Desember 2025

Brúum umönnunarbilið

Skýrsla og tillögur aðgerðahóps

Stjórnarráð Íslands

Skjal sótt af '0000000000' dag



Útgefandi:
Stjórnarráð Íslands

Brúum umönnunarbilið. Skýrsla og tillögur aðgerðahóps.

Desember 2025

for@for.is

https://www.stjornarradid.is/

Umbrot og textavinnsla:
Stjórnarráð Íslands

©2025 Stjórnarráð Íslands

ISBN 978-9935-482-55-6

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11 2026

Efnisyfirlit

Útdráttur **6**

1. Inngangur **8**

1.1 Umgjörð og skipulag 8

1.2 Afmörkun viðfangsefnis 9

2. Umönnunarbilið á Íslandi **10**

2.1 Fæðingarorlof 10

2.1.2 Fæðingarorlof á Norðurlöndunum 13

2.2 Leikskólastigið 14

2.2.2 Inntaka barna í leikskóla 16

2.2.3 Viðverutími barna 19

2.2.4 Mönnun leikskóla 20

2.2.5 Starfsumhverfi 25

2.2.6 Aðgerðir til að styrkja skólastigið 27

2.2.7 Stefnumörkun sveitarfélaga 27

2.2.8 Leikskólinn í nágrannaríkjum 28

2.2.9 Kostnaður og fjármögnun í alþjóðlegum samanburði 33

2.3 Dagforeldrar 35

2.3.1 Fjöldi dagforeldra 36

2.3.2 Eftirlit með dagforeldrakerfinu 36

2.3.3 Dagforeldrar á Norðurlöndunum 36

2.4 Stöðumat á kynja- og jafnréttissjónarmiðum 37

2.4.1 Áhrif umönnunarbilsins á atvinnuþátttöku og tekjur 37

2.5 Mat á áhrifum á börn 41

2.6 Kostnaður og þjóðhagslegt mat 44

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

3. Lykilviðfangsefni 46

4. Tillögur aðgerðahópsins 48

Bókun SA 51

Viðauki I – samfélagslegur ábati þess að brúa umönnunarbilið 54

Myndaskrá

Mynd 1. Fæðingarorlofsnýting mæðra og feðra 2001–2024. 11

Mynd 2. Hlutfall barna í hverjum árgangi sem sækja leikskóla eftir aldri, 2000-2023. 16

Mynd 3. Heildarfjöldi barna í hverjum árgangi 1. jan. ár hvert, 2000–2025. 17

Mynd 4. Svör við könnun mennta- og barnamálaráðuneytisins til leikskólastjóra: *„Hve gamalt var yngsta barnið sem hóf leikskólagöngu í leikskólanum í haust?“* 18

Mynd 5. Börn 0–6 ára sem hlutfall af mannfjölda (heildarfjöldi barna í hverjum árangi 1. jan. ár hvert, 2000–2025 og miðgildispá Hagstofunnar um mannfjölda á leikskólaaldri (0–6 ára) 2026-2050. 19

Mynd 6. Fjöldi útskrifaðra leikskólakennara frá Háskóla Íslands og Háskólanum á Akureyri 2015–2024. 23

Mynd 7. Samspil fæðingarorlofs og lögbundins réttar til dagvistunar á Norðurlöndunum 2025. 28

Mynd 8. Menntunarkröfur leikskólakennara 2024–2025. 33

Mynd 9. Þróun heildarútgjalda Norðurlandanna til leikskólamála sem hlutfall af vergri landsframleiðslu, 2013–2022. 33

Mynd 10. Kostnaðarþátttaka heimila í heildarkostnaði leikskólapláss 2016–2022 34

Mynd 11. Byrði leikskólakostnaðar (kostnaður sem hlutfall af tvennum meðaltekjum) sambúðarfólks með tvö börn á leikskóla, 2023. 35

Mynd 12. Byrði leikskólakostnaðar (kostnaður sem hlutfall af meðaltekjum) einstæðs foreldris með tvö börn á leikskóla, 2023. 35

Mynd 13. Atvinnuþátttaka 25–64 ára, hlutfall eftir árum 2004–2024. 38

Mynd 14. Hlutfall starfandi fólks á aldrinum 25–64 ára sem var í hlutastarfi árin 2004–2024. 38

Mynd 15. Hlutfall starfandi meðal þeirra sem ekki eru með börn á framfæri. 39

Mynd 16. Hlutfall starfandi meðal þeirra sem eru með ung börn á framfæri. 39

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

Mynd 17. Samfélagslegur ábati þess að brúa umönnunarbil með því að fjölga leiksólaplássum, í milljörðum króna (2024). 45

Mynd 18. Samfélagslegur ábati þess að brúa umönnunarbil með því að lengja fæðingarorlof í 18 mánuði, í milljörðum króna (2024). 45

Töfluskrá

Tafla 1. Fæðingarorlof á Norðurlöndum, yfirlit. 13

Tafla 2. Meðalfjöldi klukkustunda sem barn er í leikskóla á viku á Norðurlöndunum 2024. 20

Tafla 3. Menntun starfsfólks við uppeldi og menntun í leikskólum á Íslandi 2023. 24

Tafla 4. Hlutfall barna á starfsmann sem starfar við menntun og umönnun, 2023. 26

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

Útdráttur

Á Íslandi hefur verið byggt upp framsækið fæðingarorlofs- og leikskólakerfi. Þrátt fyrir það búa margar fjölskyldur við umönnunarbil á tímabilinu frá því að fæðingarorlofi lýkur þar til dagvistun fæst.

Bæði fæðingarorlofskerfið og leikskólakerfið hafa verið efld á undanförnum áratugum og samhliða því hafa íslensk stjórnvöld færst nær því að brúa umönnunarbilið. Fæðingarorlof hefur verið lengt í áföngum í 12 mánuði og leikskólaplássum hefur fjölgað um 5.000 frá því í byrjun þessarar aldar, en nær öll fjölgunin er vegna barna á öðru og þriðja aldursári.

Umönnunarbilið hefur áhrif á möguleika foreldra til atvinnuþátttöku og þ.a.l. tekjur foreldra. Áhrifin eru mun meiri á tekjur mæðra. Þá veldur umönnunarbilið álagi á barnafjölskyldur og takmarkar möguleika á samræmingu fjölskyldu- og atvinnulífs. Minni atvinnuþátttaka og ýmsar ráðstafanir foreldra til að brúa bilið hafa jafnframt margvísleg neikvæð áhrif á atvinnulífið.

Umönnunarbilið hér á landi er í reynd utan ábyrgðasviðs bæði ríkis og sveitarfélaga. Þar sem enginn skilgreindur réttur er til leikskóladvalar er gat í stuðningskerfum við menntun, uppeldi og umönnun ungra barna frá því að fæðingarorlofi lýkur þar til grunnskólaganga hefst. Til að tryggja samfellu milli fæðingarorlofs og leikskóla er mikilvægt að ríki og sveitarfélög setji sér sameiginleg markmið um að brúa umönnunarbilið og skilgreini hlutverk hvors aðila í að ná þeim markmiðum.

Aðgerðahópurinn lét vinna greiningu á þjóðhagslegum áhrifum mismunandi sviðsmynda sem miða að því að brúa umönnunarbilið. Samfélagslegur ábati af því að tryggja börnum rétt til leikskólavistar við 12 mánaða aldur er metinn samtals 11 ma.kr. en samfélagslegur ábati þess að lengja fæðingarorlof í 18 mánuði er metinn neikvæður um 6,1 milljarða króna.

Aðgerðahópurinn leggur til áætlun um að brúa umönnunarbilið með því að tryggja börnum leikskólapláss eftir að fæðingarorlofi lýkur. Tillögur hópsins miða að þessu og fela í sér að réttur barna til leikskólavistar verði lögfestur, leikskólastigið verði styrkt með markvissum aðgerðum og að mótuð verði heildstæð stefna um stuðning og þjónustu við fjölskyldur ungra barna. Áskoranir útvíkkaðs leikskólakerfis, þar sem börnum er tryggður réttur til leikskólavistar, verða þó sambærilegar núverandi áskorunum, ekki síst hvað varðar mönnun. Mönnun leikskóla er lykilþáttur í því að brúa umönnunarbilið. Átak um fjölgun kennara á síðustu árum hefur skilað árangri og tryggja þarf að sú þróun haldi áfram. Einnig þarf að horfa til þess að nám leikskólakennara á Íslandi er lengra en á öðrum Norðurlöndum og að leikskólakennarar eru eina fagstéttin sem er skilgreind í lögum um leikskóla. Mikilvægt er að efla aðrar uppeldismenntaðar starfsstéttir sem starfa með leikskólakennurum, efla námstækifæri þeirra og fjölga þeim í starfsliði leikskólanna.

Skjal sótt af '000000000000' dags: 12.11.2026

Samantekt á tillögum aðgerðahópsins

1. **Lögfesting leikskóla og samkomulag um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga við að brúa umönnunarbilið**
   Rekstur leikskóla verði lögbundið hlutverk sveitarfélaga. Samhliða þessu verði viðræður teknar upp um uppbyggingu, kostnaðarskiptingu og tekjustofna og samkomulag gert milli ríkis og sveitarfélaga um verkaskiptingu við að brúa umönnunarbilið.

2. **Lögfesting á rétti barna til leikskólapláss að loknu fæðingarorlofi verði innleidd í skrefum**
   Réttur allra barna til leikskóladvalar að loknu fæðingarorlofi verð tryggður eigi síðar en 2030. Byrjað verði á að tryggja rétt barna frá 18 mánaða aldri til leikskóladvalar frá og með árinu 2027 og síðan verði réttur yngri barna tryggður í áföngum þannig að réttur allra barna til leikskóladvalar að loknu fæðingarorlofi hefur verið tryggður í síðasta lagi árið 2030.

3. **Styrking leikskólastigsins**
   Áfram verði unnið að styrkingu leikskólastigsins byggt á niðurstöðum skýrslu starfshóps um styrkingu leikskólastigsins frá 2021 ásamt því sem fram kemur í þessari skýrslu. Gerð verði tímasett aðgerðaráætlun um innleiðingu aðgerða á tímabilinu 2026-2030.

4. **Efling fagstétta í leikskólum til stuðnings inngildandi menntunar**
   Brýnt er að innan leikskóla starfi fjölbreyttur hópur fagfólks til að tryggja öllum leikskólabörnum farsæld og inngildandi menntun og góða umönnun. Með aukinni sérfæðiþekkingu og fleiri starfsstéttum innan leikskóla og öflugri stuðningi skólaþjónustu er unnt að veita leikskólum sérhæfðari stuðning, styðja betur við starfsþróun og stuðla að auknum gæðum í leikskólastarfinu.

5. **Mótuð verði heildstæð stefna um stuðning og þjónustu við fjölskyldur ungra barna**
   Mótuð verði heildstæð stefna hins opinbera um stuðning og þjónustu við fjölskyldur ungra barna með það að markmiði tryggja efnahagslegt og félagslegt öryggi barnafjölskyldna, samfellu í stuðningi við umönnun og samþættingu fjölskyldu og atvinnulífs. Mikilvægt er að stefnan byggi á helstu rannsóknum á þörfum ungra barna og fjölskyldna þeirra og stöðu kynjanna á vinnumarkaði.

Nánar er fjallað um tillögur hópsins á blaðsíðu 48.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

1. Inngangur

Í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og Sambands íslenskra sveitarfélaga frá 7. mars 2024, sem birt var í tengslum við undirritun kjarasamninga á almennum vinnumarkaði, segir að á samningstíma þeirra sé stefnt að því að brúa bilið milli fæðingarorlofs og leikskóla. Í yfirlýsingunni segir:

Aðgerðarhópur ríkis, sveitarfélaga og aðila vinnumarkaðarins undir forystu forsætisráðuneytisins vinni tímasetta áætlun um aðgerðir til að loka umönnunarbilinu.

Horft verði heildstætt á umönnun og menntun barna frá 0-18 ára og m.a. skoðað hvort þörf sé á kerfisbreytingum til að ná settum markmiðum.

1.1 Umgjörð og skipulag

Forsætisráðherra skipaði aðgerðahóp til að fylgja eftir yfirlýsingunni 27. september 2024. Í aðgerðahópinn voru skipaðir fulltrúar ráðuneyta, Samtaka atvinnulífsins, samtaka launafólks (ASÍ, BHM, BSRB og KÍ) og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Í kjölfar myndun nýrrar ríkisstjórnar og flutnings málaflokka á milli ráðuneyta var ákveðið að skipa hluta hópsins á ný.

Aðgerðahópinn skipuðu:

- Henný Hinz, án tilnefningar, formaður
- Björk Óttarsdóttir, fulltrúi mennta- og barnamálaráðuneytis
- Stefán Daníel Jónsson, fulltrúi félags- og vinnumarkaðsráðuneytis
- Steinunn Valdís Óskarsdóttir, fulltrúi dómsmálaráðuneytis
- Elmar Björnsson, fulltrúi innviðaráðuneytis
- Anna Hrefna Ingimundardóttir, fulltrúi Samtaka atvinnulífsins
- Halla Gunnarsdóttir, fulltrúi ASÍ
- Kolbrún Halldórsdóttir, fulltrúi BHM
- Sonja Ýr Þorbergsdóttir, fulltrúi BSRB
- Haraldur Freyr Gíslason, fulltrúi KÍ
- Heiða Björg Hilmisdóttir, fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga

Til vara:

- Hrafnkell Hjörleifsson, varafulltrúi mennta- og barnamálaráðuneytis
- Svanhvít Yrsa Árnadóttir, varafulltrúi félags- og vinnumarkaðsráðuneytis
- Rán Ingvarsdóttir, varafulltrúi dómsmálaráðuneytis
- Ísak Einar Rúnarsson, varafulltrúi Samtaka atvinnulífsins
- Jóhanna Sigurjónsdóttir, varafulltrúi innviðaráðuneytis
- Sólveig Anna Jónsdóttir, varafulltrúi ASÍ
- Andri Valur Ívarsson, varafulltrúi BHM

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11 2026

- Sigurður Sigurjónsson, varafulltrúi KÍ
- Hildur Björnsdóttir, varafulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga

Áður en breytingar voru gerðar á hópnum áttu í honum sæti Hildur Björnsdóttir (án tilnefningar), formaður, Bjarki Vigfússon (forsætisráðuneyti), Arnaldur Grétarsson (ASÍ) og Steinunn Rögnvaldsdóttir (innviðaráðuneyti).

Að vinnunni komu jafnframt sérfræðingar innan samtaka sem áttu aðild að hópnum. Á meðal þeirra voru Dagný Aradóttir Pind (BSRB), Helga María Pálsdóttir (Samband íslenskra sveitarfélaga), Saga Guðmundsdóttir (Samband íslenskra sveitarfélaga), Sigríður Ingibjörg Ingadóttir (BSRB) og Steinunn Bragadóttir (ASÍ).

Arnaldur Sölvi Kristjánsson, lektor við hagfræðideild Háskóla Íslands, vann greiningu á þjóðhagslegum áhrifum af því að brúa umönnunarbilið. Guðjón Björn Guðbjartsson, sérfræðingur í forsætisráðuneytinu, var starfsmaður hópsins.

Er þeim öllum þakkað fyrir framlag til vinnu hópsins.

1.2 Afmörkun viðfangsefnis

Aðgerðahópurinn afmarkaði viðfangsefni sitt við að horfa til þess að umönnunarbilið skyldi brúa með því að tryggja börnum dagvistun að loknu fæðingarorlofi frekar en að ráðast í heildstæða endurskoðun á umönnun og menntun barna frá 0–18 ára. Dagvistunarúrræði sem tekur við að loknu fæðingarorlofi er sú leið sem farin hefur verið í nágrannaríkjum sem hafa brúað umönnunarbilið, þó með mismunandi útfærslum. Hópurinn leitaðist því við að varpa ljósi á stöðu umönnunarbilsins og helstu ástæður þess, auk þess að skoða hvernig nágrannaríki hafa brúað þetta bil.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

2. Umönnunarbilið á Íslandi

Umönnunarbilið á við um þann tíma sem líður á milli loka fæðingarorlofs og þess að barn kemst inn í leikskóla. Lengd umönnunarbilsins er misjafnt eftir sveitarfélögum en í mörgum tilfellum er það meira en sex mánuðir og stundum mun lengra. Umönnunarbilið hefur margvísleg áhrif á foreldra í formi lægri ráðstöfunartekna, minni atvinnuþátttöku og almennu álagi á barnafjölskyldur. Þá hefur minni atvinnuþátttaka og ýmsar ráðstafanir foreldra til að brúa bilið margvísleg neikvæð áhrif á atvinnurekendur.

Í könnun sem Samband íslenskra sveitarfélaga gerði hjá 14 sveitarfélögum með tæplega 320 þúsund íbúa (85% íbúa landsins) vorið 2023 kom fram að rúmlega helmingur barna fékk leikskólapláss eftir 18 mánaða aldur árið 2022.

Margt bendir til þess að umönnunarbilið hafi heldur styst, til dæmis bauð Reykjavík öllum 18 mánaða börnum leikskólapláss haustið 2025 og yngstu börnin sem innrituðust í Kópavogi og Hafnarfirði voru 14 mánaða.

2.1 Fæðingarorlof

Lögum nr. 144/2020 um fæðingar- og foreldraorlof er ætlað að tryggja börnum samvistir við báða foreldra og gera foreldrum kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf. Frá árinu 2021 hefur hvoru foreldri fyrir sig verið tryggður sex mánaða (180 dagar) sjálfstæður réttur til fæðingarorlofs. Framseljanlegur réttur hvors foreldris er einn og hálfur mánuður. Einstæðu foreldri sem hefur gengist undir tæknifrjóvgun, hefur frumættleitt barn eða tekið barn í varanlegt fóstur á rétt á 12 mánaða orlofi. Það sama á við um foreldri ef hitt foreldrið andast á meðgöngu barns og barn fæðist lifandi.

Þróun fæðingarorlofskerfisins

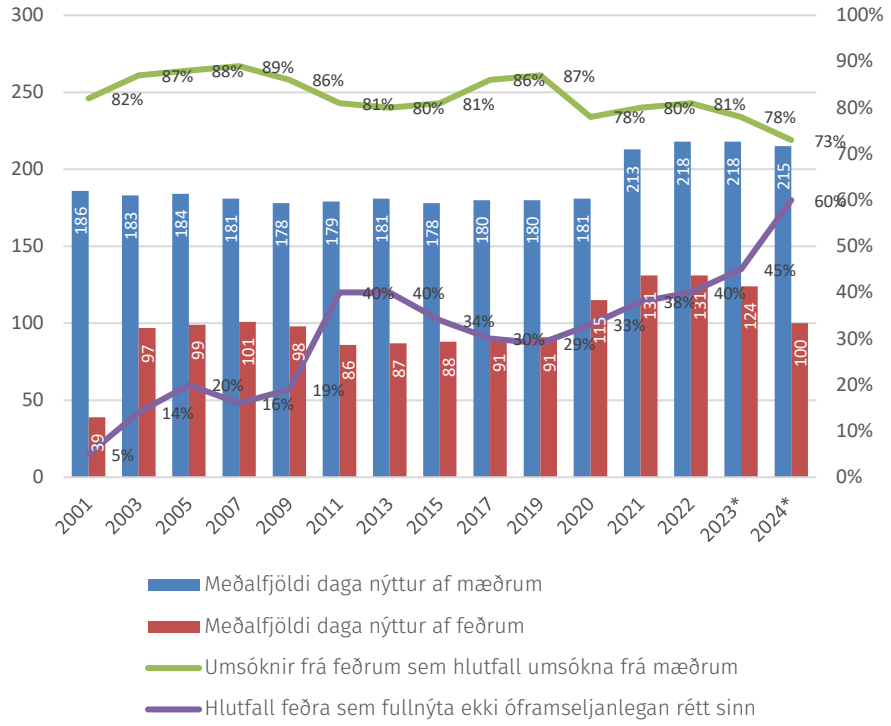
Árið 2000 voru lög nr. 95/2000 um fæðingar- og foreldraorlof samþykkt á Alþingi. Helstu nýmæli í löggjöfinni voru:

- Orlofið var lengt (í áföngum) í níu mánuði þar sem hvort foreldri hafði sjálfstæðan, óframseljanlegan rétt til þriggja mánaða og þremur mánuðum gátu foreldrar skipt að vild.
- Löggjöfin fól í sér sveigjanleika þar sem töku fæðingarorlofs mátti dreifa á 18 mánuði (sem síðar var lengt í 36 mánuði og loks stytt í 24 mánuði). Foreldrar gátu verið saman í orlofi allan tímann eða hluta hans og unnt var að vera í hlutavinnu og hlutaorlofi.
- Þátttakendur á vinnumarkaði fengu greiðslur sem námu 80% af meðallaunum. Ákveðið gólf var á greiðslum (þ.e. ef 80% fer undir ákveðið mark eru greiðslur hækkaðar) en ekkert þak var á greiðslum. Árið 2004 var þak sett á greiðslur.
- Foreldrar í námi, foreldrar utan vinnumarkaðar og foreldrar í lægra en 25% starfshlutfalli fá greiðslur í formi fæðingarstyrks.

Skjal sótt af '000000000000' dags: 12.11.2026

Í nær 20 ár var réttur foreldra til fæðingarorlofs samtals 9 mánuðir (3-3-3) en árið 2019 samþykkti Alþingi lög nr. 149/2019 þar sem orlofið var lengt í 10 mánuði með skiptingunni 4-4-2 fyrir foreldra barna sem fæddust á árinu 2020 og í 12 mánuði fyrir foreldra barna sem myndu fæðast 1. janúar 2021 og síðar. Nú á hvort foreldri rétt á greiðslum í orlofi í sex mánuði. Foreldrum er heimilt að framselja sex vikur sín á milli og því getur annað foreldrið tekið fæðingarorlof í allt að sjö og hálfan mánuð en hitt í fjóra og hálfan.

Nýting fæðingarorlofs



Mynd 1. Fæðingarorlofsnýting mæðra og feðra 2001–2024.[1]

[1] Vinnumálastofnun. (2025). *Ársskýrsla Vinnumálastofnunar vegna Fæðingarorlofssjóðs 2024.* https://assets.ctfassets.net/8k0h54kbe6bj/2Q0Ay0mTF4o6ImjNkk8obc/1f0741c2e4c94f91e5b639e9f51d945d/VMS-arsskyrsla-faedingarorlofsjods-2024-220725.pdf. Athuga skal að óframseljanlegur réttur feðra var 3 mánuðir 2003–2019, 4 mánuðir árið 2020 og 4,5 mánuðir árið 2021.

* Bráðabirgðatölur fyrir 2023 og 2024. Varast ber að rýna of mikið í þær þar sem foreldrar hafa tvö ár til að nýta rétt sinn. Það er ljóst að hlutfall feðra barna fæddra 2023 og 2024, sem fullnýta ekki óframseljanlegan rétt sinn, á eftir að lækka og sömuleiðis á hlutfall umsókna frá feðrum sem hlutfall umsókna frá mæðrum eftir að hækka.

Skjal sótt af '000000000' dags: 12.11.2026

Fyrir liggja endanlegar tölur um nýtingu fæðingarorlofs vegna fæðingaráranna 2021 og 2022 en árið 2021 var fyrsta árið sem foreldrar gátu tekið sinn rétt samkvæmt lögum nr. 144/2020 um fæðingar- og foreldraorlof.

