármögnunar milli ríkis og sveitarfélaga er nauðsynleg til að tryggja jafnræði barna óháð búsetu og koma í veg fyrir að ábyrgð á menntun barna með fjölþættan vanda lendi á milli kerfa. Í því samhengi styður greiningin að stjórnun og fagleg forysta slíkra úrræða verði á einni hendi, með mögulegri aðkomu Mennta- og skólaþjónustu (MMS) að uppbyggingu og samhæfingu sérhæfðra teymislausna.

Í heild sinni benda niðurstöður til þess að sameiginlegur rekstur sérskóla á höfuðborgarsvæðinu geti aukið skilvirkni, bætt nýtingu fjármuna og styrkt faglegt umhverfi þjónustunnar. Slíkt fyrirkomulag myndi einnig draga úr veikleikum núverandi kerfis, þar sem þjónustan er dreifð milli margra aðila, og skapa heildstæðari og sjálfbærari lausn til framtíðar fyrir börn með umfangsmiklar og sértækar stuðningsparfir.

Áætlaður heildar nettó rekstrarkostnaður við að koma á fót annars vegar langtíma sérskólaúrræði (110 barna skóla) og hins vegar skammtíma skólaúrræði (40 börn) á höfuðborgarsvæðinu er metinn á bilinu 1.800–2.000 milljónir króna á ári. Kostnaðarmatið tekur mið af umfangi þjónustunnar, mannaflapörf, húsnæði, sérhæfðum stuðningi og öðrum rekstrarliðum sem nauðsynlegir eru til að tryggja viðeigandi gæði og stöðugleika í þjónustunni. Heildar fjárfesting gæti verið á bilinu 8,0-15,7 ma. kr. miðað við ólíkar forsendur.

Til viðbótar hefur verið lögð fram tillaga um að breyta starfsemi Korpuskóla í sérskóla sem tímabundið eða viðbótarúrræði. Slík ráðstöfun gæti rúmað um 50–60 nemendur og þannig dregið úr brýnni þörf fyrir ný úrræði til skemmri tíma, auk þess að létta á álagi í núverandi sérskólum. Gera þarf þó ráð fyrir bæði viðbótarfjárfestingu í aðlögun húsnæðis og sérstökum rekstrarkostnaði sem fylgir uppbyggingu nýrrar starfseiningar, þar á meðal stjórnunar-, stoðþjónustu- og húsnæðiskostnaði. Árlegur nettó rekstrarkostnaður gæti verið á bilinu 710-852 m. kr. og heildarbreytingakostnaður gæti orðið á bilinu 550-1.000¹⁸ m. kr.

Tafla 30. Samantekt á nettó rekstrarkostnað (m. kr. á verðlagi 2025) og fjárfestingu (m. kr. á verðlagi 2026) á nýjum úrræðum fyrir börn í skammtíma- og langtímaþörf fyrir sérskólaúrræðum á höfuðborgarsvæðinu.

| | | |
|----------------------------|---|--|
| 190–210 Nemendur | 2,45–2,94 ma.kr. Árlegur rekstrarkostnaður brúttó 3,8–4,7 ma.kr. | 8,56–16,69 ma.kr. Heildarfjárfesting |
|----------------------------|---|--|

Taflan sýnir heildstæða lokasamantekt á áætluðum nettó rekstrarkostnaði og fjárfestingu vegna uppbyggingar nýrra sérskólaúrræða á höfuðborgarsvæðinu fyrir börn með bæði langtíma- og skammtímaþarfir. Gert er ráð fyrir að úrræðin geti samanlagt þjónað um 190–210 börnum, með árlegum rekstrarkostnaði á bilinu 2,45–2,94 ma.kr. (brúttó kostnaður 3,8-4,7 ma. kr.) og heildarfjárfestingu á bilinu 8,56–16,69 ma.kr., eftir umfangi og útfærslu.

¹⁸ Hér er um áætlaðan kostnað af hálfu HLH.

Tillögur

1. Mótun framtíðarsýnar um uppbyggingu sérskólaúrræða

Mikilvægt er að byggja hana á þeirri greiningu og stefnumótun sem þegar liggur fyrir. Í því samhengi er einnig vísað til skýrslu starfshóps um framtíðarstarf skóla- og frístundastarfs í Klettaskóla, Guluhlíð, Heklu og Öskju, þar sem lögð er áhersla á uppbyggingu sérskóla í fámennari, sérhæfðari og sjálfbærari einingum, með skýrari yfirsýn, minni áreiti og aukin gæði þjónustu.

