



Samtök sveitarfélaga á
höfuðborgarsvæðinu

Nefndasvið Alþingis
Fjárlaganefnd

Kópavogi, 7. október 2026.
Málsnr. 2609003/PBG

Efni: Umsögn Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um frumvarp til fjárlaga 2027, 1. mál.

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) vilja með umsögn þessari um frumvarp til fjárlaga 2027 leggja sérstaka áherslu á eftirfarandi þætti:

Samgöngusáttmálinn

Samkvæmt því sem kemur fram í fjárlagafrumvarpi 2027 er framlag ríkisins til framkvæmda samkvæmt Samgöngusáttmála höfuðborgarsvæðisins lækkað tímabundið um 2 milljarða króna á árinu 2027.

Bent skal á að framlög ríkis og sveitarfélaga til uppbyggingar samgönguinnviða á höfuðborgarsvæðinu eru samningsbundin í samkomulagi um skipulag og fjármögnun uppbyggingar á samgönguinnviðum sem undirritað var árið 2019 og uppfært árið 2024. Eigi að fara fram tilfærsla eða frestun á framlögum þarf að fara fram samtal um slíkt á milli ríkis og sveitarfélaga skv. ákvæðum samkomulagsins. Ekkert slíkt samtal hefur átt sér stað. Að mati SSH verða tillögur um frestun eða tilfærslu framlaga að byggjast fyrst og fremst á fjárfestingaáætlun Betri Samgangna ohf., þannig að ekki verði seinkun á framgangi þeirra verkefna sem í gangi eru eða á undirbúningsstigi.

Farsæld barna

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) leggjast gegn því að 1.100 m.kr. framlag ríkisins til sveitarfélaga vegna samþættingar þjónustu í þágu farsældar barna verði felld niður árið 2027. SSH leggja til að fjárveiting verði áfram tryggð í fjárlögum meðan ríki og sveitarfélög meta sameiginlega raunverulegan umframkostnað, árangur og fjárþörf til framtíðar. Jafnframt þarf að leggja fyrir Alþingi greiningu um áhrif niðurfellingar á réttindi barna og lögbundna þjónustu sveitarfélaga, áður en ákvörðun um hana er tekin.



Samtök sveitarfélaga á
höfuðborgarsvæðinu

Þótt fjárhæð framlagsins sé ákveðin í fjárlögum hvers árs verða verkefni sveitarfélaganna samkvæmt lögum nr. 86/2021 um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna áfram lögbundin. Niðurfelling fjárveitingarinnar á grundvelli þess eins að fimm ár séu liðin frá gildistöku laganna er illa rökstudd þegar innleiðingu er ólokið og fyrirhugað endurmat hefur ekki farið fram. SSH telja að ákvörðun um fjármögnun þurfi að byggja á uppfærðu mati á kostnaði og ávinningi og raunhæfri áætlun um að uppfylla skyldur gagnvart börnum.

Lagalegar og fjárhagslegar forsendur

Lög nr. 86/2021 um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna kveða á um að þjónustuveitendur greini þarfir barns og bregðist við þeim (13. gr.), öll börn og foreldrar hafi aðgang að tengilið eftir þörfum (17. gr.), tengiliður skipuleggi og fylgi eftir samþættingu á fyrsta stigi (18. gr.) og sveitarfélag tilnefni málstjóra þegar skilyrði (20. gr.) eru uppfyllt. Málstjóri ber meðal annars ábyrgð á stuðningsáætlun, stýrir stuðningsteymi og fylgir eftir þjónustu (21. gr.). Fjárveiting til ríkisstofnana kemur ekki í stað fjármögnunar verkefna sveitarfélaga á fyrsta og öðru stigi.

