

Nefnd um stefnumótun í málefnum barna og ungmenna

**TILLAGA AÐ STEFNU Í
MÁLEFNUM BARNNA OG
UNGMENNA**

Efnisyfirlit

Inngangur	6
Upplýsingar.....	7
Markmið og framkvæmd	7
Greinargerð	7
Afskipti hins opinbera af málefnum barna.....	10
Markmið og framkvæmd	10
Greinargerð	10
Foreldrahæfni.....	13
Markmið og framkvæmd	13
Greinargerð	13
Skilgreining og almenn lýsing	13
Foreldrahlutverkið er vandasamara en áður.....	14
Heilsugæsla í skólum	16
Markmið.....	16
Börn með geð- og atferlissraskanir.....	19
Markmið og framkvæmd	19
Greinargerð	20
Fátækar barnafjölskyldur	22
Markmið og framkvæmd	22
Greinargerð	23
Skilgreining og almenn lýsing	23
Tilvist fátæktar á Íslandi	25
Afleiðingar fátæktar og áhrif hennar á börn	25
Bótakerfið	26
Börn útlendinga og hælisleitenda.....	28
Markmið og framkvæmd	28
Greinargerð	29
Viðmót við börn.....	32
Markmið og framkvæmd	32
Fylgiskjal 1.....	33
Viðmælendur og ráðunautar	33
Fylgiskjal 2.....	36
Nokkrar helstu heimildir	36

Starf nefndarinnar

Nefnd sem skipuð var til að undirbúa opinbera stefnu í málefnum barna og ungmenna hefur nú lokið störfum. Aðdragandinn að starfi hennar var sá að á 125. löggjafarþingi, 1999/2000, lögðu þingmennirnir Jóhanna Sigurðardóttir, Drífa Hjartardóttir, Guðjón A. Kristjánsson, Ólafur Örn Haraldsson, Rannveig Guðmundsdóttir og Ögmundur Jónasson fram tillögu til þingsályktunar um heildarstefnumótun í málefnum barna og unglunga.

Hinn 11. maí 2001 ályktaði Alþingi að fela ríkisstjórninni að undirbúa heildstæða og samræmda opinbera stefnu í málefnum barna og unglunga. Nefnd var skipuð til þess að undirbúa stefnu þessa með bréfi forsætisráðherra í október 2001.

Í nefndina voru skipuð:

- Albert Eymundsson, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga,
- Áslaug Þórarinsdóttir, síðar Eyrún Guðmundsdóttir, tilnefndar af dóms- og kirkjumálaráðuneyti,
- Bragi Guðbrandsson, tilnefndur af félagsmálaráðuneyti,
- Ingibjörg Ólafsdóttir, tilnefnd af umhverfismálaráðuneyti,
- Ragnheiður Haraldsdóttir, tilnefnd af heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti,
- Rósa Guðbjartsdóttir, tilnefnd af menntamálaráðuneyti
- og Drífa Hjartardóttir, skipuð af forsætisráðuneytinu, sem var formaður nefndarinnar.

Nefndin fékk starfsaðstöðu á Barnaverndarstofu. Jón Björnsson, sálfræðingur, var ráðinn starfsmaður hennar í hlutastarfi. Nefndin kom fyrst saman í janúar 2002 og fundaði reglulega fram í febrúarlok árið 2003, samtals á 14 fundum. Var þá drögum að lokaskýrslu skilað til forsætisráðuneytis. Sú skýrsla sem hér er lögð fram er endurskoðuð drög að lokaskýrslu nefndarinnar, eftir að hún hefur verið til meðferðar af hálfu nokkurra ráðuneyta. Nefndin hefur, á fjórum fundum í ársbyrjun 2005, yfirfarið þær breytingar sem gerðar hafa verið á drögum nefndarinnar og telur að þær séu ritstjórnarlegs eðlis og almennt til bóta. Hins vegar telur nefndin rétt að vekja athygli á því að liðið hafa tvö ár frá því að lokadrög skýrslunnar lágu fyrir. Á þeim tíma sem liðinn er hafa átt sér stað talsverðar breytingar í þeim málaflokkum sem skýrslan tekur til, samhliða því að ný úrlausnarefni hafa séð dagsins ljós. Þykir nefndinni því einsýnt að nauðsynlegt sé að yfirfara þau áhersluatriði sem í skýrslunni er fjallað um svo að opinber stefna í málefnum barna falli betur að þeim raunveruleika sem við blasir nú. Með hliðsjón af því að hlutverk nefndarinnar einskorðaðist við að undirbúa opinbera stefnu í málefnum barna, telur nefndin rétt að forsætisráðuneytið taki ákvörðun um næstu skref í þeim undirbúningi. Nefndin álitur að skýrslan, eins og hún liggur nú fyrir, hafi að geyma áherslur og upplýsingar sem yfirleitt eru enn í fullu gildi þrátt fyrir þær takmarkanir sem fyrr er vikið að.

Þegar í upphafi setti nefndin sér að leita eftir sjónarmiðum barna varðandi stefnuna, hafa víðtækt samráð við aðila sem gerst þekkja til málefna barna og leggja í tillögum sínum til grundvallar þau helstu áhyggjuefni sem uppi væru varðandi börn, unglunga og aðstæður þeirra, nú og til næstu framtíðar. Nefndin ákvað að setja fram tiltölulega fáar, áþreifanlegar tillögur, sem raunhæft væri að ætla að með góðum vilja mætti framkvæma á næstu fimm árum. Hún setti sér einnig að í tillögum hennar skyldu ekki

einasta vera almenn stefnumið heldur og nánari tillögur um hvernig að þeim skyldi unnið.

Nefndin og starfsmaður hennar hafa með viðtölum og fundum leitað eftir upplýsingum hjá fjölmörgum aðilum, skráðir viðmælendur eru liðlega 130, sjá fskj.1. Auk þess var leitað fanga í skýrslum um málefni barna, könnunum á högum þeirra og öðru tiltæku efni sem fyrir lá skriflega. Þess efnis er að nokkru getið í heimildaskrá, (sjá fylgiskjal 2).

Starfi sínu hagaði nefndin þannig að framan af eða til haustsins 2002 yfirför hún sviðið í heild og kannaði hvað í aðstæðum barna þætti í viðunandi eða góðu horfi, hvað væri á góðri leið og hvað þætti óviðunandi og væri þess háttar áhyggjuefni nú og í næstu framtíð að úrbóta væri þörf. Að sjálfsögðu komu hér fram mörg sjónarmið en nokkur málefni komu aftur og aftur fram hjá viðmælendum nefndarinnar, sem þóttu alvarlegust og mest aðkallandi að bæta úr. Eftir að hafa með þessum hætti farið heildstætt yfir sviðið valdi nefndin sjö markmið, sum þeirra mjög yfirgripsmikil. Eftir það beindi nefndin starfi sínu fyrst og fremst að nánari útfærslu þessara markmiða. Í þeirri umfjöllun komu fram ný sjónarmið og niðurstaða nefndarinnar varð að gera tillögu um níu markmið alls.

Í febrúar 2003 boðaði nefndin til fundar þar sem kynnt voru drög að lokaskýrslu. Á þeim fundi komu fram ýmsar gagnlegar athugasemdir. Einnig fóru drögin til umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga og fagráðuneyta sem komu með ýmsar tillögur til breytinga sem margar hverjar voru teknar til greina. Forsætisráherra hefur nýverið skipað nefnd er á að fjalla um stöðu fjölskyldunnar á breiðum grunni. Nefnd til að undirbúa stefnu í málefnum barna og ungmenna telur ljóst að sú vinna sem hér er lögð fram nýtist vel nýju nefndinni.

Nefndinni er ljóst að einhverjum mun finnast að markmiðin hefðu átt að vera fleiri og gengið sé fram hjá brýnum verkefnum sem varða börn. Því er þá fyrst til að svara, að nefndin vildi verða til þess með tillögum sínum að á næstu árum verði tekið hnitmiðað á brýnustu úrlausnarefnunum í stað þess að dreifa kröftunum um of. Í annan stað eru sum þeirra markmiða sem nefndin setur fram mjög yfirgripsmikil og snerta aðstæður og hagi barna með almennum hætti. Í þriðja lagi taldi nefndin ekki ástæðu til að setja þau mörgu úrlausnarefni sem þegar er unnið að með efnilegum hætti og góðum árangri í forgangssæti í stefnumótun til næstu ára.

Skýrslunni er skipt í kafla. Fyrst er fjallað um markmið og framkvæmd þeirra en síðan fylgir greinargerð um viðkomandi efni.

Markmiðin sem hér fara á eftir eru misyfirgripsmikil. Flest þeirra taka til allra barna og unglinga, svo er um markmið 1, 2, 3, 4, 8 og 9. Önnur taka til afmarkaðra hópa barna og unglinga sem nefndinni þótti að kölluðu á sértækar aðgerðir sem miðaðar eru við þá fyrst og fremst, svo er um markmið 5, 6, 7.

Markmiðin eru:

1. Að íslenska ríkisstjórnin taki ábendingar barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna frá janúar 2003 varðandi framkvæmd Barnasáttmálans til gaumgæfilegrar athugunar, geri framkvæmdaáætlun og hrindi þeim úrbótum sem horfa til heilla hið fyrsta í framkvæmd.
2. Að ávallt liggi fyrir heildstæðar og áreiðanlegar almennar upplýsingar um börn og ungmenni hérlendis, sem máli skipta við stefnumótun og ákvarðanatöku opinberra aðila um hagi þeirra.

3. Að aðgerðir hins opinbera í þágu barna og ungmenna, stjórnun þeirra og framkvæmd, séu ávallt markvissar, skilvirkar og árangursríkar.
4. Að styrkja foreldra í uppeldishlutverki sínu með því að koma á skipulegri og samræmdri foreldrafræðslu og ráðgjöf í uppeldisefnum fyrir alla foreldra.
5. Að heilsugæsla í skólum sé öflug miðstöð innan hinnar almennu heilsugæslu í forvarnarstarfi, heilbrigðisfræðslu og alhliða heilsugæslustarfi fyrir börn og ungmenni á öllum skólastigum.
6. Að fjárhagslegur stuðningur hins opinbera við fátækar barnafjölskyldur sé nægur og skilvirkur, aðferðir við hann séu almenningi skiljanlegar og verkaskipting skýr milli þeirra sem að honum koma.
7. Að forvarnir, greining og meðferð geð- og atferlisraskana hjá börnum og ungmennum verði aðgengilegar, skilvirkar og árangursríkar.
8. Að börn af erlendum uppruna sem vaxa upp á Íslandi fái allan stuðning sem mögulegt er að veita af hálfu opinberra aðila til að aðlagast hinu íslenska samfélagi og eignast fulla aðild að því í hvívetna.
9. Að fullorðið fólk sýni börnum ævinlega fulla kurteisi og virði þau sem einstaklinga.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir hverju markmiði um sig með stuttum inngangi, tillögum um framkvæmdir og greinargerð sem lýsir ástæðum fyrir því að viðkomandi markmið er sett fram.

Inngangur

Í upphafi árs 2003 yfirfór barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna framkvæmd Barnasáttmálans á Íslandi. Þó að í flestum greinum hafi tekist vel til um efndir hans á Íslandi og réttindi barna séu hér vel tryggð í samanburði við flest önnur lönd, sá nefndin á fundi sínum hinn 31. jan. 2003 engu að síður ástæðu til að beina ýmsum tilmælum til íslenskra stjórnvalda um atriði sem betur mættu fara. Nefndin hefur tekið þessi tilmæli til athugunar og mörg þeirra eru hluti af greinargerð þessari. Nefndin telur að Íslendingum eigi að vera það kappsmál að framkvæmd Barnasáttmálans hér á landi sé með ágætum og ekki verði að henni fundið.

Samkvæmt bráðbirgðatölum Hagstofu Íslands voru 78.577 börn og ungmenni undir 18 ára aldri í landinu hinn 1. des. 2004.

Í alþjóðlegum samanburði telst hagur íslenskra barna í flestum greinum góður. Flestra þeirra vandamála sem einkenna velferðarríki og vel eru þekkt frá nágrannalöndunum gætir þó hér á landi.

Það er viðtekin stefna stjórnvalda á Íslandi, og hefur verið lengi, að mæta brestum í aðstæðum barna, hæfni þeirra og heilsu með úrræðum af hálfu hins opinbera, þannig að helst öll börn eigi sem jöfnust færi til að ná fullum þroska, þróa hæfileika sína og njóta lífsgæða bæði á barnaldrinum og síðar á ævinni. Hið opinbera beitir í þessu skyni stofnunum sínum, bæði til þess að styðja barnafjölskyldur í uppeldishlutverki sínu og til að hafa bein áhrif á uppeldi og aðstæður barna. Veigamest eru heilbrigðis-, mennta- og félagsþjónustukerfin, barnavernd og almannatryggingar, skattkerfið, húsnæðiskerfið og vinnumarkaðurinn. Kerfum þessum er ýmist beitt með almennum hætti, þ.e. aðgerðum sem ætlað er að búa í haginn fyrir öll börn, eða sértækum aðgerðum, sem beinast að tilteknum hópum barna eða einstökum börnum með sérstakar þarfir umfram önnur. Forsenda hins síðarnefnda er að vitneskja fáiist um sérstakar þarfir þessara barna svo hægt sé að mæta þeim með árangursríkum hætti, stundum í bráð en stundum lengd.

Hagur barna, almennt og í einstaklingstilvikum, ræðst af flóknu samspili fjölmargra þátta, sem vissulega eru langt í frá þekktir að öllu leyti. Áhrifin af almennum og sértækum aðgerðum hins opinbera á aðstæður barna eru einnig flókin og ekki alltaf fyrirsjáanleg.

