

25. júní 2024



Aðgerðir gegn ofbeldi meðal barna

Útgefandi:

Stjórnarráð Íslands

25. júní 2024

Umbrot og textavinnsla:

Stjórnarráð Íslands

©2024 Stjórnarráð Íslands

Efnisyfirlit

Inngangur	4
1. Ofbeldi meðal barna.....	5
1.1 Mat sveitarfélaga og barnaverndar.....	5
1.2 Almennt um umfang ofbeldis meðal barna.....	5
2. Gagnkvæm upplýsingamiðlun og samvinna.....	11
2.1 Gagnkvæm upplýsingamiðlun.....	11
2.2 Aðgerðahópur.....	11
3. Aðgerðir	13
A. Auka þverfagleg nálgun í ofbeldismálum meðal barna	13
B. Styðja við meðferðarúrræði Barna- og fjölskyldustofu vegna biðlista.....	14
C. Koma á verklagi fyrir ósakhæf börn og úrræðum fyrir börn sem beita alvarlegu ofbeldi	15
D. Endurskoðun meðferð mála og úrræða fyrir sakhæf börn.....	16
E. Efla samfélagslögreglu	16
F. Innleiða svæðisbundins samráðs um allt land	17
G. Efla Landsteymis Miðstöðvar mennta- og skólaþjónustu sem styður við börn, foreldra og skóla	17
H. Setja á fót úrræði fyrir ungmenni 16-17 ára sem eru hvorki í vinnu né námi (NEET)	18
I. Efla ungmennastarfs í Breiðholti.....	19
J. Efla Flotans - flakkandi félagsmiðstöð.....	19
K. Auka fræðsla og forvarnir.....	20
L. Virkja foreldrastarf í umhverfi barna- SAMAN hópurinn	20
N. Hefja alþjóðlegt samvinnuverkefni um sjálfbært samfélag.....	21
O. Samhæfa aðgerðir og móta stefnu til framtíðar.....	22
4. Eftirfylgni og árangursmælingar	23

Inngangur

Áhyggjur af ofbeldi meðal barna hafa farið vaxandi í íslensku samfélagi, ekki síst í ljósi alvarlegra ofbeldisatvika meðal barna og fjölgunar tilkynninga þar um, síðustu mánuði. Hafa þetta meðal annars verið atvik sem tengjast kynferðisofbeldi meðal framhaldsskólanema, gróf eineltismál, líkamsárásir og hópslagsmál. Vísbendingar eru um að yngri börn verði vitni að ofbeldi meðal barna, auk þess sem útbreidd notkun samfélagsmiðla hefur gert það að verkum að ofbeldi er tekið upp og því dreift. Þar af leiðandi verða mun fleiri börn og ungmenni vitni að ákveðinni ofbeldismenningu sem verður hluti af þeirra daglega lífi í gegnum samfélagsmiðla. Niðurstöður rannsókna benda til þess að útsetning fyrir ofbeldi, með beinum eða óbeinum hætti, geti skaðað tilfinningalegan, sálrænan og jafnvel líkamlegan þroska barna.¹²

Til að fá betri yfirsýn og yfirlit yfir umfang ofbeldis meðal barna var ákveðið haustið 2022 að óska eftir upplýsingum frá hlutaðeigandi ráðuneytum, sveitarfélögum og stofnunum um málefnið. Í desember 2022 kölluðu forsætisráðherra og mennta- og barnamálaráðherra saman ráðherranefnd um samræmingu mála er varða fleiri en eitt ráðuneyti. Farið var af stað með samhæfingarteymi þvert á ráðuneyti sem var falið að taka saman yfirlit um helstu áskoranir, aðgerðir og tillögur til úrbóta er varða ofbeldi meðal barna.

Ákveðið var að leggja megináherslu á ofbeldi meðal barna, þ.e. þegar gerendur og þolendur ofbeldis eru einstaklingar undir 18 ára aldri, og þá sérstaklega alvarleg ofbeldisbrot meðal barna.

Reynt hefur verið að nálgast vandann, ofbeldi meðal barna, heildrænt til þess að öðlast betri innsýn og skilning, þ.m.t. á viðbrögðum ólíkra þjónustukerfa. Þær tillögur að aðgerðum sem lagðar eru til eru til þess fallnar að hafa víðtækari áhrif en einungis á ofbeldi meðal barna og ná til vinnslu og viðbragðs allra mála sem falla undir tilkynningarskyldu barnaverndarlaga, þ.m.t. heimilisofbeldi, ofbeldi foreldris gagnvart barni og ofbeldi sem börn beita fullorðna.

Í þessari samantekt má finna yfirlit yfir þær aðgerðir sem ákveðið hefur verið að framkvæma með það að markmiði að sporna gegn auknu ofbeldi meðal barna. Aðgerðirnar snúa að forvörnum, inngripi og meðferð ofbeldismála.

¹ Compendium of Research on Children Exposed to Violence (CEV 2010-2015): <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/249940.pdf>

² Childhood exposure to violence and lifelong health: Clinical intervention science and stress biology research join forces <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3869039/>

1. Ofbeldi meðal barna

1.1 Mat sveitarfélaga og barnaverndar

Í svörum sveitarfélaga vegna gagnaöflunar um stöðu mála frá hausti 2022 komu fram áhyggjur af auknu líkamlegu ofbeldi og alvarleika þess m.a. vegna aukins vopnaburðar. Þar kom fram að mörg dæmi væru um að hnífar, barefli og hamrar hefðu fundist á börnum, úti við sem og í grunn- og framhaldsskólum. Rökstuðningur barna fyrir vopnaburðinum hafi m.a. verið að þau upplifi sig það óörugg í umhverfi sínu og í kringum aðra jafnaldra að þau sjái ekki annan kost mögulegan en að bera hníf eða önnur vopn á sér til varnar. Bent var á að fjölgun væri í hópslagsmálum þar sem líkamlegu ofbeldi hefur verið beitt, annars vegar þar sem hópur einstaklinga ræðst á einn einstakling og hins vegar þar sem hópslagsmál hafa átt sér stað. Sum þessara atvika hafi verið skipulögð í gegnum samfélagsmiðla eða þeim streymt beint á samfélagsmiðlum.

Í svörum var ítrekað lýst yfir áhyggjum af auknu ofbeldi meðal yngri nemenda, jafnvel á yngsta stigi grunnskóla, og því velt upp hvort þau börn sem voru mikið heima á tímum COVID-19 faraldursins hafi misst af ákveðinni félagsfærniþjálfun. Þetta birtist m.a. í auknu virðingarleysi barna sín á milli og í ljótum samskiptum á samfélagsmiðlum með særandi ummælum. Sömu áhyggjur og lýsingar hafi komið frá lögreglunni.

Barnaverndaryfirvöld hafa vakið athygli á stöðu barna með þroska-, hegðunar- og geðvanda og fullyrt að börn sem glíma við slíkan vanda og fáa ekki viðeigandi stuðning og þjónustu kunni að vera líklegri en önnur börn til að vera bæði gerendur og þolendur í eineltis- og ofbeldismálum. Í niðurstöðum áhættumats sem unnið var á þeim ungmennum sem innritast á Stuðla, meðferðarstöð ríkisins fyrir 12-18 ára, kom í ljós að nær allir skjólstæðingar Stuðla sem hafa beitt alvarlegu ofbeldi eiga lítið eða brotakennt samband við félagsmótandi stofnanir samfélagsins á borð við skóla, íþróttafélög og félagsmiðstöðvar. Einnig kemur fram að flest þessara barna glíma við samskiptavanda innan fjölskyldu og nær ekkert þeirra bjó hjá báðum kynforeldrum sínum.

1.2 Almennt um umfang ofbeldis meðal barna

Mikilvægt er að skoða ofbeldi meðal barna heildstætt út frá þeirra eigin upplifun. Takmarkaðar rannsóknir liggja fyrir um ofbeldi sem börn og ungmenni beita en með því að skoða þau gögn og rannsóknir sem til eru um ofbeldi meðal barna, þ.m.t. tilkynningar til barnaverndar og lögreglu, sem og ýmsar rannsóknir sem gerðar hafa verið um ofbeldi, er hér gerð tilraun til að nálgast umfang og þróun ofbeldis meðal barna og ungmenna á Íslandi.

