

Úttekt:
Ofbeldisvarnarmál
Reykjavíkurborgar

KRISTÍN A. HJÁLMARSDÓTTIR
25/04/2023

EFNISYFIRLIT

| | |
|---|----|
| 1. Inngangur..... | 5 |
| 2. Aðferð | 6 |
| 3. Aðgerðaráætlun Reykjavíkurborgar gegn ofbeldi 2022-2024..... | 7 |
| 3.1 Forvarnarverkefni í hverfum | 9 |
| 3.2 Saman gegn ofbeldi..... | 9 |
| 3.3 Stuðningur og samstarf við frjáls félagasamtök..... | 13 |
| 3.4 Barnavernd..... | 14 |
| 3.5 Opinskátt um ofbeldi..... | 15 |
| 3.6 Sí- og endurmenntun fagfólks um ofbeldi..... | 16 |
| 3.7 Aðgerðir gegn EKKO í skóla og frístundastarfi | 17 |
| 3.7.1 Einelti | 17 |
| 3.7.2 Kynferðisleg og kynbundin áreitni og ofbeldi | 18 |
| 3.8 Aðgerðir gegn fordómum og hatursorðræðu | 21 |
| 3.9 Aðgerðir gegn EKKO í starfsumhverfi borgarinnar | 21 |
| 3.10 Aðgerðir gegn vændi og mansali..... | 24 |
| 3.11 Aðgerðir til að auka öryggi í borginni | 24 |
| 4. Niðurstöður og tillögur..... | 28 |

1. Inngangur

Reykjavíkurborg er stærsta sveitarfélag og vinnustaður landsins. Hjá henni starfa yfir 11 þúsund einstaklingar á hátt í 400 vinnustöðum sem eru eins ólíkir og þeir eru margir. Borgin leggur mikla áherslu á mannréttindi og ofbeldisvarnir og aðgerðir á því sviði. Mannréttinda- og ofbeldisvarnarráð Reykjavíkurborgar fer með málaflökkinn og stefnumótun á málefnasviðinu, verkefni jafnréttisnefndar samkvæmt lögum og hefur eftirlit með því að samþykktum og stefnumörkun borgarinnar á verksviði ráðsins sé fylgt.¹

Reykjavíkurborg er með sérstaka aðgerðaráætlun gegn ofbeldi og er, eftir því sem næst verður komist, eina sveitarfélag landsins sem er með slíka virka ofbeldisvarnaráætlun. Áætlunin byggir meðal annars á stefnum borgarinnar tengdum ofbeldi, Jafnréttislögunum, aðgerðaáætlunum ríkisstjórnarinnar gegn ofbeldi, alþjóðlegum sáttmálum og samningum, niðurstöðum rannsókna á sviðinu og tölulegum gögnum sem safnað er af borginni. Aðgerðir í henni spanna því mjög vítt svið og áætlunin sett fram til að fá yfirsýn yfir þau fjölmörgu ofbeldistengdu verkefni sem borgin sinnir, vísa veginn í aðgerðum og tryggja að verkefni komist í framkvæmd. Núgildandi áætlun er *Aðgerðaráætlun Reykjavíkurborgar gegn ofbeldi 2022-2024*.²

Í júní 2022 samþykkti Mannréttinda- og ofbeldisvarnarráð að láta framkvæma úttekt á stöðu ofbeldisvarnarmála hjá Reykjavíkurborg. Samið var við Kristínu A. Hjálmarsdóttur um framkvæmdina. Úttektin miðar að því að fá heildstæða sýn á stöðu ofbeldisvarna hjá Reykjavíkurborg í víðu samhengi. Sérstök áhersla er á gerð og miðlun fræðsluefnis, skráningu ofbeldistilvika, söfnun tölulegra upplýsinga og viðbragðsáætlanir vegna eineltis og annars ofbeldis í skólum og frístund.

Í skýrslunni er fjallað um aðferð og gagnaöflun í kafla 2. Í kafla 3 er rýnt í gildandi aðgerðaráætlun, stöðu verkefna á dagskrá og aðrar aðgerðir sem í gangi eru á einstökum aðgerðasviðum. Áhersla er lögð á að varpa ljósi á hindranir við innleiðingu aðgerða og tækifæri til að gera betur. Í fjórða kaflanum eru niðurstöður dregnar saman og tillögur að aðgerðum settar fram.

¹ [Samþykkt fyrir mannréttinda- og ofbeldisvarnarráð samþykkt af borgarstjórn.pdf \(reykjavik.is\)](#)

² [Aðgerðaáætlun Reykjavíkurborgar gegn ofbeldi.pdf \(reykjavik.is\)](#)

2. Aðferð

Úttektin byggir á fyrirliggjandi og nýjum gögnum sem nýttust til að varpa ljósi á stöðu ofbeldisvarna hjá Reykjavíkurborg, hindranir sem aðgerðir hafa mætt og tækifæri til að gera betur.

Áhersla var lögð á að greina stöðu ofbeldisvarna út frá aðgerðarsviðum þ.e. sí- og endurmenntun fagfólks, stuðningi við frjáls félagasamtök, aðgerðum gegn heimilisofbeldi, einelti, kynferðislegri og kynbundinni áreitni og ofbeldi, fordómum og hatursorðræðu, vændi og mansali og barnavernd. Sérstök áhersla var lögð á að skoða hvernig staðið er að gerð og miðlun fræðsluefnis, skráningu ofbeldisatvika, söfnun tölulegra upplýsinga og viðbragðsáætlunum vegna eineltis, kynferðislegrar og kynbundinnar áreitni og ofbeldis. Skýrslan GREVIO, Baseline Evaluation Report, Iceland (hér eftir GREVIO) var einnig nýtt til að greina stöðuna og tækifæri til aðgerða.³

Meðal fyrirliggjandi gagna er Aðgerðaráætlun Reykjavíkurborgar gegn ofbeldi 2022-2024 og þær stefnur, lög, reglugerðir, aðgerðaáætlanir ríkisstjórnarinnar á málefnasviðinu og alþjóðlegir samningar sem hún byggir á og nýttust við greiningarvinnuna. Einnig vefsíða Reykjavíkurborgar, verkferlar tengdir einelti, kynferðislegri og kynbundinni áreitni og/eða ofbeldi, fræðsluáætlanir og önnur skrifleg gögn frá borginni. Fanga var einnig víða leitað á veraldarvefnum. Til að staðfesta upplýsingar um viðbragðsáætlanir og verkferla skóla vegna eineltis, áreitni og ofbeldi í skóla- og frístundastarfi voru heimasíður 10 grunnskóla sem valdir voru af handahófi og fjögurra frístundamiðstöðva borgarinnar rýndar.

Nýrra gagna var aflað innan borgarkerfisins með vinnufundum, viðtölum og tölvupóstum. Sérfræðingur frá Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu, sem einnig er verkefnisstjóri Saman gegn ofbeldi, var framkvæmdaðila til aðstoðar við undirbúning úttektarinnar og gagnaöflunar. Haldnir voru þrjú vinnufundir með honum auk þess sem mikil samskipti voru m.a. með t-pósti. Tekin voru fjögur hálfstöðluð viðtöl við 1) sviðsstjóra skóla- og frístundasviðs, 2) sviðsstjóra mannauðs- og starfsumhverfissviðs og skrifstofustjóra starfsþróunar og starfsumhverfis, 3) framkvæmdastjóra Barnaverndar Reykjavíkur og deildarstjóra könnunar- og meðferðarteymis barna af erlendum uppruna og heimilisofbeldi og 4) verkefnisstýru Jafnréttisskóla Reykjavíkur. Stjórnendur fengu sendan samræmdan spurningalista fyrir viðtölin ásamt helstu óskum um upplýsingar og gögn frá hverju svið m.a. um verklagsreglur. Viðtölin voru tekin í janúar og febrúar 2023 og stóðu yfir í 40-60 mínútur. Í viðtalsramma var áhersla lögð á upplýsingar um viðhorf til stöðu ofbeldisvarnarmála, stöðu einstakra aðgerða og helstu áskoranir og tækifæri í ofbeldisvarnarmálum. Viðtölin voru öll hljóðrituð og þemagreind. Sviðsstjóri Velferðarsviðs hafði nýlega hafið störf þegar gagnaöflun fór fram og horfið var frá því að taka viðtal. Þess í stað var verkefnastjóra á skrifstofu stjórnáslu velferðarsviðs falið það verkefni að afla svara við spurningum sem byggðu á spurningalistanum og viðtalsrammanum og voru svörin send með tölvupósti um miðjan febrúar. Greiningu gagna var fylgt eftir með tölvupóstum eins og þörf var á bæði til viðmælenda og annarra starfsmanna sem höfðu innsýn á afmörkuðum sviðum.

Kallað var eftir upplýsingum frá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu vegna aðgerða í áætlun sem eru á ábyrgð lögreglustjóra en engin svör bárust. Lögreglan og fleiri aðilar utan borgarkerfisins fengu einnig nokkrar sértækar fyrirspurnir með t-pósti og var í öllum tilvikum brugðist við slíkum beiðnum.

Höfundur þakkar öllum sem aðstoðuðu við gagnaöflun kærlega fyrir þátttökuna.

³ [1680a8efae \(coe.int\)](https://www.coe.int)

3. Aðgerðaráætlun Reykjavíkurborgar gegn ofbeldi 2022-2024

Núgildandi aðgerðaráætlun, dags. 1. febrúar 2022, var unnin af þá starfandi ofbeldisvarnarnefnd Reykjavíkurborgar. Í inngangi hennar kemur fram að henni er m.a. ætlað að veita yfirsýn yfir aðgerðir og verkefni í gangi í ofbeldisvarnarmálum hjá borginni og vísa veginn í baráttunni gegn ofbeldi. Áætluninni er skipt upp í 17 kafla og undir hverjum þeirra tilgreindar aðgerðir sem koma á í framkvæmd, alls 55 talsins. Kaflarnir heita (fjöldi aðgerða í sviga):

1. Ofbeldisvarnaráætlun Reykjavíkurborgar (1)
2. Forvarnarverkefni í hverfum (ótilgreint)
3. Saman gegn ofbeldi (22)
4. Þjónustusamningar (2)
5. Bjarkarhlíð – aðild að rekstri (1)
6. Barnavernd (4)
7. Opinskátt um ofbeldi (1)
8. Sí- og endurmenntun fagfólks um kynferðisofbeldi (2)
9. Forvarnir meðal barna og ungmenna gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni í skóla- og frístundastarfi (4)
10. Námsfni um ofbeldi í samböndum ungs fólks (1)
11. Eíneltisáætlanir (1)
12. Sporna gegn rasisma (1)
13. Öruggar borgir á Norðurlöndum (9)
14. Örugg borgarrými (1)
15. Samstarf til eflingar öryggis á skemmtistöðum (1)
16. Vændi og mansal (1)
17. Vinna gegn kynbundinni og kynferðislegri áreitni í starfsumhverfi borgarinnar (3)

Eins og listinn ber með sér eru viðfangsefnin af ýmsum toga og aðgerðir undir hverjum kafla mismargar. Kaflarnir hefjast allir á inngangi þar sem fjallað er um það hvers vegna aðgerðir sem undir þá falla eru komnar á dagskrá. Því næst eru aðgerðir listaðar upp og almennt markmið þeirra skilgreind. Þá er ábyrgð á framkvæmd, samstarfsaðilar, tímarammi og kostnaður tilgreindur. Engin dæmi eru um að mælikvarðar á árangur séu tilgreindir. Aðgerðir komast á dagskrá eftir ýmsum leiðum. Þær tengjast til dæmis lögbundnum verkefnum sveitarfélaga sem vinnuveitanda og þjónustuveitanda, aðgerðaáætlunum stjórnvalda á málefnasviðinu, lagabreytingum, innleiðingu alþjóðasamninga, samstarfsverkefnum sem borgin er þátttakandi í, niðurstöðum rannsókna og úttekta, samfélagslegri vitundarvakningu og ábendingum sem berast innan úr borgarkerfinu frá bæði starfsfólki og kjörnum fulltrúum.

Aðgerðaáætluninni er meðal annars ætlað að tryggja að tilgreind verkefni komist í framkvæmd og kallað var eftir upplýsingum um stöðu einstakra aðgerða. Tafla 1 sýnir niðurstöðuna og eru verkefnin litamerkt eftir stöðu um miðjan mars 2023. Þau sem merkt eru græn eru komin í framkvæmd (40). Þau eiga það flest sameiginlegt að vera lögbundin og/eða viðvarandi verkefni sem eru í föstum farvegi. Verkefni sem merkt eru blá (2) eru ekki komin á tíma en vinna við þau hafin. Gulmerkt verkefni (5) eru komin á tíma eða ótímasett en eru í góðum farvegi. Þau eiga það sammerkt að vera ný af nálinni. Rauð verkefni (4) eru komin á tíma og hafa mætt hindrunum. Upplýsingar bárust ekki vegna verkefna sem eru ómerkt (4). Þau eru nær undantekningalaust á ábyrgð aðila utan borgarkerfisins. Þegar á heildina er litið mun því mikill meirihluti aðgerða á dagskrá komast í framkvæmd á gildistíma áætlunarinnar eða a.m.k. 85% þeirra.

Tafla 1. Yfirlit yfir stöðu verkefna í aðgerðaráætlun 2020-2024 í lok mars 2023

| Númer | Aðgerð | Tímarammi/staða | |
|-----------|---|-----------------------------|--|
| Aðgerð 1 | Samráðsvettvangur | Á meðan samþykkt gildir | |
| Aðgerð 2 | Reglulegir samráðsfundir í Saman gegn ofbeldi | Viðvarandi | |
| Aðgerð 3 | Ráðgjöf og stuðningur í útkalli og í kjölfar þess | Viðvarandi | |
| Aðgerð 4 | Ráðgjöf til brotþola á þjónustumiðstöðvum þó ekki sé um útkall að ræða | Viðvarandi | |
| Aðgerð 5 | Stuðningur við börn með viðtölum | Viðvarandi | |
| Aðgerð 6 | Greina hvernig má mæta brotþolum í tengslum við húsnæðismál | Vor 2022 | |
| Aðgerð 7 | Greina stöðu heimilislauss fólks í tengslum við heimilisofbeldi | 2022 | |
| Aðgerð 8 | Skimun á þjónustumiðstöðvum | Viðvarandi | |
| Aðgerð 9 | Söfnun tölfraeðiupplýsinga og birting | Viðvarandi | |
| Aðgerð 10 | Almenn fræðsla um heimilisofbeldi | Viðvarandi | |
| Aðgerð 11 | Fræðsla og þjálfun í notkun túlkþjónustu | Viðvarandi | |
| Aðgerð 12 | Fræðsla í menningarnæmi | Greina þarf þörf | |
| Aðgerð 13 | Upplýsingagjöf á vefsíðu borgarinnar yfir þjónustu | Viðvarandi | |
| Aðgerð 14 | Upplýsingagjöf á erlendum tungumálum | Viðvarandi | |
| Aðgerð 15 | Samstarf við frjáls félagasamtök | Viðvarandi | |
| Aðgerð 16 | Meðferð fyrir gerendur. Hvatningarbréf til ríkis | Lokið og viðvarandi | |
| Aðgerð 17 | Fatlað fólk og ofbeldi | Viðvarandi | |
| Aðgerð 18 | Vinna upplýsingaefni fyrir fatlað fólk | 2022 | |
| Aðgerð 19 | Breytingar á meðferð og skráning heimilisofbeldismála | 2022 | |
| Aðgerð 20 | Heimilisofbeldi og hinsegin fólk | Viðvarandi | |
| Aðgerð 21 | Eldra fólk og heimilisofbeldi | Viðvarandi | |
| Aðgerð 22 | Teymi um þjónustu við aldraða | 2022 | |
| Aðgerð 23 | Leiðbeiningar fyrir samstarfsfólk þeirra sem búa við eða hafa orðið fyrir ofbeldi | Vor 2022 | |
| Aðgerð 24 | Þjónustusamningur Reykjavíkurborgar við Kvænnaathvarfið | Viðvarandi | |
| Aðgerð 25 | Þjónustusamningur Reykjavíkurborgar við Stígamót | Viðvarandi | |
| Aðgerð 26 | Þátttaka í rekstri Bjarkarhlíðar | Ótímasett/viðvarandi | |
| Aðgerð 27 | Bregðast án tafar við tilkynningum um ofbeldi gagnvart barni | Viðvarandi | |
| Aðgerð 28 | Fræðsla og handleiðsla í skólum og tómstundastarfi | Viðvarandi | |
| Aðgerð 29 | Uppfæra ferla og leiðbeiningar vegna barnaverndartilkynninga | 2022-2023 | |
| Aðgerð 30 | Þjóða þeim viðtöl sem hafa verið vistuð á vegum Barnaverndar Reykjavíkur | 2022-2024 | |
| Aðgerð 31 | Opinskátt um ofbeldi í öllum hverfum borgarinnar | Ótímasett | |
| Aðgerð 32 | Fræðsla um kynferðisofbeldi | Viðvarandi | |
| Aðgerð 33 | Fræðsla um vændi | Viðvarandi | |
| Aðgerð 34 | Halda til haga tölfraeðiupplýsingum um fræðslu | 2022-2024 | |
| Aðgerð 35 | Fræðsla um kynferðislegt og kynbundið ofbeldi og áreitni og forvarnir sem hæfa leikskólabörnum | 2022-2024 | |
| Aðgerð 36 | Teymi í öllum grunnskólum í tengslum við kynbundið og kynferðislegt ofbeldi og áreitni | 2022-2024 | |
| Aðgerð 37 | Miðlægt ráðgjafateymi borgarinnar | Viðvarandi | |
| Aðgerð 38 | Kynna námsefni um ofbeldi í samböndum ungs fólks | Viðvarandi | |
| Aðgerð 39 | Tryggja virkar eineltisáætlanir | Viðvarandi | |
| Aðgerð 40 | Fræðsla um fjölmenningu og fordóma | Viðvarandi | |
| Aðgerð 41 | Lögregla taki þátt í verkefninu Velkomin í hverfið þitt | Jan-des 2022 | |
| Aðgerð 42 | Tryggja fjármagn til reksturs Flotans og Hinsegin félagsmiðstöðvarinnar | Haust 2022 | |
| Aðgerð 43 | Gefa út fræðsluefni um hættumerki þess að einstaklingar geti leiðst út í ófgahyggju | 2022-2023 | |
| Aðgerð 44 | Samfélagslögreglur verði starfandi á öllum lögreglustöðvum höfuðborgarsvæðisins | 2022 | |
| Aðgerð 45 | Framfylgja tillögum starfshóps um börn innflytjenda | 2022 | |
| Aðgerð 46 | Rýna mögulegar útfærslur á internetlögreglu | Útfærslur á tillögum haust | |
| Aðgerð 47 | Efla starf lögreglunnar í tengslum við hatursmál | Fræðsluefni haust 2022 | |
| Aðgerð 48 | Fræðsluefni um hatursorðræðu og ólýðræðislega orðræðu | Fræðsluefni haustið 2022. | |
| Aðgerð 49 | Námskeið fyrir borgarfulltrúa um hatursorðræðu | Námskeið tilbúið haust 2022 | |
| Aðgerð 50 | Leiðbeiningar sem flétta öryggissjónarmið inn í borgarskipulag | Drög tilbúin haust 2022 | |
| Aðgerð 51 | Fræðsla fyrir dyraverði | Viðvarandi | |
| Aðgerð 52 | Þróa úrræði fyrir fólk sem vill komast úr vændi | Viðvarandi | |
| Aðgerð 53 | Fræðsla til starfsfólks borgarinnar um einelti, kynferðislega áreitni, kynbundna áreitni og ofbeldi | Vor 2022 | |
| Aðgerð 54 | Vinna samskiptasáttmála Reykjavíkurborgar | Drög tilbúin árslok 2022 | |
| Aðgerð 55 | Greina starfsumhverfi starfsfólks með tilliti til áhættuþátta | Mat og tillögur árslok 2023 | |