Í skýrslunni er lagt til að byggðar verði upp tvær meginstoðir sérskólaþjónustu í Reykjavík, annars vegar áframhaldandi þróun Klettaskóla og hins vegar nýr sérskóli í húsnæði Korpuskóla. Tillögurnar bregðast við þeirri stöðu að Klettaskóli starfar nú langt umfram ákjósanlega stærð, sem skapar áskoranir í húsnæði, mönnun og faglegu umhverfi.

Í víðara samhengi, og með tilliti til annarra sérskóla á svæðinu, er ljóst að þessi uppbygging getur mætt brýnni þörf fyrir langtíma sérskólaúrræði til skemmri tíma. Til lengri tíma er þó nauðsynlegt að móta heildstæða lausn fyrir allt höfuðborgarsvæðið og nærliggjandi svæði.

Til framtíðar er því eðlilegt að horfa til fjögurra meginstoða sérskólaþjónustu á svæðinu:

- Klettaskóli: 70–90 börn
- Arnarskóli: 45–50 börn
- Korpuskóli (sem sérskóli): 50–60 börn
- Nýr sérskóli á suðursvæði höfuðborgarsvæðisins: 70–90 börn

Slík uppbygging myndi skapa heildargetu fyrir 255–310 börn með varanlegar og flóknar stuðningsþarfir. Staðsetning nýs sérskóla á suðursvæði höfuðborgarsvæðisins gæti jafnframt styrkt þjónustu við Suðurnes og Suðurland og aukið jafnræði í aðgengi að sérhæfðri þjónustu.

Einnig ber að nefna viljayfirlýsingu Garðarbæjar og Jónsvegjar ehf. um stofnun sérskóla fyrir einhverf börn en þar er gert ráð fyrir á fyrsta starfsári skólans verði 5 nemendur og að hann hefji starfsemi haustið 2026.

Með hliðsjón af mögulegri mannfjöldapróun á höfuðborgarsvæðinu er mikilvægt að horfa til þess að staðsetning nýs sérskóla bjóði upp á möguleika á stækkun skólans til að bregðast fjölgun íbúa.

Heildarniðurstaðan er sú að með því að byggja á fyrirliggjandi greiningum, samræma uppbyggingu milli sveitarfélaga og líta á skólakerfið sem samfellt og stigskipað kerfi, er unnt að skapa sjálfbæra, sveigjanlega og faglega sterka innviði fyrir sérskólaþjónustu til langs tíma, í samræmi við markmið um betri verkaskiptingu, markvissari nýtingu fjármuna og þjónustu við börn á réttum stað og á réttum tíma.

Mikilvægt er að áréttu um nýtingu Korpuskóla en þar er ákveðinn fyrirvari sem kom fram í borgarkerfinu þegar skólahaldi var aflagt í Korpuskóla:

„...að skólahald yrði aflagt í starfsstöðinni Korpu þar til að fjöldi barna í Staðahverfi á aldrinum 6-12 ára (1. – 7. bekkur) hefur náð 150 nemendum. Ákvörðun um áframhald skólahalds fyrir börn í Staðahverfi verði þá endurskoðað í nánú samstarfi við foreldra og íbúa Staðahverfis. Fram að þeim tíma tilheyri Staðahverfi skólahverfi Engjaskóla á yngra og miðstigi og Víkurskóla á unglingastigi...“

Samkvæmt upplýsingum frá Reykjavíkurborg þá er fjöldi barna á umræddum aldri í hverfinu 60 og ekki útlit fyrir að þeim fjölgi 150 á næstu 15 árum samkvæmt mannfjöldaspá Hagstofunnar.

2. Samstarf ríkis og sveitarfélaga um skammtímaúrræði

Í því felast veruleg tækifæri fyrir ríki og sveitarfélög til að sameinast um skipulag, fjármögnun og framkvæmd þjónustu. Núverandi fyrirkomulag er í mörgum tilvikum óskilvirkt og sundurlaust, einkum þegar horft er til kennslu og skólaþjónustu innan stofnana á vegum ríkisins og uppbyggingar úrræða fyrir börn með fjölþættan og flókinn vanda.