Í kafla 6.1 í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 86/2021 var árlegur viðbótarkostnaður sveitarfélaga áætlaður 662–1.104 m.kr. með skýrum fyrirvara um óvissu. Gert var ráð fyrir að ríki og sveitarfélög yfirfæru umfang verkefnisins við undirbúning fjármálaáætlunar og fjárlaga. Þá segir að framlag í Jöfnunarsjóð sé bundið við innleiðingartímabilið en að því loknu fari fram endurmat á fjárþörf sveitarfélaga. Til grundvallar áttu að liggja árangursmælikvarðar, reglulegt mat, samræmd skráning kostnaðar og árlegt uppgjör. Í kafla 6.2 er ávinningi lýst sem langtímaávinningi sem komi ekki að fullu fram á fyrstu árum. Tímamörkin ein og sér sanna því hvorki að umframkostnaður hafi horfið né að ávinningur hafi þegar vegið hann upp. Ekki verður séð að neitt samtal né greining samkvæmt framangreindu hafi átt sér stað.

Í 13. gr. laga nr. 56/2025 um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga er nú mælt fyrir um framlag úr ríkissjóði „eftir atvikum“, samkvæmt fjárlögum ár hvert, til að mæta kostnaði sveitarfélaga vegna samþættingar þjónustu. Framlag til hvers sveitarfélags skal ekki vera hærra en umframkostnaður að frádregnum ávinningi. Ákvæðið tryggir ekki sjálfkrafa sömu fjárhæð ár eftir ár; það gefur hins vegar skýran lagaramma fyrir kostnaðarmiðað mat og áframhaldandi fjárveitingu. SSH telja ósamræmanlegt tilgangi ákvæðisins að setja fjárveitingu niður í núll án þess að kanna fyrst hvort umframkostnaður sé enn til staðar.

Mat á fjárþörf þarf jafnframt að taka mið af 3. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins um það sem barni er fyrir bestu og 4. gr. um framkvæmd réttindanna, sbr. lög nr. 19/2013. Þessi ákvæði tiltaka ekki ákveðna fjárhæð í fjárlögum, en krefjast þess að barnvænt hagsmunamat fari fram, m.ö.o. að áhrif ákvarðana á börn séu metin og réttindi þeirra tryggð við framkvæmd lögbundinnar þjónustu.



Niðurstöður Ríkisendurskoðunar

Í stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar frá júní 2026 kemur fram að innleiðingu verði ekki lokið um áramótin 2026–2027 og að óljóst sé hve lengi hún muni vara. Ríkisendurskoðun bendir jafnframt á að ráðuneytið hafi ekki skilgreint hlutlæga árangursmælikvarða eða framkvæmt reglulegt árangursmat sem þarf til að meta fjármagnspörf til framtíðar. Upphaflega kostnaðarmatið reyndist byggja á óraunhæfum forsendum um fjölda barna; skýrslan gerir einnig grein fyrir skorti á úrræðum, bið eftir þjónustu og ófullgerðum stafrænum innviðum. Þetta sýnir að forsendur fyrir rökstuddri niðurfellingu fjárhagslegs stuðnings við sveitarfélögin liggja ekki fyrir (sjá einkum bls. 4–7 og kafla 2.2 og 3.1 í skýrslunni).

Áhrif á sveitarfélög höfuðborgarsvæðisins

SSH óskuðu eftir upplýsingum frá sveitarfélögunum um fjárveitingar, mannafla og afleiðingar niðurfellingar. Sameiginleg áhætta er að minni tími verði til að bera kennsl á þarfir barna, tengja þjónustu milli skóla, félagsþjónustu og heilbrigðiskerfis og fylgja stuðningsáætlunum eftir þar sem fækka þurfi tengiliðum og málstjórum og færri verði til að sinna sama og jafnvel auknum fjölda samþættra mála. Þá er líklegt að álag færist yfir á barnavernd og sérhæfðari þjónustu, m.a. við fötluð börn. Þetta eru rökstuddar áhættur samkvæmt svörum sveitarfélaganna, en ekki mæld afleiðing niðurskurðar sem enn hefur ekki komið til framkvæmda. Með þessu er talsverð hætta á að markmið laganna náist ekki og þeim árangri sem þegar hefur náðst við innleiðingu laganna er teft í hættu.