Barna- og fjölskyldustofa safnar upplýsingum frá barnaverndarþjónustum sveitarfélaga um fjölda tilkynninga sem berast og fjölda umsókna um þjónustu stofnunarinnar. Tölur eru birtar og bornar saman miðað við þrjá, sex, níu og tólf

mánuði ársins og síðustu tvö ár þar á undan.³ Tilkynningar eru flokkaðar eftir ástæðu tilkynninga, kyni, landsvæðum, tegund úrræða og hvort áður hafi verið tilkynnt. Notast er við skilgreiningar- og flokkunarkerfi í barnavernd sem Barna- og fjölskyldustofa hefur umsjón með. Efnisflokkar tilkynninga eru vanræksla, ofbeldi, áhættuhegðun barns og heilsa eða líf ófædds barns í hættu. Einnig eru undirflokkar undir efnisflokkum tilkynninga.

Undir vanrækslu fellur líkamleg vanræksla, vanræksla varðandi umsjón og eftirlit, þ.m.t. vegna áfengis- og fíkniefnaneyslu foreldra, vanræksla varðandi nám og tilfinningaleg vanræksla. Undir ofbeldi gegn barni fellur tilfinningalegt ofbeldi, þ.m.t. heimilisofbeldi, líkamlegt ofbeldi og kynferðislegt ofbeldi. Undir áhættuhegðun barns fellur neysla barns á vímuefnum, barn stefnir eigin heilsu og þroska í hættu, afbrot barns, barn beitir ofbeldi og erfiðleikar barns í skóla eða skólasókn áfátt. Tilkynningarnar eru sundurliðaðar eftir kyni, en ekki út frá öðrum bakgrunnsbreytum á borð við uppruna, fötlun, félagslega stöðu, kynhneigð eða kynvitund.

Tilkynningum vegna áhættuhegðunar fjölgaði um 25,1% árið 2023 samanborið við árið 2022. Þá munaði helst um tilkynningar í málum þar sem að barn stefnir eigin heilsu í hættu og vegna afbrota barns. Tilkynningum vegna afbrota barns fjölgaði einnig töluvert á milli ára, eða um 26,4%. Tilkynningum í málum þar sem barn beitir ofbeldi fjölgaði um 12,6% árið 2023 frá árinu 2022. Flestar slíkra tilkynninga, þ.e. vegna afbrota barns og barns sem beitir ofbeldi, eru vegna drengja, eða 76%.

Flestar tilkynningar bárust frá lögreglu, eða 37,8% tilkynninga á árinu 2023, sem er sambærilegt hlutfall og fyrri ár. Tilkynningum frá skólum og heilbrigðiskerfinu hélt áfram að fjölga. Tilkynningum frá skólum fjölgaði um 14,2% á milli ára en um 17,7% tilkynninga komu frá heilbrigðiskerfinu. Þá má draga athygli að flokki tilkynnenda „annað nærumhverfi barns“ sem bætt var við í ársbyrjun 2022 en slíkar tilkynningar voru áður flokkaðar sem „aðrir“ tilkynnendur. Árið 2023 voru tilkynningar frá nærumhverfi barns alls 1.000 talsins. Samanlagður fjöldi barna sem tilkynnt var um á árinu 2023 var 11.754 börn, en árið 2022 var fjöldinn 10.781 og árið 2021 var fjöldinn 10.715. Þess ber að geta að tölur um fjölda barna sem tilkynnt var um eru fengnar þannig að fjöldi barna sem tilkynnt var um í hverjum mánuði fyrir sig er lagður saman. Tilkynningar geta borist um sama barnið á milli mánaða, þannig að ekki er alltaf um að ræða fjölda einstaklinga yfir ákveðið tímabil heldur samanlagðan heildarfjölda barna í hverjum mánuði fyrir sig. Varðandi undirflokkar tilkynninga um áhættuhegðun, þá er heimilt að merkja við fleiri en einn undirflokk ef við á, t.d. vegna neyslu á vímuefnum eða ofbeldi barns.

³ Barna- og fjölskyldustofa (e.d.). Samanburðarskýrslur. Sótt af <https://www.bofs.is/radgjof-og-upplýsingar/tolfraedi-og-utgefid-efni/samanburdarskyrslur/nr/12>.

Á mynd 1 má sjá fjölda tilkynninga sem bárust barnaverndarþjónustum vegna barns sem beitir ofbeldi, á árunum 2018–2023.⁴

Mynd 1. Fjöldi tilkynninga til barnaverndarþjónustu vegna barns sem beitir ofbeldi.

Ár	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Fjöldi tilkynninga	542	623	742	879	952	1.072

Tilkynningum vegna þess að barn beitir ofbeldi fjölgaði um 12,6% árið 2023 frá árinu 2022. Flestar slíkra tilkynninga, þ.e. vegna afbrota barns og barns sem beitir ofbeldi eru vegna drengja, eða 76%.

Lögreglan skráir allar tilkynningar sem berast til lögreglunnar í LÖKE, málaskrá lögreglunnar, sem ríkislögreglustjóri rekur. Uppbygging málaskrár hefur byggt á skráningu og meðferð máls gagnvart sakborningi, en undanfarið hefur verið unnið að því að bæta skráningu sem varðar brotapolá. Hægt er að kalla fram upplýsingar um aldur og kyn sakborninga, tegund afbrota, staðsetningu og tímasetningu brots, breytingu brota á milli tímabila og vettvang brots. Ríkislögreglustjóri birtir árlega afbrotatölfræði á landsvísu. Auk þess má sjá mælaborð yfir afbrotatölfræði á vef lögreglunnar.⁵ Einnig hafa reglulega verið birtar upplýsingar um heimilisofbeldi og árið 2022 hóf ríkislögreglustjóri einnig að birta upplýsingar um kynferðisofbeldi.⁶

Ríkislögreglustjóri heldur tölfræði yfir tilkynningar til lögreglu vegna afbrota úr málaskrá lögreglunnar þar sem hægt er að kalla fram upplýsingar sem byggja á ólíkum breytum, svo sem aldri, kyni, ártali og tegund afbrota.

Í júní 2024 gaf ríkislögreglustjóri út skýrslu sem ber yfirskriftina *Ofbeldi barna – Staðan og áskoranir*. Í þeirri skýrslu er að finna ítarlegar upplýsingar um tölfræði lögreglu þegar kemur að ofbeldisbrotum, með sérstakri áherslu á gerendur á aldrinum 10 til 17 ára. Í þeirri skýrslu kemur m.a. fram:

Lögreglan hefur á síðustu árum bent á að ofbeldi innan ákveðinna hópa ungmenna virðist vera að breytast og að hópamyndun og átök milli ungmenna væri að taka á sig harðari mynd en áður þar sem hnífum og öðrum eggvopnum væri beitt. Greiningardeild bendir á í þessari skýrslu

⁴ Barna- og fjölskyldustofa (2024). Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarþjónustu á árunum 2018–2020 og 2021–2023. Sótt af: <https://www.bofs.is/radgjof-og-upplýsingar/tolfraedi-og-utgefing-efni/samanburdarskyrslur/>

⁵ Ríkislögreglustjóri (e.d.). Fræðilegar rannsóknir. Sótt af <https://www.logreglan.is/utgafa/stadfestar-tolur/arlegar-uttektingir/>.

⁶ Ríkislögreglustjóri (e.d.). Kynbundið ofbeldi. Sótt af <https://www.logreglan.is/utgafa/stadfestar-tolur/kynbundid-ofbeldi/>.

að ungmenni –og ungmennahópar tengjast einstaklingum og hópum í skipulagðri brotastarfsemi. Brotahópar sem tengjast fíkniefnamarkaðinum hételendis hagnýta ungmenni í sölu fíkniefna. Vönduð skráning í málaskrá lögreglu og þverfagleg samvinna lögreglu, barnaverndarþjónustu, velferðar- og menntakerfis, auk annarra lykilaðila er grundvöllur þess að tryggja farsæld barna.

