

Mat á jafnréttis- og kostnaðaráhrifum lagasetningar

Frumvarp til laga um heimild Reykjavíkurborgar til að skipa nefnd til að kanna starfsemi vöggustofa fyrir börn innan sveitarfélagsins

Markmið og áhrif lagasetningar

Hvert er markmið lagasetningarinnar?

Á árunum 1949-1973 annaðist barnaverndarnefnd Reykjavíkur rekstur tveggja vöggustofa í Reykjavík, annars vegar Vöggustofunnar að Hlíðarenda (1949-1963) og hins vegar Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins (1963-1973). Börnin sem þar voru vistuð voru á aldursbilinu 0-2 ára, stundum eldri og Barnavernd Reykjavíkur hafði gjarnan milligöngu um að börn væru vistuð þar.

Í gegnum tíðina hefur borið á gagnrýni á starfsemi vöggustofanna og ljótar lýsingar komið fram á aðbúnaði barna sem þar dvöldu, bæði á vettvangi borgarstjórnar og í fjölmiðlum. Sumarið 2021 fóru fimm einstaklingar sem höfðu dvalið á vöggustofunum þess á leit við borgarstjórn að koma á fót teymi sérfræðinga til að rannsaka starfsemi Vöggustofanna. Í bréfi þessara fimm einstaklinga til borgarstjórnar (dags. 13.06.2021) kemur fram að oft var um að ræða börn ungra, fátækra, einhleypra eða veikra mæðra. Í sumum tilvikum tóku mæðurnar börnin til sín að nýju en einnig var börnunum oft ráðstafað í fóstur eða þau ættleidd. Lýsingar af uppeldisstefnu og skipulagi starfseminnar í bréfinu eru ekki í takt við það sem uppeldisfræðin leggja upp með. Stefnunni og vinnubrögðunum hefur verið lýst sem vélrænni og sálarlausri uppeldisstefnu. Þessi börn hafa mögulega mörg þurft að lifa við afleiðingar þeirrar meðferðar sem þau hlutu sem getur haft í för með sér t.d. lakari vistmunalegan þroska, skort á trausti, verri málþroska og verri hreyfiþroska. Ekki er vitað með vissu um afdrif barnanna sem dvöldust á þessum stofnunum eða hvernig þeim hefur vegnað í lífinu og hvort vistin hafi valdið þeim skaða.

Borgarráð hefur samþykkt að kosin verði nefnd þriggja óháðra sérfræðinga sem hafi það verkefni að gera heildstæða athugun á starfsemi Vöggustofunnar að Hlíðarenda og Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins sem reknar voru í Reykjavík á síðustu öld. Nefndin getur ráðið starfsmann í samstarfi við innri endurskoðanda og ráðgjöf. Gætt verður að persónuverndarsjónarmiðum. Fundir nefndarinnar verða lokaðir. Nefndarmenn og starfsmaður hennar eru bundnir þagnarskyldu og helst sú þagnarskylda eftir að störfum nefndarinnar lýkur.

Markmið lagasetningarinnar er að gera Reykjavíkurborg kleift að fá greinargóða lýsingu á starfsemi umræddra vöggustofa, staðreyna eins og kostur er hvort og þá í hvaða mæli börn sem vistuð voru á vöggustofunum hafi sætt illri meðferð eða ofbeldi meðan á dvölinni stóð og loks að fyrir liggi tillögur um frekari viðbrögð ef ástæða þykir til.

Hverjir verða fyrir áhrifum vegna hennar í heild eða að hluta?

