

Átak gegn heimilisofbeldi

Úttekt á samstarfsverkefni sveitarfélaganna Kópavogs, Hafnarfjarðar og Garðabæjar og Lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu gegn heimilisofbeldi



RIKK – Rannsóknastofnun í jafnréttisfræðum

28. apríl 2017

Höfundar:

Kristín Anna Hjálmarsdóttir

Guðbjört Guðjónsdóttir

Kristín I. Pálsdóttir

Erla Hlín Hjálmarsdóttir

Úttekt þessi er unnin af RIKK – Rannsóknastofnun í jafnréttisfræðum fyrir Kópavogsbæ, Hafnarfjarðarbæ og Garðabæ. Matið byggir á innleggi þess starfsfólks sem að verkefninu kemur, sjónarmiðum þolenda og sérfræðinga á sviðinu ásamt tölulegum gögnum. Matsteymið vill koma á framfæri þökkum til allra þeirra einstaklinga sem gáfu sér tíma til að deila með teyminu reynslu sinni af verkefninu.

Matsteymið ber fulla ábyrgð á greiningum og niðurstöðum skýrslunnar og þeim skilningi sem endurspeglast í skýrslunni.

ISBN 978-9935-9352-0-5

Efnisyfirlit

Samantekt á helstu niðurstöðum	1
Helstu tillögur að umbótum	3
1 Inngangur	5
1.1 Matsteymið	5
2 Átak gegn heimilisofbeldi í Kópavogi, Hafnarfirði og Garðabæ	6
2.1 Sameiginlegar aðgerðir sveitarfélaganna	6
2.2 Aðgerðir Lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu	7
2.3 Sérstaða Átaks gegn heimilisofbeldi.....	8
3 Gagnaöflun	10
3.1 Hálfstöðluð viðtöl	10
3.2 Rýnihópar starfsfólks.....	10
3.3 Djúpvíðtöl við þolendur	11
3.4 Spurningakönnun	11
3.5 Töluleg gögn	11
4 Tölulegar niðurstöður	12
4.1 Íbúafjöldi í Kópavogi, Hafnarfirði og Garðabæ.....	12
4.2 Töluleg gögn frá Kópavogsbæ, Hafnarfjarðarbæ og Garðabæ	13
4.3 Töluleg gögn frá Lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu	14
5 Sjónarhorn þolenda	21
5.1 Ofbeldið	21
5.2 Áhrif ofbeldis.....	22
5.3 Sambandsslit	23
5.4 Viðbrögð fjölskyldu og vina	23
6 Viðhorf til Átaks gegn heimilisofbeldi	25
6.1 Lögreglan	25
6.1.1 Viðhorf samstarfsaðila	26
6.1.2 Viðhorf þolenda.....	26
6.2 Starfsfólk sveitarfélaganna.....	27
6.2.1 Spurningakönnun.....	28
6.2.2 Viðtöl og rýnihópar.....	30
6.3 Útkall	32
6.3.1 Bakvakt.....	33
7 Samstarf, verklag og úrræði	35
7.1 Samstarf milli og innan sveitarfélaganna	35

7.2	Úrræði sveitarfélaganna	35
7.3	Kópavogur	37
7.4	Hafnarfjörður	38
7.5	Garðabær	40
7.6	Viðhorf til þjónustu	41
7.6.1	Polendur	41
7.6.2	Börn	41
7.6.3	Gerendur	42
7.6.4	Lögráða börn sem gerendur	43
7.6.5	Fólk af erlendum uppruna	44
7.7	Fíkn og geðræn vandmál	45
7.8	Fötlun og langvinn veikindi	46
7.9	Sérstakar aðgerðir lögreglu	46
7.10	Eftirfylgniheimsókn og -símtöl	47
7.11	Nálgunarbann og brottvísun af heimili	48
7.12	Gátlisti	49
8	Niðurstöður og tillögur til umbóta	50
8.1	Markmið verkefnisins	50
8.2	Tillögur til umbóta	55
8.2.1	Virðing og samráð og samstarf	56
8.2.2	Útköll	57
8.2.3	Bakvaktir	57
8.2.4	Verkaskipting milli barnaverndar og félagsþjónustu	58
8.2.5	Þjónusta við börn	58
8.2.6	Eftirfylgni mála	58
8.2.7	Gátlisti	59
8.2.8	Nálgunarbönn	59
8.2.9	Samstarf við aðra aðila	59
8.2.10	Nýjungar	60
8.2.11	Samþætt meðferðarúrræði sem taka tillit til geðrænna vandamála og fíknar	61
8.2.12	Áhersla á gerendur	61
8.2.13	Sértækur stuðningur við tiltekna hópa	62
8.2.14	Lokaorð	62
	Heimildaskrá	63
	Viðaukar	64
	Viðauki I – Minnisblaðs starfshóps um Átak gegn heimilisofbeldi	64
	Viðauki II – Yfirlit yfir fræðslu vegna Átaks gegn heimilisofbeldis	72
	Viðauki III – Vinnulýsing heimilisofbeldisteymis barnaverndar í Kópavogi	73
	Viðauki IV – Verklag vegna heimilisofbeldis í Hafnarfirði	74

Myndalisti

Mynd 4-1 Málafjöldi í Kópavogi, Hafnarfirði og Garðabæ eftir mánuðum, júlí 2015 til júní 2016	14
Mynd 4-2 Málafjöldi eftir mánuðum júlí 2015 til júní 2016 í Kópavogi	15
Mynd 4-3 Málafjöldi eftir mánuðum júlí 2015 til júní 2016 í Hafnarfirði.....	15
Mynd 4-4 Málafjöldi eftir mánuðum júlí 2015 til júní 20216 í Garðabæ og á Álftanesi	16
Mynd 4-5 Fjöldi heimilisofbeldismála í Kópavogi, Hafnarfirði og Garðabæ júlí 2015-júní 2016 eftir vikudögum.....	17
Mynd 4-6 Tími sólarhrings þegar brot átti sér stað í Kópavogi, Hafnarfirði og Garðabæ júlí 2015-júní 2016	17
Mynd 4-7 Fjöldi og hlutfall heimilisofbeldismála í Kópavogi, Hafnarfirði og Garðabæ í júlí 2015-júní 2016 eftir tengslum málsaðila í heimilisofbeldismálum	18
Mynd 4-8 Aldur sakborninga í heimilisofbeldismálum í Kópavogi, Hafnarfirði og Garðabæ júlí 2015 til júní 2016.....	18
Mynd 4-9 Aldur brotþola í heimilisofbeldismálum í Kópavogi, Hafnarfirði og Garðabæ júlí 2015 til júní 2016	19
Mynd 6-1 Hlutfallsleg dreifing þátttakenda í spurningakönnun meðal starfsfólks barnaverndar og félagsþjónustu eftir sveitarfélögum.	28
Mynd 6-2 Afstaða starfsfólks félagsþjónustu og barnaverndar í Kópavogi, Hafnarfirði og Garðabæ til verklags í heimilisofbeldismálum	29

Töflulisti

Tafla 4-1 Fjöldi og hlutfall íbúa í Kópavogi, Hafnarfirði og Garðabæ 1. janúar 2016 og eftir sveitarfélögum og póstnúmerum.....	12
Tafla 4-2 Fjöldi heimilisofbeldis- og ágreiningsmála sem komu til vinnslu hjá félagsþjónustu Kópavogi, Hafnarfirði og Garðabæ tímabilið júní 2015 til maí 2016 eftir sveitarfélögum	13
Tafla 4-3 Fjöldi tilkynninga um heimilisofbeldis- og ágreiningsmál sem LRH sendi til barnaverndar og félagsþjónustu í Kópavogi, Hafnarfirði og Garðabæ tímabilið júlí 2015 til júní 2016 eftir sveitarfélögum	14

Samantekt á helstu niðurstöðum

Starfsfólk sveitarfélaganna er upp til hópa mjög ánægt með *Átak gegn heimilisofbeldi*. Það telur að tekist hafi að ná til fleiri hópa en áður, vinna betur með málin og auka ánægju skjólstæðinga með þjónustuna. Ánægja var með fræðslu í tengslum við undirbúning verkefnisins en bent á að hún hefði mátt koma fyrr, ná til fleiri þátta og vera aðgengileg áfram. Mikil ánægja ríkir með samstarf lögreglu og félagsráðgjafa, ekki sist á vettvangi. Nýja verklagið þykir senda skýrari skilaboð en áður um að heimilisofbeldi verði ekki liðið og að fólki standi til boða fjölþætt aðstoð til að koma sér úr óásættanlegum aðstæðum.

Undirbúningur verkefnisins og samvinna milli sveitarfélaga hefði getað verið betri. Í öllum sveitarfélögum þremur er í grundvallaratriðum unnið eftir sömu verklagsreglum í heimilisofbeldismálum og úrræði sambærileg. Svo er þó ekki í öllum tilvikum til dæmis varðandi aðgengi að barnasálfræðingi, fjárhags- og húsnæðisaðstoð. Starfsmenn bentu einnig á að þekking þeirra á verklagi og úrræðum annarra sveitarfélaga mætti vera betri. Ónógar upplýsingar skapa hættu á að í bakvaktarútköllum séu ekki séu fullnægjandi upplýsingar um það hvað framundan er og þá aðstoð sem stendur til boða. Það getur dregið úr trausti.

Söfnun tölfraediupplýsinga í tengslum við heimilisofbeldismál hefur ekki verið skipulögð og samræmd innan samstarfssveitarfélaganna. Aðgengi að tölulegum samanburðarhæfum gögnum er því takmarkað og það getur torveldað árangursmat og þróun verkefnisins.

Fjöldi mála. Á fyrsta ári átaksins komu 206 heimilisofbeldis- og ágreiningsmál til barnaverndar og félagsþjónustu í Kópavogi, Hafnarfirði og Garðabæ. Börn voru á heimili í 86% tilvika, eða í 173 málanna, samtals 267 talsins. Hjá LRH eru skráð 212 slík mál. Það er því mjög gott samræmi á milli fjölda skráðra útkalla hjá LRH og fjölda mála sem fóru í vinnslu hjá sveitarfélögum samkvæmt verklagsreglum átaksins. Árangurinn er mun betri en í sambærilegu samstarfsverkefni LRH og Reykjavíkurborgar eins og fram kemur í lokaúttekt þess verkefnis. Þar kemur einnig fram að fjöldi skilgreindra heimilisofbeldismála hjá embætti LRH hafi farið úr 200 í 391 mál milli ára 2014 og 2015 (Erla Hlín Hjálmarsdóttir og fl., 2016). Það má því vera nokkuð ljóst að frá árinu 2014 hefur bæði tilkynningum um heimilisofbeldismál fjölgað hjá sveitarfélögum þremur og samkvæmt gögnum hafa nær öll málin farið í vinnslu samkvæmt verklagsreglum átaksins eftir að því var hleypt af stokkunum vorið 2015.

Öryggi borgara á heimilum sínum hefur aukist ef marka má skýrar vísendingar um árangur Átaks gegn heimilisofbeldi. Náðst hefur til breiðari hóps en áður og sérstök áhersla verið á þolendur í barnafjölskyldum og börn þeirra. Allir þolendur sem rætt var við voru þakklátir fyrir þá þjónustu sem þau höfðu fengið fyrir börnin sín en sumir, bæði fullorðnir og börn, hefðu þó þurft á meiri

þjónustu að halda en þeim stóð til boða. Þolendur í barnalausum fjölskyldum eru hópur sem betur hefur tekist að ná til með verkefninu. Það vekur þó athygli hversu hlutfallslega fá mál tengjast þeim eða 14%.

Kostnaður við verkefnið var vanmetinn. Reynslan sýnir að með nýja verklaginu fjölgaði málum og umfang vinnunnar við hvert mál jókst. Sú vinna bættist ofan á fyrri verkefni án þess að starfsfólki hafi verið fjölgað til samræmis.

Bakvakt. Sveitarfélögin reka sameignlega bakvakt barnaverndar en félagsþjónusta fyrir 18 ára og eldri er ekki með bakvakt. Viðmælendur í hópi starfsfólks sveitarfélaganna er sammála um að tvöföld bakvakt sé betri kostur og geti aukið gæði þjónustunnar við börn. Bakvaktarstarfsfólk kallaði einnig eftir skýrum og samræmdum reglum sveitarfélaganna um laun og önnur réttindi.

Eftirfylgni. Hjá Kópavogs- og Hafnarfjarðarbæ er öll eftirfylgni mála annað hvort innan barnaverndar- eða félagsþjónustu. Það er mjög ólíkt því sem gerist í Reykjavík en þar sinnir Barnavernd börnum sem eru aðilar að málum sem varða barnafjölskyldur og félagsþjónustan þeim fullorðnu. Það reynir því lítið sem ekkert á samstarf milli þessara eininga innan sveitarfélaganna og álagið er ójafnt. Niðurstöður úttektarinnar benda eindregið til þess starfsfólk sé undir mjög miklu álagi, ekki síst starfsfólk barnaverndar og þeir starfsmenn þar sem ganga bakvaktir. Fyrirkomulagið gerir það einnig að verkum að félagsráðgjafar hjá félagsþjónustu fyrir 18 ára og eldri öðlast mun minni reynslu en félagsráðgjafar barnaverndar, bæði af vinnu á vettvangi og við eftirfylgni mála. Nokkur misbrestur hefur verið á því að farið sé í eftirfylgniheimsóknir eða að hringt sé í þolandann eins og verklagsreglur kveða á um. Skiptar skoðanir eru á þessari tegund eftirfylgni en viðhorf þeirra sem höfðu reynslu af henni er jákvæðari en annarra. Mikilvægt er að koma eftirfylgni í fast form og miðla jákvæðri upplifun til samstarfsfólks. Það gæti dregið úr neikvæðum viðhorfum.

Þolendur sem rætt var við voru flestir mjög ánægðir og þakklátir fyrir aðkomu og aðstoð barnaverndar og félagsþjónustu. Misbrestur hefur þó orðið á eftirfylgni og bent var á að fjárhagsaðstoð mætti vera meiri og koma fyrr. Félagsráðgjafar upplifðu mikið þakklæti fyrir störf sín.

Þjónusta við börn. Börnum allra þolenda nema eins hafði boðist sálfræðiþjónusta og stuðningur og ánægja var með þá þjónustu. Helst var gagnrýnt að oft liði langur tími áður en börnin fengju viðtal hjá sálfræðingi eða aðra aðstoð við að vinna úr reynslu sinni. Barnaverndarstarfsmenn töldu það mikinn kost við verkefnið að tækifæri gæfist til að ræða við börn á vettvangi ofbeldis, útskýra fyrir þeim aðkomu barnaverndar og upplýsa þau um framhaldið. Áhersla var lögð á að áfallamiðuð meðferð hefjist sem fyrst.

Þolendur af erlendum uppruna sem rætt var við voru ánægðir með þjónustu lögreglu og sveitarfélaga. Vísbendingar komu fram um að auka þyrfti aðgengi þessa hóps að upplýsingum um úrræði og þjónustu í boði. Reynsla félagsráðgjafa af túlkþjónustu var góð en úrvinnsla slíkra mála þykir flóknari og tímafrekari en ella. Margir félagsráðgjafar viðruðu einnig efasemdir sínar um skilvirkni meðferðarúrræða þegar notast þarf við túlk.

Fíkn og geðræn vandmál voru að mati starfsfólks barnaverndar og félagsþjónustu í mörgum tilvikum nátengd heimilisofbeldismálum og er það í samræmi við gögn frá LRH. Starfsfólk á bakvakt var mjög ánægt með aðkomu lögreglu að málum þar sem gerandi er fullorðinn, átti við geðræn vandamál að stríða og fjarlægja þurfti hann af vettvangi. Vandamál hafa hins vegar komið upp við að

finna úrræði fyrir unga gerendur í þessum hópi, sérstaklega um helgar. Þar skortir verklagsreglur og upplýsingar um úrræði sérsniðin að þeirra þörfum.

Nálgunarbann og brottvísun af heimili eru úrræði sem lögregla getur beitt en upplýsingar vantar frá LRH hvort og hversu oft það var gert. Úrræðið þykir gott þegar gerendur virða það en ákveðið úrræðaleyfi til staðar þegar það er brotið. Ábyrgð polenda í nálgunarbannsmálum kom nær undantekningalaust til umræðu í viðtölum og rýnihópum. Þess misskilnings gætir að bæði gerandi og polandi beri ábyrgð á því að virða nálgunarbann en svo er ekki. Ljóst er að auka þarf þekkingu bæði lögreglumanna og félagsráðgjafa á valdatengslum í ofbeldissamböndum og hvernig bregðast á við þegar úrræðið virkar ekki sem skyldi.

Gerendur eru sá hópur sem erfiðast hefur reynst að ná til og veita þjónustu. Einnig hefur reynst erfitt að veita polendum þjónustu í málum þar sem gerendur eru lögráða börn. Mál þar sem ólögráða börn eru gerendur fara í annað ferli en önnur ofbeldismál. Bent var á að tryggja þyrfti þessum hópi og aðstandendum þeirra sömu úrræði og öðrum og leggja mat á þörfina fyrir sértækari úrræði.

Fatlaðir, langveikir og aldraðir koma sjaldan fyrir í tilkynningum um heimilisofbeldi.

Helstu tillögur að umbótum

Sameiginleg verkefnastjórn var ekki yfir verkefninu og frá sjónarhorni verkefnastjórnunar væri heppilegt að svo væri. Jafnframt er mikilvægt að deila með öllu starfsfólki jafnóðum upplýsingum um ákvarðanir sem teknar hafa verið sem og upplýsa reglulega hvaða árangri vinnan hefur skilað.

Álag og stuðningur. Leita þarf leiða til að dreifa álagi og mikilvægt að styðja starfsfólkið sem allra best og tryggja nauðsynlegar bjargar til að velgengni verkefnisins haldi áfram og velferð starfsfólks sé ekki stofnað í hættu. Tvöföld bakvakt, að minnsta kosti á álagstímum, fleira starfsfólk og meira samstarf á milli eininga eru leiðir sem þyrfti að skoða í fullri alvöru.

Samstarf milli LRH, barnaverndar og félagsþjónustu sveitarfélaganna hefur verið gott. Mikilvægt er að halda áfram að þróa samstarfið, til dæmis, með samráðsfundum lögreglu, félagsþjónustu og barnaverndar innan hvers sveitarfélags. Þannig gæfist tækifæri til að aðlaga samstarfið enn frekar að þörfum hvers sveitarfélags, og eininga, og deila þekkingu, reynslu og sértækum upplýsingum. Skipulögð og opin samskipti þvert á hópa og sveitarfélög þar sem verklag, árangur og ábendingar til umbóta eru ræddar á hreinskiptan hátt væru til bóta. Samráðsfundir innan og milli sveitarfélaga gætu hentað vel sem vettvangur til að greina hindranir og skipuleggja umbætur. Aukin þekking og betri skilningur á milli hópa og sveitarfélaga ætti að skila samræmdari vinnubrögðum og meira trausti.

Fræðsla þarf að vera meiri og aðgengilegri því starfsfólki sveitarfélaganna sem kemur t.d. nýtt inn. Einnig þarf að skapa umræðuvettvang m.a. með lögreglunni til að ná sameiginlegum skilningi á grundvallarhugtökum eins og heimilisofbeldi og ágreiningi.

Börn á heimili. Lögregla skráir einungis hvort börn séu skráð til heimilis á vettvangi heimilisofbeldis en ekki hvort þau eru stödd á vettvangi. Það er því ekki hægt að staðfesta að lögreglan hafi alltaf fylgt verklagsreglum þegar

heimilisofbeldismál hafa komið upp í sveitarfélögunum þremur. Skráningu þyrfti því að bæta. Gögnin benda auk þess til þess að lögregla hafi ekki alltaf upplýsingar um það hvort börn séu aðilar að málum. Þetta þarf að skoða.

Bætt öryggi barna og þjónusta við þau er sérstakt áhersluatriði í *Átaki gegn heimilisofbeldi*. Mikilvægt er að greina þarfir barna sérstaklega til að kanna hvort þær séu meiri eða ólíkar þörfum annarra þolenda. Hugsanlega er full ástæða til að ráða barnasálfræðing og/eða aðlaga reglur t.d. um fjölda og aðgengi að sálfræðitímum sérstaklega að þörfum barna. Bakvaktarstarfsfólk telur að hægt sé að auki gæði þjónustu við börn í útköllum með tvöfaldri bakvakt að minnsta kosti á álagstímum, t.d. um helgar.

Sambættar lausnir þarf að þróa fyrir einstaklinga sem beita ofbeldi og eiga jafnframt við fíkn og geðrænan vanda að etja skv. tilmælum Alþjóðaheilbrigðisstofnunarinnar. Bent er á upplýsingar á síðu alríkisstofnunarinnar SAMHSA (Substance Abuse and Mental Health Services Administration) um slík úrræði.

Gerendur eru rót vandans og því mikilvægt að ná betur til þeirra. Gögnum um hversu háu hlutfall gerenda er boðin þjónusta, hvaða þjónusta, hvort hún er þegin og hver árangurinn hefur verið, hefur ekki verið safnað með skipulögðum hætti. Úr því væri æskilegt að bæta.

Samstarf innan sveitarfélaga. Skoða þyrfti hvort ekki er ástæða til að auka samstarf þvert á einingar innan sveitarfélaganna. Líta má til Reykjavíkurborgar til fyrirmyndar en þar hafa allir vinnustaðir velferðarsviðs verið heimsóttir og verkefnið *Saman gegn ofbeldi* kynnt. Þar á meðal eru vinnustaðir sem sinna fötluðum, öldruðum og heimaþjónustu svo dæmi sé tekið.

1 Inngangur

Samstarfsverkefni Lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu (LRH) við Kópavogsbæ, Hafnarfjarðarbæ og Garðabæ um átak gegn heimilisofbeldi hófst með undirritun samstarfssamnings hinn 15. maí 2015 eftir að starfshópur hafði lagt fram tillögur um tilhögun verkefnisins (sjá viðauka I).

Markmið samstarfsins er að auka þekkingarmiðlun og bæta verklag til að taka á þeim heimilisofbeldismálum, sem upp koma, í því skyni að tryggja öryggi íbúa á heimilum sínum, veita þolendum og gerendum betri þjónustu og bæta stöðu barna sem búa við heimilisofbeldi.

Í samstarfsyfirlýsingu er kveðið á um að verkefnið verði metið að ári liðnu og var RIKK - Rannsóknastofnun í jafnréttisfræðum fengin til verksins. Víða í úttektinni er fjallað um og vísað til lokaúttektar á verkefninu *Saman gegn ofbeldi* sem er samsvarandi samstarfsverkefni Reykjavíkurborgar og LRH (sjá Erla Hlín Hjálmarsdóttir, Kristín I. Pálsdóttir og Rannveig Sigurvinsdóttir, 2016). Til aðgreiningar er því samstarfsverkefni Kópavogsbæjar, Hafnarfjarðarbæjar og Garðabæjar kallað *Átak gegn heimilisofbeldi* í skýrslunni.

1.1 Matsteymið

Matsteymi vegna úttektar á samstarfsverkefni Kópavogs, Hafnarfjarðar, Garðabæjar og LRH um átak gegn heimilisofbeldi hélt fyrsta fund sinn í Háskóla Íslands þann 20. febrúar 2015. Þá hófst vinna við að móta úttekt, matsviðmið og árangursmælikvarða. Rýnihópar og viðtöl voru framkvæmd á tímabilinu mars – júní 2016.

Matsteymið samanstendur af fjórum einstaklingum. **Kristín A. Hjálmarsdóttir** er með meistaragráðu í kynjafræðum frá Háskóla Íslands. Hún hefur frá útskrift unnið sem sjálfstætt starfandi fræðimaður að ýmsum verkefnum á sviði jafnréttismála. **Guðbjört Guðjónsdóttir** er doktorsnemi í mannfræði við Háskóla Íslands. Rannsóknir hennar hafa beinst að konum af erlendum uppruna á Íslandi og fólksflutningum Íslendinga til Noregs. **Kristín I. Pálsdóttir** er verkefnisstjóri Rannsóknastofnunar í jafnréttisfræðum – RIKK – við Háskóla Íslands. Kristín er með MA-próf í ritstjórn og útgáfufræði. **Erla Hlín Hjálmarsdóttir** er doktorsnemi í stjórn málafræði við Háskóla Íslands og rannsóknastjóri við Jafnréttisskóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna.

2 Átak gegn heimilisofbeldi í Kópavogi, Hafnarfirði og Garðabæ

Í nóvember 2014 samþykktu bæjarstjórnir Kópavogs og Hafnarfjarðar að undirbúa átak gegn heimilisofbeldi. Skipaður var starfshópur sem hafði m.a. það hlutverk að móta útfærslur verkefnisins, áætla kostnað og leita samstarfs við Lögregluna á höfuðborgarsvæðinu (LRH). Hópurinn skilaði tillögum sínum þann 4. mars 2015. Á grundvelli þeirra var ákveðið að hefja átakið og bjóða Garðabæ til samstarfs. Samstarfsyfirlýsing um átak til eins árs var formlega undirrituð þann 15. maí 2015 af bæjarstjórum sveitarfélaganna þriggja og LRH.

Samstarfsverkefni LRH við Kópavogsbæ, Hafnarfjörð og Garðabæ um átak gegn heimilisofbeldi hefur staðið í tvö ár. Markmið samstarfsins er að auka þekkingarmiðlun og bæta verklag til að taka á þeim heimilisofbeldismálum sem upp koma í því skyni að tryggja öryggi íbúa á heimilum sínum, veita þolendum og gerendum betri þjónustu og bæta stöðu barna sem búa við heimilisofbeldi.

Átakið felur í sér aðgerðir af hálfu sveitarfélaganna þriggja og LRH. Markmið verkefnisins var ekki skilgreint sérstaklega fyrir Kópavog, Hafnarfjörð og Garðabæ en hér er gengið út frá því að þau séu hin sömu og í samstarfsverkefni LRH og Reykjavíkurborgar, *Saman gegn ofbeldi*, en þau eru:

- Að tryggja öryggi borgaranna á heimilum sínum
- Að veita þolendum og gerendum heimilisofbeldis betri þjónustu
- Að efla traust þolanda, og eftir atvikum gerenda, á því að stjórnvöld muni veita aðstoð við að binda enda á ofbeldi
- Að auka samráð og samvinnu aðila sem vinna með málaflokkinn
- Að efla og samræma úrvinnslu mála
- Að bæta tölfræðiupplýsingar um ofbeldi
- Að bæta þjónustu við konur af erlendum uppruna sem hafa orðið fyrir heimilisofbeldi
- Að bæta stöðu barna sem búa við ofbeldi
- Að bæta þjónustu við fatlaðar konur sem hafa orðið fyrir heimilisofbeldi
- Að auka þekkingu á málaflokkinum og hvetja til opinberrar umræðu um það samfélagsmeið sem heimilisofbeldi er.

2.1 Sameiginlegar aðgerðir sveitarfélaganna

Sameiginlegar aðgerðir af hálfu Kópavogs-, Hafnarfjarðar- og Garðabæjar felast í bættu samstarfi, þjónustu og verklagi auk sérstakra aðgerða.

Bætt samstarf sveitarfélaganna felst í því að:

- Sameiginleg bakvakt barnaverndar í sveitarfélögunum þremur sinnir útköllum vegna heimilisofbeldis utan dagvinnutíma
- Verklagsreglur vegna heimilisofbeldismála eru samræmdar milli sveitarfélaga.

- Fræðsla um nýtt verklag, heimilisofbeldi og úrræði í boði er skipulögð sameiginlega. Fræðslufundum er einnig ætlað að styrkja tengsl milli starfsfólks sveitarfélaganna.

Bætt samstarf lögreglu og starfsfólks Kópavogs, Hafnarfjarðar og Garðabæjar felst í því að:

- Á dagvinnutíma fer starfsmaður/starfsmenn barnaverndar eða félagsþjónustu, fyrir 18 ára og eldri, í viðkomandi sveitarfélagi í útkall með lögreglu vegna heimilisofbeldis
- Utan dagvinnutíma fer starfsmaður sameiginlegrar bakvaktar barnaverndar í sveitarfélögunum þremur með lögreglu í útkall ef barn er á heimili. Hann fer einnig á vettvang þó ekkert barn sé á heimilinu ef polandi óskar eftir þjónustu félagsráðgjafa
- Á dagvinnutíma mætir félagsráðgjafi með polanda á lögreglustöð vegna skýrslutöku og veitir stuðning
- Málum á að fylgja eftir með símtali og eftirfylgniheimsókn
- Tengiliðir lögreglunnar í hverju sveitarfélagi miðla reglulega upplýsingum um öll heimilisofbeldis- og ágreiningsmál til viðkomandi barnaverndar eða félagsþjónustu.

Bætt verklag felst í breytingum sem miða að því að senda skýr skilaboð um að heimilisofbeldi verði ekki liðið og uppræta það. Aðgerðir eru:

- Skýr stefna og samræmd viðbrögð
- Bætt skráning og greining mála.

Bætt þjónusta við polendur og gerendur felst í:

- Forgangsröðun heimilisofbeldismála
- Markvissri ráðgjöf til polenda og gerenda
- Auknu aðgengi að sálfræðiþjónustu.

Bætt þjónusta við fólk af erlendum uppruna og þá einkum konur felst í:

- Túlkþjónustu fyrir polendur og gerendur.

Nokkur munur er milli sveitarfélaga á stjórnslu, vinnulagi og þeirri þjónustu sem þau bjóða. Um þá þætti er nánar fjallað í kafla 7.

2.2 Aðgerðir Lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu

Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu sér um löggæslu í Reykjavík, Kópavogi, Hafnarfirði, Garðabæ, Mosfellsbæ, Seltjarnarnes og Kjósarhreppi. Í öllum bæjarfélögunum taka aðgerðir í heimilisofbeldismálum mið af verklagsreglum sem ríkislögreglustjóri samþykkti hinn 2. desember 2014 um meðferð og skráningu heimilisofbeldismála sem tilkynnt eru til lögreglu. Við gerð reglnanna var litið til tilraunaverkefnis Lögreglustjórans á Suðurnesjum og laga um nálgunarbann og brottvísun af heimili nr. 85/2011 (Ríkislögreglustjórinn, 2014).

Verklagsreglurnar skilgreina heimilisofbeldi og lýsa hvernig bregðast skuli við því, til dæmis með viðbrögðum á vettvangi, hvernig safna skuli sönnunargögnum, fylla út gátlista, fylgja málum eftir og skrá þau í málskrá. Einnig er lýst hvernig eigi að aðstoða og leiðbeina þolendum og gerendum. Loks er farið yfir

skilyrði nálgunarbands og brottvísunar af heimili, málshraða, rýni mála og kærur.

Í 6. gr. verklagsreglnanna er fjallað um almenn atriði um útköll og þar kemur fram að ef börn eru á vettvangi útkalls skulu starfsmenn félagsþjónustu/barnaverndar upplýstir og kallaðir á vettvang en ef ekki eru börn til staðar skal leita munnlegs samþykkis brotþola fyrir því að kallað sé á starfsmann félagsþjónustu. Hlutverk þessara aðila er að styðja við brotþola og börn og einnig aðstoða lögreglu eftir þörfum. Í greininni kemur einnig fram að kalla þurfi á lög-giltan dómtúlk eða annan hæfan aðila til að annast túlkun ef aðilar máls skilja ekki íslensku nægilega vel.

Í 7. gr. um söfnun upplýsinga kemur fram að taka skuli myndir á vettvangi, taka niður nákvæman framburð þolanda í einrúmi, skrifa hann niður og fá undirritun ef þess er kostur. Einnig skal taka skýrslu af geranda og fá framburð vitna.

Í 8. gr. er fjallað um aðstoð og leiðbeiningar við brotþola. Þar kemur m.a. fram í h-lið að ef brotþoli er ekki líklegur til að treysta sér til að leggja fram beiðni um nálgunarband getur lögreglan gert það að eigin frumkvæði. Þolendur skulu einnig upplýstir um að heimilisofbeldismál séu rannsökuð óháð því hvort brotþoli leggur fram kæru.

Í 12. gr. er fjallað um eftirfylgniheimsókn en hún skal farin til þolanda innan viku frá því að atvik átti sér stað, helst ásamt starfsmanni félagsþjónustu/barnaverndar. Eftirfylgniheimsókn er fyrirvaralaus og er henni ætlað að skoða heimilisástand.

Í reglunum kemur einnig fram að málsmeðferð í heimilisofbeldismálum skuli hraða eins og kostur er og þá er einnig ákvæði um að öll slík mál skuli rýnd mánaðarlega í þeim tilgangi að meta hvort málin séu rétt skráð og að viðbrögð lögreglu hafi verið samkvæmt reglunum (Erla Hlín Hjálmarsdóttir o.fl, 2016).

