

## Skýrsla

### félags- og tryggingamálaráðherra um stöðu barna og ungmenna, samkvæmt beiðni.

(Lögð fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009-2010)

Með beiðni (á þskj.726) frá Sigríði Ingibjörgu Ingadóttur og fleiri þingmönnum er þess óskað að félags- og tryggingamálaráðherra flytji Alþingi skýrslu um stöðu barna og ungmenna. Meðal þess sem óskað er eftir að fram komi í skýrslunni er eftirfarandi:

1. Framkvæmd aðgerðaáætlunar til fjögurra ára til að styrkja stöðu barna og ungmenna sem samþykkt var sem ályktun Alþingis 13. júní 2007, m.a.:
  - a. hvernig hafi til tekist að framfylgja áætluninni,
  - b. hverju hafi þegar verið hrundið í framkvæmd og hver kostnaður þeirra aðgerða hafi verið,
  - c. hvaða aðgerðir eru áætlaðar á þessu ári og hver er áætlaður kostnaður við þær,
  - d. þau atriði í áætluninni sem stendur til að fresta eða hætta við,
  - e. upplýsingar um fundi samráðshóps sem settur var saman í kjölfar samþykktar ályktunarinnar, þar á meðal fjölda funda og upplýsingar um niðurstöður og ákvarðantökur funda.
2. Aðgerðir sem gripið hefur verið til eða eru áætlaðar til að styrkja stöðu ungmenna á vinnumarkaði og auka virkni ungra atvinnulausra.
3. Upplýsingar um stöðu barna og ungmenna í kjölfar efnahagshrunsins og hvort gripið hafi verið til aðgerða til að styrkja stöðu þeirra.
4. Tölulegar upplýsingar um fjölda mála og tilkynningar til barnaverndaryfirvalda:
  - a. flokkað eftir sveitarfélögum,
  - b. flokkað eftir því hvort tilkynningar leiða til barnaverndarmála,
  - c. flokkað eftir alvarleika mála.
5. Upplýsingar um framkvæmd og vinnuferli við barnaverndarmál sem og úrræði sem barnaverndaryfirvöld geta gripið til og hvort breytingar á ferlinu og úrræðum séu fyrirhugaðar.
6. Samspil barnalaga og barnaverndarlaga, sýslumanna og barnaverndaryfirvalda og aðgerðir til að tryggja að kerfin vinni betur saman.
7. Aðgerðir til að sporna við ofbeldi gegn börnum sem gripið hefur verið til eða eru áætlaðar.
8. Leiðir til að styrkja barnaverndaryfirvöld til að ráða við aukinn málafjölda eða fleiri tilkynningar.

Eftirfarandi greinargerð fylgdi með fyrirspurn þingmannanna:

Árið 2007 var á sumarþingi samþykkt metnaðarfull aðgerðaáætlun til fjögurra ára til að styrkja stöðu barna og ungmenna (þingsályktun nr. 2/134). Í áætluninni er tiltekinn fjöldi aðgerða og verkefna sem lagt var upp með að yrði ráðist í á árunum 2007-2011. Nú þegar sígur á seinni hluta þess tímabils telur félags- og tryggingamálanefnd rétt að gerð verði úttekt á framkvæmd áætlunarinnar. Þá er augljóst að vegna efnahagshrunsins þarf að fylgjast náið með stöðu barna og ungmenna og grípa til aðgerða sé þeirra þörf.

Félags- og tryggingamálanefnd hefur á yfirstandandi þingi haldið nokkra fundi um málefni barna og ungmenna og kallað til sín gesti jafnt frá stofnunum sem og félagasamtökum. Meðal þeirra atriða sem nefndin hefur lagt áherslu á að kynna sér er staða barna og ungmenna í kjölfar efnahagshrunsins og aukins atvinnuleysis. Þá hefur nefndin til að mynda leitað upplýsinga um stöðu barnaverndar, hvaða úrræði séu til og hvar aðilar telji mega gera betur í málefnum barna. Í kjölfar fjölmiðlaumræðu um ofbeldi gegn börnum á síðari hluta ársins 2009 kynnti nefndin sér þau mál sérstaklega. Við umfjöllun frumvarps til laga um breytingu á lögum um atvinnuleysistryggingar í lok síðasta árs ræddi nefndin jafnframt ítarlega málefni atvinnulausra, m.a. með tilliti til mikils fjölda ungra atvinnulausra og nauðsynjar þess að grípa til sérstakra aðgerða í þágu þess hóps og virkja hann. Þá ræddi nefndin málefni barna þar sem foreldri eða foreldrar hafa misst vinnu sína.

Í kjölfar fundu um málefnið telur félags- og tryggingamálanefnd fulla þörf á því að gerð verði úttekt á fyrrnefndri aðgerðaáætlun og barnavernd. Nefndin óskar því eftir að félags- og tryggingamálaráðherra flytji Alþingi skýrslu um aðgerðir til að styrkja stöðu barna og ungmenna þar sem m.a. verði farið yfir stöðu aðgerðaáætlunarinnar, hverju hafi þegar verið hrundið í framkvæmd, hvað sé á döfnni og hvort líkur séu á að fresta þurfi einhverjum verkefnum. Þá telur nefndin mikilvægt í ljósi reynslu annarra landa að í skýrslunni verði farið yfir hvort og þá til hvaða aðgerða hafi verið gripið til að styrkja og tryggja stöðu barna og ungmenna vegna efnahagshrunsins. Nefndin telur einnig nauðsynlegt að í skýrslunni komi fram aðgerðir sem þegar hefur verið gripið til eða eru áætlaðar til að styrkja stöðu ungmenna á vinnumarkaði. Vert er þó að athuga þegar áhrif kreppunnar á stöðu barna og ungmenna eru metin að atvinnuleysi getur bitnað jafnt á ungmennum sem missa vinnu sína sem og á börnum þar sem foreldri eða foreldrar eru atvinnulausir en samkvæmt upplýsingum eiga um 11.000 börn atvinnulaust foreldri.

Óskað er eftir því að í skýrslunni verði barnaverndarmál og tilkynningar til barnaverndaryfirvalda flokkaðar eftir sveitarfélögum, alvarleika mála og hversu margar tilkynningar leiða til barnaverndarmála. Að auki verði greint frá því hvernig framkvæmd og vinnuferli vegna barnaverndarmála sé háttað og hvort fyrirhugaðar séu breytingar þar á. Á fundum nefndarinnar var talsvert rætt um stöðu barna þegar kæmi að umgengnismálum og barnaverndarmálum. Nefndinni voru kynnt sjónarmið þess efnis að styrkja þyrfti samspil barnalaga og barnaverndarlaga sem og samvinnu sýslumanna og barnaverndaryfirvalda m.a. svo að skýrt væri hver færir með mál hverju sinni, því telur nefndin nauðsynlegt að í skýrslunni verði farið yfir það hvernig lögin og kerfin fara saman og hvort nauðsynlegt sé að grípa til aðgerða til að tryggja samþættingu kerfanna.

Auk framangreindra atriða er m.a. óskað eftir því að í skýrslunni verði greint frá því hvort barnaverndarmálum og tilkynningum hafi fjölgað en nefndinni hafa verið kynntar upplýsingar um að vanrækslutilkynningar hafi aukist um þriðjung. Þá sé mikilvægt að greina hvað veldur þessu, hvort tilkynningar og mál séu alvarlegri en áður og hversu margar tilkynningar leiði til barnaverndarmáls. Óskað er eftir að fram komi hvaða aðgerðum er beitt og er hægt að beita til að sporna við ofbeldi gegn börnum og hvaða vinnuferli sé notað við tilkynningar og mál af þessu tagi sem og hvort einhverjar breytingar hafi orðið þar á. Einnig er óskað eftir að skýrslan greini leiðir til að styrkja barnaverndaryfirvöld til að ráða við aukinn málafjölda og/eða fleiri tilkynningar.

**1. Framkvæmd aðgerðaáætlunar til fjögurra ára til að styrkja stöðu barna og ungmenna sem samþykkt var sem ályktun Alþingis 13. júní 2007, m.a.:**

- a. *hvernig hafi til tekist að framfylgja áætluninni,*
- b. *hverju hafi þegar verið hrundið í framkvæmd og hver kostnaður þeirra aðgerða hafi verið,*
- c. *hvaða aðgerðir eru áætlaðar á þessu ári og hver er áætlaður kostnaður við þær,*
- d. *þau atriði í áætluninni sem stendur til að fresta eða hætta við,*
- e. *upplýsingar um fundi samráðshóps sem settur var saman í kjölfar samþykktar ályktunarinnar, þar á meðal fjölda funda og upplýsingar um niðurstöður og tölur funda.*

Þann 13. júní 2007 samþykkti Alþingi aðgerðaáætlun til fjögurra ára til að styrkja stöðu barna og ungmenna og fjölskyldna þeirra og byggjast aðgerðirnar meðal annars á barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna.

Til þess að stuðla að samræmingu og eftirfylgni aðgerða á vettvangi Stjórnarráðsins var skipaður samráðshópur fulltrúa félagsmála-, dóms- og kirkjumála-, fjármála-, heilbrigðis- og tryggingamála og menntamálaráðuneyta. Samráðshópurinn hóf störf þann 27. ágúst 2007 og hefur starfað síðan.

Aðgerðaáætlunin skiptist í átta kafla: **I.** Almennar aðgerðir og samráð. **II.** Aðgerðir til að bæta afkomu barnafjölskyldna. **III.** Aðgerðir í þágu barna, ungmenna og foreldra og stuðningur í uppeldisstarfi. **IV.** Almennar forvarnaaðgerðir. **V.** Aðgerðir í þágu barna með geðraskanir og þroskafrávik og langveikra barna. **VI.** Aðgerðir í þágu barna og ungmenna með hegðunarerfiðleika og í vímuefnavanda. **VII.** Aðgerðir er vernda börn og ungmenni gegn kynferðisbrotum. **VIII.** Aðgerðir í þágu barna innflytjenda.

Aðgerðaáætlunin snýr að öllum þeim ráðuneytum sem eiga fulltrúa í samráðshópnum og hefur hvert ráðuneyti um sig unnið að framkvæmd áætlunarinnar. Verkefni samráðshópsins er fyrst og fremst að „stuðla að samræmingu og eftirfylgni aðgerða í þágu barna og barnafjölskyldna“ eins og segir í erindisbréfi hópsins.

Formaður samráðshópsins er skipaður af félags- og tryggingamálaráðherra og eðli málsins samkvæmt snýr stór hluti aðgerðaáætlunarinnar að málaflokkum félags- og tryggingamálaráðuneytisins.

**Yfirlit yfir helstu verkefni samráðshópsins á sviði félags- og tryggingamála:**

**1. Tilmæli ráðherranefndar Evrópuráðsins um eflingu á foreldrahæfni. Ráðstefna um efnið þann 17. mars 2008. Samráð við félagasamtökin Heimili og skóla.**

Tilmælin voru unnin af sérfræðinganefnd Evrópuráðsins á árunum 2004-2006 og átti forstjóri Barnaverndarstofu sæti í þeirri nefnd. Megintilgangur tilmælanna er að flytja boðskap og meginreglur barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna um rétt barna til fjölskyldna, þ.e. gera barnasáttmálann aðgengilegan og koma á framfæri bestu þekkingu í uppeldisfræðum sem til eru, bæði til fagfólks og foreldra. Jafnframt byggja tilmælin á aukinni þekkingu og meðvitund um takmarkanir stofnanáþjónustu vegna uppeldisvanda barna og mikilvægi þess að gera foreldra betur í stakk búna til að rækja uppeldislutverk sitt.

Fram hafa komið miklar væntingar til nefndarinnar varðandi tilmæli Evrópuráðsins um eflingar foreldrafærni. Nefndin fjallaði um nokkur erindi sem borist höfðu varðandi áform innlendra aðila, sveitarfélaga og einkaaðila, sem starfa á þessu sviði eða hafa áform um að láta þau mál til sín taka. Þá fjallaði nefndin um þróun þessara mála á erlendum vettvangi, einkum ólíkar aðferðir sem þróaðar hafa verið í mismunandi löndum til eflingar foreldrahæfni og til að styðja foreldra í uppeldishlutverki sínu.

Nefndin ákvað að beita sér fyrir sérstakri kynningu á nokkrum þeirra aðferða til eflingar foreldrafærni sem hlotið hafa mesta viðurkenningu í veröldinni og ýmsar nágrannaþjóðir okkar hafa hrint í framkvæmd. Nefndin hélt fjölmenna ráðstefnu um foreldrahæfni þann 17. mars 2008. Aðalfyrirlesarar voru erlendir sérfræðingar frá Ástralíu og Noregi ásamt sex innlendum fyrirlesurum sem kynntu starfsemi á þessu sviði hérlendis. Ráðstefnuna sóttu hátt á annað hundrað manns.

Einn fundur nefndarinnar var haldinn með samtökunum Heimili og skóla um foreldrahæfni. Samtökin hafa lýst mikilli ánægju með aðgerðaáætlunina sem sé mjög í þeim anda sem Heimili og skóli vinni eftir og eigi það ekki sist við um foreldrahæfni. Eitt meginverkefni samtakanna sé einmitt hvernig hægt sé að gera foreldra hæfari í að starfa með skólanum í þágu barnsins. Vandasamt sé að vera foreldri og því telji samtökin það mikið fagnaðarefni hve aðgerðaáætlunin sé í miklu samræmi við áherslur samtakanna. Lýstu samtökin vilja sínum til að starfa með nefndinni á þessu sviði.

Félags- og tryggingamálaráðuneytið hefur styrkt verkefni um fræðslu og þjálfun í foreldrafærni bæði í Reykjavík og á Reykjanesi.

## *2. Samningur Evrópuráðsins um vernd barna gegn kynferðislegri misbeitingu og kynferðisofbeldi*

Um er að ræða fyrsta heildstæða alþjóðlega samninginn um þetta efni og átti Ísland fulltrúa í nefnd sem vann að undirbúningi samningsins. Samningurinn var ekki undirritaður af hálfu Íslands þegar hann var lagður fram til undirritunar á vettvangi Evrópuráðsins þann 25. október 2007 en úr því var bætt í febrúar 2008. Þegar aðgerðaáætlunin um að styrkja stöðu barna og ungmenna var samþykkt lá fyrir eldri aðgerðaáætlun um ofbeldi gegn konum og börnum frá september 2006. Með minnisblaði, dags. 23. nóvember 2007, var ákveðið að sá hluti þeirrar aðgerðaáætlunar sem sneri að börnum yrði færður undir aðgerðaáætlunina til að styrkja stöðu barna og ungmenna. Við undirbúning nýrrar aðgerðaráætlunar um vernd barna gegn kynferðisbrotum, sbr. VII. kafla, hefur verið haft samráð við félagasamtök sem starfa á þessum vettvangi; Stígamót, Blátt áfram og Barnaheill, ásamt Sjónarhóli og síðar Þekkingarsetri Áss styrktarfélags. Fulltrúar þessara aðila komu á fund nefndarinnar, auk þess sem haldinn var sérstakur fundur þar sem samningur Evrópuráðsins var kynntur og ofangreind félagasamtök gerðu sérstaka grein fyrir áherslum í starfi sínu á þessu sviði. Ákveðið var að við gerð aðgerðaráætlunarinnar skyldi hafa sérstaka hliðsjón af Evrópusamningnum og þeim áherslum sem félagasamtökin hafa nú þegar markað. Margt af því sem félagasamtök á borð við Blátt áfram, Stígamót, Barnaheill o.fl. vinna að er í samræmi við aðgerðaáætlunina. Ekki hefur verið lokið við gerð nýrrar aðgerðaráætlunar. Hins vegar hefur félags- og tryggingamálaráðuneytið veitt samtökunum Blátt áfram og Þekkingarsetri Áss styrktarfélags styrki til verkefna til þess að vinna gegn kynferðisofbeldi gagnvart fötluðum börnum. Í fjárlögum 2009 var sérstöku fjármagni veitt til Barnaverndarstofu til meðferðarúræða fyrir unga gerendur í kynferðisbrotamálum. Gerður hefur verið samningur til fjögurra ára við þrjá sjálfstætt starfandi sálfræðinga um sálfræðiþjónustu við börn að 18 ára aldri sem sýna af sér óæskilega eða skaðlega kynferðislega hegðun. Enn fremur veitti ráðuneytið auknu fjármagni til starfsemi Barnahúss af fjárlögum 2009 til

vinnu með börnum sem orðið hafa fyrir kynferðisofbeldi.

