GÆÐA- OG EFTIRLITSSTOFNUN VELFERÐARMÁLA

Úttekt á samræmdri móttöku flóttafólks

Skjal sótt af 0000000000 dags. 13.11.2026

Útgefandi:

Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála

maí 2024
gev@gev.is
gev.is

Umbrot og textavinnsla:
Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála

Skjal sótt af 0000000000 dags. 13.11.2026

Efnisyfirlit

1. INNGANGUR 3

1.1 Tilurð og framkvæmd úttektar 4

2. SAMANTEKT 6

2.1 Þjónustusamningur og fylgiskjöl óskýr 6

2.2 Kostnaðarlíkan endurspeglar vinnuframlag ekki nægilega vel 8

2.3 Umsýsla of umfangsmikil 9

2.4 Samræmd móttaka flóttafólks er ekki samræmd 10

2.5 Nauðsynleg aðstoð til að vinna úr áföllum ekki nægilega vel tryggð 12

2.6 Auka þarf tækifæri til virkrar þátttöku í samfélaginu 13

3. ÞJÓNUSTUSAMNINGAR SAMRÆMDRAR MÓTTÖKU FLÓTTAFÓLKS 16

3.1 Kostnaðarlíkan og greiðslur 17

3.1.1 Tímalengd þjónustu, vinnustundir og lækkun greiðslna milli ára 18

3.1.2 Útvegun húsnæðis 19

3.1.3 Sérstök umsýsla 20

3.1.4 Aðstæður sveitarfélaga utan höfuðborgarsvæðisins 21

3.2 Stuðningsáætlanir sem grundvöllur greiðslu 22

3.3 Uppgjör 23

3.4 Íþyngjandi umsýsla og upplifun vantrausts 24

4. FRAMKVÆMD ÞJÓNUSTU VEGNA SAMRÆMDRAR MÓTTÖKU FLÓTTAFÓLKS 27

4.1 Móttaka flóttafólks 27

4.1.1 Pörun eftir veitingu leyfis 27

4.1.2 Notendur fluttir í sveitarfélag áður en tilvísun berst 28

4.1.3 Flutningur milli sveitarfélaga 29

4.1.4 Pörun eftir að hámarksfjölda notenda er náð 29

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11 2026

4.2 Húsnæði 31
4.2.1 Húsnæðisvandi 31
4.2.2 Aðkoma ríkisins að útvegun húsnæðis 33
4.2.3 Húsaleigutrygging 34
4.2.4 Útvegun húsbúnaðar 34

4.3 Þjónusta sveitarfélaga 35
4.3.1 Lögbundin þjónusta og viðbótarþjónusta samræmdrar móttöku 36
4.3.2 Styrkir og önnur aðstoð 39
4.3.3 Áfallavinna 42
4.3.4 Málstjórar 43
4.3.5 Skólaþjónustan 45

4.4 Virkni 47
4.4.1 Íslenskunám 47
4.4.2 Samfélagsfræðsla 48
4.4.3 Atvinna 49
4.4.4 Önnur virkni 50

4.5 Lok þjónustu 52

4.6 Samstarf móttökusveitarfélaga 54

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11 2026

1. Inngangur

Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið (hér eftir: ráðuneytið) gerði þjónustusamninga um samræmda móttöku flóttafólks við þrettán sveitarfélög á Íslandi á síðari hluta ársins 2022 og í upphafi árs 2023. Allir runnu samningarnir út þann 31. desember 2023 og er nú, í upphafi árs 2024, unnið að gerð nýrra samninga sem gert er ráð fyrir að gildi afturvirkt frá 1. janúar 2024.

Með framangreindum samningum taka sveitarfélögin þrettán það að sér að vera móttökusveitarfélög fyrir flóttafólk sem hlotið hefur alþjóðlega vernd og hefur þegið boð um að setjast að í móttökusveitarfélagi. Einnig er Fjölmenningarsetur, nú Vinnumálastofnun (VMST), aðili að samningunum með það hlutverk að tengja saman flóttafólk og sveitarfélög.

Markmið samninganna er að samræma móttöku flóttafólks þannig að ríki og sveitarfélög tryggi flóttafólki samfellda og jafna þjónustu óháð því hvaðan það kemur. Með samræmdu móttökukerfi flóttafólks er stefnt að því markmiði að tryggja flóttafólki nauðsynlega aðstoð til að vinna úr áföllum og að það fái tækifæri til virkrar þátttöku í samfélaginu, hvort sem það er á vinnumarkaði, vegna menntunar eða á öðrum sviðum. Sveitarfélög skulu samkvæmt samningunum veita notendum einstaklingsmiðaða þjónustu í samræmi við kröfulýsingu og kostnaðarlíkan sem fylgir þjónustusamningi.

Flóttamaður er einstaklingur sem hlotið hefur alþjóðlega vernd á Íslandi og/eða fellur undir eina af eftirfarandi skilgreiningum:

1. Einstaklingar sem fengið hafa stöðu flóttamanns samkvæmt 1. eða 2. mgr. 37. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016.
2. Maki/sambúðarmaki og börn sem fengið hafa dvalarleyfi vegna fjölskyldusameiningar við flóttamann sem hefur fengið stöðu samkvæmt 37. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016. Umræddir aðilar þurfa að fá dvalarleyfi sem flóttafólk.
3. Einstaklingar sem fengið hafa dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða skv. 1. mgr. 74. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016, þrátt fyrir að skilyrði 37. gr. sömu laga séu ekki uppfyllt.
4. Einstaklingar sem íslenska ríkið hefur boðið að setjast að á Íslandi í samstarfi við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna skv. 43. laga um útlendinga nr. 80/2016.
5. Ríkisfangslausir einstaklingar sem hlotið hafa alþjóðlega vernd skv. 39. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

1.1 Tilurð og framkvæmd úttektar

Með tölvupósti þann 26. júní 2023 óskaði ráðuneytið eftir því við Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála (GEV) að stofnunin gerði úttekt á þjónustu móttökusveitarfélaga vegna samræmdrar móttöku flóttafólks, en mælt er fyrir um heimild til þess í kröfulýsingu þjónustunnar. Eitt af meginhlutverkum GEV er að sinna verkefnum sem stofnuninni eru falin samkvæmt ákvörðun ráðherra, sbr. f-lið 3. gr. laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála nr. 88/2021.

Meginmarkmið úttektarinnar var að taka út þjónustu sveitarfélaga vegna samræmdrar móttöku flóttafólks til að kanna hvort hún væri í samræmi við þjónustusamning og kröfulýsingu auk þess að afla upplýsinga um skipulag og framkvæmd þjónustunnar sem nýst gætu ráðuneytinu við samningagerð og stefnumótun í málaflokknum.

Framkvæmd úttektarinnar var í samræmi við kröfulýsingu þjónustunnar, en þar kemur fram að úttektir á þjónustunni skuli fara fram á vettvangi hennar, þar sem aðstæður eru skoðaðar, rætt við notendur og/eða aðstandendur, við starfsmenn og gögn skoðuð. Ákveðið var að úttekt GEV tæki til níu móttökusveitarfélaga af þrettán og voru þau meðal annars valin með tilliti til fjölda notenda þjónustunnar og staðsetningar á landinu, til að fá sem fjölbreyttasta sýn á framkvæmd verkefnisins. Fimm sveitarfélaganna höfðu áður tekið þátt í tilraunaverkefni ráðuneytisins um samræmda móttöku flóttafólks og var ákveðið að þau yrðu öll með í úrtakinu þar sem meiri reynsla væri komin á verkefnið hjá þeim. Í úrtaki úttektarinnar voru Akraneskaupstaður, Akureyri, Árborg, Garðabær, Hafnarfjarðarkaupstaður, Ísafjörður, Múlaþing, Reykjanesbær og Reykjavíkurborg.

Við undirbúning úttektarinnar óskaði GEV eftir fyrirliggjandi gögnum frá ráðuneytinu, meðal annars þjónustusamningum ráðuneytisins við sveitarfélögin, ársskýrslum sveitarfélaganna, sbr. lið 14 í kröfulýsingu, og fundargerðum samráðs- og samhæfingarnefndar frá árinu 2023. Einnig voru haldnir undirbúningsfundir með fulltrúum ýmissa hagaðila sem koma að samræmdri móttöku flóttafólks, eða frá mennta- og barnamálaráðuneyti, Vinnumálastofnun, Félagi heyrnarlausra, Rauða krossi Íslands og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Undirbúningsfundir voru haldnir með það að markmiði að úttektaraðilar GEV fengju betri innsýn í verkefnið um samræmda móttöku flóttafólks áður en gagnaöflun færi fram og til að fá auknar upplýsingar um hlutverk hagsmunaaðilanna í þjónustunni.

Gagnaöflun í sveitarfélögunum fór fram á tímabilinu 14. nóvember til 13. desember 2023. Í hverju sveitarfélagi sem úttektin tók til voru tekin viðtöl við tvo til fimm starfsmenn sem störfuðu í málaflokknum, bæði málstjóra og stjórnendur. Einnig voru aðrir starfsmenn í málaflokknum viðstaddir sum viðtölin. Sveitarfélagið valdi þá aðila sem voru viðstaddir viðtölin. Við töku viðtalanna var stuðst við hálfstaðlaðan viðtalsramma þar sem spurt var um ákveðna þætti, meðal annars þjónustusamning og fylgigögn hans, skipulag og framkvæmd þjónustunnar og samstarf við aðra aðila.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11 2026

Áður en gagnaöflun í sveitarfélögunum fór fram óskuðu úttektaraðilar eftir afriti af stuðningsáætlunum notenda samræmdrar móttöku frá sveitarfélögunum, meðal annars með það að markmiði að velja notendur til viðtala. Sveitarfélögin voru beðin um stuðningsáætlanir 15 einstaklinga sem hefðu notið þjónustu í sex mánuði eða lengur, ef því yrði við komið. Óskað var eftir að skipting áætlananna væri eftirfarandi:

- fimm einstaklingar sem tilheyrðu barnafjölskyldu,
- fimm einstaklingar sem tilheyrðu ekki barnafjölskyldu,
- fimm einstaklingar sem nýlega hefðu lokið þjónustu. Einnig var óskað eftir greinargerð um lok þjónustu þeirra.

Flest sveitarfélögin gátu útvegað fimm áætlanir einstaklinga sem tilheyrðu barnafjölskyldu og fimm sem ekki tilheyrðu barnafjölskyldu. Fjögur sveitarfélaganna gátu ekki útvegað umbeðinn fjölda áætlana einstaklinga sem höfðu nýlega lokið þjónustu, þar sem svo fáir eða engir höfðu lokið þjónustu hjá þeim. Í þeim tilfellum voru sveitarfélögin beðin að senda fleiri stuðningsáætlanir sem féllu í annan hvorn hinna flokkanna, þannig að heildartala stuðningsáætlana yrði eftir sem áður 15. Þess ber að geta að ekki uppfylltu allar innsendar áætlanir það skilyrði að einstaklingur hefði verið í þjónustu sveitarfélagsins lengur en sex mánuði.

Viðmælendur úr hópi notenda voru valdir út frá innsendum stuðningsáætlunum. Lagt var upp með að ræða við þrjá til fjóra notendur úr hverju sveitarfélagi og að viðmælendahópurinn yrði á dreifðu aldursbili og innihéldi bæði barnafólk, barnlaus pör og einstaklinga. Úrtakið tók bæði til notenda sem voru enn í þjónustu og aðila sem höfðu lokið þjónustu. Þá var gætt að því að notendur væru frá ólíkum löndum eftir því sem kostur var. Alls voru tekin 25 viðtöl við 33 notendur. Í flestum tilfellum var einn viðmælandi en í fimm viðtölum voru viðmælendur tveir og var þá um par eða önnur fjölskyldutengsl að ræða. Í einu viðtali voru fjórir viðmælendur sem deildu saman húsnæði.

Við boðun í viðtal fengu notendur val um hvort viðtalið færi fram á heimili þeirra, í skrifstofuhúsnæði GEV, ef um sveitarfélag á höfuðborgarsvæðinu var að ræða, eða í húsnæði Rauða kross Íslands í sveitarfélögum utan höfuðborgarsvæðisins. Ákveðið var að viðtöl færu ekki fram í húsnæði viðkomandi sveitarfélags svo unnt væri að tryggja nafnleynd viðmælenda. Starfsfólk sveitarfélaganna var ekki upplýst um hvaða aðila yrði rætt við og var viðmælendum gert það ljóst, sem og að engar persónugreinanlegar upplýsingar kæmu fram við vinnslu verkefnisins eða við útgáfu skýrslunnar. Túlkaþjónustan *Language Line* var notuð í viðtölum og samskiptum við notendur þegar þess þurfti, en svo var ekki í öllum tilfellum enda töluðu sumir þeirra ensku.

Auk viðtalanna skoðuðu úttektaraðilar GEV gögn úr málaskrám sveitarfélaganna til að leggja mat á framkvæmd þjónustunnar og skráningu mála. Málsgögn þeirra notenda sem úttektaraðilar ræddu við voru yfirleitt skoðuð en einnig málsgögn annarra notenda.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11 2026

2. Samantekt

2.1 Þjónustusamningur og fylgiskjöl óskýr

Þjónustusamningi ráðuneytisins við móttökusveitarfélög um samræmda móttöku flóttafólks fylgir annars vegar kröfulýsing, um þær lágmarkskröfur sem gerðar eru til þjónustunnar umfram lögbundnar skyldur sveitarfélaganna, og hins vegar kostnaðarlíkan og leiðbeiningarit um það.

Talsverðrar óánægju gætti meðal starfsfólks sveitarfélaga með þjónustusamninginn og fylgigögn hans. Samningurinn og kröfulýsingin voru talin óskýr og erfitt að fara eftir þeim. Kostnaðarlíkanið var talið of flókið og forsendur þess oft ekki í samræmi við raunverulega þjónustuþörf notenda.

Við yfirferð gagna mátti sjá fjölda dæma þess að upplýsingar í framangreindum skjölum væru óljósar eða að ósamræmi væri í þeim, sjá töflu 1. Þá koma ýmsar upplýsingar um þjónustu eingöngu fram í kostnaðarlíkani eða leiðbeiningariti kostnaðarlíkansins sem eðlilegt væri að kæmu fram í kröfulýsingu að mati GEV. Má þar nefna upplýsingar um tímalengd þjónustu, umfang þjónustu eftir árafjölda og ítarlegar upplýsingar um ýmsa þjónustuþætti, það er félagsráðgjöf, sérstaka umsýslu og öflun húsnæðis.

Tafla 1. Samantekt á helstu atriðum sem eru óskýr eða gætir misræmis í í fylgiskjölum þjónustusamnings.

Þjónusta	Kröfulýsing	Kostnaðarlíkan	Framkvæmd
Tímalengd móttökuþjónustu	Engar upplýsingar. Vísað í upplýsingar í þjónustusamningi en þar er þó ekki fjallað um tímalengd þjónustu.	Þjónusta í allt að þrjú ár með fækkandi vinnustundum eftir árafjölda.	Allt að þrjú ár en vinnustundum fer ekki alltaf fækkandi, veltur á þörf notenda.
Ólík þjónusta fyrir notendur úr hópi kvótaflóttafólks og notendur með alþjóðlega vernd	Eingöngu kemur fram að tryggja skuli notendum aukinn stuðning og leiðbeiningar í samræmi við *stöðu notenda* hverju sinni.	Skýr skipting þjónustuþátta og vinnustunda eftir ólíkum hópum notenda, með fleiri þáttum og stundum fyrir kvótaflóttafólk.	Ekkert rætt í viðtölunum.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11 2026

Útvegun húsnæðis	Á einum stað segir að á sveitarfélögunum hvíli skylda til að útvega notendum húsnæði meðan á samræmdri móttökuþjónustu stendur. Á öðrum stað segir eingöngu að tryggja skuli notendum húsnæði að jafnaði innan átta vikna frá því að þeir hafa þegið boð um móttöku.	Gert er ráð fyrir 21 vinnustund málstjóra á fyrsta ári við útvegun húsnæðis en engum á öðru og þriðja ári.	Sum sveitarfélög aðstoða við útvegun húsnæðis í eitt skipti en önnur aðstoða eftir þörfum allan tímann meðan á samræmdri móttöku stendur.

Á grundvelli vinnureglu VMST eru einstaklingar alla jafna ekki samþykktir inn í samræmda móttöku ef þeir hafa áður hafnað pörun við sveitarfélag. Óánægju gætti meðal starfsfólks sveitarfélaganna hvað þetta varðaði. Í flestum tilvikum þurfa viðkomandi einstaklingar sambærilega þjónustu og notendur innan samræmdu móttökunnar í því sveitarfélagi sem þeir búa í, en án pörunar fær sveitarfélagið ekki greitt sérstaklega með umræddum aðilum. Það vekur athygli GEV að framangreind nálgun VMST er hvorki byggð á ákvæðum þjónustusamnings né kröfulýsingar.

Annað meginmarkmið úttektar á samræmdri móttöku flóttafólks var að kanna hvort framkvæmd þjónustunnar væri í samræmi við þjónustusamning og kröfulýsingu. Er það mat GEV að innihald og orðalag þjónustusamnings og kröfulýsingar sé ekki nægilega nákvæmt eða skýrt til að hægt sé að taka skýra afstöðu til þess hvort þjónusta sveitarfélaganna sé að fullu í samræmi við ákvæði þeirra. Í skýrslunni er þó tekin afstaða til nánar tilgreindra atriða eftir því sem unnt er.

GEV telur að þjónustusamningi hefði þurft að fylgja nákvæmari kröfulýsing með skýrari og mælanlegri markmiðum og þjónustuþáttum, án alls misræmis, svo auðveldara væri fyrir starfsfólk sveitarfélaga að átta sig á þeim kröfum sem til þeirra og þjónustunnar eru gerðar. Slíkt hefði einnig þurft svo GEV gæti betur lagt mat á framkvæmd þjónustunnar.

Þá telur GEV að ef þátttaka notenda í samræmdri móttöku er háð því skilyrði að þeir samþykki þá pörun sem VMST býður hefði slíkt þurft að koma fram í þjónustusamningi eða kröfulýsingu.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11 2026

2.2 Kostnaðarlíkan endurspeglar vinnuframlag ekki nægilega vel

Ráðuneytið greiðir móttökusveitarfélögum fyrir ákveðna lágmarksþjónustu til notenda samræmdrar móttöku umfram lögbundna grunnþjónustu samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 (félagsþjónustulögin). Greiðslurnar byggjast á kostnaðarlíkani sem áætlar tíma fyrir vinnu vegna notenda og er síðan umreiknað til stöðugilda innan félagsþjónustunnar. Fjöldi notenda sem greitt er fyrir miðast við fjölda tilvísana VMST til sveitarfélagsins og fjölda stuðningsáætlana sem sveitarfélag hefur skilað til VMST. Forsendur í kostnaðarlíkani gera annars vegar ráð fyrir því að þörf notenda fyrir aðstoð sé mest fyrsta árið og fari minnkandi eftir það og hins vegar að notendur þurfi mismikla þjónustu og þær stundir sem sparist í vinnslu þjónustuléttari mála nýtist í þjónustuþyngri mál.

Mikill meirihluti þeirra sveitarfélaga sem úttektin náði til taldi ómögulegt að skilja skýrt á milli hinnar lögbundnu þjónustu og þeirrar viðbótarþjónustu sem samræmda móttakan á að fela í sér. Það helgast ekki síst af því hve víðtæk og óskilgreind þjónusta getur fallið undir félagsþjónustulögin, sem leiðir af sér að kröfur í kröfulýsingunni eru ekki nægilega vel skilgreindar. Þegar sveitarfélög telja ekki mögulegt að aðskilja grunn- og viðbótarþjónustu við uppfyllingu uppgjörs liggur ljóst fyrir að greiðslur ráðuneytisins standa straum af kostnaði við lögbundna þjónustu sveitarfélaganna. Svo á ekki að vera.

Þó nokkur gagnrýni kom fram á forsendur kostnaðarlíkansins og taldi starfsfólk sveitarfélaganna það ekki endurspegla vinnuframlag vegna samræmdrar móttöku nægilega vel. Á stundum væri kostnaðarlíkanið of ítarlegt og tæki til atriða sem ekki væri raunhæft að málstjórar sinntu, svo sem að fylgja notendum til tannlæknis og læknis. Einnig kom fram fjöldi dæma um vinnuframlag sem ráðuneytið greiðir ekki fyrir þar sem ekki er tekið tillit til þess í kostnaðarlíkani, svo sem vegna umsýslu verkefnisins og aðstoðar við notendur á öðru og þriðja ári eða vegna þess að stuðningsáætlanir hafi ekki verið gerðar af ýmsum ástæðum.

Lækkun greiðslna frá ári til árs var ekki talin vera í samræmi við þjónustuþörf notenda, sem þyrftu margir hverjir mikinn stuðning og ráðgjöf á öðru ári og jafnvel lengur. Þá skapaði þessi lækkun greiðslna milli ára ófyrirsjáanleika í starfsmannahaldi.

Kostnaðarlíkanið var ekki talið taka nægilegt tillit til sérstakra aðstæðna sveitarfélaga á landsbyggðinni þar sem fjarlægð frá þjónustu valdi því að málstjórar þar þurfi að sinna fjölbreyttari verkefnum en málstjórar á höfuðborgarsvæðinu.

Einhugur var meðal starfsfólks sveitarfélaganna um að minnka þyrfti vægi stuðningsáætlana við ákvörðun um greiðslu, enda þyrftu ekki allir notendur á slíku að halda.

Misjafnt er hvort sveitarfélög loka málum þeirra notenda sem þurfa litla þjónustu til að rýma fyrir nýjum notendum. Gagnrýnd voru skilaboð frá VMST um að yfirfara mál og loka málum þeirra sem þyrftu litla þjónustu. Var slíkt talið hafa í för með sér að hlutfall

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

þjónustuþyngri mála ykist og meðalfjöldi vinnustunda yrði þá ekki í samræmi við forsendur kostnaðarlíkans, sem er byggt á blöndu léttari og þyngri mála.

GEV telur þörf á að skýra betur hvað viðbótarþjónusta samræmdrar móttöku feli í sér umfram lögbundna grunnþjónustu svo öllum sé ljóst hvar skilin liggja og tryggt sé að uppgjörið feli ekki í sér lögbundna þjónustu.

GEV telur að forsendur kostnaðarlíkansins endurspegli ekki nægilega vel raunverulegt vinnuframlag vegna samræmdrar móttöku. Má rekja ástæðuna að hluta til þess að kröfur til sveitarfélaganna eru ekki skýrar í kröfulýsingu og er þeim því ekki nægilega ljóst hvað telst til samræmdrar móttöku. Þá eru verkefni málstjóra sem talin eru upp í kostnaðarlíkani ekki ávallt í samræmi við það sem raunhæft er að þeir sinni auk þess sem ekki er í líkaninu tekið tillit til sérstakra aðstæðna sveitarfélaga á landsbyggðinni.