2.3 Sérstaða Átaks gegn heimilisofbeldi

Samstarfsverkefni Kópavogs, Hafnarfjarðar og Garðabæjar og LRH hefur nokkra sérstöðu í samanburði við verkefnið *Saman gegn ofbeldi*. Mikilvægt er því að draga hana sérstaklega fram.

Hjá Reykjavíkurborg eru Barnavernd og félagsþjónusta sjálfstæðar einingar með sitt hvora kennitöluna en í öllum sveitarfélögum þremur falla barnavernd og félagsþjónusta, fyrir 18 ára og eldri, undir sama sviðið (með sömu kennitölu) en sitt hvor deildin sinnir barnavernd og félagsþjónustu fyrir 18 ára og eldri í Kópavogi og Hafnarfirði.

Í Reykjavík og sveitarfélögum þremur er sami háttur á þegar heimilisofbeldismál koma upp á barnlausum heimilum. Þegar upp kemur heimilisofbeldismál í Reykjavík, þar sem börn eru aðilar að máli, ræðir starfsfólk Barnaverndar Reykjavíkur við börnin og útvegar þeim þau úrræði sem þau þurfa á að halda. Auk þess ræða þau við foreldrana. Ef foreldrarnir þurfa á þjónustu að halda er það hins vegar félagsþjónustan (18 ára og eldri) sem sér um þá hlið málsins t.d. að útvega foreldrnum sálfræði-, fjárhags- og húsnæðisaðstoð eða aðgengi að öðrum úrræðum. Í Hafnarfirði og Kópavogi sér barnaverndarstarfsfólkið um alla þessa þjónustu við fullorðna líka. Það er því einungis í undan-tekningartilvikum sem úrvinnsla mála skarast milli deilda. Í fámennasta sveitarfélaginu, Garðabæ, sinna sömu starfsmenn barnavernd og félagsþjónustu.

Í Reykjavíkurvefnum eru bæði félagsþjónusta og Barnavernd Reykjavíkur með bakvakt. Starfsmenn félagsþjónustu og barnaverndar fara báðir á vettvang vegna útkalla í heimilisofbeldismálum þegar börn eru á heimili en einungis starfsmaður félagsþjónustu þegar engin börn eru á heimili og þolandi óskar eftir þjónustu félagsráðgjafa. Hjá sveitarfélögum þessum er rekin sameiginleg bakvakt barnaverndar en ekki félagsþjónusta. Starfsmaður hennar mætir á vettvang heimilisofbeldis utan dagvinnutíma. Hann er alltaf kallaður út þegar börn eru á heimili en einnig ef þolandi óskar eftir þjónustu félagsráðgjafa þegar engin börn eru á heimili.

3 Gagnaöflun

Gagna í þessa skýrslu var aflað með ýmsum hætti. Tekin voru hálfstöðluð viðtöl (e. *semi-structured interviews*) við lykilstjórnendur í barnavernd og félagsþjónustu Kópavogs, Hafnarfjarðar og Garðabæjar og rannsóknarlögreglumenn sem tekið hafa þátt í verkefninu í sveitarfélögunum þremur. Gögnum var einnig safnað frá starfsfólki barnaverndar og félagsþjónustu sveitarfélaganna þriggja með rýnihópum og spurningakönnun. Auk þess voru djúpviðtöl tekin við þolendur heimilisofbeldis. Þá var ýmsum gögnum sem tengjast verkefninu einnig safnað bæði frá sveitarfélögunum þremur og LRH.

3.1 Hálfstöðluð viðtöl

Tekin voru fimm hálfstöðluð viðtöl við deildarstjóra barnaverndar og félagsþjónustu í Hafnarfirði og Kópavogi og þáverandi yfirfélagsráðgjafa og staðgengil félagsmálastjóra í Garðabæ. Einnig var rætt við tvo rannsóknarlögreglumenn. Annar þeirra starfar í Hafnarfirði og Garðabæ og hinn í Kópavogi. Báðir hafa langa reynslu af lögreglustörfum, bæði með nýja og gamla verklaginu. Viðtölin voru hljóðrituð, afrituð og þemagreind. Þau voru tekin á tímabilinu mars til maí 2016, tóku 60-90 mínútur og fóru fram á vinnustöðum viðmælenda. Markmið viðtalanna var að fá innsýn inn í verkefnið sjálft, hversu vel hefði tekist til, helstu kosti þess og galla auk hugmynda um umbætur.

3.2 Rýnihópar starfsfólks

Einn sameiginlegur rýnihópur með fulltrúum barnaverndar og félagsþjónustu var kallaður saman í hverju sveitarfélagi fyrir sig. Áhersla var lögð á að þátttakendur hefðu þekkingu og reynslu af verkefninu. Allir þátttakendur voru starfsfólk barnaverndar nema tveir. Þátttakendur voru 12 talsins, 10 konur og tveir karlar. Starfsfólkið var meðal annars spurt um verkefnið sjálft, innleiðingu þess, verklag, þjónustu, samstarf og árangur. Hver fundur stóð yfir í 60-90 mínútur.

Í Garðabæ tóku tveir félagsráðgjafar þátt í rýnihópi. Þeir gegna hvor um sig 50% starfi hjá barnavernd og 50% hjá félagsþjónustu og ganga báðir bakvaktir. Í Hafnarfirði voru þátttakendur fjórir, þar af einn karl. Þrír þeirra eru félagsráðgjafar hjá barnavernd, sem ganga allir bakvaktir, og einn félagsráðgjafi hjá félagsþjónustu. Í Kópavogi voru þátttakendur sex, þar af einn karl. Þrír eru félagsráðgjafar hjá barnavernd og tveir þeirra ganga bakvaktir. Aðrir þátttakendur voru sálfræðingur barnaverndar, félagsráðgjafi hjá fjölskylduþjónustu og félagsráðgjafarnemi í starfsþjálfun. Rýnihóparnir komu saman á tímabilinu apríl til maí 2016 á vinnustöðum starfsmanna. Þátttakendur höfðu flestir reynslu af bæði gamla og nýja verklaginu.

3.3 Djúpvíðtöl við þolendur

Tekin voru djúpvíðtöl við sex þolendur sem höfðu fengið aðstoð vegna heimilisofbeldis frá sínu sveitarfélagi. Aðferðafræðilegir kostir djúpvíðtala eru þeir að víðtölin gefa innsýn í reynsluheim viðmælenda. Markmiðið er ekki að draga almennar ályktanir um þolendur í verkefninu heldur að fá dýpri skilning á aðstæðum, upplifun og afstöðu viðkomandi til viðfangsefnisins. Val á viðmælendum fór þannig fram að félagsráðgjafi hjá viðkomandi sveitarfélagi hafði samband við þolanda og bauð viðkomandi að taka þátt í rannsókninni. Með leyfi þolanda hafði félagsráðgjafinn því næst samband við rannsakanda og gaf honum upp nöfn á mögulegum þátttakendum. Ætlunin var að tala við að minnsta kosti níu þolendur, þrjá frá hverju sveitarfélagi, en ekki fundust þátttakendur í Garðabæ og því var að lokum aðeins rætt við þrjá þolendur úr Hafnarfirði og þrjá úr Kópavogi. Reynt var að finna fleiri viðmælendur frá Hafnarfirði og Kópavogi en það tókst ekki. Markmiðið var að ræða við þolendur sem hefðu reynslu af nýju verklagi en aðeins þrjár af sex þolendum höfðu fengið aðstoð eftir að verkefnið fór formlega af stað. Víðtölin fóru fram frá apríl til júní 2016, tóku 60-90 mínútur og voru tekin þar sem viðmælendi óskaði, ýmist á heimili viðmælenda eða í fundarherbergi í Háskóla Íslands. Víðmælendur fengu greiddar 5000 krónur fyrir þátttöku.

Þátttakendurnir voru fimm konur og einn karl á aldrinum frá rúmlega þrítugu til rúmlega fimmtugs. Tveir þolendur voru af erlendum uppruna en fjórir af íslenskum. Í fimm tilvikum var um gagnkynhneigt makasamband að ræða milli geranda og þolanda og í einu tilviki var gerandinn barn þolanda.

3.4 Spurningakönnun

Í maí 2016 lagði matsteymið spurningakönnun um viðhorf til verkefnisins fyrir allt starfsfólk barnaverndar og félagsþjónustu í sveitarfélögunum þremur. Könnunin var lögð fyrir 32 einstaklinga; 15 frá Kópavogsbæ, 13 frá Hafnarfjarðarbæ og fjóra starfsmenn Garðabæjar. Könnunin var netkönnun sem lögð var fyrir þann 11. maí 2016. Starfsfólki voru gefnir tíu dagar til að svara. Áminning um könnunina var send 17. maí og 24. maí.

3.5 Töluleg gögn

LRH lagði til fjölbreyttar tölulegar upplýsingar sem tengjast heimilisofbeldismálum. Aðgengi að þeim var gott þar sem lögreglan safnar slíkum gögnum með skipulögðum hætti í tengslum við verkefnið *Saman gegn ofbeldi*.

Stjórnendur barnaverndar í Kópavogi og Hafnarfirði og yfirfélagsráðgjafi í Garðabæ öfluðu tölulegra gagna um þau heimilisofbeldis- og ágreiningsmál sem tilkynningar bárust um og unnið var með í samræmi við verklagsreglur verkefnisins.

4 Tölulegar niðurstöður

Tölulegar samanburðarhæfar upplýsingar nýtast við mat á árangri verkefna eins og *Átaks gegn heimilisofbeldi*. Með þeim er hægt að skoða þróunina og áhrif verkefnisins á þá þætti sem eru mældir yfir lengri tíma. Við greiningu þeirra gefst einnig færi á að skoða hvernig bæta megi gagnasöfnun til frambúðar.

Hér á eftir fara aðgengileg lýsandi, töluleg gögn frá Hagstofu Íslands, sveitarfélögunum þremur og LRH, sem sett eru fram í aðskildum köflum.

4.1 Íbúafjöldi í Kópavogi, Hafnarfirði og Garðabæ

Þann 1. janúar 2016 voru samtals 77.046 einstaklingar búsettir í sveitarfélögunum þremur, 44% í Kópavogi, 37% í Hafnarfirði og 19% í Garðabæ. Tafla 4.1 sýnir mannfjölda eftir sveitarfélögum og pósthúsum

TAFLA 4-1 FJÖLDI OG HLUTFALL ÍBÚA Í KÓPAVOGI, HAFNARFIRÐI OG GARÐABÆ 1. JANÚAR 2016 OG EFTIR SVEITARFÉLÖGUM OG PÓSTNÚMÉRUM

Bæjarfélag	Póstnúmer	Fjöldi íbúa 01.01.2016	Hlutfall af heild
Kópavogur	200	17.414	
Kópavogur	201	9.128	
Kópavogur	203	7.599	
Kópavogur alls		34.141	44%
Hafnarfjörður	220	17.290	
Hafnarfjörður	221	10.899	
Hafnarfjörður alls		28.189	37%
Garðabær	210	12.226	
Álftanes	225	2.490	
Garðabær alls		14.716	19%
Samtals		77.046	100%

Heimild: Hagstofa Íslands, 2016

4.2 Töluleg gögn frá Kópavogsbæ, Hafnarfjarðarbæ og Garðabæ

Á tímabilinu júní 2015 til maí 2016 bárust til barnaverndar og félagsþjónustu í Kópavogi, Hafnarfirði og Garðabæ samtals 206 tilkynningar frá lögreglu, einstaklingum eða stofnunum um heimilisofbeldis- og ágreiningsmál þar sem unnið var eftir verklagsreglum *Átaks gegn heimilisofbeldi* við eftirfylgni mála. Inni í þessum tölum eru ekki mál sem vörðuðu líkamlegt ofbeldi milli barna undir lögdri og foreldra þeirra. Ástæðan er sú að barnavernd notar svokallað SOF kerfi við flokkun tilkynninga. Í því kerfi eru tilkynningar um líkamlegt ofbeldi foreldra gagnvart börnum undir lögdri og barnanna gegn foreldrum sínum ekki skráð sem heimilisofbeldi heldur sem líkamlegt ofbeldi. Öðrum verklagsreglum er fylgt er í þeim málum. Af þessum 206 málum voru 178 vegna fjölskyldna með börn (86%) og 28 vegna barnlausra fjölskyldna (14%).

Tafla 4.2 sýnir hvernig málin skiptast milli bæjarfélaga, hvort börn voru á heimili og hvort tilkynningar bárust á dagvinnutíma eða á bakvakt.

TAFLA 4-2 FJÖLDI HEIMILISOFBELDIS- OG ÁGREININGSMÁLA SEM KOMU TIL VINNSLU HJÁ FÉLAGSÞJÓNUSTU KÓPAVOGI, HAFNAFIRÐI OG GARÐABÆ TÍMABILID JÚNÍ 2015 TIL MAÍ 2016 EFTIR SVEITARFÉLÖGUM

	Kópavogur	Hafnarfjörður	Garðabær	Samtals
Fjölskyldur með börn	71	79	28	178
Heildarfjöldi barna	118	111	38	267
Tilkynning/útkall á dagvakt	40	37	23	100
Fjöldi barna	65	48	22	135
Útkall á bakvakt	31	42	5	78
Fjöldi barna	53	63	10	126
Fjölskyldur án barna	14	14	0	28
Tilkynning/útkall á dagvakt	5	7	0	12
Útkall á bakvakt	9	7	0	16
Fjölskyldur samtals	85	93	28	206
Hlutfall af heild (bæjarfélög)	41%	45%	14%	100%
Tilkynningar/útköll á dagvakt	45	44	23	112
Tilkynningar/útköll á dagvakt, hlutfall af heild	53%	47%	82%	54%

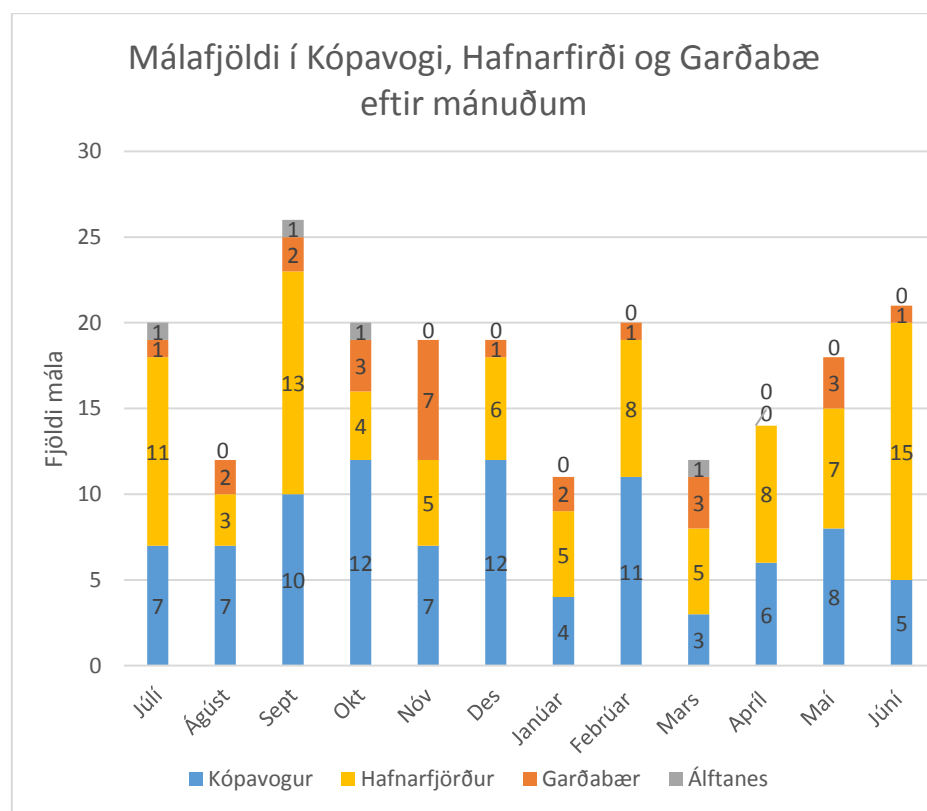
Eins og fram kemur í töflu 4.2 er mikill meirihluti heimilisofbeldis- og ágreiningsmála vegna fjölskyldna með börn eða í 86% tilvika. Samtals komu 267 börn við sögu í þeim 178 málum þar sem börn voru á heimili, 118 í Kópavogi, 111 í Hafnarfirði og 38 í Garðabæ. Að meðaltali voru 1,7 börn í hverri fjölskyldu í Kópavogi, 1,4 í Hafnarfirði og 1,1 í Garðabæ. Rúmlega helmingur tilkynninga um heimilisofbeldis- og ágreiningsmál, eða 54%, barst á dagvinnutíma og 46% til bakvaktar. Tilkynningar um útköll lögreglu utan dagvinnutíma berast ekki til barnaverndar og félagsþjónustu sveitarfélaganna fyrr en næsta virka dag ef bakvakt er ekki kölluð til.

4.3 Töluleg gögn frá Lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu

Frá og með júlí 2015 út júní 2016, komu alls upp 212 heimilisofbeldismál í Kópavogi, Hafnarfirði og Garðabæ. Tafla 4.3 og mynd 4-1 sýna tíðni í heild eftir mánuðum og hvernig málin skiptust á milli sveitarfélaganna þriggja. Tíðnin er mjög misjöfn eftir mánuðum og sveitarfélögum. Tilhneigingin er þó sú að málunum fjölgar eftir því lengra líður á árið og nær hámarki í september. Mála fjöldi var þó einnig mikill síðustu mánuði ársins 2015. Fæst voru málin í ágúst, janúar og mars.

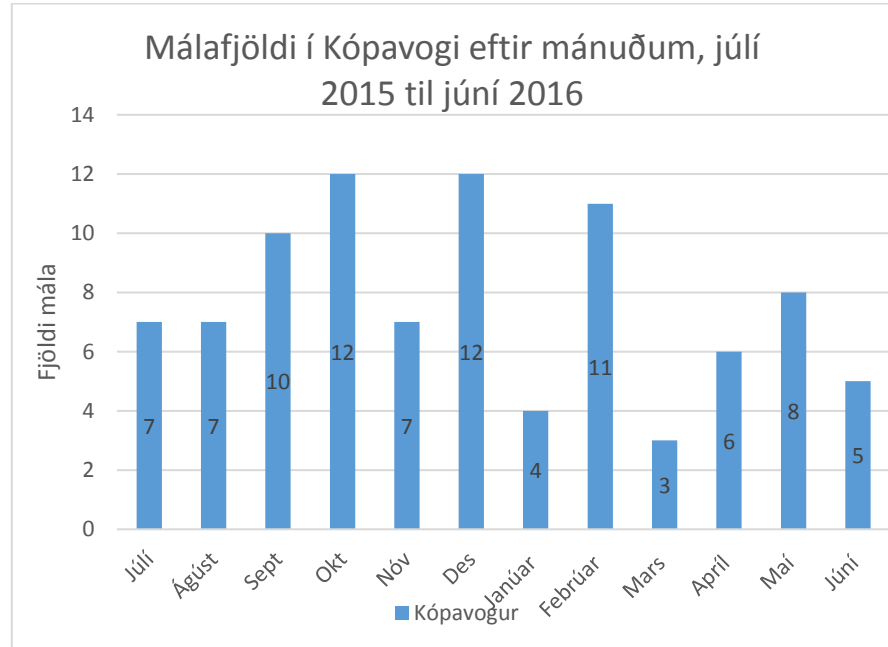
TAFLA 4-3 FJÖLDI TILKYNNINGA UM HEIMILISOFBELDIS- OG ÁGREININGSMÁL SEM LRH SENDI TIL BARNÁVERNDAR OG FÉLAGSÞJÓNUSTU Í KÓPAVOGI, HAFNARFIRÐI OG GARÐABÆ TÍMABILID JÚLÍ 2015 TIL JÚNÍ 2016 EFTIR SVEITARFÉLÖGUM

Svæði	Júl	Ágú	Sep	Okt	Nóv	Des	Jan	Feb	Mar	Apr	Maí	Jún	Alls
Kópavogur	7	7	10	12	7	12	4	11	3	6	8	5	92
Hafnarfjörður	11	3	13	4	5	6	5	8	5	8	7	15	90
Garðabær	1	2	2	3	7	1	2	1	3	0	3	1	26
Álftanes	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	4
Alls	20	12	26	20	19	19	11	20	12	14	18	21	212



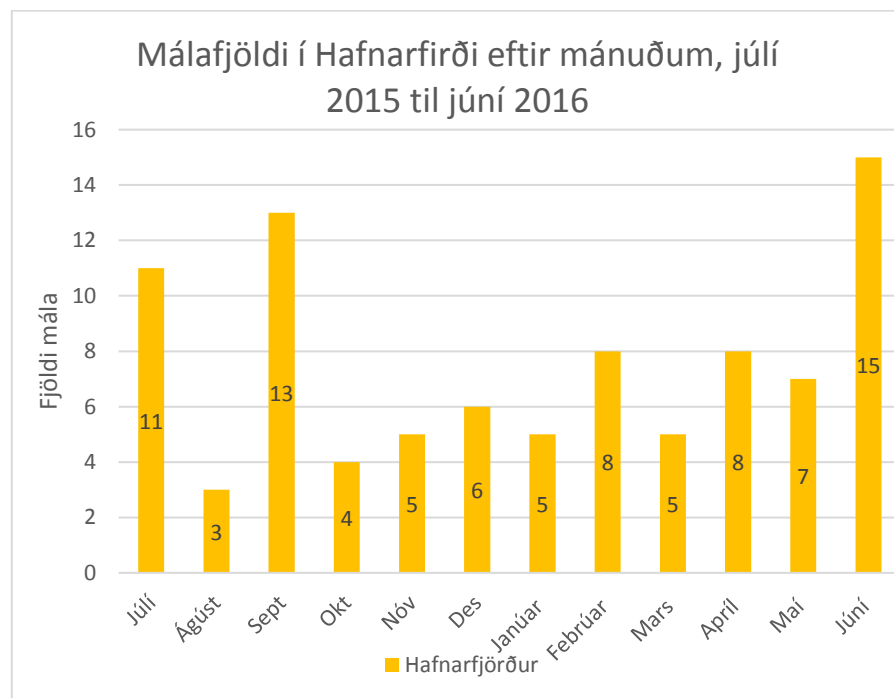
MYND 4-1 MÁLAFJÖLDI Í KÓPAVOGI, HAFNARFIRÐI OG GARÐABÆ EFTIR MÁNUÐUM, JÚLÍ 2015 TIL JÚNÍ 2016

Alls komu þar upp 92 mál á þessu ári í Kópavogi. Það eru fimm fleiri mál en fóru í vinnslu samkvæmt verklagsreglum hjá sveitarfélaginu. Í Kópavogi nær mála fjöldi hámarki með 12 málum í október og desember 2015, en dreifing mála er sýnd á mynd 4-2.



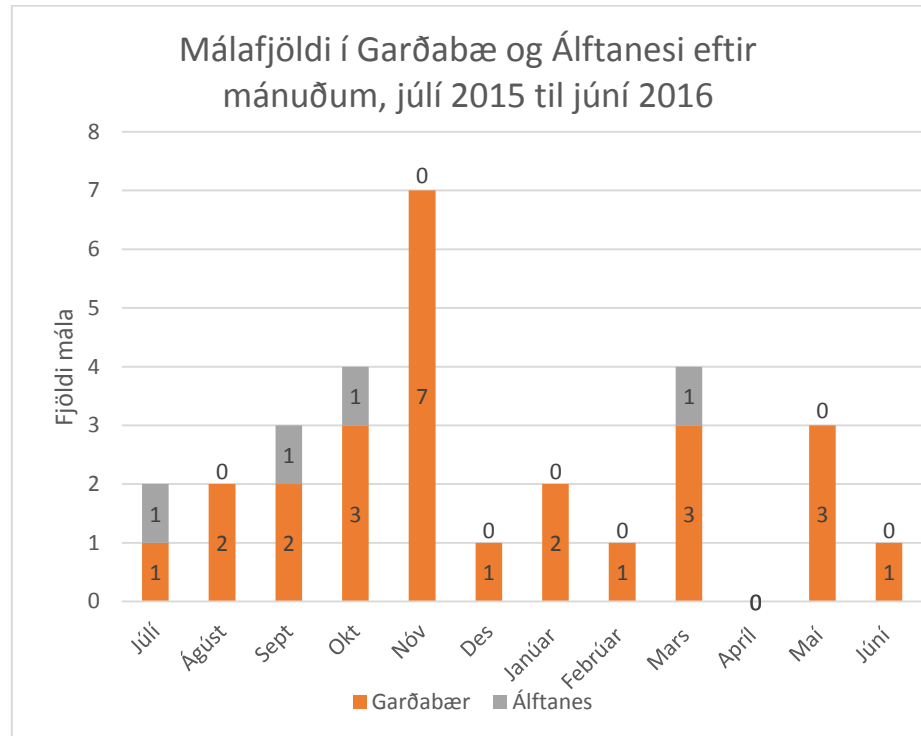
MYND 4-2 MÁLAFJÖLDI EFTIR MÁNUÐUM JÚLÍ 2015 TIL JÚNÍ 2016 Í KÓPAVOGI

Alls komu upp 90 mál á þessu ári í Hafnarfirði. Það eru þremur færri mál en fóru í vinnslu samkvæmt verklagsreglum í sveitarfélaginu. Mála fjöldi var mestur í júní 2016, þegar 15 mál komu upp í sveitarfélaginu, í september komu upp 13 mál og 11 í júlí, líkt og sýnt er á mynd 4-3.



MYND 4-3 MÁLAFJÖLDI EFTIR MÁNUÐUM JÚLÍ 2015 TIL JÚNÍ 2016 Í HAFNARFIRÐI

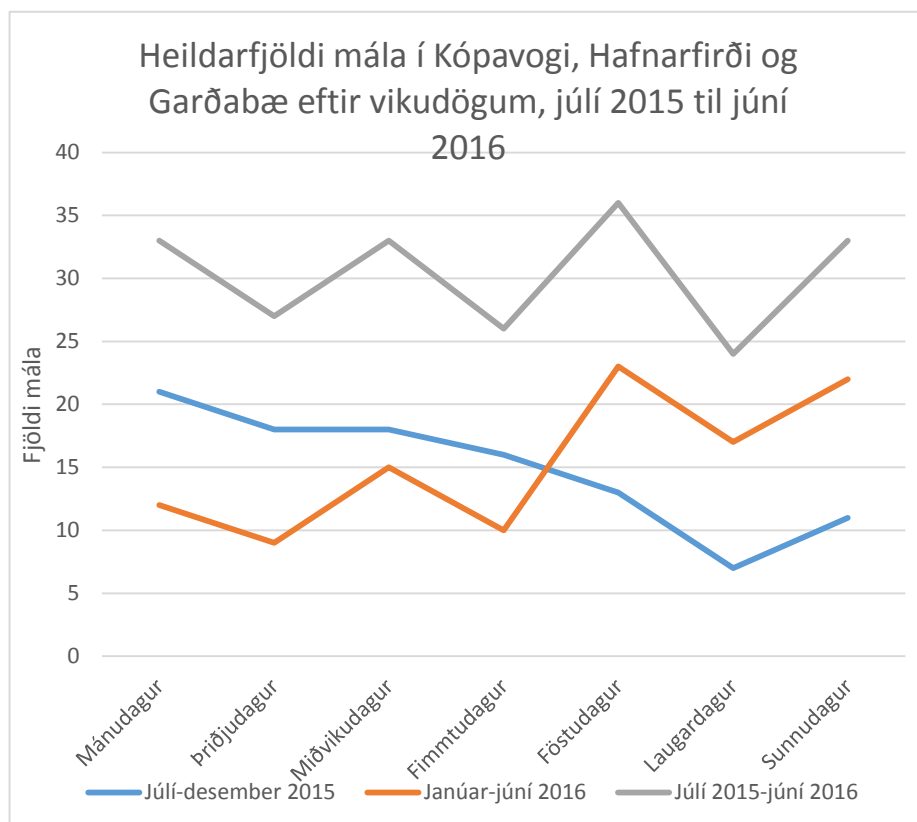
Í Garðabæ komu upp 30 mál á árinu, þar af fjögur á Álftanesi. Það eru tveimur fleiri mál en fóru í vinnslu samkvæmt verklagsreglum hjá sveitarfélaginu. Dreifing mála yfir árið er sett fram á mynd 4-4, en hún var nokkuð jöfn, þar sem hámarki var náð með sjö málum í októbermánuði 2015 en ekkert mál kom upp í apríl 2016.



MYND 4-4 MÁLAFJÖLDI EFTIR MÁNUÐUM JÚLÍ 2015 TIL JÚNÍ 2016 Í GARÐABÆ OG Á ÁLFTANESI

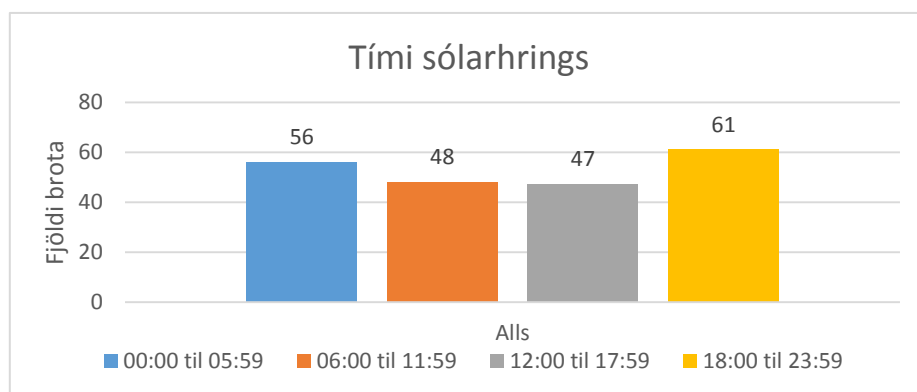
Fjöldi brota á hverja þúsund íbúa var 2,5 í Kópavogsbæ, 3,1 í Hafnarfjarðarbæ og 1 í Garðabæ. Miðað við íbúafjölda var tíðnin því hæst í Hafnarfirði og lægst í Garðabæ.

Mynd 4-5 sýnir hvenær vikunnar brot í sveitarfélögunum þremur áttu sér stað. Þegar á heildina er litið dreifðust brotin yfir vikuna en voru flest á föstudögum (36) en fæst á laugardögum (24). Mynstrið er eilítið ólíkt milli seinni hluta árs 2015 og fyrri hluta árs 2016. Það sem einkennir mynstrið fyrstu sex mánuði átaksins er að tíðni brota nær hámarki um helgar og fer síðan fækkandi eftir því sem á vikuna líður. Næstu sex mánuði er það einnig einkennandi að brotin eiga sér flest stað frá föstudegi til sunnudags en einnig toppar annan hvern virkan vikudag. Um árstíðabundna sveiflu gæti verið að ræða.



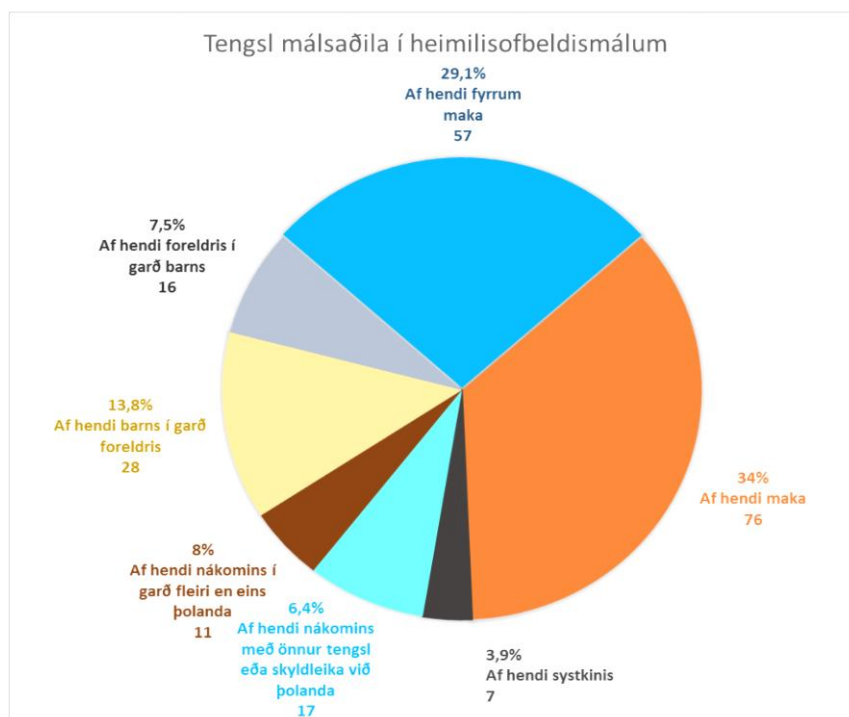
MYND 4-5 FJÖLDI HEIMILISOFBELDISMÁLA Í KÓPAVOGI, HAFNARFIRÐI OG GARÐABÆ JÚLÍ 2015-JÚNÍ 2016 EFTIR VIKUDÖGUM

Algengast var að brotin væru framín að kvöldi eða næturlagi en þau dreifast annars nokkuð jafnt yfir sólarhringinn eins og sjá má á mynd 4-6.