Upplýsingar

Markmið og framkvæmd

Hérlandis er mun minna til af tölulegum upplýsingum um ýmsa þætti er varða málefni barna og ungmenna en á Norðurlöndum og í flestum löndum Vestur-Evrópu.

Ákvarðanatöku um börn, sem fram fer mjög víða í stjórnkerfinu, bæði hjá sérfræðingum og leikmönnum, byggir því ekki á jafn heildstæðum og traustum upplýsingum um börn eins og æskilegt væri.

Í þessu sambandi bendir nefndin á tilmæli barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna til íslenskra stjórnvalda frá fundi hennar þann 31. janúar 2003 um að efla söfnun tölulegra upplýsinga um börn og unglinga, sbr. liði 10 og 11 í fundargerð.

Markmið:

Að ávallt liggi fyrir heildstæðar og áreiðanlegar almennar upplýsingar um börn og ungmenni hérlandis, sem máli skipta við stefnumótun og ákvarðanatöku opinberra aðila um hagi þeirra.

Nefndin leggur til að skipulag og umsjón upplýsingasöfnunar verði falin einum aðila. Söfnunin verði samræmd og eigi sér stað með því að:

1. Hafa áhrif á almenna upplýsingasöfnun um börn, einkum í heilbrigðis- mennta- og félagsþjónustukerfinu, kalla þaðan eftir upplýsingum og úrvinnslu þeirra, draga þær saman, samhæfa og tengja.
2. Eiga frumkvæði að rannsóknum á afmörkuðum þáttum er varða börn og ungmenni, og kosta þær í einhverjum tilvikum.
3. Samhæfa almennar upplýsingar um börn, birta þær og kynna þannig að þær verði aðgengilegar þeim sem á þurfa að halda.
4. Taka eftir atvikum þátt í alþjóðlegu samstarfi á þessu sviði.
5. Í því sambandi er lagt til að Ísland taki fullan þátt í hinu evrópska CHILD-verkefni.

Greinargerð

Hagstofan birtir árlega tölfræðilegar upplýsingar um börn er byggja á þjóðskrá og útgjöldum hins opinbera vegna barna. Þetta er gert með svipuðum hætti og á Norðurlöndunum og í Vestur-Evrópu. Auk þess birtir Hagstofan stakar tölfræðilegar úttektir. Þannig er í undirbúningi útgáfa á samantekt um útgjöld hins opinbera vegna fjölskyldna á síðasta áratug 20. aldarinnar. Hagstofan er aðili að EU-SILC (European Statistic of Income and Living Conditions) og mun þess vegna frá og með árinu 2004 safna viðamiklum upplýsingum um tekjudreifingu og fátækt með hliðstæðum hætti og í aðildarlöndum Evrópusambandsins.

Hjá heilbrigðisstofnunum er skráð mikið af upplýsingum um einstaklinga og samskipti þeirra við heilbrigðisstofnanir þar með talin börn og ungmenni. Að svo komnu er það ógerningur að draga út úr þeim almennar upplýsingar um heilbrigðismál né setja þær í samband við aðrar breytur til að sjá samhengi heilsuupplýsinga við þær. Sumar aðgerðir heilbrigðisstofnana eru þó allvel skráðar nú þegar, einkum þær sem fara fram á afmörkuðum stofnunum eða tengjast einstökum sjúkdómaflokkum (t.d. krabbamein), annars staðar er tæmandi skráning í undirbúningi (t.d. slys), en víða er skráning ófullkomin og síðri en ætlað er. Þannig er ekki vitað með vissu um þakningu bólusetninga á börnum á einstökum svæðum og þaðan af síður eru þær skráðar heildstætt með ábyggilegum hætti.

Leikskólinn tekur til flestra barna og skráir aðgerðir sínar, m.a. sérstaka þjónustu sem börnum er látin í té. Grunnskólinn skráir tæmandi upplýsingar um alla nemendur og þjónustu sem skólar veita. Sama á við um framhaldsskóla.

Frá árinu 1992 hefur farið fram reglubundin söfnun upplýsinga um aðstæður barna í 6.–10. bekk grunnskóla og viðhorf þeirra til ýmissa málefna, en heildstæðar upplýsingar hafa einungis að hluta verið dregnar út úr því gagnasafni og einkum þær er varða afmarkaða þætti svo sem tómsundur og vímuefnaneyslu.

Auk þessa hafa margvísleg rannsóknarverkefni verið unnin af ýmsum aðilum varðandi einstaka þætti, og þá að gefnum tilteknum tilefnum.

Þá gefa einstakar stofnanir, sem fást við málefni barna einvörðungu eða með öðru, yfirleitt út greinargóðar ársskýrslur um verksvið sitt.

Heildstæðar samantektir á upplýsingum um börn og ungmenni, hagi þeirra og aðstæður, eru ekki gerðar reglulega.

Nefndin hefur m.a. orðið vör við eftirtalin umkvörtunarefni:

- Hérlandis er mun minna til af tölulegum upplýsingum um ýmsa þætti er varða málefni barna en á Norðurlöndunum og í flestum löndum Vestur-Evrópu. Þetta á að vísu ekki við um opinberar staðtölur, sem eru sambærilegar, en einkum þá þætti sem kalla á sérstaka rannsóknarvinnu.
- Þá eru skráðar ýmsar mikilvægar upplýsingar um börn sem ekki hefur verið unnið úr með heildstæðum hætti né hafa þær verið gerðar aðgengilegar. Stundum virðist þannig lögð veruleg vinna í að safna upplýsingum sem koma að takmörkuðum notum.
- Það er ekki auðvelt, og oft illmögulegt, að fá yfirsýn yfir þær upplýsingar sem þó eru til um börn.
- Rannsóknarverkefni sem tengjast börnum eru ákveðin af ýmsum aðilum, stundum út frá þörfum og áhugaefnum þeirra hvers og eins, stundum vegna erlendrar samvinnu, stundum af því fjármögnun er tiltæk. Þótt sum atriði hafi verið könnuð allítarlega eru önnur með öllu ókönnuð. Þá eru íslenskar rannsóknir á högum barna afar oft augnabliksmyndir sem ekki eru endurteknar og veita því ekki færi á að fylgjast með þróun yfir lengri tíma.

- Heildstæð yfirlit með tölulegum upplýsingum um börn, hagi þeirra og aðstæður, til almennra nota við starf að málefnum barna og ákvörðunartöku um þau, skortir.
- Handhægir mælikvarðar sem lýsa með einfölduðum hætti flóknum fyrirbærum og nýttir eru m.a. til mats á árangri hafa aðeins í litlum mæli verið þróaðir og nýttir hérlendis hvað málefnum barna viðvíkur.

Nefndin leggur til að Ísland taki að fullu þátt í hinu evrópska CHILD-verkefni (Child Health Indicators of Life and Development/European Union Community Health Monitoring Programme). Hér er um samstarfsverkefni sautján Evrópulanda að ræða, en undirbúningur þess hefur staðið í nokkur ár og Ísland hefur tekið virkan þátt í honum. Aðferðafræðin hefur nú verið samræmd og fullmótuð, með lokaskýrslu í nóvember 2002. Þátttaka í þessu upplýsingaverkefni mun bæta mjög úr upplýsingaþörfinni um málefni og hagi barna á mörgum sviðum og veita færi á afar lærdómsríkum erlendum samanburði.

Afskipti hins opinbera af málefnum barna

Markmið og framkvæmd

Afskipti hins opinbera, ríkis og sveitarfélaga, af börnum og unglingum eru margvísleg og snerta ólíka þætti á ólíkan hátt. Fyrirferðarmest eru menntakerfið, heilbrigðisþjónustan og ýmis konar félagsleg afskipti.

Mjög margir viðmælendur nefndarinnar bentu á að verulega skorti á samhæfingu pólitískrar stefnumótunar og starfsemi stofnana í þágu barna. Bent var á ýmis dæmi og rök því til stuðnings. Þetta er vissulega ekki aðeins bundið við málefni barna þar sem ómarkviss starfsemi stofnana skilar stundum takmörkuðum árangri.

Markmið

Að aðgerðir hins opinbera í þágu barna og ungmenna, stjórnun þeirra og framkvæmd, séu ávallt markvissar, skilvirkar og árangursríkar.

1. Nefndin leggur til að forsætisráðuneytið velji t.d. tvo eða þrjá óháða fagmenn, sem hafi til að bera þekkingu og reynslu af opinberum rekstri og stjórnunarstörfum bæði hjá hinu opinbera og í einkarekstri, til að yfirfara stjórnarsýslu og framkvæmd opinberrar þjónustu við börn og barnafólk með tilliti til markmiða, skilvirkni og árangurs.
2. Aðilum þessum verði falið að koma með ábendingar um hvað betur megi fara í skipulagningu, stjórnun og starfsháttum og eftir atvikum gera tillögur til úrbóta sem komið verður á framfæri við hlutaðeigandi stjórnvöld og stofnanir.
3. Þeim verði sérstaklega falið að huga að því hvort núverandi verkaskipting milli ráðuneyta, ríkisstofnana og milli ríkis og sveitarfélaga varðandi málefni barna sé með hinum hentugasta hætti og hvernig gera megi samstarf og samhæfingu stofnana skilvirkari.
4. Þá verði þeim enn fremur falið að yfirfara tilmæli barnaréttarnefndar S.þ. til íslenskra stjórnvalda frá fundi hennar þann 31. jan. 2003 (einkum lið 8 a, b og c, lið 30 og lið 31 a og d varðandi framkvæmd heildrænnar stefnu í málefnum barna, stefnumótun sveitarfélaga í fjölskyldumálum og starfsemi Fjölskylduráðs ríkisins) og setja fram hugmyndir um hvernig mæta megi þessum tilmælum.
5. Nefndin leggur til að starfi þessara fagmanna verði lokið fyrir árslok 2006.

Greinargerð

Flestir þeir sem nefndin leitaði til um upplýsingar störfuðu innan stóru kerfanna þriggja; heilbrigðis-, mennta- og félagsþjónustukerfisins, og höfðu margháttaða reynslu af starfsemi þeirra í þágu barna, samstarfinu þeirra í milli og við önnur kerfi, á æðstu stigum stjórnarsýslunnar og allt niður til grasrótarinnar.

Það var dæmigert þegar spurt var eftir helstu áhyggjuefnum þessara aðila varðandi börn og ungmenni, nú og til framtíðar, að viðmælendur nefndu fjölpætt, margbrotin vandamál, sem að vísu birtust innan þess kerfis sem viðkomandi störfuðu í, en áttu rætur út fyrir það og jafnframt úrlausn utan þess.

Einföldu vandamál, sem hvert kerfi um sig hafði öll tók á, höfðu í stórum dráttum þegar verið leyst að því marki sem við mátti búast og voru ekki (lengur) aðaláhyggjuefnin. Gagnvart þeim vandamálum hafa orðið miklar og örur framfarir og tiltækar alþjóðlegar samanburðartölur staðfesta það í stórum dráttum, þó ef til vill eigi það síst við um félagsþjónustukerfið.

Flóknu og margbrotnu áhyggjuefnin, sem viðmælendur lýstu, voru til úrlausnar í öðrum kerfum, öðrum stofnunum og stundum mörgum, en hver þeirra um sig hafði aðeins hluta þess til umfjöllunar. Oft var þetta orðað svo, að í einni samfélagsstofnun sé verið að fást við eitt birtingarform vandamáls, eitt margra einkenna þess, án þess að annars staðar í kerfinu sé gert það sem nauðsynlegt væri til þess að leysa vandann í heild sinni. Því vaknar sú spurning hvort kerfin og stofnanir þeirra hafi fylgt samfélagsþróuninni nógu vel eftir. Hvort tækin sem voru búin til í gær henti vandamáluþingum sem glíma þarf við í dag og svari kröfum nútímasamfélagsins. Sú spurning er þeim mun áleitnari sem breytingar samfélagsins hafa verið mjög örur, bæði þær sem við köllum neikvæðar og eins hinar sem við hiklaust nefnum framfarir. Bent var á að stofnanir og stéttir skapi, með réttu eða röngu, um sig landhelgi, skilgreini, eignist og verji eigin hagsmuni sem geti hæglega bitnað á heildarvirkni kerfisins sem þær eru hluti af. Einnig var bent á, að með aukinni sundurgerð kerfisins verði verkaskipting innan þess æ flóknari og að í svo flóknu kerfi sé óneitanlega bæði tilhneiging og nánast óendanlegir möguleikar til þess að skilgreina vandamál frá sér, ekki síst flókin, margbrotin vandamál af því tagi sem viðmælendum nefndarinnar fannst áleitnust í dag. Það var mál margra að upprunalega hugmyndin bak við kerfin og verkaskiptingun, sem eitt sinn var gerð við allt aðrar aðstæður og síðan hefur þróast í ófyrirsjáanlegar áttir, eigi einfaldlega ekki alls kostar við vandamál barna og barnafjölskyldna eins og þau birtast í samfélaginu núna. Kerfin séu íhaldssöm en breytingarnar örur. Það þurfi sumpart að taka vandamál barna í nútímanum allt öðrum tókum en gert var í gær og stokka upp verkaskiptingu kerfa og stofnana til þess að ábyrgðin á úrlausn fjölpættra vandamála tynist síður í meðförum á milli þeirra. Hugmyndir manna um hversu langt ætti að ganga í þessu efni voru mjög misróttækar; sumir bentu á einstakar stofnanir þar sem úrbóta væri þörf eða tilfærslu einstakra verkefna, aðrir nefndu að stofna þyrfti sérstakt ráðuneyti um málefni barna eða fjölskyldna.

Nefndin álitur að gagnlegt væri að yfirfara með heildstæðum hætti og endurskoða starfshætti og virkni kerfanna gagnvart börnum og ungmennum og telur einsýnt að slíkt mundi leiða í ljós þörf á úrbótum, sem sumar væru almenns eðlis og ættu nánast við hina opinberu stjórnsýslu í heild, en aðrar sértækar og sneru fyrst og fremst að málefnum barna.