Meðalfjöldi daga sem nýttur er af feðrum hefur verið í takt við óframseljanlegan rétt þeirra. Þannig nýttu feður t.d. að meðaltali 39 daga þegar sjálfstæður réttur þeirra var einn mánuður árið 2001 en 97 dagar þegar þeir höfðu öðlast sjálfstæðan rétt til þriggja mánaða árið 2003. Árið 2020 var óframseljanlegur réttur hvors foreldris lengdur í fjóra mánuði og árið 2021 í fjóra og hálfan mánuð. Meðalfjöldi daga, sem nýttir eru af feðrum, hefur aukist hlutfallslega meira en meðalfjöldi daga sem nýttir eru af mæðrum við þessar breytingar. Milli áranna 2019 og 2022 jókst meðalfjöldi daga sem feður voru í fæðingarorlofi úr 91 í 131 dag. Á sama tímabili fjölgaði fæðingarorlofsdögum mæðra úr 180 í 218 daga að meðaltali. Konur tóku því að jafnaði tæpum þremur mánuðum lengra fæðingarorlof en karlar árið 2022.

Tengsl fæðingarorlofs og tekna

Þegar lögin voru sett árið 2000 var ekkert þak á greiðslum til foreldra í fæðingarorlofi. Árið 2004 var þaki komið á greiðslur en þakið var það hátt að það hafði aðeins áhrif á lítinn hluta foreldra. Fæðingarárið 2005 voru einungis 7% feðra og 2% mæðra með tekjur yfir þaki á greiðslur. Þakið var síðan lækkað verulega í kjölfar efnahagskreppunnar haustið 2008. Var það lækkað í nokkrum skrefum og var á árunum 2010–2012 komið niður í 300.000 kr. en hafði verið 536 þúsund krónur árið 2008. Þá jókst hlutfall foreldra sem var með tekjur yfir þakinu umtalsvert, sérstaklega hlutfall feðra, sem að jafnaði eru með hærri tekjur en mæður. Síðan hafa 26%–45% feðra og 9–18% mæðra verið með tekjur yfir þaki á greiðslur. Þetta hefur haft verulega neikvæð áhrif á kaupmátt hámarksgreiðslnanna sem var árið 2024 um 40% lægri en árið 2007.

Nokkur tengsl eru á milli tekna og fæðingarorlofsnýtingar en töluverður munur er eftir því hvort um mæður eða feður er að ræða.

Samhliða lengingu fæðingarorlofsins hefur nýting mæðra í lægsta tekjufjórðungnum dregist aftur úr meðal dagafjölda annarra mæðra. Fram að efnahagshruni var tiltölulega lítill munur á orlofslengd feðra eftir því hvaða tekjuhópi þeir tilheyrðu en það breyttist eftir að þak á greiðslur var lækkað í kjölfar hrunsins. Munur milli tekjuhópa jókst og feður með tekjur í hæsta fjórðungi fóru frá því að nýta flesta daga að meðaltali í það að nýta fæsta daga og þannig hefur það verið síðan. Undanfarin ár hafa feður í lægsta fjórðungi nýtt flesta daga að meðaltali.

Hækkun hámarksgreiðslna

Í tengslum við aðgerðir ríkisstjórnar vegna langtímakjarasamninga á almennum vinnumarkaði sem undirritaðir voru í mars 2024 ákvað ríkisstjórnin að hækka hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði í þremur áföngum yfir tveggja ára tímabil. Breytingar voru gerðar á lögum um fæðingar- og foreldraorlof á vorþingi 2024. Þann 1. apríl 2024 voru hámarksgreiðslur hækkaðar úr 600.000

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

kr.á mánuði í 700.000 kr., frá og með 1. janúar 2025 urðu hámarksgreiðslur 800.000 kr. og frá og með 1. janúar 2026 verða þær 900.000 kr. Fæðingarorlofssjóður sem annast greiðslur til foreldra á vinnumarkaði er fjármagnaður með tryggingagjaldi, sbr. lög um tryggingagjald og með vöxtum af innistæðufé sjóðsins en auk þess hefur sjóðurinn fengið beint framlag frá ríkissjóði, til að mynda við hækkun á hámarksgreiðslum til foreldra í fæðingarorlofi.

2.1.2 Fæðingarorlof á Norðurlöndunum

	Ísland	Danmörk	Noregur	Svíþjóð
% af tekjum	80% með hámarki	50% (oft bætast við greiðslur frá atvinnurekanda	80 eða 100% með hámarki	Um 80% með hámarki
Heildarfjöldi vikna	52	48	49 (100%) eða 59 (80%)	68
Eingöngu móðir (fjöldi vikna)	26	11 + 4 fyrir fæðingu	15 eða 19 + 3 fyrir fæðingu	13
Eingöngu faðir (fjöldi vikna)	26	11	15 eða 19	13
Framseljanlegt orlof (fjöldi vikna)	6	26	16 eða 18	42
Hlutfall nýtingar feðra af heildarfjölda daga 2022	36%		33%	31%

Tafla 1. Fæðingarorlof á Norðurlöndum, yfirlit.

Danmörk

Foreldrar í Danmörku eiga samanlagt rétt á 48 vikna fæðingarorlofi eftir fæðingu barns. Auk þess eiga mæður rétt á fjögurra vikna orlofi fyrir fæðingu. Þessar 48 vikur skiptast jafnt milli foreldranna, þannig að hvort foreldri fyrir sig hefur að jafnaði rétt á 24 vikna orlofi eftir fæðinguna. Óframseljanlegur réttur hvors foreldris er 11 vikur og 13 vikur má framselja til hins foreldrisins.

Svíþjóð

Foreldrar í Svíþjóð eiga saman rétt á fæðingarorlofi í allt að 480 daga sem jafngildir 16 mánuðum. Af þessum dögum eru 390 dagar tekjutengdir og 90 dagar með fasta greiðslu upp á 180 SEK á dag. Skipting fæðingarorlofsins milli foreldra er að mestu leyti frjáls en þó eru 90 tekjutengdir dagar óframseljanlegir.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

Noregur
Greitt fæðingaorlof í Noregi er 49 eða 59 vikur eftir því hvaða greiðsluhlutfall er valið, þ.e. 80% eða 100% af launum foreldris auk þriggja vikna orlofs fyrir fæðingu barns til móður.

Óframseljanlegur réttur hvors foreldris fyrir sig er 15 eða 19 vikur og 16 eða 18 vikur sem foreldrar geta framselt sín á milli, eftir því hvaða greiðsluhlutfall er valið.

2.2 Leikskólastigið

Samkvæmt 1. gr. laga um leikskóla er leikskólinn fyrsta skólastigið í skólakerfinu og er fyrir börn undir skólaskyldualdri. Hlutverk leikskólans er að annast uppeldi, umönnun og menntun barna á leikskólaaldri. Mennta- og barnamálaráðuneytið mótar stefnu leikskóla í aðalnámskrá en stjórnendur leikskóla skipuleggja starfsemi hvers skóla og gera eigin áætlanir sem byggja á markmiðum laga um leikskóla og aðalnámskrá.

Leikskólaaldurinn er mikilvægur tími náms og þroska. Í samstarfi við foreldra á leikskólinn að kappkosta að fylgjast með og efla alhliða þroska allra barna, veita þeim hollt og hvetjandi uppeldisumhverfi og stuðla að öryggi og vellíðan þeirra í námi og leik. Nám skal stundað í leik og skapandi starfi þar sem börn njóta fjölbreyttra uppeldiskosta.

Sveitarfélög bera ábyrgð á starfsemi leikskóla í sveitarfélaginu, þ.m.t. sjálfstætt starfandi leikskóla. Sveitarfélög hafa almennt forystu um að tryggja börnum leikskóladvöl og bera ábyrgð á heildarskipan skólahalds, þróun leikskóla, húsnæði og búnaði, sérúrræðum þeirra og sérfræðiþjónustu, mati og eftirliti með gæðum skólastarfs og á framkvæmd leikskólastarfs í sveitarfélagi. Hvert sveitarfélag setur almenna stefnu um leikskólahald og kynnir fyrir íbúum sínum.

Mennta- og barnamálaráðuneytið fer með yfirstjórn málefna leikskóla, setur leikskólum aðalnámskrá, hefur eftirlit með gæðum skólastarfs, annast öflun, greiningu og miðlun upplýsinga, styður þróunarstarf í skólum og hefur úrskurðarvald í ágreiningsmálum sem þar kunna að koma upp. Ráðuneytið hefur enn fremur eftirlit með því að sveitarfélög uppfylli skyldur laga um leikskóla, reglugerðir og reglur settar samkvæmt þeim og aðalnámskrá leikskóla kveða á um.

Þróun leikskólastigsins
Árið 1973 voru sett lög um byggingu og rekstur dagvistunarheimila. Segja má að það hafi verið fyrstu almennu lögin um starfrækslu dagvistunarheimila, sem höfðu þróast áratugina á undan, og undanfari laga um leikskóla nr. 48/1991.

Í markmiðsákvæði laganna segir: „[M]arkmið með starfsemi dagvistunarheimila er að gefa börnum kost á að njóta handleiðslu sérmenntaðs fólks í uppeldismálum og búa þeim þau uppeldisskilyrði, er efli persónulegan og félagslegan þroska þeirra.“

Skjal sótt af '000000000000' dags: 12.11 2026

Í greinargerð frumvarpsins er fjallað um að uppbygging dagvistunarheimila í landinu sé brýn nauðsyn íslensku þjóðfélagi af uppeldislegum, félagslegum og þjóðhagslegum ástæðum.

Nefnd þáverandi menntamálaráðherra, Magnúsar Torfa Ólafssonar, taldi rétt að í kjölfar samþykktar laganna yrði mótuð framtíðarstefna um að öll börn innan skólaaldurs skyldu eiga kost á að njóta dvalar hluta úr degi eða daglangt á dagvistunarheimili um eitthvert skeið, væri þess óskað, óháð því hvort báðir foreldrar ynnu utan heimilis. Þetta sjónarmið var sagt vera í fullu samræmi við þá stefnu sem nágrannaþjóðir okkar höfðu mótað.

Með því að gefa öllum börnum kost á því að dveljast á dagvistunarheimilum myndi skapast meira jafnræði með þeim innbyrðis og þau standa jafnari að vígi þegar kæmi að kröfum skólaskyldunáms.

Jafnframt kemur fram að nægur fjöldi dagvistunarheimila sé eitt stærsta skrefið í átt til jafnréttis kynjanna. Skortur á félagslegri aðstoð við uppeldisstörf kæmi í veg fyrir að móðir gæti rækt nám eða starf samhliða móðurhlutverkinu. Án dagvistunarheimila væru því lög um jafnrétti kynja til náms og starfs orðin tóm.

Þjóðfélagið hefði ekki efni á öðru en að nýta hið mikla vinnuafl sem því stæði til boða, en þá hlyti það að teljast réttmæt krafa að vel sé að börnunum búið þann tíma sem foreldrar dveljast á vinnustað. Það fé sem ríkisvaldið legði til byggingar og rekstrar dagvistunarheimila væri því beinlínis undirstaða aukinna þjóðartekna.

Fyrsta heildarlöggjöfin um leikskóla tók gildi árið 1991 og féll þá úr gildi sá hluti laganna frá 1976 sem fjölluðu um leikskóla. Markmið laganna var áfram með svipuðum hætti, þ.e. að veita börnum góða umönnun og örugg uppeldisskilyrði. Í 1. gr. laganna segir jafnframt að leikskóli sé „samkvæmt lögum þessum fyrir börn frá þeim tíma að fæðingarorlofi lýkur til 6 ára aldurs.“ Þó er ekki fjallað um áhrif dagvistunar barna á jafnrétti kynjanna í greinargerð, líkt og var gert með fyrri lögum.

Ný lög um leikskóla tóku gildi árið 1994. Í þeim er leikskólinn formlega skilgreindur sem fyrsta skólastigið og starfsheitið leikskólakennari tekið upp í stað starfsheitisins fóstra. Meiri áhersla er á menntun barna en í gömlu lögunum þó að einnig sé fjallað um þátt leikskólans í uppeldi barna á leikskólaaldri. Sú breyting verður með lögunum að leikskólinn er ekki lengur sagður eiga að vera fyrir börn frá því að fæðingarorlofi sleppir.

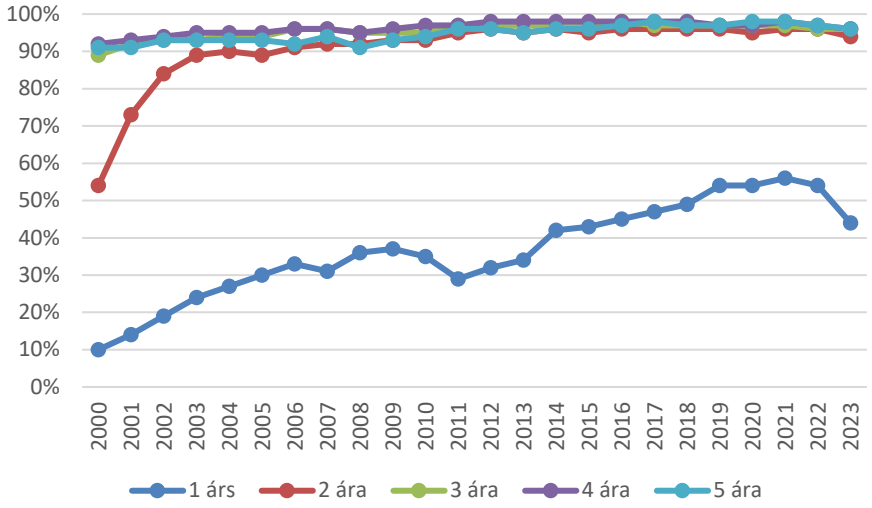
Núgildandi lög um leikskóla eru lög nr. 90/2008. Samkvæmt þeim er leikskólinn fyrsta skólastigið, fyrir börn undir skólaskyldualdri, og annast uppeldi, umönnun og menntun barna á leikskólaaldri. Í 4. gr. laganna er fjallað um að sveitarfélög beri ábyrgð á starfsemi leikskóla og hafi forystu um að tryggja börnum leikskóladvöl. Einnig er kveðið á um að þau beri ábyrgð á heildarskipan leikskólahalds, þróun leikskóla, húsnæði og búnaði og fleiru. Sveitarfélög skulu setja almenna stefnu um leikskólahald, sem börn taka þátt í að gera, og kynna

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

fyrir íbúum. Ráðherra fer með yfirstjórn leikskólamála að öðru leyti en varðar stofnun og rekstur leikskóla, en sú ábyrgð liggur hjá sveitarfélögum. Rekstur leikskóla er þó ekki talinn til lögbundinna verkefna sveitarfélaga.

2.2.2 Inntaka barna í leikskóla

Í núgildandi lögum um leikskóla er hvorki kveðið á um við hvaða aldur skuli miða við inntöku barna í leikskóla né markmið um að samfella sé á milli fæðingarorlofs og leikskóla. Flest sveitarfélög hafa sett sér reglur eða viðmið um frá hvaða aldri barn á rétt á dagvistun og miða mörg þeirra við 12 eða 18 mánaða aldur. Meirihluti barna komst hins vegar ekki að í leikskóla fyrr en eftir 18 mánaða aldur á árunum 2021 og 2023.[2] Í könnun sem Samband íslenskra sveitarfélaga gerði hjá 14 sveitarfélögum, með samtals tæplega 320 þúsund íbúa (85% íbúa landsins) vorið 2023 kom fram að 9% barna sem innrituð voru í leikskóla í fyrsta sinn árið 2022 voru á aldrinum 10–12 mánaða, 17% á aldrinum 13–15 mánaða og 22% á aldrinum 16–18 mánaða. Alls voru því 52% barna 19 mánaða eða eldri, í þessum 14 sveitarfélögunum, þegar þau innrituðust fyrst í leikskóla á árinu 2022.



Mynd 2. Hlutfall barna í hverjum árgangi sem sækja leikskóla eftir aldri, 2000-2023.[3]

Á mynd 2 má sjá að hlutfall barna í leikskólum hefur hækkað umtalsvert frá síðustu aldamótum og skýrist það nær eingöngu af hærra hlutfalli barna sem sækir leikskóla á öðru og þriðja aldursári. Aðeins um 10–12% barna á öðru

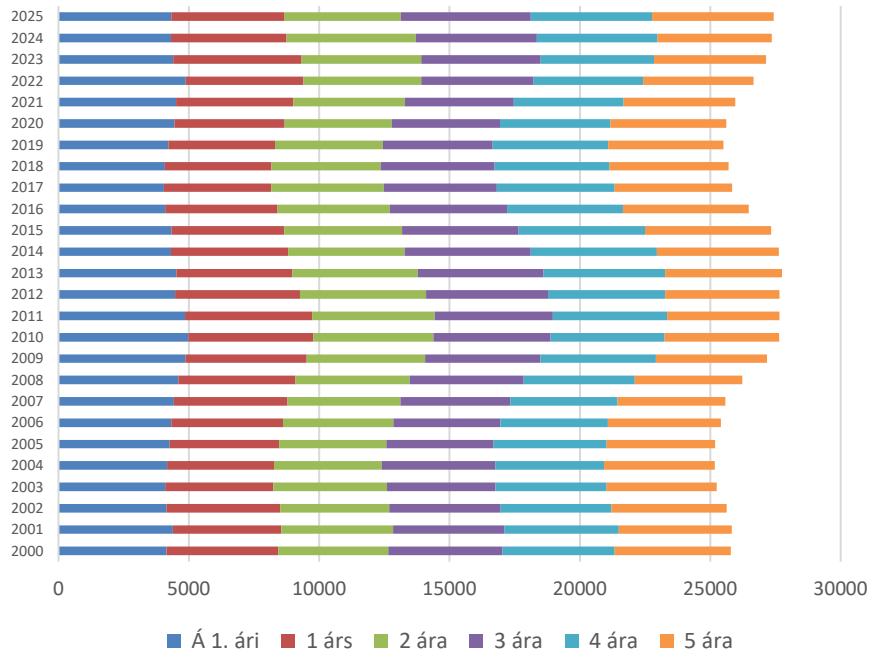
[2] Sjá t.d. BSRB. (2022). *Skýrsla BSRB um umönnunarbilið*. https://www.bsrb.is/static/files/Utgefid_efni/skyrsla-bsrb-umonnun.pdf. Gögnin miðast sennilega við árið 2021.

[3] Hagstofa Íslands. (2024). *Börn í leikskólum eftir aldri, kyni og landsvæðum 1998–2023* [gagnasafn]. https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag__skolamal__1_leikskolastig__0_IsNemendur/SKO01101.px.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

aldursári sóttu leikskóla um síðustu aldamót en hlutfallið hefur hækkað mikið á þessari öld og var á bilinu 54–55% af hverjum árgangi á árunum 2018–2022. Hlutfallið lækkaði hins vegar um 10 prósentustig árið 2023. Á árinu 2023 sóttu leikskóla um 96% barna sem náð höfðu tveggja ára aldri og fram að grunnskólaaldri.

Börnum á aldrinum 1–5 ára fjölgaði um 5% á milli áranna 2000 og 2023. Á mynd 3 sést að þeir árgangar sem nú eru á leikskólaaldri eru stórir í sögulegu samhengi og hafa ekki verið jafnstórir frá því á árunum eftir efnahagshrunið 2008.[4]



Mynd 3. Heildarfjöldi barna í hverjum árgangi 1. jan. ár hvert, 2000–2025.[5]

Þrátt fyrir að leikskólaplássum hafi fjölgað um 5.000 frá því í byrjun þessarar aldar, og nær öll fjölgunin sé vegna barna á öðru og þriðja aldursári, komst enn mikill minnihluti barna (um 10%) að í leikskóla þegar fæðingarorlofi sleppir við 12 mánaða aldur þeirra árið 2023.

Af þessu leiðir að sveitarfélögum tekst misvel að uppfylla þau aldursviðmið sem þau sjálf setja um inntökualdur í leikskóla. Umtalsverður munur er á milli landsvæða hvenær börn komast í leikskóla en víða á landsbyggðinni gengur

[4] Hafa ber í huga að tölurnar fyrir 2023 geta verið skekktar að einhverju leyti þar sem leikskólum í Grindavík var lokað vegna eldgoss í lok árs 2023 og börnin ekki öll komin í leikskóla annar staðar þegar skýrsla leikskólastjóra var send Hagstofu í desember 2023.

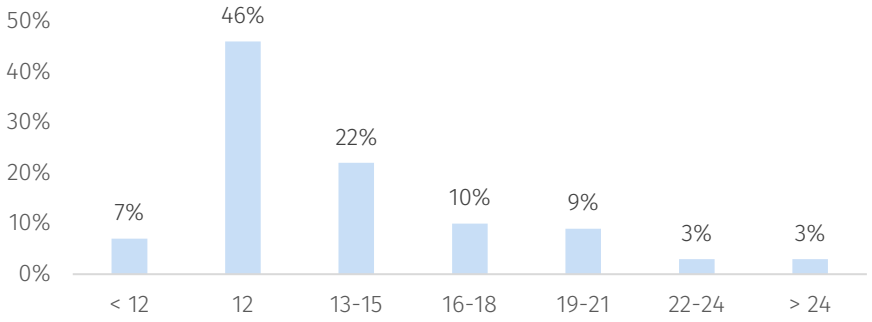
[5] Hagstofa Íslands. (2025). *Mannfjöldi eftir kyni og aldri 1841-2025* [gagnasafn]. https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Ibuar/Ibuar__mannfjoldi__1_yfirlit__Yfirlit_mannfjolda/MAN00101.px.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

betur að tryggja börnum á öðru aldursári pláss en á höfuðborgarsvæðinu. Á Suðurnesjum er hlutfall barna á öðru aldursári í leikskóla hins vegar lægst.

Inntaka barna 2025

Nákvæm staða umönnunarbilsins liggur ekki fyrir. Það er m.a. vegna þess að Hagstofa Íslands hefur ekki birt tölur um leikskóla frá árinu 2024 og ekki hefur verið gerð heildstæð könnun um inntöku í leikskóla frá 2023 þegar um 10% barna komst að í leikskóla við 12 mánaða aldur. Í könnun mennta- og barnamálaráðuneytis til leikskólastjóra haustið 2025 eru þó vísbendingar um að stærri hluti barna hafi komist að við 12 mánaða aldur haustið 2025.



Mynd 4. Svör við könnun mennta- og barnamálaráðuneytisins til leikskólastjóra: *„Hve gamalt var yngsta barnið sem hóf leikskólagöngu í leikskólanum í haust?“*

Könnunin var send til nær alla leikskólastjóra á Íslandi en svarhlutfallið var 77%. Niðurstöður sýndu að 53% þessara leikskóla tóku inn börn sem voru 12 mánaða eða yngri haustið 2025 og 85% börn sem voru 18 mánaða eða yngri. Hér eru þó ekki upplýsingar um fjölda barna á þessum aldri sem innrituðust haustið 2025 eða fjölda barna á biðlista. Þá er mögulegt að um einstaka barn í forgangi skekki niðurstöðurnar. Þegar niðurstöður könnunarinnar eru skoðaðar út frá landsvæðum má sjá að það virðist langt í land með að ná inn börnum frá 12 mánaða aldri á Reykjanesskaga en hins vegar virðast börn komast inn 12 mánaða á Austurlandi.