Stærstur hluti ungmenna stundar ekki áhættuhegðun og almennar rannsóknir þar sem öll ungmenni eru skoðuð sýna ekki vísbendingar um fjölgun ofbeldisbrota. Hins vegar eru ákveðnar vísbendingar í gögnum lögreglu um tiltölulega lítinn hóp ungmenna sem stundar áhættuhegðun og beitir alvarlegra ofbeldi og jafnvel ítrekað. Sú fjölgun sem hefur orðið á ungmennum á aldrinum 15 ára og yngri sem eru grunuð í alvarlegum ofbeldismálum, kann að gefa til kynna að þróskuldurinn fyrir því að beita alvarlegu ofbeldi er orðin lægri og að ofbeldið sé orðið meira samfélagslegra viðurkennt meðal þeirra einstaklinga sem stunda slíka áhættuhegðun.⁷

Að beiðni mennta- og barnamálaráðuneytis hefur Háskóli Íslands framkvæmt Íslensku æskulýðsrannsóknina (ÍÆ) síðan árið 2021. Markmið ÍÆ er að safna gögnum um velferð og viðhorf barna og ungs fólks og gera niðurstöðurnar aðgengilegar hagaðilum. Hluti af spurningum ÍÆ koma úr tveimur alþjóðlegum rannsóknnum sem framkvæmdar hafa verið á Íslandi um árabíl og þannig hægt að skoða þróun þessara spurninga yfir tíma. Alþjóðlegu rannsóknirnar eru annars vegar Heilsa og lífskjör skólanema (e. *Health Behaviour in School-aged Children* (HBSC)) og hins vegar Evrópska vímuefnarannsóknin (e. *The European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs* (ESPAD)).

Íslenska Æskulýðsrannsóknin (hér eftir ÍÆ) er lögð fyrir nemendur í 4. til 10. bekk grunnskóla á hverju ári en fyrir nemendur í framhaldsskólum annað hvert ár. Árið 2023 var spurningum um ofbeldi og slagsmál bætt við grunn- og framhaldsskólakönnun ÍÆ. Árið 2024 var spurningum um vopnaburð nemenda í skólanum bætt inn í grunnskólakönnun ÍÆ og verður spurningum um vopnaburð bætt við framhaldsskólakönnun ÍÆ í næstu fyrirögn, árið 2025. Þátttökuhlutfall í ÍÆ hefur almennt verið hátt. Vorið 2023 tóku 158 af 174 (91%) starfandi grunnskólum á landinu, með nemendur í 4. til 10. bekk, þátt.⁸

Í ÍÆ eru lagðar spurningar fyrir nemendur um upplifun þeirra af einelti og slagsmálum í skóla. Í grunnskólakönnun ÍÆ eru eldri nemendur spurðir um

⁷ Ofbeldi meðal barna – Staðan og áskoranir. Ríkislögreglustjóri, júní 2024.

⁸ Íslenska æskulýðsrannsóknin: Farsældarvísar vor 2023. Sótt af: https://menntavisingastofnun.hi.is/sites/menntavisingastofnun.hi.is/files/2023-09/IAE23_farsaeld_birt_0.pdf.

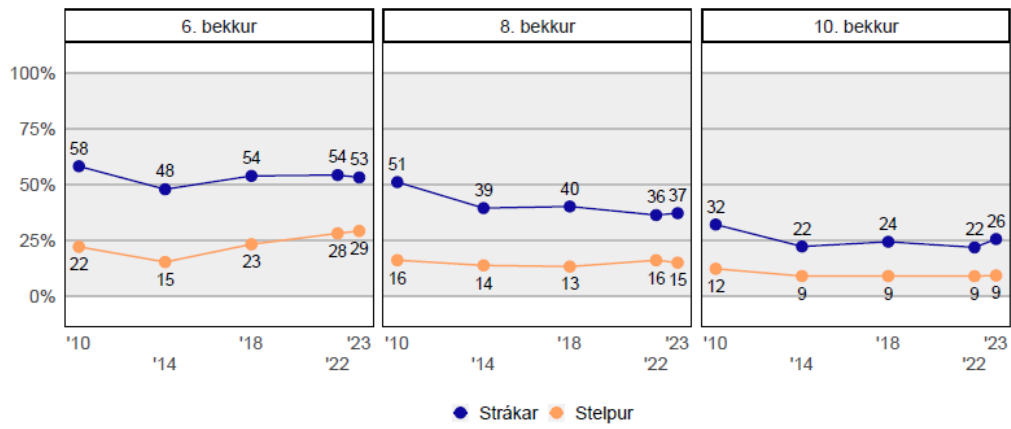
reynslu þeirra af einelti í skólanum, bæði sem þolanda og geranda. Árið 2023 gáfu tæplega 12% þátttakenda í 6., 8. og 10. bekk til kynna að hafa tekið þátt í að beita aðra skólafélaga sína einelti síðustu tvo mánuði á undan. Strákar (15,1%) voru líklegri en stelpur (7,6%) til að hafa beitt einelti. Algengasta þátttakan í að beita einelti var á meðal stráka í 6. bekk (18,8%). Enga aukningu var að sjá á milli 2022 og 2023 á meðal ungmenna sem viðurkenndu að hafa lagt aðra skólafélaga sína í einelti.

Samkvæmt niðurstöðum ÍÆ frá árinu 2023 höfðu 29% eldri nemenda (6., 8. og 10. bekk) lent í slagsmálum sl. 12 mánuði, sama hlutfall og árið 2022. Á mynd 5 má sjá hlutfall þeirra sem hafa lent í slagsmálum sl. 12 mánuði eftir kyni og bekk á tímabilinu 2010–2023. Á tímabilinu mælist hlutfall stráka í 6. bekk alltaf hæst en árið 2023 hafði rúmur helmingur stráka (53%) lent í slagsmálum. Með hækkandi aldri dregur úr slagsmálum meðal stráka og árið 2023 höfðu um 26% stráka í 10. bekk lent í slagsmálum sl. 12 mánuði. Svipaða þróun má sjá meðal stelpna en hlutfall stelpna sem hafa lent í slagsmálum sl. 12 mánuði er alltaf hæst í 6. bekk og lægst í 10. bekk. Árið 2023 höfðu 29% stelpna í 6. bekk lent í slagsmálum en 9% stelpna í 10. bekk (9%). Ef lítið er á tímabilið frá 2010–2023, hefur hlutfall stráka sem hafa lent í slagsmálum farið lækkandi á meðan hlutfall stelpna hefur haldist nokkuð stöðugt, að undanskildum stelpum í 6. bekk þar sem hlutfallið hefur farið hækkandi.

Síðastliðin ár hefur staðið yfir þróun mælaborðs um farsæld barna sem byggir m.a. á niðurstöðum ÍÆ. Mælaborðið var formlega tekið í notkun 29. apríl 2024 en þar eru tekin saman og birt tölfræðigögn sem varpa ljósi á farsæld barna með heildstæðum hætti út frá fimm grunnstoðum farsældar; 1) heilsu og vellíðan, 2) menntun, 3) þátttöku og félagslegum tengslum, 4) öryggi og vernd, og 5) lífsgæðum og félagslegri stöðu. Mælaborðinu er ætlað að vera yfirlit yfir stöðu farsældar barna hverju sinni með áherslu á viðkvæma hópa og samfélagslegar áskoranir. Því er einnig ætlað að fylgjast með þróun einstaka grunnstoða farsældar.⁹

⁹ Farsæld barna (e.d.). Sótt af: <https://www.farsaeldbarna.is/>

Mynd 5. Hversu oft hefur þú lent í slagsmálum sl. 12 mánuði? Niðurstöður frá 2010–2023 eftir kyni og bekk.



2. Gagnkvæm upplýsingamiðlun og samvinna

2.1 Gagnkvæm upplýsingamiðlun

Ofbeldi meðal barna á sér stað í ýmsum ólíkum aðstæðum, t.d. á skólasvæðinu, á netinu og á öðrum stöðum í nærumhverfi þeirra, og oftast á það sér stað fyrir luktum dyrum. Því er mikilvægt að þær þjónustustofnanir sem hafa afskipti af málefnum barna hafi þekkingu til þess að bera kennsl á vísbendingar um ofbeldi og geti brugðist við með viðeigandi hætti. Til þess að tryggja öryggi barna er mikilvægt að slík mál séu tilkynnt til barnaverndarþjónustu sem hefur það hlutverk að kanna málið nánar. Til þess að könnun barnaverndarþjónustu gefi heildstæða mynd af þörfum barns og áhættuþáttum í lífi þess er mikilvægt að þjónustan geti safnað upplýsingum frá öllum þeim sem hafa afskipti af lífi barnsins, foreldrum þess og barninu sjálfu. Einnig er mikilvægt að lögreglan sé upplýst um öll alvarleg ofbeldismál svo hægt sé að beita viðeigandi inngrípi og hefja rannsókn í máli.