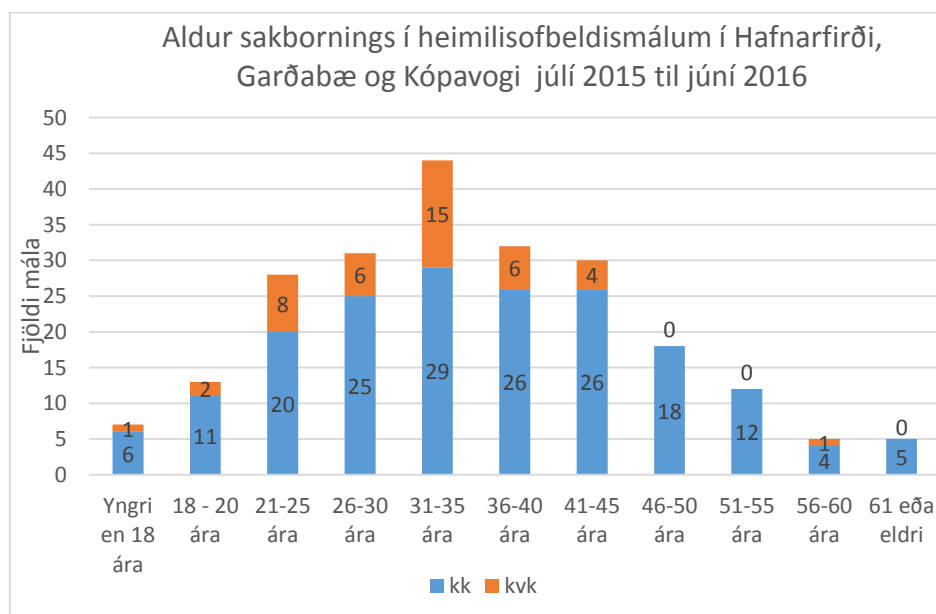
MYND 4-6 TÍMI SÓLARHRINGS ÞEGAR BROT ÁTTI SÉR STAÐ Í KÓPAVOGI, HAFNARFIRÐI OG GARÐABÆ JÚLÍ 2015-JÚNÍ 2016

Mynd 4-7 sýnir tengsl milli brotþola og sakborninga í heimilisofbeldismálum. Meirihluti mála, 63,1% er ofbeldi af hendi maka eða fyrrum maka. Tæplega 14% málanna er ofbeldi af hendi barns í garð foreldris en hér er átt við bæði ólögráða og uppkomin börn. Í tæplega 9% tilvika er um ofbeldi af hendi foreldris í garð barns eða barna að ræða.



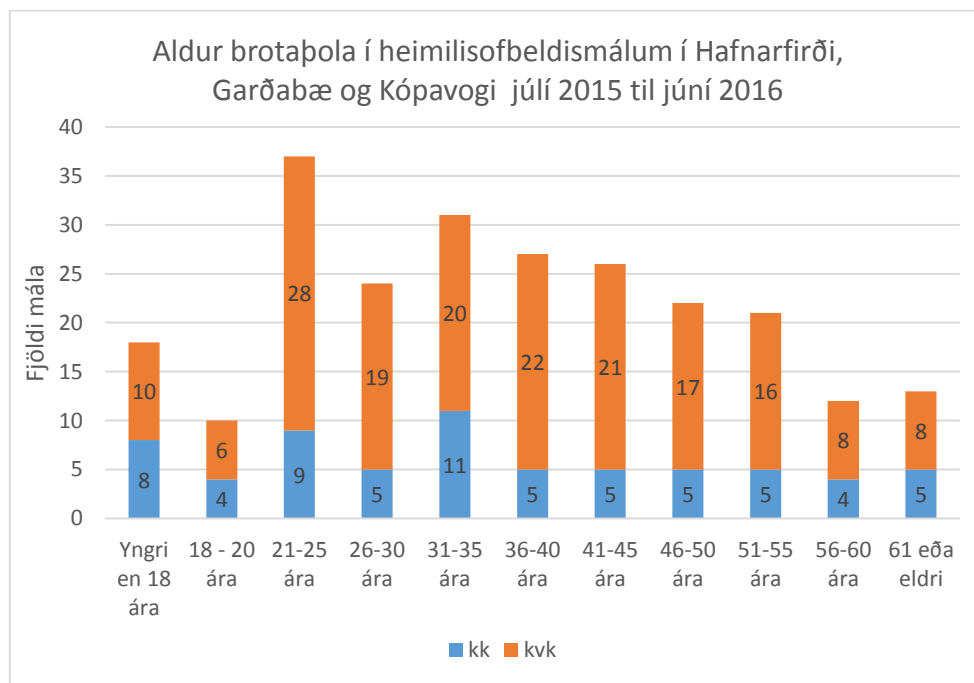
MYND 4-7 FJÖLDI OG HLUTFALL HEIMILISOFBELDISMÁLA Í KÓPAVOGI, HAFNARFIRÐI OG GARÐABÆ Í JÚLÍ 2015-JÚNÍ 2016 EFTIR TENGLUM MÁLSAÐILA Í HEIMILISOFBELDISMÁLUM

Í málaskrá LRH voru konur skráðar sakborningar í 19,5% mála, eða 44 málum. Rétt er að taka fram að í nokkuð mörgum málum eru skráðir fleiri sakborningar en einn, og gjarnan fleiri brotávarpar en einn, sem skýrir hví heildartölur eru hærri en heildarfjöldi mála. Flestir sakborninga, rétt rúmlega 80%, eru karlkyns og flestir á aldrinum 21-45 ára, eða 56,4%. Kvenkyns sakborningar eru einnig helst á þessu aldursbili, líkt og kemur fram á mynd 4-6. Flestir sakborningar eru karlar á aldrinum 41-45 ára.



MYND 4-8 ALDUR SAKBORNINGA Í HEIMILISOFBELDISMÁLUM Í KÓPAVOGI, HAFNARFIRÐI OG GARÐABÆ JÚLÍ 2015 TIL JÚNÍ 2016

Aldur brotþola er með mun jafnari dreifingu, líkt og sýnt er á mynd 4-9. 72,6% brotþola eru konur, sem eru á öllum aldri en stærsti hópurinn (37) er á aldrinum 21-25 ára.



MYND 4-9 ALDUR BROTÞOLA Í HEIMILISOFBELDISMÁLUM Í KÓPAVOGI, HAFNARFIRÐI OG GARÐABÆ JÚLÍ 2015 TIL JÚNÍ 2016

Tæplega 79% sakborninga eru af íslenskum uppruna en 21 % af erlendum. Börn voru skráð á heimili/aðila í 64% mála, en ekki er tiltekið sérstaklega í mála-skrá LRH hvort börn eru stödd á heimili þegar heimilisofbeldið á sér stað.

Í 66% málanna kemur fram saga um fyrri ofbeldisatvik en upplýsingar um fyrri tilvik vantar í 31 máli (eða rúmlega 15% málanna).

Í 72% málanna voru líkamsárásir eða kynferðisbrot skráð í málin, í sumum tilvikum ásamt fleiri brotum s.s. hótunum, frelsissviptingu og eignaspjöllum. Brot í málum þar sem ekki er um líkamsárás/kynferðisbrot að ræða eru t.a.m. hót-anir, eignaspjöll, húsbrot og brot á grein 233b¹. Engir sýnilegir áverkar voru í 52% málanna (upplýsingar um áverka vantar í sjö málum). Því eru e.k. áverkar í 98 málum, allt frá roða, einstaka rispum og mari og upp í bólgur, sprungnar varir, glóðaraugu, skurði, brotnar tennur, bitför, stórfellda maráverka og stungu-sár. Lögregla hefur upplýsingar um að brotþolar í 39 málum hafi leitað sér lækniástoðar í kjölfar ofbeldisins.

Upplýsingar um vímuástand liggja ekki alltaf fyrir í málunum en í 96 málum (48% mála) voru sakborningar taldir undir áhrifum áfengis eða annarra vímuefna. Í 48 málum vantar upplýsingar um ástand sakbornings.

¹ 233. gr. b. Sá sem móðgar eða smánar maka sinn eða fyrrverandi maka, barn sitt eða annan mann sem er nákominn geranda, og verknaður verður talinn fela í sér stórfelldar ærumeiðingar, skal sæta fangelsi allt að tveimur árum.

Talið er að brotapolar í 41 máli (20%) hafi verið undir áhrifum áfengis eða annarra vímuefna. Upplýsingar vantar um ástand brotþola í 63 málum eða tæplega þriðjungu málanna.

Í 39% málanna var sakborningur handtekinn og í sex málum til viðbótar fór hann af heimilinu fyrir tilstilli lögreglu. Í einu máli fór sakborningur í afplánun og í öðru var sakborningur eftirlýstur. Í fjórum málum var farið með sakborning á slysa-deild eða geðdeild og í tveimur málum fór sakborningur í úrræði á vegum barnaverndarnefndar. Í mörgum málum var sakborningur þegar farinn af heimilinu þegar lögregla kom á staðinn og í einhverjum málum var komið og kært á stöð. Brotapolar töldu sig myndu kæra brotið í 47 málum en rétt er að taka það fram að brotþoli þarf ekki að kæra í heimilisofbeldismálum ef líkamsárás hefur átt sér stað, lögregla getur ákveðið að fara sjálf áfram með málið.

Starfsmenn frá félagsþjónustu/barnaverndar komu á staðinn í 94 málum (47% málanna). Í einhverjum tilvikum kom brotþoli á stöð og kærði og því var ekki farið á vettvang.

Í 131 máli var tilkynnandi brotþoli (65%) og í 29 málum til viðbótar fjölskyldu-meðlimur, ýmist staddur utan eða innan heimilis. Nágrannar tilkynntu í átján málum og vegfarendur í sjö. Aðrir tilkynnendur voru vinkona, gestkomandi, samstarfsmaður, slysa-deild, kvennaathvarf, barnavernd o.fl.

Gögn frá lögreglunni um fjölda nálgunarbanna/brottvísunar liggja ekki fyrir.

5 Sjónarhorn þolenda

Þessi kafli fjallar um upplifun sex þolenda úr Kópavogi og Hafnarfirði af því ofbeldi sem þeir hafa orðið fyrir og þau áhrif sem ofbeldið hefur haft á líf þeirra. Umfjöllun um afstöðu þeirra til verkefnisins og verklags starfsfólks, sem kemur að verkefninu, kemur fram í síðari köflum. Umfjölluninni er ætlað að veita innsýn í þær ólíku aðstæður sem þolendur lýstu í viðtölum.

5.1 Ofbeldið

Allir þolendur höfðu orðið fyrir líkamlegu ofbeldi af hendi geranda. Einn ítrekaði að líkamlegt ofbeldi hefði aðeins átt sér stað einu sinni en hjá hinum hafði það átt sér stað oft. Líkamlega ofbeldið fólst meðal annars í að gerandi kýldi, sló, hrinti eða sparkaði í þolanda. Einn þolandi lýsti ofbeldinu þannig:

Bara högg og kýlingar, sko. Hann reyndi nú að passa sig að kýla ekkert í andlitið á mér mikið, til þess að fólk sæi ekki. En það kom fyrir.

Einnig kom fram að tveir þolendur, báðar konur, hefðu verið teknar hálstaki og þrengt að, jafnvel þannig að þær misstu meðvitund og voru hætt komnar. Önnur kvennanna lýsti upplifun sinni þannig:

Hann kyrkti mig rosalega mikið, náttúrulega ég dó, hann kyrkti þannig að ég sá ljósið, þú veist, í alvöru, það er bara satt, sko. Og ég missti rosalega oft andann bara, það þurfti að blása og blása í mig.

Ofbeldið var því í sumum tilvikum lífshættulegt og einn þolandi endaði á gjörgæslu.

Allir þolendur höfðu einnig upplifað andlegt ofbeldi sem lýsti sér í því að gerandi öskraði, ógnaði, hóttaði, uppnefndi og gerði lítið úr þolanda. Einn lýsti andlega ofbeldinu þannig að gerandinn „er að rakka mig niður með orðum“ og „hann rífur allt og tætir innan úr mér“. Andlega ofbeldið fólst jafnframt í sumum tilvikum í því að gerandi reyndi að stjórna þolanda, þar á meðal hverja hann hitti. Andlegt ofbeldi af hendi maka byrjaði oft snemma í sambandinu og einn þolandinn lýsti því til dæmis að í byrjun sambandsins hafi gerandi farið að „ráðskast með mig og svona sannfæra mig hvað er rétt, hvað er rangt, hvað er gott, hvað er ekki gott“.

Tvær konur sögðu frá því að þær hefðu orðið fyrir kynferðislegu ofbeldi af hálfu geranda. Ekki var spurt beint um kynferðislegt ofbeldi í viðtölunum þar sem það getur verið sérstaklega viðkvæmt að ræða slíkt ofbeldi. Hugsanlegt er því að fleiri þolendur hafi upplifað slíkt ofbeldi en kosið að tala ekki um það í viðtölum.

Helmingur þolenda höfðu orðið fyrir áframhaldandi ofbeldi eða áreiti af hendi geranda eftir sambandsslit og höfðu þeir gerendur allir verið kærðir til lögreglu fyrir heimilisofbeldi. Þessir gerendur sátu um og eltu þolendurna, hótuðu þeim í gegnum síma eða skilaboð, áreittu aðstandendur eða breiddu út óhróður á

vinnustað. Gerendur beittu einnig fjárhagslegu ofbeldi eða stunduðu eignar-
spjöll, þar sem gerandi tók til dæmis yfir sameiginlegar eignir, skemmdi eignir
eða stöðvaði aðgang polanda að sameiginlegum bankareikningum.

5.2 Áhrif ofbeldis

Polendurnir töluðu um að ofbeldið hefði haft alvarleg áhrif á líkamlega og
andlega heilsu þeirra. Þeir lýstu meðal annars mikilli vanlíðan og streitu sem
þeir tengdu við ofbeldið. Sumir höfðu leitað til geðlækna eða sálfræðinga og
tveir voru á þunglyndislyfjum. Einn polandi hafði glímt við sjálfsvígshugsanir og
annar hafði gert tilraun til sjálfsvígs. Hann lýsti líðan sinni á þennan hátt:

*Ég var alveg hættur að geta sofíð og borðað og var bara orðinn
alveg ruglaður í hausnum út af því að ég var alveg hættur að sofa
sko. Endaði uppi á geðdeild út af [því að] ég reyndi að fyrirfara
mér.*

Kona talaði einnig um að ofbeldið hefði þau áhrif að hún væri dofin og gæti til
dæmis ekki verið undir miklu álagi í vinnunni og bætti við: „Þannig að þetta hefur
afleiðingar sem sitja eftir og maður er lengi að ... eða hvort maður jafnar sig
aldrei á því“. Sú sem hafði orðið fyrir grófasta líkamlega ofbeldinu bjó við alvar-
legar líkamlegar og sálrænar afleiðingar ofbeldissins og sagði: „Ég er alveg
öryrki eftir hann“.

Polendur og gerendur reyndu oft að leyna ofbeldinu fyrir öðrum, bæði fyrir
börnum sínum sem bjuggu á heimilinu en einnig fyrir fjölskyldu, vinum, ná-
grönnum, samstarfsfólki og heilbrigðisstarfsfólki. Viðmælendur ræddu um
skömmina sem fylgir heimilisofbeldi og hún leiði til þess að polendur reyni að
fela ofbeldið og leiti ekki eftir hjálp. Einn polandinn sagði:

*Ég var svo oft búin að vera í þeim aðstæðum að [hugsa]: Á ég að
hringja á lögregluna? Hvað á ég að gera? Nei, ég get það ekki af
því að hvað segja nágrannarnir? Þetta er svo rosaleg skömm.*

Annar polandi sagði jafnframt:

*Það var eiginlega mest skömmin sem var ástæðan að ég opnaði
mig ekki. Að maður skyldi í rauninni láta þetta yfir sig ganga, því
ég hef allt annan bakgrunn og allt annað uppeldi.*

Í viðtölunum bar á þeirri hugmynd að heimilisofbeldi ætti sér ekki stað í
„venjulegum“ fjölskyldum eða þar sem fólk væri vel stætt og menntað.

Þagað var um ofbeldið af ótta við geranda og ein kona sagðist aldrei hafa þorað
til læknis, þrátt fyrir að gerandinn hefði veitt henni alvarlega áverka, meðal
annars beinbrotið hana. Þessi kona sagði: „Þögnin var minn versti óvinur.“
Polendur fundu einnig leiðir til að afsaka fyrir öðrum áverka sem voru sýnilegir.
Ein kona sagði til dæmis: „Ef einhver sá á manni marblett þá var það þannig
sko: 'Ég meiddi mig í ræktinni'“.

Ólíkt öðrum viðmælendunum lagði ein kona áherslu á að hún feldi ekki ofbeldið
og talaði um það opinskátt. Þessi kona var af erlendum uppruna og sagði að
það hefði komið íslenskum maka hennar á óvart að hún hefði hringt á lög-
regluna þegar hann beitti ofbeldi. Hún sagðist hafa heyrt að íslenskar konur
feldu gjarnan ofbeldið en það vildi hún ekki gera og taldi það ekkert til að

skammast sín fyrir. Hún sagði: „Ég finn ekki fyrir skömm yfir því sem gerðist hjá okkur. Ég held að allir hafi sín vandamál, því meira sem þú felur vandamálið, því stærra verður það að lokum.“

Ein af afleiðingum ofbeldisins var að þolendur einangruðust og var það oft tengt þeirri leynd sem ríkir um ofbeldið. Einn þolandi benti á að þar sem enginn mætti vita af ofbeldinu væri ekki hægt að bjóða fólki heim eða þiggja heimboð því aldrei væri hægt að vita fyrirfram hvernig ástandið væri á heimilinu. Einangrunin gat líka stafað af því að gerandi reyndi að stjórna þolanda og samskiptum hans við aðra. Í sumum tilvikum beindist þessi stjórnun líka að börnunum og einn þolandi útskýrði að gerandi hefði markvisst reynt að einangra fjölskylduna með því til dæmis að banna börnunum að fá vini í heimsókn.

5.3 Sambandsslit

Fimm þolendur voru í makasambandi við geranda og höfðu fjórir þeirra skilið við hann þegar viðtölin fóru fram. Í einu tilviki hafði skilnaðurinn þegar verið í ferli þegar tilkynnt var um ofbeldið til lögreglu en hinir þrír þolendurnir slitu sambandinu í kjölfar þess að ofbeldið var tilkynnt og fengu aðstoð frá lögreglu og sveitarfélagi. Þrír þeirra sem höfðu skilið kærðu geranda fyrir ofbeldið gegn sér. Gerendurnir þrír, sem kærðir voru, héldu allir áfram að beita ofbeldi eða áreita þolendurna eftir sambandsslitin.

Sá þolandi sem ákvað að skilja ekki við maka sinn hafði flutt út af heimilinu með börn sín í kjölfar ofbeldisins en flutti til baka inn á heimilið eftir að makinn hætti að drekka og leitaði sér aðstoðar hjá *Heimilisfriði*. Að hans mati hafði gerandinn ekki beitt alvarlegu ofbeldi, sýnt að hann áttaði sig á vandanum og var ákveðinn í að vinna úr honum. Þess vegna ákvað þolandi að snúa aftur á heimilið.

5.4 Viðbrögð fjölskyldu og vina

Eins og fram hefur komið leyndu þolendurnir yfirleitt ofbeldinu og sumir höfðu ekki rætt það við neinn áður en lögregla eða félagsmálayfirvöld gripu inn í. Eftir inngrip sögðust allir nema einn þolandi ræða um ofbeldið við fleiri en áður og flestir sögðust upplifa stuðning frá þeim sem þeir ræddu við. Tveir þolendur nefndu að fjölskylda eða vinir hefðu vitað af ofbeldinu en ekki vitað hvernig ætti að bregðast við því eða koma þolandanum til hjálpar. Einn þolandi sagði til dæmis að vinir hans hefðu ekki talað um eða gagnrýnt framkomu geranda við hann fyrr en eftir sambandsslit:

Þeir eru auðvitað vinir mínir og vinir hennar, þess vegna voru þeir aldrei að segja neitt fyrst, sko. Vildu auðvitað bara vera eitthvað svona dipló, vildu ekki vera að segja eitthvað við mig, þá myndu þeir kannski ... skilurðu, vináttusambandið okkar myndi þá kannski skemmast skilurðu. Og þá er ekkert sagt.

Þegar aðstandendur tóku hins vegar afstöðu þá var það ekki endilega hjálplegt að mati þolanda. Ein kona lýsti því að vinir geranda hefðu slitið sambandi við þau þegar gerandinn sagði vinunum frá ofbeldinu. Þetta fannst konunni ekki rétt því að gerandinn væri búinn að viðurkenna vandann og væri að vinna í sínum málum.

Önnur kona, sem gerandi beitti grófu ofbeldi, lýsti því að vinkonur hennar hefðu slitið sambandi við hana eftir að hún lýsti ofbeldinu fyrir þeim en skildi ekki við gerandann. Hún sagði vinkonurnar hafa sagt að þær vildu ekki „verða vitni að því þegar hann myndi drepa mig“. Þolandinn sagði að það hefði gert henni enn erfiðar um vik að missa vinkonurnar:

Ég myndi segja að það sé mikilvægt fyrir vini, þú veist fyrir fólk í kringum mann, að styðja og sýna skilning, ekki láta sig hverfa. Því þá leið mér ennþá meira ein.

Hún áréttaði að með því að missa vini sína þá hafi hún orðið „ennþá háðari“ gerandanum.

6 Viðhorf til Átaks gegn heimilisofbeldi

Í þessum kafla verður fjallað um viðhorf til verklags, verkþátta og þjónustu samstarfsverkefnisins frá sjónarhorni lögreglu, starfsfólks sveitarfélaganna og þolenda. Stuðst er við upplýsingar sem safnað var með spurningakönnunum, viðtölum og rýnihópum.

6.1 Lögreglan

Viðhorf lögreglunnar til *Átaks gegn heimilisofbeldi* voru ekki könnuð sérstaklega vegna þessarar úttektar þar sem það var kannað við úttekt á samstarfsverkefni Reykjavíkurborgar og LRH, *Saman gegn ofbeldi*. Í þeirri úttekt var spurningakönnun lögð fyrir allt starfsfólk lögreglunnar á öllu landinu. Niðurstöðurnar voru almennt jákvæðar og taldi til dæmis meirihluti þátttakenda að vel hefði tekist til við að vinna eftir verklaginu og að þeir þekktu verklagið vel. Þá töldu 64% að

Ég hefði alveg verið til í að þetta verklag hefði verið til [í gamla daga] vegna þess að þú komst inn á heimili og þú vissir alveg hvað var búið að ganga á og hann var tekinn maðurinn og settur í grjótið eina nótt, svo fór hann bara heim aftur. Og þá einmitt fór maður að hugsa: „Hvað gerist svona næstu helgi á eftir þegar hann dettur í það?“ Þannig að það er mjög þarft að taka á þessu.

Rannsóknalögreglumaður

verklagið mætti þörfum þolenda frekar vel eða mjög vel. Áhugaverður munur kom fram þegar spurt var hvort verklagið væri til þess fallið að fækka heimilisofbeldismálum en 44% voru sammála því og þriðjungur þátttakenda tók ekki afstöðu. Starfsfólk lögreglunnar hafði því almennt trú á því að átakið gagnaðist þolendum en heldur minni trú á því að það sé til þess fallið að fækka heimilisofbeldismálum þegar til lengri tíma er litið. Í skýrslunni er einnig fjallað nánar um viðhorf ýmissa starfsmannahópa innan LRH (Erla Hlín Hjálmarsdóttir o.fl. 2016).

Þeir rannsóknalögreglumenn sem rætt var við vegna þessarar úttektar voru báðir mjög ánægðir með samstarfið við starfsfólk sveitarfélaganna og sammála um að verkefnið væri af hinu góða og löngu verið tímabært að innleiða breytt verklag í þessum málaflokki. Upplýsingar í viðtölunum endurspegluðu þau viðhorf og gagnrýni sem fram kom hjá lögreglumönnum í lokaúttekt verkefnisins *Saman gegn ofbeldi*. Um þá þætti verður því ekki fjallað í þessari úttekt.

Í viðtölum við rannsóknalögreglumenn sem starfa á lögreglustöðvum í Hafnarfirði og Kópavogi kom fram, þegar hugsanlegar umbætur á samstarfinu voru ræddar, að það gæti verið til bóta fyrir verkefnið og þróun þess að skapa samráðsvettvang innan hvers sveitarfélags fyrir sig. Þar fengi starfsfólk lögreglunnar, félagsþjónustu og barnaverndar tækifæri til að bera saman bækur sínar og ræða málin. Það gæti m.a. verið heppilegur vettvangur til að auka þekkingu lögreglumanna á hlutverki og verkefnum félagsráðgjafa í verkefninu.

6.1.1 Viðhorf samstarfsaðila

Mikil og almenn ánægja kom fram hjá starfsfólki barnaverndar og félagsþjónustu með öll samskipti og samstarf við lögregluna. Samstarfið hefur verið aðlagð ólíkum þörfum sveitarfélaganna og samskipti þróast og dýpkað það ár sem verkefnið hefur staðið yfir. Aðgengi að upplýsingum og ráðgjöf frá lögreglunni þykir auk þess gera vinnu félagsráðgjafa með flókin og erfið heimilis- ofbeldismál bæði markvissari og árangursríkari. Á það var þó bent að stundum þurfi félagsráðgjafar að hafa töluvert fyrir því að sækja upplýsingar til lögreglunnar. Þeirri spurningu var því velt upp hvort lögreglan ætti kannski að hafa meira frumkvæði að því að veita þær. Einnig kom fram að rannsókn mála og kærufærlíð allt getur tekið mjög langan tíma en ekki kom fram í viðtölum hverjar ástæðurnar eru. Félagráðgjafar bentu á að tafir hafi slæm áhrif á alla sem að málunum koma, bæði starfsfólk og málsaðila, og valdi vantrausti á kerfið. Það var ríkjandi skoðun að „hlutirnir þurfa að gerast miklu, miklu hraðar í þessum málum“ og nefnt var dæmi um mál sem væri ekki enn komið til ríkissaksóknara ári eftir ákæru.

6.1.2 Viðhorf þolenda

Þrír þolendur höfðu kært ofbeldið og allir töluðu þeir um að ferlið gengi hægt og það væri ákveðið óöryggi falið í því að málið drægist á langinn. Á meðan málið væri enn til meðferðar væru gerendur jafnvel enn frekar að áreita þolendurna. Þolendur töldu að undirmönnun og fjársveldi væri um að kenna, starfsfólkið gerði sitt besta. Einn þolandinn sagði:

Maður auðvitað bara skynjaði ... það er rosalega mikið að gera hjá þeim og þarf auðvitað bara aukið fjármagn til þeirra, þessara mála. ... Vandamál við þennan feril, hversu langan tíma þetta tekur. Það hefur ekkert með vinnubrögð lögreglunar að gera, ekki neitt slíkt, eða þá þjónustu sem við fáum þarna, gríðarlega góð, ekkert slíkt, það er bara, eins og ég segi, maður skynjar að þarna vantar bara hreinlega mannafla til þess að vinna úr öllum þessum kærum.

Gerendurnir þrír sem voru kærðir höfðu allir haldið áfram að beita ofbeldi eða áreita þolendur eftir sambandslitin. Þolendur þeirra fengu neyðarnapp eða voru með símanúmer sitt skráð sem neyðarnúmer hjá lögreglunni til að þeir gætu auðveldlega fengið hjálp ef gerandinn ógnaði þeim.

Einn þolandinn gagnrýndi að í skýrslutöku hefði lögreglan spurt hvort þolandinn „væri fyrir BDSM“ sem þolanda sárnaði mjög: „Mér fannst það alveg virkilega niðrandi, ég bara, þú veist, hvernig datt þeim það í hug?“ Helga Vala Helgadóttir, réttargæslumaður brotþola kynferðisbrota, hefur bent á að þolendur upplifi stundum þessar og sambærilegar spurningar „sem dulbúnar árásir lögreglu á brotþolann“. Hún bendir á að markmiðið með slíkum spurningum sé að fá nákvæma mynd af öllum aðstæðum og að upplýsingar sem fáiast með slíkum spurningum geti „skipt höfuðmáli þegar sanna þarf brot.“ (Helga Vala Helgadóttir, 2016). Neikvæð upplifun þolenda bendir þó til þess að þeir séu ekki upplýstir sérstaklega um markmið slíkra spurninga og að þörf sé á því.

Þrír þolendur höfðu fengið lögreglu í útkall á heimili sitt og þannig kom mál þeirra inn á borð félagsþjónustu eða barnaverndar. Einn þolandi hringdi sjálfur á lögreglu en í hinum tveimur tilvikunum hringdi barn þolanda eða nágranni. Tveir þolendanna voru ánægðir með framkomu lögreglunnar í útkallinu og fannst hún

vinna faglega og af nærgætni. Viðmælendurnir töluðu um að lögreglan sýndi bæði geranda og þolanda virðingu og að allar hliðar væru skoðaðar. Þolendurnir tveir töluðu til dæmis um að ekki væri gengið út frá því sem gefnu að karlinn væri gerandinn þegar ofbeldi ætti sér stað milli karls og konu. Karlkyns þolandi sagði frá því að kona hans hefði ásað hann um að hafa beitt sig ofbeldi þegar lögreglan mætti í útkall og lögreglan viðurkennt að hafa haldið að hann væri gerandinn í byrjun en sú skoðun hafi breyst eftir að aðstæður höfðu verið kannaðar og rætt við bæði karlinn og konuna.

Þrátt fyrir ánægju með störf lögreglu á vettvangi gagnrýndi annar þolandi framkomu lögreglumanns því hann: „talaði við félagi sína og sagði að [gerandinn] myndi ekki gera þetta aftur, að þetta væri bara slys“. Þessi lögreglumaður þekkti gerandann en þolandi benti á að lögreglumaðurinn gæti ekki dæmt um þetta því jafnvel geðþekasta fólk gæti beitt ofbeldi.

Þriðji þolandi, sem hafði fengið lögreglu á heimilið, var ekki eins ánægður með störf lögreglu og fannst talsverður munur á því hvernig lögreglumennirnir komu fram. Á meðan einn lögreglumaður var yfirvegaður og kunni sitt fag var annar sem „kunni ekki að vera í þessum aðstæðum“ að mati þolanda og „vantaði alla nærgætni“.

Tveir þolendur töldu að útkall lögreglu og inngríp félagsþjónustu/barnaverndar hefði markað þáttaskil í hegðun og viðhorfi gerandans. Annar þeirra tengdi ofbeldi geranda við áfengisdrykkju og sagði að ýmislegt hefði komið upp á tengt drykkju geranda en hann aldrei áður fengist til að hætta að drekka. Það var útkall lögreglunnar og aðkoma barnaverndar sem var „dropinn sem fyllti mælinn“ að sögn þolanda og að ef „lögga hefði aldrei komið þá hefði [gerandinn] ekki hætta að drekka, ég er alveg viss um það“.

Þriðji þolandi greindi frá því að útkall lögreglu hefði haft einhver, en þó takmörkuð, áhrif á ofbeldishegðun gerandans:

Það var eins og hann hefði eitthvað hugsað og eitthvað rofað til í höfðinu á honum, að þetta væri nú ekki spennandi að lenda í fangaklefa. Þannig að, eins og ég segi, hann gat svona aðeins stillt sig en svo hefur þetta byrjað aftur.

Þessi þolandi sagði litla eftirfylgni hafa átt sér stað af hálfu lögreglu og félagsþjónustu og taldi að inngríp lögreglu hefði hugsanlega leitt til þess að gerandinn beitti frekar andlegu en líkamlegu ofbeldi, sem þolandi þótti jafnvel verra:

En kannski þegar að [gerandinn] er búinn að upplifa það að þetta líkamlega ofbeldi leiðir til þess að lögreglan kemur, kannski svissar hann yfir í andlega ofbeldið, ljótu orðin og niðurrifið. Já, sem er gríðarlega erfitt að standa undir og mjög slæmt.

