



HÁSKÓLI ÍSLANDS



Fjölgun barnaverndartilkynninga 2005-2009

Hluti I:

**Athugun á tölulegum upplýsingum frá barnaverndarnefndum í Reykjavík,
Reykjanesbæ og Árborg á fyrstu sex mánuðum hvers árs, árin 2005-2009**

Halldór Sig. Guðmundsson

**Rannsóknastofnun í barna- og fjölskylduvernd
unnið að beiðni Velferðarvaktarinnar fyrir félags- og
tryggingamálaráðuneytið í nóvember 2009**

Útgáfuár: Nóvember 2009

Útgefandi: Rannsóknarstofnun í barna og fjölskylduvernd (RBF)

Útgáfustaður: Reykjavík

ISBN 978-9979-9859-4-5

Efnisyfirlit

Efnisyfirlit	3
Myndaskrá.....	4
Töfluskrá	4
Samantekt	5
Inngangur	7
Aðferð.....	9
Niðurstöður.....	10
Rannsóknarspurningar og niðurstöður	20
Umræða	22
Tillögur.....	25
Heimildir	27
Fylgiskjal 1:.....	29

Myndaskrá

Mynd 1. Heildarfjöldi tilkynninga til barnaverndarnefnda á árunum 1996-2008, samkvæmt ársskýrslum BVS fyrir sama tímabil (Aths. Fleiri en ein tilkynning getur verið um hvert barn). Stefna/tilhneiging táknuð með svartri línu.	10
Mynd 2. Fjöldi tilkynninga til barnaverndar fyrstu sex mánuði hvers árs, árin 2005-2009. Stefna/tilhneiging í aukningu sýnd með svartri punktalínu.	11
Mynd 3. Hlutfallsleg aukning á tilkynningum milli ára á fyrstu sex mánuðum árunna 2005-2009.	12
Mynd 4. Fjöldi barna sem tilkynnt var um á fyrstu sex mánuðum hvers árs árin 2005-2009.	13
Mynd 5. Fjöldi barna á fyrstu sex mánuðum 2007-2009 þar sem ákveðið var að hefja könnun máls hjá sveitarfélögunum þremur og á landinu öllu.	14
Mynd 6. Helstu flokkar tilgreindra ástæðna tilkynninga á landinu öllu fyrstu sex mánuði ársins, árin 2005-2009.	16
Mynd 7. Ástæður tilkynninga á landinu öllu, fyrstu sex mánuði hvers árs, árin 2005-2009.	17
Mynd 8. Fjöldi tilkynninga eftir tilkynnendum á landinu öllu, fyrstu sex mánuði árunna 2005-2009.	18
Mynd 9. Hlutfall tilkynninga frá helstu tilkynnendum til barnaverndar 2005-2009.	19
Mynd 10. Fjölmíðlaumfjöllun um barnaverndarmálefni á árunum 2005-2009.	24

Töfluskrá

Tafla 1. Hlutfall tilkynninga frá helstu tilkynnendum til barnaverndar á fyrstu sex mánuðum, 2005-2009.	19
Tafla 2. Íbúafjöldi og fjöldi barna 2005-2009.	23

Samantekt

- Á landinu öllu hefur tilkynningum til barnaverndar á árunum 2005-2009 fjölgað um 20-32% á fyrstu sex mánuðunum hvers árs, nema árið 2008 þegar þeim fækkaði.
- Sú fjölgun sem varð á tilkynningum til barnaverndar fyrri hluta árs 2009 er því sambærileg við fjölgun á undanförunum árum, að frátöldu árinu 2008.
- Ekkert í gögnum bendir til að fjölgun tilkynninga fyrri hluta árs 2009 sé afleiðing efnahagsþrenginga eða aukins atvinnuleysis í kjölfar efnahagskreppunnar. Svo virðist sem ástæður hennar séu þær sömu og fyrir aukningu undanfarin ár.
- Samkvæmt sískráningu er ekki að sjá meginbreytingar milli ára á eðli þess vanda sem tilkynntur er eða hverjir það eru sem tilkynna til barnaverndar á fyrstu mánuðum áranna 2005-2009.

Inngangur

Um mánaðamótin júní/júlí 2009 leitaði félags- og tryggingamálaráðuneytið til Rannsóknastofnunar í barna- og fjölskylduvernd (RBF), vegna beiðni velferðarvaktarinnar frá 12. júní 2009, um athugun á fjölgun tilkynninga til barnaverndarnefnda. Beiðnin var tilkomin í kjölfar upplýsinga frá Barnaverndarstofu (BVS) og Barnaverndar Reykjavíkur um verulega aukningu tilkynninga til barnaverndar auk umræðu og ályktana fjölmiðla í þá veru að aukningin tengdist áföllum í efnahagslífi og atvinnuleysi. Í samvinnu við Rannsóknastofnun í barna- og fjölskylduvernd var Halldór Sig. Guðmundsson, lektor í félagsráðgjöf við Háskóla Íslands, fenginn til að hafa umsjón með könnuninni.

Í ályktun velferðarvaktarinnar frá 12. júní 2009 var fjallað um aðstæður barna og barnavernd m.a. í ljósi fjölgunar á tilkynningum til barnaverndarnefnda á undanfarandi mánuðum samanborið við árið 2008. Fjölgunin var talin gefa til kynna að ákveðinn hópur barna byggi við alvarlegan vanda. Velferðarvaktin taldi ekki unnt að draga óyggjandi ályktanir um ástæður fjölgunarinnar og því var ákveðið að láta gera könnun á nýjum málum sem bárust barnaverndarnefndum þriggja sveitarfélaga, Reykjavíkurborg, Reykjanesbæ og Árborg á fyrstu þremur og fyrstu sex mánuðum þessa árs. Upphaflega var gert ráð fyrir að könnunin myndi einnig beinast að skráðum upplýsingum í einstökum málum en til þess kom ekki, a.m.k. ekki í fyrsta hluta verkefnisins.

Í framhaldi af samráðsfundi höfundar með fulltrúum félags- og tryggingamálaráðuneytisins og BVS var ákveðið að skipta verkefninu í tvo verkþætti. Sá fyrri lýtur að athugun á fyrirliggjandi tölulegum upplýsingum sem BVS safnar mánaðarlega frá barnaverndarnefndum. Ef tilefni verði til muni síðari hluti vera nánari rannsókn á því hvort eðlisbreytingar hafi orðið á tilkynningum til barnaverndarnefnda á árinu 2009 og hvort rekja megi þær til efnahagsþrenginga í samfélaginu.

Í þessari samantekt er gerð grein fyrir fyrri hluta verkefnisins, tölulegum upplýsingum BVS sem barnaverndarnefndir senda inn einu sinni í mánuði (svokölluð sískráning sbr. fylgiskjal 1). Að auki er stuðst við ársskýrslur BVS. Tölulegu upplýsingarnar úr sískráningunni og ársskýrslur eru aðgengilegar á vef BVS (www.bvs.is).

Í samantektinni er fyrst fjallað stuttlega um aðferðina við úrvinnslu gagna. Síðan er gerð grein fyrir niðurstöðum sem settar eru fram í formi línurita og stöplarita ásamt stuttum skýringartexta. Niðurstöðukafli sýnir fjölgun tilkynninga á fyrstu sex mánuðum hvers árs, á

árunum 2005-2009. Í lokin er stutt umræða um niðurstöðurnar ásamt ábendingum og tillögum að frekari athugunum.

Skýrslan var kynnt stýrihópi velferðarvaktarinnar 24. nóv. 2009.

Aðferð

Tilfni rannsóknarinnar er fjölgun barnaverndartilkynninga á fyrstu mánuðum ársins 2009 borið saman við árið 2008. Á grundvelli verksamnings er leitað svara við eftirfarandi spurningum:

- Hversu mikil er fjölgun á barnaverndartilkynningum milli árana 2006, 2007, 2008 og 2009 miðað við fyrstu þriggja og sex mánaða tímabil árana?
- Hver er ástæða tilkynninga og hver er fjölskyldustaða og atvinnustaða foreldra eða forsjáraðila?
- Hver er tilkynnandi?
- Hverjar má ætla að séu skýringar á fjölgun og/eða breytingu tilkynninga?

Í upphafi verkefnisins var leitað samstarfs við BVS þar sem um var að ræða athugun á fyrirliggjandi upplýsingum og tölum úr sískráningu BVS. Af hálfu stofunnar var Halla Marteinsdóttir, félagsfræðingur, tengiliður við vinnslu könnunarinnar.