Grænt = Aðgerð er komin til framkvæmda eða viðtekin venja; Blátt = Aðgerð er ekki komin á tíma og er í farvegi; Gult = Aðgerð komin á tíma en í farvegi; Rautt = Aðgerð hefur mætt hindrun; Hvítt = Upplýsingar vantar

Við endurskoðun ofbeldisvarnaráætlunar er venjan að senda sviðsstjórum borgarinnar og öðrum ábyrgðaraðilum verkefna drög að nýrri áætlun til umsagnar og lokaútgáfan síðan samþykkt í borgarráði. Við gagnaöflun var meðal annars spurt um viðhorf til aðgerðaráætlunarinnar og verklags við undirbúning. Almennt er viðhorfið til áætlunarinnar jákvætt en óskir um aukið samráð við ábyrgðaraðila er einkennandi þema. Ýmsar góðar ábendingar komu fram um það sem betur mætti fara. Æskilegt þykir að kynna áætlunina á staðfundum og taka umræðuna við stjórnendur og starfsfólk, um stöðu ofbeldisvarnarmála, áherslur, tækifæri og hindranir eins og þau snúa að hverju sviði fyrir sig. Einnig komu fram eindregnar óskir um aðkomu sviðanna að mótun aðgerðaáætlunar snemma í endurskoðunarferlinu. Neikvæðasta viðhorfið tengist verkefnum sem ekki eru talin framkvæmanleg nema þeim sé forgangsraðað umfram önnur verkefni eða þá að þeim fylgi bjargir eins og fjármagn og/eða mannaflí. Aukið samráð getur varpað ljósi á slík verkefni, stuðlað að sameiginlegri sýn á mikilvægi og forgangsöröðun verkefna og hvað þarf til að koma þeim í framkvæmd.

Nánar er fjallað um einstakar aðgerðir hér að aftan m.a. um hindranir sem þau hafa mætt sem og aðrar aðgerðir sem upplýsingar bárust um að væru í gangi.

3.1 Forvarnarverkefni í hverfum

Í aðgerðaráætluninni kemur fram að í gangi eru fjölmörg forvarnarverkefni gegn ofbeldi og til að efla félagsauð í hverfum borgarinnar sem ekki eru tilgreind í áætluninni. Tilraun var ekki gerð til að ná yfirsýn yfir þessi verkefni en við gagnaöflun kom m.a. fram að Reykjavíkurborg, Lögreglustjórnin á höfuðborgarsvæðinu, Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu, Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins og Fjölbrotaskólinn í Breiðholti hafa mótað sameiginlegt verklag og undirritað samstarfsyfirlýsingu, til að draga úr líkum á auknu og alvarlegu ofbeldi meðal barna og stuðla að farsæld fyrir börn í viðkvæmri stöðu. Unnið er sameiginlega að innleiðingu þess á starfssvæði Suðurmíðstöðvar Reykjavíkurborgar. Slíkt verkefni og önnur sambærileg í öðrum miðstöðvum myndu t.d. falla vel að aðgerðaráætluninni.

Ef vilji er til þess að ná yfirsýn yfir forvarnarverkefni í hverfum borgarinnar þarf að marka stefnu um söfnun og miðlun upplýsinga um verkefni, skilgreina ábyrgðaraðila, t.d. miðstöðvarnar, svo hægt sé að nálgast slíka vinnu með markvissum hætti.

3.2 Saman gegn ofbeldi

Aðgerðir gegn heimilisofbeldi hafa lengi verið á dagskrá hjá Reykjavíkurborg. Saman gegn ofbeldi er samstarfsverkefni Reykjavíkurborgar, Lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu, Kvænnaathvarfsins, Heilsugæslunnar á höfuðborgarsvæðinu og sýslumannsembættisins á höfuðborgarsvæðinu vegna útkalla og tilkynninga vegna heimilisofbeldis. Markmiðið er aukið öryggi borgara á heimilum sínum, betri þjónusta við þolendur og gerendur og bætt staða barna sem búa við heimilisofbeldi.⁴ Í Saman gegn ofbeldi hefur áhersla verið lögð á kynjasjónarmið, samþættingu við mannréttindastefnu borgarinnar og stöðu jaðarsettra hópa og annarra í viðkvæmri stöðu gagnvart heimilisofbeldi og fjölþættri mismunun. Verkefnið er í sífelldri þróun og verklagið nú samræmt fyrir öll útköll og tilkynningar vegna heimilisofbeldis hvernig sem þau koma inn á borð hjá lögreglunni eða velferðarsviði.

Haldnir eru reglulegir samráðsfundir í Saman gegn ofbeldi verkefninu (aðgerð 2). Tilgangur þeirra er að taka á málum sem upp koma, þróa verklagið og byggja upp þekkingu á málaflokknum. Fjöldi og fjölbreytni aðgerða í aðgerðaáætlun staðfesta m.a. virkni teymisins.

Barnavernd og félagsráðgjafar/sérfræðingar af velferðarsviði veita þolendum og börnum þeirra ráðgjöf og stuðning á vettvangi vegna útkalla lögreglu vegna heimilisofbeldis og í kjölfar þess (aðgerð 3). Hægt er að

⁴ [Saman gegn ofbeldi | Reykjavík](#)

staðfesta að formlegar verklagsreglur sem ná til útkalla innan og utan dagvinnutíma eru til. Samkvæmt núverandi verklagi fá bæði þolendur og börn stuðning á vettvangi ef börn eru á heimili en þegar engin börn eru á heimili er fullorðnum þolendum boðið upp á stuðning frá félagsþjónustu en sú þjónusta er valkvæð. Það skortir því upplýsingar um hópinn sem ekki þiggur stuðning í útkalli og þarfir hans. Æskilegt er að leita leiða til að varpa ljósi á það hvort þessi hópur þarf ekki á stuðningi að halda eða hvort eitthvað hindrar þolendur í að þiggja stuðning og bregðast við í samræmi við niðurstöðuna. Einnig má benda á að GREVIO gerir athugasemdir við að nógildandi verklagsreglur ríkislögreglustjóra í heimilisofbeldismálum sem gera einungis ráð fyrir að þolendur fái munnlegar upplýsingar og ábendingar um rafrænar upplýsingasíður og bæklinga.⁵ Útkallsaðilar frá borginni hafa aðgang að lista yfir efni sem má/á að afhenda í útköllum en a.m.k. er ljóst að ekki er tækifæri til að afhenda slíkt efni þegar stuðningur frá félagsþjónustu er ekki þeginn. Æskilegt er því að leita leiða til að tryggja að allir þolendur fái strax á vettvangi afhentar skriflegar upplýsingar og bæklinga um réttindi sín og þjónustu í boði.

Öllum þolendum heimilisofbeldis stendur til boða markviss ráðgjöf hjá félagsráðgjöfum í miðstöðvum borgarinnar og áhersla lögð á stuttan biðtíma (aðgerð 4). Samkvæmt upplýsingum frá velferðarsviði er þetta viðtekið verklag. Upplýsinga var ekki aflað um það hvort gögn eru reglubundið rýnd til að staðfesta stuttan biðtíma. Ef svo er ekki þá er æskilegt að það sé gert.

Börnum þolenda er einnig boðið upp á stuðning með viðtölum hjá barnasálfræðingi Barnaverndar (aðgerð 5). Hjá Barnavernd eru efasemdir um að það samræmist 21. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 að vísa börnum þolenda heimilisofbeldis beint í þjónustu til stofnunarinnar því þá er byrjað að þjónusta börnin án undangenginnar könnunar. Fram til ársins 2021 hafði Barnavernd aðstöðu hjá Bjarkarhlíð til að ræða við börn þolenda hvort sem forráðamenn þeirra voru skjólstaðingar Bjarkarhlíðar eða ekki. Barnavernd telur þetta betra fyrirkomulag en núverandi. Einnig má benda á að teymisstýra Bjarkarhlíðar⁶ telur þetta mjög eftirsóknarverða viðbót við þjónustu miðstöðvarinnar. Það er því fullt tilefni til að taka umræðuna og rýna kosti þess og galla að breyta fyrirkomulaginu.

Reykjavíkurborg hefur lengi verið með sértæk úrræði fyrir þolendur m.a. stuðning vegna sálfræðiþjónustu og fjárhagsaðstoð.⁷ Einnig er verið að leita leiða til að mæta þolendum í tengslum við húsnæðismál (aðgerð 6). Greiningarvinnu er lokið og verið að vinna úr gögnum. Aðgerðir í endurskoðaðri áætlun ættu að taka mið af niðurstöðunni. Slíkar aðgerðir eru m.a. í góðu samræmi við áherslur Istanbúlsamningsins.⁸ Í samningnum er einnig lögð áhersla á ráðgjöf og stuðning við þolendur við að tryggja fjárhagslegt sjálfstæði.⁹ GREVIO bendir á að hér á landi séu engin dæmi um að þolendum standi til boða stuðningur umfram aðra við að finna sér atvinnu eða afla sér frekari menntunar eða þjálfunar. Sérfræðingahópurinn telur mikilvægt að þróaðar verði sérstakar áætlanir, til dæmis í samstafi við vinnuveitendur innan opinbera geirans og einkageirans, með það að markmiði að hraða endurkomu þolenda inn á vinnumarkaðinn og stuðla þannig að efnahagslegu sjálfstæði þeirra.¹⁰ Greining á því hvort og hvernig borgin getur hvatt til og komið að slíku verkefni myndi falla vel að aðgerðum gegn heimilisofbeldi.

Verið er að greina stöðu heimilislauss fólks í tengslum við heimilisofbeldi og hvernig hægt er að bæta þjónustu við þennan hóp (aðgerð 7). Vinnu er lokið og niðurstöður lagðar fyrir ofbeldisvarnarráð og velferðarsvið í byrjun mars 2023. Aðgerðir í endurskoðaðri áætlun ættu að taka mið af niðurstöðunni.

⁵ Rýning á rafrænum upplýsingum sem nefndar eru í nógildandi verklagsreglunum ríkislögreglustjóra eða viðauka við þær sýnir að þær þarfnast margar uppfærslu og snúa auk þess frekar að réttindum þolenda en upplýsingum um stuðning í boði í kjölfar útkalls.

⁶ Upplýsingar úr óbirtri skýrslu, Hugrún Hrönn Kristjánsdóttir, fyrrverandi teymisstýra Bjarkarhlíðar, 2022.

⁷ Sjá t.d. [lokacintak-afangaskyrsla_0.pdf \(reykjavik.is\)](#)

⁸ [getfile.aspx \(stjornarradid.is\)](#); [1680a8efae \(coe.int\)](#)

⁹ [1680a8efae \(coe.int\)](#), mgr. 125.

¹⁰ [1680a8efae \(coe.int\)](#), mgr. 121)

Reykjavíkurborg leggur áherslu á að skimað sé kerfisbundið fyrir heimilisofbeldi í öllum viðtölum við þjónustuþega og er það viðvarandi verkefni (aðgerð 8). Það er aðgerð sem er m.a. í góðu samræmi við áherslur Istanbúlsamningsins um að fagfólk á öllum sviðum skimi fyrir ofbeldi. Samkvæmt upplýsingum frá velferðarsviði er það almennt reglan að félagsráðgjafar skimi fyrir ofbeldi, m.a. þegar fatlað fólk sækir um stoðþjónustu hjá sviðinu. Vitund er þó til staðar um að hægt sé að gera betur og verið að skoða hvernig hægt er að tryggja betur að skimun sé kerfisbundin. Það er því ástæða til að leggja áfram áherslu á þessa aðgerð. Í Istanbúlsamningnum er einnig lögð áhersla á að barnaverndarstarfsfólk skimi kerfisbundið fyrir ofbeldi. Hjá Barnavernd eru börn ekki spurð beinna spurninga um ofbeldi heldur er unnið eftir fastmótuðu verklagi sem eykur líkur á því að hægt verði að komast að skýrri niðurstöður í kjölfar könnunar. Skimun fyrir ofbeldi hjá börnum fellur einnig vel að aðgerðum í áætlunum. Einnig getur verið þörf fyrir sértækari skimunar vegna sjaldgæfari birtingarmynda kynbundins ofbeldis. Málum sem tengjast heiðurstengdu ofbeldi fer til dæmis fjölgandi hjá velferðarsviði og Barnavernd. Vinna er hafin við það að velferðarsvið fái leyfi og kennslu í að nota áhættumatstækið *Patriarch* sem notað er við skimun fyrir heiðurstengdu ofbeldi á hinum Norðurlöndunum. Það er einnig dæmi um skimunaraðgerð sem vel ætti heima í aðgerðaáætlun.

Söfnun tölulegra gagna tengdum Saman gegn ofbeldi og birting þeirra er viðvarandi verkefni (aðgerð 9). Bæði Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu og velferðarsvið safna tölulegum gögnum um útköll og tilkynningar vegna heimilisofbeldi með kerfisbundnum hætti og er samantekt birt mánaðarlega á vef borgarinnar.¹¹ Gagnasöfnunin uppfyllir þær lágmarkskröfur sem gerðar eru samkvæmt Istanbúlsamningnum um greiningu gagna eftir kyni, tegund ofbeldis og tengsla milli geranda og þolanda¹² og reyndar gott betur því þau eru einnig greind út frá fleiri bakgrunnsbreytum m.a. út frá fötlun/ekki fötlun og ríkisfangi. Það er þó tækifæri til að gera betur t.d. að varpa skýrara ljósi á tilhneigingar eða þróun milli ára og yfir lengra tímabil í árlegum samantektum. Einnig má benda á að hlutfall heimila þar sem börn eru á heimili eða með lögheimili er tilgreint en ekki fjöldi barna. Ætla má að slíkar upplýsingar gefi innsýn í þörf fyrir stuðning við börn.

Eftir því sem næst verður komist safna hvorki velferðarsvið né Barnavernd tölulegum gögnum tengdum þjónustu vegna heimilisofbeldismála. Ef vilji og ástæða er til að safna slíkum upplýsingum þarf að marka stefnu þar um. Þetta gætu t.d. verið upplýsingar sem tengjast einstökum aðgerðum t.d. áherslu á stuttan biðtíma eftir þjónustu eða hlutfall þolanda og barna sem er boðin stuðningur og þiggja hann.

Teymið sem stýrir Saman gegn ofbeldi og verkefnisstjóri skipuleggja fræðslu um heimilisofbeldi í samráði við samráðsteymi félagsráðgjafa af velferðarsviði og starfsfólk Barnaverndar í verkefninu (aðgerð 10). Gögnin sýna að gerðar eru árlegar fræðsluáætlanir og yfirleitt 4-6 fræðsluviðburðir í boði hvert ár. Dæmi um umfjöllunarefni síðustu ára eru ofbeldishringurinn, líkamlegar og andlegar afleiðingar ofbeldis, reynsla af þjónustu við þolendur af erlendum uppruna og börn þeirra, úrræði fyrir gerendur og verklag sýslumanns í skilnaðarmálum og stuðningur við þolendur í því ferli.