6.2 Starfsfólk sveitarfélaganna

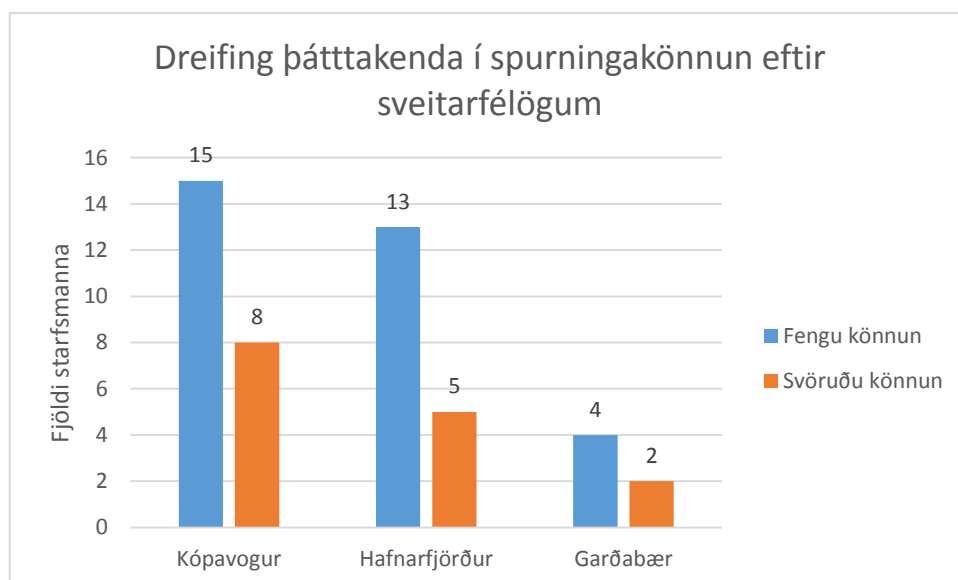
Viðhorf starfsfólks barnaverndar og félagsþjónustu í sveitarfélögunum þremur voru könnuð með rafrænni spurningakönnun, viðtölum við stjórnendur og rýnihópum starfsfólks.

6.2.1 Spurningakönnun

Skoðanakönnunin sem gerð var meðal starfsfólks sveitarfélaganna var lögð fyrir 32 einstaklinga sem koma að verkefninu með einum eða öðrum hætti. Af þeim voru 15 í Kópavogi (47%), 13 í Hafnarfirði (41%) og 4 í Garðabæ (12%). Alls störfuðu 66% svarenda við barnavernd og 34% við félagsþjónustu.

Samtals bárust svör frá 15 einstaklingum. Af þeim 14 sem gáfu upp starfsstöð störfuðu tólf hjá barnavernd (86%) og tveir hjá félagsþjónustu (14%). Ellefu þeirra fimmtán sem svöruðu könnuninni höfðu verið á bakvöktum (74%) en fjórir ekki (26%).

Svarhlutfallið í heild var 47% og innan sveitarfélaganna 53% í Kópavogi, 38% í Hafnarfirði og 50% í Garðabæ. Mynd 6.1 sýnir hlutfallslega dreifingu svarenda eftir bæjarfélögum. Þar kemur fram að rúmlega helmingur þeirra sem svöruðu könnuninni starfa hjá Kópavogsbæ, rúmlega þriðjungur hjá Hafnarfjarðarbæ og 13% hjá Garðabæ.



MYND 6-1 HLUTFALLSLEG DREIFING ÞÁTTTAKENDA Í SPURNINGAKÖNNUN MEÐAL STARFSFÓLKS BARNAVERNDAR OG FÉLAGSÞJÓNUSTU EFTIR SVEITARFÉLÖGUM.

Þátttakendur voru spurðir um nýja verklagið og innleiðingarferlið. Spurt var;

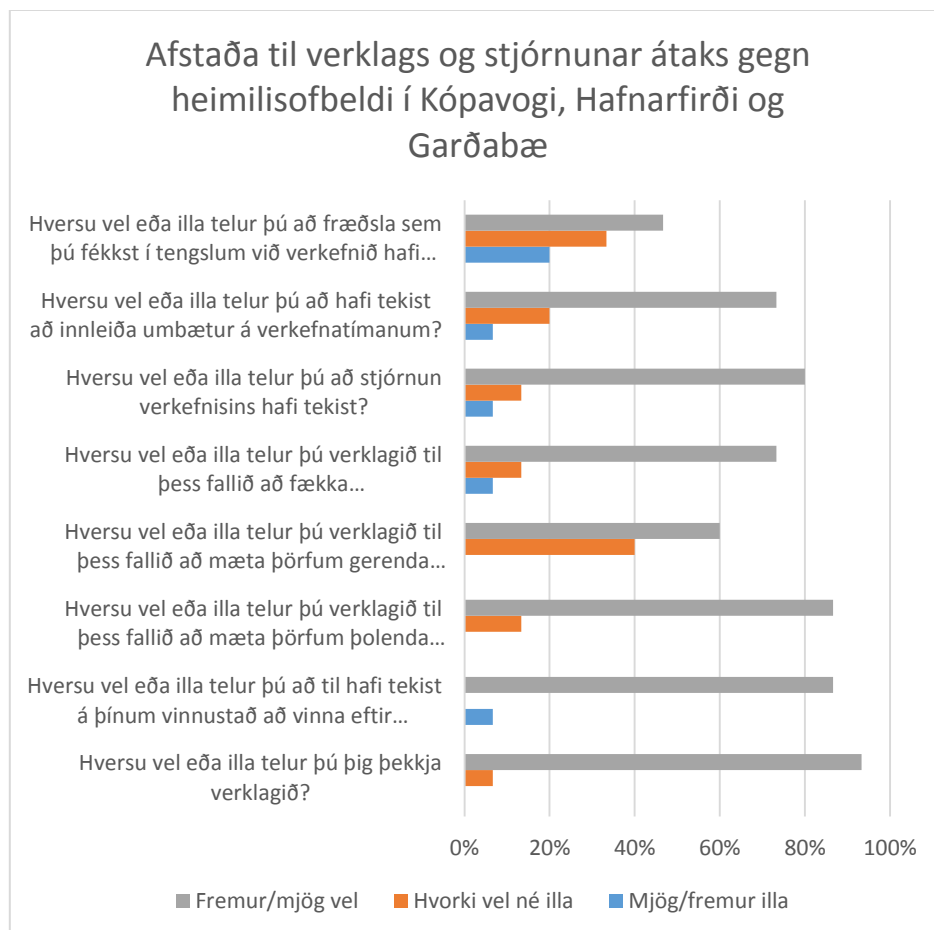
- hversu vel eða illa viðkomandi teldi sig þekkja verklagið,
- hversu vel eða illa viðkomandi teldi að gengið hefði að fara eftir því á sínum vinnustað,
- hversu vel eða illa viðkomandi teldi að verkefnið þjónaði þörfum þolenda heimilisofbeldis og
- hversu vel eða illa viðkomandi teldi að verklagið væri til þess fallið að fækka heimilisofbeldismálum til lengri tíma litið.

Að auki voru þátttakendur spurðir að því;

- hversu vel eða illa viðkomandi teldi að stjórnun verkefnisins tekist,
- hversu vel eða illa viðkomandi teldi að tekist hefði að innleiða umbætur á verkefnatímanum,

- hversu vel eða illa viðkomandi teldi að tekist hefði að mæta þörfum gerenda og
- hversu vel eða illa hafi tekist til með fræðslu í tengslum við verkefnið.

Niðurstaða í þeim átta þáttum sem kannaðir voru er sett fram á mynd 6-2.



MYND 6-2 AFSTAÐA STARFSFÓLKES FÉLAGSÞJÓNUSTU OG BARNNAVERNDAR Í KÓPAVOGI, HAFNARFIRÐI OG GARÐABÆ TIL VERKLAGS Í HEIMILISOFBELDISMÁLUM

Eins og fram kemur á mynd 6-2 er það engum vafa undirorpið að starfsfólk sveitarfélaganna sem svaraði könnuninni, telur sig þekkja verklagið og að vel hafi gengið á þeirra vinnustað að vinna eftir því, enda sögðu allir þátttakendur nema einn að hvort tveggja hefði gengið frekar eða mjög vel. Mikill meirihluti, eða 87%, töldu einnig að verkefnið væri fremur eða mjög vel til þess fallið að mæta þörfum þolenda. Viðhorfið til þess hvort verkefnið mætti þörfum gerenda var ekki eins afgerandi en 60% töldu að það væri fremur eða mjög vel til þess fallið að sinna þörfum þeirra en 40% voru hlutlaus. Enginn taldi þó að það mætti þörfum gerenda mjög eða fremur illa. Það viðhorf er því ríkjandi að verkefnið mæti betur þörfum þolenda en gerenda. Þá telja 73% svarenda að verkefnið sé fremur eða mjög líklegt til að fækka heimilisofbeldismálum þegar til lengri tíma er litið, tveir voru hlutlausir en einn taldi svo ekki vera. Um 80% töldu að fremur eða mjög vel hefði tekist til við stjórnun verkefnisins og 73% að innleiðing umbóta hefði gengið vel. Viðhorf til þess hvernig fræðsla nýttist starfsfólki sker sig úr. Rúmlega helmingur svarenda taldi að hún hefði hvorki nýst vel eða illa eða fremur eða mjög illa. Það er mun neikvæðara viðhorf en til annarra þátta sem spurt var um. Nokkuð var einnig um að það væri gagnrýnt í opnum

spurningum hvornig staðið var að fræðslu. Meðal annars var bent á að skipulagða fræðslu skorti fyrir nýtt starfsfólk.

Þegar á heildina er litið sýna niðurstöðurnar að starfsfólk sveitarfélaganna er upp til hópa ákaflega jákvætt í garð verkefnisins og telur það gagnlegt. Vísbendingar komu þó fram um að huga þurfi betur að þjónustu við gerendur og fræðslu til starfsmanna. Niðurstöðurnar eru í flestu í samræmi við niðurstöður lokaúttektar á verkefninu *Saman gegn ofbeldi*. Athygli vekur hversu fátt starfsfólk félagsþjónustu fyrir 18 ár og eldri tóku þátt í könnuninni. Það er vísbending um að þau hafi ekki eignað sér verkefnið eða ekki haft tækifæri til þess.

6.2.2 Viðtöl og rýnihópar

Almenn ánægja var með verkefnið. Stjórnendur jafnt sem félagsráðgjafar töldu að löngu hefði verið tímabært að breyta verklaginu í heimilisofbeldismálum og sammála um að halda ætti því áfram.

Það er náttúrulega ekki mikið þakklæti oft í barnaverndarmálum en það hafa margir einmitt eftir á sent póst og bara þakkað kærlega fyrir eða talað við okkur og sagt okkur frá því, sem er óvenjulegt. Það er ekki oft sem að maður heyrir það.

Barnaverndarstarfsmaður

Félagsráðgjafar telja að nýja verklagið geri heimilisofbeldismál sýnilegri og nái til fleiri hópa en áður. Sem dæmi var nefnt að nú berist tilkynningar til sveitarfélaganna um öll heimilisofbeldis- og ágreiningsmál og ekki einungis þegar börn eru á heimili eins og áður var. Heimilisofbeldi hjá fjölskyldum þar sem allt lítur vel út á yfirborðinu var einnig tekið sem dæmi um mál sem betur væri unnið með. Með nýja verklaginu er nálgunin önnur og kafað dýpra og þá kemur oft ýmislegt í ljós sem ekki tókst að draga fram með gamla verklaginu. Enn eitt dæmi eru fleiri tilkynningar en áður vegna barna sem eiga við hegðunarsvandamál að stríða og beita foreldra sína ofbeldi. Sá málaflökkur er að sögn félagsráðgjafa sýnilegri en áður og því hægt að vinna betur með hann. Verklagið í þeim málum er þó annað en í öðrum heimilisofbeldismálum.

Einnig kom fram að starfsfólkið telur að skjólstaðingar sínir séu almennt ánægðir með þá þjónustu sem veitt er. Barnaverndarstarfsmaður sagði viðhorfið ólíkt jákvæðara en í öðrum barnaverndarmálum og upplifun starfsmanna félagsþjónustu var sambærileg.

Undirbúningur verkefnisins kom ítrekað til umræðu og þá helst nefnt að meiri tíma hefði þurft að eyða í hann. Mikill vilji var til verka og verkefnið fór hratt af stað og í raun áður en verkferlar og starfsfólkið hafði verið nægilega vel undirbúið. Félagsráðgjafi sem tekur bakvaktir lýsti sameiginlegri upplifun hópanna vel:

Mér fannst svolítið vanta með bara allt skipulagið. Þetta byrjaði bara í einhverju kaosi. Þetta var ekki undirbúið. Það vantaði alla undirbúningsvinnu og verkferla. Ég man bara þegar við fórum í fyrsta útkallið eftir að verkefnið byrjaði. Þá vissi maður bara ekkert hvað maður var að fara að gera.

Vanáætlaður kostnaður við verkefnið kom einnig oft til umræðu. Við undirbúning var gert ráð fyrir auknum kostnaði vegna bakvaktarútkalla, þjónustu túlka og sálfræðinga en engum vegna fjölgunar verkefna og umfangs þeirra. Reynslan hefur sýnt að sá tími sem fer í hvert heimilisofbeldismál eftir að nýja verklagið var tekið upp, var stórlega vanmetinn. Stjórnandi hjá barnavernd

sagðist telja að það væri „örugglega 100% aukning í því plássi sem [heimilis-
ofbeldismál] tekur inni í deildinni. Það er alveg ofboðslega mikill tími sem fer í
þessi mál.“ Einn viðmælenda útskýrði þannig hvernig vanmatið hefði komið til:

*Það er teiknuð upp einhver svona pæling: Það kemur inn heimilis-
ofbeldismál, fólk kemur hingað í viðtal, svo fær þolandinn sál-
fræðiviðtöl, gerandinn sálfræðiviðtöl og börnin sálfræðiviðtöl. Það
er svona teiknað upp eitthvað einfalt módel. Þetta er eitthvað sem
við höfum alls ekki upplifað svona. Þetta er bara miklu, miklu,
miklu meira. Þegar þú bara stígur svona inn í svona fjölskyldu,
þar sem er [mikið búið að ganga á og] þá tekur þetta meiri tíma
en þetta. Og fólk kannski bara búið, þú veist, í fyrsta skipti opnast
á ástandið og við finnum bara á símtölum, fólk leitar hingað og
það sættir sig ekkert við bara: „Nei, nei, þú ert bara hjá
sálfræðingi.“ Þú veist, það hefur bara þörf fyrir að það sé einhver
sem er soldið að halda utan um hlutina.*

Eins og félagsráðgjafarnir bentu á fer mesta vinnan fram á dagvinnutíma,
daginn, vikurnar og mánuðina eftir að tilkynning berst en ekki í útköllum á bak-
vakt. Álagið hefur því aukist hjá öllum. Bakvaktarstarfsmenn finna þó sérstak-
lega fyrir því vegna þess að bakvöktum fylgir oft talsverð vinna sem þarf að fara
fram á dagvinnutíma næsta virka dag. Yfirleitt er ekki gert ráð fyrir þessari vinnu
við skipulagningu og það getur valdið talsverðum óþægindum bæði fyrir sam-
starfsfólk og skjólstæðinga þegar forgangsröðun vinnunnar setur skipulagða
dagskrá úr skorðum. Sú ósk kom fram í öllum sveitarfélögum að félagsráðgjafar
á bakvakt hefðu svigrúm til að losa dagskrá sína fyrst eftir bakvakt. Þeir voru þó
meðvitaðir um að það gæti reynst snúið vegna mikils vinnuálags.

Vinnuálag var mjög miðlægt umræðuefni í öllum viðtölum. Allir viðmælendur
sögðust lengi hafa verið undir mjög miklu álagi í vinnunni. Meðal þess sem fram
kom í viðtölum var að ekki er óalgengt að starfsfólk félagsþjónustunnar fari í

*Það er náttúrulega ekkert gott til
þess að hugsa að vanræktu og
svöngu börnin fari bara til hliðar,
það sé enginn að sinna þeim en
það er það sem gerist.*

Starfsmaður félagsþjónustu

löng veikindaleyfi vegna álags. Erfiðleikar og áföll í einka-
lífi skýra þá stöðu mála að hluta til. Flestir voru þó sam-
mála um að orsakanna væri oftar en ekki að leita í vinnu-
tengdu álagi. Skiptar skoðanir voru á því hvort álag á
starfsfólk hefði aukist með tilkomu verkefnisins. Ítrekað
var þó bent á að það væri „erfitt að tala um álagsaukningu
af því að þetta er alltaf einhvern veginn í toppi.“ Það sem
vill gerast við forgangsröðun heimilisofbeldismála er að
önnur mál þurfa að víkja tímabundið. Það veldur greini-
lega enn meira álagi því margir viðmælenda nefndu að
það væri ekki góð tilfinning að hafa enn minni tíma en
áður til að sinna öðrum og ekki síður aðkallandi málum.

Auk þess voru viðmælendur sammála um að heimilisofbeldismálum fylgdi oft
meira álag en öðrum vegna þess að „þetta eru rosalega erfið mál. Það eru oft
mikill ljótleiki í þessu og þetta bara, þú veist, þau eru þung og erfið.“

Stjórnendur og starfsfólk félagsþjónustu fundu einna síst fyrir auknu álagi.
Stjórnandi þar sagðist þó alveg geta „fullyrt það að hér er bara verið að hlaupa
hraðar“. Félagssamráðgjafi í félagsþjónustu sem tekur við heimilisofbeldismálum
sagðist sjá fram á þörf fyrir aðstoð því álagið hefði aukist frá því að átakið hófst.

Fræðslumál voru sérstaklega tekin til umræðu. Fjórir sameiginlegir kynninga-,
fræðslu- og samráðsfundir hafa verið haldnir. Við undirskrift bæjarstjóra á sam-
starfssamningi, þann 15. maí 2015, flutti fulltrúi lögreglunnar fræðsluerindi og

sveitarfélögin kynntu breytingar á verklagi og tveimur vikum síðar fékk starfsfólk fræðslu frá *Körlum til ábyrgðar* (nú *Heimilisfrið*). Í nóvember 2015 var svo boðið upp á samstarfs- og fræðslufund hjá Kvennaathvarfinu og hjá áfallateymi Landspítalans í byrjun mars 2016 (sjá viðauka II). Fræðslan stóð öllu starfsfólki barnaverndar og félagsþjónustu til boða. Ekki var gerð krafa um mætingu og engar upplýsingar liggja fyrir um hana.

Fræðslan þótti hagnýt og vel að henni staðið en bent á að hún hefði þurft að koma fyrr. Einnig kom fram að ekki hefðu allir haft tök á því að mæta þó þeir vildu. Einhverjir voru til dæmis í útkalli. Starfsmenn sem komu inn í verkefnið síðar nefndu einnig að það vantaði skipulagða fræðslu fyrir nýliða og aðgengi að ýtarlegu upplýsingaefni. Auk þess var bent á að það vantaði fræðslu um áfallamiðaða meðferð fyrir börn og fullorðna þolendur heimilisofbeldis. Það væri mjög æskilegt að fá innsýn í það hvað sérfræðingar á því sviði eru að gera, hvornig þeir vinna og hvornig skima megi eftir einkennum sálræns áfalls.

6.3 Útkall

Með breyttu verklagi koma mun fleiri aðilar á vettvang í útköllum vegna heimilisofbeldismála en áður. Þar reynir á samvinnu lögreglu, rannsóknarlögreglu og starfsfólks félagsþjónustu og barnaverndar.

Bæði félagsráðgjafar og rannsóknalögreglumenn voru mjög ánægðir með samstarf félagsmálayfirvalda og lögreglu í útköllum og sammála um að það væri til bóta. Félagsráðgjafi lýsti upplifun sinni af samvinnunni þannig:

Það er miklu meira svona þungi [í inngripinu] og [...] við erum meira sannfærandi. Við komum inn á heimilið, við erum teymi lögreglan og við. Það er virðing þarna á milli og fólk upplifir það. [...] Maður kemur af miklu meira öryggi inn í málið líka.

Annar taldi að samstarf lögreglunnar og félagsmálayfirvalda gerði inngripið „mýkra, svona að ákveðnu leyti“. Skilaboðin um að heimilisofbeldi verði ekki liðið eru skýr þegar allt þetta fólk mætir á vettvang. Mýktin felst í því að bæði þolendum og gerendum er gert ljóst, strax á vettvangi, að þeim standi til boða aðstoð bæði frá lögreglu og félagsmálayfirvöldum til að koma sér út úr þessum óásættanlegu aðstæðum.

Verklagsreglur komu til umræðu í viðtölum við báða þá rannsóknalögreglumenn sem rætt var við. Þeir voru sammála um að alltaf ætti að fylgja þeim stíft eftir þegar börn væru á heimili. Þeir töldu þó að lögreglan ætti að hafa meira svigrúm til að taka ákvörðun um það á vettvangi hvort ástæða væri til að fylgja þeim út í ystu æsar þegar engin börn væru á heimili. Ofbeldi af hendi fólks sem á við andleg veikindi að stríða og síendurtekin útköll á heimili þar sem báðir aðilar eru í neyslu voru nefnd sem dæmi um það. Í viðtölunum komu fram vísbendingar um að þekking lögreglumannanna á valdatengslum í ofbeldissamböndum og hlutverki félagsráðgjafa á vettvangi væri takmörkuð. Öðrum viðmælenda var tíðrætt um að „fullorðið fólk getur gengið út, eða í flestum tilvikum“ og hinn benti á að félagsráðgjafar væru ekki „að fara að gera stóra hluti á vettvangi“. Hans upplifun var að þeir væru einkum að upplýsa um þá þjónustu sem til boða stæði. Sá sem taldi hlutverk félagsráðgjafa á vettvangi lítið bætti því þó við að kannski mótaðist viðhorf hans af því að hann hefði litla „innsýn í hvað félagsþjónustan er að gera“ og hvort vinna þeirra skilaði árangri. Hann væri „svolítið blindur á það“.

Það er í verkahring lögreglu að skilgreina hvort mál flokkist sem heimilisofbeldi eða ágreiningur og kom það ítrekað til umræðu. Félagsráðgjafar voru ekki alltaf sammála því hvernig lögreglan flokkar mál og bentu á að það væri „stundum erfitt að átta sig á mismuninum á skilgreiningunni hjá lögreglunni.“ Oftast voru tekin dæmi um ágreiningsmál sem félagsráðgjafar vildu skilgreina sem heimilisofbeldi en ekki ágreining. Einnig voru tekin dæmi um mál sem lögreglan skilgreindi sem heimilisofbeldismál og fóru í fulla vinnslu samkvæmt verklagsreglum án þess að ráðgjafarnir teldu þörf á því. Sumir kölluðu því eftir auknu svigrúmi fyrir bæði lögreglu og félagsráðgjafa til að „meta þetta aðeins“. Skiptar skoðanir voru þó á því hvort tímabært væri að slaka á verklagsreglum og veita til dæmi varðstjórum eða sérfræðingum barnaverndar og félagsþjónustu aukið svigrúm til ákvarðanatöku. Bent var á að í ljósi mikils vinnuálags væri það ef til vill ekki tímabært. Einn félagsráðgjafi orðaði áhyggjur sínar af tilslökunum þannig:

Fyrir mitt leyti þá þarf það að vera svona [stíft verklag] af því að það eru allir tímalausir og maður er fljótur að sleppa verkefnum ef maður þarf ekki að gera það, af því að það eru önnur sem bíða.

6.3.1 Bakvakt

Kópavogsbær, Hafnarfjarðarbær og Garðabær hafa frá ársbyrjun 2014 rekið sameiginlega bakvakt barnaverndar (Velferðarsvið Kópavogsbæjar, 2016). Vaktir skiptast á milli sveitarfélaganna í samræmi við íbúafjölda um það bil þannig að barnavernd í Kópavogi mannar um 23 vikur, Hafnarfjörður 19 og Garðabær 10. Hver vika skiptist í tvær vaktir og er einn starfsmaður á hverri vakt. Félagsþjónustueiningar sveitarfélaganna eru ekki með bakvakt.

Í verkefninu *Átak gegn heimilisofbeldi* mætir félagsráðgjafi á sameiginlegri bakvakt barnaverndar einn í útkall, alltaf þegar börn eru á heimili en einnig á barnlaus heimili ef óskað er eftir þjónustu hans. Í viðtölum var því spurt sérstaklega um kosti og galla þessa fyrirkomulags.

Rannsóknalögreglumennirnir sem rætt var við töldu það ekki koma verulega að sök að einungis einn félagsráðgjafi mætti í útkall. Annar þeirra taldi það frekar til bóta því þá mættu færri á vettvang. Að athuguðu máli komst hann þó að þeirri niðurstöðu að það skipti kannski ekki öllu máli hvort sex eða sjö mættu á vettvang. Lögreglan myndi aldrei senda færri en fjóra lögreglumenn á vettvang til að tryggja öryggi og svo bættist rannsóknalögreglumaður við. Það skipti kannski ekki öllu máli hvort einn eða tveir bættust þá í hóp. Báðir nefndu dæmi um að vandræði hefðu skapast þegar útköll sköruðust og félagsráðgjafi á bakvakt upptekinn og komst ekki í útkall.

Nær undantekningalaust voru allir stjórnendur og félagsráðgjafar sammála um að það væri betra að hafa tvöfalda bakvakt. Einn þeirra sagði að „það væri mikill styrkur“ vegna þess að „það er alltaf mikil hætta á að fara að sinna fullorðna fólkinu en ekki börnunum þegar þú ert komin inn á heimili.“ Félagsráðgjafar vilja gjarna vera viðstaddir skýrslutöku af þolanda enda meðal annars þeirra hlutverk að veita þeim stuðning. Í skýrslutöku koma einnig ýmsar gagnlegar upplýsingar fram og þá óþarfi að margspyrja þolandann um sömu hlutina. Skýrslutakan getur tekið langan tíma, „kannski 40 mínútur“. Félagsráðgjafar barnaverndar bentu á að á meðan á skýrslutöku stendur geti þeir ekki sinnt börnunum sem þó væri þeirra aðal hlutverk í verkefninu. Á meðan verið væri að sinna þolandanum fari börnin „mjög gjarnan inn í svefnherbergi, loka sig þar af og sitja þar í einhverri kremju og heyra lætin fyrir utan og eru kannski að búa

sér til einhverja vörn meðan maður er að tala við mömmuna“. Einnig kom fram að við þessar aðstæður sé ekki alltaf hægt að halda börnum frá foreldrum sínum og þau heyri þá ef til vill hluti sem þau ættu ekki að heyra. Félagsráðgjafi lýsti vandanum þannig að þolandinn sé stundum „í þvílíku losti og segir bara nákvæmleg hvernig þetta er og ekki að tala undir rós fyrir framan barnið“. Stundum reddast málin þegar „einhver annar kemur“ til dæmis vinir eða skyldfólk sem tekur að sér að hafa ofan af fyrir börnunum þangað til bakvaktarstarfsmaðurinn getur sinnt þeim. Það er þó ekkert sem hægt er að ganga út frá sem vísu.

Bent var á að það skipti einnig máli hvað lögreglan gerði á vettvangi. Það hefði áhrif á það hversu erfitt væri að ná utan um verkefnið:

Sumir [lögreglumenn] eru svona að draga hlutina, að bíða með aðgerðir, að hafa þá [gerandann] inni á heimili og vasast um þar og börnin sitja bara upp í herbergi og það er oft erfitt sko. Það hefur þínulítið verið okkar hlutverk líka að passa það að karlinn, í flestum tilfellum er það karlinn, hitti ekki konuna og börnin og á sama tíma hugsað um ástandið á þeim líka. Það gæti verið snúið hjá sumum lögreglumönnum svona að taka í karlinn og fara með hann.

Að sögn félagsráðgjafa virðast sumir lögreglumenn vera tregir til að fjarlægja gerandann af heimilinu, hvort sem það er handtaka eða að fara með hann á stöðina í skýrslutöku. Annar rannsóknarlögreglumanna sem rætt var nefndi þessa tregðu einnig og sagði að hún væri ekki síst til staðar þegar gerandinn væri kona.

Greiðslur fyrir bakvaktir og önnur réttindi m.a. um hvíldarákvæði og frítökurétt komu ítrekað til umræðu í rýnihópum. Þrátt fyrir að sveitarfélögin þrjú reki sam-eiginlega bakvakt barnaverndar virðist lítið samræmi í reglum um laun og önnur réttindi vegna útkalla í heimilisofbeldismálum. Sem dæmi má nefna að í Hafnarfirði og Kópavogi eru greiddar sex klukkustundundir fyrir útköll í þeim málaflokki en fjórar í Garðabæ. Þá kom fram að a.m.k. sumstaðar er einungis greitt fyrir útköll að hluta til ef þau skarast við dagvinnutíma og óljóst hverjar reglurnar eru ef annað útkall kemur áður en sex tímar eru liðnir frá því síðasta. Kallað var eftir skýrum og samræmdum reglum um laun bakvaktarstarfsmanna og önnur réttindi þeirra m.a. um hvíldarákvæði og frítökurétt.

7 Samstarf, verklag og úrræði

Í þessum kafla er fyrst fjallað um samstarfið milli og innan sveitarfélaga, sameiginleg úrræði sveitarfélaganna, verklag og þjónustu í hverju sveitarfélagi fyrir sig, sérstakar aðgerðir lögreglu og viðhorf til þjónustu og úrræða.

7.1 Samstarf milli og innan sveitarfélaganna

Í viðtölum og rýnihópum kom fram að lítið hefur farið fyrir formlegu samstarfi milli sveitarfélaganna þriggja eftir að verkefnið hófst nema þá í fræðslumálum. Mest hefur það verið á milli barnaverndar í Hafnarfirði og Kópavogi.

Í öllum sveitarfélögunum þremur er í grundvallaratriðum unnið eftir sömu verklagsreglum í heimilisofbeldismálum og úrfærsla verkefnisins samræmd. Öll eftirfylgni mála er annað hvort innan barnaverndar- eða félagsþjónustu. Garðabær hefur þá sérstöðu að þar sinna sömu starfsmenn barnavernd og þjónustu við 18 ára og eldri. Hjá hinum sveitarfélögunum tveimur gerir þetta fyrirkomulag það að verkum að félagsráðgjafar hjá félagsþjónustu fyrir 18 ára og eldri öðlast mun minni reynslu en félagsráðgjafar barnaverndar bæði af vinnu á vettvangi og eftirfylgni mála. Líklegt er því að þessi hópur telji sig hafa takmarkaða reynslu af verkefninu og einstökum verkþáttum þess en nokkuð bar á því viðhorfi við undirbúning viðtala og rýnihópa. Hugsanlega er það líka megin skýringin á lítilli þátttöku starfsfólks félagsþjónustu í spurningakönnuninni sem áður hefur verið fjallað um í kafla 6.2.1. Fyrirkomulagið takmarkar einfaldlega tækifæri starfsfólks félagsþjónustunnar til að taka fullan þátt í verkefninu og afla sér sambærilegrar reynslu og þekkingar og starfsfólk barnaverndar.

Sveitarfélögin reka sameignlega bakvakt barnaverndar. Í viðtölum kom fram að bakvaktarstarfsfólk óskaði eftir betri upplýsingum um verklag og þjónustu annarra sveitarfélag:

Okkur vantar svona upplýsingarnar um hvað er í boði í hinum sveitarfélögunum. Við vitum það svona eitthvað, svona að einhverju leyti, en við vitum það ekki nákvæmlega.

Bent var á að upplýsingaskortur ýti undir vantraust og auki álag á starfsfólki. Þeirri hugmynd var því varpað fram hvort ekki væri hægt að koma á samstarfs- og samráðsfundum fyrir það starfsfólk sveitarfélaganna þriggja sem kemur að verkefninu og ekki væri á stjórnendagrundvelli. Þar ætti áherslan að vera á upplifun og reynslu starfsfólksins á gólfinu.

7.2 Úrræði sveitarfélaganna

Samkvæmt samræmdum verklagsreglum í Kópavogi, Hafnarfirði og Garðabæ nýta öll sveitarfélögin þjónustu Heimilisfriðar, Kvennaathvarfsins, Drekaflóðar og sálfræðinga sem úrræði fyrir skjólstæðinga sína. Í viðtölum við starfsfólk var því spurt sérstaklega um þessi úrræði og viðhorf til þeirra.