GEV telur ljóst að forsendur kostnaðarlíkansins hvetji sveitarfélög ekki til þess að útskrifa notendur með litlar þjónustuþarfir úr samræmdu móttökunni til að rýma fyrir notendum sem þurfa meiri þjónustu, enda byggjast greiðslur eingöngu á fjölda notenda en ekki þjónustuþyngd.

Þá telur GEV að stuðningsáætlunum sé gefið of mikið vægi við ákvörðun greiðslna, sem geti valdið því að ekki sé greitt fyrir vinnuframlag sem sannanlega ætti að teljast til samræmdu móttökunnar.

2.3 Umsýsla of umfangsmikil

Samkvæmt þjónustusamningi og fylgigögnum skulu málstjórar gera stuðningsáætlanir fyrir hvern notanda samræmdrar móttöku og uppfæra þær reglulega og taka saman greinargerð um lok móttökuþjónustu eftir að notandi lýkur þjónustu. Þá skulu móttökusveitarfélög skila ársskýrslu hvert ár til ráðuneytisins og ársfjórðungslegu uppgjöri til VMST, sem fer yfir uppgjörið og samþykkir það eða kemur á framfæri athugasemdum og/eða óskar eftir skýringum. Þegar VMST hefur samþykkt uppgjörið getur sveitarfélagið gefið út reikning og sent til ráðuneytisins.

Starfsfólk sveitarfélaganna taldi umsýslu verkefnisins vera of umfangsmikla og að ekki hefði verið gert ráð fyrir nógu miklum vinnutíma fyrir umsýslu verkefnisins í kostnaðarlíkaninu. Þar af leiðandi væri ekki greitt fyrir vinnuframlagið nema að litlum hluta. Umsýslan tæki tíma frá starfsfólki sem væri betur varið í beina þjónustu við notendur.

Starfsfólk sveitarfélaganna upplifir að vissu leyti að vantraust og smámunasemi búi að baki umfangi þeirra gagna og upplýsinga sem því ber að skila. Skilningur er á því að ráðuneytið þurfi að hafa eftirlit með ráðstöfun fjármagns en starfsfólkið sagði núverandi fyrirkomulag vera of flókið og íþyngjandi. Voru aðrir samningar við ráðuneytið, þ.e.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11 2026

vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd, alla jafna taldir betri. Umsýsla vegna þeirra væri minni og upphæðir greiðslna fyrirsjáanlegri.

Í kröfulýsingu þjónustunnar segir að sveitarfélög skuli skrá lykilatriði til staðfestingar á því að kröfum sé mætt. Þar skuli koma fram hvernig samræmdri þjónustu sveitarfélagsins við notendur umfram rétt þeirra samkvæmt gildandi lögum sé háttað. Skrárnar geti til dæmis verið dagálar starfsfólks vegna samskipta við viðkomandi notanda. Við yfirferð GEV á málaskrám sveitarfélaganna kom í ljós að skráningum var í mörgum tilfellum ábótavant. Oft vantaði skjöl, samskipti og dagála inn í mál notendanna og var því erfitt að meta heildarvinnslu þeirra mála. Starfsfólk sagði ástæðu þess liggja í fjölda mála og álagi í starfi.

Mikið var rætt um álag á málstjóra og nefndar voru ýmsar hugmyndir um hvernig nýta mætti vinnustundir málstjóra betur. Var þar talað um skýrara verklag samræmdrar móttöku og nákvæmari kröfulýsingu, hópfræðslu til notenda í vissum tilfellum og miðlægan upplýsingabanka á vegum ríkisins. Færa mætti útreikning barnabóta til Skattsins og minnka umsýslu vegna samræmdu móttökunnar, sér í lagi við vinnslu uppgjörs og vegna kröfu um stuðningsáætlanir allra notenda. Einnig myndi aukið fjármagn til skólaþjónustu vegna aðstoðar við flóttafólk að öllum líkindum létta á störfum málstjóra að einhverju leyti.

Telur GEV ýmis tækifæri vera fyrir hendi til að nýta betur vinnuframlag málstjóra og stjórnenda við samræmda móttöku flóttafólks.

Þá telur GEV að þjónustusamningi samræmdrar móttöku fylgi of mikil umsýsla, sér í lagi vegna ársfjórðungslegs uppgjörs, bæði hjá sveitarfélögunum og hjá VMST.

Móttökusveitarfélögin uppfylla almennt ekki nægilega vel skráningarkröfu kröfulýsingar að mati GEV. Þörf er á að bæta skráningar hjá nær öllum sveitarfélögunum svo yfirsýn yfir vinnslu mála geti talist vera fullnægjandi.

2.4 Samræmd móttaka flóttafólks er ekki samræmd

Eitt meginmarkmið þjónustusamninganna er að samræma móttöku flóttafólks þannig að ríki og sveitarfélög tryggi flóttafólki samfellda og jafna þjónustu óháð því hvaðan það kemur. Samkvæmt kröfulýsingu skal samstarfs- og samhæfingarnefnd vera starfandi á samningstímanum með fulltrúum frá ráðuneytinu, VMST, fjórum móttökusveitarfélögum og öðrum tilteknum aðilum. Meginhlutverk nefndarinnar er að brúa bil á milli stjórnsýslustiga og stofnana sem koma að málefnum flóttafólks og á nefndin að tryggja sem best samræmi og samhæfingu við móttöku og aðstoð við flóttafólk og sameiginlegan skilning sveitarfélaga og ráðuneytis á kröfulýsingu og þjónustusamningi.

Samstarfs- og samhæfingarnefndin fundaði á um mánaðarfresti á árinu 2023. Þau sveitarfélög sem ekki eiga sæti í nefndinni hafa, samkvæmt viðtölum við starfsfólk, ekki

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

fengið nægar upplýsingar um það sem fram fer á fundum hennar eða telja sig ekki hafa átt kost á að koma umfjöllunarefnum eða ábendingum á framfæri. Svo virðist sem ekki hafi legið skýrt fyrir að það sé hlutverk þeirra sveitarfélaga sem eiga sæti í nefndinni að vera milliliðir við önnur sveitarfélög innan samræmdu móttökunnar og kemur slíkt ekki fram í kröfulýsingunni.

Viðmælendur úr hópi notenda samræmdrar móttöku virðast almennt vera ánægðir og þakklátir fyrir þá þjónustu sem þeir fá hjá sínu sveitarfélagi, með fáeinum undantekningum. Það er þó ljóst að ósamræmi er milli sveitarfélaga í framkvæmd á samræmdri móttöku flóttafólks. Eitt af því sem virðist hafa áhrif er stærð sveitarfélaga og fjöldi þjónustunotenda. Málstjórar smærri sveitarfélaga virðast geta veitt meiri þjónustu en aðrir og yfirleitt er þar styttri bið eftir þjónustunni og auðveldara aðgengi að henni.

Annað sem veldur ólíkri framkvæmd þjónustunnar er að sveitarfélög eru sjálfstæð í störfum sínum og setja sér sínar eigin reglur. Veldur það meðal annars því að réttur notenda samræmdrar móttöku til ýmissa styrkja er mismunandi eftir sveitarfélögum.

Þá veldur framsetning upplýsinga, eða skortur þar á, í þjónustusamningum og kröfulýsingu því að sveitarfélög túlka kröfur til þjónustunnar á ólíkan hátt. Má þar nefna mismunandi túlkun þeirra á skyldu til að útvega húsnæði, þ.e. hvort móttökusveitarfélögum sé skylt að útvega notendum húsnæði öll þrjú ár þjónustunnar eða einungis í eitt sinn við upphaf þjónustu. Í þessu sambandi skal þó tekið fram að sveitarfélögin bera tiltekna lagalega ábyrgð þegar kemur að húsnæðismálum íbúa sinna óháð hinni samræmdu móttöku, sbr. t.d. 45. og 46. gr. félagsþjónustulaganna.

Sveitarfélögin uppfylla almennt öll þá kröfu að notendur hefji búsetu í sveitarfélaginu innan átta vikna frá því að þeir þiggja boð um móttöku. Oft er það þó gert með tímabundnum lausnum á borð við gistiheimili meðan leitað er að varanlegu húsnæði. Tilvísanir berast þó iðulega seint frá VMST og hafa sveitarfélögin þá knappan tíma til að undirbúa komu notenda, í verstu tilfellum einungis nokkra daga. Þörf er á að bæta verklag VMST vegna tilvísana í samræmda móttöku.

Viðbrögð sveitarfélaga þegar kemur að móttöku notenda umfram hámarksfjölda er með ýmsu móti. Sum sveitarfélögin hafa sagst ekki geta tekið við fleirum þar sem samningar séu fullir, önnur taka við umfram hámarksfjölda og þá vinnur eitt sveitarfélaganna eftir biðlista þegar samningur er orðinn fullur.

Í sveitarfélögum með búsetuúrræðum umsækjenda um alþjóðlega vernd eru samningar um samræmda móttöku fljótir að fyllast þar sem algengt er að einstaklingar búi áfram í sama sveitarfélagi eftir að þeim hefur verið veitt vernd. Það hefur í för með sér ákveðinn þrýsting á kerfi samræmdrar móttöku í þeim sveitarfélögum og halda þau gjarnan áfram að taka við fólki í samræmda móttöku umfram hámarksfjölda samninga, þar sem fólkið þarfnast þjónustunnar. Álag á innviði þessara sveitarfélaga er því mikið.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

Einnig eru sveitarfélög með mismunandi vinnulag við lokun mála. Ekki er skýrt hvort, og þá undir hvaða kringumstæðum, sveitarfélag getur lokað máli ef notandi afþakkar þjónustuna ekki sjálfur eða flytur úr sveitarfélaginu.

Þá var bent á að bæta þyrfti verklag vegna flutninga notenda milli móttökusveitarfélaga. Skortur á upplýsingum til nýs sveitarfélags við flutninga valdi óþarfa vinnu málstjóra við að afla nauðsynlegra upplýsinga. Þá eru jafnvel bæði sveitarfélögin að greiða notendum fyrir sama tímabil í einhvern tíma.

Það er niðurstaða GEV að samræmd móttaka flóttafólks er ekki nægilega samræmd milli móttökusveitarfélaganna. Stuðla má að betra samræmi í framkvæmd þjónustunnar með nákvæmari kröfulýsingu, bættu verklagi og auknu samstarfi móttökusveitarfélaganna.

Samstarfs- og samhæfingarnefnd hefur ekki sinnt á fullnægjandi hátt því hlutverki sínu að tryggja sem best samræmi og samhæfingu í móttöku, að mati GEV. Tryggja þarf að störf nefndarinnar nýtist öllum móttökusveitarfélögunum.

GEV telur þörf á að bæta verklag VMST vegna tilvísana í samræmda móttöku svo þær berist sem fyrst til sveitarfélaganna í kjölfar pörunar.

Einnig telur GEV þörf á að bæta verklag við flutning mála milli móttökusveitarfélaga svo nauðsynlegar upplýsingar berist fljótt milli þeirra.

2.5 Nauðsynleg aðstoð til að vinna úr áföllum ekki nægilega vel tryggð

Fram kemur í þjónustusamningum að með samræmdu móttökukerfi flóttafólks sé stefnt að því markmiði að tryggja flóttafólki nauðsynlega aðstoð til að vinna úr áföllum. Ekkert er hins vegar fjallað um þennan þátt í samningum eða kröfulýsingu, að því frátöldu að í kröfulýsingu er sálfræðiþjónusta nefnd í upptalningu á dæmum um aukinn stuðning sem sveitarfélög geti veitt notendum samræmdrar móttöku.

Í kostnaðarlíkani er gert ráð fyrir einni vinnustund málstjóra á fyrstu tveimur árum samræmdrar móttöku til að aðstoða notendur úr hópi kvótaflóttafólks við að útvega þeim sálfræðiþjónustu en ekki er gert ráð fyrir slíkum vinnutíma umfram lögbundna þjónustu vegna annarra notenda.

Yfirleitt eru hinir ýmsu styrkir sveitarfélaganna háðir því að notandi þiggi fjárhagsaðstoð, þar á meðal styrkur til greiðslu sérfræðiaðstoðar, svo sem sálfræðikostnaðar. Með því skilyrði er ljóst að notendum samræmdrar móttöku sem ekki þiggja fjárhagsaðstoð er ekki tryggð nauðsynleg aðstoð til að vinna úr áföllum.

Meðferðarviðtöl henta ekki stórum hluta notenda samræmdrar móttöku af ýmsum ástæðum. Sum sveitarfélög hafa góða reynslu af annars konar sálrænum stuðningi fyrir

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

þennan hóp, þ.e. jafningjahópum. Ekki er þó gert ráð fyrir vinnu við undirbúning og framkvæmd námskeiða og hópastarfs í kostnaðarlíkaninu og fæst slíkt vinnuframlag því ekki greitt samkvæmt þjónustusamningnum. Sum sveitarfélög hafa þó séð sér hag í því að veita hópnum þess konar þjónustu og hafa gert það á eigin kostnað eða aflað styrkja til þess.

Að mati GEV er notendum samræmdrar móttöku ekki tryggð nægilega vel nauðsynleg aðstoð til að vinna úr áföllum. Telur GEV gagnrýnivert að ekki sé fjallað um kröfur um þessa mikilvægu þjónustu í kröfulýsingunni, þrátt fyrir að slík aðstoð sé annað af meginmarkmiðum samræmdrar móttöku.

Þá telur GEV það skjóta skökku við að einungis notendur sem þiggja fjárhagsaðstoð eigi rétt á styrk frá sveitarfélögunum vegna aðstoðar við úrvinnslu áfalla. Í tilfelli notenda samræmdrar móttöku telur GEV að veita ætti undanþágu frá reglum sveitarfélaga um að slíkir styrkir séu háðir fjárhagsaðstoð, og þá horfa til markmiða samræmdrar móttöku.

2.6 Auka þarf tækifæri til virkrar þátttöku í samfélaginu

Annað meginmarkmið hins samræmda móttökukerfis er að flóttafólk fái tækifæri til virkrar þátttöku í samfélaginu. Samkvæmt kröfulýsingu er það hlutverk VMST að sjá notendum samræmdrar móttöku fyrir íslenskukennslu og samfélagsfræðslu auk þess að bjóða upp á náms- og starfsráðgjöf, aðstoð við atvinnuleit og aðra virkni tengda atvinnuþátttöku.

Fyrirkomulag og aðgengi að framangreindri þjónustu er afar misjafnt í þeim sveitarfélögum sem úttektin tók til. Nokkuð mikið og fjölbreytt úrval íslenskunámskeiða er á höfuðborgarsvæðinu en framboð á landsbyggðinni er aftur á móti ekki nægjanlegt og geta notendur samræmdrar móttöku þurft að bíða í töluverðan tíma eftir að komast að á slíku námskeiði. Þá er einnig mismunandi eftir sveitarfélögum og tungumálahópum hvort boðið er upp á íslenskukennslu á móðurmáli notenda eða bara á ensku. Fram kom það mat starfsfólks sveitarfélaga að árangur notenda af íslenskunámskeiðum væri ófullnægjandi.

Ýmsir þættir valda því að notendur sækja ekki íslenskunám, m.a. skortur á námskeiðum, tímasetning hentar ekki, tíma skortir vegna vinnu eða fjölskylduábyrgðar og skortur er á barnagæslu. Þá er einnig hópur fólks sem er ólæs og óskrifandi og hafa sumir jafnvel aldrei setið á skólabekk áður þannig að hefðbundin tungumálakennsla hentar þeim almennt ekki.

Mun minni þátttaka notenda er yfirleitt í samfélagsfræðslunni *Landnemanum* en íslenskunámskeiðum. Nokkuð misjafnt er hversu lengi notendur hafa þurft að bíða eftir að komast í Landnemann en nokkurn tíma getur tekið að safna í hóp fólks sem talar sama tungumál, sérstaklega á landsbyggðinni. Þrátt fyrir að notendur sem rætt var við

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

hafi alla jafna verið ánægðir með Landnemann kom fram það mat starfsfólks sveitarfélaganna að nokkuð skorti á að fræðslan skilaði sér almennilega.

Fulltrúar flestra sveitarfélaganna töluðu um að eiga gott samstarf við VMST á sínu svæði. Sum sveitarfélög gagnrýndu þó þjónustu VMST þegar kemur að því að aðstoða notendur við að finna störf og töldu VMST ekki gera nóg eða töldu of langa bið vera eftir þjónustu. Þá kom fram í viðtölum við starfsfólk sumra sveitarfélaganna að upplýsingaflæði milli VMST og sveitarfélagsins mætti vera betra.

Framboð virkniúrræða er ólíkt eftir sveitarfélögum. VMST hefur staðið fyrir ýmiss konar námskeiðum en þau hafa að mestu verið bundin við höfuðborgarsvæðið. Starfsfólk sveitarfélaga á landsbyggðinni kallaði eftir fjölbreyttari virkniúrræðum af hálfu VMST. Sum sveitarfélögin hafa sjálf staðið að ýmiss konar virkniúrræðum og fjármagnað þau ýmist sjálf eða með styrkjum en önnur sögðust ekki hafa haft tök á því. Þá hafa Rauði kross Íslands og Hjálpræðisherinn staðið að virkniúrræðum á sumum svæðum en ekki öðrum.

Starfsfólk sveitarfélaganna var sammála um mikilvægi þess að notendur væru virkir á einhvern hátt. Skiptar skoðanir voru þó á því hvort beita ætti viðurlagaheimildum ef notendur sinntu ekki virkni, það væri til margs að líta í því sambandi, þar skipti t.d. máli framboð virkniúrræða, fjölskylduaðstæður og aðgengi að almenningssamgöngum.

Þá kom einnig ítrekað fram í viðtölum við notendur og starfsfólk sveitarfélaga að áður en notendur geta hafist handa við að aðlagast samfélaginu og taka virkan þátt í því verða þeir að upplifa öryggi, og þá sérstaklega hvað varðar húsnæði. Ljóst var af viðtölum við notendur að áhyggjur af húsnæðisöryggi liggja þungt á mörgum þeirra, enda almennur húsnæðisvandi í landinu og húsaleiga há. Margir viðmælendur úr hópi notenda áttu í verulegum erfiðleikum með greiðslur vegna húsaleigu og sáu fram á að þurfa að flytja. Það gætti augljósrar streitu og vanlíðanar meðal notenda vegna húsnæðismála og fjárhagsstöðu. Ljóst er að slíkar aðstæður geta dregið úr getu fólks til að taka virkan þátt í samfélaginu.

Þá getur staðsetning húsnæðis einnig dregið úr virkni, en nokkur dæmi voru um að notendur byggju utan alfaraleiðar, með skertan aðgang að almenningssamgöngum og hefðu þar af leiðandi ekki næg tækifæri til virkrar þátttöku í samfélaginu.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

Að mati GEV hefur framboð og aðgengi að íslenskunámi fyrir notendur samræmdrar móttöku ekki verið nægjanlegt og á það sérstaklega við á landsbyggðinni. Þörf er á að finna leiðir til að notendurnir geti stundað íslenskunám samhliða vinnu.

GEV telur að huga þurfi að því hvernig unnt sé að bæta samfélagsfræðslu fyrir notendur, bæði þannig að fleiri nýti sér hana og að fræðslan skili sér betur í framkvæmd.

Þá telur GEV að framboði virkniúrræða sé ábótavant, einkum á landsbyggðinni. Þörf er á að bjóða upp á fjölbreytt og sambærileg virkniúrræði í sveitarfélögunum.

GEV bendir móttökusveitarfélögum á að huga að því við útvegun húsnæðis að staðsetning þess og aðgangur að almenningssamgöngum hindri ekki notendur í að taka virkan þátt í samfélaginu.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11 2026

3. Þjónustusamningar samræmdrar móttöku flóttafólks

Þjónustusamningar ráðuneytisins við sveitarfélögin þrettán eru allir eins fyrir utan gildistíma og fjölda notenda sem hvert sveitarfélag samþykkir að veita þjónustu. Einnig er aukaákvæði í samningum þeirra fimm sveitarfélaga sem höfðu verið þátttakendur í samræmdri móttöku flóttafólks við undirritun samninganna. Er þar kveðið á um að flóttafólk sem sé í samræmdri móttöku við undirritun teljist til heildarfjölda notenda.

Eins og að framan greinir fylgir kostnaðarlíkan og leiðbeiningarit um það með þjónustusamningunum, sem og kröfulýsing um þjónustu móttökusveitarfélaga vegna samræmdrar móttöku flóttafólks. Í kröfulýsingunni er lýst þeim lágmarkskröfum sem ráðuneytið gerir til móttökusveitarfélaga um rekstrarfyrirkomulag þjónustunnar og þjónustu við notendur samræmdrar móttöku. Koma kröfurnar til viðbótar við rétt flóttafólks samkvæmt gildandi lögum og eru sértækar kröfur sem gerðar eru til móttökusveitarfélaga.

Í viðtölum úttektaraðila við starfsfólk sveitarfélaganna kom fram þó nokkur óánægja með þjónustusamninginn og fylgigögn hans. Samningurinn var talinn vera óskýr, kostnaðarlíkanið of flókið og umsýsla vegna verkefnisins of umfangsmikil og tímafrek. Starfsmaður eins sveitarfélagsins sagði það ekki vera einfalt að lesa út úr samningnum hvernig sveitarfélagið ætti að vinna eftir honum. Sagði hann að ekki ætti að þurfa yfirlegu yfir samningnum til að skilja hann og að þörf væri á að gera hann gegnsærri.

Á meðan gagnaöflun fór fram stóð yfir vinna við gerð nýrra samninga ráðuneytisins við sveitarfélögin og kom ítrekað fram í viðtölum við starfsfólk sveitarfélaganna vilji þess til að nýr samningur yrði skýrari, greiðslur yrðu í meira samræmi við raunverulegan kostnað við vinnslu mála og að umsýsla verkefnisins yrði minni.

Úttektaraðilar sáu við yfirferð þjónustusamnings og fylgiskjala nokkur tilfelli þar sem upplýsingar þóttu óskýrar og þá gætir stundum misræmis í skjölunum. Verður bent á slíkt í skýrslunni eftir því sem við á. Sem dæmi má nefna að í kröfulýsingunni er að finna eftirfarandi kafla með heitinu *Hlutverk og meginmarkmið* en þrátt fyrir heitið er þar ekki fjallað um markmið þjónustunnar, þ.e. að tryggja notendum nauðsynlega aðstoð til að vinna úr áföllum og að gefa þeim tækifæri til virkrar þátttöku í samfélaginu, heldur er í kaflanum eingöngu fjallað um hlutverk og ábyrgð sveitarfélaganna:

> Hlutverk móttökusveitarfélags er að taka að sér málstjórn sem stuðli að aukinni heildarsýn, samfellu í þjónustu, öryggi og sveigjanleika þjónustunnar. Í fyrsta lagi hvílir á móttökusveitarfélagi skylda til að útvega notendum húsnæði til leigu, eins og kostur er, meðan á samræmdri móttökuþjónustu stendur. Í öðru lagi ábyrgð á gerð, endurnýjun og eftirfylgd með framkvæmd stuðningsáætlunar. Móttökusveitarfélagi er jafnframt falið að styðja við fjölskyldusameiningu vegna fylgdarlausra barna. Móttökusveitarfélagið undirbýr íbúðir og útvegar innbú fyrir flóttafólk samkvæmt lista frá þjónustukaupa.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

3.1 Kostnaðarlíkan og greiðslur

Í lögum er kveðið á um tiltekna grunnþjónustu til íbúa sveitarfélaga og er sveitarfélögum þannig skylt að sinna slíkri lögbundinni þjónustu við alla íbúa þeirra óháð stöðu að öðru leyti. Með undirritun þjónustusamnings um samræmda móttöku flóttafólks skuldbinda sveitarfélög sig til að veita notendum þjónustu umfram lögbundna þjónustu, en sú þjónusta er byggð á kröfulýsingu um samræmda móttöku. Fjallað verður nánar um lögbundna grunnþjónustu og viðbótarþjónustu samkvæmt kröfulýsingu í kafla 4.3.1.

