



Kópavogur, 22. september 2026

26092068

Efni: Umsögn Kópavogsbæjar um frumvarp til fjárlaga 2027 vegna niðurfellingar fjárframlaga til sveitarfélaga vegna samþættingar þjónustu í þágu farsældar barna.

Kópavogsbær lýsir yfir verulegum áhyggjum af þeirri breytingu sem boðuð er í frumvarpi til fjárlaga 2027 að ekki verði áfram gert ráð fyrir fjárframlögum úr ríkissjóði til sveitarfélaga vegna framkvæmdar laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna nr. 86/2021.

Með farsældarlögunum voru sveitarfélögum falin ný og umfangsmikil verkefni og skyldur sem snúa meðal annars að störfum tengiliða og málstjóra og samþættingu þjónustu við börn og fjölskyldur þvert á þjónustukerfi. Frá upphafi var viðurkennt af hálfu ríkisins að um væri að ræða aukinn kostnað fyrir sveitarfélögin og því var bráðabirgðaákvæði XXV bætt við lög um tekjustofna sveitarfélaga. Þar var kveðið á um sérstakt framlag úr ríkissjóði að fjárhæð 1.100 m.kr. árlega til sveitarfélaga vegna kostnaðar við innleiðingu laganna á árunum 2022–2024. Síðar var innleiðingartímabilið framlengt um tvö ár. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 86/2021 kom skýrt fram að ástæða tímabundinnar fjármögnunar væri óvissa um kostnað og ávinning af framkvæmd laganna til skemmri tíma. Þar segir:

„Vegna óvissu sem er um kostnað vegna frumvarpsins og ávinning þess til skemmri tíma er lagt til að ráðstöfun fjármuna í Jöfnunarsjóð verði bundin við innleiðingartímabilið en að því loknu fari fram endurmat verkefnisins með tilliti til fjárparfar sveitarfélaga og ávinnings af verkefninu.“

Af framangreindu verður ráðið að vilji löggjafans hafi ekki verið að fjárframlög skyldu falla sjálfkrafa niður að innleiðingartímabilinu loknu heldur að fram færi mat á kostnaði sveitarfélaga og ávinningi verkefnisins áður en ákvörðun yrði tekin um framtíðarfyrirkomulag fjármögnunar.

Við breytingar á lögum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga árið 2025 voru ákvæði um framlögin færð úr lögum um tekjustofna sveitarfélaga yfir í 13. gr. laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga en þar segir:

„Við tekjur Jöfnunarsjóðs skv. 2. gr. bætist framlag úr ríkissjóði eftir atvikum, sem ákveðið er í fjárlögum ár hvert, sem skal ráðstafa með greiðslu framlaga til einstakra sveitarfélaga til að mæta kostnaði þeirra vegna samþættingar þjónustu í þágu farsældar barna.“

Í 2. mgr. 13. gr. segir jafnframt:

„Framlög til einstakra sveitarfélaga skulu ekki vera hærri en umframkostnaður sveitarfélagsins af framkvæmd laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, að frádregnum ávinningi sem sveitarfélagið fær af þeim.“



Í greinargerð með frumvarpi til breytinga á lögum um Jöfnunarsjóðinn var sérstaklega tekið fram að markmið ákvæðisins væri að lögfesta framlögin í stað þess að þau væru í tímabundnum bráðabirgðaákvæðum. Jafnframt var gert ráð fyrir að fjárhæð framlaganna yrði ákveðin árlega í fjárlögum Alþingis með hliðsjón af raunverulegum kostnaði sveitarfélaga og þeim ávinningi sem af lögnum hlýst. Hvorki í lagatextanum né greinargerðinni kemur fram að ætlunin hafi verið að hætta fjármögnuninni án þess að sýnt hefði verið fram á að umframkostnaður sveitarfélaga væri minni en ávinningurinn. Þar til ríkið hefur metið þennan nettókostnað, sbr. reglugerð nr. 837/2026, skortir lagalegar og efnislegar forsendur fyrir niðurfellingu fjárframlagsins.