Í dag skortir heildstæða sýn á samspil menntunar, heilbrigðis- og félagsþjónustu, sem leiðir til þess að ábyrgð, hlutverk og fjármögnun skammtímaúrræða eru óljós. Þetta birtist meðal annars í kennslu barna sem dvelja tímabundið í stofnunum á vegum ríkisins, svo sem BOFS, BUGL og Barnaspítala, þar sem menntunarpátturinn er oft lauslega tengdur formlegu skólakerfi sveitarfélaga.

Framtíðaruppbygging skammtímaúrræða þarf því að byggja á fjölbreyttum og sveigjanlegum lausnum, sem taka mið af ólíkum þörfum barna. Annars vegar þarf að tryggja samfellda og aðlagaða menntun fyrir börn sem dvelja í stofnunum ríkisins, með skýrri verkaskiptingu og sameiginlegri ábyrgð ríkis og sveitarfélaga. Hins vegar þarf að byggja upp sérhæfð skammtímaúrræði fyrir börn sem vegna hegðunarvanda, erfiðra aðstæðna, félagslegra aðstæðna eða tímabundins stuðningsþarfar þurfa markvissa íhlutun til að styrkja stöðu sína og auðvelda endurkomu í almennt skólaumhverfi.

Slík nálgun myndi skapa betra flæði milli kerfa, draga úr tvíverknaði og auka líkur á árangursríkri þjónustu. Jafnframt myndi sameiginleg uppbygging ríkis og sveitarfélaga styðja við hagkvæmari nýtingu fjármuna, aukin gæði þjónustu og skýrari ábyrgð gagnvart börnum og fjölskyldum þeirra.

3. Skýr verkaskipting innan menntakerfis

Við uppbyggingu úrræða til framtíðar er grundvallaratriði að líta á menntakerfið sem heildstætt og stigskipað kerfi, þar sem öll stig hafa skýrt skilgreind hlutverk, ábyrgð og samspil. Ekki er skynsamlegt að byggja upp kerfi þar sem ábyrgðarkeðjan er óljós eða þar sem áhersla er einungis lögð á eitt stig, svo sem sérskóla, án þess að horfa á heildina.

Fýsileiki framtíðarfyrirkomulags felst ekki fyrst og fremst í fjölgun sérskóla, heldur í sameiginlegum skilningi á skyldum og ábyrgð á hverju stigi kerfisins:

- Almennt skólakerfi, þar sem grunnstuðningur, snemmtæk íhlutun og aðlögun námsumhverfis eiga að vera fyrsta úrræði.
- Sérdeildir, sem veita markvissan og sérhæfðan stuðning þegar almenn úrræði duga ekki, oft tímabundið og með skýru endurmatsskipulagi.
- Sérskólar, sem eru ætlaðir börnum með þyngri og flóknar stuðningsþarfir þar sem önnur úrræði hafa ekki skilað árangri.
- Mikilvægt er að tilfærsla nemenda innan kerfisins sé skýr, fyrirsjáanleg og faglega rökstudd, með formlegum viðmiðum um innritun, dvöl og útskrift. Þar skiptir máli að skilgreina markmið og tímaramma á hverju stigi, þannig að kerfið styðji við hreyfanleika nemenda eftir þörfum, fremur en að festa þá í varanlegum úrræðum án reglulegs endurmats.

Í því samhengi felast tækifæri í að efla hlutverk sérdeilda, meðal annars með því að setja skýrar kröfur um tímasett markmið og mælanlegan árangur. Slík nálgun getur aukið virkni úrræðanna, stuðlað að meiri hreyfingu nemenda til baka í almennt skólakerfi þar sem það er

raunhæft, og jafnvel skapað forsendur fyrir fjölgun sérdeilda í stað þess að byggja eingöngu upp kostnaðarsamari sérskólaúrræði.

Heildarniðurstaðan er sú að sjálfbær uppbygging úrræða til framtíðar krefst samræmdrar stefnumótunar, skýrrar verkaskiptingar og sameiginlegrar ábyrgðar milli allra aðila. Með því að horfa á kerfið í heild sinni, fremur en einstök úrræði, skapast raunhæfur grundvöllur fyrir betri þjónustu við börn, skilvirkari nýtingu fjármuna og aukinn faglegan árangur.

4. Fjölgun og endurskipulag sérdeilda

Ein hagkvæmasta leiðin til að mæta vaxandi þörf barna með sértækar stuðningsþarfir er að fjölga sérdeildum innan almennra grunnskóla. Slík uppbygging getur dregið úr þörf fyrir kostnaðarsama sérskóla, aukið sveigjanleika í þjónustu og gert fleiri börnum kleift að stunda nám í sínu nærumhverfi.