Sískráning barnaverndarnefnda inniheldur eftirfarandi upplýsingar sem unnið var með:

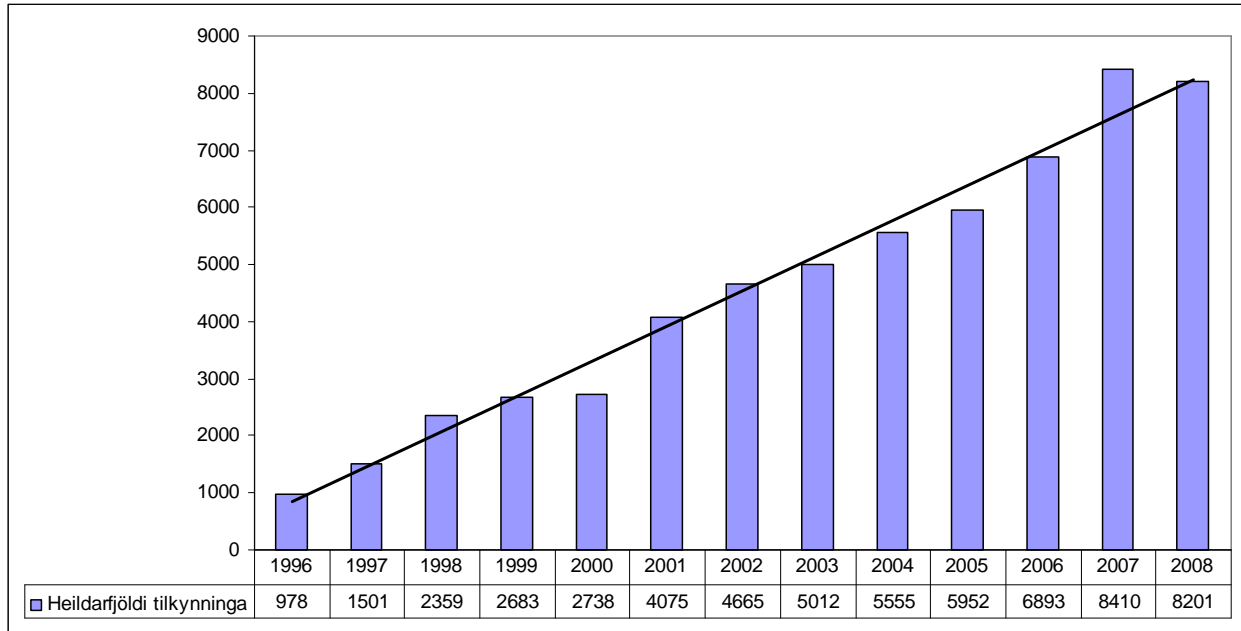
- Fjöldi tilkynninga í mánuðinum
- Fjöldi barna sem tilkynnt var um í mánuðinum
- Fjöldi barna þar sem ákveðið var að hefja könnun
- Fjöldi tilkynninga – eftir flokkum; vanræksla, ofbeldi, áhættuhegðun
- Hver var tilkynnandi.

Að auki var leitað upplýsinga um mannfjölda á vef Hagstofu Íslands (www.hagstofa.is) og skráðu atvinnuleysi á vef Vinnumálastofnunar (www.vinnumalastofnun.is). Einnig var leitað upplýsinga og byggt á niðurstöðum Fjölmiðlavaktarinnar varðandi umfjöllunum um barnaverndarmálefni.

Á vinnslustigi voru tölulegar niðurstöður kynntar og reifaðar fyrir tengilið BVS og einnig fyrir hópi starfsmanna barnaverndarnefnda sem stunda diplómánám við Háskóla Íslands. Athugasemdir þessara aðila voru hafðar til hliðsjónar við gerð skýrslunnar. Þessum aðilum eru færðar þakkir fyrir samstarfið og veitta aðstoð.

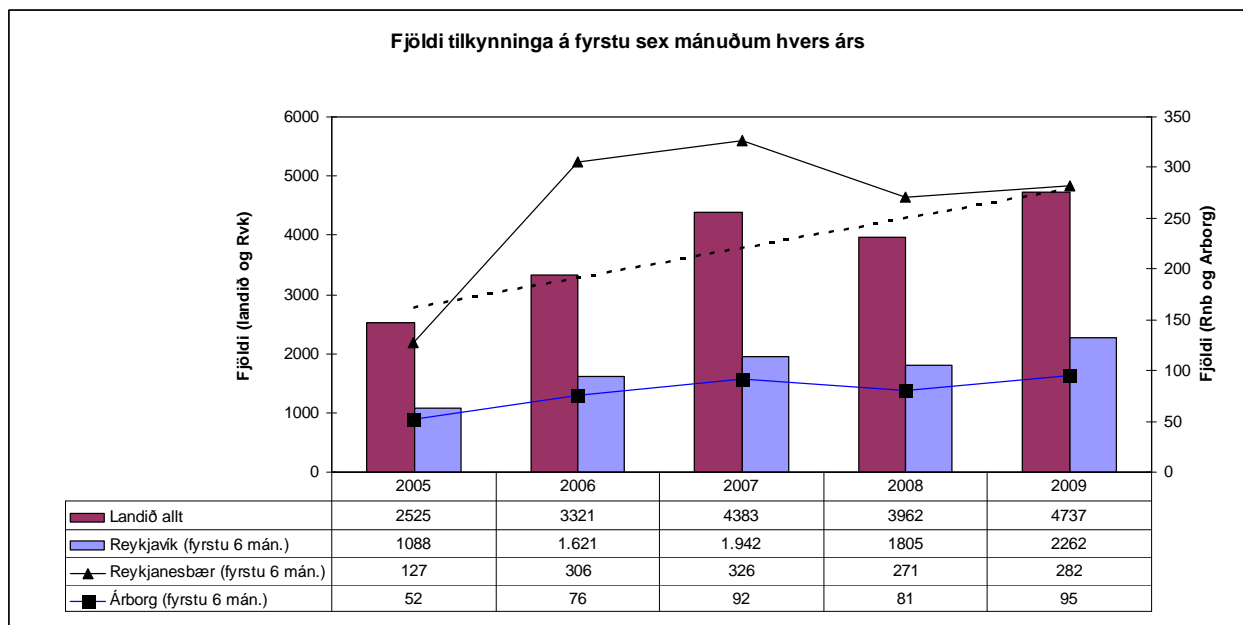
Niðurstöður

Ársskýrslur barnaverndarnefnda frá 1995 sýna að tilkynningum til barnaverndarnefnda á Íslandi hefur fjölgað ár frá ári. Sú þróun kemur líka fram í sískráningum barnaverndarnefnda allt til ársins 2008 þegar tilkynningum fækkar í fyrsta sinn á milli ára. Það er breyting frá þróuninni eins og hún hefur verið frá 1995 að skráning hófst með samræmdum hætti hjá BVS.



Mynd 1. Heildarfjöldi tilkynninga til barnaverndarnefnda á árunum 1996-2008, samkvæmt ársskýrslum BVS fyrir sama tímabil (Ath. Fleiri en ein tilkynning getur verið um hvert barn). Stefna/tilhneiging táknueð með svartri línu.

Hvort sem litið er til þriggja eða sex mánaða tímabila kemur fyrrgreind stígandi aukning fram nema árið 2008 (Mynd 2). Hafa þarf í huga að fjöldi tilkynninga er meiri en fjöldi barna þar sem fleiri en ein tilkynning getur borist um hvert barn. Tilkynningar til Barnaverndar Reykjavíkur hafa á hverju ári vegið um 45-54% af heildarfjölda tilkynninga á landinu öllu.



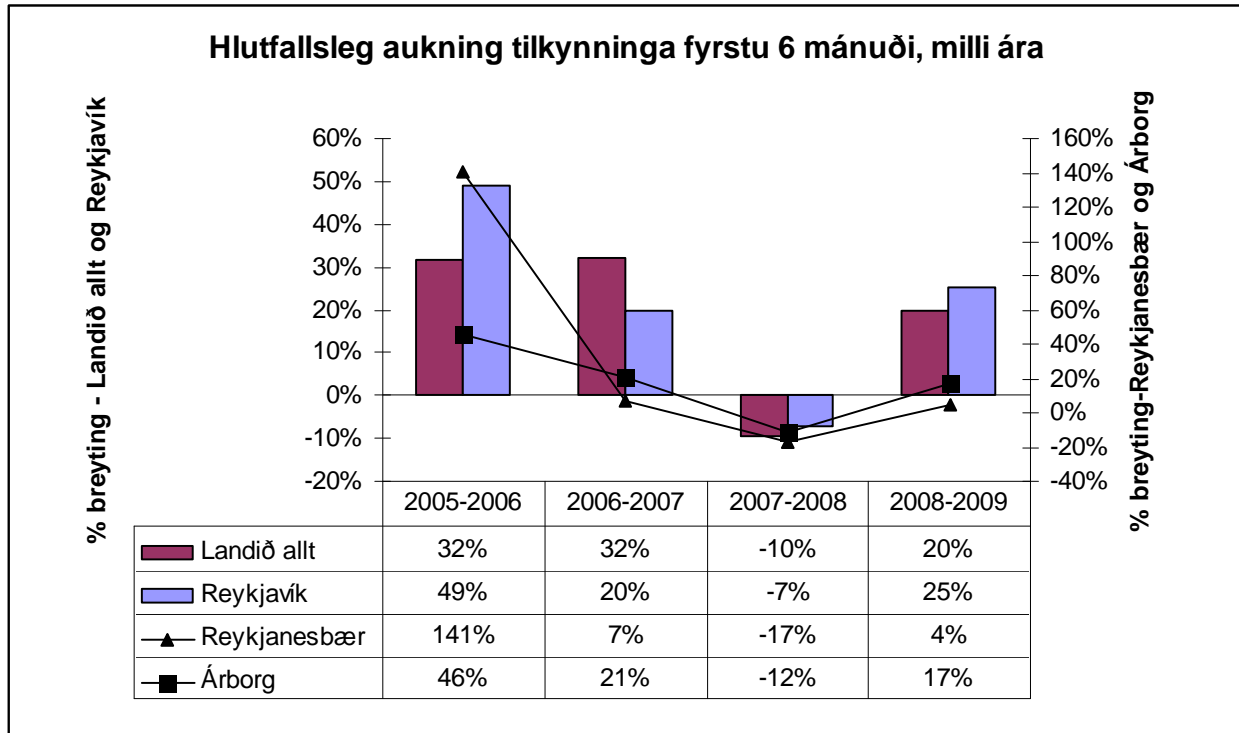
Mynd 2. Fjöldi tilkynninga til barnaverndar fyrstu sex mánuði hvers árs, árin 2005-2009. Stefna/tilhneiging í aukningu sýnd með svartri punktalínu.

