

RÍKISENDURSKOÐUN

# Lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna

Innleiðing og framkvæmd

Stjórnsýsluúttekt



Skýrsla til Alþingis

Júní 2026

# Efnisyfirlit

Inngangur.....	3
Niðurstöður.....	4
Ábendingar .....	7
Umsagnir og viðbrögð .....	9
<b>1 Farsældarlögin .....</b>	<b>14</b>
1.1 Almenn um lögin .....	14
1.2 Þrískipting þjónustunnar .....	15
1.3 Undirbúningur og aðdragandi laganna.....	18
<b>2 Ávinnings- og kostnaðarmat.....</b>	<b>20</b>
2.1 Ávinningsmat unnið í aðdraganda lagasetningar.....	20
2.2 Kostnaðarmat og árangursmælikvarðar .....	22
2.3 Raunkostnaður laganna frá árinu 2022–2025 .....	25
<b>3 Innleiðing og framkvæmd .....</b>	<b>29</b>
3.1 Staða innleiðingar .....	29
3.2 Stafrænt kerfi og áhrif á persónuvernd .....	33
3.3 Innleiðing samþættrar þjónustu í heilbrigðiskerfinu .....	37
3.4 Áskoranir við innleiðingu og framkvæmd laganna .....	39
3.4.1 Aðkoma þeirra sem veita almenna þjónustu í þágu farsældar barna .....	41
3.5 Aðgengi að samþættri þjónustu við hæfi án hindrana .....	43
3.5.1 Skert aðgengi ákveðinna hópa barna .....	44

# Inngangur

Vorið 2025 ákvað Ríkisendurskoðun að eigin frumkvæði, á grundvelli laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, að hefja stjórnsluúttekt á innleiðingu og framkvæmd laga nr. 86/2021 um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Hinn 30. júní sama ár var mennta- og barnamálaráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti, Barna- og fjölskyldustofu (BOFS) og Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála (GEV) tilkynnt um úttektina.

Markmið Ríkisendurskoðunar var að skoða hvernig innleiðingu laganna hefði miðað og hvaða áskoranir stofnanir og sveitarfélög hefðu mætt við innleiðingu og framkvæmd þeirra. Þá var lagt upp með að skoða hvernig hefði gengið að veita þjónustu í samræmi við lög og hvort breytingar hefðu orðið á þjónustu við börn og fjölskyldur þeirra. Að lokum var skoðað hvort og þá hvernig árangur laganna er mældur og hvort þau séu til þess fallin að ná markmiðum sínum. Leitast var við að svara eftirfarandi rannsóknarspurningum:

- ✓ Hvaða áskoranir hafa komið upp við innleiðingu og framkvæmd laganna?
- ✓ Hvernig er árangur þeirra breytinga sem lög höfðu í för með sér mældur?
- ✓ Eru lög til þess fallin að ná meginmarkmiði sínu um að börn og foreldrar sem á þurfa að halda hafi aðgang að samþættri þjónustu við hæfi án hindrana?
- ✓ Hefur raunkostnaður verið í samræmi við kostnaðarmat og þær forsendur sem það byggði á?

Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga og gagna frá mennta- og barnamálaráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti, Barna- og fjölskyldustofu, Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, lögreglu, Umboðsmanni barna, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Persónuvernd, Stuðlum, Ráðgjafar- og greiningarstöð, Landspítala og Landsteymi. Þá átti Ríkisendurskoðun fjölda funda með tengiliðum og málstjórum sem starfa hjá leikskólum, grunnskólum, menntaskólum, heilsugæslustöðvum, félagsþjónustu og barnavernd víða um land auk Þroskahjálpar og Félags fósturforeldra. Skýrslan var send mennta- og barnamálaráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti og Barna- og fjölskyldustofu til umsagnar. Viðbrögð við ábendingum má finna í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“. Ríkisendurskoðun þakkar öllum þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð.

# Niðurstöður

Ófullnægjandi undirbúningur í aðdraganda setningar laga nr. 86/2021 um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna hefur haft neikvæð áhrif á innleiðingu og framkvæmd þeirra. Að mati Ríkisendurskoðunar vakti ávinningsmat, sem var unnið í aðdraganda lagsetningarinnar og kynnt samhliða almennri kynningu á lögnum, óraunhæfar væntingar um aukna farsæld barna. Ríkisendurskoðun gagnrýnir að nánari greining á því hvað þyrfti til að auka farsæld hafi ekki farið fram áður en ákveðið var að verja fé í þetta verkefni.

Barna- og fjölskyldustofa og Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, sem gegna lykilhlutverkum samkvæmt lögnum, voru settar á fót á sama tíma og lögin tóku gildi. Þær voru þar af leiðandi ekki tilbúnar til að takast á við verkefnið fyrst um sinn og hefur það tafið innleiðingu. 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. Tengiliðir og málstjórar hafa þó tekið til starfa í öllum sveitarfélögum.

Barna- og fjölskyldustofa hefur lagt áherslu á innleiðingu á fyrsta og öðru stigi þjónustu við börn og fjölskyldur þeirra. Innleiðing á þriðja stigi er styttra á veg komin. Enn eru því hópar barna sem njóta ekki samþættrar þjónustu í sama mæli og börn með vægari vanda. Má þar nefna börn með fjölpættan vanda, börn sem glíma við vímuefnavanda, fósturbörn og börn með fötlun. Að mati Ríkisendurskoðunar er þessi staða óviðunandi í ljósi þess að hér er um að ræða börn sem þurfa hvað mest á samþættri þjónustu að halda.

Samráði við heilbrigðisráðuneyti í aðdraganda gildistöku laganna var ábótavant. Að mati ráðuneytisins hefur skortur á samræmdu verklagi og ófullnægjandi útfærsla á fyrirkomulagi við vinnslu og miðlun gagna valdið því að örugg miðlun upplýsinga milli kerfa, í samræmi við lög, er ekki tryggð. Stafrænu kerfi til að halda utan um samþætta þjónustu hefur auk þess ekki verið komið á. Ríkisendurskoðun telur að núverandi fyrirkomulag, þar sem margir aðilar notast við ólík kerfi til að halda utan um og miðla upplýsingum, feli í sér óviðunandi áhættu á því að framkvæmdin fari í bága við lög um persónuvernd. Ríkisendurskoðun tekur undir álit Persónuverndar að til að tryggja lágmarksöryggi þurfi slíkt stafrænt kerfi að vera til staðar.

Betur hefði þurft að meta stöðu barna hér á landi í aðdraganda lagasetningarinnar og greina með hvaða hætti helst megi auka farsæld þeirra. Þáverandi félagsmálaráðuneyti ákvað að byrja á því að setja samvinnulög en að mati Ríkisendurskoðunar hefði þurft að greina betur hvort væri líklegra til að stuðla að aukinni farsæld, slík löggjöf eða styrking úrræða og þjónustu. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði í aðdraganda lagasetningarinnar þurft að kortleggja stöðu barna, hvaða úrræði og þjónusta eru til staðar og hvaða úrræði vantar. Á grundvelli slíkrar greiningar hefði forgangsröðun aðgerða átt að byggja.

Ávinningsmatið byggir á þeirri forsendu að með farsældarlögnum megi fækka áföllum barna og auka seiglu þeirra með því að bregðast við um leið og þörf fyrir þjónustu kemur upp. Ekkert í lögnum fjallar þó um að auka þjónustu, stytta bið eða fjölga og bæta úrræði sem þurfa að vera til staðar. Farsældarlögin eru samvinnulög, ekki þjónustu- eða úrræðalög.

Mennta- og barnamálaráðuneyti hefur ekki aðgang að bakgrunnsgögnum ávinningsmatsins og gat því ekki upplýst Ríkisendurskoðun nánar um það á hvaða gögnum áætlun um frávík frá farsæld var byggð. Matið var hvorki yfirfarið né rýnt markvisst og með gagnrýnum hætti innan ráðuneytisins. Að mati Ríkisendurskoðunar var full þörf á slíkri rýni af hálfu ráðuneytisins.

Kostnaðarmat sem lagt var fram í aðdraganda lagasetningarinnar var einnig óraunsætt með tilliti til fjölda barna sem þurfa þjónustu á grundvelli laganna á hverjum tíma. Þótt beinn kostnaður vegna laganna sé ekki langt frá efri mörkum kostnaðarmatsins þiggja um fjórfalt færri börn samþætta þjónustu en gert var ráð fyrir. Í reynd kunna samþættingarmál að vera enn færri þar sem vísbendingar eru um að um ofskráningu sé að ræða meðal fósturbarna. Flest eru þau skráð í samþættingu en virk samþætting er þó ekki alltaf til staðar. Kostnaður við að þjónusta hvert barn er því töluvert hærra en matið gerði ráð fyrir. Vert er að taka fram að Barna- og fjölskyldustofa telur að skráningum sveitarfélaga sé ábótavant í þessum efnum. Ríkisendurskoðun telur þau svör gefa ástæðu til að skráning upplýsinga vegna samþættingar þjónustu verði tekin til gagn Gerrar skoðunar.

Mennta- og barnamálaráðuneyti telur ástæðu þess að færri börn en gert var ráð fyrir eru skráð í samþættingu m.a. liggja í því að skráningum sé ábótavant og að leiðbeiningarskylda sem felst í lögnum sé ekki alltaf skráð sem samþætting. Þá hafi forsendur kostnaðargreiningarinnar byggt á áætlun um fjölda barna sem þyrftu stuðning umfram grunnþjónustu en ekki endilega samþættingu þjónustu. Ráðuneytið gat þó ekki gefið Ríkisendurskoðun upplýsingar um fjölda þeirra sem hljóta þjónustu á grundvelli laganna umfram þau börn sem skráð eru í samþættingu. Ríkisendurskoðun gagnrýnir svör ráðuneytisins og telur þau hvorki í samræmi við umrætt kostnaðarmat né það sem fram kemur í greinargerð frumvarpsins. Ríkisendurskoðun telur svörin til marks um að ráðuneytið skorti skýra sýn á þá viðbótarþjónustu sem felst í lögnum, þær þarfir sem til stóð að uppfylla og þann árangur sem að var stefnt.

Samhliða innleiðingu laganna bar mennta- og barnamálaráðuneyti að setja árangursmælikvarða og framkvæma reglulegt árangursmat með endurmati á fjármagnsþörf. Samkvæmt greinargerð frumvarpsins átti slíkt mat að fara fram við lok innleiðingartímabilsins og fjármagnsþörf 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 er ekki hægt að leggja mat á það hvort löggin skili tilætluðum árangri. Að sama skapi er óljóst hvernig á að meta fjárþörf til framtíðar litið.

Forsenda þess að hægt sé að samþætta þjónustu er að í boði sé þjónusta sem hægt er að veita. Í mörgum tilfellum er því ekki til að dreifa með þeim hætti sem fjallað er um í markmiðum laganna. Þau eru að börn og foreldrar sem á þurfa að halda hafi aðgang að samþættri þjónustu við hæfi og án hindrana. Ríkisendurskoðun þykir um margt óljóst hvernig löggin áttu að auka áherslu á snemmtækan stuðning. Tengiliðir og málstjórar farsældar hafa tekið til starfa á heilbrigðisstofnunum, í menntakerfi og félagsþjónustu, þótt sveitarfélög og stofnanir séu mislangt komnar í innleiðingarferlinu. Auk þess eru nú skýrar heimildir í lögum fyrir því að þjónustuveitendur geti talað saman og skipst á upplýsingum. Ríkisendurskoðun fær þó ekki séð að þessar breytingar einar og sér tryggi snemmtækan stuðning þegar á þarf að halda nema að takmörkuðu leyti.

Við gerð úttektarinnar fundaði Ríkisendurskoðun með fjölda aðila sem koma að samþættingu þjónustu. Á flestum fundunum kom fram almenn ánægja meðal tengiliða og málstjóra með löggin og markmið þeirra. Meðal atriða sem þykja til bóta eru betra utanumhald og yfirsýn um þjónustu við fjölskyldur. Einnig þykir jákvætt að búið sé að lögfesta að samskipti og miðlun upplýsinga milli stofnana og kerfa sé heimil. Þá hafa farsældarlögin aukið samvinnu og samráð og nýtingu lista yfir úrræði. Fáir viðmælendur Ríkisendurskoðunar vildu þó fullyrða að farsældarlögin hefðu skilað beinum árangri. Var það m.a. vegna þess að það verklag sem lögin kveða á um hafði áður verið viðhaft að einhverju leyti. Einnig bentu viðmælendur á að veikir innviðir þjónustu við börn stæðu árangri fyrir þrifum. Nær allir þeir sem Ríkisendurskoðun ræddi við vegna úttektarinnar töluðu um að úrræðaskortur og bið eftir þjónustu setti enn mark sitt á þjónustu við börn og ungmenni. Miðað við núverandi stöðu í margvíslegri þjónustu við börn telur Ríkisendurskoðun ekki forsendur til staðar til að ná fram meginmarkmiði laganna um að börn og foreldrar sem á þurfi að halda hafi aðgang að samþættri þjónustu við hæfi án hindrana.

Veiting meðferðar vegna vímuefnavanda barna og ungmenna er á ábyrgðarsviði mennta- og barnamálaráðuneytis, ólíkt veitingu meðferðar vegna vímuefnavanda fullorðinna sem er á ábyrgðarsviði heilbrigðisráðuneytis. Ekki hefur verið næg samvinna félags- og heilbrigðiskerfis um veitingu þessarar þjónustu. Ríkisendurskoðun telur ástæðu til að stjórnvöld skoði vel hvernig framtíðarskipulagi þjónustu við börn með vímuefnavanda er best fyrir komið. Embættið telur brýnt að við þessa endurskoðun verði horft til þess að jafna rétt þessa hóps við fullorðna með vímuefnavanda, sbr. lög um réttindi sjúklinga, tryggja aðkomu heilbrigðisstarfsmanna að meðferðinni og tryggja samhæfingu og samvinnu félags- og heilbrigðiskerfis.

Í farsældarlögunum er kveðið á um aðkomu þeirra sem veita almenna þjónustu að samþættingu þjónustu, sem geta t.d. verið sjálfstætt starfandi sérfræðingar, félagasamtök og íþróttafélög. Ekki er kveðið á um hvort og hvernig skuli greiða fyrir aðkomu almennra þjónustuveitenda að miðlun upplýsinga eða þátttöku í stuðningsteymum. Barna- og fjölskyldustofa hefur gefið út leiðbeiningar um aðkomu þeirra þar sem ýmsum spurningum er velt upp um með hvaða hætti upplýsingamiðlun gæti verið en ekki er fjallað um hvernig beri að haga greiðslum til þeirra. Vísbendingar eru um að þátttaka almennra þjónustuveitenda í samþættingu þjónustu sé takmörkuð vegna þessa. Ríkisendurskoðun telur að kveða þurfi skýrar á um aðkomu almennra þjónustuveitenda að þjónustunni og fyrirkomulag greiðslna.

# Ábendingar

## Ábendingar til mennta- og barnamálaráðuneytis

1

### Bæta þarf yfirsýn um stöðu barna og kortleggja hvað þarf til að auka farsæld barna

Stjórnvöld þurfa að greina markvisst hvaða hindranir standa í vegi fyrir því að börn og forsjáraðilar fái þjónustu við hæfi þegar hennar er þörf. Niðurstöður slíkrar greiningar ætti að nýta við ákvarðanatöku og forgangsröðun aðgerða sem eiga að auka farsæld barna og ná markmiði farsældarlaganna.

2

### Skilgreina þarf hlutlæga árangursmælikvarða sem fylgt er eftir reglulega

Mennta- og barnamálaráðuneyti þarf að skilgreina hlutlæga árangursmælikvarða svo að hægt sé að meta hvort ávinningur sé af þeirri kerfisbreytingu sem lögjin fela í sér.

3

### Setja þarf á laggirnar stafrænt kerfi um samþætta þjónustu í þágu farsældar barna

Mikilvægt er að útbúin verði sameiginleg stafræn lausn, tengd gagnagrunni í umsjón Barna- og fjölskyldustofu, til að tryggja örugga miðlun persónuupplýsinga. Auk þess að auðvelda miðlun gagna gæti slík lausn boðið upp á skilvirkari og öruggari samskipti, bæði milli þjónustuveitenda og við notendur þjónustunnar.

4

### Skýra þarf aðkomu veitenda almennrar þjónustu

Skýra þarf hlutverk og aðkomu þeirra sem veita börnum almenna þjónustu að samþættri þjónustu í þágu farsældar barna. Taka þarf ákvörðun um í hvaða formi þeirra aðkoma getur verið að stuðningsteymum og hverjum beri að greiða fyrir vinnuframlagið vegna samþættingar sé það umfram þá þjónustu sem þegar er veitt.

## Ábending til mennta- og barnamálaráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis og Barna- og fjölskyldustofu

5

### Efla þarf þjónustuinnsviði

Eigi markmið laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna að raungerast verður að bæta þjónustu sem börnum og fjölskyldum þeirra stendur til boða og bæta tímanlegt aðgengi að úrræðum. Skortur á viðeigandi þjónustu og úrræðum sem henta ólíkum börnum og löng bið eru hindrun í þessu sambandi.

## Ábending til forsætisráðuneytis, mennta- og barnamálaráðuneytis og heilbrigðisráðuneytis

6

### Endurskoða þarf fyrirkomulag og skipulag vímuefna-meðferðar barna og ungmenna

Stjórnvöld þurfa, undir forystu forsætisráðuneytis og í samvinnu mennta- og barnamálaráðuneytis og heilbrigðisráðuneytis, að taka til skoðunar undir hvaða ráðuneyti meðferð og þjónusta við börn með vímuefnavanda skuli tilheyra. Við endurskoðun þessa fyrirkomulags er nauðsynlegt að tryggja að ávallt sé til staðar næg þekking og reynsla á vímuefnavanda barna og ungmenna og að samvinna og samfella sé milli heilbrigðis- og félagskerfis. Á sama tíma þarf að tryggja heilbrigðisþjónustu og aðkomu heilbrigðisstarfsfólks með viðeigandi hætti í meðferðarúrræðum fyrir börn á vegum Barna- og fjölskyldustofu.

# Umsagnir og viðbrögð

## Viðbrögð mennta- og barnamálaráðuneytis

### 1. Bæta þarf yfirsýn um stöðu barna og kortleggja hvað þarf til að auka farsæld barna

„Mennta- og barnamálaráðuneytið tekur undir að bæta þurfi heildaryfirsýn um stöðu barna og hvaða hindranir standa í vegi fyrir því að börn og foreldrar fái þjónustu við hæfi þegar hennar er þörf.

Ráðuneytið hefur unnið að því markmiði undanfarin ár. Mælaborð um farsæld barna var fyrst birt í lok apríl 2024 með það að markmiði að veita heildstæða yfirsýn yfir stöðu barna á hverjum tíma með áherslu á viðkvæma hópa og samfélagslegar áskoranir. Mælaborðið byggir að meginefni til á gögnum úr Íslensku æskulýðsrannsókninni sem safnar reglubundið gögnum um velferð og líðan barna. Í mælaborðinu má einnig finna mikilvægar upplýsingar um farsæld barna frá opinberum stofnunum líkt og embætti landlæknis, Útlendingastofnun og Sjúkratryggingum Íslands. Þá hefur ráðuneytið í samstarfi við Barna- og fjölskyldustofu unnið að árlegri gagnaöflun um málafjölda, kostnað og stöðu innleiðingar laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna hjá sveitarfélögum, framhaldsskólum og innan heilbrigðiskerfis.

Fleiri kortlagningarverkefni eru áformuð. Mennta og barnamálaráðherra hefur lagt fram tillögu til þingsályktunar um stefnu og framkvæmdaáætlun um farsæld barna fyrir árin 2026–2030. Þar eru aðgerðir sem miða að því að kortleggja biðlista, ná yfirsýn yfir stigskipta þjónustu og leggja mat á fyrstu fimm ár innleiðingar laganna.

Ráðuneytið telur jafnframt sóknarfæri í því að sameina þessar upplýsingar við aðra fyrirliggjandi gagnagrunna þannig að þær nýtist betur til forgangsriðunar og stefnumótunar.“

### 2. Skilgreina þarf hlutlæga árangursmælikvarða sem fylgt er eftir reglulega

„Ráðuneytið tekur undir að skilgreina þurfi hlutlæga árangursmælikvarða fyrir innleiðingu og framkvæmd farsældarlaganna. Slíkir mælikvarðar þurfa að taka bæði til aðgengis, tímanlegrar þjónustu, gæðaviðmiða, samfellu, þátttöku barna og foreldra og stöðu ólíkra barnahópa.

Aðgerð 15 í tillögu til þingsályktunar um stefnu og framkvæmdaáætlun um farsæld barna fyrir árin 2026–2030 fjallar um ofangreinda ábendingu, en aðgerðin snýr að því að árangur fyrstu fimm árána verði metinn og niðurstöðurnar verði, eftir atvikum, nýttar til tillagna að úrbótum. Markmiðið með aðgerðinni er að undirbyggja ákvarðanatöku og forgangsriðun.“

### 3. Setja þarf á laggirnar stafrænt kerfi um samþætta þjónustu í þágu farsældar barna

„Mennta- og barnamálaráðuneytið tekur undir að það sé mikilvægt að stafvæða samskipti við samþættingu þjónustu til að auka öryggi og skilvirkni. Ráðuneytið leggur þó áherslu á að ekki eigi að ákveða fyrir fram hvers konar stafræna lausn eigi að þróa, t.d. hvort einn gagnagrunnur er nauðsynlegur eða hvort öruggar gagnagáttir séu betur til þess fallnar að ná markmiðinu.

Eitt stærsta flækjustigið við að koma á samræmdri stafrænni lausn fyrir samskipti um samþættingu þjónustu eru tengingar við gagnagrunna og -gáttir þjónustuveitenda. Innan Stafræns

Íslands, Island.is, hefur verið unnið að aukinni samræmingu stafrænna mála á vegum Stjórnarráðsins og ríkisstofnana en skort hefur upp á sameiginlegan vettvang til að vinna að starfrænum lausnum þvert á ráðuneyti og stjórnsýslustig. Ráðuneytið hefur því undanfarin ár lagt áherslu á að byggja upp upplýsingatækniinnviði innan sinna þjónustukerfa með svonefndri barnaverndargátt og nemendagagnagrunni fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla en vonandi skapast vettvangur innan skamms til að sú vinna tengist betur öðrum þjónustuveitendum sem sinna börnum.

Næstu skref í þessari vinnu eru skilgreind í aðgerð 3 í framkvæmdaáætluninni. Samfelld miðlun upplýsinga í þágu farsældar barns, en hún fjallar um kerfislægar hindranir í upplýsingamiðlun og þróun tæknilausna sem styðji örugga og skilvirka miðlun upplýsinga. Markmið aðgerðarinnar er samræmd skráning og aðgengileg og örugg miðlun nauðsynlegra upplýsinga um barn í samþættri þjónustu á milli þjónustuveitenda.“

#### **4. Skýra þarf aðkomu þjónustuveitenda almennrar þjónustu**

„Mennta- og barnamálaráðuneytið tekur undir að það megi skýra betur hvernig veitendur almennrar þjónustu geta komið að teymisvinnu en lögð er áhersla á að þessum hópi er aldrei skylt að taka þátt í samþættingu. Engin áform eru um að skylda stofnanir eða sveitarfélög til að greiða veitendum almennrar þjónustu fyrir þátttöku í samþættingu.“

#### **5. Efla þarf þjónustuinnviði**

„Skortur á þjónustuinnviðum, úrræðum og tímanlegu aðgengi að sérfræðiþjónustu getur hamlað því að markmið farsældarlaganna nái að raungerast að fullu. Farsældarlögin eru rammi fyrir samfellda og samþætta þjónustu, en árangur þeirra til lengri tíma veltur á því að viðeigandi úrræði á öllum stigum séu raunverulega tiltæk, hvort heldur er um að ræða úrræði sveitarfélaga eða ríkisins. Áhersla ráðuneytisins verður því áfram á uppbyggingu þjónustu, styttingu biðlista og styrkingu úrræða fyrir þau börn sem þurfa mesta þjónustu. Mikilvægt er að slík uppbygging fari samhliða fram hjá sveitarfélögum og innan annarra þjónustukerfa ríkisins sem eru á ábyrgð fleiri ráðuneyta en mennta- og barnamálaráðuneytis.