Ákvæði um samvinnu og heimildir til miðlunar upplýsinga má m.a. finna í barnaverndarlögum, nr. 80/2002 og lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021. Þó hafa komið upp tilfelli þar sem samvinna og gagnkvæm upplýsingamiðlun milli stofnana hefur ekki verið skilvirk og dæmi eru um að þjónustuaðilar hafi verið efins um hvaða upplýsingum megi miðla eða jafnvel talið sig ekki mega miðla nauðsynlegum upplýsingum sem gætu þó komið í veg fyrir eða upprætt ofbeldi. Á sama tíma er mikilvægt að aðstæður barns sem beitir ofbeldi séu kannaðar en oftast en ekki eru ýmsir áhættuþættir til staðar í lífi barna sem beita ofbeldi, t.a.m. búa þau sjálf við heimilisofbeldi, glíma við erfiðleika í námi eða verða sjálf fyrir ofbeldi. Því er þörf á að nálgast ofbeldi meðal barna út frá því sjónarhorni að ofbeldi meðal barna er skaðlegt bæði þolendum og gerendum.

2.2 Aðgerðahópur

Til þess að vinna að heildstæðri innleiðingu og framkvæmd aðgerða mun mennta- og barnamálaráðherra skipa aðgerðahóp með fulltrúum mennta- og barnamálaráðuneytisins, dómsmálaráðuneytisins, heilbrigðisráðuneytisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Miðstöðvar menntunar og skólapijónustu, Reykjavíkurborgar, Barna- og fjölskyldustofu, embætti ríkislögreglustjóra og lögregluembætta.

Aðgerðahópurinn mótar áætlun um framkvæmd og innleiðingu aðgerða og skilar af sér reglulegum áfangaskýrslum til mennta- og barnamálaráðherra og dómsmálaráðherra sem og lokasamantekt á aðgerðum og árangri af vinnu

hópsins. Nýta skal niðurstöður samantekta og gagnaöflunar í lokaskýrslu til frekari stefnumótunar í málaflokknum.

Heildrænt öryggismat er forsenda þess að hægt sé að grípa tímanlega inn í mál og gera markvissa öryggisáætlun til þess að tryggja öryggi barns og annarra sem kunna að verða fyrir skaða í nærumhverfi barnsins. Því er lagt er til að aðgerðarhópurinn kynni sér hugmyndafræði um þverfaglega nálgun í ofbeldismálum barna, t.d. umhverfisbundið öryggi (e. *contextual safeguarding*). Algengt er að ofbeldisatvik meðal barna eigi sér stað utan veggja heimilisins og því er mikilvægt að kortleggja umfang og birtingarmyndir ofbeldis út frá umhverfisbundnu áhættumats líkani (e. *contextual harm risk matrix*)¹⁰ umhverfisbundið öryggi fellur vel að ákvæðum laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna og öryggismerkja (e. *signs of safety*) sem er vinnulag í barnavernd sem til stendur að innleiða heildrænt á grundvelli framkvæmdaáætlunar á sviði barnaverndar fyrir árin 2023-2027.

Um er að ræða tveggja ára verkefni í samantekt þessari til þess að innleiða aðgerðirnar með reglubundinni eftirfylgni og árangursmælingum. Ljóst er þó að meira þarf til og tryggja þarf sameiginlega skuldbindingu allra aðila í aðgerðarhópnum. Með markvissri innleiðingu aðgerða, eftirfylgni og árangursmælingum er ekki einungis verið að mæta þeirri alvarlegu stöðu sem upp er komin hér á landi heldur gefst einnig kostur á því að varpa ljósi á umfang og eðli vandans og þróa bestu starfshætti (e. *best practice*) fyrir Ísland. Slíkt er afar þarft til þess að tryggja viðeigandi viðbrögð og úrræði, auk þess sem það dregur úr líkunum á ófyrirséðum neikvæðum afleiðingum inngrips eða úrræða.

¹⁰ Contextual Safeguarding. Sjá: <https://www.contextualsafeguarding.org.uk/> og <https://www.mertonscp.org.uk/working-with-children/child-sexual-exploitation-cse-advice-for-multi-agency-practitioners/>.

3. Aðgerðir

Ofbeldi meðal barna er alvarlegt samfélagsvandamál sem á sér margar ólíkar birtingarmyndir. Til þess að koma í veg fyrir og uppræta slíkt samfélagsmeiðni þarf að nálgast vandann út frá þverfaglegu sjónarhorni og styrkja samráð meðal helstu stofnana til þess að tryggja jafnvægi aðgerða innan réttarvörslukerfisins annars vegar og velferðar- og menntakerfisins hins vegar. Huga þarf sérstaklega að alvarlegu líkamlegu ofbeldi, slagsmálum, kynferðisofbeldi og heimilisofbeldi, grófu andlegu ofbeldi og einelti.

Óháð því hvort um sé að ræða aukningu í ofbeldi meðal barna eða að ofbeldið sé að verða sýnilegra er ljóst að allt ofbeldi ógnar þroska og velferð þeirra sem eiga í hlut, auk þess sem það hefur ýmsar neikvæðar afleiðingar í nærumhverfi barna. Mikilvægt er að hafa í huga að um er að ræða unga gerendur og þolendur og því þarf að nálgast málefnið með hagsmuni barna að leiðarljósi. Tillögum til úrbóta er ætlað að stuðla að farsæld barna sem eru í viðkvæmri stöðu og draga úr líkum á ítrekuðum afbrotum og ofbeldi.

Við framkvæmd aðgerðanna er mikilvægt að horft verði til ákvæða barnaverndarlaga og laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Einnig skal tengja framkvæmd aðgerða við svæðisbundin farsældarráð og nýjar svæðisskrifstofur íþróttahreyfingarinnar en öflugt íþróttastarf getur verið mikilvægur þáttur í að stuðla að farsæld barna.

Forsenda þess að aðgerðir nái tilætluðum árangri er heildstæð og markviss yfirsýn og eftirfylgni aðgerða þvert á kerfi. Aðgerðirnar þurfa að miða að umbótum til framtíðar en einnig þarf að grípa inn í núverandi stöðu með aðgerðum til skemmri tíma. Aðgerðirnar eru eftirfarandi:

A. Auka þverfagleg nálgun í ofbeldismálum meðal barna

Ofbeldi meðal barna einangrast ekki við börnin sem eiga í hlut heldur hefur það víðtæk áhrif á nærsamfélag þeirra, sem ná m.a. til heimilis, skóla og vina. Nálgast þarf málin á þverfaglegan hátt til þess að skilja tengsl og umhverfi þeirra barna sem eiga í hlut. Í Bretlandi hefur það t.a.m. reynst vel að nálgast ofbeldismál meðal barna út frá hugmyndafræði um öryggismerki og umhverfisbundið öryggi.

Umhverfisbundið öryggi leitast við að bera kennsl á hættur og skaða sem börn verða fyrir utan heimilisins í nærumhverfi sínu annað hvort af hendi fullorðinna eða annara ungmenna. Í stað þess að einblína á hegðun barns, leggur umhverfisbundið öryggi áherslu á að kanna með hvaða hætti hægt sé að breyta nærumhverfi barns með það að markmiði að gera það öruggara.

Hafist verður handa við að þróa verklag sem vinnur út frá hugmyndafræði um umhverfisbundið öryggi (e. *contextual safeguarding*) til að stemma stigu við

stigvaxandi vanda hér á landi. Horft verði t.d. til Merton mómóðelsins¹¹ sem hefur verið fyrirmynd fyrir umhverfisbundið öryggi í Bretlandi. Aðgerðarhópurinn kynni sér umhverfisbundið öryggi og tryggi að horft verði út frá hugmyndafræðinni í hverri aðgerð hér eftir.

Í október 2023 gaf heilbrigðisráðuneytið út skýrslu og verklag starfshóps um samræmda heilbrigðisþjónustu fyrir börn sem eru þolendur kynferðisofbeldis og hóf einnig vinnu vegna sambærilegs verklags fyrir aðrar tegundir ofbeldis í janúar 2024. Mikilvægt er að hafa þá vinnu til hliðsjónar við framkvæmd þessara aðgerða.