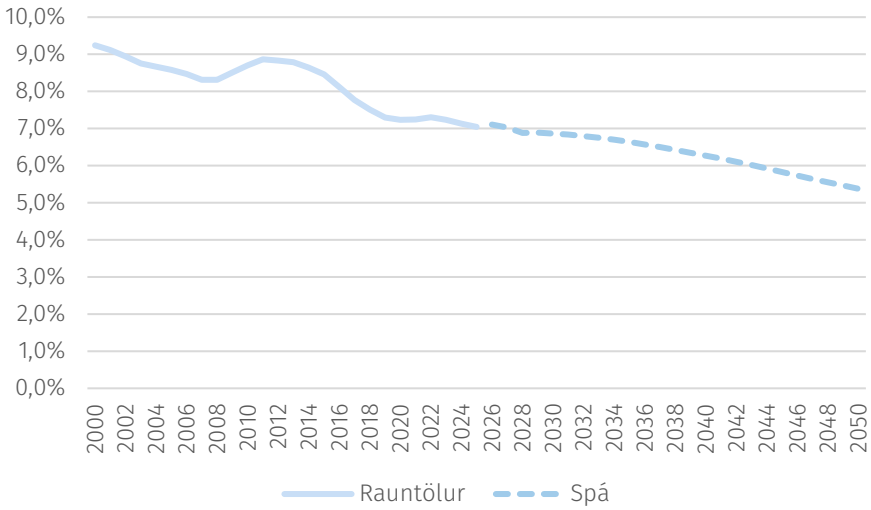
Þessar niðurstöður ríma við stöðuna í fjölmennum sveitarfélögum. Til dæmis tókst að bjóða öllum 18 mánaða börnum leikskólapláss í Reykjavík og yngstu börnin í Kópavogi og Hafnarfirði sem voru innritun í haust voru 14 mánaða.

Mannfjöldaþróun

Mynd 3 sýnir að stórir árgangar útskrifast úr leikskóla á næstu tveimur árum, en rúmlega þúsund færri börn voru á aldrinum 0–3 ára en 3–6 ára í ársbyrjun 2025.

Samkvæmt miðgildisspá mannfjöldaspár Hagstofunnar mun börnum á leikskólaaldri fjölga á næstu árum. Það á þó ekki við um hlutfall barna af mannfjöldanum.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026



Mynd 5. Börn 0–6 ára sem hlutfall af mannfjölda (heildarfjöldi barna í hverjum árangi 1. jan. ár hvert, 2000–2025 og miðgildispá Hagstofunnar um mannfjölda á leikskólaaldri (0–6 ára) 2026-2050.[6]

Nú er hlutfall barna á aldrinum 1–6 ára rúmlega 7% á Íslandi, sem er talsvert hærra en í flestum Evrópuríkjum. Í ríkjum Evrópusambandsins er hlutfallið 5,4% en 6,4% í Svíþjóð, um 6% í Danmörku og Noregi og rúm 5% í Finnlandi.[7] Mynd 5 sýnir að búist er við að hlutfall barna á leikskólaaldri muni dragast hratt saman á næstu árum og verði sambærilegt hlutfallinu í Danmörku og Noregi innan 20 ára.

2.2.3 Viðverutími barna

Árið 2023 dvöldu um 15% barna skemur en átta klukkustundir á dag í leikskóla, 63% leikskólabarna dvaldi í leikskólanum í átta klst. og 22% barna lengur en átta klst. Hlutfall barna sem dvaldi lengur en átta klst. í leikskólum hefur lækkað verulega á síðustu árum en það var hæst árið 2008, þá 38%. Þó ber að athuga að gögn Hagstofunnar miða við greiddan dvalartíma en ekki rauntíma dvalar.[8] Í flestum ríkjum Evrópu er dvalartími meirihluta barna í leikskólum lengri en 6 klst. á dag en í mjög fáum tilvikum er dvalartíminn jafnlangur og hér

[6] Hagstofa Íslands. (2025). *Mannfjöldi eftir kyni og aldri 1841-2025* [gagnasafn]. https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Ibuar/Ibuar__mannfjoldi__1_yfirlit__Yfirlit_mannfjolda/MAN00101.px; Hagstofa Íslands. (2025). *Mannfjöldaspá* [gagnasafn]. https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Ibuar/Ibuar__mannfjoldaspa/MAN09010.px.

[7] Eurostat. (2025). *Population on 1 January by age and sex*. https://doi.org/10.2908/DEMO_PJAN.

[8] Hagstofa Íslands. (2024). *Börn í leikskólum eftir aldri, kyni og landsvæðum 1998–2023* [gagnasafn]. https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag__skolamal__1_leikskolastig__0_lsNemendur/SKO01101.px.. Hagstofan skráir lengd viðveru sem tíma sem foreldrar óska eftir og greiða fyrir en ekki raunverulegan dvalatími. Viðvera barna í tölum Hagstofunnar er námunduð að heilli tölu.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

á landi.[9] Þær tölur þarf þó að skoða með hliðsjón af því að atvinnuþátttaka kvenna hérlendis er sú mesta á meðal OECD-ríkjanna. Árið 2024 var atvinnuþátttaka kvenna á Íslandi 84% en að meðaltali 67% í OECD-ríkjunum.

	Danmörk	Finnland	Svíþjóð	Noregur
Undir 3 ára	34,4	35,3	32,3	36,7
Yfir 3 ára	34,5	36,2	32,7	36,9

Tafla 2. Meðalfjöldi klukkustunda sem barn er í leikskóla á viku á Norðurlöndunum 2024.[10]

Tafla 2 sýnir meðalfjölda klukkustunda sem barn er í leikskóla á viku á Norðurlöndunum árið 2024. Nýjustu tölur frá Íslandi í gagnagrunni Eurostat, hagstofu Evrópusambandsins, eru frá 2020, þá var dvalartími 0–3 ára barna að meðaltali 37,5 klukkustundir en 36,3 klukkustundir að meðaltali hjá börnum á aldrinum 3 ára og eldri. Samkvæmt gögnum Hagstofunnar hefur dvalartími barna á Íslandi dregist saman frá 2020.

2.2.4 Mönnun leikskóla

Í lögum um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla segir að leikskólastjóri, aðstoðarleikskólastjóri og leikskólakennari skuli hafa menntun leikskólakennara, sbr. 12. gr. laga nr. 95/2019. Samkvæmt 2. mgr. 14. gr. sömu laga skulu að lágmarki 2/3 hlutar stöðugilda við kennslu, umönnun og uppeldi barna í hverjum leikskóla teljast til stöðugilda kennara. Í lögum um leikskóla segir að heimilt sé að starfsfólk án leikskólakennaramenntunar taki þátt í að annast uppeldi og menntun barna, enda fáist ekki leikskólakennari til starfsins, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 90/2008. Að öðru leyti er ekki fjallað um annað starfsfólk leikskóla sem tekur þátt í umönnun, uppeldi og menntun barna í lögum, reglugerðum eða aðalnámsskrá. Heimilt er að ráða ófaglært starfsfólk tímabundið í kennslustarf til árs í senn. Þó er ekki heimilt að ráða starfsmenn tímabundið nema til tveggja ára þannig að starfsmenn sem ekki hafa leyfisbréf til kennslu eru oft fastráðnir til að tryggja góða mönnun leikskóla þar sem ekki næst að fá nægilega marga leikskólakennara til starfa. Samkvæmt könnun sem mennta- og barnamálaráðuneyti sendi til flestra leikskólastjóra á landinu var ekki búið að manna allar stöður í 37% leikskóla þann 1. september 2025. Í

[9] European Commission. (2025). *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe – 2025*. https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/publications/key-data-early-childhood-education-and-care-europe-2025.

[10] Eurostat. (2025). *Average number of weekly hours of formal care by age group - children with at least 1 hour of formal care*. https://doi.org/10.2908/ILC_CAMNFORG0.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11 2026

flestum þeirra átti eftir að manna eina til þrjár stöður en í einstaka leikskóla átti eftir að manna fleiri stöðugildi.

Á síðustu árum hafa orðið talsverðar breytingar á kjörum og aðbúnaði leikskólakennara og annars starfsfólks leikskóla, meðal annars með einu leyfisbréfi þvert á skólastig, hækkun launa, styttri vinnutíma, auknum undirbúningstíma og fækkun barna á hvern starfsmann. Allt hefur þetta áhrif á starfsumhverfi leikskólanna en ekki hefur farið fram heildstætt mat á áhrifum þessara breytinga á leikskólastigið.

Fjöldi leikskólakennara

Í gögnum Hagstofunnar kemur fram að á árinu 2023 hafi hlutfall kennaramenntaðra starfsmanna leikskóla verið 26,4%. Hlutfall kennara við leikskóla er því fjarri því sem kveðið er á um í lögum og fátt bendir til þess að það muni þróast með jákvæðum hætti á næstu árum.

Gögn Hagstofunnar sýna einnig að rúmur helmingur leikskólakennara er 50 ára eða eldri og hefur hlutfall þessa aldurshóps á meðal leikskólakennara hækkað undanfarin ár. Nýliðun í stétt leikskólakennara er því áhyggjuefni en það veldur jafnframt áhyggjum að leikskólakennarar virðast í nokkrum mæli sækja í störf í grunnskólum. Með samþykkt fyrrnefndra laga nr. 95/2019 var gerð breyting á leyfisbréfum kennara þannig að nú er kveðið á um eitt leyfisbréf þvert á skólastig. Þessi kerfisbreyting hefur orðið til þess að fækka leikskólakennurum við störf í leikskólum. Leikskólakennarar hafi þannig fært sig á önnur skólastig, einkum til grunnskólanna, en sama tilfærsla menntaðra grunn- og framhaldsskólakennara hafi ekki verið til leikskóla. Á árunum 2020–2023 réðu rúmlega 150 leikskólakennarar sig til grunnskóla umfram grunnskólakennara sem réðu sig á leikskóla. Á síðasta skólaári var hreyfanleikinn minni og nam aðeins 11 kennurum leikskólastiginu í óhag.

Miðað við stöðuna 2023 vantar 2607 kennaramenntaða einstaklinga í leikskóla. Ef 82 útskrifast á ári sem leikskólakennarar, sem er meðaltal síðustu þriggja ára, mun það taka tæp 32 ár að mennta þann fjölda sem vantar í dag. Þá er ekki tekið tillit til þess rúmlega helmings leikskólakennara sem fer á eftirlaun á tímabilinu, brottfalls úr starfi eða flutnings kennara á önnur skólastig.

Á Norðurlöndunum er hlutfall kennara talsvert hærra en á Íslandi. Árið 2024 var hlutfall leikskólakennara í Danmörku 54%[11], í Svíþjóð 41%[12] og í Noregi 42,2%.[13]

[11] Danmarks Statistik. (2025). *Børnepasning*. https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/borgere/husstande-og-familieforhold/boernepasning.

[12] Skolverket. (2025). *Skolverkets statistikdatabas*. https://statistikdatabasen.skolverket.se/PxWeb/pxweb/sv/Skolverkets_statistikdatabas/

[13] Utdanningsdirektoratet. (2025). *Fakta om barnehager 2024*. https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/analyser/2025/fakta-om-barnehager-2024/ansatte/#42-prosent-barnehagelaerere

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11 2026

Finnland hefur sett sér markmið um að árið 2030 verði 2/3 þeirra sem starfa við uppeldi, kennslu og umönnun með bakkalárgráðu í kennslu- eða uppeldisfræðum og a.m.k. helmingur verði leikskólakennarar. Nú er um 1/3 þeirra sem starfa við kennslu með bakkalárgráðu.[14]

Menntun leikskólakennara

Fósturskóli Íslands tók formlega til starfa árið 1973 og var tilgangur skólans að mennta fólk til starfa í leikskólum. Skólinn byggði á eldri grunni og var arftaki Uppeldisskóla Sumargjafar sem starfaði frá 1946–1957 og Fóstruskóla Sumargjafar sem starfaði frá 1957–1973.

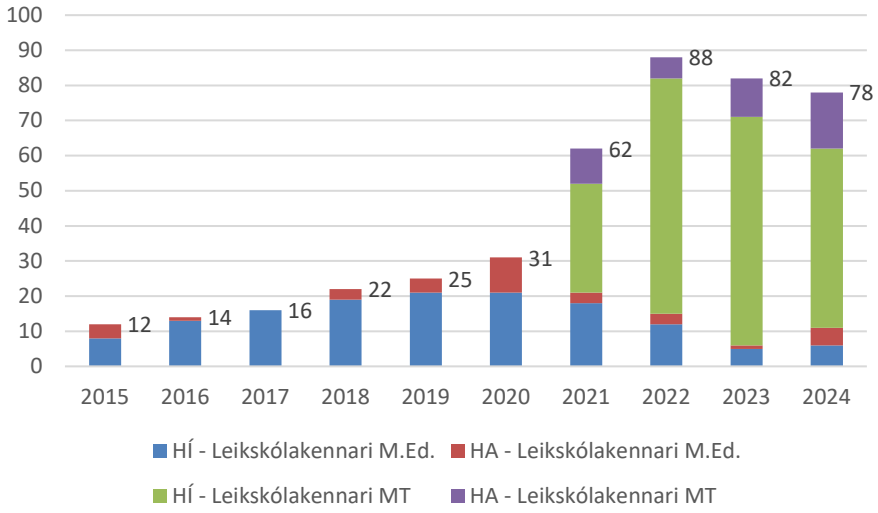
Leikskólakennaranám varð að þriggja ára háskólanámi til B.Ed.-gráðu þegar Fósturskóli Íslands sameinaðist Kennaraháskóla Íslands árið 1998 (sem síðar sameinaðist Háskóla Íslands). Lög frá árinu 2008 kváðu á um að frá árinu 2012 þyrftu leikskólakennarar að útskrifast með meistarapróf til að öðlast leyfisbréf til kennslu líkt og á öðrum skólastigum. Í greinargerð með frumvarpinu eru breytingar á menntunarskilyrðum til að öðlast starfsheiti og starfsréttindi leikskólakennara sagðar vera í samræmi við tillögur starfshóps um framtíðarskipan kennaramenntunar, auknar kröfur til kennarastéttarinnar og þróun kennaramenntunar í þeim löndum sem við berum okkur saman við. Þróun hefur þó ekki orðið í þessa átt og er Ísland aðeins annað tveggja Evrópuríkja sem hafa sett jafn ríkar kröfur á menntun leikskólakennara, óháð aldri barna. Í Frakklandi, Ítalíu og Póllandi þurfa leikskólakennarar að hafa lokið menntun á meistarastigi í leikskólum eða deildum barna sem eru þriggja ára eða eldri. [15]

Á árunum 2005–2011 luku að meðaltali 112 einstaklingar leikskólakennaraprófi á ári en aðeins 28 að meðaltali á árunum 2012–2022. Vorið 2019 hófu stjórnvöld fimm ára átaksverkefni um nýliðun kennara en markmið þess er að bregðast við kennaraskorti með fjölgun kennara á öllum skólastigum. Líkt og sjá má á mynd 4 leiddi átakið til mikillar aukningar í útskriftum úr leikskólakennaranámi en fjöldi nýútskrifaðra er enn töluvert undir meðaltali áranna 2005–2011. Útlit er fyrir að aukin aðsókn haldi sér en haustið 2025 innrituðust 136 nýnemar í B.Ed.-nám í leikskólafræðum og 185 í MT- eða M.Ed.-nám með sérhæfingu í leikskólakennarafræðum.

[14] European Commission. (2025), bls. 84; Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2024). *Act on Early Childhood Education and Care [ensk þýðing]*. https://www.finlex.fi/api/media/statute-foreign-language-translation/687728/mainPdf/main.pdf?timestamp=2018-07-12T21%3A00%3A00.000Z.

[15] European Commission (2025), bls. 82.

Skjal sótt af '00000000000' dags: 12.11.2026



Mynd 6. Fjöldi útskrifaðra leikskólakennara frá Háskóla Íslands og Háskólanum á Akureyri 2015–2024.

Draga má þá ályktun að nokkrir samverkandi þættir hafi haft áhrif, svo sem sameiginlegt markaðsátak ráðuneytis, háskólanna, Sambands íslenskra sveitarfélaga og KÍ, undir hatti verkefnisins Komdu að kenna. Einnig breytingar á kennaranámi í kjölfar nýrra kennaralaga, framlengdur umsóknarfrestur háskóla vorið 2020 og áhersla á inntöku nýnema í janúar 2021 sem var liður í mótvægisaðgerðum stjórnvalda vegna heimsfaraldurs COVID-19.

Ein af breytingunum sem gerðar voru í átakinu var að bjóða upp á nám til gráðunnar *Master of Teaching* eða MT þar sem ekki er unnin 30 ECTS-eininga rannsóknarritgerð en þess í stað taka nemar 30 ECTS-eininga námskeið til viðbótar. Líkt og sést á mynd 6 hafa 86–93% útskrifaðra leikskólakennara síðustu þriggja ára lokið námi með MT-gráðu í stað M.Ed.-gráðu.

Önnur breyting sem gerð var á kennaranámi í átakinu var að bjóða nemum að vera í 50% launuðu starfsnámi á lokaári jafnhliða námi. Þar sem mikill meirihluti nema í leikskólafræðum starfar þegar í leikskólum, léttir þessi lausn bæði undir með nemum og viðkomandi leikskólum, þar sem nemarnir þurfa ekki að hverfa frá starfi til að sinna starfsnámi í öðrum leikskóla í nokkrar vikur.

Rannsóknir sýna að langflestir leikskólakennaranemar eru í fjarnámi og starfa í leikskólum samhliða náminu. Um helmingur þeirra er í fullu starfi eða því sem næst. Leikskólakennaranemar eru almennt eldri en stúdentar á öðrum námsleiðum á Menntavísindasviði Háskóla Íslands og yfir þriðjungur þeirra hefur tvö eða fleiri börn á framfæri sínu.[16]

[16] Amalía Björnsdóttir og Þuríður Jóna Jóhannsdóttir (2020) Nýliðun leikskólakennara, fjöldi brautskráðra og bakgrunnur leikskólakennaranema, *Netla – veftímarit um uppeldi og menntun*. https://doi.org/10.24270/netla.2020.12.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

Samkvæmt upplýsingum frá mennta- og barnamálaráðuneytinu eru fram undan áætlaðar aðgerðir til að styrkja kennarastéttina og rýna og greina inntak kennaramenntunar í samræmi við menntastefnu 2030 og aðgerðaráætlun hennar.

Aðrar starfsstéttir í leikskólum

Í gögnum Hagstofunnar kemur fram að á árinu 2023 hafi hlutfall starfsfólks leikskóla með aðra uppeldismenntun en kennaramenntun verið rúmlega 15%. Á sama tíma var hlutfall ófaglærðs starfsfólks leikskólanna 53% og 5% unnu við önnur eða ótilgreind störf.

Til að öðlast leyfisbréf til kennslu í leikskólum er hægt að fara nokkrar leiðir. Fyrir utan leikskólaliðanám er Leikskólabrú tveggja ára nám sem jafngildir einu ári í leikskólafræðum á B.Ed.-stigi. Þá er bakkalárnám í leikskólafræðum næsta stig á undan mastersnámi í leikskólafræðum. Þó nokkur fjöldi starfsmanna leikskóla er í námi til B.Ed.-prófs í leikskólafræðum eða hefur lokið því og flokkast þeir með starfsfólki með aðra uppeldismenntun á háskólastigi í töflunni hér fyrir neðan. Þar eru einnig þeir sem hafa aðra háskólamenntun á bakkalár- eða meistarastigi sem talin er til uppeldismenntunar.
Önnur leið sem hægt er að fara er að innritast í leikskólafræði á meistarastigi með bakkalárnám úr öðrum greinum.

Tegund bakkalárnáms sem starfsfólk leikskóla hefur lokið ræður hvort það flokkast með þeim sem hafa aðra uppeldismenntun á háskólastigi eða með ófaglærðum með menntun á háskólastigi.

Menntun	Fjöldi	Hlutfall
Leikskólakennarar með framhaldsskólamenntun	70	1%
Leikskólakennarar með háskólamenntun	1498	23%
Aðrir kennarar með háskólamenntun	234	4%
Aðstoðarleikskólakennarar diplómanám	42	1%
Starfsfólk með aðra uppeldismenntun á framhaldsskólastigi*	287	4%
Starfsfólk með aðra uppeldismenntun á háskólastigi	709	11%
Ófaglærðir við uppeldi og menntun, gunnskólamenntun	1356	21%
Ófaglærðir við uppeldi og menntun, framhaldsskólamenntun	1747	27%
Ófaglærðir við uppeldi og menntun, háskólamenntun	637	10%
Alls	6580	

Tafla 3. Menntun starfsfólks við uppeldi og menntun í leikskólum á Íslandi 2023.[17]

* Leikskólaliðar

[17] Hagstofa Íslands, sérvinnsla.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

Leikskólaliðar eru eini hópurinn á leikskólum sem hefur uppeldismenntun á framhaldsskólastigi, þeir eru um 4% starfsfólk leikskólanna sem starfa við uppeldi og menntun. Samkvæmt starfsmati sveitarfélaganna er gerð sú krafa að leikskólaliðar hafi leikskólaliðamenntun. Leikskólaliðanám er starfstengt nám á framhaldsskólastigi og auk þess getur ófaglært fólk með starfsreynslu öðlast starfsheitið með námi á leikskólaliðabrú. Önnur ónefnd starfsheiti í leikskólum samkvæmt starfsmati sveitarfélaganna þar sem einnig er fjallað stuttlega um hæfniskröfur eru eftirfarandi:

- Deildarstjóri í leikskóla I þar sem gerð er krafa um stúdentspróf eða sambærilega þekkingu/reynslu á starfssviðinu.
- Deildarstjóri í leikskóla II þar sem gerð er krafa um sérhæfða þekkingu til viðbótar við stúdentspróf eða sambærilegt nám fyrir starfsfólk leikskóla.
- Starfsmaður/leiðbeinandi í leikskóla þar sem gerð er krafa um verkkunnáttu og starfsreynslu sem nýtist í starfi.
- Starfsmaður á leikskóla með aukna ábyrgð þar sem gerð er krafa um starfstengd námskeið eða mikla starfsreynslu/verkkunnáttu sem nýtist í starfi.
- Stuðningsfulltrúi á leikskóla þar sem gerð er krafa um sérhæft nám stuðningsfulltrúa eða sambærilegt nám sem nýtist í starfi og talsverða reynslu í starfi.
- Leiðbeinandi í leikskóla með stuðning þar sem gerð er krafa um verkkunnáttu og starfsreynslu sem nýtist í starfi.

2.2.5 Starfsumhverfi

Fjallað er um starfsumhverfi leikskóla í reglugerð nr. 655/2009 sem á sér stoð í lögum um leikskóla nr. 90/2008.

Fjöldi barna

Almennt er litið á fjölda barna á hvert stöðugildi og hópastærðir, miðað við aldur barna, sem lykilmælikvarða á umönnun og menntun í leikskólum. Þessir þættir skipta einnig miklu máli fyrir stjórnun og starfsstöðugleika, og þar með fyrir gæði starfsins, heilsu, vellíðan og menntun barna. Jafnframt eru þeir meðal stærstu áhrifaþátta á vinnuálag starfsfólks.Kveðið er á um fjölda barna í reglugerð um starfsumhverfi leikskóla og segir m.a. að leikskólastjóri, að höfðu samráði við sveitarstjórn eða nefnd sveitarfélags sem fer með málefni leikskóla í sveitarfélaginu, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 90/2008 um leikskóla, taki ákvörðun um fjölda barna í leikskóla hverju sinni. Ákvörðun um fjölda barna og skipulag skólastarfs skal taka mið af samsetningu barnahópsins, dvalartíma barna dag hvern, aldri þeirra og þörfum, samsetningu starfsmannahóps og umfangi sérfræðiþjónustu.

