

Tillaga til þingsályktunar

um framkvæmdaáætlun á sviði barnaverndar.

Frá félags- og jafnréttismálaráðherra.

Alþingi ályktar að samþykkja eftirfarandi framkvæmdaáætlun á sviði barnaverndar sem gildi til 1. júní 2018:

A. GAGNREYNDAR AÐFERÐIR Í BARNAVERND

1. Nýtt meðferðarheimili á höfuðborgarsvæðinu.

Áfram verði unnið að stofnun nýs meðferðarheimilis fyrir unglunga á höfuðborgarsvæðinu. Stefnt verði að því að ljúka öðrum áfanga verkefnisins með áætlunargerð og ákvörðun um staðsetningu sem uppfyllir skilyrði frumathugunar, fullhönnunar mannvirkis og eftir atvikum breytingar á deili- og/eða aðalskipulagi. Nýja meðferðarheimilið verði ætlað unglingum sem eru metnir í mikilli áhættu vegna hegðunar- og/eða vímuefnavanda og þar geti ungmenni afplánað óskilorðsbundna fangelsisdóma og setið í gæsluvarðhaldi í lausagæslu.

Markmið: Að tryggja börnum nauðsynleg meðferðarúrræði og auka vægi gagnreyndra aðferða í stofnanameðferð og stuðla þannig að framkvæmd samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

Kostnaðaráætlun: 50 millj. kr.

Ábyrgð: Barnaverndarstofa.

Samstarfsaðilar: Velferðarráðuneytið og Framkvæmdasýsla ríkisins.

Mælikvarði: Öðrum áfanga undirbúnings að stofnun nýs meðferðarheimilis verði lokið fyrir 1. júní 2018.

2. PMTO-þjónusta.

PMTO-þjónusta barnaverndar verði eflað. Í því felist meðal annars að:

- áfram verði unnið að uppbyggingu PMTO-þjónustusvæða á landsvísu,
- PMTO-meðferðaraðilum sem hlotið hafa viðeigandi þjálfun verði fjölgað,
- fram fari reglulegt eftirlit með gæðum þjónustunnar.

Markmið: Að bjóða upp á úrræði vegna hegðunarvanda barna sem felst í því að efla foreldra í uppeldishlutverki sínu og stuðla að bættum samskiptum barna og foreldra.

Kostnaðaráætlun: 35 millj. kr.

Ábyrgð: Barnaverndarstofa.

Samstarfsaðilar: Velferðarráðuneytið og barnaverndarnefndir.

Mælikvarði: PMTO-þjónustusvæðum fjölgi um þrjú og lokið verði menntun 16 PMTO-meðferðaraðila. Þá fari reglulegt gæðaeftirlit fram á sama tímabili.

B. BÆTT VERKLAG Í BARNAVERND

3. Leiðbeinandi verklagsreglur um tilkynningar.

Settar verði leiðbeinandi verklagsreglur um hvernig meta eigi alvarleikastig tilkynninga til barnaverndarnefnda.

Markmið: Að styrkja starf barnaverndarnefnda og tryggja nauðsynlega forgangsröðun verkefna.

Kostnaðaráætlun: Rúmast innan fjárheimilda Barnaverndarstofu.

Ábyrgð: Barnaverndarstofa.

Samstarfsaðilar: Barnaverndarnefndir og velferðarráðuneytið.

Mælikvarði: Á seinni hluta árs 2017 verði unnar leiðbeinandi verklagsreglur og þær kynntar barnaverndarnefndum. Á fyrri hluta árs 2018 verði verklagsreglurnar teknar í notkun hjá öllum barnaverndarnefndum.

4. Vinnulag og málafjöldi í barnavernd.

Áfram verði þróuð aðferð sem fylgt verði eftir svo meta megi með kerfisbundnum hætti vinnulag starfsfólks í barnavernd.

Markmið: Að unnt sé að meta og bregðast við álagi á starfsfólk í barnavernd með samræmdum hætti.

Kostnaðaráætlun: 2 millj. kr.

Ábyrgð: Barnaverndarstofa.

Samstarfsaðilar: Barnaverndarnefndir og velferðarráðuneytið.

Mælikvarði: Fram fari þróunarvinna sem ljúki fyrir árslok 2017. Fyrir 1. júní 2018 hafi matið verið framkvæmt að minnsta kosti tvisvar hjá stærstu barnaverndarnefndum landsins.

5. ESTER-matskerfið í barnavernd.

Áfram verði unnið að innleiðingu ESTER-matskerfisins í barnavernd með frekara námskeiðshaldi, handleiðslu og þjálfun. Þá verði lagt mat á reynsluna af innleiðingu kerfisins.

Markmið: Að innleiða gagnreynda og kerfisbundna matsaðferð við könnun mála í barnavernd og samræma og efla vinnu við að greina og meðhöndla frávíkshæðun hjá börnum. Metinn verði árangur af íhlutunum fyrir börn og fjölskyldur þeirra.

Kostnaðaráætlun: 7 millj. kr.

Ábyrgð: Barnaverndarstofa.

Samstarfsaðilar: Barnaverndarnefndir og velferðarráðuneytið.

Mælikvarði: Árið 2017 verði haldin þrjú handleiðslunámskeið fyrir þá sem lokið hafa ESTER-grunnnámskeiði. Allar starfsstöðvar barnaverndarnefnda verði heimsóttar í því skyni að veita starfsfólki leiðbeiningar um notkun ESTER-kerfisins. Á fyrri hluta árs 2018 verði óháður aðili fenginn til að meta áreiðanleika ESTER-tækisins og áhrif notkunar þess á störf málstjóra í barnavernd og vinnslu barnaverndarmála.

6. Barnvæn nálgun í heimilisofbeldismálum.

Börnum sem hafa upplifað heimilisofbeldi verði tryggður nauðsynlegur stuðningur og þjónusta.