Kópavogsbær telur jafnframt ástæðu til að gera athugasemdir við skort á samráði við sveitarfélögin í aðdraganda framlagningar fjárlagafrumvarpsins. Samkvæmt 1. og 2. mgr. 11. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál ber ráðherra að tryggja formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélög um mótun fjármálaáætlunar og leita samkomulags við Samband íslenskra sveitarfélaga um fjármögnun opinberrar þjónustu og tekjur sveitarfélaga. Þá mælir 1. mgr. 128. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 fyrir um að ríkisstjórnin skuli tryggja formlegt samstarf um stjórn fjármála hins opinbera. Einhliða ákvörðun um niðurfellingu á 1.100 m.kr. lögbundnu framlagi, án undangengins samráðs, gengur gegn þessum skýru lagaskyldum og grunngildum um festu og gagnsæi í 6. gr. laga um opinber fjármál. Í ljósi mikilvægis farsældarlaganna og þeirra áhrifa sem breytingar á fjármögnun hafa á lögbundna þjónustu við börn og fjölskyldur hefði verið eðlilegt að ríki og sveitarfélög ættu formlegt samráð áður en ákvörðun var tekin um að fella niður fjárframlög vegna laganna.

Þegar innleiðingartímabili laganna er að ljúka hefði verið eðlilegt að leggja mat á stöðu innleiðingarinnar, raunverulegan kostnað sveitarfélaga, þann árangur sem náðst hefur og þær áskoranir sem enn eru til staðar. Samkvæmt 1. mgr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 ber ríkinu að framkvæma sérstakt mat á áhrifum stefnumarkandi ákvarðana á fjárhag sveitarfélaga. Þar sem fram kemur í frumvarpinu að lækkunin nemi beint 1.100 m.kr. á málefnasviði 08, er lögboðið að slík stefnumarkandi ákvörðun byggi á mati á raunverulegum umframkostnaði sveitarfélaga. Slíkt mat hefði getað farið fram á sameiginlegum samráðsvettvangi ríkis og sveitarfélaga og nýst sem grundvöllur að ákvörðunum um framtíðarfyrirkomulag fjármögnunar. Kópavogsbær gerir kröfu um að fjárlaganefnd axli ábyrgð sína og lögbundnar skyldur og kalli eftir þessu mati.

Í stjórnsluúttekt Ríkisendurskoðunar á farsældarlögnum kemur fram að samhliða innleiðingu laganna bar mennta- og barnamálaráðuneyti að setja árangursmælikvarða og framkvæma reglulegt árangursmat með endurmati á fjármagnspörf. Samkvæmt greinargerð frumvarpsins átti slíkt mat að fara fram við lok innleiðingartímabilsins og fjármagnspörf til framtíðar að byggja á því. Skrá átti árlegan kostnað við þjónustuna með samræmdum hætti og gera verkefnið upp árlega. Ráðuneytið hefur hvorki sett fram árangursmælikvarða né framkvæmt reglulegt árangursmat. Því telur Ríkisendurskoðun ekki hægt að leggja mat á það hvort lögin skili tilætluðum árangri og óljóst hvernig á að meta fjárþörf til framtíðar litið. Um áramótin 2026/2027 verða fimm ár liðin frá gildistöku laganna. Innleiðingu þeirra, sem átti að



taka fimm ár, verður ekki lokið þá og ekki er að fullu ljóst hve langan tíma til viðbótar muni taka að ljúka henni en tengiliðir og málstjórar hafa þó tekið til starfa í öllum sveitarfélögum.