### 3. Börn með hegðunarerfiðleika og vímuefnavanda

Árið 2008 urðu þáttaskil í meðferðarstarfi fyrir börn og ungmenni, sem eiga við hegðunar- og vímuefnavanda að stríða, þegar Barnaverndarstofa fékk 50 milljónir króna í svokallaða fjölþáttameðferð (Multi System Therapy). Meðferðin er veitt á eigin heimilum viðkomandi barna og unglinga. Er þetta liður í að draga úr stofnanameðferð barna og ungmenna sem glíma við hegðunar- og/eða vímuefnavanda. Árið 2009 var fjárframlagið aukið um 17,5 milljónir króna. Hefur meðferðin gefið góða raun.

Þá hefur verið gerður þjónustusamningur við Vímulausa Æsku/Foreldrahús um þjónustu við börn og ungmenni í vímuefnavanda og fjölskyldur þeirra. Auk þess fengu bæði Vímulaus æska/Foreldrahús og Fjölskyldumiðstöðin sérstaka styrki á árinu 2009 til verkefna er lýtur að aukinni ráðgjöf við foreldra og auknum viðbragðsflýti vegna vímuefnavanda, sbr. VI. kafla áætlunarinnar. Enn fremur var SÁÁ sama ár veittur sambærilegur styrkur til að sinna eftirmeðferð ungmenna. Hver styrkur var 10 milljón krónur.

### 4. Störf nefndar um stöðu barna í mismunandi fjölskyldugerðum

Í samræmi við II. kafla aðgerðaáætlunarinnar skipaði félagsmálaráðherra þann 9. nóvember 2007 nefnd til að fjalla um stöðu einstæðra og forsjárlausra foreldra og réttarstöðu þeirra, svo og réttarstöðu stjúpforeldra. Nefndin var bæði skipuð fulltrúum stjórnvalda og félagasamtaka, auk fulltrúa frá Háskóla Íslands. Nefndin skilaði skýrslu í apríl 2009.

Starf nefndarinnar var umfangsmikið. Efni skýrslunnar skiptist í tvo höfuðflokka:

1. Sifjamál og félagslega staða
2. Fjármál barnafjölskyldna.

Gerðar voru tvær rannsóknir í tengslum við nefndarstarfið.

- Annars vegar rannsóknin „Sameiginleg forsjá sem meginregla og íhlutun stjórnvalda“ (Sigrún Júlíusdóttir 2008, meðhöf. Jóhanna Rósa Arnardóttir, Tímarit lögfræðinga, Hefti 4. Árg 58, bls. 465-497). Þá vann Sigrún Júlíusdóttir samantekt fyrir nefndina um sömu rannsókn (Rannsóknir í félagsvísindum X. Ritstjóri Halldór S. Guðmundsson og Silja Bára Ómarsdóttir.) „Samskipti foreldra og barna eftir skilnað“, bls. 119-130).
- Hins vegar var það rannsókn Hagstofu Íslands „Tekjur og efnahagur barnafjölskyldna 2007“ (Hagstofa Íslands 2008.)

Þá hélt nefndin málþing um fjölskyldumál á Íslandi í október 2008.

Umræður nefndarinnar um sifjamál og félagslega stöðu barna voru ítarlegar. Lagðar voru fram tillögur um ýmsar nýjungar í barnarétti, svo sem umgengni barns við stjúpforeldra, umgengni barns við ömmu og afa og um aðgang forsjárlausra foreldra að upplýsingum um barn sitt. Þá lagði meirihluti nefndarmanna til að svokölluð „dómaraheimild“ yrði lögfest, en þar er átt við heimild dómara til að dæma sameiginlega forsjá gegn vilja annars foreldris enda þjóni það hagsmunum barnsins. Tillaga þessi er í samræmi við norræna og evrópska löggjöf.

Fjármál barnafjölskyldna voru teknar til gagngerðar athugunar og stuðst var við rannsókn Hagstofu Íslands sem áður var nefnd. Nefndin lagði fram þá viðamiklu tillögu að í stað núverandi barnabóta, barnalífeyris, mæðra- og feðralauna og dagpeninga við

atvinnuleysisstryggingar vegna barna verði tekið upp nýtt kerfi, barnatryggingar. Barnatryggingum er ætlað að bæta hag barnafjölskyldna með lágar tekjur, óháð sambúðarstöðu. Enda þótt rannsókn Hagstofunnar, sem tekur til barnafjölskyldna eftir sambúðarstöðu foreldra, sýni að einstæðir foreldrar hafi lægri ráðstöfunartekjur en foreldrar sem búa saman, tekur hið nýja kerfi barnatrygginga, sem nefndin leggur til, ekki mið af fjölskyldugerðum heldur eingöngu af ráðstöfunartekjum barnafjölskyldna. Barnatryggingum er ætlað að bæta almennt hag tekjulágra foreldra og þar með koma þær einstæðum foreldrum til góða. Tekið skal fram að fulltrúi dómsmálaráðuneytis í nefndinni tók ekki afstöðu til þessarar tillögu þar sem um væri að ræða mikla breytingu frá gildandi lögum sem væri utan verksviðs dómsmálaráðuneytis. Kostnaður vegna starfs nefndarinnar greiddist af aðalskrifstofu félags- og tryggingamálaráðuneytisins. Félags- og tryggingamálaráðherra áformar að vinna að framgangi þessa máls á komandi hausti.

##### *5. Aðgerðir í þágu barna og ungmenna með geðraskanir og þroskafrávik og langveikra barna*

Strax eftir samþykkt aðgerðaáætlunarinnar lögðu bæði félags- og tryggingamálaráðuneyti og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti, mikla áherslu á að grípa til aðgerða til þess að bæta þjónustu við börn með geðraskanir og/eða þroskafrávik. Af því tilefni og í samræmi við V kafla aðgerðaáætlunarinnar var veitt sérstöku fjármagni til þess að stytta biðlista bæði hjá BUGL og Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins. Í félags- og tryggingamálaráðuneyti var áherslan lögð á að stytta biðlista á Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins. Varið hefur verið 140 milljónum fyrir árin 2007, 2008 og 2009 til þess verkefnis.

##### *6. Þjónusta við langveik börn og ungmenni og börn og ungmenni með athyglisbrest og ofvirkni og fjölskyldur þeirra*

Félags- og tryggingamálaráðherra fól á árinu 2007 tveimur starfshópum að fjalla um og gera tillögur um aðgerðir til úrbóta í þjónustu við langveik börn og ungmenni og börn og ungmenni með athyglisbrest og ofvirkni og fjölskyldur þeirra. Í hópunum voru fulltrúar þriggja ráðuneyta; félags- og tryggingamálaráðuneytisins, heilbrigðisráðuneytisins og menntamálaráðuneytisins og auk þess fulltrúar frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og hagsmunasamtökum foreldra. Hóparnir skiluðu skýrslum til félags- og tryggingamálaráðherra í byrjun árs 2008. Þegar tillögurnar höfðu verið skoðaðar og kostnaðargreindar lá ljóst fyrir að þeim yrði ekki hrint í framkvæmd nema með samhæfðu átaki og aðgerðum, þ.m.t. kostnaðarskiptingu ráðuneyta félags- og tryggingamála og heilbrigðis- og menntamála auk Sambands íslenskra sveitarfélaga. Óljós og dreifð ábyrgðarskipting bæði milli málaflokka og stjórnsýslustiga hefur ekki síst komið í veg fyrir skilvirka þjónustu við þessa hópa barna. Þegar ljóst var að tekist hefði að útvega fjármagn til verkefnisins af fjárlögum var samráðshópnum falið að vinna að undirbúningi og útfærslu verkefnisins á grundvelli tillagna ofangreindra starfshópa og auk þess álit rýnihópa foreldra sem forgagnsröðuðu þeim tillögum sem fram komu í skýrslunum.

Í fjárlögum 2009 var samtals 100 milljónum króna skipt milli þriggja ráðuneyta, þ.e. félags- og tryggingamálaráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis og mennta- og menningarmálaráðuneytis, til þess að efla þjónustu við langveik börn og börn með ADHD greiningu og fjölskyldur þeirra. Gengið hefur verið frá samstarfssamningi milli þessara þriggja ráðuneyta og Sambands íslenskra sveitarfélaga um útfærslu tilraunaverkefnis um þjónustuna sem mun verða í höndum sveitarfélaga eða félagasamtaka í samstarfi við þau. Stefnt er að því að verkefnið standi í þrjú ár og hefur fjármagn verið tryggt í fjárlögum 2010. Samkvæmt ofangreindum samstarfssamningi er úthlutun styrkja til verkefnanna í höndum samráðshópsins og fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga. Auglýst var eftir umsóknum um styrki til verkefna í desember 2009 og þegar hefur verið gengið frá

úthlutun 80 milljónum króna til 30 sveitarfélaga eða samtaka sveitarfélags víðs vegar um landið. Auk þess er áætlað að veita 10 milljónum á árinu til verkefna sem falla ekki undir einstök sveitarfélög.

#### 7. Aðgerðir í þágu barna innflytjenda

Í framkvæmdaáætlun ríkisstjórnarinnar í málefnum innflytjenda frá 2008 er að finna fjölmörg atriði sem lúta að sérstökum þörfum innflytjendabarna, meðal annars á sviði menntamála, barnaverndar, málefna fatlaðra og heilbrigðisþjónustu. Barnvernd greiðir fyrir túlkþjónustu þegar þess er þörf og er tryggt að börn innflytjenda fái túlk við alla málsmeðferð hjá barnavernd. Til staðar eru leiðarljós fyrir framkvæmdaáætlun í barnaverndarmálum og eru hjá mörgum sveitarfélögum sérstaklega tilgreindar aðgerðir til stuðnings fjölskyldna innflytjenda. Í framkvæmdaáætlunin ríkisstjórnarinnar í málefnum innflytjenda var lögð áhersla á að í tölfræðivinnslu yrðu börn af erlendum uppruna sérgreind og að samtöluþörf innihéldu upplýsingar um fjölda barna af erlendum uppruna til meðferðar hjá barnaverndarnefndum. Börn af erlendum uppruna eru hlutfallslega færri en íslensku börnin hvað varðar heildarfjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda. Hins vegar ber þó að nefna að hlutfallslega fleiri tilkynningar um líkamlegt ofbeldi á börnum af erlendum uppruna berast til barnaverndarnefnda.

Meðal verkefna sem hafa hlotið styrk frá félags- og tryggingamálaráðuneytinu og snúa sérstaklega að börnum af erlendum uppruna má nefna eftirfarandi verkefni:

Rannsókn á vegum rannsóknastofnunar í barna- og fjölskylduvernd þar sem aflað verður upplýsinga um félagslegar aðstæður pólskra barna og fjölskyldna þeirra. Markmið rannsóknarinnar er að skipuleggja þjónustu fyrir þennan hóp en atvinnuleysi meðal Pólverja er hátt um þessar mundir. Verkefnið snýr að því að tjúfa einangrun kvenna og barna af erlendum uppruna með fræðslu og kynna þeim leiðir til sjálfshjálpar í nærumhverfi sínu. Verkefnið er á vegum Miðbergs og Þjónustumiðstöðvar Breiðholts.

Félagsmiðstöðin „Pleizið“ í Dalvíkurbyggð hlaut styrk í verkefnið *Allir með*. Markmið verkefnisins er að tengja nemendur af erlendum uppruna betur við samnemendur sína og samfélagið á staðnum. Verkefnið hlaut styrk að fjárhæð 675.000 kr.

#### 8. Samantekt um fjármagn sem félags- og tryggingamálaráðuneytið hefur varið til verkefna í samræmi við aðgerðaáætlun um að styrkja stöðu barna og ungmenna

	2008	2009	2010
Ás styrktarfélag	2.000.000		
Blátt áfram, forvarnarferkefni	2.000.000		
Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins.	70.500.000	70.500.000	
Barnaverndarstofa	50.000.000	17.500.000	
Barnaverndarstofa v. Barnahús		7.500.000	
Félag einstæðra foreldra		500.000	
Dyngjan áfangahemili		2.500.000	
ÓB ráðgjöf		500.000	
Langveik börn og börn með ADHD greiningu		34.000.000	33.000.000
Samtals:	124.500.000	133.000.000	33.000.000

141 m.kr sem unnið var fyrir fr á 2008–2010.

Hækkaðar fjárheimildir vegna MST.

Hækkaðar fjárheimildir.

## Eftirfarandi svar barst frá dóms- og mannréttindaráðuneytinu við spurningu 1:

A. Samkvæmt því sem fram kemur í athugasemdum með aðgerðaráætluninni skal dómsmálaráðuneytið semja greinargerð um stöðu barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna að íslenskum lögum og reifa álitamál sem tengjast lögfestingu hans.

- Tillaga að framkvæmd: Fenginn verði sérfræðingur á sviði mannréttinda til að taka saman þessa álitargerð.

- *Hvað var gert?*

Frumvarp til laga til lögfestingar á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins hefur verið í vinnslu í ráðuneytinu. Þá hefur starfshópi verið falið að gera tillögur að vistun ungra fanga í samræmi samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

Þriðja skýrsla Íslands um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins var gerð í júní 2008.

B. VII. kafli aðgerðaráætlunarinnar fjallar um aðgerðir til verndar börnum og ungmennum gegn kynferðisbrotum.

1. Samkvæmt 2. lið kaflans skal skoða hvernig unnt verði að skapa lögreglu lagaleg skilyrði og starfsaðstæður til að grípa til aðgerða gegn þeim sem nálgast börn í kynferðislegum tilgangi á veraldarvefnum eða á annan hátt.

- Tillaga að framkvæmd: Senda ríkislögreglustjóra bréf og kynna honum efni áætlunarinnar og óska eftir tillögum hans þetta varðandi.

- *Hvað var gert?*

Ríkislögreglustjóri tekur við ábendingum um kynferðislegt ofbeldi gegn börnum á netinu og vinnur úr þeim ábendingum. Slík ábendingarlína var áður hjá Barnaheill. Þá er lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu í samstarfi við fyrirtækið Eff2 ehf. um þróun á hug- og vélbúnaði sem gerir lögreglunni kleift að láta tölvur vinna skoðunar- og greiningarvinnu varðandi hreyfimyndir, sem mun leysa menn af hólmi að hluta til við skoðun á myndefni.

