



BJARKARHLÍÐ

MIÐSTÖÐ FYRIR ÞOLENDUR OFBELDIS

FRÁ TILRAUN TIL FRAMTÍÐARVERKEFNIS

Höfundar:
Kristín A. Hjálmarsdóttir og Elín Björk Jóhannsdóttir

EFNISYFIRLIT

Samantekt.....	3
Summary	7
1. Inngangur.....	11
2. Aðferðir.....	12
2.1 Viðtöl og samráðshópar.....	12
2.2 Tölvupóstur	12
2.3 Tölulegar upplýsingar	13
2.4 Matsteymi.....	14
3. Verkefnið Bjarkarhlíð	15
3.1 Stjórnskipulag.....	15
3.2 Framlag samstarfsaðila	15
3.3 Framlag annarra	16
3.4 Þjónustan og ferlið.....	17
3.5 Innlend og alþjóðleg samstarfsverkefni.....	18
3.6 Fræðslu- og kynningarstarf.....	19
4. Tölulegar niðurstöður.....	21
4.1 Fjöldi og kyn þjónustuþega	21
4.2 Bakgrunnur þjónustuþega	23
4.3 Eðli ofbeldis og afleiðingar	26
4.4 Leiðin inn í Bjarkarhlíð	27
4.5 Leiðin innan Bjarkarhlíðar	28
5. Viðhorf til Bjarkarhlíðar	31
5.1 Almenn viðhorf	31
5.2 Stefna, hlutverk og framtíðarsýn	31
5.2 Stjórnskipulag	35
5.4 Gagnasöfnun	36
5.5 Álag og biðlistar	36
5.6 Viðhorf Rótarinnar.....	38
5.7 Viðhorf þjónustuþega	38
6. Niðurstöður og tillögur að verkefnum.....	41
6.1 Stefna og stjórnun.....	41
6.2 Samstarf.....	45
6.3 Álag	48
6.4 Þjónustuþegar.....	49

MYNDA- OG TÖFLUSKRÁ

Mynd 1. Fjöldi þjónustuþega hjá Bjarkarhlíð eftir kyni og árum	22
Mynd 2. Hlutfall þjónustuþega í Bjarkarhlíð eftir búsetu og árum	23
Tafla 1. Hlutfall þjónustuþega Bjarkarhlíðar eftir aldri og árum	24
Tafla 2. Hlutfall þjónustuþega Bjarkarhlíðar 2017-2019 eftir ábendingaraðilum	27
Tafla 3. Hlutfall þjónustuþega Bjarkarhlíðar 2017-2019 eftir áður fenginni þjónustu.....	28
Tafla 4. Hlutfall þjónustuþega 2017-2019 sem vísað er í úrræði innan og utan Bjarkarhlíðar	29
Tafla 5. Fjöldi bókaðra tíma í Bjarkarhlíð árið 2019 eftir samstarfsaðilum	29
Mynd 3. Fjöldi koma í Bjarkarhlíð eftir árum.....	30

SAMANTEKT

Bjarkarhlíð – miðstöð fyrir þolendur ofbeldis er samstarfsverkefni Reykjavíkurborgar, félagsmálaráðuneytisins, dómsmálaráðuneytisins, Lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu, Samtaka um kvennaathvarf, Stígamóta, Drekaslóðar, Mannréttindaskrifstofu Íslands og Kvennaráðgjafarinnar. Miðstöðin opnaði í byrjun mars 2017 og var til ársloka 2018 skilgreind sem tilraunverkefni. Að þeim tíma liðnum var ákveðið að festa starfsemina í sessi til framtíðar. Í þessari úttekt er gerð grein fyrir helstu styrkleikum og veikleikum verkefnisins og gefin innsýn í hvernig til hefur tekist ásamt því að skoða mögulegar leiðir til umbóta. Úttektin er unnin af RIKK – Rannsóknastofnun í jafnréttisfræðum sem hluti af samstarfssamningi RIKK og Reykjavíkurborgar.