Í reglugerðinni er engin hámarksskilgreining á fjölda barna en flest sveitarfélög miða við brottfallna reglugerð sem kvað á um svokölluð barngildi. Barngildi er

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

almennt á bilinu 4–8 á hvert stöðugildi starfsmanna leikskóla en ólíkar reglur gilda eftir sveitarfélögum og leikskólum.

Samkvæmt tölum Sambands íslenskra sveitarfélaga um rekstur leikskóla eru að meðaltali 3,3 börn (heilsdagsígildi) á hvert stöðugildi í leikskólum.

	Ísland	Danmörk	Svíþjóð	Noregur
Fjöldi barna	4	6	6	5

Tafla 4. Hlutfall barna á starfsmann sem starfar við menntun og umönnun, 2023.[18]

Hlutfall barna á hvern starfsmann sem starfar við menntun og umönnun er hvergi lægra en á Íslandi eða fjögur börn á hvern starfsmann sem starfar við menntun og umönnun. Tafla 4 sýnir samanburð við Norðurlöndin en meðaltal OECD-ríkjanna eru níu börn á hvern starfsmann.

Rými og hljóðvist

Í lögum um leikskóla og reglugerðum er ekki fjallað um leikrými eða heildarrými leikskóla síðan reglugerð um starfsemi leikskóla nr. 225/1995 var felld brott í kjölfar setningar laga um leikskóla nr. 90/2008. Í reglugerðinni sagði að húsnæði leikskóla skyldi miða við 7 m² brúttó fyrir hvert barn samtímis í leikskólanum og leik- og kennslurými skyldi vera 3 m² að lágmarki. Við brottfall reglugerðarinnar voru sett ákvæði í byggingareglugerð nr. 112/2012 um að flatarmál í leikskólum skuli vera í eðlilegu samræmi við fjölda barna og starfsmanna og almennt skuli miðað við að leikrými fyrir hvert barn sé minnst 3 m² í leikskólum. Lagt hefur verið til að ákvæðið verði endurskoðað en sú endurskoðun hefur ekki átt sér stað.

Í TALIS-skýrslunni fyrir leikskólastigið frá 2018 kemur fram að þrengsli innandyra eða ófullnægjandi rými innanhúss sé ein mesta hindrun þess að leikskólinn geti skapað vandaða umgjörð um þroska, velferð og menntun barna samkvæmt svörum íslensku þátttakendanna.[19] Jafnframt þurfi að tryggja að stærð húsnæðis taki mið af fjölda starfsmanna.

Hljóðvist er einnig atriði sem gjarnan er talið til áskorana í starfsumhverfi starfsfólks leikskóla og leikskólabarna en mælingar Vinnueftirlitsins sýna að

[18] Byggir a bakgrunnsgögnum skýrslunnar *Education at a Glance 2025.* Unnið af mennta- og barnamálaráðuneytinu.

[19] Ragnar F. Ólafsson. (2019). *TALIS 2018 - Leikskólastig: Starfshættir og viðhorf starfsfólks leikskóla.* https://mms.is/sites/mms.is/files/talis_leikskolaskyrsla_okt_2019.pdf. TALIS-rannsókn á leikskólastigi (TALIS Starting Strong Survey) er fyrsta alþjóðlega rannsóknin sem byggir á upplýsingum sem fengnar eru beint með spurningalistunum frá starfsfólki leikskóla, stjórnendum og öðrum sem annast umönnun og kennslu með börnunum í þátttökulöndunum. Efnahags- og framfarastofnun (OECD) stendur fyrir rannsókninni ásamt þátttökulöndunum.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

hávaði fer stundum í og yfir þau mörk sem eru talin skaðleg heyrn. Í skýrslu um styrkingu leikskólastigsins er lagt til að settar verði strangari kröfur um hljóðvist í framtíðarskólahúsnæði. Jafnframt er mælt með því að kanna hvort unnt sé að færa skólahúsnæði upp um flokk í byggingareglugerð, úr C-flokki í B-flokk..

2.2.6 Aðgerðir til að styrkja skólastigið

Í janúar 2020 skipaði mennta- og menningarmálaráðherra starfshóp um styrkingu leikskólastigsins sem skilaði skýrslu í maí 2021. Í skýrslunni eru lagðar til margvíslegar aðgerðir og tillögur.[20]

Unnið hefur verið að mörgum þessara tillagna á undanförnum árum. Má þar meðal annars nefna breytingar á aðalnámskrá leikskóla, kynningar á námi og störfum leikskólakennara, ákvæði í reglugerð um skyldur kennara og stjórnenda til að sinna starfsþróun, raunfærnimati í leikskólakennaranáminu, fagháskólanám í leikskólafræðum, íslenskunám fyrir starfsfólk leikskóla með annað móðurmál, námskeið fyrir skólastjórnendur um innra mat leikskóla og svokölluð Menntafléttunámskeið[21] af ýmsu tagi.

Aðrar tillögur hafa ekki komist til framkvæmdar og má þar meðal annars nefna vinnu við gæðaviðmið og eflingu ytra mats leikskóla, endurskoðun á viðmiðum byggingareglugerðar um fjölda fermetra í leikrými og viðmið um fjölda barna á hvert teymi við útreikning grunnmönnunar hverrar deildar. Hið sama gildir um nýtingu menntarannsóknarsjóðs til að styðja við nemendur í leikskólakennaranámi, skilgreiningu á hlutverki háskóla vegna starfsþróunar kennara og endurskoðun á fjármagni til starfsþróunar kennara og stjórnenda.

2.2.7 Stefnumörkun sveitarfélaga

Líkt og að framan greinir er ekki lögbundin skylda sveitarfélaga að reka leikskóla sbr. 4. gr. leikskólalaga nr. 90/2008 en þar segir að sveitarfélög hafi forystu um að tryggja börnum leikskólapláss. Þegar horft er til sögu löggjafar í þessum málaflokki, sérstaklega fyrstu heildarlöggjöfina frá 1991, má sjá að orðalagi var breytt í meðförum Alþingis. Horfið var frá því að gera sveitarfélög ábyrg fyrir því að reka eða eiga aðild að rekstri leikskóla, en ákvæðið átti að taka gildi að fullu eftir 10 ára aðlögunartímabil. Þess í stað var kveðið á um að sveitarfélögin skyldu hafa forystu um að tryggja börnum leikskólapláss, sem er í samræmi við núgildandi löggjöf.

[20] Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2021). *Styrking leikskólastigsins – Skýrsla starfshóps.* https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/Styrking%20leiksk%c3%b3lastigsins_sk%c3%bdrsla%20starfsh%c3%b3ps_%c3%a1g%c3%bast%202021.pdf.

[21] Menntafléttan var stofnuð að frumkvæði mennta- og menningarmálaráðuneytis árið 2019 í breiðu samstarfi við menntasamfélagið. Í Menntafléttunni er að finna fjölbreytt netnámskeið fyrir kennara á öllum skólastigum, starfsfólk á vettvangi frítímans og annað fagfólk sem starfar við menntun. Sjá nánar á www.menntaflettan.is.

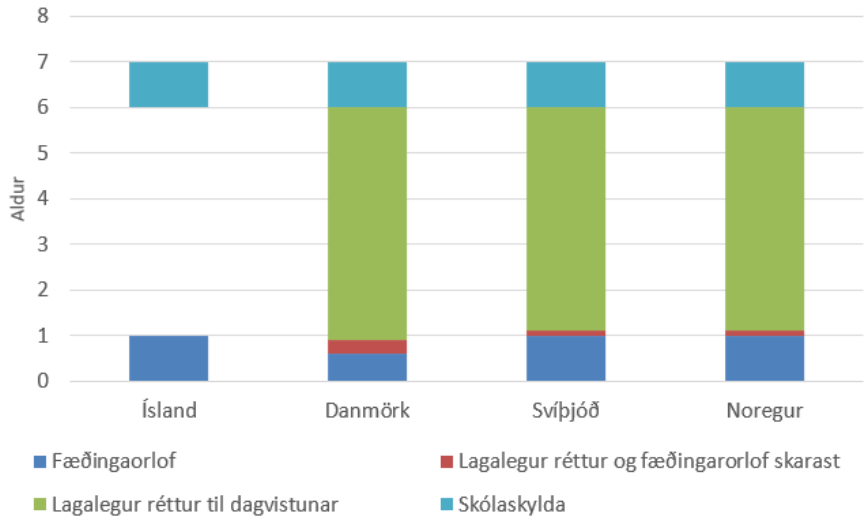
Skjal sótt af '000000000' dags: 12.11 2026

Fyrir liggur vilji sveitarfélaga til þess að skýrar verði kveðið á um lögbundið hlutverk sveitarfélaganna og ábyrgð þeirra á leikskólamálum. Samhliða verði samið um tekjustofna til þjónustunnar líkt og gert hefur verið um aðra sambærilega málaflokka eins og grunnskólann. Í stefnumörkun Sambandsins fyrir árin 2022–2026 lið 5.7 segir eftirfarandi:

"Sambandið fari í viðræður við ríkið um að gera rekstur leikskóla lögbundið hlutverk sveitarfélaga og semji um tekjustofna til þjónustunnar."[22]

2.2.8 Leikskólinn í nágrannaríkjum

Norðurlöndin, að Íslandi undanskildu, eiga það sameiginlegt að hafa lokað umönnunarbilinu. Þau hafa öll tryggt börnum lögbundinn rétt til leikskóladvalar þegar fæðingarorlofi sleppir þó að útfærslan sé misjöfn. Ef ekki er hægt að útvega börnum leikskólapláss eða aðra daggæslu í Danmörku eiga sveitarfélög von á hárri sekt. Í Finnlandi og Noregi geta foreldrar farið með mál fyrir dómstóla ef ekki tekst að útvega leikskólapláss eða gæslu í heimahúsi.



Mynd 7. Samspil fæðingarorlofs og lögbundins réttar til dagvistunar á Norðurlöndunum 2025.[23]

Á mynd 7 sést hvernig fæðingarorlofs- og leikskólakerfin í Danmörku, Svíþjóð og Noregi vinna saman sem heildstætt stuðningskerfi við fjölskyldur ungra barna. Á Íslandi er hins vegar enginn skilgreindur réttur til leikskóladvalar og því er gat í stuðningskerfum við menntun, uppeldi og umönnun ungra barna frá því að fæðingarorlofi lýkur þar til grunnskólaganga hefst.

[22] Samband íslenskra sveitarfélaga. (2022). *Stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga 2022-2026.* https://samband-islenskra-sveitarfelaga.cdn.prismic.io/samband-islenskra-sveitarfelaga/Zv8FGbVsGrYSwWgE_Stefnum%C3%B6rkun2022-2026.pdf

[23] European Commission, (2025), bls. 57.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

Hér á eftir er farið stuttlega yfir aðdraganda, útfærslu og núverandi stöðu leikskólakerfa Norðurlandanna.

Norræn fjölskyldustefna

Þróun norrænnar fjölskyldustefnu hófst fyrir alvöru upp úr 1970. Fjölskyldustefna er samsett úr ólíkum þáttum, þar á meðal fæðingarorlofi, leikskóla, daggæslu í heimahúsi og annars konar stuðningi, svo sem barnabótum. Fjölskyldustefna á Norðurlöndunum er um margt einstök í alþjóðlegum samanburði, en blæbrigðamunur er milli landa. Sameiginlegir þættir norrænnar fjölskyldustefnu eru að fæðingarorlof er nokkuð ríflegt og ætlað báðum foreldrum og leikskólar eru niðurgreiddir af hinu opinbera. Þetta gerir báðum foreldrum kleift að samræma fjölskyldulíf og atvinnuþátttöku (e. *dual-earner/dual-carer model*) og atvinnuþátttaka kvenna á Norðurlöndunum er mjög mikil í alþjóðlegum samanburði, ekki síst á Íslandi.

Skipulag og markmið leikskólamála er þó nokkuð ólíkt milli landanna. Líkt og áður hefur komið fram eiga börn lögbundinn rétt á leikskólaplássi að loknu fæðingarorlofi á öllum Norðurlöndunum nema Íslandi. Þá eru markmið löggjafar um leikskóla einnig mismunandi á milli landanna. Megináhersla í þróun íslenska leikskólakerfisins hefur verið að mennta börn með leik, en jafnrétti kynjanna eða möguleikar foreldra til atvinnuþátttöku eru ekki hluti af markmiðum kerfisins, þótt áhrif á þessa þætti séu ótvíræð.

Leikskólamál heyra undir mennta- og barnamálaráðuneytið og hafa sögulega verið skilgreind sem skólamál og hagsmunamál barna, en ekki félags- eða vinnumarkaðsmál. Á hinum Norðurlöndunum hefur markmiðið verið tvíþætt, annars vegar uppeldi, menntun og velferð barna og hins vegar að gera báðum foreldrum kleift að vera á vinnumarkaði og því mun meiri áhersla á kynjajafnrétti. Fæðingarorlofskerfið í öllum löndunum hefur aftur á móti tvíþætt markmið, annars vegar að tryggja barni samvistir við báða foreldra og hins vegar að auðvelda foreldrum að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf.[24]

Í Danmörku, Finnlandi, Noregi, Svíþjóð, Grænlandi og á Álandseyjum er réttur barna til leikskólagöngu skýr í lögum og einnig skylda sveitarfélaga til að bjóða öllum börnum leikskóla eða aðra umönnun á vegum sveitarfélaga að fæðingarorlofi loknu. Fæðingarorlof er álíka langt á hinum Norðurlöndunum og hér á landi eða styttra. Rétturinn til leikskólagöngu nær allt niður í 6 mánaða aldur í Danmörku og 9 mánaða aldur á Álandseyjum sem er áður en fæðingarorlofi lýkur. Rétturinn til leikskólagöngu að loknu fæðingarorlofi var festur í lög hinna Norðurlandanna meðal annars til að styðja við jafnan rétt

[24] Ásdís A. Arnalds og Ann-Zofie Duvander. (2023) Arranging childcare in two Nordic countries: A comparison of ECEC start in Iceland and Sweden. *Journal of Family Research, 2023 (35.)*, bls. 473-474. https://ubp.uni-bamberg.de/jfr/index.php/jfr/article/view/896.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

kynja til þátttöku á vinnumarkaði en jafnframt er í lögum markmið um leikskólann sem menntastofnun börnum til heilla.

Danmörk

Réttur barna til leikskólapláss eða daggæslu var fyrst lögfestur 1998. Núgildandi löggjöf er frá 2004 en hún kveður á um að sveitarfélögum sé skylt að veita daggæslu fyrir öll börn frá 26 vikna aldri til skólabyrjunar, í því felst bæði pláss í leikskólum (*vuggestue* og *börnehave*) og gæsla í heimahúsum. Mjög ólík útfærsla er á milli sveitarfélaga, bæði hvað varðar fyrirkomulag og greiðsluþátttöku foreldra.

Svíþjóð

Árið 1968 var gerð úttekt á leikskólakerfi þess tíma. Niðurstöður þeirrar úttektar lögðu grunninn að leikskólum nútímans í Svíþjóð og rétti barna til leikskóla. Í niðurstöðunum er m.a. fjallað um tvíþætt heildarmarkmið leikskólans, annars vegar að tryggja hverju barni rétt á hagstæðu uppvaxtarumhverfi og hins vegar að tryggja foreldrum möguleika á að uppfylla skyldur sínar sem foreldrar og til starfa sem sjálfstæðir einstaklingar og samfélagsþegnar.

Rökin fyrir því að tryggja börnum rétt til leikskóla byggðust því bæði á þörfum barna og foreldra. Áherslan á þessum tíma var á að tryggja fjögurra, fimm og sex ára börnum leikskólapláss en einnig yngri börnum eftir þörfum fjölskyldunnar. Lagalegum rétti til dagvistunar og leikskóla var komið á 1985 og er sveitarfélögum skylt að veita börnum leikskólapláss eða dagvistun.

Sænsk lög (*Skollag, 2010:800*) kveða á um að sveitarfélög skuli bjóða börnum leikskólapláss frá 12 mánaða aldri að því marki sem þörf er á með tilliti til atvinnu eða náms foreldra eða sérstakra aðstæðna barnsins. Með öðrum orðum á barn sem náð hefur eins árs aldri rétt á leikskóladvöl eða öðru dagvistunarúrræði ef foreldrar þess eru í vinnu, námi eða ef aðstæður fjölskyldunnar krefjast þess að öðru leyti. Þá kveða lögin einnig á um að börnum foreldra sem eru atvinnulausir eða í fæðingarorlofi með annað barn skuli boðið leikskólapláss frá 12 mánaða aldri í að lágmarki 3 klukkustundir á dag eða 15 klukkustundir á viku. Þetta lágmarksúrræði tryggir að eldri systkini fái pláss á leikskóla þrátt fyrir að foreldri sé í orlofi með yngra barn.

Frá hausti þess árs sem barn verður þriggja ára skal bjóða því leikskóladvöl að lágmarki 525 klukkustundir á ári (um 15 klukkustundir á viku) óháð atvinnustöðu foreldra.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

Noregur

Sveitarfélögum er skylt að veita barni pláss í leikskólum. Börn sem verða eins árs fyrir lok ágústmánaðar eiga rétt á leikskólaplássi í sínu sveitarfélagi frá ágúst sama árs, ef umsókn berst. Þessum rétti var komið á árið 2009.[25]

Samkvæmt þessu getur barn verið orðið 18 mánaða áður en það á rétt á leikskólaplássi ef það er fætt í byrjun árs.

Barn sem verður eins árs í september, október eða nóvember á því ári sem sótt er um leikskólapláss, á samkvæmt umsókn rétt á leikskólaplássi eigi síðar en í lok þess mánaðar sem barnið verður eins árs, í samræmi við þessi lög og reglugerðir.

Barnið á rétt á leikskólaplássi í því sveitarfélagi þar sem það á lögheimili og ákveður viðkomandi sveitarfélag umsóknarfrest fyrir inntöku.

Ástæðan fyrir því að rétturinn til leikskólapláss var innleiddur árið 2009 er að flokkarnir á Stórþinginu náðu víðtækri pólitískri samstöðu um leikskólastigið, þar sem meginmarkmiðið var tvíþætt, þ.e. lægri greiðslur foreldra fyrir leikskólapláss og fjölgun leikskólaplássa, með það að markmiði að tryggja fulla leikskólaþjónustu. Var þetta réttlætt með þeim rökum að leikskólar tryggðu góða menntun fyrir börn og að þeir veittu foreldrum ungra barna tækifæri til atvinnuþátttöku. Rétturinn til leikskólapláss í Noregi er því einstaklingsbundinn réttur barnsins og ekki beinlínis tengdur þátttöku foreldra í atvinnu eða námi. Barn sem nær eins árs aldri fyrir lok ágústmánaðar þess árs sem sótt er um leikskólapláss á rétt á leikskólaplássi frá og með ágúst.

Samsetning starfsfólks

Samsetning starfsfólks leikskóla er misjöfn á Norðurlöndunum. Henni má skipta í tvo meginflokka: leikskólakennara og aðstoðarmenn.

Leikskólakennarar bera faglega ábyrgð á starfi með börnum en aðstoðarmenn aðstoða leikskólakennara við starf með börnum. Aðstoðarmenn gegna gjarnan verkefnum sem tengjast umönnun, stuðningshlutverki í kennslu og stuðningi við fjölskyldur í viðkvæmri stöðu til að nálgast þjónustuna.[26]

Í flestum Evrópuríkjum þurfa aðstoðarmenn í leikskólum að hafa lokið námi á framhaldsskólastigi. Það á m.a. við um Svíþjóð (*barnskötare*) og Finnland (*varhaiskasvatuksen lastenhoitaja*). Hins vegar eru engar menntakröfur gerðar til aðstoðarmanna í leikskólum á Íslandi, Noregi og Danmörku.

[25] Guðný Björk Eydal og Tine Rostgaard. (2011). Gender Equality Revisited – Changes in Nordic Childcare Policies in the 2000s. *Social Policy and Administration, 2011 (45)*, bls. 161-179. https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2010.00762.x.

[26] European Commission (2025), bls. 84.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

Í Svíþjóð eru 43% starfsfólks með kennsluréttindi í leikskólum, 16% með menntun aðstoðarmanns leikskóla á framhaldsskólastigi, 22% sem hafa ekki lokið námi í kennslu barna á háskóla- eða framhaldsskólastigi og 20% með aðra menntun.[27]

Þrátt fyrir að ekki sé gerð krafa um menntun aðstoðarmanna í Danmörku, eru tvenns konar fagmenntaðir aðstoðarmenn starfandi í leikskólum, annars vegar aðstoðarmaður leikskólakennara (*pædagogisk assistant*) sem hefur lokið starfsmenntun á framhaldsskólastigi og hins vegar ófaglærðir aðstoðarmenn (*pædagogmedhjælper*). Af þeim sem störfuðu í opinberum leikskólum í Danmörku 2021 voru um 55% leikskólakennarar, 6% aðstoðarmenn leikskólakennara og 36% ófaglærðir aðstoðarmenn.[28]

Í Noregi eru einnig tvenns konar aðstoðarmenn starfandi í leikskólum, annars vegar *barne- og ungdomsarbeider* sem hefur lokið starfsnámi á framhaldsskólastigi og hins vegar ófaglærðir aðstoðarmenn. Í Noregi eru þó mun fleiri menntaðir aðstoðarmenn en í Danmörku. Af þeim sem störfuðu í opinberum leikskólum í Noregi 2024 voru um 44% leikskólakennarar, 23% aðstoðarmenn leikskólakennara og 33% aðstoðarmenn með aðra menntun.[29]

Sum þeirra ríkja sem hafa lokað umönnunarbilinu hafa sett lágmarkskröfur um hverjir megi starfa með börnum í leikskóla. Í Þýskalandi, Finnlandi, Svíþjóð og Slóveníu þarf starfsfólk að hafa lokið námi á framhaldsskólastigi en í Danmörku, Noregi og Eistlandi, líkt og Íslandi, eru engar lágmarksmenntunarkröfur.[30]

Menntun leikskólakennara

Ísland og Portúgal skera sig úr hvað varðar menntunarkröfur leikskólakennara í Evrópu og eru þau einu lönd Evrópu þar sem krafist er meistaranáms á háskólastigi fyrir leikskólakennara þvert á leikskólastigið. Í Frakklandi, Ítalíu og Póllandi eru þó sömu menntunarkröfur fyrir leikskólakennara barna sem eru eldri en þriggja ára en leikskólakennarar yngri barna þurfa bakkalárpróf. Þau ríki sem hafa brúað umönnunarbilið eiga það sameiginlegt að gera kröfu um að leikskólakennarar hafi bakkalárpróf.