Í 23. gr. Evrópuráðssamnings um varnir gegn kynferðislegri misneytingu og kynferðislegri misnotkun á börnum, (Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse) er m.a. getið um „child grooming“ sem hefur verið nefnd nettæling á íslensku. Hefur refsiréttarnefnd verið beðin um að fara yfir efni samningsins og kanna hvort nauðsynlegt sé að gera breytingar á refsilögum svo unnt sé að fullgilda samninginn og þá hvaða breytingar þurfi að gera. Var nefndin sérstaklega beðin um að skoða ákvæðið um nettælingu.

Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið og Mannréttindastofnun Háskóla Íslands efndu til alþjóðlegrar ráðstefnu um ábyrgð á birtingu og dreifingu efnis á Internetinu þann 19. nóvember 2009. Var m.a. fjallað um alþjóðlega dreifingu á barnaklámi, kynþáttahatri og meðyrðum, hvernig gerendur verði fundnir og hvar þeir verði dregnir til ábyrgðar fyrir dómstólum. Enn fremur var vikið að skyldu ríkja til að vernda friðhelgi einkalífs einstaklinga.

2. Samkvæmt 3. lið kaflans skal taka til skoðunar lagaheimildir varðandi öryggisráðstafanir eftir afplánum refsíðoma gagnvart kynferðisbrotamönnum með barnagírmind á háu stigi, þ.m.t. vöktun og aðrar eftirlitsráðstafanir.

- Tillaga að framkvæmd: Senda refsiréttarnefnd erindi og óska eftir álitum hennar



á hvaða möguleikar eru í dag á að beita kynferðisbrotamenn öryggisráðstöfunum eftir að þeir hafa afplánað refsingu sína. Senda jafnframt Fangelsismálastofnun bréf og kynna þeim aðgerðaráætlunina og óska skoðunar þeirra á því hvaða möguleikar séu fyrir hendi í dag á að beita kynferðisbrotamenn öryggisráðstöfunum eftir afplánun refsingar.

- *Hvað var gert?*

Refsiréttarnefnd var ritað bréf þann 30. nóvember 2007 þar sem þess var óskað að nefndin tæki til skoðunar núgildandi heimildir laga til beitingar öryggisráðstafana eftir afplánun refsidóma og hvort ástæða sé til að taka þær heimildir til endurskoðunar.

Drög að frumvarpi refsiréttarnefndar til breytinga á VII. kafla almennra hegningarlaga um þetta efni hefur verið í vinnslu í ráðuneytinu.

Fangelsismálastofnun var einnig ritað bréf.

Í kjölfarið ritaði Fangelsismálastofnun ráðuneytinu bréf í febrúar 2008 þar sem m.a. var fjallað um gildandi lagaheimildir um reynslulausn, m.a. fanga sem hafa gerst sekir um kynferðisbrot gegn börnum, um unga gerendur í kynferðisbrotamálum (15-18 ára), sem og tillögur Fangelsismálastofnunar varðandi ofangreint.

3. Samkvæmt 4. lið kaflans skal vinna að markvissri íhlutun í mál ungra gerenda í kynferðisbrotamálum og meðferðarræðum fyrir þann hóp með samvinu réttarvörslukerfisins og barnaverndaryfirvalda.

- Tillaga að framkvæmd: Í dag er í gildi samkomulag milli Fangelsismálastofnunar og Barnaverndarstofu um vistun fanga yngri en 18 ára. Í samkomulaginu kemur fram að stefnt sé að því að fangar yngri en 18 ára séu að jafnaði vistaðir á meðferðarheimilum þar sem fram fari sérhæfð meðferð þeirra. Ekki er sérstaklega minnst á unga kynferðisbrotamenn. Senda Fangelsismálastofnun bréf og kynna þeim þetta ákvæði í aðgerðaráætluninni og fá svör við hvort sérstaklega sé unnið að þessu markmiði aðgerðaráætlunarinnar í dag.

- *Hvað var gert?*

Starfshópi á vegum ráðuneytisins hefur verið falið að gera tillögur að vistun ungra fanga í samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Sjá einnig lið 3 að framan.

4. Samkvæmt 5. lið kaflans skal vinna að því að styrkja starfsemi Barnahúss sem þverfaglegar miðstöðvar vegna kynferðisbrota gegn börnum, einkum að því er varðar skýrslutöku og faglega meðferð barna.

- *Hvað var gert?*

Ráðuneytið ritaði bréf til dómstólaráðs þar sem óskað var eftir því að ráðið beindi þeim tilmælum til dómstóla landsins að nýta sér, eftir því sem kostur er, aðstöðu Barnahúss til skýrslutöku af börnum undir 15 ára aldri þar sem grunur leikur á að um kynferðisbrot sé að ræða.

#### *Lagabreytingar*

Dómsmálaráðherra lagði í ársbyrjun 2010 fram til kynningar frumvarp til breytinga á barnalögum, þar sem m.a. er fjallað um forsjá, búsetu og umgengni. Frumvarpið var m.a. til kynningar á vef ráðuneytisins og var áhugasömum gefinn kostur á að kynna sér efni frumvarpsins og senda ráðuneytinu ábendingar og athugasemdir vegna þess.

Þá var á árinu 2010 lagt fram til kynningar á sama hátt frumvarp til breytinga á barnalögum varðandi meðlag.

Þá hefur dómsmálaráðherra lagt fram ýmis frumvörp á Alþingi sem ýmist hafa orðið að

lögum eða eru til meðferðar á þingi þar sem málefnum barna eru gerð skil með einum eða öðrum hætti. Má þar m.a. nefna breytingar sem gerðar voru á almennum hegningarlögum um vændi og vændi barna og á mansali og skipulagðri brotastarsemi.

#### *Útgefið efni*

Dómsmálaráðuneytið gaf út upplýsingabækling um forsjá árið 2007 þar sem leitast er við að fjalla um og svara spurningum um forsjá barna. Skýrt er hvað felst í hugtakinu forsjá, hverjir fara með forsjá barns, hvenær forsjá er sameiginleg og hvað felst í sameiginlegri forsjá. Tilgangurinn með útgáfu bæklingins er að miðla almennum upplýsingum um þennan mikilvæga málaflokk til foreldra og almennings, svo að allir verði sem best upplýstir um eigin stöðu og rétt barna. Bæklingurinn liggur frammi í ráðuneytinu og hjá öllum sýslumönnum og er aðgengilegur á vef ráðuneytisins.

#### *Annað*

Eins og áður hefur verið vikið að efndu dómsmála- og mannréttindaráðuneytið og Mannréttindastofnun Háskóla Íslands til alþjóðlegrar ráðstefnu um ábyrgð á birtingu og dreifingu efnis á Internetinu 19. nóvember 2009. Var þar m.a. fjallað um alþjóðlega dreifingu á barnaklámi, kynþáttahatri og meiðyrðum, hvernig gerendur verði fundnir og hvar þeir verði dregnir til ábyrgðar fyrir dómstólum. Enn fremur um skyldu ríkja til að vernda friðhelgi einkalífs einstaklinga

Hér hefur aðeins verið stiklað á stóru um örfá atriði sem heyra undir dómsmála- og mannréttindaráðuneytið og varða aðgerðaráætlun um málefni barna og ungmenna og varðar börn að öðru leyti. Verður ekki litið svo á að um tæmandi talningu sé að ræða. Þá hefur ráðuneytið ekki á þessari stundu upplýsingar um kostnað við framangreint.

#### **Eftirfarandi svar barst frá heilbrigðisráðuneytinu við spurningu 1:**

Í heilbrigðisráðuneytinu hefur verið unnið að forvörnum og heilsuefningu barna, m.a. í samræmi við *Heilsustefnu* sem kynnt var árið 2008 og ákvæði aðgerðaráætlunar.

Til að vinna gegn átröskun var rekstrargrunnur Landspítalans aukinn í fjárlögum 2009 um 14 milljónir.

Árið 2007 var kynnt sérstök aðgerðaráætlun til að efla þjónustu við börn og ungmenni með geðraskanir. Í samræmi við það veitti heilbrigðisráðuneytið fjármunum að upphæð 150 milljónir (72 millj. árið 2007 og 78 millj. árið 2008 ) til þeirra verkefna. Síðan hefur árlega verið veitt 150 milljónum til að efla þennan málaflokk. Stærstur hluti þeirra fjármunanna hefur farið inn í rekstrargrunn viðkomandi stofnana og sveitarfélaga og verkefni þannig haldið áfram. Það hefur leitt til bættrar þjónustu við þennan hóp bæði á höfuðborgarsvæðinu og úti á landi. Dæmi um starfsemi sem notið hefur góðs af þessari fjárveitingu er m.a.:

- BUGL til að stytta biðlista og efla ráðgjafahlutverk - 59 milljónir.
- ABG verkefni (*Aðstoð við Börn með Geðraskanir*) á Heilbrigðisstofnun Austurlands og Heilbrigðisstofnun Suðurnesja - 12 milljónir.
- Aukið aðgengi barna og unglinga að sjálfstætt starfandi sérfræðingum sem eru á samningi hjá Sjúkratryggingum Íslands - 35 milljónir.
- Þroska- og hegðunarstöð fékk viðbótarfjármagn til að ná niður biðlistum - 30 milljónir.

Forvarnir í tannheilbrigðismálum hafa verið efldar, m.a. með eftirliti, forvörnum og skráningu á tannheilsu þriggja, sex og tólf ára barna, foreldrum að kostnaðarlausu. Einnig hefur verið unnið með heilsugæslunni að því að efla eftirlit með tannheilsu ungbarna og koma á skimun fyrir tannsjúkdómum í ungbarnaeftirliti.

Heilbrigðisráðuneytið hefur einnig tekið þátt í samráðsverkefni ráðuneyta (FEL, MMR og HBR) til að styrkja stöðu langveikra barna og ungmenna og einnig barna og ungmenna með ADHD með því að greiða 33 milljónir króna 2010 (fyrir árið 2009) til ýmissa verkefna þar að lútandi. Árið 2010 er síðan áætlað að 33 milljónir og 700 þúsund til viðbótar fari til stuðnings svipaðra verkefna. Af þessari upphæð var m.a. ákveðið að 1,6 milljónir (þ.e. 1/3 af 5 milljón króna framlagi allra ráðuneytanna) færu til að greiða fyrir þjónustu sálfræðings á Barnaspítala Hringins á LSH.

## **Eftirfarandi svar barst frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu við spurningu 1:**

### *II. Aðgerðir er bæta afkomu barnafjölskyldna*

*3. Nemendur í framhaldsskólum skulu njóta stuðnings til kaupa á bókum og öðrum námsgögnum.*

Hefur ekki komið til framkvæmda.

*4. Skipuð verði nefnd er fjalli um stöðu einstæðra og forsjárlausra foreldra og réttarstöðu barna þeirra.*

Eins og þegar hefur komið fram hefur nefndin lokið störfum og skilað skýrslu.

### *III. Aðgerðir í þágu barna, ungmenna og foreldra og stuðningur í uppeldisstarfi*

*2. Unnið skal að því að foreldrum standi til boða uppeldisráðgjöf og hjálfun í foreldrafærni með sérstökum námskeiðum sem hæfi mismunandi æviskeiðum í lífi barnsins. Einkum skal leggja áherslu á fræðslu og ráðgjöf fyrir foreldra fyrsta barns, foreldra barna á unglingsaldri og foreldra barna með sérþarfir. Miðað skal við að þessi ráðgjöf og þjónusta standi foreldrum til boða óháð búsetu og að hún skuli skipulögð í tengslum við starfsemi heilsugæslustöðva, skóla og/eða félagsþjónustu sveitarfélaga.*

Hefur ekki komið til framkvæmda.

*3. Stefnt verði að því að starfsfólk í ungbarnaeftirliti, leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla eigi kost á hjálfun til að geta miðlað þekkingu til foreldra í uppeldismálum, þ.m.t. ráðgjöf vegna hegðunarerfiðleika barna.*

Námskeið þessu tengd voru styrkt þegar úthlutað var til verkefna vegna barna með ADHD vorið 2010.

### *IV. Almennar forvarnaaðgerðir*

*Líðir 1., 2. og 3.*

Í gildi er samstarfssamningur mennta- og menningarmálaráðuneytis, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis, Lýðheilsustöðvar, Sambands íslenskra framhaldsskóla og Hagsmunaráðs íslenskra framhaldsskóla um verkefnið Heilsuefling og forvarnir í framhaldsskólum.

*V. Aðgerðir í þágu barna og ungmenna með geðraskanir og þroskafrávik og langveikra barna.*

4. Áhersla verði lögð á að efla eftirfylgni með börnum og ungmennum með geðraskanir á vegum heilsugæslunnar, skóla og sveitarfélaga að lokinni útskrift af göngudeild og legudeild barna- og unglingsgeðdeildar Landspítala – háskólasjúkrahúss.

Í lögum um grunnskóla nr. 91/2008 segir að nemendur með heilsutengdar sérþarfir eigi rétt á sérstökum stuðningi í námi í samræmi við metnar sérþarfir. Sveitarfélög sem reka grunnskóla skulu hafa forgöngu um samstarf sérfræðiþjónustu, félagsþjónustu og heilbrigðisþjónustu innan sveitarfélagsins vegna nemenda með sérþarfir en með þessu er leitast við að samhæfa sem best þjónustu við nemendur til að hún verði markviss.

#### *VII. Aðgerðir er vernda börn og ungmenni gegn kynferðisbrotum*

Í lögum frá 2008 um leik-, grunn- og framhaldsskóla segir að óheimilt sé að ráða einstakling til starfa sem hlotið hefur refsisdóm fyrir brot á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga. Við ráðningu skal liggja fyrir sakavottorð eða heimild til að afla upplýsinga úr sakaskrá.

Í 10. gr. æskulýðslaga nr. 70/2007 segir m.a.: „Yfirmenn skóla, leikskóla, sumardvalarheimila, íþrótta- og tómsundamiðstöðva og annarra slíkra stofnana eða staða þar sem börn og ungmenni koma saman eða dveljast um lengri eða skemmri tíma, og 2. gr. tekur til, eiga rétt til upplýsinga úr sakaskrá um það hvort tiltekinn einstaklingur, sem sótt hefur um störf á þeirra vegum, hefur hlotið dóm vegna brota sem 3. mgr. tekur til, að fengnu samþykki hans.“

#### *VIII. Aðgerðir í þágu barna innflytjenda*

3. Unnið verði að því að í aðalnámskrá grunnskóla verði tekið sérstaklega á málefnum barna er hafa íslensku sem annað tungumál. Í því felst þjálfun í íslensku og þátttöku í menningarlífi og viðhald læsis og þekkingar í öllum námsgreinum ásamt eflingu námsþroska.

Í 16. gr. laga um grunnskóla nr. 91/2008 er fjallað um móttökuáætlanir og nemendur með annað móðurmál en íslensku. Aðalnámskrá grunnskóla er nú í endurskoðun með hliðsjón af nýjum lögum um grunnskóla.

4. Unnið verði að því að skilgreina rétt leikskólabarna af erlendum uppruna til að læra íslensku og til að fá viðeigandi málörvun.