Matið byggir á fyrirliggjandi gögnum frá Bjarkarhlíð, meginðlegum og eigindlegum, um starfsemina almennt, þjónustuna, þjónustuþegahópin og viðhorf þjónustuþega auk þess sem nýrra gagna var aflað með viðtölum, samráðshópum og tölvupóstum. Helstu niðurstöður eru:

- Ásókn í þjónustu Bjarkarhlíðar hefur frá upphafi verið mikil. Þjónustuþegar voru 316 á tímabilinu mars-desember 2017, 479 árið 2018 og 565 árið 2019. Eftirspurn eftir þjónustu Bjarkarhlíðar hefur því aukist ár frá ári og hlutfallsleg fjölgun þjónustuþega var 18% milli áranna 2018 og 2019, fyrstu heilu starfsáranna.
- Konur hafa frá upphafi verið mikill meirihluti þjónustuþega. Árið 2019 var hlutfall kvenna 82% og karla 18% en hlutfall karla hefur hækkað jafnt og þétt frá því að starfsemin hófst. Karlkyns þolendur ofbeldis virðast því í auknum mæli líta á Bjarkarhlíð sem úrræði fyrir sig en það skortir fjölbreyttari úrræði innan og utan Bjarkarhlíðar sem boðið geta þjónustu sem sérsniðin er fyrir þann hóp þolenda.
- Árið 2019 voru 58% þjónustuþega frá Reykjavík, 28% frá nágrannasveitarfélögum borgarinnar og 14% búsettir utan höfuðborgarsvæðisins. Milli áranna 2018 og 2019 fjölgaði þjónustuþegum frá nágrannasveitarfélögum borgarinnar um 11% og um 2% meðal þeirra sem búsettir eru utan höfuðborgarsvæðisins. Til samanburðar bjuggu árið 2019 um 56% íbúa á höfuðborgarsvæðinu í Reykjavík og 44% í nágrannasveitarfélögunum Garðabæ, Kópavogi, Hafnarfirði, Mosfellsbæ og Seltjarnarnesi. Bjarkarhlíð virðist því í auknum mæli vera að festa sig í sessi sem úrræði fyrir fleiri en íbúa í Reykjavík og ekki ólíklegt að þjónustuþegum úr nágrannasveitarfélögum Reykjavíkur eigi eftir að fjölga í framtíðinni.

- Árið 2019 voru 51% þjónustuþega Bjarkarhlíðar á aldrinum 18-39 ára og hafði hlutfall þolenda í eldri aldurshópum hækkað úr 28% árið 2017 og upp í 47% árið 2019. Miðstöðin virðist því vera að ná til sífellt breiðari aldurshóps og breiðari en önnur úrræði m.a. Stígamót og Kvennaathvarfið.
- Flest sem til Bjarkarhlíðar leita eru af íslensku bergi brotnir en um ellefu af hverjum hundrað eru af erlendum uppruna og hlutfallið hefur lítið breyst á úttektartímabilinu. Hlutfallið er heldur lægra en á landsvísu og á höfuðborgarsvæðinu. Það er hins vegar mun lægra en meðal brotaþola af erlendum uppruna hjá Reykjavíkurborg árið 2019, vegna útkalla og tilkynninga um heimilisofbeldi sem var 33%. Það er skýr vísbinding um að vinna þurfi að því að ná betur til þessa hóps þolenda.
- Niðurstöður þjónustukannana frá árunum 2017 og 2018 benda eindregið til þess að mikill meirihluti þjónustuþega hafi verið ánægðir með þjónustu Bjarkarhlíðar og mæli með henni. Samkvæmt könnununum töldu þeir einnig að Bjarkarhlíð hefði bæt einhverju við þá þjónustu sem fyrir var. Meðal annars var nefnt að viðmótið væri hlýlegt og einkennist af virðingu, skilningi og hvatningu og framboð á ráðgjöf og þjónustu væri fjölbreyttara og víðtækara en annars staðar, ekki síst gott aðgengi að lögreglu og lögfræðiaðstoð. Niðurstöðurnar má túlka sem sterka vísbindingu um að tekist hafi að ná því markmiði Bjarkarhlíðar að skapa hlýlegt og öruggt umhverfi þar sem þolendur ofbeldis mæta virðingu, skilningi og þekkingu á aðstæðum sínum. Ánægja með þjónustuna minnkaði um 12% milli ára 2017 og 2018. Engin könnun var gerð árið 2019 og því er ekki ljóst hvort neikvæða þróunin hefur haldið áfram eða um tilviljanakennda sveiflu er að ræða.
- Almenn ánægja er með stofnun Bjarkarhlíðar og stjórnarsamstarfið en kallað er eftir markvissari stefnumótunarvinnu. Bjarkarhlíð er ekki með skýra stefnumótandi áætlun og framtíðarsýn til að vinna markvisst með í ljósi fenginnar reynslu. Vísbindingar eru um að það sé einn stærsti veikleiki verkefnisins. Það endurspeglast meðal annars í umræðu um hlutverk miðstöðvarinnar og starfsfólks hennar, persónuverndarmál, starfsemi í húsnæði miðstöðvarinnar og aðild nýrra aðila að samtökunum.
- Álag á starfsfólk er eitt alvarlegasta áhyggjuefni verkefnisins. Aðsókn að Bjarkarhlíð hefur verið mikil frá upphafi og álag og biðlistar verið viðvarandi vandamál. Lögreglan, Kvennráðgjöfin og Mannréttindaskrifstofa Íslands hafa haft nægilegt svigrúm til að sinna aukinni eftirspurn eftir þjónustu en biðlistar myndast hjá starfsfólki Bjarkarhlíðar, Drekaólóðar, Kvennaathvarfsins og Stígamóta. Viðbótarfjármagn frá ríkinu gerði það