Fjölgun tilkynninga til barnaverndarnefnda er viðvarandi ár frá ári og hefur haldist milli ára, nema árið 2008. Samsvörun er milli aukningar á landsvísu og aukningar í Reykjavík vegna þess hve hátt hlutfall barnaverndarmál í Reykjavík eru af heildarfjölda á landinu öllu. Breytingar hjá einstökum minni sveitarfélögum hafa því óveruleg áhrif á heildarfjöldann eða þá megintilhneigingu sem fram kemur á hverjum tíma á landinu öllu.

Aukning á fjölda tilkynninga á landinu öllu á fyrstu sex mánuðum ársins milli árana 2008-2009 er 19,6% en reiknast um 8% ef litið er breytinga milli árana 2007 og 2009 vegna fækkunar sem varð árið 2008. Aukning í tilkynningum hefur verið meiri á fyrri hluta tímabilsins en síðari hluta þess, það er frá 2008 að fækkun á sér stað eins og sjá má á mynd 2.

Aukning hefur verið á tilkynningum til barnaverndar í Reykjanesbæ og Árborg á ofangreindu tímabili 2005-2009. Í Reykjanesbæ hefur orðið veruleg aukning milli árana 2005-2006, síðan stendur fjöldi tilkynninga nokkuð í stað og fækkar svo 2008. Líkleg skýring á aukningu á árunum 2005-2006 er að gert var átak um markvissari skráningu tilkynninga hjá Reykjanesbæ. Tilkynningar á fyrstu þremur mánuðum ársins 2009 eru fleiri en 2008 en hafa ekki náð umfangi árana 2006 og 2007. Fækkun tilkynninga í Reykjanesbæ á árinu 2008 er athyglisverð í ljósi þess að á árunum 2006-2008 var á Suðurnesjum skráð atvinnuleysi 2,2-2,9% sem var með því hæsta á landinu á þeim tíma. Fækkunin í Reykjanesbæ árið 2008 er í takt við

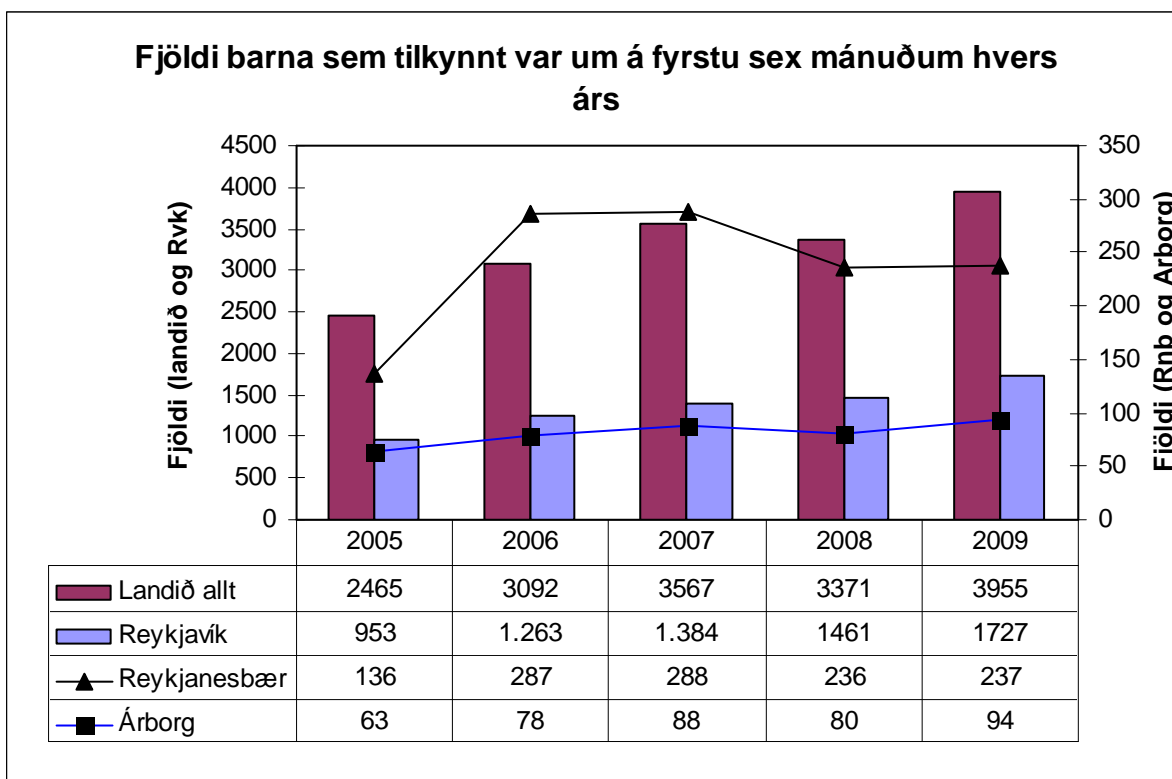
fækkun tilkynninga sem varð á landinu öllu árið 2008. Hafa þarf fyrirvara á túlkun á tölum minni sveitarfélaga, vegna lítills fjölda og næmni fyrir breytingum.



Mynd 3. Hlutfallsleg aukning á tilkynningum milli ára á fyrstu sex mánuðum árána 2005-2009.

Aukningin í Reykjavík er um 25% milli árána 2008-2009, en minni hjá hinum sveitarfélögunum (4-17%). Á landinu öllu fjölgaði tilkynningum um 20% milli árána 2008-2009 en fækkaði um 10% milli árána 2007-2008.

Ef aðeins er litið til fyrstu þriggja mánaða, fjölgaði tilkynningum á landinu öllu um 23% milli árána 2008 til 2009. Sú aukning er minni en aukningin sem varð á fyrstu þremur mánuðum árána 2006 til 2007 (29%).

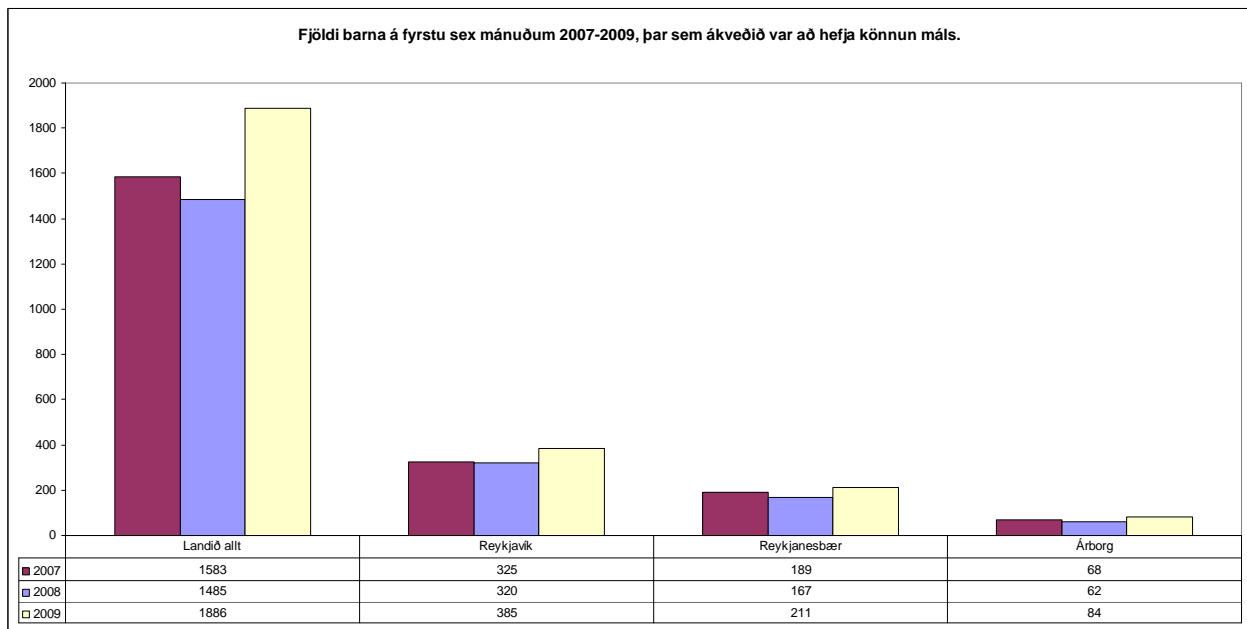


Mynd 4. Fjöldi barna sem tilkynnt var um á fyrstu sex mánuðum hvers árs árin 2005-2009.

Tilkynningum á landinu öllu fækkaði árið 2008 (mynd 2). Þegar horft er til fjölda barna sem tilkynningarnar varða, má sjá sömu sveiflur og í fjölda tilkynninga. Fjöldi barna sem tilkynnt er um á landinu öllu minnkar líka árið 2008 nema í Reykjavík.