Heimilisfriður er úrræði fyrir gerendur í heimilisofbeldismálum sem áður hét Karlar til ábyrgðar. Félagsráðgjafar voru mjög ánægðir með úrræðið, báru mikið traust til starfsfólks, fagmennsku þeirra og þjónustu. Fram kom að mikill tíma- sparnaður og öryggi væri fólgið í því að geta leitað á einn stað eftir faglegri þjónustu. Samstarfið þykir til fyrirmyndar og upplýsingaflæði gott.

Kvennaathvarf er úrræði fyrir kvenkyns þolendur heimilisofbeldis og börn þeirra sem flytja þurfa tímabundið út af heimili sínu. Félagsráðgjafar töldu að það væri mjög mikilvægt úrræði sem nýttist vel.

Ábending kom fram um að skoða þyrfti hvernig samvinnu milli félagsmálayfirvalda og Kvennaathvarfsins væri háttáð. Sem dæmi var nefnt að þegar konur leiti beint til Kvennaathvarfsins berist barnavernd eða félagsþjónustu ekki tilkynning um það. Fyrirspurn um tilkynningaskyldu var send til Kvennaathvarfsins. Í svari frá þeim kemur fram að tilkynningar væru sendar til barnaverndar þegar kona fer aftur heim til ofbeldismannsins með börn með sér eða þegar talið er að börn fari af öðrum ástæðum í óviðunandi aðstæður. Kvennaathvarfið er með samstarfssamning við Barnahús og ráðgjafi frá þeim kemur í athvarfið þegar talið er að barn þurfi á áfallamiðaðri meðferð að halda. Ef í ljós kemur að þörfin er til staðar er það tilkynnt til barnaverndar og óskað eftir því að barninu sé vísað í Barnahús til meðferðar. Þegar málefni barna eru þegar inni á borði hjá barnavernd við komu í athvarfið þá er starfsfólk athvarfsins í samstarfi við barnavernd en sendir ekki endilega formlega tilkynning um veru þeirra í húsinu. Svo virðist sem full þörf sé á móta sameiginlegar verklagsreglur um upplýsingaflæði og önnur samskipti milli Kvennaathvarfsins og sveitarfélaga í heimilisofbeldismálum.

Tvær erlendar konur úr hópi þolenda höfðu nýlega nýtt sér þjónustu Kvennaathvarfsins og ein íslensk kona hafði farið þangað fyrir mörgum árum. Hinar íslensku konurnar sem rætt var við sem höfðu yfirgefið heimili sitt vegna ofbeldis höfðu leitað skjóls hjá ættingjum. Úrræðið er því mjög mikilvægt fyrir þolendur sem eru með veikt stuðningsnet.

Drekaflóð er þjónustumiðstöð fyrir þolendur ofbeldis og aðstandendur þeirra. Hún er tilgreind sem eitt af þeim úrræðum sem þolendum stendur til boða. Enginn þeirra sem rætt var við, hvorki þolendur né félagsráðgjafar, höfðu reynt af úrræðinu.

Barnahús er úrræði fyrir börn sem grunur leikur á um að séu þolendur kynferðisofbeldis eða hafi orðið fyrir öðru líkamlegu ofbeldi (Barnaverndarstofa, e.d.). Þangað fara mál barna sem fara inn í réttarkerfið. Úrræðið þykir gott en fram kom hjá félagsráðgjöfum að stundum „tekur við einhver löng bið áður en lögreglan ákveður hvort hún ætlar að kalla manninn í viðtöl og setja börnin í Barnahús og svo framvegis.“ Sá biðtími þykir mjög erfiður fyrir börn og reyndar alla aðila málsins.

Viðtöl hjá sálfræðingi eru úrræði sem standa bæði börnum og fullorðnum til boða og þykja mikilvægur þáttur í meðferðinni. Í verkefninu er gert ráð fyrir að sveitarfélögin geti boðið bæði börnum og fullorðnum fleiri sálfræðitíma en venjan er, ef þörf er á. Félagsráðgjafar sögðu úrræðið oftast nýtt og töldu það gagnast vel. Helst var gagnrýnt að það væri oft mjög tímafrekt að finna meðferðaraðila með lausan tíma og enn erfiðara þegar samræma þyrfti tíma skjólstaðings, meðferðaaðila og túlks. Einnig var á það bent að ekki er alltaf nægileg reyning af þjónustunni til að traust hafi skapast. Eindregin ósk kom fram um að hægt væri að vísa þolenum í meðferð hjá sambærilegri stofnun og Heimilisfriði.

7.3 Kópavogur

Í Kópavogi falla barnavernd og félagsþjónusta fyrir 18 ára og eldri (ráðgjafar- og íbúadeild) undir velferðarsvið. Hjá barnavernd koma 11 starfsmenn að heimilisofbeldismálum með einum eða öðrum hætti og fjórir hjá félagsþjónustu.

Verklag vegna tilkynninga um heimilisofbeldi hefur verið staðfest með formlegum hætti og er sambærilegt við það sem gildir í hinum sveitarfélögunum (sjá viðauka III). Kópavogur hefur formlega samþykkt sérstakar aðgerðir í heimilisofbeldismálum. Þær eru:

- Greitt er fyrir túlkajónustu bæði innan stofnunar og vegna úrræða sem vísað er í
- Ef þörf er á er greitt fyrir fleiri sálfræðitíma en venja er og þarf ekki að sækja sérstaklega um það
- Fjárhagsaðstoð er veitt án tillits til eignastöðu og fjölskyldutekna, ef þörf er á.

Polendur hafa auk þess notið forgangs við úthlutun félagslegs húsnæðis undir sérstökum kringumstæðum. Um það gilda þó ekki formlegar reglur. Barnavernd í Kópavogi hefur einnig aðgang að vistheimili innan bæjarfélagsins fyrir börn sem vista þarf tímabundið hjá vandalausum.

Takmarkaðar fjárveitingar fylgdu verkefninu í Kópavogi aðrar en vegna kostnaðar sem búist var við að hlytist af þeim aðgerðum sem samþykktar voru. Auk þess eru greiddir tveir auka tímar fyrir útkall vegna heimilisofbeldismála á bakvakt.

Hjá barnavernd í Kópavogi starfar sálfræðingur. Hann tekur ekki bakvaktir en ræðir strax við börnin þegar eftirfylgd mála hefst. Félagsráðgjafar voru mjög ánægðir með þetta fyrirkomulag og töldu það auka samfellu í þjónustu við börnin eins og einn þeirra benti á:

Og ég hugsa líka bara eins og fyrir börnin, þú veist, öryggið. Hérna hitti ég félagsráðgjafann sem er að reyna að hjálpa mér út úr aðstæðum, jafnvel kom inn á heimilið. Ég fer inn á sama stað, hitti sálfræðinginn þú veist, þetta verður góði staðurinn þar sem ég fæ hjálp. Þú veist, hér er öryggið, þetta er bara fara á sama staðinn og þurfa ekki að fara: „Ok, á ég að fara núna þangað og þangað og þangað.“

Að sögn barnaverndarstarfsfólks hafa forráðamenn barnanna verið mjög ánægðir með þjónustu sálfræðingsins. Það þykir einnig kostur að með viðtölum við börn, þolanda og geranda innan einingarinnar nást fram meiri upplýsingar en áður. Félagsráðgjafar telja að þannig skapist dýpri þekking og meiri skilningur á málunum sem geri vinnuna markvissari. Auk þess var bent á að slík þekking hafi komið að notum þegar mál hafa farið fyrir dóm.

Verklag í Kópavogi hefur þróast með nokkuð öðrum hætti en í hinum sveitarfélögunum. Þar taka heimilisofbeldisteymi barnaverndar og félagsþjónustu við málum. Í vinnulýsingu barnaverndarteymisins er fjallað mjög nákvæmlega um ferlið allt frá tilkynningu til mats á árangri. Samkvæmt því er gert ráð fyrir að ferli hvers máls standi yfir í rúma tíu mánuði eða lengur ef ofbeldið endurtekur sig á vinnslutímanum. Heimilisofbeldisteymi félagsþjónustu er ekki með sambærilega vinnulýsingu.

Teymisvinnan þykir auðvelda utnumhald og gera alla vinnu mála markvissari og árangursríkari og vera eftirsóknarverð af ýmsum ástæðum. Það kemur meðal annars fram í meðfylgjandi tilvitnunum:

*Þetta eru yfirgripsmikil mál og það er í svo mörg horn [að líta].
Það er bara of mikið fyrir eina manneskju sem á svo líka að sinna þrjátíu öðrum málum.*

*Að vera tvö saman í öllum viðtölum í þessum málaflokki skiptir gríðarlega miklu máli af því að það er bara einhver styrkur í því.
Mér finnst líka mjög mikill styrkur að hafa karlmann í hópnum til þess að tala við karlmennina sem oftast nær eru gerendur og mér finnst það hafa reynst alveg rosalega vel.*

Þetta skiptir máli sko, að við erum fimm í þessari vinnu við að kryfja þessi mál og sálfræðingurinn sérstaklega með börnin, sem var ekki hér áður fyrr.

Teymisvinnan með þátttöku beggja kynja og sálfræðings barna þykir því hafa sannað sig sem heppileg nálgun við heimilisofbeldismál, auka gæði þjónustunnar og draga úr álagi á starfsmenn. Í rýnihópum kom einnig fram að félagsráðgjöfum barnaverndar hefur þótt það bæði skemmtilegt og faglega áhugavert að taka þátt í þessu verkefni, ekki síst þróunarvinnunni í teyminu.

Í viðtölum og rýnihópum kom fram að starfsfólk barnaverndar þekkir ekki nákvæmlega til verklags og þjónustu félagsþjónustunnar og öfugt. Þetta kom ítrekað fram í viðtölum við bæði stjórnendur og í rýnihópum

Greinilegt er að upplýsingastreymi gæti verið betra og verklagsreglur skýrari á því sviði.

Helstu óskir um umbætur voru:

- Fleira starfsfólk
- Félagsráðgjafi frá félagsþjónustu á bakvakt
- Ein meðferðarstofnun fyrir þolendur (sambærileg við Heimilisfrið).

7.4 Hafnarfjörður

Í Hafnarfirði falla barnavernd og félagsþjónusta fyrir 18 ára og eldri (afgreiðsluteymi) undir fjölskylduþjónustu. Hjá barnavernd koma sjö starfsmenn með einum eða öðrum hætti að heimilisofbeldismálum og sex hjá félagsþjónustu en tveir þeirra mjög lítið.

Verklag vegna tilkynninga um heimilisofbeldi hefur verið staðfest með formlegum hætti í Hafnarfirði (sjá viðauka IV). Til eru formlega samþykktar sérstakar aðgerðir í heimilisofbeldismálum, sömu og í Kópavogi:

- Greitt er fyrir túlkajónustu bæði innan stofnunar og vegna úrræða sem vísað er í
- Ef þörf er á er greitt er fyrir fleiri sálfræðitíma en venja er og þarf ekki að sækja sérstaklega um það
- Fjárhagsaðstoð er veitt án tillits til eignastöðu og fjölskyldutekna, ef þörf er á.

Líkt og í Kópavogi hafa þolendur auk þess notið forgangs við úthlutun félagslegs húsnæðis undir sérstökum kringumstæðum. Um það gilda þó ekki formlegar reglur. Barnavernd í Hafnarfirði hefur einnig aðgang að vistheimili innan bæjarfélagsins fyrir börn sem vista þarf tímabundið hjá vandalausum.

Eins og í Hafnarfirði fylgdu takmarkaðar fjárveitingar verkefninu aðrar en vegna kostnaðar sem áætlað var að hlytist af þeim aðgerðum sem samþykktar höfðu verið. Þar eru líka greiddir tveir auka tímar fyrir útkall á bakvakt vegna heimilisofbeldismála.

Enginn sálfræðingur starfar hjá barnavernd í Hafnarfirði en einn er í hálfu starfi hjá fjölskylduþjónustu sem bæði barnavernd og félagsþjónusta falla undir. Hann hefur aðstoðað við mat á þörf barna fyrir áfallamiðaða meðferð hjá sérfræðingi en veitir hana ekki. Skiptar skoðanir voru um ágæti þessa fyrirkomulags. Bent var á að í þeim tilvikum þar sem börn þurfa á áframhaldandi meðferð að halda væri verið að fjölga þeim sérfræðingum sem þau þurfa að ræða við. Spurning er hvort það sé heppilegt með tilliti til hagsmuna barnanna.

Í Hafnarfirði hefur verklag lítið breyst frá því sem áður var þó nú sé kafað dýpra í málin og þeim fylgt eftir með markvissari hætti. Könnunarteymi, eða einstakir starfsmenn þeirra, taka við nýjum tilkynningum og bregðast við innan þriggja daga til að heyra í málsaðilum, boða þá í viðtöl hjá félagsráðgjafa og bjóða aðstoð, eftir því sem við á. Í rýnihópum kom fram að strax í upphafi hafi verið óskað eftir því að sett yrði saman sérstakt heimilisofbeldisteymi. Hugmyndin var að bæði fulltrúar barnaverndar og félagsþjónustu ættu sæti í því. Bent var á að báðar deildirnar væru að vinna að sama verkefninu og staðsettar undir sama þaki. Af því hefur ekki orðið og það er „þess vegna sem enginn veit hvað á að gera“, sagði einn viðmælenda. Það er nú kannski orðum aukið og í gríni sagt en greinilega ríkjandi skoðun að það vanti skýrari verkferla og betri vinnulýsingar. Samkvæmt upplýsingum frá félagsþjónustu eru dæmi þess að heimilisofbeldismál hafi ekki farið í ferli og orsökkin rakin til mannbreytinga og tilfærslna í starfi innan einingarinnar. Það undirstrikar þörfina fyrir teymisvinnu þar sem hópur en ekki einstaklingar halda utan um málin og skipta verkefnum.

Líkt og í Kópavogi kom fram í viðtölum og rýnihópum að starfsfólk barnaverndar þekkir ekki nákvæmlega til verklags og þjónustu félagsþjónustunnar og öfugt. Vegna útfærslu verkefnisins skarast mál sjaldan á milli deilda og því er þörfin fyrir samvinnu takmörkuð. Breytingar hafa yfirleitt verið gerðar að frumkvæði barnaverndar og upplýsingar um þær ekki alltaf skilað sér til félagsþjónustu. Sem dæmi má nefna að í rýnihópum kom fram að starfsmaður félagsþjónustu hafði ekki vitneskju um reglur barnaverndar um aukið aðgengi að fjárhagsaðstoð og leiguhúsnæði fyrir þolendur heimilisofbeldis.

Helstu óskir um umbætur voru:

- Fleira starfsfólk
- Sálfræðing til starfa hjá barnaverndar
- Félagsráðgjafi frá félagsþjónustu á bakvakt
- Skipulagt svigrúm fyrir félagsráðgjafa á bakvakt til að ljúka þeirri vinnu sem útköllum fylgja
- Sameiginlegt heimilisofbeldisteymi barnaverndar og félagsþjónustu

7.5 Garðabær

Í Garðabæ falla barnavernd og félagsþjónusta fyrir 18 ára og eldri undir fjölskyldusvið. Fjórir starfsmenn þess koma með einum eða öðrum hætti að heimilisofbeldismálum. Félagssráðgjafar sinna báðum málaflokkum og þrír þeirra manna þær vikur sem falla í hlut Garðabæjar vegna sameiginlegra bakvakta barnaverndar.

Verklag vegna tilkynninga um heimilisofbeldi hefur ekki verið staðfest í Garðabæ með formlegum hætti. Í grundvallaratriðum mun þó sama verklagi vera fylgt og í Kópavogi og Hafnarfirði.

Engar aðgerðir hafa formlega verið samþykktar í tengslum við verkefnið. Í viðtölum kom þó fram að:

- Heimildir barnaverndar og félagsþjónustu til kaupa á túlkþjónustu, sálfræðiaðstoð og fjölskylduráðgjöf eru rúmar
- Sækja þarf um undanþágu ef þolendur hafa þörf fyrir fjárhagsaðstoð án tillits til eignastöðu og fjölskyldutekna. Á það hefur ekki enn reynt hvort samþykki fæst eða ekki
- Framboð á félagslegu húsnæði í Garðabæ er mjög takmarkað og að óbreyttu ekki mögulegt að auka aðgengi þolenda að því.

Garðabær býður að auki upp á fjölskylduráðgjöf hjá sérfræðingi utan stofnunarinnar og ýmsa aðra aðkeypta þjónustu. Ekkert vistheimili er í Garðabæ fyrir börn sem vista þarf tímabundið hjá vandalausum. Barnavernd hefur þó samið um heimild til að nýta laus pláss á vistheimilum í Hafnarfirði og Kópavogi en þau eru víkjandi. Skjólstæðingar Garðabæjar þurfa því að víkja af heimili ef hin sveitarfélögin þurfa að nýta plássin. Bæði stjórnandi og aðrir félagssráðgjafar sem við var rætt lögðu áherslu á mikilvægi þess að tryggja aðgengi að slíku úrræði.

Engar sérstakar fjárveitingar fylgdu verkefninu í Garðabæ. Viðmælendur töldu þó að það hefði ekki komið niður á gæðum þjónustunnar því „Garðabær er [...] efnaður og við megum kaupa sérfræðiaðstoð eftir þörfum þannig það er stuttur biðtími hérna í úrræði“.

Heimilisofbeldismál njóta forgangs og eftirfylgni í föstum skorðum. Ánægja ríkir með átakið og það talið til bóta. Viðmælendur töldu að heimilisofbeldismálum í Garðabæ hefði ekki fjölgað með átakinu en það væri farið dýpra í hvert mál sem styrkti málsmeðferðina og rammaði vinnuna betur inn.

Helstu óskir um umbætur voru:

- Samningur við ákveðinn sálfræðing eða sálfræðistofu sem hefur svigrúm til að veita börnum áfallamiðaða meðferð mjög fljótt.
- Vistheimili fyrir börn í Garðabæ.
- Starfsmaður félagsþjónustu á bakvakt.
- Skipulagt svigrúm fyrir félagssráðgjafa á bakvakt til að ljúka þeirri vinnu sem útköllum fylgir.
- Aðgengi að félagslegu húsnæði fyrir þolendur.
- Barnaverndarmálum almennt hefur fjölgað í Garðabæ að undanfögnu og stefnir í „mikla toppa“. Með sama áframhaldi þarf að fjölga starfsfólki.

7.6 Viðhorf til þjónustu

Í þessum kafla er fjallað almennt um viðhorf þolenda, félagsráðgjafa og lögreglumanna til þeirrar þjónustu sem í boði er fyrir þolendur, gerendur, börn og sérstaklega viðkvæma hópa.

7.6.1 Polendur

Flestir þolendanna sem rætt var við voru mjög ánægðir og þakklátir fyrir aðkomu og aðstoð barnaverndar og félagsþjónustu. Einn viðmælandi sagði:

Mér fannst barnavernd bara koma rosalega vel fram við okkur og bara mjög ... maður hefur náttúrulega alltaf heyrt að barnaverndin, þetta er einhver grýla og eitthvað svona slæmt um það, en mér finnst það bara, kom bara til að hjálpa okkur.

Annar sagði:

Þau hafa staðið sig alveg einstaklega vel og mér finnst alveg mjög gott að eiga við það fólk og [það á] allt hrós skilið. Taka einstaklega vel á móti manni.

Aðstoðin sem þolendum bauðst var af ýmsu tagi. Öllum nema einum þolanda hafði verið boðin sálfræðiaðstoð fyrir sig og börnin sín og eitt par hafði fengið tíma hjá hjónabandsráðgjafa. Þremur þolendum hafði verið boðin aðstoð varðandi húsnæði sem tveir höfðu þegið og tveir til viðbótar höfðu fengið fjárhagsaðstoð.

Einn þolandi hafði fengið litla eftirfylgni og verið boðin takmörkuð aðstoð og fannst að það þyrfti að bæta. Annar gagnrýndi að fjárhagsaðstoðin væri of lítil og hefði komið seint. Þolandi var því í erfiðri stöðu þar sem gerandinn hafði lokað á aðgang þolanda að sameiginlegum bankareikningum. Þolandanum fannst því „eins og þær væru að henda mér beint í fangið á honum aftur bara. Þú veist ég átti ekki ofaní [börnin mín] að borða“. Vegna þessara fjárhagserfiðleika hafði þolandi „hugsað mjög mikið um að taka við [gerandanum] aftur“. Þolanda fannst aðkoma barnaverndar snúast of mikið um að kæra gerandann og koma honum út af heimilinu en ekki nægilega mikið um hvernig þolandanum og börnunum myndi reiða af án fjárhagslegs stuðnings. Afleiðingarnar gætu orðið þær að þolandi tæki aftur saman við geranda.

Aðgengi að aðstoð og úrræðum er mikilvæg því ofbeldið brýtur niður og þolendur eiga því stundum erfitt með að finna leiðir út. Einn þolandi lýsti reynslu sinni þannig: „Maður er sjálfur svo upptekinn við að lifa bara einn dag í einu að maður einhvern veginn hefur ekki hugsun og rænu á að leita hjálpar.“

Félagsráðgjafar töldu að almennt væru viðhorf skjólstaðinga til inngripa verkefnis jákvæð.

7.6.2 Börn

Börn voru á heimilum allra þolenda sem rætt var við. Þau höfðu í flestum tilvikum orðið vitni að ofbeldinu, þó bæði gerandi og þolandi reyndu að fela ofbeldið fyrir börnunum. Einn þolandi greindi jafnframt frá því að eldri börn hans hefðu líka verið farin að reyna að fela ofbeldið fyrir yngsta barninu, meðal annars með því að halda fyrir eyrun á því þegar mikil læti voru. Þolendur sögðu oft að þeir hefðu

ekki gert sér grein fyrir því fyrir en eftir á að hve miklu leyti börnin hefðu orðið vitni að ofbeldinu, einn þolandi sagði til dæmis: „Ég held að (barnið) hafi vitað miklu meira heldur en ég vissi. Þú veist, ég hélt ég hefði falið allt svo ofsalega vel.“

Líðan og öryggi barnanna var oft miðlægt í frásögnum þolenda og þrír þeirra lögðu áherslu á að þeir hefðu leitað eftir eða þegið hjálp því að ofbeldið var farið að hafa áhrif á börnin, ýmist að ofbeldið var farið að snúa að þeim beint eða að ástandið á heimilinu skapaði vanlíðan hjá börnunum. Einn þolandinn sagði til dæmis: „Ég reyndi að gera allt til þess að breyta honum en það dugði bara ekki til. Og svo fór þetta að bitna á börnunum þá var mér eiginlega nóg boðið.“

Ég hefði viljað fá hjálp fyrir fyrir [börnin, þau] voru skyndilega ekki með þessa ógn alltaf yfir sér, alltaf þessi pressa og þessi ógn. Og svo allt í einu voru (þau) bara svona í lausu lofti, þegar [gerandinn] fór. Og það hefði þurft að grípa svolítið fyrir inn í til að hjálpa þeim.

þolandi

Börnum allra þolenda nema eins hafði boðist sálfræði-þjónusta og stuðningur og þolendurnir voru yfirleitt ánægðir með að slík þjónusta stæði til boða. Þolendurnir töluðu þó um að þeim hefði þótt of langur tími líða frá því að málið kom til barnaverndar og þar til börnin fengju viðtal hjá sálfræðingi eða fengju aðstoð við að vinna úr reynslu sinni. Einn þolandi undirstrikaði að það hefði haft slæm áhrif á börnin að þurfa að bíða eftir aðstoð.

Börn og þjónusta við þau var mjög miðlægt umræðuefni í rýnihópum enda flestir þátttakenda í þeim starfsmenn barnaverndar og rík áhersla á börn við undirbúning verkefnisins. Barnaverndarstarfsmennirnir töldu það mikinn kost við verkefnið að rætt er við börn í útköllum, aðkoma barnaverndar útskýrð fyrir þeim og þau upplýst um framhaldið. Það er einnig talinn ótvíræður kostur að þeim er í framhaldinu tryggð áfallamiðuð meðferð eftir þörfum og áhersla lögð á að hún sé veitt sem fyrst.

Dæmi eru um að erfitt reynist að veita börnum þá þjónustu sem í boði er og þau eiga rétt á. Í rýnihópum komu fram dæmi bæði um foreldra sem vilji ekki að barnaverndarstarfsfólk tali við börnin og foreldra sem ekki vilja þvinga börnin sín í viðtal. Í sumum tilvikum hefur þvingunarúrræðum verið beitt en í öðrum hefur staðan verið metin þannig að það þjóni ekki hagsmunum barnsins að beita þeim. Efnaðir foreldrar sem vilja ekki að rætt sé við börnin sín voru einnig nefndir sem dæmi um hindrun. Það fólk hefur sterkari stöðu og betra aðgengi að stuðningi eins og t.d. lögfræðiaðstoð.

Í viðtölum og rýnihópum komu mál sem varða ólögráða börn, sem beita forelda sína eða aðra nána ættingja ofbeldi, til umræðu. Félagsráðgjafi benti á að þegar þannig mál komi inn sé mikilvægt að geta gripið inn í en þar vantaði úrræði eins og hvíldarinnlagnir og skammtímavistun. Þetta sjónarmið kom víðar fram og bent á að tryggja þurfi þessum hópi og aðstandendum þeirra sömu úrræði og öðrum og leggja mat á þörfina fyrir sértækari úrræði. Vert er að benda á að þessi mál fara í vinnslu eftir öðrum verkferlum en önnur heimilisofbeldis- og ágreiningsmál.

7.6.3 Gerendur

Að sögn þolenda viðurkenndu fjórir gerendur ekki að þeir ættu við vanda að stríða. Þeir kenndu öðrum um og litu jafnvel á sjálfa sig sem þolendur. Þolendurnir ræddu um að í slíkum tilvikum væri erfitt að fá gerendur til að leita sér hjálpar. Einn þeirra sagði til dæmis:

Og það held ég að sé oft með svona ofbeldi þar sem að þeir auðvitað viðurkenna ekki neitt sko. Ég vona, þetta er frábært átak, Karlar til ábyrgðar. Það eru yfirleitt menn sem hljóta að hafa verið komnir svolítið langt í ferlinu, sko, til að viðurkenna þetta. Ég hugsa það, en mín tilfinning er allavega af minni reynslu að það er ekki farið þarna af fyrra bragði, sko. Og það er ekkert net sem bara bendir honum á þetta, ég gat auðvitað ekki gert það. Hann myndi ekki taka mark á því.

Tveir aðrir þolendur höfðu spurnir af því að gerendurnir hefðu farið í viðtöl hjá Heimilisfriði en þeir héldu áfram að áreita þolendurna þrátt fyrir það. Annar þolandinn sagði gerandann ennþá afneita vandanum:

Hann er búinn að vera þarna hjá Karlmenntil ábyrgðar. [Það] greinilega ber engan árangur, hann skilur ekki ennþá að hann gerði eitthvað rangt. Og svo er hann hjá sálfræðingum og ég held bara að hann sé bara að tala um eitthvað allt annað.

Þolendurnir töldu því flestir að Heimilisfriður væri mikilvægt úrræði sem gæti verið mjög gagnlegt en undirstrikuðu að lítið væri hægt að gera ef gerandi viðurkenndi ekki vandann og neitaði að leita sér hjálpar.

Gerendur eru sá hópur sem erfiðast hefur reynst að ná til og veita þjónustu. Að sögn félagsráðgjafa barnaverndar mæta flestir gerendur í viðtal sem boðað er í samkvæmt verklagsreglum þegar eftirvinnsla mála hefst. Sumir viðurkenna vandann og þiggja þjónustu t.d. Heimilisfriðar en aðrir ekki. Dæmi kom fram um að úrræði hafi skilað árangri. Einn félagsráðgjafanna hafði til dæmis þessa sögu að segja.

... ég man eftir einum sem að þáði að fara í [Heimilisfrið]. Það urðu miklar breytingar til batnaðar í hans fjölskyldu. Hann var móttækilegur og það var voðalega gaman að vinna það mál af því að hann var svo ofboðslega þrjóskur og harður til að byrja með.

Félagsráðgjafar í félagsþjónustu hafa í auknum mæli reynt að ná til gerenda en eins og einn þeirra sagði þá hafa þeir „bara ekki mætt og ekki sýnt samstarfsvilja.“

7.6.4 Lögráða börn sem gerendur

Gerandi í máli eins viðmælanda og var lögráða barn, búsett á heimili þolanda. Þessi þolandi hafði litla aðstoð fengið og lítil eftirfylgni var eftir heimsókn lögreglu. Þolandinn taldi engin úrræði í boði, hvorki fyrir sig né gerandann og taldi sig þurfa að vinna úr ofbeldinu og afleiðingum þess sjálfur. Í viðtalinu lagði þolandinn áherslu á að slíkt mál þyrftu betri eftirfylgni og sagðist vilja sjá að slíkir gerendur væru skikkaðir til að leita sér hjálpar og sagði jafnframt:

Og þó að menn séu orðnir 18 ára, að það væri samt, sko, þeir sem hefðu verið uppvísir að því að gera þetta, það ætti að fylgja því eftir að þeir fengju hjálp. Af því, eins og ég segi, það erum við þolendurnir sem verðum að djöflast í því að börnin leiti sér hjálpar. En þú getur ímyndað þér ef að ég segði við son minn: Þú verður að fara og tala við þessa menn sem ætla að hjálpa þér [hjá Heimilisfriði]. Þá auðvitað bara sko, hann hefði bara sagt: Fuck you. Það er bara þannig.

Margir í hópi lögráða barna eru í neyslu og beita nána aðstandendur sína ofbeldi. Fram kom í rýnihópum að foreldrar, afar og ömmur væru oft bæði treg til að kæra og þiggja aðstoð. Einn félagsráðgjafi lýsti ólíkum viðhorfum þessa hóps þolenda þannig:

... þá í rauninni [segja] þolendurnir svona: „Nei, nei, ég þarf enga þjónustu. Það þarf bara að hjálpa barninu.“ Þá í þeim tilvikum, þá eru þetta allt saman „börn“ innan gæsalappa sem eru orðin full-orðin sem eru í neyslu [...] Ef það eru börnin eða barnabörnin þá er fókusinn á gerandann. Veita þeim þjónustu: „Ég bara lifi af með þetta. Hjálpaðu bara honum eða henni.“ Já, öðruvísi fókusinn með það.

Það hefur því reynst erfiðara en eilla að veita þessum hópi þolenda þá þjónustu sem í boði er.

7.6.5 Fólk af erlendum uppruna

Tvær konur af erlendum uppruna voru í hópi þeirra þolenda sem rætt var við. Þær töluðu báðar um að það hefði komið þeim á óvart hve mikla aðstoð þær hefðu fengið eftir að þær tilkynntu um ofbeldið og sögðust vera mjög þakklátar fyrir hjálpina. Báðum fannst að komið hefði verið vel fram við sig bæði hjá lög-reglu og félagsþjónustu og að máli þeirra hafi verið sýndur áhugi og skilningur. Annar þolandinn sagði að hún teldi að á Íslandi væri komið vel fram við konur og vörður staðinn um réttindi útlendinga. Lögreglan hafi ítrekað við hana að hún ætti ekki að hafa áhyggjur þó að hún væri útlendingur því réttindi hennar væru tryggð og enginn gæti hótad henni. Hinn þolandinn bar inngríp lögreglu á Íslandi saman við reynslu frá heimalandi og sagði mun betur tekið á heimilisofbeldi á Íslandi. Þessi þolandi bar reynslu sína einnig saman við reynslu vinkonu af erlendum uppruna sem bjó einnig á Íslandi en utan höfuðborgarsvæðisins. Þessi viðmælandi sagði mál sitt hafa hlotið allt aðra og betri meðferð en vinkonu sinnar. Hún taldi því að sitt eigið sveitarfélag sinnti heimilisofbeldismálum vel samanborið við önnur sveitarfélög.

Annar þolandinn notaðist að mestu við ensku í samskiptum sínum við lögreglu og barnavernd/félagsþjónustu og hafði ekki óskað eftir túlk. Hinn þolandinn notaðist við túlk og fannst það hafa gengið vel og fannst gott að fá alltaf sama túlkinn sem hún fann að túlkaði rétt í skýrslutökum.

Báðir þolendur höfðu leitað til lögreglu eftir aðstoð og sagði önnur að hún hefði þekkt til annarra úrræða en viljað byrja á lögreglunni. Hin sagðist ekki hafa þekkt önnur úrræði en vissi núna um marga staði sem hún gæti fengið hjálp á. Hún lagði áherslu á að það þyrfti að koma upplýsingum betur á framfæri til kvenna af erlendum uppruna um réttindi þeirra og þá aðstoð sem þeim stendur til boða. Þessar upplýsingar þyrftu að vera á móðurmáli kvennanna.