Í aðalnámskrá leikskóla frá 1999 er fjallað um leikskólabörn af erlendum uppruna. Þar segir m.a.:

„Leikskólinn á að hjálpa börnum frá öðrum menningarsvæðum til að vera virkir þátttakendur í hinu nýja samfélagi án þess að þau glati tengslum við eigin menningu, tungu og trú. Þau þurfa að öðlast sjálfsöryggi í hinu nýja umhverfi og tilfinningu fyrir því að þau séu velkomin þar. Þannig halda þau sjálfsvirðingu sinni og styrkja sjálfstraust sitt.“ (bls. 15).

„Börn búa við mismunandi uppeldisskilyrði, eru úr ólíkum fjölskyldugerðum og eru af ólíku bergi brotin. Ber leikskóla að taka tillit til þess í starfi sínu og skólanámskrágerð og efla með því tilfinningu sérhvers barns fyrir því að það tilheyrir samfélaginu og sé hluti af því.“ (bls. 27).

„Börn þurfa að læra að hver þjóð hefur sín sérkenni og sína sérstæðu menningu sem ber að meta og virða. Þótt þjóðir heims séu ólíkar í siðum og háttum eiga þær að geta lifað saman í sátt og samlyndi í fjölbreytilegu samfélagi þjóða. Leikskólanum ber að rækta virðingu barnanna fyrir öðrum, hver sem uppruni þeirra, lífsviðhorf, tunga eða trúarbrögð eru.“ (bls. 29).

Endurskoðun aðalnámskrár leikskóla með hliðsjón af nýjum lögum stendur nú yfir.

5. *Unnið verði að því að skólar móti úrræði er veiti foreldrum og forráðamönnum af erlendum uppruna tækifæri til að taka þátt í foreldrastarfi og styðja þannig menntun barna sinna. Áhersla verði lögð á foreldrasamvinnu vegna barna af erlendum uppruna á öllum skólastigum og mótaðar verði starfsreglur fyrir skóla um móttöku barna innflytjenda.*

Í lögum um grunnskóla nr. 91/2008 er fjallað sérstaklega um túlkun og skal skóli leitast við að tryggja túlkun á upplýsingum sem nauðsynlegar eru vegna samskipta foreldra og skóla. Í athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögum nr. 91/2008 segir að til að foreldrar geti gætt hagnuna barna sinna vegna skólastarfsins og að upplýsingagjöf foreldra til skóla og frá skóla til foreldra sé greið, sé nauðsynlegt að foreldrum sem ekki tala íslensku sé tryggð túlkun á upplýsingum sem nauðsynlegar eru vegna samskipta foreldra og skóla. Er þá bæði átt við upplýsingar sem tengjast hagsmunagæslu foreldra fyrir börn sín vegna skólastarfsins, sem og túlkun vegna upplýsingaskyldu foreldra og skóla. Gert er ráð fyrir að sveitarfélög geti einnig gripið til annarra úrræða til að koma á framfæri upplýsingum um skólastarf án beinnar túlkunar svo sem með skriflegum upplýsingum á viðkomandi tungumálum.

6. *Stefnt verði að því að framhaldsskólar beiti sér fyrir stuðningskennslu í einstökum námsgreinum fyrir börn innflytjenda.*

Í 35. gr. laga um framhaldsskóla nr. 92/2008 er fjallað um rétt nemenda, sem hafa annað móðurmál en íslensku og að þeir eigi rétt á kennslu í íslensku sem öðru tungumáli. Þar er einnig mælt fyrir um að miða skuli við að nemendur með annað móðurmál en íslensku fái tækifæri til að viðhalda móðurmáli sínu sem valgrein. Í reglugerð nr. 654/2009 er fjallað nánar á um rétt nemenda til kennslu í íslensku og námsmat.

7. *Unnið verði að því að stutt verði við þróun og útgáfu á námsgögnum til kennslu í íslensku sem öðru tungumáli á öllum skólastigum og jafnframt að nemendum með annað móðurmál en íslensku í grunn- og framhaldsskólum verði auðvelduð próftaka á íslensku.*

Í reglugerð nr. 654/2009 er fjallað rétt nemenda í framhaldsskólum, sem hafa annað móðurmál en íslensku, eða hafa dvalist langdvölum erlendis og hafa litla kunnáttu í íslensku. Þar er m.a. fjallað um námsmat.

Í 27. gr. laga um grunnskóla nr. 91/2008 er fjallað um námsmat og þar segir m.a. að ákvæði um námsmat skuli sett í aðalnámskrá en vinna við endurskoðun aðalnámskrár stendur nú yfir.

8. *Gert verði ráð fyrir því í fyrirhuguðu átaki í íslenskukennslu fyrir útlendinga að huga sérstaklega að stöðu foreldra af erlendum uppruna.*

Styrkt voru námskeið fyrir fullorðna en ekki var lögð áhersla á námskeið fyrir forelda sérstaklega.

10. *Gerð verði sérstök áætlun um stuðning við innflytjendur á unglingsaldri.*

Ráðinn var sérstakur starfsmaður sem unnið hefur ýmis verkefni sem miða að því að bæta stöðu innflytjenda í framhaldsskólum.

### **Störf samráðshópsins**

Samráðshópurinn hefur haldið 28 reglubundna fundi og til viðbótar 7 fundi til þess að fjalla um umsóknir og úthlutanir styrkja vegna þjónustu við langveik börn og börn með athyglisbrest og ofvirkni og fjölskyldur þeirra. Nokkuð hefur verið um mannabreytingar í hópnum á starfstímanum og hefur einungis fulltrúi mennta- og menningamálaráðuneytisins starfað í hópnum frá upphafi. Formannsskipti urðu í júní

2008. Ákvarðanatökur samráðshópsins eru í samræmi við erindisbréf hópsins en þar segir að meginhlutverk hans sé að stuðla að samræmingu og eftirfylgni aðgerða í þágu barna og barnafjölskyldna. Það er álit nefndarmanna að þeir hafi ekki umboð til þess að taka ákvarðanir á eigin spýtur sem varða málefni ráðuneyta þeirra en þurfi formlegt samþykki yfirboðara sinna í hverju máli fyrir sig. Auk þess hefur samráðshópurinn sem slíkur ekki sérstakt fjármagn en hvert ráðuneyti ákvarðar forgangsröðun verkefna og fjármagns og stundum án vitneskju viðkomandi fulltrúa. Eins og fram kemur af svörum við spurningum um framkvæmd aðgerðaáætlunarinnar hefur margt áunnist en annað ekki komist til framkvæmda. Sum verkefni sem áætluð voru í upphafi eins og til dæmis almennar aðgerðir um eflingu foreldrafærni var of dýrt til þess að það kæmist til framkvæmda. Efnahagshrunið hefur líka haft þau áhrif að minna fjármagn hefur verið sett í ný verkefni og forgangsröðun breyst.

## ***2. Aðgerðir sem gripið hefur verið til eða eru áætlaðar til að styrkja stöðu ungmenna ávinnumarkaði og auka virkni ungra atvinnulausra.***

### **Ráðuneytið fékk eftirfarandi svar frá Vinnumálastofnun við spurningu 2(a):**

Átakið „Ungt fólk til athafna“ hefur staðið yfir frá 1. janúar sl. Félags- og tryggingamálaráðuneytið ýtti verkefninu úr vör og var markmiðið að tryggja öllu ungu fólki 16 – 25 ára, sem verið hefði atvinnulaust í 3 mánuði eða lengur, virkniúrræði og skyldi þessu markmiði náð fyrir 1. apríl.

Átakið er viðbrögð ríkisstjórnarinnar við vaxandi atvinnuleysi meðal ungs fólks og samþykkti Alþingi að verja 1,3 milljörðum í verkefnið

Vinnumálastofnun var falin framkvæmd verkefnisins og á höfuðborgarsvæðinu var opnuð skrifstofa á Suðurlandsbraut 22 undir merkjum átaksins en annars staðar á landinu sjá þjónustuskrifstofur Vinnumálastofnunar um framkvæmdina. Við upphaf átaksins voru atvinnulaus ungmenni rúmlega 3.000 á landinu öllu, flest á höfuðborgarsvæðinu eða rúmlega 2.000.

Markmið með átakinu er að virkja alla unga atvinnuleitendur innan þriggja mánaða frá atvinnumissi til að koma í veg fyrir þær alvarlegu afleiðingar sem aðgerðarleysi getur haft á líf og heilsu. Því má segja að átakinu sé ætlað að milda og draga eins og kostur er úr þeim alvarlegu afleiðingum sem efnahagshrunið hefur haft á vinnumarkaðinn og þar með stöðu ungra atvinnuleitenda fremur en að mæta þörfum atvinnulífsins fyrir ákveðna þekkingu og færni.

Áherslur átaksins eru á eftirfarandi þætti

1. Áhersla á markhópin 16 – 25 ára
2. Snemmbært inngríp með tilboði um virkniúrræði (innan þriggja mánaða)
3. Áhersla á náms- og starfsráðgjöf
4. Samstarf við ólíka aðila s.s. menntamálayfirvöld, aðila vinnumarkaðarins, fullorðinsfræðsluáðila, sjálfsboðaliðasamtök og sveitarfélög
5. Skylduvirkni - Þátttaka í átakinu forsenda bóta

Í átakinu er lögð mikil áhersla á náms- og starfsráðgjöf og hvatningu til þátttöku í úrræðum sem hafa það markmið að stuðla að hæfnisuppbyggingu markhópsins. Menntunarstig í hópi ungra atvinnuleitenda er með þeim hætti að um 75% hópsins hefur einungis lokið grunnskólanámi. Þessi hópur fær sérstaka athygli í átakinu.

Virkniúrræðum má skipta í tvennt:

## 1. Námsúrræði:

- Í boði er fjölbreytt úrval námsúrræða sem bjóðast í samstarfi við framhaldsskóla og símenntunarmiðstöðvar og aðra námskeiðshaldara.
- Markmiðið með námi á framhaldsskólastigi er að bjóða ungu fólki sem ekki hefur lokið námi á framhaldsskólastigi að hefja nám í framhaldsskóla á nýrri námsleið „nám til framhaldsskólaprófs“ sem er ætlað að mæta betur þörfum brottfallsnemenda. Þetta er hópur sem ekki hefur fengið þörfum sínum mætt innan framhaldsskólans og fær með þessu nýtt tækifæri til náms. Með þróun slíkrar námsleiðar er sömuleiðis verið að leggja grunn að forvarnarstarfi sem hefur það markmið að koma í veg fyrir ótímabært brottfall.
- Markmið með nám í samstarfi við símenntunarmiðstöðvar og aðra námskeiðshaldara er að bjóða ungu fólki þátttöku í starfstengdum námskeiðum sem styrkja stöðu þátttakenda á vinnumarkaði. Auk þess er í boði að taka almennt nám sem hefur það að markmiði að styrkja almennan grunn og undirbúa þáttakendur til frekara náms innan formlega skólakerfisins og veitir þeim sömuleiðis einingar sem geta nýst þeim á áframhaldandi námi.

## 2. Vinnutengd virkniúrræði:

- Í boði eru annars vegar sjálfboðaliðastörf í samstarfi við ýmis sjálfboðaliðasamtök, t.d. Rauða krossinn og Íþróttahreyfinguna.
- Auk þess er lögð áhersla á að fá fyrirtæki, stofnanir og sveitarfélög í samstarf um átaksverkefni og starsþjálfunarpláss sem veita ungu fólki hvatningu og möguleika á hæfnisuppyggingu og starfsreynslu sem auðveldar þeim atvinnuleit þegar aðstæður batna á vinnumarkaði. Átak um sumarstörf er liður í þessu markmiði.

### *Árangur – Staðan í júní 2010*

Ekki er tímabært að álykta um árangur af verkefninu til lengri tíma, þar sem stutt er síðan það hófst. Þó liggur fyrir að 90% af öllum ungum atvinnuleitendum á landinu hefur boðist ráðgjöf og þátttaka í virkniúrræðum frá því átakið hófst.

Félagsvísindastofnun kemur til með að meta árangur af verkefninu og verður m.a. leitað til unga fólksins í því sambandi. Raddir notenda þjónustunnar eru bestí vitnisburðurinn um árangurinn og það sem mestu máli skiptir.

Unga fólkið fær öflugna kynningu á þeim fjölbreyttu tækifærum sem í boði eru og aðstoð og ráðgjöf hjá ráðgjöfum Vinnuálastofnunar við valið. Það eina sem ekki býðst er aðgerðarleysi.

### *Tölulegar upplýsingar*

- 188 hafa fengið skólavist í framhaldsskólum (markmið allt að 450 á árinu).
- 111 hafa tekið þátt í sjálfboðaliðastörfum (markmið allt að 400).
- 2.098 hafa þegið námskeið í símenntunarstöðvum eða öðrum slíkum (markmiðið var 700).
- 263 hafa þegið starfstengd úrræði eða hlutastörf (markmiðið var 450).
- 110 hafa þegið meðferðartengd úrræði (markmiðið var allt að 400).

Samtals hafa því 2.770 tekið þátt í úrræðum innan átaksins frá áramótum en markmiðið var að skapa 2.400 manns úrræði. Sumir hafa þegið fleiri en eitt úrræði.

## **3. *Upplýsingar um stöðu barna og ungmenna í kjölfar efnahagshrunsins og hvort gripið hafi verið til aðgerða til að styrkja stöðu þeirra.***

Samkvæmt upplýsingum frá Credit Info í júní 2010 eiga tæplega 11% íslenskra barna foreldra sem eru á vanskilaskrá. Hér er um að ræða um 880 börn. Alvarlegur

fjárhagsvandi liggur að baki þess að einstaklingar fara á vanskilaskrá.

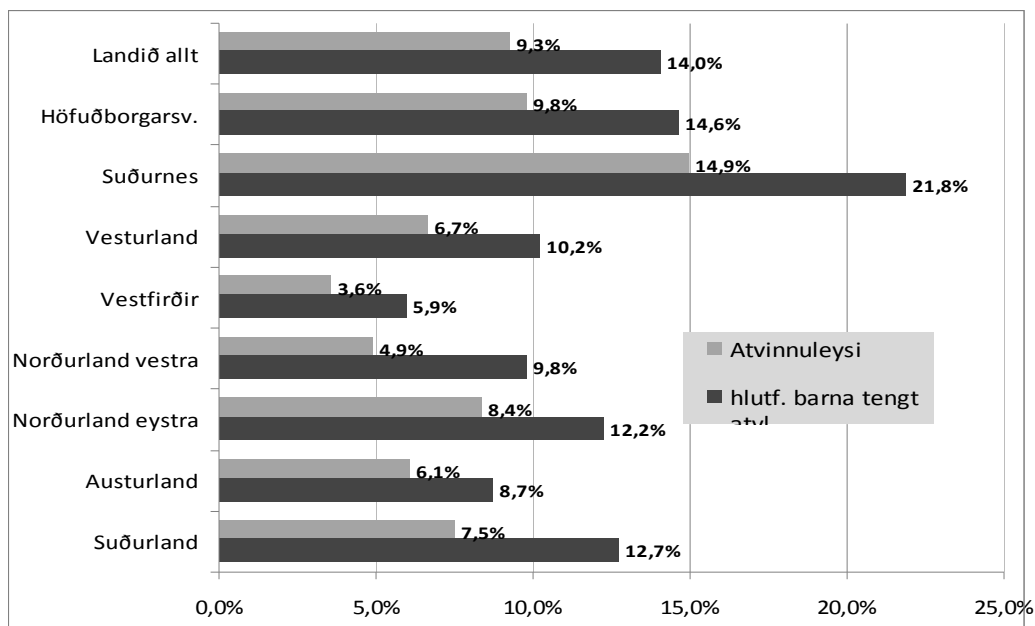
### *Börn og atvinnuleysi foreldra*

Félagslegar afleiðingar efnahagsástandsins á börn og ungmenni geta verið margvíslegar. Annars vegar er um að ræða afleiðingar hagræðingar eða niðurskurðar í þjónustu sem ætluð er börnum og ungmennum. Hins vegar eru félagslegar afleiðingar fátæktar og fjárhagserfiðleika á fjölskyldulíf sem óhjákvæmilega bitna á einstökum heimilum. Það er vel þekkt að atvinnuleysi og fjárhagserfiðleikar geti leitt til heimilisofbeldis. Finnscar rannsóknir hafa sýnt fram á að heimilisofbeldi jókst með vaxandi kreppu en minnkaði þegar efnahagur þjóðarinnar batnaði. Þeir sem eru atvinnulausir og eru í miklum fjárhagserfiðleikum finna fyrir meiri kvíða, þunglyndi og hafa lægra sjálfsálit en aðrir og þjást af mun fleiri líkamlegum og andlegum kvillum. Börn þessa fólks eru því í meiri áhættu en önnur börn.