Nokkrar aðgerðir í tillögu til þingsályktunar um stefnu og framkvæmdaáætlun um farsæld barna fyrir árin 2026–2030 styðja við eflingu þjónustuinnviða. Aðgerð 1 fjallar um að aðgengi barna í viðkvæmri stöðu að samþættri þjónustu í þágu farsældar barna verði kortlagt og greint og eftir atvikum gerðar tillögur að úrbótum til að bæta aðgengi að þjónustu. Aðgerð 7 hefur það að markmiði að bæta aðgengi að þjónustu fyrir börn. Hún fjallar um biðlista og hvernig hægt sé að stytta biðina eftir þjónustu. Aðgerð 9 felur í sér heildstæða endurskoðun á þjónustufarvegi fyrir börn með taugaraskanir, snýr að því að gera þjónustu fyrir börn með taugaraskanir skilvirkari. Þá mun aðgerð 8, yfirsýn yfir stigskipta þjónustu hjá sveitarfélögum og ríki, styðja við eflingu þjónustuinnviði þar sem þjónustuveitendur munu hafa betri yfirsýn yfir þau úrræði og þjónustu sem standa til boða fyrir börn.“

#### **6. Endurskoða þarf fyrirkomulag og skipulag vímuefnamedferðar barna og ungmenna**

„Ráðuneytið tekur undir að mikilvægt sé að fyrirkomulag og skipulag þjónustu við börn og ungmenni með vímuefnavanda sé skýrt. Að mati ráðuneytisins er lykilviðfangsefnið að tryggja skýran lagagrundvöll, skýra ábyrgðaskiptingu, ótvíráðan rétt barna til heilbrigðisþjónustu, aðkomu heilbrigðisstarfsfólks með viðeigandi hætti, samræmt mats- og meðferðarferli og samfellda eftirfylgd fyrir þennan hóp barna.

Frá því að gagnasöfnun Ríkisendurskoðunar fór fram hefur orðið umtalsverð framvinda í málaflokknum. Í mars 2026 voru kynntar tillögur starfshóps forsætisráðherra um samþætta þjónustu við börn með vímuefnavanda og á yfirstandandi löggjafarþingi hefur mennta- og barnamálaráðherra lagt fram frumvarp til nýrra laga um barnavernd sem m.a. fjallar um samspil heilbrigðisþjónustu og barnaverndar, þ.m.t. þegar kemur að börnum með vímuefnavanda. Frumvarpið kveður m.a. á um rétt barna í vistunarúrræðum til nauðsynlegrar og viðeigandi heilbrigðisþjónustu og heilsufarsmats. Þá eru lögð til lagaákvæði sem eiga að skýra verka- og ábyrgðarskiptingu á milli barnaverndaryfirvalda og heilbrigðisyfirvalda og eiga að tryggja aðgang barna að heilbrigðisþjónustu. Þá má taka sérstaklega fram að í frumvarpinu er áfram byggt á sama fyrirkomulagi um ábyrgðarskiptingu á þjónustu við þennan hóp og er í gildandi barnaverndarlögum. Frumvarpið gerir því ráð fyrir að meðal vistunarúrræða séu meðferðarúrræði, þ.m.t. vegna vímuefnaneyslu, sbr. 28. gr. frumvarpsins. Frumvarpið gerir ráð fyrir að um heilbrigðisþjónustu í vistunarúrræðum barnaverndar gildi að öðru leyti almennar reglur um heilbrigðisþjónustu, sbr. 44. gr. frumvarpsins. Þá er það nýmæli í frumvarpinu að barnaverndarþjónustu sé heimilt að vista barn á heilbrigðisstofnun ef fyrir liggja ákvörðun stofnunarinnar um innlögn, þ.m.t. vegna vímuefnaröskunar. Ráðuneytið mun, í samvinnu við heilbrigðisráðuneytið, fylgja þessari vinnu eftir með sameiginlegri framkvæmdaráætlun þar sem skilgreind verða hlutverk, verklag, lágmarkskröfur um heilbrigðisþjónustu, eftirfylgd og viðmið um meðferð þegar innlend sérhæfð úrræði reynast ófullnægjandi.

Stýrihópur um framtíðarskipulag meðferðarúrræða var skipaður samkvæmt ákvörðun forsætisráðherra, heilbrigðisráðherra og mennta- og barnamálaráðherra þann 8. apríl sl. Stýrihópnum er ætlað að fylgja eftir tillögum starfshóps sem kynntar voru í mars 2026 og tryggja markvissa samþættingu og samhæfingu barnaverndarþjónustu og heilbrigðisþjónustu fyrir börn með vímuefnavanda.

Meðal þeirra tillagna sem stýrihópnum er falið að fylgja eftir er aðgerð um samþætt val á vistunarstað. Markmið þeirrar aðgerðar er að tryggja að börn með alvarlegan og samsettan geð- og/eða vímuefnavanda fái viðeigandi þjónustu, að undangengnu mati sérstaks þverstofnanalegs matsteymis. Slíkt teymi metur þjónustuþarfir barnsins heildrænt og setur fram viðeigandi þjónustu/meðferðaráætlun í samvinnu við viðkomandi barnavernd. Búið er að stofna vinnuhóp með fulltrúum frá heilbrigðisráðuneyti, mennta- og barnamálaráðuneyti, Landspítala Háskólasjúkrahúsi, Samtökum áhugafólks um áfengis- og vímuefnavandann (SÁÁ) og Barna- og fjölskyldustofu. Hafin er vinna við að skilgreina viðmið, móta starfsemi og verklag teymisins. Lagt upp með að skila eigi niðurstöðum vinnunnar eigi síðar en 15. júní n.k.“

## Viðbrögð Barna- og fjölskyldustofu

### 5. Efla þarf þjónustuinnviði

„BOFS leggur áherslu á að hafa ber í huga að farsældarlögin ein og sér fjalla ekki um þau úrræði sem þurfa að vera til staðar í þjónustu við börn, þrátt fyrir að tengiliðir og málstjórar séu eðli málsins samkvæmt mikill stuðningur við börn og fjölskyldur þeirra við vinnslu þeirra mála. Farsældarlögin fjalla fyrst og fremst um það hvernig þjónusta við börn og fjölskyldur þeirra er samþætt, sama á hvaða lagagrundvelli þjónustan eða úrræðið er. Úrræðin geta því verið á vegum skóla, félagsþjónustu, barnaverndar eða jafnvel heilbrigðiskerfisins. BOFS getur vissulega tekið undir mikilvægi þess að hver og einn þjónustuaðili, hvort sem er á vegum ríkis eða sveitarfélaga, gæti að því að úrræði og þjónustuinnviðir séu til staðar. Einnig telur BOFS þörf á

að benda á að það fer ekki endilega alltaf saman hver fjöldi barna er á biðlista eftir greiningu og þörf fyrir úrræði. Einnig þykir rétt að benda á að farsældarvinnan, þ.e. samþætting þjónustu, getur átt við á meðan börn eru að bíða eftir þjónustu, bíða eftir greiningu, bíða eftir úrræðum, en það kemur ekki fram í skýrsludrögunum.

BOFS ítrekar að farsældarlögin er ekki löggjöf sem fjallar um sjálfstæð úrræði. Þau mæla ekki fyrir um tiltekin sértæk þjónustuúrræði, heldur leggja þau skyldur á alla sem þjónusta börn og fjölskyldur umfram það sem kveðið er á um í sérlögum. Sjálf úrræðin sem börn og foreldrar geta átt rétt á t.d. í heilbrigðisþjónustu, félagsþjónustu, barnavernd og í menntakerfinu, eru hins vegar skilgreind og útfærð í sérlögum sem gilda um hvert þjónustusvið. Það getur því ekki verið alfarið á ábyrgð BOFS að efla þjónustuinnviði, þó svo að BOFS geti bent á slíkt í verkefnum stofnunarinnar tengdum innleiðingu laganna.“

## Viðbrögð heilbrigðisráðuneytis

### 5. Efla þarf þjónustuinnviði

„Heilbrigðisráðuneytið tekur undir mikilvægi þess að börn og fjölskyldur þeirra hafi aðgang að þjónustu við hæfi án óþarfa tafa. Eins og fram kemur í kafla 3.5 í skýrsludrögum Ríkisendurskoðunar, sem fjallar um aðgengi að samþættri þjónustu við hæfi án hindrana, telur Ríkisendurskoðun að fara þurfi í formlega þarfagreiningu á því hvað helst skorti í þjónustu og stuðning við börn og hefja í framhaldi uppbyggingu þjónustuinnviða þar sem forgangsraðað er eftir því hvar þörfin er brýnust.

Heilbrigðisráðuneytið hefur í samstarfi við þjónustuveitendur heilbrigðisþjónustu yfirsýn yfir stöðu biðlista barna og framgang aðgerða sem ætlað er að bæta aðgengi að þjónustu. Ástæður langrar biðar eftir tiltekinni þjónustu eru þó oft fjölþættar og geta meðal annars tengst aukinni eftirspurn eftir þjónustu, skorti á sérhæfðu fagfólki, uppbyggingu nýrra þjónustueininga eða áskorunum við mönnun þjónustunnar. Ráðuneytið telur mikilvægt að vinna að heildstæðri og þverfaglegri greiningu á þjónustuþörf barna, þvert á ábyrgðarsvið ráðuneyta og þjónustukerfa. Ef markmiðið er að forgangsraða uppbyggingu þjónustu og innviða þar sem þörfin er brýnust er ljóst að aðkoma heilbrigðisráðuneytisins er mikilvæg, ekki síst þegar um er að ræða aðgengi barna að heilbrigðisþjónustu. Jafnframt vill heilbrigðisráðuneytið undirstrika mikilvægi virkrar þátttöku sveitarfélaga í þessari vinnu enda er aðkoma þeirra lykilforsenda þess að hægt sé að samþætta þjónustu með árangursríkum hætti og bæta aðgengi barna og fjölskyldna að viðeigandi úrræðum.

Það er mat heilbrigðisráðuneytis að framangreind ábending Ríkisendurskoðunar undirstriki mikilvægi samhæfingar milli ráðuneyta og annarra aðila sem bera ábyrgð á þjónustu við börn og fjölskyldur. Þjónusta við börn spannar ábyrgðarsvið margra ráðuneyta, stofnana og sveitarfélaga og því mikilvægt að uppbygging þjónustu og úrræða byggji á sameiginlegri sýn, samræmdri forgangsröðun og skýrum markmiðum þvert á stjórnsýslu og þjónustukerfi.

Heilbrigðisráðuneytið telur mikilvægt að áfram verði unnið að því að efla samstarf og samhæfingu þeirra aðila sem koma að málefnum barna þannig að þjónustukerfið í heild vinni í sömu átt og að sameiginlegu markmiði um að tryggja börnum og fjölskyldum þeirra tímanlega og viðeigandi þjónustu í samræmi við markmið laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Í því samhengi telur ráðuneytið mikilvægt að samhæfingarhlutverk

forsætisráðuneytisins í málefnum barna verði nýtt til að styðja við sameiginlega stefnumótun, forgangsröðun og eftirfylgni verkefna sem varða þjónustu við börn þvert á ráðuneyti, stofnanir og sveitarfélög.“

## **6. Endurskoða þarf fyrirkomulag og skipulag vímuefna meðferðar barna og ungmenna**

Heilbrigðisráðuneytið tekur undir framangreinda ábendingu þ.e. að taka þurfi til skoðunar undir hvaða ráðuneyti meðferð og þjónusta við börn með vímuefnavanda skuli tilheyra. Heilbrigðisráðuneytið bendir á í þessu samhengi að forsætisráðuneytið kemur að ýmsum verkefnum sem tengjast málefnum barna í krafti samhæfingarhlutverks forsætisráðherra sem m.a. veitir ráðherranefnd um málefni barna forystu. Einnig leiðir forsætisráðuneytið stýrihóp ráðuneyta um framtíðarfyrirkomulag meðferðarúrræða fyrir börn með vímuefnavanda sem fylgir eftir tillögum um samþættingu þjónustu við sama hóp barna [...].

Ljóst er að í framangreindum stýrihópi, þar sem auk forsætisráðuneytis sitja fulltrúar mennta- og barnamálaráðuneytisins og heilbrigðisráðuneytisins, er hafin umfangsmikil vinna til styrkingar við þjónustu barna með vímuefnavanda í samstarfi við viðeigandi stofnanir. Markmið stýrihópsins er að tryggja samhæfingu stjórnvalda og eftirfylgni með uppbyggingu þjónustu við börn með alvarlegan vímuefnavanda.

Það er mat heilbrigðisráðuneytisins að aðkoma forsætisráðuneytisins, að framangreindri ábendingu Ríkisendurskoðunar til mennta- og barnamálaráðuneytisins og heilbrigðisráðuneytisins, í ljósi framangreinds, er mikilvæg, og er því lagt til að undir forystu þess ráðuneytis verði formlega tekið til skoðunar, í samvinnu mennta- og barnamálaráðuneytisins og heilbrigðisráðuneytisins, undir hvaða ráðuneyti meðferð og þjónusta við börn með vímuefnavanda skuli tilheyra.

## **Viðbrögð forsætisráðuneytis**

### **6. Endurskoða þarf fyrirkomulag og skipulag vímuefna meðferðar barna og ungmenna**

„Forsætisráðuneytið tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar um nauðsyn aukinnar samþættingar og samhæfingar þjónustu við börn með vímuefnavanda. Börn með vímuefnavanda eiga, líkt og önnur börn, rétt á heilbrigðisþjónustu samkvæmt almennti heilbrigðislöggjöf. Á sama tíma hafa meðferðarúrræði fyrir þennan hóp þróast að verulegu leyti innan barnaverndarkerfisins, enda þróast vímuefnaröskun gjarnan samhliða öðrum félags- og tilfinningalegum vanda í lífi barnsins. Miður er að aðkoma heilbrigðisþjónustunnar í grunn- og framhaldsmeðferðum fyrir þennan hóp hefur verið takmörkuð. Nauðsynlegt er því að styrkja samstarf kerfanna, skýra ábyrgð og verkaskiptingu og tryggja að heilbrigðisþjónusta sé veitt með markvissum hætti innan þeirra úrræða sem börnum standa til boða, auk þess að fjölga þeim, einkum fyrir þau börn sem í alvarlegasta vandanum eru. Ráðuneytið telur tækifæri til þessa og því ekki tilefni, að svo stöddu, til að endurskoða skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta. Áhersla stjórnvalda er því á umfangsmikla vinnu sem nú fer fram í stýrihópi forsætisráðherra um framtíðarskipulag meðferðarúrræða fyrir börn með vímuefnavanda í vinnu sem byggir á tillögugerð fyrri starfshóps forsætisráðherra um samþætta þjónustu við börn með vímuefnavanda. Markmiðið er að styrkja samstarf heilbrigðis- og barnaverndarkerfisins og efla og mögulega fjölga úrræðum fyrir börn með vímuefnavanda, svo þau mæti fjölbættum þörfum þeirra og tryggi samfellda og heildstæða þjónustu.“

# 1 Farsældarlögin

## 1.1 Almennt um lögin

[Lög nr. 86/2021](#), um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, eða farsældarlögin eins og þau eru jafnan kölluð, voru samþykkt á Alþingi 11. júní 2021 og tóku gildi 1. janúar 2022. Þeim er ætlað að stuðla að farsæld barna og er meginmarkmiðið að börn og foreldrar sem á þurfa að halda hafi aðgang að samþættri og samfelldri þjónustu við hæfi án hindrana. Lögin kveða á um að við framkvæmd þeirra skuli réttindi barna tryggð í samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist, einkum [samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins](#). Enn fremur skulu þeir sem bera ábyrgð samkvæmt lögnum:

1. Fylgjast með velferð og farsæld barna og foreldra og meta þörf fyrir þjónustu.
2. Bregðast við þörf barna og foreldra fyrir þjónustu á skilvirkan hátt um leið og þörf krefur.
3. Hafa samráð sín á milli með það að markmiði að þjónusta sé samfelld og samþætt í þágu velferðar og farsældar barna og foreldra.

Farsældarlögin varða börn undir 18 ára aldri og forráðamenn þeirra. Þeim er beint að öllum börnum en þó sérstaklega þeim sem þurfa á sívirkum og snemmtækum úrræðum að halda og þeim sem þurfa mikinn eða fjölbættan stuðning til lengri tíma.

Lögin voru sett sem svar við ákalli til stjórnvalda um að betur yrði hlúð að börnum svo að þeim farnist vel í lífinu. Meðal þess sem sérstaklega hafði verið kallað eftir var lagaumhverfi sem tæki frekar mið af snemmtækum stuðningi en síðbúnum inngripum í líf barna. Við samningu frumvarps til laganna var talið lykilatriði að tryggja þverfaglegt samstarf í þjónustu við börn. Þannig kemur fram í greinargerð frumvarpsins að þeim sé ætlað að formfesta samstarf um veitingu þjónustu í þágu farsældar barna og skapa skilyrði til að unnt sé að bregðast fyrr við tilteknum aðstæðum eða erfiðleikum í lífi barns með viðeigandi stuðningi. Markmiðið sé að stuðla að samfellu og aukinni skilvirkni innan þeirra þjónustuúrræða sem eru til staðar.

Hugtakið snemmtækur stuðningur er notað til að lýsa úrræðum sem hafa að markmiði að veita börnum og fjölskyldum þeirra aðstoð um leið og hennar er þörf. Með því að bjóða börnum sem glíma við vægan vanda snemmtækan stuðning er reynt að koma í veg fyrir að vandinn aukist og verði erfiðari viðureignar.

Í greinargerð frumvarpsins segir að það hafi verið einn liður í heildarendurskoðun á þjónustu í þágu farsældar barna. Samhliða breytingum sem voru boðaðar í frumvarpinu væri ætlunin að gera frekari breytingar á þjónustu innan einstakra málaflokka, m.a. til að auka áherslu á framboð á þjónustu fyrir börn. Farsældarlögin leysa ekki af hólmi gildandi lög um einstaka þjónustupætti og í þeim er ekki fjallað um framboð eða aðgengi úrræða.

### Farsældarþjónusta

Í lögnum er farsældarþjónusta notað sem yfirheiti á þjónustu sem mælt er fyrir í lögum að sé veitt á vegum ríkis og sveitarfélaga og á þátt í að efla eða tryggja farsæld barns. Farsældarþjónusta nær frá grunnþjónustu sem er aðgengileg öllum börnum og/eða foreldrum til frekari stigskiptrar einstaklingsbundinnar þjónustu, m.a. á sviði menntamála, heilbrigðismála, löggæslu, félagsþjónustu og barnaverndar.

## 1.2 Þrískipting þjónustunnar

Þjónustuveitandi í skilningi 13. gr. farsældarlaganna er hver sá sem veitir farsældarþjónustu á vegum ríkis eða sveitarfélags. Undir almenna þjónustu skv. 14. gr. laganna fellur hins vegar allt skipulagt starf, annarra en þjónustuveitenda, sem á þátt í að stuðla að farsæld barns. Má þar nefna þjónustu sjálfstætt starfandi sérfræðinga, íþrótta-, lista-, og æskulýðsstarf, sem og starfsemi frjálsra félaga- og hagsmunasamtaka.

Þjónustuveitendum ber að stuðla markvisst að velferð og farsæld barns við framkvæmd verkefna sinna og hafa góða samvinnu við aðra veitendur þjónustu, með áherslu á þverfaglega þekkingu og gagnkvæma fræðslu. Þá ber þjónustuveitendum og veitendum almennrar þjónustu skylda til að fylgjast með, taka eftir og greina vísbendingar um að þörfum barns sé ekki mætt á fullnægjandi hátt og bregðast við þeim. Í slíkum tilvikum skulu þeir veita foreldrum og/eða barni leiðbeiningar um samþættingu þjónustu.

Í farsældarlögnum er kveðið á um þrískiptingu farsældarþjónustu.



### Fyrsta stig þjónustu

Grunnþjónusta sem er aðgengileg öllum börnum og foreldrum. Fyrsta stigi tilheyrir einnig úrræði þar sem veittur er einstaklingsbundinn stuðningur og snemmtækur stuðningur með það að markmiði að styðja við farsæld barns. Snemmtækur stuðningur er veittur í samræmi við frummat á þörfum barns og honum fylgt eftir á markvissan hátt.



### Annað stig þjónustu

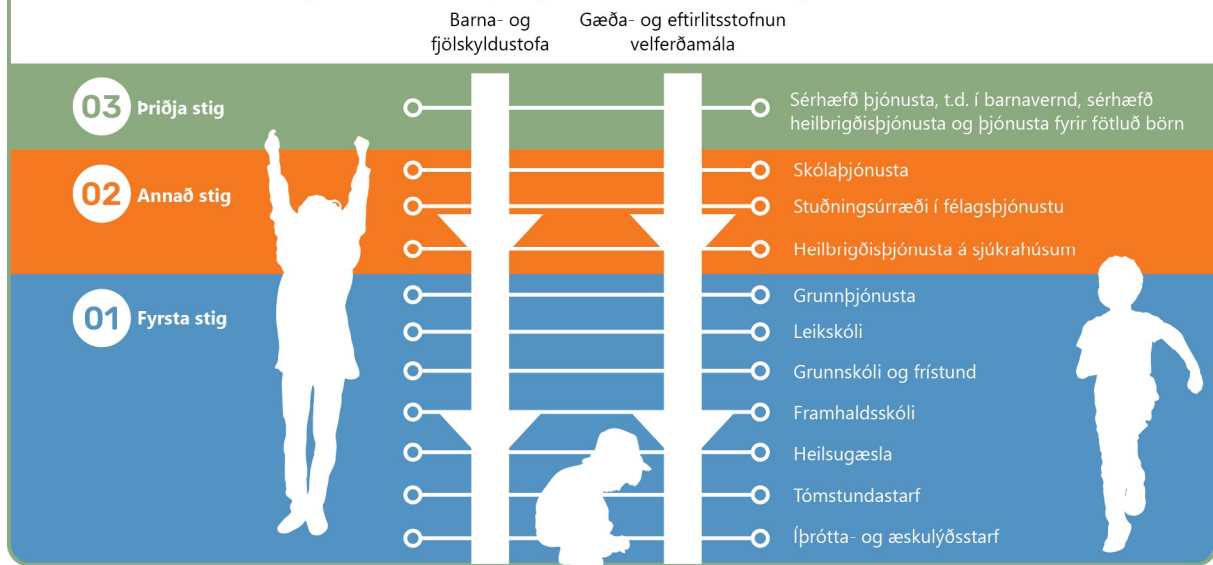
Úrræði þar sem veittur er einstaklingsbundinn og markvissari stuðningur með það að markmiði að tryggja farsæld barns. Markvissari stuðningur er veittur í samræmi við faglegt mat og/eða frumgreiningu á þörfum barns. Leitast skal við að veita markvissari stuðning á grundvelli stuðningsáætlunar um samþætta þjónustu og eftirfylgd.



### Þriðja stig þjónustu

Úrræði þar sem veittur er einstaklingsbundinn og sérhæfðari stuðningur með það að markmiði að tryggja að farsæld barns verði ekki hættu búin. Sérhæfðari stuðningur er veittur í samræmi við sérhæft og ítarlegt mat og/eða greiningu á þörfum barns. Leitast skal við að veita sérhæfðari stuðning á grundvelli stuðningsáætlunar um samþætta þjónustu og eftirfylgd.

# Stigskipting þjónustu í þágu barna



Eitt helsta nýmæli farsældarlaganna var að marka samstarfi mismunandi þjónustukerfa skýran farveg í lögum. Nýmæli felast einnig í hlutverkum tengiliða og málstjóra sem stýra því samstarfi, sbr. [reglugerð nr. 1180/2022](#) um tengiliði og málstjóra. Öll börn og foreldrar skulu hafa aðgang að tengilið þjónustu í þágu farsældar barns eftir því sem þörf krefur.