Tvær aðgerðir eru á dagskrá tengdar fræðslu og þjálfun vegna þjónustu við fólk af erlendum uppruna. Fræðsla og þjálfun í notkun túlkþjónustu er viðvarandi verkefni og stendur til boða eftir þörfum (aðgerð 11). Ýmis fræðsla og hagnýt verkfæri tengd notkun á túlkþjónustu er einnig aðgengileg á vefsíðu borgarinnar. Þá stendur til að bjóða fagfólki upp á fræðslu í menningarnæmi (aðgerð 12) og við gagnaöflun komu fram að aukin þörf er fyrir slíka fræðslu. Erfiðlega hefur gengið að koma þessu námskeiði saman en verið að vinna að undirbúningi og ætlunin að fara töluvert á dýptina. Hindranir tengjast m.a. erfiðu aðgengi að sérfræðingum með mikla þekkingu og reynslu á þessu sviði.

¹¹ [Saman gegn ofbeldi - Tölfræði | Reykjavík](#)

¹² [1680a8efae \(coe.int\)](#), mgr. 52

Reykjavíkurborg hefur lagt áherslu á að auðvelda aðgengi almennings, þolenda, gerenda og fagfólks að upplýsingum og fræðsluefni tengdu ofbeldi í nánnum samböndum. Upplýsingagjöf á vefsíðu borgarinnar yfir þjónustu við þolendur er viðvarandi verkefni (aðgerð 13) og vel að henni staðið. Á vefsíðunni er að finna upplýsingar um það hvert brotaþolar og gerendur geta leitað til að fá aðstoð, upplýsingar um Saman gegn ofbeldi verkefnið¹³, bæklinga¹⁴, skýrslur og fleira tengt efni¹⁵ m.a. tengt fötluðum, heimilislausum, hinsegin fólki, innflytjendum og öldruðum. Þar kemur einnig fram að hægt er að óska eftir fræðslu um Saman gegn ofbeldi verkefnið auk þess sem vinnustöðum stendur til boða fræðsla um heimilisofbeldi og aldraða/fatlaða og hinsegin fólk.¹⁶ Áhersla er einnig lögð á upplýsingagjöf á erlendum tungumálum (aðgerð 14). Talsvert er til af fræðslu- og upplýsingaefni á erlendum tungumálum tengt Saman gegn ofbeldis verkefninu. Þá notar vefsíða borgarinnar þýðingarvél til að gera upplýsingar á síðunni aðgengilegar á ensku. Markvisst er unnið að því að bæta þýðingar og notendum bent á upplýsingasíma til að fá aðstoð ef þarf. Verið er að vinna að því að koma pólskri þýðingarvél í gagnið en ljóst að það mun taka tíma. Þá er samstarf í gangi við frjáls félagasamtök sem starfa með innflytjendum, trúfélög og kvennasamtök um dreifingu upplýsinga um heimilisofbeldi viðvarandi verkefni (aðgerð 15).

Úrræði fyrir gerendur eru forvarnaraðgerð sem ekki er á forræði borgarinnar en velferðarsvið vísar gerendum í heimilisofbeldismálum á ríkisstyrkt úrræði í boði og hvetur þá til að nýta sér þau. Meðal aðgerða í núgildandi áætlun er að hvetja ríkið til að styrkja einnig meðferð fyrir gerendur sem beita börn sín ofbeldi og huga að meðferð fyrir gerendur sem ekki eru íslenskumælandi (aðgerð 16). Bréf með greinargerð hefur verið sent en breytingar ekki orðið. Það er því ástæða til að halda aðgerðinni inni og leita annarra leiða til að skapa þrýsting um úrbætur.

Nokkur verkefni eru á dagskrá tengd fötluðu fólki. Þar á meðal er fræðsla fyrir fagfólk um fatlað fólk og ofbeldi og samráð við réttindagæslumenn fatlaðra (aðgerð 17). Búið er að hanna fræðsluna, taka fyrirlestur upp og vinna glærur en ekki búið að gera efnið aðgengilegt. Gert er ráð fyrir að efnið verði einnig aðgengilegt á Torginu. Þá er vinna við að hanna upplýsingaefni/veggspjald fyrir fatlað fólk til að henga upp í íbúðakjörnum og víðar á lokametrinum og verður fylgt eftir með heimsóknnum (aðgerð 18). Reykjavíkurborg hefur einnig hvatt ríkislögreglustjóra til að breyta verklagi í heimilisofbeldismálum svo það nái einnig til fatlaðra sem búsettir eru í íbúðakjörnum (aðgerð 19). Bréf með greinargerð hefur verið sent en hvatning ekki skilað breytingum. Það er því æskilegt að fylgja aðgerðinni eftir í endurskoðaðri áætlun eða þrýsta á um breytingar á verklagi með öðrum hætti.¹⁷ Benda má á að samkvæmt 3. gr. Istanbúlsamningsins, lið b. á heimilisofbeldi „... við um öll líkamleg, kynferðisleg, andleg eða fjárhagsleg brot sem eiga sér stað innan fjölskyldunnar eða heimiliseiningar“ Hafi það ekki verið kannað gæti verið gagnlegt að óska eftir afstöðu GREVIO til þess hvort íbúðakjarnar fyrir fatlaða falli hér undir.

Ein viðvarandi aðgerð er á dagskrá tengd heimilisofbeldi og hinsegin fólki. Leggja á áherslu á það í samstarfi við Samtökin '78 að ná til hingsegin fólks sem verður fyrir heimilisofbeldi m.a. með því að bjóða upp á fræðslu og rafrænt fræðsluefni (aðgerð 20).

Áhersla er einnig á aðgerðir tengdar öldruðum og heimilisofbeldi og tvær aðgerðir á dagskrá sem báðar eru komnar í framkvæmd. Boðið er upp á fræðslu um aldraða og heimilisofbeldi innan borgarinnar, rafrænt fræðsluefni verið unnið og bæklingur í dreifingu (aðgerð 21). Þá er búið að setja á fót teymi um þjónustu aldraðra, SELMU (aðgerð 22). Strax á fyrstu starfsmánuðunum SELMU kom í ljós að umfang þungra og

¹³ [Saman gegn ofbeldi | Reykjavík](#)

¹⁴ [Saman gegn ofbeldi - Bæklingar | Reykjavík](#)

¹⁵ [Saman gegn ofbeldi - Skýrslur | Reykjavík](#)

¹⁶ [Saman gegn ofbeldi | Reykjavík](#)

¹⁷ Samkvæmt 3. gr. Istanbúlsamningsins, lið b. á heimilisofbeldi „... við um öll líkamleg, kynferðisleg, andleg eða fjárhagsleg brot sem eiga sér stað innan fjölskyldunnar eða **heimiliseiningar**“ Hafi það ekki verið kannað gæti verið gagnlegt að óska eftir afstöðu GREVIO til þess hvort íbúðakjarnar fyrir fatlaða falli hér undir.

flókinna mála hjá heimahjúkrun er töluvert og þörf fyrir sértækan stuðning fyrir starfsfólkið einkum vegna mála sem tengjast neyslu, ofbeldi, vanrækslumála og/eða flóknum félagslegum vanda. Reynslan sýnir að brýn þörf er á þverfaglegu samstarfi innan og milli kerfa til að liðka fyrir framgangi og lausnum flókinna mála. Með auknu og markvissara samtali hefur tekist að stilla saman strengi þjónustuaðila, skilgreina betur markmið í hverju tilfelli og leggja upp sameiginlega aðgerðaráætlun til að nálgast sett markmið. Reynslan sýnir að teymið gegnir mikilvægu hlutverki og hefur sinnt því vel. Það er því mikilvægt að viðhalda því og er aðgerð sem fellur vel að aðgerðaaætluninni.

Mikilvægt þykir að sem flest starfsfólk borgarinnar sé meðvitað um birtingarmyndir heimilisofbeldis, þekki merkin og geti stutt við þolendur. Meðal aðgerða í áætlun er að útbúa leiðbeiningar fyrir samstarfsfólk þeirra sem búa við eða hafa orðið fyrir ofbeldi (aðgerð 23). Verkefnið er komið á tíma og tafðist því mikill metnaður var lagður í gagnaöflun. Búið er að vinna bæði fræðsluefni um það hvernig greina má merki um heimilisofbeldi og leiðbeiningar um viðbrögð en eftir er að fara í gegnum umræðu um t.d leyfi frá störfum vegna ofbeldis.

3.3 Stuðningur og samstarf við frjáls félagasamtök

Reykjavíkurborg hefur gert tvo þjónustusamninga við frjáls félagasamtök sem veita þolendum ofbeldis sérhæfða þjónustu, Samtök um kvænnaathvarf (aðgerð 24) og Stígamót (aðgerð 25). Markmiðið með samningunum er að þolendum standi fjölbreytt sérhæfð þjónusta þeirra til boða og miðla sérhæfðri þekkingu til fagfólks. Gögn úttektarinnar benda til þess að samningarnir hafi ýtt undir þverfaglegt samstarf og samráð tengt ofbeldisvörnum. Sveitarfélögum ber ekki lagaleg skylda til að styðja við frjáls félagasamtök sem starfa í þágu þolenda ofbeldis og langur vegur frá að það sé almennt gert. Sem dæmi má nefna að árið 2021 voru styrkir frá Reykjavíkurborg til Stígamóta 72% af heildarstyrkjum frá sveitarfélögum og 80% hjá Kvænnaathvarfinu. Til samanburðar er um þriðjungur landsmanna búsettur í Reykjavík. Borgin stendur sig því vel á þessu sviði í samanburði við önnur sveitarfélög. Við gagnaöflun kom einnig fram að almenn ánægja er með þessa samninga og framlag samtakanna til fræðslustarfs og ýmissa samstarfsverkefna með borginni og einstökum sviðum.

Reykjavíkurborg er aðili að frjálsu félagasamtökunum Bjarkarhlíð – miðstöð fyrir þolendur ofbeldis. Þau hafa þann eina tilgang að reka Bjarkarhlíð. Miðstöðin þykir hafa sannað gildi sitt, ríkisstjórnin telur hana mikilvægan samstarfsaðila í aðgerðum gegn ofbeldi¹⁸ og GREVIO telur slíkar miðstöðvar mikilvægar til að tryggja svæðisbundna samhæfingu og samþættingu þjónustu við þolendur.¹⁹ Lögd er áhersla á áframhaldandi þátttöku í rekstri og þróun Bjarkarhlíðar (aðgerð 26). Í því felst að halda áfram að styrkja reksturinn með því að leggja miðstöðinni til húsnaði og fulltrúa í stjórn og framkvæmdastjórn. Bjarkarhlíð veitir öllum þolendum ofbeldis endurgjaldslausa þjónustu óháð búsetu. Af hverjum tíu þjónustugegum eru sex búsettur í Reykjavík, rúmlega tveir í nágrannasveitarfélögum borgarinnar og tæplega tveir annars staðar. Reykjavíkurborg er þó eina sveitarfélagið sem er aðili að Bjarkarhlíðarsamtökunum og tekur þátt í og styrkir rekstur miðstöðvarinnar. Hún stendur sig því einnig vel á þessu sviði miðað við önnur sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu. Forsenda þess að borgin styrki rekstur Bjarkarhlíðar er að ríkið geri það einnig. Vilji er til þess hjá stjórnvöldum að styðja við rekstur íslenskra þolendamíðstöðva og starfshópur verið skipaður sem hefur það verkefni að leita leiða til að tryggja rekstur þeirra til framtíðar. Niðurstöður eru væntanlegar innan tíðar en nokkuð ljóst er að það mun taka tíma að marka stefnu stjórnvalda um aðkomu að þolendamíðstöðvum og koma henni í framkvæmd. Ólíklegt verður þó að teljast að ríkið hætti að styrkja reksturinn en hvernig aðkomu þess verður háttáð á eftir að koma í ljós.

¹⁸ [550/149 stjórnartillaga: áætlun fyrir árin 2019--2022 um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess | Þingtíðindi | Alþingi \(althingi.is\)](#)

¹⁹ Sjá t.d. [1680a8efae \(coe.int\)](#), mgr. 106

Reykjavíkurborg getur einnig styrkt Bjarkarhlíð með fjölbreyttari hætti en nú er gert t.d. með því að leggja miðstöðinni til starfsfólk. Dæmi um slíkt eru félagsráðgjafar velferðarsviðs með sérþekkingu á ofbeldi, barnasálfræðingar og annað starfsfólk frá Barnavernd og lögfræðingar sem bjóða almenna lögfræðiráðgjöf. Slíkar aðgerðir eru líklegar til að auka skipulagt þverfaglegt samstarf og samráð og samþættingu þjónustu sem mikil áhersla er lögð á í aðgerðum gegn ofbeldi.

3.4 Barnavernd

Hlutverk Barnaverndar Reykjavíkur er að aðstoða börn og foreldra í alvarlegum vanda til að tryggja velferð og öryggi barna með ráðgjöf, stuðningi og faglegum lausnum.²⁰ Sérstakt könnunar- og meðferðarteymi hefur lengi séð um kynferðisofbeldismál sem inn koma til Barnaverndar og fyrir tveimur árum var annað sett á stofn, Könnunar- og meðferðarteymi fyrir börn af erlendum uppruna og ofbeldismál. Með tilkomu þess varð farvegur fyrir mál tengd ofbeldi gegn börnum af öðrum toga en kynferðislegum skýrari.

Í aðgerðaáætlun er áhersla lögð á að brugðist sé án tafa við tilkynningum um ofbeldi gegn barni (aðgerð 27). Það er viðvarandi verkefni sem alltaf er í forgrunni hjá Barnavernd. Vandinn er sá að mál sem tengjast ofbeldi gegn börnum njóta ekki alltaf forgangs hjá öðrum þjónustuveitendum innan og utan borgarinnar. Til dæmis eru biðlistar í úrræði fyrir börn viðvarandi vandmál utan borgarkerfisins meðal annars hjá Barnahúsi. Vegna álags þar er auk þess ekki lengur hægt að vísa þangað málum sem tengjast líkamlegu og andlegu ofbeldi nema það sé kært til lögreglu. Það er því mjög brýnt að efla Barnahús til muna og/eða þróa sérstakt úrræði fyrir þennan hóp barna. Einnig kom fram að dæmi eru um að langur tími, jafnvel meira en hálf ár, líði frá því að mál er kært til lögreglu og þangað til beiðni er send út um skýrslutöku í Barnahúsi. Þetta setur Barnavernd í verulega vonda stöðu því þó hægt sé að hlúa að barninu og veita forráðamönnum þess stuðning þá er ekki hægt að byrja að þjónusta barnið, sem oft er í verulegri vanlíðan, með sálfræðiaðstoð fyrr en að skýrslutöku lokinni. Það er því mjög brýnt að auka skilning innan lögreglunnar á mikilvægi þess að þessi ofbeldismál njóti einnig forgangs innan embættisins. Barnavernd vísar oft foreldrum þolenda og gerenda ofbeldis til miðstöðva í ráðgjöf og stuðning af ýmsum toga. Dæmi eru um töluverða bið eftir þjónustu og ekki viðtekin venja að miðla upplýsingum um það hvenær fólkíð fær þjónustu – „maður bara vonar það.“ Það má túlka sem vísbendingu um að auka þurfi a.m.k. upplýsingamiðlun milli þjónustuveitenda barna og fullorðinna í þessum málum og æskilegt að þessi hópur njóti sambærilegs forgangs um þjónustu í miðstöðvum og þolendur heimilisofbeldis enda foreldrar oft í einnig í talsverðri vanlíðan og/eða hafa mikla þörf fyrir fræðslu og stuðning. Eindregið er því óskað eftir því að mótuð verði skýr stefna um að mál sem tengjast ofbeldi gegn börnum njóti sambærilegs forgangs og heimilisofbeldismál innan borgarkerfisins og hjá lögreglu.

Barnavernd á að sinna fræðslu fyrir starfsfólk í skólum og frístundastarfi um barnaverndarlög, skyldur starfsfólks samkvæmt þeim og handleiðslu fyrir starfsfólk þegar á þarf að halda (aðgerð 28). Reglulega er farið með almenna fræðslu um tilkynningaskyldu inn í alla skóla og frístundaúrræði auk þess sem deildarstjóri bráða- og viðbragðsteymis er í nær daglegum samskiptum við skólastjóra og leikskólastjóra um að leiðbeina þeim. Hjá Barnavernd hefur það þó ekki tíðkast að skipuleggja formlega fræðsluáætlun fyrir aðgerð sem þessa og halda utan um upplýsingar um framkvæmd hennar. Önnur aðgerð á dagskrá sem er á ábyrgð Barnaverndar er að uppfæra samræmda ferla og leiðbeiningar til starfsfólks vegna barnaverndartilkynninga í öllum leik- og grunnskólum borgarinnar. Í þeim á að tilgreina m.a. „... með dæmum að það að búa við heimilisofbeldi þótt að barn verði ekki sjálft fyrir ofbeldi teljist ofbeldi gegn barni vegna þeirra áhrifa sem það hefur á börn“ (aðgerð 29). Samkvæmt upplýsingum frá Barnavernd voru ný form tilkynninga settar inn á innri vef borgarinnar árið 2021 og kynntar fyrir starfsfólki leikskóla, grunnskóla og frístundar. Þessar breytingar hafa því verið gerðar áður en núgildandi áætlun var samþykkt. Þar sem sýnishorn af tilkynningum barst ekki er ekki hægt að staðfesta að þessi aðgerð hafi komist í

²⁰ [Barnavernd – Ársskýrsla velferðarsviðs 2021 \(reykjavik.is\)](#)

framkvæmd og skýringa á hindrunum því ekki leitað. Æskilegt er að kanna stöðuna, leita skýringa ef aðgerðin hefur ekki komist í framkvæmd og bregðast við í samræmi við niðurstöðuna.