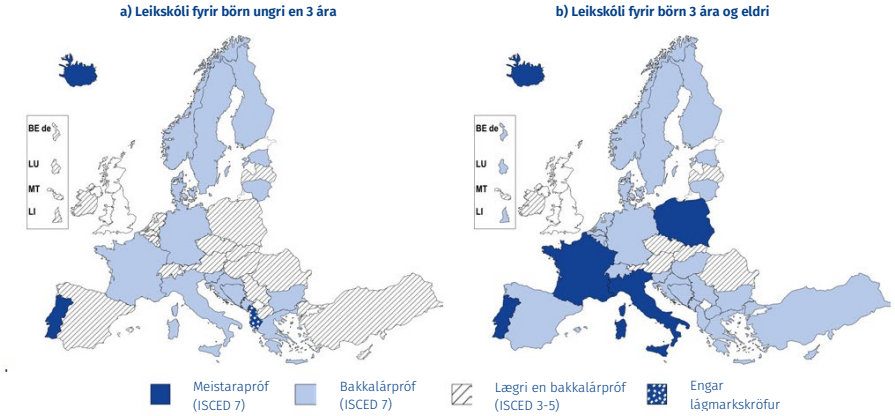
Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11 2026

[27] Skolverket. (2025). *Skolverkets statistikdatabas*. https://statistikdatabasen.skolverket.se/PxWeb/pxweb/sv/Skolverkets_statistikdatabas/.

[28] European Commission (2025), bls. 84.

[29] Utdanningsdirektoratet. (2025). *Ansattes utdanning i barnehagen – andel*. https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/ansattes-utdanning-andel/.

[30] European Commission (2025), bls. 84-85.

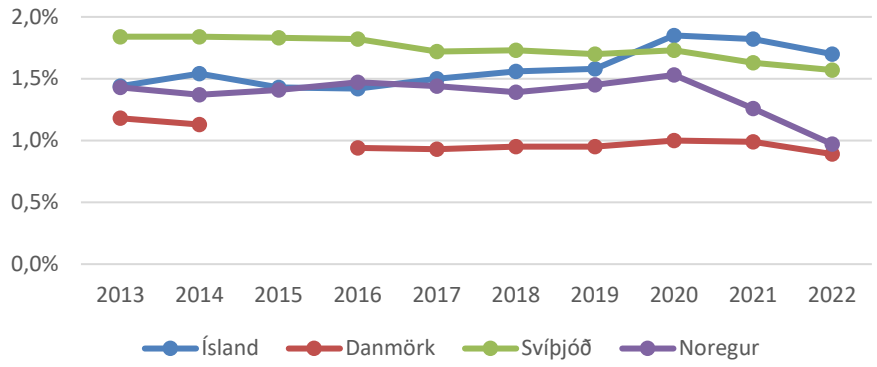


Mynd 8. Menntunarkröfur leikskólakennara 2024–2025.[31]

Fleiri Evrópuríki gera ríkari menntunarkröfur til leikskólastjórnenda en leikskólakennara. Aðeins þrjú Evrópuríki, Ísland, Portúgal og Litháen, gera þá kröfu að leikskólastjórnendur hafi meistarapróf, óháð aldri barna. Í Frakklandi, Ítalíu, Möltu, Póllandi og Búlgaríu þurfa leikskólastjórnendur að hafa lokið menntun á meistarastigi í leikskólum eða deildum barna sem eru þriggja ára eða eldri. Í Slóvakíu er því öfugt farið, en þar þurfa leikskólastjórnendur að búa yfir menntun á meistarastigi í leikskólum eða deildum barna sem eru yngri en þriggja ára.[32]

2.2.9 Kostnaður og fjármögnun í alþjóðlegum samanburði

Í Danmörku og Noregi eru það sveitarfélögin sem annast stjórnsýslu og fjármögnun leikskólastigsins, líkt og á Íslandi. Í Svíþjóð tekur ríkið hins vegar þátt í kostnaði.



Mynd 9. Þróun heildarútgjalda Norðurlandanna til leikskólamála sem hlutfall af vergri landsframleiðslu, 2013–2022.[33]

[31] European Commission (2025), bls. 82.

[32] European Commission (2025), bls. 89.

[33] Eurostat (2025). *Public expenditure on education by education level and programme orientation - as % of GDP*. https://doi.org/10.2908/EDUC_UOE_FINE06

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

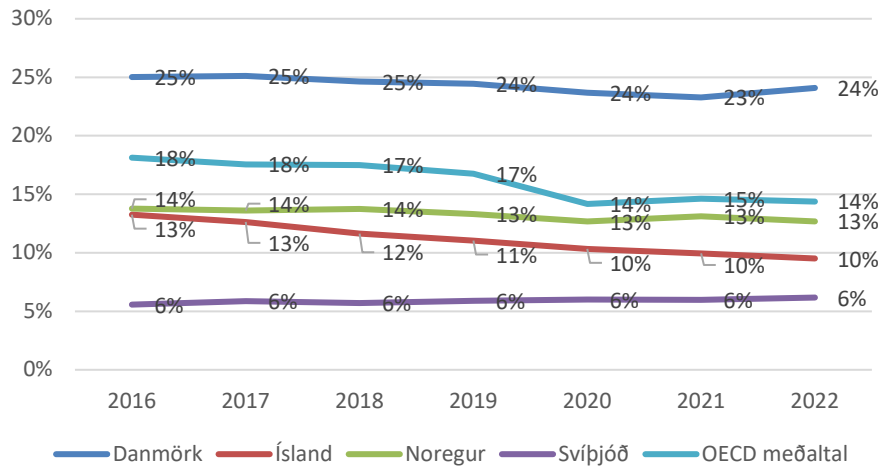
Ísland ver hærra hlutfalli af vergri landsframleiðslu til leikskólastigsins en önnur Evrópuríki. Á mynd 9 má sjá þróun útgjalda til leikskólamála sem hlutfall af vergri landsframleiðslu.

Árið 2021 varði Ísland jafnframt hærra hlutfalli af vergri landsframleiðslu til leikskólastigsins en grunnskólastigsins ólíkt Noregi og Svíþjóð sem verja u.þ.b. því sama til beggja skólastiga og Danmörku sem ver talsvert minna til leikskólastigsins en grunnskólastigsins.[34]

Hluta af þessu má skýra með misunandi kostnaðarþátttöku foreldra og hluta með samsetningu mannfjöldans, en hlutfall barna á aldrinum 1–6 ára er rúmlega 7% á Íslandi, sem er talsvert hærra en í flestum Evrópuríkjum. Í ríkjum Evrópusambandsins er hlutfallið 5,4% en 6,4% í Svíþjóð, um 6% í Danmörku og Noregi og rúm 5% í Finnlandi.[35]

Kostnaðarþátttaka foreldra

Í alþjóðlegum samanburði kemur Ísland vel út þegar litið er til kostnaðar sambúðarfólks af leikskólaþjónustu. Á mynd 10 má sjá þróun kostnaðarþátttöku foreldra á Norðurlöndunum.



Mynd 10. Kostnaðarþátttaka heimila í heildarkostnaði leikskólapláss 2016–2022[36]

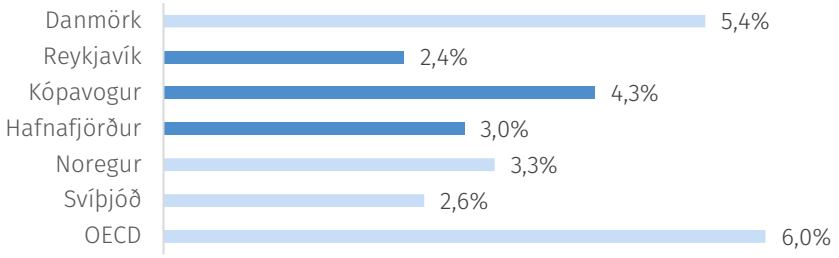
Fyrir sambúðarfólk með tvö börn þar sem báðir foreldrar eru með meðallaun nam kostnaðurinn í Reykjavík 2,4% af heildartekjum heimilisins árið 2023. Í Kópavogi nam kostnaðurinn 4,4% af heildartekjum heimilisins og í Hafnarfirði 3%.

[34] European Commission (2025), bls. 46.

[35] Eurostat (2025). *Population on 1 January by age and sex.* https://doi.org/10.2908/DEMO_PJAN.

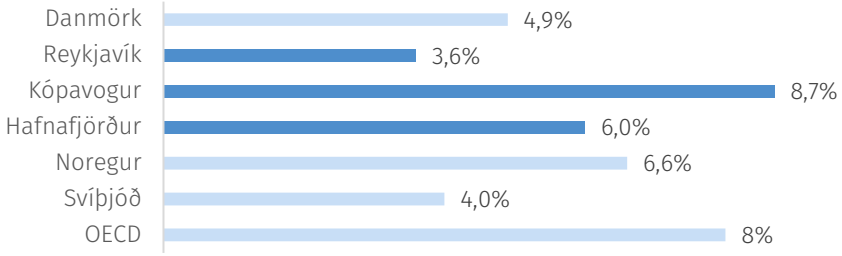
[36] OECD. (2024). *Education at a Glance 2024.* https://doi.org/10.1787/c00cad36-en; Um er að ræða kostnaðarhlutfall einkaútgjalda, sem samanstanda af útgjöldum heimila og annarra einkaaðila, af heildarkostnaði við leikskólapláss eftir að opinberar tilfærslur hafa átt sér stað.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026



Mynd 11. Byrði leikskólakostnaðar (kostnaður sem hlutfall af tvennum meðaltekjum) sambúðarfólks með tvö börn á leikskóla, 2023.[37]

Myndin lítur þó öðruvísi út þegar samanburður er gerður á kostnaðarbyrði leikskólagjalda meðal einstæðra foreldra. Einstætt foreldri með meðaltekjur og tvö börn á leikskóla borgaði árið 2023 um 3,7% af heildartekjum sínum í leikskólagjöld í Reykjavík sem er lægra en á hinum Norðurlöndunum. Foreldrar í sömu stöðu í Kópavogi og Hafnarfirði greiddu þó mun meira, eða það sem nemur 8,7% tekna sinna í Kópavogi og 6% í Hafnarfirði.



Mynd 12. Byrði leikskólakostnaðar (kostnaður sem hlutfall af meðaltekjum) einstæðs foreldris með tvö börn á leikskóla, 2023.[38]

2.3 Dagforeldrar

Fjallað er um starfsemi dagforeldra í reglugerð nr. 907/2005 um daggæslu barna í heimahúsum sem rekin er í atvinnuskyni. Flest sveitarfélög niðurgreiða starfsemi dagforeldra en engin lagaskylda hvílir á sveitarfélögum að gera það eða styðja við starfsemina að öðru leyti fjárhagslega. Dagforeldrar hafa einnig frjálsar hendur með inntöku barna og eru engir samræmdir biðlistar til staðar hjá sveitarfélögunum.

[37] ASÍ. (2025). Íslenskur vinnumarkaður 2025. https://asi.is/wp-content/uploads/2025/11/islenskur_vinnumarkadur_2025-1.pdf; Samanburður ASÍ miðast við kostnað við 8 klst. leikskólavistun á dag, sem OECD skilgreinir sem fullan dag. Í samanburðinum er stuðst við gjaldskrár Kópavogs og Hafnarfjarðar við áramótin 2023/2024 og tekið er tillit til mismunandi afsláttarkerfa vegna systkina sem sækja leikskóla.

[38] ASÍ (2025).

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

Daggæsla barna í heimahúsum er annars konar úrræði en leikskólinn. Engin markmið eru um menntun barna í daggæslu í heimahúsum líkt og á Norðurlöndunum, enda er dagforeldrakerfið hluti af félagsþjónustu sveitarfélaga. Þá er ekki gerð krafa um menntun dagforeldra.

2.3.1 Fjöldi dagforeldra

Starfandi dagforeldrum hefur fækkað umtalsvert frá síðustu aldamótum þegar þeir voru 539 talsins. Árið 2022 voru starfandi 346 dagforeldrar og hafði þeim þá fækkað um rúmlega 25% frá árinu 2012 skv. gögnum Hagstofunnar. Síðasta áratuginn hefur hlutfall barna á öðru aldursári sem eru í dagvistun hjá dagforeldri lækkað umtalsvert. Hlutfallið var rúmlega 37% af hvorum árgangi fyrir sig á árunum 2012 og 2013, þegar það var hæst, en var tæplega 18% árið 2022 skv. gögnum Hagstofunnar. Gögnin sýna jafnframt að dagforeldrar sinna nær eingöngu börnum á fyrsta og öðru aldursári, ólíkt því sem var um síðustu aldamót. Hvert dagforeldri getur haft allt að fimm börn í dagvistun samtímis.

2.3.2 Eftirlit með dagforeldrakerfinu

Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála veitir leyfi til daggæslu barna í heimahúsum og hefur eftirlit með gæðum þjónustu á grundvelli laga nr. 88/2021 um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála.

Sveitarstjórn veitir umsögn til Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála um umsókn um leyfi til daggæslu barna í heimahúsum.

Rekstrarleyfi til daggæslu barna í heimahúsum tekur til allt að fjögurra barna, samtímis, að meðtöldum þeim sem fyrir eru á heimilinu yngri en sex ára, þó þannig að eigi skulu vera á heimilinu fleiri en tvö börn undir eins árs aldri að jafnaði. Eftir a.m.k. eins árs samfelldan starfstíma er heimilt að veita leyfi fyrir einu barni til viðbótar, enda hafi dagforeldri sýnt fram á hæfni til starfsins og veitt börnum góðan aðbúnað í hvívetna.

Skipulagður dvalartími barna getur skarast í hádeginu á milli kl. 12.00 og 13.00 þannig að umframfjöldi barna í hádeginu getur verið allt að tveimur fleiri en leyfilegur fjöldi barna skv. 1. og 2. mgr. Á öðrum tíma dagsins má fjöldi barna aldrei fara yfir þann leyfilega hámarksfjölda sem dagforeldri hefur hverju sinni skv. 1. og 2. mgr.

2.3.3 Dagforeldrar á Norðurlöndunum

Daggæsla í heimahúsum er ekki umfangsmikil í Evrópu þó að þetta form daggæslu sé til staðar í um 60% Evrópuríkja. Ísland og Danmörk skera sig frá Norðurlöndunum hvað varðar hlutfall barna sem eru í dagvistun í heimahúsum. Árið 2022 voru 17,8% íslenskra barna á öðru aldursári hjá dagforeldrum, það er eitt af hverjum fjórum börnum sem voru í daggæslu eða leikskóla. Á sama tíma voru 14% danskra barna á aldursbilinu 0–2 ára í dagvistun í heimahúsum. Í Danmörku er dagvistun í heimahúsum rekin af sveitarfélögum og þannig eitt úrræða hins opinbera sem stendur börnum og fjölskyldum þeirra til boða.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

Í Noregi og Finnlandi hefur dregið mjög úr fjölda barna sem eru í dagvistun í heimahúsum. Í Finnlandi voru um 90 þúsund börn í slíkri daggæslu árið 1990 en nú eru þau innan við 10 þúsund. Í Noregi voru rúmlega 10 þúsund börn í dagvistun í heimahúsum árið 2005 en nú eru þau innan við 2500.

Norðurlöndin eiga það öll sameiginlegt, að Íslandi undanskildu, að menntun er sjálfstætt markmið í dagvistun í heimahúsum, þ.a.l. er námskrá ekki í gildi fyrir dagvistun í heimahúsum á Íslandi.[39]

2.4 Stöðumat á kynja- og jafnréttissjónarmiðum

Fæðingarorlof tryggir börnum þau grundvallarréttindi að njóta samvista við foreldra sína á fyrsta æviárinu og á að auðvelda samræmingu fjölskyldu- og atvinnulífs. Að því loknu þurfa flestir foreldrar að finna leiðir til að brúa bilið þar til leikskóli tekur við. Sumir brúa þetta bil með dagforeldrum eða ungbarnaleikskólum en oft brúa foreldrar bilið með lengri fjarveru frá vinnumarkaði og áhrifin á tekjur þeirra eru mikil. Umönnunarbilið hefur margvíslegar afleiðingar fyrir foreldra, m.a. lægri ráðstöfunartekjur og skerta möguleika á vinnumarkaði. Áhrifin eru mun meiri á mæður en feður.

Atvinnuþátttaka kvenna er mjög mikil á Íslandi en samt er hún rúmum átta prósentustigum minni en karla. Hlutfall kvenna í hlutastörfum er jafnframt mun hærra en hlutfall karla í hlutastörfum. Þetta hefur neikvæð áhrif á fjárhagslegt sjálfstæði kvenna, lífeyri og ævitekjur þeirra.

Niðurstöður samantektar um umönnunarbilið, sem unnin var fyrir Þjóðhagsráð í október 2023, sýna að umönnunarbilið hefur mun meiri áhrif á atvinnuþátttöku og tekjur kvenna en karla.[40] Ný rannsókn Unu Margrétar Lyngdal Reynisdóttur sýnir fram á að áhrif barneigna á ævitekjur mæðra eru veruleg.[41]

Umönnunarbilið hefur því mikil áhrif á efnahagslegt sjálfstæði kvenna. Við gerð tillagna til úrbóta þarf jafnframt að horfa til þeirra áskorana sem leikskólastigið stendur frammi fyrir. Efla þarf skólastigið og styrkja faglegt starf þess. Möguleg úrræði mega ekki vera til þess fallin að draga úr atvinnuþátttöku kvenna eða hefta mikilvæga þróun leikskólans sem fyrsta skólastigs.

2.4.1 Áhrif umönnunarbilsins á atvinnuþátttöku og tekjur

Atvinnuþátttaka kvenna hérlendis er sú mesta í OECD-ríkjunum. Árið 2024 var hún 84% á Íslandi en að meðaltali 67% í OECD-ríkjunum. Þó að atvinnuþátttaka

[39] European Commission (2025), bls 117.

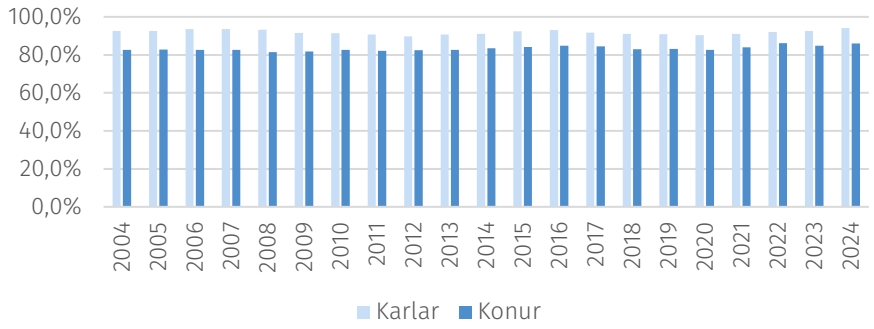
[40] Sigríður Ingibjörg Ingadóttir (2023). *Að brúa bilið – staða ungbarnafjölskyldna – Kynning á samantekt þjóðhagsráðs.* https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Efnahagsmal-og-opinber-fjarmal/Thjodhagsrad/A%c3%b0%20br%c3%baa%20bili%c3%b0%20-%20kynning.pdf.

[41] Una Margrét Lyngdal Reynisdóttir. (2025). *Tekjumissir við barneignir á Íslandi.* https://skemman.is/handle/1946/49746.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11 2026

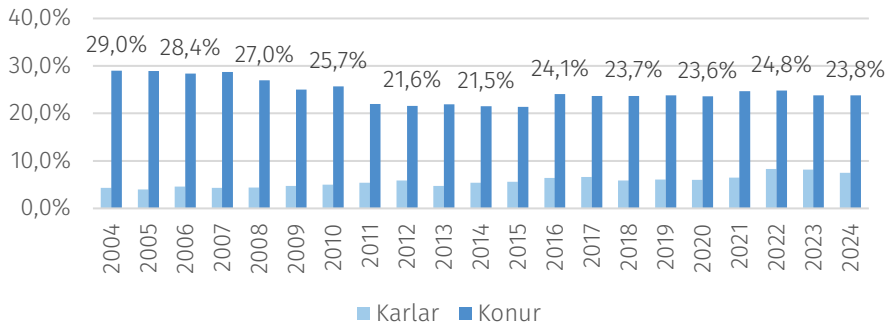
hér á landi sé töluvert meiri hafa barneignir mun meiri áhrif á atvinnuþátttöku kvenna á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum.[42]

Atvinnuþátttaka á Íslandi



Mynd 13. Atvinnuþátttaka 25–64 ára, hlutfall eftir árum 2004–2024.[43]

Hlutfall kvenna í hlutastörfum er töluvert hærra en hlutfall karla. Þróunin undanfarin tuttugu ár hefur þó verið á þá leið að hlutfall starfandi karla í hlutastörfum hefur aukist úr tæpum 4% í tæp 8% en hlutfall starfandi kvenna í hlutastarfi hefur farið úr 30% í tæp 24%.



Mynd 14. Hlutfall starfandi fólks á aldrinum 25–64 ára sem var í hlutastarfi árin 2004–2024.[44]

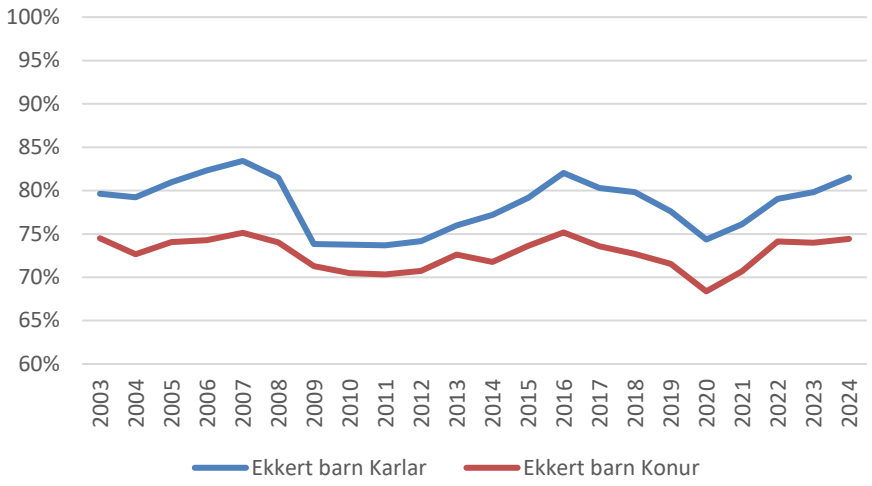
Munur á hlutfalli starfandi kvenna og karla er meiri meðal þeirra sem eru með ung börn á framfæri en í öðrum hópum. Þótt dregið hafi úr þeim mun á síðustu áratugum og hlutfall starfandi kvenna með ung börn hafi hækkað, er enn töluvert meiri munur á atvinnuþátttöku kynjanna í þessum hópi en hjá þeim sem ekki hafa börn á framfæri.

[42] Child Penalty Atlas. https://childpenaltyatlas.org/.