Sérdeildir eru millistig milli almennrar kennslu með stuðningi og sérskóla og henta sérstaklega börnum sem þurfa verulegan stuðning en ekki endilega aðskilið skólaumhverfi til lengri tíma.

Mikilvægt er að sérdeildir séu ekki hugsaðar sem varanleg vistun heldur sem tímabundið og markvisst inngríp. Skynsamleg uppbygging byggir á því að sérdeildir starfi sem gegnumstreymisúrræði þar sem börn eru þar í afmarkaðan tíma með skýr markmið um aðlögun að almennu skólaumhverfi.

Slík nálgun felur í sér að:

- fyrir hvert barn sé sett fram einstaklingsbundin áætlun
- skilgreind séu mælanleg náms-, hegðunar- og félagsleg markmið
- liggja fyrir tímasett endurmat og útgönguleið
- unnið sé markvisst að aukinni þátttöku í almennum bekk samhliða dvöl í sérdeild
- heimaskóli haldi ábyrgð og tengsl við barnið

Markmiðið er að barnið færst smám saman úr sérdeild yfir í almennt skólastarf eftir því sem færni og aðstæður leyfa.

Fjölgun sérdeilda sem gegnumstreymisúrræða gerir kleift að byggja upp raunverulega stigskipt þjónustukerfi þar sem börn geta færst milli úrræða eftir þörfum. Slíkt kerfi:

- gerir mögulegt að grípa fyrr inn í vanda
- getur komið í veg fyrir að vandi þróist þannig að sérskóli verði nauðsynlegur
- auðveldar endurkomu í almennan bekk
- minnkar líkur á varanlegri aðgreiningu
- styður við samfellu í skólagöngu barns

Þetta er sérstaklega mikilvægt fyrir börn með tímabundinn eða breytilegan vanda, svo sem tilfinninga- og hegðunarferðleika eða aðlögunarvanda.

Þrátt fyrir augljósa kosti geta sérdeildir ekki komið í stað sérskóla fyrir alla. Börn með mjög miklar og fjölþættar þarfir til dæmis vegna alvarlegrar fötlunar, langvinnra veikinda eða mikillar þjónustubarfar munu áfram þurfa sérskólaumhverfi. Markmiðið er því ekki að fækka sérskólum heldur að tryggja að þeir séu nýttir fyrir þann hóp sem raunverulega þarf slíkt úrræði.

5. Rekstrarform nýs sérskóla

Við ákvörðun um rekstrarform nýs sérskóla þarf að horfa til þess að um er að ræða mjög sérhæft og kostnaðarsamt úrræði sem þjónar jafnan börnum frá fleiri en einu sveitarfélagi.

Fjöldi barna með umfangsmiklar og varanlegar stuðningsþarfir er breytilegur í hverju sveitarfélagi fyrir sig og getur sveiflast milli ára. Rekstrarform þarf því að tryggja bæði stöðugleika, jafnræði í aðgengi og hagkvæma nýtingu fjármuna til lengri tíma.

Helstu valkostir eru annars vegar að skólinn verði rekinn af því sveitarfélagi þar sem hann er staðsettur og hins vegar að stofnað verði sérstakt byggðarsamlag eða annað sameiginlegt rekstrarfélag sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.

Valkostur A — Rekstur hjá hýsingarsveitarfélagi

Ef skólinn er rekinn af því sveitarfélagi sem hýsir hann ber það sveitarfélag formlega ábyrgð á rekstri, stjórnun og starfsmannahaldi, en önnur sveitarfélög greiða fyrir þjónustuna samkvæmt samningi.

Helstu kostir:

- Einföld stjórnslá og skýr ábyrgð
- Minni stofnkostnaður við stjórnun
- Hægt að byggja á fyrirliggjandi rekstrarkerfum sveitarfélags
- Skjótari ákvörðunartaka

Helstu ókostir:

- Sveitarfélagið sem skólinn er í ber mesta fjárhagslega áhættu
- Hætta á að þjónustan mótist af þörfum eins sveitarfélags fremur en svæðisins í heild
- Getur skapað ágreining um kostnaðarskiptingu og forgang að plássum
- Minni tilfinning annarra sveitarfélaga fyrir sameiginlegri ábyrgð
- Áhætta á van- eða ofnýtingu ef nemendafjöldi sveiflast