Eftirfarandi verkefni verði unnin:

- a. fram fari mat á gagnsemi mismunandi aðferða í þjónustu við börn sem hafa upplifað heimilisofbeldi,
- b. óháðum sérfræðingi verði falið að gera úttekt á vinnulagi sveitarfélaga í málum þar sem börn upplifa heimilisofbeldi.

Markmið: Að veita börnum sem hafa orðið fyrir heimilisofbeldi sérhæfða þjónustu og að tryggja öryggi þeirra og velferð.

Kostnaðaráætlun: 3 millj. kr.

Ábyrgð: Barnaverndarstofa.

Samstarfsaðilar: Barnaverndarnefndir og velferðarráðuneytið.

Mælikvarði: Fyrir liggi úttekt á vinnulagi sveitarfélaga í málum þar sem börn upplifa heimilisofbeldi sem og mat á gagnsemi mismunandi aðferða í þeirri þjónustu fyrir 1. júní 2018.

C. BARNAVERNDARLÖGGJÖF

7. Skipan starfshóps um breytingar á barnaverndarlögum.

Skipaður verði starfshópur sem falið verði að greina barnaverndarlög og framkvæmd þeirra, leggja mat á þörf fyrir breytingar og gera viðeigandi tillögur þar að lútandi. Í fyrsta áfanga verði hópnum falið að gera tillögur að nauðsynlegum lagabreytingum til þess að setja á laggirnar eða festa í sessi tiltekin úrræði í barnaverndarstarfi á Íslandi, sbr. liði 8, 9 og 10.

Markmið: Að setja á laggirnar eða festa í sessi tiltekin úrræði í barnavernd.

Kostnaðaráætlun: Rúmast innan fjárheimilda velferðarráðuneytisins.

Ábyrgð: Velferðarráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Barnaverndarstofa, barnaverndarnefndir, Samband íslenskra sveitarfélaga, fagdeild félagsráðgjafa í barnavernd ásamt fulltrúum fræðasamfélagsins.

Mælikvarði: Starfshópur um breytingar á barnaverndarlögum skili áfangaskýrslu til félags- og jafnréttismálaráðherra með tillögum fyrir 1. júní 2018.

8. MST-fjölkerfameðferð.

Settar verði fram tillögur um breytingar á barnaverndarlögum til að festa MST-fjölkerfameðferð í sessi og tryggja aðgengi að þjónustunni á landsvísu.

Markmið: Að tryggja aðgengi að sérhæfðri þjónustu í nærumhverfi barna á aldrinum 12–18 ára sem glíma við alvarlegan hegðunar- og/eða vímuefnavanda.

Kostnaðaráætlun: Rúmast innan ramma fjárheimilda velferðarráðuneytisins.

Ábyrgð: Velferðarráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Barnaverndarstofa.

Mælikvarði: Starfshópur um breytingar á barnaverndarlögum skili áfangaskýrslu til félags- og jafnréttismálaráðherra með tillögum fyrir 1. júní 2018.

9. Barnahús.

Settar verði fram tillögur um breytingar á barnaverndarlögum og annarri löggjöf svo skjóta megi tryggari stöðum undir starfsemi Barnahúss og festa hana í sessi.

Markmið: Að Barnahús veiti áfram sérhæfða þjónustu við börn sem grunur leikur á að séu þolendur kynferðislegs ofbeldis eða alvarlegs líkamlegs ofbeldis og eflt samstarf og samhæfing stofnana sem hafa aðkomu að rannsókn og meðferð slíkra mála.

Kostnaðaráætlun: Rúmast innan ramma fjárheimilda velferðarráðuneytisins.

Ábyrgð: Velferðarráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Barnaverndarstofa.

Mælikvarði: Starfshópur um breytingar á barnaverndarlögum skili áfangaskýrslu til félags- og jafnréttismálaráðherra með tillögum fyrir 1. júní 2018.

10. Viðbragðsteymi vegna voveiflegra dauðsfalla barna.

Undirbúin verði stofnun viðbragðsteymis vegna voveiflegra dauðsfalla barna sem skrái og greini ótímabær dauðsföll og leiti leiða til að koma í veg fyrir slíkt með því að efla samskipti og samstarf þeirra aðila sem koma að málum barna í áhættu.

Markmið: Að taka til gaumgæfilegrar athugunar voveifleg dauðsföll barna og viðbrögð við slíkum málum og leita leiða til þess koma í veg fyrir þau.

Kostnaðaráætlun: Rúmast innan ramma fjárheimilda velferðarráðuneytisins.

Ábyrgð: Barnaverndarstofa.

Samstarfsaðilar: Velferðarráðuneytið, innanríkisráðuneytið, barnaverndarnefndir, Embætti landlæknis, Embætti ríkissaksóknara, Embætti ríkislögreglustjóra.

Mælikvarði: Starfshópur um breytingar á barnaverndarlögum geri tillögur um nauðsynlegar lagabreytingar í áfangaskýrslu til félags- og jafnréttismálaráðherra fyrir 1. júní 2018 til þess að setja lagastoð fyrir stofnun viðbragðsteymisins.

11. Setning og endurskoðun reglugerða á grundvelli barnaverndarlaga.

Setningu reglugerða á grundvelli barnaverndarlaga verði lokið. Auk þess fari fram nauðsynleg endurskoðun á þegar settum reglugerðum og þær uppfærðar í samræmi við gildandi lög.

Markmið: Að uppfylla ákvæði barnaverndarlaga um setningu reglugerða.

Kostnaðaráætlun: Rúmast innan ramma fjárheimilda velferðarráðuneytisins.

Ábyrgð: Velferðarráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Barnaverndarstofa, barnaverndarnefndir og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Mælikvarði: Setningu reglugerða og eftir atvikum endurskoðun þeirra verði lokið fyrir 1. júní 2018.