Þessi fækkun tilkynninga og fækkun barna árið 2008 vekur athygli og spurningar um hvaða þættir kunni að hafa haft áhrif á þessa þróun. Af því tilefni er í umræðunni hér á eftir litið til tveggja þátta sem ábendingar komu fram um, mannfjölda í fyrrgreindum sveitarfélögum og einnig umfjöllun fjölmiðla um barnaverndarmál á umræddu árabili.

Tekið skal fram að mismunur í fjölda tilkynninga sem berast og fjölda barna sem tilkynnt er um, skýrist með því að fleiri en ein tilkynning getur varðað hvert barn. Í sískráningunni á einnig eftir að leiðrétta að sama barn kann að vera talið oft en einu sinni á tímabilinu, t.d. að tilkynnt er um sama barn í hverjum mánuði. Slíkar leiðréttingar hafa ekki verið gerðar í sískráningunni 2009 sem hér eru til umfjöllunnar en það á við um öll árin sem hér eru til athugunar. Til dæmis bárust á fyrstu sex mánuðum 95 tilkynningarnar til barnaverndar í Árborg varðandi 94 börn og til Reykjanesbæjar 282 tilkynning um 237 börn. Hjá Reykjavík voru tilkynningar 2262 um 1727 börn.



Mynd 5. Fjöldi barna á fyrstu sex mánuðum 2007-2009 þar sem ákveðið var að hefja könnun máls hjá sveitarfélögunum þremur og á landinu öllu.

Hér má sjá fjölda barna sem tilkynnt var um og ákveðið er að hefja könnun máls, þ.e. þær tilkynningar sem verða að máli hjá viðkomandi nefnd, á árunum 2007-2009. Gögn úr sískráningu um fjölda barna þar sem ákveðið var að hefja könnun liggja ekki fyrir varðandi 2005 og 2006 og þess vegna er einungis skoðað þriggja ára tímabil. Fjöldi tilkynninga til barnaverndarnefnda og fjöldi barna sem tilkynnt var um er meiri en fjöldi þeirra barna þar sem ákveðið var hefja könnun málsins. Skýringin er að fleiri en ein tilkynning getur verið um hvert barn og einnig þegar tilkynning gefur ekki tilefni til frekari könnunar.

Eins og í yfirliti um fjölda tilkynninga og fjölda barna sem tilkynnt var um fækkar könnunum í öllum sveitarfélögunum árið 2008 en fjölgar síðan aftur árið 2009.

Í ársskýrslu BVS fyrir árið 2008 kemur fram að á árunum 2002 til 2006 hafi hlutfall barna sem tilkynnt var um og ákveðið var að hefja könnun máls hafi verið heldur lækkandi. Hlutfallið hafi verið frá 55% árið 2002 og til 45% árið 2006. Samkvæmt ársskýrslum hefur hlutfall tilkynninga sem verða að máli hjá barnavernd Reykjavíkur verið lægst og var komið í 37% árið 2006.

Samkvæmt sískráningu á fyrstu sex mánuðum árunum 2007-2009, var hlutfall barna sem tilkynnt var um og ákveðið var að hefja könnun máls á landinu öllu, um 42% árið 2007, 43% árið 2008 og 48% árið 2009. Hjá Reykjavíkurborg er hlutfallið 20-24% samkvæmt þessum útreikningi

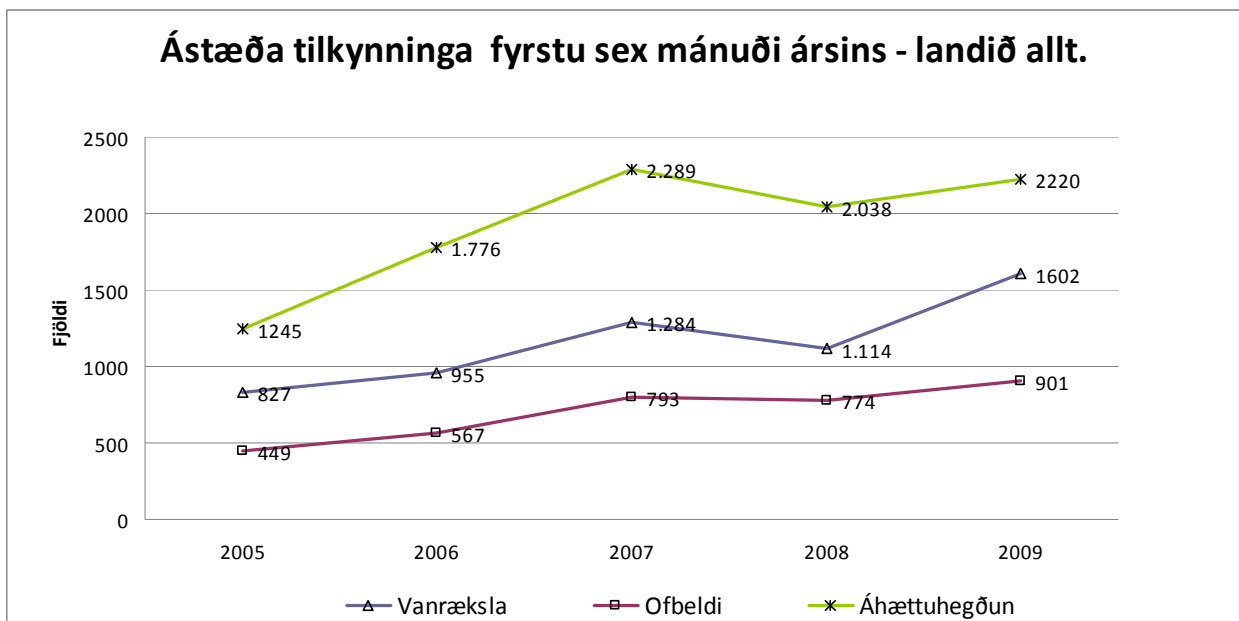
sem byggir á sískráningunni 2007-2009. Hjá hinum sveitarfélögunum Reykjanesbæ og Árborg, fer hlutfallið hækkandi, 65-89%, samkvæmt sískráningunni á fyrstu sex mánuðum ársins

Skráningar mála hjá barnavernd Reykjavíkur miðast við skráð ný mál. Þetta þýðir t.d. að ný tilkynning um barn sem þegar er til vinnslu hjá barnavernd telst ekki sem nýtt mál né telst fara í könnun. Hjá hinum sveitarfélögunum eru allar tilkynningar taldar sem berast og sé mál barns til vinnslu telst tilkynningin hafa farið í könnun.

Fyrrgreint hlutfall barna sem tilkynnt er um og verða að könnun á fyrstu sex mánuðum hjá barnavernd Reykjavíkur er lægra en meðaltal árána á undan. Skýringin á þeim mismun í tölunum, kann að liggja í leiðréttingum sem gera þarf á sískráningu annarra sveitarfélaga en Reykjavíkur. Eftir stendur að hlutfall barna sem tilkynnt er um og gerð er könnun máls er lægst hjá barnavernd Reykjavíkur. Sömu meginlínur er að sjá er kemur að fjölda þeirra barna þar sem ákveðið er að hefja könnu máls á fyrstu sex mánuðum árána 2007-2009.

Þessi mismunur milli sveitarfélaganna í hlutföllum mála sem fara í könnun bendir til mismunandi áherslu barnaverndarnefnda þessara sveitarfélaga í skilgreiningu á því hvaða mál eru skilgreind sem barnaverndarmál og einnig að skráning mála sé með nokkuð ólíkum hætti þó svo samræmd eyðublöð liggja til grundvallar. Mismunur þessi í skráningum barnaverndarnefndanna gerir að verkum að varhugavert er að draga ályktanir af hlutfallslegum samanburði milli þeirra. Sú staðreynd að gildi og samanburðarhæfni upplýsinga frá barnaverndarnefndum sé ábótavant, er athygliverð og vekur upp spurningar um hvort bæta þurfi samhæfingu og stöðlun í skráningum frá nefndunum. Einnig vakna spurningar í þessu sambandi um hvaða það er sem kunni að hindra samhæfðari upplýsingagjöf til Barnaverndarstofu. Hér kann líka að vera áhugavert að velta upp hvort þessi munur eigi sér skýringar í tilkynningum lögreglu og mismunandi vinnulagi eftir lögregluumdæmum þar sem tilkynningar frá lögreglu vega þungt í heildarfjölda tilkynninga.

Má í sambandi við þennan samanburð, vísa til rannsóknar Anni G. Haugen frá 2004 og ábendinga um mismun í skipulagi og verklagi og skilgreiningum barnaverndarnefnda á barnaverndarmálum.