- *Markmið:* Að koma á kerfi sem skapar grundvöll fyrir þverfaglega samvinnu og að unnið verði með öllum ofbeldismálum er varða börn út frá þverfaglegri nálgun um áhættumat, áhættustýringu og gerð öryggisáætlunar.
- *Mælikvarði:* 1) Fylgja eftir innleiðingu öryggismarkja, 2) útbúa verkferla um þverfaglega samvinnu í ofbeldismálum og verklag um vinnslu ólíkra ofbeldisbrota og aðkomu ólíkra þjónustuveitenda, 3) forvarnaráætlanir í skólum taki mið af alvarlegum ofbeldisatvikum, 4) fræðsla um ofbeldisvarnir til skólastjórnenda og 5) aðgerðarhópurinn kynni sér hugmyndafræði umhverfisöryggis og veitir fræðslu til allra svæðisbundinna farsældarráða.
- *Ábyrgð:* Aðgerðarhópurinn.

B. Styðja við meðferðarúrræði Barna- og fjölskyldustofu vegna biðlista

Í lok ársins 2023 hafði fjöldi barna á biðlista í meðferðarúrræði Barna- og fjölskyldustofu aldrei verið meiri. Til að mynda var bið í fjölkerfameðferð (e. *Multisystemic Therapy, MST*) 4 til 6 mánuðir. Á Stuðlum biðu tólf börn eftir pláss og er biðtími orðinn í kringum sex mánuðir. Þá voru tvö til þrjú börn að bíða eftir að komast inn á Bjargey meðferðarheimili og er biðtíminn þar um fjórir til sex mánuðir. Einnig var orðið fullt á Lækjarbakka (nú Hamarskot).

Tímabundið fjármagn var veitt í lok ársins 2023 til Barna- og fjölskyldustofu til styrkingar meðferðarstarfs með það að markmiði að mæta þeirri alvarlegu stöðu sem meðferðarkerfi stofunnar stendur frammi fyrir. Slíkar aðgerðir eru mikilvægur liður í áætlun um viðspyrnu gagnvart fjölgun alvarlegra ofbeldismála meðal barna og á þátt í að uppræta slíka hegðun. Mikilvægt er að fylgjast áfram með stöðu biðlista í framangreind barnaverndarúrræði.

- *Markmið:* Að aðgerðarhópur fylgist með þróun biðlista og vinni markvisst að því að stytta biðlista í samstarfi við Barna- og fjölskyldustofu.
- *Mælikvarði:* 1) Börn með alvarlegan hegðunar- og tilfinningavanda fá aðstoð til þess að taka á vanda sínum, 2) nýjum og endurteknum

¹¹ Merton Safeguarding Partnership. Contextual Safeguarding. Sjá: <https://proceduresonline.com/trixcms1/media/7256/contextual-harm-protocol.pdf>

ofbeldisatvikum fækkar og 3) reglulegt mat á stöðu meðferðaúrræða Barna- og fjölskyldustofu.

- Ábyrgð: Mennta- og barnamálaráðuneytið í samvinnu við Barna- og fjölskyldustofu.

C. Koma á verklagi fyrir ósakhæf börn og úrræðum fyrir börn sem beita alvarlegu ofbeldi

Móta þarf verklag og úrræði fyrir ósakhæf börn sem byggir á hugmyndafræði uppbyggilegrar réttvísí, t.d. í anda Hringingsins sem var tilraunarverkefni á vegum Miðgarðs, fjölskylduþjónustunnar í Grafarvogi og lögreglunnar í Reykjavík árið 2001. Kanna þarf með hvaða hætti er hægt að koma á fót sáttamiðlun í málum ósakhæfra barna í samvinnu við þjónustustofnanir sem hafa aðkomu að málefnum barna. Einnig þarf að tryggja aukna aðkomu þjónustuveitenda við börn og barnaverndarþjónustu við sáttamiðlun sakhæfra barna.

Markmiðið með því að grípa snemma inn í afbrota- og ofbeldishegðun barna er að koma í veg fyrir að grípa þurfi til íþyngjandi úrræða líkt og vistunar utan heimilis eða úrræða réttarvörslukerfisins þegar barnið er orðið sakhæft. Erlendis eru stuðningsáætlanir til að beina barni í nýjan farveg (e. *diversion programs*) t.d. gerðar til þess að vinna með afbrota- eða ofbeldishegðun barns utan hins hefðbundna réttarkerfis. Rannsóknir á slíkum úrræðum erlendis hafa m.a. sýnt fram á jákvæðar niðurstöður og að þau geti verið árangursríkari en hefðbundin úrræði réttarvörslukerfisins.¹²

Koma þarf á fót Farveginum, úrræði sem er ætlað að vinna með öll ofbeldismál barna út frá þverfaglegri nálgun. Við uppbyggingu á þjónustunni verði unnið út frá hugmyndafræði um uppbyggilega réttvísí og að beina barni í annan farveg til þess að rjúfa hring áhættuhegðunar og beina þeim á aðra braut sem er líklegri til þess að styðja farsæld þeirra.

- Markmið: Að Barna- og fjölskyldustofa kanni í samvinnu við hagaðila með hvaða hætti sé hægt að koma á úrræði sem byggir á uppbyggilegri réttvísí meðal ósakhæfra barna. Einnig að Barna- og fjölskyldustofa hafi yfir að ráða úrræði sem kemur að áætlun um nýjan farveg máli hvers barns sem beitt hefur alvarlegu ofbeldi og tryggi samstarf ólíkra aðila sem hafa aðkomu að máli hvers barns.
- Mælikvarði: 1) Verklag og úrræði fyrir ósakhæf börn, 2) koma á fót teymi fyrir börn sem beita alvarlegu ofbeldi eða eru í afbrotum, 3) stuðningsáætlun fyrir börn sem beita ofbeldi og 4) fækkun ofbeldismála barna sem fara inn í réttarvörsluferfið.
- Ábyrgð: Barna- og fjölskyldustofa í samvinnu við mennta- og barnamálaráðuneytið, embætti ríkislögreglustjóra, lögregluembætti, Reykjavíkurborg og Samband íslenskra sveitarfélaga.

¹² Sjá: National Institute of Corrections (2013) <https://nicic.gov/resources/nic-library/all-library-items/effect-youth-diversion-programs-recidivism-meta-analytic>

D. Endurskoðun meðferð mála og úrræða fyrir sakhæf börn

Á grundvelli framkvæmdaáætlunar á sviði barnaverndar fyrir árin 2023-2027 er stefnt að því að vinna áfram að stofnun meðferðarheimilis á höfuðborgarsvæðinu fyrir ungmenni sem glíma við alvarlegan hegðunar- og/eða vímuefnavanda, eða afplána óskilorðsbundna fangelsisdóma. Stefnt er að því að á meðferðarheimilinuverði 6-8 pláss í þremur aðskildum hlutum og er það ætlað börnum sem þurfa sérhæfða meðferð á meðferðarheimili, sbr. 79. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002, vegna alvarlegs hegðunar- og/eða vímuefnavanda. Þar munu ungmenni á aldrinum 15-17 ára einnig geta afplánað óskilorðsbundna fangelsisdóma á forsendum meðferðarþarfar í stað fangelsis og eftir atvikum einnig setið í gæsluvarðhaldi í lausagæslu.

Einnig er mikilvægt að skoða málefni sakhæfra barna í réttarvörslu- og velferðarkerfinu sem fremja afbrot og kanna hvort þörf sé á breytingum er lúta að meðferð og úrræðum fyrir sakhæf börn, t.d. hvernig gæsluvarðhaldsúrskurðum skuli háttað og hvaða stuðning börn þurfa sem úrskurðuð eru í gæsluvarðhald. Þá er mikilvægt að kanna hvernig hægt væri að nýta betur sáttamiðlun og farvegsteymi fyrir sakhæf börn.