Á meðgöngu og frá fæðingu og allt þar til barn hefur nám í leik- eða grunnskóla er tengiliður starfsmaður heilsugæslustöðvar eða heilbrigðisstofnunar. Þegar barn er við nám í leik-, grunn- eða framhaldsskóla er tengiliður starfsmaður skólans þar sem barn er við nám. Ef barn er ekki í skóla er tengiliður starfsmaður félagsþjónustu í því sveitarfélagi þar sem barnið á lögheimili. Tengiliður skal hafa viðeigandi þekkingu á þjónustu í þágu farsældar barna. Hlutverk hans er að veita upplýsingar um slíka þjónustu, aðstoða við að tryggja aðgang að frummati á þörfum barns, skipuleggja og fylgja eftir samþættingu fyrsta stigs þjónustu, koma upplýsingum til sveitarfélags um þörf fyrir tilnefningu málstjóra og taka þátt í starfi stuðningsteymis eftir því sem við á.

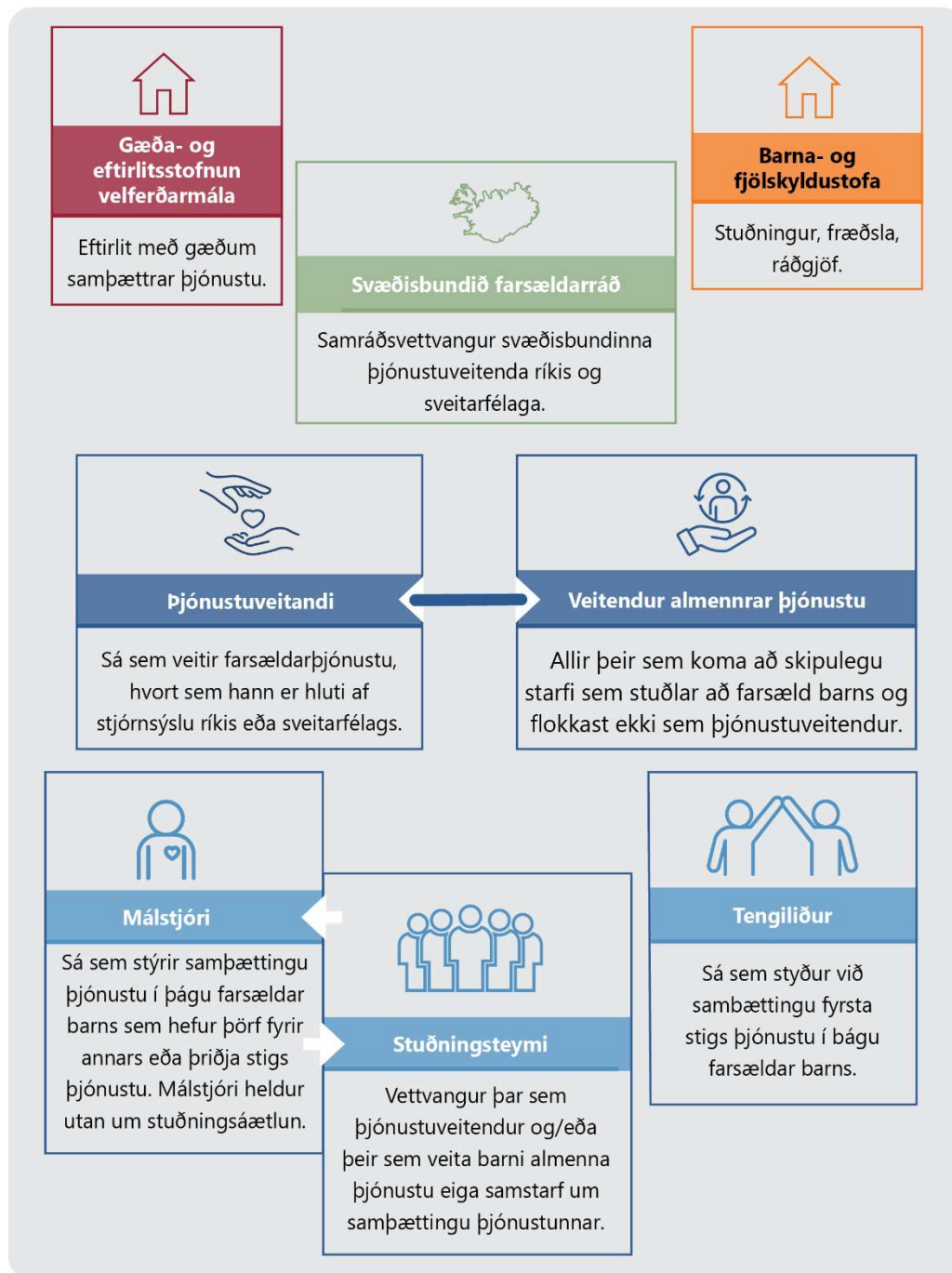
Samkvæmt 20. gr. farsældarlaganna skal sveitarfélag tilnefna málstjóra þjónustu í þágu farsældar barna ef ástæða er til að ætla að barn þurfi fjölþætta þjónustu á öðru og/eða þriðja stigi til lengri tíma og fyrir liggur beiðni foreldra og/eða barns um samþættingu þjónustu. Málstjóri á að starfa við félagsþjónustu sveitarfélags eða á þeim sviðum sem þarfir barnsins liggja. Hafi barnavernd hafið barnaverndarmál fer þá um samþættingu þjónustu eftir ákvæðum barnaverndarlaga.

Þegar fyrir liggur beiðni foreldra og/eða barns um samþættingu þjónustu getur tengiliður eða málstjóri eftir því sem við á aflað upplýsinga um aðstæður barns frá þjónustuveitendum og þeim sem veita almenna þjónustu í þágu farsældar barns. Einnig er málstjóra, tengilið, þjónustuveitendum og þeim sem veita almenna þjónustu heimilt að miðla upplýsingum sín á milli.

Hlutverk málstjóra er að veita ráðgjöf og upplýsingar um þjónustu í þágu farsældar barns, aðstoða við að tryggja aðgang að mati og/eða greiningum á þörfum barns, bera ábyrgð á gerð

stuðningsáætlunar og að stofna og stýra stuðningsteymi með fulltrúum þjónustuveitenda sem veita barni þjónustu. Honum ber jafnframt að fylgja því eftir að þjónusta sé veitt í samræmi við stuðningsáætlun og veita þeim sem sitja í stuðningsteymi ráðgjöf og upplýsingar um samþættingu þjónustu.

Heimilt er að bjóða þeim sem veita almenna þjónustu í þágu farsældar barna að taka sæti í stuðningsteymi ef þörf krefur. Stuðningsteymi á að gera skriflega stuðningsáætlun fyrir barnið þar sem þjónustan er samþætt. Í stuðningsáætlun skal eftir atvikum m.a. fjalla um mat og/eða greiningu á þörfum barns, markmið með þjónustu og samþættingu einstakra þátta hennar, hlutverk hvers þjónustuveitanda og hvernig skuli meta árangur áætlunarinnar.



### 1.3 Undirbúningur og aðdragandi laganna

Á árunum 2018–2019 fór fram ýmis vinna á vegum stjórnvalda þar sem lögð var áhersla á málefni barna og fjölskyldna. Upphaf vinnunnar var ráðstefna og vinnufundur vorið 2018 á vegum þáverandi velferðarráðuneytis um snemmtæka íhlutun í þjónustu við börn. Í greinargerð frumvarps til laga um samþætta þjónustu í þágu farsældar barna kemur fram að niðurstöður fundarins hafi endurspeglað skýran vilja um aukið þverfaglegt samstarf innan þeirra kerfa sem veita börnum og fjölskyldum þjónustu. Einnig var lögð rík áhersla á að hagsmunir barna væru ávallt í fyrirrúmi og að við stefnumótun í málefnum barna yrði heildarsýn, sem tæki mið af aðkomu allra þeirra sem veita börnum þjónustu, höfð að leiðarljósi.

Í september sama ár undirrituðu fimm ráðherrar ásamt Sambandi íslenskra sveitarfélaga viljayfirlýsingu um að afnema hindranir milli kerfa, bæta þjónustu í þágu barna og skapa barnvænt samfélag. Árið 2019 var settur á fót stýrihópur Stjórnarráðsins í málefnum barna. Hlutverk hans var að m.a. að stuðla að samvinnu og samhæfingu milli ráðuneyta. Samtal um málefni barna fór einnig fram í samráðsnefnd þingmanna sem skipuð var árið 2018.

Samkvæmt mennta- og barnamálaráðuneyti voru niðurstöður þessarar vinnu ekki dregnar saman í eina skýrslu. Út frá þeim hafi ráðuneytið þó ákveðið að setja í forgang að semja frumvarp um samþættingu þjónustu þvert á þjónustukerfi. Ákall hafi verið frá fólki sem starfaði í framlínu með börnum að setja ramma um störf fagfólks sem myndi auðvelda samþættingu og samvinnu ólíkra stofnana og kerfa. Að sögn ráðuneytisins hafi þetta verið talið æskilegt fyrsta skref og líklegt til að ná miklum árangri, jafnvel þótt úrræði væru ekki til staðar í öllum tilfellum.

Samkvæmt svörum mennta- og barnamálaráðuneytis til Ríkisendurskoðunar fór hvorki fram kortlagning á stöðu barna, þeirri þjónustu sem til staðar var eða greining á þörfum barna og fjölskyldna. Ekki var því greint sérstaklega hvort væri líklegra til að stuðla að aukinni farsæld, lög um samvinnu þeirra sem veita börnum þjónustu eða styrking úrræða. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði verið ástæða til að hafa slíkar greiningar undanfara ákvarðanatöku um samningu frumvarpsins. Mikilvægt sé að öll þjónustukerfi sem koma að þjónustu við börn komi að því að meta þörfina og að þau taki sig saman um að skilgreina sig ekki frá vanda barna sem þurfa á þjónustu að halda.

Við samningu frumvarpsins var horft til fyrirkomulags nágrannaþjóða í málefnum barna. Á Norðurlöndum er almennt mælt fyrir um samvinnu þeirra sem veita börnum þjónustu í lögum um einstaka þjónustupætti. Í Skotlandi hefur verið unnið að innleiðingu heildstæðrar stefnu í málefnum barna. Þar hefur umgjörð þjónustunnar falist í stefnu og verklagsramma og sker hún sig þannig frá þeirri lagalega bindandi umgjörð sem farsældarlögin eru. Þannig hefur hvergi verið sett sambærileg heildarlöggjöf um samþættingu þjónustu við börn.

Fram kemur í greinargerð frumvarpsins að ekki hafi verið talið fýsilegt að koma fyrir ákvæðum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna innan gildandi lagabálka þar sem kveðið er á um hlutverk einstakra þjónustukerfa. Markmiðið lagasetningarinnar hafi m.a. verið að formgera stigskiptingu þjónustukerfa og samspil þjónustukerfa þvert á málefnasvið einstakra ráðherra. Ný heildarlöggjöf hafi verið talin best til þess fallin að ná þeim markmiðum. Að sögn mennta- og barnamálaráðuneytis var ekki talið fýsilegt að kveða á um aukna samvinnu þvert á kerfi í lögum um einstaka þjónustupætti líkt og gert er í nágrannaríkjum.

Ríkisendurskoðun telur að betur hefði þurft að vanda undirbúning löggjafarinnar. Kortlagning á stöðu barna héraendis var takmörkuð og greiningu á því til hvaða atriða mætti helst rekja frávik frá farsæld barna var ábótavant. Setja hefði mátt fram nákvæmari þarfagreiningu og forgangsraða aðgerðum í þágu aukinnar farsældar barna á þeim grundvelli. Farsældarlögin hefðu getað verið liður í þeirri vinnu hefði þarfagreining leitt í ljós að sú leið væri ákjósanleg til að ná fram markmiðum um aukna farsæld barna. Að auki hefði slíkur undanfari styrkt forsendur ávinningsmats og stutt við skilgreiningu árangursmælikvarða. Þá skýtur skökku við að frumvarpið hafi ekki verið unnið með ríkri aðkomu heilbrigðisráðuneytis þar sem lögð var áhersla á að auka samvinnu ólíkra kerfa.

## 2 Ávinnings- og kostnaðarmat

### 2.1 Ávinningsmat unnið í aðdraganda lagasetningar

Páverandi félagsmálaráðuneyti fékk utanaðkomandi ráðgjafa til að greina ávinning þeirra breytinga sem farsældarlögin áttu að fela í sér. Í [greiningu](#) þeirra kemur fram að erfitt sé að mæla farsæld með beinum hætti. Aftur á móti sé hægt að greina frávik, þ.e. atriði sem koma í veg fyrir að einstaklingur nái líkamlegum, sálrænum, vitsmunalegum, siðferðilegum og félagslegum þroska og heilsu. Slík frávik geti átt sér stað með mismunandi hætti á lífsleiðinni en sýni sig m.a. sem vanlíðan, náms- og hegðunarvandi við skólagöngu og síðar meir t.d. í formi áhættu- og heilsuspillandi hegðunar, sjúkdómum, afbrotum, örorku og snemmbærum dauða.

Fram kom í greiningunni að áföll í barnæsku sé sú aðferðarfræði sem helst er notuð til að meta farsæld barna, bæði á barnaldri og síðar á lífsleiðinni. Rannsóknir sýni að eftir því sem börn lendi í fleiri áföllum, þeim mun líklegri séu þau til að sýna af sér áhættuhegðun og glíma við andleg vandamál síðar á lífsleiðinni. Slíkt hafi í för með sér fjárhagslegar afleiðingar, bæði fyrir einstaklinga í formi skertra lífsgæða en einnig fyrir hið opinbera og samfélagið í heild vegna aukinna útgjalda og tilfærslna, auk lægri skatttekna. Með því að meta þann kostnað megi áætla fjárhagslegan ávinning af því að bæta farsældarþjónustu. Umfang ávinnings fari þá eftir árangri af breytingum, þ.e. hversu vel tekst að fækka frávikum frá farsæld barna og auka getu barna til að vinna úr áföllum sem þau verða fyrir.

Greining ráðgjafa félagsmálaráðuneytis byggði á eftirfarandi spurningum:

- ✓ Hver er fjárhagslegur kostnaður vegna frávíka frá farsæld í dag?
- ✓ Hvaða ávinningi munu breytingarnar í frumvarpinu hafa í formi minnkunar á þessum kostnaði?
- ✓ Hvað kostar að innleiða breytingarnar á þann hátt að þær skili tilætluðum árangri?

Engar fullnægjandi innlendar rannsóknir lágu fyrir sem hægt var að styðjast við og því var einkum byggt á alþjóðlegum rannsóknum á áföllum í barnæsku við greininguna. Þau áföll sem þar voru rannsökuð voru skilnaður foreldra, tilfinningaleg misnotkun, vímuefnanotkun í fjölskyldu, geðræn vandamál í fjölskyldu, heimilisofbeldi, líkamleg- og kynferðisleg misnotkun og fangelsisvist fjölskyldumeðlims.

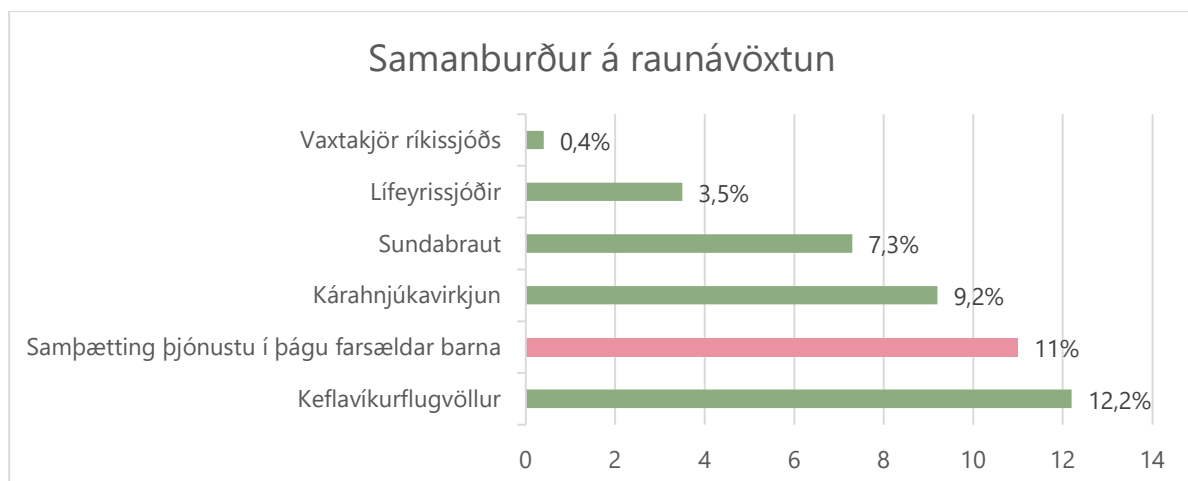
Út frá evrópskum rannsóknum töldu ráðgjafarnir líklegt að um 2.500 börn hér á landi upplifi áfall á hverju ári. Þar af yrðu 1.500 börn fyrir einu áfalli og 1.000 börn fyrir tveimur eða fleiri. Árlegur kostnaður hins opinbera vegna þessa, þ.e. viðbótarkostnaður vegna áfalla í barnæsku, var áætlaður 100 ma. kr. Um 45 ma. kr. útgjaldaaukning kæmi t.d. fram í heilbrigðis- og menntakerfi, rúmlega 20 ma. kr. tilfærsluaukning yrði innan bótakerfisins og þá mætti reikna með um 30 ma. kr. í lægri skatttekjum vegna minni atvinnuþátttöku þeirra sem ekki ná að vinna vel úr áföllum. Breytingar í anda frumvarpsins ættu að lækka þennan kostnað. Með því að vakta farsæld barna og þörf þeirra fyrir þjónustu, bregðast skjótt og á skilvirkan hátt við þörfum barna fyrir þjónustu og með samfelldri og samþættri heilbrigðis, félags- og skólaþjónustu yrði unnt að fækka áföllum og auka seiglu barna.

Í [kynningu á ávinningsmatinu](#) var vísað í áætlun félagsmálaráðuneytis og fullyrt að með setningu laganna yrði farsældarþjónusta betri. Þar af leiðandi myndi áföllum barna fækka og seigla þeirra aukast. Gert væri ráð fyrir að með auknum forvörnum og snemmbærum stuðningi myndi börnum sem yrðu fyrir áföllum fækka um 7%. Þá myndi samþætt þjónusta og sterkara skólaumhverfi á grundvelli frumvarpsins verða til þess að börnum sem skorti seiglu myndu fækka um 7%. Samtals myndi fjöldi frávíka frá farsæld lækka um 14%.

Ekki var að finna nánari upplýsingar í kynningunni um þær prósentutölur sem vísað var til. Ríkisendurskoðun óskaði því eftir því við mennta- og barnamálaráðuneyti að fá þau gögn sem áætlunin byggði á. Í svörum ráðuneytisins kom fram að það hefði ekki aðgang að þeim gögnum sem liggja að baki ávinningsmatinu. Ekki lægi fyrir hvernig úrvinnslu áætlunarinnar var háttað eða á hvaða forsendum áætlun um 14% fækkun frávíka frá farsæld byggði. Einu gögnin væri fyrrnefnd kynning og glærur. Því virðist ávinningsmatið ekki hafa verið rýnt með markvissum hætti innan ráðuneytisins. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði verið þörf á meiri faglegri rýni af hálfu ráðuneytisins.

Ráðgjafarnir sem unnu greininguna töldu að breytingarnar myndu skila ávinningi fljótt í skóla-kerfinu en yfir mun lengri tíma á vinnumarkaði. Mat á fækkun frávíka frá farsæld vegna laganna var á þann veg að árið 2030 hefði þeim sem glíma við afleiðingar áfalla út ævina fækkað um 75 einstaklinga á aldrinum tíu til 25 ára. Lengri tíma myndi taka að sjá fækkun frávíka í eldri hópum. Ávinningur hins opinbera var talinn munu nema 1. ma. kr. árið 2030, fara stigvaxandi næstu árin og verða rúmir 10 ma. kr. á föstu verðlagi árið 2070. Talið var að árlegur ávinningur færi fram úr kostnaði árið 2031 og voru breytingar sem felast í lögnum taldar verða með arðbærustu verkefnum sem hið opinbera hafi ráðist í. Samanburður á raunávöxtun verkefnisins var kynntur samhliða kynningu á ávinningsmatinu. Líkt og sjá má á mynd 2.1 var raunávöxtun af farsældarlögnum metin meiri en t.d. af Kárahjúkavirkjun. Þá kom jafnframt fram að væri tekið tillit til aukinnar framleiðni þeirra barna sem eiga betra líf vegna frumvarpsins væri arðsemin enn hærri. Þá var jafnframt nefnt að engin raskandi umhverfisáhrif væru til staðar sem vega þurfi á móti arðsemi líkt og í verkefnum um aðra innviðauppbýggingu.

## Mynd 2.1 Samanburður á raunávöxtun



Heimild: Kynning á kostnaðar- og ávinningsmati á vegum þáverandi félagsmálaráðuneytis

Þegar Ríkisendurskoðun kannaði stöðu árangurs í samhengi við árangursmatið, rúmlega fjórum árum eftir setningu laganna, kom fram í svörum mennta- og barnamálaráðuneytis að erfitt væri að meta hver árangur á grundvelli breytinganna hafi verið. Ráðuneytið telji greininguna sem lá að baki árangursmatinu hafa verið góðan grunn til að þroska umræðu um árangur þess að fjárfesta í samþættri þjónustu. Þegar spurt var hvort ráðuneytið teldi ávinningsmatið hafa verið raunsætt og trúverðugt í ljósi þessa kom fram að ráðuneytið teldi svo vera.

Að mati Ríkisendurskoðunar er ávinningsmat sem lagt var fram til grundvallar setningar farsældarlaganna ónákvæmt og óraunsætt. Lögin tryggja hvorki auknar forvarnir né snemmtækan stuðning við börn. Þar sem lögin eru ekki úrræðalög fela þau ekki í sér þjónustuaukningu hvað varðar aðgengi að úrræðum. Staðan er sú að verulega skortir úrræði í innviðum kerfisins sem biðlistar sýna fram á. Árangur samþættingar hlýtur að velta að miklu leyti á því að rétt þjónusta sé til staðar og að hægt sé að veita hana tímanlega.

Ríkisendurskoðun telur svör mennta- og barnamálaráðuneytis um stöðu á árangri óásættanleg en samkvæmt þeim er ljóst að ráðuneytið hefur ekki forsendur til að fylgjast með árangri af framkvæmd laganna og bera saman við framangreint árangursmat. Ríkisendurskoðun gerir alvarlegar athugasemdir við að ráðuneytið hafi ekki sóst eftir gögnum og nánari upplýsingum um forsendur matsins en hafi þrátt fyrir það byggt á matinu við gerð frumvarpsins.

## 2.2 Kostnaðarmat og árangursmælikvarðar

Í aðdraganda lagasetningarinnar voru ráðgjafar ráðuneytisins einnig fengnir til að meta annars vegar [fjárhagsleg og hagræn áhrif](#) laganna og hins vegar áhrif á fjárhag sveitarfélaga. Meðal þess sem var skoðað voru skyldur sveitarfélaga fyrir setningu laganna, hvaða umframskyldu væri að finna í frumvarpinu, mat á áætluðum fjölda barna sem þyrftu stuðning og kostnað við þjónustu. Litið var til erlendra rannsókna varðandi stuðningsþörf en samkvæmt þeim var talið að um 15–20% barna þyrftu einhvern tímann á uppvaxtarárum á stuðningi að halda.

Niðurstaða kostnaðarmatsins byggði á því að 23,7% barna á aldrinum 0–18 ára þarfnaðist stuðnings á grundvelli laganna á hverjum tíma eða um 19.000 börn. Heildarfjöldi barna á aldrinum 0–18 ára væri í kringum 81.000. Af því væru börn sem þyrftu þjónustu eða stuðning á fyrsta stigi 65–72%, 25–30% á öðru stigi og 3–5% á þriðja stigi.