Börn í landinu sem eiga foreldra á atvinnuleysissskrá eru um 11.300 og er átt við heimili þar sem annar eða báðir forráðamenn eru í atvinnuleit. Heildafjöldi barna í landinu er um 80.000 og því eiga um 14% barna foreldri sem er án atvinnu. Þar af eru um 450 börn sem eiga báða foreldra í atvinnuleit eða um 0.6% allra barna í landinu. Þessi 450 börn eru á 350 heimilum þannig að í nærri fimmtungi tilvika er um systkini að ræða.



## Mynd A Hlutfall barna sem eiga atvinnulausa foreldra eftir svæðum



Á mynd A sést að um 22% barna á Suðurnesjum eiga foreldri í atvinnuleit, 14.6% barna á höfuðborgarsvæðinu og tæplega 13% barna á Suðurlandi. Þegar horft er til sveitarfélaganna kemur í ljós að 27% allra barna í Garðinum eiga forráðamenn sem eru í atvinnuleit, um 25% barna í Sandgerði og um 23 % í Reykjanesbæ.

## Mynd B Yfirlit yfir fjölda barna sem eiga foreldra í atvinnuleit eftir svæðum

	Fj. barna m/atvl. for.	með báða for. atv.lausa	% af atvl. börnum	% af öllum börnum
Landið allt	11.318	450	4,0%	0,6%
Höfuðb.sv.	7.289	270	3,7%	0,5%
Suðurnes	1.316	85	6,5%	1,4%
Vesturland	420	15	3,6%	0,4%
Vestfirðir	111	5	4,5%	0,3%
Norð. ves.	182	5	2,7%	0,3%
Norðl. eys.	930	35	3,8%	0,5%
Austurland	272	10	3,7%	0,3%
Suðurland	798	25	3,1%	0,4%

Á mynd B má sjá fjölda barna á hverju landsvæði sem eiga annað foreldri eða bæði í atvinnuleit.

Í rannsókn á vegum Háskólans á Akureyri á heilsu og lífskjörum skólánema í 6., 8. og 10. bekk á síðastliðnum vetri kom fram að almennt var lífsánægja nemendanna góð og mældist hún lítillega betri en hún mældist skólaárið 2005-2006. Lífsánægjan er mæld þannig að börnin eru látin merkja við á kvarðanum 1 (versta hugsanlega lífið) – 10 (besta hugsanlega lífið). Þegar lífsánægjan var greind eftir atvinnustöðu foreldra kom á hinn bóginn eftirfarandi í ljós:

Báðir foreldrar án atvinnu	6.9
Faðir án atvinnu	7.4
Móðir án atvinnu	7.7
Ekki atvinnuleysi hjá foreldrum	8.0

Svarhlutfall var 86 – 87 % og tóku 172 grunnskólar þátt í könnuninni, sem er samanburðarrannsókn 40 landa gerð fyrir tilstuðlan Alþjóðaheilbrigðisstofnunarinnar og ber heitið HBSC (Health Behaviour in School-Aged Children). Lífsánægjustiginn er Cantril (1965), en sú mæling er langmest notuð í rannsóknum á lífsánægju.

#### *Frá skólastarfi*

Í skólaskýrslu Sambands íslenskra sveitarfélaga 2009 er birt mikið talnaefni um stöðu grunn- og leikskólanna. Meðal annars kemur fram að milli árána 2003 og 2008 hafi starfsfólki við kennslu og öðru starfsfólki fjölgað mun meir hlutfallslega en nemendum (uppsafnað hlutfall). „Í heildina eru stöðugildi starfsfólks grunnskóla 7.332 talsins árið 2008 og hefur þeim fjölgað um 11% eða um 718 stöðugildi frá árinu 2003. Á landsvísi er hlutfall kennara 68% af öllu starfsfólki árið 2008 og hefur hækkað um eitt hlutfallstig frá árinu 2003. Nemendum á hvert stöðugildi alls starfsfólks í grunnskóla fækkaði um 12% á tímabilinu 2003-2008.“ (bls.66)

Engin skýr merki eru um að niðurskurður hafi komið niður á skólastarfinu og neikvæð áhrif hafa ekki komið fram á líðan barnanna. Niðurstöður Rannsókna og greiningar frá febrúar 2009 benda til að börnum hafi líðið betur þá en í febrúar 2008 í grunnskólunum. Sama segja skólafyrirvöld í Reykjavík um stöðuna í dag. Niðurstöður nýrrar athugunar menntamálaráðuneytis meðal 30 skólastjórna framhaldsskólanna sýna að áhrifa kreppunnar gæti lítið í skólastarfinu.

*Leikskólarnir* í Reykjavík eru nú fullmannaðir; starfsfólk er með góða menntun og öll pláss eru nú nýtt, sem oft áður hefur ekki tekist vegna manneklu. Hvorki hefur verið dregið úr sérkennslu né stuðningi vegna barna af erlendum uppruna. Ekki hefur verið dregið úr dvöl barna á leikskólum og plássum hefur ekki verið sagt upp í Reykjavík. Börnin dvelja nú skemur daglega í leikskólanum en fyrir kreppu.

Hagræðingaraðgerðir leikskólanna, miðað við upplýsingar frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga í könnun haust 2009, eru meðal annars:

- Hjá tæplega 30% sveitarfélaga hefur verið tekin ákvörðun um að hækka leikskólagjöld og hjá 37% er slíkt til athugunar. Sumarlokun hefur verið lengd hjá 26% og 22% hafa slíkt til athugunar.
- Ennfremur hafa mörg þeirra ákveðið að:
  - Draga úr leikfanga- og búnaðarkaupum,
  - Draga úr yfirvinnu,
  - Hagræða í starfsmannahaldi,
  - Draga úr kostnaði við endurmenntun,
  - Draga úr aksturskostnaði,

- Draga úr afleysingum vegna veikinda og fjarveru,
- Fækka eftirvinnutímum,
- Aldursviðmið við inntöku hafa hvergi verið hækkuð.

Börnum í *grunnskólum* virðist almennt líða vel í Reykjavík og lítið er um vanskil vegna greiðslna hádegisverðar.

Einhugur er hjá skólayfirvöldum og starfsmönnum í Reykjavík um að ekki megi skerða þjónustu við þá sem bágast standa, þ.m.t. sérkennsla og kennsla veikra barna en kerfin verði að vinna vel saman svo það takist og er það raunin milli menntasviðs og velferðarsviðs borgarinnar.

Helstu hagræðingaraðgerðir grunnskólanna eru samkvæmt upplýsingum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, könnun haust 2009:

- Dregið úr yfirvinnu,
- Dregið úr forafallakennslu,
- Dregið úr kostnaði við prentun og búnaði,
- Samkennsla aukin,
- Gjaldskrá vegna dvalar á frístundaheimilum hefur hækkað hjá 25% og er til athugunar hjá 18% sveitarfélaganna,
- Stuðningsfulltrúum fækkað hjá 22% og til athugunar hjá 22%. Skólaliðum fækkað hjá 30% og er til athugunar hjá 16%.

Menntamálaráðuneytið gerði á haustdögum könnun meðal skólastjórnenda í 30 *framhaldsskólum*. Niðurstöður sýna almennt að ástand sé ekki verra en í fyrra. Innritunargjöld hafa ekki verið hækkuð í meirihluta skólanna, óbreytt í 21 skóla, hækkuð í 9 skólum. Meirihluti nemenda á í litlum erfiðleikum með að greiða kostnað vegna skólagöngunnar á haustönn 2009 og skólasókn er betri en á sama tíma og í fyrra. Eftirspurn eftir stoðþjónustu hefur aukist miðað við sama tíma og í fyrra, einkum hjá náms- og starfsráðgjöfum. Þá telja skólastjórnendur að neysla vímuefna hafi hvorki aukist né minnkar.

#### *Viðbúnaður sveitarfélaganna vegna efnahagsástandsins*

Sveitarfélögin veita fjölskyldum og einstaklingum nærþjónustu, þ.m.t. fjölbreytta félagsþjónustu, leikskóladvöl og grunnskóladvöl, en sveitarfélögin gegna lykilhlutverki í velferðarþjónustu við börn og barnafjölskyldur. Flest þeirra hafa ýtt úr vör sérstökum aðgerðum í kjölfar efnahagshrunsins. Reykjavíkurborg stofnaði þegar á árinu 2008 tvö teym; Börnin í borginni og aðgerðateymi Velferðarsviðs sem bæði vakta stöðu barna og vinna að nýjum úrræðum til að tryggja velferð þeirra. Leitað er leiða til að minnka og hafa áhrif á vanlíðan vegna álags og streitu. Fylgst er grannt með tölulegum upplýsingum sem gefa vísbendingar um breytta fjárhagsstöðu heimilanna og teymin stuðla að samvinnu þeirra sem koma að málefnum barna og unglunga í borginni. Áhersla er áfram á uppbyggingu faglegs starfs þrátt fyrir breyttar aðstæður og talið brýnt að huga sérstaklega að fjölskyldum sem hafa búið við bágan fjárhag til langs tíma og styðja sérstaklega börnin sem koma úr fjölskyldum sem hætt er við að verði óvirkar í félags- og tólmstundalífi barna. Þá er lögð áhersla á að gjaldtöku fyrir skemmtanir og tólmstundatilboð barna og unglunga verði stillt í hóf og að slíkt verði börnum að kostnaðarlausu ef mögulegt er.

Svo dæmi sé tekið frá landbyggðinni eru aðstæður barna í Árborg vaktar með reglubundum hætti gegnum svokallaðan velferðarpúls. Áhersla er lögð á að niðurskurður ársins 2010 komi ekki niður á fjárveitingum til barnaverndar og félagslegrar ráðgjafar og þverfaglegt aðgerðateymi sinnir öflugu forvarnastarfi. Íþrótt- og tólmstundafélög eru styrkt sérstaklega vegna barnastarfs og ungmennahús var opnað í upphafi kreppu, en slíkt hús voru opnuð víða um land veturinn 2008-2009. Niðurskurður er lítill í fræðslumálum í

Árborg.

*Hvað þarf að gera ?*

Á fundi velferðarvaktarinnar í febrúar síðastliðnum, sem fjallaði um stöðu barna í ljósi efnahagsástandsins, mættu Landlæknir, yfirlæknir Barna- og unglingageðdeildar og forstjóri Barnaverndarstofu, framkvæmdastjóri Barnaverndar Reykjavíkur, nokkrir félagsmálastjórar og starfsmenn frá Vímulausri æsku, Sjónarhóli og Fjölskyldumiðstöðinni. Meginniðurstöður þess fundar voru eftirfarandi:

Standa verður vaktina alls staðar í samfélaginu: Staða barna er almennt góð þrátt fyrir alvarlegt ástand eins og atvinnuleysi foreldra. Börnum, sem fá skólamáltíðir, hefur ekki fækkað, heldur fjölgað. Síðastliðið haust lagði velferðarvaktin áherslu á að öll sveitarfélögin í landinu til að tryggja að öllum börnum stæði til boða matur í hádegi í skólunum. Svo virðist sem afleiðingar kreppunnar séu ekki komnar í ljós gagnvart börnum. Tíminn í ævi barnsins skiptir miklu máli og áföll í bernsku og æsku verða vart bætt upp síðar á lífsleiðinni. Hafa verður í huga að áhrif kreppu á börn koma ekki fram á einni nóttu og streita og álag dregur úr foreldrafærni, en líklegt er að á heimilum þar sem eru miklir fjárhagserfiðleikar sé einnig streita.

Efla verður samvinnu: Leggja verður meiri áherslu á að fólk vinni saman í velferðarþjónustunni, bæði hjá ríki og sveitarfélögum og þriðji geirinn verði betur virkjaður til að styðja heimilin. Ráðgjafarþjónustan þarf að vera nær fólkinu og aðgengi að henni gott.

Styðja verður starfsfólk: Álag hefur aukist á starfsfólk meðal annars vegna þess að ekki er ráðið í störf sem losna. Foreldrar leita meira til starfsmanna skólanna og þar með hafa samskipti milli foreldra og skóla aukist, sem er kostur, en hefur einnig í för með sér aukið álag á starfsfólk. Starfsfólk í skólum og velferðarþjónustu er vart við aukinn kvíða. Þetta á ekki síst við um fjölskyldur sem stóðu höllum fæti fyrir kreppu. Kvíði er einnig gagnvart framtíðinni, einkum hjá atvinnulausum og einnig meðal foreldra fatlaðra barna.

Efla fjármálaráðgjöf: Hið opinbera ætti að bjóða fjármálaráðgjöf til greiðenda, sem ekki greiða á gjalddaga, áður en gripið er til harðari aðgerða við innheimtu. Þá ætti að samræma vinnureglur innan sveitarfélaga, m.a. varðandi foreldra sem komnir eru á vanskilaskrá en eiga börn sem eru í mataráskrift í skólunum svo koma megi í veg fyrir að mataráskrift verði sagt upp.

Ungt fólk í atvinnuleit: Börn og ungmenni (15-25 ára) sem hvorki eru í skóla né vinnu eru sérstakt áhyggjuefni og þarf að leita allra leiða til að virkja þau í nám og starf. Í þessum hópi eru bæði iðjulaus börn (15-17 ára) og ungir foreldrar. Átakið „Ungt fólk til athafna“, sem er samstarfsverkefni félags- og tryggingamálaráðuneytis, mennta- og menningarmálaráðuneytis og Vinnumálastofnunar, er í fullum gangi. Í upphafi var sett fram markmið um að aldrei líði meira en þrjú mánuðir frá því að einstaklingur, sem er yngri en 25 ára, verður atvinnulaus þar til honum verður boðið starf eða þátttaka í öðru verkefni. Markmiðinu hefur verið náð. Velferðarvaktin hefur sent öllum sveitarfélögnum bréf með áskorun um að þau leiti allra leiða til að tryggja 17 ára ungmennum atvinnu.