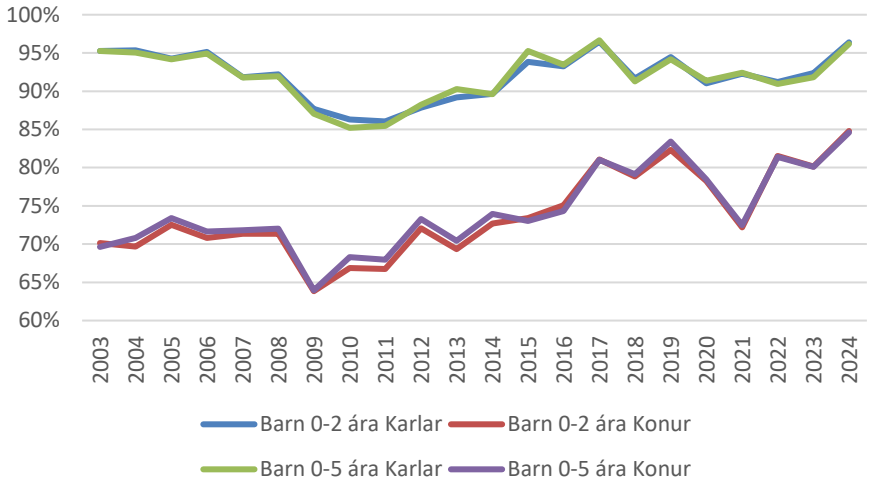
[43] Hagstofa Íslands. (2024). Atvinnuþátttaka, starfandi, vinnulitlir og atvinnuleysi, hlutfall eftir árum 2003-2024 [gagnasafn]. https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag__vinnumarkadur__vinnumarkadsrannsokn__3_arstolur/VIN00911.px.

[44] Hagstofa Íslands (2024).

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026



Mynd 15. Hlutfall starfandi meðal þeirra sem ekki eru með börn á framfæri.



Mynd 16. Hlutfall starfandi meðal þeirra sem eru með ung börn á framfæri.

Misjöfn áhrif barneigna á tekjur foreldra

Í nýlegri ritgerð Unu Margrétar Lyngdal Reynisdóttur um tekjumissi við barneignir er sýnt fram á misjöfn áhrif barneigna á tekjur foreldra eftir kyni. Tekjur feðra virðast ekki verða fyrir neikvæðum áhrifum af barneignum en mæður verða fyrir miklu tekjutapi sem virðist ekki ganga til baka í langan tíma. Áhrif þessa á fjárhag mæðra eru mikil og geta takmarkað efnahagslegt sjálfstæði kvenna ævilangt. .

Samkvæmt niðurstöðum rannsóknarinnar þróast rauntekjur karla og kvenna með svipuðum hætti fram að fæðingu fyrsta barns. Skörp skil verða í kringum barnsfæðinguna þegar rauntekjur kvenna dragast saman um rúm 30% á meðan karlar hækka örlítið í tekjum eða standa í stað. Rauntekjur mæðra dragast áfram saman og árið eftir fæðingu nemur samdrátturinn í tekjum kvenna tæpum 50% samanborið við árið fyrir fæðingu. Fimm árum eftir barneign eru tekjur kvenna enn um 25% lægri en þær voru fyrir fæðingu á meðan rauntekjur feðra hækka. Tekjumissir kvenna við barneignir í hlutfalli við karla er því enn

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

um 36,5% fimm árum eftir fæðingu fyrsta barns og 34,5% tíu árum eftir að fyrsta barn kemur í heiminn.

Þegar tekjumissir kvenna við barneignir er skoðaður hjá mismunandi hópum er hann í flestum tilfellum á bilinu 30–40%. Niðurstöðurnar sýna m.a. að áhrifin eru meiri á yngri konur, einstæðar mæður og konur utan höfuðborgarsvæðisins.

Áhrif barneigna á tekjur kvenna hafa þó minnkað talsvert á undanförnum árum. Tekjumissir kvenna við barneignir var 75,7% fyrir börn fædd árin 2005–2009 en 25,9% fyrir börn fædd árin 2015–2019. Niðurstöðurnar benda jafnframt til að aðgangur að dagvistun sé lykilatriði til þess að draga úr þessum áhrifum og því mikilvægt að dagvistunarúrræði taki við strax að fæðingarorlofi loknu.[45]

Ólaunuð umönnunar- og heimilisstörf

Rannsóknir benda til að enn beri konur almennt meiri ábyrgð á umönnun barna en karlar. Niðurstöður spurninga um verkaskiptingu á heimilum eftir kynjum lífskjararannsóknar Hagstofunnar 2021 sýndu að þegar fólk með börn á heimilinu var borið saman við fólk á barnlausum heimilum að fólk með börn á heimilum varði margfalt meiri tíma við umönnun en fólk án barna, konur umtalsvert meira en karlar. Lítill sem enginn munur er á kynjum á barnlausum heimilum. Draga má þá ályktun af þessum gögnum að konur beri almennt meiri ábyrgð á umönnun barna en karlar.[46]

Dæmi um birtingarmyndir þess eru:

- Konur vinna að meðaltali færri vikulegar vinnustundir í launaðri vinnu en karlar.
- Rannsóknir sýna mun meira tekjufall hjá mæðrum en feðrum við fæðingu barns og að áhrifin eru langvarandi.
- Framseljanlegur sjálfstæður réttur til fæðingarorlofs (6 vikur) er nær undantekningalaust færður til móður.
- Við sambúðarslit semja langflestir foreldrar um sameiginlega forsjá barna en lögheimili þeirra er í flestum tilfellum hjá móður. Konur eru því líklegri en karlar til að eiga rétt á ýmsum tekjutengdum bótum sem taka sérstakt tillit til einstæðra foreldra.[47]

Samkvæmt lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna nr. 150/2020 skulu atvinnurekendur gera nauðsynlegar ráðstafanir til að gera starfsfólki kleift að samræma starfsskyldur sínar og ábyrgð gagnvart fjölskyldu, óháð kyni.

[45] Una Margrét Lyngdal Reynisdóttir (2025).

[46] Forsætisráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneytið (2022). *Kortlagning kynjasjónarmiða – Stöðuskýrsla 2022*. https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/_Kortlagning_kynjasjonarmida_vefur.pdf.

[47] Nánari greiningu á ólaunuðum umönnunar- og heimilisstörfum er að finna í stöðuskýrslu frá 2022 um kortlagningu kynjasjónarmiða.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

Ráðstafanir þær skulu m.a. miða að því að auka sveigjanleika í skipulagningu á vinnu og vinnutíma þannig að bæði sé tekið tillit til fjölskylduaðstæðna starfsfólks og þarfa atvinnulífs, þ.m.t. að starfsfólki sé auðveldað að koma aftur til starfa eftir fæðingar- og foreldraorlof eða leyfi úr vinnu vegna brýnna fjölskylduaðstæðna. Í jafnréttisáætlunum fyrirtækja og stofnana með 25 starfsmenn eða fleiri, skal koma fram hvernig þau ætli að tryggja starfsfólki þau réttindi.

2.5 Mat á áhrifum á börn

Hér á landi er Barnasáttmálinn lögfestur með lögum um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, nr. 19/2013. Samkvæmt 4. gr. sáttmálans eiga aðildarríki að grípa til allra viðeigandi ráðstafana á sviði löggjafar, stjórnsýslu, svo og á öðrum vettvangi til að réttindi barna samkvæmt honum komi til framkvæmda. Meginreglur Barnasáttmálans eru 2. gr. um jafnræði, 3. gr. um það sem er barni fyrir bestu, 6. gr. um rétt til lífs og þroska og 12. gr. um rétt til þátttöku.

Í lokaathugasemdum barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna vegna skýrslugjafar íslenskra stjórnvalda lýsir nefndin áhyggjum af 6 mánaða tímabili frá því að fæðingarorlofi lýkur og þar til leikskóli hefst í sumum sveitarfélögum. Einnig er mælst til að Ísland tryggi að foreldrar á vinnumarkaði hafi aðgang að nægum barnagæsluúrræðum eftir að fæðingarorlofi lýkur og áður en leikskóli hefst og taki til athugunar að gerð verði rannsókn í samvinnu við sveitarfélög til þess að meta áhrif sex mánaða tímabilsins frá lokum fæðingarorlofs og þar til leikskóli hefst, með það fyrir augum að leggja til umbætur á landsvísu.[48]

Enn fremur kemur fram í almennum athugasemdum barnaréttarnefndarinnar um innleiðingu réttinda ungra barna áréttting um mikilvægi þess að börn hafi aðgang að leikskóla og að börn eigi rétt á menntun og fái að þroskast án mismununar.[49]

Fyrstu ár ævinnar eru mótandi á ótal vegu, bæði fyrir vitsmunalegan þroska og félagslega hæfni einstaklings. Því er mikilvægt að stuðningskerfi við fjölskyldur ungra barna taki mið af því sem er börnum fyrir bestu.

[48] Nefnd um réttindi barnsins. (2022). *Lokaathugasemdir við sameinaðar 5. og 6. reglubundnu skýrslur Ísland* [íslensk þýðing]. https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Mannrettindaskyrslur/Lokaathugasemdir%20Barnar%C3%A9ttarnefndarinnar%20-%20%C3%ADslensku.pdf

[49] Committee on the Rights of the Child. (2005). *GENERAL COMMENT No. 7.* https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FGC%2F7%2FRev.1&Lang=en

Skjal sótt af '000000000000' dags: 12.11.2026

Börn eru fyrst og fremst tilfinningaverur fyrstu sjö ár ævinnar. Það er á þessum viðkvæmu og mikilvægu árum sem tilfinningalíf einstaklingsins mótast.[50] Meðal þess sem er mikilvægt að huga að er tengslamyndun, tilfinningaþroski, streita, umhyggja og félagsþroski.

Til að geta þroskast og dafnað eðlilega þarf barn að hafa trygg og örugg tengsl við einn eða fleiri fullorðna einstaklinga.[51] Eftir því sem barnið er yngra eru áhrif umönnunaraðilans meiri.[52] Taka þarf mið af því að aðskilnaðarkvíði er mestur hjá börnum á aldrinum 9–14 mánaða[53] en með góðri aðlögun á leikskóla mynda börn trygg og örugg tengsl við starfsfólk.[54]

Niðurstöður nýlegrar stórrannsóknar (e. meta-analysis) á leikskólum í Þýskalandi sýna fram á mikilvægi tengsl milli gæða í leikskólastarfi og jákvæðra áhrifa á þroska barna. Var menntun starfsfólks við kennslu og hlutfall barna á hvern starfsmann leikskóla notað til að mæla gæði í rannsókninni. Niðurstöðurnar sýna jafnframt að aldur barna við inntöku hefur ekki áhrif á þroska þeirra. Þá eru vísbendingar um að heilsdagsdvöl í leikskóla skili betri árangri en dvöl hluta úr degi. Að lokum kemur fram að jákvæð áhrif leikskóladvalar sé enn meiri á börn sem eru illa sett félagslega.[55]

Rannsóknir sýna fram á að börn upplifi almennt meiri streitu í leikskólum en á heimilum sínum. Góð aðlögun, skiplag kennslurýmis, næmni samskipta og stöðugleiki í starfi ungra barna skiptir miklu máli til að draga úr streitu barnanna. Stærð hópa og hlutfall barna á hvern starfsmann skipti einnig máli, en það samband er þó veikt.[56]

Niðurstöður rannsókna á áhrifum leikskólagöngu ungabarna á þroska þeirra sýna fram á mikilvægi gæða í leikskólakennslu. Dagvistun af litlum gæðum getur haft neikvæð áhrif á þroska barna en dagvistun af miklum gæðum getur

[50] Herdís Pálsdóttir, (2017). Relasjoner med barn. 10.24270/tuuom.2024.33.11.

[51] Herdís Pálsdóttir (2017).; Sæunn Kjartansdóttir. (2009). *Árin sem enginn man: Áhrif frumbernskunnar á börn og fullorðna*. Mál og menning.; Sigríður Síta Pétursdóttir. (2024). Að byrja í leikskóla: Mikilvægi góðrar aðlögunar. *Tímarit um uppeldi og menntun, 33* (1), bls. 185-201. 10.24270/tuuom.2024.33.11.

[52] Maguire-Fong, M. J. (2015). Teaching and learning with infants and toddlers: Where meaning-making begins. Teachers College Press; Sigríður Síta Pétursdóttir. (2024). Að byrja í leikskóla: Mikilvægi góðrar aðlögunar. *Tímarit um uppeldi og menntun, 33* (1), bls. 185-201. 10.24270/tuuom.2024.33.11.

[53] Berger, K. S. (2022). The developing person through the life span. (12. útg.). NY: Worth Publishers.

[54] Drugli, M. B. (2017). Liten begynner i barnehagen. Cappelen Damm Akademisk; Sigríður Síta Pétursdóttir. (2024). Að byrja í leikskóla: Mikilvægi góðrar aðlögunar. *Tímarit um uppeldi og menntun, 33* (1), bls. 185-201. 10.24270/tuuom.2024.33.11.

[55] Huizen, Thomas van og Janneke Plantenga. (2018). Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments. *Economics of Education Review, 66*, bls. 206-222. https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.08.001.

[56] Nystad, K., Drugli, M. B., Lydersen, S., Tveit, H. H., Lekhal, R., & Buøen, E. S. (2024). Toddlers' Cortisol Levels in Childcare and at Home. *Early Education and Development, 36*(1), bls. 62–79. https://doi.org/10.1080/10409289.2024.2360873.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

haft hlutlaus eða jákvæð áhrif. Þannig sýnir dönsk rannsókn fram á samband dagvistunar af litlum gæðum, þ.e. dagvistun í heimahúsi, og aukinna hegðunarvandamála. Í sömu rannsókn kemur fram að áhrif dagvistunar af miklum gæðum virðist ekki hafa áhrif á hegðun barna.[57] Rannsókn frá Þýskalandi sýnir fram á jákvæð áhrif leikskóla á 0–2 ára börn, sérstaklega á tilfinninga- og félagsþroska og hreyfiþroska drengja, tungumálafærni barna innflytjenda og tilfinninga- og félagsþroska barna af tekjulágum heimilum. Þannig hjálpi leikskólinn börnum sem standa höllum fæti að ná jafnöldrum sínum í þroska.[58] Norsk rannsókn leiddi í ljós svipaðar niðurstöður, en þar mældist vitsmunaþroski meiri hjá börnum því fyrr sem þau hófu leikskólagöngu. Jákvæðra áhrifa gætti mest meðal drengja og barna frá lágtekjuheimilum.[59]

Af ofangreindu má ráða að áhrif leikskóladvalar á ung börn geti verið bæði jákvæð og neikvæð. Til að draga úr neikvæðum áhrifum og ýta undir jákvæð áhrif skipta gæði leikskólastarfs lykilmáli. Óhætt er að fullyrða að gæði leikskólastarfs á Íslandi eru mikil. Hvergi er lægra hlutfall barna á hvern starfsmann og menntunarkröfur leikskólakennara meiri en víðast hvar. Skortur á gæðum leikskólastarfs á Íslandi felst fyrst og fremst í lágu hlutfalli menntaðra kennara í leikskólum. Því er átak í menntun leikskólakennara og fjölgun starfsfólks leikskóla með aðra uppeldismenntun lykilatriði í áframhaldandi framþróun leikskólastigsins.

Börn af erlendum uppruna

Í könnum mennta- og barnamálaráðuneytis sem gerð var haustið 2025 kemur fram að í 99% leikskóla eru fjöltyngd börn.

Í skýrslu OECD um innflytjendur á Íslandi frá 2024 eru dregnar fram upplýsingar um mismunandi leikskólasókn barna eftir uppruna. Ef borin er saman skólasókn tveggja ára barna þá eru 98% barna sem eiga íslenska foreldra í leikskóla, 84% barna innflytjenda sem fæðast hér á landi og 76% barna innflytjenda sem fæðast erlendis. Leikskólaþátttaka barna af erlendum uppruna hefur að auki dregist saman á undanförnum árum á meðan hlutfall íslenskra barna hefur staðið í stað.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11 2026

[57] Nabanita Datta Gupta og Marianne Simonsen. (2010). Non-cognitive child outcomes and universal high quality child care. *Journal of Public Economics, 94*(1–2), bls. 30-43. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2009.10.001.

[58] Christina Felfe og Rafael Lalive. (2018). Does early child care affect children's development? *Journal of Public Economics*, *159*, bls. 33-53. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.01.014.

[59] Nina Drange og Tarjei Havnes. (2019). Early Childcare and Cognitive Development: Evidence from an Assignment Lottery. *Journal of Labor Economics, 37*(2). https://doi.org/10.1086/700193.

OECD leggur mikla áherslu á aðgengi barna af erlendum uppruna að leikskólum og telur það vera lykilþátt t.d. í tungumálafærni þessara barna.[60]

2.6 Kostnaður og þjóðhagslegt mat

Á Íslandi er umönnunarbilið víða nokkrir mánuðir og þjóðhagsleg áhrif þess umtalsverð og margvísleg. Beinna áhrifa gætir á fjárhag heimila, fyrirtækja, ríkis og sveitarfélaga en áhrifa gætir einnig, þó með óljósari hætti, á framtíðartekjur foreldra og velferð barna.

Aðgerðahópurinn lét vinna greiningu á þjóðhagslegum áhrifum mismunandi sviðsmynda sem miða að því að brúa umönnunarbilið. Þær voru:

- Aukið framboð af dagvistunarúrræðum frá 12 mánaða aldri, annars vegar með leikskólaplássum og hins vegar plássum hjá dagforeldrum.
- Lenging fæðingarorlofs í 18 mánuði.

Horft var til áhrifa hverrar sviðsmyndar á eftirfarandi:

- Tekjur heimila. Margir foreldrar brúa umönnunarbilið með því að annar aðilinn er án tekna til að sinna barni/börnum auk þess sem tekjur foreldra lækka í fæðingarorlofi. Minni atvinnuþátttaka getur einnig haft áhrif á framtíðartekjur. Þá greiða heimilin leikskólagjöld.
- Afkomu ríkissjóðs. Með meiri atvinnuþáttöku aukast tekjur ríkissjóðs vegna hærri tekna heimila og aukinnar neyslu. Ríkissjóður greiðir fæðingarorlofsgreiðslur til foreldra sem eru að hluta fjármagnaðar með tryggingagjaldi.
- Afkomu sveitarfélaga. Útsvarstekjur sveitarfélaga aukast með sama hætti og hjá ríkinu vegna aukinnar atvinnuþátttöku. Eigi að fjölga leikskólaplássum eða dagforeldrum þurfa sveitarfélög að standa straum af stofn- og rekstrarkostnaði. Á móti koma leikskólagjöld foreldra.
- Áhrif á atvinnulíf. Skortur á leikskólaplássum leiðir til minna vinnuaflsframboðs og tapaðra vinnustunda. Slíkt dregur úr framleiðni og verðmætasköpun.

Með greiningunni var leitast við að finna þjóðhagslegan kostnað núverandi umönnunarbils og til samanburðar kostnað/ábata þess að brúa bilið milli fæðingarorlofs og leikskóla með ólíkum hætti. Hér er farið yfir helstu niðurstöður en ítarlegri umfjöllun er að finna í viðauka I.

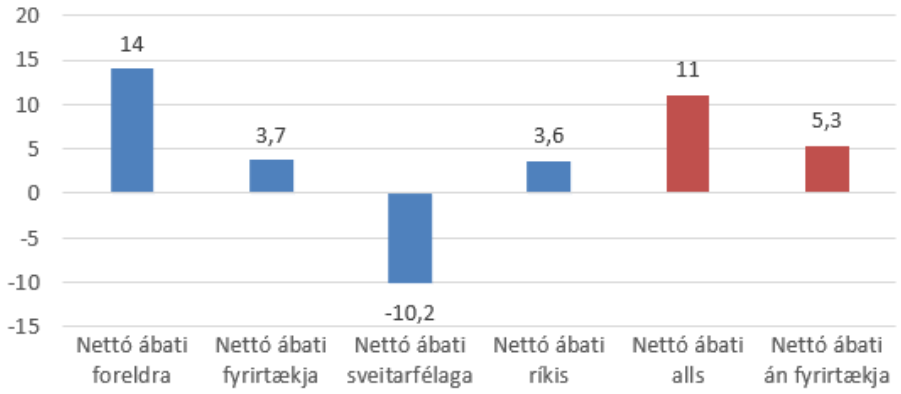
Aukið framboð af dagvistunarúrræðum frá 12 mánaða aldri

Þegar umönnunarbilið er brúað með því að öll börn fái leikskólapláss við 12 mánaða aldur eykst atvinnuþátttaka foreldra, sem leiðir til jákvæðs

[60] OECD. (2024). *Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Iceland, Working Together for Integration*. https://doi.org/10.1787/96adc300-en.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11 2026

samfélagslegs ábata. Áhrif á fjárhag sveitarfélaga eru þó neikvæð, þar sem útgjöld vegna leikskóla aukast. Samfélagslegur ábati er metinn samtals 11,0 milljarðar króna, en 5,3 milljarðar þegar litið er fram hjá ábata fyrirtækja.

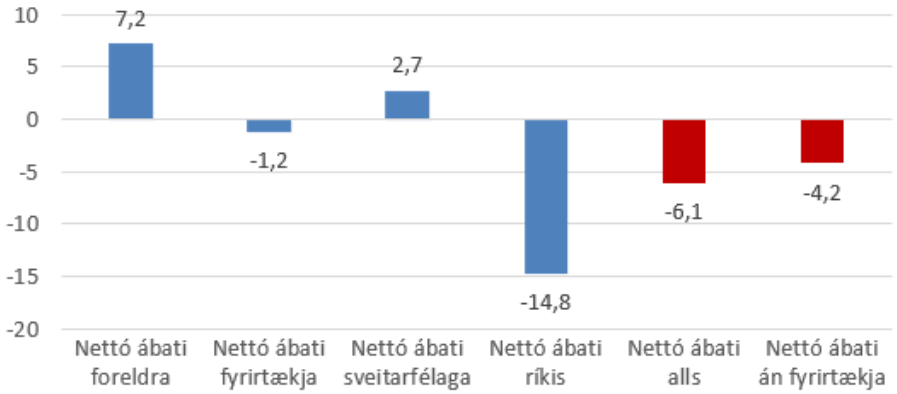


Mynd 17. Samfélagslegur ábati þess að brúa umönnunarbil með því að fjölga leiksólaplássum, í milljörðum króna (2024).

Útreikningar í greiningunni taka ekki tillit til langtímaáhrifa. Ef slík áhrif væru tekin með í reikninginn myndi ábatinn af fjölgun leikskólaplássa aukast, þar sem fjarvera foreldra frá vinnumarkaði myndi minnka.

Lenging fæðingarorlofs

Þegar umönnunarbilið er brúað með því að lengja fæðingarorlof í 18 mánuði dregst atvinnuþátttaka foreldra saman, þar sem þeir sem eru með börn í leikskóla eða hjá dagforeldrum hætta tímabundið að vinna og taka börnin úr dagvistun. Á móti vegur að fæðingarorlofsgreiðslur hækka. Fjárhagsleg áhrif á foreldra eru jákvæð. Ábati ríkissjóðs dregst hins vegar saman vegna aukinna útgjalda til fæðingarorlofs og mögulega minni tekjuskatts. Vegna minni atvinnuþátttöku er samfélagslegur ábati metinn neikvæður um 6,1 milljarða króna, en 4,2 milljarða þegar litið er fram hjá ábata fyrirtækja.



Mynd 18. Samfélagslegur ábati þess að brúa umönnunarbil með því að lengja fæðingarorlof í 18 mánuði, í milljörðum króna (2024).

Útreikningar í greiningunni taka ekki tillit til langtímaáhrifa. Ef þau væru tekin með í reikninginn gæti samfélagslegur ábati af lengingu fæðingarorlofs lækkað vegna aukinnar fjarveru foreldra frá vinnumarkaði.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

3. Lykilviðfangsefni

Til að brúa á umönnunarbilið þarf að vinna að því að leysa ákveðin lykilviðfangsefni sem hér eru dregin saman.