Kostnaður á hvert stöðugildi tengiliða og málstjóra var metinn 10 m.kr. á ársgrundvelli. Talið var að fjölga þyrfti málstjórum um allt að 45 en ekki var talið að fjölga þyrfti stöðugildum tengiliða. Tiltekin kostnaðaraukning var þó talin falla til á því stigi þar sem breyta þyrfti verklagi. Áætlað var að skipting kostnaðar vegna tengiliða myndi falla 80% á sveitarfélög og 20% á ríkið.

Niðurstaða matsins var að viðbótarútgjöld ríkissjóðs vegna heildarbreytinganna yrðu árlega á bilinu **1.360–1.802 m.kr.** fyrstu árin eftir gildistöku laganna, auk innleiðingarkostnaðar. Þar af myndi kostnaður sveitarfélaga vera á bilinu **662–1.104 m.kr.**

Gert var ráð fyrir að auk árlegs viðbótarkostnaðar vegna Barna- og fjölskyldustofu og Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála, alls **298 m.kr.**, yrði árlegur kostnaður ríkisins **400 m.kr.** vegna nýrra verkefna hjá heilbrigðiskerfi, löggæslu og framhaldsskólum. Þá var reiknað með að kostnaður vegna innleiðingar laganna yrði **100 m.kr.** árin 2021 og 2022 og **50 m.kr.** árin 2023 og 2024 til viðbótar við ofangreindar fjárhæðir. Þá myndi formlegu innleiðingartímabili ljúka.

Gerður var fyrirvari um að áætlanir um viðbótarkostnað sveitarfélaga væru óvissu háðar, s.s. varðandi hraða innleiðingar og áhrif nýrra verkefna á þau verkefni sem þegar væru unnin við þjónustu í þágu barna. Þá gæti kostnaður orðið lægri með breyttri forgangsröðun og bættri nýtingu fjármuna innan núverandi kerfa þannig að ekki kæmi til jafn mikillar fjölgunar stöðugilda og matið gerði ráð fyrir. Gert var ráð fyrir að áætlanir um umfang verkefnisins yrðu yfirfarnar af hálfu fulltrúa ríkis og sveitarfélaga í tengslum við vinnslu fjármálaáætlunar og fjárlaga. Að sögn mennta- og barnamálaráðuneytis hefur sú yfirferð ekki átt sér stað. Til skoðunar hafi verið að láta úthlutun taka mið af upplýsingum um umfang verkefnisins en beðið hafi verið með slíka breytingu þar til hægt væri að safna gögnum yfir lengra tímabil um notkun sveitarfélaga á fjármunum.

Í kostnaðarmatinu var gert ráð fyrir að bætt samhæfing og samstarf aðila, auk tiltekinna nýrra verkefna sem myndu fela í sér aukið vinnuframlag í upphafi, myndu til lengri tíma litið leiða til hagræðingar fyrir ríkissjóð og sveitarfélög. Sú hagræðing kæmi fram þegar stigskipting þjónustu samhliða eflingu fyrsta stigs þjónustu hefði náð fullri virkni. Þá myndi draga úr álagi á öðru og þriðja stigi þjónustunnar þar sem úrræðin væri dýrari og úrlausn mála flóknari. Þetta myndi jafnframt leiða til betri nýtingar starfsfólks með markvissari þjónustu og skýrari verkaskiptingu þvert á kerfi. Tekið var fram að skýrari mynd af ávinningi frumvarpsins myndi líklegast fást við lok innleiðingartímabilsins.

Fram kom að kostnaður vegna innleiðingar á árinu 2021 væri fjármagnaður í fjárlagafrumvarpi ársins 2021. Að öðru leyti hefði ekki verið gert ráð fyrir útgjöldum sem leiða myndu af samþykkt frumvarpsins í fjármálaáætlun. Því yrði að gera breytingar á útgjaldarömmum málefnsviða í

fjármálaáætlun áráanna 2021–2025 til að fjármagna umframkostnað ríkis og sveitarfélaga á tímabili áætlunarinnar. Í fjárlögum 2022 komu inn fjárveitingar, samtals 1.898 m.kr. Þar af fóru 1.100 m.kr. til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga en tekið fram að sá kostnaður væri tímabundinn. Þessar fjárheimildir fóru inn í fjármálaáætlun 2023–2027 og hafa verið í fjármálaáætlun síðan, þó með nokkrum millifærslum innan málaflökka.

Ákveðið var að Jöfnunarsjóði sveitarfélaga yrði lagt til fjármagn sem ráðstafað yrði til sveitarfélaga til að mæta kostnaði þeirra vegna samþættingar þjónustu. Þá kom fram að vegna óvissu sem uppi væri um kostnað vegna frumvarpsins og ávinning þess til skemmri tíma yrði lagt til að ráðstöfun fjármuna í Jöfnunarsjóð yrði bundinn við innleiðingartímabilið en að því loknu myndi fara fram endurmat verkefnisins með tilliti til fjárþarfa sveitarfélaga. Til að styðja við það var gert ráð fyrir að samhliða innleiðingu laganna yrðu settir skýrir árangursmælikvarðar og gert reglulegt árangursmat með endurmati á fjármagnspörf í lok innleiðingartímabilsins árið 2024. Árlegur kostnaður við þjónustuna yrði skráður með samræmdum hætti og verkefnið gert upp árlega.

Við vinnslu úttektarinnar kannaði Ríkisendurskoðun hverjum bæri að setja slíka árangursmælikvarða. Í svörum mennta- og barnamálaráðuneytis kom fram að það væri á ábyrgð þess en að það hefði enn ekki sett slíka mælikvarða. Það fylgdist þó með ýmsum tölum sem varpað gætu ljósi á áhrif farsældarlaganna, s.s. fjölda mála á hverjum tíma og skiptingu þeirra milli stiga. Þá væru sendar út kannanir til sveitarfélaga. Að sögn ráðuneytisins eru væntingar um að lögin fækki málum á 3. stigi og barnaverndarmálum með því að brugðist sé snemma við og þar með komið í veg fyrir að þyngd þeirra verði slík að flytja þurfi þau upp á 3. stig. Það er að sögn ráðuneytisins mikilvægur mælikvarði, bæði á stöðu hvers tíma og á langtímaþróun. Slíkt geti þó tekið tíma.

Þegar úttekt Ríkisendurskoðunar fór fram lá fyrir að ekki er komið að því að málum á 3. stigi og í barnavernd hafi fækkað. Þeim málum hefur þvert á móti fjölgað síðan lögin tóku gildi. Árið 2018 var fjöldi barnaverndarmála 5.503 en hann var orðinn 6.630 árið 2023. Það samsvarar 20,5% aukningu. Ekki liggja fyrir nýrri upplýsingar hjá Barna- og fjölskyldustofu um fjölda barnaverndarmála þar sem tölur vegna ársins 2024 eru enn í vinnslu hjá þeim. [Samantekt um barnaverndarþjónustu vegna ársins 2023](#) kom út í febrúar 2026 en þá voru upplýsingarnar orðnar rúmlega tveggja ára gamlar. Að sögn BOFS hefur reynst mikil vinna að innheimta tölur um fjölda barnaverndarmála frá sveitarfélögum. Síðasta árið hefur stofnunin leitað í auknum mæli til Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála þegar sveitarfélög hafa ekki skilað tölum til BOFS.

#### Fjöldi barnaverndamála



Árið 2018

5.503



Árið 2023

6.630



20,5% aukning

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að eftirfylgni og greining með fjölda barnaverndarmála verði bætt svo að fylgjast megi betur með þróuninni. Óásættanlegt er að engar upplýsingar liggja fyrir um þróun barnaverndarmála sl. tvö og hálf t ár, ekki síst í ljósi þess að farið hefur verið í umfangsmikla kerfisbreytingu í málefnum barna sem til stendur að árangursmæla.

Í svörum mennta- og barnamálaráðuneytis kom fram að ekki væri gert ráð fyrir að fjármagnsþörf yrði endurmetin fyrr en að loknu fimm ára innleiðingartímabili. Óljóst er á hverju slíkt mat mun byggja þar sem skýrir árangursmælikvarðar hafa ekki verið innleiddir. Þegar ráðuneytið var spurt hvernig þau hygðust meta fjármagnsþörf til framtíðar kom fram að unnið væri að uppbyggingu gagnainviða með það að markmiði að afla skýrari, nýrra og áreiðanlegri upplýsinga um stöðu mála. Horft væri til þess að til framtíðar yrði hægt að byggja á þeim gögnum við mat á árangri verkefnisins. Ekkert kom þó fram um með hvaða hætti unnið væri að þeirri uppbyggingu eða hvenær ráðuneytið hygðist hefja þá vinnu.

Ráðuneytið benti þó á að Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands hefði unnið rannsókn á fyrstu stigum innleiðingar sem kom út í mars 2024. Rannsókninni var ætlað að mæla viðhorf þjónustunotenda og þjónustuveitenda til þjónustu fyrir löggjöfina svo hægt yrði að meta hvort breyting hefði orðið á þeim. Upphaflega var stefnt að því að um ákveðna grunnrannsókn væri að ræða. Útkoman varð þó þannig að kannað var hvernig innleiðing hefði gengið á fyrstu stigum og því ekki um eiginlega grunnrannsókn að ræða. Í rannsókninni var gagna aflað um upplifun þjónustunotenda og þjónustuveitenda. Ekki var notast við skýra árangursmælikvarða sem hægt væri að nota t.d. við mat á fjármagnsþörf til framtíðar. Að sögn mennta- og barnamálaráðuneytis er fyrirhugað að leggja fyrir rannsókn að nýju vorið 2027 þegar fimm ár eru liðin frá gildistöku laganna.

[Mælaborð farsældar](#) er ákveðið verkfæri þar sem tekin eru saman tölfræðigögn sem hugsuð eru m.a. fyrir sveitarfélög til að átta sig betur á stöðu barna á þeirra svæði. Mælaborðið sækir upplýsingar frá mörgum aðilum en meirihluti þeirra kemur frá [Íslensku Æskulýðsrannsókninni](#) sem lögð er fyrir grunnskólabörn árlega. Þótt upplýsingar úr mælaborði farsældar geti reynst gagnlegar að einhverju leyti mæla þær ekki beinan árangur vegna laganna og telst mælaborðið því ekki sem mælikvarði í skilningi þeirra.

Ríkisendurskoðun gerir alvarlegar athugasemdir við að ekki hafi verið settir fram skýrir árangursmælikvarðar og að reglulegt árangursmat hafi aldrei verið gert. Það er forsenda þess að hægt sé að fylgjast með árangri lagasetningarinnar og því hvort lögin séu að skila tilætluðum árangri. Gert var ráð fyrir því í frumvarpi til laganna að fjármagnsþörf til framtíðar myndi byggja á slíku mati. Óljóst er því hvernig á að meta hana.

### 2.3 Raunkostnaður laganna frá árinu 2022–2025

Samkvæmt svörum frá mennta- og barnamálaráðuneyti hefur beinn kostnaður vegna farsældarlaganna, þ.e. viðbótarkostnaður ríkissjóðs vegna þeirra, verið eftirfarandi fyrir árin 2022–2025 (sjá töflu 2.1). Árleg framlög renna til sveitarfélaga sem ákveðin eru með reglugerð og þá renna einnig framlög frá mennta- og barnamálaráðuneyti til framhaldsskóla sem skipt er eftir reikniliðum hjá ráðuneytinu.

**Tafla 2.1 Beinn kostnaður vegna laganna (í m.kr.)**

	2022	2023	2024	2025
Framlög til sveitarfélaga	1.100	1.100	1.078	1.067
Framlög til framhaldsskóla	54	108	108	112
Framlög til heilbrigðisráðuneytis	103	112	109	140
Fjármagn til BOFS og GEV	298	298	298	298
Styrkir til félagasamtaka	54	215	78	104
Kostnaður mennta- og barnamálaráðuneytis	261	354	362	203
Farsældarráð			128	128
<b>Alls</b>	<b>1.870</b>	<b>2.187</b>	<b>2.161</b>	<b>2.052</b>

Heimild: Mennta- og barnamálaráðuneyti

Í kostnaði farsældarráða fólust laun átta verkefnastjóra til tveggja ára sem hafa það verkefni að koma á fót einu farsældarráði í hverjum landshluta.

**Svæðisbundin farsældarráð** eru skilgreind í farsældarlögunum sem vettvangur fyrir svæðisbundið samráð um farsæld barna. Í ráðunum eiga sæti fulltrúar þjónustuveitenda á vegum ríkis og sveitarfélaga og skal ráðið hafa samráð við fulltrúa notenda á viðkomandi svæði. Farsældarráðin eiga að vinna áætlun um svæðisbundna forgangsröðun aðgerða um farsæld barna til fjögurra ára sem tekur mið af þingsályktun um stefnu um farsæld barna og framkvæmdaáætlun ríkisins og niðurstöðum farsældarþings.

Hér er ótalin kostnaður sveitarfélaga vegna vinnuframlags starfsfólks við upplýsingamiðlun og fundarhöld með verkefnastjórum sveitarfélaga auk kostnaðar vegna reglubundinna funda farsældarráða. Þá var nefndur annar kostnaður ríkisins vegna vinnuframlags ríkisrekinnna stofnana við upplýsingamiðlun og fundarhöld með verkefnastjórum farsældarráða. Óljóst er hver þessi kostnaður er nákvæmlega.

Til viðbótar má nefna kostnað vegna Landsteymis sem er stuðnings- og ráðgjafateymi starfrækt af Miðstöð menntunar og skólaþjónustu. Kostnaður vegna þess var vegna ársins 2025 rúmar 46 m.kr. Landsteymið byggir á grunni farsældarlaganna og þar geta börn, foreldrar og starfsfólk sem starfar að farsæld barna fengið stuðning og ráðgjöf um úrræði, leiðir og lausnir þvert á kerfi.

Árlegur innleiðingarkostnaður laganna hefur að auki verið eftirfarandi:

**Tafla 2.2 Árlegur innleiðingarkostnaður í m.kr.**

Árlegur innleiðingarkostnaður (m.kr.).	
2022	131,14
2023	257,88
2024	173,23
2025	125,95

Heimild: Mennta- og barnamálaráðuneyti

Innleiðingarkostnaður hefur að sögn ráðuneytisins falist í launakostnaði innleiðingarteymis farsældar í ráðuneytinu, stuðningi fyrir frumkvöðlasveitarfélög (Akranes, Akureyri, Árborg og Vestmannaeyjar), sérstökum innleiðingarstuðningi til Reykjavíkurborgar, kostnaði við uppsetningu á mælaborði farsældar, auglýsingakostnaði og öðrum kynningar- og fræðikostnaði. Einnig alþjóðlegu samstarfi, þróun verkefna á vegum félagasamtaka sem stuðla eiga að virkni farsældarlaganna, þátttöku í sóknaráætlunum landshlutafélaga sveitarfélaga, rannsóknum á vegum Háskóla Íslands til undirbúnings innleiðingar og ávinningi á fyrstu árum innleiðingar. Þá er inni í árinu 2023 greiðsla til framhaldsskóla í tengslum við kjarasamninga sem skýrir hvers vegna það ár sker sig úr hvað varðar kostnað.

Ljóst er að raunkostnaður vegna farsældarlaganna er yfir því kostnaðarmati sem lagt var fram í aðdraganda lagasetningarinnar. Beinn kostnaður hefur frá setningu laganna verið við og yfir efri mörkum kostnaðarmatsins en til viðbótar við þann kostnað er ýmiss óbeinn kostnaður líkt og fram kemur hér að framan. Á sama tíma eru börn sem þiggja þjónustu á grundvelli laganna talsvert færri en gert var ráð fyrir. Samkvæmt greiningu í kostnaðarmatinu var talið að um 19.000 börn þyrftu þjónustu tengiliða og málstjóra á hverjum tíma og miðaði kostnaðarmatið við það. Í lok árs 2025 þegar um fjögur ár voru liðin frá setningu laganna voru einungis rúmlega 5.000 börn skráð í samþættingu. Að sögn mennta- og barnamálaráðuneytis má rekja ástæðu þess að svo fá börn eru skráð í samþættingu til þess að skráningum sé ábótavant. Þá benti ráðuneytið á að í lögunum felist leiðbeiningaskylda sem ekki er alltaf skráð sem samþætting á tiltekið barn. BOFS telur einnig að skráningu sveitarfélaga á samþættingu þjónustu sé að einhverju leyti ábótavant.

Mennta- og barnamálaráðuneyti segir í svörum til Ríkisendurskoðunar að forsendur kostnaðargreiningarinnar hafi byggst á áætlun um að 19.000 börn þyrftu stuðning umfram grunnþjónustu. Þau börn hafi ekki endilega öll þörf á samþættri þjónustu. Ráðuneytið telur því ekki hægt að fullyrða að talsvert færri börn fái þjónustu en áætlað var. Ráðuneytið gat hins vegar ekki upplýst Ríkisendurskoðun um hve mörg börn fái þjónustu tengiliða eða málstjóra til viðbótar við þau sem skráð eru í samþættingu. Ríkisendurskoðun bendir á að samkvæmt frumvarpi til laganna sé það forsenda greiningarinnar að 19.000 börn muni hafa þörf fyrir þjónustu málstjóra og tengiliða á hverjum tíma, og að lögin feli í sér viðbótarþjónustu. Þar segir:

*Í greiningu ráðgjafa kemur fram að áætlað sé að 19 þúsund börn muni á hverjum tíma hafa þörf fyrir þjónustu tengiliða og málstjóra. Þar af muni 12 til 14 þúsund börn fá þjónustu tengiliðar. Samkvæmt forsendum greiningarinnar er gert ráð fyrir að ný verkefni tengiliða kalli á 93–103 viðbótarstöðugildi en forsendurnar gera ráð fyrir að veita þurfi hverju barni mismikla viðbótarþjónustu frá því sem nú er, allt að 10 klukkustundir á mánuði. Samkvæmt greiningunni er gert ráð fyrir að 5 til 7 þúsund börn fái þjónustu málstjóra og stuðningsteymis. Nú þegar fá 1.700 til 1.750 börn þjónustu sem er sambærileg þjónustu málstjóra og stuðningsteyma sem mælt er fyrir um í frumvarpinu auk þess sem málstjórn er veitt innan barna-*



*verndarkerfisins. Miðað við þær forsendur er gert ráð fyrir að bæta þurfi við 7 til 45 stöðugildum vegna málstjórnar sem mælt er fyrir um í frumvarpinu.*

Þá kemur skýrt fram í kynningu á kostnaðarmatinu að gert sé ráð fyrir að þessi fjöldi barna þarfnist stuðnings samkvæmt frumvarpinu.

Bæta má við að í 18. gr. farsældarlaganna er fjallað um hlutverk tengiliðar. Þar á meðal er að veita upplýsingar um þjónustu í þágu farsældar barns og skipuleggja og fylgja eftir samþættingu fyrsta stigs þjónustu. Í 2. mg. 18. gr. segir:

*Áður en tengiliður byrjar að veita þjónustu skv. 1. mgr. skal liggja fyrir beiðni foreldra og/eða barns um samþættingu þjónustu.*

Sambærilegt ákvæði er að finna í 2. mgr. 21. gr. þar sem fjallað er um hlutverk málstjóra, sem m.a. er að veita ráðgjöf og upplýsingar um þjónustu og bera ábyrgð á gerð stuðningsáætlunar:

*Áður en málstjóri byrjar að veita þjónustu skv. 1. mgr. skal liggja fyrir beiðni foreldra og/eða barns um samþættingu þjónustu. Þegar beiðni liggur fyrir getur málstjóri aflað upplýsinga um aðstæður barns frá þjónustuveitendum og þeim sem veita almenna þjónustu í þágu farsældar barns.*

Ríkisendurskoðun telur þannig skýrt að megin hlutverk tengiliða og málstjóra grundvallist á því að fyrir liggja beiðni um samþættingu og að kostnaðarmatið hafi gert ráð fyrir að 19.000 börn þyrftu á hverjum tíma þjónustu tengiliðar eða málstjóra. Ekki sé hægt að skilja þetta með öðrum hætti en að 5.192 börn sem séu skráð í samþættingu séu umtalsvert færri en þau 19.000 börn sem fjallað er um í kostnaðarmatinu, jafnvel þó hluti verkefna tengiliða geti verið að veita upplýsingar og kynna farsældarlögin fyrir fjölskyldum.

Ríkisendurskoðun telur kostnaðarmat sem lagt var fram í aðdraganda lagasetningarinnar hafa verið óraunsætt með tilliti til kostnaðar við að þjónusta áætlaðan fjölda barna sem þurfa þjónustu á grundvelli laganna á hverjum tíma.

Þrátt fyrir að beinn kostnaður vegna laganna sé ekki langt frá efri mörkum kostnaðarmatsins eru tæplega fjórfalt færri börn en kostnaðarmatið byggði á að þiggja þjónustu á grundvelli þeirra. Kostnaður við að þjónusta hvert barn er því verulega hærri en matið gerði ráð fyrir.

Ríkisendurskoðun gagnrýnir svör ráðuneytisins um þær áætlanir sem kostnaðarmatið byggði á og telur þau til marks um að ráðuneytið skorti skýra sýn á þá viðbótarþjónustu sem felst í lögnum, þær þarfir sem til stóð að uppfylla og þann árangur sem átti að ná. Ekki sé trúverðugt að kynna lagafrumvarp og kostnað við það með svo óljósum forsendum.

## 3 Innleiðing og framkvæmd

### 3.1 Staða innleiðingar

Í greinargerð með frumvarpi til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna var gert ráð fyrir markvissri innleiðingu í þrjú ár eftir gildistöku laganna. Í því fælist m.a. fræðsla og þjálfun, enda myndi frumvarpið leiða til breytinga á verklagi hjá fjölda starfsmanna ríkis og sveitarfélaga. Jafnframt var tiltekið að liður í innleiðingunni væri að búa til gagnagrunn og staf-rænar lausnir sem myndu styðja við samþættingu og snemmtækan stuðning við börn. Í nefndaráliti meirihluta velferðarnefndar Alþingis kom fram að nefndin gerði ráð fyrir fimm ára innleiðingartímabili og endurmati að þremur árum liðnum.



Barna- og fjölskyldustofa starfar á grundvelli laga nr. 87/2021 og er ætlað að fara með leiðandi stuðningshlutverk til að efla og samræma störf þjónustuveitenda, þ.m.t. vegna verkefna tengiliða og málstjóra.

Í 6. gr. farsældarlaganna eru verkefni Barna- og fjölskyldustofu við samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna tilgreind og eru þau eftirfarandi:

- Stuðningur við samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, m.a. útgáfa leiðbeininga, gátlista og annars stuðningsefnis um samþættingu fyrir þá sem veita þjónustu í þágu farsældar barna, sem og útgáfa staðlaðra eyðublaða og upplýsinga til notenda þjónustunnar.
- Reglubundin fræðsla um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna til þeirra sem koma að samþættingunni.
- Ráðgjöf við tengiliði, málstjóra og stuðningsteymi, m.a. aðstoð við vinnslu einstakra mála.
- Að ákvarða tilgang og aðferðir við vinnslu persónuupplýsinga á grundvelli 15. gr. laganna og V. kafla.
- Önnur verkefni sem þjóna markmiðum laganna samkvæmt ákvörðun ráðherra.

Að sögn Barna- og fjölskyldustofu (hér eftir einnig kölluð BOFS) er ljóst að innleiðing muni taka lengri tíma en gert var ráð fyrir í upphafi. Um áramótin 2026/2027 verða liðin fimm ár frá gildistöku laganna og er innleiðingu ekki að fullu lokið. Að sögn mennta- og barnamálaráðuneytis bendir ýmislegt til þess að víða hafi innleiðing farsældarlaganna gengið vel. Tengiliðir og málstjórar farsældar starfi nú í öllum sveitarfélögum, stuðningsteymi séu virk á vettvangi og stofnun svæðisbundinna farsældarráða sé í burðarliðnum í öllum landshlutum. Þrátt fyrir það hafi komið fram áskoranir sem er að mati ráðuneytisins eðlilegt í ljósi þess um hve víðtæka samhæfingu menningar og starfsaðferða stórra kerfa á tveimur stjórnsýslustigum er að ræða. Þegar fjallað er um innleiðingu farsældarlaganna er mikilvægt að hafa í huga að lykilstofnun þess ferlis, BOFS, tók til starfa á sama tíma og lögin tóku gildi þann 1. janúar 2022. Fyrsta starfsárið fór því að mestu í að koma stofnuninni á fót, ráða starfsfólk og fræða það um

lögjöfina. Að sögn BOFS var einnig unnið að því fyrsta árið að stilla saman strengi í skilningi og umfjöllun um lögin milli BOFS, mennta- og barnamálaráðuneytis og annarra samstarfsaðila. Þá voru undirbúnar kynningar fyrir þjónustuveitendur og undirbúningur hafinn að samstarfi frumkvöðlasveitarfélaga. Eiginleg vinna við innleiðingu laganna hófst því ekki fyrr en á árinu 2023.