*Að lokum*

Afleiðingar efnahagshrunsins á íslensk æskufólk munu ekki koma endanlega í ljós fyrr en að nokkrum árum liðnum. Við getum mildað þessi áhrif verulega með ýmsum verndandi aðgerðum, sem þegar hefur verið gripið til, og nýjum sem þarf að ýta úr vör. Íslenska velferðarkerfið hefur góða innviði sem geta brugðist við áföllum. Þar verða börnin að vera

í forgrunni. Viðreisn íslensk efnahagslífs og aðgerðir sem bæta stöðu heimila í greiðsluvanda gegna að sjálfsögðu lykilhlutverki.

**4. Tölulegar upplýsingar um fjölda mála og tilkynningar til barnaverndaryfirvalda:**

*a. flokkað eftir sveitarfélögum,*

*b. flokkað eftir því hvort tilkynningar leiða til barnaverndarmála,*

*c. flokkað eftir alvarleika mála.*

**Ráðuneytinu barst eftirfarandi svar frá Barnaverndarstofu við spurningu 3:**

Barnaverndarstofa telur rétt að taka fram að ekki hafa allar barnaverndarnefndir skilað samtölublöðum vegna ársins 2009 og því eru upplýsingar vegna þess árs og fyrstu þriggja mánaða ársins 2010 fengnar úr sískráningareyðublöðum sem hver nefnd skilar mánaðarlega til Barnaverndarstofu. Endanlegar tölur frá hverri nefnd liggja ekki fyrir fyrr en samtölueyðublað hefur verið fyllt út og ber að taka upplýsingum úr sískráningareyðublöðum með nokkrum fyrirvara.

Í töflum 1-3 er yfirlit yfir fjölda tilkynninga annars vegar og fjölda mála hins vegar, bæði heildartölur vegna hvers árs og flokkað eftir barnaverndarnefndum. Í töflu 1 eru tölur vegna ársins 2008, í töflu 2 eru tölur vegna ársins 2009 og í töflu 3 eru tölur vegna fyrstu þriggja mánaða ársins 2010.

**Tafla 1 - Fjöldi tilkynninga og mála skv. samtölublöðum 2008**

<b>Barnaverndarnefnd</b>	<b>Heildarfjöldi tilkynninga*</b>	<b>Heildarfjöldi árið 2008, fjöldi barna**</b>
Reykjavík	3814	1512
Seltjarnarnes	87	53
Kópavogur	641	356
Garðabær	120	77
Hafnarfjörður	536	359
Bessastaðahreppur	53	30
Reykjanesbær og fleiri	585	313
Grindavík	56	43
Sandgerðisbær	226	105
Mosfellsbær	313	170
Akranes	164	93
Borgarfjörður	24	13
Snæfellingar	41	5
Norðanverðir Vestfirðir	186	101
Vesturbyggð og Tálknafjörður	21	5
Húnaþing Vestra	20	22
A-Hún	18	16
Skagafjörður	27	19
Útey	86	52
Eyjafjörður	329	329
Grimsey	0	0
Þingeyingar	87	87
Héraðssvæði	92	88
Fjarðarbyggð	102	48
Hornafjörður	34	20
Árborg	157	133
Uppsveitir Árnassýslu	56	59
Hveragerði	29	29
Ölfuss	14	11
Rang- og V-Skaftafellsskýslu	65	45
Vestmannaeyjar	258	72
<b>Samtals</b>	<b>8241</b>	<b>4265</b>

\*Heildarfjöldi tilkynninga sem barst á árinu. Varðandi heildarfjöldi tilkynninga 2009, þá hafa borist leiðréttingar frá nefndum frá áður útgefnum tölum.

\*\*Heildarfjöldi opinna barnaverndarmála á árinu 2008. Sum málanna voru opin frá fyrri árum. Heildarfjöldi opinna barnaverndarmála vegna ársins 2009 liggur ekki fyrir.

Tafla 2 - Fjöldi tilkynninga og mála skv. sískráningareyðublöðum 2009

Barnaverndarnefnd	Fjöldi tilkynninga*	Fjöldi barna þar sem ákveðið var að hefja könnun**
Reykjavík	4332	693
Seltjarnarnes	84	48
Kópavogur	766	371
Garðabær	158	89
Hafnarfjörður	690	439
Bessastaðahreppur	99	62
Reykjanesbær og fleiri	612	394
Grindavík	112	59
Sandgerðisbær	236	159
Mosfellsbær	350	182
Akranes	149	88
Borgarfjörður	58	22
Snæfellingar	43	18
Norðanverðir Vestfirðir	139	102
Vesturbyggð og Tálknafjörður	16	6
Húnaþing Vestra	31	17
A-Hún	34	13
Skagafjörður	67	23
Útey	87	36
Eyjafljörður	413	222
Grimsey	0	0
Þingeyingar	138	88
Héraðssvæði	90	45
Fjarðarbyggð	66	47
Hornafjörður	39	27
Árborg	172	153
Uppsveitir	41	36
Árnessýslu	49	35
Hveragerði	49	35
Ölfuss	8	1
Rang- og V-Skaftafellsskýslu	50	33
Vestmannaeyjar	198	90
<b>Samtals</b>	<b>9327*</b>	<b>3598</b>

\*Heildarfjöldi tilkynninga sem barst á árinu. Varðandi heildarfjöldi tilkynninga 2009, þá hafa borist leiðréttingar frá nefndum frá áður útgefnum tölum.

**Tafla 3 - Fjöldi tilkynninga og mála skv. siskráningareyðublöðum fyrstu þrjá mánuði ársins 2010**

<b>Barnaverndarnefnd</b>	<b>Fjöldi tilkynninga*</b>	<b>Fjöldi barna þar sem ákveðið var að hefja könnun**</b>
Reykjavík	1064	526
Seltjarnarnes	10	6
Kópavogur	220	102
Garðabær	37	20
Hafnarfjörður	192	109
Bessastaðahreppur	31	17
Reykjanesbær	167	104
Grindavík	36	13
Sandgerði	107	44
Mosfellsbær	64	26
Akranes	29	18
Borgarfjarðar og Dala	12	12
Snæfellinga	10	5
Norðanverðir Vestfirðir	40	25
Vesturbyggð og Tálknafjörður	6	5
Húnaþing vestra	17	12
A-Hún	14	9
Skagafjörður	16	10
Útey	26	3
Akureyri	101	58
Þingeyingar	29	19
Héraðssvæði	11	8
Fjarðabyggð	41	31
Hornafjörður	5	0
Árborg	44	40
Uppsveitir Árnassýslu	13	9
Hveragerði	11	6
Ölfus	6	2
Rangárvalla og Vestur-Skaftafellssýsla	12	7
Vestmannaeyjar	84	48
<b>Samtals</b>	<b>2455</b>	<b>1294</b>

\*Heildarfjöldi tilkynninga sem barst á árinu. Varðandi heildarfjöldi tilkynninga 2009, þá hafa borist leiðréttingar frá nefndum frá áður útgefnum tölum.

\*\*Fjöldi tilkynninga á árinu sem leiða til könnunar. Þess ber að geta að tölurnar milli 2009 og 2010 eru ekki fyllilega samanburðarhæfar vegna breytinga á siskráningu í byrjun árs 2010.



Tilkynningar eða mál eru ekki flokkuð sérstaklega eftir alvarleika, enda er slíkt ávallt matsatriði. Hins vegar tekur Barnaverndarstofa saman yfirlit yfir ástæður tilkynninga og er að finna slík yfirlit í töflu 4.

**Tafla 4 - Ástæður tilkynninga\***

	2008		2009		2010 - fyrstu 3 mán.	
	Fjöldi	Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall
Vanræksla	2.392	29	3.236	34,7	802	32,7
Líkamleg vanræksla	106	1,3	163	1,7	34	1,4
Vanræksla varðandi umsjón og eftirlit	1.972	24	2.631	28,2	666	27,1
*þar af foreldrar í áfengis- og fíkniefnan			821	8,8	214	8,7
Vanræksla varðandi nám	97	1,2	113	1,2	36	1,5
Tilfinningaleg vanræksla	263	3,2	385	4,1	92	3,7
<b>Ofbeldi</b>	<b>1.526</b>	<b>18,5</b>	<b>1.730</b>	<b>18,5</b>	<b>544</b>	<b>22,2</b>
Tilfinningalegt/sálrænt ofbeldi	571	6,9	764	8,2	310	12,6
*þar af heimilisofbeldi			279	3	142	5,8
Líkamlegt ofbeldi	480	5,8	539	5,8	157	6,4
Kynferðislegt ofbeldi	479	5,8	440	4,7	95	3,9
<b>Áhættuhegðun</b>	<b>4.276</b>	<b>51,9</b>	<b>4.321</b>	<b>46,3</b>	<b>1.097</b>	<b>44,7</b>
Neysla barns á vímuefnum	603	7,3	662	7,1	232	9,5
Barn stefnir eigin heilsu og þroska í hættu	1.037	12,6	1.085	11,6	215	8,8
Afbrot barns	2.043	24,8	1.970	21,1	486	19,8
Barn beitir ofbeldi	373	4,5	403	4,3	120	4,9
Erfiðleikar barns í skóla, skólasókn áfátt	243	2,9	247	2,6	61	2,5
				0		
Heilsa eða líf ófæddis barns í hættu	47	0,6	40	0,4	12	0,5
<b>Heildarfjöldi tilkynninga samtals</b>	<b>8.241</b>	<b>100</b>	<b>9327*</b>	<b>100</b>	<b>2.455</b>	<b>100</b>

\* Ath. að aðeins má merkja við eina aðalástæðu fyrir hverja tilkynningu. Hins vegar má merkja við fleiri undirástæður, t.d. innan vanrækslu. Ef ein tilkynning berst um vanrækslu skal merkja við vanrækslu sem aðalflokk en merkja má t.d. við bæði líkamlega vanrækslu og tilfinningalega. Samanlagður fjöldi aðalflokka fjögurra stemmir því við fjölda tilkynninga en fjöldi innan hvers aðalflokks þarf ekki að stemma við heildartöluna.

Fyrst var spurt um áfengis- og fíkniefnaneyslu foreldra og heimilisofbeldi í siskráningu 2009.

Til viðbótar við þessar upplýsingar tekur Barnaverndarstofa saman upplýsingar um hversu oft barn, sem tilkynnt er um, er talið í yfirvofandi hættu. Samkvæmt samtölueyðublöðum vegna ársins 2008 bárust barnaverndarnefndum alls 90 tilkynningar þar sem barn var talið í yfirvofandi hættu á því ári. Samkvæmt siskráningareyðublöðum fyrir árið 2009 bárust alls 186 tilkynningar á því ári þar sem barn var talið í yfirvofandi hættu. Á fyrstu þremur mánuðum ársins 2010 bárust barnaverndarnefndum samkvæmt siskráningareyðublöðum alls 39 tilkynningar þar sem barn var talið í yfirvofandi hættu. Samkvæmt siskráningareyðublöðum bárust 45 tilkynningar þar sem barn var talið í yfirvofandi hættu á fyrstu þremur mánuðum ársins 2009.

Hvað varðar alvarleika mála má almennt ætla að vistanir barna utan heimilis komi eingöngu til álita í alvarlegustu barnaverndarmálunum. Í töflu 5 er að finna upplýsingar um fjölda vistaðra barna á langtímameðferðarheimili á árunum 2008 og 2009.

**Tafla 5 - Fjöldi vistaðra barna á langtímameðferðarheimilum**

Heimili	2008	2009
Árbót/Berg <sup>2</sup>	18	15
Geldingalækur <sup>3</sup>	4	–
Laugaland <sup>5</sup>	11	12
Hvítárþakki <sup>6</sup>	1	–
Háholt	12	13
Götusmiðjan Brúarholt <sup>7</sup>	39	48
Alls/meðaltal	85	88

Athuga ber að á milli árána 2008 og 2009 fækkaði rýmum á langtímameðferðarheimilum á vegum Barnaverndarstofu úr 46 í 30 vegna minni eftirspurnar barnaverndarnefnda en samkvæmt samningum Barnaverndarstofu við meðferðarheimilin getur þó verið svigrúm til að vista fleiri börn undir ákveðnum kringumstæðum. Í stað rýma á langtímameðferðarheimilum hefur Barnaverndarstofa aukið framboð á meðferðarúrræðum án þess að gripið sé til vistunar utan heimilis.

Í töflum 6-7 er að finna upplýsingar um fjölda koma á Stuðla á árunum 2008 og 2009, annars vegar á meðferðardeild og hins vegar á lokaða deild (neyðarvistun).

**Tafla 6 - Notkun á meðferðardeild Stuðla**

Ár	Komur
2008	50
2009	46

**Tafla 7 - Notkun á lokaðri deild Stuðla (neyðarvistun)**

Ár	Komur
2008	182
2009	263

Til viðbótar við upplýsingar í töflum 5-7 um vistanir barna utan heimils er rétt að taka fram að samkvæmt upplýsingum Barnaverndarstofu fóru 62 börn í tímabundið fóstur og 11 börn í svokallað styrkt fóstur (sem einnig er tímabundið) á árinu 2008. Sama ár fóru 12 börn í varanlegt fóstur auk þess sem tímabundið fóstur breyttist í varanlegt í 15 tilvikum. Ekki liggja enn fyrir endanlegar tölur um ráðstafanir í fóstur vegna ársins 2009.

**5. Upplýsingar um framkvæmd og vinnuferli við barnaverndarmál sem og úrræði sem barnaverndaryfirvöld geta gripið til og hvort breytingar á ferlinu og úrræðum séu fyrirhugaðar.**

#### **Ráðuneytinu barst eftirfarandi svar frá Barnaverndarstofu við spurningu 4:**

Barnaverndarlög kveða í aðalatriðum á um það hvernig barnaverndarmál skulu unnin. Í

frumvarpi til breytinga á gildandi barnaverndarlögum nr. 80/2002 (hér eftir barnaverndarlög) er ekki gert ráð fyrir breytingu á verklagi við vinnslu barnaverndarmála. Hér á eftir er að finna lýsingu á því hvernig barnaverndarnefndir vinna almennt í kjölfar þess að tilkynning berst. Þó ber að hafa í huga að þar sem hvert barnaverndarmál er einstakt er vinnsla einstaka mála er ólík og ber eingöngu að nota lýsinguna til viðmiðunar.

Þegar barnaverndarnefndum berst tilkynning um misbrest í uppeldi eða áhættu hegðun barna þarf að meta hvort um rökstuddan grun sé að ræða. Samkvæmt 21. gr. barnaverndarlaga skal ákvörðun tekin eins fljótt og hægt er og eigi síðar en 7 dögum eftir að upplýsingar berast. Hafa skal í huga hvort líkamlegur, tilfinningalegur og vitsmunalegur þroski barns sé í hættu, hvort barnið sé í hættu eða vanrækt og hver tilkynnir. Til að glöggva sig frekar á þessu geta barnaverndarstarfsmenn rætt aftur við tilkynnanda og/eða skoðað upplýsingar eða gögn sem barnaverndarnefnd kann að hafa í förum sínum. Eftir það er tekin ákvörðun um hvort eigi að kanna málið eða ekki.