- **Markmið:** Að börnum verði tryggð nauðsynleg meðferðarúrræði og að aukið verði vægi gagnreyndra aðferða í meðferð barna í samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013.
- **Mælikvarði:** 1) Eftirfylgni með byggingu meðferðarheimilis á höfuðborgarsvæðinu, 2) endurskoðun málefna sakhæfra barna sem fremja afbrot og meðferð þeirra innan réttarvörslu- og velferðarkerfisins.
- **Ábyrgð:** Mennta- og barnamálaráðuneytið í samstarfi við dómsmálaráðuneytið, Barna- og fjölskyldustofu, embætti ríkislögreglustjóra og aðra mögulega hagaðila svo sem barnaverndarþjónustur og héraðssaksóknara.

E. Efla samfélagslögreglu

Nauðsynlegt er að tryggja fullnægjandi aðkomu lögreglunnar að meðferð mála er varða ofbeldi á meðal barna. Tryggja þarf upplýsingamiðlun á milli kerfa og þverfaglegt samstarf skóla og annarra þjónustukerfa við lögreglu, m.a. er varðar forvarnir, viðbrögð og kortlagningu áhættuþátta.

Samfélagslöggæsla byggir á þessari nálgun með hugmyndafræðinni um samfélagsmiðaða löggæslu (e. *community policing*), en lögð hefur verið aukin áhersla á þann þátt innan lögreglu undanfarin ár.

Með vísan til framangreinds er lagt til að haldið verði áfram að styrkja samfélagslöggæslu hjá lögreglu, meðal annars í þeim tilgangi að efla forvarnir og tryggja aukna aðkomu lögreglu að málum er varða ofbeldi á meðal barna.

- **Markmið:** Að tryggja samvinnu við lögreglu og gagnkvæma upplýsingamiðlun við meðferð ofbeldismála meðal barna, m.a. í samræmi við ákvæði laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna og barnaverndarlaga.

- Mælikvarði: 1) Verklag um samvinnu og gagnkvæma upplýsingamiðlun. 2) Aukin áhersla á fjölgun samfélagslöggæslumanna, í samræmi við þarfir
- Ábyrgð: Lögreglan í samstarfi við dómismálaráðuneytið.

F. Innleiða svæðisbundins samráðs um allt land

Samstarf í nærsamfélaginu er lykilatriði þegar kemur að því að varna afbrotum. Unnið hefur verið að því að byggja upp og samræma svæðisbundið samráð um afbrotavarnir meðal lykilaðila á hverju landsvæði, þ.m.t. félagsþjónustu og skólaþjónustu sveitarfélaga, barnaverndaryfirvalda, lögreglu, heilbrigðisþjónustu, skóla, frjálsra félagasamtaka og einstaklinga, með stofnun formlegs samráðsvettvangs, með sameiginlegum markmiðum og aðgerðum sem byggir á svæðisbundnum aðstæðum. Mikilvægt er að svæðisbundið samráð á hverju svæði fyrir sig taki mið af og starfi náið með svæðibundnum farsældarráðunum og í samræmi við ákvæði laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021.

Lykilsamstarfsaðilar eru sveitarfélögin og landshlutasamtök. Svæðisbundna samráðið byggir á einni samstarfsyfirlýsingu, einum samráðsvettvangi, einu framkvæmdateymi og sameiginlegum áherslusviðum. Jafnframt er gert ráð fyrir að samráðsvettvangurinn og/eða framkvæmdateymið geti skipað vinnuhópa fyrir einstök áhersluverkefni.

Svæðisbundnu samráðin kynna sér nálgun umhverfisöryggis og nýta það í starfi.

- Markmið: Að komið verði á þverfaglegu svæðisbundnu samráði vegna afbrotavarna á landsvísu, með sérstakri áherslu á börn og ungmenni. Samráðsvettvangar vinni náið að innleiðingu á svæðisbundnum farsældaráðum varðandi þætti sem snúa að öryggi og vernd barna og í samvinnu við gerð áætlunar um farsæld í því umdæmi sem við á hverju sinni.
- Mælikvarði: 1) Undirritaðar samstarfsyfirlýsingar um afbrotavarnir hjá öllum lögregluembættunum, ásamt sveitarfélögum og öðrum lykilaðilum og 2) öflun og skrásetning upplýsinga fyrir tíðni, tegundir og niðurstöður mála.
- Ábyrgð: Embætti ríkislögreglustjóra í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga, lögreglu og sveitarfélögin.

G. Efla Landsteymis Miðstöðvar mennta- og skólaþjónustu sem styður við börn, foreldra og skóla

Sett hefur verið á laggirnar teymi sem nefnist Landsteymið hjá Miðstöð menntunar og skólaþjónustu. Teyminu er ætlað að styðja við börn, foreldra og starfsfólk skóla þegar alvarleg mál koma upp, á borð við ofbeldismál eða úrræðaleysi í málum barna með fjölbættan vanda. Teymið var sett á laggirnar til að brúa bilið á meðan verið er að innleiða lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021 og undirbúa frumvarp til nýrra laga um inngildandi menntun.

Teyminu er falið að vinna náið saman með farsældar- og meðferðarsviði Barna- og fjölskyldustofu, styðja við innleiðingu á Farveginum og við tengiliði og/eða málstjóra og stuðningsteymi sveitarfélaga vegna barna sem beita ofbeldi.

- Markmið: Efla þverfaglega samvinnu og samþættingu þjónustu milli skóla- og þjónustustiga í þágu farsældar barna. Tryggja skólum faglegt bakland í sínum fjölbreyttu verkefnum.
- Mælikvarði: 1) Aðgangur að þverfaglegum hópi sérfræðinga og 2) öllum málum sem vísað er til Landsteymisins fái úrlausn innan teymisins og/eða í samvinnu við önnur úrræði, þ.m.t. á grundvelli laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældarbarna, nr. 86/2021.
- Ábyrgð: Miðstöð menntunar og skólaþjónustu í samvinnu við mennta- og barnamálaráðuneytið.

H. Setja á fót úrræði fyrir ungmenni 16-17 ára sem eru hvorki í vinnu né námi (NEET)

Samkvæmt Hagstofu Íslands voru 341 ungmenni á aldrinum 16 og 17 ára hvorki í námi, starfi né starfsþjálfun árið 2020 og féllu undir NEET skilgreininguna (e. *Not in Education, Employment or Training*). Um 2500 ungmenni á aldrinum 16-24 ára eru í NEET hópnum sem endurspeglar að hlutfall ungmenna sem eru hvorki í námi, starfi né starfsþjálfun eykst eftir því sem þau verða eldri. Því ermikilvægt að veita snemmtækan stuðning fyrir þau ungmenni sem tilheyra þessum hópi.

Ákveðnir þjóðfélagshópar eru líklegri en aðrir til þess að vera hvorki í námi né vinnu. Má þar sérstaklega nefna ungmenni á aldrinum 16 og 17 ára með annan tungumála- og menningarbakgrunn en þau eru rúmlega tvöfalt líklegri til að vera hvorki í námi né vinnu, eða 7,7% hópsins. Til samanburðar við 3,3% þeirra ungmenna sem hafa íslenskan bakgrunn. Hlutfall ungmenna í íslensku samfélagi sem eru með annan tungumála- og menningarbakgrunn hefur farið ört vaxandi. Því er brýnt að setja af stað fyrirbyggjandi aðgerðir sem taka sérstaklega mið af þessum hópi.

Eitt stöðugildi verður veitt fyrir náms- og starfsráðgjafa utan skóla sem hafi skýra yfirsýn og þekkingu á NEET ungmendum sem ekki eru í virkni. Þessi náms- og starfsráðgjafi skal styðja 16 og 17 ára ungmenni, sem eru hvorki í námi né vinnu, við að komast í virkni. Ráðgjafinn skal vinna náið með Barna- og fjölskyldustofu og Landsteyminu. Skoða skal með hvaða hætti sé hægt að tengja við verkefni félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins fyrir ungt fólk í viðkvæmri stöðu til að fyrirbyggja brotthvarf af vinnumarkaði.

- Markmið: Að veita lágþröskuldaþjónustu fyrir ungmenni á aldrinum 16-17 ára til þess að fá aðstoð varðandi nám eða vinnu. Að ná til ungmenna á aldrinum 16-17 ára sem eru hvorki í vinnu eða námi og veita þeim stuðning og ráðgjöf varðandi úrræði sem þeim standa til boða.
- Mælikvarði: 1) Kortlagning á umfangi ungmenna á aldrinum 16-17 ára sem eru hvorki í námi né vinnu og 2) kortlagning á þeim hindrunum sem mæta ungmendum í kerfinu og tillögur gerðar að úrbótum.