Meðal aðgerða í áætluninni er einnig að bjóða fólki, sem í gegnum tíðina hefur verið vistað á vegum Barnaverndar Reykjavíkur, í viðtöl hjá Bjarkarhlíð (aðgerð 30). Samið var við Bjarkarhlíð um að veita þessa þjónustu. Samkvæmt upplýsingum frá miðstöðinni hefur hún verið nýtt en nákvæmari upplýsingar reyndust ekki auðveldlega aðgengilegar.

Barnavernd leggur áherslu á að styrkja foreldra og forráðamenn í uppeldishlutverki sínu og beita úrræðum til verndar börnum þegar það á við. Áherslan er á snemmtæka íhlutun og Barnavernd telur að miðstöðvar borgarinnar gegni þar lykilhlutverki og er deildarstjóri bráða- og viðbragðsteymis Barnaverndar í góðu og reglulegu sambandi við þær. Miðstöðvarnar grípa inn í og veita stuðning inn á heimilin og vísa svo þeim málum til barnaverndar sem ekki tekst að leysa og kalla m.a. á úrræði utan heimilis. Þær styðja einnig við skólana eftir þörfum bæði vegna þungra barnaverndarmála og vegna mála sem upp koma í skólum og frístund og tengjast kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni og hegðunarvanda af ýmsum toga en slíkum málum fer fjölgandi. Meðal þeirra sem koma að þeim málum eru sálfræðingar miðstöðvanna. Þeir eru vanir að vinna með börnum og unglingum en eru ekki sérþjálfaðir í að takast á við mál sem tengjast óæskilegri kynferðislegri hegðun og kynferðisofbeldi í skóla- og frístundastarfi. Verið er að byggja upp þekkingu en þörf gæti verið fyrir sértæka fræðslu og þjálfun fyrir sálfræðinga bæði til að styðja við þá og til að tryggja að þekkingin verði stofnanabundin. Þörf hefur einnig verið greind fyrir uppeldisfræðslu og námskeið fyrir fólk af erlendum uppruna, helst í nærsamfélaginu t.d. á vegum Keðjunnar, samstarfsnets um betri þjónustu við börn, sem þyrfti þá að styrkja.

Barna- og fjölskyldustofa gerir ákveðnar kröfur um skráningu mála og um gagnasöfnun. Barnavernd Reykjavíkur tekur mið af þeim kröfum og birtir árlega tölulegar upplýsingar í ársskýrslu sinni, m.a. um heildarfjölda tilkynninga, fjölda tilkynninga um ofbeldi og undirflokkka þess þ.e. kynferðisofbeldi og heimilisofbeldi.²¹ Það er þó vitund til staðar um að æskilegt væri að halda utan um fleiri töluleg gögn með markvissum hætti. Á því eru þó tæknileg vandkvæði því tölvukerfi barnaverndar er mjög gamalt og ekki með rafræna vottun. Það þarf því að handtýna allar upplýsingar út úr skýrslum og safna þeim t.d. í excel skjal. Til stendur að skipta gamla tölvukerfinu út fyrir nýtt vottað rafrænt skjalavottunarkerfi sem mun koma frá Barna- og fjölskyldustofu en ekki ljóst hvenær það verður tilbúið. Það mun væntanlega taka mið af þeirri tölfræði sem stofan er að safna.

Ef Reykjavíkurborg óskar eftir öðrum gögnum væri skynsamlegt að koma þeim upplýsingum til skila til þeirra sem þróa nýja kerfið svo tryggt sé að einnig sé hægt að keyra þær út. Þangað til segir Barnavernd ekkert því til fyrirstöðu að safna öðrum upplýsingum ef lagður er fram listi yfir þau tölulegu gögn sem óskað er eftir og þær aðgengilegar í skýrslum. Aðgerðir sem tengjast stefnumörkun vegna söfnunar tölulegra gagna og flýtt geta fyrir því að nýtt tölvukerfi komist í gagnid myndi falla vel inn í aðgerðaætlun.

3.5 Opinskátt um ofbeldi

Verkefnið Opinskátt um ofbeldi hefur það að markmiði að auka þekkingu barna á ofbeldi, auka hæfni þeirra til að ræða það og taka afstöðu gegn því. Það var áður á dagskrá í fyrri aðgerðaáætlun sem tilraunaverkefni. Þrjár starfsstaðir, leikskóli, grunnskóli og frístundaheimili, tóku þá þátt og innleiddu verkefnið á árunum 2015-2016. Niðurstöður árangursmats voru góðar og lagt var til að ábyrgðaraðili yrði skipaður og verkefnið innleitt í öllum skólum borgarinnar.²² Það var gert og innleiðing verkefnisins í alla skóla borgarinnar á dagskrá í aðgerðaáætlun (aðgerð 31). Skóla- og frístundavið fékk eins skiptis framlag með verkefninu og búið er að gera nokkrar árangurslausar tilraunir til að koma aðgerðinni í framkvæmd.

²¹ [22-0043 Árskýrsla Barnavernd RVK A4.indd \(reykjavik.is\)](#)

²² [Opinskátt gegn ofbeldi \(reykjavik.is\)](#)

Stjórnendur hafa reynst tregir til að innleiða verkefnið í heild, ekki síst vegna þess að í samræmi við þingsályktun nr.37/150 um forvarnir gegn kynbundnu og kynferðislegu ofbeldi eiga börn á öllum aldurstigum grunnskóla að fá fræðslu um ofbeldi og hefur Menntamálastofnun tekið saman lista yfir margvíslegt námsefni sem skólunum stendur til boða. Stjórnendur hafa því fremur kosið að bjóða sínu fólki að nota námsefni úr Opinskátt um ofbeldi auk annars efnis en að innleiða verkefnið í heild. Ef eindreginn vilji er til að innleiða verkefnið er því æskilegt að huga að því í samráði við ábyrgðaraðila hvað þarf til að tryggja innleiðingu. Reynsla skóla- og frístundasviðs af innleiðingu verkefna með þátttöku allra skóla í einstökum hverfum sýnir að nauðsynlegt er að undirbúa jarðveginn vel, kveikja áhuga og auka skilning á mikilvægi verkefnisins og skipuleggja innleiðinguna með þátttöku hverfisskólanna. Áætlað er að það taki um 2-3 ár að ljúka innleiðingunni og starfsfólk sviðsins þarf að sinna þeirri vinnu samhliða öðrum ekki síður mikilvægum og oft lögbundnum forgangsverkefnum sem fyrir eru á borði þeirra. Fram kom að úthlutun bjarga eins og verkefnisstjóra t.d. frá mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu væri heppilegri leið til að tryggja innleiðingu verkefnisins.

3.6 Sí- og endurmenntun fagfólks um ofbeldi

Fræðsla og þjálfun allra fagaðila í að þekkja birtingarmyndir ofbeldis og afleiðingar þess er mikilvæg forsenda þess að þeir séu í stakk búnir til skima fyrir því og þekkja og ávarpa þarfir þolenda með fullnægjandi hætti og vísa þeim á viðeigandi úrræði.²³

Fræðsla Stígamóta um kynferðisofbeldi fyrir starfsfólk velferðarsviðs er viðvarandi verkefni. Fræðslan er ekki tilgreind í síðustu fræðsluáætlun sviðsins en hefur áður verið á dagskrá. Stefnt er að því að hún verði einnig aðgengileg öðrum á Torginu, nýju miðlægu fræðslukerfi (aðgerð 32). Fræðsla um vændi frá Stígamótum (Aðgerð 33) er einnig viðvarandi verkefni og í boði fyrir fagfólk og aðra sem vilja tileinka sér þekkingu á þessu sviði. Í nóvember 2022 var boðið upp á fræðsluna fyrir starfsfólk velferðarsviðs og skóla- og frístundasvið með aðkomu ýmissa sérfræðinga. Þar var m.a. fjallað um birtingarmyndir vændis, sjónarhorn brotaþola og notenda og tillögur um margþætt langtímaúrræði til að komast út úr vændi en einnig viðbrögð starfsfólks sem mætir heimilisláusum í vændi.

Óskað var eftir upplýsingum um fræðsluáætlanir velferðarsviðs. Gögnin sýna að gerðar eru árlegar fræðsluáætlanir og yfirleitt 4-6 fræðsluviðburðir í boði hvert ár. Velferðarsvið skipuleggur sínar áætlanir í samræmi við þarfir starfsfólks og áherslur hverju sinni. Nú er t.d. gert ráð fyrir að reglulega standi til boða fræðsla um ofbeldi og fatlað fólk, vændi og mansal, heiðurstengt ofbeldi, áfallamiðaða nálgun, skaðaminnkun og birtingarmyndir tengslahegðunar og eftirlit með umgengni. Fræðslan er yfirleitt jafningjafræðsla innan og milli sviða með aðkomu utanaðkomandi sérfræðinga á viðkomandi sviði sem býr yfir sérþekkingu og/eða reynslu á þeim sviðum sem áhersla er lögð á hverju sinni. Hún er yfirleitt staðbundin sem þykir kostur því þá gefst einnig svigrúm til að spyrja og ræða málín.

Talsvert er um þróun nýrrar fræðslu í kjölfar breyttra áherslna í nálgun við þjónustu og þegar málum tengdum lítt þekktari birtingarmyndum kynbundins ofbeldis fjölgar. Á velferðarsviði er til dæmis verið að ræða leiðir til að styrkja starfsfólk í samtalsækni til að mæta betur fólki í vændi/kynlífsvinnu og þróa og kynna skaðaminnkandi samtal. Hugtakið kynlífsvinna er almennt ekki notað yfir vændi. Það er þó notað hér samhliða vændi í samræmi við áherslur Rauðu regnhlífarinnar, aktívista sem berjast fyrir öryggi og réttindum fólks í kynlífsvinnu á Íslandi, sem hafa komið að þróunarvinnunni og leggja m.a. áherslu á skaðaminnkun. Þá hafa velferðarsvið og Barnavernd verið í samstarfi vegna heiðurstengdra ofbeldismála sem upp hafa komið og fer fjölgandi. Verið er að byggja upp þekkingu á báðum fagsviðum og deila henni með því að bjóða fræðslu. Sem dæmi má nefna að starfsfólki skóla- og frístundasviðs var boðin þátttaka í fræðslu um heiðurstengt ofbeldi og neikvætt félaglegt taumhald haustið 2022. Ljóst þykir að fagfólk hefur

²³ [1680a8efae \(coe.int\)](https://www.coe.int)

þörf fyrir meiri fræðslu á því sviði til að auka færni í að skima fyrir slíkum málum og takast á við þau. Einnig er að störfum undirbúningshópur í samstarfi við félagsmálaráðuneytið og ríkislögreglustjóra sem er að undirbúa vinnusmiðju um heiðurstengt ofbeldi með þátttöku sérfræðinga frá Etnisk Konsulent team²⁴ í Kaupmannahöfn. Samstarfið hefur leitt í ljós að styrkja þarf betur samstarf ríkis og sveitafélaga í tenglum við heiðursafbeldi og áhættumat og skerpa betur á skyldum og ábyrgð hvors um sig í þessum málum. Spurt var um þekkingu á kynfæralímlestingum kvenna sem er einnig lítt þekkt birtingarmynd kynbundins ofbeldis hér á landi. Hún er til staðar hjá einstökum starfsmönnum sem eru að vinna með flóttafólki og innflytjendum og stefnt er að því að þróa og bjóða fræðslu um þessa birtingarmynd líka. Tvær aðgerðir eru á dagskrá tengdar fræðslu og þjálfun vegna þjónustu við fólk af erlendum uppruna. Fræðsla og þjálfun í notkun túlkajónustu er viðvarandi verkefni og stendur til boða eftir þörfum (aðgerð 11). Ýmis fræðsla og hagnýt verkfæri tengd notkun á túlkajónustu er einnig aðgengileg á vefsíðu borgarinnar. Þá stendur til að bjóða fagfólki upp á fræðslu í menningarnæmi (aðgerð 12) og við gagnaöflun komu fram að aukin þörf er fyrir slíka fræðslu. Erfiðlega hefur gengið að koma þessu námskeiði saman en verið að vinna að undirbúningi og ætlunin að fara töluvert á dýptina. Hindranir tengjast m.a. erfiðu aðgengi að sérfræðingum með mikla þekkingu og reynslu á þessu sviði.

Það er því ljóst að heilmargt er að gerast í sí- og endurmenntun fagfólks hjá Reykjavíkurborg og engar vísbendingar um annað en að nálgun við fræðslu byggji á kynjuðum skilningi á ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi með áherslu á mannréttindi eins og mikil áhersla er lögð á í Istanbúlsamningnum. Það var þó ekki staðfest með gögnum og vert að hafa þá kröfu í huga við undirbúning fræðsluverkefna.

Eftir því sem næst verður komist hefur Reykjavíkurborg ekki markað formlega stefnu um sí- og endurmenntun fagfólks á þessu sviði. Það hafa einstök svið ekki heldur gert og almennt tíðkast það ekki að skyldubinda fræðslu eða halda kerfisbundið utan um þátttöku í fræðsluviðburðum og fylgja fræðslunni eftir með mati. GREVIO hvetur íslensk stjórnvöld eindregið til þess að tryggja að allt fagfólk sem er í lykilstöðu til að skima fyrir þolendum alls ofbeldis sem undir Istanbúlsamninginn fellur fái kerfisbundna og skyldubundna fræðslu og innanhússþjálfun í að greina og bregðast við ofbeldinu í samræmi við ákvæði samningsins. Fram kemur í skýrslunni að sérfræðingahópnum hafi ekki borist neinar upplýsingar frá íslenskum sveitarfélögum um það hvernig slíkri fræðslu og þjálfun er háttað.²⁵ Það má því gera ráð fyrir að eftir slíkum upplýsingum verði kallað í náninni framtíð og því tímabært að huga að heildstæðri stefnumótun og auðveldu aðgengi að tölulegum gögnum.

3.7 Aðgerðir gegn EKKO í skóla og frístundastarfi

Gögn úttektarinnar benda eindregið til þess að í skólum og frístundamiðstöðvum fari fram mikið og öflugt forvarnarstarf sem tengist með einum og öðrum hætti aðgerðum gegn einelti, kynferðislegri og kynbundinni áreitni og ofbeldi (EKKO). Það er utan afmörkunar þessarar úttektar að fjalla um það hvernig staðið er að fræðslu og öðru forvarnarstarfi innan skóla og frístundaúrræða og einstakra hverfa. Rétt er þó að geta þess að á skóla- og frístundasviði er markvisst verið að innleiða menntastefnu borgarinnar, lög um samþættingu þjónustu í þágu barna og verkefnið Betri borg fyrir börn, sem miða að því að færa þjónustu við börn, ungmenni og fjölskyldur þeirra í nærumhverfi þeirra, veita víðeigandi stuðning sem fyrst og þetta samstarf skóla- og frístundasviðs og velferðarsviðs í miðstöðvum. Áhersla er lögð á mikilvægi þess að allt hverfið – þorpið – tali saman þegar að ofbeldisvörnum kemur.

3.7.1 Einelti

Forvarnir gegn einelti og viðbrögð við tilkynningum hafa lengi verið á dagskrá í skólum og frístundastarfi hjá borginni, enda lögbundið verkefni, og áhersla lögð á að samræma forvarnarstarf og viðbrögð.

²⁴ [Om Etnisk Konsulentteam | Etnisk Konsulentteam](#)

²⁵ [1680a8efae \(coe.int\)](#), mgr. 18.

Samkvæmt 7. gr. reglugerðar um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins í grunnskólum eiga allir skólar að vera með aðgerðaáætlun gegn einelti með virkri viðbragðsáætlun. Því á að fylgja eftir til að tryggja að allir skólar í borginni uppfylli þessa skyldu (aðgerð 39). Teymi um vinsamlegt samfélag, sem starfar innan skóla- og frístundasviðs, kallar árlega eftir upplýsingum frá skólum um áætlanir, ferla og fjölda mála og hafa upplýsingar borist frá þeim öllum.

Á vef borgarinnar er leiðbeinandi gátlisti fyrir alla starfsstaði skóla- og frístundasviðs vegna forvarna, inngrípa og eftirfylgni. Þar eru einnig upplýsingar um það hvar hægt er að fá ráðgjöf og stuðning innan og utan borgarkerfisins ef ekki næst viðunandi niðurstaða, fólk telur á sér brotið eða sátt næst ekki innan borgarinnar. Listanum fylgja einnig eyðublöð til útprentunar fyrir tilkynningu foreldris/forráðamanns um einelti og um formleg lok vinnu vegna eineltismáls. Gert er ráð fyrir að þverfagleg eineltisteymi séu starfandi í öllum grunnskólum og samkvæmt upplýsingum frá teymi um vinsamlegt samfélag er það svo. Vísa á öllum tilkynningum um einelti frá bæði skólum og frístundaúrræðum til teymanna. Hlutverk þeirra er að kanna hvort vandamálið falli undir skilgreiningu á einelti eða samskiptavanda/hegðunarvanda, koma málum í viðeigandi farveg og tryggja að réttum ferlum sé fylgt s.s. með skráningum, upplýsingum til foreldra og stuðningi og ráðgjöf við viðkomandi börn og aðra sem á þurfa að halda.²⁶ Eineltisteymin eru ekki að störfum utan starfstíma skóla og ef tilkynning berst um einelti í sumarstarfi frístunda er málið alfarið unnið af stjórnendum frístundamiðstöðva með möguleika á stuðningi frá þjónustumiðstöð hverfisins. Vitund er til staðar um að setja þurfi skýrari ramma um skil miðstöðvanna á upplýsingum vegna tilkynninga í sumarstarfi. Samkvæmt upplýsingum frá skóla- og frístundasviði eru tölulegu gögnin reglulega rýnd m.a. í samhengi við niðurstöður ýmissa kannanna eins og Skólapúlsins og rannsóknarinnar Ungt fólk. Fjallað er um niðurstöður með skólum og frístundamiðstöðvum með áherslu á að greina eðli og umfang vanda hvers skóla eða skólahverfis og skipuleggja markvissar forvarnaraðgerðir. Áhersla á forvarnir, gátlistinn og ferlið er í mjög góðu samræmi 7. gr. reglugerðar um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins í grunnskólum nr. 1040/2011. Verklagið ætti að tryggja samræmi í aðgerðum og viðbrögðum og gott aðgengi að tölulegum gögnum um tegundir mála og fjölda.