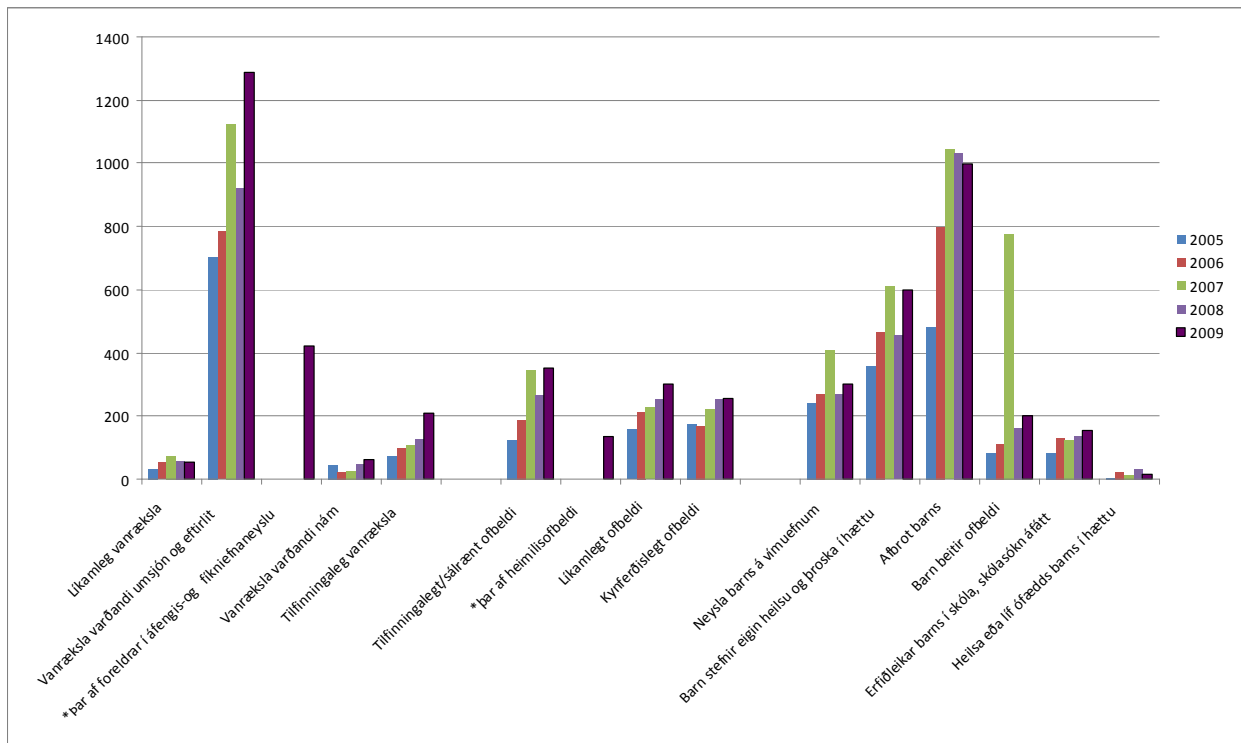


Mynd 6. Helstu flokkar tilgreindra ástæðna tilkynninga á landinu öllu fyrstu sex mánuði ársins, árin 2005-2009.

Flokkun ástæðna sem tilgreindar eru fyrir tilkynningum til barnaverndarnefnda er skipt í þrjá meginflokka við sískráningu. Þetta eru safnflokkar eða heildarfjöldi sem telst til vanrækslu gagnvart barni, ofbeldis sem barn er beitt og síðan áhættuhegðun barnsins sjálfs (sjá fylgiskjal 1). Mynd 12 sýnir að aukning í tilkynningum kemur líka fram í yfirliti samkvæmt þessari flokkun. Fram kemur að aukningin milli áráanna 2008 og 2009 virðist mest vegna tilkynninga um vanrækslu og samhliða hægir á aukningu á tilkynningum um áhættuhegðun barns. Þessi aukning í tilkynningum vegna vanrækslu er um 44% milli áráanna 2008-2009 en um 25% ef skoðuð er aukning milli 2007-2009 vegna fækkunar á árinu 2008.

Í gögnum sískráningar og útgefnum yfirlitum BVS fyrir undangengin ár eru ástæður tilkynninga ekki sérgreindar fyrir hvert sveitarfélag. Því er þessi hluti unnin fyrir landið allt.

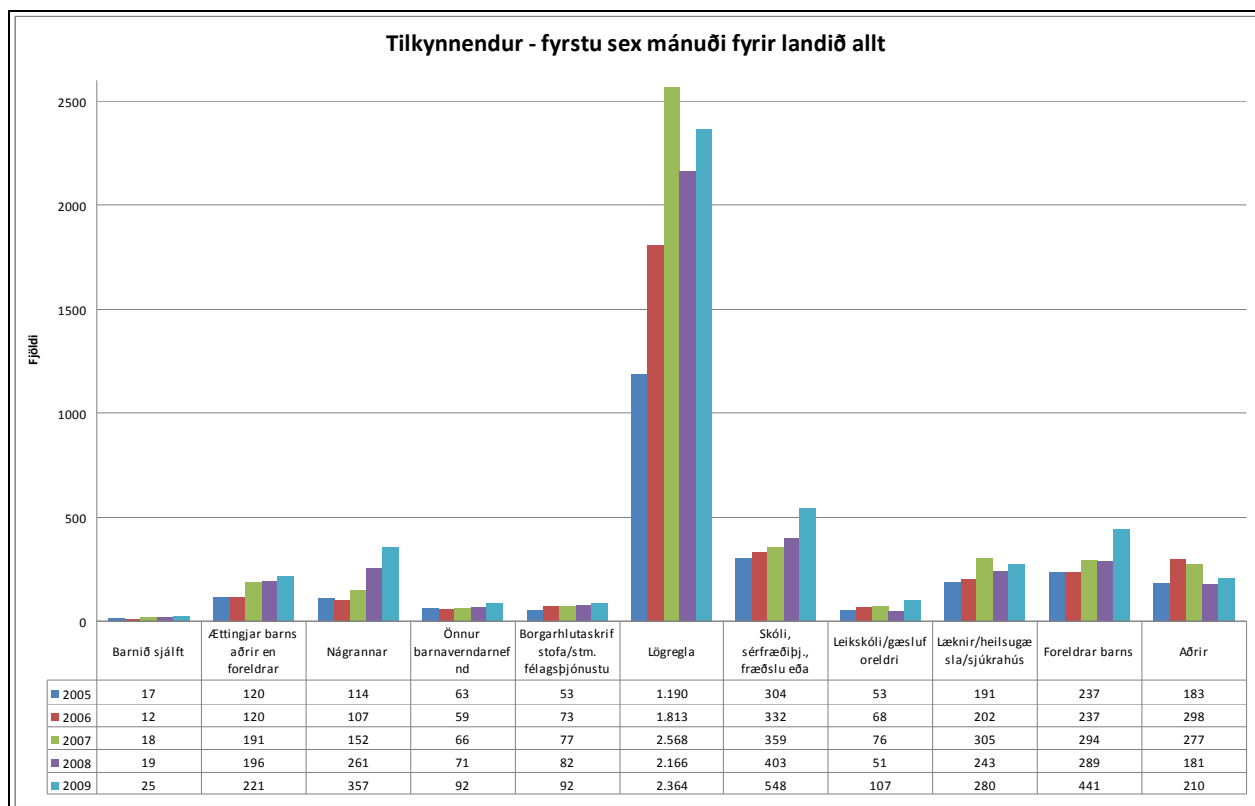
Tilfni er til að skoða nánar í hverju fyrrgreind breyting á fjölda tilkynninga um vanrækslu kann að liggja, hvort hér eru breytingar í skráningu eða breytingar á forsendum tilkynninganna. Í því sambandi væri til skoðunar að gera yfirlit um breytingar á ástæðum eftir hverju sveitarfélagi til að kanna hvort og þá hvar breytingin kunni að vera.



Mynd 7. Ástæður tilkynninga á landinu öllu, fyrstu sex mánuði hvers árs, árin 2005-2009.

Þegar fyrrgreindir yfirflokkar ástæðna tilkynninga eru skoðaðir nánar kemur fram að óverulegar breytingar hafa orðið milli ára aðrar en þær að fjöldinn eykst milli ára nema 2008. Á fyrstu sex mánuðum ársins 2009 hefur helsta aukningin orðið í flokknum „vanræksla varðandi umsjón og eftirlit“ og „tilfinningaleg vanræksla“. Aukning er líka í „tilfinningalegt/sálrænt ofbeldi“ og „barn stefnir eigin heilsu og þroska í hættu“.

Aðrir þættir virðast svipaðir milli ára eða fylgja að mestu þróuninni milli ára þó árssveiflna gæti í einstökum flokkum. Rétt er að taka fram að árið 2009 er við sískráningu í fyrst sinn skráð í flokkana „foreldrar í áfengis- og fíkniefnaneyslu og heimilisofbeldi“ og „heimilisofbeldi“.



Mynd 8. Fjöldi tilkynninga eftir tilkynnendum á landinu öllu, fyrstu sex mánuði árána 2005-2009.

Lögreglan tilkynnir um helming allra tilkynninga til barnaverndar. Á fyrstu sex mánuðum ársins 2005 komu um 47% allra tilkynninga frá lögreglu. Það hlutfall hækkaði og varð hæst 58,5% árið 2007 en fer síðan lækkandi 2008 og er 49,9% árið 2009.

Aðrir hópar sem oftast tilkynna eða leita til barnaverndar eru skóli, sérfræðiþjónusta eða skólaskrifstofa (11,6%), foreldrar barnsins (9,3%) og síðan nágrannar (7,5%). Hlutdeild þessara aðila hefur á árum 2005-2009 verið hægt vaxandi; skólar og skólaskrifstofur 8-12%, nágrannar 4,5-7,5% og foreldrar um 7-9,4% af heildarfjölda tilkynninga sem berast barnaverndarnefndum (tafla 1 og mynd 10).