Þeir hópar sem frumvarpið snertir eru hvað helst:

- Þau börn sem voru vistuð á vöggustofunum. Nákvæmur fjöldi og kynjaskipting barna liggur ekki fyrir. Ef gert er ráð fyrir að um 50 börn á ári hafi verið vistuð á því tímabili sem vöggustofurnar voru starfsræktar þá eru það um 1.200 börn. Ef gert er ráð fyrir sama kynjahlutfalli í almennu þýði (51% drengir og 49% stúlkur lifandi fædd árin 1949-1973) þá eru það um 612 drengir og 588 stúlkur sem gera má ráð fyrir að hafi verið vistuð á vöggustofunum. Þetta fólk er nú orðið fullorðið, og á aldrinum 49-73 ára, sé það lifandi.
- Aðstandendur barnanna. Foreldrar barna sem vistuð voru á vöggustofunum voru í flestum tilvikum í jaðarsettri stöðu t.d. vegna fátæktar, aldurs eða veikinda. Einnig var þó nokkuð um að börn einstæðra mæðra væru vistuð á vöggustofunum.
- Starfsfólk vöggustofanna. Fjöldi og kynjaskipting liggur ekki fyrir en gera má ráð fyrir að mikið af starfsfólki hafi verið konur t.d. hjúkrunarfræðingar, fóstrur og ófaglærðar starfskonur. Einnig lækna og annað heilbrigðisstarfsfólk.

- Forstöðufólk, stjórnendur og aðrir sem komu að starfsemi og rekstri vöggustofanna, sem og meðlimir barnaverndarnefndar.
- Reykjavíkurborg og Ríkið sem báru ábyrgð á starfseminni og eftirliti með stofunum.
- Meðlimir nefndarinnar og annað starfsfólk sem kemur að störfum nefndarinnar

Kyngreind tölfraeðigögn

Hvaða kyngreindu gögn eru til á viðkomandi sviði?

Engin kyngreind gögn eru til eins og staðan er í dag.

Borgarskjalasafn Reykjavíkur hefur til vörslu skjalasöfn sem innihalda upplýsingar um börn sem vistuð voru á Vöggustofunni að Hlíðarenda og Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins. Bæði erum að ræða skjöl sem hafa að geyma almennar upplýsingar um starfsemina og reksturinn en einnig gögn sem innihalda viðkvæmar persónuupplýsingar og njóta þau skjöl því verndar (sbr. lög nr. 90/2018 og lög nr. 77/2014). Einnig gætu verið til gögn í vörslu annarra aðila eins og Þjóðskjalasafns Íslands eða skjalasafns Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins. Þessi gögn eru ekki kyngreind og ekki er vitað með vissu um fjölda og kynjaskiptingu þeirra barna sem voru vistuð á vöggustofunum, né heldur um foreldra þeirra eða aðstandendur.

Nákvæmur fjöldi og kynjaskipting barnanna liggur ekki fyrir. Ef gert er ráð fyrir að um 50 börn á ári hafi verið vistuð á því tímabili sem vöggustofurnar voru starfsræktar þá eru það um 1.200 börn. Ef gert er ráð fyrir sama kynjahlutfalli og í almennu þýði (51% drengir og 49% stúlkur lifandi fædd árin 1949-1973 skv. Hagstofu Íslands) þá eru það um 612 drengir og 588 stúlkur sem gera má ráð fyrir að hafi verið vistuð á vöggustofunum. Þetta fólk er nú orðið fullorðið, og á aldrinum 49-73 ára, sé það lifandi.

Borgarskjalasafni hafa borist 107 fyrirspurnir frá einstaklingum um sín eigin trúnaðargögn varðandi dvöl á vöggustofunum. Kynjahlutfall er með þeim hætti að 64% fyrirspurnanna er frá konum og 36% frá körlum.

Er nauðsynlegt að afla frekari gagna til að hægt sé að meta jafnréttisáhrif?

Nei

Staða kynjanna

Hver er staða kynjanna innan málaflokksins?

Á því tímabili sem vöggustofurnar voru starfræktar var staða kvenna ólík þeirri sem hún er í dag að ýmsu leiti. Ábyrgð á umönnun barna og uppeldi var mestmegnis á þeirra herðum á meðan karlar voru í fyrirvinnu hlutverki og unnu launaða vinnu utan heimilis. Þá var hlutfall kvenna í áhrifastöðum í samfélaginu enn lægra en það er í dag. Félagsleg þjónusta og stuðningur, fæðingarorlof og leikskólar voru ekki með sama hætti og í dag.