D. RANNSÓKNIR

12. Afdrifa- og árangurskannanir.

Reglulega fari fram mat á árangri og könnun á afdrifum barna sem notið hafa þjónustu úrræða á vegum Barnaverndarstofu.

Markmið: Að fram fari mat á því hvort þjónusta úrræða Barnaverndarstofu hafi skilað tilætluðum árangri og stuðlað að lausn þess vanda sem glímt er við hverju sinni.

Kostnaðaráætlun: 2 millj. kr.

Ábyrgð: Barnaverndarstofa.

Samstarfsaðilar: Velferðarráðuneytið, barnaverndarnefndir og háskólastofnanir.

Mælikvarði: Reglulega verði framkvæmdar kannanir á afdrifum barna sem notið hafa þjónustu úrræða Barnaverndarstofu og stofan geri grein fyrir niðurstöðum að minnsta kosti árlega.

E. FÓSTUR

13. Þjálfun og fræðsla fósturforeldra.

Þjálfun og fræðsla fósturforeldra verði eflað með námskeiðshaldi.

Markmið: Að auka hæfni og þekkingu fósturforeldra.

Kostnaðaráætlun: 3 millj. kr.

Ábyrgð: Barnaverndarstofa.

Samstarfsaðilar: Barnaverndarnefndir, Barna- og unglíngageðdeild Landspítalans, Félag fósturforeldra og velferðarráðuneytið.

Mælikvarði: Haldin verði námskeið tvisvar á ári fyrir verðandi fósturforeldra. Þá verði haldin styttri námskeið að minnsta kosti árlega fyrir einstaklinga sem taka börn ættingja í fóstur. Undirbúningi framhaldsnámskeiða fyrir fósturforeldra verði lokið fyrir 1. júní 2018. Boðið verði upp á almenn framhaldsnámskeið fyrir fósturforeldra og framhaldsnámskeið um sértæka erfiðleika. Einnig verði haldin námskeið að minnsta kosti tvisvar á ári fyrir einstaklinga sem vilja gerast vistforeldrar fylgdarlausra barna sem sótt hafa um alþjóðlega vernd á Íslandi.

14. Fjölgun fósturforeldra.

Vaxandi eftirspurn barnaverndarnefnda eftir fósturheimilum fyrir börn verði mætt með fjölgun fósturforeldra.

Markmið: Að mæta þörf fyrir fósturheimili.

Kostnaðaráætlun: 2 millj. kr.

Ábyrgð: Barnaverndarstofa.

Samstarfsaðilar: Barnaverndarnefndir og velferðarráðuneytið.

Mælikvarði: Á árinu 2018 verði hægt að mæta heildareftirspurn eftir fósturfjölskyldum á öllum landsvæðum.

15. Innleiðing gagnreyndra aðferða í fósturmálum.

Metinn verði fýsileiki þess að innleiða svokallað meðferðarfóstur fyrir börn sem glíma við alvarlegan hegðunar- og tilfinningavanda. Einnig verði kannað hvort innleiða eigi aðrar almennari en jafnframt gagnreyndar aðferðir sem miða að því að styðja börn á fósturheimilum sem og fósturforeldra og kynforeldra og bæta aðlögun fósturbarna að heimilum foreldra í lok fósturs.

Markmið: Að auka framboð umönnunar- og meðferðarráðgjafna utan stofnana sem byggjast á gagnreyndum aðferðum.

Kostnaðaráætlun: Rúmast innan ramma fjárheimilda Barnaverndarstofu.

Ábyrgð: Barnaverndarstofa.

Samstarfsaðilar: Barnaverndarnefndir og velferðarráðuneytið.

Mælikvarði: Fyrir liggi niðurstaða eigi síðar en 1. júní 2018 um fýsileika þess að innleiða meðferðarfóstur í barnavernd og aðrar almennar en gagnreyndar aðferðir sem miða að því að styðja börn á fósturheimilum sem og kynforeldra þeirra og fósturforeldra.

Greinargerð.

Velferðarráðuneytið ber ábyrgð á stefnumótun í barnavernd og skal ráðherra leggja fyrir Alþingi framkvæmdaáætlun til fjögurra ára í senn að loknum sveitarstjórnarkosningum, sbr. 5. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002.

Sú framkvæmdaáætlun sem hér er lögð fram nær til tímabilsins frá gildistöku hennar árið 2017 til næstu sveitarstjórnarkosninga árið 2018. Velferðarráðuneytið tók þá ákvörðun að breyta verklagi við gerð nýrrar framkvæmdaáætlunar í barnavernd með það að markmiði að fleiri aðilar kæmu að þeirri vinnu. Við gerð áætlunarinnar var byggt á nýju verklagi með virku og víðtæku samráði við helstu hagsmunaaðila um áhersluatriði og forgangsörðun verkefna. Þetta leiddi til þess að ekki tókst að ljúka verkinu á árinu 2016 eins og til stóð. Framkvæmdaáætlunin byggist á meginmarkmiðum barnaverndarlaga um ábyrgð og skyldur ríkisins í barnaverndarmálum.

Velferðarráðuneytið, Barnaverndarstofa og barnaverndarnefndir sveitarfélaga skulu vinna samkvæmt þeirri framkvæmdaáætlun sem hér er sett fram með það að markmiði að tryggja að börn sem búa við óviðunandi aðstæður eða stofna heilsu sinni og þroska í hættu fái nauðsynlega

og árangursríka aðstoð. Í því augnamiði skulu ráðuneytið, Barnaverndarstofa og barnaverndarnefndir hafa eftirtalin fjögur meginmarkmið að leiðarljósi:

1. Að þróa barnaverndarstarf í landinu.
2. Að efla þjónustu barnaverndar.
3. Að bæta hæfni, getu og þekkingu starfsfólks barnaverndar.
4. Að tryggja framboð og aðgengi að úrræðum sem byggjast á gagnreyndum aðferðum.