Á árinu 2008 minnkaði hlutfall tilkynninga frá lögreglunni, leikskóla/gæsluforeldri, lækni/heilsugæslu/sjúkrahús og frá öðrum. Hjá hinum hópunum jókst hlutfall tilkynninga það ár, sem að hluta til skýrist af hve stór hluti tilkynninga berst frá lögreglu.

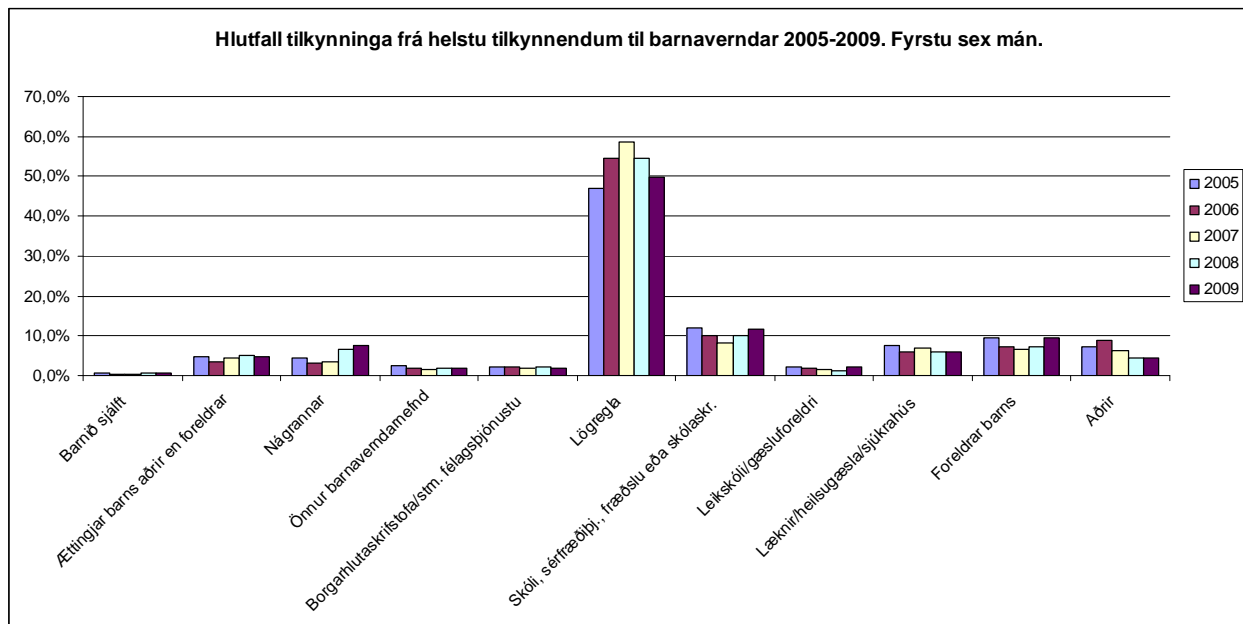
Fjöldi tilkynninga (mynd 9) frá foreldrum, ættingjum, nágrönnum og sérfræðiþjónustu skóla hefur verið að aukast ár frá ári. Sú aukning heldur sér árið 2008 hjá nágrönnum og sérfræðiþjónustu skóla þegar fækkar tilkynningum frá öðrum.

Aukning í fjölda tilkynninga frá lögreglu 2005-2009 kann að eiga sér skýringar í skráningum og breyttu vinnulagi lögreglunnar á þessu tímabili og samstarfi við

barnaverndarnefndir. Fækkunin árið 2008 veur líka spurningar um hvort þá hafi einnig átt sér stað einhverjar breytingar varðandi skráningu og vinnulag eða hvort aðrar skýringar eigi við. Slíka rannsókn væri áhugavert að gera þó hún liggi utan ramma þessa verkefnis.

Tafla 1. Hlutfall tilkynninga frá helstu tilkynnendum til barnaverndar á fyrstu sex mánuðum, 2005-2009.

Hlutfall tilkynninga frá :	2005	2006	2007	2008	2009
Barnið sjálft	0,7%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%
Ættingjar barns aðrir en foreldrar	4,8%	3,6%	4,4%	4,9%	4,7%
Nágrannar	4,5%	3,2%	3,5%	6,6%	7,5%
Önnur barnaverndarnefnd	2,5%	1,8%	1,5%	1,8%	1,9%
Borgarhlutaskrifstofa/stm. félagsþjónustu	2,1%	2,2%	1,8%	2,1%	1,9%
Lögregla	47,1%	54,6%	58,6%	54,7%	49,9%
Skóli, sérfræðipj., fræðslu eða skólaskr.	12,0%	10,0%	8,2%	10,2%	11,6%
Leikskóli/gæsluforeldri	2,1%	2,0%	1,7%	1,3%	2,3%
Læknir/heilsugæsla/sjúkrahús	7,6%	6,1%	7,0%	6,1%	5,9%
Foreldrar barns	9,4%	7,1%	6,7%	7,3%	9,3%
Aðrir	7,2%	9,0%	6,3%	4,6%	4,4%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%



Mynd 9. Hlutfall tilkynninga frá helstu tilkynnendum til barnaverndar 2005-2009.

Rannsóknarspurningar og niðurstöður

Rannsóknarspurning 1: Hve mikil er fjölgun á barnaverndartilkynningum milli ára 2006, 2007, 2008 og 2009 miðað við fyrstu sex mánaða tímabil árána?

Niðurstöðurnar sýna að 20-32% aukning er á landinu öllu á tilkynningum til barnaverndar öll árin nema árið 2008 og sú aukning sem til kemur eftir 2007 er hlutfallslega minni en var þrjú árin þar á undan. Aukningin á fjölda tilkynninga er um 20% á landinu öllu á fyrstu sex mánuðum ársins 2009. Aukning var í Reykjavík 25%, Reykjanesbæ 4% og Árborg 17%.

Rannsóknarspurning 2: Hver er ástæða tilkynninga og hver er fjölskyldastaða og atvinnustaða foreldra eða forsjáraðila?

Niðurstöðurnar sýna að helstu ástæður tilkynninga eru 1) áhættuhegðun barns, 2) vanræksla, og 3) ofbeldi. Heldur hefur dregið úr áhættuhegðun barna og að sama skapi hefur fjöldi tilkynninga aukist þar sem vanræksla er tilgreind sem ástæða tilkynningar. Fækkun tilkynninga vegna áhættuhegðunar barna hefur haldist síðan 2007. Það kann að mega túlka sem afleiðingu af fækkun tilkynninga lögreglu eða sem minni andfélagslega hegðun barna.

Með vísan til þeirra upplýsinga sem safnað er í sískráningu barnaverndarnefnda og að hvorki er safnað upplýsingum um fjölskyldustöðu barna né atvinnustöðu foreldra barna, er í þessum hluta könnunarinnar ekki unnt að svara síðari hluta rannsóknarspurningarinnar.

Sú niðurstaða vekur hins vegar upp spurningu um að leita eftir því við BVS að þeim upplýsingum verði safnað í framtíðinni. Til þess þarf að bæta þeim þætti inn á sískráningarblaðið og mætti í framkvæmd hugsa sér að byrja með að safna upplýsingunum hjá sveitarfélögum þremur sem til skoðunar voru í þessari könnun. Til skoðunar væri þá að skrá upplýsingar um fjölskyldustöðu og atvinnustöðu foreldra þeirra barna sem ákveðið er að fara með í könnunarferli.

Rannsóknarspurning 3. Hver er tilkynnandi?

Lögreglan er sá aðili sem tilkynnir um helming allra tilkynninga til barnaverndar. Á fyrstu sex mánuðum ársins 2005 voru tilkynningar lögreglu um 47% allra tilkynninga. Það hlutfall hækkaði og varð hæst 54,7% árið 2008 en er 49,9% árið 2009.

Aðrir hópar sem oftast tilkynna eða leita til barnaverndar eru skóli, sérfræðiþjónusta eða skólaskrifstofa (11,6%), foreldrar barnsins (9,3%) og síðan nágrannar (7,5%). Hlutdeild þessara

aðila hefur á árum 2005-2009 breyst lítillega milli ára; skólar og skólaskrifstofur 8-12% af heildarfjöldanum, nágrennar 4,5-7,5% og foreldrar um 7-9,3%.

Rannsóknarspurning 4. Hverjar má ætla að séu skýringar á fjölgun og/eða breytingu tilkynninga?

Mjög lítið er vitað um hvers vegna barnaverndartilkynningum hefur fjölgað á tímabilinu 2005-2009. Þessi athugun á tölulegum upplýsingum úr sískráningu barnaverndarnefnda á fyrstu sex mánuðum árána 2005-2009 bendir eindregið til að sú aukning sem varð kveikjan að umfjöllun og athugun velferðarvaktarinnar eigi sér fyrst og fremst skýringu í sömu þróun og áframhaldandi fjölgun tilkynninga til barnaverndaryfirvalda sem varað hefur síðan 1995.

Þar með er ekki hægt að útiloka að einhver hluti aukningarinnar í tilkynningum sé tilkominn vegna erfiðari stöðu foreldra.