Markmið með könnun máls er að afla sem gleggstra upplýsinga um hagi barnsins, s.s. andlegt og líkamlegt ásítkomulag, tengsl við foreldra eða aðra, aðbúnað þess á heimilinu, skólagöngu, hegðun og líðan. Jafnframt þarf að afla upplýsinga um hagi foreldra og kanna hvernig þeim tekst að mæta þörfum barnsins fyrir umönnun, ástúð, öryggi o.fl. sbr. 22. gr. barnaverndarlaga og 16. gr. reglugerðar nr. 56/2004. Markmið með könnun er því að meta hvort barnið sé í hættu, safna staðreyndum varðandi þann grun sem fram hefur komið, ákveða hvort ástæða sé til að hafa áhyggjur af aðstæðum barns, finna hvaða styrkleikar eru hjá barninu, í fjölskyldunni og umhverfinu auk þess að ákveða stuðning og/eða aðrar aðgerðir gagnvart barninu og mögulega öðrum. Algengast er að byrjað sé á því að hafa samband við foreldra og þeir boðaðir í viðtal en þegar um er að ræða grun um að barnið hafi orðið fyrir líkamlegu ofbeldi af hálfu foreldra er byrjað á því að ræða við barnið og gera viðeigandi ráðstafanir áður en haft er samband við foreldra. Þegar mál hefur verið kannað nægilega skal taka saman greinargerð þar sem lýst er niðurstöðum könnunar, tiltekið hvaða úrbóta er þörf og settar fram tillögur að heppilegum úrræðum ef því er að skipta.

Gerð er áætlun um meðferð máls þegar niðurstaða könnunar bendir til þess að þörf sé á frekari íhlutun, sbr. 23. gr. barnaverndarlaga. Í slíkri áætlun kemur fram hverjar ástæður og markmið íhlutunar séu, hvaða stuðningsúrræði séu við hæfi, hvert hlutverk forsjáradíla sé, og barns (ef við á), og tímarammi. Stuðningsúrræði sem barnaverndarnefndir veita börnum og fjölskyldum þeirra eru margvísleg og algengt að fleiri en einu úrræði sé beitt. Úrræði á grundvelli barnaverndarlaga eru flokkuð eftir því hvort veita eigi stuðning til barns og/eða fjölskyldu inn á heimili barnsins eða utan þess með fósturvistun eða vistun á meðferðarheimili. Úrræði eru einnig flokkuð eftir því hvort um sé að ræða samstarf við foreldra og/eða barn, sbr. 24. og 25. gr. barnaverndarlaga eða hvort beita þurfi þvingun, sbr. 26.-29. gr. sömu laga.

Að öðru leyti er sérstakur kafli um málsmeðferð fyrir barnaverndarnefndum í VIII. kafla barnaverndarlaga, þar sem rannsóknarheimildum og kröfum til barnaverndarnefnda um vandaða málsmeðferð er lýst.

Hvað varðar upplýsingar um úrræði sem barnaverndaryfirvöld geta gripið til og hvort fyrirhugaðar séu breytingar á þeim er rétt að áréttta að barnaverndarnefndir eru hluti af stjórnábylgju sveitarfélaga og gera barnaverndarlög ráð fyrir að þær hagi úrræðum á sínum vegum eftir þörfum hverju sinni.

Sveitarfélög hafa þróað ýmis úrræði á vegum félags- og/eða skólalábjónustu sem barnaverndarnefndir geta virkjað, s.s. foreldrafærðslu og hópastarf fyrir börn. Þá hafa

sveitarfélög þróað fjölbreytt úrræði í barnavernd út frá aðstæðum á hverjum stað. Alla jafna er fyrsti stuðningurinn við barn og/eða fjölskyldu þess veittur inn á heimili barnsins. Á þann hátt verður minnst röskun á högum barnsins, auk þess sem barnið er í því umhverfi sem gera má ráð fyrir að það eigi eftir að alast upp í. Leiðbeiningar til foreldra um uppeldi og aðbúnað barns er úrræði sem stundum er notað eitt og sér en einnig til viðbótar við önnur úrræði. Leiðbeiningarnar eru oft hluti af fjölskylduráðgjöf eða félagslegri ráðgjöf við fjölskylduna og geta falist í reglulegum viðtölum við foreldra og/eða barn. Stuðningur getur falist í viðtölum hjá sjálfstætt starfandi sérfræðingi, t.d. sálfræðingi eða félagsráðgjafa, sérstökum stuðningi sem tengist námi eða að stuðlað sé að því að barnið komist í frekari greiningu og meðferð t.d. á barnageðdeildum. Undir þetta fellur einnig að útvega barni sumardvöl. Stuðningur getur einnig falist í því að barni eða fjölskyldu er útvegaður tilsjónarmaður, persónulegur ráðgjafi eða stuðningsfjölskyldu sbr. reglugerð nr. 652/2004. Þá getur stuðningur falist í að aðstoða foreldra eða þungaða konu við að leita sér meðferðar vegna veikinda, áfengis- eða vímuefnaneyslu eða annarra persónulegra vandamála.

Barnaverndarstofa hefur einnig sett á fót ýmis sérhæfð úrræði sem barnaverndarnefndir hafa aðgang að og stofan reynir að koma til móts við þarfir nefndanna á hverjum tíma í þessum efnunum. Helstu úrræðin sem rekin eru á vegum Barnaverndarstofu eru eftirfarandi:

- Barnahús, frá nóvember 1998.
- Fjölkerfameðferð (MST), frá nóvember 2008.
- Sálfræðiþjónusta fyrir börn sem sýna af sér óæskilega kynhegðun, frá september 2009.
- Hópmeðferð fyrir börn sem hafa búið við ofbeldi á heimili, frá janúar 2010.

Barnaverndarstofa hefur einnig gert samning við Akureyrarbæ um sérhæfða þjónustu fyrir unglinga í Eyjafirði á grundvelli PMT aðferðafræðarinnar (Parent Management Training) og við Árborg um þjónustu við unglinga á Suðurlandi á grundvelli ART þjálfunar (Aggression Replacement Training).

Þegar nauðsynlegt er að vista börn utan heimilis ber sveitarfélögum að hafa tiltæk úrræði til að veita börnum móttöku, hvort heldur sem er í bráðatilvikum eða til að tryggja öryggi þeirra, greina vanda eða vegna ófullnægjandi heimilisáðstæðna sbr. 84. gr. bvl. Nánar er fjallað um skilyrði slíkra heimila, leyfisveitingar ofl. í VII. kafla reglugerðar nr. 652/2004. Hvað varðar breytingar á úrræðum er gert ráð fyrir því að ríkið taki yfir rekstur stofnana sem barnaverndarnefndir reka nú samkvæmt 84. gr. barnaverndarlaga en barnaverndarnefndir beri áfram ábyrgð á því að til staðar séu einkaheimili til að taka við börnum. Breytt verkaskipting milli ríkis og sveitarfélaga í þessum efnunum opnar fyrir tækifæri til þess að byggja upp sérhæfðari stofnanir sem allar nefndir landsins hefðu aðgang að. Slík uppbygging krefst þess að aukið fjármagn fylgi auknum verkefnum sem Barnaverndarstofu er falið.

## ***6. Samspil barnalaga og barnaverndarlaga, sýslumanna og barnaverndaryfirvalda og aðgerðir til að tryggja að kerfin vinni betur saman.***

Um þetta efni er nokkuð fjallað í drögum að frumvarpi til breytinga á barnalögum sem er að finna á heimasíðu dómsmála- og mannréttindaráðuneytis. Félags- og tryggingamálaráðuneyti tekur undir þá faglegu umfjöllun sem þar er að finna um samspil og skil barnalaga og barnaverndarlaga og hér á eftir verða rakin nokkur atriði úr athugasemdum frumvarpsins.

## I. Skil milli laganna – Samspil laganna

Aðalmunurinn á lagabálkunum tveimur felst í því að barnaverndarlög taka til ákveðinna málaflokka sem varða börn en barnalögin eru almenn lög sem taka til allra foreldra og barna.

Barnaverndarnefndir fara með viðkvæm málefni í ákveðnum málaflokkum. Barnaverndarnefndir stefna að ákveðnum markmiðum og beita viðhlítandi úrræðum. Nefndirnar grípa til afgerandi ráðstafana ef þörf krefur til að tryggja barni viðunandi uppeldisaðstæður. Í lögnum eru skýr ákvæði um eftirlit með nefndunum, ákvarðanir, kæruleiðir og aðkomu dómstóla. Mikilvægt er að kynna hlutverk barnaverndaryfirvalda og afmarka hvaða mál falla undir þau. Sem dæmi um viðkvæma og afdrifaríka ákvörðun í lífi barns sem tekin er samkvæmt barnaverndarlögum er forsjársvipting barns og þegar barn er vistað utan heimilis án samþykkis.

Undir barnalög falla líka viðkvæm mál, eins og forsjár- og umgengnisréttardeilur. Slík mál geta valdið börnum miklu tilfinningalegu álagi. Teknar eru viðkvæmar, afdrifaríkar og persónulegar ákvarðanir á grundvelli barnalaga, svo sem að annað foreldri fari með forsjá barns en hitt ekki eða að umgengni verði takmörkuð eða jafnvel engin.

Ýmis dæmi eru um að barnalög og barnaverndarlög eigi við í sama máli. Mál getur til dæmis byrjað sem barnaverndarmál, en síðar deila foreldra um forsjá, umgengni og framfærslu á grundvelli barnalaga. Þá geta mál byrjað sem deila um forsjá eða umgengni samkvæmt barnalögum en síðan koma upp aðstæður sem valda því að rétt er að tilkynna málið til barnaverndarnefnda. Á þetta einkum við ef talið er að foreldri valdi ekki uppeldishlutverki sínu. Við þær aðstæður getur reynt á tilkynningarskyldu sýslumanna til barnaverndarnefndar. Slík mál geta samtímis verið til meðferðar hjá sýslumanni og barnaverndarnefnd og eru þá greið og góð samskipti milli stjórnvaldanna afar mikilvæg. Þegar mál eru í þessum farvegi þarf að liggja ljóst fyrir hvaða úrræðum barnaverndarnefnd getur beitt. Í slíkum málum getur oft verið óraunhæft að ætla barnaverndarnefnd að leysa deilur um forsjá eða umgengni með einhvers konar ráðgjöf eða stuðningi eftir að búíð er að reyna að veita ráðgjöf og leiðbeiningar samkvæmt barnalögum.

Ávallt þarf að gæta vel að mörkum þessarar tveggja laga. Þegar mál heyra undir bæði lögum, eru til dæmis í senn barnaverndarmál og deilumál um forsjá eða umgengni, er nauðsynlegt að afmarka hlutverk hvors yfirvalds um sig, en jafnframt að samræma málsmeðferð, með hliðsjón af hagsmunum barnsins. Mikilvægt er að átta sig á í þessu sambandi að flest forsjárdeilumál eða umgengnisdeilumál eru ekki barnaverndarmál, heldur falla einungis undir barnalög, og ber þá viðkomandi yfirvöldum að leysa úr afar snúnum og erfiðum málum. Nauðsynlegt er að í barnalögum sé tekið mið af því hve vandasöm málin geta verið þannig að lögin feli í sér heildstæð ákvæði um málsmeðferð, lausnir og úrræði sem duga til að tryggja velferð barna samkvæmt þeim lögum.

Þessi mörk og samspil barnalaga og barnaverndarlaga eru afar mikilvæg. Ávallt verður að hafa gát á undir hvor lögin eiga við um mál, sem til meðferðar eru, og eru í senn barnaverndarmál og forsjár- eða umgengnisdeilumál.

Í frumvarpi til breytinga á barnalögum er lögð áhersla á að afmarka hlutverk hvors yfirvalds fyrir sig og leita leiða til að samræma málsmeðferð, ákvarðanatöku og framkvæmd, allt með hliðsjón af hagsmunum barnsins.

Þau yfirvöld sem fara með barnaverndarmál eru barnaverndarnefndir, kærunefnd

barnaverndarmála og Barnaverndarstofa, en á hennar vegum starfar Barnahús. Einnig koma dómstólar að ákvörðunum í erfiðustu málunum. Yfirstjórn barnaverndarmála er hjá félags- og tryggingamálaráðuneytinu. Yfirvöld sem fara með mál samkvæmt barnalögum eru sýslumenn, dómsmála- og mannréttindaráðuneyti og dómstólar.

Á undanförunum árum hefur verið lögð rík áhersla á að skerpa skilin milli barnalaga og barnaverndarlaga eins og frekast er kostur til að málsmeðferðin verði skýr og hnitmiðuð með hliðsjón af hagsmunum barns.

## **II. Umsagnir barnaverndarnefnda um umgengnismál samkvæmt barnalögum**

Hér eru tengsl barnalaga og barnaverndarlaga með annars konar hætti en lýst er í lið I. Um er að ræða mál sem falla að öllu leyti undir barnalög. Sýslumaður getur óskað eftir umsögn barnaverndarnefndar þegar deilt er um umgengni og jafnframt að barnaverndarnefnd veiti liðsinni eða hafi eftirlit með umgengni. Slík tengsl þessara tveggja kerfa hafi ekki reynst vel og hafa þótt gera mörk barnalaga og barnaverndarlaga óskýr. Foreldrum hættir til að skilja þessa málsmeðferð sem svo að með umsögn barnaverndarnefndar sé mál þar með orðið að barnaverndarmáli og líta svo á að umsögn barnaverndarnefndar sé ákvörðun í málinu.

Í fyrirbyggjandi frumvarpi til breytinga á barnalögum er lagt til að höggva á þessi tengsl milli framkvæmdar sýslumanna í umgengnismálum og umsagnar barnaverndarnefnda, en þess í stað verði farin sú leið að sýslumenn geti leitað til sérfræðings á sínum vegum.

### ***7. Aðgerðir til að sporna við ofbeldi gegn börnum sem gripið hefur verið til eða eru áætlaðar.***

#### **Ráðuneytinu barst eftirfarandi svar frá Barnaverndarstofu við spurningu 6:**

Á vegum fjölmargra barnaverndarnefnda er unnið mikið forvarnarstarf í þeim tilgangi að efla foreldrafærni, og miðar það m.a. að því að sporna við því að óæskilegum uppeldisaðferðum, s.s. líkamlegum refsingum sé beitt. Farið er yfir helstu úrræði hverrar nefndar í skýrslu sem Barnaverndarstofa skilaði félags- og tryggingamálaráðherra í nóvember sl. eftir að fundað var með öllum barnaverndarnefndum á landinu. Áréttar Barnaverndarstofa það sem fram kemur í þeirri skýrslu varðandi nauðsyn þess að halda slíku forvarnarstarfi áfram.

Á starfsdegi félagsráðgjafa í barnavernd síðastliðið haust var einnig skipaður vinnuhópur, sem Barnaverndarstofa stýrði, sem hafði það verkefni að útbúa verklagsreglur fyrir barnaverndarnefndir vegna gruns um ofbeldi gegn börnum. Afrakstur þeirrar vinnu var kynntur á starfsdegi stofunnar með félagsmálastjórum í mars sl. og voru ekki gerðar efnislegar athugasemdir við reglurnar. Verið er að ganga endanlega frá reglunum og verða þær sendar út til allra nefnda fljótlega. Frá áramótum hefur verið í gildi samningur Barnaverndarstofu við sálfræðing um að veita börnum meðferð sem hafa orðið fyrir eða orðið vitni að heimilisofbeldi. Einnig var barnaverndarlögum breytt vorið 2009 í þeim tilgangi að hnykkja á þeim skilningi að allt ofbeldi gegn börnum, þ.á m. líkamlegar refsingar, væri ólöglegt og refsivert. Að öðru leyti leggur Barnaverndarstofa sig fram um að taka þátt í ráðstefnum og fundum um þetta efni og miðla þeim fróðleik áfram til barnaverndarnefnda auk þess sem Barnaverndarstofa tekur þátt í samræðu í fjölmiðlum sem hefur það að markmiði að fræða og efla samfélagsvitund um þetta vandamál.