mögulegt að ráða þriðja starfsmanninn til Bjarkarhlíðar snemma árs 2020. Það hefur nú þegar skilað þeim árangri að starfsfólki Bjarkarhlíðar hefur tekist að vinna niður biðlista og aukið svigrúm gefist til að sinna öðrum verkefnum en viðtölum. Biðlistavandinn hjá grasrótinni hefur hins vegar ekki verið leystur heldur flust út úr Bjarkarhlíð og inn í hús hjá samtökunum sjálfum. Álag á starfsfólk samstarfsaðila er þó ennþá mikið, bæði innan Bjarkarhlíðar og hjá samtökunum sjálfum. Það er samdóma álit allra sem að starfsemi Bjarkarhlíðar koma að grasrótarsamtökin, Drekaslóð, Kvennaathvarfið og Stígamót, þurfi einnig aukinn fjárstuðning frá hinu opinbera til að draga úr álagi á starfsfólk og stytta biðlista.

- Almenn ánægja er með persónulega og þverfaglega samstarfið innan Bjarkarhlíðar. Vinnuumhverfið þykir notalegt og andrúmlöftið einkennist af metnaði, samvinnu og umhyggju. Sömu samstarfsaðilar hafa frá upphafi boðið upp á grunnþjónustu miðstöðvarinnar og þjónustuframboðið litið breyst. Kvennaathvarfið, Stígamót og Drekaslóð hafa þó þurft að bregðast við löngum biðlistum með því að draga úr þjónustu innan Bjarkarhlíðar og bjóða nú almennt einungis upp á fyrsta viðtal í miðstöðinni og framhaldsviðtöl í eigin húsnæði. Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu hefur hins vegar aukið þjónustu sína og getur nú tekið allar formlegar skýrslur af brotapolum í ofbeldismálum í miðstöðinni. Það er þjónusta sem lengi hefur verið óskað eftir.
- Róttin - félag um málefni kvenna með áfengis- og fíknivanda, hefur sótt formlega um aðild að miðstöðinni og er tilraunaverkefni í gangi. Mikil ánægja er með samstarfið það sem af er og aðsókn hefur verið mun meiri en áætlað var í upphafi. Nokkuð hefur einnig verið um að samstarfaðilar og aðilar utan Bjarkarhlíðar sækist eftir og fái aðstöðu fyrir stuðningshópa, sjálfshjálparhópa og námskeið og starfsfólk Bjarkarhlíðar hefur stundum tekið þátt í því starfi. Skiptar skoðanir eru á því hvort það samræmist stefnu Bjarkarhlíðar að hýsa slíkt starf og skilgreindu hlutverki starfsfólks miðstöðvarinnar að taka þátt í því. Nokkrar hugmyndir komu fram um þjónustu sem eftirsóknarvert væri að geta boðið upp á innan Bjarkarhlíðar. Starfsfólk Bjarkarhlíðar óskar eftir því að geta veitt viðbótarþjónustu a.m.k. í neyðartilvikum auk þess sem sálfræði- og áfallameðferð og þjónusta félagasamtaka fyrir karlkyns þolendur ofbeldis eru ofarlega á óskalistanum.
- Töluverð vinna hefur verið lögð í að ná til og styrkja tengslanet við aðila úti í samfélaginu sem veitt geta miðstöðinni stuðning, eru í lykilaðstöðu til að greina þolendur ofbeldis eða gætu veitt þolendum eftirsóknarverða þjónustu innan miðstöðvarinnar eða utan. Fagfólk innanlands hefur sýnt Bjarkarhlíð mikinn áhuga, heimsótt miðstöðina og fengið fræðslu