Að sögn félagsráðgjafa er úrvinnsla mála þar sem þörf er á þjónustu túlks oft flóknari en þegar íslenskumælandi eiga í hlut. Aðgengi að túlkþjónustu hefur ekki verið verulegt vandamál hingað til en verra eftir því sem samfélagið verður fjölmenningarlegra.

Í Hafnarfirði hefur vandanum verið mætt með samningi við LanguageLine solutions á Bretlandi (sjá <https://www.language.com/uk>) en það er alþjóðleg túlkþjónusta í gegnum síma. Samstarfið er enn á tilraunastigi en þykir lofa góða og virka vel a.m.k. þegar verið er að afla grunnupplýsinga.

Félagsráðgjafar voru sammála um að þessi mál væru oft mun tímafrekari en þau íslensku. Notkun túlka „gerir öll samskipti miklu, miklu flóknari“ og „getur tekið hratt alveg ofboðslega mikinn tíma.“ Einnig getur reynst flókið að finna tíma sem hentar þolanda/geranda, „þétt setnum sálfræðingi og yfirbókuðum túlki“. Þá tekur vinnsla mála stundum mun lengri tíma. Auk þess kom fram að túlkar eru misgóðir og tengjast stundum þolendunum persónulegum böndum.

Skortur á hlutlausum túlkum getur því takmarkað aðgengi að mikilvægum upplýsingum og dregið úr gæðum þjónustunnar. Margir félagsráðgjafar viðruðu einnig efasemdir sínar um skilvirkni meðferðarúrræða þegar notast þarf við túlk. Þeirri spurningu var varpað fram hvort hægt væri bæta þjónustuna við fólk af erlendum uppruna með því að bjóða upp á meðferð í gegnum netið.

7.7 Fíkn og geðræn vandmál

Fjórir þolendur töldu áfengisdrykkju gerenda ýta undir ofbeldishegðunina og sögðu að ofbeldið kæmi fram eða versnaði þegar gerandinn væri drukinn. Tveir gerendanna hættu að drekka eftir inngríp lögreglu og félagsmálayfirvalda og náðu í kjölfarið betri tökum á ofbeldishegðun sinni samkvæmt viðmælendum. Einn þolandi lagði sérstaka áherslu á mikilvægi þess að gerendur sem ættu við áfengisvandamál að stríða fengju aðstoð við að hætta neyslu.

Þrír þolendur greindu frá því að gerendurnir ættu við geðræn vandamál að stríða sem hefði áhrif á ofbeldishegðun þeirra. Í lokaúttekt átaksins *Saman gegn ofbeldi* kemur fram að tíu tilvikum hafi brotþola eða geranda verið fylgt á geðdeild og einn gerandi í viðbót farið í viðtal á geðdeild (Erla Hlín Hjálmarsdóttir o.fl., 2016). Þolendur geta því einnig þurft á slíkri þjónustu að halda.

Fíkn og geðræn vandamál tengjast heimilisofbeldismálum sterkum böndum og rannsóknir sýna að þennan hóp getur verið erfitt að aðstoða með þeim úrræðum sem tiltæk eru (sjá nánar í Erla Hlín Hjálmarsdóttir o.fl., 2016). Í viðtölum við rannsóknarlögreglumenn kom fram að í þeim málum óski þolendur ekki endilega eftir því að gerandi verði fjarlægður af heimili og vistaður til dæmis í fangaeymslum, enda ekki „staður fyrir veikan einstakling“ eins og annar þeirra benti á. Þeirra reynsla var að í slíkum tilvikum kalli þolandi oft lögreglu út til að róa geranda en vilji ekki endilega láta fjarlægja hann af vettvangi. Einnig var bent á að kannski væri ekki þörf á því að virkja allt „batterið“ í þessum tilvikum. Nefnd voru dæmi um að þolandi hefði upplifað umfangsmikil inngríp sem neikvæð og ólíklegri en áður til að kalla lögregluna út í framtíðinni.

Starfsfólk barnaverndar og félagsþjónustu taldi einnig að fíkn og geðræn vandamál væru í mörgum tilvikum nátengd heimilisofbeldismálum. Bent var á að slík mál kalli oft á aðra nálgun og önnur úrræði. Sambærilegt viðhorf kom einnig fram í viðtölum við þátttakendur í verkefninu *Saman gegn ofbeldi* (Erla Hlín Hjálmarsdóttir o.fl., 2016). Félagsráðgjafar bentu einnig á að það geti verið erfiðleikum bundið að greina hvort fíkniefni og „læknadóp“ komi við sögu í heimilisofbeldismálum. Þá væri hætt á að nálgunin á vettvangi yrði ekki sú heppilegasta. Í umræðum um kosti og galla sameiginlegra bakvakta kom fram að upplýsingar, einkum um neyslu ólöglegra vímuefna og „læknadóps“ kæmu oft ekki fram á vettvangi en væru oft aðgengilegar í gögnum stofnananna. Nefnt var að það yrði til mikilla bóta ef starfsmenn á bakvakt hefðu aðgang að sameiginlegum gagnagrunni barnaverndar og félagsþjónustu í heimilisofbeldismálum. Þannig gæfist tækifæri til að kanna áður en haldið er á vettvang, hvort upplýsingar liggja fyrir um tengsl við fíkn eða geðræn vandamál.

Starfsfólk á bakvakt var mjög ánægt með aðkomu lögreglu að málum þar sem gerandi er fullorðinn, átti við geðræn vandamál að stríða og fjarlægja þurfti hann af vettvangi. Lögreglan þekkti vel til aðgengilegra úrræða og hefði gott aðgengi að þeim. Vandamál hafa frekar komið upp við að finna úrræði fyrir unga gerendur í þessum hópi, sérstaklega um helgar. Bakvaktarstarfsmaður lýsti reynslu sinni með þessum orðum:

... það sem að manni finnst soldið erfitt [...] um helgar, að maður er með kannski krakka, það er þetta aðgengi að þessum [úrræðum]. Það er stundum verið að vísa manni soldið: „Þú átt að fara með hann á geðdeild! Nei, þú áttu að hringja þarna! Nei, þessi tekur ekki þessa! Það er soldið, finnst mér, það soldið stundum flókið.

Í þessu samhengi var bent á að gott væri að hafa aðgang að sameiginlegum upplýsingabanka um verklagsreglur og úrræði vegna ungra gerenda í neyslu eða með geðræna sjúkdóma.

Það viðhorf kom einnig fram, bæði hjá rannsóknarlögreglu og félagsráðgjöfum, að í málum þar sem báðir aðilar eru í neyslu og um ítrekuð útköll að ræða vegna sömu einstaklinga, væri kannski ekki alltaf ástæða til að fylgja verklagsreglum út í ystu æsar. Félagssráðgjafar bentu á að í slíkum tilvikum vilji þolandinn ekki alltaf þiggja aðstoð og telji sig ekki hafa þörf fyrir þjónustu. Slík mál þurfi stundum að nálgast frekar með það að markmiði að halda leiðunum opnum en að veita þjónustu strax.

7.8 Fötlun og langvinn veikindi

Fötlun og langvinn veikindi hafa verið greind sem áhættuþáttur í heimilisofbeldismálum. Viðmælendur í rannsókninni voru sérstaklega spurðir um þennan hóp og sammála um að fá dæmi væru um að þessi hópur kæmi við sögu í heimilisofbeldismálum. Það er í samræmi við niðurstöður úttektar á verkefninu *Saman gegn ofbeldi*. Eitt dæmi kom þó fram um heimilisofbeldi gagnvart langveikum einstaklingi og var það mjög alvarlegt. Fötlun og langvinn veikindi tengdust ekki málum þeirra þolenda sem rætt var við í þessari úttekt.

Einn félagsráðgjafanna sem rætt var við velti upp þeirri spurningu hvort ástæðan fyrir fáum málum tengdum fötlun væri meira umburðarlyndi gagnvart ofbeldi sem fólk með greiningu beitti og væri beitt. Þeim spurningum var einnig velt upp hvort ofbeldi í samböndum aldraðra, m.a. vegna alzheimer-sjúkdómsins, félli undir skilgreininguna á heimilisofbeldi, hvort heppilegt væri að nálgast þau mál með sambærilegum hætti og önnur ofbeldismál og innan hvaða einingar félagsþjónustunnar þá.

7.9 Sérstakar aðgerðir lögreglu

Í lokaúttekt verkefnisins *Saman gegn ofbeldi* er ítarlega farið yfir sérstakar aðgerðir sem fylgja átaksverkefninu og lögreglan bar ábyrgð á. Þær eru eftirfylgniheimsókn eða -símtal, nálgunarbann og brottvísun af heimili og gátlisti. Í þessari úttekt er því einungis stiklað á stóru og rætt um þætti eða viðhorf sem sérstaklega eiga við um verkefnið *Átak gegn heimilisofbeldi*.

7.10 Eftirfylgniheimsókn og -símtöl

Í viðtölum kom fram að nokkur misbrestur hefur verið á því að farið sé í eftirfylgniheimsóknir eða hringt í þolandann eins og verklagsreglur kveða á um. Í byrjun árs 2016 var það vinnulag tekið upp í samstarfsverkefni LRH og Reykjavíkurborgar að frumkvæði að heimsókninni var fært frá lögreglu til félagsmálayfirvalda. Reglunum sjálfum hefur þó ekki verið breytt. Þar sem LRH er samstarfsaðili í báðum verkefnum gildir breytingin fyrir bæði verkefnin, *Saman gegn ofbeldi* og *Átak gegn heimilisofbeldi*. Þessar upplýsingar virðast ekki hafa skilað sér til félagsmálayfirvalda í bæjarfélögunum þremur.

Rannsóknalögreglumennirnir tveir sem rætt var við höfðu ólíkar skoðanir á þessari sérstöku aðgerð. Annar taldi það óraunhæft að ætla lögreglunni að fara í eftirfylgniheimsókn í hverju einasta heimilisofbeldismáli. Hann benti á að „nánast öll mál sem við erum að fara í eru svokölluð minniháttarmál“ og „ekki þörf á því að fara í þessar eftirfylgnir í þessu mæli sem var verið að gera“. Hann taldi breytt vinnulag til mikilla bóta. Aðspurður sagðist hann hvorki hafa þekkingu né reynslu af upplifun þolenda af eftirfylgni. Hinn var mun jákvæðari í sinni afstöðu og sagði að einhverri eftirfylgni væri alltaf sinnt, „hvort sem það er hringing eða farið á staðinn.“ Hann sagði það stundum metið hvort ástæða væri til að fara í heimsókn og nefndi „óreglufólk sem er að slást“ og átök feðga tengdum fíkniefnaneyslu sonar sem dæmi um mál þar sem símhringing er látin duga. Þessi lögreglumaður hafði jákvæða reynslu af eftirfylgni og lýsti meðal annars upplifun sinni af símtali til þolenda í minniháttar máli þannig:

... hún sagðist hafa verið að bíða eftir þessu samtali og var mjög þakklát fyrir það að það sé hugsað, einhver sem [...] hringir og spyr: Hvernig er staðan? Fannst [hún] svona fá svona soldið, það var einhver sem hugsaði til fjölskyldunnar [...] Já, einhver stuðningur.

Félagsráðgjafar í Kópavogi höfðu aldrei farið í eftirfylgniheimsókn með lögreglunni og enginn í rýnihópi minntist þess að hafa fengið upplýsingar um að ábyrgðin á eftirfylgniheimsókn eða – símtali væri nú þeirra. Þau bentu þó á að þau væru með þessi mál í vinnslu og „einhvern veginn ekki haft þörf fyrir að taka lögregluna með“. Einn þeirra hafði góða reynslu af eftirfylgnisímtali og lýsti því svo:

[Ég] hringdi milli jóla og nýárs og það var einmitt: „Ég var einmitt að bíða eftir að þú myndir hringja. Það gengur allt svo vel.“ Bara svona: „Þú ætlaðir að hringja, gott að heyra frá þér.“ Þannig að það er líka alveg þannig.

Einhverjir félagsráðgjafanna í Hafnarfirði höfðu farið með lögreglu í eftirfylgniheimsókn og höfðu jákvæða upplifun af því. Í einhverjum tilvikum hefur ekki

Ég kom í eftirfyldina á eftir og mér finnst það gott. Mér finnst það líka gott bara fyrir þann sem að verður fyrir ofbeldinu eða tilkynnir, að við komum [...] innan ákveðinna marka á heimilið og [...] það svona gerir þetta formlega og bara gott líka fyrir fólk að þetta svona rennur ekki bara eitthvað út.

Félagsráðgjafi

verið opnað fyrir lögreglu og barnaverndarstarfsfólki sem mæta í eftirfylgni. Dæmi var nefnt um að gripið hefði verið til þess ráðs að boða þolanda og geranda í viðtöl í staðinn. Aðgerðir skiluðu þeim árangri að engin tilkynning hefur enn borist vegna ofbeldis á því heimili. Stundum óskar lögreglan eftir því að sá félagsráðgjafi sem er með málið komi með í eftirfylgniheimsókn að kvöldi til, jafnvel um helgi. Fullur skilningur er á því meðal félagsráðgjafa að það geti verið nauðsynlegt að velja heimsóknartíma utan dagvinnutíma en stjórnandi barnaverndar í Hafnarfirði hafði orðið vör við áhyggjur félagsráðgjafa af því að þetta yrði viðtekin venja og því enn eitt verkefni sem þeim væri ætlað að sinna.

Sú umræða kom iðulega upp í tengslum við eftirfylgniheimsóknir hvort og þá hvenær verið væri að brjóta gegn friðhelgi einkalífsins. Ástæða virðist því til að ræða það t.d. út frá Barnasáttmála sameinuðu þjóðanna.

7.11 Nálgunarbann og brottvísun af heimili

Lög um nálgunarbann og brottvísun af heimili voru sett árið 2011. Nálgunarbann felur í sér að einstaklingi er bannað að koma á tiltekinn stað eða svæði, veita eftirför, heimsækja eða setja sig með öðru móti í samband við tiltekna mann- eskju og við brottvísun af heimili er einstaklingi vísað brott af heimili sínu eða dvalarstað og viðkomandi bannað að koma þangað aftur í tiltekinn tíma. Úrræðinu er beitt ef rökstuddur grunur er um að sakborningur hafi framið refsivert brot eða raskað á annan hátt friði brotþola, eða ef hætta er á að viðkomandi brjóti gegn brotþola.

Lögreglan upplýsir þolendur um úrræðin á vettvangi. Að sögn félagsráðgjafa og lögreglu hefur nálgunarbanni eða brottvísun af heimili ekki verið beitt mjög oft í Kópavogi, Hafnarfirði og Garðabæ en gögn vantar frá LRH til að staðfesta það.

Þeir félagsráðgjafar sem höfðu reynslu af því að ná nálgunarbanni í gegn fyrir skjólstæðinga sína, sögðu að ráðgjöf og stuðningur frá lögreglunni hefði skipt miklu máli.

Athygli vakti að félagsráðgjafar fjölskylduþjónustu í rýnihópum þekktu ekki dæmi þess að úrræðinu hafi verið beitt í heimilisofbeldismálum hjá þeim.

Ríkjandi viðhorf er að úrræðið virki vel ef það virkar á annað borð. Dæmi eru um að menn hlíti úrskurðinum en ef einbeittur brotavilji er til staðar dugar úrræðið skammt. „Þetta er eins og að svipta mann ökuleyfi“, sagði lögreglu- maður. „Hver segir að hann fari ekki að keyra?“

Einn þolandi sem hafði orðið fyrir líkamlegu og kynferðislegu ofbeldi eftir að kæra var lögð fram hafði fengið úrskurðað nálgunarbann á gerandann. Hann virti hins vegar ekki nálgunarbannið og lítil ráð virtust vera til að stöðva áreitnið og ofbeldið. Lögreglan brást yfirleitt skjótt við þegar þolandinn hafði samband vegna áreitis gerandans og fjarlægði hann en þegar honum var sleppt úr haldi hélt hann áreitinu áfram.

Ábyrgð polanda í nálgunarbanasmálum kom nær undantekningalaust til umræðu í viðtölum og rýnihópum bæði hjá starfsfólki sveitarfélaganna og rannsóknarlögreglumönnum. Þessi orð félagsráðgjafa eru lýsandi fyrir þá orðræðu:

Þú getur sett nálgunarbann en það er fyrst og fremst polandans að virða nálgunarbannið líka og láta vita að það fellur yfirleitt bara með því að polandi hleypi sjálfviljugur gerandanum inn, til dæmis.

Svo virðist sem ákveðins misskilnings gæti um úrræðið. Nálgunarbann nær eingöngu til geranda og það er á hans ábyrgð að virða bannið. Skiptir þá engu hvort það er hann eða polandi sem hefur frumkvæði að samskiptum. Takmörkuð þekking á valdatengslum í ofbeldissamböndum gæti skýrt viðhorfið og það úrræðaleyfi sem lögreglan og félagsráðgjafar upplifa. Það er því mikilvægt að sinna fræðslu á þessu sviði, deila reynslu og ræða hvernig heppilegt væri að bregðast við.

7.12 Gátlisti

Samkvæmt verklaginu eiga rannsóknarlögreglumenn að fylla út gátlista þegar um heimilisofbeldi er að ræða. Hann er tæki sem þróað hefur verið til að auka öryggi polanda með því að greina líkur á því að gerandi endurtaki ofbeldið og hættuna á lífshættulegu ofbeldi (EC. Lifelong Learning Programme, 2012/-2014). Áhættumatið er með öðrum orðum ferli til að leggja mat á tiltekna þætti sem einkenna einstakling eða aðstæður og nota þær upplýsingar til að spá fyrir um líkurnar á að heimilisofbeldið endurtaki sig og hversu alvarlegar afleiðingarnar gætu orðið.

Þeir rannsóknarlögreglumenn sem rætt var við voru spurðir sérstaklega um gátlistann og viðhorf til hans. Annar taldi gátlistann/áhættumatið virka ágætlega. Hann lýsti virkni hans þannig að „þú sérð náttúrulega ef það skorar mjög hátt og [...] þá er kannski hægt að vinna með þetta næst.“ Hinn sagði að listinn væri samviskusamlega fylltur út en sagðist varla vita hvað hann væri að fylla út og þótti listinn ruglingslegur og fannst hann ekki vera eins og hann ætti að vera. „Við erum ekkert að nota þetta“ sagði hann, „þetta eru bara einhverjar tölur á blaði sem einhverjir aðrir vinna úr. Ég er ekki að vinna úr þessu. Ég veit ekki hvað er verið að gera með þetta.“ Hann sagðist meðal annars ekki skilja hvers vegna spurningarnar sneru bæði að geranda og polanda. Viðhorf hans kallast á við niðurstöðurnar í lokaúttekt *Saman gegn ofbeldi*. Þar kemur fram að lögreglumenn segjast vinna listann en eru ekki fyllilega sáttir við hann. Þeir benda meðal annars á að það vanti upplýsingar um það hvernig eigi að túlka niðurstöðurnar, listinn sé of langur, ruglingslegur, henti ekki aðstæðum hér á landi og niðurstöðurnar lítið nýttar.

Stjórnendur og þátttakendur í rýnihópum þekktu almennt lítið til gátlistans og höfðu ekki reynslu af notkun hans.

8 Niðurstöður og tillögur til umbóta

Í þessum kafla er fyrst leitast við að skoða hversu vel hefur tekist til að ná markmiðum verkefnisins á úttektartímanum og síðan settar fram tillögur til umbóta.

Á fyrsta ári átaksins komu 206 heimilisofbeldis- og ágreiningsmál til barnaverndar og félagsþjónustu í Kópavogi, Hafnarfirði og Garðabæ. Börn voru á heimili í 86% tilvika, eða í 173 málanna, samtals 267 talsins. Hjá LRH eru skráð 212 slík mál. Það er því mjög gott samræmi á milli fjölda skráðra útkalla hjá LRH og fjölda mála sem fóru í vinnslu hjá sveitarfélögunum samkvæmt verklagsreglum átaksins. Árangurinn er mun betri en í sambærilegu samstarfsverkefni LRH og Reykjavíkurborgar eins og fram kemur í lokaúttekt þess verkefnis. Þar kemur einnig fram að fjöldi skilgreindra heimilisofbeldismála hjá embætti LRH fór úr 200 í 391 mál milli árána 2014 og 2015 (Erla Hlín Hjálmarsdóttir og fl., 2016). Það má því vera nokkuð ljóst að frá árinu 2014 hefur bæði tilkynningum um heimilisofbeldismál fjölgað hjá sveitarfélögunum þremur og nær öll málin farið í vinnslu samkvæmt verklagsreglum átaksins eftir að því var hleypt af stokkunum vorið 2015.

8.1 Markmið verkefnisins

Að tryggja öryggi borgaranna á heimilum sínum

Ýmsar vísbendingar eru um að borgarar finni þegar fyrir auknu öryggi á heimilum sínum vegna verkefnisins. Það má til dæmis greina af frásögnum pólanda og félagsráðgjafa sem segja að inngrip og úrræði hafi skilað árangri. Einn pólandi sagði einnig að því fylgdi „ótrúlega mikið öryggi að vita af þessari þjónustu“ sem félagsmálayfirvöld veita. Þá kom fram að tekist hafi að ná til víðari hóps en áður. Það er vísbending um að hafi tekist að auka öryggi annarra hópa.

Sérstaklega er hugað að börnum í átaksverkefni sveitarfélaganna þriggja. Aukið starf barnaverndar er sterk vísbending um að öryggi barna á heimilum sínum hafi aukist. Það vekur athygli að einungis 14% heimilisofbeldis- og ágreiningsmála sem unnin voru samkvæmt verklagsreglum hjá sveitarfélögunum eru vegna barnlausra fjölskyldna. Það er mun lægra hlutfall en í gögnum lögreglu en samkvæmt þeim voru börn ekki skráð á heimili/aðili í 36% tilvika. Ástæðan gæti verið sú að lögreglan hefur ekki vitneskju um það hvort börn hafi þar reglulega búsetu þó þau séu ekki skráð þar til heimilis (t.d. vegna þess að ekki er hægt að skrá börn með tvö lögheimili þó foreldrar fari með sameiginlegt forræði). Samræmi milli heildarfjölda tilkynninga bendir þó til þess að barnavernd hafi náð að grípa boltann í þeim tilvikum. Engu að síður vakna þó upp spurningar um það hvort ekki hafi tekist að auka öryggi pólanda í barnlausum fjölskyldum jafn vel og annarra. Meðal spurninga sem vert væri að velta upp er hvort það ráðist stundum af því hvort börn eru aðilar máls eða ekki hvernig átök milli fullorðinna einstaklinga eru skilgreind, þ.e. sem heimilisofbeldi eða ágreiningur og þá kannski einkum ef ekki er um líkamlegt ofbeldi að ræða.

Nálgunarbann og brottvísun af heimili eru úrræði sem notuð eru gegn gerendum til að hlífa pólanda. Hversu oft þeim er beitt er annar mælikvarði á viðleitni til að tryggja öryggi pólanda. Upplýsingar skortir frá LRH um það hvort aukning hefur

orðið á beitingu þessara úrræða í sveitarfélögunum þremur frá því að verkefnið hófst. Félagsráðgjafar í rýnihópum telja þó að úrræðunum hafi ekki verið beitt mjög oft heimilisofbeldismálum í sveitarfélögunum þremur. Dæmi eru um að nálgunarbann hafi verið brotin ítrekað og úrræðaleyfi lögreglu bendir til þess að skoða þurfi betur hvernig þeim er fylgt eftir. Það vakti sérstaka athygli að enginn þeirra þekkti dæmi um að úrræðunum hefði verið beitt í heimilisofbeldismálum hjá barnlausum fjölskyldum.

Í viðtölum við rannsóknalögreglumenn og starfsfólk félagsmálayfirvalda kom ítrekað fram að þolendur hafi „brotið“ nálgunarbann og þar með ónýtt úrræðið að þeirra mati. Bannið virkar hins vegar ekki í báðar áttir heldur nær það eingöngu til geranda. Misskilningurinn bendir til þess að auka þurfi fræðslu bæði um úrræðið og valdatengsl í ofbeldissamböndum.

Að veita þolendum og gerendum heimilisofbeldis betri þjónustu

Betri þjónusta sveitarfélaganna þriggja felst m.a. í forgangs röðun heimilisofbeldismála, markvissari ráðgjöf til þolenda og gerenda og auknu aðgengi að sálfræðiþjónustu. Allir stjórnendur og félagsráðgjafar sem rætt var við töldu að þetta markmið hefði náðst.

Þeir þolendur sem rætt var við lýstu almennt ánægju sinni með þá þjónustu sem þeir fengu eftir að verkefnið hófst, bæði á vettvangi og við úrvinnslu mála. Sumir töldu að inngripið hefði haft jákvæð áhrif á hegðun og viðhorfi gerandans en aðrir að áhrifin hefðu verið lítil sem engin og jafnvel neikvæð.

Félagsráðgjafar bentu á að eftirsóknarvert væri að hafa aðgang að sambærilegri þjónustumiðstöð og Heimilisfriði fyrir þolendur. Það telja þeir líklegt til að tryggja gæði þjónustunnar, skapa þekkingu á sviðinu með markvissum hætti og auðvelda aðgengi að úrræðum og spara þannig mikinn tíma. Í viðtölum við þolendur komu einnig fram vísbendingar um að gefa þurfi í, einkum hvað varðar sálfræðiþjónustu fyrir börn og fjárhagsaðstoð og aðgengi að húsnæði fyrir þolendur.

Ekki er hægt að draga fram viðhorf gerenda hér því aðeins voru tekin viðtöl við þolendur. Það stendur til bóta því nú stendur yfir rannsókn á vegum RIKK á gerendum í heimilisofbeldismálum. Markmið hennar er að beina sjónum að gerendum, meðal annars upplifun þeirra af málsmeðferð og stuðningi sem þeim býðst (RIKK - Rannsóknastofa í jafnréttisfræðum, e.d.).

Að efla traust þolanda, og eftir atvikum gerenda, á því að stjórnvöld muni veita aðstoð við að binda enda á ofbeldið

Þeir rannsóknalögreglumenn og félagsráðgjafar sem rætt var við töldu allir að nýja verklagið og þá sérstaklega útköllin væru vel til þess fallin að senda skýr skilaboð um að heimilisofbeldi verði ekki liðið og efla traust þolanda á að þeim standi til boða fjölþætt aðstoð við að binda koma sér út úr þessu óásættanlegu aðstæðum.

Dæmi komu fram um að þolendur telji að þeim hafi verið lofað úrræðum og eftirfylgni sem ekki var svo staðið við eða uppfylltu ekki væntingar þeirra. Í því samhengi er vert að benda á að félagsráðgjafar á bakvakt telja sig ekki alltaf hafa nægilega þekkingu á úrræðum og verklagi annarra sveitarfélaga en þeirra eigin. Það takmarki tækifæri þeirra til að veita þolendum og börnum þeirra ítarlegar og réttar upplýsingar á vettvangi. Leita verður leiða til að tryggja að bakvaktarstarfsfólk sé vel upplýst og að staðið verði við gefin loforð. Að öðrum kosti er hætt við að vantraust skapist.

Þrír þolendur sem kært höfðu ofbeldið töldu allir að ferlið allt vildi dragast á langinn. Á meðan verða þeir stundum áfram fyrir áreiti af hálfu geranda og það veldur óöryggi og vantrausti á kerfið. Einnig kom fram að börn þurfi stundum að bíða lengi eftir því að komast til sálfræðings og í viðtöl í Barnahúsi. Slíkt getur einnig dregið úr trausti.

Að auka samráð og samvinnu aðila sem vinna með málaflokkinn

Mikil ánægja ríkir með samstarfið milli lögreglu og sveitarfélaganna sem hefur verið aðlagð þörfum sveitarfélaganna og þykir bæði hafa dýpkað og þróast með tímanum. Ljóst er þó að tækifæri er til að auka enn frekar samráð og samvinnu þeirra sem vinna með málaflokkinn. Tillaga kom fram um reglulega samráðs- og upplýsingafundi lögreglu og félagsráðgjafa innan hvers sveitarfélags. Slíkur samráðsvettvangur gæti meðal annars aukið gagnkvæman skilning á hlutverkum allra á vettvangi og við úrvinnslu mála. Félagsráðgjafar töldu einnig mikilvægt að miðla upplýsingum, þekkingu og reynslu sín á milli, þvert á sveitarfélög. Slíkur vettvangur gæti einnig nýst til að tryggja samræmd vinnubrögð, þróa verkefnið og samstarfið áfram og skapa nýja þekkingu og hagnýta hana.

Lítið hefur farið fyrir formlegu samstarfi milli sveitarfélaganna þriggja á úttektartímabilinu nema þá í fræðslumálum. Deildarstjórar barnaverndar í Kópavogi og Hafnarfirði hafa verið í góðu sambandi en samstarfið ekki náð til annarra starfsmanna verkefnisins. Bent var á að í slíku samstarfi fælist tækifæri til að deila reynslu og upplýsingum og hagnýta þá þekkingu sem hefur skapast.

Athygli vekur hversu lítil samskipti eru milli barnaverndar og félagsþjónustu innan Kópavogs og Hafnarfjarðar. Fullvíst má telja að skýringa á því sé að leita í sérstöðu verkefnisins en vinnulagið er þannig að málin skarast lítið sem ekkert á milli deilda. Ein afleiðinganna er að verklag og reglur hafa ekki í öllum tilvikum verið samræmdar og upplýsingar um breytingar ekki alltaf skilað sér milli eininga. Sérstaðan gæti einnig skýrt hvers vegna svo fátt starfsfólk frá félagsþjónustu tók þátt í að leggja mat á verkefnið.

Fyrirkomulagið hefur bæði kosti og galla í för með sér. Kostirnir eru þeir að þegar þjónusta við alla málsaðila er innan sömu einingar eru allar upplýsingar um hvert mál á einum stað. Þá verður til dýpri þekking og auðveldara að ná yfirsýn yfir stöðu mála hjá fjölskyldunni allri. Ókostirnir eru þeir að félagsráðgjafar félagsþjónustunnar hafa takmörkuð tækifæri til að kynnst vinnu af heimilisofbeldismálum og afla sér sambærilegrar þekkingar og reynslu og félagsráðgjafar barnaverndar. Auk þess verður álagið mun meira á starfsfólk barnaverndar þar sem mál á þeirra borði eru fleiri og hvert þeirra varðar fleiri einstaklinga. Kostir sérstöðunnar þykja eftirsóknarverðir og leita þarf lausna sem halda þeim inni og draga um leið úr álagi, dreifa því og gefa öllum félagsráðgjöfum tækifæri til að öðlast nauðsynlega reynslu af vettvangsvinnu og fá innsýn í heimilisofbeldismál.

Að efla og samræma úrvinnslu mála

Nýjar samræmdar verklagsreglur fylgdu áttakinu. Niðurstöðurnar sýna að langflest heimilisofbeldis- og ágreiningsmál fara í það ferli sem lagt var upp með. Innleiðing nýrra verklagsreglna hefur því gengið mjög vel. Óhætt að hrósa þátttakendum fyrir góðan árangur á því sviði.

Þeir lögreglumenn sem rætt var við voru ánægðir með verkefnið og töldu breytingar á verklagi löngu tímabærar. Helsta gagnrýnin sem fram kom hjá þeim varðaði lítið svigrúm í verklagsreglum. Báðir voru sammála því að fylgja ætti

þeim stíft eftir þegar börn væru á heimili en töldu að lögreglumenn ættu að hafa meira svigrúm þegar um átök eða ágreining milli fullorðinna einstaklinga væri að ræða og ofbeldið ekki skilgreint sem alvarlegt.

Félagsráðgjafar voru einnig ánægðir með verkefnið og kom það fram í viðtölum, rýnihópum og spurningakönnun. Mikill meirihluti var sammála því að verklagið mæti vel þörfum þolenda og gæti fækkað heimilisofbeldismálum. Þau telja einnig að tekist hafi að ná til nýrra hópa og að með nýja verklaginu sé kafað dýpra í málin og unnið betur með þau. Þau gagnrýndu þó nokkra þætti. Í fyrsta lagi fór verkefnið af stað án þess að vera nægilega vel undirbúið. Í öðru lagi að kostnaður hafi verið stórlega vanmetinn vegna þess að ekki hafi verið gert ráð fyrir því að fjölga þyrfti starfsfólki. Reynslan hefur sýnt að umtalsvert meiri tími fer í vinnu þessara mála en áður og álagið mikið fyrir. Einnig kom fram að þó fræðsla hafi verið góð hafi hluti hennar komið full seint inn og ekki staðið nýju starfsfólki til boða.