Sveitarfélögin fá endurgreiðslur frá ríkinu vegna aðstoðar við erlenda ríkisborgara sem hafa átt lögheimili í landinu skemur en tvö ár, samkvæmt 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991, en auk þess greiðir ráðuneytið móttökusveitarfélögunum fyrir eftirfarandi:

a) Vegna stuðnings, aðstoðar og ráðgjafar til notanda af hálfu félagsþjónustu sveitarfélags. Greiðslurnar byggja á kostnaðarlíkani sem greinir umfang þessara þjónustuþátta í málum er falla undir samninginn. Umfang mála er umreiknað til stöðugilda innan félagsþjónustunnar. Auk launa er gert ráð fyrir launatengdum gjöldum, orlofi og stjórnunarkostnaði.
b) Vegna sérstaks húsnæðisstuðnings sem flóttafólk fær greiddan á samningstímanum, á grundvelli almennra reglna sem móttökusveitarfélagið setur skv. 2. mgr. 45. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga. Kostnaður vegna sérstaks húsnæðisstuðnings er endurgreiddur sveitarfélaginu fyrstu tólf mánuðina.

Sá fjöldi notenda sem greitt er fyrir miðast við fjölda tilvísana VMST til sveitarfélagsins og fjölda stuðningsáætlana sem sveitarfélag hefur skilað til VMST samkvæmt þjónustusamningi.

Viðbótarþjónusta til notenda samkvæmt kostnaðarlíkaninu tekur til vinnu við félagsráðgjöf, sérstaka umsýslu og öflun húsnæðis, sjá töflu 2. Í líkaninu er notendum skipt í tvo meginhópa; fólk sem hlotið hefur alþjóðlega vernd og svo kvótaflóttafólk, en eins og fram kemur í leiðbeiningariti með kostnaðarlíkaninu hefur það sýnt sig að fólk sem er þegar komið til landsins hefur ákveðið forskot og er komið lengra en kvótaflóttafólk og því hefur þótt ástæða til að aðgreina þetta tvennt. Hópunum tveimur er svo skipt eftir því hvort um er að ræða einstakling, hjón eða barn.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11 2026

Tafla 2. Kostnaðarlíkan með þjónustusamningi um samræmda móttöku flóttafólks, fengið úr leiðbeiningariti kostnaðarlíkans.

Kostnaðarlíkan	Ár 1			Ár 2			Ár 3			Samtals 3 ár			3 ár
Hópur (Klst. pr. einst./hjón/barn)	Félagsráðgjöf	Sérstök umsýsla	Húsnæði	Félagsráðgjöf	Sérstök umsýsla	Húsnæði	Félagsráðgjöf	Sérstök umsýsla	Húsnæði	Félagsráðgjöf	Sérstök umsýsla	Húsnæði	Samtals klst.
Alþjóðleg vernd - Komin til landsins													
Einst. án barns - Alþjóðleg vernd	33	17	21	27	0	0	18	0	0	78	17	21	116
Hjón án barns - Alþjóðleg vernd	41	17	21	32	0	0	18	0	0	91	17	21	129
Pr. barn - Alþjóðleg vernd	3	6	0	3	0	0	1	0	0	7	6	0	13
Kvótaflóttafólk - Ekki komin til landsins													
Einst. án barns - Kvótaflóttafólk	33	36	21	30	0	0	18	0	0	81	36	21	138
Hjón án barns - Kvótaflóttafólk	41	36	21	35	0	0	18	0	0	94	36	21	151
Pr. barn - Kvótaflóttafólk	4	9	0	3	0	0	1	0	0	8	9	0	17

Ekki er fjallað á skýran hátt í kröfulýsingunni um skiptingu þjónustunnar í framangreinda þrjá þætti, þ.e. félagsráðgjöf, sérstaka umsýslu og öflun húsnæðis, og hvað þjónustuþættirnir fela í sér, eins og eðlilegt mætti teljast að mati úttektaraðila. Eingöngu er fjallað um skiptingu þjónustuþáttanna í kostnaðarlíkaninu og leiðbeiningariti þess.

3.1.1 Tímalengd þjónustu, vinnustundir og lækkun greiðslna milli ára

Um tímalengd móttökuþjónustu segir í kröfulýsingunni: „Notendum skal standa til boða ráðgjöf og þjónusta móttökusveitarfélagsins í samræmi við þjónustusamning.“ Ekkert kemur þó fram í þjónustusamningi um tímalengd þjónustunnar. Aftur á móti má sjá í kostnaðarlíkaninu að ráðuneytið greiðir sveitarfélögum fyrir þjónustu til allt að þriggja ára, sbr. töflu 2 hér að framan. Er þetta dæmi um að upplýsingar í þjónustusamningi og fylgiskjölum séu ekki nægilega skýrar að mati úttektaraðila.

Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu byggjast forsendur kostnaðarlíkansins á því að notendur samræmdrar móttöku þurfi mismikla þjónustu og að þær stundir sem sparast í vinnslu þjónustuléttari mála nýtist í þjónustuþyngri mál. Þá er gert ráð fyrir því í kostnaðarlíkaninu að þjónusta við notendur sé mest fyrsta árið og að þjónustuþörf fari minnkandi eftir því sem lengra líður frá því að þeir fengu stöðu flóttafólks. Þessar upplýsingar koma þó ekki fram í kröfulýsingu þjónustunnar, sem úttektaraðilum þykir gagnrýnivert.

Eins og sjá má í töflu 2 er á fyrsta ári gert ráð fyrir vinnuframlagi vegna félagsráðgjafar, sérstakrar umsýslu og útvegunar húsnæðis en seinni tvö árin er eingöngu gert ráð fyrir vinnuframlagi vegna félagsráðgjafar. Eiga þessar vinnustundir að koma til viðbótar við lögbundna grunnþjónustu sveitarfélaganna. Sem dæmi er fyrir barnlausan einstakling með alþjóðlega vernd gert ráð fyrir 71 vinnustund málstjóra á fyrsta ári í samræmdri móttöku, 27 stundum á öðru ári og 18 stundum á því þriðja.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

Mikillar óánægju gætti meðal starfsfólks sveitarfélaganna með það hversu mikið greiðslur frá ráðuneytinu lækka þegar notandi hefur verið lengur en eitt ár í þjónustu. Starfsfólkið sagði það hafa komið sér á óvart hve mikil þjónustuþörfin væri hjá mörgum á öðru ári, jafnvel jafn mikil og á fyrsta ári. Þó vinnan á öðru ári sé ekki jafn sýnileg og á fyrsta árinu, svo sem aðstoð við húsnæðisleit og þess háttar, fari t.d. oft fram mikilvæg vinna við inngildingu í samfélagið og valdeflingu að sögn starfsfólksins. Þá þurfi sumir notendur enn mikla þjónustu á þriðja ári og afmarkaður hópur þyrfti jafnvel að vera fjögur ár í samræmdri móttöku. Einn starfsmannanna sagði inngildingu í samfélagið taka sex til sjö ár og vísaði hann til reynslu frá Svíþjóð í því samhengi. Í stað þess að byggja samræmdu móttökuna á fyrir fram ákveðinni þjónustuþörf eftir fjölda ára í þjónustu taldi einn starfsmannanna betra að hafa skýrt verklag á því hvenær og hvernig ætti að loka málum. Nánar er fjallað um lokun mála í kafla 4.5.

Þessu tengt kom ítrekað upp í viðtölum við starfsfólk sveitarfélaga að fyrirkomulag á útreikningi stöðugilda á grundvelli kostnaðarlíkansins skapaði ófyrirsjáanleika í stöðugildafjölda og óvissu í starfsmannahaldi þar sem mikill munur sé á greiðslum eftir því hvort notandi er á fyrsta, öðru eða þriðja ári samræmdrar móttöku. Þegar notendum á fyrsta ári fækkar fækkar stöðugildunum og það veldur því að sveitarfélög geta í sumum tilfellum eingöngu boðið upp á tímabundnar stöður, sem getur verið erfitt að ráða í.

3.1.2 Útvegun húsnæðis

Varðandi útvegun húsnæðis er í kostnaðarlíkaninu gert ráð fyrir 21 vinnustund málstjóra á fyrsta ári notanda í samræmdri móttöku og engum stundum á öðru og þriðja ári. Aftur á móti kemur fram í markmiðsgrein kröfulýsingar að á móttökusveitarfélagi hvíli skylda til að útvega notendum húsnæði til leigu, eins og kostur er, *meðan á samræmdri móttökuþjónustu stendur*. Orðalag markmiðsgreinarinnar má skilja sem svo að sveitarfélagið sé skuldbundið öll þrjú ár þjónustunnar til að aðstoða við útvegun nýs húsnæðis í þeim tilfellum sem notendur missa húsnæði sitt. Hins vegar kemur fram í kröfu 18 í kröfulýsingunni að sveitarfélög skuli tryggja, eins og kostur er, að notanda standi til boða húsnæði til leigu að jafnaði innan átta vikna frá því að hann hefur þegið boð sveitarfélagsins um móttöku. Orðalag kröfunnar má túlka sem svo að sveitarfélaginu sé einungis skylt að aðstoða notendur í eitt sinn við öflun húsnæðis.

Í viðtölum við starfsfólk sveitarfélaga sem og við yfirferð málaskrár mátti greina mismunandi túlkun sveitarfélaganna á skyldum þeirra til að útvega notendum húsnæði meðan á móttökuþjónustunni stendur. Þannig álíta sum sveitarfélög að þeim beri einungis að útvega húsnæði í eitt sinn en önnur telja sig skuldbundin til að aðstoða notendur við húsnæðisleit eftir þörfum meðan á samræmdri móttöku stendur og fer jafnan mikill tími í slíka aðstoð þar sem algengt er að fólk á leigumarkaði missi íbúðir sínar. Óskýrar upplýsingar og misræmi í fylgiskjölum þjónustusamnings valda því ósamræmi í þjónustu móttökusveitarfélaganna varðandi aðstoð við öflun húsnæðis. Nánar er fjallað um húsnæðismál í kafla 4.2.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

3.1.3 Sérstök umsýsla

Eins og fram hefur komið er sérstök umsýsla einn þjónustuþáttanna sem tilteknir eru í kostnaðarlíkaninu. Samkvæmt leiðbeiningariti kostnaðarlíkansins var líkanið unnið í samráði við félagsráðgjafa sem gerðu lista yfir þau atriði sem þyrfti að taka tillit til í sérstakri umsýslu og var einnig gerð tímaáætlun fyrir hvert atriði. Sjá má sundurliðað yfirlit og tímaáætlun sérstakrar umsýslu í töflu 3. Samkvæmt leiðbeiningariti kostnaðarlíkansins er sérstök umsýsla aðallega talin eiga við áður en tekið er á móti notanda og svo í fyrsta mánuðinum eftir móttöku. Mismunandi er hvort atriði sem heyra til sérstakri umsýslu eiga við um alla notendur samræmdrar móttöku eða eingöngu notendur úr hópi kvótaflóttafólks.

Meðal annars er gert ráð fyrir fjórum til tíu klukkustundum í undirbúning fyrir móttöku, klukkustund í að skrá á íslenskunámskeið og í samfélagsfræðslu, tveimur klukkustundum í að sækja um húsnæðisbætur og sérstakan húsnæðisstuðning og einni klukkustund í að tengja notandann við VMST. Gert er ráð fyrir fleiri vinnustundum vegna notenda úr hópi kvótaflóttafólks en notenda með alþjóðlega vernd. Meðal annars er gert ráð fyrir einni vinnustund í útvegun sálfræðiþjónustu fyrir kvótaflóttafólk en ekki er gert ráð fyrir vinnu við útvegun sálfræðiþjónustu, umfram lögbundna þjónustu sveitarfélaga, vegna notenda með alþjóðlega vernd. Vekur það athygli úttektaraðila þar sem annað meginmarkmið samræmdrar móttöku er að tryggja notendum nauðsynlega aðstoð til að vinna úr áföllum. Nánar er fjallað um aðstoð vegna úrvinnslu áfalla í kafla 4.3.3.

Tafla 3. Sundurliðun og tímaáætlun vegna sérstakrar umsýslu, fengið úr leiðbeiningariti kostnaðarlíkans.

Sérstök umsýsla: Sundurliðun og tímaáætlun gerð árið 2020 með félagsráðgjöfum **Sérstök umsýsla er til viðbótar við viðtöl hjá félagsráðgjafa**						
Hvenær framkv.		**Sérstök umsýsla umfram viðtöl**	**Alþjóðleg vernd**		**Kvótaflóttafólk**	
Mán. 1	**Mán.2-24**	**Sundurliðun**	**Ábyrgð**	**Framkv. aðili**	**Ábyrgð**	**Framkv. aðili**
4-10 klst.		Undirbúningur fyrir móttöku	Málastjóri	Málastjóri	Málastjóri	Málastjóri
4,0		Heilbrigðisskoðun			Málastjóri	Málastjóri
	1,0	Útvega sálfræðiþjónustu			Málastjóri	Málastjóri
0,5	0,5	Skrá á íslenskunámskeið/samfélagsfræðslu	Málastjóri	Málastjóri	Málastjóri	Málastjóri
0,5	0,5	Skrá á heilsugæslu	Málastjóri	Málastjóri	Málastjóri	Málastjóri
0,5	0,5	Sækja um húsnæðisbætur	Málastjóri	Málastjóri	Málastjóri	Málastjóri
0,5	0,5	Sækja um sérstakan húsnæðisstuðing	Málastjóri	Málastjóri	Málastjóri	Málastjóri
0,5	0,5	Tengja við vinnumálastofnun	Málastjóri	Málastjóri	Málastjóri	Málastjóri
3,0		Skrá hjá útlendingastofnun og sækja dvaraleyfisskírteini			Málastjóri	Stuðningur
1,5		Útvega bankareikning			Málastjóri	Stuðningur
2,0	2,0	Fara með til tannlæknis	Málastjóri	Stuðningur	Málastjóri	Stuðningur
2,0		Fara með í sjónskoðun			Málastjóri	Stuðningur
0,5		Tryggja að sé hiti/rafmagn og internet			Málastjóri	Stuðningur
0,5		Útvega símakort			Málastjóri	Stuðningur
0,5		Útvega strætókort			Málastjóri	Stuðningur
2,0		Útvega rafræn skilríki/Íslykil og þjónusta	Málastjóri	Málastjóri	Málastjóri	Málastjóri
2,0		Fylgja eftir í sértæka heilbrigðissþjónustu eftir þörfum			Málastjóri	Stuðningur
			Frá	**15,0**	**Frá**	**30,0**
			Til	**19,0**	**Til**	**36,0**

Í viðtölum við úttektaraðila benti starfsfólk sveitarfélaganna ítrekað á að forsendur kostnaðarlíkansins endurspegli ekki raunverulega þjónustuþörf notenda og þá vinnu sem starfsfólkið leggur í þjónustuna. Samhugur var um að einfalda mætti kostnaðarlíkanið og

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11 2026

í stað þess að eyrnamerkja hverja krónu væri mun einfaldara að sveitarfélögin fengju að ráðstafa fjármagninu sjálf eftir þörfum. Forsendur kostnaðarlíkansins gæfu til að mynda ekki svigrúm fyrir gæðavinnu eða þróunarstarf á borð við skipulagningu námskeiða, jafningjastuðningshópa eða þess háttar, sem sum sveitarfélög hafi þó unnið með góðum árangri, sbr. umfjöllun í kafla 4.3.3 og 4.4.4.

Starfsfólk taldi að of mörg smáatriði væru talin upp sem grundvöllur tímaáætlunar vegna sérstakrar umsýslu. Sjá má í töflu 3 að meðal annars er gert ráð fyrir fjórum klukkustundum á fyrstu tveimur árum samræmdrar móttöku í að fara með notendum til tannlæknis. Sagði einn starfsmaður að í flestum tilfellum hefðu málstjórar ekkert svigrúm til þess að fylgja notendum til tannlæknis en þeir fylgdu þó fólki til læknis þegar þess þyrfti, ef tóm gæfist til. Starfsfólk fæstra sveitarfélaga hefur þó tök á því að fylgja notendum sínum í slíkar tannlækna- og læknisheimsóknir. Starfsfólk sagði ýmsa vinnu fara fram vegna verkefnisins sem ekki væri talin upp í kostnaðarlíkaninu eða að áætlaður tímafjöldi dygði ekki til. Eins og einn starfsmaðurinn benti á er „erfitt að gera sér grein fyrir hversu margar mismunandi umsóknir og samskipti við eigum við þessa og hina, stofnanir til dæmis, sem fólkið getur ekki gert sjálft. Sú vinna verður að ganga fyrir því að fara með skjólstæðingnum til tannlæknis.“

3.1.4 Aðstæður sveitarfélaga utan höfuðborgarsvæðisins

Í viðtölum við starfsfólk kom meðal annars fram gagnrýni á að kostnaðarlíkanið tæki ekki nægilegt tillit til sérstakra aðstæðna sveitarfélaga utan höfuðborgarsvæðisins, eins og eftirfarandi ummæli bera með sér:

> Kostnaðarlíkanið er miðað að einfaldasta máli, þeirra sem þurfa bara grunnaðstoð og búa á höfuðborgarsvæðinu þar sem öll þjónusta er til staðar. Það er hægt að senda þann einstakling til HMS eða Skattsins eftir aðstoð en það er ekki hægt hér. Það reynir öðruvísi á ráðgjafann og hann þarf sjálfur að veita eitthvað sem hann gæti annars vísað áfram.

Einnig sagðist starfsfólk sveitarfélaga á landsbyggðinni oft hafa lagt töluverða vinnu í samskipti og þjónustu við notendur vegna undirbúnings flutninga til sveitarfélagsins, til dæmis við húsnæðisleit og við að tryggja börnum pláss í skóla eða leikskóla, en notendurnir hefðu svo ákveðið að flytja ekki til sveitarfélagsins. Sagði starfsfólkið mikinn vinnutíma málstjóra glatast á þennan hátt og að næstu notendur gætu ekki endilega notið góðs af vinnunni sem fram hefði farið.

Við yfirferð málaskráa sáu úttektaraðilar dæmi þess að þó nokkur vinnutími hefði farið í undirbúning flutninga til sveitarfélagsins sem ekki hafði orðið af. Slíkar vinnustundir fást ekki endurgreiddar á grundvelli kostnaðarlíkansins enda hefur viðkomandi notandi ekki haft lögheimili í sveitarfélaginu og stuðningsáætlun ekki verið gerð, en þær eru, eins og áður segir, forsendur greiðslna.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

3.2 Stuðningsáætlanir sem grundvöllur greiðslu

Eins og fram hefur komið miðast greiðslur ráðuneytisins við fjölda notenda í þjónustu og fjölda stuðningsáætlana sem sveitarfélag hefur skilað til VMST. Stuðningsáætlun er skilgreind í kröfulýsingu sem áætlun um framkvæmd þjónustu við notanda þar sem tiltekin eru markmið áætlunarinnar og leiðir, hverjir séu samstarfsaðilar og hverjir beri ábyrgð á að koma áætluninni í framkvæmd. Stuðningsáætlunin skal hafa þarfir notandans að leiðarljósi, vera heildstæð og unnin með notandanum sjálfum. Í kröfulýsingu kemur einnig fram að áætlun skuli unnin með helstu aðilum sem koma að veitingu þjónustu og stuðningsúrræða en samkvæmt upplýsingum sem aflað var við úttektina er það hvergi þannig í framkvæmd og telur starfsfólk það óraunhæft enda myndi vinnustundum hvers máls fjölga til muna ef slíkt yrði gert.

Markmið áætlunar skal vera að efla getu og færni notandans og fjölskyldu hans til að verða virkur þátttakandi í samfélaginu. Í áætluninni skal tilgreina tímasett persónuleg markmið sem unnið er að hverju sinni sem og virkniúrræði, svo sem íslenskunám, samfélagsfræðslu, nám, starfsþjálfun til undirbúnings þátttöku á vinnumarkaði, svo og almenna atvinnuþátttöku. Auk þess skulu áætlanir tilgreina þann sálfélagslega stuðning og þá ráðgjöf sem viðkomandi þarf á að halda m.t.t. fjölskyldugerðar og þarfa barna.

Mikillar óánægju gætti meðal starfsfólks sveitarfélaga með að greiðslur væru háðar stuðningsáætlunum og taldi starfsfólkið slíkt vera óraunhæft. Sem dæmi hefði ítrekað mikil vinna farið fram í fyrstu skrefum þjónustunnar en fólk hefði svo fundið húsnæði í öðru sveitarfélagi áður en stuðningsáætlun hefði verið gerð og þar af leiðandi hefði ekki fengist greitt fyrir þjónustuna. Þá sagði starfsfólk oft ekki tímabært að gera áætlun fyrsta kastið. Mikil áhersla væri lögð á húsnæðismál í upphafi þjónustu og notendur upplifðu streitu tengda því og væru því síður reiðbúnir að gera stuðningsáætlun. Einnig þyrfti að myndast traust milli notenda og málstjóra áður en tímabært væri að gera stuðningsáætlun. Stundum þyrfti jafnvel að bíða í nokkra mánuði þar til notendur væru tilbúnir til að gera stuðningsáætlun, að sögn starfsfólksins. Auk þess var bent á að ekki þyrftu allir nákvæma stuðningsáætlun og í stað þess að gera kröfu um að gerð væri áætlun fyrir alla í samræmdu móttökunni ættu stuðningsáætlanir „frekar að vera tól sem hægt er að grípa til þegar aðstæður krefjast þess," eins og einn starfsmaður lagði til, sambærilegt því sem gert væri í öðrum málaflokkum innan félagsþjónustunnar.

Skiptar skoðanir voru meðal starfsfólks um nytsemi stuðningsáætlananna. Sumum fannst þær nýtast vel en almennt þótti starfsfólki þeim fylgja of mikil skriffinnska og þær oft ekki þjóna neinum tilgangi. Einnig kom fram í viðtölum við starfsfólk að of mikil áhersla væri lögð á uppfærslu þeirra, en samkvæmt kröfulýsingu skal uppfæra þær á að lágmarki fjögurra mánaða fresti, eða eftir þörfum að mati málstjóra, til að tryggja að tekið sé mið af breyttum þörfum eða aðstæðum í lífi notanda. Þótti mörgum starfsmannanna þessi vinna vera of tímafrek og bitna á beinni þjónustu við notendur, eins og eftirfarandi ummæli bera með sér:

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

Í öðrum málum gerum við áætlun í máli sem við vinnum, en við þurfum ekki að sanna á þriggja mánaða fresti að það sé uppfærð áætlun, setjum stundum sex mánuði í fötlunarmálum til dæmis en hér þarf sífellt að vera að uppfæra og sanna, setja pressuna á pappír en ekki þjónustuna. Hjá stjórnendum var hamrað á þessu og streitan að passa upp á að það sé alltaf allt í lagi með allar stuðningsáætlanir og eina vinnan fer í að uppfæra áætlanir fyrir Vinnumálastofnun. Tími sem hefði getað nýst inn í beina þjónustu.