## **8. Leiðir til að styrkja barnaverndaryfirvöld til að ráða við aukinn mála fjölda eða fleiri tilkynningar.**

Ráðuneytið fékk eftirfarandi svar frá Barnaverndarstofu við spurningu 7:

Félags- og tryggingamálaráðuneytið fól Barnaverndarstofu að funda með öllum barnaverndarnefndum á landinu, sem eru 30 talsins, á vormánuðum 2009 í þeim tilgangi að fara yfir starfsskilyrði barnaverndarnefnda og burði þeirra til að taka við auknum fjölda tilkynninga og auknum mála fjölda á næstu misserum. Á þeim fundum aflaði Barnaverndarstofa mikilvægra upplýsinga um stöðu hvernar og einnar barnaverndarnefndar. Helstu ályktunum stofunnar varðandi hverja nefnd fyrir sig ásamt stöðu barnaverndarmála í heild var safnað saman í skýrslu sem afhent var félags- og tryggingamálaráðherra í byrjun nóvember 2009.

Barnaverndarstofa kannaði sérstaklega viðhorf nefndanna til ýmissa úrræða á grundvelli barnaverndarlaga. Meðal annars var vikið að úrræði barnaverndarnefnda til að veita börnum móttöku í neyðartilvikum, sbr. 84. gr. laganna. Fæstar nefndanna hafa sérstakt úrræði tiltækt í samræmi við ákvæðið. Jafnframt var vikið að fyrirkomulag bakvakta hjá nefndunum, sem er mjög ólíkt á milli einstakra nefnda. Lagt hefur verið fram frumvarp til breytinga á barnaverndarlögum þar sem m.a. er gert ráð fyrir því að ríkið taki að sér rekstur stofnana til þess að taka við börnum í bráðatilvikum í stað þess að sú ábyrgð hvíli á nefndunum sjálfum. Hvað varðar fyrirkomulag bakvakta þá stofnaði Barnaverndarstofa sérstakan vinnuhóp með fulltrúum barnaverndarnefnda á höfuðborgarsvæðinu í kjölfar fundanna þar sem sérstaklega var skoðað hvort tilefni væri til þess að nefndirnar kæmu á fót sameiginlegri bakvakt fyrir höfuðborgarsvæðið eða jafnvel allt landið. Niðurstaða þeirrar vinnu var sú að nefndirnar töldu ekki ástæðu til þess að koma á fót slíkri bakvakt en gerðar voru sérstakar athugasemdir við fyrirkomulag fimm barnaverndarnefnda á suðvesturhorni landsins. Barnaverndarstofa mun áfram fylgjast með hvernig bakvaktarmálum barnaverndarnefnda er háttað. Þar sem úrbóta er þörf mun stofan veita nefndum ráðleggingar um hvernig unnt er að bæta úr í þeim efnum.

Ljóst er að geta einstakra barnaverndarnefnda til þess að taka við auknu álagi í kjölfar efnahagshrunsins er misjöfn eftir sveitarfélögum. Athugun Barnaverndarstofu leiddi í ljós að ætla má að um helmingur nefndanna hafi bolmagn til þess að takast á við aukið álag í kjölfar efnahagshrunsins haustið 2008. Jafnframt má ætla að starfsálag hjá um fjórðungi nefnda hafi verið viðunandi miðað við það álag sem hvíldi á þeim síðastliðið vor. Aukist álag á viðkomandi nefndir verða viðkomandi sveitarfélög að grípa til sérstakra ráðstafana til þess að nefndunum verði fært að mæta hinu aukna álagi með viðunandi hætti. Þá má ætla að um fjórðungur nefndanna hafi tæpast haft bolmagn til þess að anna þeim mála fjölda sem þær sinntu vorið 2009 og séu því engan veginn í stakk búnar til þess að mæta auknu álagi í barnavemd. Barnaverndarstofa taldi þess vegna nauðsynlegt að viðkomandi sveitarfélög gripu til sérstakra ráðstafana til þess að bæta starfsskilyrði nefndanna.

Niðurstöður Barnaverndarstofu eftir umrædda fundi var að sérstaklega þyrfti að beina sjónum að þremur atriðum, sem farið er yfir í framangreindri skýrslu sem skilað var til félags- og tryggingamálaráðherra. Í fyrsta lagi benti Barnaverndarstofa á að leggja yrdi áherslu á mikilvægi þess að styrkja stöðu foreldra í uppeldishlutverki sínu nú þegar vandi steðjar að mörgum fjölskyldum, enda reyndi meira en ella á meðvitund foreldra um þarfir barna sinna og almenna foreldrahæfni við þær aðstæður sem nú eru uppi í íslensku samfélagi og efnahagslífi. Barnaverndarstofa ítrekar þær ábendingar sem fram koma í skýrslunni um mikilvægi þess að halda áfram á þeirri braut að styrkja aðgerðir til að styrkja foreldrafærni, s.s. með foreldrafærniþjálfun, líkt og fram kemur í aðgerðaráætlun ríkisstjórnarinnar til að

styrkja stöðu barna og ungmenna sem samþykkt var á Alþingi árið 2007.

Í öðru lagi benti Barnaverndarstofa á að reynslan frá Finnlandi, eftir efnahagshrunið þar í byrjun 10. áratug síðustu aldar, væri sú að þau börn sem harðast urðu úti í kjölfar kreppunnar voru úr fjölskyldum sem háðar voru opinberri aðstoð. Bent var á að nauðsynlegt væri að huga sérstaklega að hinum félagslega arfi við meðferð barnaverndarmála þar sem foreldrarir hefðu sjálfir verið viðfangsefni barnaverndar í æsku enda mætti ætla að sá hópur fjölskylda væri í sérstökum áhættuhópi. Nauðsynlegt væri að sinna þessum fjölskyldum sérstaklega og beina sérstöku fjármagni til að styðja þennan hóp foreldra.

Í þriðja lagi lagði Barnaverndarstofa til að sérstök úttekt yrði gerð á barnaverndarstarfi í Reykjavík þar sem álag þar væri meira en góðu hófi gegndi og æskilegt væri að grípa til sérstakra ráðstafana vegna þeirrar stöðu. Reykjavíkurborg brást við áhyggjum Barnaverndarstofu vegna álags á starfsmen Barnaverndar Reykjavíkur með því að fjölga stöðugildum þar um þrjú. Barnaverndarstofa telur því rétt að biða með umrædda úttekt þar sem ætla má að fjölgunin muni draga úr álagi á einstaka barnaverndarstarfsmenn í Reykjavík.

Barnaverndarstofa hefur sent hverri og einni barnaverndarnefnd niðurstöður fundarins með nefndinni og óskað eftir upplýsingum um með hvaða hætti þær hyggjast bregðast við þeim ábendingum og athugasemdum sem komu fram við athugun stofunnar. Þegar þetta er skrifað hefur tæplega helmingur barnaverndarnefndanna svarað erindinu.

Barnaverndarstofa hefur á undanförunum misserum ráðist í ýmsar breytingar á þeim meðferðarúrræðum, sem stofan hefur í boði fyrir barnaverndanefndir, í þeim tilgangi að bregðast við breyttum kröfum og áherslum í þessum efnunum, sem m.a. hefur birst í fækkun umsókna um langtíameðferð á vegum stofunnar á undanförunum árum. Í nóvember 2008 hóf Barnaverndarstofa að bjóða upp á Fjölkerefameðferð (MST) fyrir barnaverndanefndir á suðvesturhorni landsins. Vegna þess hversu góðar viðtökur sú meðferð hefur fengið hjá barnaverndarnefndum hóf annað MST meðferðarteymi Barnaverndarstofu störf í mars sl. Meðferðin byggir á því að veita fjölskyldum barna með alvarlegan hegðunarvanda þjónustu og stuðning á heimili sínu í stað þess að vista barnið utan heimilis á langtíameðferðarheimili. Rannsóknir benda til þess að árangur af slíkum úrræðum sé sist minni en þegar börn eru vistuð utan heimilis. Auk þess er heildarkostnaður töluvert lægri þegar litið er til þess hversu mörgum börnum er hægt að veita þjónustu. Í ljósi þess hversu fámenn búsetusvæði eru í öðrum landshlutum er ekki mögulegt að starfrækja MST meðferðarteymi þar. Barnaverndarstofa hefur samt sem áður lagt áherslu á að veita börnum, sem þar búa, fullnægjandi þjónustu í þessum efnunum. Á árinu 2009 var komið á fót tveimur tilraunaverkefnum, báðum til tveggja ára, þar sem áhersla er lögð á að veita börnum með alvarlegan hegðunarvanda þjónustu í sinni heimabyggð. Annars vegar var gerður samningur við barnaverndanefnd Eyjafjarðar um að veita börnum og fjölskyldum þeirra á Norðurlandi svokallaða PMT-meðferð. Hins vegar var gerður samningur við Félagsþjónustuna í Árborg um að veita börnum og fjölskyldum á Suðurlandi svokallaða ART-meðferð. Barnaverndarstofa mun svo fara yfir árangur þessara tilraunaverkefna að samningstíma liðnum, m.t.t. árangurs af meðferðinni og eftirspurn eftir slíkum úrræðum.

Til viðbótar við framangreind verkefni hóf Barnaverndarstofa haustið 2008 að bjóða barnaverndarnefndum upp á meðferð fyrir börn sem sýnt hafa óæskilega kynferðishegðun, t.a.m. framið kynferðisbrot gegn öðrum börnum. Í byrjun árs 2010 hóf Barnaverndarstofa jafnframt að bjóða barnaverndanefndum meðferð fyrir börn sem hafa orðið fyrir, eða orðið vitni að, heimilisofbeldi. Hér er um að ræða sérhæfðar meðferðir sem erfitt er að gera kröfu um að barnaverndanefndir í fámennum umdæmum geti boðið upp á óstuddar.



Einnig hefur Barnaverndarstofa komið á fót sérstöku heimili í samræmi við 84. gr. barnaverndarlaga. Heimilið er ætlað börnum sem hafa lokið grunnskólanámi og meðferð á vegum stofunnar og eiga ekki afturkvæmt á heimili sín. Hingað til hafa eingöngu barnaverndanefndir í fjölmennustu sveitarfélögunum geta boðið upp á slíkt úrræði. Er um að ræða tilraunaverkefni til eins árs og verður árangurinn af verkefninu metinn m.t.t. hver þörf fyrir slíkt úrræði er.

Einnig má hér nefna að Barnaverndarstofa hefur brugðist við þörf barnaverndanefnda um sérhæfðari meðferð utan heimilis með því að loka meðferðarheimilinu að Árbót í Aðaldal, en eftirspurn eftir meðferð þar hafði dregist mjög saman, og mun í stað þess opna meðferðarheimili að Geldingalæk í lok sumars. Heimilið mun uppfylla betur þarfir barnaverndarnefnda fyrir sérhæfða meðferð utan heimilis nær höfuðborgarsvæðinu.

Barnaverndarstofa mun halda áfram að meta þarfir barnaverndarnefnda á úrræðum og stuðningi og bregðast við þeim eftir því sem kostur er.

### **Annað**

*Framkvæmdaáætlun félagsmálaráðuneytis og Barnaverndarstofu um barnavernd til fjögurra ára 2007-2010*

Samkvæmt 5. gr. barnaverndarlaga ber félagsmálaráðuneytið ábyrgð á stefnumótun í barnavernd og leggur ráðherra fyrir Alþingi framkvæmdaáætlun til fjögurra ára að loknum sveitarstjórnarkosningum. Slík áætlun byggir á ákvæðum barnaverndarlaga um ábyrgð og skyldur ríkisins í barnaverndarmálum sem nánar er lýst í 7. gr. barnaverndarlaga þar sem hlutverk Barnaverndarstofu er rakið.

Áætlun Barnaverndarstofu og félagsmálaráðuneytis í barnavernd frá október 2007 var lögð fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007–2008.

*Tillaga til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun í barnaverndarmálum fram til næstu sveitarstjórnarkosninga árið 2010, Þskj. 835 — 534. mál.*

Eins og fram kemur í áætluninni felst ætlunverk félagsmálaráðuneytis og Barnaverndarstofu í því að tryggja að börn sem búa við óviðunandi aðstæður eða stofna heilsu sinni og þroska í hættu fái nauðsynlega og árangursríka aðstoð. Í því augnamiði hefur ráðuneytið ásamt Barnaverndarstofu sett sér eftirfarandi meginmarkmið sem unnið verður að á áætlunartímabilinu. Í því augnamiði skal ráðuneytið og Barnaverndarstofa hafa eftirtalin fimm meginmarkmið að leiðarljósi:

1. Að efla barnaverndarstarf á vegum félags- og tryggingamálaráðuneytis.
2. Að efla barnaverndarstarf á vegum Barnaverndarstofu.
3. Að efla þjónustu Barnaverndarstofu.
4. Að bæta hæfni, getu og þekkingu starfsfólks Barnaverndarstofu og þeirra sem starfa á vegum stofnunarinnar.
5. Að hámarka nýtingu og virðisauka fjármuna sem lagðir eru til stofnunarinnar.

*Endurskoðun barnaverndarlaga nr. 80/2002, Þskj. 947 – 557 mál.*

Með endurskoðun laganna var ætlunin að leggja mat á hvernig löggin hefðu reynst og koma með tillögur í því sambandi. Þá skyldi skoða sértaklega ákvæði laganna um vistun barna utan heimilis, og loks hverju þyrfti að breyta í lögnum til samræmis við nýja tíma.

Reynslan sýnir að löggin hafa dugað nokkuð vel, en ávallt þarf að vera vel á verði um að bæta réttarstöðu barna innan barnaverndarkerfisins. Víða í frumvarpinu eru því lagðar fram breytingar í þá veru.

Hvað vistanir barna utan heimilis áhrærir er lagt til að auka ábyrgð ríkisins á uppbyggingu heimila og stofnana. Ein veigamikil röksemd fyrir því er að sú þjónusta sem er í boði taki til allra barna, óháð búsetu. Hér er átt við sérstök heimili fyrir börn, sem í raun hafa einungis verið rekin í Reykjavík. Tillagan felur í sér að fjögur heimili, sem nú eru rekin á vegum Reykjavíkurborgar, færast til ríkisins.

Þá er í frumvarpinu gerð tillaga um að lögleiða mikilvægt nýmæli um að auka gæði og eftirlit með úrræðum enda eru börn vistuð á ábyrgð barnaverndaryfirvalda. Markmiðin eru, m.a. að tryggja að fyrirkomulag úrræða og markmið vistunar uppfylli ákvæði laga, reglugerða og staðla. Í því skyni er lagt til að lögfest verði sérstök ákvæði um eftirlit af hálfu óháðra eftirlitsaðila.