Umræða

Könnun þessi gefur yfirlit um þá aukningu sem orðið hefur í fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda sem borist hafa á fyrstu sex mánuðum hvers árs á árunum 2005-2009. Niðurstöðurnar sýna að aukningin sem varð á tilkynningum til barnaverndar á fyrstu sex mánuðum ársins 2009 er sambærileg við aukningu sem varð á milli ára á tímabilinu 2005-2007. Þó aukningin 2009 verði ekki skýrð með því að benda á samfellda aukningu undangenginna ára, að frátöldu árinu 2008, þá eru ekki vísbendingar um annað en að um sömu orsakir sé að ræða. Því er hæpið að skýra aukninguna 2009 eingöngu með því að vísa til efnahagskreppu og afleiðinga hennar.

Þar með er tilgátunni um að afleiðingar efnahagsþrenginga hafi eða muni hafa áhrif á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda ekki hafnað. Reynsla Finna bendir til að áhrif efnahagsþrenginga komi ekki fram fyrr en 5-7 árum síðar og komi þá fram í fjölgun barna sem þurfa aðstoð barnaverndar og í aukningu á fósturráðstöfunum (Forssén, 2009).

Hvernig sem á málið er litið er fullt tilefni til að ætla að á næstu árum muni tilkynningum um börn, sem þurfa aðstoð barnaverndar halda áfram að fjölga og að álag muni aukast á þann hluta velferðarþjónustu samfélagsins. Sú spurning hlýtur að vakna hvort aukningin verði viðvarandi og einnig hvort ætla megi að áhrifa efnahagsþrenginga muni líka gæta í enn frekari fjölgun tilkynninga. Ljóst er að aukin fjöldi tilkynninga hefur á undangengnum árum aukið álag á barnaverndina almennt. Vætanleg eða möguleg árleg aukning og aukning vegna efnahagsástands og atvinnuleysis getur því orðið verulega íþyngjandi fyrir barnavernd í landinu. Ef aukningin verður viðvarandi er ljóst að álag á starfsfólk muni aukast enn fremur. Tölur um árlega aukningu á tilkynningum til barnaverndar gefa enn fremur tilefni til að ætla að takmarkað svigrúm sé til að mæta aðhaldi eða niðurskurði vegna efnahagsástandsins á fjárveitingum til barnaverndarstarfsins, heldur sé tilefni til aukinna fjárveitinga, eflingu fagfólks og áherslu á að aðstoða fjölskyldur enn frekar á meðan ástand atvinnu- og efnahagsmála skapar ógnun við velferð barna.

Atvinnuleysi, fátækt og viðkvæm félagsleg staða fjölskyldna einkennir stærstan hluta þeirra fjölskyldna sem barnavernd aðstoðar. Vitað er að um 40% fjölskyldna sem barnavernd aðstoðar búa við efnahagsleg erfiða stöðu, þar sem foreldrar eru heimavinnandi, öryrkjar eða atvinnulausir (Halldór Sig. Guðmundsson, 2005). Sú staða er einnig áberandi í finnskum rannsóknum (Forssén, 2009). Það er þess vegna tilefni til að fylgjast náið með framvindu mála

hjá barnaverndaryfirvöldum og stuðla að opinni umræðu um aðstoð og úrræði við börnin og fjölskyldur þeirra, sem taki mið af því að auka aðstoð við fjölskyldur í erfiðri fjárhagslegri og félagslegri stöðu (Heilbrigðisráðuneytið, 2009).

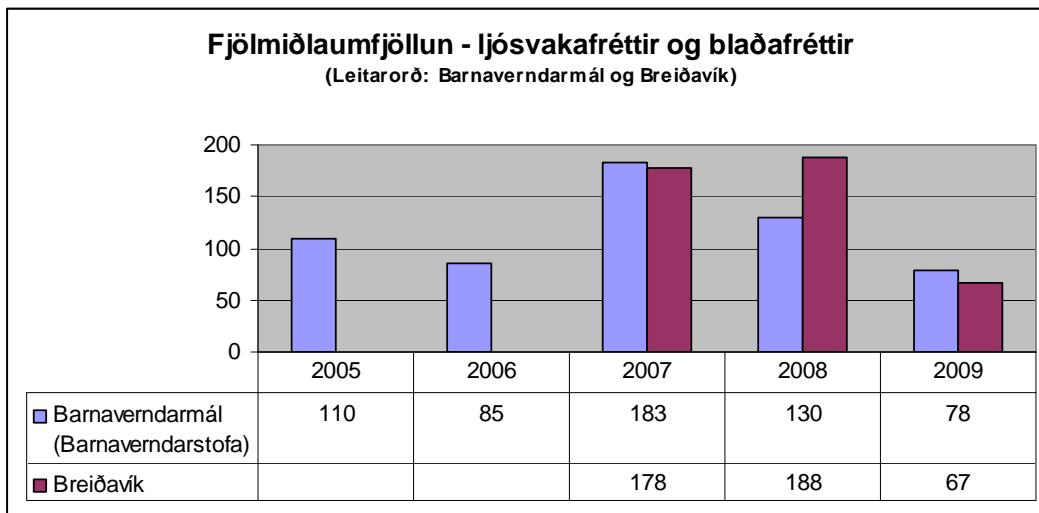
Niðurstöður rannsókna hafa sýnt neikvæð áhrif langtíma atvinnuleysis foreldra á börn. Langtímarannsókn sem gerð var í Bandaríkjunum á árunum 1984-1996 sýndi jákvæð tengsl milli aukningar á fjölda barna á fósturheimilum og aukins atvinnuleysis (Catalano o.fl., 1999). Aðrar rannsóknir sýna að langtíma atvinnuleysi foreldra hefur neikvæð áhrif á heilsufar barna (Sleskova o.fl.,2006). Sænsk rannsókn á tengslum atvinnuleysis foreldra og framvindu barna í námi sýndi neikvæð tengsl við atvinnuleysi föður en jákvæð við atvinnuleysi móður (Öster, 2006).

Athugun sem var gerð á þróun íbúafjölda og fjölda barna í sveitarfélögunum þremur sýnir að íbúafjöldi hefur aukist jafnt og þétt í þeim öllum. Á tímabilinu 2005-2009 hefur börnum á landinu fjölgað um 1846. Í Reykjanesbæ og Árborg hefur börnum fjölgað um 1096 en fækkað í Reykjavík um 535. Þessar tölur varpa því ekki ljósi á hvort fjölgun barna sé skýringarþáttur á auknum fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda, þar sem fjöldi barna í hverju sveitarfélagi helst ekki í hendur við sveiflur í fjölda tilkynninga eða fjölda barna sem tilkynnt er um.

Tafla 2. Íbúafjöldi og fjöldi barna 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Alls -íbúafj.	293.577	299.891	307.672	315.459	319.368
Reykjavík	113.848	114.968	116.642	118.827	119.547
Reykjanesbær	10.952	11.367	11.952	13.440	14.172
Sveitarfélagið Árborg	6.530	6.987	7.311	7.635	7.922
Börn 0-18	78.935	79450	79469	80188	80781
Reykjavík	28.035	28004	27787	27628	27499
Reykjanesbær	3.122	3207	3246	3591	3857
Sveitarfélagið Árborg	1.878	2005	2091	2151	2239

Á samráðsfundum höfundar með fulltrúum BVS og nemendum í diplómanámi í barnavernd komu fram ábendingar um að skýringa á fækkun tilkynninga árið 2008 mætti hugsanlega rekja að hluta til umfjöllunar fjölmiðla um barnaverndarmálefni og þá sérstaklega um málefni meðferðarheimilisins í Breiðavík (Forsætisráðuneytið, 2008). Af þessu tilefni var leitað upplýsinga frá Fjölmiðlavaktinni um fjölda umfjallanna í ljósvakamiðlum og blaðafréttum. Leitarorð voru „barnaverndarmál“ og „Breiðavík“.



Mynd 10. Fjölmiðlaumfjöllun um barnaverndarmálefni á árunum 2005-2009.

Umfjöllun um kvikmyndagerð og úttekt á starfsemi Breiðavíkurheimilisins hófst í febrúar 2007 og skýrsla Breiðvíkurnefndar kom út í febrúar 2008. Sérstaklega var athugað hvort marktæk fylgni væri milli fjölmiðlaumræðunnar og aukningar/minnkunar í fjölda tilkynninga. Svo reyndist ekki vera þegar horft var til þessa fimm ára tímabils. Af þessum niðurstöðum er ekki hægt að fullyrða hvort ein möguleg skýring á því að töluvert dregur úr tilkynningum til barnaverndarnefndar á árinu 2008 megi rekja til fjölmiðlaumfjöllunar árinna 2007 og 2008. Þetta gefur hins vegar upp áhugaverðar spurningar um að afla upplýsinga yfir lengra tímabil en hér er til skoðunar og greina betur jákvæða/neikvæða þætti umfjöllunarinnar og áhrif, í þeim tilgangi að staðfesta eða hafna þeirri tilgátu.

Umræðan um fækkun tilkynninga vegna fjölmiðlaumræðu Breiðvíkurmálsins gengur að nokkru þvert á umræðu og tilgátur í þá veru að aukin athygli og umfjöllun fjölmiðla um barnaverndarmálefni leiði til aukningar á tilkynningum til barnaverndarnefnda, aukinnar meðvitundar um barnaverndarmál og sé vísbending um aukna þekkingu eða aukna samfélagslega ábyrgð tilkynnenda. Fækkunin á tilkynningum til barnaverndarnefnda sem varð 2008 og auknar umfjallanir um barnaverndarmálefni almennt og um Breiðvíkurheimilið sérstaklega, má því mögulega túlka sem vísbendingu um breytingu á viðhorfum eða dvínandi trausts almennings til barnaverndar á Íslandi.