Velferðarráðuneytið hefur heildarumsjón með framkvæmd áætlunarinnar og einnig umsjón með tilteknum aðgerðum en Barnaverndarstofa og sveitarfélög bera ábyrgð á öðrum einstökum aðgerðum. Allar aðgerðir hafa verið kostnaðarmetnar og er gerð grein fyrir þeim kostnaði. Lagt verður mat á aðgerðir í samræmi við mælikvarða sem tilgreindir eru innan hvernar aðgerðar. Víðtækt samstarf verður haft við fag- og hagsmunaaðila um framkvæmd áætlunarinnar til að þekking og reynsla nýtist sem best.

Framkvæmdaáætlunin tekur mið af samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, samningi Evrópuráðsins um vernd barna gegn kynferðislegri misneytingu og kynferðislegri misnotkun auk annarra alþjóðlegra mannréttindasáttmála sem Ísland er aðili að. Lögd er áhersla á mannréttindi og samfélagsþátttöku barna. Framkvæmdaáætlunin tekur einnig mið af þeirri þróun sem orðið hefur í þjónustu við börn og í meðferðarúrræðum barnaverndar.

Lögd er áhersla á að skapa lagastoð fyrir ýmis úrræði í barnavernd sem byggjast á gagnreyndum aðferðum og festa þau þannig í sessi. Sérstök áhersla er einnig lögd á aðgerðir sem miða að því að bæta verklag og vinnubrögð í barnaverndarstarfi.

Hinn 12. júní 2015 skipaði félags- og húsnæðismálaráðherra nefnd til að semja nýja framkvæmdaáætlun á sviði barnaverndar. Í nefndinni sátu Ingibjörg Broddadóttir, sérfræðingur í velferðarráðuneytinu, formaður án tilnefningar, Gyða Hjartardóttir, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Halldór Hauksson, tilnefndur af Barnaverndarstofu, og Stefán Eiríksson, tilnefndur af Velferðarsviði Reykjavíkurborgar. Með nefndinni starfaði Guðríður Bolladóttir, lögfræðingur í velferðarráðuneytinu. Fyrsti fundur nefndarinnar fór fram 26. ágúst 2015 en alls hélt nefndin 19 fundi.

Einnig skipaði félags- og húsnæðismálaráðherra ráðgjafarhóp nefndarinnar til að tryggja aðkomu og samráð hagsmunaaðila. Samráðshópin skipuðu Hrafnís Tekla Pétursdóttir, tilnefnd af Vímulausri æsku – Foreldrahúsi, Þóra Jónsdóttir, tilnefnd af Barnaheillum, Gylfi Jónsson, tilnefndur af Fagfélagi félagsráðgjafa í barnavernd, Marta Kristín Hreiðarsdóttir, tilnefnd af Embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, Margrét María Sigurðardóttir, tilnefnd af Embætti umboðsmanns barna, Bergsteinn Jónsson, tilnefndur af UNICEF á Íslandi, María Gunnarsdóttir, tilnefnd af Samtökum félagsmálastjóra á Íslandi, Íris Stefánsdóttir, tilnefnd af Olnbogabörnum, Már V. Magnússon, tilnefndur af Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins, Heimir Hilmarsson, tilnefndur af Félagi um foreldrajafrétti, Árni Viðar Þórarinsson, tilnefndur af Þroskaþjálfafélagi Íslands, Bergþór Grétar Böðvarsson, tilnefndur af Geðhjálpi, Guðbergur Grétar Birkisson, tilnefndur af Félagi fósturforeldra, og Sólveig Ásgrímsdóttir, tilnefnd af Sálfræðingafélagi Íslands.

Nefndin hélt fund með ráðgjafarhópnum og tillagan var send öllum þeim stofnunum og samtökum sem fulltrúa áttu í hópnum til kynningar.

Hér fara á eftir skýringar við einstaka liði þingsályktunartillögunnar:

1. Nýtt meðferðarheimili á höfuðborgarsvæðinu.

Með tilkomu MST-fjölkerafmeðferðar (e. Multisystemic Therapy) í barnavernd hefur skjólstaðingahópur meðferðarheimila Barnaverndarstofu breyst þar sem fjölkerafmeðferðin hefur í mörgum tilfellum reynst koma betur til móts við þarfir barnanna. Einnig gætir viðhorfsbreytinga

meðal fagfólks og foreldra til vistunar barna utan heimilis og er börnum og ungmennum því ekki ráðstafað í meðferð á stofnun fyrr en fullreynt hefur verið að úrræði utan stofnana dugi ekki til. Rannsóknir á þessu sviði hafa jafnframt sýnt fram á mikilvægi þess að meðferð barna og unglunga fari fram í nærumhverfi þeirra til að viðhalda og bæta tengsl við fjölskyldu, skóla eða vinnustað og takast á við vandann í því umhverfi þar sem unglingurinn býr. Þá er mikilvægt að efla meðferðarstarf í barnavernd með því að fjölga starfsmönnum á meðferðarheimilum með viðeigandi fagmenntun en erfitt hefur reynst að uppfylla slíkar kröfur á starfandi meðferðarheimilum vegna fjarlægðar frá þéttbýli. Þá mun staðsetning nýs meðferðarheimilis á höfuðborgarsvæðinu einnig auðvelda aðgang að ytri sérfræðipjónustu, svo sem geðheilbrigðisþjónustu. Því hefur velferðarráðuneytið tekið ákvörðun um stofnun nýs meðferðarheimilis sem staðsett verður á höfuðborgarsvæðinu en þar búa jafnframt flest þeirra barna og ungmenna sem þurfa á slíkri þjónustu að halda.