1. **Leikskóli eða dagvistun að loknu fæðingarorlofi**
   Tryggja þarf öllum börnum leikskóla eða dagvistun að loknu fæðingarorlofi. Norðurlöndin hafa farið þá leið að lögfesta rétt barna til dagvistunar eða leikskólapláss þegar eða áður en fæðingarorlofi lýkur.

2. **Skýr stefna fyrir fjölskyldur ungra barna**
   Heildstæð fjölskyldustefna um stuðning og þjónustu við fjölskyldur ungra barna er ekki til staðar á Íslandi en hún er samsett úr ólíkum þáttum, þar á meðal fæðingarorlofi og annars konar stuðningi, svo sem barnabótum. Á Norðurlöndunum er leikskólinn hluti slíkra fjölskyldustefna. Þar er markmið leikskólans tvíþætt, annars vegar uppeldi, menntun og velferð barna og hins vegar að gera báðum foreldrum kleift að vera á vinnumarkaði. Í þróun íslenska leikskólakerfisins undanfarna þrjá áratugi hefur áherslan hins vegar aðallega verið á að mennta börn með leik, en kynjajafnrétti eða möguleikar beggja foreldra til að samræma fjölskyldulíf og atvinnuþátttöku hafa ekki verið hluti af markmiðum kerfisins frá setningu laga frá 1994.

   Umönnunarbilið hér á landi er í reynd utan ábyrgðasviðs bæði ríkis og sveitarfélaga. Til að tryggja megi samfellu milli fæðingarorlofs og leikskóla þarf sameignlega markmiðasetningu ríkis og sveitarfélaga og skilgreiningu á hlutverki hvors aðila til að ná því markmiði.

3. **Styrking leikskólastigsins**
   Ef lögfesta á rétt barna til dagvistunar eða leikskólapláss, líkt og hefur verið gert á hinum Norðurlöndunum, þarf að vinna áfram að því að styrkja leikskólastigið. Í maí 2021 skilaði starfshópur um styrkingu leikskólastigsins skýrslu til mennta- og menningarmálaráðherra þar sem lagðar voru til margvíslegar aðgerðir og tillögur til styrkingar á starfsumhverfi og mönnun leikskólastigsins. Unnið hefur verið að mörgum þessara tillagna á undanförnum árum en aðrar aðgerðir sem t.d. varða aðstöðu barna og starfsfólks hafa ekki komist í framkvæmd. Áfram þarf að vinna að því að fylgja eftir tillögum hópsins og koma þeim í framkvæmd.

4. **Mönnun leikskólastigsins**
   Mönnun leikskóla er lykilþáttur í því að brúa umönnunarbilið. Mikill skortur er á leikskólakennurum og mikilvægt er að bregðast við því. Átak um fjölgun kennara hefur skilað mikilli aukningu í útskrifuðum

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

leikskólakennurum en tryggja þarf að sú þróun haldi áfram. Einnig þarf að horfa til þeirra staðreynda að nám leikskólakennara á Íslandi er lengra en á öðrum Norðurlöndum og að leikskólakennarar eru eina fagstéttin sem er skilgreind í lögum um leikskóla. Mikilvægt er að efla aðrar uppeldismenntaðar starfstéttir sem starfa með leikskólakennurum og efla námstækifæri þeirra og fjölga þeim í starfsliði leikskólanna en einnig hvetja áfram til áframhaldandi menntunar í leikskólafræðum. Samkvæmt upplýsingum frá mennta- og barnamálaráðuneytinu eru fram undan aðgerðir til að styrkja kennarastéttina og rýna og greina inntak kennaramenntunar í samræmi við menntastefnu stjórnvalda til 2030 og aðgerðaráætlun hennar.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11 2026

4. Tillögur aðgerðahópsins

1. **Lögfesting leikskóla og samkomulag um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga við að brúa umönnunarbilið**
   Markmið: Lögfest verði ábyrgð sveitarfélaga á rekstri leikskóla.
   Tímaáætlun: 2026
   Ábyrgð: Forsætisráðuneyti í samstarfi við mennta- og barnamálaráðuneyti, innviðaráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga
   Lýsing á aðgerð: Rekstur leikskóla verði lögbundið hlutverk sveitarfélaga. Til að taka af vafa um skyldur og forsendur fyrir rekstri sveitarfélaga á leikskólum þarf að skýra ábyrgð og hlutverk sveitarfélaga betur. Samhliða þessu verði viðræður teknar upp um uppbyggingu, kostnaðarskiptingu og tekjustofna líkt og gert hefur verið um aðra sambærilega málaflokka og samkomulag gert milli ríkis og sveitarfélaga um verkaskiptingu við að brúa umönnunarbilið frá því að fæðingarorlofi lýkur.

   Forsætisráðuneytið hafi forgöngu um viðræður og gerð samkomulags milli ríkisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga í samstarfi við hlutaðeigandi ráðuneyti. Viðræðunefnd aðila verði sett á fót í ársbyrjun 2026 og ljúki störfum eigi síðar en í maí sama ár. Mennta- og barnamálaráðuneyti vinni frumvarp um nauðsynlegar breytingar til að gera rekstur leikskóla að lögbundnu hlutverki sveitarfélaga í samstarfi við innviðaráðuneyti sem lagt verði fyrir Alþingi eigi síðar en á haustþingi 2026.

2. **Lögfesting á rétti barna til leikskóladvalar að loknu fæðingarorlofi verði innleidd í skrefum**
   Markmið: Að börnum sé tryggður réttur til leikskóladvalar að loknu fæðingarorlofi.
   Tímaáætlun: Lögfesting 2026. Innleiðing 2027-2030.
   Ábyrgð: Mennta- og barnamálaráðuneyti og innviðaráðuneyti
   Lýsing á aðgerð: Réttur allra barna til leikskóladvalar að loknu fæðingarorlofi verð tryggður eigi síðar en í lok innleiðingatímabilsins. Byrjað verði á að tryggja rétt barna frá 18 mánaða aldri til leikskóladvalar frá og með árinu 2027 og síðan verði réttur yngri barna tryggður í áföngum þannig að réttur allra barna til leikskóladvalar að loknu fæðingarorlofi hefur verið tryggður í síðasta lagi árið 2030. Árið 2026 fari af stað markviss vinna ríkis og sveitarfélaga í samvinnu við helstu hagsmunaaðila við að þróa leikskólastigið þannig að það hafi bolmagn og getu til að tryggja öllum börnum gæða leikskóladvöl að loknu fæðingarorlofi.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

3. Styrking leikskólastigsins

Markmið: Bolmagn og geta leikskólastigsins aukist samhliða lögfestingu réttar til leikskóladvalar þannig að það geti tekið við öllum börnum frá lokum fæðingarorlofs.
Tímaáætlun: 2026-2035.
Ábyrgð: Mennta- og barnamálaráðuneyti
Lýsing á aðgerð: Áfram verði unnið að styrkingu leikskólastigsins byggt á niðurstöðum skýrslu starfshóps um styrkingu leikskólastigsins frá 2021 ásamt því sem fram kemur í þessari skýrslu. Gerð verði tímasett aðgerðaráætlun um innleiðingu aðgerða á tímabilinu 2026-2030. Þar verði lögð áhersla á aðgerðir sem snúa að náms- og starfsumhverfi leikskóla og menntun- og starfsþróun starfsfólks leikskóla. Jafnframt verði áfram haldið með átak um fjölgun leikskólakennara undir formerkjum átaksins ‚Komdu að kenna!'.

4. Efling fagstétta í leikskólum til stuðnings inngildandi menntunar

Markmið: Fjölgun starfsfólks leikskóla með uppeldismenntun
Tímaráætlun: 2026-2030.
Ábyrgð: Mennta- og barnamálaráðuneyti
Lýsing á aðgerð: Brýnt er að innan leikskóla starfi fjölbreyttur hópur fagfólks til að tryggja öllum leikskólabörnum farsæld og inngildandi menntun og góða umönnun. Með aukinni sérfæðiþekkingu og fleiri starfsstéttum innan leikskóla og öflugri stuðningi skólaþjónustu er unnt að veita leikskólum sérhæfðari stuðning, styðja betur við starfsþróun og stuðla að auknum gæðum í leikskólastarfinu.

Í ljósi þess er mikilvægt að fjölga leikskólakennurum og tryggja þeim gott starfsumhverfi þannig að þeir haldist í starfi. Hér er mikilvægt að líta til þeirra hópa sem hafa aðra uppeldismenntun og styðja þá við að sækja sér viðbótar menntun til leyfisbréfs í leikskólakennslu.

Nýta þarf tækifæri til að efla fagþekkingu annars starfsfólks í leikskólum en leikskólakennara með það að markmiði að efla umönnun og styðja betur við nám og kennslu ungra barna undir leiðsögn leikskólakennara.

Af starfsfólki sem starfar við uppeldi og menntun í leikskólum á Íslandi er 26,5% með framhaldsskólapróf og 20,6% með grunnskólapróf sem hæstu prófgráðu. Stór hluti þessa hóps gæti með tiltölulega einföldum hætti lokið prófgráðunni leikskólaliði með raunfærnimati og stuðningi til náms. Ætla má að aðgerðin myndi leiða til þess að hópurinn mennti sig enn frekar í leikskólafræðum og helgi sig enn frekar starfinu sem dregur úr starfsmannaveltu og hækki laun.

Skjal sótt af '000000000000' dags: 12.11.2026

5. **Mótuð verði heildstæð stefna hins opinbera um stuðning og þjónustu við fjölskyldur ungra barna**

Markmið: Að tryggja efnahagslegt og félagslegt öryggi barnafjölskyldna til að styðja við samþættingu fjölskyldu og atvinnulífs.

Tímaráætlun: 2026

Ábyrgð: Forsætisráðuneyti í samstarfi við félags- og húsnæðismálaráðuneyti, mennta- og barnamálaráðuneyti, dómsmálaráðuneyti og innviðaráðuneyti.

Lýsing á aðgerð: Mótuð verði heildstæð stefna hins opinbera um stuðning og þjónustu við fjölskyldur ungra barna með það að markmiði tryggja efnahagslegt og félagslegt öryggi barnafjölskyldna, samfellu í stuðningi við umönnun og samþættingu fjölskyldu og atvinnulífs. Mikilvægt er að stefnan byggi á helstu rannsóknum á þörfum ungra barna og fjölskyldna þeirra og stöðu kynjanna á vinnumarkaði. Stefnan verði mótuð undir forystu forsætisráðuneytisins með þátttöku ráðuneyta félags- og fjölskyldumála, jafnréttismála, mennta- og barnamála og sveitastjórnarmála í samstarfi við sveitarfélögin og í samráði við aðila vinnumarkaðarins og aðra hagaðila.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11 2026

Bókun SA

Samtök atvinnulífsins (SA) tóku þátt í vinnu aðgerðahóps um brúun bilsins milli fæðingarorlofs og leikskóla. Samkvæmt skipunarbréfi frá forsætisráðuneytinu var verkefni aðgerðahópsins að vinna að tímasettri áætlun til að loka umönnunarbilinu á samningstíma gildandi kjarasamninga á almennum vinnumarkaði, en gildistími samninganna er til janúar 2028. Í bréfinu kom einnig fram að horfa ætti heildstætt á umönnun og menntun barna frá 0-18 ára og m.a. skoða hvort þörf væri á kerfisbreytingum til að ná settum markmiðum.

Skilgreining verkefnisins

Upphaflegur aðgerðahópur var skipaður í september 2024. Ákveðið var á fyrsta fundi þess hóps að heildstæð skoðun á umönnun og menntun barna frá 0-18 ára væri of viðamikið verkefni í ljósi þess tímaramma sem verkefnið átti að vinnast á. Þó hægt sé að fallast á að slík skoðun sé ærið viðfangsefni girti afmörkun hópsins á verkefninu í raun fyrir þá tillögu að breytingar á grunnskólastiginu gætu verið hluti af lausn við brúun bilsins milli fæðingarorlofs og leikskóla. Þrátt fyrir þessa ákvörðun telja SA fullt tilefni til að skoða nánar hvort hliðrun grunnskólastigsins niður um eitt ár gæti verið fýsilegur valkostur þegar kemur að brúun umönnunarbilsins.

Á fyrstu stigum vinnu upphaflegs aðgerðahóps kallaði fulltrúi SA eftir því að lögð yrði könnun fyrir foreldra þar sem aðstæður þeirra á tímabili umönnunarbilsins væru kannaðar og að hugur þeirra gagnvart ólíkum lausnum væri jafnframt skoðaður, enda sá hópur samfélagsins sem verið væri að þjónusta. Jafnvel þótt vilyrði um fjármögnun fyrir slíku verkefni hafi fengist frá fjármálaráðuneytinu á þeim tíma lagðist hópurinn gegn þessari tillögu. SA telja að slík könnun hefði getað veitt mikilvæga innsýn í það með hvaða hætti foreldrar sjálfir kjósa að umönnunarbilið verði brúað og telja miður að sú tillaga hafi ekki náð fram að ganga.

Rökstuðningur tillagna

Að mati SA koma ýmsar gagnlegar upplýsingar fram í skýrslu hópsins sem varpa ljósi á stöðuna og munu án efa gagnast við áframhaldandi vinnu við brúun umönnunarbilsins. Samtökin telja þó sannfærandi rökstuðning skorta fyrir þeim tillögum sem lagðar eru fram, einkum tillögum 1 og 2 sem snúa að lögfestingu leikskóla og verkaskiptingu og fjármögnun milli ríkis og sveitarfélaga og lögfestingu á rétti barna til leikskólapláss að loknu fæðingarorlofi.

Þá hafi ekki tekist að sýna fram á með nægjanlega skýrum hætti nákvæmlega hvaða þættir valdi því að mörgum sveitarfélögum hafi ekki tekist að brúa umönnunarbilið til þessa þrátt fyrir yfirlýsingar og vilja þar um. Sveitarfélög á Íslandi standa frammi fyrir ólíkum áskorunum og sum hver hafa ráðist í gagngerar breytingar á starfsemi leikskóla. Kanna hefði mátt breytileika milli sveitarfélaga hvað þetta varðar, fyrirliggjandi gögn í tengslum við umbótastarfið

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

og hvort/hvaða árangri breytingar hafa skilað. Í þessu samhengi er vert að nefna að skortur er á samræmdum og tímanlegum gögnum frá sveitarfélögum hvað varðar t.d. nákvæman aldur barna við innritun, stöðu biðlista, húsakost, áskoranir varðandi mönnun, raunvistunartíma barna o.fl. Ákjósanlegt væri að bæta fáanleika gagna hvað varðar raunstöðu leikskólastigsins og þar með umönnunarbilsins hverju sinni til að bæta gæði þeirra greininga sem tengjast málaflokknum.

Norrænn samanburður

Vísað er til þess að hin Norðurlöndin hafi tryggt börnum lögbundinn rétt til leikskóladvalar þegar fæðingarorlofi sleppir og skilja má sem svo að það sé einn helsti rökstuðningur fyrir þeirri tillögu hópsins að lögfesta ætti sama rétt hér á landi. Það er þó ríkt tilefni til að kanna nánar hverjar undirliggjandi ástæður þess séu að hinum Norðurlöndunum hafi tekist að brúa þetta bil, sé það í raun og veru tilfellið. Til að mynda kunna lýðfræðilegar ástæður að leika þar stórt hlutverk, svo sem lægra hlutfall barna á leikskólaaldri af mannfjölda á hinum Norðurlöndunum svo og mikil atvinnuþátttaka kvenna á Íslandi og þar með meiri eftirspurn eftir leikskólaplássi.

Þá ber að nefna ólíkar kröfur hvað varðar menntun leikskólastarfsfólks, en eins og fram kemur í skýrslunni gengur Ísland lengst allra Norðurlandanna þegar kemur að menntunarkröfum leikskólakennara. Jafnframt eru gerðar ríkar kröfur hér á landi hvað varðar hlutfall menntaðra leikskólakennara á hverjum leikskóla. Þá mætti nefna skemmri dvalartíma barna og meiri fjölda barna á hvern starfsmann á hinum Norðurlöndunum, ólíkan kostnað milli landa við hvert leikskólapláss og svo mætti áfram telja. Aðrir þættir en lögfesting kunna að leika stórt hlutverk þegar kemur að mismun milli landa hvað varðar árangur við brúun bilsins.

Skýrslan dregur fram ýmis mikilvæg gögn hvað þessa þætti varðar en að mati SA hafði verið tilefni til að rýna nánar samhengi þeirra og ólíkrar stöðu landanna varðandi brúun bilsins, þ.e. draga nytsamlegar ályktanir af þeim staðreyndum sem tilgreindar eru í skýrslunni. Til að mynda vekur sérstaka athygli að fjöldi leikskólabarna á hvern starfsmann er talsvert lægri hér á landi en á hinum Norðurlöndunum þrátt fyrir að ekki hafi tekist að veita yngstu börnunum leikskólapláss, sem ætla mætti að krefðust mestu mönnunarinnar. Þetta þarfnast nánari athugunar. Þá væri gagnlegt að framkvæma samanburð á kjarasamningum leikskólastarfsfólks á Norðurlöndunum, t.d. með tilliti til þátta sem áhrif kunna að hafa á skipulag leikskólastarfsins, viðverutíma starfsfólks með börnum og fleiri þátta.

Kostnaður vegna umönnunarbilsins

SA telja að skipting kostnaðar hagaðila vegna brúunar umönnunarbilsins skv. þjóðhagslegu mati þarfnist nánari skoðunar í samhengi við hvata sveitarfélaga til að veita slíka þjónustu. Þá væri gagnlegt að skoða kostnaðarþátttöku

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11 2026

foreldra, þ.e. hlutfall leikskólagjalda af raunkostnaði við hvert leikskólapláss, í samanburði við önnur lönd og möguleg áhrif hennar á þjónustustig.

Tillögur uppfylla ekki beiðni skipunarbréfs

Að mati SA eru tillögur hópsins ekki í fullu samræmi við beiðni ráðuneytisins þar sem flestar þeirra krefjast langs innleiðingarferlis. Í ljósi þess að vinnunni var ætlað að skila aðgerðum sem brúað gætu bilið á samningstíma gildandi kjarasamninga telja samtökin að áhersla hópsins hefði átt að beinast í auknum mæli að lausnum sem hægt væri að ráðast í innan skemmri tímaramma en tillögurnar miðast við.

Sem dæmi má nefna að fjöldi atvinnurekenda hefur lýst yfir áhuga og vilja til að koma til móts við skort á valkostum á umönnun í kjölfar fæðingarorlofs, m.a. með stofnun leikskóla eða annarra dagvistunarúrræða. Treglega hefur þó gengið að ná samkomulagi um slíka starfsemi við sveitarfélög þrátt fyrir brýna þörf. Skoða hefði mátt nánar hvaða atriði standa helst í vegi fyrir slíkum lausnum. Einnig hefði verið gagnlegt að kanna ástæður þess að talsvert hefur dregið úr framboði á dagvistun í heimahúsum þrátt fyrir að ætla megi að eftirspurn foreldra eftir slíkri þjónustu sé enn mikil í ljósi viðvarandi skorts á leikskólavistun fyrir yngstu börnin. Slíkt úrræði hefur gegnt mikilvægu hlutverki við brúun bilsins á umliðnum árum og því tilefni til að kanna möguleika þess á að gera það áfram á meðan erfiðlega gengur að fjölga leikskólaplássum fyrir yngstu börnin.

Samantekt

Að mati SA svarar skýrslan ekki mikilvægum spurningum er varða helstu ástæður þess að sveitarfélögum hefur hingað til, í mörgum tilvikum, ekki tekist að veita leikskólaþjónustu að fæðingarorlofi loknu, þrátt fyrir vilja og yfirlýsingar þar um. Án þess að þeim spurningum sé svarað með fullnægjandi hætti telja samtökin ekki timabært að leggja til að réttur barna til leikskólapláss að loknu fæðingarorlofi verði lögfestur. Enda leysir lögfesting sem slík engan undirliggjandi vanda sem kann að snúa t.a.m. að lýðfræðilegum þáttum, kostnaði við rekstur leikskóla eða kröfum um menntun eða mönnun þess starfsfólks sem á þeim starfar.

Samtökin vilja árétta að tillögur hópsins sem snúa að styrkingu leikskólastigsins, eflingu fagstétta í leikskólum og mótun heildstæðrar stefnu hins opinbera um stuðning og þjónustu við fjölskyldur ungra barna séu góðra gjalda verðar. Þær eigi þó meira skylt við pólitíska langtímastefnumótun stjórnvalda en praktískar lausnir á þeim bráða en langvarandi vanda sem barnafjölskyldur standa frammi fyrir.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

Viðauki I – samfélagslegur ábati þess að brúa umönnunarbilið

Minnisblað: Samfélagslegur ábati þess að brúa umönnunarbilið

Dagsetning: 4. september 2025

Höfundur: Arnaldur Sölvi Kristjánsson

Viðtakendi: Forsætisráðuneyti

Fæðingarorlof foreldra er samtals 12 mánuðir frá því að það var lengt í lok árs 2020. Foreldrar fá hins vegar að öllu jöfnu ekki leikskólapláss fyrr en börnin eru eldri. Algengt er að börn hefji leikskóla við 18 mánaða aldur. Þetta þýðir að foreldrar standa frammi fyrir umönnunarbili, að jafnaði um sex mánuðir, þar sem hvorugt foreldri er í fæðingarorlofi og barnið ekki í leikskóla.

Í þessu minnisblaði er fjallað um samfélagsleg áhrif þess að brúa umönnunarbilið. Annars vegar með því að fjölga leikskólaplássum og hins vegar með því að lengja fæðingarorlof. Samfélagslegur ábati er metinn út frá breytingum í afkomu foreldra, fyrirtækja, sveitarfélaga og ríkisins. Brúun umönnunarbilsins hefur áhrif á atvinnuþátttöku foreldra, sem leiðir til breytinga í framleiðslu og þar með í afkomu allra þessara aðila.

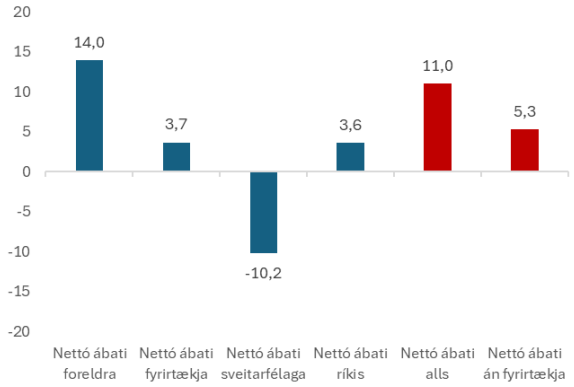
Þegar umönnunarbilið er brúað með því að fjölga leikskólaplássum eykst atvinnuþátttaka foreldra, sem leiðir til jákvæðs samfélagslegs ábata. Áhrif á sveitarfélög eru þó neikvæð, þar sem útgjöld vegna leikskóla aukast. Samfélagslegur ábati er metinn samtals 11,0 milljarða króna, en 5,3 milljarða þegar litið er fram hjá ábata fyrirtækja (sjá mynd 1a).[61]

Þegar umönnunarbilið er brúað með því að lengja fæðingarorlof dregst atvinnuþátttaka foreldra saman, þar sem þeir sem eru með börn í leikskóla eða hjá dagforeldrum hætta tímabundið að vinna og taka börnin úr dagvistun. Á móti vegur að fæðingarorlofsgreiðslur hækka. Heildaráhrif á foreldra eru jákvæð. Ábati ríkissjóðs dregst hins vegar saman vegna aukinna útgjalda til fæðingarorlofs. Vegna minni atvinnuþátttöku er samfélagslegur ábati metinn neikvæður um 6,1 milljarða króna, en 4,2 milljarða þegar litið er fram hjá ábata fyrirtækja (sjá mynd 1b).