Með sameiginlegum rekstri sérskóla á vegum sveitarfélaga má dreifa fjárhagslegri áhættu milli aðila. Í grunninn myndu sveitarfélög greiða gjald fyrir þá nemendur sem sækja skólann, þannig að hvert sveitarfélag beri kostnað í samræmi við nýtingu, með svipuðum hætti og gert er í rekstri Klettaskóla. Til að mæta þeirri áhættu að starfsemin verði ekki fullnýtt og til að koma í veg fyrir að einstakt sveitarfélag beri óhóflega byrði, væri jafnframt gert ráð fyrir að aðildarsveitarfélög skipti með sér ákveðnum föstum kostnaði eftir íbúafjölda. Sá kostnaður gæti m.a. náð til stjórnunar, húsnæðis og annarra rekstrarliða sem breytast lítið þrátt fyrir sveiflur í nemendafjölda. Þetta fyrirkomulag stuðlar að meiri stöðugleika í rekstri og sanngjarnari áhættudreifingu milli sveitarfélaga.

Valkostur B — Byggðarsamlag eða sameiginlegur rekstur

Við stofnun byggðarsamlags eða annars sameiginlegs rekstraraðila bera þátttökusveitarfélög sameiginlega ábyrgð á rekstri, fjármögnun og stefnumótun.

Helstu kostir:

- Dreifing fjárhagslegrar áhættu milli sveitarfélaga
- Stöðugri rekstrargrundvöllur til lengri tíma
- Jafnræði í aðgengi að þjónustu óháð búsetu
- Aukinn sveigjanleiki gagnvart breytilegum nemendafjölda

Helstu ókostir:

- Flóknari stjórnslá og ákvörðunartaka
- Þörf á formlegum samningum um kostnaðarskiptingu og stjórn
- Hætta á lengri ferlum við breytingar eða þróun starfseminnar
- Ný sjálfstæð yfirbygging utan um stjórnun sérskóla.

Þetta fyrirkomulag hentar sérstaklega þegar skólinn þjónar börnum frá mörgum sveitarfélögum og er hluti af sameiginlegu þjónustukerfi.

Ef stofnað yrði til byggðarsamlags mætti velta því upp hvort öll starfsemi sérskóla færi undir slíkt samstarf.

Lokaorð

Í þessari skýrslu hefur verið lögð fram heildstæð greining á fýsileika samstarfs sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um uppbyggingu og rekstur sérskóla í samstarfi við ríkið. Niðurstöðurnar sýna að þörf fyrir sérhæfð skólaúrræði fyrir börn með miklar og fjölþættar þjónustuparfir eru miklar og aðkallandi. Þrátt fyrir skýra stefnu um skóla án aðgreiningar liggur fyrir að hluti barna nýtur ekki náms við sitt hæfi innan almenns grunnskóla, jafnvel með auknum stuðningi.

Greiningin leiðir jafnframt í ljós að núverandi fyrirkomulag, þar sem ábyrgð og framkvæmd þjónustu eru dreifð milli einstakra sveitarfélaga og ólíkra stjórnkerfa, felur í sér veikleika sem torvelda bæði faglega þróun og skilvirka nýtingu fjármuna. Smæð einstakra hópa, ójafnt aðgengi að úrræðum og vaxandi misræmi milli metinnar þjónustuparfar og framboðs undirstrika að þörf er á breyttu og heildstæðara skipulagi.

Í því ljósi er það niðurstaða skýrslunnar að samstarf sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, í nánú samstarfi við ríkið, um sameiginleg sérskólaúrræði sé skynsamleg og fýsileg leið. Slíkt samstarf getur skapað betri forsendur fyrir faglega sérhæfingu, stöðugleika í rekstri og jafnræði barna óháð búsetu. Jafnframt opnar það möguleika á skýrari verkaskiptingu, samræmdri stjórnun og markvissari stefnumótun um menntun barna með flóknar og langvarandi stuðningsparfir.

Skýrslan er hugsuð sem grundvöllur fyrir áframhaldandi stefnumótun og ákvarðanatöku. Næstu skref felast meðal annars í nánari útfærslu valkosta, greiningu á rekstrarfyrirkomulagi og fjármögnun, og mótun skýrs samstarfsramma milli sveitarfélaga og ríkis. Með slíkri nálgun er unnt að leggja grunn að sjálfbæru, faglegu og mannúðlegu kerfi sem tryggir börnum með mestar þjónustuparfir raunverulegan rétt til menntunar við sitt hæfi.