Tillögur SSH

1. Fjárveiting til sveitarfélaganna vegna samþættingar fyrir árið 2027 verði tryggð í fjárlögum og mat á raunverulegum umframkostnaði og ávinningi verði látið ráða fjárhæð til lengri tíma, sbr. 13. gr. laga nr. 56/2025, í samráði við hvert og eitt sveitarfélag.
2. Viðkomandi ráðuneytum verði falið að vinna tafarlaust, í samráði við sveitarfélög, samræmt árlegt kostnaðaruppgjör, skilgreinda árangursmælikvarða og tímasetta áætlun um endurmat.
3. Tryggt verði að fjármagn sem ætlað er ríkisstofnunum eða almennum þjónustuveitendum verði ekki talið koma í stað fjármögnunar verkefna sveitarfélaga nema sérstaklega sé sýnt fram á samsvarandi lækkun kostnaðar þeirra.

Börn með fjölþættan vanda

Í mars 2025 var undirritað samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga þar sem kveðið var á um að ríkið tæki yfir ábyrgð á framkvæmd og fjármögnun þjónustu við börn með fjölþættan vanda. Með því var stigið mikilvægt skref til að tryggja samfellda og sérhæfða þjónustu sem byggir á heildarsýn og jafnræði, óháð búsetu fyrir þennan hóp barna og fjölskyldna þeirra.



Samtök sveitarfélaga á
höfuðborgarsvæðinu

Það er því grundvallaratriði að fjárlög 2027 endurspegli að fullu þær skuldbindingar sem ríkið tók á sig með samkomulaginu. Þannig verði tryggt að:

1. Nægilegt fjármagn sé til staðar til að byggja upp og reka þjónustu við börn með fjölþættan vanda í samræmi við áætlanir samkomulagsins sem leiðir til lækkunar útgjalda sveitarfélaga.
2. Framkvæmd þjónustunnar verði tryggð með skýrri ábyrgðarskiptingu og aðgengi að sérhæfðum úrræðum sem mæta bæði þörfum barna og fjölskyldna þeirra.
3. Samræmd eftirfylgni og mat á framkvæmd sé tryggð, þannig að sveitarfélög og ríki geti í sameiningu fylgst með árangri og úrbótum á þjónustunni.

Sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu leggja áherslu á að fjármögnun í fjárlögum 2026 sé í samræmi við umfang og eðli verkefnisins, enda er þetta eitt mikilvægasta velferðarmálið sem ríki og sveitarfélög hafa sameinast um að leysa. Skortur á fjárveitingum myndi grafa undan markmiðum samkomulagsins og hafa alvarlegar afleiðingar fyrir börn og fjölskyldur þeirra.

Það er síðan svo að mennta- og barnamálaráðherra undirritaði reglugerð nr. 700/2026 um málsmeðferð vegna vistunar barna með fjölþættar stuðningsþarfir í sérhæfð vistunarúrræði á vegum ríkisins þann 1. júní 2026 og tók hún þegar gildi. Með reglugerðinni er skilgreiningin á þeim börnum sem falla undir samkomulagið þrengd umtalsvert. Afleiðingin er sú að börn sem sveitarfélög töldu eiga að falla undir ábyrgð ríkisins eru áfram á ábyrgð sveitarfélaganna. Úr þessu máli þarf að leysa þannig að fyrri loforð og samningar séu efnd.

Kostnaður vegna þjónustu við fatlað fólk

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks var lögfestur með lögum nr. 80/2025. SSH sendu á sínum tíma athugasemdir við frumvarp til þeirra laga enda væri áætlaður árlegur viðbótarkostnaður sveitarfélaganna vegna lögfestingar samningsins á bilinu 14-19 ma.kr.

Rétt er að árétta að aðildarsveitarfélög SSH hafa mikinn metnað til að sinna þjónustu í þessum málaflokki vel og styðja heils hugar að fatlað fólk njóti mikilvægra réttinda. Til þess að svo megi verða verður hins vegar að tryggja að fjármagn frá ríkinu til málaflokksins sé til samræmis við þjónustuna.