Úttekt á heimasíðum 10 grunnskóla í ýmsum hverfum borgarinnar sýnir að allir skólarnir eru með eineltisáætlanir á vefsíðum sínum. Á þeim er einnig að finna upplýsingum um það hvernig og hverjum á að tilkynna grun um einelti, greiningu mála í samskiptavanda og einelti og ferlið sem mál fara í. Hjá fimmtungi skóla sem lentu í úrtakinu fundust engar upplýsingar um eineltisteymi. Aðrar upplýsingar á heimasíðum eru í flestu í samræmi við áherslur í gátlistanum. Sums staðar mætti þó bæta aðgengi að tilkynningaeyðublöðum til útprentunar fyrir foreldra/forráðamenn, upplýsingum um það hvernig málum er formlega lokað og hvert foreldrar/forráðamenn geta leitað ef niðurstaða þykir ekki ásættanleg eða þeir telja á sér eða börnum sínum brotið. Leit að upplýsingum um einelti á heimasíðum frístundamiðstöðvanna fjögurra skilaði misgóðum og stundum afar takmörkuðum og brotakenndum upplýsingum um eineltis-áætlanir, tilkynningar og verkferlar vegna eineltis í frístundastarfi. Það er því tækifæri til að gera betur.

3.7.2 Kynferðisleg og kynbundin áreitni og ofbeldi

Jafnréttisskóli Reykjavíkur var stofnaður árið 2013 og er eini sinnar tegundar á landinu. Hlutverk hans er að skapa vettvang og miðla þekkingu á sviðinu til starfsfólks skóla og frístundamiðstöðva og veita ráðgjöf og stuðning í tengslum við jafnréttismenntun, mannréttindi og kynheilbrigði. Mikil áhersla er á gerð og miðlun fræðsluefnis og á vef hans má bæði finna verkfærakistur fyrir kennslu í öllum aldursflokkum og fleira gagnlegt efni sem nýtist við kennslu og skipulagningu hennar m.a. sérstaklega framleitt fyrir skólann.²⁷ Þar kemur meðal annars fram að skólinn stýrir verkefnum Vika6 sem er árlegt kynheilbrigðisáttak sem mikil ánægja er með. Þá er starfsfólk skóla og félagsmiðstöðva hvatt til að setja kynheilbrigði á oddinn í sjöttu

²⁶ [Gátlisti vegna eineltis | Reykjavík](#)

²⁷ [Jafnréttisskólinn | Reykjavík](#)

viku ársins og bjóða upp á fjölbreytta alhliða kynfræðslu í samræmi við þema sem unglingar velja hvert árs.²⁸ Skólinn stýrir einnig tilraunaverkefni með sex skólum borgarinnar þar sem einnig er unnið út frá alhliða kynfræðslu. Verkefnisstýra Jafnréttisskólans hefur einnig séð um að kynna og vekja athygli stjórnenda skóla og kennara á gagnvirka námsefninu *Örugg saman* og vefútgáfu af *Sjúk ást* og minnir á það reglulega með tölvupóstum og þegar hún er með fræðslu fyrir starfsfólk (aðgerð 38). Þá hefur Jafnréttisskólinn einnig komið að fræðslu gegn ofbeldismenningu unglinga enda tengist sá málaflokkur oft inn í mál sem upp koma vegna kynferðislegrar og kynbundinnar áreitni í skóla- og frístundastarfi. Vefur skólans bendir til þess að vel sé að verki staðið og Jafnréttisskólinn er án efa mikilvæg grunnstoð jafnréttis-, mannréttinda- og kynheilbrigðisfræðslu í skólum og frístundaúrræðum í borginni. Það vekur því óneitanlega athygli að það skuli ekki vera meðal aðgerða í áætluninni að viðhalda og styrkja starfsemi hans. Verkefnisstýran er eini starfsmaður skólans og heldur utan um allt starf og verkefni skólans samhliða öðrum verkefnum sem henni hafa verið falin vegna sérþekkingar sinnar á sviðinu. Meðal annars stýrir hún miðlægu ráðgjafarteymi borgarinnar vegna óæskilegrar kynferðislegrar hegðunar og kynferðisofbeldis í skóla- og frístundastarfi, stýrir jafnréttis-, lýðræðis- og mannréttindateymi SFS, situr í lýðheilsu og forvarnarteymi SFS, stýrir starfshópi um kynjaða fjárhags- og starfsáætlunargerð á sviðinu og kennir í forystunámi borgarinnar. Að auki er hún gjarnan kölluð til í erfiðum málum málaflokkar hennar skarast við. Það má því vera nokkuð ljóst að mikið álag fylgir starfinu og að erfitt verður að bregðast við eða fylla í skarðið ef eitthvað kemur upp á. Við gagnaöflun kom fram að vitund hefur lengi verið til staðar um að brýn þörf sé á að styrkja skólann, ítrekað verið óskað eftir heimild til að ráða inn fleira starfsfólk en ekki orðið af því. Það er því full ástæða til að setja aðgerðir tengdar Jafnréttisskólanum á dagskrá og helst strax í framkvæmd.

Tvær aðgerðir tengdar fræðslu eru á dagskrá sem tengjast þingsályktun um forvarnir meðal barna og ungmenna gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni nr. 37/150 sem samþykkt var á Alþingi árið 2020. Þær felast í að veita starfsfólki leikskóla fræðslu um kynferðislegt og kynbundið ofbeldi og áreitni og forvarnir sem hæfa leikskólabörnum (aðgerð 35) og að halda til haga tölfræðiupplýsingum um fræðslu og miðla þeim til forvarnarfulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga (aðgerð 34). Skóla- og frístundasvið sér um að skipuleggja og veita fræðsluna og spurst var fyrir um það hjá forvarnarfulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga hvernig borgin stæði sig í samanburði við önnur sveitarfélög. Fram kom að borgin stendur sig vel í fræðslumálum og miðlun upplýsinga en ekki þótti tímabært að gefa upplýsingar um samanburð við önnur sveitarfélög.²⁹

Á vefsíðu menntastefnu borgarinnar er að finna handbókina *Ofbeldi gegn börnum, blutverk skóla*. Í henni er fjallað með ýtarlegum hætti um allar tegundir ofbeldis gegn börnum, forvarnir, verklag og fleira.³⁰ Þar er mælt með því að notaður sé viðbragðsferill skóla- og frístundasviðs, *Kynferðisleg áreitni og kynferðislegt ofbeldi í skóla og frístundastarfi*.³¹ Það er því ekki gerð skýr krafa um að það sé gert en samkvæmt upplýsingum frá verkefnastýru Jafnréttisskólans vinna allir skólar og frístundaúrræði samkvæmt þessum samræmdu leiðbeiningum.³² Gerð var leit að orðinu „kynferðisofbeldi“ á heimasíðum 10 grunnskóla og skilaði hún niðurstöðu í átta tilvikum. Efnid er samræmt og fjallað um skilgreiningar, hvert hægt er að leita, hvort hægt er að leita aðstoðar í trúnaði og hvað gerist þegar búið er að leita aðstoðar. Einnig eru hlekkir á efni sem bent er á að gætu verið áhugaverðir þar á meðal myndbandið *Sjúk ást*. Sátt virðist ríkja um þennan feril og

²⁸ Sjá t.d. [Vika6 | Reykjavík: Vika6 - 2023 | Reykjavík](#); [Leiruðu og bökuðu kynfæri í skólanum í Viku Sex - Frettin.is](#); [Vika sex - Hvað er sexý? | RÚV Sjónvarp \(ruv.is\)](#)

²⁹ Alfa Dröfn Jóhannsdóttir, forvarnarfulltrúi, símtal 23.01.23.

³⁰ [Ofbeldi gegn börnum \(mms.is\)](#)

³¹ [Leiðbeiningar til starfsfólks - Kynferðisleg áreitni eða ofbeldi - Menntastefna](#)

³² [Viðbragðsferill-Kynferðisleg-areitni-og-kynferðislegt-ofbeldi-i-skola-og-fristundastarfi.docx \(live.com\)](#)

aðgerð sem felst í að marka skýra stefnu um að skólar- og frístundaúrræði séu með virka og sýnilega viðbragðsferla vegna kynferðislegrar og kynbundinnar áreitni og ofbeldi myndi falla vel að aðgerðaáætlun.

Skólarnir halda utan um mál sem upp koma og ferli þeirra og fulltrúar í borgarmiðstöð ef málum er vísað þangað. Upplýsingar skortir um það hvort og þá hver kallar eftir tölulegum gögnum frá þeim um heildarfjölda tilkynninga og mála sem tilkynnt eru til lögreglu eða Barnaverndar. Slíkar upplýsingar geta nýst til að ná heildarsýn á stöðuna, þróun mála og til að greina þörf fyrir aðgerðir.

Meðal aðgerða á dagskrá er að skipa forvarnarteymi í öllum grunnskólum í samræmi við þingsályktunartillögu ríkisstjórnarinnar. Hlutverk þeirra er að samræma og tryggja að allir árgangar fái fræðslu á hverju ári og að allt starfsfólk skólans taki netnámskeið Barna- og fjölskyldustofu til stuðnings og ráðgjafar í tengslum við kynbundið og kynferðislegt ofbeldi og áreitni og tryggja viðunandi þekkingu og þjálfun starfsfólks (aðgerð 36). Staðfest er að forvarnarteymi hafa verið skipuð í öllum grunnskólum borgarinnar.

Fyrir þremur árum var sett á stofn miðlægt ráðgjafateymi um óæskilega kynferðislega hegðun og kynferðisofbeldi í skóla- og frístundastarfi hjá Reykjavíkurborg og meðal aðgerða að viðhalda því (aðgerð 37). Teymið styður við forvarnarteymin í skólunum og veitir stjórnendum, starfsfólki, börnum og unglingum ráðgjöf, stuðning og fræðslu eftir þörfum. Verkefnastýra Jafnréttisskólans er formaður teymisins sem auk þess er skipað fulltrúum frá öllum miðstöðvum borgarinnar og fulltrúa skólahjúkrunarfræðinga. Fyrsta starfsárið fór í að byggja upp þekkingu innan teymisins og kynna það og hlutverk þess. Síðan þá hefur málum sem koma inn á borð teymisins farið fjölgandi, ekki síst síðasta árið. Skólarnir óska til dæmis eftir aðkomu teymisins að flóknari málum og í auknu mæli vegna mála þar sem þolandi og gerandi eru báðir börn, fréttir af málum spyrjast út og aðstæður skapast sem skólinn ræður ekki við. Þá stígur teymið inn ásamt fulltrúa frá miðstöð borgarinnar í hverfinu og með stuðningi frá sálfræðingi miðstöðvar, skólahjúkrunarfræðingi og Barnavernd ef á þarf að halda. Reynslan sýnir að í slíkum tilvikum þarf að bregðast mjög hratt við, jafnvel samdægurs, ekki síst vegna hættu á að börn, innan skólans og utan, grípi til aðgerða, oftast gegn meintum geranda. Verklagið í þeim tilvikum felst nú í að koma strax inn í skólana og fræða og ræða við nemendur og forráðamenn í sitt hvoru lagi um birtingarmyndir og afleiðingar kynferðisofbeldis, tilkynningar, viðbragðsferla, úrræði í boði, þöggunarmenningu, ofbeldi og fleira sem málið varðar. Ef þörf er á tekur skólinn og félagsmiðstöðin svo yfir og fylgir málinu eftir með skipulögðum hætti næstu þrjár vikurnar. Í þessu ferli fær teymið oft upplýsingar um fleiri tengd og ótengd mál og aðra óæskilega kynferðislega hegðun sem einnig er mikilvægt að fyrirbyggja og tekur þá einnig á þeim málum. Reynslan hefur sýnt að ýmsar gloppur eru enn í kerfinu sem stoppa þarf í. Meðal annars er þörf fyrir aukið samráð milli kerfa til að móta sameiginlega sýn á mikilvægi þess að bregðast hratt við og setja þjónustu við þolendur, gerendur og forráðamenn þeirra í forgang en börnin eru oft í mjög mikilli vanlíðan. Teymið heldur utan um skráningar á sínum málum, ferli þeirra og niðurstöðu. Það hefur þó reynst erfitt að flokka þau og telja enda málin oft flókin og innbyrðis tengd og talning ein og sér ekki talin gefa góða innsýn í stöðuna. Enn er því til skoðunar hvernig heppilegast er að standa að skráningu til að gefa sem besta innsýn í tíðni mála og umfang vinnunnar hjá teyminu. Það gefur þó vísbendingar um stöðuna að árin 2021 og 2022 var að meðaltali óskað eftir aðkomu teymisins 1-2 í hverri viku. Mörg málanna taka auk þess talsverðan tíma í vinnslu og dæmi um mál sem hafi verið í vinnslu hjá teyminu í allt uppundir ár.

Hjá skóla- og frístundasviði eru sérstakar verklagsreglur um *Víðbrögð við meintri óviðeigandi framkomu starfsmanns gagnvart barni í leikskóla, grunnskóla, frístundastarfi eða tónlistarstarfi*, dags. 25. janúar 2023.³³ Ekki var kallað eftir tölulegum upplýsingum tíðni slíkra tilkynninga. Í verklagsreglunum kemur fram að ef grunur er um að barn hafi orðið fyrir kynferðisofbeldi og/ eða öðru alvarlegu líkamlegu eða andlegu ofbeldi beri samkvæmt lögum að tilkynna mál til lögreglu og/ eða Barnaverndar Reykjavíkur sem þá metur hvort óska

³³ [VI óviðeigandi framkoma útg. 006 janúar 2023 - SFS.pdf \(reykjavik.is\)](#)

eigi eftir lögreglurannsókn. Við gagnaöflun hafði komið fram að við forkönnun slíkra mála er mikil áhersla lögð á að ræða ekki við börn um atvikið sjálft til að spilla ekki rannsókn ef niðurstaðan verður að kæra mál til lögreglu. Það vakti því athygli að samkvæmt lið 5.1 í endurskoðuðum verklagsreglum er einungis kveðið á um að stjórnendur ræði hvorki við barn né starfsmann þegar grunur er um kynferðisbrot en afli upplýsinga um atvikið frá m.a. bæði meintum þolanda og meintum geranda ef grunur er um ofbeldi eða aðra óviðeigandi framkomu og virðist enginn greinarmunur gerður á því hvort um líkamlegt og/eða alvarlegt ofbeldi er að ræða eða ekki. Við nánari eftirgrennslan kom í ljós að nýlega endurskoðun verklagsreglnanna mátti rekja til ábendinga frá innri endurskoðanda Reykjavíkurborgar um að ástæða væri til endurskoðunar. Samkvæmt upplýsingum frá skóla- og frístundasviði voru þær m.a. endurskoðar með aðkomu lögfræðings á mannauðsskrifstofu skóla- og frístundasviðs og mannauðsskrifstofu Ráðhússins en svo virðist sem ekki hafi verið leitað til lögreglunnar. Leitað var álits lögreglu á lið 5.1 verklagsreglnanna og afstaða hennar er skýr:

Það er álit lögreglu að enginn munur eigi að vera á viðbragði leikskóla og skóla hvort [sem] grunurinn beinist að líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi. Eina undantekningin frá þessu væri þegar bæði meintur brotþoli og meintur gerandi eru báðir nemendur og þ.a.l. báðir ósakbæfir. Þá sé edlilegt að stjórnandi stofnunar afli upplýsinga, enda ólíklegt að slíkt mál verði að lögreglumáli.³⁴

Athygli er einnig vakin á því að svo virðist sem ekki sé gert ráð fyrir því að til staðar séu ráðgjafar og stuðningsteymi til að rýna mál með stjórnendum líkt og þegar tíðkast bæði vegna eineltis og kynferðislegra og kynbundinnar áreitni í skólum og frístund. Samkvæmt reglunum situr því stjórnandi starfstaðar einn uppi með þá miklu ábyrgð að skilgreina mál og ákveða viðbrögð. Það er því augljós ástæða til að endurskoða verklagsreglurnar. Minnt er á að ávallt skal hafa það sem er barni fyrir bestu í fyrirrúmi þegar ráðstafanir eru gerðar sem varða börn, sbr. ákvæði 3. gr. laga nr. 19/2013 um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

3.8 Aðgerðir gegn fordómum og hatursorðræðu

Samkvæmt upplýsingum frá skóla- og frístundasviði hefur heilmikið verið unnið með fræðslu tengda fordómum og hatursorðræðu í grunnskólum borgarinnar, ekki síst rasisma og hinsegin fræðslu og allir skólar eiga að vera meðvitaðir um þá áherslu sem borgin leggur á málaflökkinn. Ein aðgerð þessu tengd er á dagskrá í ofbeldisvarnaráætlun, fræðsla um fjölmenningu og fordóma (aðgerð 40). Markmiðið er að sporna gegn kynþáttafordómum og vinna að viðhorfsbreytingu með fræðslu til nemenda á mið- og unglíngastigi sem einnig er stefnt á að þróa fyrir yngra stig grunnskóla. Samkvæmt upplýsingum frá skóla- og frístundasviði stendur þessi fræðsla til boða fyrir mið- og unglíngastig grunnskóla og nokkrir skólar óskað eftir fræðslu skólaárið 2022-2023. Þróun fræðslu fyrir yngsta stigið er ekki hafin. Niðurstöður starfshóps um rasisma liggja fyrir og áætlað að þær verði teknar til umræðu og samþykktar í maí 2023. Í þeim er meðal annars lagt til að boðið verði upp á fræðslu fyrir öll skólastig.