**Mynd 3.1 Fjöldi tengiliða og málstjóra**

Stofnanir		Tengiliðir
	64 Heilsugæslustöðvar	 67
	247 Leikskólar	 268
	144 Grunnskólar	 265
	37 Samreknir leik- og grunnskólar	 62
	31 Framhaldsskólar	 74
<b>Samtals</b>		
	523 Heilsugæslustöðvar og skólar	 736
		<b>Málstjórar</b>
	Félags- og barnaverndarþjónustur	<b>300</b>

Heimild: Barna- og fjölskyldustofa

Sú staðreynd að BOFS hóf starfsemi á sama tíma og farsældarlögin tóku gildi varð til þess að ekki gafst tími til að móta leiðsögn og stuðningsefni fyrir þjónustuveitendur fyrir gildistöku laganna. Þótt það hafi tafið upphaf innleiðingar telja bæði stofnunin og mennta- og barnamálaráðuneyti að tímasetningin hafi veitt þjónustuveitendum raunverulegt tækifæri til að þróa og móta verklag og ferla í samráði við Barna- og fjölskyldustofu strax við upphaf innleiðingar. Það samstarf hafi orðið til þess að ferlar urðu betri en þeir hefðu ella orðið.

[Handbók farsældar](#) um innleiðingu var gefin út í október 2024. Í henni er að finna allt stuðningsefni sem BOFS hefur gefið út varðandi farsæld og innleiðingu laganna auk rafræna gátlista fyrir ábyrgðaraðila innleiðingar farsældar til að meta stöðu innleiðingar. Auk handbókarinnar hefur BOFS útbúið [rafrænt efni](#) og myndbönd í því skyni að styðja við þá aðila sem vinna að innleiðingu farsældar eða vinna með börnum og fjölskyldum að öðru leyti. Þá hefur stofnunin ásamt mennta- og barnamálaráðuneyti séð um kynningu og fræðslu auk ráðgjafar víða um land í því skyni að styðja við innleiðingu laganna á landsvísu. Farsældarsvið BOFS fundaði m.a. með fulltrúum allra sveitarfélaga landsins á árunum 2022 og 2023 og voru heimsóknirnar kallaðar „farsældarrútan“. BOFS bauð einnig öllum sveitarfélögum markvissan stuðning og handleiðslu í gegnum innleiðinguna. Þeim sveitarfélögum sem töldu ekki þörf á að fá stuðning var boðið að taka stöðumat og eiga samtál um niðurstöður þess. Auk þess má nefna að Félagsráðgjafadeild Háskóla Íslands hefur frá árinu 2022, í samvinnu við BOFS og mennta- og barnamálaráðuneyti, boðið upp á 60 eininga diplómanám um farsæld barna.

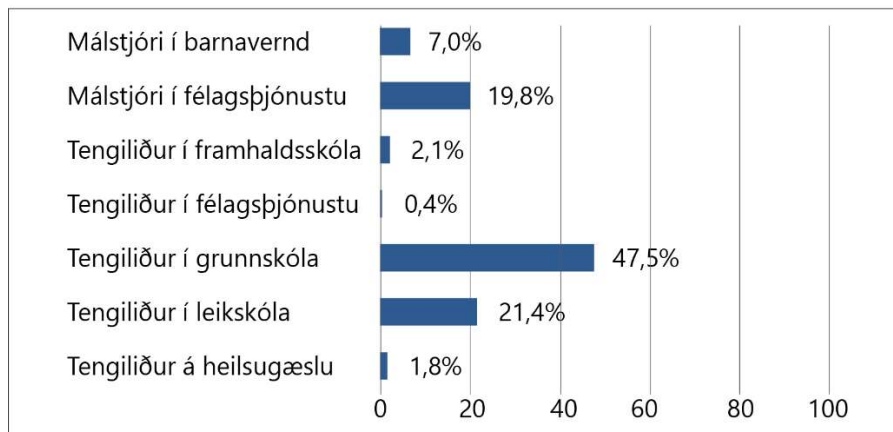
Stofnuninni hefur reynst nauðsynlegt að forgangsraða innleiðingu eftir þjónustustigum. Fyrst var lögð áhersla á innleiðingu á fyrsta stigi þar sem tengiliðir starfa og um fjórum árum eftir gildistöku laganna gat stofnunin lagt meiri áherslu á innleiðingu laganna meðal málstjóra á 2. stigi. Stofnunin hefur ekki enn náð að leggja áherslu á innleiðingu þjónustu á 3. stigi en rétt er að taka fram að ákveðin fræðsla og stuðningur hefur farið fram óháð þjónustustigum. Þá hófst eiginleg innleiðing innan heilbrigðiskerfisins ekki fyrr en um mitt ár 2023.

Í umsagnarferli skýrslunnar kom fram af hálfu BOFS að þríþættar ástæður hafi legið að baki því að ákveðið var að setja í forgang að koma á þjónustu tengiliða. Í fyrsta lagi var hlutverk þeirra nýtt. Ráðgjafar í félags- og barnaverndarþjónustu höfðu verið starfandi í lengri tíma og voru að sögn stofnunarinnar ígildi málstjóra. Í öðru lagi hafi markmiðið verið að styðja við báða hópa fagfólks, þ.e. tengiliði og málstjóra, en vegna skorts á starfsfólki á farsældarsviði BOFS hafi ekki verið hægt að hefja stuðning við báða hópa á sama tíma. Að lokum hafi eitt af markmiðum farsældarlaganna verið að snúa við „þjónustupríhyrningnum“, þar sem tengiliðir eiga að leiða þjónustu á fyrsta stigi. Því var talið nauðsynlegt að byrja á því að styrkja tengiliði, í því skyni að draga úr málafjölda til málstjóra í félagsþjónustu og barnavernd.

BOFS hefur leitað til málstjóra á landsvísu um endurgjöf og kannað hvernig væri hægt að styðja betur við starf þeirra. Stofnunin setti á fót rýnihópa með málstjórum og hefur á vormánuðum 2026 staðið yfir vinna við að kortleggja niðurstöður úr þeirri vinnu. Þá er verið að aðlaga og útbúa frekara stuðningsefni fyrir málstjóra. Einnig leitar stofnunin lausna til þess að styðja betur við starf málstjóra í barnavernd.

Á mynd 3.2 má sjá hvernig nýjar beiðnir um samþættingu þjónustu skiptust hlutfallslega milli þjónustuveitenda árið 2025.

### Mynd 3.2 Skipting nýrra beiðna um samþættingu milli þjónustuveitenda árið 2025



Heimild: Barna- og fjölskyldustofa

Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála (hér eftir einnig kölluð GEV) var stofnuð á sama tíma og Barna- og fjölskyldustofa, þ.e. samhliða gildistöku farsældarlaganna.



Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála hefur eftirlit með gæðum samþættingar þjónustu. Hún tekur á móti og vinnur úr kvörtunum frá notendum þjónustunnar. Eins og fram kemur í greinargerð frumvarpsins er eftirlit stofnunarinnar bundið við samþættinguna sem slíka en ekki gæðum einsakra þjónustuþátta, en um eftirlit með þeim fer samkvæmt sérlögum um þá þjónustu. Dæmi um tilvik sem gæti verið tilefni kvörtunar væri þegar einstaklingur telur að óréttmætar tafir hafi orðið á því að stuðningsteymi geri stuðningsáætlun. Stofnunin tók til starfa á sama tíma og farsældarlögin tóku gildi, eða í upphafi árs 2022.

Stofnunin tók við verkefnum Gæða- og eftirlitsstofnunar félagsþjónustu og barnaverndar sem var ráðuneytisstofnun auk þess sem hún tók við eftirlitsverkefnum sem áður heyrðu undir Barnaverndarstofu.

Fulltrúar stofnunarinnar telja að innleiðing laganna hafi tafist um tvö ár vegna þess tíma sem hafi tekið að byggja frá grunni tvær nýjar stofnanir og ná fram sameiginlegum skilningi á lög- unum og nýjum hlutverkum.

Á árunum 2023–2026 hefur GEV borist tíu kvartanir um að samþætting hafi ekki farið fram í samræmi við ákvæði farsældarlaganna. Tvær þessara kvartana eru enn í vinnslu. Í fjórum tilfellum komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að um misbrest í þjónustu hafi verið að ræða sem þó teldist ekki ámælisverður í skilningi 17. gr. laga nr. 88/2021 um Gæða- og eftirlitstofnun velferðarmála. Í einu málinu taldi stofnunin um alvarlegan misbrest að ræða sem gæti þó ekki talist ámælisverður í ljósi þess að innleiðingartímabili laganna væri ekki lokið. Þá hafa stofnun- inni borist þrjár ábendingar um að ekki hafi verið farið eftir farsældarlögunum á þessu tímabili, þar af taldi stofnunin í tveimur tilvikum tilefni til að stofna til frumkvæðiseftirlits. Í öðru málinu setti stofnunin fram úrbótatilmæli en hitt málið er enn í vinnslu. Að sögn stofnunarinnar eru kvartanir vegna farsældar barna jafnan mun víðtækari en það sem snýr eingöngu að farsældar- lögunum.

Ríkisendurskoðun telur að stofnun Barna- og fjölskyldustofu og Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála samhliða gildistöku farsældarlaganna hafi tafið innleiðingu. Stofnanirnar voru um langa hríð ekki í stakk búnar til að takast á við verkefnið sem dró úr skilvirkni laganna í upphafi.

### 3.2 Stafrænt kerfi og áhrif á persónuvernd

Við undirbúning frumvarps að farsældarlögunum var framkvæmt sérstakt mat á áhrifum á persónuvernd, sbr. 29. gr. laga nr. [90/2018](#) um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Vísað er til þess í greinargerð frumvarpsins. Þar kemur fram að matið hafi leitt í ljós að áhætta fælist í því að frumvarpið yrði að lögum áður en lokið yrði við gerð stafrænna lausna fyrir vinnslu upplýsinga samkvæmt frumvarpinu. Áður en sameiginlegar stafrænar lausnir yrðu að veruleika væru upplýsingar unnar á mismunandi formi. Það fæli í sér áhættu þar sem þeir sem vinna persónuupplýsingar á grundvelli heimilda frumvarpsins noti mismunandi skjalakerfi, misöruggar aðferðir til miðlunar upplýsinga og mismunandi viðmið við aðgangsstýringar.

Áhætta fælist einnig í fjölda vinnsluáðila sem frumvarpið tekur til, þ.e. þjónustuveitenda og að einhverju marki þeim sem veita almenna þjónustu. Þar sem frumvarpið feli í sér almennar reglur sem eigi að ná til fjölbreyttrar samvinnu sé ekki raunhæft að skilgreina nánar hverjir bera þessar skyldur og njóta samsvarandi heimilda til vinnslu persónuupplýsinga. Þó er bent á að sérlög gildi um flesta sem koma til með að vinna upplýsingar á grundvelli frumvarpsins og að því leyti sé til staðar umgjörð í lögum utan um trúnaðarskyldur, málsmeðferð og opinbera skjalavistun.

Meðalhóf við vinnslu persónuupplýsinga var einnig metið áhættuþáttur og þá með þeim hætti að skráðar verði persónuupplýsingar sem ekki þjóni markmiði frumvarpsins. Þeir sem vinni upplýsingar á grundvelli frumvarpsins hafi margir hverjir samhliða heimildir til að vinna persónuupplýsingar á grundvelli annarra laga. Það kunni að valda hættu á að markmið skráningar hverju sinni séu ekki skýr. Talið var að dregið væri úr tveimur síðarnefndu áhættuþáttum með því að fela Barna- og fjölskyldustofu að setja samræmdar reglur um vinnslu persónuupplýsinga auk þess að sinna fræðslu og veita leiðbeiningar.

Heildarniðurstaða matsins var að áhætta af vinnslu persónuupplýsinga væri ekki of mikil miðað við þann ávinning sem fengist við samþætta þjónustu í þágu farsældar barna. Vinnsla persónuupplýsinga sem leiðir af frumvarpinu væri nauðsynleg til að ná markmiðum um snemmtækan stuðning og samþættingu þjónustu. Því yrði að telja að almennt vegi markmið frumvarpsins þyngra en möguleg áhrif þess á persónuvernd einstaklings. Þá var bent á að frumvarpið gerði ráð fyrir að notuð yrði sérstök stafræn lausn tengd gagnagrunni í umsjón Barna- og fjölskyldustofu við vinnslu persónuupplýsinga og að framkvæmt yrði sérstakt mat á áhrifum á persónuvernd á gagnagrunni og stafrænum lausnum þegar þær liggja fyrir.

Drög að frumvarpinu voru send Persónuvernd til umsagnar og barst umsögn stofnunarinnar í október 2020. Í umsögninni lagði Persónuvernd til þá breytingu að skráning og miðlun persónuupplýsinga gæti aðeins farið fram á grundvelli samþykkis foreldra og/eða barns. Mat stofnunarinnar var einnig að skýr ákvæði í lagatexta um að skráning og miðlun persónuupplýsinga á grundvelli frumvarpsdraganna sé eingöngu heimil í sameiginlegu upplýsingakerfi eða gagnagrunni sem Barna- og fjölskyldustofa hefði umsjón með myndi draga úr áhættu sem fylgi því að upplýsingarnar yrðu veittar hjá fjölda mismunandi aðila, sem hafa mismiklar og jafnvel engar heimildir í sérlögum til vinnslu persónuupplýsinga.

Þrátt fyrir áætlanir um gerð og nýtingu sameiginlegs gagnagrunns og stafræns kerfis við framkvæmd farsældarlaganna tóku lögin gildi áður en slík lausn varð til. Stafrænu kerfi hefur ekki enn verið komið á laggirnar og samkvæmt upplýsingum frá mennta- og barnamálaráðuneyti og BOFS liggja ekki fyrir áætlanir um að ráðast í gerð slíks kerfis. Í svörum ráðuneytisins segir um ástæður þess að ekki hafi verið útbúinn slíkur gagnagrunnur eða stafræn lausn, að upphaflega hafi verið unnið með þá hugmynd að öll viðeigandi gögn um börn yrðu vistuð miðlægt á vegum ríkisins. Þar yrði hægt að vinna úr upplýsingum bæði til að fá heildarmynd af stöðu barna og vinna upplýsingar niður á einstaklinga. Horfið hafi verið frá þessum áformum vegna harðorðra athugasemda Persónuverndar og ákveðið að byggja samþætta þjónustu á vinnsluheimildum og upplýsingainnviðum einstakra þjónustuveitenda. Ekki sé útilokað að byggja síðar upp sameiginlega miðlæga upplýsingainnviði um samþættingu þjónustu, en ekki sé talin ástæða til að setja það verkefni í forgang.

Ríkisendurskoðun bendir á að í umsögn Persónuverndar um frumvarpsdrögin árið 2020 var ekki sett út á notkun sameiginlegs gagnagrunns eða upplýsingakerfis. Þvert á móti var lagt til að fært yrði inn í lagatextann að vinnsla persónuupplýsinga yrði einungis heimil í sameiginlegu upplýsingakerfi í umsjón Barna- og fjölskyldustofu. Stofnunin ítrekaði þessa afstöðu sína í umsögn um frumvarpið til velferðarnefndar Alþingis 18. janúar 2021. Þar segir orðrétt:

*„Í ljósi þess hve umfangsmiklar og viðkvæmar upplýsingar getur verið um að ræða leggur Persónuvernd til að kveðið verði á um að skráning, miðlun og önnur vinnsla persónuupplýsinga á grundvelli frumvarpsins verði eingöngu heimil í sameiginlegu upplýsingakerfi eða gagnagrunni sem Barna- og fjölskyldustofa hefur umsjón með.“*

Persónuvernd taldi nauðsynlegt að fresta gildistöku laganna svo að svigrúm gæfist til að útfæra öruggar stafrænar lausnir. Í umsögn sinni tók stofnunin fram að sameiginlegar reglur um vinnslu persónuupplýsinga af hálfu BOFS nægðu ekki einar og sér til að tryggja öryggi við vinnslu persónuupplýsinga.

*„Nauðsynlegt er að öryggið sé tryggt frá fyrsta degi, þ.e. frá gildistöku laganna. Er í því sambandi meðal annars til þess að líta að um er að ræða vinnslu persónuupplýsinga sem í mörgum tilvikum geta talist mjög viðkvæmar, auk þess sem þær varða börn, en persónuupplýsingar barna njóta sérstakrar verndar samkvæmt ákvæðum laga nr. 90/2018 og reglugerðar (ESB) 2016/679.“*

Meirihluti velferðarnefndar Alþingis skilaði [nefndaráliti með breytingartillögu](#) um frumvarp til laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, þann 25. maí 2021. Þar var ítrekað mikilvægi þess að tryggja öryggi við vinnslu persónuupplýsinga þótt stafrænar lausnir yrðu ekki tilbúnar við gildistöku laganna. Ekki þótti ástæða til að seinka gildistöku laganna þar sem fyrstu þrjú árin væru skilgreind sem innleiðingartímabil og að upplýsingar hefðu fengist um að allir innviðir væru reiðubúnir til að hefja innleiðingarferli í byrjun árs 2022.

Á fundi Ríkisendurskoðunar með Persónuvernd í tengslum við úttekt þessa kvaðst stofnunin hafa þurft að gera óvenju veigamiklar athugasemdir við fyrstu drög frumvarpsins. Ekki væru mörg dæmi um að ekki væri brugðist við ábendingum stofnunarinnar um hvernig mætti gæta betur að persónuverndarsjónarmiðum en sú hefði verið raunin í þessu tilviki. Þá tók stofnunin fram að fátítt væri að hún mælti með frestun gildistöku laga svo að standa mætti betur að undirbúningi þeirra. Persónuvernd telur að til að tryggja lágmarksöryggi þyrfti sameiginlegt stafrænt kerfi að vera til staðar. Eins og umgjörð þessara laga sé í dag telji stofnunin ekki ólíklegt að persónuvernd geti verið hætta búin. Skjólstæðingar þessa kerfis verði þess ekki endilega varir ef öryggisbrestur verður.

Ríkisendurskoðun bar sjónarmið Persónuverndar undir mennta- og barnamálaráðuneyti og spurði um afstöðu ráðuneytisins til þess að lágmarksöryggi sé ekki tryggt við núverandi aðstæður. Ráðuneytið kvaðst ósammála því að stafrænt kerfi sé nauðsynleg forsenda þess að öryggi persónuupplýsinga sé tryggt. Vilji hafi verið til að fá fyrst reynslu af lögunum og þróa síðar tæknilausn. Við innleiðingu laganna hafi verið lögð áhersla á mótvægisáðgerðir sem felast m.a. í samræmdum leiðbeiningum og fræðslu um vinnslu persónuupplýsinga. Þá segir ráðuneytið að forsenda þess að hægt sé að þróa slíka tæknilausn sé að upplýsingainnviðir einstakra þjónustukerfa séu fullnægjandi. Fjármunum hafi verið veitt til uppbyggingar slíkra innviða, m.a. fyrir barnavernd og grunn- og framhaldsskóla. Sú vinna verði í forgrunni áfram.

Við vinnslu þessarar skýrslu var fundað með tengiliðum og málstjórum sem starfa hjá ýmsum stofnunum og sveitarfélögum. Í þeim samtölum var ítrekað bent á skort á samræmdu stafrænu kerfi og/eða gagnagrunni sem væri til þess fallið að tryggja vinnslu persónuupplýsinga. Einnig til að aðlaga samþættingu í þágu farsældar barna að starfi barnaverndar og heilbrigðiskerfisins og tryggja samfellu í þjónustu. Í samtölum við heilbrigðisstarfsmenn sem gegna hlutverki tengiliðar, eða hafa komið að vinnu tengdri farsældarlögunum með öðrum hætti, kom fram að ekki væri alltaf ljóst hvernig ætti að skiptast á upplýsingum. Hver og ein stofnun hefði þurft að finna lausnir til að skiptast á gögnum með örugum hætti.

Í stöðumati sem Landspítali sendi heilbrigðisráðuneyti í mars 2024 um innleiðingu farsældarlaga á spítalanum kom m.a. fram að ekki væri til verklag um öruggar gagnasendingar milli hans og annarra stofnana þ. á m. heilsugæslu, menntastofnanir og félagsþjónustu. Velferðarkerfið leitist við að nota símtöl og tölvupósta til samskipta við starfsfólk Landspítala sem ekki teljist öruggar leiðir til að ræða viðkvæm mál. Þörf sé á að samræma þetta milli stofnana. Aðalsamskiptamáti spítalans séu beiðnir og öruggar gáttir.

Í minnisblaði sem Landspítali sendi heilbrigðisráðuneyti í desember 2024 kom fram að þar sem ekki væri tilbúin rafræn lausn svo að spítalinn gæti miðlað samþykki forráðamanna barna til tengiliða myndu starfsmenn spítalans aðstoða foreldra við að sækja sjálfir um samþættingu.

Samkvæmt upplýsingum frá Landspítala í apríl 2026 hefur barna- og unglíngageðdeild um árabíl aflað samþykkis við innskrift fyrir því að þeir sem komi að málum barns megi vinna saman. Þar sem ekkert hafi breyst varðandi stafrænar lausnir vegna farsældarlaganna sé enn notast við þau samþykkisblöð. Auk þess er athugað hvort viðkomandi barn sé skráð í samþættingu á grunni farsældarlaga. Í þeim tilvikum er haft samband við viðkomandi málstjóra svo að hann geti boðið viðkomandi starfsfólki í stuðningsteymið. Að sögn spítalans hefur skortur á rafrænu kerfi ekki tafið innleiðingu laganna.

Að sögn heilbrigðisráðuneytis hafa komið fram áhyggjur varðandi verklag við gagnasendingar frá framlínustarfsfólki víðs vegar úr heilbrigðiskerfinu. Ráðuneytið tekur undir þær áhyggjur og telur ríka ástæðu til að mennta- og barnamálaráðuneyti láti kostnaðarmeta gerð stafræns kerfis sem geti auðveldað örugg samskipti milli stofnana og setji fram áætlun um slíkt verkefni. Heilbrigðisráðuneyti fundar reglulega með mennta- og barnamálaráðuneyti og Barna- og fjölskyldustofu og hefur ítrekað komið þessum áhyggjum á framfæri á þeim vettvangi.

Ríkisendurskoðun fékk einnig ábendingar um dæmi um skort á samfelli í samþættingu þjónustu þegar börn færast milli skólastiga, þ.e. úr grunnskóla í framhaldsskóla. Þegar börn fá t.d. upplýsingar um inngöngu í framhaldsskóla eru starfsmenn grunnskólanna, og þar með tengiliðir, farnir í sumarleyfi. Tengiliðir í grunnskólum vita því ekki alltaf hvert eigi að senda upplýsingar um börn sem eru í samþættri þjónustu og tengiliðir í framhaldsskólum fá því ekki upplýsingar um börn sem þeir eiga að veita samþætta þjónustu við upphaf skólagöngu barnanna. Í einhverjum tilfellum líður töluverður tími þar til slíkar upplýsingar berast, nema foreldrar hafi sjálfir haft frumkvæði að því að tilkynna um mál í samþættingu. Þetta geti reynst krefjandi tími fyrir ungmenni sem þurfi stuðning og mikilvægt að koma í betri farveg.