Kópavogsbær bendir sérstaklega á að sveitarfélögum er óheimilt að skerða þjónustu þótt ríkið felli niður fjármögnun. Í farsældarlögunum er kveðið á um fortakslausar skyldur sveitarfélaga. Þar á meðal er skyldan til að tryggja aðgengi að tengiliðum (17. gr.), tilnefna málstjóra (20. gr.) og halda úti stuðningsteymum (22. gr.). Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er sveitarfélögum skylt að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum en því verður að fylgja tekjustofn.

Að mati Kópavogsbæjar er alvarlegt að svo umfangsmiklar breytingar á fjármögnun lögbundinna verkefna séu lagðar fram án þess að fram hafi farið sameiginlegt mat á stöðu innleiðingarinnar eða samtal við sveitarfélög um mögulegar leiðir til útfærslu og þróunar til framtíðar.

Innleiðing farsældarlaga í Kópavogi

Kópavogsbær hefur frá gildistöku laganna lagt mikla áherslu á farsæld barna og byggt upp öflugt kerfi samþættrar þjónustu fyrir börn og ungmenni. Frá því lögin tóku gildi hafa tæplega 1100 börn og ungmenni notið samþættrar þjónustu samkvæmt lögunum. Í dag eru rúmlega 950 börn í Kópavogi með samþætta þjónustu á 1., 2. og 3. stigi þjónustu. Í leik- og grunnskólum bæjarins eru að jafnaði 10% til 12% barna með samþætta þjónustu á hverjum tíma.

Reynsla Kópavogsbæjar af innleiðingu farsældarlaga er almennt jákvæð. Samstarf milli þjónustukerfa hefur styrkst og er í skýrari farvegi. Málum barna og ungmenna er sinnt fyrr og þeim komið í viðeigandi farveg hraðar en áður. Reynslan sýnir jafnframt að vegna þess að um er að ræða umfangsmiklar kerfisbreytingar hefur innleiðingin kallað á verulega fjárfestingu í tíma, þekkingu og breytingastjórnun innan stofnana bæjarins. Á innleiðingartímabilinu hafa starfsmenn leik- og grunnskóla, velferðar- og barnaverndarþjónustu og annarra þjónustukerfa samhliða hefðbundnum störfum þurft að tileinka sér ný vinnubrögð, ný hlutverk og auknar kröfur um snemmtækan stuðning, samþættingu og skráningu. Innleiðing laganna hefur þannig ekki aðeins falið í sér beinan kostnað vegna nýrra hlutverka tengiliða og málstjóra heldur hefur álag á innviði sveitarfélagsins í þjónustu við börn og fjölskyldur aukist verulega.

Sérstök áskorun hefur falist í því að byggja upp nýtt kerfi snemmtæks stuðnings á sama tíma og áfram þarf að sinna þeim börnum og fjölskyldum sem þegar búa við flókinn vanda og þarfnast umfangsmikillar þjónustu. Ávinningur farsældarlaganna felst að stórum hluta í því að færa stuðning fyrr inn í ferlið en á meðan á innleiðingu stendur hverfur þörfin fyrir umfangsmikla þjónustu á 2. og 3. stigi ekki. Þvert á móti sýna greiningar bæjarins að málafjöldi heldur áfram að aukast bæði innan velferðar- og barnaverndarþjónustu. Ljóst er að biðlistar og skortur á úrræðum ríkis og sveitarfélaga er að valda auknu álagi og að erfitt geti reynst að sinna nýjum verkefnum samþættingar samhliða þeim flóknu málum sem þegar eru til staðar.