3.9 Aðgerðir gegn EKKO í starfsumhverfi borgarinnar

Mannauðs- og starfsumhverfissvið hefur yfirumsjón með mannauðsmálum Reykjavíkurborgar. Á ábyrgð sviðsins er meðal annars að framfylgja lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum nr. 46/1980³⁵ og reglugerð um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri áreitni, kynbundinni áreitni og ofbeldi á vinnustöðum nr. 1009/2015.³⁶

³⁴ Eiríkur Valberg, lögreglufulltrúi R-2.

³⁵ Lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum 1980 nr. 46 28. maí

³⁶ [Reglugerð um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri áreitni, kynbundinni áreitni og ofbeldi á vinnustöðum.](#) | [Félagsmálaráðuneyti](#) | [Reglugerðasafn \(reglugerð.is\)](#)

Gera á markvissa fræðslu um stefnu Reykjavíkurborgar gegn einelti, kynferðisleg áreitni, kynbundin áreitni og ofbeldi og verkferla aðgengilega í gegnum nýtt miðlægt fræðslukerfið borgarinnar (aðgerð 53). Kerfið er ekki komið í gagnid en gert ráð fyrir að svo verði á gildistíma áætlunarinnar. Athygli er vakin á því að ekki kemur skýrt fram í umfjöllun um aðgerðina að einnig eigi að gera fræðslu um einelti, áreitni og ofbeldi aðgengilega og æskilegt að kveðið sé skýrar á um það. Fræðsla um EKKO, stefnu borgarinnar og verkferla er einnig hluti af skyldubundinni fræðslu fyrir stjórnendur og í nýrri nýliðafræðslu sem nú er tilbúin og verður einnig skyldubundin.

Tíðni eineltis, kynferðislegrar áreitni og kynbundinnar áreitni er könnuð reglulega í viðhorfskönnunum Reykjavíkurborgar. Hingað til hefur ekki verið spurt um ofbeldi í þessum könnunum sem endurspeglar sennilega að aðgerðir gegn einelti og áreitni hafa fengið mun meiri athygli en ofbeldi hjá stjórnvöldum almennt. Stefnt er að því að spyrja einnig um ofbeldi í framtíðinni. Árið 2022 mældist tíðni eineltis frá samstarfsfólki tæplega 4% og tíðni áreitni frá samstarfsfólki tæplega 5% og tíðnin svipuð og árin tvö á undan.³⁷ Algengustu birtingarmyndir eineltisins eru illt umtal, útilokun, niðurlægning og að upplýsingum sé haldið frá fólki. Algengustu birtingarmyndir áreitni eru áreitni í orðum, líkamleg áreitni, annars konar áreitni/ofbeldi og orðbundin kynferðisleg áreitni. Sama ár bárust alls 19 tilkynningar um einelti og áreitni frá starfsfólki borgarinnar en mjög sjaldgæft er að starfsfólk tilkynni ofbeldi frá samstarfsfólki. Fáar tilkynningar benda til þess að tregða sé til að tilkynna sem undirstrikar mikilvægi forvarnaraðgerða. Skýr sameiginleg sýn á viðmið og gildi í samskiptum eða leiðbeinandi sáttmáli um samskipti sem unninn er í samstarfi við starfsfólk er ein leið til að fyrirbyggja óæskileg samskipti og neikvæða hegðun.³⁸ Birtingarmyndir eineltis og áreitni sem viðhorfskannanir borgarinnar hafa dregið fram eru dæmi um slík samskipti og hegðun. Að vinna samskiptasáttmála Reykjavíkurborgar með starfsfólki borgarinnar er meðal aðgerða á dagskrá (aðgerð 54). Undirbúningshópur hefur lokið störfum og lagt fram tillögur og kostnaðarmat. Fjármögnun verkefnisins hefur ekki verið samþykkt og aðgerðin því ekki komist í framkvæmd.

Í apríl 2022 var Öryggisstefna Reykjavíkurborgar og aðgerðaáætlun um innleiðingu samþykkt og er það liður í að efla öryggismenningu innan borgarinnar.³⁹ Verkefnið er umfangsmikið og innleiðing stefnunnar meðal forgangsverkefna hjá sviðinu. Meðal aðgerða er „að koma á samræmdum öryggis- og heilbrigðisáætlunum, áhættumati og atvikaskráningu, með viðbrögðum og eftirfylgni.“ Greining á starfsumhverfi starfsfólks (aðgerð 55) er liður í áhættumatinu sem mikil áhersla er lögð á hjá sviðinu enda meðal lögbundinna verkefna. Vinna við áhættumatið er mislangt komin eftir starfsstöðum en stefnt er að því að allir starfsstaðir ljúki greiningarvinnunni á næstu misserum. Þessi vinna þarf að taka mið af fjölbreytileika vinnustaða innan Reykjavíkurborgar en þeir eru hátt í 400. Þó starfsstaðir borgarinnar séu um margt ólíkir þá eiga vinnustaðir sem starfa innan sama málaflokks og sviða margt sameiginlegt. Til að auðvelda áhættumatið er verið að útbúa samræmda grunna fyrir sambærilega starfsstaði sem einstakir vinnustaðir geta lagt til grundvallar og lokið vinnunni við það með þátttöku starfsfólks og miðlægum stuðningi. Þetta er stórt verkefni og gert ráð fyrir að taki 1-2 ár að klára áhættumatið og þá á eftir að skipuleggja aðgerðir og innleiða þær. Það mun einnig taka sinn tíma. Miðað við ofangreindar upplýsingar virðist ekki raunhæft að ætla að tillögur liggi fyrir í árslok 2024 þegar aðgerðaáætlun borgarinnar rennur út. Það er því kannski ástæða til að halda þessari aðgerð inni en með tilkomu Öryggisstefnu borgarinnar og innleiðingar hennar ættu áherslur tengdar áhættuþáttum í starfsumhverfi borgarstarfsmanna að taka mið af áherslum mannauðs- og starfsmannasviðs.

Mjög margt annað er í gangi hjá mannauðs- og starfsumhverfissviði þessa dagana. Torg, nýtt miðlægt fræðslukerfi borgarinnar sem Reykjavíkurborg festi kaup á árið 2021, er á ábyrgð sviðsins. Þar verður

³⁷ [43 vidhorfskönnun meðal starfsfólks reykjavikurborgar 2022.pdf; minnisblad2021 uppfaert 0.pdf \(reykjavik.is\)](#)

³⁸ [Forvarnir gegn áreitni á vinnustað – Vinnueftirlitið \(vinnueftirlitid.is\)](#)

³⁹ [Öryggisstefna Reykjavíkurborgar Samþykkt 07042022.pdf \(reykjavik.is\)](#)

haldið utan um fræðslu og þjálfun starfsfólks, þar á meðal skyldufræðslu, nýliðaþjálfun, stjórnendaþjálfun og alla aðra fræðslu sem stendur starfsfólki til boða. Ljóst er af nógildandi aðgerðaráætlun að gert hefur verið ráð fyrir að kerfið kæmist fljótlega í gagnið. Það hefur tafist af tæknilegum ástæðum en vonast er til að búið verði að opna Torgið á öllum sviðum haustið 2023. Með tilkomu þess verður hægt að gera allt rafrænt efni aðgengilegt, skilgreina rafræna fræðslu sem skyldubundna eða valfrjálsa, staðfesta hverjir fara inn í kerfið, skoða efni eða streyma því. Auk þess verður hægt að fylgja fræðslu eftir með einfaldri einkunnagjöf, grunnmati eða sérsniðnum könnunum. Torgið mun því auðvelda utanumhald, eftirfylgni og söfnun gagna tengdum rafrænni fræðslu, kynningu á verkferlum og stefnum og öðru efni sem þar verður aðgengilegt. Með tilkomu þess ætti því til dæmis að vera auðvelt að kalla fram upplýsingar um það hvaða fræðsla er í boði og fyrir hvaða hópa og hvort hún er skyldbundin og valfrjáls. Huga ætti að því að hægt verði að keyra út slíkar upplýsingar með auðveldum hætti.

Starfsfólk getur leitað beint til stjórnenda til að tilkynna einelti, áreitni og ofbeldi af hendi samstarfsfólks, þjónustuþega eða annarra utanaðkomandi aðila eða tilkynnt það á eyðublaði sem aðgengilegt er á innri vef borgarinnar. Á eyðublaðinu eru hlekkir inn á stefnu borgarinnar og verkferla vegna eineltis- og áreitnismála auk upplýsinga um það hvert senda á tilkynninguna með hlekk á netfangalista fyrir innsendingu með netpósti. Gert er ráð fyrir skráningu upplýsinga um þolanda, geranda, atvikið, afleiðingar þess og óskir þolanda um breytingar ef tilkynningin fer í úrvinnslu. Gengið virðist út frá því að þolendur einir tilkynni því ekki er gert ráð fyrir að tilkynnandi geti verið annar, t.d. starfsmaður sem hefur rökstuddan grun eða vitneskju um slíka hegðun og ber að tilkynna það, sbr. reglugerð nr. 1009/2015, 9. gr. Vitund er til staðar um þennan ágalla og heildarendurskoðun á eyðublöðum og verklagsreglum vegna tilkynninga um einelti, áreitni og ofbeldi komin á dagskrá.

Verkferill vegna tilkynninga um einelti, áreitni og ofbeldi er til og aðgengilegur á ytri vef borgarinnar. Hann ber heitið *Verkferlar og leiðir til úrlausnar í eineltis- og áreitnismálum hjá Reykjavíkurborg*.⁴⁰ Ofbeldi kemur því ekki fyrir í heiti skjalsins þó ljóst sé af textanum að ferlið á við um einelti, áreitni og ofbeldi af hendi samstarfsfólks. Æskilegt er að úr því sé bætt eða sérstakur verkferill þróaður fyrir slík mál sem kann að vera heppilegra. Í skjalinu kemur m.a. fram hvar hægt er að nálgast tilkynningaeyðublaðið á Fróða, innri vef borgarinnar. Tilkynnt atvik sem samkvæmt forkönnun falla innan skilgreiningar á einelti, áreitni og/ofbeldi og fara til vinnslu hjá teyllum borgarinnar. Fimm eineltisteymi eru starfrækt, á menningar- og íþróttasviði, skóla- og frístundasviði, umhverfis- og skipulagssviði, velferðarsviði og á þjónustu- og nýsköpunarsviði. Auk þess hefur miðlægt teymi, Eineltis- og áreitnisnefnd Reykjavíkurborgar, verið starfrækt frá árinu 2021. Nefndin vinnur samhliða eineltisteymunum og gegnir hlutverki eineltis- og áreitnitemis þar sem teymi eru ekki starfandi í nærumhverfisteyminu. Nefndin tekur við málum samkvæmt beiðni, hvort sem er frá teyllum sviða eða beint frá aðilum sem tilkynna. Verkferlarnir gefa góða mynd af ferli mála, ekki annað að sjá en vel og faglega sé að verki staðið og í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru samkvæmt reglugerðinni og Jafnréttislögum.

Sérstakir verkferlar eru til vegna tilkynninga um brot starfsfólks gegn fötluðu fólki. Skrifstofa málefna fatlaðs fólks vann þá í samstarfi við mannauðsskrifstofu velferðarsviðs með aðkomu mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu borgarinnar og réttindagæslumanna fatlaðra. Þá ber starfsfólki í þjónustu við fatlað fólk lagaskyldu skv. lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011, að tilkynna um nauðung í starfi með fötluðu fólki. Einnig eru til verkferlar varðandi tilkynningar til sérfræðiteymis á vegum félags- og vinnumarkaðsráðuneytis um beitingu nauðungar í neyðartilvikum og beiðnir um ráðgjöf til að sporna gegn nauðung og um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar.

Um tilkynningar og verkferla vegna ofbeldis af hendi þjónustuþega gildir skráningar- og tilkynningaskylda til Vinnueftirlitsins eins og um hvert annað vinnuslys sé að ræða. Ekki var kannað hvort vinnustaðir hafi

⁴⁰[verkferill v eineltis og areitni 180518.pdf \(reykjavik.is\)](#)

sett sér verklagreglur og/eða leiðbeiningar fyrir slík mál en meðal aðgerða í aðgerðaáætlun fyrir innleiðingu nýju öryggisstefnunnar að allir vinnustaðir borgarinnar séu með samræmda ferla og viðbrögð. Reykjavíkurborg hefur ekki verið með heilstætt atvikaskrár kerfi, allur gangur á því hvernig haldið er utan um atvik, ekki öll atvik skráð sem ætti að skrá (t.d. ógnandi hegðun) og erfitt að ná góðri yfirsýn á stöðuna. Þetta stendur til bóta því búið er að samþykka að festa kaup á samræmdu atvikaskráningakerfi, þarfagreiningu er lokið og búið að finna hentugt og notendavænt kerfi sem verður aðgengilegt í gátt. Væntingar eru til þess að þetta kerfi muni auðvelda til muna skráningu, söfnun og greiningu gagna og ýta undir viðhorfsbreytingu til skráninga sem fyrirbyggjandi aðgerðar sem hægt er að læra af.

Þá er starfandi á vegum velferðarsviðs miðlægt teymi kærumála sem metur hvort tilkynna skuli ofbeldisbrot gagnvart starfsfólki velferðarsviðs til Héraðssaksóknara. Að mati mannauðs- og starfsumhverfissviðs er það mjög til bóta fyrir þolendur að borgin geti kært í slíkum málum og eitt dæmi um það hafi verið gert.

3.10 Aðgerðir gegn vændi og mansali

Reykjavíkurborg leggur áherslu á aðgerðir til að vinna gegn mansali og vændi og aðstoða þolendur við að vinna úr afleiðingum ofbeldisins. Borgin styrkir frjáls félagasamtök eins og Stígamót sem veita m.a. þolendum vændis stuðning og tekur þátt í rekstri Bjarkarhlíðar sem þjónustar alla þolendur ofbeldis (sjá kafla 3.3). Í aðgerðaáætluninni er einnig á dagskrá að þróa á úrræði fyrir fólk sem vill komast úr vændi og er það viðvarandi verkefni (aðgerð 52). Samkvæmt upplýsingum frá velferðarsviði er búið er að ræða við ýmsa aðila og sérfræðinga um færar leiðir. Samstarf er komið á við starfskonur Stígamóta sem vinna með brotaþolum vændis og er m.a. ætlunin að þróa leiðir til að styrkja starfsfólk borgarinnar í að mæta betur einstaklingum í þessari stöðu. Ýmsar hugmyndir eru komnar fram sem fylgja á betur eftir. Meðal annars er á dagskrá að skoða með lögfræðingum og sérfræðingum velferðarsviðs, leiðir til að aðstoða brotaþola og rýna hvort breyta þurfi einhverjum reglum hjá borginni, leita leiða til að styrkja starfsfólk í samtalstækni til að auka hæfni þeirra í að mæta fólki í vændi og þróa og kynna skaðaminnkandi samtal og skapa samráðsvettvang sérfræðinga á sviðinu til að ræða leiðir til að styðja við brotaþola. Einnig hefur verið fundað með Rauðu regnhlífinni, samtökum fólks í kynlífsiðnaði, til að fá þeirra innsýn í viðfangsefnið. Meðal þess sem komið hefur í ljós í ferlinu er að styrkja þarf samstarf ríkis og sveitarfélaga í tengslum við vændi og mansal og skerpa á hlutverki hvors um sig. Aðgerðir eins og þessar eru m.a. í góðu samræmi við áherslur Istanbúlsamningsins og GREVIO hvetur íslensk stjórnvöld eindregið til þess að hafa slíkar aðgerðir á dagskrá aðgerðaráætlana því þetta er viðkvæmur hópur sem er útsettur fyrir fjölpættri mismunun.⁴¹

3.11 Aðgerðir til að auka öryggi í borginni

Hjá Reykjavíkurborg eru ýmsar fyrirbyggjandi aðgerðir og samstarfsverkefni í gangi sem hafa það að markmiði að auka öryggi í borginni.

Reykjavíkurborg er aðili að sáttmálanum Öruggar borgir á Norðurlöndum (Nordic Safe Cities). Það er samstarfsverkefni og tengslanet borga á Norðurlöndunum þar sem reynslu er deilt og fyrirbyggjandi aðgerðum gegn öfgahyggju (e. violent extremism) og ofbeldisfullri hegðun er komið í framkvæmd. Á dagskrá eru níu aðgerðir sem tengjast með einum eða öðrum hætti þessum samstarfsvettvangi. Af þessum níu aðgerðum eru fimm með skilgreinda ábyrgðaraðilar innan borgarkerfisins.