frá henni til sín. Bjarkarhlíð hefur einnig tekið þátt í fjölbreyttum samstarfsverkefnum innanlands, m.a. verið í samstarfi við félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands sem og ýmis félagasamtök og stofnanir auk þess sem væntingar eru um aukið samstarf við heilbrigðisstofnanir og háskólasamfélagið. Bjarkarhlíð er einnig virkur aðili að European Family Justice Center samtökunum og teymisstjóri og fleiri aðilar tengdir miðstöðinni hafa tekið þátt í því starfi sem og öðru erlendu samstarfi á sviðinu.

Heildarniðurstaða skýrslunnar er jákvæð. Almenn ánægja er með stofnun Bjarkarhlíðar, þá jákvæðu ímynd sem tekist hefur að skapa henni úti í samfélaginu og þjónustuna sem þar er veitt. Samstarf samstarfsaðila með tilliti til stjórnunarlegra þátta hefur gengið vel. Það er þó kallað eftir markvissari stefnumótunarvinnu, m.a. til að skerpa á sameiginlega sýn á hlutverk og framtíð Bjarkarhlíðar. Mikil ánægja er með faglega samstarfið og andrúmsloftið á vinnustaðnum sem þykir hlýlegt og notalegt og einkennast af fagmennsku, samvinnu og umhyggju. Þjónustuþegar eru upp til hópa ánægðir með viðmótið sem þeir mæta í Bjarkarhlíð og þá þjónustu sem þeir hafa fengið.

Í öðrum kafla úttektarinnar er farið yfir aðferðafræði úttektar, verkefnið, samstarfsaðilarnir og framlag þeirra kynnt í þriðja kaflanum, tölulegar niðurstöður í þeim fjórða og fjallað um viðhorf til Bjarkarhlíðar frá sjónarhorni samstarfsaðila og þjónustuþega í þeim fimmta. Í sjötta og síðasta kafla eru niðurstöður dregnar saman og tillögur að verkefnum kynntar.

SUMMARY

Bjarkarhlíð – Center for Adult Survivors of Violence is a cooperative project between the City of Reykjavík, the Ministry of Social Affairs, the Ministry of Justice, the Reykjavík Metropolitan Police, the Women's Shelter, Stígamót, Drekaslóð, the Icelandic Human Right Center and The Women's Counseling. The Center opened its doors on 2 March 2017 and was a pilot project until the end of 2018 when the center's future was secured. This report outlines the major strengths and weaknesses of the project and provides insight into possible future improvements. The evaluation is a part of a cooperation agreement between the City of Reykjavík and RIKK – Institute for Gender, Equality and Difference at the University of Iceland.