Aukið vinnuálag fylgir verkefninu bæði hjá lögreglu og félagsráðgjöfum. Allir sem rætt var við voru sammála því að endurskoða þurfi fjárveitingar til verkefnisins ef ætlunin er að sinna því svo vel sé til lengri tíma.

Lögreglan í Hafnarfirði hefur farið í eftirfylgniheimsóknir eða hringt í þolendur eins og verklagsreglur kváðu á um en ekki lögreglan í Kópavogi. Reglunum var breytt á úttektartímanum þannig að nú eiga félagsráðgjafar að hafa frumkvæði að eftirfylgniheimsókn eða -símtali. Fram kom að upplýsingar um þessar breytingar skiluðu sér ekki til félagsþjónustu og barnaverndar bæjarfélaganna. Það starfsfólk sem hafði reynslu af eftirfylgniheimsóknum eða –símtölum var ánæggt. Þau töldu aðgerðirnar gagnlegar og sögðu marga þolendur ánægða. Framkvæmd heimsóknanna getur reynst of flókin og oft nauðsynlegt að fara í hana utan hefðbundins vinnutíma félagsráðgjafa. Skilningur er á því að það geti verið nauðsynlegt en ekki er gert ráð fyrir því í samningum við félagsráðgjafa og það veldur óánægju. Full ástæða virðist til að ræða tilgang eftirfyllninnar, hvernig henni væri best háttað og hvenær í ferlinu hún eigi að eiga sér stað.

Gátlisti er fylltur út af rannsóknarlögreglumönnum á vettvangi. Skiptar skoðanir voru á ágæti hans. Annar þeirra sem rætt var við var ekki ánægður með mælitækið og taldi að upplýsingarnar væru ekkert nýttar. Hinn var jákvæður gagnvart því að mat væri lagt á áhættu og öryggi og taldi listann gagnlegt greiningartæki. Starfsfólk sveitarfélaganna vissi að áhættumat væri gert en hafði litla sem enga þekkingu á tækinu eða hvernig það nýttist.

Allir sem rætt var við, jafnt starfsfólk sem þolendur, nefndu að fíkn og geðræn vandamál væri áhættuþáttur í heimilisofbeldismálum. Þegar þessi vandamál eru til staðar þá geta þau flækt úrvinnslu mála. Skoða þarf skörun þessara vandamála sérstaklega og hvernig er hægt að bregðast við þeim.

Starfsmenn barnaverndar eru sammála um að verkefnið sé mjög mikilvægt og að tímanum sé vel varið. Það er talið lykिलatriði að barnavernd mæti alltaf í útköll þar sem börn eru á staðnum. Það fyrirkomulag að hafa einungis fulltrúa barnaverndar á bakvakt hefur skapað vandræði í einhverjum tilvikum, ekki síst þegar gerandi er á staðnum eða börnin mörg og þegar útköll skarast. Samkomulag ríkir um að æskilegast væri að bæði félagsráðgjafar barnaverndar og félagsþjónustu færu á vettvang hjá fjölskyldum með börn og að félagsþjónustan væri einnig með bakvakt. Útkallið og samstarfið við lögreglu á vettvangi er talið senda sterk og skýr skilaboð um það að ofbeldi verði ekki liðið og að þolendum og gerendum standi til boða aðstoð til að koma sér út úr óásættanlegum aðstæðum.

Að bæta tölfraeðiupplýsingar um ofbeldi

Söfnun tölfraeðiupplýsinga um heimilisofbeldi hefur ekki verið skipulögð og samræmd innan samstarfssveitarfélaganna. Aðgengi að tölulegum samanburðarhæfum gögnum er því erfitt. Það takmarkar möguleika til þess að leggja mat á árangur. Þar er því tækifæri til umbóta. Eftirsóknarvert er að samræma gagnasöfnun við það sem tíðkast hjá Reykjavíkurborg sem einnig er í samstarfi við LRH í sambærilegu verkefni. Þannig yrði samanburðarhæfum gögnum safnað og mögulegt að fylgjast með og gera samanburð á árangri af starfi sveitarfélaganna og Reykjavíkur á þessu sviði þegar til lengri tíma er litið.

Tilkynningar um heimilisofbeldismál koma inn til barnaverndar og félagsþjónustu sveitarfélaganna frá fleirum en lögreglunni. Misræmi í gögnum sveitarfélaganna og LRH bendir einnig til þess að svo sé. Sundurliðun slíkra upplýsinga gæti nýst við árangursmat í framtíðinni og áframhaldandi þróun verkefnisins.

Að bæta þjónustu við fólk af erlendum uppruna

Fólk af erlendum uppruna kom við sögu heimilisofbeldismálum og kom það fram bæði í tölulegum gögnum og viðtölum og rýnihópum. Rætt var við tvær konur, þolendur, af erlendum uppruna. Hvorug þeirra sagðist hafa fundið fyrir sérstökum erfiðleikum eða fordómum gagnvart sér og voru ánægðar með þjónustuna sem þær fengu. Önnur lagði áherslu á aðgengi að upplýsingum um það hvar hægt er að nálgast aðstoð vegna heimilisofbeldismála og hver réttindi þolenda séu á sem flestum tungumálum.

Félagsráðgjafar nefndu að tungumálaerfiðleikar og þörf á túlkajónustu gerði alla vinnu sína erfiðari. Bent var á að oft reynist bæði erfitt og tímafrekt að finna tíma sem hentar öllum, vinnandi fólki, ásetnum túlkum og önnum köfnum sérfræðingum. Auk þess var á það bent að meðferðarsamband væri erfitt þegar ræða þyrfti málin með aðstoð túlks. Það var því ríkjandi skoðun að úrræði nýttust síður þeim sem þyrftu á túlkajónustu að halda. Einnig var nefnt að erfiðara verður að finna túlka eftir því sem fjölbreytileikinn verður meiri í samfélaginu og að túlkar þekki stundum þá sem þeir eru að túlka fyrir. Tilraun er hafin með að leysa vandann (eða hluta hans) með því kaupa túlkun erlendis frá í gegnum síma.

Að bæta stöðu barna sem búa við ofbeldi

Börn voru á meirihluta þeirra heimila sem útkall kom á vegna heimilisofbeldis og á heimilum allra þeirra sex þolenda sem rætt var við. Bæði rannsóknarlögreglumenn og félagsráðgjafar voru sammála um að mikilvægt sé að sérfræðingar í barnaverndarmálum mæti á vettvang til að styðja börnin.

Stundum höfðu börnin orðið vitni að ofbeldi en í öðrum tilvikum ekki. Það var þó mat bæði þolenda og félagsráðgjafa að börn viti oft meira um ofbeldið en talið er og það hafi mikil áhrif á þau. Allir þolendur sem rætt var við voru þakklátir fyrir þá þjónustu sem þau höfðu fengið fyrir börnin sín en sum barnanna hefðu haft þörf fyrir meiri þjónustu en þeim stóð til boða.

Í Kópavogi starfar sálfræðingur hjá barnavernd sem ræðir við öll börn og veitir þeim áfallamiðaða meðferð. Mikil ánægja var með það fyrirkomulag og upplifun starfsfólks að foreldrar væru mjög ánægðir með þá þjónustu. Barnavernd í Garðabæ hefur ekki nægilega gott aðgengi að heimili fyrir börn sem vista þarf tímabundið utan heimilis.

Fram komu dæmi um að foreldrar hefðu hafnað eða reynt að takmarka tækifæri barnaverndar til að veita börnum þá þjónustu sem þau eiga þó rétt á.

Framboð á þjónustu fyrir börn er eitt af því sem þarfnast umbóta í verkefninu.

Að bæta þjónustu við fatlaða (og langveika) sem hafa orðið fyrir heimilisofbeldi

Enginn þeirra þolenda sem rætt var við átti við fötlun eða langvinn veikindi að stríða. Í viðtölum og rýnihópum kom fram að fá dæmi eru um slík mál en eitt var þó nefnt þar sem þolandinn var langveikur og ofbeldið mjög alvarlegt. Bent var á að fötlun væri almennt ekki skráð sérstaklega nema um augljósa eða sjáanlega fötlun væri að ræða. Félagsráðgjafar töldu þó að stundum léki grunur á að einhvers konar fötlun kæmi við sögu þó greining lægi ekki fyrir. Þeirri spurningu var einnig velt upp hvort ástæðan fyrir fáum málum tengdum fötlun væri meira umburðarlyndi gagnvart ofbeldi sem fólk með greiningu beitti og væri beitt.

Að auka þekkingu á málaflokkinum og hvetja til opinberrar umræðu um það samfélagsmeið sem heimilisofbeldi er

Skipulögð fræðsla fyrir starfsfólk þótti hagnýt og vel að henni staðið. Félagsráðgjafar bentu þó á að hún hefði þurft að koma fyrir, vera aðgengileg þeim sem ekki höfðu tækifæri til að mæta og starfsfólki sem kom seinna að verkefninu. Þeir lögðu áherslu á hagnýta fræðslu og hagnýtt upplýsingaefni eins og hver tæki við ungum gerendum um helgar þegar fjarlægja þyrfti þá tímabundið af heimili. Auk þess var bent á að það skorti fræðslu um áfallamiðaða meðferð fyrir börn og fullorðna þolendur heimilisofbeldis. Í viðtölum við lögglumenn komu fram vísbendingar um að þá skorti þekkingu á valdatengslum í ofbeldissamböndum, verkefnum félagsráðgjafa og árangri af aðgerðum.

Ekki var kannað sérstaklega hvort verkefnið hefði ýtt undir opinbera umræðu. Ljóst er þó að ekki var farið í neinar sérstakar aðgerðir með það að markmiði, fyrir utan það að fjölmiðlar mættu við undirskrift samstarfssamningsins og fjölluðu um hann.

8.2 Tillögur til umbóta

Það er kostur að samkomulag ríkir um að verkefnið sé mjög mikilvægt, njóti nær óskoraðs stuðnings allra stjórnenda LRH og velferðarsviða sveitarfélaganna og framtíðarsýnin skýr. Það er einnig kostur að starfsfólk bæði lögreglu, barnaverndar og félagsþjónustu eru sammála um mikilvægi verkefnisins sem snýr að börnum og barnafjölskyldum. Það veldur hins vegar áhyggjum að starfsfólk félagsþjónustunnar virðist ekki hafa haft sömu tækifæri til að koma að verkefninu og öðlast reynslu af vettvangi. Í matsskýrslu *Saman gegn ofbeldi* kemur einmitt fram að félagsráðgjafar þar telja þá reynslu mjög dýrmæta (Erla Hlín Hjálmarsdóttir og fl., 2016). Það þyrfti því að leita leiða til að gefa þeim tækifæri til að afla sér slíkrar reynslu.

Engin sameiginleg verkefnastjórn er yfir verkefninu og það hefur haft ýmis vandkvæði í för með sér. Markmið voru ekki sett fram með formlegum hætti, gagnasöfnun ekki skipulögð og samræmd og gögn ekki rýnd kerfisbundið. Sigrarnir hafa því ekki verið dregnir fram og þeim fagnað. Auk þess hafa upplýsingar um breytingar á verklagi í sumum tilvikum ekki skilað sér og þekking á verklagi og vinnubrögðum samstarfsaðila er takmörkuð. Með kerfisbundinni rýni hefði verið

hægt að greina slík tækifæri til umbóta og koma umbótaverkefnum strax í framkvæmd.

Frá sjónarhorni verkefnastjórnunar væri heppilegast að yfir verkefninu væri verkefnastjórn sem í ættu sæti fulltrúar allra samstarfsaðila, allir ynnu út frá einu verkefnaskjali, þar sem ábyrgð og aðgerðir eru vel útlistaðar, aðilar komi sér saman um hvaða árangursvísa skuli nota í verkefninu og hvernig mæla eigi árangur. Æskilegt væri að nota sömu árangursvísa og í sambærilegum verkefnum. Heppilegt væri að leita ráða hjá Reykjavíkurborg við þá vinnu þar sem þróun sambærilegs verkefnis er lengra komin og gögnin þá samanburðarhæf. Jafnframt er mikilvægt að deila með öllu starfsfólki jafnóðum upplýsingum um ákvarðanir sem teknar hafa verið sem og upplýsa reglulega hvaða árangri vinnan hefur skilað.

Niðurstöður úttektarinnar benda eindregið til þess starfsfólk sé undir mjög miklu álagi, ekki síst starfsfólk barnaverndar og þeir starfsmenn þar sem ganga bakvaktir. Gögn skortir til að staðfesta hversu mikið heimilisofbeldismálum hefur fjölgað en ljóst að ágreiningsmál og mál frá barnlausum heimilum koma að minnsta kosti ný inn með nýja verklaginu. Það er einnig nýtt að starfsmaður barnaverndar eða félagsþjónustu fari í útkall með lögreglu og að vinna við heimilisofbeldismál er umfangsmeiri en áður var. Málum hefur því ekki einungis fjölgað heldur hefur umfang vinnunnar við hvert mál einnig aukist og sú vinna bæst ofan á fyrri starfsskyldur. Mikilvægt er að leita leiða til að styðja starfsfólkið sem allra best og tryggja þeim nauðsynlegar bjargir til að velgengni verkefnisins haldi áfram og velferð starfsfólks ekki stofnað í hættu. Mikilvægt er að sjónarmið starfsfólks og tillögur til umbóta sem settar eru fram í þessari úttekt verði teknar til athugunar.

8.2.1 Virkara samráð og samstarf

Samstarf milli Lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu og barnaverndar og félagsþjónustu sveitarfélagann hefur verið gott. Viðmælendur lýstu yfir ánægju sinni með að verklagið hafði slípast til eftir því sem leið á verkefnið og verið aðlagað þörfum hvers sveitarfélags. Nú þegar hitta tengiliðir lögreglunnar stjórnendur barnaverndar í sveitarfélögunum á reglulegum fundum þar sem farið er yfir þau mál sem upp hafa komið. Mikil ánægja er með það fyrirkomulag. Mikilvægt er að halda áfram að þróa samstarfið. Tillaga kom fram um að komið yrði á samráðsfundum lögreglu, félagsþjónustu og barnaverndar innan hvers sveitarfélags. Þannig gæfist tækifæri til að aðlaga samstarfið enn frekar að þörfum hvers sveitarfélags og eininga og deila þekkingu, reynslu og sértækum upplýsingum.

Gæta þarf þess að allir vinni í takt og á það jafnt við um samstarfsaðila, einstakar stofnanir og einingar innan þeirra. Það hefur ekki alltaf verið raunin. Sem dæmi má nefna að breytingar á vinnulagi við eftirfylgni komst ekki til skila frá lögreglu til sveitarfélaganna, ákvarðanir um greiðslur vegna útkalla á sameiginlegri bakvakt barnaverndar hafa ekki verið samræmdar og þekking á vinnulagi og þjónustu annarra sveitarfélaga og eininga innan þeirra takmörkuð. Skipulögð og opin samskipti þvert á hópa og sveitarfélög þar sem verklag, árangur og ábendingar til umbóta væru ræddar á hreinskiptan hátt væru til bóta. Samráðsfundir innan og milli sveitarfélaga gætu hentað vel sem vettvangur til að greina hindranir og skipuleggja umbætur. Aukin þekking og betri skilningur á milli hópa og sveitarfélaga ætti að skila samræmdari vinnubrögðum og meira trausti.

Ánægja var með þá fræðslu sem staðið hefur til boða en ljóst að tækifæri eru til umbóta. Þar á meðal er að gera fræðslu aðgengilega þeim sem ekki hafa tækifæri til að mæta eða koma seinna inn í verkefnið. Til dæmis væri hægt taka fræðslu upp eða gera upplýsingar aðgengilegar með öðrum hætti. Einnig mætti kanna hvort hægt er að leita samstarfs við Reykjavíkurborg með það að markmiði að samnýta fræðslu. Við úttekt á verkefninu *Saman gegn ofbeldi* stungu félagsráðgjafar upp á jafningjafræðslu milli félagsráðgjafa og rannsóknarlög- reglumanna. Slík fræðsla gæti til dæmis hentað á sameiginlegum samráðs- fundum sveitarfélaganna.

8.2.2 Útköll

Mikil ánægja ríkir á báða bóga með samstarf lögreglu og félagsráðgjafa í útköllum sem hefur slípast til með tímanum. Helsta gagnrýnin sem fram kom snýr að skilgreiningu lögreglunnar á heimilisofbeldis- og ágreiningsmálum. Fram kom að félagsráðgjafar voru ekki alltaf sammála lögreglunni og í því sambandi oftast nefnd dæmi um ágreiningsmáls sem þau vildu skilgreina sem heimilisofbeldi en ekki ágreining en einnig öfugt. Flestir voru þó sammála um að lögreglan ætti að skilgreina málin í upphafi enda fyrst á vettvang. Hugsanlegt er að varðstjórar, sem flokka mál á vettvangi, hafi ekki nægilegar forsendur til að leggja mat á aðstæður. Úr því mætti bæta með því að auka fræðslu og skapa umræðuvettvang til að ná sameiginlegum skilningi á hugtökunum heimilis- ofbeldi og ágreiningur.

Allir viðmælendur voru sammála um að alltaf ætti að kalla út fulltrúa barna- verndar þegar börn væru á heimili. Skiptar skoðanir voru á því hvort tímabært væri að auka svigrúmið í öðrum tilvikum með það að markmiði að spara tíma og þar með fjármuni. Meðal annars var á það bent að mikið álag geti ýtt undir tilhneigingu til að taka ákvarðanir sem draga úr umfangi og þörf á mannafla. Þetta þarf að ræða og lyklatríði að standa vel að öllum breytingum á verklagi og tryggja að þeir sem taka ákvörðunina hafi nægilega þekkingu til að geta gert það á faglegum forsendum.

Lögregla skráir einungis hvort börn séu skráð til heimilis á vettvangi heimilis- ofbeldis en ekki hvort þau eru stödd á vettvangi. Það er því ekki hægt að staðfesta að lögreglan hafi alltaf fylgt verklagsreglum þegar heimilisofbeldismál hafa komið upp í sveitarfélögunum þremur. Skráningu þyrfti því að bæta.

8.2.3 Bakvaktir

Ein af sérstöðum verkefnisins *Átak gegn heimilisofbeldi* er að einungis félags- ráðgjafar barnaverndar eru á bakvakt, einn hverju sinni. Sveitarfélögin manna bakvaktirnar í hlutfalli við íbúafjölda og lögreglan kallar þann starfsmann alltaf út þegar börn eru á heimili og hlutverk hans þá einnig að sinna öðrum þol- endum. Þeir eru einnig kallaðir út þegar ekkert barn er á heimili ef þolandi óskar eftir þjónustu félagsráðgjafa.

Rannsóknalögreglumennirnir sem rætt var við töldu þetta fyrirkomulag ekki koma að sök. Félagsráðgjafar barnaverndar bentu hins vegar á að þeir hafi ekki alltaf tækifæri til að sinna sínu sérstaka hlutverki – að hugsa um börnin – nægi- lega vel. Stundum komi það ekki að sök en þeir nefndu sérstaklega aðstæður þar sem börnin eru mörg, á ólíkum aldri og þegar gerendur eru á staðnum. Eftirsóknarverðasta leiðin að mati félagsráðgjafa, er að koma á tvöfaldri bakvakt líkt og tíðkast í Reykjavík. Tvöföld bakvakt að minnsta kosti á álagstímum, t.d. um helgar, myndi auka gæði þjónustu við börn til muna.

Greiðslur fyrir bakvaktir og önnur réttindi eins og varðandi hvíldarákvæði og frítökurétt komu ítrekað til umræðu í rýnihópum. Þrátt fyrir að sveitarfélögin þrjú reki sameiginlega bakvakt barnaverndar virðist lítið samræmi í reglum um laun og önnur réttindi vegna útkalla í heimilisofbeldismálum. Það vantar því skýrar og samræmdar reglur um laun bakvaktarstarfsmanna og önnur réttindi þeirra meðal annars um hvíldarákvæði og frítökurétt.

8.2.4 Verkaskipting milli barnaverndar og félagsþjónustu

Önnur sérstaða *Átaks gegn heimilisofbeldi* er að starfsfólk barnaverndarnefndar sinnir eftirfylgd mála þar sem börn eru á heimilinu en starfsmenn félagsþjónustunnar barnlausum fjölskyldum. Útköll á dagvinnutíma skiptast á sama hátt. Ólíkt því sem gerist í Reykjavík, þar sem félagsþjónustan sinnir þjónustu við fullorðna og Barnaverndin börnum, þá er það þannig í þessu verkefni að barnavernd í Kópavogi og Hafnarfirði sinnir allri þjónustu við bæði börn og fullorðna í heimilisofbeldismálum sem upp koma hjá barnafjölskyldum. Þegar til þess er lítið 1) að um 86% þeirra heimilisofbeldis- og ágreiningsmála sem fara í vinnslu hjá sveitarfélögunum þremur fer í vinnslu hjá barnavernd, 2) að í þeim málum þarf að þjónusta fleiri einstaklinga en á barnlausum heimilum, 3) að sá tími sem hvert mál tekur, hefur aukist til muna og 4) að starfsfólki barnaverndar hefur ekki fjölgað svo neinu nemi, segir það sig sjálf að álagð á starfsfólk barnaverndar hlýtur að hafa aukist mjög mikið. Við þessu þarf að bregðast. Að öðrum kosti er hætt við að starfsfólk hætti sökum álags eða verði fyrir kulnun í starfi.

Það þarf að fjölga starfsfólki, um það ríkir einhugur. Auk þess má benda á að þar sem bæði barnavernd og félagsþjónusta eru einingar innan sömu stofnunar í Kópavogi og Hafnarfirði og auk þess staðsettar í sama húsi er nærtækt að leggja til aukið samstarf. Þannig mætti dreifa álaginu enn frekar. Reynslan af teymisvinnu í Kópavogi þykir sýna að hún sé heppileg nálgun við heimilisofbeldismál vegna þess hversu erfið og flókin þau geta verið. Velta má upp þeirri hugmynd hvort það væri heppilegt fyrirkomulag að hafa eitt heimilisofbeldis-teymi þvert á deildir innan hvors sveitarfélags. Með teymisvinnu er ábyrgðin hópsins en ekki einstaklinga og þannig mætti einnig koma í veg fyrir að mál falli milli skips og bryggju þegar mannabreytingar verða innan deilda, en dæmi eru um að það hafi gerst.

8.2.5 Þjónusta við börn

Í *Átaki gegn heimilisofbeldi* var sérstök áhersla lögð á að bæta öryggi barna og þjónustu við þau. Mikil ánægja er með það hjá barnavernd í Kópavogi að þar skuli starfa sálfræðingur í fullu starfi sem ræðir við öll börn og veitir þeim áfallamiðaða meðferð ef þörf er á. Ástæða gæti verið fyrir Hafnarfjarðarbæ að skoða möguleika á að fara að þeirra fordæmi. Í viðtölum við þolendur kom fram að sumir hefðu viljað meiri þjónustu fyrir börnin sín og töldu þörf á því. Það er því mikilvægt að greina betur þarfir barna og aðlaga reglur t.d. um fjölda sálfræðitíma sérstaklega að þörfum þeirra.

8.2.6 Eftirfylgni mála

Verklagi við eftirfylgni var breytt í byrjun árs 2016 í tengslum við þróun verkefnisins *Saman gegn ofbeldi*. Þá færðist frumkvæði að eftirfylgniheimsóknnum frá lögreglu til félagsráðgjafa. Í viðtölum kom fram að viðhorf lögreglu-mannanna til eftirfylgni voru ólík og að upplýsingar um þessar breytingar höfðu

ekki skilað sér til félagsráðgjafa í Kópavogi, Hafnarfirði og Garðabæ. Það hefur því verið ýmis gangur á því hvort og hvernig þessari eftirfylgni hefur verið sinnt. Einu dæmin um eftirfylgniheimsóknir komu frá Hafnarfirði og í þær var farið að frumkvæði rannsóknarlögreglumanns. Þær hafa reynst erfiðar í framkvæmd, til dæmis erfitt að hitta á þolendur og heimsóknir gjarnan skipulagðar utan hefðbundins vinnutíma félagsráðgjafa. Nokkur dæmi voru um að eftirfylgnisímtal hafi verið látið nægja. Þeir þolendur sem fengu annað hvort heimsókn eða símata lýstu ánægju sinni með eftirfylgnina. Nauðsynlegt er að skrá eftirfylgni í málum og skoða upplýsingarnar til að tryggja samræmingu og skilvirkni.

Í umræðum um breytingarnar veltu félagsráðgjafar þeirri spurningu upp hvort alltaf væri ástæða til að fara í eftirfylgniheimsókn. Þeir bentu til dæmis á að eftirfylgni væri einn þáttur í vinnslu mála hjá þeim. Þá væri kannski ekki alltaf þörf á því að fara líka í heimsókn og stundum nóg að fylgja málum eftir með símtali. Þetta þarf að ræða, samræma reglur, festa þær í sessi og skrá í málsskjöl.

8.2.7 Gátlisti

Þeir rannsóknalögreglumenn sem rætt var við sögðust fylla gátlista samviskusamlega út en höfðu ólíkar skoðanir á hagnýtu gildi hans. Neikvætt viðhorf virðist bæði tengjast takmarkaðri þekkingu á fræðilegum forsendum spurninganna og hagnýtu gildi mælitækisins. Lagt er til að rannsóknarlögreglumenn fái nauðsynlega fræðslu um forsendur áhættumatsins og innsýn í það hvernig hægt er að nýta niðurstöðurnar til að skipuleggja raunhæfa öryggisaðgerðaáætlun. Mikilvægt er að félagsráðgjafar fái einnig aðgang að niðurstöðum mælinga og innsýn í hagnýtt gildi fyrir þeirra vinnu.

8.2.8 Nálgunarbönn

Að sögn félagsráðgjafa og lögreglu hefur nálgunarbanni eða brottvísun af heimili ekki verið beitt mjög oft í Kópavogi, Hafnarfirði og Garðabæ en gögn vantar frá LRH til að staðfesta það.

Félagsráðgjafar voru ánægðir með samstarfið við lögreglu í þessum málum og báðir hópar sammála um að úrræðið virkaði vel þegar það virkaði á annað borð. Þess misskilnings gætir þó, bæði hjá lögreglu og félagsráðgjöfum, að bannið gildi í báðar áttir og að þolendur geti rofið bannið með því að eiga frumkvæði að samskiptum við geranda þegar staðreyndin er sú að bannið er úrskurður gegn gerendum sem bera einir ábyrgð á því að virða það. Takmörkuð þekking á valdatengslum í ofbeldissamböndum gæti skýrt viðhorfið og það úrræðaleyfi sem lögreglan og félagsráðgjafar upplifa. Það er því mikilvægt að sinna fræðslu á þessu sviði, deila reynslu og ræða hvernig heppilegt væri að bregðast við.

Nánar er fjallað um úrræðið og hugsanlegar umbætur á því sviði í lokaúttekt *Saman gegn ofbeldi* (Erla Hlín Hjálmarsdóttir o.fl., 2016).

8.2.9 Samstarf við aðra aðila

Félagsráðgjafar eru í samstafi við fjölmargar stofnanir og einstaklinga eins og Heimilisfrið, Kvennaathvarf og sálfræðinga. Það hefur gengið vel en ánægjan mest með samskiptin við Heimilisfrið. Mikið faglegt traust ríkir til starfsfólks þar og upplýsingaflæði þykir gott. Auk þess kom fram að félagsráðgjafar barnaverndar í Kópavogi eru þar í handleiðslu sem mikil ánægja er með. Ítrekað kom fram að það væri óskastaða að hafa aðgengi að sambærilegri stofnun fyrir

þolendur og börn. Velta má upp þeirri hugmynd hvort sveitarfélögin þrjú gætu sameinast um að bjóða út slíka þjónustu.

Traust ríkir einnig til Kvennaathvarfsins en bent á að upplýsingaflæði mætti vera betra. Í nýjustu áfangaskýrslu *Saman gegn ofbeldi* kemur fram að Kvennaathvarfið hefur ákveðið að ráða félagsráðgjafa í hlutastarf til að skapa betri tengingu við þjónustumiðstöðvar Reykjavíkurborgar. Sveitarfélögin þrjú ættu að kanna hvort þau geti ekki einnig komið upplýsingaflæði í fastan farveg með sambærilegum hætti.

Sveitarfélögin hafa einnig verið í samstarfi við einstakar einingar innan heilbrigðisstofnanna einkum í tengslum við fræðslu. Í nýjasta áfangamati *Saman gegn ofbeldi* kemur fram að LRH sé að skoða aukið samstarf við lykilaðila eins og bráðamóttöku og heimilislækna sem ættu vel heima innan samvinnuverkefnisins í náinni framtíð. (Erla Hlín Hjálmarsdóttir o.fl., 2016).

Í *Átaki gegn heimilisofbeldi* mætti einnig leita aukins samstarf við skóla. Þeir þykja dæmi um bæði heppilegan samstarfsvettvang og ólíka meðferðaaðila. Samvinnan ætti þá að miða að „áhættumati, rýni, fræðslu, vitundarvakningu, forvörnum, stuðningi og meðferð fyrir ólíka aðila heimilisofbeldis“ (Erla Hlín Hjálmarsdóttir o.fl., 2016).

Kanna þarf hvort samstarf LRH við lykilaðila innan heilbrigðiskerfisins nái ekki örugglega einnig til heilsugæslustöðva í sveitarfélögunum þremur og vinna markvisst að auknu samstarfi við skóla innan sveitarfélögunanna.

8.2.10 Nýjungar

Ný úrræði fylgja verkefninu og mikilvægt að skoða þau og gagnsemi þeirra sérstaklega.

Þolendur í heimilisofbeldismálum í öllum sveitarfélögunum þremur geta fengið fleiri sálfræðitíma greidda en aðrir skjólstæðingar barnaverndar og félagsþjónustu. Aðgengi er auðvelt því ekki þarf að leita sérstaks samþykkis fyrir því þó óskað sé eftir mati á þörf og árangri hjá meðferðaraðila áður en samþykki er veitt.

Hjá Kópavogs- og Hafnarfjarðarbæ hefur formlega verið samþykkt að þolendum standi til boða fjárhagsaðstoð án þess að fjölskyldutekjur hafi áhrif á aðgengi að úrræðinu. Í rýnihópum kom þó fram að upplýsingar þar um virðast síður hafa skilað sér til félagsþjónustu en barnaverndar. Mikilvægt er að öllum þolendum standi til boða sambærileg úrræði án tillits til fjölskylduaðstæðna. Tveir þeirra þolenda sem rætt var við höfðu fengið fjárhagsaðstoð en öðrum þeirra þótti hún ekki nægjanlega mikil og hafði því íhugað að flytja aftur inn til ofbeldismannsins. Sambærilegt úrræði hefur ekki verið formlega samþykkt í Garðabæ að sögn vegna þess að ekki hefur reynt á þörfina. Æskilegt væri að fara í þá vinnu áður en á þörfina reynir og hafa skýrar verklagsreglur tilbúnar.

Erlendis er gjarnan lögð áhersla á húsnæðisúrræði fyrir þolendur til lengri eða skemmri tíma. Það er hugsað sem úrræði fyrir þolendur sem ekki hafa aðra kosti en að flytja út af heimilinu og hafa ekki bolmagn til þess. Eins getur verið þörf fyrir slíkt úrræði fyrir gerendur sem vísað hefur verið burt af heimili og hafa ekki í önnur hús að venda. Félagsráðgjafar í öllum sveitarfélögunum þremur nefndu að sárlega vantaði húsnæðisúrræði. Þolendur í heimilisofbeldismálum njóta forgangs í Kópavogi og Hafnarfirði en úrræðið hefur ekki verið skilgreint sérstaklega sem úrræði í heimilisofbeldismálum. Í viðtölum við þolendur í

Kópavogi og Hafnarfirði kom fram að þremur hafði boðist aðstoð með húsnæði og tveir þeirra nýtt sér það. Eftir því sem næst verður komist hefur gerendum ekki staðið húsnæði til boða, en í mörgum tilfellum getur verið heppilegra að gerandi flytji af heimili frekar en þolandi, og því mikilvægt að úrræði séu til staðar fyrir slíkar aðstæður. Mikilvægt er að skýrt sé hvort úrræðið stendur til boða og hverjar viðmiðunarreglurnar eru. Kanna þarf hvort hægt er að auka framboð á slíku húsnæði og skilgreina það einnig sem úrræði fyrir gerendur.