Nokkur helstu gagnrýnisatriðin sem fram komu í vinnu nefndarinnar voru eftirfarandi:

- Að oft skorti á að markmið og umboð stofnana séu nógu ítarlega skilgreind í upphafi og einnig að markmiðin séu tekin til endurskoðunar þegar aðstæður breytast.

- Að verkaskipting milli samfélagsstofnana sé oft óskýr, jafnvel augljóslega úreilt og óhagkvæm. Stundum skarast verksvið stofnana sem getur leitt til árekstra, stundum eru eyður milli verksviða og mikilvæg viðfangsefni lenda í tómarúmi. Oft er mikil tregða við að leggja niður stofnanir eða sameina þegar aðstæður kalla á ný vinnubrögð.
- Að mjög skorti á nauðsynlegar tölulegar upplýsingar um árangur og afköst opinberra stofnana í málefnum barna. Þótt vissulega hafi orðið úrbætur að undanfögnu, skortir enn víða á að stofnanir skilgreini viðmið og mælikvarða á árangur og setji þau fram með skilmerkilegum hætti í áætlanir sínar.
- Að umboð stofnana sé oft of þröngt. Stofnanir eru oftast settar á fót til að fást við afleiðingar og umboð þeirra tryggir þeim hvorki íhlutun né áhrif á orsakir þeirra vandamála sem þær eru settar til höfuðs. Í mörgum tilvikum væri æskilegt að víkka umboð einstakra stofnana, auka völd og skerpa ábyrgð þeirra á viðfangsefnum sínum.
- Að of oft sé krukkað í smáatriði í stað þess að móta heildarsýn á viðfangsefni.
- Að of lítil rækt sé lögð við að örva til nýhugsunar og að tilraunir og brautryðjendastarf sé ekki nýtt til eftirbreytni.
- Að stofnanir fái ekki umboð til að laga sig að breyttum viðfangsefnum eða sinni því ekki.
- Að oft sé óljóst hvar endanleg ábyrgð á vandamáli liggur.
- Að samstarf milli opinberra stofnana skili oft litlum árangri þrátt fyrir að mikilli orku og tíma sé varið til samráðs og samstarfsfunda. Ýmsar ástæður voru nefndar fyrir þessu, allt frá lélegum undirbúningi funda og valdþurrð til þess að samstarfið sé jafnvel frekar nýtt til þess að koma vandamálum yfir á aðra frekar en að finna hentugustu leiðina til að leysa þau.
- Að of oft sé seint og illa brugðist við þegar stofnun gegnir ekki hlutverki sínu og innri vandi stofnana sé látinn dankað óleystur langtímum saman á kostnað skjólstæðinga og samstarfsaðila.
- Að nefndir séu ofnotaðar til úrlausnar á vandamálum.
- Að gagnrýni á samfélagsstofnanir sé of oft sett fram og tekið með neikvæðum hætti, þannig að hún leiði ekki til úrbóta heldur varnarviðbragða.

Foreldrahæfni

Markmið og framkvæmd

Það er viðtekin skoðun að hlutverk foreldra sé vandasamara nú en áður var og núverandi samfélagsgerð kalli á mikla natni, árvekni og nýja þekkingu. Uppeldishlutverkinu verður ekki sinnt vel með eðlisávísun einni saman, svo hefur aldrei verið og allra síst í samfélagi nútímans. Það er því æskilegt að styrkja foreldra sem mest í foreldrahlutverki sínu gagnvart áhættum sem börnum eru búnar í samfélaginu.

Markmið

Að styrkja foreldra í uppdishlutverki sínu með því að stuðla að skipulegri og samræmdri foreldrafræðslu og ráðgjöf í uppdismálum fyrir alla foreldra á næstu þremur til fjórum árum.

1. Unnið skal að því að skerpa vitund foreldra um mikilvægi uppdishlutverksins og réttindi þeirra og skyldur sem foreldra gagnvart börnum sínum og samfélaginu.
2. Hvatt skal til þess að foreldrar barna sem sækja sömu stofnanir og/eða mynda félagahóp hafi með sér samráð og samtök um hagsmuni barna sinna.
3. Ungbarnaeftirlit, leikskóli, grunnskóli, og framhaldsskóli leggi aukna áherslu á fræðslu til foreldra um uppdisvanda, uppdisaðferðir og foreldrahlutverkið miðað við aldur barns á hverjum tíma.
4. Foreldrar geti sótt sér fræðslu og ráðgjöf í uppdismálum á öllum heilsugæslustöðvum landsins.

Greinargerð

Skilgreining og almenn lýsing

Hlutverk foreldra í uppleddi barna og ungmenna er vandasamt. Foreldrar taka á sig mikla ábyrgð við að ala börn sem þeir geta ekki varpað yfir á aðra. Svo að vel takist til skiptir miklu að foreldrar setji sig í spor og hugarheim barna sinna. Hið opinbera veitir foreldrum margvísleg ráð og aðstoð við uppleddi barna og ungmenna. Hraði og erill nútímasamfélags kallar eftir aukinni árvekni, alúð og samvinnu foreldra og þeirra sem sinna málefnum barna.

Foreldrahlutverkið er vandasamara en áður

Eftirfarandi eru fyrst og fremst skoðanir fólks varðandi samfélagsþróunina á Íslandi að undanfögnu. Rannsóknarniðurstöður styðja réttmæti sumra þeirra, en færstar hafa verið rannsakaðar hérlendis.

- Það hefur orðið mikil og ör tilfærsla ábyrgðar frá heimilum til samfélagsstofnana á undanfögnu áratugum. Óöryggi er oft hjá foreldrum um verka- og ábyrgðarskiptinguna, sömuleiðis gætir þessa hjá stofnunum. Eins og ævinlega þegar ábyrgðarmörk eru óljós geta orðið árekstrar, mikilvægir þættir orðið útundan eða fleiri en einn telja þá á sinni könnu.
- Samfélagið hefur breyst ört og róttækt. Foreldrar geta í æ minna mæli stuðst við eigin reynslu úr uppvextinum. Þeir standa æ oft frammi fyrir uppeðisvanda sem þeir hafa enga reynslu af úr eigin lífi.
- Fjölskyldugerð hefur orðið mun flóknari en áður var, með margvíslegum og vandmeðfögnu tengdum og tengslum milli kynslóðanna. Fjöldi barna fæðist í og elst upp í samsettum, rofnum eða ótryggum fjölskyldum.
- Lífsmáti fjölskyldna og neysluvenjur hafa tekið örum breytingum hin síðustu ár; matarvenjur, samvera, útivera barna og leikir, tómsundur.
- Þátttaka beggja kynja á vinnumarkaðinum er mjög mikil á Íslandi. Algengast er að báðir foreldrar barna vinni utan heimilis, oft langan vinnudag við mikið álag.
- Markaðsöfl af öllu tagi beinast í ríkum mæli að börnum og teygja sig inn á æ viðkvæmari svið. Sem dæmi má nefna markaðsvæðingu kynlífs. Ýmsu afþreyingarefni er haldið fast að börnum án þess að vitað sé hver áhrif það hefur. Foreldrar hafa miklu minni tök á því en áður var að skýla börnum sínum fyrir þessu. Mótunaröflin eru fleiri og koma úr fleiri áttum en áður var. Mál margra er að þau séu misholl, og að þau ýti börnum of snemma út í fullorðinshegðun sem þau hafa ekki þroska til að takast á við.
- Margir þykjast sjá að viðtekin siðferðisgildi séu að raskast í samfélaginu og að siðferðilegri tómhýggju sé að vaxa fiskur um hrygg.
- Margir þykjast skynja mikið agaleysi í samfélaginu í heild og minnkandi virðingu fyrir þeim skráðu og óskráðu reglum sem samfélagið hefur sett sér.
- Að undanfögnu hefur aukin athygli beinst að ýmsum hættum sem steðja að börnum, annaðhvort fyrir það að þær séu nú útbreiddari/algengari en áður, eða hitt að þær hafi hingað til síður komið upp á yfirborðið. Hér má nefna átraskanir, einelti, fíkniefnaneyslu, kynferðislega misnotkun, ofbeldi og ofvirkni.

- Þó þeim hafi fækkað á undanförunum áratugum er mikið af mjög ungum og óþroskuðum foreldrum á Íslandi.

Rannsóknarniðurstöður styðja sumar eftirfarandi staðhæfinga. Aðrar eru algeng sjónarmið, án þess að fullnægjandi rannsóknir hafi farið fram á réttmæti þeirra.

- Ýmislegt bendir til að kynferðisleg misnotkun barna sé stórum útbreiddari en álitíð hefur verið hingað til og nærri fari að fimmta hvert barn sem nær átján ára aldri verði fyrir henni. Staðreynd er að á fjögurra ára starfstíma Barnahúss hafa yfir 500 börn komið þar vegna gruns um kynferðislega misnotkun.
- Árið 2001 höfðu barnaverndarnefndir í landinu afskipti af 3.767 börnum, sem var 14% aukning milli ára. Að meðaltali bárust barnaverndarnefndum tilkynningar um ellefu börn hvern einasta dag ársins.
- Rannsóknir undanfarin ár sýna að stór hópur grunnskólanemenda, 5-10%, verður oft og reglulega fyrir einelti í skóla.
- 33% nemenda tíunda bekkjar grunnskóla á landinu öllu höfðu orðið ölvaðir einu sinni eða oftár áðurliðna þrjátíu daga vorið 2001. Þetta hlutfall hafði lækkað úr 37% frá árinu 1997.
- Tæpur þriðjungur barna í 5. til 10. bekk grunnskóla í Reykjavík eða 31% kveðst í könnun „næstum aldrei“ tala um líðan sína við foreldra sína.
- Árið 1978 féllu 1,8% stráka á skólaaldri í flokk „offeitra“, en voru orðin 4,8% árið 1998. Samsvarandi hlutföll hjá stúlkum voru 1,0% og 2,6%. Ástæður þessarar þróunar eru raktar til hreyfingarleysis og breytingar á matarvenjum.
- Fjórða hvert barn, 0-14 ára, þarf að leita á slysadeild. 20-22 þúsund slys verða á börnum ár hvert. Slys á börnum eru tíðust á Íslandi í Norðurlandasamanburði. Hlutfallslega slasast helmingi fleiri börn á Íslandi en í Svíþjóð.

Heilsugæsla í skólum

Heilsugæsla í skólum á sér langa sögu og hefur skilað miklu hvað varðar þekkingu á þroska og heilsufari barna, forvarnarstarf og almenna heilsugæslu. Það er álit mjög margra, og nefndin er því fyrir sitt leyti sammála, að starf almennu heilsugæslunnar innan skólanna sé afar mikilvægt og að efling hennar sé einhver vænlegasti kosturinn sem býðst til að ástunda árangursríkt forvarnarstarf á fjölmörgum sviðum gagnvart börnum og ungmennum. Margir hafa bent á að það skorti samræmingu í þjónustu við börn og ungmenni sem eiga við sálræn vandamál, geð-, atferlis eða hegðunartruflanir að glíma. Skólaheilsugæsla, efld að mannafla og þekkingu, í liprum tengslum við sérhæfðar meðferðarstofnanir og efling meðferðar- eða íhlutunarþáttar sérfræðiþjónustu við skóla kann að vera ein besta lausnin á þeim vanda.

Markmið

Að heilsugæsla í skólum sé öflug miðstöð í forvarnarstarfi, heilbrigðisfræðslu og alhliða heilsugæslustarfi fyrir börn og ungmenni á öllum skólastigum.

Nefndin leggur til:

1. Að miðstöð heilsuverndar barna verði efld í hlutverki sínu í miðlægrri skipulagningu og stefnumótun á heilsugæslu í skólum, tryggi samræmi í starfseminni og sinni faglegri ráðgjöf og þróunarstarfi.
2. Að heilsugæsla í skólum verði efld að mannafla og þekkingu.
3. Að heilsugæsla í skólum verði í auknum mæli þverfagleg teymisvinna á sviði sálrænnar, líkamlegrar og félagslegrar heilsu barna og ungmenna með skimun, forvörnum, greiningu, fræðslu, ráðgjöf, auknum úrræðum og meðferð.
4. Að heilsugæsla í skólum taki með skipulegum hætti til leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla. Efla skal unglíngamóttökur í framhaldsskólum og á heilsugæslustöðvum og víkka starfsvið þeirra.
5. Að fleiri fagstéttir tengist eða verði ráðnar í auknum mæli að heilsugæslustöðvum og taki þátt í teymisvinnu heilsugæslunnar úti í skólunum. Skýr verkaskipting sérfræðiþjónustu við skóla og teymisvinnu heilsugæslunnar þarf að vera fyrir hendi.
6. Að skólaheilsugæsluteymið sinni foreldrafræðslu eitt eða í samvinnu við aðra aðila.
7. Að verkaskipting skólaheilsugæslunnar, skólans og annarra stofnana verði skilgreind og sett fram í reglugerð. Sérstaklega verði skýrt hvert verði hlutverk lækna innan skólaheilsugæslunnar.

Greinargerð

Heilsugæsla í skólum er skipulögð heilbrigðisþjónusta við skólanemendur frá upphafi leikskóla, þar sem hún tengist ungbarnaeftirliti, allt þar til framhaldsskóla lýkur.

Ómissandi fyrir árangursríkt starf á þessum vettvangi er skýr verklýsing og að liðugt og náð samstarf sé bæði við aðra hluta heilsugæslunnar, sérhæfðar meðferðarstofnanir og stjórnendur og starfslíð skólans. Nokkrar afar áhugaverðar tilraunir til nýbreytni í heilsugæslu í skólum og samstarfi hennar út á við að undanfögnu hafa sýnt hverju öflug skólaheilsugæsla í frjóu samstarfi við aðra aðila getur fengið áorkað.