The evaluation is based on available quantitative and qualitative data from Bjarkarhlíð on the center's general activities, services provided, the service users and their outlook, as well as new data gathered from staff and board members by interviews, consultation groups, phone and e-mail. Main findings are:

- From the Centers opening in March until the end of 2017 the center serviced a total of 316 individuals, the following year they were 479 and 565 in 2019. Thus, the demand for services at Bjarkarhlíð has been high since the center's opening and has increased year by year.
- Women are the majority of the Center's service users. In 2019, the gender proportion was 82% women and 18% men. However, the male proportion has been rising steadily since the center opened. Thus, more and more male survivors seem to find the center's services useful. Nevertheless, there is a need for a greater variety of services specifically designed according to the needs of male survivors.
- Since its opening, most of the center's clients have been residents of Reykjavík City. In 2019, 58% of the clients lived within the city limits, 28% in other parts of the Capital Region and 14% in other parts of Iceland. In comparison, 56% of residents in the Capital Region lived in Reykjavík and 44% in the neighboring towns of Garðabær, Kópavogur, Hafnarfjörður, Mosfellsbær and Seltjarnarnes. The proportion of clients from the Capital Region excluding Reykjavík increased by 11% between 2018 and 2019 and by 2% among individuals residing in other parts of Iceland. Thus, Bjarkarhlíð seems to be earning a reputation as a resource for all survivors of violence, regardless of their residence. A growing proportion of clients from the neighboring towns within the Capital Region can be expected in the future.

- In 2019, 51% of Bjarkarhlíð's clients were aged 18-39 and the proportion of older survivors had increased from 28% in 2017 to 47% in 2019. Thus, the Center seems to be getting through to an increasingly broader age group, and to an even broader age group than other resources such as Stígamót and The Women's Shelter.
- A great majority of clients in Bjarkarhlíð is Icelandic, about 11% are of foreign origin and the proportions have not changed significantly since the center opened. In comparison, according to data from 1 January 2018, immigrants were 13% of the total population in Iceland and 14% of the population within the Capital Region. It should also be noted that according to data from domestic violence reports and emergency calls from Reykjavík City's anti-violence initiative *Saman gegn ofbeldi* in 2019, the proportion of victims of foreign origin was 33% and had increased by 10% from the year before. This is an indication that Bjarkarhlíð needs to be promoted specifically among people of foreign origin.
- Service Surveys from 2017 and 2018 strongly suggest that a great majority of clients have been happy with the services provided and would recommend Bjarkarhlíð. According to the survey's findings, participants with prior experience of similar support services believed that Bjarkarhlíð has added something new to the services they had previously received. They made note of Bjarkarhlíð offering a warm and welcoming atmosphere characterized by respect, understanding and encouragement and that it also offers a broader and more extensive service than other resources, especially in terms of offering easy access to legal aid and police. The findings can be interpreted as a strong indicator of success in reaching one of the center's main goals: to create a warm and secure environment where survivors of violence meet respect, understanding and knowledge of their circumstances. Between the years 2017 and 2018, service satisfaction reduces from 86% to 78%. No survey has been carried out for the year 2019 and thus it is not possible to conclude if this is a continuing trend or a one-time variance.
- The establishment is generally appreciated and satisfaction with the cooperation is high. Nevertheless, there is a call for a more structured strategic planning. Bjarkarhlíð would benefit greatly from having a formulated strategic plan and a shared vision to guide that necessary planning according to acquired experience. The evaluation indicates that this is one of the project's greatest weakness. This is reflected e.g. in narratives about the center's role, the roles of the center's staff, personal data protection policy, ongoing and

future activities in the center's namesake building and extension of the center's partnership.