Tillögur

Hér eru stuttlega kynntar tillögur skýrsluhöfundar um aðgerðir á grundvelli þessara niðurstaðna og hins vegar tillögur um áframhaldandi athuganir og rannsóknir.

A: Tillögur um aðgerðir:

- Við sískráningu barnaverndarnefnda verði bætt upplýsingum um atvinnustöðu/fjölskyldustöðu beggja foreldra barna sem tilkynnt er um og gerð er könnun á.
- Stýrihópur velferðarvaktarinnar leiti samstarfs við Barnaverndarstofu um að halda sérstaklega utan um og birta á þriggja mánaða fresti yfirlit um fjölda umsókna um úrræði á vegum BVS og fjölda barna sem ráðstafað er í fóstur. Tilgangur þess væri að nema breytingar og vekja umræðu um fósturráðstafanir barna sem úrræði við atvinnu-/fjárhagslegum og/eða persónubundnum vanda fjölskyldna.
- Stýrihópur velferðarvaktarinnar kalli sérstaklega eftir samstarfi við sveitarfélögin um að hraða úrvinnslu og skilum á ársskýrslum til BVS. Þannig fengist fyrir en ella yfirlit um þróun mála og möguleiki til að bregðast við.
- Stýrihópur velferðarvaktarinnar efni til og/eða beina því til sveitarfélaga á landsvísu að beita sér fyrir umræðu meðal starfsfólks og nefndarmanna barnaverndar um önnur úrræði, sbr. reynslu Finna um tengsl atvinnuleysis og fósturvistana.

B: Í vinnu við þessa rannsókn hafa komið fram hugmyndir um að annar rannsóknaráfangi í þessu verkefni myndi mögulega lúta að:

- Athugun á atvinnustöðu foreldra þeirra barna þar sem ákveðið er að gera könnun á í umræddum þremur sveitarfélögum. Slík gagnasöfnun gæti byggst á skráningu á einstaklingsblöð sem er í vörslu barnaverndarnefnda og gæti veitt svör við spurningunni um hvort atvinnuleysi/langtímaatvinnuleysi hafi áhrif á erfiðleika barna og tilkynningafjölda.
- Athugun og greining á hvað veldur sívaxandi fjölgun tilkynninga til barnaverndar.
- Athugun viðkomandi sveitarfélaga á hvort munur sé á eðli mála milli ára 2008-2009
- Athugun á fjölda tilkynninga frá lögreglu og hvort aukning eða minnkun tengist breytingum á skráningum og/eða öðru verklagi.

- Athugun á framboði/aðgengi að annarri þjónustu/úrræðum barnaverndar og breytingum þar á.
- Athugun á líðan og álagi starfsmanna barnaverndarnefnda.
- Athugun á stöðu mála sem fara í könnun. Byggja mætti á hæfilegu úrtaki mála 2009 og eldri mála til samanburðar.

Heimildir

Anni G. Haugen. (2004). *Beiting úrræða í barnaverndarmálum, mörkin milli stuðnings og þvingunar og ákvörðunarferlið. Hlutur Íslands í norrænni samanburðarrannsókn.*

Reykjavík: Barnaverndarstofa.

Barnaverndarstofa (e.d.). *Tölulegar upplýsingar.* Aðgengilegt á slóðinni

<http://bvs.is/?m=1&ser=290>

Barnaverndarstofa. (e.d.). Minnisblað unnið fyrir forstjóra Barnaverndarstofu - kynnt á fundi borgarráðs Reykjavíkur 14. maí 2009. Aðgengilegt á slóðinni:

<http://www.bvs.is/files/file767.pdf>

Catalano, R.A., Lind, S.L., Rosenblatt, A.B. og Attkisson, C. C. (1999). Unemployment and foster home placements: Estimating the net effect of provocation and inhibition. *American Journal of Public Health*, 89,(6), 851-856.

Eyjan.is (e.d). *40% aukning tilkynninga til Barnaverndar Reykjavíkur. Viðbragðsáætlun í*

smíðum. Aðgengilegt á slóðinni: [http://eyjan.is/blog/2009/04/29/40-aukning-tilkynninga-](http://eyjan.is/blog/2009/04/29/40-aukning-tilkynninga-til-barnaverndar-reykjavikur-vidbragdsaaetlun-i-smidum/)

[til-barnaverndar-reykjavikur-vidbragdsaaetlun-i-smidum/](http://eyjan.is/blog/2009/04/29/40-aukning-tilkynninga-til-barnaverndar-reykjavikur-vidbragdsaaetlun-i-smidum/)

Félagsmálaráðuneytið. (e.d). Aðgengilegt á slóðinni:

<http://www.felagsmalaraduneyti.is/velferdarvaktin/>

Forssén, K. (2009). Áhrif Kreppu og fátæktar á velferð barna í Finnlandi (*e. Consequences of the Finnish recession to children's well-being*). Óútgefið erindi flutt þann 24. febrúar á vegum Rannsóknaseturs í barna- og fjölskylduvernd við Háskóla Íslands.

Forstætisráðuneytið. (2008). *Könnun á starfsemi Breiðavíkurheimilisins 1952-1979. Skýrslan*

nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Reykjavík: Forsætisráðuneytið. Aðgengilegt á slóðinni: <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/Breidavikurskyrsla.pdf>

Halldór Sig. Guðmundsson. (2005). *Hegðun, líðan og félagslegar aðstæður 11-18 ára barna*


innan barnaverndar á Íslandi– Sjónarhorn barna, foreldra, kennara og starfsfólks barnaverndar. Óbirt MA ritgerð í félagsráðgjöf við Háskóla Íslands.

Heilbrigðisráðuneytið (2009, 5. ágúst). *Skýrsla nefndar um sálfélagsleg viðbrögð (NSV) við efnahagskreppunni.* Aðgengilegt á slóðinni:

http://www.heilbrigdisraduneyti.is/media/Skyrslur/Lokaskyrsla_sal-efn_nefndar.pdf

- Öster, A. (2006). Parental unemployment and children's school performance. *WORKING PAPER 2006:5*. Uppsala: The Institute for Labour Market Policy Evaluation. Aðgengilegt á slóðinni: <http://www.ifau.se/upload/pdf/se/2006/wp06-05.pdf>
- Reykjavíkurborg (e.d.). *Fylgst náið með barnaverndarmálum í efnahagskreppunni*. Aðgengilegt á slóðinni: http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-582/2083_read-15101/2083_page-3/
- Sleskova M., Salonna F., Geckova A.M., Nagyova I., Stewart R.E., van Dijk J.P., Groothoff, J.W.(2006). Does parental unemployment affect adolescents' health? *Journal of Adolescents Health*, 38, 527-535.
- Vinnumálastofnun (e.d.). Tölulegar upplýsingar - fjöldi atvinnulausra. Aðgengilegt á slóðinni: http://www.vinnumalastofnun.is/files/prentun3.06_24684377.pdf

Fylgiskjal 1: Sískráningarblað Barnaverndarstofu.

	Barnaverndarstofa SÍSKRÁNING – mánaðarlegt yfirlit	Berist 15. hvers mánaðar til Höllu B. Marteinsdóttur halla@bvs.is
---	---	--

Barnaverndarnefnd: _____
Mánuður: _____

Fjöldi tilkynninga í mánuðinum:
Þar af fjöldi tilkynninga sem barst í gegnum 112:
Fjöldi barna sem tilkynnt var um í mánuðinum:
Fjöldi barna þar sem ákveðið var að hefja könnun:

Fjöldi tilkynninga (flokun):

Vanræksla – heildarfjöldi

Líkamleg vanræksla
Vanræksla varðandi umsjón og eftirlit
*Þar af foreldrar í áfengis- og
fíkniefnaneyslu
Vanræksla varðandi nám
Tilfinningaleg vanræksla

Ofbeldi – heildarfjöldi

Tilfinningalegt/sálrænt ofbeldi
*Þar af heimilisofbeldi
Líkamlegt ofbeldi
Kynferðislegt ofbeldi

Áhættu hegðun barns – heildarfjöldi

Neysla barns á vímuefnum
Barn stefnir eigin heilsu og þroska í hættu
Afbrot barns
Barn beitir ofbeldi
Erfiðleikar barns í skóla, skólasókn áfátt

Heilsa eða líf ófædds barns í hættu - heildarfj.

Hversu oft var barn í yfirvofandi hættu:

Hversu oft var tilkynnandinn:

<input type="checkbox"/> Barnið sjálf	<input type="checkbox"/> Skóli, sérfræðipjón, fræðslu eða skólaskrifstofa
<input type="checkbox"/> Ættingjar barns aðrir en foreldrar	<input type="checkbox"/> Leikskóli/gæsluforeldri
<input type="checkbox"/> Nágrennar	<input type="checkbox"/> Læknir/heilsugæsla/sjúkrahús
<input type="checkbox"/> Önnur barnavermálefnd	<input type="checkbox"/> Foreldrar barns <input type="checkbox"/> a með forsjá
<input type="checkbox"/> Þjónustumiðstöð/stm. Félagsþjónusta	<input type="checkbox"/> b ekki með forsjá
<input type="checkbox"/> Lögregla	
<input type="checkbox"/> Aðrir	