Það getur leitt til vissra erfiðleika að starfrækja „útibú“ heilbrigðisþjónustunnar innan veggja skólans. Verkaskipting milli skólans sem sinnir kennslu og heilsugæslunnar sem sinnir heilbrigðisþjónustu er ekki alltaf augljós, ekki síst þar sem heilsuþreistir og ekki síður geð- og atferlissraskanir nemenda hafa oftast veruleg áhrif á forsendur þeirra til að tileinka sér námsefnið. Einkum varðandi þetta síðarnefnda hefur oft ríkt óvissa hvað sé hvers; hvort skólinn eigi að sinna því með starfslíði sínu, m.a.

sálfræðiþjónustu, hvenær og hvort vísa eigi úrlausn vandans frá skólanum til heilbrigðiskerfisins, eða til sveitarfélagsins sem barnaverndarmáli. Oft hefur þessi óvissa bitnað á viðkomandi börnum og aðstandendum þeirra þykir - oft með réttu - að sú hlið hennar sem að þeim snýr, sýni skort á samhæfingu kerfisins þar sem hver vísi á annan. Mikið væri fengið með því að samkomulag næðist um skýrari og skilvirkari verkaskiptingu í þessu efni.

Í þessu sambandi er rétt að nefna að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hefur nú um nokkurt skeið haft til sérstakrar athugunar hvernig best sé að samhæfa störf allra þeirra aðila sem fást við málefni þeirra sem þjást af geðröskunum, sérstaklega barna og unglunga. Í því skyni var sérstakur verkefnisstjóri ráðinn sem hafði það hlutverk að stuðla að og gera beinar tillögur um hvernig koma má þjónustu við einstaklinga sem glíma við geðraskanir í einn farveg og bæta með því þjónustu við þá. Tillögur verkefnisstjórans eru nú til skoðunar og umfjöllunar í ráðuneytinu en í febrúar 2005 var efnt til fjölsóttar ráðstefnu á vegum Barnaverndarstofu, BUGL, Miðstöðvar heilsuverndar barna og Landlæknisembættisins um þessi mál.

Varðandi heilsugæsluna í skólum hefur eftirfarandi verið nefnt:

- Sums staðar er mannaflí heilsugæslunnar takmarkaður og hverjum skólahjúkrunarfræðingi ætlað að sinna stórum hópi barna á skömmum viðverutíma og ný verkefni bætast við.
- Starfsaðstaða heilsugæslunnar í skólum er mjög misgóð, allt frá því að vera sérhönnuð vinnuherbergi ætluð eingöngu til þessara nota til þess að vera á hrakhólum innan skólans og deila vinnuáðstöðu með lítt skyldri starfsemi.
- Framkvæmd og viðfangsefni heilsugæslu í skólum eru mjög mismunandi eftir skólum, heilsugæsluumdæmum og starfsmönnum. Sums staðar, þar sem samstarf innan heilsugæslunnar og við skólann er lifandi, hefur skólaheilsugæslan starfað með mjög árangursríkum og jákvæðum hætti, sums staðar hefur verið bryddað upp á mjög áhugaverðum nýjungum.
- Annars staðar eru dæmi þess að heilsugæslan sé einangruð innan skólans, starfinu þar sé ekki sýndur nægur áhugi á viðkomandi heilsugæslustöð.
- Þá eru viðfangsefni heilsugæslu í skólum mismunandi og áherslur allt aðrar í einum skóla en öðrum. Þær ráðast af persónulegum áhugamálum viðkomandi starfsmanna eða staðbundnum kringumstæðum.

- Skipulögð heilsugæsla á sér yfirleitt ekki stað í framhaldsskólum, þar sem flestir eru þó samdóma um að hennar sé veruleg þörf, og aðeins að nokkru leyti á leikskólastigi þar sem hún hins vegar skarast við ungbarnaeftirlit heilsugæslunnar.
- Unglingamóttökur eru að hasla sér völl á heilsugæslustöðvum og ná þær til unglinga sem ekki stunda nám í framhaldsskólum auk þess sem þær höfða til framhaldsskólanema.

Í tillögunum hér að framan er gert ráð fyrir skýrari verkaskiptingu milli skóla og heilsugæslu þannig að skólans sé fyrst og fremst að fræða og mennta en heilbrigðisþjónustunnar í samvinnu við sérfræðiþjónustu skólanna, að koma í veg fyrir, finna, fást við og bæta vanlíðan og heilsubresti í víðum skilningi. Skipulögð samvinna og skýr verkaskipting þarf að vera milli þessara aðila. Að auki annist heilsugæsla í skólum enn veigameira leitar- og forvarnarstarf en verið hefur og sinni markvissari foreldrafraeðslu á öllum skólastigum, sbr. þar að lútandi markmið 3. Það er álit nefndarinnar að skýrari verklýsing og samræming heilsugæslu í leik-, grunn- og framhaldsskólum sé til mikilla bóta og dragi úr því sem foreldrar og aðstandendur oft upplifa sem skort á samhæfingu kerfisins eða svonefnda „fragmenteringu“ þjónustunnar. Tillögurnar beinast í þá átt að efla heilsugæslu í skólum mjög verulega þannig að hún verði burðarás faglegra forvarna og frumþjónustu heilsugæslunnar gagnvart börnum og unglíngum.

Börn með geð- og atferlisraskanir

Markmið og framkvæmd

Vísbendingar eru um að sálræn vandamál meðal barna og ungmenna séu vaxandi og samfélagsþróunin að undanfögnu ýti undir þá þróun. Það var mjög viðtekin skoðun meðal viðmælenda nefndarinnar að þessum vanda væri ekki mætt af nægri festu héraendis, þó svo þeir væru ekki jafn samdóma um hverju væri um að kenna og hvar bera skyldi niður til úrbóta. Má gera ráð fyrir að skýrari verkaskipting þjónustuþáttanna gæti skipt verulegu máli.

Markmið

Að forvarnir, greining og meðferð geð- og atferlisraskana hjá börnum og ungmennum verði aðgengilegar, skilvirkar og árangursríkar.

Nefndin leggur til:

1. Að samstarf heilbrigðis-, mennta- og félagsmálaráðuneytis um ráðstafanir í málefnum barna og ungmenna með vímuefnavanda, geð- og atferlisraskanir verði eflt og skerpt.
2. Að hlutverk hvernar einingar eða þreps geðheilbrigðisþjónustunnar - í víðum skilningi - sem snýr að börnum og ungmennum verði skýrt skilgreind.
3. Að heilsugæsla í skólum – aukin og efla með þeim hætti sem greinir í markmiði 4 – verði burðarás forvarna, heilsueflingar, leitar og grunnheilbrigðisþjónustu meðal barna og ungmenna.
4. Að íhuguð verði alvarlega aukin samhæfing í starfsemi Stuðla og BUGL, í ljósi þess að vandi barna og ungmenna sem þangað sækja er í langflestum tilvikum samsettur eða orðinn til við samspil ólíkra þátta. Þetta má gera m.a. með því að efla starfsemi samstarfsráðs um vanda barna og unglinga með geðraskanir, hegðunarvanda og vímuefnavanda, sem nú starfar á vegum félagsmálaráðuneytisins.
5. Að börnum með geðraskanir verði tryggð kennsla í samræmi við þarfir og aðstæður.
6. Að afkastageta Barna- og unglिंगageðdeildar Landspítala-háskólasjúkrahúss verði aukin, rýmum fyrir börn með geðræna sjúkdóma verði fjölgað þar og/eða víðar á landinu og stórauðin áhersla lögð á annarsvegar göngudeildarþjónustu og langtímameðferð, hinsvegar farþjónustu, ráðgjöf og faglegan stuðning deildarinnar við hina almennu heilsugæslu og aðrar stofnanir. Að flýtt verði eins og kostur er nýbyggingu BUGL við Dalbraut, en þar er áformað að fjölga rýmum, auka göngudeildarþjónustu og langtímameðferð, auk aukningar á annarri þjónustu deildarinnar.

7. Að sálfræðingar og annað fagfólk sem er sérhæft í að greina og meðhöndla geð- og atferlisraskanir barna og unglinga, verði ráðið í auknum mæli til starfa á heilsugæslustöðvum, sbr. markmið 4, tillögu 5.
8. Að í námi uppeldisstétta og heilbrigðisstétta verði lögð aukin áhersla á að þekkja áhættuhegðun hjá börnum og ungmennum.
9. Að aðgengi barna og fjölskyldna þeirra að geðheilbrigðisþjónustu utan stofnana verði bætt m.a. með eflingu heilsugæslunnar ekki síst á landsbyggðinni.
10. Tryggja þarf langveikum börnum með geðraskanir sama rétt og fötluðum börnum er nú tryggður skv. lögum um félagslega þjónustu.

Greinargerð

Pörf fyrir - og eftirspurn eftir - geðheilbrigðisþjónustu til handa börnum og ungmennum, og þá væntanlega einnig tíðni geð- og atferlisraskana í þeim hópi, hefur farið vaxandi á undanförunum árum. Það á við bæði á Íslandi og í nágrannalöndunum. Skiptar skoðanir eru um ástæður þessa og margar nefndar til sögu. Þeirra á meðal er sú að geð- og atferlisraskanir barna hafi lengst af verið vangreindar og því algengari en haldið var. Önnur að aukið framboð á þjónustu auki eftirspurn eftir henni. Þriðja er að lífslíkur vanburða eða veikra barna hafi stórauðist. Enn ein er að ýmis óhollusta nútímalífnaðarháttá yti undir geðraskanir og mótþróa hjá börnum og ungu fólki og er þá t.d. bent á hinn aukna hraða, upplausn í fjölskyldum, langan vinnudag foreldra, óhollt mataræði og lífsvenjur.

Því er haldið fram að samhliða þessari þróun hafi meðferð á geð- og atferlisröskunum fleygt fram og nú megi ráða bót á vanda af þessum toga fyrir og betur en unnt var til skamms tíma.

Ómeðhöndlaðar geð- og atferlisraskanir barna og ungmenna valda þeim og aðstandendum þeirra þjáningu og oft skaða. Þær koma ósjaldan illa niður á nánasta umhverfi og spilla fyrir öðrum. Þær auka álag í skóla-, heilbrigðis- og félagsþjónustukerfinu og draga til sín fjármuni og tíma á kostnað almennra notenda. Þá draga þær úr og jafnvel girða fyrir möguleika viðkomandi barna til lífsgleði, þroska og farsællar framtíðar.

Því fyrir sem geð- og atferlisröskun greinist og því fyrir sem brugðist er við henni með réttum aðferðum, því minna tjóni veldur hún í bráð og lengd.

Þeir sem nefndin hefur leitað til töldu fram ýmis vanhöld á þjónustu hérlendis við börn og ungmenni með sálrænan/félagslegan vanda, geð- og atferlisraskanir. Þar á meðal þessi:

- Fagleg þjónusta við börn með vanda af þessum toga og fjölskyldur þeirra er almennt talin ónóg í flestum greinum hér á landi og mun minni en í nágrannalöndunum. Það á við um þjónustu heilbrigðiskerfisins sem og mennta- og félagsþjónustukerfisins.
- Oft er því haldið fram að 20% barna og ungmenna þurfi á þjónustu vegna geðraskana að halda einhvern tíma áður en þau ná 18 ára aldri. Á

Norðurlöndunum, þar sem heilbrigðiskerfin eru svipuð því íslenska, er álitid æskilegt að geðheilbrigðisþjónusta nái til um 2% barna í hverjum árgangi. Geðheilbrigðisþjónustan hér á landi nær ekki því marki. Meðferðarrými fyrir börn og ungmenni innan geðheilbrigðiskerfisins eru of fá, biðtími eftir þeim er enn of langur þó unnið sé að úrbótum í þeim efnum.

- Geðheilbrigðisþjónustu við börn og ungmenni utan stofnana hefur ekki verið gefinn nægilegur gaumur og er hún misaðgengileg eftir búsetu.
- Innan grunnheilsugæslunnar starfa fáir sálfræðingar og félagsráðgjafar.
- Almenn er heilsugæslustöðvarnar þess vanbúnað að veita börnum og ungmennum sérhæfða geðheilbrigðisþjónustu þrátt fyrir að þeim berist nokkuð af erindum þar sem hún ætti við. Því verður forvitnilegt að fylgjast með reynslu tilraunaverkefnis sem fór af stað nú um miðjan janúar á heilsugæslustöðinni í Grafarvogi. Gengur verkefnið út á það að meðferðarteymi skipuðu sálfræðingi, félagsráðgjafa og iðjuþjálfva veiti geð og sálfélagslega þjónustu vegna vanda barna og fjölskyldna þeirra.
- Sjúkratryggingar taka almennt ekki þátt í kostnaði við sálfræðilega ráðgjöf og meðferð utan stofnana. Það tíðkast æ meira að félagsmálastofnanir sveitarfélaga taki að sér að kosta lágmarksmeðferð hjá sálfræðingi fyrir skjólstaðinga sína sem ekki hafa ráð á slíku.
- Starfssvið sálfræðiþjónustu í skólum, sem á árum áður veitti nemendum grunnskóla sálfræðilega ráðgjöf og meðferð utan stofnana, hefur verið þrengt og að mestu fyrir þetta tekið, með þeim rökum að slíkt eigi að vera viðfangsefni heilbrigðisþjónustunnar en ekki menntakerfisins.
- Nokkur sálfræðiþjónusta er veitt víða á leikskólastiginu, sums staðar allgöð, kostuð af viðkomandi sveitarfélagi, en yfirleitt engin á framhaldsskólastigi.
- Forvarnarstarf á þessu sviði í þágu barna og ungmenna er á margra höndum. Mörg dæmi eru nefnd um ágætt faglegt starf í þeim efnum Og nauðsynlegt er að læra af þeim dæmum til að koma í veg fyrir átaksverkefni sem oft skila litlu.
- Að forvarnir, greining og meðferð geð- og atferlisraskana hjá börnum og ungmennum verði aðgengilegar, skilvirkar og árangursríkar.