- Strain on staff is another serious concern. Request for service has been high from the beginning and waiting lists and strain on staff have been a persistent problem. The Reykjavík Metropolitan Police, the Icelandic Human Right Center and The Women's Counseling have been able to respond to increased demand but the staff of Bjarkarhlíð, The Women's Shelter, Stígamót og Drekaslóð have struggled with long waiting lists. Additional governmental funding has made it possible to hire a third member of staff at the center. This has made it possible to clear up the center's waiting lists and has also given the staff more leeway to commit to tasks other than client interviews. However, the NGO's waiting list issues have not been solved but rather moved from Bjarkarhlíð to the NGO's own housing. Thus, the strain on NGO staff working out of Bjarkarhlíð is still high. There is a total agreement that Drekaslóð, Kvennaathvarfið and Stígamót and other resources also require more public funding to lessen the strain on their staff and cut down waiting lists.
- There is overall satisfaction with both personal and professional multidisciplinary cooperation within Bjarkarhlíð. The work environment is considered cozy and characterized by ambition, cooperation, and compassion. During the period, the same partners have continually offered their services at Bjarkarhlíð and the scope of the service has not changed much. Due to long waiting lists, The Women's Shelter, Stígamót and Drekaslóð have been forced to reduce the services they offer inside Bjarkarhlíð and now only offer a first interview at the center and all follow-up services in their own housing. However, the Metropolitan Police has increased its services and has now made it possible to complete all official recorded victim interviews at the Center, a service that has been long-awaited.
- The Root – Association on Women, Trauma, and Substance Use, has formally applied for partnership with Bjarkarhlíð. Its application has not been formally approved but a six-month pilot project has begun where the Root offers its service at Bjarkarhlíð. Demand has been higher than anticipated and there is an overall satisfaction with the cooperation and the services provided by The Root. In a number of instances, partners and other organizations in the field have asked for and been granted access to Bjarkarhlíð's housing for support groups, self-help groups and seminars. Bjarkarhlíð's staff has sometimes participated in these events. There is a difference of opinion regarding whether such

activities and the participation of staff is in line with the center's policy. However, several desirable additional services have been suggested and the top of that list includes emergency services, psychology and trauma treatment and services of NGOs targeting male survivors of violence.

- Emphasis has been placed on strengthening personal and professional networks, especially with agents able to support the center, identify victims or provide desirable services inside or outside the center. Professionals from organizations outside of Iceland have taken an interest in Bjarkarhlíð and have visited the center and met with its representatives. Bjarkarhlíð has also participated in various domestic cooperation projects e.g. with the Social Services department at the University of Iceland and several other private and public institutions. Further and broader cooperation with university institutions is expected. Bjarkarhlíð is also a member of the European Family Justice Center Alliance and has taken an active part in their various projects.

The overall conclusion of the report is positive. There is general approval of Bjarkarhlíð, the positive image it has in the community and the services it provides. Overall, the project's administrative aspects have been successful. However, there is a call for targeted policymaking and overall strategic planning to clarify the center's role and vision. The employees of the partnered agencies who work within the center are very pleased with the center's professional teamwork and the cozy atmosphere within the workplace, which is characterized by professionalism, cooperation and caring. The great majority of clients are pleased with their reception at the center and the services they received there.

Methodology is covered in the Chapter 2 of this report. Chapter 3 looks at the project, partnerships and contributions and Chapter 4 covers the statistics. Partner's, staff's and client's attitudes are covered in Chapter 5 and conclusions and proposals for future projects in Chapter 6.

1. INNGANGUR

Bjarkarhlíð – miðstöð fyrir þolendur ofbeldis er samstarfsverkefni Reykjavíkurborgar, félagsmálaráðuneytisins, dómsmálaráðuneytisins, Lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu, Samtaka um kvennaathvarf, Stígamóta, Drekaslóðar, Mannréttindaskrifstofu Íslands og Kvennaráðgjafarinnar. Frá opnun miðstöðvarinnar í byrjun mars 2017 og til ársloka 2018 var hún skilgreind sem tilraunaverkefni.¹ Samstarfsaðilar voru þá sammála um að reynslan af verkefninu væri góð, þörf væri á slíkri miðstöð til framtíðar og vinna ætti að því að renna styrkari stoðum undir reksturinn og tryggja starfsemi miðstöðvarinnar til frambúðar. Stjórn og framkvæmdastjórn Bjarkarhlíðar hófu þá þegar vinnu að því markmiði og þann 7. júní 2019 samþykkti Alþingi tillögu til þingsályktunar um áætlun fyrir árin 2019-2022 um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum. Á meðal verkefna í aðgerðaáætluninni er að tryggja rekstrarlegan grundvöll Bjarkarhlíðar til frambúðar.²