Ríkisendurskoðun telur vöntun á sameiginlegri stafrænni lausn, tengda gagnagrunni í umsjón Barna- og fjölskyldustofu, hafa haft ýmsar neikvæðar afleiðingar. Mikilvægt sé að slík lausn verði útbúin hið fyrsta. Ríkisendurskoðun telur sterkar vísbendingar um að núverandi fyrirkomulag, þar sem ólíkir aðilar notast við ólík kerfi til að halda utan um og miðla upplýsingum, feli í sér óviðunandi áhættu á áhrifum á persónuvernd. Tryggja verði að miðlun persónuupplýsinga sé samræmd og örugg. Auk þess að auðvelda miðlun gagna gæti slík lausn boðið upp á skilvirkari og öruggari samskipti, bæði milli þjónustuveitenda en einnig við notendur þjónustunnar.

### 3.3 Innleiðing samþættrar þjónustu í heilbrigðiskerfinu

Aðkoma heilbrigðisráðuneytis að undirbúningi farsældarlaganna var ekki umfangsmikil þótt hlutverk heilbrigðiskerfisins við veitingu þjónustu á grundvelli laganna sé mikilvægt. Ráðuneytið átti fulltrúa í stýrihópi Stjórnarráðsins í málefnum barna auk þess sem skipaður var lögfræðilegur tengiliður heilbrigðisráðuneytis við félagsmálaráðuneyti. Vinna stýrihópsins, þingmannanefndar um málefni barna og hliðarhópa lá til grundvallar samningu frumvarpsins. Samkvæmt heilbrigðisráðuneyti tók lögfræðilegur tengiliður þess þátt á einum fundi við samningu frumvarpsins auk þess sem þáverandi félagsmálaráðuneyti óskaði eftir því að heilbrigðisráðuneyti myndi skoða hvort og hvaða áhrif áformuð lagasetning kynni að hafa á heilbrigðislöggjöfina. Í janúar 2019 sendi heilbrigðisráðuneyti félagsmálaráðuneyti (sem þá fór með málefni barna) yfirlit um lagaákvæði sem kveða á um teymisvinnu vegna heilbrigðisþjónustu barna sem talið var að hafa þyrfti í huga við samningu frumvarpsins.

Á þeim tíma taldi heilbrigðisráðuneyti ekki þörf á breytingum á lögum um heilbrigðisþjónustu vegna farsældarlaganna. Að sögn þess er þó ekki útilokað að þörf sé orðin á breytingum í ljósi þeirrar reynslu sem komin er. Meðal þess sem þurfi að skýra sé hvaða upplýsingum heilbrigðisstarfsmenn verði að geta miðlað til annarra þjónustuveitenda til að markmið laganna nái fram að ganga, þ.e. hvort um sé að ræða sjúkraskráupplýsingar í skilningi laga um sjúkraskrár og hvort þjónusta tengiliðar geti fallið undir veitingu heilbrigðisþjónustu. Sömuleiðis hafi valdið vandkvæðum hversu óskýrt er hvar og hvernig beri að skrá upplýsingar um að barn og forsjár aðilar þess kjósi að nýta sér þjónustu tengiliðar í heilsugæslu og hvort og hvernig eigi að miðla þeim upplýsingum til annarra þjónustuveitenda. Ráðuneytið telur að lögin taki ekki nægjanlegt mið af starfsskyldum heilbrigðisstarfsmanna og því lagaumhverfi sem heilbrigðisþjónusta byggist á, s.s. lögum nr. 34/2012 um heilbrigðisstarfsmenn, lögum nr. 40/2007 um heilbrigðisþjónustu og lögum nr. 55/2009 um sjúkraskrár.

Þótt lög nr. 86/2021 hafi tekið gildi í janúar 2022 hófst markviss samvinna stjórnvalda um innleiðingu þeirra í heilbrigðisþjónustu ekki fyrr en í júní 2023. Þá var stofnaður óformlegur vinnuhópur fulltrúa heilbrigðisráðuneytis, Barna- og fjölskyldustofu og Þróunarmiðstöðvar íslenskrar heilsugæslu (PÍH) sem hafði það hlutverk að setja fram tillögur um hvernig innleiðingu á hlutverki tengiliða farsældar í heilsugæslu væri best háttáð. Hópurinn hélt vinnudag með tengiliðum allra heilbrigðisumdæma og PÍH var falið að sjá um áframhaldandi þróun leiðbeininga. Árið 2024 var ráðinn til PÍH sérstakur verkefnastjóri innleiðingar farsældarlaganna í heilsugæslu. Starfið reyndist umfangsmeira en gert hafði verið ráð fyrir og var ekki lokið þegar verkefnastjórinn lét af störfum. Að sögn BOFS kom í ljós skýr þörf á að upplýsa stjórnendur og starfsfólk heilbrigðisstofnana um farsældarlögin.

Að mati heilbrigðisráðuneytis hafa ekki orðið breytingar á veitingu heilbrigðisþjónustu með tilkomu farsældarlaganna þótt þeim hafi fylgt meiri áhersla á að veita snemmtæka þjónustu í þverfaglegri teymisvinnu með félagsþjónustu og menntakerfi. Helstu áskoranir varðandi innleiðingu laganna í heilbrigðiskerfinu hafi fyrst og fremst verið þær að hver þjónustuveitandi fyrir sig þurfti að ákveða hvernig innleiðingin færi fram. Leiðbeiningar hafi verið af skornum skammti og ekki lá fyrir formleg verkefnaáætlun um innleiðinguna eða hvernig eigi að meta árangur hennar. Því hafi ekki verið hægt að styðjast við tiltekna mælikvarða eða árangursvísa. Innleiðingin hafi því verið ólík milli heilsugæslustöðva og heilbrigðisstofnana. Á fundum Ríkisendurskoðunar með fulltrúum nokkurra heilsugæslustöðva komu sömu sjónarmið fram. Farsældarlögin höfðu verið innleidd með misjöfnum hætti og innleiðingin var komin mislangt.

Að mati heilbrigðisráðuneytis er grundvallaratriði, til að tryggja innleiðingu farsældarlaganna, að fyrir liggja hvernig vinnsla og miðlun upplýsinga milli heilbrigðis-, mennta- og félagskerfisins getur átt sér stað með öruggum hætti og í samræmi við skyldur laga, þ. á m. laga um sjúkraskrár. Ekki liggja fyrir hvort upplýsingar vegna farsældarþjónustu beri að varðveita í sjúkraskrárkerfi, hvaða upplýsingar beri að skrá og þá hvar, eða hvernig eigi að miðla þeim með öruggum hætti. Að sögn heilbrigðisráðuneytis hefur það reynst áskorun hvernig heilbrigðisstarfsmenn geti tryggt skyldur sínar samkvæmt lögum um sjúkraskrá samhliða lögbundnu hlutverki sínu sem tengiliður. Það eigi sérstaklega við um vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga og mat á því hvort þjónustan falli undir skilgreiningu meðferðar eða veitingu heilbrigðisþjónustu. Til dæmis séu matsblöð tengiliða og eyðublöð um samþættingu þjónustu hvorki varðveitt miðlægt né aðgengileg öllum þjónustuveitendum. Það torveldi yfirsýn um fjölda mála og stöðu samþættrar þjónustu.

Barna- og fjölskyldustofa hefur óskað eftir því að heilbrigðisráðuneyti komi að því verkefni að skoða vinnslu persónuupplýsinga vegna farsældarlaganna í sjúkraskrárkerfum heilbrigðisstarfsmanna. Umfang verkefnisins liggur ekki fyrir en ljóst er að þróun og tæknileg útfærsla á sjúkraskrárkerfinu Sögu er kostnaðarsöm og tímafrek að sögn ráðuneytisins.

Að mati heilbrigðisráðuneytis hefur einnig falist í því áskorun við innleiðingu laganna að tengiliðir hafi í sumum tilvikum ekki nægan tíma til að sinna hlutverki sínu samkvæmt farsældarlögunum vegna manneklu. Nokkrar heilsugæslustöðvar hafa vakið athygli ráðuneytisins á því að starfsmannavelta meðal þeirra sem hafa sinnt starfi tengiliða sé áhyggjuefni. Flestar heilsugæslustöðvar hafa falið ljósmæðrum í ung- og smábarnavernd að vera tengiliðir. Heilbrigðisráðuneyti gerði í desember 2025 tillögu um að ráðnir verði félagsráðgjafar í hvert heilbrigðisumdæmi til að gegna þessu hlutverki, m.a. vegna þess að mönnun í heilbrigðisþjónustu sé viðvarandi áskorun. Ráðning þeirra yrði næsta skref í innleiðingu farsældarlaganna í heilbrigðisþjónustu. Í svari Barna- og fjölskyldustofu kom fram að stofnunin teldi þessa hugmynd ekki falla að meginmarkmiðum farsældarlaganna um að tengiliðir séu ávallt aðgengilegir og staðsettir í nærþjónustu við börn og fjölskyldur.

Í desember 2022 upplýsti mennta- og barnamálaráðuneyti heilbrigðisráðuneyti um að ákveðið hefði verið að úthluta 103 m.kr. til heilbrigðisþjónustunnar í þeim tilgangi að fjármagna þjónustu tengiliða og koma til móts við viðbótarkostnað stofnana vegna aukinnar teymisvinnu

á öðru og þriðja stigi. Hluti fjármagnsins var ætlaður til innleiðingar breytinganna, m.a. með því að tryggja fræðslu um lögin og þá breyttu nálgun sem þau fela í sér. Heilbrigðisráðuneyti fékk sambærilegar fjárhæðir frá mennta- og barnamálaráðuneyti fyrir árin 2024, 2025 og 2026 en fjármagn næstu ára hefur ekki verið ákveðið.

Að mati heilbrigðisráðuneytis er mikilvægt að greina með ítarlegum hætti hver fjárþörf heilbrigðiskerfisins er vegna farsældarlaganna. Ráðuneytið vann að því árið 2025 að fá upplýsingar frá heilsugæslustöðvum um nýtingu fjármagns og hver raunþörf á fjármagni sé. Niðurstaða mats á fjármagnsþörf ráðuneytisins lá fyrir í desember 2025 og taldi ráðuneytið vanta um 42 m.kr. til að mæta þörfum heilbrigðiskerfisins. Varanleg fjármagnsþörf væri 160 m.kr. Matið byggðist á hugmyndum ráðuneytisins um að ráða þyrfti í stöðugildi 10 félagsráðgjafa. Ekki liggur mat á fjármagnsþörf miðað við óbreytt fyrirkomulag tengiliða í heilbrigðiskerfi.

Ríkisendurskoðun telur gagnrýniverð að við samningu löggjafar þar sem fjallað er um mikilvæga aðkomu heilbrigðiskerfisins hafi ekki verið lögð meiri áhersla á samvinnu við heilbrigðisráðuneyti. Á þetta ekki síst við í ljósi þess að lögð var áhersla á að taka mið af sýn allra þeirra sem veita börnum og fjölskyldum þeirra þjónustu. Innleiðing farsældarlaganna hefur tekið lengri tíma í heilbrigðiskerfinu en á öðrum vettvangi, m.a. vegna skorts á samræmdu verklagi og ófullnægjandi útfærslu á fyrirkomulagi vinnslu og miðlunar gagna. Líkur eru á að innleiðingin hefði gengið mun betur með markvissari undirbúningi og nánara samstarfi ráðuneytanna frá upphafi.

### 3.4 Áskoranir við innleiðingu og framkvæmd laganna

Að sögn Barna- og fjölskyldustofu hafa áskoranir við innleiðingu farsældarlaganna snúið bæði að innri þáttum, s.s. mannafla, tíma og verklagi, og ytri þáttum líkt og samstarfi við aðrar stofnanir ríkis og sveitarfélaga, sem og aðgengi að þjónustu samkvæmt ýmsum sérlögum. Það vegi þungt að skipulag þjónustunnar sjálfrar, m.a. hlutverk tengiliða og málstjóra, sem og þjónustustig úrræða samkvæmt sérlögum sé enn að slípast til og að smærri stofnanir ríkis og sveitarfélaga búi við sérstakar áskoranir vegna smæðar og fjarlægðar.

Mennta- og barnamálaráðuneyti telur það hafa verið áskorun að tryggja samræmdan skilning allra aðila á markmiðum laganna og þeim breytingum sem þau fela í sér. Á það m.a. við um einstaka þjónustuveitendur, breytingar innan tiltekinna stofnana, ólíkar áherslur sveitarfélaga o.s.frv. Í eðli sínu sé flókið að tryggja samhæfingu ólíkra málaflokka sem eru á ábyrgðarsviði mismunandi ráðuneyta. Var því að sögn ráðuneytisins lögð áhersla á að skylda alla hlutaðeigandi ráðherra, sem bera ábyrgð á þjónustu í þágu farsældar barna, að vinna með virkum hætti að markmiðum laganna, sbr. 1. mgr. 3. gr. laganna. Samvinna ráðuneyta hafi verið góð og það reynst vel að hafa stýrihóp Stjórnarráðsins í málefnum barna sem miðpunkt þeirrar samvinnu. Málefni barna séu í sífelldri samkeppni við önnur brýn og mikilvæg viðfangsefni um athygli og fjármuni en almennt telji ráðuneytið að vel hafi gengið að fá aðra ráðherra og ráðuneyti þeirra til þátttöku í vinnu að framgangi markmiða laganna.

Í janúar 2025 gerði mennta- og barnamálaráðuneyti könnun meðal sveitarfélaga til að fylgja eftir nýtingu fjármagns sem útdeilt er til stuðnings innleiðingar farsældar. Þar var jafnframt að

finna opna spurningu þar sem spurt var hverjar hefðu verið helstu hindranir/áskoranir við innleiðingu farsældar í viðkomandi sveitarfélagi á árinu 2024. Helstu áskoranir sem sveitarfélögin lýstu voru kerfislægar. Algengt var að hlutverk og mörk á milli 1. og 3. stigs þættu óljós, þ.e. hvenær og hvernig mál ættu að flytjast milli stiga og hver bæri ábyrgð á eftirfylgni. Það valdi töfum, tvíverknaði og ósamræmi milli skóla, heilsugæslu og félagsþjónustu. Þá kom fram að víða hafi verklagið ekki fest sig í sessi. Sameiginlega grunnferla skorti, sem og reglulegt samráð og skýra áætlun um næstu skref. Þá nefndu smærri sveitarfélög takmarkaðan tíma og mönnun sem áskorun við innleiðingu. Miklu verkefnaálagi var lýst og árstíðarsveiflur þýði lítið svigrúm fyrir innleiðingu, þjálfun og eftirfylgni.

Skýrt kom fram í svörum sveitarfélaganna að málakerfi tali illa saman, skráning sé þung og að óljóst sé hvar vista eigi upplýsingar á 1. stigi. Þá sé gagnamiðlun og samþykki flókin í framkvæmd og túlkun heimilda misjöfn. Það geti valdið töfum og truflað samstarf. Persónuvernd og regluverk var jafnframt nefnt sem takmarkandi þáttur í upplýsingaflæði. Skortur á aðgengilegum mælaborðum og sameiginlegum mælikvörðum dragi jafnframt úr yfirsýn og torveldi forgangsröðun.

Enn fremur kom fram að aðgengi að úrræðum og sérfræðiþjónustu hafi verið hindrun og m.a. haft þær afleiðingar að ekki tekst alltaf að veita markvissan snemmtækan stuðning. Mál færast því í einhverjum tilvikum upp um þjónustustig að óþörfu. Eins reyndist fjármögnun hindrun í einhverjum sveitarfélögum. Fasta grunnfjármögnun vanti fyrir ákveðna lykilorð og því sé treyst á tímabundna styrki. Þá komi fjárveitingar stundum seint eða sveiflist milli ára, fé sé stundum eyrnamerkt of þröngt og nýttist því ekki í samhæfingu, fræðslu eða til að veita starfsfólki svigrúm til að sinna eftirfylgni auk þess sem kostnaðarskipting milli kerfa sé óljós. Slíkt geri sérstaklega minni sveitarfélögum erfitt að byggja upp stöðuga þjónustu.

Ríkisendurskoðun átti fundi með tengiliðum og málstjórum víða um land í því skyni að kanna hver upplifun þeirra væri af innleiðingu og framkvæmd laganna. Fundir voru haldnir í Reykjavík, Kópavogi, Akranesi, Akureyri, Reykjanesi, Ísafirði og í Vesturbyggð, með tengiliðum bæði innan heilsugæslna, á öllum þremur skólastigunum og með málstjórum hjá félagsþjónustu og barnavernd. Í þeim samtölum komu fram allar þær áskoranir sem lýst er hér að framan. Áberandi var að verkefnaálag málstjóra var víðast hvar mikið og jafnvel svo mikið að starfsmanna-velta vegna álags og veikinda var talsverð. Verkefnaálag tengiliða virtist misjafnt milli skólastiga og þá mest innan framhaldsskóla sem bjóða uppá starfsbrautir og sérnámsbrautir. BOFS hefur að sögn lagt áherslu á að sveitarfélögin nýti málavog, bæði í félagsþjónustu og barnavernd, til að mæla álag á starfsfólk. Ríkisendurskoðun tekur undir að gagnlegt geti verið að fylgjast með álagi á starfsfólk með markvissum hætti. Í einhverjum tilvikum var nefnt að lögin hefðu opnað á þjónustu fyrir framhaldsskólanema hjá félagsþjónustunni sem hefði vantað upp á áður. Þá virtist samhljómur um að samskipti milli skólastiga hafi að einhverju leyti batnað með tilkomu laganna.

Allir aðilar lýstu skorti á úrræðum og biðlistum eftir þjónustu sem takmarkandi þætti í samþættingu. Oft gengi illa að veita snemmtækan stuðning vegna þessa. Ekki voru allir málstjórar sem útbjuggu stuðningsáætlanir líkt og lögin gera ráð fyrir og í þeim tilvikum sem það var gert virtust aðrir aðilar tengdir barninu ekki alltaf meðvitaðir um það, s.s. tengiliðir innan skóla. Upplifun margra var að óþarfa tímaeyðsla fælist í að útbúa stuðningsáætlun þegar enginn raunverulegur stuðningur væri til staðar í málinu heldur einungis bið eftir úrræðum sem búið væri að

sækja um. Þá virtist víða vanta upp á eftirfylgni með málum og áttu þau til að „týnast“ á milli stiga þar sem ábyrgðarkeðja var stundum óljós og togstreita átti það til að myndast. Að mati BOFS ber að líta til viðeigandi sérлага vegna skorts á úrræðum. Hins vegar megi segja að bæði tengiliðir og málstjórar séu ákveðin úrræði til stuðnings börnum og fjölskyldum.

Málstjórar sem Ríkisendurskoðun ræddi við og störfuðu við mál á 3. stigi innan barnaverndar voru allir sammála um að mikill tvíverknaður fælist í skráningu og vinnslu mála eftir að lögin tóku gildi. Gerð stuðningsáætlana bætist við gerð meðferðaráætlana auk þess sem skrá þurfi málin bæði í grunn barnaverndar og annað kerfi vegna samþættingar. Fram kom að mikill ábati yrði af því að hafa sameiginlegt rafrænt kerfi sem myndi halda utan um alla skráningu. Þá kom fram að fæst barnaverndarmál væru einnig í samþættingu, a.m.k. enn sem komið er.

Í samráðsgátt stjórnvalda hafa verið birt drög að frumvarpi til nýrra laga um barnavernd. Samkvæmt þeim stendur til að gera breytingar á þeirri kröfu að barnaverndarstarfsmenn geri bæði meðferðaráætlun og stuðningsáætlun sé mál í samþættingu. Mennta- og barnamálaráðuneyti hefur unnið að því að búa til nýja stafræna barnaverndargátt. Slík gátt gæti orðið framfaraskref þegar kemur að upplýsingamiðlun á sviði barnaverndar. Ríkisendurskoðun hefur ekki upplýsingar um hvernig barnaverndargáttin muni nýtast við samþættingu þjónustu en að sögn ráðuneytisins verður hægt að byggja á þeirri vinnu að einhverju leyti við gerð stafrænnar lausnar fyrir farsældarþjónustu.

Fundur Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós almenna ánægju meðal tengiliða og málstjóra með lögin og markmið þeirra. Meðal atriða sem nefnd voru að lögin hefðu stuðlað að var aukin samvinna og samráð, nýting úrræðalista og aukin aðkoma fagfólks í fyrsta stigs þjónustu að lausn mála. Ekki væri þó hægt að fullyrða um beinan árangur af þeim enn sem komið er og ljóst væri að lögin tryggi ekki þjónustu án hindrana þar sem skortur væri á ýmsum þjónustuúrræðum. Í einhverjum tilvikum bentu viðmælendur á að með lögunum væri verið að lögfesta verklag sem áður hefði að einhverju leyti verið við lýði, s.s. varðandi samtöl og deilingu upplýsinga milli kerfa. Breytingin sé því fyrst og fremst formleg varðandi verklag fremur en efnisleg varðandi þjónustu við börn.

Á fundum Ríkisendurskoðunar með málstjórum og tengiliðum kom skýrt fram að sveitarfélög eru mislangt á veg komin í innleiðingu. Fram kom hjá þeim flestum að auka þurfi fjárfestingar og varðandi framtíðarfjármögnun svo að skipuleggja megi þjónustu til lengri tíma. Þá kom fram frá nokkrum aðilum að með lögunum hefðu verið settar auknar kröfur án þess að kerfi og viðeigandi fjármagn fylgdu.

### **3.4.1 Aðkoma þeirra sem veita almenna þjónustu í þágu farsældar barna**

Í lögum um samþætta þjónustu í þágu farsældar barna er kveðið á um skyldur almennra þjónustuveitenda, t.d. sjálfstætt starfandi sérfræðinga til að fylgjast með velferð og farsæld barns, greina vísbendingar um að þörfum barns sé ekki mætt og bregðast við þeim. Þá skulu þeir veita foreldrum og/eða barni leiðbeiningar um samþættingu þjónustu auk þess sem sá sem veitir almenna þjónustu getur skráð eða tekið saman upplýsingar um aðstæður barns sem varpa ljósi á vísbendingar og þjónustupörf og miðlað þeim til tengiliðar eða málstjóra þjónustu í þágu farsældar barns.

Tengiliðum og málstjórum er heimilt að afla upplýsinga um aðstæður barns frá þeim sem veita almenna þjónustu auk þess sem heimilt er að bjóða þeim að taka sæti í stuðningsteymi ef þörf krefur. Lögin gera því ráð fyrir að margvísleg aðkoma þeirra sem veita almenna þjónustu sé möguleg. Hins vegar er ekki kveðið á um það í lögnum hvort og hvernig skuli greiða fyrir slíka aðkomu almennra þjónustuveitenda að miðlun upplýsinga eða þátttöku í stuðningsteymum. Barna- og fjölskyldustofa hefur gefið út leiðbeiningar um aðkomu sjálfstætt starfandi sérfræðinga í stuðningsteymum. Þar segir að alltaf sé mikilvægt að upplýsingum varðandi vinnslu máls hjá sjálfstætt starfandi sérfræðingi sé miðlað til stuðningsteymis. Í leiðbeiningunum er ýmsum spurningum velt upp um með hvaða hætti sú upplýsingamiðlun gæti verið. Ekki er fjallað um hvernig beri að háttá greiðslum í leiðbeiningunum.

Á fundum Ríkisendurskoðunar með ýmsum þjónustuveitendum kom í ljós að enn sem komið er hefur þátttaka almennra þjónustuveitenda í samþættri þjónustu verið takmörkuð. Almennt hafi samskipti þó gengið vel og viðhorf til þjónustunnar verið jákvætt. Þá hafi einhver fræðsla átt sér stað, sérstaklega innan íþróttahreyfinga. Á hinn bóginn sé þátttaka í stuðningsteymum og fundum takmörkuð vegna óvissu um hverjum beri að greiða fyrir tímenn. Dæmi eru um að fundarseta sjálfstætt starfandi sérfræðinga vegna samþættingar hafi verið tekin af þjónustutímum viðkomandi barns eða að fjölskyldur hafi sjálfar þurft að greiða fyrir tímenn. Einnig var nefnt að sjálfstætt starfandi sérfræðingar og aðrir almennir þjónustuveitendur rukki ekki alltaf fyrir að taka saman og miðla upplýsingum. Flestir þjónustuveitendur voru sammála um að sveitarfélögum bæri ekki skylda til að greiða fyrir aðkomu almennra þjónustuveitenda að samþættingu þjónustu og að þátttaka þeirra væri ákveðnum vandkvæðum bundin. Heilbrigðisráðuneyti telur æskilegt að taka til frekari skoðunar aðkomu veitenda almennrar þjónustu að stuðningsteymum. Ekki sé gert ráð fyrir að sjálfstætt starfandi sérfræðingar fái greiðslu fyrir þátttöku í stuðningsteymum og telur ráðuneytið að það geti verið hindrun í samþættingu þjónustu við börn.