3.3 Uppgjör

Samkvæmt þjónustusamningi skulu sveitarfélögin þriðja hvern mánuð senda VMST yfirlit yfir veitta þjónustu samkvæmt sniðmáti sem ráðuneytið ákveður hverju sinni. VMST fer yfir yfirlitið, oftast kallað uppgjör, og samþykkir það eða kemur á framfæri athugasemdum og/eða óskar eftir skýringum eigi síðar en tveimur vikum eftir að yfirlitið berst. Þegar VMST hefur samþykkt yfirlit sveitarfélags getur sveitarfélagið gefið út reikning og sent ráðuneytinu.

Eins og fram hefur komið greiðir ráðuneytið sveitarfélögunum fyrir ákveðna lágmarksþjónustu til notenda umfram lögbundna grunnþjónustu, byggt á forsendum í kostnaðarlíkani. Sveitarfélögum er heimilt að veita meiri þjónustu en kostnaðarlíkanið tekur til en ekki fást greiðslur frá ráðuneytinu fyrir slíka þjónustu. Við úttekt GEV kom berlega í ljós að starfsfólk sveitarfélaganna telur alla jafna vandkvæðum bundið að skilja skýrt á milli hinnar lögbundnu þjónustu og þeirrar viðbótarþjónustu sem samræmda móttakan á að fela í sér. Það helgast ekki síst af því hve víðtæk og óskilgreind þjónusta getur fallið undir félagsþjónustulögin, sem leiðir af sér að kröfur í kröfulýsingunni eru ekki nægilega vel skilgreindar.

Einungis tvö sveitarfélaganna sem úttektin tók til sögðust skilja á milli grunnþjónustu og viðbótarþjónustu við útfyllingu uppgjörsins. Annað þessara sveitarfélaga hefur þann háttinn á að málstjóri samræmdrar móttöku sinnir allri þjónustu við notendur nema vinnu vegna fjárhagsaðstoðar, sem annar félagsráðgjafi sér um. Teljast eingöngu vinnustundir málstjórans inn í uppgjörið. Starfsfólk hins sveitarfélagsins sagði eingöngu viðbótarþjónustuna vera í uppgjörinu. Þau sögðust telja þær klukkustundir sem hver og einn notandi fær úthlutað og inni í talningunni væri ekki grunnþjónusta heldur einungis viðbótarstuðningur.

Önnur sveitarfélög sögðu ekki mögulegt að halda utan um hvað væri grunnþjónusta og hvað væri viðbótarþjónusta, skilin væru of óljós. Til dæmis væri ekki kveðið á um í félagsþjónustulögum eða í kröfulýsingu samræmdu móttökunnar hve mörg viðtöl félagsráðgjafa teldust til grunnþjónustu og hvenær fjöldi viðtala væri farinn að teljast til viðbótarþjónustu. Þá sagði starfsfólk viðtöl við notendur oft vera samnýtt fyrir úrlausn ólíkra mála enda iðulega sömu starfsmenn að sinna bæði grunn- og viðbótarþjónustu. Einnig var tekið fram að grunnþjónusta til þessa hóps væri meiri en til annarra íbúa, hún tæki lengri tíma, til dæmis vegna þess að yfirleitt þyrfti að nota túlkaþjónustu. Grunnþjónustan væri því í raun alltaf á mörkum grunn- og viðbótarþjónustu. Nánar er fjallað um lögbundna og viðbótarþjónustu í kafla 4.3.1.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

Þegar sveitarfélög telja ekki mögulegt að aðskilja lögbundna grunnþjónustu og viðbótarþjónustu samræmdrar móttöku leiðar það af sér að uppgjör þeirra innihalda vinnustundir vegna lögbundinnar þjónustu. Það liggur þó ljóst fyrir að sá tímafjöldi sem samningurinn greiðir fyrir með hverju máli á ekki að standa straum af kostnaði vegna lögbundinnar þjónustu. Þar sem mikill meirihluti móttökusveitarfélaganna taldi ómögulegt að aðskilja grunn- og viðbótarþjónustu telja úttektaraðilar ljóst að skýra þurfi betur hvað viðbótarþjónusta samræmdrar móttöku feli í sér umfram lögbundna þjónustu svo öllum sé ljóst hvar skilin liggja. Þannig verði betur hægt að koma í veg fyrir að sveitarfélög telji vinnustundir vegna lögbundinnar þjónustu sem hluta af samræmdri móttöku.

3.4 Íþyngjandi umsýsla og upplifun vantrausts

Í öllum sveitarfélögunum sem gagnaöflun úttektarinnar tók til var mikið rætt um hversu tímafrek og íþyngjandi vinnan við skráningar, uppgjör og umsýslu verkefnisins væri. Of mikil áhersla væri lögð á skráningar og tíminn sem færi í það væri betur nýttur í beinni þjónustu við notendur. Þá væri mikill tími og kostnaður af störfum stjórnanda og starfsfólks við umsýslu verkefnisins ekki metinn til greiðslna. Gert er ráð fyrir ákveðnum stjórnunarkostnaði í kostnaðarlíkaninu en starfsfólkið sagði hann ekki duga til:

> Helsta áskorunin við samræmdu móttökuna er ósýnilega vinnan sem fer í allt þetta skrifa og skila og uppgjör, sem er ekki metið þegar við fáum greitt frá ríkinu. Heilu dagarnir sem fara í það. Sækja um endurgreiðslu, uppgjör, sitja á alls konar fundum, umsóknir og skýrslur, reikna barnabætur, tími sem fer ekki í að þjónusta einstaklingana sjálfa. Þurfa að útskýra svo fyrir VMST og rökstyðja.

Í kjölfar þess að sum móttökusveitarfélaganna gagnrýndu við ráðuneytið hve íþyngjandi vinna við uppgjörið væri var gerð breyting á uppgjörsskilum haustið 2023 sem ætlað var að minnka umsýslu sveitarfélaganna. Það gætti almennrar ánægju með þá breytingu meðal þess starfsfólks sem úttektaraðilar ræddu við og sagði það uppfært skjal vera handhægara en sniðmátið sem áður var notað og styttri tíma tæki að fylla það út.

Sveitarfélögunum ber að skila ársskýrslu til ráðuneytisins 12 mánuðum eftir undirritun þjónustusamningsins og hefur VMST útbúið skapalón ársskýrslu sem sveitarfélögin fylla út. Í skýrslunni er óskað eftir tölulegum upplýsingum um stöðugildi vegna vinnu við samræmda móttöku flóttafólks, fjölda notenda á liðnu ári, aldursskiptingu og kyn notenda, fjölskyldugerð og fjölda barna á hverju heimili, upprunaland notenda, virkni notenda, þjónustuþætti og framgang stuðningsáætlana.

Fram kom í viðtölum við starfsfólkið að gífurleg vinna færi í gerð ársskýrslunnar þar sem þau málaskrárkerfi sem unnið er með bjóði ekki upp á að taka framangreindar upplýsingar út á einfaldan hátt heldur þurfi að gera það handvirkt. Úttektaraðilar fengu afrit af ársskýrslum sveitarfélaganna og tóku eftir því að í mörgum tilvikum gengu fjöldatölur ekki upp. Svo virðist sem einhvers misskilnings gæti varðandi þær upplýsingar sem óskað er eftir frá VMST en úttektaraðilum er ekki að fullu ljóst hvar sá misskilningur

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

liggur. Gæti þurft að endurskoða skapalón ársskýrslnanna og/eða leiðbeina sveitarfélögum betur um útfyllingu þeirra.

Auk árlegrar ársskýrslu, ársfjórðungslegs uppgjörs og gerðar stuðningsáætlana fyrir hvern notanda, sem og reglulegra uppfærslna þeirra, skulu málstjórar taka saman greinargerð um lok móttökuþjónustunnar innan þriggja mánaða frá því að notandi hættir í samræmdri móttöku. Sú greinargerð er svo send á VMST. Fjölmenningarsetur útbjó skapalón greinargerðar um lok móttökuþjónustu. Í henni skal koma fram hvernig gengið hafi að uppfylla markmið stuðningsáætlunar meðan á samræmdri móttökuþjónustu stóð og mat á áframhaldandi þjónustuþörf að henni lokinni.

Í nánast öllum sveitarfélögunum sem úttektin tók til sagðist starfsfólkið upplifa vantraust í sinn garð vegna skráningarskyldu og eftirlits með störfum þess. Einn starfsmaðurinn sagði samninginn ekki góðan og kerfið í kringum stjórnsýsluna allt of flókið, „það byggist ekki á trausti heldur að telja baunir“. Annar sagði það vera „stundum eins og það vanti traust þó allir séu að gera sitt besta“. Hann sagði tíma málstjóra vera illa nýttan. „Við erum að sinna flóttafólkinu. Við þurfum að hafa traust til þess og meira svigrúm á milli. Allt þetta verkbókhald og að rýna í minnstu smáatriði er til þess að tefja vinnuna og búa til hömlur.“

Þá var starfsfólk sveitarfélaganna einnig óánægt með að VMST skoði uppgjörið „með stækkunargleri“, eins og einn þeirra komst að orði. Talsverð vinna fer í gerð uppgjörs, endurskoðun á því og útskýringar, bæði hjá sveitarfélögunum og VMST. Eftir að uppgjöri hefur verið skilað óskar VMST eftir útskýringum á ýmsum atriðum frá sveitarfélögunum, ef þörf þykir, áður en greiðsla getur átt sér stað. Meðal annars óskar VMST eftir upplýsingum til að skera úr um hvort notendur séu sannarlega paraðir við sveitarfélagið, hver upphafsdagsetning þjónustunnar hafi verið, hvort stuðningsáætlun hafi verið gerð og hvort upplýsingar í henni séu réttar eða nægilegar. Upplifa sveitarfélögin vantraust og smámunasemi þegar kemur að þessu og að „það sé verið að anda ofan í hálsmálið á þeim”. VMST leggi þannig einkennilega áherslu á dagsetningar og smáatriði í tilvísunum að mati starfsfólks sveitarfélaganna.

Einn stjórnandinn sagði aðalgallann við samþættu móttökuna vera „þetta þref fram og til baka um hvort einstaklingurinn sé sannarlega hjá [sveitarfélaginu] eða ekki“. Að hans mati ætti ekki að þurfa að rökræða málið fram og til baka og í stað skriffinnskunnar ætti sveitarfélagið að fá að meta sjálft hvort flóttafólk sé í samræmdu móttökunni. Sagði hann einkennilegt að fólk mætti ekki bara finna sér húsnæði sjálft og það væri horft til pörunar við sveitarfélag út frá því (nánar er fjallað um pörun í kafla 4.1.1). Annar starfsmaður sagðist vilja sjá að allt flóttafólk ætti rétt á þessari þjónustu, sama hvar það byggi. Þá var ákall eftir skýrri stefnu stjórnvalda og regluverki í málaflokknum.

Í þessu sambandi kom einnig ítrekað fram hjá starfsfólki sveitarfélaganna að það teldi að upphafsdagsetning samræmdu móttökunnar ætti að miðast við það hvenær einstaklingur hefði fyrst samband við sveitarfélagið en ekki við dagsetningu pörunar frá

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

VMST. Það sé nefnilega mjög algengt að fólk sé flutt í sveitarfélagið áður en tilvísun berst frá VMST, eins og fjallað verður um í kafla 4.1.2. Í mörgum tilvikum hafi mikil vinna því átt sér stað áður en pörun frá VMST liggi formlega fyrir.

Einn starfsmannanna sagðist skilja eftirlitsskylduna upp að vissu marki þar sem settur hefði verið heilmikill peningur í verkefnið og það væri skiljanlegt að ráðneytið vildi vita hvað yrði um hann. Sagði starfsmaðurinn stöðuna samt vera þá að ef sveitarfélögin ynnu ekki markvisst að inngildingu flóttafólksins í samfélagið myndi það að öllum líkindum vera áfram á framfærslu sveitarfélagsins að samræmdri móttöku lokinni. Eins og starfsmaðurinn benti á: „það að ganga illa í verkefninu kemur beint niður á sveitarfélögunum. Það er enginn hvati að standa ekki við sinn part samningsins.“

Nefndu nokkrir starfsmenn aðra þjónustusamninga við ráðuneytið sem hefðu gefist betur, að þeirra mati, til dæmis samninga vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd. Sagði starfsfólkið þá samninga fela í sér meiri fyrirsjáanleika í greiðslum og litla umsýslu.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

4. Framkvæmd þjónustu vegna samræmdrar móttöku flóttafólks

Í þjónustusamningum sveitarfélaganna er kveðið á um bæði lágmarks- og hámarksfjölda notenda sem viðkomandi sveitarfélag hefur samþykkt að veita þjónustu. Þá er einnig tekið fram hversu marga notendur á fyrsta ári í samræmdri móttöku viðkomandi sveitarfélag samþykkir að þjónusta en kostnaðarlíkanið gerir, eins og áður segir, ráð fyrir að þjónustuþörf notenda sé mest fyrsta árið.

Á þeim tíma sem gagnaöflun GEV fór fram voru tvö sveitarfélög með nokkra notendur umfram hámarksfjölda samkvæmt þjónustusamningi um samræmda móttöku. Fjögur sveitarfélög kváðu samninginn vera fullan en þar af tóku þrjú sveitarfélög sérstaklega fram að þau þjónustuðu þó töluverðan fjölda flóttafólks utan samræmdu móttökunnar sem þyrfti á sambærilegri þjónustu að halda. Eitt þeirra fjögurra sveitarfélaga sem kváðu samninga fulla var með einstaklinga á biðlista eftir að komast inn í samræmdu móttökuna. Þrjú sveitarfélaganna sem rætt var við voru töluvert undir hámarksfjölda samkvæmt samningum.

Af framangreindu má sjá að staða sveitarfélaganna er nokkuð ólík hvað varðar fjölda notenda og í þeim sveitarfélögum þar sem samningar eru nú þegar fullir eru viðbrögðin mismunandi. Flest bentu sveitarfélögin á að staða þeirra væri erfið því að ef þau neituðu að taka við fleiri þegar samningar væru fullir væru aðstæður samt sem áður þannig að viðkomandi einstaklingar þyrftu þjónustuna og sveitarfélaginu væri eftir sem áður skylt að veita þeim almenna félagsþjónustu. Í þeirri stöðu væri betra að samþykkja viðkomandi einstaklinga inn í samræmdu móttökuna og fá þannig greitt með þeim samkvæmt samningum.

4.1 Móttaka flóttafólks

4.1.1 Pörun eftir veitingu leyfis

Samkvæmt kröfulýsingu er það hlutverk VMST, að höfðu samráði við viðkomandi sveitarfélag, að gera flóttafólki tilboð um móttökusveitarfélag á grundvelli þeirra upplýsinga sem liggja fyrir. Það er því hlutverk VMST að para saman notanda og móttökusveitarfélag. Samkvæmt upplýsingum frá VMST er reynt eftir fremsta megni að hlusta á óskir einstaklinga um pörun við ákveðið sveitarfélag, sérstaklega ef málefnaleg rök eru að baki, t.a.m. ef viðkomandi hefur búið lengi í því sveitarfélagi sem um ræðir. Enn fremur kveðst VMST reyna að stjórna flæðinu til sveitarfélaganna en það geti reynst erfitt. Í samtali við starfsfólk eins sveitarfélagsins kom fram að það teldi að ekki færi fram „sérstaklega mikil pörun“. Um væri að ræða „fallega hugsun á blaði en raunin væri sú að fólk hrúgaðist inn í kerfið og allir væru að drukkna“ og pörunin væri þá einungis háð því hvar væri laust pláss.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

Ef einstaklingi er boðið pláss í samræmdri móttöku en hann afþakkar án þess að fyrir því séu málefnalegar ástæður á það almennt að leiða til þess að viðkomandi sé á eigin vegum og utan samræmdrar móttöku samkvæmt upplýsingum frá VMST. Ef málefnaleg rök eru hins vegar fyrir því að einstaklingur hafnar pörun við tiltekið sveitarfélag kveðst VMST taka málið til skoðunar og kemur þá eftir atvikum til greina að para viðkomandi við annað sveitarfélag. Í þessu sambandi skal tekið fram að hjá fulltrúum sveitarfélaganna kom fram óánægja með að flóttafólk fengi ekki inni í samræmdu móttökunni ef það neitaði að flytja í tiltekið sveitarfélag. Flóttafólkið þyrfti samt sem áður þjónustuna í því sveitarfélagi sem það byggi í. Starfsfólk eins sveitarfélagsins velti því upp hvort neitun VMST um samræmda móttöku í þessum tilvikum teldist vera stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og ef svo væri hvort ekki ætti að vera hægt að kæra þá ákvörðun.

Úttektaraðilar benda á að framangreindar vinnureglur og túlkun VMST á því hvað gerist ef einstaklingur hafnar pörun við tiltekið sveitarfélag eiga sér ekki stoð í kröfulýsingu eða þjónustusamningi. Að mati úttektaraðila væri það þó eðlilegt.

Fram kom hjá starfsfólki sveitarfélaganna að það fyndi fyrir því að erfitt gæti reynst að fá pörun frá VMST fyrir einstaklinga sem áður hefðu hafnað pörun við önnur sveitarfélög þrátt fyrir að starfsfólk teldi málefnaleg rök styðja að viðkomandi þyrfti á samræmdri móttöku að halda. VMST neitaði gjarnan pörun með þeim rökum að viðkomandi hefði hafnað pörun annars staðar eða að hann myndi staldra stutt við í sveitarfélaginu.

Í samtölum við starfsfólk sveitarfélaganna kom fram að það teldi flóttafólkið yfirleitt ekki tilbúið til að segja já eða nei við pörun strax í upphafi. Fólk hefði fæst á þeim tíma neinar forsendur til að taka um það ákvörðun, enda þótt VMST upplýsi fólk í viðtölum um það hvað samræmda móttakan feli í sér. Reynsla starfsfólks sé að fólk þurfi yfirleitt að heyra allar slíkar upplýsingar oft svo þær síist inn. Afleiðingar þess að neita pörun séu íþyngjandi enda viðkomandi þá yfirleitt útilokaður frá þjónustunni.

Samkvæmt kröfulýsingu skal móttökusveitarfélag stefna að því markmiði að notandi geti hafið búsetu í sveitarfélaginu innan átta vikna frá því að hann hefur *þegið boð sveitarfélagsins um móttöku*. Úttektaraðilar benda á að framangreint orðalag kröfulýsingarinnar er ekki lýsandi fyrir framkvæmdina. Raunin er sú að pörun einstaklings við sveitarfélag á sér stað hjá VMST án aðkomu sveitarfélagsins og veit það því ekki af pöruninni fyrr en tilvísun frá VMST berst.

4.1.2 Notendur fluttir í sveitarfélag áður en tilvísun berst

Samkvæmt upplýsingum frá sveitarfélögunum er það mjög oft svo að fólk er flutt í sveitarfélagið áður en tilvísun berst frá VMST, þó það eigi að vísu ekki við í öllum sveitarfélögum. Sveitarfélögin kalla þá sjálf eftir tilvísun frá VMST, sem í flestum tilvikum samþykkir pörun ef viðkomandi hefur ekki áður hafnað pörun við annað sveitarfélag.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

Eins og fram kom í kafla 3.4 er nokkur óánægja meðal starfsfólks sveitarfélaga með að upphafsdagsetning hinnar samræmdu móttöku, og þar með greiðslur, miðist við dagsetningu pörunar frá VMST þar sem mikil vinna geti fari í að sinna einstaklingum sem eru fluttir í sveitarfélagið áður en tilvísun hefur borist frá VMST. Einnig geti það tekið langan tíma að fá svör frá VMST eftir að ósk um pörun hefur verið send. Þá sé pörun ekki endilega gerð afturvirk. Það starfsfólk sem rætt var við kvaðst myndu frekar vilja að upphafsdagsetning miðaðist við þann tíma þegar einstaklingar hafa fyrst samband við sveitarfélagið enda hefjist vinnsla málsins almennt á þeim tíma.

4.1.3 Flutningur milli sveitarfélaga

Samkvæmt upplýsingum frá starfsfólki sveitarfélaganna er nokkuð algengt að starfsfólk móttökusveitarfélags finni húsnæði fyrir notendur í öðru sveitarfélagi og þannig flyst ábyrgðin á þjónustu við viðkomandi milli sveitarfélaga. Starfsfólk gagnrýndi skort á samvinnu milli sveitarfélaga þegar þetta gerðist og að yfirleitt væri ekki látið vita fyrr en eftir að viðkomandi notendur væru fluttir í nýja sveitarfélagið. Starfsfólk sumra sveitarfélaga sagðist aðspurt yfirleitt einungis senda flutningsbeiðni til VMST en ekki endilega heyra í nýja sveitarfélaginu, það færi þó eftir atvikum. Í öllu falli væru upplýsingar um einstaklingana einungis sendar á VMST. Starfsfólk annarra sveitarfélaga sagðist setja sig í samband við málstjóra í nýja sveitarfélaginu og einnig senda flutningsbeiðni til VMST. Þá væru upplýsingar um notendur sendar bæði á hið nýja sveitarfélag og VMST. Í þessu sambandi nefndi starfsfólk sumra sveitarfélaga að skilaboðin frá VMST um beiðni um flutning innan samræmdrar móttöku væru ekki alltaf skýr. Stundum væri jafnvel óljóst hvort stofnunin tæki við málinu eða hvernig vinnslan væri í framhaldinu.

Starfsfólk sveitarfélaganna bendir á að það geti myndast grátt svæði þegar notendur flytja milli sveitarfélaga, jafnvel þannig að tvö sveitarfélög séu að greiða notendum fyrir sama tímabil í einhvern tíma. Stundum sé erfitt og tímafrekt að nálgast upplýsingar um þær greiðslur sem notendur hafa fengið hjá öðrum sveitarfélögum. Sú staðreynd að sumar greiðslur séu greiddar fyrir fram og aðrar eftir á flæki málin nokkuð auk þess sem greiðslum sé gjarnan mismunandi háttað milli sveitarfélaga. Nauðsynlegar upplýsingar komi oft ekki fram á flutningsbeiðnum og þá berist flutningsbeiðnir oft seint og illa frá VMST.

Úttektaraðilar telja ljóst að bæta þurfi verklag við flutning notenda samræmdrar móttöku milli sveitarfélaga svo vinnubrögð séu samræmd og nauðsynlegar upplýsingar berist milli sveitarfélaga.