Kópavogsbær telur að þessi staða sé eðlilegur hluti af innleiðingu stórra kerfisbreytinga. Hún skýrir jafnframt hvers vegna sveitarfélagið ber enn umtalsverðan umframkostnað af framkvæmd laganna, þrátt fyrir að jákvæð áhrif þeirra á samstarf þjónustukerfa og stuðning við



börn og fjölskyldur séu þegar farin að koma fram. Þetta samræmist niðurstöðum stjórnsýsluúttektar Ríkisendurskoðunar þar sem bent er á að innleiðing laganna sé ekki lokið og að frekari uppbygging þjónustukerfanna sé nauðsynleg til að markmið þeirra náist. Jafnframt bendir Ríkisendurskoðun á nauðsyn þess að ríkið þrói sameiginlegar stafrænar lausnir sem styðja samþættingu þjónustu og örugga miðlun persónuupplýsinga milli þjónustuveitenda eins og stóð til við lögfestingu farsældarlaga en ekkert bólar á. Kópavogsbær hefur þegar lagt fjármuni úr bæjarsjóði og verulega vinnu í uppbyggingu slíkra innviða meðal annars með þróun rafræns beiðna- og skráningarkerfis til að unnt sé að samþætta þjónustu við börn innan sveitarfélagsins og vinnsla persónuupplýsinga samræmist persónuverndarlögum.

Áhrif niðurfellingar fjárframlags

Verði fjárframlagi ríkisins til Kópavogsbæjar hætt er veruleg hætta á að sá árangur sem náðst hefur undanfarin ár tapist. Bærin hefur verið að fá um 101.000.000.- frá Jöfnunarsjóði á ársgrundvelli til að mæta umframkostnaði vegna laganna. Á fyrsta stigi þjónustunnar hefur fjármagnið meðal annars verið nýtt til að skapa svigrúm fyrir tengiliði farsældar í grunnskólum til að sinna nýju lögbundnu hlutverki sínu. Verkefnaálag innan grunnskólanna er þegar mikið og án þessa stuðnings verður erfitt að tryggja að unnt sé að sinna hlutverkinu með viðunandi hætti. Í leikskólum hefur fjármagnið staðið undir stöðugildi ráðgjafa sem styður tengiliði farsældar í hlutverki sínu en á leikskólum starfa tengiliðir oftast einir. Leikskólar eru litlar stofnanir sem eru mjög viðkvæmar fyrir mannaþrengingum og því þarf að tryggja að til staðar sé góður stuðningur við tengiliði í störfum sínum. Stuðningur ráðgjafa farsældar hefur reynst lykilatriði við að efla snemmtækan stuðning, samræma verklag og tryggja samþætta þjónustu við börn á leikskólaaldri. Árangur samþættingar þjónustu í leikskólum Kópavogsbæjar er til fyrirmyndar og þegar börnin flytjast milli skólastiga með samþætta þjónustu hefur í auknum mæli tekist að tryggja að ekki verði rof í þjónustu við börnin. Að öllu óbreyttu verður að leggja þetta stöðugildi niður.

Á öðru stigi þjónustu innan velferðarsviðs starfar sjö ráðgjafa barna- og fjölskylduteymi sem sinnir málstjórn, ráðgjöf og stuðningi við börn og fjölskyldur. Þrjú stöðugildi innan teymisins eru fjármögnuð með framlagi ríkisins en fjögur stöðugildi fjármögnuð af bæjarsjóði vegna fatlaðra barna. Í kostnaðarmatinu sem unnið var í aðdraganda lagasetningar farsældarlaga var leitast við að áætla fjölda nýrra stöðugilda málstjóra sem þörf væri á þvert yfir landið. Fjöldi fatlaðra barna og barna til meðferðar hjá barnaverndarþjónustu var tekinn út úr kostnaðarmatinu vegna þess að sveitarféögin sjálf áttu að kosta þessar stöður. Kópavogsbær hefur ávallt virt þessa kostnaðarskiptingu og eru þau þrjú stöðugildi sem ríkissjóður fjármagnar því aðeins að stýra samþættingu þjónustu við börn sem ekki búa við fötlun og eru ekki til meðferðar hjá barnaverndarþjónustu. Ef fjárframlag fellur niður verður að öllu óbreyttu að leggja þessi þrjú stöðugildi niður. Við það mun geta sveitarfélagsins til að uppfylla lögbundnar skyldur um málstjórn, stofnun stuðningsteyma og gerð stuðningsáætlana á 2. stigi þjónustu skerðast verulega.