Að mati mennta- og barnamálaráðuneytis er hlutverk og aðkoma veitenda almennrar þjónustu skýrt, þ.e.a.s. aðkoma þeirra er valkvæð. Ráðuneytið segir kostnað vegna vinnu sérfræðinga greiddan af misunandi aðilum, stundum af sveitarfélögum og stundum af ríkinu í gegnum Sjúkratryggingar. Eðlilegt sé að sami opinberi aðili og greiðir fyrir þjónustuna greiði fyrir þátttöku í samþættingu. Ríkisendurskoðun bendir á að opinberir aðilar greiða ekki fyrir nema hluta þeirrar almennu þjónustu sem veitt er en margar fjölskyldur greiða slíka þjónustu úr eigin vasa. Þetta á sérstaklega við þar sem bið er eftir sambærilegri þjónustu innan opinbera kerfisins. Einnig þarf að hafa í huga að veitendur almennrar þjónustu eru ekki aðeins sjálfstætt starfandi sérfræðingar heldur einnig þeir sem t.d. koma að tómskundastarfi. Ríkisendurskoðun telur takmarkaða þátttöku veitenda almennrar þjónustu umhugsunarefni, sérstaklega í ljósi þess hve hlutverk þeirra í þjónustu við börn og ungmenni getur verið umfangsmikið og mikilvægt.

Ríkisendurskoðun telur þörf á að mennta- og barnamálaráðuneyti í samstarfi við Barna- og fjölskyldustofu kveði skýrar á um aðkomu almennra þjónustuveitenda að samþættingu þjónustu. Skýra þarf hverjum beri að greiða fyrir slíka aðkomu svo að óvissa um þann þátt hindri ekki samþættingu. Þá mættu leiðbeiningar Barna- og fjölskyldustofu um aðkomu sjálfstætt starfandi sérfræðinga vera meira afgerandi og veita betri leiðbeiningar. Lögin geti við núverandi aðstæður gefið til kynna þátttöku allra þeirra sem veita barni þjónustu í samþættingu þegar raunin er að aðkoma almennra þjónustuveitenda er takmörkuð. Mikil tækifæri geta falist í því að skýra aðkomu almennra þjónustuveitenda og auðvelda þátttöku þeirra í samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.

### 3.5 Aðgengi að samþættri þjónustu við hæfi án hindrana

Eins og fram hefur komið er meginmarkmið farsældarlaganna að börn og foreldrar sem á þurfa að halda hafi aðgang að samþættri þjónustu við hæfi án hindrana. Í upphaflegum svörum Barna- og fjölskyldustofu við spurningum Ríkisendurskoðunar kom fram að þau teldu farsældarlögin fela í sér nægar breytingar til að stuðla að meginmarkmiði þeirra, enda tryggji þau aðgengi að tengilið og/eða málstjóra farsældar í nærumhverfi barna án hindrunar. Stofnunin tiltók að lögin væru ekki úrræðalög og að þeim væri ekki ætlað að greiða fyrir aðgengi að þjónustu þar sem biðlistar væru fyrir. Samþætt þjónusta væri boð um að aðili sem þekkir kerfið, þ.e. tengiliður eða málstjóri, aðstoði foreldra við að rata um það og samþætta vinnu ólíkra aðila þegar þörf er á.

Á síðari stigum úttektarinnar spurði Ríkisendurskoðun nánar út í það hvort raunverulega væri hægt að tryggja farsæld barna meðan aðgengi að mikilvægri þjónustu væri skert og bið eftir þjónustu í einhverjum tilvikum talin í árum. Þá væri skortur á úrræðum þar sem þungur vandi væri til staðar. Í svörum sínum kvaðst stofnunin sammála því að lögin ein og sér væru ekki til þess fallin að ná meginmarkmiði sínu væru úrræði ekki styrkt samhliða.

Afstaða mennta- og barnamálaráðuneytis var á sama veg. Upphaflega sagði ráðuneytið að um leið og barn eða foreldrar hafi aðgang að tengilið eða málstjóra farsældar án hindrana sé verið að bregðast við ákveðinni þörf. Með samþættri þjónustu séu sett fram sameiginleg markmið og samræmd áætlun fyrir barnið sem leiði til þess að þjónustan verði skilvirkari og árangursríkari. Ráðuneytið tók, líkt og BOFS, fram að lögin séu ekki úrræðalög en kvað mikilvægt að stytta biðlista í þjónustu við börn svo að þau fái fullnægjandi þjónustu um leið og þörf krefur.

Svör heilbrigðisráðuneytis við spurningum Ríkisendurskoðunar voru á þá leið að ráðuneytið telur farsældarlögin ein og sér ekki tryggja aðgengi að þjónustu án hindrana í samræmi við markmið laganna. Farsældarlögin komi t.a.m. ekki í veg fyrir bið eftir þjónustu, sem geti skýrst af aukinni eftirspurn, skorti á tiltekinni fagþekkingu eða nýjum þjónustueiningum. Að mati heilbrigðisráðuneytis er lagalegt skipulag þjónustu einnig ákveðin áskorun t.d. hjá börnum sem glíma við fíknivanda og því sé mikilvægt að styrkja betur samþættingu kerfanna sjálfra.

Líkt og fram kom í kafla 1.3 skoðaði mennta- og barnamálaráðuneyti ekki heildstætt hvað það væri sem helst þyrfti í því skyni að auka farsæld barna heldur var ákveðið að samið yrði frumvarp þar sem lögð væri áhersla á samvinnu í þjónustu við börn. Þegar undirbúningur hófst hafi þó strax komið í ljós að til að lögin geti náð meginmarkmiði sínu þyrfti að efla úrræði samhliða.

Ákveðið var að hefja vinnu við gerð frumvarps til laganna og að styrking úrræða ætti að koma síðar. Öll ofangreind ráðuneyti eru sammála því að sú styrking hefur ekki enn átt sér stað.

Sem dæmi má nefna að börnum sem bíða eftir þjónustu hjá Geðheilsumiðstöð barna hefur samkvæmt upplýsingum sem Umboðsmaður barna tekur saman fjölgað úr 738 frá desember 2021 í 2.453 í desember 2025. Þar á meðal eru börn sem bíða athugunar vegna gruns um ADHD og einhverfu. Börnum sem bíða eftir þverfaglegri greiningu hjá Ráðgjafar- og greiningarmiðstöð hefur sömuleiðis fjölgað talsvert frá árinu 2021. Börn á leikskólaaldri voru í lok árs 2021 rúmlega 200 en voru í febrúar 2026 orðin 406 talsins. Börn á grunn- og framhaldsskólaaldri voru um 100 á bið í desember 2021 en fjöldinn var kominn upp í 309 í febrúar 2026.

Á árunum 2022 og fram til 2025 veitti mennta- og barnamálaráðuneyti styrki til hátt í 30 félagsamtaka til ýmissa verkefna tengdum börnum. Að sögn mennta- og barnamálaráðuneytis er mikill eðlismunur á verkefnum sem hlotið hafa styrk. Verkefnin geta verið allt frá því að staðfæra upplýsingaefni, fræða börn og foreldra og upp í stærri verkefni sem hægt sé að flokka sem úrræði. Ekki er um að ræða þarfagreiningu að baki þessum styrkjum en auglýst hefur verið eftir umsóknum árlega.

Í maí 2025 var jafnframt auglýst eftir umsóknum frá sveitarfélögum vegna styrkja sem hluti af aðgerðum stjórnvalda í áætlun vegna ofbeldis meðal barna gegn börnum. Áhersla var á verkefni sem ætlað er að sporna gegn ofbeldi meðal barna. Áætlaðar voru 500 m.kr. í styrkina. Þá hefur verið tekin ákvörðun um að opna samþætta áfalla- og ofbeldismóttöku fyrir börn og ungmenni sem rekin verður af Landspítala. Móttakan ber heitið Bryndísarhlíð og verða þar ásamt ofbeldismóttöku sérhæfð teymi sem sinna munu áfallameðferð og stuðningi við þolendur ofbeldis. Áætlað er að Bryndísarhlíð muni opna í febrúar 2027 og er ljóst að þar er um að ræða nýtt úrræði sem hugsað er til lengri tíma.

Þótt jákvætt sé að veittir séu styrkir til félagsamtaka og sveitarfélaga í því skyni að auka á farsæld barna getur slíkt ekki talist formleg uppbygging úrræða. Ríkisendurskoðun telur að fara þurfi í formlega þarfagreiningu á því hvað helst skorti í þjónustu og stuðningi við börn og hefja svo uppbyggingu innviða á þeirri greiningu þar sem forgangsraðið er eftir því hvar þörfin er brýnust. Ríkisendurskoðun telur að miðað við núverandi stöðu í margvíslegri þjónustu við börn séu ekki forsendur til staðar til að ná fram markmiðum laga um samþætta þjónustu í þágu farsældar barna. Þótt börn og foreldrar þeirra hafi aðgang að tengilið eða málstjóra dugir það í mörgum tilfellum ekki til að veita þjónustu við hæfi án hindrana, ef til staðar eru biðlistar, viðeigandi úrræði ekki í boði eða annað sem kemur í veg fyrir að þörf fyrir þjónustu sé uppfyllt.

### 3.5.1 Skert aðgengi ákveðinna hópa barna

Við úttekt Ríkisendurskoðunar komu fram vísbendingar um að samþætting þjónustu á grundvelli farsældarlaga hafi fram til þessa ekki náð jafn vel til allra hópa barna. Í ljós kom að börn með fjölþættan vanda, vímuefnavanda og fósturbörn virtust síður fá þjónustu í samræmi við lögin en aðrir hópar. Algengt er þó að þessum hópum tilheyri börn sem þurfa þjónustu frá mörgum stofnunum þvert á kerfi og í mörgum tilfellum þurfa þau víðtækan stuðning. Þá kom í ljós að ákveðin hindrun er til staðar fyrir börn af erlendum uppruna og börn með fatlanir

varðandi samþættingu á þjónustu. Báðir hópar geta þurft á sérhæfðari stuðningi að halda, en að sögn Barna- og fjölskyldustofu var sérstaklega rýnt í stöðu þeirra við undirbúning laganna.

### **Börn með fjölþættan vanda**

Hinn 19. mars 2025 rituðu mennta- og barnamálaráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra og Samband íslenskra sveitarfélaga undir samkomulag þess efnis að frá 1. janúar 2026 tæki ríkið aukna ábyrgð á framkvæmd og fjármögnun þjónustu við börn með fjölþættan vanda sem búsett eru utan heimilis og hafa verið metin í þörf fyrir þjónustu á þriðja stigi. Mennta- og barnamálaráðherra skipaði stýrihóp í apríl 2025 til ársloka það ár sem falið var að hafa umsjón með og fylgja eftir framkvæmd þeirra verkefna sem skilgreind eru í samkomulaginu.

Í samkomulaginu er vísað til þess að innan þessa hóps séu börn með mikla þjónustubörf sem hafa flókna og samsetta röskun í tauga- og vitsmunabroska og/eða tengslavanda, sem m.a. getur leitt til alvarlegra hegðunarvandkvæða og geðrænna einkenna, og í ákveðnum tilfellum vímuefnavanda. Einnig geta fallið undir þennan hóp börn sem þurfa mikla og viðvarandi þriðja stigs þjónustu á vegum barnaverndarkerfisins vegna vanrækslu og/eða ofbeldis. Samkvæmt ráðuneytinu er einn af áherslupáttum samkomulagsins að vinna að því að tryggja að börn með fjölþættar stuðningsþarfir, sem búsett eru utan heimilis, fái fullnægjandi heilbrigðisþjónustu. Þá sé lögð áhersla á að tryggt verði að sú þjónusta sé samþætt við aðra þjónustu sem hlutað-eigandi börn fá í búsetuúrræðum á vegum ríkisins.

Í [skýrslu](#) sérfræðingateymis um málefni barna með fjölþættan vanda sem mennta- og barnamálaráðuneyti gaf út árið 2024 kemur fram að áætlað væri að um 130 börn væri að ræða. Þar kom jafnframt fram að rík þörf væri á úrræðum þar sem börn með fjölþættan vanda geti búið til lengri og/eða skemmri tíma. Umönnunarþörf hóps barna sé það umfangsmikil að ekki hafi verið hægt að mæta þeim nægilega vel heima fyrir með þeim úrræðum sem ríki og sveitarfélög hafi yfir að ráða. Þá hafi ekki verið lagt mat á þau einkareknu búsetuúrræði sem hafi verið nýtt í staðinn en skýrsluhöfundar töldu að koma þyrfti á fót sérhæfðum heimilum og stofnunum, rekin af hinu opinbera, þar sem skýrt væri hvaða forsendur liggi að baki ákvörðun um slíka vistun og markmið með henni.

Vegna skorts á sérhæfðum og heildstæðum úrræðum fyrir þennan hóp barna hafi stundum þurft að grípa til úrræða sem ekki eiga við, m.a. til að tryggja öryggi þeirra og annarra eða vegna síendurtekinnna strokutílauna. Í flestum tilvikum hafi verið gripið til neyðarvistunar á Stuðlum þótt mörg þessara barna glími ekki við vímuefnavanda eða falli að öðru leyti að þeim hópi sem það úrræði er ætlað. Á sama tíma hafi þau ekki fengið sérhæfða þjónustu við sitt hæfi. Oft hafi barni og fjölskyldu þess verið veitt langvarandi þjónusta og margvísleg úrræði verið reynd en að það skorti heildstæð úrræði, þekkingu, reynslu og/eða mannafla til að þjónustan beri tilætlaðan árangur. Úrræði sem ekki hafi tekist að manna og/eða fjármagna séu t.d. tilsjón, hagnýt uppeldisráðgjöf og fræðsla til forsjáraðila. Dæmi séu um að grípa hafi þurft til vistunar utan heimilis, án þess að úrræðum sem hefðu haft í för með sér talsvert minni inngrip í aðstæður fjölskyldunnar hafi verið beitt þar sem ekki hafi tekist að finna fagfólk til að sinna þeim störfum. Teymið telur þörf á markvissari og þekkingarmiðaðri þjónustu frá upphafi með aðkomu allra þjónustukerfa, s.s. félags-, heilbrigðis- og menntakerfis.

Í bréfi mennta- og barnaráðuneytis til Umboðsmanns barna frá 28. janúar 2026, vegna fyrirspurnar um samkomulagið, kemur fram að engar breytingar hafi orðið á þjónustu við börn með

fjölþættan vanda og að engum nýjum úrræðum hafi verið komið á laggirnar. Barna- og fjölskyldustofa hafi árið 2025 hafið undirbúning að stofnun nýs sviðs sem muni bera meginábyrgð á þjónustu við börn sem falla undir samkomulagið.

Á fundi Ríkisendurskoðunar með starfsfólki á Stuðlum kom fram að þau yrðu lítið sem ekkert vör við að börn sem þar eru vistuð séu í samþættingu. Séu einhver þeirra í samþættingu viti þau a.m.k. ekki af því. Stuðlar séu ekki hluti af stuðningsteymi eða stuðningsáætlunum. Í raun séu mjög lítil samskipti í kringum börnin, t.d. við barnaverndarstarfsfólk. Að mati starfsfólks Stuðla yrði til bóta ef raunveruleg samþætting ætti sér stað þar sem oft vanti upplýsingar um börnin sem þar dvelja. Með hliðsjón af markmiðum farsældarlaganna komu þessar upplýsingar Ríkisendurskoðun á óvart. Ætla má að mörg börn sem vistuð eru á Stuðlum glími við þungan vanda sem þarfnist margs konar og samfelldrar þjónustu. Samþætting þeirra mála ætti að vera almenna reglan ef framkvæmd farsældarlaganna væri komin í fulla virkni.

Í umsagnarferli skýrslunnar kom fram af hálfu BOFS að veturinn 2025–2026 hafi stofnunin reynt að stuðla að því að mál barna í úrræðum á vegum stofnunarinnar séu samþætt. Unnið hafi verið að uppfærslu eyðublaða, þar sem óskað er eftir upplýsingum um hvort mál barns sé samþætt og óskað eftir ástæðum þess ef svo er ekki. Einnig lagði BOFS aukna áherslu á samtal við barnaverndarþjónustur með það að markmiði að stuðla að því að mál fleiri barna verði samþætt.

Þar sem áhersla BOFS við innleiðingu hefur ekki náð af fullum þunga upp á þriðja stig er ljóst að börn með fjölþættan vanda fá enn ekki þá þjónustu sem þeim var ætlað með setningu farsældarlaganna. Vegna þess úrræðaleysis sem til staðar er í innviðum kerfisins er ólíklegt að hægt verði að ná ásættanlegum árangri með samþættingu þjónustu ef ekki verður brugðist við úrræðaskorti samhliða.

### **Börn með vímuefnavanda**

Úrræði fyrir börn og ungmenni sem glíma við alvarlegan fíknivanda eru á ábyrgðarsviði mennta- og barnamálaráðuneytis og á vegum Barna- og fjölskyldustofu samkvæmt barnaverndarlögum nr. 80/2002. Barna- og fjölskyldustofa ber samkvæmt 79. gr. laganna ábyrgð á að tryggja að til séu heimili og stofnanir sem geti annars vegar veitt börnum móttöku í bráðatilvikum, til að tryggja öryggi þeirra, og hins vegar greint vanda barna sem talin eru þurfa sérhæfða meðferð og veitt sérhæfða meðferð vegna alvarlegra hegðunarerfiðleika, vímuefnaneyslu og meintra afbrota.

Ábyrgð meðferðar barna og ungmenna við vímuefnavanda er í ljósi framangreinds lagalega og stjórnsýslulega á forræði félagslega kerfisins. Þetta er ólíkt því fyrirkomulagi sem gildir um einstaklinga sem náð hafa 18 ára aldri. Meðferð við vímuefnavanda fullorðinna telst til heilbrigðisþjónustu og heyrir því undir heilbrigðisráðuneyti. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 74/1997 um réttindi sjúklunga, á sjúklingur rétt á fullkomnustu heilbrigðisþjónustu sem völ er á, á hverjum tíma. Þannig njóta börn með vímuefnavanda ekki sömu lagalegu réttinda og fullorðnir einstaklingar með vímuefnavanda. Þó má benda á að afeitrunardeild fyrir ungmenni á aldrinum 13–18 ára var opnuð á Landspítala í júní 2020 og heyrir undir meðferðareiningu geð- og fíknisjúkdóma. Innlagnir eru yfirleitt einn til þrjár dagar og eftir þær eiga að taka við úrræði á vegum BOFS. Markmið meðferðarinnar er að veita nauðsynlega heilbrigðisþjónustu vegna fráhrarfa og/eða

annarra geðrænna einkenna samhliða því að tryggja öryggi ungmennanna. Deildin hefur ekki verið mikið nýtt.

Í umræðu um vímuefnavanda barna og skort á úrræðum á því sviði undanfarin misseri hefur komið fram að Sjúkratryggingar greiða ekki fyrir meðferð barna við vímuefnavanda erlendis. Aðrar reglur gilda um greiðslur vegna meðferðar við öðrum heilbrigðisvanda eða sjúkdómum sem ekki er hægt að fá meðferð við á Íslandi innan tiltekinna tímamarka. Ástæðan fyrir þessum mismun er sú stjórnsýslulega staða sem að framan greinir, að börn með vímuefnavanda falla undir ábyrgðarsvið mennta- og barnamálaráðuneytis en ekki heilbrigðisráðuneytis.

Vímuefnameðferð fyrir börn og ungmenni hefur farið fram á vegum BOFS og fyrirrennara hennar með samningi við viðeigandi aðila sem veitt hafa heilbrigðisþjónustu í áratugi. Samkvæmt heilbrigðisráðuneyti er sjaldgæft að fyrirkomulag þjónustu við börn og fullorðna sé svo ólíkt líkt og raunin er í meðferð vegna vímuefnaröskunar. Vegna þessa stjórnsýslulega skipulags sem felur í sér að meðferð við vímuefnaröskun barna og ungmenna fer ekki fram á barna- og unglingsgeðdeild telur heilbrigðisráðuneyti að almenn þekking innan heilbrigðiskerfisins á meðferð vegna vímuefnaröskunar barna sé takmörkuð.

Heilbrigðisráðuneyti og Landspítali telja að heilbrigðiskerfið ætti að koma að þjónustu vegna vímuefnavanda hjá börnum og ungmennum í mun ríkari mæli og að skilgreina þurfi samstarf heilbrigðisþjónustunnar og félagslega kerfisins á þessu sviði á ítarlegan hátt. Samhliða því sé mikilvægt að styrkja faglega þekkingu á meðferð vegna vímuefnavanda barna, m.a. í námi tiltekinna heilbrigðisstétta. Í bréfi sem heilbrigðisráðuneyti sendi Umboðsmanni Alþingis árið 2025, vegna ábendinga Umboðsmanns vegna heimsóknar á neyðarvistun Stuðla, kom fram ákveðin þarfagreining vegna heilbrigðisþjónustu á neyðarvistun. Þar kom m.a. fram að leggja þurfi mat á heilsufar og geðrænt ástand og þörf á lyfjameðferð. Tryggja þurfi skýra umgjörð og verklag og þörf sé á að útfæra slíkt með formlegum hætti í samþættri þjónustu. Ráðuneytið sagðist vera með til skoðunar hvernig væri ákjósanlegast að skipuleggja heilbrigðisþjónustu í neyðarvistun. Með þeirri vinnu yrði tryggt að til staðar væri fullnægjandi heilbrigðisþjónusta í samræmi við réttindi barna og alþjóðlegar reglur. Áætlað var að þjónustan hæfist síðla árs 2025 en það hefur tafist. Ríkisendurskoðun hvetur til þess að þessi greining verði nýtt við endurskoðun framtíðarskipulags meðferðarúrræða fyrir börn og ungmenni með vímuefnavanda.

Í mars 2026 komu út [tillögur](#) starfshóps forsætisráðherra um samþætta þjónustu við börn með vímuefnavanda. Meginhlutverk hópsins var að fjalla um hvernig megi efla samhæfingu á málefnasviðum sem tengjast veitingu og framkvæmd þjónustu við þann hóp barna sem glímur við þyngsta vímuefnavandann. Hópurinn setti fram sjö tillögur sem m.a. miða að því að styrkja lagalegan grundvöll fyrir aðkomu heilbrigðisþjónustu að þjónustu við börn með alvarlegan vímuefnavanda og skýra ábyrgð, styrkja samfellu og samþættingu í þjónustu og að börnum í alvarlegum vímuefnavanda verði tryggður aðgangur að sérhæfðri meðferð erlendis sé slík meðferð ekki fyrir hendi hérlendis og að koma á samþættu mati um val á vistunarúrræði.

Í skýrslu starfshópsins kemur fram að farsældarlögin feli í sér skyldu þjónustuveitenda til að samþætta þjónustu í málum á einstaklingsgrundvelli. Lögin feli hins vegar ekki í sér formlega samþættingu þjónustukerfa í skipulagslegum skilningi. Þar sem börn með vímuefnavanda glími oft við tví- eða fjölþættan vanda, þurfi þau oft samþætta þjónustu barnaverndar og heilbrigðiskerfis. Til að tryggja að þau falli ekki milli kerfa sé talið nauðsynlegt að samþætta kerfin sjálf,

með skýrri verkaskiptingu, formlegum samstarfssamningum, samræmdu verklagi og öruggri upplýsingamiðlun. Í frumvarpi til nýrra laga um barnavernd hafi því verið lagðar til breytingar til að styrkja betur grundvöll samþættingar þessara kerfa og samstarfs innan þeirra. Líkt og á við um börn með fjölþættan vanda og kom fram hér að framan þá er misbrestur á því að mál barna með vímuefnavanda séu í samþættingu og að til staðar séu virk stuðningsteymi.