Fátækar barnafjölskyldur

Markmið og framkvæmd

Miklu skiptir að hið opinbera styðji af fremsta megni við börn sem búa við fátækt og fjölskyldur þeirra. Alþekkt er að fátækt hefur afar neikvæð áhrif á þroska barna, sjálfsmynd og framtíðarhorfur. Hún er oftast samfara og tengist mörgum öðrum þáttum í umhverfinu sem vitað er að hafa sams konar neikvæð áhrif. Ekki er hvað síst mikilvægt að reynt sé af fremsta megni að koma í veg fyrir að börn einangrist félagslega vegna efnahags foreldra eða umsjónarmanna, t.a.m. hvað varðar uppbyggilegt félagsstarf, íþróttir, listmenntir og menningarstarf.

Í þessu sambandi bendir nefndin á tilmæli barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna til íslenskra stjórnvalda frá fundi hennar þann 31. jan. 2003, sem m.a. varða úrbætur á högum efnalítilla barnafjölskyldna, einkum 15. liður fundargerðarinnar, 25. liður, 31. liður b og 33. liður a.

Markmið

Að fjárhagslegur stuðningur hins opinbera við fátækar barnafjölskyldur sé skilvirkur, aðferðir við hann séu almenningi skiljanlegar og verkaskipting skýr milli þeirra sem að honum koma.

1. Nefndin leggur til að ríkisstjórnin skipi verkefnisstjórn til að vinna að og ná þessu markmiði í samvinnu við sveitarfélögin í landinu. Verkefnisstjórnin leggi fram tillögur um laga- og verklagsbreytingar í þessu skyni.

2. Nefndin leggur til að ætluð verði þrjú ár til að ná þessu markmiði.

3. Nefndin leggur til að verkefnisstjórnin taki eftirtaldar hugmyndir/tillögur til sérstakrar athugunar:

- Að hugað verði að enn frekari niðurgreiðslu á þjónustu heilbrigðiskerfisins til handa börnum og þá sérstaklega börnum í erfiðum aðstæðum. Áhersla verði lögð á að aðgengi allra barna að heilsugæslu verði jafnt og óheft.
- Að bótagreiðslur tryggi bótaþegum með börn á framfæri sínu lágmarkslífeyri í samræmi við þetta mat á hverjum tíma, að teknu tilliti til sjálfsaflafjár, skatta og félagslegra aðstæðna.
- Að verkaskipting ríkis og sveitarfélaga varðandi fjárhagslegan stuðning við barnafjölskyldur verði endurskoðuð, endurbætt og skýrð, þannig að hlutverk almanna- og atvinnuleysistrygginga sé að tryggja að tekjur hrökkvi fyrir lágmarksframfærslukostnaði til lengri tíma, en félagsþjónusta sveitarfélaga einbeiti sér í tímabundnum erfiðleikum barnafjölskyldna ásamt hæfandi og endurhæfandi aðgerðum.

- Að bótakerfið verði einfaldað, þannig að almenningur skilji hvaða aðferðum er beitt og ábyrgðarmörk innan kerfisins og milli kerfisins og bótaþega verði skýrð.
- Að sveitarfélögin leiti leiða til að lækka gjöld fyrir skólaþjónustu, tómstundastarf og leikskólavist, a.m.k. fyrir börn frá efnaminni heimilum.
- Að hafin verði athugun á félagslegu arfgengi fátæktar og félagslegs vanmáttar, og í framhaldi hennar verði ýtt úr vör markvissum aðgerðum til þess að rjúfa þess háttar neikvæðar erfðir.
- Að kannaðir verði kostir þess að greiða foreldrum fæðingarorlof, sem þeir deili með sér fyrstu tvö árin eftir fæðingu barns, með sameinuðu átaki ríkis og sveitarfélaga, en hin síðarnefndu leggi þá almennt ekki fé í uppbyggingu né rekstur leikskóla eða annarra vistunarúrræða fyrir börn yngri en 2ja ára nema í undantekningartilvikum. Þessi kostur er á ýmsan hátt orðinn nærtækari en verið hefur, í ljósi eftirtalinna atriða:
 - Fyrstu tvö æviárin eru ákaflega viðkvæm og mikilvæg í tengslamyndun og þroskaferli barnsins.
 - Umsjá og foreldraábyrgð deilist núorðið jafnar milli kynjanna en áður var.
 - Þroskagildi leikskólans kemur barni síður að notum á fyrstu tveimur æviárunum en eftir að tveggja ára aldrinum og ákveðnum félagsþroska er náð.
 - Daglegur dvalartími barna á stofnunum, fyrst leikskóla og síðan grunnskóla, hefur lengst verulega á undanförunum árum.
 - Fæðingarorlof er þegar orðið 9 mánuðir.
 - Vegna þess hve ríkar kröfur þarf að gera til mannahalds á leikskólum fyrir svo ung börn er rekstrarkostnaður hvers rýmis um 1 mkr. á ári, þar af greiða foreldrar um fjórðung. Þá er ótalinn stofnkostnaður.

Greinargerð

Skilgreining og almenn lýsing

Það er örðugt að skilgreina fátækt, ekki síst í velmegunarríki þar sem háar kröfur eru gerðar um neyslu og lífskjör. Enn flóknara er að afmarka með almennum hætti þann hóp barna sem býr við fátækt. Auðveldast er að miða fátækt við laka eignastöðu og lágar heimilistekjur. Heimilistekjur segja ekki alla sögu og alls ekki hvað börnin varðar. Háum tekjum má verja þannig að gengið sé á svig við þarfir barna. Einnig er augljóst að bág kjör og bjargarleysi geta að einhverju leyti verið sjálfskaparvíti foreldra, en þau bitna á börnum og undir engum kringumstæðum eru þannig aðstæður sök barnsins sjálfs sem við þær býr.

Fátækt getur haft alvarleg áhrif á börn, og geta þau áhrif varað alla þeirra ævi. Fátækt hefur allajafna neikvæð áhrif á þroskakosti þeirra, lífsgæði og sjálfsmynd í bernsku, og skerðir oft framtíðarmöguleika ævilangt. Þetta er hin almenna niðurstaða, þó vitaskuld sé auðvelt að benda á einstaklingsbundnar undantekningar.

Ótal rannsóknir sýna einnig svonefnt félagslegt arfgengi fátæktarinnar. Séu foreldrar fátækir eru auknar líkur á að börnin verði það einnig þegar þau fullorðnast og þannig koll af kalli. Á Íslandi hefur lengi ríkt talsverður jöfnuður, fyrst í efnaleysinu framan af síðustu öld, síðan í velmeguninni á síðari hluta hennar. Hér hefur til skamms tíma ekki farið mikið fyrir ættlægri og ósjálfráðri stéttskiptingu af því tagi sem t.d. er landlæg víða í Evrópulöndum og þykir hið versta þjóðfélagsmein. Þetta kann að ráða einhverju um að mönnum hættir til að vanmeta fátækt sem samfélagsvandamál hérlendis. Það er oft gert með skírskotun til þeirrar nægjusemi sem nauðsynleg var og lofsverð þótti í tíð elstu kynslóðanna sem lifa á Íslandi og litið svo á að afkoman hljóti, er allt kemur til alls, fyrst og fremst að ráðast af dugnaði einstaklinganna.

Það er að vissu leyti skiljanlegt vegna þess hve róttækar þjóðfélagsbreytingar hafa riðið hratt yfir Ísland, sem breytir ekki því að þær eru staðreynd og fátækt er ólík á Íslandi samtímans en hún var t.d. á kreppuárum síðustu aldar. Hin svonefnda nýfátækt í velmegunarsamfélagi nútímans er ekki endilega sultur og seyra, kuldi og klæðleysi, heldur ræðst hún af viðmiði við kjör annarra. Þess vegna þykir raunsærra að slá máli á fjölda fátækra með því að afmarka einhvern tiltekinn hluta tekjuskalans, t.d. 50% af meðalfjölskyldutekjum í samfélagi, og kalla þá fátæka sem hafa minna fyrir sig að leggja.

Eitt af mörgu sem orðið er öðruvísi en áður var er að „allt kostar“ núna. Svo algengt dæmi sé tekið er þátttaka í íþróttum ekki lengur að fara út á völl og sparka bolta. Til að vera hlutgengt í íþróttum þarf barn að eiga æfingabúning og skó af sérstöku merki, það þarf að greiða þátttökugjöld, fargjöld í keppnisferðir innanlands eða utanlands. Geti einhver ekki veitt sér þetta er hann ekki hlutgengur, eða finnst sjálfum að hann sé það ekki. Það er auðvelt að skilja þá sem benda á að þetta viðhorf sé rangt og öfugsnuíð og það eigi ekki að taka mark á því, en veruleikinn er þessi. Allt kostar, það þarf mikið fé til að vera gjaldgengur í flestu því sem börn og unglingar gera og ætlast er til af þeim. Það fé hefur fátækasta fólkið ekki. Leikskóli kostar, skólamáltíðir kosta, tómstundastarf kostar, lyf kosta, heilsugæsla kostar og það eru börn fátækustu foreldranna sem bæði þurfa mest á þessu öllu að halda og eru líklegust til þess að þurfa að vera án þess.

Margir þeirra sem rætt var við í undirbúningi þessarar stefnumótunar nefndu að uppvaxtarskilyrði fátækra barna væru mikið áhyggjuefni, en það var augljóst að þeir áttu ekki einasta við heimilistekjur, heldur klasa af einkennum sem eru í föruneysi fátæktar, stundum orsakirnar sem liggja henni til grundvallar, stundum afleiðingarnar sem hún framkallar, stundum líðan barnanna, stundum framtíðarhorfur þeirra.

Hið sameiginlega var að þetta tengdist efnahag heimilanna sem þau komu frá og að allt þetta mundi færast til betri vegar, meira eða minna, í bili eða til frambúðar, með ráðstöfunum til að bæta fjárhagslega stöðu þeirra heimila sem lakast eru sett.

Tilvist fátæktar á Íslandi

Lífskjör á Íslandi eru góð, sé miðað við önnur lönd í okkar heimshluta en engu að síður er til nokkur hópur fátæks fólks í landinu og í þeim hópi eru allmargar barnafjölskyldur.

Þegar verið er að mæla umfang fátæktar skiptir miklu hvaða mælikvarðar eru notaðir. Algengast er að mæla svonefnda hlutfallslega fátækt en þá teljast þeir fátækir sem hafa lægri ráðstöfunartekjur en gengur og gerist í þjóðfélaginu. Þannig má hugsa sér að skipta megi heimilum í 10 jafn fjölmenna hópa eftir tekjum. Síðan má t.a.m. ákveða að þeir sem lendi í tveimur tekjulægstu hópunum teljist fátækir. Þessi skilgreining hefur þann kost að auðvelt er að bera ástandið saman milli landa en þann ókost að tekjuskipting í þjóðfélaginu hefur áhrif á mælinguna algjörlega óháð þeim lífskjörum sem fólk í hinum ólíku hópum býr við. Á móti kemur að fátækt í velferðarþjóðfélögum er ekki sambærileg við það sem þekkist t.d. í þróunarlöndum þar sem fólk býr víða við algeran skort á lífsnauðsynjum. Fátækt á Íslandi snýst þannig ekki síst um möguleika fólks til að lifa góðu lífi og taka virkan þátt í samfélaginu.

Áður en lengra er haldið er einnig rétt að geta þess, sérstaklega þegar verið er að bera saman fátækt og fátæktaraðstoð milli landa, að hér á landi hefur atvinnustig verið mun hærra en þekkist víðast annars staðar, t.d. í nágrannalöndum okkar. Meiri sveigjanleiki hefur einnig verið á vinnumarkaði. Þannig hefur fátækt oft á tíðum verið tímabundið vandamál hjá einstaklingum og fjölskyldum frekar en langvinnt ástand, t.d. vegna tímabundins atvinnuleysis. Bótakerfið hefur að nokkru leyti tekið mið af þessum aðstæðum. Það er mikilvægt að stjórnvöld séu vakandi fyrir því ef aðstæður hér á landi eru að breytast með einhverjum þeim hætti sem kallar á endurskoðun almenna bótakerfisins, hvort heldur um er að ræða atvinnustigið eða aðra þá þætti sem hafa áhrif á efnalega stöðu og möguleika fólks.

Afleiðingar fátæktar og áhrif hennar á börn

Það er ljóst að fátækt hefur margvísleg neikvæð áhrif á félagslegan, sálrænan og heilsufarslegan þroska barna og telst til örlagaríkustu áhættuþátta.

Þessara áhrifa tekur að gæta mjög snemma og munur sem fram kemur á þessum börnum og öðrum sem alast upp við betri efni fer vaxandi fram á unglingsár. Fátæk börn búa við minni örvun og ótryggari heimilishagi en önnur börn. Foreldrar þeirra eru af ýmsum ytri og innri ástæðum oft síður í stakk búnir til þess að veita þeim gott og uppbyggilegt atlæti.