Í því samhengi er rétt að byrja á að árétta að sveitarfélögin greiða nú þegar milljarða króna árlega til málaflokksins umfram tekjustofna og framlög frá ríkissjóði en sem dæmi má nefna að á árinu 2023 var mismunur á útgjöldum og mörkuðum tekjum 13,8 milljarðar króna, en um 10 milljarðar á árinu 2024. Liggja einnig fyrir greiningar SSH sem sýna fram á að uppsafnaður halli sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu vegna málaflokksins hafi numið um 42 ma.kr. vegna áranna 2018 til 2022 og um 70 ma.kr. m.v. árið 2024. Á grundvelli þessa hefur verið ákall um að rekstur málaflokksins verði leiðréttur.

Í umfjöllun um mat á áhrifum frumvarpsins kom fram að ekki væri gert ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif á fjárhag ríkissjóðs. Sagði jafnframt að ekki væri gert ráð fyrir að frumvarpið hefði áhrif á fjárhag sveitarfélaga, umfram það sem fyrir leiddi af skyldum sveitarfélaga til að tryggja réttindi



Samtök sveitarfélaga á
höfuðborgarsvæðinu

fatlaðs fólks, þar sem lögfesting samningsins fæli ekki í sér ný efnisréttindi heldur að hann verði fullgild réttarheimild. Sagði þó jafnframt að ómögulegt væri að segja til um hver áhrif lögfestingar geti orðið á dómaframkvæmd. Fór því ekkert kostnaðarmat, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, fram í tengslum við frumvarpsgerðina.

Þrátt fyrir framangreint segir beinlínis í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 80/2025 að markmið lögfestingarinnar væri að auka réttaráhrif samningsins hér á landi. Má þá ætla að fatlaðir einstaklingar geti byggt ríkari rétt á ákvæðum samningsins eftir að hann hafi verið löggiltur, heldur en hægt er að halda frammi á grundvelli fullgildingar hans. Tvíeðliskenningin, sem er í gildi hér á landi, miðar endað við það að svo að alþjóðasamningar hafi bein réttaráhrif þurfi að lögfesta þá. Jafnvel þó löggjöf hafi verið löguð að samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks hefur ekki verið framkvæmd nein sérstök greining á því að hvaða leyti samningurinn kann við lögfestingu hans að veita ríkari rétt en nú er kveðið á um í landslögum. Í athugasemdum frumvarpsins um tilefni og nauðsyn lagasetningar segir þá að með henni verði tryggt að hægt sé að beita samningnum sem fullgildri réttarheimild fyrir dómstólum, sem hafi í einhverjum tilvikum tekið mið af því í úrlausnum sínum hingað til að samningurinn hafi ekki verið lögfestur. Af framangreindu má einmitt telja að lögfesting samningsins geti leitt til ríkari réttar til þjónustu og þar með aukins kostnaðar, þó ekki liggi fyrir hver umfangsmikil fjárhagsleg áhrif af lögfestingu hans kunni að verða, enda fór kostnaðarmat sem fyrr segir ekki fram. Áhrif þessa eru enn ekki komin fram, enda liggur dómaframkvæmd á grundvelli laganna ekki fyrir.

Á grundvelli þess að ætla má að lögfesting samningsins muni hafa áhrif á dómaframkvæmd er þá enn brýnna en áður að ávarpa þann halla sem verið hefur rekstri málaflokksins og telja SSH brýnt að huga að frekari kostnaðargreiningu hans svo og fjármögnun.

Óljós ábyrgðar- og verkaskipting

Í þessu samhengi má einnig vísa til nýrrar skýrslu sem SSH létu vinna: *Samspil og virkni velferðarþjónustu – Áskoranir ríkis og sveitarfélaga í velferðarþjónustu*. Í henni er m.a. varpað ljósi á svokölluð grá svæði í þjónustu við fatlað fólk, þar sem mörk milli félagsþjónustu sveitarfélaga og heilbrigðisþjónustu ríkisins eru óskýr. Þegar fatlað fólk eldist og þjónustuparfir þess breytast og aukast færast verkefnin í auknum mæli yfir á svið hjúkrunar og heilbrigðisþjónustu. Sveitarfélögin veiti því í vaxandi mæli þjónustu sem telst heilbrigðisþjónusta án þess að heilbrigðiskerfið komi að fjármögnun og veitingu hennar.