Samkvæmt greiningu starfshópsins er þjónusta við börn með vímuefnavanda að verulegu leyti brotakennd þótt til staðar séu ýmis meðferðarúrræði og að engin bið hafi verið eftir þeim í upphafi árs 2026. Helstu áskoranir eru að ábyrgð og verkaskipting milli kerfa sé ekki nægilega skýr, samhæfing milli barnaverndar, heilbrigðisþjónustu og félagsþjónustu er takmörkuð, samfella í meðferð, endurhæfingu og eftirfylgd sé ekki nægilega tryggð, skortur er á sérhæfðum úrræðum fyrir börn með samsettan geð- og/eða vímuefnavanda og að lagalegur grundvöllur fyrir aðkomu heilbrigðisþjónustu að vistunarúrræðum hefur verið óskýr.

Forsætisráðherra skipaði stýrihóp um framtíðarskipulag meðferðarúrræða fyrir börn með vímuefnavanda 8. apríl 2026. Hlutverk hans er m.a. að fylgja eftir tillögum starfshópsins og vinna að frekari útfærslu þeirra. Stýrihópnum er falið að móta innleiðingu heildræns og samþætts þjónustufyrirkomulags sem tryggji samfelli í þjónustu, meðferð og endurhæfingu fyrir þennan hóp barna. Hópurinn er skipaður til loka árs 2027.

Ríkisendurskoðun telur brýnt að áfram verði unnið að endurskoðun málefna barna með vímuefnavanda undir forystu forsætisráðuneytis og í samvinnu mennta- og barnamálaráðuneytis og heilbrigðisráðuneytis. Við þá vinnu verði hugað að því að jafna rétt barna sem glíma við vímuefnavanda við rétt barna sem glíma við annan heilbrigðisvanda og fullorðinna sem sækja þjónustu vegna vímuefnavanda. Þá sé brýnt að styrkja faglega þekkingu innan heilbrigðiskerfisins á meðferð vegna vímuefnavanda barna, líkt og heilbrigðisráðuneyti hefur bent á. Mikilvægt er að samþætting þjónustu við einstaklinga með vímuefnavanda verði virkari og að unnið verði markvisst að innleiðingu farsældarlaganna gagnvart þessum hópi.

## Fósturbörn

Barnaverndarþjónusta getur falið fósturforeldrum umsjá barns vegna erfiðleika þess, að uppeldisaðstæðum sé áfátt, eða hvoru tveggja. Þær fósturráðstafanir sem um ræðir eru tímabundið fóstur, varanlegt fóstur og fóstur vegna verulegs hegðunarvanda sem nefnist styrkt fóstur. Samkvæmt upplýsingum frá Barna- og fjölskyldustofu voru 447 börn í fóstri í byrjun mars 2026.

Mál fósturbarna eru þess eðlis að ekki er óalgengt að þau þurfi stuðning og þjónustu úr fleiri en einu kerfi. Í 33. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 er að finna lagaskyldu þess efnis að þegar barnaverndarþjónusta hefur tekið við umsjá eða forsjá barns með heimild í þeim lögum skuli þjónusta vera samþætt í þágu farsældar barna óháð afstöðu foreldra. Barnaverndarþjónusta tekur þá við hlutverki málstjóra. Að öðru leyti fari um samþættingu samkvæmt farsældarlögunum.



Fjöldi barna í fóstri  
í mars 2026

**447**

Við úttekt Ríkisendurskoðunar komu í ljós annmarkar á að þessari lagaskyldu sé fylgt eftir. Ríkisendurskoðun tók viðtöl við barnaverndarþjónustur þar sem fram kom að flest ef ekki öll fósturbörn væru skráð í samþættingu en að þrátt fyrir það væri ekki endilega verið að útbúa sérstakar stuðningsáætlanir, halda teymisfundi eða fylgja eftir formi farsældarlaganna að öðru leyti. Ljóst er að ef virk samþætting á að vera í málum allra fósturbarna fæli það í sér aukna vinnu fyrir þá barnaverndarstarfsmenn sem sinna hlutverki málstjóra hverju sinni.

Hjá Barnavernd Reykjavíkur kom fram að um 200 börn væru í fóstri og um 50 til viðbótar í bráðavistun. Af þessum börnum séu í kringum 130 skráð í varanlegt fóstur og barnavernd fer með forsjá þeirra. Samkvæmt Barnavernd Reykjavíkur er töluverður fjöldi þeirra skráður í samþættingu, en ekki öll. Ekki var hægt að upplýsa um nákvæman fjölda. Í flestum tilfellum þar sem barn er skráð í samþættingu, en ekki öllum, sé unnið samkvæmt lögunum með stuðningsáætlunum og stuðningsteymum. Þannig er ekki alltaf unnið að fullu í samræmi við lögjin. Samkvæmt Barnavernd Reykjavíkur er það sem helst kemur í veg fyrir að lagaskyldu um vinnslu mála samkvæmt farsældarlögunum sé fylgt er að slík vinnsla bæti verulega í skriffinsku og að málavinnslan hafi orðið flóknari. Til dæmis hafi það flækt gerð stuðningsáætlana, að þau rafrænu kerfi sem séu notuð fyrir barnaverndarmál annars vegar og samþættingu hins vegar tali illa saman. Þetta valdi ákveðnum tvíverkaði. Ekki hafi verið hugað nógu vel að rafrænum lausnum við vinnslu mála í samþættingu. Starfsfólk upplifi ekki aukna eða betri þjónustu við börn með tilkomu laganna heldur fyrst og fremst aukið skrifræði.

Ríkisendurskoðun átti jafnframt fund með fulltrúum frá Félagi fósturforeldra þar sem fram kom að fá mál fósturbarna séu í samþættingu þjónustu svo þau viti til. Útilokað sé að mál geti verið í virkri samþættingu ef fósturfjölskyldan sjálf veit ekki af því. Eitt er að mál sé skráð í samþættingu en annað er að verið sé að vinna mál samkvæmt þeim lögum. Virk samþætting feli m.a. í sér teymisfundi, stuðningsáætlanir og þátttöku fósturfjölskyldna í þeirri vinnu. Upplýsingar frá Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála renna stoðum undir þetta. Í svörum frá stofnuninni kom fram að starfsfólk hafi vitneskju um að mál barna sem vistuð eru utan heimilis hafi oft ekki verið samþætt þrátt fyrir skýra lagaskyldu þar um. Það sé eitt þeirra frumkvæðiseftirlitsverkefna sem stofnunin hafi áhuga á að stofna til í náninni framtíð.

Fósturbörn eru viðkvæmur hópur sem mikilvægt er að gætt sé sérstaklega að varðandi stuðning og þjónustu. Ríkisendurskoðun telur óásættanlegt að sá hópur mæti afgangi við innleiðingu farsældarlaganna. Mikilvægt er að verið sé að samþætta mál í reynd en ekki sé einungis verið að skrá þau í samþættingu án þess að lögunum sé fylgt að öðru leyti. Vísbendingar eru um að um ofskráningar á málum í samþættingu sé að ræða í tilfelli fósturbarna. Nú þegar líða fer að lokum á innleiðingartímabili laganna er mikilvægt að áhersla verði lögð á að virkja og styðja við samþættingu fyrir þennan hóp.

Ríkisendurskoðun hvetur Barna- og fjölskyldustofu til að styðja betur við innleiðingu samþættrar þjónustu fyrir fósturbörn. Óásættanlegt er að lagaskyldu þar um sé ekki alltaf fylgt. Mikilvægt er að áhersla sé lögð á þennan viðkvæma hóp enda ljóst að ávinningur getur verið af því að samþætta þjónustu í þeim málum. Ríkisendurskoðun hvetur Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála til að hefja áður nefnt eftirlit með innleiðingu hjá fósturbörnum svo að upplýsa megji um hver raunstaða samþættrar þjónustu við þann hóp sé.

Á fundi Ríkisendurskoðunar með fulltrúum Félags fósturforeldra komu fram áhyggjur af því að farsældarlögunum hefði fylgt ákveðin tregða hjá sveitarfélögum og þjónustuveitendum um að nýta ítrustu úrræði, þ.m.t. fóstur. Farsældarlögunum hefðu fylgt hugmyndir og kröfur um að veita snemmtækan stuðning og fullreyna vægari úrræði. Þannig eigi að reyna að fækka málum sem þurfa þjónustu á 3. stigi. Löng bið, sem jafnan er eftir vægari úrræðum, stuðli að töfum í málefnum þessara barna auk þess sem dæmi eru um að nýtt séu úrræði sem henti ekki þeim vanda sem um ræðir. Það stuðli að lengri bið fyrir önnur börn með vægari vanda. Afleiðingin sé sú að beðið sé of lengi með að senda börn í fóstur, vandi þeirra geti þyngst og það haft skaðleg áhrif á þau börn og gagnsemi fóstursins. Breytingar á barnaverndarlögum sem gerðar voru samhliða farsældarlögunum hafi einnig stuðlað að þessu. Félagið bendir á að þetta megi t.d. sjá í því að á sama tíma og tilkynningum um vanrækslu og ofbeldi gagnvart börnum fjölgi hafi beiðnum um að börn séu sett í fóstur fækkað. Umsóknum um styrkt fóstur hafi aftur á móti fjölgað en til þess úrræðis er gripið þegar verulegur vandi er hjá barni.

Ríkisendurskoðun spurði Barna- og fjölskyldustofu út í þetta. Stofnunin segir skýrt í barnaverndarlögum að nýta eigi vægustu úrræði sem eru líklegust til að bera árangur. Engin breyting hafi orðið á skilningi á þessu eða vinnu barnaverndar hvað þetta varðar. Barna- og fjölskyldustofa kannast ekki við neinar breytingar í þessa átt í kjölfar innleiðingar farsældarlaganna, né að mál barna séu að tefjast í vægari úrræðum. Stofnunin segir að þyngri vanda fósturbarna megi að einhverju leyti rekja til COVID-19 tímans þegar reyndi mikið á börn og fjölskyldur sem stóðu höllum fæti. Þá hafi börn verið sett í styrkt fóstur sem hafi ekki átt heima þar vegna húsnæðisvanda á Stuðlum. Stofnunin sé þó meðvituð um að það hafi verið áskorun hjá sumum sveitarfélögum að tryggja flæði mála frá tengiliðum farsældar til málstjóra í félags- eða barnaverndarþjónustu.

Þar sem Ríkisendurskoðun fékk ábendingar úr fleiri en einni átt um að meiri tilhneiging sé til að nýta vægari úrræði, jafnvel þótt þau ættu ekki við, telur embættið ástæðu til að Barna- og fjölskyldustofa sé meðvituð um þær áhyggjur. Mögulega sé ástæða til að kanna málið nánar eða aðlaga og skerpa á fræðsluefni.

## **Börn með fötlun**

Við úttekt Ríkisendurskoðunar komu fram vísbendingar um að börn með fatlanir stæðu að einhverju leyti fyrir utan farsældarlögin. Í samtali við fulltrúa Þroskahjálpar kom fram að foreldrar barna sem þau gæta hagsmuna fyrir hafi ítrekað kvartað yfir að þeim sé ekki beint inn í samþættingu þjónustu. Ástæður þess eru að mati Þroskahjálpar m.a. þær að aðilar telji að fötluð börn séu að fá þjónustu annars staðar frá þar sem fatlað fólk á ákveðin lögbundin réttindi sem ófatlaðir hafa ekki.

Börn með fatlanir þurfa oft á þjónustu að halda yfir lengri tíma og úr ólíkum kerfum. Því gæti falist mikill ávinningur virkri samþættingu. Áhersla farsældarlaganna á snemmtæka íhlutun á vel við börn með fötlun enda getur skipt sköpum til framtíðar litið að brugðist sé snemma við til að auka færni þeirra.

Að sögn Barna- og fjölskyldustofu var ekki gert ráð fyrir sérstöku fjármagni vegna fatlaðra barna við setningu farsældarlaganna. Engin spurning sé þó um að farsældarlögin eigi jafnt við um

þau og önnur börn. Lög nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir séu áþekk farsældarlögunum að því leyti að þar er lögð áhersla á teymi og samvinnu. Því hafi setning farsældarlaganna ekki átt að bæta við vinnu varðandi fötluð börn.

Við úttekt Ríkisendurskoðunar kom í ljós að veikir þjónustuinviðir í úrræðum leiði til þess að fötluð börn fái ekki alltaf þá þjónustu sem þau þurfa og eiga rétt á. Að mati Proskahjálpar hafa farsældarlögin frekar dregið úr þjónustu sem fötluð börn geta nýtt sér þar sem áhersla hafi undanfarin ár frekar verið á að styrkja önnur úrræði fyrir ófötluð börn. Þau úrræði henti oft ekki börnum með fötlun. Þjónustu fyrir fötluð börn þurfi að hugsa út frá þeim og sé það ekki gert sé þeim börnum í reynd kerfisbundið ýtt til hliðar.

Að sögn Proskahjálpar hafa sveitarfélög á síðustu árum oft á tíðum staðfest rétt barna til þjónustu en tekið svo fram að sökum fjármagnsskorts verði þjónusta ekki veitt. Þetta sé þó misjafnt á milli sveitarfélaga. Víða er skortur á t.d. stuðningsfjölskyldum og skammtímavistunum en þjónusta sem þessi getur stutt verulega við foreldra og börn, eftl félagslega þátttöku og dregið úr líkum á að börn þurfi alfarið að vistast utan heimilis. Þá skortir sérhæfð úrræði fyrir þennan hóp barna ef þau þróa með sér vanda eins og geðræna erfiðleika eða krefjandi hegðun, m.a. ef þeim er ekki mætt á viðeigandi hátt út frá þörfum strax í barnæsku. Ef raunhæft á að vera að veita börnum með fötlun snemmtækan stuðning til að koma í veg fyrir að þjónustuþörf þeirra aukist til framtíðar þarf að vera til staðar grunnþjónusta sem hefur almenna og heildræna þekkingu út frá aldurskeiði, taugabroska og vitsmunalegri færni sem og viðeigandi úrræði fyrir þennan hóp.

Að sögn BOFS eru vísbendingar um að þær forsendur sem lágu til grundvallar við útreikning þess fjármagns sem lögunum fylgdi endurspegli ekki raunverulegar aðstæður hjá sveitarfélögunum. Í ljós hafi komið eftir setningu farsældarlaganna að þjónusta fatlaðra barna sé ekki fullfjármögnuð og að það standi í vegi fyrir innleiðingu farsældarlaganna fyrir þennan hóp. Ýmislegt bendi til þess að málaflökkurinn sé í mörgum tilvikum bæði undirfjármagnaður og undir-  
mannaður.

Að sögn BOFS hefur víða gætt misskilnings um inntak og framkvæmd farsældarlaganna, bæði meðal foreldra og fagfólks í málaflöknum, en einnig innan þjónustukerfanna sjálfra. Unnið sé markvisst að því að draga úr þessum misskilningi með fræðslu, upplýsingagjöf og samtali þar sem hlutverk farsældarlaganna, markmið þeirra og umfang eru skýrð. Jafnframt sé unnið með foreldrum og fagfólki að því að greina þær áskoranir og hindranir sem upp koma í málum barna og afmarka hvaða atriði falla innan ramma farsældarlaganna og hvaða atriði liggja utan þeirra. Barna- og fjölskyldustofa tók því í reynd undir að innleiðing farsældarlaganna fyrir fötluð börn væri enn ekki almennilega komin af stað.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefði þurft að kortleggja betur þá þjónustuinviði og þær hindranir sem standa í vegi fyrir farsæld barna. Mikilvægt hefði verið að leggja áherslu á hóp fatlaðra barna og rýna stöðu þeirra vel enda ljóst að þar er hópur sem oft þarf samfellda langvarandi þjónustu úr ólíkum kerfum. Er þetta enn ein vísbendingin um að ekki hafi verið staðið nógu vel að undirbúningi laga-  
setningarinnar.

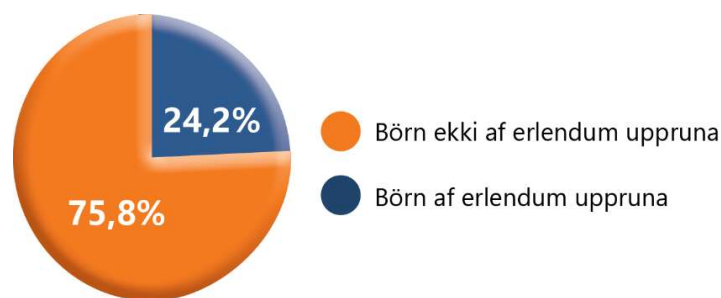
## Börn af erlendum uppruna

Með erlendum uppruna eða erlendum bakgrunni er átt við börn sem eiga a.m.k. annað foreldri af erlendum uppruna. Barna- og fjölskyldustofa hefur að eigin sögn verið vakandi fyrir þessum hópi allt frá setningu laganna. Umrædd börn hafi átt erfitt með að komast almennilega inn í farsældarkerfið fyrr en farið er að veita annars stigs þjónustu. Verið sé að leita lausna á því. Þá kom fram hjá BOFS að fyrirkomulag tülkaþjónustu væri ekki alveg skýrt en ljóst er að foreldrar barna af erlendum uppruna þurfa oft á tíðum á tülkaþjónustu að halda til að geta tekið þátt í samþættingu.

Á fundum úttekarteymis með tengiliðum og málstjórum innan ólíkra sveitarfélaga kom ítrekað fram að börn af erlendum uppruna geti mætt meiri hindrunum við að fá samþætta þjónustu á grundvelli farsældarlaganna. Líklegra sé að forráðamenn þeirra afþakki samþættingu þjónustu þegar hún er boðin, m.a. vegna þess að þau þekkja illa íslenska kerfið og lögin. Ætla má að börn af erlendum uppruna þurfi í mörgum tilvikum aukinn stuðning og þjónustu til að njóta farsældar. Því er eðlilegt að BOFS og þeir sem starfa með börnum séu vakandi fyrir þörfum þeirra og að þeim sé mætt með fullnægjandi hætti. Farsældarlögin ættu að vera til þess að jafna tækifæri barna en til að svo megi vera þarf að leggja aukna áherslu á hópa sem hallar á. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að BOFS leggi áherslu á þennan hóp með greiningu á þörfum hans og hvaða hindrunum þau geta mætt við að fá þjónustu. Þá þarf áfram að leggja áherslu á fræðslu og stuðning við fagfólk auk þess sem grundvallaratriði er að fyrirkomulag tülkaþjónustu og þýðing gagna og upplýsinga sé á hreinu.

Í [upplýsingum](#) frá Barna- og fjölskyldustofu frá árinu 2025 voru beiðnir vegna barna af erlendum uppruna 24,2% af hlutfalli allra beiðna. Hlutfall barna af erlendum uppruna á Íslandi í upphafi árs 2025 var 27,5% samkvæmt tölum frá Hagstofunni. Þannig má sjá að börn af erlendum uppruna nýta sér samþætta þjónustu hlutfallslega svipað eða minna en önnur börn.

### Mynd 3.3 Hlutfall beiðna árið 2025 um samþættingu þjónustu eftir uppruna



Heimild: Barna- og fjölskyldustofa

Barna- og fjölskyldustofa hefur átt í samvinnu við Vinnumálastofnun varðandi börn á flóttu og farsældarlögin frá því í byrjun árs 2024. Hefur Barna- og fjölskyldustofa m.a. séð um fræðslu um lögin fyrir starfsfólk Vinnumálastofnunar sem þjónustar umsækjendur um alþjóðlega vernd og fyrir þau sem halda utan um samræmda móttöku flóttafólks. Stofnunin hefur einnig kynnt farsældarlögin á vegum Vinnumálastofnunar fyrir þau sem starfa í samræmdri móttöku hjá sveitarfélögum o.fl. Þá er starfsmaður stofnunarinnar í reglulegum samskiptum við fjölmenn-ingarteymi Vinnumálastofnunar með það að markmiði að stuðla að því að foreldrar sem hingað eru komnir á flóttu fái upplýsingar um samþætta þjónustu. Sumarið 2025 bætti Vinnumála-stofnun við upplýsingum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna í bækling sem

afhentur er öllum fullorðnum sem fá vernd á Íslandi eftir ábendingu frá Barna- og fjölskyldustofu um að slíkar upplýsingar vantaði í lesefnið. Samkvæmt upplýsingum frá BOFS hefur Vinnumálastofnun tekið upp það vinnulag að þegar stofnunin sendir tilvísun fyrir fjölskyldu í sveitarfélag þá fylgir ábending ef tilefni þykir til að bjóða foreldrum og börnum samþættingu þjónustu, t.d. í ef börn eru með sérstaka þjónustubörf vegna fötlunar.

BOFS hefur frá byrjun árs 2023 verið í samvinnu við UNICEF og Rauða krossinn um gerð fræðsluefnis sem er hugsað fyrir starfsfólk leik-, grunn- og framhaldsskóla um áföll barna á flótta og hvernig samþætting þjónustu í þágu farsældar barna geti stutt við börn á flótta.

Samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni er í gangi samtal við mennta- og barnamálaráðuneyti og þjónustuteymi Vinnumálastofnunar um hvernig samþætt þjónusta í þágu farsældar nýtist fyrir þau börn sem eru umsækjendur um vernd. Lögin kveði skýrt á um að þau eigi við um öll börn á yfirráðasvæði Íslands en óvissa ríki um hvaða þjónustu börn á flótta eigi rétt á. Að sögn BOFS þykir öllum hlutaðeigandi brýnt að leysa úr þessu sem fyrst.

Að mati Ríkisendurskoðunar er óviðunandi að óvissa ríki um rétt barna á flótta til þjónustu. Er hér um að ræða viðkvæmasta hóp þeirra barna sem eru af erlendum uppruna sem án vafa hafa hvað mesta þörf fyrir stuðning og þjónustu. Erfitt er að sjá hvernig samþætta á þjónustu þegar ekki liggur fyrir hvort barn á yfir höfuð rétt á þjónustu. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að þetta verði skýrt sem allra fyrst og að samhliða verði unnið að því að draga úr hindrunum allra barna af erlendum uppruna vegna samþættingar þjónustu á grundvelli farsældarlaganna.

## Ríkisendurskoðun vekur athygli á eftirfarandi

Við vinnslu úttektarinnar sat Ríkisendurskoðun fundi víða um land með fagfólki sem vinnur með börnum. Málafni ákveðinna hópa barna komu þar ítrekað upp þegar farsældarþjónusta var rædd. Ríkisendurskoðun telur ástæðu til að vekja athygli á þessum hópum barna þrátt fyrir að ekki hafi komið fram að þau hafi skertan aðgang að samþættri þjónustu á grundvelli farsældarlaganna.

### Málafni einhverfra barna

Fram kom að börn með einhverfu eða á einhverfurófi standi oft höllum fæti innan skólakerfisins og séu í brýnni þörf fyrir aukna og bættu þjónustu. Löng bið sé eftir greiningum, þjónusta við þennan hóp oft af skorum skammti og úrræði ekki nægilega fjölbreytt. Sterkar vísbendingar eru um að stjórnvöld þurfi að hlúa sérstaklega að þessum hópi.

### Skólaforðun

Ríkisendurskoðun vekur athygli á að skólaforðun er vandamál sem bar ítrekað á góma á fundum sem embættið átti við vinnslu þessarar úttektar. Mikilvægt er að stjórnvöld séu vakandi fyrir þessum vanda sem virðist umfangsmikill á öllum skólastigum meðan úrræði fyrir fjölskyldur skortir í mörgum tilfellum, eða bera lítinn árangur.

RÍKISENDURSKOÐUN

Brítartúni 7, 105 Reykjavík | Glerárgata 34, 600 Akureyri

Sími 448-8800 | [postur@rikisendurskodun.is](mailto:postur@rikisendurskodun.is) | [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is)