Búið er að tryggja fjármagn til reksturs Flotans og Hinsegin félagsmiðstöðvarinnar til framtíðar (aðgerð 42). Báðar miðstöðvar þykja ótvírætt hafa sannað virði sitt og forvarnargildi þeirra talið mikið. Almenn ánægja er því með að rekstur miðstöðvanna hafi verið tryggður. Ef ekki er ástæða til að ætla annað en að

⁴¹ [1680a8efae \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/t09/EGT/EGT_Summary.asp), mgr. 34.

starfsemi miðstöðvanna verði haldið áfram er sérstök áhersla í aðgerðaráætlun kannski ekki nauðsynleg lengur.

Fræðsluefni um hættumerki þess að einstaklingar geti leiðst út í öfgahyggju og fyrirbyggjandi forvarnir (aðgerð 43) er eitt af fáum verkefnum sem ekki hafa komist í framkvæmd. Skýringa er að leita í því að við nánari skoðun vöknudu spurningar um það hvort sú nálgun sem lagt var upp með væri heppileg og í samræmi við áherslur borgarinnar á snemmtæka íhlutun, forvarnir og skaðaminnkandi nálgun. Aðgerðin þarfnaðist því endurskoðunar, vinna við það er í gangi en niðurstaða liggur ekki fyrir.

Framfylgja á þeim tillögum starfshóps um börn innflytjanda frá árinu 2020 sem ekki voru komnar í framkvæmd þegar núgildandi aðgerðaáætlun tók gildi (aðgerð 45). Það hefur ekki gengið eftir og aðgerðin meðal þeirra sem taldar eru vanfjármagnaðar, byggðar á tillögum sem ekki voru kostnaðarmetnar og settar á dagskrá án samráðs við ábyrgðaraðila. Ástæða er því til að leita samráðs við ábyrgðaraðila um það hvað þarf til að koma verkefninu í framkvæmd.

Útbúa á rafrænt fræðsluefni um hatursorðræðu og ólýðræðislega orðræðu og afleiðingar hennar og kynna m.a. fyrir starfsfólki á skóla- og frístundasviði, velferðarsviði, ungmennaráðum og íbúaráðum og gera það aðgengilegt á Torginu, nýja miðlæga fræðslukerfinu (aðgerð 48). Talsvert efni er til og undirbúningur hafinn en aðgerðin mun ekki að fullu komast í framkvæmd fyrr en kerfið kemst í gagnid.

Útbúa á námskeið fyrir borgarfulltrúa um hatursorðræðu, sérstaklega er störf þeirra snertir (aðgerð 49). Samkvæmt upplýsingum frá skrifstofu borgarstjórnar er verkefnið í vinnslu en nákvæmari upplýsingar um stöðu þess bárust ekki. Forsætisráðherra hyggst fljótlega leggja fram tillögu til ályktunar um aðgerðaáætlun gegn hatursorðræðu 2023-2026.⁴² Aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar skarast því við aðgerðir borgarinnar gegn hatursorðræðu og æskilegt að rýna aðgerðina og nálgun við viðfangsefnið í samhengi við þingsályktunartillöguna.

Lögreglustjóri á lögreglustöð LHR er ábyrgðaraðili verkefnisins að lögreglan taki þátt í verkefninu *Velkomin í hverfið þitt*⁴³ (aðgerð 41). Hugmyndin er að lögreglan taki þátt í fundum, kynni lögregluna á Íslandi og svari spurningum þátttakenda. Lögreglan er búin að funda með Suðurmíðstöð og gerir ráð fyrir að verða fljótlega boðuð til þátttöku. Aðgerðin er því ekki að fullu komin í framkvæmd.

Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu er ábyrgðaraðili þriggja aðgerða tengdum verkefninu *Öruggar borgir á Norðurlöndum*. Þetta eru aðgerðirnar samfélagslögreglur á öllum lögreglustöðvum á höfuðborgarsvæðinu (aðgerð 44), rýning á mögulegum útfærslum á internetlögreglu (aðgerð 46) og að efla starf lögreglunnar í tengslum við hatursmál (aðgerð 47). Kallað var eftir stöðu þessara aðgerða en engar upplýsingar bárust. Það má túlka sem vísbendingu um að aðgerðirnar hafi ekki komist í framkvæmd. Aðgerðir sem þykja eftirsóknarverðar en ljóst er að komast ekki í framkvæmd strax, t.d. vegna fjármögnunarvanda, geta vel átt heima í aðgerðaáætlun til að halda þeim á dagskrá þangað til gluggi opnast til að innleiða þær. Mannréttinda- og ofbeldisvarnarráð hefur þó ekki völd til að knýja á um að aðgerðir eins og þessar sem eru á ábyrgð aðila utan borgarkerfisins komist í framkvæmd. Það má því velta upp þeirri spurningu hvort slíkar aðgerðir eigi heima í aðgerðaráætlun borgarinnar og ef svo er hvor raunhæft sé að ætla að þær komist í framkvæmd.

Fréttir og umræður um aukið ofbeldi í miðborginni hafa verið áberandi í samfélagsumræðunni undanfarið.⁴⁴ Skýringa er víða leitað m.a. í átökum og valdabaráttu milli gengjahópa en einnig í ofbeldismenningu barna og ungmenna. Í nýlegu viðtali í Kastljósi við Ásgeir Ásgeirsson, aðstoðar-

⁴² [Samráðsgátt | Samráðsgátt - Tillaga til þingsályktunar um aðgerðaáætlun gegn hatursorðræðu 2023-2026 \(island.is\)](#)

⁴³ [PowerPoint Presentation \(reykjavik.is\)](#)

⁴⁴ Sjá t.d. [Opinn fundur um ofbeldi í Reykjavík | Reykjavík; Allt að 25 grunaðir um fjöldaárásina á Bankastræti Club - RÚV.is \(ruv.is\)](#)

lögreglustjóra hjá Lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu um ofbeldi í miðborginni kom fram að lögreglan hefur ekki síður áhyggjur af auknu og grófu ofbeldi meðal barna en átökum milli gengjahópa. Hann telur að skýringa sé meðal annars að leita brenglaðri skilgreiningu ungs fólks á ofbeldi og nefnir sem dæmi að kannanir hafi sýnt að ungt fólk skilgreinir t.d. ekki kjaftshögg, hálstak og spörk sem ofbeldi.⁴⁵ Áhyggjur af ofbeldismenningu barna eru ekki nýjar af nálinni. Sem dæmi má nefna að á heimasíðu menntastefnu Reykjavíkur er að finna umfjöllun og myndbönd frá lögreglunni frá árinu 2020 um þá áhættu hegðun sem felst í slagsmálum.⁴⁶ Barnamálaráðherra hefur einnig nýlega viðrað áhyggjur sínar af bæði auknu líkamlegu ofbeldi og aukinni tíðni kynferðisofbeldismála meðal barna og ungmenna og telur þörf á átaki til að snúa þessari þróun við.⁴⁷ Áhyggjur hans kallast á við reynslu miðlæga ráðgjafarteymisins vegna hættu á að börnin grípi til ofbeldis gagnvart gerendum (sjá kafla 3.7.2). Aðgerðir sem hafa það að markmiði að bregðast við ofbeldismenningu barna gæti fallið vel að aðgerðum til að auka öryggi í borginni og vinna gegn EKKO í skóla- og frístundastarfi.

Verkefnið *Samstarf til eflingar öryggis á skemmtistöðum* er samstarfsverkefni borgarinnar, Lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu, Ríkislögreglustjóra, Neyðarlínunnar, Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins, Samtaka ferðaþjónustunnar og Samtaka reykviskra skemmtistaða. Markmið þess eru ofbeldislausir og öruggir skemmtistaðir í Reykjavík. Áherslan er forvarnaradgerðir og markviss og samræmd viðbrögð til að fyrirbyggja allar birtingarmyndir ofbeldis á skemmtistöðum þ.m.t. kynbundna og kynferðislega áreitni, vændi, mansal og ofbeldi tengt hvers kyns fordómum eða hatri. Markmiðinu á að ná með kerfisbundnu samráði og fjölþættum aðgerðum m.a. miðlun upplýsinga, fræðslu, samræmdu verklagi og viðbrögðum og reglubundnu eftirliti og mati á árangri. Það er því verið að koma því skýrt til skila að ofbeldi verði ekki liðið á skemmtistöðum borgarinnar hver sem birtingarmynd þess er. Nálgun og áherslur verkefnisins eru því í góðu samræmi við stefnur og skyldur borgarinnar. Í nýju samkomulagi, dags. 9. apríl 2022, er stefna allra samstarfaðila eða aðgerðaáætlun þeirra listuð upp. Aðgerðir Reykjavíkurborgar eru fjölþættar og snúa m.a. að kynningu á verkefninu, samráðsmálum, uppsetningu og rekstri eftirlitsmyndavéla, auðkenningu skemmtistaða sem standast kröfur verkefnisins, ábyrgð á netfangi verkefnisins og tilkynningum og ábendingum sem þangað berast og þátttaka og/eða stýring á skipulögðum samráðsfundum. Í aðgerðaáætlun borgarinnar er ein aðgerð tengd samkomulaginu, fræðsla fyrir dyraverði (aðgerð 51). Mímirsímenntun býður upp á námskeiðin sem þróuð eru í samstarfi við borgina og Lögregluna á höfuðborgarsvæðinu og starfsfólk mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu borgarinnar meðal þeirra sem eru með fræðslu á þeim. Námskeiðin eru reglulega í boði, bæði á íslensku og ensku.⁴⁸ Árið 2022 voru haldin sex námskeið og sóttu 103 nemendur þau.⁴⁹

Tölfræði er ekki safnað sérstaklega í tenglum við verkefnið *Samstarf til eflingar öryggis á skemmtistöðum*. Stuðst hefur verið við gögn frá lögreglunni og Neyðarmóttökunni fyrir þolendur kynferðisofbeldis til þess að leggja almennt mat á stöðuna vegna ofbeldisbrota í miðborginni. Einnig eru framkvæmdar reglulegar úttektir á stöðunum til þess að tryggja að þeir séu með viðunandi myndavélavöktun, lýsingu og aðgengilegar upplýsingar fyrir starfsfólk um viðbrögð við ofbeldi, t.d. kynferðisofbeldi og kynferðislegri áreitni. Í kjölfar úttekta eru haldnir samráðsfundir um þau atriði sem betur mega fara eða ræða þarf nánar, til dæmis nýlega varðandi hávaðamengun, byrlanir o.fl. Árangur af verkefninu hefur verið mældur með ýmsum öðrum hætti. Í frétt frá árinu 2019 kemur t.d. fram að verkefnið hafi skilað töluverðum árangri m.a. auknu eftirliti, fækkun tilkynninga um ofbeldisbrot á skemmtistöðum sem eru aðilar að samkomulaginu, betri samskiptum dyravarða og lögreglu og aukinni fagmennsku dyravarða sem farið hafa í gegnum

⁴⁵ [Kastljós - Ofbeldi í miðborginni, Menntabúðir, Kjarvalsstaðir 50 ára | RÚV Sjónvarp \(ruv.is\)](#)

⁴⁶ [Ofbeldi unglínga – fræðsluefni frá lögreglu - Menntastefna](#)

⁴⁷ [Fara þurfi í átak vegna aukins ofbeldis meðal barna - Vísir \(visir.is\)](#)

⁴⁸ [Bouncers - course | Mímír - Vertu meira! \(mimir.is\); Dyravarðanámskeið | Mímír - Vertu meira! \(mimir.is\)](#)

⁴⁹ Sigurlaug Doplaug Jónsdóttir, sviðsstjóri Fræðslu og þróunar, tölvupóstur 19. mars 2023.

dyravarðanámsskeiðið.⁵⁰ Nýrri sambærilegar upplýsingar eða töluleg gögn tengd verkefninu fundust ekki við leit á veraldarvefnum en á heimasíðu borgarinnar eru upplýsingar um verkefnið, nýtt samkomulag og þá skemmtistaði sem eru þátttakendur í því⁵¹ en þeim hefur farið fjölgandi. Það er þó nokkuð ljóst af fréttum að ofbeldisatvik koma enn upp á skemmtistöðum.⁵² Ólíklegt verður að teljast að í náinni framtíð takist að koma alfarið í veg fyrir ofbeldi á skemmtistöðum og því mikilvægt að mæla árangur með fjölbreyttum hætti eins og nú er gert.

Verkefnið *Örugg borgarrými* er forvarnarverkefni með það að markmiði að skapa öruggari borgarrými með því að samþætta öryggissjónarmiða við hönnun allra borgarrýma. Ein aðgerð er á dagskrá, að leggja drög að stefnu og leiðbeiningum/verklagi sem tengist arkitektúr og hönnun fyrir Reykjavíkurborg þar sem öryggissjónarmiðum og borgarskipulagi er fléttað saman (aðgerð 50). Því miður fórst fyrir að kanna stöðu aðgerðarinnar hjá ábyrgðaraðila.

⁵⁰ [Færri slagsmál og aukið öryggi á skemmtistöðum | Reykjavík](#)

⁵¹ [Öruggir skemmtistaðir | Reykjavík](#)

⁵² Sjá t.d. [Um tuttugu grímuklæddir menn réðust inn á klúbbinn - Vísir \(visir.is\)](#); [Reyndi að komast inn á skemmtistað vopnaður hnífi og hnúajárni - Reif í hár stúlku og sló - \(mannlif.is\)](#);

4. Niðurstöður og tillögur

Markmiðið með úttektinni er að fá heildstæða sýn á stöðu ofbeldisvarna hjá Reykjavíkurborg í víðu samhengi. Sérstök áhersla er á gerð og miðlun fræðsluefnis, skráningu ofbeldistilvika, söfnun tölulegra upplýsinga og viðbragðsáætlanir vegna eineltis og kynferðislegrar og kynbundinnar áreitni og ofbeldis í skólum og frístund. Einnig var óskað eftir tillögum um það sem betur mætti fara í fræðslu, söfnun upplýsinga og gerð ferla og kynningu á þeim og hvernig hægt sé að styðja við ofbeldislausa menningu innan borgarinnar. Meðfylgjandi eru helstu niðurstöður og tillögur en fleiri ábendingar má finna í kafla 3.

Þegar á heildina er lítið er hægt að staðfesta að Reykjavíkurborg stendur sig vel í ofbeldisvarnarmálum og er í fararbroddi á ýmsum sviðum ofbeldisvarna. Eins og alltaf eru þó tækifæri til að gera betur.

Endurskoðun aðgerðaáætlunar Reykjavíkurborgar gegn ofbeldi

Reykjavíkurborg er og hefur lengi verið með sérstaka og virka áætlun um aðgerðir gegn ofbeldi og virðist vera eina íslenska sveitarfélagið með slíka áætlun. Núgildandi áætlun, *Aðgerðaáætlun Reykjavíkurborgar gegn ofbeldi 2022-2024* einkennist af áherslu á aðgerðir gegn fjölbreyttum birtingarmyndum ofbeldis með forvarnarstarf, samræmt verklags og þverfaglegt samstarf innan og utan stofnana í forgrunni. Áherslurnar eru í góðu samræmi við skyldur borgarinnar, stefnu hennar á málefnasviðinu og þær stöðir sem hún hvílir á. Viðhorf til aðgerðaáætlunarinnar er almennt jákvætt en tækifæri til að gera betur með markvissara samráði um áherslur og aðgerðir.

- ✓ Að móta verklag fyrir endurskoðun áætlunarinnar sem tryggir tímalega aðkomu stjórnenda einstakra sviða. Mikilvægt er að sviðunum gefist bæði svigrúm til að koma áherslum sínum og hugmyndum á framfæri og taka afstöðu til einstakra aðgerða sem búið er að ákveða að fari á dagskrá.
- ✓ Að gera það að viðteknu verklagi að kynna nýja aðgerðaáætlun fyrir starfsfólki á staðfundum.
- ✓ Mælikvarðar á árangur auðvelda allt eftirlit með innleiðingu aðgerða og skerpa á því hvaða gögnum ábyrgðaraðilar þurfa að safna og halda til haga fyrir reglubundnar úttektir á stöðu aðgerða. Mælt er með því að mælikvarðar og aðgerðir þeim tengdum verði skilgreindir fyrir sem flesta aðgerðir.

Forvarnarverkefni í hverfum

Fjöldmörg forvarnarverkefni gegn ofbeldi og til að efla félagsauð eru í gangi í hverfum borgarinnar en enginn með yfirsýn yfir þau. Mörg þeirra tengjast hverfismiðstöðvum borgarinnar.

- ✓ Marka stefnu um söfnun og miðlun upplýsinga um verkefnin skilgreina ábyrgðaraðila, t.d. miðstöðvarnar, svo hægt sé að nálgast slíka vinnu með markvissum hætti.