Haustið 2019 ákvað stjórn Bjarkarhlíðar að láta gera styðjandi úttekt á starfseminni. Úttektin er unnin af RIKK – Rannsóknastofnun í jafnréttisfræðum sem hluti af samstarfssamningi RIKK og Reykjavíkurborgar. Í úttektinni er áhersla lögð á greiningu á styrkleikum og veikleikum verkefnisins og meginmarkmiðið að veita innsýn í hvernig til hefur tekist og hvað mætti betur fara. Matið byggir bæði á nýjum gögnum sem aflað er m.a. með viðtölum við starfsfólk og aðra sem veita þjónustu innan Bjarkarhlíðar, tölulegum gögnum frá Bjarkarhlíð sem og viðhorfskönnunum þjónustuþega auk annarra gagna sem snúa að öðrum þáttum starfseminnar.

¹ „Viljayfirlýsing um stofnun og rekstur þjónustumiðstöðvar fyrir þolendur ofbeldis“, Reykjavíkurborg, Reykjavík:

² „Tillaga til þingsályktunar um áætlun fyrir árin 2019–2022 um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess“, þingskjal 550, 149. löggjafarþing 2018-2019.

2. AÐFERÐIR

Ýmsum og ólíkum gögnum hefur verið safnað fyrir þessa skýrslu. Nýrra gagna var aflað með hálfstöðluðum viðtölum, samráðshópum og tölvupósti. Bjarkarhlíð hefur einnig látið af hendi ýmis gögn tengd starfseminni eins og töluleg gögn, ársskýrslur, ársreikninga, samþykktir, fundagerðir, minnisblöð og fleira. Niðurstöðum úr greiningu gagna var einnig fylgt eftir með símtölum og tölvupóstum ef ástæða þótti til að afla nánari gagna eða skýringa.

2.1 VIÐTÖL OG SAMRÁÐSHÓPAR

Þeir aðilar sem sinna daglegri þjónustu í Bjarkarhlíð hafa hvað besta innsýn í daglega verkferla, þær áskoranir sem starfsfólk mætir í sínu daglega starfi og tækifæri til að styrkja starfsemina. Það þótti því mikilvægt að fá innsýn í viðhorf og reynslu þessa hóps.

Í þessum tilgangi var í fyrsta lagi tekið hálfstaðlað viðtal við teymisstjóra Bjarkarhlíðar. Meðal verkefna teymisstjóra er bæði daglegur rekstur Bjarkarhlíðar í umboði framkvæmdastjórnar og greiningarviðtöl við einstaklinga sem þangað leita. Áherslan í viðtalinu var því bæði á rekstrar- og þjónustutengda þætti.

Í öðru lagi voru settir saman tveir samráðshópar. Í öðrum var rætt við þá tvo aðra starfsmenn sem eru í fullu starfi í Bjarkarhlíð. Annar þeirra er starfsmaður Bjarkarhlíðar, sérfræðingur með árs reynslu af vinnu hjá Bjarkarhlíð, og hinn starfsmaður Lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu, rannsóknarlögreglukona sem starfað hefur hjá Bjarkarhlíð nánast frá upphafi. Í hinum var rætt við fjóra fulltrúa samstarfsaðila Bjarkarhlíðar frá Stígamótum, Kvennaathvarfinu, Mannréttindaskrifstofu Íslands og Kvennaráðgjöfinni. Þar sem erfiðlega gekk að finna tíma sem öllum hentaði þurfti að taka einstaklingsviðtal við fulltrúa Drekaslóðar. Allir sem rætt var við höfðu talsverða reynslu af því að veita þjónustu í Bjarkarhlíð en mislanga þó. Auk þess höfðu sumir þátttakenda reynslu af því að starfa í stjórn og/eða framkvæmdastjórn Bjarkarhlíðar og miðluðu einnig af þeirri reynslu.