4.1.4 Pörun eftir að hámarksfjölda notenda er náð

Ljóst er að aðferð sveitarfélaganna hvað varðar móttöku nýrra notenda samræmdrar móttöku er ólík þegar hámarksfjölda notenda samkvæmt þjónustusamningi er náð. Sum sveitarfélög hafa upplýst VMST um að þau geti ekki tekið við fleiri notendum þar sem

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

samningar séu fullir, önnur sveitarfélög taka við notendum umfram samninga og eitt sveitarfélag tekur við notendum þó að samningar séu fullir en er með þá á biðlista eftir að þjónusta við þá geti hafist.

Samkvæmt upplýsingum frá VMST fá sveitarfélögin greitt fyrir þá notendur sem paraðir hafa verið við þau, jafnvel þótt komið sé fram úr hámarksfjölda samkvæmt samningum. Í viðtölum við starfsfólk sveitarfélaganna kom fram að það teldi starfsfólk VMST ekki fylgjast með hvenær samningar sveitarfélaganna væru fullir heldur héldi það áfram að para þar til sveitarfélögin segðu stopp. Forsvarsmenn VMST segja það ekki rétt, þau fylgist með hvenær samningar eru orðnir fullir en þar sem ekki sé enn komið eitt ákveðið kerfi sem heldur utan um skráningar í samræmda móttöku gangi sameiginleg yfirsýn ekki nægilega vel. Það komi því fyrir að móttökusveitarfélög telji samning fullan á meðan VMST telji enn vanta upp á. Fram kom hjá VMST að verið væri að vinna að því að bæta yfirsýnina hvað þetta varðar.

VMST kvaðst í sumum tilfellum para einstaklinga sem skráðir eru með lögheimili í tilteknu sveitarfélagi á meðan verið er að skoða hvort samningur við viðkomandi sveitarfélag er fullur og jafnvel eftir að ljóst er að svo sé. Það væri hins vegar alltaf gert í fullu samráði við viðkomandi sveitarfélag. Kveður VMST því hámarksfjölda samkvæmt samningum í raun þýða að stofnunin hætti að para við móttökusveitarfélag nema samkomulag sé um annað og þá séu bara einstaklingar sem eru þegar í sveitarfélaginu paraðir enda myndu þeir hvort sem er mæta til félagsþjónustunnar og eiga rétt á þjónustu.

Úttektaraðilar telja ljóst að álag á innviði sveitarfélaga með búsetuúrræði fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd sé sérstaklega mikið enda algengt að þeir búi áfram í sama sveitarfélagi eftir veitingu verndar. Samningar móttökusveitarfélaga eru fljótir að fyllast og annaðhvort taka viðkomandi sveitarfélög þá við notendum umfram hámarksfjölda samninga eða þjónusta flóttafólk utan samræmdu móttökunnar.

Samkvæmt upplýsingum frá sveitarfélögunum er framkvæmdin þannig að þegar samningar eru farnir að fyllast er einstaklingum í mikill þjónustuþörf yfirleitt forgangsraðað inn í samræmdu móttökuna á undan þeim sem þurfa litla þjónustu. Flest sveitarfélögin voru á því að það væri ekki hlutverk VMST að forgangsraða í slíkum tilvikum. Þannig aukist meðalþungi mála í sveitarfélaginu en það rími ekki við forsendur kostnaðarlíkansins sem gerir ráð fyrir blöndu léttari og þyngri mála, sbr. kafla 3.1.1. Sum sveitarfélögin segja það sína upplifun að VMST pari helst þyngri mál við þau. Í raun komi svo á daginn að þeir einstaklingar sem VMST meti léttari þurfi líka á samræmdri móttöku að halda. Fram kom það álit starfsfólks að allir ættu að fá sömu þjónustuna því heildarþjónustuþörfin kæmi ekki í ljós fyrr en á seinni stigum.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11 2026

4.2 Húsnæði

Samkvæmt upplýsingum frá VMST hefur flóttafólk átta vikur *frá því að það hefur fengið útgefið leyfi um alþjóðlega vernd* frá Útlendingastofnun til þess að yfirgefa húsnæði á vegum ríkisins fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd. VMST kveður skýrt á um að átta vikum eftir útgáfu leyfis um alþjóðlega vernd beri ríkið ekki lengur ábyrgð á þjónustunni heldur viðkomandi sveitarfélag. Eftir það njóti fólk þó viss sveigjanleika þannig að það geti verið áfram í búsetuúrræði fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd, í mesta lagi í eina viku, ef öruggt er að húsnæði í sveitarfélagi verður afhent innan fárra daga.

Í kröfulýsingu segir aftur á móti að móttökusveitarfélög skuli tryggja eins og kostur er að notendum samræmdrar móttöku standi húsnæði til boða innan átta vikna *frá því að þeir hafa þegið boð* sveitarfélagsins um móttöku. Á milli leyfis um alþjóðlega vernd og boðs um samræmda móttöku líður einhver tími, meðal annars vegna þess að hjá VMST fer fram viðtal og þarfagreining áður en pörun á sér stað. Það virðist því vera misræmi milli upplýsinga í kröfulýsingu og túlkunar VMST á upphafsdegi tímarammans sem sveitarfélög hafa til að útvega notendum húsnæði, sem þarf að leiðrétta.

Samkvæmt starfsfólki sveitarfélaganna berast tilvísanir í samræmda móttöku oft seint og stuttur tími er þá oft eftir af átta vikna tímaramma sem sveitarfélögin hafa til að finna húsnæði. Fram kom hjá starfsfólki sveitarfélaganna að oft væri um mánuður til stefnu þegar tilvísanir bærust, stundum tvær vikur, og væru dæmi þess að aðeins nokkrir dagar hefðu verið til stefnu.

Við yfirferð málaskráa sáu úttektaraðilar nokkur dæmi þess að töluvert hefði verið liðið á átta vikurnar þegar tilvísun barst frá VMST. Í einu tilfellinu höfðu liðið sex vikur frá því að einstaklingur hafði fengið stöðu flóttamanns og þar til tilvísun var send til sveitarfélagsins. Þá sást einnig tilvísun frá VMST sem var dagsett um tveimur vikum áður en tölvupóstur með tilvísun barst sveitarfélaginu. Ljóst þykir að þörf er á að bæta vinnulag hjá VMST vegna tilvísana svo þær berist sveitarfélögum sem fyrst í kjölfar pörunar.

4.2.1 Húsnæðisvandi

Eins og áður segir skulu móttökusveitarfélög stefna að því markmiði að notandi samræmdrar móttöku geti hafið búsetu í sveitarfélaginu innan átta vikna frá því að hann hefur þegið boð sveitarfélagsins um móttöku, samkvæmt kröfulýsingu. Gagnaöflun úttektaraðila sýnir að sveitarfélögin uppfylla yfirleitt þessa kröfu en að gjarnan sé brugðið á það ráð að útvega notendum gistiheimili eða aðrar skammtímalausnir fyrst um sinn á meðan leitað er að leiguhúsnæði, þar sem framboð á leiguhúsnæði sé lítið.

Aðspurt um helstu áskoranir vegna samræmdrar móttöku nefndi starfsfólk sveitarfélaganna nær undantekningarlaust húsnæðismál. Í öllum sveitarfélögunum nema einu sem úttektin tók til sagði starfsfólkið að þar væri viðvarandi húsnæðisskortur og að mikil vinna færi í að aðstoða notendur við útvegun húsnæðis. Einungis eitt

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11 2026

sveitarfélaganna sagði framboð húsnæðis vera gott vegna uppbyggingar í sveitarfélaginu en fáeinum mánuðum áður en úttektin fór fram hefðu þau einnig verið í vanda vegna húsnæðisskorts. Uppbyggingin í sveitarfélaginu hefði þó orðið til þess að notendur flyttu flestir í sama hverfið og það ylli meðal annars álagi á skóla og leikskóla.

Þá kveður kröfulýsingin á um að húsnæðið sem sveitarfélagið útvegar notendum, aðkoma að því og nánasta umhverfi, skuli vera þannig að það henti þörfum notenda hverju sinni og tekið skuli tillit til fjölskylduaðstæðna notenda. Einnig segir að ef aðstæður notenda eru með þeim hætti að þörf sé á sérstökum ráðstöfunum skuli sveitarfélagið tryggja húsnæði sem mæti slíkum þörfum, svo sem vegna fötlunar, heilsufarsaðstæðna, öldrunar eða stöðu að öðru leyti.

Starfsfólk sveitarfélaganna taldi flesta notendur vera í húsnæði sem hentaði þeirra þörfum en sagði það þó geta verið vandasamt að finna húsnæði við hæfi. Erfitt væri til dæmis að finna stærra húsnæði á viðráðanlegu verði fyrir barnmargar fjölskyldur. Oft sæktust notendur sjálfir eftir minna húsnæði sem mætti ekki endilega þörfum þeirra en þeir réðu við leigu á.

Í viðtölum við notendur kom fram að margir þeirra væru í óhentugu húsnæði með tilliti til verðs, stærðar, staðsetningar, samgangna o.þ.h. Dæmi voru um að notendur byggju í húsnæði utan alfaraleiðar og með skertan aðgang að almenningssamgöngum. Sumir viðmælendanna höfðu ekki annan kost en að bjóða úttektaraðilum heim til sín þar sem þeir áttu ekki möguleika á að ferðast til fundar við úttektaraðila. Þá voru sumir sem þurftu að ganga langar vegalengdir til fundar við úttektaraðila þar sem almenningssamgöngur voru ekki fyrir hendi og þeir ekki með aðgang að bíl. Í einu slíku tilfelli var um að ræða notanda sem glímdi við heilsubrest þannig að hann átti erfitt með gang. Hann vildi flytja í húsnæði sem hentaði honum betur en það gekk illa hjá honum að finna annað húsnæði og hann fékk ekki aðstoð við það frá málstjóra sínum, enda túlkaði sveitarfélagið kröfulýsingu þjónustunnar þannig að málstjórar ættu eingöngu að aðstoða við útvegun húsnæðis í eitt skipti. Fjallað var um ólíka túlkun sveitarfélaganna á kröfum um útvegun húsnæðis í kafla 3.1.1.

Úttektaraðilar telja ljóst að þegar notendur búa afskekkt og hafa ekki aðgang að bíl hafa þeir takmörkuð tækifæri til virkrar þátttöku í samfélaginu, sem er þó eitt meginmarkmið samræmdrar móttöku. Við útvegun húsnæðis þurfa sveitarfélög því að huga að því að staðsetning þess og aðgangur að almenningssamgöngum hindri ekki notendur í að taka virkan þátt í samfélaginu.

Ljóst var af viðtölum við notendur að áhyggjur af húsnæði hvíla þungt á mörgum þeirra. Sögðu margir að almennur húsnæðisvandi í landinu og há húsaleiga hefði komið þeim á óvart eftir komuna til Íslands. Nefndu nokkrir þeirra að hækkun leiguverðs vegna vísitölu hefði komið þeim sérstaklega á óvart og virtist þá sem þeim hefði ekki verið gert ljóst við undirritun samnings að leiguupphæðin myndi taka breytingum í takt við vísitölu. Margir áttu í verulegum erfiðleikum með að standast greiðslur vegna húsaleigu og sáu fram á að

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11 2026

þurfa að flytja. Þá voru nokkrir viðmælendanna við það að missa húsnæði sitt og ekki komnir með annað. Það gætti augljósrar streitu og vanlíðanar meðal notendanna vegna húsnæðismála og fjárhagsstöðu þeirra, eins og eftirfarandi frásögn ber með sér:

> Ég átti í miklum erfiðleikum með að finna húsnæði, þú getur ekki einu sinni ímyndað þér hversu erfitt það var. Það endaði með því að ég þurfti að leigja íbúð sem er langt fyrir ofan mína getu og langt yfir launum mínum. Ég fæ um 175.000 krónur á mánuði og leigan er 210.000 krónur og heildarrýmið, ég held að það sé ekki meira en 20 fermetrar. Það er mjög lítið og lokað. Ég er að borga of mikið fyrir það, ég veit. Í lok þessa mánaðar er ég í vandræðum, ég veit ekki hvort ég næ að borga leiguna.

Margir notendanna höfðu svipaða sögu að segja.

Að framangreindu virtu er rétt að ítreka lögbundnar skyldur sveitarfélaganna þegar kemur að húsnæðismálum íbúa, sbr. t.d. 45. og 46. gr. félagsþjónustulaganna. Óháð samræmdri móttöku ber sveitarfélögum að tryggja, eftir því sem kostur er og þörf er á, framboð af leiguhúsnæði, félagslegu kaupleiguhúsnæði og/eða félagslegum eignaríbúðum handa þeim fjölskyldum og einstaklingum sveitarfélagsins sem ekki eru á annan hátt færir um að sjá sér fyrir húsnæði sökum lágra launa, þungrar framfærslubyrðar eða annarra félagslegra aðstæðna, sbr. 1. mgr. 45. gr. félagsþjónustulaganna. Þá skulu félagsmálanefndir sveitarfélaga sjá til þess að veita þeim fjölskyldum og einstaklingum, sem ekki eru færir um það sjálfir, úrlausn í húsnæðismálum til að leysa úr bráðum vanda á meðan unnið er að varanlegri lausn, sbr. 1. mgr. 46. gr. sömu laga. Ljóst er því að sveitarfélögin bera töluverða ábyrgð í lagalegu tilliti þegar kemur að húsnæðismálum íbúa sinna en þær skyldur eiga sem áður segir við óháð hinni samræmdu móttöku.

4.2.2 Aðkoma ríkisins að útvegun húsnæðis

Móttökusveitarfélögum stendur til boða að skrifa undir samkomulag vegna aðkomu ríkisins að útvegun húsnæðis. Það felur í sér að Framkvæmdasýslan – Ríkiseignir leitar að húsnæði í sveitarfélaginu og kemur á sambandi milli viðkomandi sveitarfélags og leigusala sem gera leigusamning sín á milli. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu er þá yfirleitt um að ræða leigu á stóru húsnæði, til dæmis heilu fjölbýlishúsi eða stigagangi, sem sveitarfélagið framleigir þá til notenda. Ekkert móttökusveitarfélaganna hefur skrifað undir slíkt samkomulag.

Starfsfólk sveitarfélaganna var almennt sammála um að þessi ráðstöfun hugnaðist því ekki. Í mörgum sveitarfélaganna er ekki pólitískur vilji til að gerast leigusali með tilheyrandi umsýslukostnaði, viðhaldi á fasteignum og annarri ábyrgð sem því fylgir. Þá kom einnig fram gagnrýni á að safna flóttafólki saman í fjölbýlishús eða hverfi sem „myndi auka hættu á gettómyndun“ eins og einn starfsmaður komst að orði. Það væri almennur vilji hjá starfsfólkinu að dreifa notendum um sveitarfélögin og dreifa þannig um leið álagi á innviðina, svo sem skóla og leikskóla.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

Ekki vissu fulltrúar allra sveitarfélaganna að þeim stæði til boða aðstoð frá ríkinu við útvegun húsnæðis. Í samkomulaginu um aðkomu ríkisins segir að sveitarfélög geti „virkjað ákvæði kröfulýsingar samkvæmt samningi um samræmda móttöku flóttafólks en ákvæðið varðar útvegun húsnæðis og er í lið 18 í kafla 2.2.2. í kröfulýsingu sem er fylgiskjal samningsins“. Í þeim lið kröfulýsingarinnar sem hér er vísað til segir „[Sveitarfélag] tryggir, eins og kostur er, að notanda standi til boða húsnæði til leigu að jafnaði innan átta vikna frá því að hann hefur þegið boð sveitarfélagsins um móttöku.“ Orðalag kröfulýsingarinnar ber það ekki ljóst með sér að sveitarfélögunum standi framangreint samkomulag til boða en samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu felur orðalagið „eins og kostur er“ það í sér að hægt sé að leita aðstoðar ríkisins við útvegun húsnæðis. Telja úttektaraðilar að kveða hefði þurft skýrar á um það í kröfulýsingunni að sveitarfélögunum standi til boða aðstoð frá ríkinu við útvegun húsnæðis.

4.2.3 Húsaleigutrygging

Í húsaleigusamningum er iðulega gerð krafa um leigutryggingu, oftast jafngildi þriggja mánaða leiguverðs, sem leggja þarf fram við upphaf leigutímabilsins. Sveitarfélögin aðstoða notendur samræmdrar móttöku vegna greiðslu leigutryggingar en misjafnt er þó hvort þau veita þeim lán fyrir leigutryggingunni eða skrifa undir ábyrgðaryfirlýsingu. Ekki er fjallað um aðstoð vegna leigutryggingar í kröfulýsingu þjónustunnar.

Flest sveitarfélaganna sem úttektin náði til hafa gefið út ábyrgðaryfirlýsingu vegna leigutryggingar í nafni sveitarfélagsins. Ekki er því um eiginlegar greiðslur að ræða nema komi til tjóns á íbúðinni en þá er upphæðinni breytt í lán til notandans. Flest sveitarfélaganna gefa út yfirlýsingu fyrir allt að 600.000 krónum en bent var á að sú upphæð næði varla, jafnvel sjaldnast, þeirri fjárhæð sem krafist er samkvæmt leigusamningi. Meðal þeirra leiða sem sveitarfélögin hafa gripið til í þeim aðstæðum er að gefa út tvær yfirlýsingar ef um hjón er að ræða, semja við leigusala um lægri upphæð eða reyna að koma á samstarfi við önnur sveitarfélög ef um flutninga milli sveitarfélaga er að ræða.

Í þeim tilfellum sem sveitarfélögin veita notendum lán fyrir leigutryggingunni er um vaxtalaust lán að ræða sem notendur endurgreiða sveitarfélaginu með lágum afborgunum. Oft eru greiðslur frá sveitarfélaginu vegna sérstaks húsnæðisstuðnings nýttar til að endurgreiða lánið. Þegar þetta fyrirkomulag er viðhaft er ljóst að lág framfærsla notenda lækkar enn frekar. Við lok leigutímabilsins fá notendurnir þó sjálfir tryggginguna endurgreidda og geta þá til dæmis nýtt fjárhæðina til að greiða tryggingu af næsta leiguhúsnæði.

4.2.4 Útvegun húsbúnaðar

Í kröfulýsingu segir að móttökusveitarfélög útvegi húsbúnað fyrir notendur samræmdrar móttöku samkvæmt lista frá ráðuneytinu. Jafnframt segir í markmiðsgrein kröfulýsingarinnar að móttökusveitarfélög undirbúi íbúðir fyrir notendur. Starfsmaður

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

eins sveitarfélagsins sagði þetta hafa verið gert þar hér áður fyrr en að því hefði verið hætt þar sem fólk hefði jafnvel losað sig við hlutina strax. Velti hann því fyrir sér hvort það væri sveitarfélagsins „að ákveða hvað fólk á að hafa heima hjá sér“.

Í framkvæmd veita sveitarfélögin notendum yfirleitt húsbúnaðarstyrk, en nánar er fjallað um útfærslu sveitarfélaganna á húsbúnaðarstyrk í kafla 4.3.2. Sum sveitarfélög hafa aðgang að nytjamörkuðum þar sem notendum stendur til boða að velja sér innbú án endurgjalds. Eitt sveitarfélagið kvaðst nýta það stundum ef fólk þyrfti virkilega á aðstoðinni að halda en það væri ekki almenn vinnuregla. Þá hafa íbúar eins sveitarfélagsins tekið sig saman og safnað húsbúnaði á nokkurs konar lager sem notendur hafa aðgang að endurgjaldslaust.

Ljóst er að sveitarfélögin fara yfirleitt ekki eftir kröfu í kröfulýsingu um útvegun húsbúnaðar og undirbúning íbúða. Úttektaraðilar telja ekki raunhæft að gera þær kröfur til sveitarfélaganna að útvega húsbúnað og undirbúa íbúðir þegar notendur leigja á almennum leigumarkaði, það henti betur að veita notendum húsbúnaðarstyrk, eins og gert sé í raun. Telur GEV því að uppfæra þyrfti kröfulýsingu vegna þessa þáttar.

4.3 Þjónusta sveitarfélaga

Í lögum er kveðið á um tiltekna grunnþjónustu til allra íbúa sveitarfélaga og er sveitarfélögum þannig skylt að sinna lögbundinni þjónustu við alla íbúa sveitarfélagsins óháð stöðu að öðru leyti. Enda þótt hér verði ekki með tæmandi hætti gerð grein fyrir því í hverju slík grunnþjónusta felst er gagnlegt að nefna nokkur atriði til glöggvunar.

Allir þeir sem eru með skráð lögheimili í tilteknu sveitarfélagi eiga rétt á félagsþjónustu sveitarfélagsins samkvæmt félagsþjónustulögunum. Með félagsþjónustu er átt við félagslega ráðgjöf, fjárhagsaðstoð, stuðningsþjónustu, ráðgjöf og þjónustu vegna málefna barna og ungmenna, þjónustu við unglinga, þjónustu við aldraða, þjónustu við fatlað fólk, aðstoð vegna húsnæðisvanda sbr. það sem áður hefur verið minnst á í kafla 4.2.1 hér að framan, vímuvarnir og aðstoð við einstaklinga með fíknivanda, sbr. 1. mgr. 2. gr. félagsþjónustulaganna.

Við framkvæmd félagsþjónustu skal gæta þess að hvetja einstaklinginn til ábyrgðar á sjálfum sér og öðrum, virða sjálfsákvörðunarrétt hans og styrkja hann til sjálfshjálpar. Þá skulu sköpuð skilyrði svo að einstaklingurinn geti tekið virkan þátt í samfélaginu á eigin forsendum. Félagsleg þjónusta á að miða að valdeflingu og miðast við einstaklingsbundnar þarfir og aðstæður, sbr. 2. mgr. 1. gr. félagsþjónustulaganna.

Þá koma lög um grunnskóla nr. 91/2008 (grunnskólalögin) einnig til skoðunar þegar litið er til þeirrar lögbundnu þjónustu sem sveitarfélögum er skylt að veita íbúum sínum. Sjá nánari umfjöllun um skólaþjónustu í kafla 4.3.5 hér á eftir.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11 2026

4.3.1 Lögbundin þjónusta og viðbótarþjónusta samræmdrar móttöku

Af framansögðu er ljóst að sveitarfélögum ber skylda til að sinna ýmissi grunnþjónustu við íbúa sína, óháð samræmdu móttökunni. Þau sveitarfélög sem hafa skrifað undir þjónustusamning um samræmda móttöku flóttafólks hafa hins vegar skuldbundið sig til að veita notendum samræmdrar móttöku tiltekna þjónustu til viðbótar við hina almennu félagsþjónustu. Kostnaðarlíkaninu sem fylgir þjónustusamningnum var ætlað að taka tillit til og áætla tíma fyrir þessa viðbótarþjónustu við notendur, sbr. kafla 3.1.