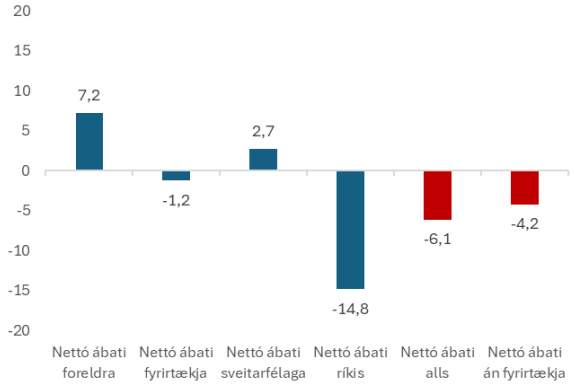
[61] Ábati fyrirtækja er skilgreindur sem aukinn rekstrarafgangur að frádregnum fyrirtækjaskatti og tryggingagjaldi. Munurinn á ábata með og án fyrirtækja felst í rekstrarafgangi án þess að draga frá fyrirtækjaskatt og tryggingagjald. Um þetta er nánar fjallað í viðauka.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11 2026

Mynd 1. Samfélagslegur ábati þess að brúa umönnunarbil, í milljörðum króna (2024)



(a) Með því að fjölga leikskólaplássum



(b) Með því að lengja fæðingarorlof

Fjölgun leikskólaplássa

Margir foreldrar brúa umönnunarbilið með því að annað þeirra er tekjulaust á meðan það sinnir barni.[62] Í útreikningunum er gert ráð fyrir að fjölgun leikskólaplássa leiði til aukinnar atvinnuþátttöku. Í grunnsviðsmyndinni er miðað við að í 90% tilvika fari annað foreldri í vinnu þegar barn fær leikskólapláss, en hefði annars verið heima að sinna barninu. Samfélagslegur ábati þess að brúa umönnunarbilið með því að fjölga leikskólaplássum er metinn með tvennum hætti:

1. Út frá framleiðslu
2. Út frá ráðstöfunartekjum heimila

[62] Foreldrar geta einnig brúað umönnunarbilið með öðrum hætti, til dæmis þegar ömmur og afar annast börnin, þannig að báðir foreldrar geti unnið. Í þessu minnisblaði er hins vegar horft fram hjá þessum möguleika og gert ráð fyrir að foreldrar séu tekjulausir á meðan á umönnunarbilinu stendur.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11 2026

Fyrri aðferðin er umfangsmeiri þar sem tekið er tillit til áhrifa á aukna framleiðslu í heild. Hún nær bæði til heildaráhrifa aukinnar atvinnuþátttöku á launafólk og til áhrifa á afkomu fyrirtækja. Seinni aðferðin, sem miðar við áhrif á tekjur foreldra, er þrengri mælikvarði. Þar er einungis tekið tillit til aukningar í atvinnutekjum launafólks, en ekki til launatengdra gjalda, svo sem framlags launagreiðenda til lífeyrissjóða og ekki til afkomu fyrirtækja. Fyrri aðferðin gefur því heildstæðari mynd af mögulegum áhrifum þess að brúa umönnunarbilið. Í öllum útreikningum er nettó ábati foreldra metinn sem aukning í ráðstöfunartekjum, en hjá ríki, sveitarfélögum og fyrirtækjum er nettó ábati skilgreindur sem breyting í afkomu.

Helstu niðurstöður eru sýndar á mynd 1 og ítarlegri niðurstöður má sjá í töflum 1 til 4. Töflur 1 og 3 sýna grunnsviðsmynd en töflur 2 og 4 sýna fleiri sviðsmyndir. Í viðauka er fjallað um forsendur sem liggja til grundvallar. Í grunnsviðsmyndinni er miðað við að umönnunarbilið sé að meðaltali sex mánuðir og að leikskólabörnum fjölgi um 2.500 börnum. Í grunnsviðsmyndinni er gert ráð fyrir að leikskólapláss komi í stað dagforeldra. Í töflum 2 og 4 má sjá sviðsmyndir þar sem fjöldi barna hjá dagforeldrum annaðhvort helst óbreyttur eða fjölgar.

Fjölgun leikskólaplássa hefur í för með sér töluverða aukningu útgjalda, líkt og niðurstöður í meðfylgjandi töflum sýna. Í leikskólakostnaði, sem lagður er til grundvallar í útreikningum, eru afskriftir meðtaldar, sem fela í sér stofnkostnað vegna mögulegra nýrra leikskóla. Hins vegar er gert ráð fyrir að stofnkostnaður dreifist yfir langan tíma. Ef byggja þyrfti nýja leikskóla gæti töluverður stofnkostnaður fallið á sveitarfélög, sem gæti skapað fjárhagslegar áskoranir.

Samfélagslegur ábati út frá aukinni framleiðslu er metinn samtals 11,0 milljarða króna en 5,3 milljarða þegar litið er fram hjá ábata fyrirtækja. Hvort taka eigi með mögulegan ábata fyrirtækja er álitamál. Í fjármagnsfrekum atvinnugreinum er líklegt að fjárfesta þurfi til þess að rekstrarafkoma aukist þegar starfsfólki fjölgar. Í þessu minnisblaði er því litið á nettó ábata alls sem efri mörk og nettó ábata án fyrirtækja sem neðri mörk. Nettó ábati foreldra eykst um 14,0 milljarða, á meðan nettó ábati fyrirtækja eykst um 3,7 milljarða. Afkoma sveitarfélaga versnar um 10,3 milljarða, á meðan afkoma ríkissjóðs batnar um 3,6 milljarða, þegar aukning tryggingagjalds og fyrirtækjaskatts er tekin með (samtals 2,0 milljarðar).

Í töflu 2 má sjá að samfélagslegur ábati er á bilinu 8-15 milljarðar í stað 5-11 milljarða þegar fjöldi barna hjá dagforeldrum annaðhvort stendur í stað eða fjölgar. Það skýrist af því að heildarkostnaður hvers barns hjá dagforeldrum er lægri en samsvarandi kostnaður í leikskóla. Einnig má í töflu 2 sjá að niðurstöður um samfélagslegan ábata eru tiltölulega næmar fyrir forsendum um bæði hlutfall foreldra sem fara til vinnu vegna fjölgunar leikskólaplássa og laun foreldra.

Skjal sótt af '00000000000' dags: 12.11.2026

Samfélagslegur ábati út frá auknum tekjum foreldra er metinn samtals 0,9 milljarð árið 2024. Þar sem foreldrum sem vinna fjölgar um 2.250 í umönnunarbilinu vegna fjölgunar leikskólaplássa, aukast ráðstöfunartekjur þeirra um 10,2 milljarða. Afkoma sveitarfélaga versnar um 10,5 milljarða, en afkoma ríkissjóðs batnar um 1,2 milljarða.

Lenging fæðingarorlofs

Annar möguleiki þess að minnka umönnunarbilið er að lengja fæðingarorlof foreldra. Það myndi hafa í för með sér að foreldrar, sem nú brúa umönnunarbilið án tekna, fengju þá greiddar tekjur frá fæðingarorlofssjóði. Ef það væri raunin hjá öllum foreldrum í umönnunarbilinu, þá fælist hér tilfærsla frá ríkissjóði til foreldra og sveitarfélaga. Aukið fæðingarorlof yrði fjármagnað af ríkissjóði, en afkoma sveitarfélaga myndi batna þar sem útsvar greiðist af fæðingarorlofi. Nettó samfélagslegur ábati, eins og hann er skilgreindur í þessu minnisblaði, væri því enginn ef atvinnuþátttaka héldist óbreytt.[63]

Lenging fæðingarorlofs kann hins vegar að draga úr atvinnuþátttöku foreldra. Hluti foreldra með börn á aldrinum 12–18 mánaða eru með börn í leikskóla eða hjá dagforeldrum. Gert er ráð fyrir að þeir foreldrar sem nú hafa börn í leikskóla séu í vinnu, en myndu hætta að vinna og taka börn úr dagvistun tímabundið ef þau fengu boð um lengra fæðingarorlof. Í útreikningunum er miðað við að fæðingarorlof sé lengt úr 12 í 18 mánuði.

Samkvæmt þessum forsendum leiðir lenging fæðingarorlofs til þess að hluti foreldra hættir að vinna og fari í fæðingarorlof. Samfélagslegur ábati þess út frá aukinni framleiðslu er neikvæður um alls 6,1 milljarða en 4,2 milljarða þegar litið er fram hjá afkomu fyrirtækja. Ábati foreldra eykst um 7,2 milljarða. Þó að atvinnutekjur dragist saman þá eykst fæðingarorlof um meira en því nemur vegna þess að hluti foreldra í umönnunarbilinu eru tekjulausir. Þar að auki minnka útgjöld heimilanna vegna þess að greiðslur fyrir dagvistun lækka. Ábati sveitarfélaga batnar vegna þess að kostnaður vegna dagvistunar (leikskólar og dagforeldrar) dregst saman. Afkoma ríkissjóðs versnar hins vegar um 14,8 milljarða króna vegna þess að útgjöld til fæðingarorlofs aukast umtalsvert. Ábati fyrirtækja dregst saman.

Lenging fæðingarorlofs felur þannig í sér aukna millifærslu frá ríkissjóði til foreldra. Vegna minni atvinnuþátttöku og lægri útgjalda til dagvistunar verða heildaráhrifin neikvæð vegna þess að atvinnuþátttaka foreldra dregst saman.

[63] Það getur vissulega verið ábati af tekjutilfærslum, en hann telst ekki til samfélagslegs ábata þar sem hann er skilgreindur fremur þröngt í þessu minnisblaði.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

Mögulega langtímaáhrif

Fjarvera frá vinnumarkaði getur haft langvarandi áhrif á bæði laun og atvinnutækifæri. Fjölmargar rannsóknir benda til þess að þessi áhrif geti verið umtalsverð. Niðurstöður rannsókna frá mörgum löndum sýna að barneignir hafa langvarandi neikvæð áhrif á tekjur mæðra, en slík áhrif eru lítil eða engin hjá feðrum. Niðurstöður íslenskrar rannsóknar styðja þetta: tíu árum eftir barneignir verða mæður fyrir að jafnaði um 35% tekjuskerðingu miðað við feðra þegar þau eignast börn.[64] Rannsóknir um áhrif atvinnuleysis gefa einnig til kynna að fjarvera frá vinnumarkaði geti haft langvarandi neikvæð áhrif á bæði laun og framtíðartækifæri.

Útreikningar í þessu minnisblaði taka ekki tillit til langtímaáhrifa. Ef slík áhrif væru tekin með í reikninginn myndi ábatinn af fjölgun leikskólaplássa aukast, þar sem fjarvera foreldra frá vinnumarkaði myndi minnka. Hins vegar gæti samfélagslegur ábati af lengingu fæðingarorlofs lækkað vegna aukinnar fjarveru foreldra frá vinnumarkaði.

[64] Niðurstöður eru úr lokaritgerð Unu Margrétar Lyngdal Reynisdóttir (2025). Tekjumissir við barneignir á Íslandi. Skemman.
https://skemman.is/bitstream/1946/49746/2/BS_ritger%c3%b0.pdf

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11 2026

Tafla 1. Samfélagslegur ábati þess að brúa umönnunarbil með fjölgun leikskólaplássa út frá aukinni framleiðslu, í milljónum króna árið 2024

	Per mann	Alls	% af VLF
Aukinn framleiðsla	14,6	23.572	
Hlutdeild launafólks	11,0	17.876	
Útsvar	1,4	2.190	
Tekjuskattur	1,0	1.552	
Hlutdeild fyrirtækja	3,5	5.696	
Tryggingagjald	0,5	850	
Fyrirtækjaskattur	0,7	1.196	
Leikskólakostnaður	5,6	14.060	
Leikskólakostnaður sveitarfélaga	5,2	13.111	
Leikskólakostnaður foreldra	0,4	949	
Kostnaður dagforeldra	2,1	-1.463	
Kostnaður dagforeldra sveitarfélaga	1,0	-693	
Kostnaður dagforeldra foreldra	1,1	-770	
Nettó ábati foreldra	-	13.956	
Nettó ábati fyrirtækja	-	3.650	
Nettó ábati sveitarfélaga	-	-10.228	
Nettó ábati ríkis	-	3.597	
Nettó ábati alls	**-**	**10.975**	**0,24%**
Nettó ábati án fyrirtækja	**-**	**5.279**	**0,11%**

Tafla 2. Samfélagslegur ábati þess að brúa umönnunarbil með fjölgun leikskólaplássa út frá aukinni framleiðslu, ólíkar sviðsmyndir árið 2024

	Án ábata fyrirtækja		Með ábata fyrirtækja	
	Í milljörðum	% af VLF	Í milljörðum	% af VLF
Grunnsviðsmynd	5,3	0,11%	11,0	0,24%
Fjöldi dagforeldra óbreyttur	7,8	0,17%	13,4	0,29%
Fjöldi dagforeldra eykst (300 börn)	8,8	0,19%	14,5	0,32%
Færri börn (500 færri börn)	3,1	0,07%	7,2	0,16%
Fleiri börn (500 fleiri börn)	7,4	0,16%	14,7	0,32%
Lægra % vinnur (70% í 90%)	1,3	0,03%	5,7	0,12%
Hærra % vinnur (100% í stað 90%)	7,3	0,16%	13,6	0,30%
Lægri framleiðsla (80% af meðaltali)	1,7	0,04%	6,3	0,14%
Hærri framleiðsla (120% af meðaltali)	8,9	0,19%	15,7	0,34%

Tafla 3. Samfélagslegur ábati þess að brúa umönnunarbil með fjölgun leikskólaplássa út frá auknum tekjum foreldra, í milljónum króna árið 2024

	Per mann	Alls	% af VLF
Heildarlaun	8,3	13.487	
Útsvar	1,2	1.934	
Tekjuskattur	0,7	1.157	
Leikskólakostnaður	5,6	14.060	
Leikskólakostnaður sveitarfélaga	5,2	13.111	
Leikskólakostnaður foreldra	0,4	949	
Kostnaður dagforeldra	2,1	-1.463	
Kostnaður dagforeldra sveitarfélaga	1,0	-693	
Kostnaður dagforeldra foreldra	1,1	-770	
Nettó ábati foreldra	-	10.217	
Nettó ábati sveitarfélaga	-	-10.484	
Nettó ábati ríkis	-	1.157	
Nettó ábati alls	**-**	**890**	**0,02%**

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

Tafla 4. Samfélagslegur ábati þess að brúa umönnunarbil með fjölgun leikskólaplássa út frá auknum tekjum foreldra, ólíkar sviðsmyndir árið 2024

	Í milljörðum	% af VLF
Grunnsviðsmynd	0,9	0,02%
Fjöldi dagforeldra óbreyttur	3,4	0,07%
Fjöldi dagforeldra eykst (300 börn)	4,4	0,10%
Færri börn (500 færri börn)	0,0	0,00%
Fleiri börn (500 fleiri börn)	1,8	0,04%
Lægra % vinnur (70% í 90%)	-2,1	-0,05%
Hærra % vinnur (100% í stað 90%)	2,4	0,05%
Lægri laun (80% meðallauna)	-1,8	-0,04%
Hærri laun (120% meðallauna)	3,6	0,08%

Tafla 5. Samfélagslegur ábati þess að brúa umönnunarbil með lengingu fæðingarorlofs í 18 mánuði út frá aukinni framleiðslu, í milljónum króna árið 2024

	Per mann	Alls	% af VLF
Aukinn framleiðsla	14,6	-8.003	
Hlutdeild launafólks	11,0	-6.069	
Útsvar	1,4	-744	
Tekjuskattur	1,0	-527	
Hlutdeild fyrirtækja	3,5	-1.934	
Tryggingagjald	0,5	-288	
Fyrirtækjaskattur	0,7	-406	
Fæðingarorlof	6,3	14.216	
Útsvar	0,9	2.039	
Tekjuskattur	0,3	608	
Leikskólakostnaður	5,6	-1.125	
Leikskólakostnaður sveitarfélaga	5,2	-1.049	
Leikskólakostnaður foreldra	0,4	-76	
Kostnaður dagforeldra	2,1	-732	
Kostnaður dagforeldra sveitarfélaga	1,0	-347	
Kostnaður dagforeldra foreldra	1,1	-385	
Nettó ábati foreldra	-	7.231	
Nettó ábati fyrirtækja	-	-1.239	
Nettó ábati sveitarfélaga	-	2.691	
Nettó ábati ríkis	-	-14.829	
Nettó ábati alls	**-**	**-6.147**	**-0,13%**
Nettó ábati án fyrirtækja	**-**	**-4.213**	**-0,09%**

Tafla 6. Samfélagslegur ábati þess að brúa umönnunarbil með lengingu fæðingarorlofs í 18 mánuði út frá auknum tekjum foreldra, í milljónum króna árið 2024

	Per mann	Alls	% af VLF
Heildarlaun	8,3	-4.579	
Útsvar	1,2	-657	
Tekjuskattur	0,7	-393	
Fæðingarorlof	6,3	14.216	
Útsvar	0,9	2.039	
Tekjuskattur	0,3	608	
Leikskólakostnaður	5,6	-1.125	
Leikskólakostnaður sveitarfélaga	5,2	-1.049	
Leikskólakostnaður foreldra	0,4	-76	
Kostnaður dagforeldra	2,1	-732	
Kostnaður dagforeldra sveitarfélaga	1,0	-347	
Kostnaður dagforeldra foreldra	1,1	-385	
Nettó ábati foreldra	-	8.500	
Nettó ábati sveitarfélaga	-	2.778	
Nettó ábati ríkis	-	-14.000	
Nettó alls	**-**	**-2.723**	**-0,06%**

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11 2026

Viðauki

Skýringar við töflur 1 og 2

Útreikningarnir miða við árið 2024. Aukin framleiðsla er skilgreind sem aukning í nettó þáttatekjum (vergar þáttatekjur að frádregnum afskriftum). Litið er fram hjá rekstrarafkomu í atvinnugreinum þar sem hið opinbera er ráðandi, þ.e. í opinberri stjórnsýslu, fræðslustarfsemi og heilbrigðis- og félagsþjónustu. Hlutdeild launafólks er skilgreind sem laun og tengd gjöld, en hlutdeild fyrirtækja sem nettó rekstrarafgangur (rekstrarafgangur að frádregnum afskriftum). Jafnframt er miðað við að atvinnuþátttaka foreldra sem fá leikskólapláss sé 90%. Samkvæmt vorskýrslu Kjaratölfræðinefndar 2025 var atvinnuþátttaka karla með börn 0–2 ára 98%, en hjá konum 87% árið 2024.

Gert er ráð fyrir að umönnunarbilið milli fæðingarorlofs og leikskóla, sem brúa þarf, sé sex mánuðir. Stærð árganga miðast við meðalstærð síðustu ára, sem er um 4.500 börn. Árið 2023 voru 44% eins árs barna í leikskóla og er gert ráð fyrir að þetta hlutfall haldist óbreytt milli 2023 og 2024. Útreikningarnir gera því ráð fyrir að um 2.000 eins árs börn séu í leikskóla. Að auki er gert ráð fyrir að 700 börn séu hjá dagforeldrum.[65] Gert er ráð fyrir að öllum börnum verði boðið leikskólapláss frá 12 mánaða aldri og að dagforeldrakerfið leggist því af.[66]

Leikskólakostnaður byggir á viðmiðunargjaldi eins árs leikskólabarna og hlutur foreldra í kostnaðinum miðar við leikskólagjöld í Reykjavík. Gert er ráð fyrir að hlutur sveitarfélaga í kostnaði dagforeldra sé 90 þúsund krónur á mánuði og hlutur foreldra sé 100 þúsund krónur á mánuði.

Nettó ábati foreldra er heildarlaun – útsvar – tekjuskattur – leikskólakostnaður foreldra – kostnað vegna dagforeldra. Nettó ábati sveitarfélaga er útsvar – leikskolakostnaður sveitarfélaga – kostnaður vegna dagforeldra. Nettó ábati ríkis er tekjuskattur. Nettó ábati fyrirtækja er reiknaður sem nettó rekstrarafgangur að frádregnum fyrirtækjaskatti.

Skýringar við töflur 3 og 4

Laun foreldra byggja á meðallaunum staðgreiðsluskyldra launa fólks á barneignaraldri og eru þau vegin með aldri foreldra þegar þau eignast börn.

[65] Dregið hefur úr fjölda barna hjá dagforeldrum síðustu ár en nýjustu tölur um fjölda barna hjá dagforeldrum er frá 2022. Þá voru 885 eins árs börn hjá dagforeldrum. Miðað við fækkun síðustu ára er því gert ráð fyrir að 700 séu hjá dagforeldrum árið 2024.

[66] Í einni sviðsmynd er gert ráð fyrir óbreyttum fjölda dagforeldra, en í annarri er gert ráð fyrir að umönnunarbilið sé að hluta mætt með fjölgun dagforeldra. Hér þarf að hafa í huga að dagforeldrar eru ekki undir beinni stjórn sveitarfélaga og því er erfiðara að hafa áhrif á fjölda þeirra en á fjölgun leikskólaplássa.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

Árið 2024 var vegið meðaltal karla 814 þúsund krónur á mánuði og hjá konum 634 þúsund krónur. Miðað er við að umönnunarbilið sé brúað að tveimur þriðju af mæðrum og einu þriðja af feðrum. Vegið meðaltal foreldra er því 694 þúsund krónur á mánuði. Aðrar forsendur eru þær sömu og í töflum 1 og 2.

Skýringar við töflu 5

Skiptingu barna í leikskóla eftir fyrri og seinni hluta annars aldursárs byggir á könnun BSRB frá árinu 2022.[67] Hlutföllin eru aðlöguð í samræmi við lækkað hlutfall eins árs barna í leikskóla, sjá töflu V.1. Gert er ráð fyrir að fjöldi barna hjá dagforeldrum sé jafnt á fyrri og seinni hluta ársins.[68] Laun sem lögð eru til grundvallar útreikninga fæðingarorlofs eru laun ársins 2023. Foreldrar geta einnig brúað umönnunarbilið með öðrum hætti, til dæmis þegar ömmur og afar annast börnin. Í útreikningum er litið fram hjá þeim möguleika.

Tafla V.1. Forsendur um skiptingu barna á fyrri og seinni hluta annars aldursárs (2024)

	Alls	12-17 mán	18-23 mán
Eins árs börn	4.500	2.250	2.250
Leikskóla	2.000	200	1.800
Dagforeldri	700	350	350
Umönnunarbil	1.800	1.700	100

[67] https://www.bsrb.is/static/files/Utgefid_efni/skyrsla-bsrb-umonnun.pdf

[68] Í Reykjavík er dreifing barna á öðru aldursári hjá dagforeldrum nokkuð jöfn miðað við aldur barna.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11.2026

Skjal sótt af '0000000000' dags: 12.11 2026