Nýja meðferðarheimilið mun meðal annars byggjast á aðferðum hins norræna meðferðarmódelis MultifunC (no. Multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø), en niðurstöður rannsókna gefa til kynna að árangur slíkra stofnana sé betri en hefðbundinna meðferðarstofnana. Árangurinn felst meðal annars í skemmri vistunartíma og því að fleiri ungmenni búa heima og stunda nám eða vinnu í framhaldi af meðferð. Nýja meðferðarheimilið er ætlað unglungum sem eru metnir í mikilli áhættu vegna hegðunar- og/eða vímuefnavanda. Jafnframt er gert ráð fyrir að þar geti ungmenni afplánað óskilorðsbundna fangelsisdóma og setið í gæsluvarðhaldi í lausa-gæslu. Lögð er áhersla á eins opið samband við nærumhverfið og heimaumhverfi barnanna og kostur er hverju sinni, skýra markmiðssetningu og utanaðkomandi gæðaeftirlit. Stuðst er við fjölbreyttar og viðurkenndar aðferðir við hegðunarmótun og aðlögun að nær- og heimaumhverfi og eftir lok vistunar fá ungmennin frekari meðferð í heimaumhverfi.

Fyrsta áfanga verkefnisins eða frumathugun er lokið, sbr. lög um skipan opinberra framkvæmda, nr. 84/2001. Á gildistíma framkvæmdaáætlunarinnar er stefnt að því að ljúka öðrum áfanga verkefnisins með áætlunargerð og ákvörðun um staðsetningu sem uppfyllir skilyrði frumathugunar, fullhönnunar mannvirkis og eftir atvikum breytingar á deili- og/eða aðalskipulagi.

2. PMTO-þjónusta.

PMTO (e. Parent Management Training – Oregon) er gagnreynt meðferðarúrræði sem beitt er í þeim tilgangi að fyrirbyggja og meðhöndla hegðunarerfiðleika hjá leik- og grunnskólabörnum. Með PMTO fá foreldrar þjálfun í styðjandi foreldrafærni og samhliða er unnið markvisst að því að draga úr þvingandi uppeldisaðferðum. Áhersla er lögð á skýr fyrirmæli, samvinnu heimilis og skóla, samskipti og skráningu hegðunar. Niðurstöður erlendra og íslenskra samanburðarrannsókna sýna marktækan árangur þess að foreldrar fái PMTO-þjálfun en með aukinni foreldrafærni dregur úr aðlögunarvanda barnsins og fjölskyldunni líður betur. Einnig hefur verið sýnt fram á að með innleiðingu PMTO í sveitarfélögum, sem forvörn og meðferð, dregur úr tilvísunum í sérfræðipjónustu leik- og grunnskóla.

Innleiðing PMTO hér á landi hófst árið 2000 með aðlögun úrræðisins að íslenskum aðstæðum og útfærslu þjónustunnar fyrir sveitarfélög. Frá árinu 2013 hefur yfirstjórn verkefnisins verið á hendi sérstakrar einingar á vegum Barnaverndarstofnu, Miðstöðvar PMTO-foreldrafærni. Miðstöðin er miðlægt úrræði sem hefur umsjón með PMTO-meðferðarmenntun, veitir fagfólki á þeim svæðum sem innleiða aðferðina stuðning og sinnir gæðaeftirliti. Á landinu eru nú um 50 PMTO-meðferðaraðilar sem flestir eru sálfræðingar eða félagsráðgjafar. Þar að auki eru 16 fagaðilar í PMTO-meðferðarnámi sem sinna PMTO-þjónustu samhliða náminu. Í dag hafa um

2.100 fjölskyldur barna með hegðunarerfiðleika notið þjónustunnar í formi einstaklingsmeðferðar eða í hópi.

Skipulag þjónustunnar er með þeim hætti að á hverju þjónustusvæði er tengiliður eða svæðisstjóri sem sér um framkvæmd þjónustunnar í samstarfi við miðstöðina og veitir meðferðaraðilum innan svæðis stuðning. Hvert svæði hefur svo aðgang að faglegri handleiðslu í því skyni að viðhalda færni og tryggja gæði þjónustunnar. Samhliða þjónustu fyrir foreldra bjóða sum svæði upp á grunnþjálfun í PMTO fyrir fagfólk eins og sérkennara, námsráðgjafa og stjórnendur skóla. Slík þjálfun eykur meðvitund um hegðunarerfiðleika og færni til að mæta slíkum vanda. Í dag hafa um 550 fagaðilar hlotið slíka þjálfun.

PMTO-úrræðið er til staðar á um 20 stofnunum á eftirfarandi stöðum á landinu: Reykjavík, Akureyri, Blönduósi, Sauðárkróki, Fjallabyggð, Egilsstöðum, Grindavík, Hafnarfirði, Garðabæ og Kópavogi. Á gildistíma framkvæmdaáætlunarinnar er gert ráð fyrir því að PMTO-þjónustusvæðum fjölgi um þrjú og að lokið verði menntun 16 PMTO-meðferðaraðila samhliða því að hefja menntun nýs hóps með um 16 einstaklingum.

3. Leiðbeinandi verklagsreglur um tilkynningar.

Barnaverndarstofa safnar tölfraðiupplýsingum um barnavernd og fram kemur í birtum samanburðartölum stofunnar að tilkynningum til barnaverndarnefnda fjölgaði um 9,1% á árinu 2016 miðað við árið á undan. Heildarfjöldi tilkynninga árið 2016 var 9.310 en 8.533 árið á undan. Tilkynningum á höfuðborgarsvæðinu fjölgaði árið 2016 um 5,9% en á landsbyggðinni fjölgaði tilkynningum um 17% á sama tímabili. Tilkynning til barnaverndarnefndar verður ekki sjálfkrafa að barnaverndarmáli heldur þarf barnaverndarnefnd, sem tekur á móti tilkynningu hverju sinni, að meta efni tilkynningarinnar og á þeim grundvelli taka ákvörðun um hvort tilefni sé til aðgerða.