Framangreind viðbótarþjónusta felst einkum og sér í lagi í auknum stuðningi og ráðgjöf og er kröfunum nánar lýst svo í kafla 2.2.2 í kröfulýsingunni:

> Notanda skal tryggð öll almenn félagsleg ráðgjöf, sbr. 16. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, en til viðbótar skal tryggja notanda aukinn stuðning og leiðbeiningar í samræmi við stöðu notanda hverju sinni. Sem dæmi um aukinn stuðning er sálfræðiþjónusta, aðstoð við skráningu á heilsugæslu, aðstoð við gerð umsókna um húsnæðisbætur og sérstakan húsnæðisstuðning, tenging notanda við Vinnumálastofnun, aðstoð við gerð umsóknar um bankareikning og rafræn skilríki, aðstoða notanda við læknisheimsóknir, aðstoð við að tryggja hita, rafmagn og internet á heimili notanda og aðstoða notanda við að kaupa símakort og strætókort.
>
> Aukinn stuðningur vegna barna getur falið í sér að skrá börn í grunnskóla, leikskóla, og frístund, gerð samnings um sérkennslu og móðurmálskennslu, viðvera á samráðsfundi með skóla og leikskóla áður en skólaganga hefst og útvega grunnpakka fyrir skólagöngu svo sem skólatösku og pennaveski.

Vert er að benda sérstaklega á að í kröfulýsingunni kemur fram að tryggja skuli notanda aukinn stuðning og leiðbeiningar í samræmi við *stöðu notanda* hverju sinni. Ekki segir í kröfulýsingunni hvað það felur í sér. Má þó sjá í kostnaðarlíkaninu að gert er ráð fyrir meiri stuðningi og leiðbeiningum fyrir notendur í hópi kvótaflóttafólks en notendur með alþjóðlega vernd, sbr. töflu 3 í kafla 3.1.2. Telja úttektaraðilar að kveða hefði þurft skýrar á um ólíka þjónustu til mismunandi hópa notenda í kröfulýsingunni svo ljóst væri hvað átt væri við.

Þegar starfsfólk var spurt hvað það liti á sem viðbótarþjónustu samkvæmt þjónustusamningi var svarið yfirleitt að það væri bara almennt það sem væri gert aukalega fyrir notendur samræmdu móttökunnar en ekki hinn almenna borgara, enda þyrfti að leiðbeina fólki sem væri að koma sér fyrir í nýju landi um nánast allt. Taldi starfsfólk sveitarfélaganna þó að þjónusta við notendurna væri ekki nægilega samræmd milli sveitarfélaga, eins og sjá má af eftirfarandi ummælum eins starfsmannsins: „Samræmda móttakan er ekkert samræmd, sveitarfélögin gera þetta bara eins og þeim hentar.“

Starfsfólkið var beðið að nefna dæmi um stuðning og þjónustu sem notendur innan samræmdrar móttöku fengju en aðrir ekki. Voru eftirfarandi atriði nefnd í dæmaskyni en starfsmenn tóku fram að ekki væri unnt að telja verkefnin upp með tæmandi hætti. Það sem starfsfólk eins sveitarfélags nefndi sem dæmi er ekki endilega þjónusta sem veitt er í öðru sveitarfélagi:

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

- Bóka flug og taka á móti fólkinu á flugvellinum þegar um er að ræða sveitarfélag úti á landi.
- Aðstoða við að finna húsnæði.
- Aðstoða við að skrá lögheimili.
- Útvega ábyrgðaryfirlýsingu eða tryggingu vegna húsaleigu.
- Aðstoða við að finna og sækja um störf og gera ferilskrá.
- Aðstoða við að komast að í endurhæfingu.
- Aðstoða við að gerast sjálfboðaliði.
- Aðstoða í samskiptum við opinbera aðila, svo sem Tryggingastofnun ríkisins.
- Skrá börn í leikskóla, skóla, skólamat og frístund eftir atvikum.
- Fara með foreldrum á foreldrafundi í skólum.
- Hafa samband við íþróttafélög vegna tómstunda barna.
- Sækja börn heim og fylgja þeim á fyrstu æfingar.
- Útvega og sækja húsgögn og jafnvel bera þau inn til notenda (flutningsþjónusta er ekki í boði í öllum sveitarfélögum).
- Fara með í matvörubúð, m.a. til að kenna viðkomandi að nota greiðslukort.
- Panta tíma hjá læknum og tengja við heilsugæslu.
- Kenna á Heilsuveru.
- Fara með til læknis/tannlæknis og/eða í sjúkraþjálfun, a.m.k. í fyrstu skiptin.
- Fara með í bankann og kenna viðkomandi á heimabankann.
- Kenna að nota síma.
- Kenna á strætókerfið, jafnvel þannig að málstjóri fari með í strætóferðir.
- Sækja um rafræn skilríki.
- Kenna að sækja um húsaleigubætur.
- Kenna á vef Ríkisskattstjóra.
- Aðstoða við útfyllingu skattframtals.
- Aðstoða við að sækja um ferðaskilríki.
- Sálrænn stuðningur málstjóra.
- Tilvísanir til VMST vegna t.d. íslenskukennslu og samfélagsfræðslu.
- Aðstoða við að fá greiningar ef um fötlun er að ræða.
- Senda upplýsingapósta um tiltekna atburði eða viðburði, t.d. eins og þegar jarðskjálftar ríða yfir og þegar kirkjan opnar fyrir fjárhagsaðstoð o.fl.

Gjarnan var nefnt að málstjórar hefðu útbúið leiðbeiningar um tiltekin atriði fyrir notendur samræmdrar móttöku, eins og til dæmis hvernig ætti að sækja staðgreiðsluskrá og hvernig ætti að sækja um húsaleigubætur. Þá hafði eitt sveitarfélaganna hlotið styrk til að sinna stafrænni fræðslu sem fyrirhugað var að nýta í að útbúa myndrænar leiðbeiningar um hvernig ætti að sækja um allt það helsta sem þessi hópur sækir almennt um. Vonast var til að það myndi létta á störfum málstjóranna. Í einu sveitarfélaganna var fyrirhugað samstarf við útibú Skattsins á svæðinu um leiðbeiningaefni varðandi skattskýrslur, barnabætur og þess háttar.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11 2026

Starfsfólk stórs hluta sveitarfélaganna kallaði eftir því að þær stofnanir ríkisins sem ættu hlut að máli myndu útbúa leiðbeiningaefni sem gagnast gæti notendum á landsvísu. Tillögur komu fram um að slíkar upplýsingar og leiðbeiningar, sem ættu við óháð því í hvaða sveitarfélagi notendur byggju, yrðu aðgengilegar á miðlægum stað á netinu. Með miðlægum leiðbeininga- og upplýsingabrunni mætti vísa stórum hluta notenda þangað í stað þess að málstjóri veiti slíkar upplýsingar í einstaklingsviðtölum eða með tölvupóstum. Þeir notendur sem ekki gætu nýtt sér slíkt efni, til dæmis vegna ólæsis eða skorts á tæknikunnáttu, gætu síðan leitað aðstoðar málstjóra.

Það var upplifun úttektaraðila af viðtölum við notendur samræmdrar móttöku að þeir væru flestir mjög ánægðir og þakklátir fyrir þá þjónustu sem þeir fá hjá sínu sveitarfélagi. Virðast þó notendur sem búa utan höfuðborgarsvæðisins alla jafna fá meiri þjónustu en notendur á höfuðborgarsvæðinu. Mátti finna dæmi þess bæði í viðtölum við notendur og starfsfólk og í málaskrám sveitarfélaganna. Smæð sveitarfélaganna og fjöldi notenda í félagsþjónustu og samræmdri móttöku virðist ráða þar mestu um. Starfsfólk utan höfuðborgarsvæðisins virtist til dæmis frekar hafa tök á því að fylgja notendum í banka, til læknis eða í strætó til að kenna þeim á viðkomandi þjónustu. Þeir notendur sem höfðu reynslu af bæði stærri og smærri sveitarfélögum sögðu að almennt hefði verið betur haldið utan um mál þeirra í smærri sveitarfélögunum og nálægðin verið meiri. Þá sögðu þeir samfélagið í heild taka betur utan um þá í minni sveitarfélögunum.

Við gagnaöflun sást að framkvæmd sveitarfélaganna á þjónustu vegna samræmdrar móttöku er mismunandi og telja úttektaraðilar ljóst að í raun sé ekki um samræmda móttöku að ræða. Má það einna helst rekja til þess að ekki eru nægilega skýr skil milli þess sem telst til lögbundinnar þjónustu sveitarfélaganna og viðbótarþjónustu samræmdrar móttöku, auk þess sem upplýsingar í kröfulýsingu eru ekki nægilega nákvæmar. Þá hafa mismunandi reglur sveitarfélaganna áhrif á framkvæmd þjónustunnar en sveitarfélög eru sjálfstæð í störfum sínum og er sveitarstjórnum skylt samkvæmt félagsþjónustulögum að setja reglur um framkvæmd fjárhagsaðstoðar og stuðningsþjónustu. Þessar ólíku reglur sveitarfélaganna valda ósamræmi í þjónustu við notendur samræmdrar móttöku, en nánar er fjallað um þær í kafla 4.3.2 hér á eftir.

Enn fremur telja úttektaraðilar vert að nefna að samkvæmt viðtölum við starfsfólk sveitarfélaganna hafa verkefni þeirra verið miserfið. Til dæmis hafa sum sveitarfélög verið pöruð við mjög margar stórar barnafjölskyldur meðan önnur sveitarfélög hafa fengið marga notendur sem þurfa mjög mikla þjónustu, svo sem vegna fatlana.

Í því sambandi er rétt að benda á að ítrekað kom fram í viðtölum við starfsfólk sveitarfélaganna að langan tíma tæki fyrir flóttafólk að fá greiningar á fötlun sinni, jafnvel þótt bersýnilega sé um fötlun að ræða, enda fæstir með fullnægjandi gögn frá heimalandi. Það að fá viðurkennda greiningu hér á landi er frumforsenda nauðsynlegrar þjónustu, umönnunarbóta og greiðslna úr jöfnunarsjóði, svo eitthvað sé nefnt. Þetta er

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

eitt af því sem gerir vinnslu fötlunarmála sérstaklega umfangsmikla, eins og eftirfarandi ummæli starfsmanns sveitarfélags bera með sér:

> Það er flækjufótur í kerfinu. Þau komast ekki í frekara mat, SIS-mat, þó það sé sannarlega um fatlanir að ræða. Viðkomandi er ekki með grunnmat eða ekki tekið mark á pappírum þaðan sem þau eru að koma. Sveitarfélagið reynir að sækja pappíra en þeir eru jafnvel ekki til staðar eða fá þá ekki. Allskonar sem gerir fötlunarmálin sérstaklega þung. Það er byrjað á að fara í grunnmat en það er löng bið eftir því, tekur fleiri ár. Það er mikið af börnum í hópnum sem fá ekki þá þjónustu sem þau þurfa vegna fötlunar, það stoppar á skriffinnsku. Dæmi er um fjölfatlað barn og það koma pappírar með því en það er sagt nei, þetta er ekki nógu gott. Fötlunin fer ekkert á milli mála, þarf engan sérfræðing til að sjá að hér er um verulega fötlun að ræða.

Þá þykir rétt að víkja sérstaklega að stöðu heyrnarlausra innan samræmdu móttökunnar, en sá hópur glímir við enn meiri samskiptavanda en annað flóttafólk. Félag heyrnarlausra hefur bent á að vísa þyrfti heyrnarlausu flóttafólki í móttöku á höfuðborgarsvæðinu enda eru 98% táknmálstalandi fólks á Íslandi búsett þar. Hefur það gengið eftir að stærstum hluta enda þótt nokkrir heyrnarlausir notendur búi rétt utan höfuðborgarsvæðisins.

Félag heyrnarlausra hefur átt samstarf við VMST og komið töluvert að þjónustu við heyrnarlaust flóttafólk, bæði innan og utan samræmdu móttökunnar. Fulltrúar Félags heyrnarlausra sem úttektaraðilar ræddu við tóku sérstaklega fram að nokkuð vantaði upp á að félagsþjónustur sveitarfélaganna gripu heyrnarlaust flóttafólk á fullnægjandi hátt. Þá vantaði töluvert upp á að sveitarfélögin væru í samskiptum við Félag heyrnarlausra. Það hefði leitt til þess að stundum hefðu báðir aðilar óafvitandi verið að vinna að sömu málunum. Annað sem fulltrúar Félags heyrnarlausra nefndu var að sjö heyrnarlaus börn frá Úkraínu væru nú í Hlíðaskóla en það væri afar hátt hlutfall heyrnarlausra nemenda við skólann. Tók félagið fram að kennsla færi fram á íslensku táknmáli en allt utan kennslustofunnar færi að mestu fram á úkraínsku táknmáli. Nýjar áskoranir blasi þannig við íslensku táknmáli með blöndun þess við notkun erlendra táknmála.

4.3.2 Styrkir og önnur aðstoð

Velferðarráðuneytið gaf út leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um móttökuþjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks í maí 2014. Umræddum leiðbeinandi reglum var ætlað að vera til viðmiðunar og leiðbeiningar fyrir sveitarfélög og aðra þjónustuaðila. Markmiðið með þjónustunni samkvæmt reglunum er að tryggja árangursríka aðlögun flóttafólks að íslenskum aðstæðum og stuðla að því að samfélagið komi til móts við þarfir þess. Tekið er fram að sveitarstjórnir geti sett nánari reglur um þjónustuna, þar á meðal skilyrði sem uppfylla þarf til að njóta aðstoðarinnar og eigin reglur um fjárhagsaðstoð. Í 6. gr. reglnanna eru taldir upp styrkir sem mælt er með að veita flóttafólki fyrstu tvö árin eftir lögheimilisskráningu, auk þess sem settar eru fram viðmiðunarfjárhæðir.

Í samtölum við starfsfólk sveitarfélaganna kom skýrt í ljós að það teldi ýmsa þætti móttökunnar ekki samræmda á milli sveitarfélaga enda hefðu ólíkar reglur þeirra mikil

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11 2026

áhrif á þá þjónustu sem veitt væri notendum samræmdrar móttöku. Jafnvel þótt flest sveitarfélögin hefðu hinar leiðbeinandi reglur frá 2014 til hliðsjónar væri erfitt að samræma styrki og bætur því reglur sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð væru ekki samræmdar. Þær reglur hefðu meðal annar áhrif á það hvaða styrkir væru í boði, upphæðir styrkja og það hvort styrkir væru skattlagðir. Yfirleitt væru hinir ýmsu styrkir sveitarfélaganna háðir því að notandi þægi fjárhagsaðstoð.

Verður hér í dæmaskyni gerð grein fyrir nokkrum tegundum styrkja og þjónustu sveitarfélaganna og mismunandi meðferð þeirra. Það skal tekið fram að ekki er um tæmandi talningu að ræða.

Allflest sveitarfélaganna sem rætt var við miða greiðslu **húsbúnaðarstyrks** við hinar leiðbeinandi reglur frá 2014, þ.e. 100.000 kr. á mann fyrir almennum húsbúnaði, 100.000 kr. fyrir nauðsynlegum heimilistækjum og 50.000 kr. til viðbótar fyrir hvert barn. Hins vegar er ekki samræmi í því milli sveitarfélaga hvernig greiðslu húsbúnaðarstyrks er háttað. Í flestum sveitarfélögum er greitt út gegn því að notandi skili inn kvittunum en starfsfólk var flest sammála um að það skapaði töluverða vinnu fyrir starfsfólkið auk þess sem notendur væru gjarnan að kaupa notaða hluti af hinum og þessum og væru þá ekki með hefðbundnar kvittanir. Sum sveitarfélög kváðust greiða húsbúnaðarstyrkinn inn á reikning notenda og þeim væri treyst til að nýta upphæðina í húsbúnað og heimilistæki þar sem það væri of mikið utanumhald og vinna að fylgja kvittunum eftir. Þá kom fram að sums staðar væri í undantekningartilfellum greitt gegn reikningi en það væri nokkur fyrirhöfn og ekki hægt í öllum tilvikum. Þá færi starfsfólk einhverra sveitarfélaga með notendum að kaupa innbú ef viðkomandi gæti ekki lagt út fyrir kostnaðinum.

Í áðurnefndum leiðbeinandi reglum frá 2014 er talað um **sérstaka aðstoð vegna barna,** t.a.m. vegna kostnaðar af daggæslu barns, leikskóla, skólamáltíðum, frístundaheimili, sumardvöl, skipulögðu frístundastarfi og skólabyrjun, en það skuli fara eftir reglum hvers sveitarfélags. Ljóst er að aðstoð vegna framangreinds er hagað með ólíkum hætti í sveitarfélögunum en aðstoðin fer eftir þeim reglum sem sveitarfélögin hafa sett sér. Sum sveitarfélög greiða t.a.m. leikskóla og frístund að fullu en önnur eru með fastan styrk sem getur nýst meðal annars til að niðurgreiða framangreint. Þá eru flest sveitarfélögin með fasta upphæð í tómstundastyrk en sum greiða þó mismun ef styrkur dugar ekki fyrir kostnaði. Starfsmaður eins sveitarfélagsins komst svo að orði: „Börn í samræmdu móttökunni hafa ekki sama aðgang og önnur börn að [tómstundum]. Við viljum að börnin séu þátttakendur í samfélaginu á þennan hátt en á sama tíma hafa foreldrarnir ekki tök á því. Þetta er mikið áhyggjuefni.“

Eins og fram kemur í hinum leiðbeinandi reglum frá 2014 greiðir lögheimilissveitarfélag forsjáraðila **fjárhæð sem nemur barnabótum** á hverjum tíma í samræmi við reglugerð um greiðslu barnabóta fram að þeim tíma þegar barnabætur greiðast að fullu frá ríkisskattstjóra. Ljóst er af viðtölum við starfsfólk sveitarfélaganna að misjafnt er hvort greiðslur þessar eru greiddar fjórum sinnum á ári eða mánaðarlega. Framkvæmd við

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11 2026

útreikning og greiðslu þessara fjárhæða hefur þótt erfið í flestum sveitarfélögunum og tímafrek. Sum sveitarfélaganna reikna fullar bætur á fyrsta ári, óska svo eftir leiðréttingu hjá Skattinum og reikna svo að nýju út frá leiðréttingunni. Önnur sveitarfélög hafa notað reiknivél Ríkisskattstjóra á netinu og deilt greiðslum niður á mánuði. Starfsmenn nokkurra sveitarfélaga sögðu að heppilegast væri að Skatturinn sæi alfarið um þetta.

Flest eru sveitarfélögin með **tannlæknastyrk** fyrir einstaklinga sem þiggja fjárhagsaðstoð og þá er oftast greitt gegn kvittunum en einnig eru dæmi þess að tannlækninum sé greitt beint ef fólk hefur ekki tök á að leggja út fyrir kostnaðinum. Tvö sveitarfélög kváðust í nokkrum tilfellum hafa styrkt notendur samræmdrar móttöku vegna **nauðsynlegra læknisrannsókna** og þá kvaðst eitt sveitarfélag hafa aðstoðað nokkra við **lyfjakostnað og heilbrigðisþjónustu** ef þess þyrfti. Annað sveitarfélag nefndi sérstaklega að áður fyrr hefði lyfja- og lækniskostnaður verið greiddur af sveitarfélaginu fyrstu sex mánuðina, en svo væri ekki lengur enda þótt mikil þörf væri á því að þeirra mati. Fram kom að notendur sæktu gjarnan um styrk vegna sérstakra erfiðleika til að nota í slíkt.

Greiðslufyrirkomulag vegna **sérfræðiaðstoðar** sálfræðinga, geðlækna og félagsráðgjafa er nokkuð mismunandi milli sveitarfélaga. Í leiðbeinandi reglum er lagt til að styrkur miðist við tíu viðtöl, allt að 120.000 kr. Meirihluti sveitarfélaganna er með reglur sem kveða á um fimm meðferðarviðtöl fyrir einstaklinga sem þiggja fjárhagsaðstoð enda þótt sum sveitarfélögin miði við ákveðna hámarksupphæð. Í þessu samhengi er rétt að benda á að fyrir 120.000 kr. fást í dag um fimm meðferðarviðtöl, en ekki tíu eins og þegar leiðbeiningarnar voru gefnar út. Hjá sumum sveitarfélögum er kveðið á um hámark tíu tíma, eftir atvikum á 12 mánaða tímabili, en einhverjir sögðu þó að þegar komið hefði fram beiðni um styrk umfram það hefði stundum verið farið fyrir velferðarnefnd bæjarins með þá ósk.

Í öllum þeim sveitarfélögum sem rætt var við fá notendur **sundkort** endurgjaldslaust en gildistími slíkra korta er ýmist tveir, þrír, sex eða tólf mánuðir. Nokkur sveitarfélög hafa einnig styrkt notendur til kaupa á **líkamsræktarkortum**.

Að síðustu má benda á að aðgengi notenda að **almenningssamgöngum** er mismunandi milli sveitarfélaga. Í sumum sveitarfélögum eru strætósamgöngur fríar og í öðrum fá notendur strætókort en gildistími er þó mislangur milli sveitarfélaga, ýmist þrír, sex eða tólf mánuðir. Í einhverjum tilvikum er unnt að sækja um undanþágu til að fá kortið framlengt að gildistíma liðnum. Í einu sveitarfélaganna sem rætt var við var kostnaður við strætósamgöngur á ársgrundvelli metinn hóflegur og notendur fá því ekki styrk vegna þeirra. Í viðtölum við notendur kom fram hversu íþyngjandi strætókostnaður getur verið, sér í lagi fyrir stórar fjölskyldur, þegar notendur eiga ekki lengur rétt á styrk fyrir strætókortum.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

4.3.3 Áfallavinna

Annað tveggja markmiða samræmdrar móttöku flóttafólks er að tryggja notendum nauðsynlega aðstoð til að vinna úr áföllum. Ekkert er þó fjallað um slíka aðstoð í kröfulýsingu fyrir utan það að sálfræðiþjónusta er nefnd sem dæmi um aukinn stuðning sem sveitarfélög veita notendum. Í kostnaðarlíkani er gert ráð fyrir einni vinnustund málstjóra á fyrstu tveimur árum samræmdrar móttöku til að aðstoða kvótaflóttafólk við að verða sér úti um sálfræðiþjónustu en ekki er gert ráð fyrir vinnu við útvegun sálfræðiþjónustu vegna annarra notenda umfram lögbundna þjónustu sveitarfélaga. Vekur það athygli úttektaraðila að í kröfulýsingunni er nær ekkert fjallað um þennan mikilvæga þjónustuþátt, að vinna úr áföllum, sem telst til annars af meginmarkmiðum samræmdrar móttöku.

Eins og fram hefur komið eru styrkir sveitarfélaga almennt háðir því að notandi þiggi fjárhagsaðstoð og á það í flestum tilvikum einnig við um aðstoð við greiðslu sérfræðiaðstoðar sálfræðinga, geðlækna eða félagsráðgjafa, en nánar er fjallað um greiðslufyrirkomulag sérfræðiaðstoðar í kafla 4.3.2. Telja úttektaraðilar það stríða gegn markmiðum samræmdrar móttöku að aðstoð vegna greiðslu sérfræðiaðstoðar sé háð því að notendur þiggi fjárhagsaðstoð. Öðrum notendum samræmdrar móttöku er þá ekki tryggð aðstoð við að vinna úr áföllum.