Þá er vel þekkt að vandamál í skóla og námi er líklegra hjá börnum frá fátækum heimilum heldur en börnum frá efnadri heimilum. Þau ástunda síður skipulagt tómstundastarf og menningarnám með skóla. Heilsufar þeirra er síðra og þau nýta heilbrigðisþjónustu og -forvarnir í minna mæli. Þá má slá því föstu að börn frá fátækum heimilum líða oft en önnur af öryggisleysi, neikvæðri sjálfsmynd, andfélagslegri hegðun, félagslegri einangrun og stundum einelti. Þá fylgir það fátækt að auknar líkur eru til þess, að er fram í sækir stundi þessi börn skemur nám og lendi öðrum fremur í lágt launuðum og ótryggum störfum. Menntunarstig skiptir því meira máli sem samfélag er þróaðra. Í því samhengi er íhugunarefni héraðs hversu fljótt dregur úr skólasókn. Aðeins 89% 16 ára ungmenna stunda skólanám. Þetta hlutfall hefur fallið í 70% við 18 ára aldur og 48% á tvítugasta aldursárinu.

Að einhverju leyti má rekja þessi atriði í fari barnanna til fátæktarinnar í sjálfu sér, en einnig að einhverju leyti til annarra aðstæðna sem henni tengjast. Hinir fátæku foreldrar þeirra eru sjálfir oft tiltölulega lítið menntaðir, eru sjálfir í lágt launuðum, ótryggjum störfum, eru oft veikir eða öryrkjar. Þeir eiga oft en aðrir við þunglyndi, streitueinkenni og fíknir að stríða, eins og nýleg hérland rannsókn á geðlyfjanotkun staðfestir og kunna af þessum ástæðum að vera „lakari“ foreldrar og fyrirmyndir. Félagslegt öryggisnet þeirra er oft veikt. Það liggur í hlutarins eðli að oft eru þeir einir um framfærslubyrðina. Skilnaðir, fráfall og veikindi eru algengari í fjölskyldum fátækra barna en annarra.

Hér sem annars staðar verður að vara við alhæfingum, því hér er um almennar hneigðir og tölfræðilegt fylgnisamband að ræða í stórum hópum og því verður ekki ályktað út frá þeim um einstaklinga.

Bótakerfið

Í velferðarríkjum er leitast á kerfisbundinn hátt við að aðstoða fólk sem hefur ráðstöfunartekjur undir skilgreindum fátæktarmörkum. Sköpuð hafa verið bótakerfi sem eiga að koma til við tiltekna örðugar aðstæður; atvinnuleysisbætur, örorkulífeyrir, sjúkradagpeningar og mæðra-/feðralaun, og þeim er ætlað að tryggja viðunandi afkomu, þ.e. að viðkomandi geti, þrátt fyrir aðstæður sínar veitt sér nauðsynjar í bráð og lengd, ekki síst ef þeir hafa börn á framfæri. Til grundvallar er þá lagður útreikningur eða mat á mánaðarlegum framfærslukostnaði einstaklings og fjölskyldna á hverjum tíma og reynt að tryggja að bætur og aðrar heimilistekjur nái að minnsta kosti lágmarksframfærslukostnaði. Þar sem þessi kerfi eru megináðkoma hins opinbera að vanda fátækra foreldra og barna þeirra, verður sjónum einkum beint að þeim í eftirfarandi.

Það var nokkuð samdóma álit þeirra viðmælenda sem leitað var til að bótakerfin þjónuðu ekki hlutverki sínu sem skyldi í þessu efni. Flest fátækt barnafólk nyti vissulega bóta af hálfu hins opinbera, en bæturnar væru svo nauamt skornar að þær hrykkju ekki fyrir lágmarksframfærslukostnaði, þaðan af síður væru þær til þess fallnar að koma þessu fólk úr fátækt sinni heldur hefðu þvert á móti tilhneigingu til að njörva fólk fast í henni. Margar skýringar voru færðar fram, sumar studdar rannsóknarniðurstöðum og athugunum á upphæðum bóta og samanburði þeirra við raunverulegan framfærslukostnað. Myndin sem dregin var upp var sú að velferðarkerfið væri að vísu virkt að því leyti að það tæki til þess barnafólks sem er aðstoðar þurfi, en dygði samt oft ekki til að bæta úr brýnustu þörfum þess. Helsta skýringin var hve umfang velferðarkerfisins er lítið. Sú staðreynd að velferðarkerfið er lítið er í sjálfu sér gleðileg, en þá og því aðeins, ef hún endurspeglar hlutfallslega litla þörf fyrir aðstoð miðað við það sem gerist víða annars staðar.

Nánar tiltekið virðast helstu agnúar bótakerfisins gagnvart barnafólki felast í eftirtöldu:

- Opinberlega skilgreind lágmarkstekjuviðmið til framfærslu, þ.e. tekjur þær sem skv. verðlagskönnunum eru taldar nauðsynlegar lágmarkstekjur fjölskyldu til framfærslu sinnar, eru lág.

- Bætur hins opinbera (ríkis og sveitarfélaga) til barnafólks með tekjur sem eru jafnvel undir þessum lágmarkstekjuviðmiðum duga ekki til að það nái þeim og í sumum tilvikum skortir mikið á.
- Skatta-/bótakerfið er afar flókið og virkni þess er stundum mótsagnakennd. Hækkun einna bóta leiðir stundum til óviljandi lækkunar annarra. Þetta leiðir með öðru oft á tíðum til þess að fátækt fólk situr fast í svonefndri fátæktargildru. Bótaþegar kvarta yfir að þeim sé fyrirmanað að skilja aðferðafræði og útreikninga bóta.
- Verkaskipting ríkis (almannatrygginga) og sveitarfélaga (félagsþjónustu) er óljós. Hinar naumt skornu bótaupphæðir valda að bæði kerfin eru að fást við brýnasta framfærsluvanda skjólstæðinga sinna og fleyta þeim áfram frá degi til dags. Þar af leiðir að sveitarfélögin hafa ekki svigrúm til eða vanrækja að beita sveigjanlegri fjárhagsaðstoð í því skyni að skjólstæðingar þeirra komist endanlega úr fátæktinni nema í litlum mæli. Hæfingar- og endurhæfingarsjónarmiða er því ekki nóg gætt. Þar sem það þó er reynt, t.d. með námsaðstoð Félagsþjónustunnar í Reykjavík, gefur það eðlilega allgóða raun. Endanleg ábyrgð á opinberri fjárhagslegri aðstoð við fátækt barnafólk er í reynd í besta falli óljós.
- Ýmis þjónusta við börn, sem börnum fátækra foreldra er oft á tíðum mun brýnni en öðrum börnum, er dýr. Þetta á við um gjöld fyrir leikskóla, skólatengda þjónustu, tómstundastarf, námskeið af ýmsu tagi, lyf og heilbrigðisþjónustu. Rökstuddar vísbendingar eru um að einmitt börn frá fátækum heimilum nýti þessa þjónustu síður en önnur af því efni leyfa það ekki.

Með hliðsjón af framansögðu virðist sem hið opinbera tilfærslu- og stuðningskerfi við fátækar barnafjölskyldur virki ekki eins og til er ætlast, jafnvel að það festi fjölskyldur í fátækt í stað þess að losa þær úr henni. Mjög mörgum viðmælenda bar saman um að verulegra breytinga væri þörf á kerfinu; sumir nefndu fyrst og fremst breytingar á upphæðum bóta, aðrir róttæka uppstokkun kerfisins.

Börn útlendinga og hælisleitenda

Markmið og framkvæmd

Börnum af erlendum uppruna hérlendis hefur fjölgað ört undanfarin ár. Samtímis því sem þeim mannaði sem íslenska samfélaginu berst með þessum hætti er almennt fagnað, hafa margir áhyggjur af því að hluti þessara barna hafi hvorki trausta fótfestu í íslenski tungu né menningu. Með þessu er samfélaginu, ekki síst skólum, búinn vandi, sem að vísu virðist fullur vilji til að leysa vel, en óneitanlega er reynslan og þekkingin sem það býr yfir í því skyni fátækleg. Margir hafa áhyggjur af líðan þessara barna og einnig framtíðarmöguleikum þeirra í hinu íslenska samfélagi, ekki síst þeim hópi sem ekki á trausta fótfestu í nokkurri tungu né menningu.

Þá þykir sú staða sem börnum hælisleitenda er búin ekki vera sæmandi.

Í þessu sambandi bendir nefndin á tilmæli barnaréttarnefndar S.þ. til íslenskra stjórnvalda frá fundi hennar þann 31. jan. 2003 sem varða börn af erlendu bergi brotin á Íslandi, einkum 23. lið a – d og 37. lið í fundargerðinni.

Markmið

Að börn af erlendum uppruna sem alast upp á Íslandi hljóti nauðsynlegan stuðning af hálfu opinberra aðila til að aðlagast íslensku samfélagi og eignast fulla aðild að því í hvívetna.

Nefndin leggur til:

1. Að starf á vegum menntamálaráðuneytisins sem snýr að fræðslu fyrir fólk af erlendum uppruna í landinu verði eflt að fé og mannafla í því skyni að til verði á einum stað heildaryfirsýn yfir þjónustu í skólum á öllum skólastigum, þar á meðal og ekki síst í framhaldsskólum, við börn af erlendum uppruna og þekkingarforði um aðferðir við kennslu og aðlögun. Sérstök áhersla verði lögð á að veita íslenskukennslu við hæfi.
2. Áhersla verði lögð á að tryggja að fólk af erlendum uppruna taki þátt í starfi sem tengist börnum þeirra og sækji fundi sem þau varða s.s. foreldraviðtöl í leikskólum og grunnskólum.
3. Að almenn fræðsla um fjölmenningu verði efld stórlega og sérstaklega í öllu kennaranámi. Þá verði fræðsla og fræðsluefni um fjölmenningu gert aðgengilegt fyrir starfsmenn opinberra stofnana og atvinnufyrirtækja.
4. Að framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga verði beitt til þess að hvetja sveitarfélög til að koma á sérstakri kennslu fyrir nemendur sem hafa ekki traust vald á neinni tungu og eftir atvikum öðrum aðgerðum til að tryggja gengi þessara nemenda í skóla og koma í veg fyrir ótímabært brottfall þeirra úr námi.

5. Að túlkajónusta verði tryggð þegar hennar er þörf í mikilvægum samskiptum aðstandenda og/eða barna við opinberar stofnanir sem lúta að velferðarmálum einstakra barna og að réttur til túlkajónustu verði vel kynntur.
6. Að þegar verði hafinn undirbúningur að móttöku hælisleitenda á barnsaldri sem koma til landsins án fylgdar fullorðinna aðstandenda.

Greinargerð

Í árslok 2001 voru 9850 erlendir ríkisborgarar skráðir hérlendis, samanborið við 4807 á sama tíma árið 1995. Aukning milli árana 2000 og 2001 nam 11,6%. Í þessum hópi voru um 1500 börn og ungmenni. Fjöldi erlendra ríkisborgara hérlendis svaraði þá til 3,4% heildarfbúafjöldans, en í einstökum landshlutum fór þetta hlutfall hæst í 6,1%. Til samanburðar má geta þess að sama hlutfall var 5,4% í Svíþjóð og 4,1% í Noregi. Alls voru gefin út 6515 dvalarleyfi til handa erlendum ríkisborgurum árið 2001 og höfðu aldrei verið fleiri. Hlutfall dvalarleyfa án atvinnuþátttöku hefur farið ört hækkandi að undanfögnu; fjölgun þeirra nam 14,3% milli árana 2000 og 2001. Að undanfögnu hefur bæði fjöldi og fjölgun erlendra ríkisborgara frá Austur-Evrópu verið mest. Þá má geta þess að á árabílinu 1990-2001 voru 2248 erlendum ríkisborgurum veitt íslensk ríkisborgararéttindi. Fjöldi barna af erlendu bergi brotin í grunnskólum Reykjavíkur einum dugir til að fylla heilan grunnskóla af venjubundinni stærð. Fjölgun þessara barna hefur verið dæmalaust ör og þó hægt hafi á henni nú upp á síðkastið er hún eftir sem áður afar mikil. Í nýlegri könnun sem unnin var af Fjölmenningssetrinu sem starfar á vegum félagsmálaráðuneytis er varpað ljósi á stöðu fjölskyldna af erlendu bergi brotnar sem búa hér á landi. Þar kemur fram að um 70% innflytjenda sem könnunin tók til eiga börn. Þar má jafnframt sjá að innan við helmingur foreldra (44%) sem eiga börn í leikskólum sögðust alltaf mæta í foreldraviðtöl hjá börnum sínum, 32% stundum og 24% mættu aldrei. Af þeim 33 þátttakendum sem ekki mættu í foreldraviðtöl í leikskólanum sögðu 28% það vera vegna tungumálaerfiðleika. Fjórir af þeim átta sem báru við tungumálaerfiðleikum höfðu notað túlk og aðeins einn þeirra þekkti ekki rétt sinn á aðstoð túlks. Foreldrar sem áttu börn í grunnskóla sögðust í 69% tilvika alltaf mæta í foreldraviðtöl hjá börnum sínum, um það bil 20% mættu stundum og 11% mættu aldrei. Af þeim sem aldrei mættu í foreldraviðtöl báru 30% einstaklingar tungumálaerfiðleikum við, þrír af þeim höfðu notað túlk en tveir vissu ekki að þeir áttu rétt á aðstoð túlks.

Varðandi tungumálakunnáttu innflytjenda kemur fram í umræddri könnun að 70% svarenda töluðu alltaf móðurmál sitt við börn sín. Um 34% höfðu mjög eða frekar góðan skilning á íslensku og 23% höfðu frekar slæman eða mjög slæman skilning á íslensku. Þegar þátttakendur voru spurðir hvernig þeim gengi að tjá sig á íslensku, voru einungis 4% sem töldu sig geta tjáð sig vel á íslensku og 25% sem töldu sig geta tjáð sig frekar vel á móti 19% sem töldu sig geta tjáð sig frekar illa og 9% gátu tjáð sig mjög illa. Hjá 46% svarenda hafði kennarinn á síðasta íslenskunámskeiði talað ensku í kennslunni. Sú athyglisverða niðurstaða kom fram að mikill meirihluti svarenda eða 92% höfðu áhuga á að læra íslensku eða vildu læra hana betur.