Samanlagður fjöldi barna sem tilkynnt var um árið 2016 var 7.626 en sambærileg tala fyrir árið á undan var 7.003 en fleiri en ein tilkynning getur varðað sama barnið. Það er ljóst að aukinn fjöldi tilkynninga til barnaverndarnefnda kallar á forgangsröðun mála til að tryggja að brugðist sé tímanlega við vísbendingum um alvarlegan vanda barns eða fjölskyldu.

Á gildistíma framkvæmdaáætlunarinnar mun Barnaverndarstofa setja leiðbeinandi verklagsreglur með viðmiðum um forgangsröðun barnaverndarmála eftir alvarleika og kynna þær fyrir starfsfólki barnaverndarnefnda.

4. Vinnulag og málafjöldi í barnavernd.

Á gildistíma framkvæmdaáætlunarinnar verði áfram þróuð aðferð sem fylgt verði eftir svo meta megi með kerfisbundnum hætti vinnu málstjóra í barnavernd. Notuð verður matsaðferð frá Svíþjóð sem hefur verið þýdd og staðfærð í samstarfi starfsfólks Barnaverndarstofu og barnaverndarnefnda. Leitað verður liðsinnis ráðgjafa með sérfræðipækkingu á þessu sviði og unnið að frekari þróun. Gert er ráð fyrir að endanleg útgáfa matsaðferðarinnar liggja fyrir í lok árs 2017. Matið verður framkvæmt tvisvar hjá fjölmennustu barnaverndarnefndum landsins fyrir 1. júní 2018.

5. ESTER-matskerfið í barnavernd.

Í janúar 2017 lauk tveggja ára tilraunaverkefni Barnaverndarstofu um innleiðingu ESTER-kerfisins (sæ. Evidensbaserad Strukturerað Bedömning av Risk och Skyddsfaktorer) í barnavernd á Íslandi. ESTER er samræmt mats- og skráningarkerfi fyrir einstaklingsbundið mat á börnum sem sýnt hafa af sér frávikshegðun eða eru í hættu á að þróa hana með sér.

ESTER má nota í fyrirbyggjandi skyni sem og í meðferðarskyni og kerfið nýtist jafnframt við eftirfylgni og mat á áhrifum íhlutunar hverju sinni. Í ESTER-kerfinu er lögð áhersla á að meta áhættuþætti og verndandi þætti hjá viðkomandi barni og fjölskyldu þess sem rannsóknir hafa sýnt að tengjast frávikshegðun. Ákvörðun um eftirlit, meðferð og eftirfylgni er síðan tekin á grundvelli matsins.

ESTER er sænskt kerfi en fyrir liggur íslensk þýðing handbókar, matsbókar, skimunarlista og tölvukerfis. Samtals hafa tæplega 200 starfsmenn tekið þátt í ESTER-námskeiðum á þessu tveggja ára tímabili; starfsfólk barnaverndarnefnda og þjónustumiðstöðva ásamt öðru starfsfólki sveitarfélaga sem vinnur með börnum og barnafjölskyldum.

Frávikshegðun barns kallar oft á íhlutun og því fyrir sem gripið er til aðgerða þeim mun minni er hættan á því að barn nái að þróa með sér alvarlegan vanda. Snemmtæk greining þess vanda sem glímt er við hverju sinni er jafnframt forsenda snemmtækra inngripa. Með tilkomu ESTER-kerfisins í barnavernd á Íslandi hefur verið innleidd gagnreynd og kerfisbundin matsaðferð í vinnu með börnum og barnafjölskyldum. Innleiðingin er þannig liður í því að samræma og efla vinnu við að greina, kortleggja, fyrirbyggja og meðhöndla frávikshegðun hjá börnum. Með notkun kerfisins verður öflun upplýsinga áreiðanlegri, meiri líkur eru á því að inngríp sé í samræmi við vanda og jafnræði eykst með því að tryggja sambærilega vinnslu mála.

6. Barnvæn nálgun í heimilisofbeldismálum.

Niðurstöður rannsókna hafa sýnt fram á að það að upplifa ofbeldi á heimili getur haft alvarlegar afleiðingar fyrir þroska og heilsu barna. Tilraunaverkefni Barnaverndarstofu um þjónustu við börn sem búa við heimilisofbeldi stóð yfir frá september 2011 til maí 2013 en markmið þess var að veita sérhæfða þjónustu við börn sem búa við ofbeldi á heimilum sínum. Áhersla var lögð á að gefa börnum tækifæri til að tjá sig eftir að ofbeldi hafði komið upp á heimilum þeirra og að tryggja þeim viðeigandi og sérhæfða meðferð þar sem unnið var með afleiðingar og einkenni þess að búa við heimilisofbeldi.

Mikil og jákvæð þróun hefur átt sér stað á þessu sviði á síðustu árum með nýrri nálgun og bættum vinnubrögðum og víða hefur samstarf lögreglu, félagsþjónustu og barnaverndar, í málum er varða heimilisofbeldi, verið formfest. Mikilvægt er að tryggja að viðeigandi tillit sé tekið til réttinda og þarfa barna sem verða vitni að ofbeldi á heimilum sínum. Á gildistíma framkvæmdaáætlunarinnar verður lögð áhersla á að tryggja börnum sem hafa upplifað heimilisofbeldi nauðsynlegan stuðning og sérhæfða þjónustu og koma á samræmdu verklagi um barnvæna nálgun í heimilisofbeldismálum hjá öllum barnaverndarnefndum.

7. og 11. Skipan starfshóps um breytingar á barnaverndarlögum. Setning og endurskoðun reglugerða.