Í stórum hluta tilfella sem gagnaöflunin náði til höfðu notendur samræmdrar móttöku fengið upplýsingar um að þeim stæði til boða styrkur vegna sérfræðiaðstoðar, ef þeir áttu rétt á slíku. Ekki voru þó allir notendur upplýstir um að slík aðstoð stæði þeim til boða og upplýstu úttektaraðilar þá um það.

Ljóst er að stór hluti notenda samræmdrar móttöku telur sig ekki þurfa á aðstoð að halda við að vinna úr áföllum. Það kom skýrt fram í viðtölum við notendur og starfsfólk sveitarfélaganna sem og við yfirferð málaskráa. Starfsfólkið taldi almennt að það tæki tíma fyrir notendur að komast á þann stað að geta unnið úr áföllum sínum og reynslu. Það væri frumforsenda í hugum flestra að tryggja alla grunnþætti fyrst, svo sem húsnæði og vinnu, áður en hægt væri að hefja áfallavinnu.

Ástæður þess að notendur nýta sér ekki meðferðarviðtöl til að vinna úr áföllum geta verið margvíslegar samkvæmt upplýsingum sem úttektaraðilar öfluðu. Má þar einna helst nefna menningarmun, en í mörgum tilvikum er það ekki samfélagslega samþykkt í heimalandi viðkomandi að leita sér slíkrar sérfræðiaðstoðar. Einnig nefndu notendur tungumálaþröskuldinn sem ástæðu þess að þeir sæktu ekki meðferðarviðtöl, en það getur verið óhugsandi í augum margra að ræða viðkvæm mál á öðru tungumáli en móðurmáli eða með aðstoð túlkaþjónustu. Í viðtölum við notendur kom fram að sumir þeirra hefðu sótt sér meðferðarþjónustu frá heimalandi með fjarviðtölum og hefðu þeir jafnvel greitt fyrir þá þjónustu úr eigin vasa. Einhver dæmi voru þó um að sveitarfélög endurgreiddu slík viðtöl.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11 2026

Sum sveitarfélög nefndu í þessu samhengi góða reynslu af annars konar sálrænum stuðningi fyrir þennan hóp, þ.e. jafningjahópum. Starfsfólk eins sveitarfélagsins sagðist telja notendur almennt þurfa annars konar sálrænan stuðning en meðferðarviðtöl, til að mynda með styrkjandi námskeiðum og hópavinnu, enda væru þeir alla jafna ekki tilbúnir á þessu stigi fyrir meðferðarvinnu vegna áfalla. Ekki er þó gert ráð fyrir vinnu við undirbúning og framkvæmd slíkra námskeiða og hópastarfs í kostnaðarlíkaninu og er því ekki greitt með þeim verkefnum innan samræmdu móttökunnar. Sveitarfélögin sjá þó hag í því að veita hópnum þessa þjónustu og gera það ýmist á eigin kostnað eða sækja um styrki til að fjármagna vinnuna.

4.3.4 Málstjórar

Málstjóri samræmdrar móttöku er starfsmaður félagsþjónustu sveitarfélags sem er tengiliður milli allra þjónustuaðila sem tilgreindir eru í stuðningsáætlun og samhæfingaraðili þjónustu við notanda, samkvæmt skilgreiningu í kröfulýsingu. Meginábyrgð málstjóra er tvíþætt; annars vegar að sjá til þess að samfelld þjónusta sveitarfélags sé veitt samkvæmt kröfulýsingu og hins vegar að framlag þjónustuaðila sem skilgreint er í stuðningsáætlun sé samhæft eftir því sem kostur er.

Málstjórar bera ábyrgð á því samkvæmt kröfulýsingu að allir notendur fái boð í fyrsta viðtal svo fljótt sem verða má. Í fyrsta viðtali skal fara fram grunnmat á þörfum viðkomandi notanda og fara yfir allt það helsta sem skiptir máli svo hægt sé að veita sem besta og skilvirkasta þjónustu meðan á samræmdri móttökuþjónustu stendur. Við veitingu þjónustunnar skal líta til leiðbeinandi reglna velferðarráðuneytisins um móttökuþjónustu.

Gagnaöflun leiddi í ljós að hjá sveitarfélögunum fer fram grunnmat á þörfum í fyrsta viðtali við notendur samræmdrar móttöku. Framkvæmd og skráning matsins er þó ekki samræmd milli sveitarfélaganna.

Misjafnt er eftir sveitarfélögunum hversu fljótt notendum samræmdrar móttöku er boðið í fyrsta viðtal. Yfirleitt virtust notendur sem fluttust í sveitarfélög á landsbyggðinni fá fyrr boð um fyrsta viðtal en þeir sem bjuggu á höfuðborgarsvæðinu. Algengt var að málstjórar á landsbyggðinni boðuðu til viðtals sama dag eða daginn eftir að notandi fluttist til sveitarfélagsins en á höfuðborgarsvæðinu virtist algengara að nokkrir dagar eða fáeinar vikur liðu frá pörun í samræmda móttöku og þar til notendur áttu fyrsta viðtal við málstjóra. Í alvarlegasta tilfellinu sem úttektaraðilar sáu höfðu liðið sjö mánuðir frá pörun í samræmda móttöku þar til fjölskylda fékk viðtal við málstjóra.

Í kröfulýsingu segir að málstjóri beri ábyrgð á gerð, uppfærslu og eftirfylgd stuðningsáætlunar og á að tryggja samvinnu milli allra þjónustuaðila sem skilgreindir eru í stuðningsáætlun. Sjá nánari umfjöllun um stuðningsáætlanir í kafla 3.2. Málstjóri sér um að upplýsa notendur um þau úrræði sem standa til boða, svo sem hjá VMST og Rauða krossi Íslands, og sendir viðkomandi þjónustuaðila tilvísun. Þá ber málstjóri

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

ábyrgð á því að fá þjónustu túlks þegar þess er þörf. Eftirfylgni með stuðningi við börn, öðrum en þeim er við kemur barnaverndarmálum, er á verksviði málstjóra. Við lok móttökuþjónustu skal málstjóri taka saman greinargerð innan þriggja mánaða um hvernig gengið hafi að uppfylla sett markmið í stuðningsáætlun meðan á sértækri móttökuþjónustu stóð og meta áframhaldandi þjónustuþörf að henni lokinni. Sjá nánari umfjöllun um þjónustulok í kafla 4.5.

Í flestum sveitarfélögum sem úttektin tók til sáu málstjórar um alla þjónustu við notendur innan samræmdu móttökunnar, bæði hina lögbundnu þjónustu samkvæmt félagsþjónustulögunum og viðbótarþjónustu samræmdrar móttöku. Þó þekkist það að aðrir starfsmenn aðstoði notendur, til dæmis við fjárhagsaðstoð, húsnæðismál eða vegna þjónustu við fatlað fólk. Í sveitarfélögum sem taka á móti umsækjendum um alþjóðlega vernd sinnir oft sama starfsfólkið umsækjendum og notendum samræmdrar móttöku. Þá sinna málstjórar samræmdrar móttöku sumir hverjir einnig málstjórahlutverki vegna samþættrar þjónustu í þágu farsældar barna.

Í smærri sveitarfélögum vinna oft fáir hjá félagsþjónustunni og sinnir jafnvel einn starfsmaður allri félagsþjónustu innan sveitarfélagsins, þar á meðal samræmdri móttöku. Í slíkum tilfellum bitnar álag vegna samræmdrar móttöku iðulega á öðrum málaflokkum þar sem mikill tími fer í aðstoð við notendur umfram það sem gert er ráð fyrir í kostnaðarlíkaninu.

Starfsmenn margra sveitarfélaganna sögðu að stöðugildi þyrftu að vera fleiri til að anna þjónustunni nægilega og málafjöldi hvers starfsmanns væri of mikill. Nánast allt það starfsfólk sem rætt var við talaði um töluvert álag í starfi. Miklar kröfur væru gerðar til málstjóra samræmdrar móttöku, mikið áreiti væri frá notendum og starfið krefðist mikillar orku. Málstjórarnir vinna með fólki sem hefur gengið í gegnum miklar þrautir og þjáningar og í sumum tilfellum eru ættingjar notendanna enn í óöruggum aðstæðum í heimalandi sínu og sumir bíða eftir fjölskyldusameiningu. Málstjórarnir sögðust finna fyrir samúðarþreytu í störfum sínum, en það er þegar fagfólk gefur meira af eigin orku til vinnu sinnar en það fær til baka. Eins og einn starfsmaðurinn sagði: „Maður brennur fyrir þennan málaflokk en maður brennur líka út á honum.“

> Maður gerir sitt besta og maður er stundum algjörlega búinn á því. Svo vont að finna fyrir vanmætti, þúsund mál opin en maður fer kannski bara að vökva blómin. Við erum með alls konar hugmyndir, langar að gera alls konar en við troðum bara marvaða. Við missum mál á milli, einstaklingar detta á milli af því að við erum með of marga bolta.

Sem dæmi var nefnt að mikið álag fylgdi því að útvega notendum húsnæði. Þó vinnutími málstjóra væri almennt á virkum dögum milli klukkan átta og fjögur þyrftu þeir oft að stökkva til ef þeir sæju íbúð auglýsta utan vinnutíma þar sem þær færu fljótt og því gilti að vera snöggur til. Einnig kom fram að notendur gætu sumir hverjir verið aðgangsharðir, kæmu oft á skrifstofur til að leita aðstoðar, sendu mikinn tölvupóst, krefðust svara fljótt og hefðu jafnvel samband við málstjóra í gegnum samfélagsmiðla. Dæmi væru um að notendur hefðu samband við málstjóra oft á dag.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11 2026

Þjónusta málstjóra við notendur fer fram á einstaklingsgrundvelli. Þannig fer úrlausn mála gjarnan fram í einstaklingsviðtölum, símtölum og tölvupóstsamskiptum. Það kom ítrekað fram, bæði í viðtölum við notendur og starfsfólk sveitarfélaganna, að gagnlegt gæti verið að leysa ákveðin mál með hópfræðslu og/eða -kennslu, til dæmis til að leiðbeina notendum um hvernig eigi að sækja um bætur og styrki eða veita upplýsingar um skattamál. Sömu eða svipuð álitaefni kæmu ítrekað upp hjá ólíkum aðilum og því gæti verið hagræði fólgið í því að aðstoða fleiri í einu. Voru flestir sammála um að sú samfélagsfræðsla sem boðið er upp á leysi ekki mál sem þessi á fullnægjandi hátt enda þyrfti gjarnan að fara yfir sömu hlutina oftar en einu sinni. Nánar er fjallað um samfélagsfræðslu í kafla 4.4.2.

Starfsmenn nokkurra sveitarfélaga sögðu að gjarnan væri leitað til málstjóra samræmdrar móttöku með öll þau mál sem tengjast á einhvern hátt fólki af erlendum uppruna, óháð því hvort það kæmi samræmdu móttökunni eitthvað við, bæði innan félagsþjónustunnar og frá öðrum kerfum, svo sem skólum sveitarfélagsins. Virtist starfsfólkinu sem þekkingarleysi og hræðsla við mál innflytjenda, meðal annars vegna tungumálaörðugleika, ylli því að leitað væri til málstjóra um aðstoð við hin ýmsu mál sem ekki tilheyrðu þeirra störfum. Það færi tími í að beina slíkum málum í réttan farveg.

Margt starfsfólk sagði fjölda mála og álag í starfi meðal annars bitna á skráningu málanna. Sagði það skráningum vera ábótavant því notendur sjálfir væru í forgangi. Í kröfulýsingu segir að sveitarfélög skuli skrá lykilatriði til staðfestingar því að kröfum sé mætt. Þar skuli koma fram hvernig háttað sé samræmdri þjónustu sveitarfélagsins við notendur til viðbótar við rétt þeirra samkvæmt gildandi lögum. Skrárnar geti til dæmis verið dagálar viðkomandi notenda. Af yfirferð úttektaraðila yfir málaskrár sveitarfélaganna varð bersýnilegt að skráningum er í mörgum tilfellum ábótavant. Oft vantaði skjöl, samskipti og dagála inn í mál þeirra notenda sem skoðuð voru og gat verið erfitt að meta heildarvinnslu málanna. Ljóst er að sveitarfélögin þurfa flest, ef ekki öll, að bæta úr skráningu á vinnslu mála svo betri yfirsýn fáist yfir þau.

Í viðtölum voru nefnd ýmis dæmi þess að nýta mætti vinnustundir málstjóra betur, til dæmis með skýrara verklagi samræmdrar móttöku og nákvæmari kröfulýsingu. Beita mætti hópfræðslu fyrir notendur í vissum tilfellum, koma á miðlægum upplýsingabanka á vegum ríkisins, færa útreikning barnabóta til Skattsins og minnka umsýslu vegna samræmdu móttökunnar, sér í lagi við vinnslu uppgjörs og vegna kröfu um stuðningsáætlanir allra notenda. Einnig myndi aukið fjármagn til skólaþjónustu vegna aðstoðar við flóttafólk að öllum líkindum létta á störfum málstjóra að einhverju leyti.

4.3.5 Skólaþjónustan

Grunnskólalögin skylda sveitarfélög meðal annars til að sjá til þess að skólaskyld börn sem eiga lögheimili í sveitarfélaginu njóti skólavistar eftir því sem nánar greinir í 3. mgr. 5. gr. laganna. Þá eiga allir nemendur rétt á kennslu við sitt hæfi í hvetjandi námsumhverfi, sbr. 13. gr. grunnskólalaganna. Í 16. gr. laganna er kveðið á um

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

móttökuáætlun og nemendur með annað móðurmál en íslensku. Í 3. mgr. þeirrar greinar kemur fram að móttökuáætlun nemenda með annað móðurmál en íslensku skuli miðuð við bakgrunn þeirra, tungumálafærni og færni á öðrum námssviðum. Þá er skylt að tryggja að umræddir nemendur og foreldrar þeirra fái ráðgjöf og aðgang að upplýsingum um grunnskólastarf. Í 4. mgr. 16. gr. grunnskólalaganna er kveðið á um að nemendur með annað móðurmál en íslensku eigi rétt á kennslu í íslensku sem öðru tungumáli. Með kennslunni er þannig stefnt að virku tvítyngi umræddra nemenda og að þeir geti stundað nám í grunnskólum og tekið virkan þátt í íslensku samfélagi.

Fulltrúar nánast allra sveitarfélaganna sem úttektin tók til töluðu um gott samstarf milli félagsþjónustunnar og grunnskólanna í viðkomandi sveitarfélagi en þó var ítrekað tekið fram að skólana vantaði aukið fjármagn þannig að gert yrði ráð fyrir þeirri auknu vinnu og álagi sem fylgdi því að kenna og sinna þjónustu við börn af erlendum uppruna. Kallað var eftir því að skólarnir fengju aukinn stuðning og fræðslu frá ríkinu og þeir fengju aðstoð við að koma á góðum móttökuáætlunum. Skólarnir biðluðu gjarnan til starfsfólks félagsþjónustunnar um aðstoð í þessa veru en það hefði alla jafna takmarkaðan tíma og mannafla til að sinna því.

Fjöldi nemenda af erlendum uppruna er mismikill eftir skólum, jafnvel innan sama sveitarfélags, og þá eru skólarnir misvel tilbúnir til að takast á við þær áskoranir sem fylgja þjónustu við nemendur af erlendum uppruna. Talaði starfsfólk sveitarfélaganna um að óöryggis og mótstöðu gætti helst hjá þeim skólum sem ekki væru vanir að taka við þessum hópi barna. Misjafnt væri hvort skólarnir væru með fjölmenningardeild þar sem innflytjendur byrjuðu skólagöngu sína hér á landi eða hvort börnin færu beint inn í sína bekki. Í einu sveitarfélaganna sem rætt var við talaði starfsfólk um að áður hefði verið sérdeild fyrir nemendur af erlendum uppruna en það hefði leitt af sér fordóma. Því hefði verið ákveðið að hverfa frá því fyrirkomulagi.

Starfsfólki sveitarfélaganna var tíðrætt um að gæta þyrfti betur að notendum á framhaldsskólaaldri. Fáir framhaldsskólar væru með framboð á námi fyrir nemendur sem töluðu takmarkaða íslensku og plássin í þá skóla væru fá og biðin oft löng. Ef notendur kæmu til landsins eftir að innritunartíma framhaldsskólanna lyki gætu þeir þurft að bíða í nokkra mánuði þar til þeir gætu skráð sig en það virtist þó fara nokkuð eftir skólum. Sagði starfsfólkið þetta hafa í för með sér mikla hættu á að ungmennin flosnuðu upp úr námi og enduðu jaðarsett í samfélaginu í láglaunastörfum. Að sama skapi vantaði sárlega virkniúrræði fyrir ungt fólk en heppilegast væri að notendur á unglingsaldri gætu umgengist jafnaldra. Eitt sveitarfélaganna nefndi Fjölsmiðjuna sem góðan kost fyrir þennan hóp en þar væru líka langir biðlistar.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11 2026

4.4 Virkni

Í kröfulýsingu kemur fram að VMST eigi að sjá notendum fyrir íslenskukennslu og samfélagsfræðslu. Þá bjóði VMST jafnframt upp á náms- og starfsráðgjöf, aðstoð við atvinnuleit og aðra virkni tengda atvinnuþátttöku. Fyrirkomulag og aðgengi að framangreindri þjónustu er nokkuð mismunandi í þeim sveitarfélögum sem rætt var við.

4.4.1 Íslenskunám

Langflestir þeirra notenda sem rætt var við voru sammála um að það sem helst stæði í vegi fyrir aðlögun þeirra að íslensku samfélagi væri skortur á íslenskukunnáttu. Af viðtölum við starfsfólk sveitarfélaga og notendur er ljóst að yfirgnæfandi meirihluti notenda vill læra íslensku og í næstum öllum sveitarfélögum var talað um að námskeiðin væru vel sótt og fólk biði eftir því að geta mætt á námskeið. Þó kom ítrekað fram í viðtölum við starfsfólk að árangur notenda af íslenskunámskeiðum væri ófullnægjandi. Í einu sveitarfélaganna kom fram að það væru aðeins örfáir notendur sem hefðu náð einhverjum árangri. Þá var einnig bent á að í hópi notenda væru einstaklingar sem aldrei hefðu setið á skólabekk og sumir væru ólæsir, óskrifandi og/eða kynnu ekki latneska stafrófið. Þessi hópur fólks sæti ekki við sama borð og aðrir þegar kæmi að íslenskunámi, það þyrfti að grípa þennan hóp betur.

Framboð á íslenskunámskeiðum er nokkuð ólíkt eftir landssvæðum. Á höfuðborgarsvæðinu er t.a.m. nokkuð mikið og fjölbreytt úrval námskeiða á meðan starfsfólk smærri sveitarfélaga og sveitarfélaga á landsbyggðinni talaði um að framboðið væri ekki nægjanlegt. Það tæki tíma að safna í hópa þannig að fólk gæti þurft að bíða töluvert lengi. Dæmi eru um að notendur hafi þurft að bíða allt að ár eftir að komast á námskeið. Nokkuð algengt er að notendur þurfi að bíða frá mánuði upp undir þrjá mánuði eftir að komast að. Þá er ekki kennsla yfir hátíðir og sumur. Dæmi eru um að notendur hafi skráð sig á sama námskeiðið tvisvar vegna langs biðtíma eftir næsta námskeiði, til að viðhalda færninni.

Þá er einnig mismunandi milli sveitarfélaga og tungumálahópa hvort boðið er upp á íslenskukennslu á móðurmáli notenda eða einungis á ensku. Þar sem einungis er kennt á ensku gagnrýndu notendur að það gætu ekki allir nýtt sér þau námskeið enda skildu ekki allir ensku. Þá var ítrekað nefnt að tímasetning námskeiða skipti afar miklu máli. Ef notendur væru komnir í vinnu gætu þeir alla jafna ekki mætt á vinnutíma og ef þeir væru með ung börn gætu þeir yfirleitt ekki mætt á kvöldin, sérstaklega í tilfelli einstæðra foreldra. Þá gætu foreldrar ungra barna sem væru á biðlista eftir leikskólaplássi yfirleitt ekki mætt á námskeiðin.

Starfsfólk eins sveitarfélagsins reifaði þá hugmynd að atvinnurekendur fengju styrk til þess að gera a.m.k. hluta notendahópsins kleift að mæta á íslenskunámskeið enda væri það þeim gríðarlega mikilvægt að læra tungumálið. Þá kom einnig fram sú hugmynd að

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

gagnlegt gæti verið að bjóða upp á fagtengd íslenskunámskeið þar sem lögð væri áhersla á þann orðaforða sem gera mætti ráð fyrir að notandinn þyrfti að nota í starfi.

Fram kom að notendur vildu yfirleitt síður sækja íslenskunámskeið á netinu, margir væru óöruggir með tæknina og flestum þætti betra að mæta á staðinn, meðal annars til að rjúfa félagslega einangrun. Þó kom oft fram að það gæti verið gagnlegt og nýst einhverjum að hafa aðgengilegt íslenskunámskeið á netinu svo fólk gæti nýtt sér kennslu á þeim tíma sem hentaði því best. Ljóst er því að þörf er á fjölbreyttu framboði námskeiða svo að sem flestir notendur geti sótt íslenskunám.

Starfsfólk nokkurra sveitarfélaga benti á að það þyrfti að hefja íslenskukennslu mun fyrr en gert er nú, þ.e. sem fyrst eftir að fólk kemur til landsins. Eftir veitingu leyfis stefndu nánast allir að því að finna vinnu sem fyrst og þá mætti íslenskunám eðlilega afgangi. Þá kom ítrekað fram að of langur tími liði milli kennslustunda, þær væru of stuttar og fólk fengi ekki nægа æfingu. Ekki væri hægt að búast við miklum árangri ef fólk mætti í tíma í tvær klukkustundir mögulega tvisvar í viku. Í þessu sambandi sagði starfsfólk eins sveitarfélagsins það sitt mat að skylda ætti notendur til íslenskunáms, eins og gert væri í sumum nágrannalöndum okkar.

Í einu sveitarfélaginu greindu starfsmenn frá því að hafa sjálfir haft samband við Símennt á svæðinu í upphafi og komið á íslenskunámskeiði enda höfðu þá margir notendur kallað eftir slíku námskeiði. Það hefði hins vegar leitt til þess að VMST neitaði að greiða fyrir námskeiðið þar sem það hefði ekki verið stofnunin sjálf sem óskaði eftir námskeiðinu. Endirinn hefði verið sá að VMST greiddi til hálfs á móti sveitarfélaginu.

Ítrekað kom fram að bæta þyrfti íslenskukennslu á framhaldsskólastigi, sjá nánar kafla 4.3.5. Í viðtali við starfsfólk VMST kom fram að íslenskunámskeið fyrir ungt flóttafólk, þ.e. 18–29 ára, hefði farið fram. Á námskeiðinu fengu notendur fræðslu, fóru út úr húsi að leysa verkefni og æfðu sig í samskiptum. Umrætt námskeið hefði orðið til eftir að Reykjavíkurborg kallaði eftir úrræðum fyrir unga notendur sem ekki komust inn í framhaldsskóla.