- *Ábyrgð*: Miðstöð menntunar og skólaþjónustu í samvinnu við mennta- og barnamálaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga.

I. Efla ungmennastarfs í Breiðholti

Ungmennahús sinna skipulögðu frístunda- og félagsstarfi fyrir öll ungmenni á aldrinum 16-25 ára þar sem sjónum er sérstaklega beint að ungu fólki í viðkvæmri stöðu og það getur átt við um öll ungmenni, á þessu æviskeiði. Þá eru þau ekki síður mikilvæg fyrir ungmenni sem tilheyra jaðarsettum hópum, s.s. einstaklingar af erlendum uppruna eða einstaklingar með fötlun, til að hafa öruggan, inngildandi og jákvæðan vettvang til að hitta jafnaldra sína á eigin forsendum.

Hluti þeirra unglinga sem leiðast út í afbrot og sýna ofbeldishegðun leita í félagsmiðstöðvarnar og ungmennahúsið í Breiðholti og hefur starfsfólk þar náð góðum tengslum við ungmennin. Hins vegar hefur opnunartími ungmennahússins verið mjög takmarkaður og geta ungmennin einungis tekið þátt og sótt starfið þar einu sinni í viku í 2,5 klst. Til þess að mæta betur þessum viðkvæma hópi er mikilvægt að þau hafi tækifæri til að mæta í ungmennahúsið og hafi aðgang að úrræði sem er uppbyggilegt, faglegt og veitir þeim skjól. Lagt er til að auka aðgengi ungmenna að skipulögðu frístunda- og félagsstarfi og hafa t.d. opið tvisvar til þrisvar sinnum í viku.

- *Markmið*: Að auka aðgengi ungmenna sem eru í viðkvæmri stöðu að skipulögðu frístunda- og félagsstarfi og veita þeim leiðsögn um önnur úrræði sem eru í boði. Vísu ofbeldismálum í úrræði sem eru í boði hjá sveitarfélaginu og tilkynna ofbeldisatvik til barnaverndar og lögreglu.
- *Mælikvarði: 1)* Skipulagt ungmennastarf í Breiðholti a.m.k. tvisvar sinnum í viku í viku sem verði mannað þremur starfsmönnum hverju sinni, 2) vinna með ungmennum í viðkvæmri stöðu og veita þeim stuðning og leiðsögn, 3) samstarf við Reykjavíkurborg og Fjölbraut í Breiðholti og 4) starfsemin kynnt fyrir 16 ára og eldri í Breiðholtinu í samstarfi við Fjölbrautarskólann í Breiðholti.
- *Ábyrgð*: Mennta- og barnamálaráðuneytið í samvinnu við Reykjavíkurborg.

J. Efla Flotans - flakkandi félagsmiðstöð

Styðja og efla vettvangsstarf Flotans, flakkandi félagsmiðstöðvar, og félagsmiðstöðva á SV-horninu. Markmiðið er að ná til ungmenna á aldrinum 12-16 ára sem taka ekki þátt í skipulögðu frístundastarfi, eiga í neikvæðum samskiptum, sýna áhættuhegðun og/eða búa við erfiðar félagslegar aðstæður.

Áhersla verði lögð á náð samstarf við lögreglu og aðra þjónustuveitendur við börn. Starfsfólk Flotans hefur náð góðum árangri þegar kemur að því að mynda tengsl og traust samskipti við börn í viðkvæmri stöðu sem hafa meðal annars verið þátttakendur eða áhorfendur í ofbeldismálum. Horft verður til fyrirmynda SSP/SSPF samstarfsins í Danmörku og Svíþjóð. Flotinn myndi sinna vettvangsstarfi á stórhöfuðborgasvæðinu og hafa það að markmiði ná til barna í viðkvæmri stöðu.

Síðastliðin fjögur ár hafa verið haldnir mánaðarlegir fjarfundir að frumkvæði skóla- og frístundasviðs Reykjavíkur með fulltrúum frá Reykjanesbæ, Hafnafirði, Garðabæ, Kópavogi, Seltjarnarnesi, Mosfellsbæ, Akranesi, Árborg auk Reykjavíkur þar sem aðilar sem starfa að félagsmiðstöðvar- og forvarnarmálum samstillta starfsemi sína og veita upplýsingar um stöðu mála í viðkomandi sveitarfélagi. Þessir fundir hafa þétt samstarf framangreindra sveitarfélaga í forvarnavinnu og vettvangsstarfi. Frá hausti 2023 hefur fulltrúum lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu, Vesturlandi, Suðurlandi og Suðurnesjum verið boðið á þessa fundi og þannig hefur samstarf milli aðila eflst enn frekar.

Mikilvægt að kanna með hvaða hætti sé hægt að koma á formlegu verklagi þvert á sveitarfélögin og hvernig hægt er að samnýta starfsfólk þvert á sveitarfélögin efir þörfum. Lagt er til að sveitarfélögin komi að verkefninu með því að skiptast á að leggja starfsfólk til liðs við Flotann.

- Markmið: Að vera með virkt vettvangsstarf og ná til barna sem eru í viðkvæmri stöðu.
- Mælikvarði: 1) Mánaðarlegir stöðufundir félagsmiðstöðva á SV-horninu með lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu, Vesturlandi, Suðurlandi og Suðurnesjum, 2) formlegt verklag fyrir samvinnu vettvangsstarfs félagsmiðstöðva, 3) flotinn vinnur með börnum í viðkvæmri stöðu og veitir þeim stuðning og leiðsögn og 4) starfa í samvinnu við sveitarfélögin, Barna- og fjölskyldustofu og lögreglu.
- Ábyrgð: Mennta- og barnamálaráðuneytið í samvinnu við sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu.

K. Auka fræðsla og forvarnir

Fræðsla til barna er verkefni sem ekki tekur enda. Mikilvægt er að tryggja áframhaldandi fræðslu og forvarnir og að fræðsla gegn ofbeldi séu samþættar öllum aðgerðum í þágu barna og ungmenna. Lagt er til að unnið verði fræðsluefni fyrir skóla og æskulýðsstarf sem fylgt verði eftir af samfélagslögreglumönnum í hverju umdæmi fyrir sig í samstarfi við Neyðarlínuna, stýrihóp um forvarnaráætlun um kynbundið ofbeldi þar sem sitja fulltrúar m.a. Sambands íslenskra sveitarfélaga, Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, Barna- og fjölskyldustofu, Embættis landlæknis, Samskiptaráðgjafa íþróttar- og æskulýðsstarfs o.fl.

- Markmið: Vitundarvakning um allar ólíkar birtingarmyndir ofbeldis meðal barna og skaðleg áhrif þess og úrræði sem eru í boði.
- Mælikvarði: 1) Fræðsla inn í grunn- og framhaldsskóla og 2) viðbragðsáætlanir taki tillit til ofbeldisatvika.
- Ábyrgð: Embætti ríkislögreglustjóra í samvinnu við, Mennta- og barnamálaráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga og Miðstöð menntunar og skólaþjónustu.

L. Virkja foreldrastarf í umhverfi barna- SAMAN hópurinn

Saman hópnunum verði falið að vinna að því að virkja foreldrastarfið í umhverfi barna og veita fræðslu á landsvísu í samvinnu við Heimili og skóla, Barna- og fjölskyldustofu, Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, lögregluna og aðra þjónustuveitendur við börn. Sérstök áhersla verði á umhverfisþætti barna og tengt við önnur forvarnarverkefni sem Saman hópurinn hefur staðið fyrir. Einnig

er áhersla á fræðslu fyrir foreldra sem hafa ólíkan tungumála- og menningarbakgrunn.

- *Markmið:* Virkja foreldrastarfið í ytra umhverfi barna og veita fræðslu til foreldra á landsvísu.
- *Mælikvarði:* 1) Fræðsla til foreldra, óháð tungumála- og menningarbakgrunn.
- *Ábyrgð:* SAMAN hópurinn í samstarfi við Mennta- og barnamálaráðuneytið, Heimili og skóla, Barna- og fjölskyldustofu, Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, embætti ríkislögreglustjóra og Samband íslenskra sveitarfélaga.