Afleidd áhrif þessa eru líkleg til að birtast í verri þjónustu við börn og fjölskyldur, minni möguleikum til snemmtæks stuðnings og aukinni hættu á að þarfir barna þróist þannig að grípa



purfi til umfangsmeiri og kostnaðarsamari úrræða síðar. Einnig má gera ráð fyrir auknu álagi á barnaverndarþjónustu og aðra sérhæfða þjónustu samfélagsins.

Samantekt

Farsældarlögin fela í sér viðtækar kerfisbreytingar sem ætlað er að skila árangri til lengri tíma litið. Við setningu laganna var sérstaklega bent á að óvissa væri um kostnað og ávinning verkefnisins til skemmri tíma og að meta þyrfti reynsluna af framkvæmdinni áður en endanlegar ákvarðanir yrðu teknar um fjármögnun þess.

Kópavogsbær er enn á því stigi að fjárfesta í uppbyggingu kerfisins og innleiðingu breytinganna og hefur því ekki enn notið þess fjárhagslega ábata sem vænst er til lengri tíma. Þetta þýðir að umframkostnaður sveitarfélagsins vegna laganna er enn hærri en sá fjárhagslegi ávinningur sem vænt er. Sú staða er ekki einsdæmi fyrir Kópavog heldur hefur verið bent á hana í umfjöllun um framkvæmd laganna á landsvísu.

Kópavogsbær telur að ákvörðun um að fella niður fjárframlög ríkisins samræmist hvorki þeim forsendum sem lagðar voru til grundvallar við setningu farsældarlaganna né þeim sjónarmiðum sem fram koma í nýlegri úttekt Ríkisendurskoðunar. Hvorki hefur verið sýnt fram á að umframkostnaður sveitarfélaga hafi fallið niður né að þeim langtímaávinningi sem lögunum er ætlað að skila hafi verið náð. Þvert á móti benda bæði reynsla sveitarfélaga og niðurstöður úttektarinnar til þess að innleiðingarferlið sé enn í gangi og að áfram sé þörf á fjárhagslegum stuðningi ríkisins til að tryggja að markmið laganna náist. Kópavogsbær telur að áframhaldandi fjármögnun ríkisins sé forsenda þess að sveitarfélög geti sinnt þeim lögbundnu verkefnum sem þeim voru falin með farsældarlögunum.

Kópavogsbær skorar því á Alþingi að tryggja áframhaldandi fjárframlög til sveitarfélaganna vegna framkvæmdar laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna og að áður en teknar eru ákvarðanir um breytingar á fjármögnun fari fram heildstætt mat á raunverulegum kostnaði sveitarfélaga, stöðu innleiðingarinnar og þeim langtímaávinningi sem lögunum er ætlað að skila. Að öðrum kosti er hætta á að verulegur hluti þess árangurs sem náðst hefur undanfarin ár tapist, að geta sveitarfélaga til að uppfylla lögbundnar skyldur sínar veikist og að markmið farsældarlaganna um snemmtækan stuðning, samþætta þjónustu og bættar aðstæður barna og fjölskyldna náist ekki.

Virðingarfyllt,
f.h. Kópavogsbæjar.

Anna Birna Sigurbjörnsdóttir
Sviðsstjóri menntasviðs

Sigrún Þórarinsdóttir
Sviðsstjóri velferðarsviðs

* Rafræn skilríki

Undirritað af: Sigrún Þórarinsdóttir

Tími: 30.09.2026 10:05
Undirrita skjal úr OneCRM

Undirritað með OneSign

* Rafræn skilríki

Undirritað af: Anna Birna Snæbjörnsdóttir

Tími: 30.09.2026 10:08
Undirrita skjal úr OneCRM

Undirritað með OneSign