Núgildandi barnaverndarlög, nr. 80/2002, tóku gildi 1. júní 2002 en á síðustu tveimur áratugum hafa orðið miklar breytingar á barnaverndarstarfi á Íslandi; barnaverndarnefndum hefur fækkað og umdæmi nefndanna stækkað. Þá hefur sérhæfðu starfsfólki fjölgað og faglegt starf í barnavernd verið styrkt með markvissum hætti. Réttaröryggi barna og foreldra í barnavernd hefur verið bætt og aukin áhersla lögð á þátttöku þeirra og samvinnu. Þá eru auknar kröfur gerðar til vandaðrar málsmeðferðar, skilvirkni, samræmingar og skráningar innan málaflokksins. Með öflugum kynningarstarfi og aukinni opinberri umræðu hefur átt sér stað vitundarvakning um tilkynningarskyldu til barnaverndarnefnda og í kjölfarið hefur tilkynningum fjölgað. Þá eru vísbendingar um að vandi barna og fjölskyldna sem rata inn á borð barnaverndar sé meiri og flóknari en áður sem kallar á fjölbreytt og vönduð stuðningsúræði sem byggð eru á gagnreyndum aðferðum og bestu mögulegu þekkingu.

Tímabært er að endurskoða barnaverndarlög og kanna hvort túlkun þeirra og framkvæmd sé í samræmi við þá þróun sem orðið hefur á úrræðum barnaverndar. Enn fremur hefur Barnaverndarstofa ýtt úr vör nýjum úrræðum í þjónustu við börn og barnafjölskyldur sem festa þarf í sessi með viðeigandi lagastoð. Brýnt er að skýra verkaskiptingu aðila innan málaflokksins, bæta enn frekar réttarvernd barna og foreldra og auka vægi og fjölbreytileika gagnreyndra aðferða í öllu barnaverndarstarfi.

Á gildistíma framkvæmdaáætlunarinnar verður setningu reglugerða á grundvelli barnaverndarlaga lokið. Auk þess fari fram nauðsynleg endurskoðun á þegar settum reglugerðum og þær uppfærðar í samræmi við nágildandi lög fyrir 1. júní 2018.

8.–9. MST-fjölkerfameðferð og Barnahús.

Á gildistíma framkvæmdaáætlunarinnar verður skipaður starfshópur sem falið verður að greina barnaverndarlög og framkvæmd þeirra, leggja mat á þörf fyrir breytingar og gera viðeigandi tillögur þar að lútandi. Í fyrsta áfanga verður hópnun falið að gera tillögur að nauðsynlegum lagabreytingum til þess að setja á laggirnar eða festa í sessi tiltekin úrræði í barnaverndarstarfi á Íslandi. Gera þarf breytingar á barnaverndarlögum til að festa í sessi MST-fjölkerfameðferð og tryggja aðgengi að sérhæfðri þjónustu í nærumhverfi barna á landsvísu. Jafnframt þarf að gera breytingar á barnaverndarlögum svo skjóta megi tryggari stoðum undir starfsemi Barnahúss og tryggja áfram sérhæfða þjónustu við börn sem grunur leikur á að séu þolendur kynferðislegs ofbeldis eða hafi upplifað alvarlegt heimilisofbeldi.

Starfsemi Barnahúss hefur verið í stöðugri þróun og á árinu 2016 veitti ráðuneytið Barnaverndarstofu 3 millj. kr. framlag til að styrkja rannsókn og meðferð mála þegar grunur er um að fatlað barn hafi sætt ofbeldi. Í Barnahúsi fara nú einnig fram viðtöl við fylgdarlaus börn sem hafa óskað eftir alþjóðlegri vernd hér á landi. Taka þarf til skoðunar, í samvinnu við viðkomandi ráðuneyti og stofnanir, hvort gera þurfi breytingar á lögum um útlendinga, nr. 80/2016, til að festa það verklag í sessi. Einnig þarf að taka til skoðunar með sama hætti hvort gera þurfi breytingar á lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála, vegna skýrslutöku af börnum í Barnahúsi. Á gildistíma framkvæmdaáætlunarinnar mun starfshópur um breytingar á barnaverndarlögum gera tillögur um nauðsynlegar breytingar á barnaverndarlögum í áfangaskýrslu til félags- og jafnréttismálaráðherra fyrir 1. júní 2018.

10. Viðbragðsteymi vegna voveiflegra dauðsfalla barna.

Eina af meginstoðum barnasáttmálans, samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, er að finna í 6. gr. sem kveður á um grundvallarréttindi barna til lífs og þroska. Þá segir jafnframt í 19. gr. samningsins að aðildarríki skuli gera allar viðeigandi ráðstafanir á sviði löggjafar, stjórnslu, félags- og menntamála til að vernda barn gegn hvers kyns líkamlegu og andlegu ofbeldi, meiðingum, misnotkun, vanrækslu, skeytingarleysi og illri meðferð.

Í mörgum löndum eru starfrækt viðbragðsteymi vegna dauðsfalla barna sem byggjast á fyrirmynd frá Bandaríkjunum (svokölluðum Child Death Review Teams) sem yfirleitt eru skipuð fulltrúum barnaverndaryfirvalda, dóms-, og heilbrigðiskerfis. Hlutverk slíkra viðbragðsteyma er að stuðla að öryggi og velferð barna með því að skrá og greina ótímabær dauðsföll og leita leiða til að koma í veg fyrir slíkt með tilmælum til stjórnvalda um nauðsynlegar fyrirbyggjandi aðgerðir, breytingar á löggjöf, stefnumótun eða framkvæmd þjónustu.

Hér á landi hefur upplýsingum um voveifleg dauðsföll barna ekki verið safnað saman með kerfisbundnum hætti en ljóst er að gera þarf breytingar á löggjöf til að heimila og stuðla að miðlun nauðsynlegra upplýsinga um aðdraganda og orsakir dauðsfalla barna til að tryggja starfsgrundvöll viðbragðsteymis af þessu tagi.