N. Hefja alþjóðlegt samvinnuverkefni um sjálfbært samfélag

Markmiðið er að styðja unga innflytjendur (16+) við að segja sögur með stafrænni tækni og deila þeim með ungu fólki frá Glasgow í Skotlandi. Þannig er ungu fólki gert kleift að öðlast sterkari rödd í samfélaginu og kynnast ungu fólki í öðru umhverfi. Verkefnið hér miðast við þátttöku leiðbeinenda og a.m.k. 4 þátttakendur en líklega munu fleiri ungmenni koma að ferlinu. Útbúin verða stafrænar frásagnir, þátttakendur þjálfaðir í tækni, handritsgerð og fleira svo að þeir geti áfram deilt þekkingu sinni. Leitað verður eftir samstarfi við aðila sem vel þekkja til slíkra mála, s.s. Greenhouse studios (Vogaseli), Fjölbrautaskólans í Breiðholti og frístundamiðstöðvarinnar Miðbergs. Sambærileg framkvæmd er fyrirhuguð í Glasgow.

Tilgangur verkefnisins er að kanna hvaða hlutverkum íbúar gegna í félagslegri, menningarlegri, umhverfislegri og efnahagslegri þróun í samfélaginu, þ.e. í Skotlandi annars vegar og á Íslandi hins vegar. Verkefnið beinist sérstaklega að þeim tækifærum sem eru til samstarfs milli þessara tveggja samfélaga og sjálfbærra verkefna í Breiðholti og í Charity Move On í Skotlandi. Verkefnið er ákveðið tæki til þess að varpa ljósi á tækifærin sem eru í hverju samfélagi til framþróunar. Verkefnið mun meðal annars miða að því að auka seiglu í samfélögunum með samvinnu og samstarfi. Tekið verður á eftirfarandi þáttum:

- Félagslegri og stafrænni útilokun
- Slæmri andlegri heilsu og aukinni líkamlegri vellíðan
- Lágu sjálfsmati
- Mismun á grundvelli þjóðernis, stéttar eða búsetu.

Tilgangur verkefnisins er að deila þekkingu þegar kemur að þátttöku ungmenna, styðja fólk til þátttöku í skapandi verkefnum sem gætu verið atvinnuskapandi, auka verðmæti starfa sem eru í samfélögunum, stuðla að bættu umhverfi og aukinni menntun o.fl.

Verkefnið hér miðast við þátttöku leiðbeinenda og alla vega 4 þátttakanda en líklega munu fleiri ungmenni koma að ferlinu.

- *Markmið:* Styðja unga innflytjendur (16+) við að segja sögur með stafrænni tækni og deila þeim með ungu fólki frá Glasgow í Skotlandi. Þannig er ungu fólki kleift að öðlast sterkari rödd í samfélaginu og kynnast öðru ungu fólki í öðru umhverfi.
- *Mælikvarði:* 1) Stafrænar frásagnir verða útbúnar, 2) þátttakendur þjálfaðir í tækni, handritsgerð og fleiru svo að þeir geti áfram deilt þekkingu sinni, og 3) afurðin kynnt á samfélagsmiðlum ásamt formlegri kynningu.

- *Ábyrgð*: Mennta- og barnamálaráðuneytið í samvinnu við Reykjavíkurborg.

O. Samhæfa aðgerðir og móta stefnu til framtíðar

Verkefnisstjóri er ábyrgur fyrir að fylgja eftir og árangursmæla innleiðingu og afurð aðgerða (sjá fyrirkomulag hér að neðan). Í því felst að kalla eftir upplýsingum og gögnum um aðgerðir á tveggja mánaða fresti. Verkefnastjóra verður einnig falið að kalla saman aðgerðarhópinn mánaðarlega til þess að fara yfir stöðu verkefna og kanna með hvaða hætti sé hægt að nýta tölfræði fyrir mælaborð farsæld barna.

- *Markmið*: Tryggja miðlæga yfirsýn yfir verkefninu, söfnun og úrvinnslu gagna, samvinnu og samþættingu aðgerða.
- *Mælikvarði*: 1) Kortlagning á umfangi og eðli ofbeldis meðal barna, tíðni ofbeldisbrota og orsakir og ferill máls, 2) mánaðarlegir fundir með aðgerðahópi og 3) reglulegar skýrslur til ráðherra um framvindu aðgerða.
- *Ábyrgð*: mennta- og barnamálaráðuneytisins í samvinnu við dómsmálaráðuneytið, heilbrigðisráðuneytið, Samband Íslenskra sveitarfélaga, Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, sveitarfélögin, Barna- og fjölskyldustofu, embætti ríkislögreglustjóra og lögregluna.

4. Eftirfylgni og árangursmælingar

Hér að neðan má sjá hvernig aðgerðum verði fylgt eftir og árangur mældur.

Samantektir og skýrslur

Aðgerðahópur skilar stöðuskýrslum og lokaskýrslu um framgang verkefnisins. Einnig skal upplýsa þingmannanefnd um málefni barna um stöðuna.

- Allar aðgerðir skal setja af stað fyrir lok október 2024.
- Mælingar á innleiðingu og tíðni ofbeldis skal skila í stöðuskýrslu, í desember 2024, júní 2025, desember 2025 og júní 2026.
- Lokaskýrsla með tillögum til úrbóta sem skal nýta í stefnumótun í málaflokknum í ágúst 2026.

Stöðufundir

Mánaðarlegur stöðufundir aðgerðarhóps um stöðu málaflokksins og innleiðingu aðgerða. Verkefnastjóri boðar til mánaðarlegra funda. Komi í ljós við eftirfylgni aðgerða að ekki sé unnt að koma aðgerð til framkvæmda með þeim hætti sem lagt hefur verið til skal aðgerðahópurinn koma með tillögur að leiðum að sama markmiði.

Gagnaöflun:

Aðgerðahópur skoðar með hvaða hætti kalla skuli eftir upplýsingum frá hinum ýmsu hagaðilum. Mikilvægt er að skráning tíðni ofbeldisatvika sé með sambærilegum hætti milli stofnanna svo hægt sé að bera saman tölur.

Tilkynningar um ofbeldismál barna

- Lögreglan- LÖKE :
 - Tilkynningar- áhættuhegðun og ofbeldisbrot undir 18 ára aldri.
 - Tilkynningar- ofbeldisbrot meðal barna
 - Fjöldi barna sem lögregla hefur afskipti af í fyrsta sinn og fjöldi barna sem lögregla hefur endurtekin (tvisvar) eða ítrekuð afskipti af (þrisvar eða oftar).
- Tilkynningar til barnaverndar:
 - Tilkynningar- áhættuhegðun og ofbeldisbrot undir 18 ára aldri
 - Tilkynningar- ofbeldisbrot meðal barna
 - Breyting á fjölda tilkynninga
 - Breyting á fjölda nýrra mála- áhættuhegðun og ofbeldisbrot (mál einstaklinga sem hafa ekki verið með mál hjá BV áður).
- Heilsugæslan og bráðamóttaka :
 - Heilsugæsla og bráðamóttaka tilkynni til barnaverndar vegna gerenda/þolenda ofbeldisbrota undir 18 ára
 - Fjöldi einstaklinga undir 18 ára sem leita til heilsugæslu eða bráðamóttöku vegna ofbeldis undir 18 ára. Fjöldi komu á heilsugæslu eða bráðamóttöku vegna ofbeldisbrota barna.
 - Heilsuvernd í grunnskólum- skólahjúkrunarfræðingar.

Tíðni ofbeldisátvika í grunn- og framhaldsskólum

- Mennta- og barnamálaráðuneytið:
 - Tíðni alvarlegs ofbeldis
 - Tíðni vopnaburðar

Tíðni ofbeldisátvika í félagsmiðstöðum og ungmennahúsum

- Landssamtök félagsmiðstöðva og ungmennahúsa á Íslandi (Samfés):
 - Tíðni alvarlegs ofbeldis
 - Tíðni vopnaburðar

Reynsla og upplifun af verkefninu

- Upplifun barna af þjónustu:
 - Upplifun af þjónustu úrræða. Kostir og gallar þjónustu.
- Upplifun af þjónustuveitendum úrræða:
 - Hvað hefur gengið vel og hverjar eru áskoranirnar.