Foreldrar barna sem vistuð voru á vöggustofunum sem voru í flestum tilvikum jaðarsett. Mæður barnanna sem voru vistaðar voru oft á tíðum ungar, fátækar, einhleypar eða veikar.

Þá er mikilvægt að nefndaraðilar séu meðvituð um kynjaða vídd samfélagsins í fortíð og nútíð. Það má velta fyrir sér hvort mögulegar afleiðingar vanrækslu í frumbersku hafi ólík áhrif á drengi og stúlkur, m.a. vegna kynjaðra staðalmynda sem gera drengjum síður kleift að tjá og vinna úr tilfinningum sínum á uppbyggilegan hátt. Þá þarf einnig að hafa í huga hversu algengt kynbundið og kynferðislegt ofbeldi er, og þegar slík áföll koma ofan á önnur áföll þá getur það haft samlegðaráhrif á heilsu og líðan kvenna, en rannsóknir hafa sýnt að það er kynbundinn munur á heilsu þar sem heilsa kvenna er gjarnan lakari en karla.

Er mögulegt að hreyfa við núverandi stöðu með fyrirhuguðu frumvarpi?

Tillagan hefur ekki bein áhrif á núverandi stöðu kynjanna og jaðarsettra hópa. Hér er um að ræða mikilvæga söguskoðun og ef rétt reynist að verklag hafi verið ábótavant er hér líka um að ræða félagslegt réttlæti. Með því að varpa ljósi á söguna þá getum við dregið lærdóm af henni og komið í veg fyrir að slíkir atburðir endurtaki sig.

Með frumvarpinu er verið að stuðla að félagslegu réttlæti fyrir þann hóp fólks sem kann að hafa orðið fyrir afleiðingum af vinnubrögðum sem voru viðhöfð á vöggustofunum.

Mat á kostnaðaráhrifum

Borgarráð samþykkti 10. mars 2022 að kosin verði nefnd þriggja óháðra sérfræðinga til að gera heildstæða athugun á fyrrgreindum vöggustofum. Nefndin mun hafa afnot af húsakynnum Innri endurskoðunar og ráðgjafar og getur ráðið starfsmann í samstarfi við þá skrifstofu. Nefndinni verður heimilt að kalla eftir aðstoð og upplýsingum frá aðilum innan og utan stjórnkerfis Reykjavíkurborgar.

Ekki er lagt mat á hvort niðurstaða nefndarinnar geti kallað á frekari viðbrögð eða kostnað enda markmiðið með vinnu hennar að fá greinargóða lýsingu á starfsemi umræddra vöggustofa og staðreyna eins og kostur er hvort og þá í hvaða mæli börn sem vistuð voru á vöggustofunum hafi sætt illri meðferð eða ofbeldi meðan á dvölinni stóð.

Í kostnaðarmatinu er gengið út frá að þrír nefndarmenn vinni að meðaltali 80 tíma á mánuði í 11 mánuði. Að starfsmaður sé ráðinn í fullt starf í heilt ár og að til falli ýmis kostnaður s.s. tölvu-, síma- og skrifstofukostnaður, ferðakostnaður og annar starfsmannakostnaður. Einnig er gert ráð fyrir aðkeyptri sérfræðiþjónustu.

Miðað við þær forsendur er áætlað að kostnaðarmat geti verið um 80 m.kr.

Nefnd um Vöggustofur

	Tímagj.	Fjöldi nefndarm.	Tímar á mán.	Fjöldi mánaða	Samtals
Launa- og starfsmannakostnaður					
Nefndarlaun	18.000	3	80	11	47.520.000
Starfsmaður - 1. stg.					13.000.000
Annar rekstrarkostnaður					
Skrifstofukostn. o.fl.					6.000.000
Sérfræðikostnaður/aðkeypt þjónusta					10.000.000
Samtals					76.520.000