Sveitarfélögin eru að prófa sig áfram með erlenda túlkabjónustu í gegnum síma og er full ástæða til að hvetja til slíkra tilrauna. Með notkun hennar er bæði hægt að fjölga þeim tungumálum sem hægt er að túlka og koma í veg fyrir að þjónustupegar og túlkar þekkist persónulega. Vandræði vegna þess eru þekkt vandamál í litlum málsamfélögum og í litlum bæjarfélögum, líkt og fram kom hjá viðmælendum. Mikilvægt er að skrá notkun þjónustunnar og leggja mat á upplifun þeirra sem nýta hana hvort heldur það er lögregla, félagsráðgjafar, þolendur, börn eða gerendur, áður en slík túlkabjónusta er alfarin tekin upp.

Einnig má benda á að nú hefur verið opnuð miðstöð fyrir þolendur ofbeldis, Bjarkarhlíð, sem er þróunarverkefni til tveggja ára. Þjónustan miðast enn sem komið er eingöngu við Reykjavíkurborg en gert er ráð fyrir aðkomu annarra sveitarfélaga þegar fram í sækir.

8.2.11 Samþætt meðferðarúrræði sem taka tillit til geðrænna vandamála og fíknar

Í gögnum lögreglunnar kemur fram að talið sé að gerendur hafi verið undir áhrifum áfengis eða annarra fíkniefna í að minnsta kosti 47% mála og þolendur í 20% tilvika á því ári sem kom til skoðunar í úttektinni. Auk þess kom fram bæði hjá lögreglu og félagsráðgjöfum að sumir gerendur og þolendur eigi við geðræn vandamál að stríða. Ljóst er að þörf er á að þróa samþættar lausnir fyrir einstaklinga sem beita ofbeldi og eiga jafnframt við fíkn og geðrænan vanda að etja. Alþjóðaheilbrigðisstofnunin bendir á í upplýsingablaði að nauðsynlegt sé skoða tengsl áfengisneyslu og ofbeldis í nánnum samböndum, bæði hvað varðar þolendur og gerendur, og tryggja að í áfengismeðferð sé ofbeldi meðhöndlað og eins að þar sem veitt er meðferð vegna ofbeldis sé einnig unnið með áfengisefnavanda (World Health Organization, 2006). Um þetta er einnig fjallað í stefnuskjali stofnunarinnar um ofbeldi í nánnum samböndum og áfengi (World Health Organization, 2006).

Bandaríska alríkisstofnunin SAMHSA (Substance Abuse and Mental Health Services Administration) gefur út leiðbeiningar um samþættar meðferðir fyrir fíkn og geðrænan vanda og má nálgast þær á vef stofnunarinnar. (SAMHSA, 2010) og (SAMHSA, e.d.).

8.2.12 Áhersla á gerendur

Verkefnið hefur leitt í ljós að erfitt getur reynst að ná til gerenda. Það er afleitt því til að komast að rótum vandans þarf að ná til þeirra með skilvirkum hætti. Gögnum um hversu háu hlutfalli gerenda er boðin þjónusta, hvaða þjónusta, hvort hún er þegin og hver árangurinn hefur verið, hefur ekki verið safnað með skipulögðum hætti. Úr því væri æskilegt að bæta.

Eina skilgreinda úrræðið fyrir gerendur er Heimilisfriður en einhverjir hafa kosið að leita sjálfir til sálfræðings eða fara í meðferð við fíkn. Samkvæmt upplýsingum frá Heimilisfriði hefur ásókn í úrræði aukist (Erla Hlín Hjálmarsdóttir o.fl.,

2016) og félagsráðgjafar bentu á að biðtíminn hefði lengst. Ljóst er þó að mikill meirihluti gerenda leitar sér ekki hjálpar. Það þarf því að leita markvissari leiða til að ná til þessa hóps og greina þarfir þeirra fyrir þjónustu. Félagráðgjafar bentu einnig á að það þyrfti að skoða sérstaklega úrræði fyrir unga gerendur og fjölskyldur þeirra.

8.2.13 Sértekur stuðningur við tiltekna hópa

Engar sértekur aðgerðir eru skilgreindar í markmiðum *Átaks gegn heimilis- ofbeldi*. Kona, þolandi af erlendum uppruna, lagði á það áherslu að koma þyrfti upplýsingum betur á framfæri til kvenna í hennar hópi hvar hægt sé að nálgast aðstoð og hver réttindi þeirra séu. Þessar upplýsingar þurfa að vera á mótur- máli kvennanna. Heppilegt gæti verið að leita samstarfs við Reykjavíkurborg um útgáfu slíks efnis.

Félagráðgjafi velti meðal annar upp þeirri spurningu hvort ofbeldi t.d. fatlaðra og langveikra eða gegn þeim væri meira en gengur og gerist og undir hvaða einingu velferðarsviðs ofbeldi gagnvart öldruðum heyrði. Skoða þyrfti hvort ekki er ástæða til að auka samstarf á þessu sviði þvert á einingar innan sveitarfélag- anna t.d. kynna verkefnið og jafnvel grípa til sértekra aðgerða. Benda má á að hægt er að líta til Reykjavíkurborgar sem fyrirmyndar en þar hefur sérstök áhersla verið lögð á að efla þjónustu og stuðning við konur af erlendum uppruna og útfæra átaksverkefni vegna stöðu fatlaðs fólks. Þar hafa allir vinnustaðir vel- ferðarsviðs verið heimsóttir og verkefnið *Saman gegn ofbeldi* kynnt. Þar á meðal eru vinnustaðir sem sinna fötluðum, öldruðum og heimaþjónustu svo dæmi sé tekið.

8.2.14 Lokaorð

Skýrsla þessi byggir á fjölbreyttum gögnum um verkefnið en talsvert starf er óunnið ef ná á heildstæðri yfirsýn. Leggja þarf áherslu á að safna með skipu- lögðum og kerfisbundnum hætti samanburðarhæfum tölulegum gögnum um alla hópa og huga meðal annars að mælingum á sjónarhorni og þjónustu við gerendur og aðra hópa eins og fólk af erlendum uppruna og fatlaðra. Auk þess þarf að huga að aðkomu annarra aðila og stofnana að málefnum heimilis- ofbeldis svo sem heilbrigðiskerfis, skóla og meðferðaraðila. Leggja þarf áherslu á verkefnastjórn og aukið samstarf og samvinnu, ekki síst þvert á sveitarfélög og innan þeirra. Fjölbreytt og aðgengileg gögn eru forsenda þess að hægt sé að gera ítarlegri greiningar á tölulegum árangursviðmiðum, kostnaði og skilvirkni verkefnisins.

Heimildaskrá

- Barnaverndarstofa. (e.d.). *Barnaverndarstofa*. Sótt frá Viltu vita um úrræði í barnavernd? Stuðningsúrræði í barnavernd: <http://www.bvs.is/almenningur/urraedi/>
- Erla Hlín Hjálmarsdóttir, Kristín I. Pálsdóttir og Rannveig Sigurvinsdóttir. (2016). *Saman gegn ofbeldi: Úttekt á samstarfsverkefni Reykjavíkurborgar og Lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu gegn heimilisofbeldi*. Reykjavík: RIKK - Rannsóknastofnun í jafnréttisfræðum.
- Helga Vala Helgadóttir. (17.. október 2016). *Varstu full/ur?* Sótt frá visir.is: <http://www.visir.is/varstu-full--ur-/article/2016161018913>
- RIKK - Rannsóknastofa í jafnréttisfræðum. (e.d.). *Heimilisofbeldi á Íslandi*. Sótt frá <https://rikk.hi.is/rannsoknir-utgafa/yfirstandandi-verkefni/heimilisofbeldi-a-islandi/>
- SAMHSA. (1 2010). *Integrated Treatment for Co-Occurring Disorders Evidence-Based Practices (EBP) KIT*. Sótt frá SAMHSA Substance Abuse and Mental Health Services Administration: <http://store.samhsa.gov/product/Integrated-Treatment-for-Co-Occurring-Disorders-Evidence-Based-Practices-EBP-KIT/SMA08-4367>
- SAMHSA. (e.d.). *Trauma-Informed Approach and Trauma-Specific Interventions*. Sótt frá SAMHSA: <https://www.samhsa.gov/nctic/trauma-interventions#tamar>
- Velferðarsvið Kópavogsbæjar. (2016). *Ársskýrsla 2015. Ársskýrsla velferðarsviðs*. Kópavogur: Velferðarsvið Kópavogsbæjar.
- World Health Organization. (2006). *Interpersonal Violence and alcohol*. Sótt frá WHO: http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/fact_sheets/pb_violencealcohol.pdf?ua=1
- World Health Organization. (2006). *Intimate Partner Violence and Alcohol Fact Sheet*. Sótt frá WHO: http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/fact_sheets/ft_intimate.pdf

Viðaukar

Viðauki I – Minnisblaðs starfshóps um Átak gegn heimilisofbeldi

Átak gegn heimilisofbeldi – minnisblað starfshóps

Bæjarstjórnir Kópavogs og Hafnarfjarðar samþykktu í nóvember 2014 að undirbúa átak gegn heimilisofbeldi. Horft var til þess árangurs sem náðst hefur á Suðurnesjum og víða á Norðurlöndum með breyttu og bættu verklagi. Sviðsstjórar velferðarþjónustu sveitarfélaganna skipuðu starfshóp til að vinna að framgangi verkefnisins.

Fulltrúar Kópavogs eru Anna Eygló Karlsdóttir deildarstjóri barnaverndar og Elín Klara Bender félagsráðgjafi í barnavernd. Fulltrúar Hafnarfjarðar eru Ólína Birgisdóttir deildarstjóri barnaverndar, Þóra Ingimundardóttir félagsráðgjafi í barnavernd og Kristný Steingrímsdóttir félagsráðgjafi í félagsþjónustu.

Hlutverk starfshópsins var að móta útfærslur verkefnisins, reikna út kostnað við verkefnið og umfang þess, leita samstarfs við lögreglu höfuðborgarsvæðisins, kanna árangur verkefnisins á Suðurnesjum og kostnað við verkefnið þar. Á tímabilinu sem starfshópurinn starfaði kom út skýrslan Reykjavík gegn ofbeldi og tók hópurinn einnig mið af þeirri skýrslu við vinnu sína.

Starfshópurinn fundaði 4. desember 2014, 15. janúar, 22. janúar, 17. febrúar og 3. mars 2015. Haldnar voru fundargerðir sem minnisblaðið byggir á. Samstarf var við Maríu Gunnarsdóttur framkvæmastjóra barnaverndar í Reykjanesbæ og fundað með Mörtu Kristínu Hreiðarsdóttur fulltrúa frá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu og Öldu Jóhannsdóttur aðstoðarlögreglustjóra.

Þrjár nýlegar íslenskar skýrslur liggja fyrir um átak gegn heimilisofbeldi, í fyrsta lagi skýrsla um Suðurnesjaverkefnið – að halda glugganum opnum. Í öðru lagi skýrslan Reykjavík gegn ofbeldi, átaksverkefni Reykjavíkurborgar í samvinnu við lögregluna á höfuðborgarsvæðinu. Að lokum skýrsla Rögnu Guðbrandsdóttur félagsráðgjafa en hún vann sem verktaki hjá Barnaverndstofu á tímabilinu 15.september 2011 – 31.maí 2014. Hlutverk

hennar var að fara inn á öll heimili þar sem tilkynnt var um heimilisofbeldi þar sem börn voru á staðnum. Tillögur hennar voru meðal annars þær að markvisst yrði stuðlað að því að efla samstarf lögreglu og bakvaktar barnavernda á höfuðborgarsvæðinu og tryggja að starfsfólk bakvaktar fylgi lögreglu í öll útköll í þeim tilvikum þar sem börn verða vitni að heimilisofbeldi.

Í janúar 2014 hófst samstarf sameiginlegra bakvakta barnaverndarnefnda Hafnarfjarðar, Garðabæjar og Kópavogs sem hefur verið framlengt til 2 ára eða til lok árs 2016. Verklag varðandi heimilisofbeldi er þannig að þegar lögregla fer í útköll vegna heimilisofbeldis og börn eru á heimilinu, kallar lögregla til starfsmanns bakvaktar barnaverndarnefndar. Starfsmenn fara í öllum tilfellum í slík útköll. Áhersla starfsmannsins er á barnið, að tryggja öryggi þess og hlúa að því. Jafnframt að fá fram sögu barnsins og upplýsa það um hvað gerist næst. Þessa áherslu verður að halda fast í og gæta þess að hún haldist þótt verklagi breytist.

Fulltrúar frá Garðabæ hafa ekki tekið þátt í að undirbúa átak gegn heimilisofbeldi og starfsmenn þaðan eru ekki hluti af starfshópnum. Það er mat starfshópsins að ef Garðabær ætlar ekki að taka þátt í verkefni um heimilisofbeldi sé grundvöllur fyrir sameiginlegum bakvöktum með því sveitarfélagi ekki lengur til staðar.

Skilgreining á heimilisofbeldi

Heimilisofbeldi er skilgreining á ofbeldi sem á sér stað milli tengdra aðila. Þar sem verkefni þetta er unnið með lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu er lagt til að stuðst verði við sömu skilgreiningu og kemur fram í þeirra verklagsreglum varðandi heimilisofbeldi. Þar er skilgreiningin „ofbeldi sem einstaklingur verður fyrir af nákomnum, þ.e. gerandi og þolandi eru skyldir, tengdir eða hafi sömu tengsl. Ofbeldið getur verið líkamlegt, andlegt og/eða kynferðislegt og felur í sér valdbeitingu eða hótun um valdbeitingu“. Tengsl geranda og þolanda geta verið núverandi eða fyrrverandi maki, óháð hjúskaparstöðu, börn, systkini og foreldrar eða forráðamenn. Heimilisofbeldi getur átt sér stað utan heimilis.

Barnavernd byggir sínar skilgreiningar á Skilgreiningar- og flokkunarkerfinu SOF. Þar kemur fram að heimilisofbeldi sé andlegt ofbeldi gagnvart barni þegar það verður vitni að ofbeldi milli annarra, t.d. milli foreldra, foreldra gagnvart systkini, milli systkina barnsins eða barni gagnvart foreldri.

Tölfræði

Fjöldi heimilisofbeldismála er einungis skráður hjá lögreglu vegna útkalla í slíkum málum. Á árs tímabili, frá nóvember 2013 til október 2014, voru alls 56 útköll lögreglu vegna heimilisofbeldismála í Hafnarfirði og Kópavogi. Álíka fjöldi er milli sveitarfélaga eða 29 útköll í Hafnarfirði og 27 í Kópavogi. Útköll vegna heimilisófriðar voru mun fleiri. Heimilisófriður er skilgreindur sem ágreiningur þegar ekki er talið að ofbeldi hafi átt sér stað. Í þeim tölum er ekki aðgreint hvort börn hafi verið á heimilinu en í þeim tilfellum tilkynnir lögregla til barnaverndar og barnavernd heldur utan um fjölda barna sem voru á heimili þar sem heimilisofbeldi átti sér stað.

Stuðningur félagsþjónustu

Einstaklingar sem náð hafa 18 ára aldri geta leitað til fjölskylduþjónustu Hafnarfjarðar og ráðgjafa og íbúðadeildar Kópavogs eftir stuðningi og ráðgjöf. Þar er einstaklingum leiðbeint varðandi fjárhag, húsnæðismál og félagsleg vandamál. Stuðst er við lög, reglur og verklagsreglur sveitarfélaganna þar sem sambylissólk er meðal annars metið saman varðandi fjárhag og húsaleigubætur.

Starfshópurinn leggur til að þegar unnið er að málum er varða heimilisofbeldi verði möguleiki á undanþágum frá reglum. Þannig verði mögulegt að veita matskenndar undanþáguheimildir til þolenda heimilisofbeldis og tryggt að þolendur fái forgang í viðtöl hjá félagsráðgjafa sem sér um fjárhagsaðstoð og húsnæðismál. Önnur stuðningsþjónusta verður einnig veitt og getur meðal annars falið í sér styrk til greiðslu sérfræðiviðtala, aðstoð inn á heimilið og fleira.

Fræðsla

Starfshópurinn leggur til að reglubundin fræðsla verði veitt til starfsmanna barnaverndar, félagsþjónustu og lögreglu. Þannig fái hópurinn sem sinnir málaflokknum tækifæri til að efla sig faglega auk þess sem faghópurinn hittist reglulega og styrkir tengslin.

Fræðslan verði skipulögð þannig að kynning á eftirtöldum þáttum verði tryggð áður en verkefnið byrjar eða á fyrstu vikum þess. Fræðsla verði síðan á 6 – 8 vikna fresti fyrstu sex mánuði verkefnisins.

1. Lögregla og barnavernd kynna starfssemi sína og verklag varðandi heimilisofbeldi.
2. Kynning á úrræðinu Karlar til ábyrgðar (Einar Gylfi Jónsson og Andrés Ragnarsson).
3. Kynning á starfssemi Kvennaathvarfsins.

4. Fræðsla um áfallamiðaða meðferð fyrir þolendur heimilisofbeldis (Áfalla- og sálfræðimiðstöðin)
5. Fræðsla um áfallamiðaða meðferð fyrir börn (Barnahús)
6. Fræðsla um stöðu erlendra kvenna sem búa við heimilisofbeldi.

Jafnframt yrði tveimur starfsmönnum hjá hvoru bæjarfélagi gert kleift að sækja nám og/eða námskeið um áfallavinnu með fjölskyldum sem búa við heimilisofbeldi. Starfshópurinn er tilbúinn til að skipuleggja fræðsluna og leita samstarfs við lögreglu vegna hennar en tryggja þarf fjármagn.

Forsendur fyrir útreikningi á kostnaði

Við útreikninga á kostnaði er miðað við laun félagsráðgjafa með meistaraþáttu og fimm ára starfsreynslu. Gert er ráð fyrir að grunnlaun starfsmanna í félagsþjónustu sé 1,5% lægri en starfsmanna í barnavernd. Kostnaður bakvaktar barnaverndar fyrir árið 2014 byggir á tölum úr skýrslu Björns Jónssonar frá Expectus sem hann vann fyrir SSH vegna úttektar á sameiginlegri bakvakt og gengið út frá þeim við frekari útreikninga. Við útreikninga er jafnframt gert ráð fyrir Garðabæ í verkefninu og því hækkar kostnaður ef sveitarfélagið verður ekki með.

Tillögur

Leið 1

Sem fyrstu tillögu leggur hópurinn til að Suðursvæði byggi áttak sitt gegn heimilisofbeldi á sama hátt og Reykjavíkurborg. Fyrirkomulaginu er nákvæmlega lýst í skýrslunni Reykjavík gegn ofbeldi 2014 og byggir á því að sérfræðingur fylgir lögreglu í útköll vegna ofbeldis á heimilum og eftirfylgnisheimsókn. Þannig verði sett á fót bakvakt á vegum ráðgjafa og íbúðadeildar hjá velferðarsviði Kópavogs og hjá fjölskylduþjónustu Hafnarfjarðarbæjar sem fylgir lögreglu í útköll vegna heimilisofbeldis og í eftirfylgniheimsókn. Þegar börn eru á heimilinu fer bakvakt barnaverndar einnig á staðinn.

Kostir tillögunnar:

Betri þjónusta við íbúa sveitarfélaganna og samræmi við verklag Reykjavíkur varðandi heimilisofbeldi. Tveir starfsmenn fara inn á heimilið og tala við börn og þolanda, starfsmaður barnaverndar ræðir við börnin á meðan starfsmaður félagsþjónustu ræðir við fullorðinn þolanda

og fylgir honum í þau úrræði sem þörf er á. Þannig er tryggð markviss aðstoð við að binda enda á ofbeldið, bæði fyrir fullorðna og börn.

Ókostir tillögunnar:

Sé þessi leið farin eykst kostnaður vegna bakvaktar verulega þar sem tveir starfsmenn eru á bakvakt í einu. Ókostur tillögunnar er eingöngu fjárhagslegs eðlis.

Kostnaður:

	Leið 1				Kostnaður
	Fastur				
	kostnaður	Útköll	Fjöldi	Heildarkostnaður	aukning
Kópavogur	4.287.054	662.272	34	10.521.645	4.949.325
Hafnarfjörður	4.127.012	663.286	34	10.154.595	4.790.298

*Upphæðir vegna fasts kostnaðar miðast við að Garðabær sé með á bakvöktum, við útreikning er miðað laun félagsráðgjafa í 25. launaflokk. Við útreikning útkalla er miðað við fjölda útkalla hjá lögreglu á tímabilinu nóvember 2013 – október 2014 og 23% aukningu heimilisofbeldismála sem var raunin þegar verkefnið fór í gang á Suðurnesjum. Athuga að ekki er tekinn inn kostnaður vegna bíla, síma og annars aukakostnaðar.

Leið 2

Sem aðra tillögu leggur hópurinn til að Suðursvæði byggi áttak sitt gegn heimilisofbeldi á því að einn starfsmaður barnaverndar sinni bakvöktum. Ekki er lagt til að Suðurnesjaleiðinni sé fylgt fullkomlega því þá er stígið skref aftur á bak varðandi þjónustu við börn. Suðurnesjaleiðin leggur áherslu á vinnu með geranda og þolanda en ekki er áhersla lögð á að ræða við börn. Mikilvægt er að halda þeirri áherslu áfram eins og starfsmenn barnaverndarnefndar hafa sinnt á sameiginlegum bakvöktum hingað til.

Þar sem þessi tillaga byggir aðeins á einum starfsmanni á bakvakt er lagt til að þegar bæði þarf að sinna þolanda og barni verði gert ráð fyrir tvöföldu útkalli. Þannig er lögð áhersla á mikilvægi þess að barninu sé sinnt eins og verið hefur en að aukin vinna við þolanda heimilisofbeldis bætist við.

Kostir tillögunnar:

Tillagan er umtalsvert hagkvæmari en tillaga eitt.

Ókostir tillögunnar:

Einn starfsmaður sinnir tveggja manna starfi og þjónusta fyrir íbúa Kópavogs og Hafnarfjarðar því umtalsvert lakari miðað við það sem er verið að bjóða íbúum Reykjavíkur. Þessi leið veldur því að álag á starfsmann bakvaktar eykst umtalsvert.

Kostnaður tillögunnar:

Leið 2

		Útkall	Útkall	Fjöldi		
	Bakvakt	með barni	án barns	útkalla	Með öllu	Viðbót
Kópavogur	5.572.320	663.286	331.643	34	6.567.249	994.929
Hafnarfjörður	5.364.297	663.286	331.643	34	6.359.226	994.929

*Upphæðir vegna fasts kostnaðar miðast við að Garðabær sé með á bakvöktum, við útreikning er miðað laun félagsráðgjafa í 26. launaflokki. Við útreikning útkalla er miðað við fjölda útkalla hjá lögreglu á tímabilinu nóvember 2013 – október 2014 og 23% aukningu heimilisofbeldismála sem var raunin þegar verkefnið fór í gang á Suðurnesjum. Gert er ráð fyrir 17 útköllum hjá hvoru sveitarfélagi fyrir sig þar sem eru börn og öðrum 17 útköllum þar sem eru ekki börn. Þar sem eru börn á heimilinu eru greiddir 8 yfirvinnutímar fyrir útkallið en 4 tímar í öðrum útköllum. Athuga að ekki er tekinn inn kostnaður vegna bíla, síma og annars aukakostnaðar.

Leið 3

Sem þriðju tillögu leggur hópurinn til að Suðursvæði byggi átak sitt gegn heimilisofbeldi á því að einn starfsmaður barnaverndarnefndar sinni bakvöktum og að yfirmenn/deildarstjórar á hverri stofnun sinni bak-bakvöktum. Deildarstjóri/yfirmaður fer í útköll þegar börn eru á heimilinu. Starfshópurinn reiknaði ekki út kostnað vegna þessarar leiðar.

Kostir tillögunnar:

Þjónusta tveggja starfsmanna er tryggð í útköllum vegna heimilisofbeldis þar sem börn á heimilinu.

Ókostir tillögunnar:

Fjárhagslega er leiðin líklega óhagkvæmari en tillaga 2 og fáir sem geta skipt bakvakt á milli sín.

Áherslur starfshópsins óháð því hvaða leið verður valin

- Starfshópurinn leggur til að eftirfylgd eftir útköll skiptist á milli barnaverndarnefndar og starfsmanna félagsþjónustu. Þannig sinnir starfsmenn barnaverndarnefndar eftirfylgd þeirra mála þar sem börn eru á heimilinu en starfsmenn félagsþjónustunnar barnlausum fjölskyldum. Útköll vegna heimilisofbeldis á dagvinnutíma skiptist á sama hátt.
- Starfshópurinn leggur áherslu á að nægilegt fjármagn fyrir túlkþjónustu verði tryggt og að allir aðilar máls fái túlk sé þess þörf. Ekki er gert ráð fyrir þessari aukningu í fjárhagsáætlunum 2015. Athuga þarf að útkall er dýrara en viðtöl sem pöntuð eru með fyrirvara.
- Starfshópurinn leggur áherslu á sveitarfélögin haldi vel utan um tölfræði verkefnisins svo hægt sé að fylgjast með þróun heimilisofbeldismála. Talning sveitarfélagana verður að vera framkvæmd á sama hátt svo hægt sé að gera marktækan samanburð.

Lokaorð

Það er auðvelt að hrífast með því áhrifaríka verkefni sem Að halda glugganum opnum er. Verkefnið hefur hlotið verðskuldað lof og allir geta verið sammála um að bregðast skuli við heimilisofbeldi á áhrifaríkan hátt.

Að móta tillögur var að mörgu leiti erfitt fyrir starfshópinn. Vilji til þátttöku í verkefninu er sannarlega til staðar hjá hópnum og meðbyr nokkur hjá félagsráðgjöfum í Kópavogi og Hafnarfirði sem og hjá samstarfsstofnunum. Í janúar fékk starfshópurinn aðgang að skýrslu Reykjavíkurborgar þar sem verklag frá suðurnesjaverkefninu er notuð en þess jafnframt gætt að börnum sem upplifa heimilisofbeldi sé sinnt eins og verið hefur af bakvakt barnaverndar. Með þá vitneskju annars vegar og vilja til að fara sömu leið og þekkingu á fjárhagsáætlunum bæjarfélagana fyrir árið 2015 hins vegar, varð ekki raunhæft að leggja eingöngu fram tillögu um þá leið. Aðeins vegna þessa setti hópurinn fram tillögur tvö og þrjú en verði þær tillögur valdar er það mat hópsins að það verði að vera tímabundið og álagið metið á sex mánaða fresti.

Starfshópurinn lýsir áhyggjum af þeirri aukningu af krefjandi og erfiðum verkefnum sem sett eru á starfsfólk barnaverndar og félagsþjónustu. Álagið er mikið í þessum starfshópum

fyrir og verkefni um heimilisofbeldi krefst mikillar vinnu og eftirfylgni. Eftirfylgnin er lykilþáttur í verkefninu, bæði með börnum og fullorðnum og í þeirri vinnu má ekki bregðast. Starfshópurinn leggur því til að fenginn verði fagaðili til að leggja mat á álag í þessum starfshópum, bæði hjá þeim sem sinna bakvöktum og þeim sem sinna eftirfylgd auk annarra verkefna barnaverndar og félagsþjónustu og mið verði tekið af þeirri athugun við gerð næstu fjárhagsáætlana.

4.mars 2015

Anna Eygló Karlsdóttir

Elín Klara Bender

Kristný Steingrímisdóttir

Ólína Birgisdóttir

Þóra Ingimundardóttir

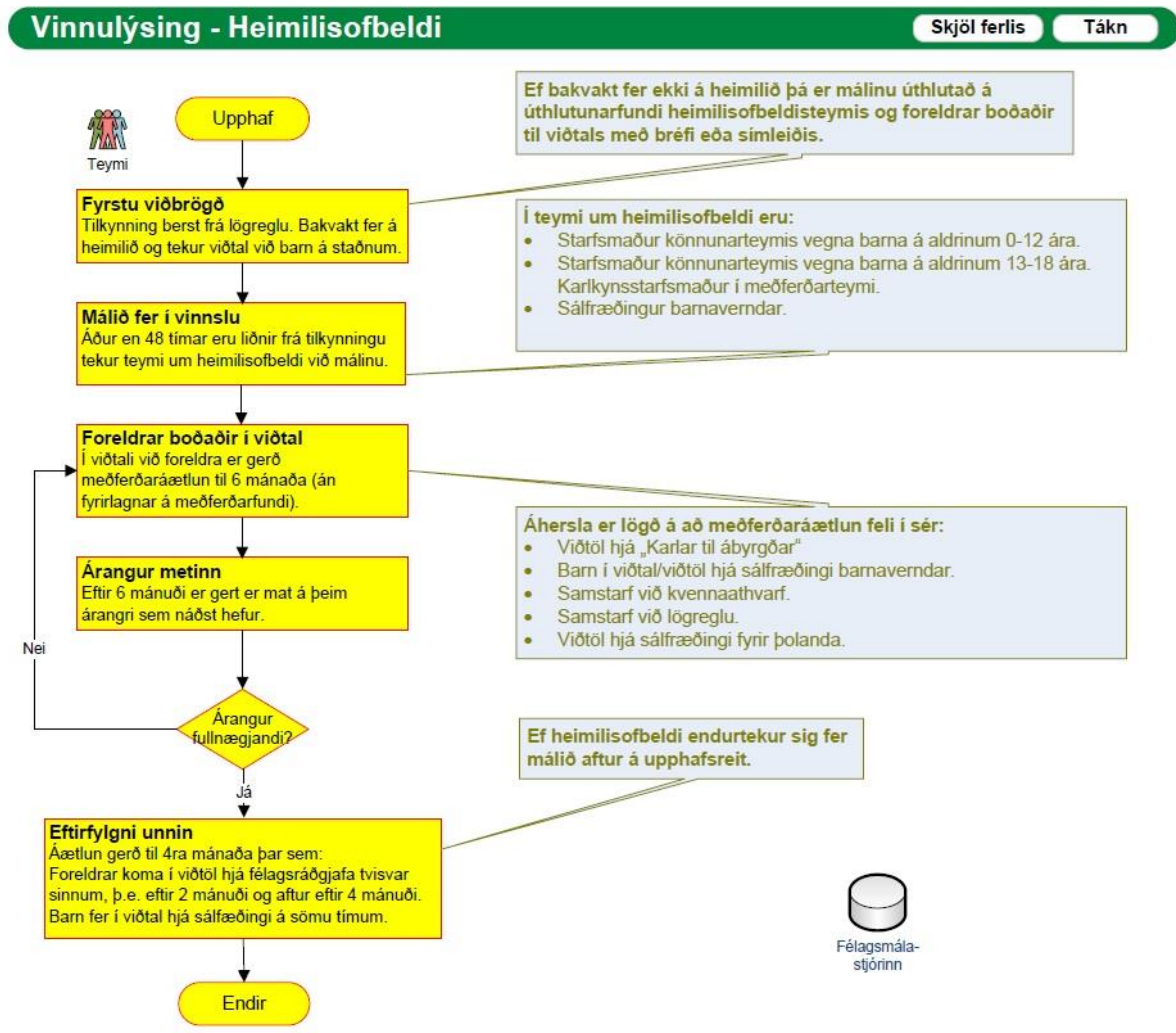
Skýrslur sem stuðst var við og eru meðfylgjandi:

1. Reykjavík gegn ofbeldi: Átaksverkefni Reykjavíkurborgar í samvinnu við Lögregluna á höfuðborgarsvæðinu
2. Skýrsla: Tilraunaverkefni lögreglunnar á Suðurnesjum og félagsþjónustunnar í heimilisofbeldismálum „Að halda glugganum opnum“.
3. Sameiginleg bakvakt barnaverndar á höfuðborgarsvæðinu
4. Tilraunaverkefni „þjónusta við börn sem búa við heimilisofbeldi“.

Viðauki II – Yfirlit yfir fræðslu vegna Átaks gegn heimilisofbeldis

- 15. maí 2015** Fræðsla frá lögreglunni, Alda Hrönn Jóhannsdóttir og Marta Kristín Hreiðarsdóttir
- Kynning á verklagi sveitarfélaganna – breytingar vegna verkefnisins
- Undirskriftir bæjarstjóra í sveitarfélögunum þremur og lögreglustjóra um verkefnið
- 29. maí 2015** Fræðsla frá Körlum til ábyrgðar, Andrés Ragnarsson
- 11. nóvember 2015** Samstarfsfundur/ fræðsla í Kvennaathvarfinu, Sigprúður Guðmundsdóttir
- 2. mars 2016** Samstarfsfundur / fræðsla frá áfallateymi LSH, Berglind Guðmundsdóttir, Agnes Gísladóttir og Kristbjörg Þórisdóttir

Viðauki III – Vinnulýsing heimilisofbeldisteymis barnaverndar í Kópavogi



Viðauki IV – Verklag vegna heimilisofbeldis í Hafnarfirði



VERKLAG VEGNA HEIMILISOFBELDIS