Þetta hefur veruleg fjárhagsleg áhrif. Viðbótarkostnaður sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu vegna hjúkrunarþjónustu við aldrað fatlað fólk í búsetuúrræðum er metinn á 577–1.764 m.kr. á ári. Þá er kostnaður vegna öryggisþjónustu við einstaklinga með alvarlegan geð- og hegðunarvanda metinn á 350–800 m.kr. á ári. Skýrslan bendir jafnframt á að NPA-þjónusta geti þróast úr félagslegum stuðningi yfir í hjúkrunarumönnun án þess að fjármögnunarlíkanið taki mið af þeirri þróun. Þetta eykur enn á halla á rekstri þjónustu við fatlað fólk, þ.e. þjónustupörfin og kostnaður eykst án þess að fjármagn fylgi.



Samtök sveitarfélaga á
höfuðborgarsvæðinu

Þessi kostnaður bætist við lögbundin verkefni sveitarfélaga og verður framangreindur vandi ekki eingöngu leystur með því að auka fjárveitingar til sveitarfélaganna án þess að ábyrgðarskipting ríkis og sveitarfélaga sé jafnframt tekin til skoðunar. Við gerð fjárlaga þarf hins vegar að taka mið af þeim kostnaði sem sveitarfélög bera vegna þjónustu á gráum svæðum og tryggja að fjármögnun ríkisins taki mið af þeirri þjónustu sem samkvæmt eðli sínu og gildandi verkaskiptingu fellur undir ábyrgð heilbrigðiskerfisins. Jafnframt þarf að tryggja sveitarfélögum fullnægjandi fjármögnun til að sinna þeirri lögbundnu þjónustu við fatlað fólk sem þeim er falin.

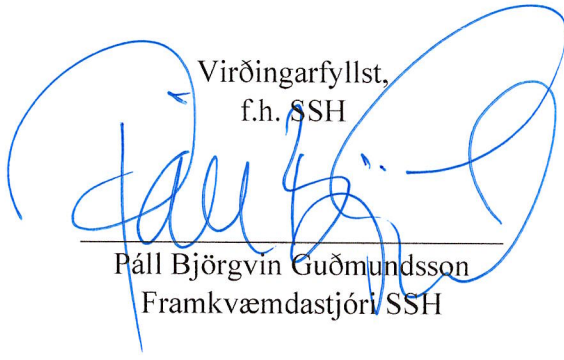
Sóknaráætlanir landshluta

Gert er ráð fyrir lækkuð framlaga til sóknaráætlunar landshluta sem nemur um 400 m.kr. Sóknaráætlanir landshluta eru einn af hornsteinum skilvirkra og mikilvægra svæðisbundna verkefna um land allt á vettvangi þróunar, nýsköpunar, atvinnu og menningar. Með því að draga úr umræddri fjárveitingu veikt sá mikilvægi grunnur slíkra verkefna sem byggður hefur verið upp á síðustu árum.

Gjaldfrjálsar skólamáltíðir í grunnskólum

Með lögum nr. 75/2024 um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga var kveðið á um að við tekjur Jöfnunarsjóðs bætist árlegt framlag úr ríkissjóði sem sjóðurinn úthluti til þeirra sveitarfélaga sem bjóða upp á gjaldfrjálsar skólamáltíðir. Er í greinargerð gert ráð fyrir að framlag ríkissjóðs nemi 75% kostnaðar vegna skólamáltíða allra grunnskólabarna. SSH vilja áréttta þörf þess að gert sé ráð fyrir þessum kostnaði í fjárlögum svo og því að fjárhæð framlagsins fylgi raunkostnaði og verðlagsbreytingum hverju sinni.

Virðingarfyllst,
f.h. SSH



Páll Björgvín Guðmundsson
Framkvæmdastjóri SSH