Nokkrir notendur gátu tjáð sig að hluta til á íslensku í viðtölum úttektaraðila og sumir mjög mikið. Þó var algengara að notendur hefðu lært ensku betur en íslensku eftir að hafa flust til Íslands, einnig fólk sem kunni ekki ensku við komuna til landsins. Var enskukunnátta sumra þeirra orðin svo góð að viðtölin fóru fram á ensku án aðstoðar túlks. Algengt virðist í samfélaginu að enska sé helst notuð í samskiptum við hópinn þó svo að fólk kunni álíka mikið eða minna í ensku en íslensku. Í einu sveitarfélaginu sem úttektin tók til var samfélagslegt átak í gangi til að aðstoða íbúa af erlendum uppruna við að læra íslensku og mátti sjá veggspjöld í bænum með upplýsingum um átakið.

4.4.2 Samfélagsfræðsla

Hvað varðar Landnemann, sem er samfélagsfræðsla fyrir fullorðna innflytjendur, bera upplýsingar með sér að þátttaka notenda samræmdrar móttöku sé töluvert minni þar en

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

á íslenskunámskeiðunum. Samkvæmt upplýsingum frá VMST nýttu innan við 20% flóttafólks sér Landnemann á árinu 2020. Landneminn er 50 klukkustunda námskeið og stendur yfir í fjórar til sex vikur. Ekki hefur verið boðið upp á kvöldnámskeið.

Misjafnt virðist vera hversu lengi notendur þurfa að bíða eftir að komast í Landnemann. Safna þarf í hóp svo kennsla geti hafist og nokkurn tíma getur tekið að safna í hóp fólks sem talar sama tungumál. Á það sérstaklega við á landsbyggðinni, en þar hafa þjónustuskrifstofur VMST tekið sig saman um að halda námskeið. Þá sagði starfsfólk VMST að það gæti verið snúið að fá kennara til að kenna námskeiðin, einkum ef um væri að ræða litla tungumálahópa. Í viðtali við VMST kom fram að af framangreindum ástæðum féllu sumir hópar óumflýjanlega utan Landnemans, t.a.m. Sómalar. Þá talaði starfsfólk VMST um að það skorti á stefnumótun hjá yfirvöldum í íslenskukennslu og samfélagsfræðslu. Það væri að þeirra mati óljóst hvað stjórnvöld vildu í þessum efnum og litlu fjármagni til að dreifa.

Af þeim notendum sem rætt var við höfðu a.m.k. sex ekki lokið Landnemanum, þar af þrír sem vissu ekki að slík fræðsla væri í boði. Þeir notendur sem höfðu tekið þátt voru yfirleitt ánægðir með fræðsluna sem þeir fengu á námskeiðinu. Starfsfólk sveitarfélaganna var hins vegar á því að nokkuð skorti á að fræðslan skilaði sér almennilega, notendur væru enn að leita til málstjóra eftir námskeiðið með atriði sem kennd væru á námskeiðinu.

4.4.3 Atvinna

Stærstur hluti notenda samræmdrar móttöku á það sammerkt að stefna að atvinnuþátttöku. Starfsfólk allra sveitarfélaganna sem rætt var við var meðvitað um hlutverk VMST þegar kemur að atvinnuleit og atvinnuþátttöku en misjafnt er þó hvort sveitarfélögin koma þar að, og þá hversu mikið. Flestir töluðu um að reyna að takmarka afskipti sín af atvinnumálum notenda en leiðbeina notendum þó um hvar hægt væri að leita að störfum og sýna þeim vinnumiðlunarsíður á netinu. Þá aðstoða sum sveitarfélögin notendur við gerð ferilskráa. Flest, en þó ekki öll, töluðu sveitarfélögin um að samstarf við VMST væri gott á þeirra svæði.

Sum sveitarfélög gagnrýndu þjónustu VMST þegar kemur að því að aðstoða notendur við að finna störf og töldu VMST ekki gera nóg eða töldu of langa bið vera eftir þjónustu. Starfsfólk nokkurra sveitarfélaga kvaðst af þeim sökum, meðal annars, hafa gengið í málið og aðstoðað notendur að þessu leyti. Þá kom fram í viðtölum við starfsfólk sumra sveitarfélaganna að upplýsingaflæði milli VMST og sveitarfélagsins mætti vera betra þegar kemur að virkni notenda. Það væri til dæmis gagnlegt að fá upplýsingar frá VMST ef fulltrúi þeirra næði ekki í notanda þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir. Líkur væru á að málstjóri gæti aðstoðað við það. Þá væri gagnlegt fyrir starfsfólk sveitarfélagsins að vita af því ef notandi mætti ekki á námskeið.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

Í einhverjum tilvikum hafa sveitarfélög staðið að gerð vinnusamninga fyrir notendur, sum hver í samvinnu við VMST. Hefðbundið er að sveitarfélagið greiði þá launagreiðanda fjárhæð sem nemur fjárhagsaðstoð notandans, en þannig minnkar launakostnaður vinnuveitanda töluvert. Eitt sveitarfélaganna kvaðst greiða hærri upphæð fyrir notendur samræmdrar móttöku en aðra, jafnvel að fullu. Í flestum tilvikum hafa slíkir vinnusamningar gefist vel. Starfsfólk eins sveitarfélagsins talaði þó um að atvinnuátak sem bærinn hefði verið með, sem nýttist meðal annars notendum samræmdrar móttöku, væri svo til orðið mettað af fólki sem talaði ekki íslensku. Eitt af markmiðum átaksins hefði verið að fólk færi að tala íslensku en það hefði ekki gengið sem skyldi. Þá hefði ekki skapast sú samfella sem vonast hafði verið til, þ.e. að bærinn styrkti notandann í fyrstu en svo héldi hann áfram í starfi.

Í einu sveitarfélaganna gat starfsfólk þess að algengt væri að ungt fólk á menntaskólaaldri sem væri að sækja sjálft um vinnu fengi ekki svör við umsóknum sínum. Því hefðu komið upp hugmyndir um að málstjórar myndu skrifa meðmælabréf með þeim. Slíkt hefði ekki enn verið gert en það stæði að öllum líkindum til.

4.4.4 Önnur virkni

Starfsfólk sveitarfélaganna var sammála um mikilvægi þess að notendur væru virkir á einhvern hátt. Fram kom að virkni og námskeið hjálpuðu bæði notendum og sveitarfélaginu í allri þeirri vinnu sem fram færi innan samræmdu móttökunnar. Starfsfólk eins sveitarfélagsins kvaðst vera þeirrar skoðunar að grípa þyrfti fólk miklu fyrr, þ.e. strax og það kæmi til landsins. Það væri mikilvægt að koma því í virkni, sama hvers eðlis hún væri, því erfitt væri að snúa til baka eftir langvarandi vanvirkni.

Samkvæmt upplýsingum frá VMST hefur stofnunin staðið fyrir tölvufærni-, velferðartækni-, vinnuvéla-, leikskólaliða- og sjálfstyrkingarnámskeiðum, svo eitthvað sé nefnt. Hefur stofnunin unnið að þróun starfstengdra úrræða í samræmi við óskir notenda og þarfir atvinnulífsins. Í viðtali við starfsfólk VMST kom fram að verið væri að fara af stað með námskeið fyrir konur í viðkvæmri stöðu. Lagt væri upp með að kenna fyrsta námskeiðið á ensku en arabískumælandi kennari myndi sitja námskeiðið til að geta síðar kennt það á arabísku. Í þessu sambandi tók starfsfólk fram að áhyggjur væru af einangrun arabískumælandi kvenna hér á landi.

Tók starfsfólk VMST fram að varðandi mörg virkniúrræðin skipti máli hvort fólk talaði ensku eða ekki. Þeir notendur sem ekki töluðu ensku gætu eðli málsins samkvæmt ekki nýtt sér þau úrræði sem einungis færu fram á ensku. Sum námskeiðin hefðu verið kennd á öðrum tungumálum, t.a.m. vinnuvélanámskeiðið, en eftirspurn hefði ráðið því á hvaða tungumáli kennsla færi fram hverju sinni og túlkur hefði verið ráðinn út frá því hvar eftirspurnin væri mest.

Starfsfólk sveitarfélaganna sem rætt var við kallaði eftir fjölbreyttari virkniúrræðum af hálfu VMST. Á það sérstaklega, en þó ekki eingöngu, við um sveitarfélögin á

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

landsbyggðinni. Samkvæmt upplýsingum frá VMST er stofnunin að skoða hvernig unnt sé að bjóða upp á fjölbreyttari virkniúrræði á landsbyggðinni, en þau námskeið sem að framan hafa verið nefnd hafa að mestu verið bundin við höfuðborgarsvæðið.

Sum sveitarfélög hafa sjálf staðið að ýmiss konar virkniúrræðum, eru jafnvel með virkniráðgjafa, á meðan önnur sveitarfélög sögðust ekki hafa haft tök á því. Þá hafa Rauði kross Íslands og Hjálpræðisherinn einnig staðið fyrir tiltekinni virkni á sumum svæðum en ekki öðrum. Samkvæmt upplýsingum frá VMST fer fram ákveðið samráð milli aðila til að fá yfirsýn yfir öll þau úrræði sem eru í boði.

Í viðtölunum var starfsfólk sveitarfélaganna beðið að nefna dæmi um virkniúrræði og/eða námskeið sem það hefði staðið að og væru sérstaklega hugsuð fyrir notendur samræmdrar móttöku eða nýttust þeim hópi sérstaklega vel. Eftirfarandi dæmi voru nefnd:

- Sumarámskeið fyrir börn.
- Námskeið þar sem m.a. var farið yfir síður island.is og hvað þarf að hafa í huga við atvinnuleit.
- Reglulegir fundir á bókasafninu fyrir notendur.
- Fundir fyrir konur, utanumhald var í höndum fyrrum notanda samræmdu móttökunnar.
- Námskeið fyrir arabísku- og persneskumælandi konur.
- Úrræði fyrir ungmenni á menntaskólaaldri.
- Sundnámskeið.
- Íslenskunámskeið fyrir foreldra barna á grunnskólaaldri (einnig kennt á mentor og sportabler t.d.).
- Listasmiðja fyrir börn.
- Viðburðir fyrir börn og foreldra.
- Foreldrafærninámskeið.
- Samfélagsfræðsla með áherslu á sveitarfélagið sem um ræðir.
- Heilsufræðsla.
- Námskeið fyrir ólæsa og óskrifandi arabískumælandi notendur.
- Tölvufærninámskeið.
- Mindspring-námskeið.

Sveitarfélögin hafa ýmist fjármagnað virkniúrræði sín úr eigin vasa eða með styrkjum sem sótt hefur verið um. Ljóst er að þjónustusamningurinn og kostnaðarlíkanið gera ekki ráð fyrir vinnuframlagi í tengslum við virkniúrræði sem þessi af hálfu sveitarfélaganna, sbr. kafla 3.1.

Fram kom í viðtali við starfsfólk eins sveitarfélagsins að það teldi að það væri gott að hafa einhvers konar hvata til að koma notendum af stað í virkni. Flest sveitarfélögin sögðust vera með heimild í reglum sveitarfélagsins til að beita viðurlögum ef einstaklingur sinnti ekki virkni, hvort sem væri íslenskunámi, samfélagsfræðslu eða

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11 2026

annars konar virkni. Viðurlögin fælust þá í skerðingu á fjárhagsaðstoð. Fæst sveitarfélaganna, en þó einhver, hafa beitt framangreindri heimild í tilviki notenda samræmdu móttökunnar. Benti starfsfólk sveitarfélaganna meðal annars á að til þess að unnt væri að beita slíkum viðurlögum yrði framboð virkniúrræða að vera fullnægjandi og stöðugt. Enn fremur væri til þess að líta að aðstæður þessa hóps væru margvíslegar, það væri til að mynda afar erfitt fyrir einstæða foreldra að sinna virkni. Kæmi þar meðal annars til löng bið eftir leikskólavistun. Þá var bent á að starfsfólk sveitarfélaganna fengi ekki upplýsingar um hvort notendur mættu á þau námskeið sem þeir hefðu skráð sig á, og það hindraði starfsfólk í að beita mögulegum viðurlögum.

4.5 Lok þjónustu

Eins og fram kom í kafla 3.1.1 hér að framan gerir kostnaðarlíkanið ráð fyrir að tímalengd móttökuþjónustu geti verið allt að þrjú ár. Í þjónustusamningi kemur fram að notandi getur afþakkað þjónustuna og lokið henni áður en tímabilinu lýkur og á sveitarfélagið þá að loka máli viðkomandi. Tekið er fram að óski viðkomandi eftir þjónustunni á ný sé sveitarfélaginu skylt, að höfðu samráði við VMST, að veita viðkomandi slíka þjónustu ef svigrúm er til þess með tilliti til hámarksfjölda notenda. Gildistími þjónustunnar sem eftir er miðast þá við þann tíma sem notandi hefur áður verið í þjónustu.

Í þjónustusamningunum kemur fram að ef notandi flyst milli sveitarfélaga á gildistíma samningsins geti sveitarfélög óskað eftir því við VMST að greiðslur flytjist enn fremur milli sveitarfélaga ef bæði sveitarfélögin eru aðilar að verkefninu. Að höfðu samráði við VMST verður flutningur á greiðslum virkur frá og með öðrum mánuði eftir að lögheimili notanda var flutt. Frá fyrsta degi þess mánaðar telst það sveitarfélag sem flutt er til vera móttökusveitarfélag viðkomandi notanda.

Í kröfulýsingu kemur fram að við lok móttökuþjónustu skuli málstjóri taka saman greinargerð[1] innan þriggja mánaða um hvernig gengið hafi að uppfylla sett markmið í stuðningsáætlun meðan á sértækri móttökuþjónustu stóð og meta á áframhaldandi þjónustuþörf að henni lokinni.

[1] einnig kallað tilkynning um þjónustulok.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

Þegar litið er á efni þjónustusamninga og kröfulýsingar er ekki skýrt hvort, og þá eftir atvikum undir hvaða kringumstæðum, sveitarfélag getur lokað máli ef notandi afþakkar þjónustuna ekki sjálfur eða flytur úr sveitarfélaginu. Í viðtali við starfsfólk eins sveitarfélagsins var þeirri spurningu meðal annars velt upp hvort lokun máls teldist vera stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og hvort hún ætti þá ekki að vera kæranleg. Af viðtölum við starfsfólk sveitarfélaganna er einnig ljóst að ekki er einhugur hjá sveitarfélögunum þegar kemur að lokun mála og er vinnulag þar að lútandi ekki samræmt. Sum sveitarfélögin hafa ekki útskrifað neinn úr þjónustu á meðan önnur sveitarfélög fara reglubundið yfir það hvort hægt sé að útskrifa einhverja notendur.

Nokkrir starfsmenn sveitarfélaganna nefndu að nokkuð skorti á skýrar leiðbeiningar og/eða verklag varðandi það hvenær málum skyldi lokað. Eins og framkvæmdin er í dag er það í flestum tilvikum mat málstjóra, í samráði við notanda, hvort tímabært sé að loka máli viðkomandi. Starfsfólk segir slíkt mat þó geta reynst flókið, en þekkt sé að jafnvel þó allt virðist ganga vel komi gjarnan bakslag eftir einhvern tíma. Þá sé kostur að fólk geti leitað til málstjóra sem það þekkir og treystir eftir atvikum.

Fram kom hjá einu sveitarfélaginu að starfsfólk væri almennt varkárara við að loka málum fjölskyldna og þá væri málum helst ekki lokað ef viðkomandi notendur væru ekki komnir með vinnu. Það skal þó tekið fram að jafnvel þótt máli sé lokað í samræmdu móttökunni eiga einstaklingarnir eftir sem áður rétt á almennri félagsþjónustu í samræmi við lögbundnar skyldur sveitarfélaganna og getur fólk því óskað eftir viðtölum hjá félagsráðgjafa utan samræmdu móttökunnar.

Starfsfólk eins sveitarfélagsins talaði um að menntun og bakgrunnur notenda hefði gjarnan mikið að segja um hversu mikla aðstoð þeir þyrftu. Sumir kæmust fljótt og vel út á vinnumarkaðinn og inn í samfélagið. Í slíkum tilvikum væri reynt að loka málunum enda ættu slík mál ekki heima í samræmdu móttökunni að þeirra mati.

Þó nokkrir starfsmenn sveitarfélaganna greindu frá því að þeir upplifðu þrýsting frá VMST á að loka málum notenda sem þyrftu litla þjónustu. Í því sambandi var, eins og áður segir, gagnrýnt sérstaklega að það myndi leiða til þess að hlutfall þjónustuþyngri mála myndi aukast. Það rímaði illa við kostnaðarlíkanið, sem byggðist á því að sveitarfélögin væru með misþung mál og að vinnustundir sem spöruðust við mál einstaklinga sem þyrftu litla þjónustu nýttust við vinnu mála þeirra sem þyrftu mikla þjónustu, sbr. umfjöllun í kafla 3.1.1. Forsendur greiðslnanna hvetja sveitarfélögin því ekki til að útskrifa notendur úr þjónustu til að rýma fyrir nýjum notendum.

Í nóvember 2023 sendi VMST póst á móttökusveitarfélögin þar sem þess var óskað að farið yrði yfir mál innan samræmdu móttökunnar til að kanna hvort vinnsla væri í gangi í málinu eða hvort óhætt væri að senda inn tilkynningu um þjónustulok. Tölvupóstinum fylgdu eftirfarandi viðmið um það hvenær ástæða þætti til að ljúka þjónustu:

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

a) Tímabilinu er lokið (þrjú ár eru liðin frá veitingu verndar).
b) Viðkomandi flytur erlendis eða í annað sveitarfélag sem ekki er þátttakandi í samræmdri móttöku.
c) Viðkomandi afþakkar áframhaldandi stuðning innan samræmdrar móttöku.
d) Öllum markmiðum stuðningsáætlunar hefur verið náð.
e) Viðkomandi getur ekki nýtt þjónustu sveitarfélagsins vegna anna (við vinnu/nám/ annað).
f) Þjónustuþörf er lítil eða engin samskipti hafa verið við þjónustuþega í tvo mánuði eða lengur.
g) Annað.

Í meirihluta þeirra sveitarfélaga sem rætt var við var starfsfólkið afar ósammála framangreindum viðmiðum, þá sérstaklega því viðmiði er fram kemur í f-lið, þ.e. að það að engin samskipti hafi verið við notanda í tvo mánuði eða lengur þýði að tilefni sé til að loka máli viðkomandi. Fram kom í einu sveitarfélaganna að slíkt hefði til dæmis gerst yfir sumartímann en það þýddi ekki að viðkomandi notendur þyrftu ekki áfram á þjónustunni að halda.

Að endingu skal þess getið að nokkrum sinnum kom fram að viðmiðunartímabilið þyrfti jafnvel að vera lengra en þrjú ár til þess að betur mætti stuðla að því að notendur aðlöguðust samfélaginu, þrjú ár væri stuttur tími í því samhengi, sbr. umfjöllun í kafla 3.1.1.

4.6 Samstarf móttökusveitarfélaga

Í kröfulýsingu þjónustunnar kemur fram að samstarfs- og samhæfingarnefnd starfi á samningstímanum með fulltrúum frá ráðuneytinu, mennta- og barnamálaráðuneytinu, VMST, Rauða krossi Íslands og fjórum fulltrúum móttökusveitarfélaga sem tilnefndir séu af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Nefndinni er ætlað það meginhlutverk að brúa bil milli stjórnsýslustiga og stofnana sem koma að málefnum flóttafólks. Hún á að hafa yfirsýn yfir stöðu móttökumála og vera vettvangur til að deila reynslu og þekkingu og fjalla um mál sem upp kunna að koma í samskiptum stofnana og í þjónustu við notendur. Verkefni nefndarinnar samkvæmt kröfulýsingu er að tryggja sem best samræmi og samhæfingu við móttöku og aðstoð við flóttafólk og tryggja sameiginlegan skilning ráðuneytis og sveitarfélaga á kröfulýsingunni og þjónustusamningi. Mælt er fyrir um það í kröfulýsingunni að nefndin skuli hittast fjórum sinnum á tímabilinu frá september til og með maí, eða oftar eftir þörfum, og fara yfir framvindu þjónustunnar, stöðu mála og eftir atvikum atriði sem talið er að almennt megi betur fara.

Í tengslum við gagnaöflun óskuðu úttektaraðilar eftir fundargerðum samstarfs- og samhæfingarnefndar og bárust níu fundargerðir fyrir tímabilið febrúar til nóvember 2023. Nefndin fundaði því á um mánaðarfresti árið 2023. Af viðtölum við starfsfólk sveitarfélaganna er ljóst að þau sveitarfélög sem eiga ekki sæti í nefndinni hafa ekki

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

fengið upplýsingar um það sem fram fer á fundum hennar eða átt kost á að koma umfjöllunarefnum eða ábendingum sínum á framfæri. Fulltrúar eins sveitarfélagsins sem rætt var við vissu ekki af tilvist nefndarinnar. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu er það hlutverk þeirra sveitarfélaga sem sæti eiga í nefndinni að vera milliliður við önnur móttökusveitarfélög en svo virðist sem slíkt hafi ekki hafi legið skýrt fyrir. Ekki er fjallað um það hlutverk fulltrúa sveitarfélaganna í kröfulýsingunni.

Starfsfólk nánast allra sveitarfélaganna sem úttektin náði til töluðu um að gagnlegt væri að koma á öflugra samstarfi á milli móttökusveitarfélaganna. Talaði starfsfólk um að þannig væri hægt að miðla meðal annars reynslu, upplýsingum um námskeið, verklagi og eyðublöðum milli sveitarfélaga og koma í veg fyrir að allir væru að finna upp hjólið, hver í sínu horni. Fram kom að til stæði að stofna sameiginlegan vettvang sveitarfélaganna á *Teams*. Starfsmenn flestra sveitarfélaganna töluðu um að hafa einhvern tíma rætt við önnur sveitarfélög um framkvæmd þjónustunnar en eitt sveitarfélaganna kvaðst ekki hafa gert það.

Samkvæmt kröfulýsingu skal VMST halda tvo starfsdaga á ári sem varið er til fræðslu og endurmenntunar málstjóra og voru slíkir starfsdagar haldnir á haustmánuðum 2023. Almennrar ánægju gætti meðal starfsfólks sveitarfélaganna með fræðsludagana og nýttust þeir vel. Komu þó fram ábendingar frá nokkrum sveitarfélögum um að gott væri ef meiri tími gæfist í umræður á starfsdögunum svo sveitarfélögin gætu lært betur hvert af öðru og stillt sig betur saman.

Ljóst er að ýmis tækifæri eru fyrir hendi til að efla samstarf og samráð milli móttökusveitarfélaga, ráðuneytis og VMST til að bæta verkferla og upplýsingagjöf og samræma betur skráningu og framkvæmd samræmdrar móttöku flóttafólks. Fundir samstarfs- og samhæfingarnefndar eru tilvalinn vettvangur fyrir slíkt, en endurskoða þarf þó störf nefndarinnar svo hún nýtist öllum móttökusveitarfélögum.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

Skjal sótt af '0000000000' dags. 13.11.2026