Á gildistíma framkvæmdaáætlunarinnar er gert ráð fyrir því að starfshópur um breytingar á barnaverndarlögum greini þær breytingar á lögum og framkvæmd þeirra sem nauðsynlegar eru til að skapa lagastoð fyrir stofnsetningu viðbragðsteymis vegna dauðsfalla barna og skili tillögum í áfangaskýrslu til félags- og jafnréttismálaráðherra fyrir 1. júní 2018.

12. Afdrifa- og árangurskannanir.

Nauðsynlegt er að meta með kerfisbundnum hætti áhrif meðferðarúrræða til skemmri og lengri tíma til að tryggja gæði þjónustunnar og stuðla að nauðsynlegri þróun hennar. Á gildistíma framkvæmdaáætlunarinnar er því gert ráð fyrir að auk reglubundins árangursmats meðferðar barna í MST-fjölkerefameðferð, sem farið hefur fram frá árinu 2008, verði með sömu aðferðum metinn árangur barna sem lokið hafa meðferð á Stuðlum og á meðferðarheimilum Barnaverndarstofu. Upplýsinga verður aflað frá forsjáradílum 6, 12 og 18 mánuðum eftir að meðferð lýkur um eftirfarandi þætti:

- Hvort barnið búi hjá foreldrum eða forsjáradílum sem þátt tóku í meðferðinni eða við aðrar viðunandi aðstæður.
- Hvort barnið hafi komist í kast við lögin.
- Hvort barnið stundi nám eða vinnu.
- Hvort barnið misnoti áfengi eða aðra vímuefni.
- Hvort barnið beiti ofbeldi eða hótunum um ofbeldi.

Á gildistíma framkvæmdaáætlunarinnar verði efnt til samstarfs við háskólastofnun um frekara val á matstækjum og aðlögun þeirra að íslenskum aðstæðum.

13.–15. Þjálfun og fræðsla. Fjölgun fósturforeldra. Innleiðing gagnreyndra aðferða í fósturmálum.

Ráðstöfunum barna á vegum barnaverndarnefnda á fósturheimili hefur farið fjölgandi undanfarin ár. Einnig hefur krafa um viðeigandi þjónustu við börn utan stofnana orðið hávæðari, m.a. í kjölfar lögfestingar samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins árið 2013. Þannig getur í einstökum tilvikum tekið lengri tíma en áður að finna barni viðeigandi fósturheimili og einstök dæmi eru um að langan tíma hafi tekið að finna fósturheimili þar sem hægt er að veita viðeigandi umönnun fyrir börn sem sýna mjög krefjandi hegðun og glíma við fjölþættan vanda. Þá eru gerðar ríkar kröfur til undirbúnings af hálfu barnaverndarnefnda áður en barni er ráðstafað í fóstur. Nauðsynlegt er að fjölga tækifærum fósturforeldra og verðandi fósturforeldra til fræðslu og þjálfunar. Vanda þarf val á fósturforeldrum, undirbúning ráðstöfunar barns á fósturheimili sem og stuðning og þjónustu barnaverndarnefnda eða sérfræðinga á vegum nefndanna við barn meðan það dvelur á fósturheimili. Einnig við fósturforeldra og eftir atvikum kynforeldra barns.

Á gildistíma framkvæmdaáætlunarinnar verði þörf fyrir úrbætur í fósturmálum mætt með eftirfarandi aðgerðum sem Barnaverndarstofa mun hafa yfirumsjón með:

- a. Aukinni eftirspurn eftir fósturheimilum verði mætt með fjölgun fósturforeldra, m.a. í þéttbýli þar sem aðgangur er greiðari að viðeigandi sérfræðiþjónustu og öðrum lögbundnum stuðningi barnaverndarnefnda við barn og fósturforeldra. Í þessu skyni verði aukin áhersla lögð á að auglýsa reglulega eftir fólki sem hefur áhuga á að gerast fósturforeldrar og að taka þátt í viðeigandi þjálfun.
- b. Áfram verði haldin Pride-námskeið til fræðslu, undirbúnings og mats á hæfni vegna leyfisveitinga til verðandi fósturforeldra. Slík námskeið verði haldin eftir þörfum en eigi sjaldnar en tvisvar á ári.

- c. Haldin verði reglulega styttri námskeið byggð á Pride-námskeiðinu vegna svokallaðs ættingjafósturs, fyrir einstaklinga sem taka börn innan eigin fjölskyldu eða úr nánasta tengslaneti í fóstur.
- d. Hafinn verði undirbúningur að almennum framhaldsnámskeiði fyrir fósturforeldra sem lokið hafa Pride-þjálfun.
- e. Einnig verði undirbúin námskeið fyrir fósturforeldra um sértæka erfiðleika barna en tvö slík sérhæfð námskeið hafa verið haldin á grunni PMT-þjálfunar fyrir fósturforeldra.
- f. Haldin verði, eftir þörfum, sérstök námskeið fyrir einstaklinga sem hafa áhuga á að gerast vistforeldrar fylgdarlausra barna sem sótt hafa um alþjóðlega vernd á Íslandi. Vistforeldrar fylgdarlausra barna geta síðan gerst fósturforeldrar með því að ljúka hefðbundnu Pride-námskeiði.
- g. Framboð umönnunar- og meðferðarúrræða sem byggjast á gagnreyndum aðferðum verði aukið fyrir börn sem þurfa vistun utan heimilis en ekki á stofnun. Þannig verði metinn fýsileiki þess að innleiða svokallað meðferðarfóstur (e. Treatment Foster Care Oregon Model – TFCO) fyrir börn sem glíma við alvarlegan hegðunar- og tilfinningavanda. Einnig verði kannað hvort innleiða eigi aðrar almennari en jafnframt gagnreyndar aðferðir sem miða að því að styðja börn á fósturheimilum, fósturforeldra og kynforeldra og bæta aðlögun fósturbarna að heimilum kynforeldra í lok fósturs.