Til landsins leitar vaxandi fjöldi hælisleitenda. Mörgum þeirra er snúið jafnskjótt á braut, en nokkrir dvelja í landinu um hríð meðan þeir bíða ákvörðunar stjórnvalda.

Í febrúar 2004 var gerður samningur við Reykjanesbæ um að annast hælisleitendur á biðtíma. Þyki fyrirséð að barnafjölskyldur dvelji á landinu lengur en fjórar vikur er reynt að tryggja börnunum þá þjónustu sem þau þurfa s.s. skólagöngu í leik- eða grunnskóla. Þótt ljóst sé að þónokkur hluti erlendra ríkisborgara sem fá dvalarleyfi á Íslandi hyggi ekki á varanlega búsetu hérlandis heldur fyrst og fremst tímabundna atvinnu, fjölgar fólki af erlendum uppruna stöðugt og ört í landinu. Til skamms tíma var íslenska samfélagið afar einsleitt og reynsla Íslendinga af sambúð við aðra menningarhópa er mjög takmörkuð. Aðlögun barna af erlendum uppruna að samfélaginu og framtíðarmöguleikar þeirra í því eru mörgum áhyggjuefni, og þá þessi helst:

- Á undanförunum árum hefur verið mikil umframeftirspurn eftir vinnuafli í einstökum atvinnugreinum og í einstökum landshlutum. Aðkomufólk hefur því þótt nauðsynleg og kærkomin viðbót á vinnumarkaðinum. Margir lýsa áhyggjum af því að viðhorf til þessa fólks og viðmót í þess garð kunni að breytast og verða neikvæðara jafnskjótt og þrengist um á íslenskum vinnumarkaði.
- Sterkar líkur eru á að hælisleitendum muni enn fjölga á næstunni og ætla má að hér komi til þess sama og algengt er í Evrópulöndum, að börn og ungmenni leiti hér hælís án þess að vera í fylgd neinna fullorðinna forsjáraðila.
- Íslenska skólakerfið er á ýmsan hátt vanbúið undir að veita þá fjölmennningarlegu kennslu sem aðstæður krefjast.
- Tengslum skóla við erlenda foreldra skólabarna þykir víða áfátt. Þar veldur menningarlegur mismunur og tungumálaerfiðleikar sem hamla því að upplýsingar berist á milli heimilis og skóla.
- Staða barna, sem hafa ekki traust vald á neinu tungumáli og eru ekki rótföst í neinum einum menningarheimi, þykir sérlega erfið og varasöm í skólakerfinu. Brottfall þessa hóps úr skóla og lítil þátttaka í framhaldsnámi þykja uggvænleg.
- Félagsleg einangrun barna og unglunga af erlendum uppruna er talið verulegt en oft falið vandamál. Hitt dylst síður að dæmi eru um hópamyndanir meðal unglunga eftir uppruna og spennu, jafnvel átök, milli slíkra hópa.
- Hætta er á því að börn af erlendum uppruna njóti ekki samúðar vegna erfiðra aðstæðna.
- Í vaxandi mæli berast til barnaverndaryfirvalda vandamál barna sem eru að hálfu eða að öllu leyti af erlendum uppruna. Að baki virðast oft liggja hin erfiðu umskipti aðstandendanna yfir í íslenskt umhverfi og árekstur mismunandi menningarheima eða siðvenja, líkt og alþekkt er frá nágrennalöndunum.

Starfsfólk þeirra stofnana sem veita börnum útlendinga þjónustu þurfa að hafa gott aðgengi að endur- og símenntun þannig að tryggt verði, eins og nokkur kostur er, að ávallt verði fyrirmyndarþjónusta í boði.

Viðmót við börn

Markmið og framkvæmd

Nefndin hefur í starfi sínu meðal annars leitað til barna og ungmenna varðandi efni í stefnu um þau sjálf. Hjá þeim komu fram ýmis atriði sem falla undir framangreind markmið. En þar komu einnig fram atriði sem nefndin hafði ekki hugleitt, enda haldin eðlislægri skammsýni fullorðins fólks. Eitt þeirra var oft orðað á þessa leið:

„Strætisvagnabílstjórar, sundlaugarverðir og gangaverðir eiga að vera kurteisir við börn. Sérstaklega eiga strætisvagnabílstjórar ekki að keyra burt rétt áður en barn sem kemur á harðahlaupum nær vagninum.“ Í sjálfu sér er þetta skýrt og skilmerkilegt, en þessi nefnd er, líkt öðrum nefndum, merkileg með sig og hefur vissa tilhneigingu til þess að umorða skýra og skilmerkilega hluti. Hún setur því eftirfarandi markmið fram en vill líka benda á tilmæli barnaréttarnefndar S.þ. til íslenskra stjórnvalda frá fundi hennar þann 31. janúar 2003, varðandi fræðslu um Barnasáttmála S.þ. sbr. 19. lið.

Markmið

Að fullorðið fólk sýni börnum og ungmennum ævinlega fulla kurteisi, virði þau sem einstaklinga og leitist við að setja sig inn í sjónarmið og aðstæður þeirra.

1. Nefndin leggur til að vinnuveitendur, þar á meðal opinberir, leggi áherslu á ofangreint markmið við starfsfólk sitt, einkum það sem á einhvern hátt starfar með börnum.
2. Nefndin leggur til að vinnuveitendur og stjórnendur starfsfólks sem á einhvern hátt starfar með börnum tryggi því fræðslu um og tilsögn í efni Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, sem Ísland er aðili að og allur landslýður er skuldbundinn að virða.

Fylgiskjal 1

Viðmælendur og ráðunautar

1. Anna Björg Aradóttir, Landlæknisembættið
2. Anna Lís Ingólfsdóttir, grunnskólanemi
3. Anna Marit Níelsdóttir, Félagssvið Akureyrarbæjar, Ráðgjafardeild
4. Anna Kristín Sigurðardóttir, Fræðslumiðstöð Reykjavíkur
5. Anna S. Örlygsdóttir, Barnaverndarstofa Reykjavíkur
6. Arnór Hillers, grunnskólanemi
7. Arthur Morthens, Fræðslumiðstöð Reykjavíkur
8. Auður Stefánsdóttir, skólastjóri Reykjavík
9. Ágústa Sigurðardóttir, Barnaverndarstofa Reykjavíkur
10. Árni Magnússon, skólastjóri Reykjavík
11. Árný Inga Pálsdóttir, skólastjóri Reykjavík
12. Ásgeir Beinteinsson, skólastjóri Reykjavík
13. Ásgeir Haraldsson, Landspítali/Háskólasjúkrahús
14. Ásgrímur Einarsson, grunnskólanemi
15. Bergur Felixson, framkvæmdastjóri Leikskóla Reykjavíkur
16. Birna Sigurjónsdóttir, Fræðslumiðstöð Reykjavíkur
17. Bjarney Friðriksdóttir, Alþjóðahús
18. Bryndís Guðmundsdóttir, Barnaverndarstofa
19. Brynhildur Sigurðardóttir, kennari
20. Daníel Gunnarsson, skólastjóri Reykjavík
21. Drífa Pálsdóttir, dóms- og kirkjumálaráðuneyti
22. Dögg Káradóttir, Umhyggja
23. Edda Ólafsdóttir, Félagsþjónustan í Reykjavík
24. Eiríkur Örn Arnarson, Landspítali/Háskólasjúkrahús
25. Eiríkur B. Björgvinsson, Félagssvið Akureyrarbæjar, Íþrótt- og tómstundasv.
26. Einar Sveinbjörnsson, umhverfisráðuneyti
27. Erlingur Jóhannsson, Kennaraháskóli Íslands
28. Fanney Gunnarsdóttir, skólastjóri Reykjavík
29. Frank Friðrik Friðriksson, Vinnumálastofnun
30. Friðbjörg Ingimarsdóttir, Fræðslumiðstöð Reykjavíkur
31. Garðar Sverrisson, Öryrkjabandalag Íslands
32. Geir Gunnlaugsson, Miðstöð heilsuverndar barna í Reykjavík
33. Gerður G. Óskarsdóttir, fræðslustjóri í Reykjavík
34. Guðbjörg Björnsdóttir, Barnaheill
35. Guðbjörg Þórisdóttir, skólastjóri Reykjavík
36. Guðmundur Heimisson, grunnskólanemi
37. Guðmundur Sighvatsson, skólastjóri Reykjavík
38. Guðmundur Þór Ásmundsson, Fræðslumiðstöð Reykjavíkur
39. Guðrún Gunnarsdóttir, skólastjóri Reykjavík
40. Guðrún Kristinsdóttir, Kennaraháskóli Íslands
41. Guðrún Pétursdóttir, Alþjóðahús
42. Guðni Olgeirsson, menntamálaráðuneyti
43. Gunnar Gíslason, Félagssvið Akureyrarbæjar, Skóladeild
44. Gunnar Haraldsson, forsætisráðuneyti
45. Halldór Hauksson, Stuðlar

46. Halldóra Gunnarsdóttir, Barnaverndarstofa Reykjavíkur
47. Hallgrímur Guðmundsson, fjármálaráðuneyti
48. Haraldur Finnsson, skólastjóri Reykjavík
49. Harpa Njáls, Borgarfræðasetur
50. Helga Einarisdóttir, Barnaverndarstofa Reykjavíkur
51. Helga Halldórsdóttir, Rauði kross Íslands
52. Helgi Árnason, skólastjóri Reykjavík
53. Helgi Grímsson, skólastjóri Reykjavík
54. Herdis Storgaard, Árvekni
55. Hervör Alma Árnadóttir, Félagsþjónustan í Reykjavík
56. Hrefna Ólafsdóttir, BUGL
57. Hilmar Hilmarsson, skólastjóri Reykjavík
58. Hreiðar Sigtryggsson, skólastjóri Reykjavík
59. Hugó Þórisson, sálfræðingur
60. Inga Dóra Sigfúsdóttir, Ráðgjöf og greining
61. Ingibjörg Ásgeirsdóttir, Heilsugæslustöðin Sólvangi, Hafn.
62. Ingibjörg Broddadóttir, félagsmálaráðuneyti
63. Ingibjörg Georgsdóttir, Tryggingastofnun ríkisins
64. Ingibjörg Markúsdóttir, Stuðlar
65. Íris Gísladóttir, grunnskólanemi
66. Ingibjörg Pálmadóttir, Velferðarsjóður barna
67. Jakob Bragi Haraldsson, skólastjóri Reykjavík
68. Jóhanna Sigurðardóttir, Alþingi
69. Jón Jónsson, Samband ísl. sveitarfélaga
70. Jón Sigfússon, Ráðgjöf og greining
71. Jón Sæmundur Sigurjónsson, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti
72. Jónína Bjartmars, Heimili og skóli
73. Júlíus K. Björnsson, Námsmatsstofnun
74. Júlíus Sigurpálsson, Fræðslumiðstöð Reykjavíkur
75. Karólína Stefánsdóttir, Heilsugæslustöðin á Akureyri
76. Kolbrún Halldórsdóttir, Alþingi
77. Kristbjörg Hjaltadóttir, Heimili og skóli
78. Kristinn Breiðfjörð Guðmundsson, skólastjóri Reykjavík
79. Kristinn Karlsson, Hagstofa Íslands
80. Kristín A. Árnadóttir, Ráðhús Reykjavíkur
81. Kristín Jónasdóttir, Barnaheill
82. Kristín G. Andrésdóttir, skólastjóri Reykjavík
83. Kristín Sveindóttir, grunnskólanemi
84. Kristjana M. Kristjánsdóttir, skólastjóri Reykjavík
85. Laufey Steingrímsdóttir, Manneldisráð Íslands
86. Lára Björnsdóttir, félagsmálastjóri í Reykjavík
87. Lína R. Halldórsdóttir, menntamálaráðuneyti
88. Margrét Ólafsdóttir, Heilsugæslustöðin á Akureyri
89. Margrét Kristjánsdóttir, Heilsugæslustöðin á Akureyri
90. María Þorgeirsdóttir, Barnaverndarstofa Reykjavíkur
91. Olga Jónsdóttir, Félagsþjónustan í Reykjavík
92. Ólafur Guðmundsson, BUGL
93. Ólafur Gísli Jónsson, Árvekni
94. Ólafur H. Oddsson, Héraðslæknisembætti N.e.
95. Ómar Einarsson, framkvæmdastjóri ÍTR, Reykjavík

96. Ómar H. Kristmundsson, Barnaverndarstofa
97. Óskar Einarsson, skólastjóri Reykjavík
98. Pétur Orri Þórðarson, skólastjóri Reykjavík
99. Páll Tryggvason, Fjórðungssjúkrahúsið á Akureyri
100. Ragna Marinósdóttir, Umhyggja
101. Ragna Ólafsdóttir, skólastjóri Reykjavík
102. Ragnhildur Eik Árnadóttir, grunnskólanemi
103. Rannveig Guðmundsdóttir, Alþingi
104. Regína Ásvaldsdóttir, Ráðhús Reykjavíkur
105. Róbert Ragnarsson, Embætti umboðsmanns barna
106. Runólfur Birgisson, Fræðslumiðstöð Reykjavíkur
107. Rúnar Vilhjálmsson, Háskóli Íslands
108. Sigríður Haraldsdóttir, Landlæknisembættið
109. Sigríður Jónsdóttir, Félagsþjónustan í Reykjavík
110. Sigrún Aðalbjarnardóttir, Háskóli Íslands
111. Sigrún Árnadóttir, Rauði kross Íslands
112. Sigrún Júlíusdóttir, Háskóli Íslands
113. Sigurður Guðmundsson, landlæknir
114. Sigurður Halldórsson, Heilsugæslustöðin Kópaskeri
115. Sigurjón Fjeldsted, skólastjóri Reykjavík
116. Sólveig Ásgrímsdóttir, Stuðlar
117. Stefán Ólafsson, Háskóli Íslands
118. Sven Bremberg. Börnekommissionen, Stokkhólmi
119. Thuy Ngo, Alþjóðahús
120. Trausti Þorsteinsson, Háskólinn á Akureyri
121. Valgerður Magnúsdóttir, Fjölskylduráð
122. Valgerður Selma Guðnadóttir, skólastjóri Reykjavík
123. Valgerður Rúnarsdóttir, SÁÁ
124. Vilborg H. Júlíusdóttir, Tryggingastofnun ríkisins
125. Yngvi Hagalínsson, skólastjóri Reykjavík
126. Þorsteinn Hjartarson, skólastjóri Reykjavík
127. Þorsteinn Sæberg, skólastjóri Reykjavík
128. Þóra Kemp, Félagsþjónustan í Reykjavík
129. Þórður Kristjánsson, skólastjóri Reykjavík
130. Þórhildur Líndal, Umboðsmaður barna
131. Þórunn Ólafsdóttir, Heilsuverndarstöð Reykjavíkur