Saman gegn ofbeldi

Reykjavíkurborg hefur lengi verið í fararbroddi í aðgerðum gegn heimilisofbeldi og verklag í heimilisofbeldismálum löngu orðið fast í sessi. Viðhorf viðmælenda til verkefnisins er mjög jákvætt og það þykir hafa skilað miklum árangri. Meðal þess sem einkennir aðgerðir á þessu sviði er áhersla á þverfaglegt samstarf, eftirfylgni, rýningu og þróun verkefnisins, sem er til fyrirmyndar. Aðgengi að fjölbreyttum upplýsingum og fræðsluefni tengt heimilisofbeldi og Saman gegn ofbeldi verkefninu er auðvelt á vefsíðu borgarinnar, þar á meðal að upplýsingum um fjölda mála og öðrum tölulegum upplýsingum sem m.a. eru greindar í samræmi við kröfur Istanbúlsamningsins. Skímað er fyrir ofbeldi almennt og verið að vinna að því að tryggja markvissari skimun fyrir heiðurstengdu ofbeldi en slíkum málum hefur fjölgað hjá borginni. Heimilisofbeldismál njóta forgangs og áhersla lögð á stuttan biðtíma eftir þjónustu.

Aðgerðir gegn heimilisofbeldi eru áberandi á dagskrá en tækifæri eru til umbóta eða endurskoðunar m.a. varðandi skimun, aðgengi þolenda að skriflegum upplýsingum, stuðning við börn, innleiðingu nýrra aðgerða og fleira. Heimilisofbeldi vísar til líkamlegs, andlegs, kynferðislegs og/eða fjárhagsleg ofbeldis sem einstaklingur verður fyrir af nákomnum óháð því hvort þolandi og gerandi deila eða hafa deilt heimili. Bent hefur verið á að almenna hugmyndin sé þó sú að heimilisofbeldi sé líkamlegt ofbeldi milli fullorðinna einstaklinga sem eru í sambúð eða deila heimili.⁵³ Það er því kannski ekki öllum ljóst hvernig heimilisofbeldi er skilgreint og hversu fjölbreyttar birtingarmyndir þess eru. Þeirri spurningu er því varpað fram hér hvort ekki sé heppilegra að setja áherslu á málaflokkinn fram með öðrum hætti en nú er gert og vísa frekar til aðgerða gegn ofbeldi í nánnum samböndum en heimilisofbeldis.

- ✓ Að áfram verði lögð áhersla á skimun og að aðgerðin nái einnig til Barnaverndar.
- ✓ Að skoðað verði hvort það er raunhæfur möguleiki að safna tölulegum gögnum um skimun og árangur hennar. Slík gögn gætu nýst bæði við eftirfylgni og til að greina tækifæri til umbóta.
- ✓ Útbúa í samstarfi við lögreglu, heilbrigðisstofnanir og frjáls félagasamtök pakka fyrir þolendur með skriflegum upplýsingum og bæklingum um réttindi þeirra og þjónustu í boði.
- ✓ Greina í samráði við Barnavernd kosti þess og galla að breyta fyrirkomulagi vegna stuðnings við börn þolenda í kjölfar útkalls eða tilkynninga um heimilisofbeldi.
- ✓ Skipuleggja aðgerðir til að mæta þolendum í tengslum við húsnæðismál.
- ✓ Skipuleggja aðgerðir vegna heimilislauss fólks í tengslum við heimilisofbeldi
- ✓ Viðhalda teymi um þjónustu aldraðra, SELMU.
- ✓ Hvetja ríkið til að bæta aðgengi þolenda heimilisofbeldis sem ekki eru íslenskumælandi að t.d. sálfræðiþjónustu, áfallameðferð og vímuefnameðferð

Stuðningur og samstarf við frjáls félagasamtök

Reykjavíkurborg hefur gert tvo þjónustusamninga við frjáls félagasamtök með það að markmiði að þolendum standi fjölbreytt sérhæfð þjónusta þeirra til boða og stendur sig vel á því sviði í samanburði við önnur sveitarfélög. Samningarnir hafa einnig ýtt undir þverfaglegt samstarf og samráð tengt ofbeldisvörnum og almenn ánægja með þá og framlag samtakanna til fræðslustarfs og ýmissa samstarfsverkefna innan borgarkerfisins. Slíkar aðgerðir ættu að vera áfram á dagskrá.

Reykjavíkurborg er eina sveitarfélagið á höfuðborgarsvæðinu sem er aðili að frjálsu félagasamtökunum Bjarkarhlíð – miðstöð fyrir þolendur ofbeldis. Borgin tekur þátt í stjórnun samtakanna og leggur miðstöðinni til húsnæði. Það eru þó tækifæri til að styrkja miðstöðina með fjölbreyttari hætti en nú er gert m.a. með því að leggja miðstöðinni til starfsfólk. Slíkar aðgerðir eru líklegar til að auka skipulagt þverfaglegt samstarf og samráð og samþættingu þjónustu sem mikil áhersla er lögð á í aðgerðum gegn ofbeldi.

- ✓ Greina tækifæri til að styrkja starfsemi Bjarkarhlíðar með aðgerðum ýta undir þverfaglegt samstarf, samráð og samþættingu.

Barnavernd

Barnavernd er ábyrgðaraðili margra aðgerða á dagskrá sem flest eru lögbundin og vel sinnt. Barnavernd leggur mikla áherslu á að bregðast án tafa við tilkynningum um ofbeldi gegn barni. Vandinn er að börnin og forráðamenn njóta ekki alltaf sama forgangs í þjónustu hjá öðrum þjónustuveitendum innan og utan borgarinnar. Barnavernd telur einnig þörf fyrir aukna fræðslu og stuðning við börn og fjölskyldur af erlendum uppruna og leggur áherslu á mikilvægt hlutverk Keðjunnar á því sviði.

⁵³ [Visindavefurinn: Hverjar eru helstu orsakir heimilisofbeldis og hversu algengt er það á Íslandi? \(visindavefur.is\)](http://visindavefur.is)

- ✓ Barnahús
Hvetja ríkið til að styrkja Barnahús og/eða þróa úrræði fyrir börn sem eru þolendur líkamlegs og andleg ofbeldis sem ekki hefur verið kært til lögreglu.
- ✓ Bregðast án tafar við tilvísunum barna, þolenda og gerenda, og forráðamanna þeirra í þjónustu innan borgarinnar vegna tilkynninga um ofbeldi gegn börnum.
Marka skýra stefnu hjá borginni um að öll mál sem tengjast ofbeldi gegn börnum njóti sambærilegs forgangs og heimilisofbeldismál.
- ✓ Stuðla að auknu skipulögðu þverfaglegu samstarfi innan og milli kerfanna vegna ofbeldis gegn börnum með áherslu á að samræmda stefnu um forgangsröðun allra ofbeldimála. Æskilegt er að ræða það í þverfaglegu samstarfi hvort heppilegast sé að nálgast slíka vinnu með samstarfsverkefni sambærilegu við Saman gegn ofbeldi eða öðrum hætt.
- ✓ Stuðla að styrkingu Keðjunnar, samstarfsnets um betri þjónustu við börn og rýna þörf fyrir stuðning og fræðslu fyrir fólk af erlendum uppruna á vegum hennar.

Opinskátt um ofbeldi

Innleiðing verkefnisins Opinskátt um ofbeldi í alla skóla borgarinnar hefur lengi verið á dagskrá en ekki tekist að innleiða það. Skortur á björgum er nefnd sem helsta hindrunin í vegi innleiðingar en spurningar einnig vaknað um það hvort ástæða sé til að forgangsraða því með hliðsjón af innleiðingu annarra tengdra verkefna sem fengið hafa forgang m.a. innleiðing Menntastefnunnar, Betri borgar fyrir börn og Farsældarlaganna. Það er því æskilegt að rýna þörf fyrir verkefnið. Ef ákvörðun er tekin um að halda því áfram á dagskrá þarf að huga að því í samráði við ábyrgðaraðila hvaða bjargir þarf til að tryggja innleiðingu.

- ✓ Rýna þörf fyrir verkefnið Opinskátt um ofbeldi.

Sí- og endurmenntun fagfólks um kynferðislegt og kynbundið ofbeldi

Sí- og endurmenntun fagfólks er skipulögð árlega og eftir þörfum. Í boði er bæði grunn- og sérhæfð fræðsla, ýmist á staðbundnum námskeiðum eða á rafrænu formi og væntingar til þess að aðgengi að rafrænni fræðslu verði enn betra þegar Torgið kemst í gagnið. Einkennandi nálgun við gerð og miðlun fræðslunnar er þverfaglegt samstarf milli stofnana, sviða og sérfræðinga innan borgarkerfisins og utan og samstarf við aðra hagsmunaaðila m.a. þolendasamtök og önnur hagsmunasamtök. Meginreglan er að fræðsla sé valkvæð en markhópar hennar sérstaklega hvattir til að nýta sér hana. Almenn er ekki venjan að halda utan um þátttöku í fræðsluviðburðum og fylgja fræðslunni eftir með mati. Æskilegt er að skerpa á stefnu um sí- og endurmenntun fagfólks og skipuleggja miðlæga gagnasöfnun.

- ✓ Tryggja að fræðsla til fagfólks taki mið af kröfum Istanbúlsamningsins til nálgunar við slíka fræðslu.
- ✓ Móta stefnu um skyldubundna og valkvæða fræðslu fyrir fagfólk.
- ✓ Þróa fræðslu og þjálfun í þverfaglegu samstarfi t.d. í samvinnu Saman gegn ofbeldi og SELMU.
- ✓ Móta stefna um miðlæga söfnun upplýsinga um fræðslu í boði og aðsókn að henni.

Aðgerðir gegn EKKO í skóla og frístundastarfi

Í skólum og frístundamiðstöðvum fer fram mikið og öflugt forvarnarstarf tengt aðgerðum gegn einelti, kynferðislegri og kynbundinni áreitni og einelti (EKKO). Lögum samkvæmt eiga grunnskólar og frístundaráhræði að vera með virkar eineltisáætlanir og samræmdar viðbragðsáætlanir vegna tilkynninga og virk þverfagleg eineltisteymi og engar vísbendingar um annað en að svo sé. Skólarnir halda hver fyrir sig utan um upplýsingar um öll mál sem upp koma hjá þeim og miðla tölulegum gögnum til miðlægs teymis með kerfisbundnum hætti.

Mikið er að gerast í forvörnum gegn óæskilegri kynferðislegri hegðun og kynferðislegri og kynbundinni áreitni og ofbeldi í skólustarfi. Ein af grunnstoðum þess starfs er Jafnréttisskóli Reykjavíkurborgar og mikilvægt að tryggja sjálfbærni skólans og brýn þörf á að fjölga starfsfólki hans.

Grunnskólar og frístundaúrræði styðjast allir við samræmdan verklagsferil þegar upp koma mál hjá þeim vegna kynferðislegrar áreitni og kynferðislegs ofbeldis. Það virðist hins vegar misjafnt milli skóla hversu aðgengilegar upplýsingar eru um það hvert hægt er að leita sér aðstoðar og hvað gerist í kjölfarið. Skýringa á því kann að vera að leita í því að hvergi er kveðið á um skyldur skóla í þessum málum. Skólarnir halda utan um mál sem inn á borð þeirra koma en upplýsingar skortir um það hvort kallað er eftir tölulegum gögnum frá þeim með kerfisbundnum hætti og æskilegt að kveða skýrt á um söfnun og miðlun tölulegra gagna frá skólunum. Ráðgjafarteymið heldur utan um sín mál og miðlar árlega upplýsingum til skóla- og frístundaráðs og velferðarráðs.

Hjá skóla- og frístundasviði eru til sérstakar verklagsreglur vegna tilkynninga um óviðeigandi framkomu starfsfólks og ofbeldi gagnvart barni. Þær þarfnast rýningar.

- ✓ Jafnréttisskóli Reykjavíkur - forgangsverkefni
Viðhalda og styrkja Jafnréttisskólann til að tryggja sjálfbærniþurfi hans.
- ✓ Tryggja samræmd og virk viðbrögð við kynferðislegri áreitni og kynferðislegu ofbeldi í skóla og frístundastarfi.
- ✓ Endurskoða verkferil og leiðbeiningar vegna óviðeigandi framkomu starfsmanns gagnvart barni í leikskóla, grunnskóla, frístundastarfi eða tónlistastarfi.
- ✓ Stuðla að auknu skipulögðu þverfaglegu samstarfi innan og milli kerfanna til að liðka fyrir framgangi og lausnum flókinna og erfiðra EKKO mála.
 - ✓ Skoða hvort skipulagður samráðsvettvangur, t.d. málafundir, með aðkomu miðlægs teymis, skóla, miðstöðva, barnaverndar og/eða lögreglu sé heppilegur vettvangur til að tryggja betur að allir sem að málum er varða óæskilega kynferðislega hegðun og kynferðisofbeldi í skóla- og frístundastarfi koma hafi heildarsýn á stöðu og þróun málaflokksins, mikilvægar upplýsingar komist til skila og sameiginlegur skilningur ríki á þörf fyrir forgangsroðun einstakra mála innan allra kerfa.

Aðgerðir gegn EKKO í starfsumhverfi borgarinnar

Aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri og kynbundinni áreitni og ofbeldi í starfsumhverfi borgarinnar eru ekki mjög fyrirferðamiklar í aðgerðaáætluninni og snúa flestar að því að auðvelda aðgengi að fræðsluefni, stefnu borgarinnar á sviðinu og verkferlum. Torg, nýtt miðlægt fræðslukerfi borgarinnar, gegnir þar lykilhlutverki. Vonast er til að það verði komið í gagnid hjá öllum sviðum borgarinnar í haust. Fræðsla um EKKO er einnig markvisst samþætt miðlægri skyldubundinni fræðslu m.a. til stjórnenda og nýliða. Margar nýjar aðgerðir eru á dagskrá hjá mannaúðs- og starfsumhverfisviði m.a. verið að vinna markvisst að innleiðingu nýlega samþykkrar öryggisstefnu borgarinnar og áhersla lögð á að ljúka sem fyrst greiningu á starfsumhverfi starfsfólks sem er meðal aðgerða sem þegar hafa ratað á dagskrá. Allur gangur er á því hvernig haldið er utan um atvik sem ógna öryggi starfsfólks, ekki öll ofbeldistengd atvik skráð og yfirsýn erfið. Nú er búið að samþykkja að festa kaup á samræmdu atvikaskráningakerfi og væntingar til þess að það muni auðvelda skráningu, söfnun og greiningu gagna og ýta undir viðhorfsbreytingu til skráninga sem fyrirbyggjandi aðgerðar sem hægt er að læra af.

Ferlar fyrir tilkynningar eru auðveldlega aðgengilegir, í góðu samræmi við þær lagalegu kröfur sem gerðar eru til þeirra. Birtingarmyndir eineltis og áreitni benda til þess að vandinn sé a.m.k. að hluta til menningarbundinn og reynslan sýnt að mikil tregða er til að tilkynna atvik. Það undirstrikar mikilvægi forvarnaraðgerða.

Öryggisstefna Reykjavíkurborgar með aðgerðaáætlun sem samþykkt var í apríl 2022 er nú í innleiðingu. Þrjú af fjórum yfirmarkmiðum aðgerðaráætlunar vegna innleiðingar hennar tengjast með skýrum hætti aðgerðum gegn ofbeldi í starfsumhverfi borgarinnar. Innleiðingin mun taka langan tíma og mælt er með því að tekið verði mið af þessum áherslum við endurskoðun að höfðu samráði við mannauðs- og starfsumhverfissvið. Birtingarmyndir eineltis og áreitni hjá borginni benda til þess að óæskileg hegðun eigi sér a.m.k. að hluta til menningarbundnar skýringar og samskiptasáttmáli getur verið farsæl leið til að vinna gegn slíkri hegðun.

- ✓ Koma á samræmdum öryggis- og heilbrigðisáætlunum, áhættumati og atvikaskráningu með viðbrögðum og eftirfylgni á öllum starfsstöðum borgarinnar.
- ✓ Tryggja fræðslu til stjórnenda og starfsfólks um ofbeldi og öryggi
- ✓ Vinna og innleiða áætlun um forvarnir og viðbrögð við ofbeldi gegn starfsfólki hjá Reykjavíkurborg.

Aðgerðir til að auka öryggi í borginni

Ýmis forvarnarverkefni eru í gangi hjá borginni sem hafa það að markmiði að auka öryggi í borginni og borgarrýmum. Halda ætti þeim á dagskrá en ástæða til að rýna þær og leita leiða til að tryggja að allar komist í framkvæmd. Ofbeldismenning barna/ungmenna og áhyggjur af grófu og auknu ofbeldi í þeirra hópi fara vaxandi og bent hefur verið á að skilgreining barna á ofbeldi sé mjög brengluð. Aðgerðir sem hafa það að markmiði að bregðast við ofbeldismenningu barna gæti fallið vel að aðgerðum til að auka öryggi í borginni.

- ✓ Framfylgja tillögum starfshóps um börn innflytjenda.
Leita þarf samráðs við ábyrgðaraðila um það hvað þarf til að koma verkefninu í framkvæmd.
- ✓ Námskeið fyrir borgarfulltrúa um hatursorðræð.
Kanna þarf stöðu verkefnisins og æskilegt að rýna nálgun við fræðsluna í samhengi við sambærilega aðgerð í aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar á sviðinu sem nú er í undirbúningi.
- ✓ Greina hindranir og tækifæri til að koma aðgerðum tengdum verkefninu *Öruggar borgir á Norðurlöndum*, sem eru á ábyrgð aðila utan borgarkerfisins, í framkvæmd og taka afstöðu til þess hvort halda eigi þeim á dagskrá.
- ✓ Átak gegn ofbeldismenningu barna með áherslu á aðkomu allra sem málið varðar þ.á m. ríkis, borgar, lögreglu og heilbrigðiskerfisins en síðast en ekki síst barna.