Fylgiskjal 2

Nokkrar helstu heimildir

1. Abrahamson, P.: Quo vadis? Den nordiske velfærdsmodels fremtid. Nordisk Sosialt Arbeid. Nr. 1, 2002.
2. Aðalnámskrá grunnskóla. Almennur hluti. Menntamálaráðuneytið, 1999
3. Aðalnámskrá leikskóla. Menntamálaráðuneytið, 1999
4. Aktuelle Themen aus der Kinderschutzarbeit 1996-1999. Kinderschutz-Zentrum Kiel. (Án ártals.)
5. Árbók Reykjavíkur. Þróunar- og fjölskyldusvið Reykjavíkurborgar, 2001
6. Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2000. Barnaverndarstofa 2001
7. Ársskýrsla Barnaverndarstofu 2001. Barnaverndarstofa 2002
8. Åtgärder för att stärka barnkompetensen inom hälso- och sjukvården. Rapport från arbetsgruppen 2001-04-10
9. Barn har rett. Norges første rapport til FN om konvensjonen om barnets rettigheter. Barne- og familiedepartementet, 1993
10. Barnavernd á Íslandi. Skýrsla um starfsemi Barnaverndarstofu árin 1995-1999 og barnaverndarnefnda á Íslandi árin 1996-1999. Barnaverndarstofa, Reykjavík. 2000.
11. Barn og ungdoms levekår i Norden – Sociale indikatorer på børns levekår. Nordisk ministerråd. TemaNord 1999:563
12. Barnaverndarlög 80/2002
13. Barnets bästa i vår samtid. Ett diskussionsunderlag kring begreppet – barnets bästa i ett nordiskt perspektiv-. Börnerådet DK, Umboðsmaður barna IS, Barneombudet N, Barnombudsmannen S. (Án ártals)
14. Bragi Guðbrandsson. Börn og alþjóðasamstarf. Erindi á málþingi um rétt barna til verndar, 30. apr. 2002. Heimasíða Barnaverndarstofu. www.bvs.is
15. BUGL Barna- og unglingsáæðeild Landspítala-Háskólasjúkrahúss. 1970-2000. Yfirlit yfir 30 ára sögu og þróun á fimm ára tímabili (1995-1999), des. 2000
16. Börn af erlendum uppruna. Ritröð Barnaheilla 5
17. Börn og ungmenni með geðræn vandamál – Þjónusta utan sjúkrastofnana. Skýrsla starfshóps Landlæknis, maí 2000
18. Börnin í borginni. Líðan og samskipti í skóla, félagsstarf og tómsundur og vímuefnaneysla: Könnun meðal nemenda í 5. – 10. bekk grunnskóla í Reykjavík vorið 2001. Rannsóknir og greining ehf.
19. Child Health Indicators of Life and Development. Report to the European Commission. September 2002
20. Child Protection. Messages from Research. Studies in Child Protection. HMSO 1995
21. Children's Rights. A Second Chance. Save the Children, 2001
22. Children's Rights: Equal Rights? Save the Children, 2000
23. Children's Rights: Reality or Rhetoric? Save the Children, 1999
24. Committee on the Rights of the Child. 32nd Session, 31. January 2003. (Unedited version)
25. Council of Europe: The Council of Europe's Activities in Favour of Children. Strasbourg, June 1998

26. Eiríkur Örn Arnarson. Hugur og heilsa. Erindi á ráðstefnu á vegum heilsueflingar í skólum, des. 2002
27. Eiríkur Örn Arnarson: Þunglyndi meðal ungmenna og fyrirbyggjandi aðgerðir. Geðvernd. 1. tbl. 30. árg. 2001
28. „Fátækt á eftir að aukast” Viðtal við próf. Stefán Ólafsson. Fréttablaðið 11. jan. 2003
29. Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga: Stefna og hlutverk skólahjúkrunarfræðinga innan félags íslenskra hjúkrunarfræðinga. 2000
30. Félagsþjónustan í Reykjavík: Barnavernd í Reykjavík. Könnun á vinnu með 6-12 ára börnum í barnaverndarmálum. 2000
31. Félagsþjónustan í Reykjavík: Fjölskylduráðgjöf á vegum Félagsþjónustunnar í Reykjavík. Könnun meðal notenda og tilvísunaraðila. 2001
32. Félagsþjónustan í Reykjavík: Langtímanotendur fjárhagsaðstoðar Félagsþjónustunnar í Reykjavík. Könnun á viðhorfum notenda til þjónustunnar almennt, vinnu ráðgjafans og hugmyndum notenda um bætta ráðgjöf. Maí 2000
33. Félagsþjónustan í Reykjavík: Mennt er máttur. Könnun á námsaðstoð Félagsþjónustunnar í Reykjavík og Miðgarðs. Sept. 2001
34. „Fimmta hver stúlka misnotuð og tíundi hver drengur.“ Viðtal við Hrefnu Ólafsdóttur í Mbl. okt. 2002
35. Fjölmenningsstefna. Stefna Reykjavíkurborgar. 2001
36. Fjölskylduráð: Könnun Fjölskylduráðs á viðhorfum íslenskra sveitarfélaga til málefna fjölskyldunnar. Félagsmálaráðuneytið, maí 2001:4
37. Fjölskylduráð: Samantekt Fjölskylduráðs um málefni fjölskyldunnar. Félagsmálaráðuneytið, maí 2001:3
38. Foreldrasamningar Heimilis og skóla og gögn um þá.
39. Fréttabréf Alþjóðahúss.
40. Harpa Njál. Fátækt á Íslandi við upphaf nýrrar aldar. Borgarfræðasetur/Háskólaútgáfan. Reykjavík 2003
41. Harpa Njál. Aðstæður fátækra á Íslandi í lok 20. aldar. MA-verkefni við H.Í. 2002
42. Heilbrigðisáætlun til ársins 2010. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið. Nóv. 2000
43. Heilsugæsla í grunnskóla. Helstu áherslupættir. Drög nóv. 2000
44. Hildur Einarsdóttir. Brestir í velferðarkefinu. Mbl. 26. jan. 2003
45. Holdafar Íslendinga. Heimasíða Manneldisráðs Íslands. www.manneldi.is
46. Hækkun sjálfræðisaldurs. Ritröð Barnaheilla 3
47. Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child. UNICEF, 1998
48. Knowledge and Skills for Life. First Results from Pisa 2000. OECD 2001
49. Kristján Karlsson: Þróun fjárhagsaðstoðar og norrænn samanburður. Erindi á málþinginu Fjárhagsaðstoð í velferðarsamfélagi, feb. 2002
50. Kynferðislegt ofbeldi gegn börnum. Ritröð Barnaheilla 4
51. Landshagir 2001. Hagstofa Íslands 2002
52. Mannabörn eru merkileg. Staðreyndir um börn og unglunga. Umboðsmaður barna, Reykjavík 1998
53. Manneldismarkmið fyrir Íslendinga. Rit Manneldisráðs Íslands, I. 1994
54. Mannréttindi barna. Ritröð Barnaheilla 1

55. Matthías Halldórsson o. fl.: Socioeconomic differences in children's use of physician services in the Nordic countries. *J. Epidemiol. Community Health* 2002;56:
56. Matthías Halldórsson o. fl.: Socioeconomic differences in health and well-being of children and adolescents in Iceland. *Scand. J. Publ. Health.* 1999;1
57. Matthías Halldórsson o.fl.: Socioeconomic inequalities in the health of children and adolescents. A comparative study of the five Nordic countries. *European Journal of Public Health.* 2000:10
58. Miðstöð heilsuverndar barna. Stefnumótun og framtíðarsýn. Heilsugæslan í Reykjavík og nágrenni. Des. 2001
59. Ný barnaverndarlög. Heimasíða Barnaverndarstofu. www.bvs.is
60. Nýja barnið. Þróunarverkefni Heilsugæslustöðvarinnar á Akureyri. Landlæknisembættið, 2000
61. Ólöf Guðrún Ólafsdóttir: Hreyfing og heilsa unglunga. Þróun frá 1992-2000. Háskóli Íslands. 2002
62. Ragnar F. Ólafsson, Ragnar P. Ólafsson og Júlíus K. Björnsson: Umfang og eðli eineltis í íslenskum grunnskólum. Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála. Sept. 1999
63. Rauði kross Íslands. Hvar þrengir að? Könnun á stöðu þeirra sem minnst mega sín í íslensku samfélagi. Febrúar 2000
64. Report of the Ad Hoc Committee of the Whole of the Twenty-seventh Special Session of the General Assembly. United Nations 2002
65. Rúnar Vilhjálmsson o.fl.: Aðgangur að heilbrigðisþjónustu á Íslandi. Rit Landlæknisembættisins nr. 3, 2001
66. Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Samþykkt Allsherjarþings S.þ. frá 20. nóv. 1989
67. Save the Children, Iceland: Supplementary Report to the Icelandic Report on the Implementation of the Convention on the Rights of the Child. Submitted to the UN. Committee on the Rights of the Child By Icelandic Save the Children in August 2002.
68. Sérfræðihópur Félagsþjónustunnar í Reykjavík í málefnum útlendinga. 2001-2002. Sept. 2002
69. Sigríður Jónsdóttir: Langtidsbrugernes livssituation – hvad så? Nordisk Socialt Arbeid. Nr. 1, 2001
70. Sigrún Júlíusdóttir: Fjölskyldur við aldahvörf. Háskólaútgáfan, Reykjavík 2001
71. Skýrsla nefndar um unga afbrotamenn. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, maí 1999
72. Skolhælsuvæðingens generella insatser. Svenska Skolläkarföreningen. Riksföreningen för Skolsköterskor. Slutförslag Nov. 2001
73. Skýrsla nefndar um stefnumótun í málefnum langveikra barna. Skýrsla nefndar á vegum Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis. Júní 1999
74. Social tryghed i de nordiske lande 2000. Nordisk Socialstatistisk Komité 17: 2002
75. Stefán Ólafsson og Karl Sigurðsson: Poverty in Iceland í Gustafsson, B. og Pedersen, P.: Poverty and low income in the Nordic Countries. Ashgate Publ. Aldershot, 2000
76. Staða barna á Íslandi. Ritroð Barnaheilla 2
77. Stefna ríkisstjórnarinnar í málefnum langveikra barna. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið, feb. 2000

78. Tackling Child Poverty: Giving every child the best possible start in life. A Pre-budget Report Document. Dec. 2001
79. The Rights of the Child. Norway's Second Report to the United Nations Committee on the Rights of the Child 1998. Barne- og Familiedepartementet/ Utenriksdepartementet
80. The International Initiative: Seminar – Research on Social Programmes for Children, Youth and Families. Oslo. Sept. 1994
81. Tillaga til þingsályktunar um heildarstefnumótun í málefnum barna og unglunga. 125. löggjafarþing. þskj. 63
82. Tomorrow's Future. Building a Strategy for Children and Young People. Children and Young People's Unit. London, 2001
83. Trausti Þorsteinsson o. fl.: Barnið í brennidepli. Háskólinn á Akureyri. Sept. 2001
84. Umboðsmaður barna: Að mega lýsa og koma á framfæri skoðunum sínum við fullorðna. Niðurstöður könnunar umboðsmanns barna á starfsháttum nemendaráða grunnskóla skólaárið 1995-1996. Okt. 1996
85. Umboðsmaður barna: Einelti kemur öllum við. 1998
86. Umboðsmaður barna: Heggur sá er hlífa skyldi. Skýrsla um kynferðisbrot gegn börnum og ungmennum. 1997
87. Umboðsmaður barna: Netþing. Unglingaþing umboðsmanns barna. 2001
88. Umboðsmaður barna: Ofbeldi í sjónvarpi. Úttekt á framboði ofbeldisefnis í íslensku sjónvarpi 2.- 15. september 1996
89. Umboðsmaður barna: Skýrsla um tilraunaverkefnið Netþing 1999-2000
90. Umboðsmaður barna: Meira sólskin – fleiri pizzur. Viðhorf unglunga í vinnuskólum. 1996
91. Umboðsmaður barna: Skýrsla umboðsmanns barna. 1995-2001.
92. Umboðsmaður barna: Ungir hafa orðið... 1998
93. Umhyggja. Blað félags til stuðnings langveikum börnum
94. Þingsályktun um heildarstefnumótun í málefnum barna og unglunga. Samþykkt á Alþingi 11. maí 2001
95. Wilhelm Norðfjörð: Sjálfsvíg ungs fólks á Íslandi. Samanburður á sjálfsvígum á Austurlandi og höfuðborgarsvæðinu. Rit Landlæknisembættisins nr. 1, 2001