2.2 TÖLVUPÓSTUR

Tölvupóstur var sendur á alla stjórnarmenn í stjórn og framkvæmdastjórn Bjarkarhlíðar árið 2019, samtals 14 einstaklinga. Í honum var óskað eftir stuttri skriflegri samantekt sem gæfi innsýn í viðhorf og reynslu viðkomandi af rekstri, stjórnun og þjónustu Bjarkarhlíðar. Ósk barst um að beiðnin yrði einnig sett fram með áherslu á ákveðnar spurningar og var orðið við því. Fimm svör bárust.

Frá því í ársbyrjun 2020 hefur Rótin – félag um málefni kvenna með áfengis- og fíknivanda verið með samstarfssamning við Bjarkarhlíð um tilraunaverkefni til sex mánaða. Félaginu var því einnig boðið að koma sínu viðhorfi og reynslu á framfæri með tölvupósti og þáði það.

Viðtöl og samráðsfundir voru hljóðrituð með leyfi þátttakenda, afrituð orðrétt og gögnin þemagreind. Hljóðupptökum og tölvupóstum var eytt að skýrsluskrifum loknum. Ekki eru notaðar neinar beinar tilvitnanir úr viðtölum, samráðfundum og tölvupóstum í skýrslunni.

2.3 TÖLULEGAR UPPLÝSINGAR

Bjarkarhlíð hefur frá upphafi safnað fjölbreyttum upplýsingum um þjónustuþega í fyrsta greiningarviðtali hjá miðstöðinni, þar á meðal persónugreinanlegum. Allar upplýsingar eru færðar inn í gagnagrunn miðstöðvarinnar sem einungis starfsfólk Bjarkarhlíðar hefur aðgang að.

Fyrirtækið Miracle þróaði gagnagrunninn fyrir Bjarkarhlíð og er hann vistaður hjá Sensea. Hægt er að keyra allar upplýsingar út úr honum t.d. í Excel eða fyrir SPSS úrvinnslu og einnig einstakar skýrslur út frá bakgrunnsbreytum. Þessum gögnum hefur ekki verið markvisst safnað í ópersónugreinanlegan gagnagrunn og þau voru því ekki auðveldlega aðgengileg fyrir úttektaraðila. Venjan hefur verið að nota skýrslugerðarmöguleikann við skýrslu- og fréttatilkynningaskrif og hefur Drífa Jónsdóttir, verkefnastjóri hjá Kvænnaathvarfinu, að mestu haldið utan um greiningu og framsetningu gagnanna. Ákveðið var að styðjast við töluleg gögn úr ársskýrslum, fréttatilkynningum og kynningum og leita liðsinnis hjá Drífu og teymisstjóra með það sem upp á vantaði.

Bjarkarhlíð notar forritið Tímatal meðal annars til að halda utan um tímabókanir í Bjarkarhlíð, bæði hjá starfsfólki Bjarkarhlíðar miðstöðvarinnar og samstarfsaðila. Gögn bárust fyrst fyrir árið 2019 en vísbendingar komu fram um að gögnin væru ekki fyllilega áreiðanleg. Þar sem þessi gögn þóttu gefa mikilvægar upplýsingar voru allir aðilar beðnir um að fara yfir sínar upplýsingar úr Tímatali, bera þær saman við eigin gögn og leiðrétta ef þörf væri á. Niðurstaðan þótti gefa góða nokkuð rétta mynd af stöðunni og voru leiðréttu gögnin því notuð. Þar sem erfitt hefði verið að sannreyna eldri gögn með sambærilegum hætti var ákveðið að kalla ekki eftir gögnum úr Tímatali frá fyrri árum.

Bjarkarhlíð hefur tvisvar gert þjónustukönnun meðal þjónustuþega, árin 2017 og 2018. Niðurstöður þeirra eru meðal gagna rannsóknarinnar. Í báðum tilvikum var um að ræða símakönnun sem nemendur í félagsráðgjöf við Háskóla Íslands í starfsnámi hjá Bjarkarhlíð hafa hringt út.

Drífa Jónasdóttir, verkefnastýra hjá Kvennaathvarfi, hefur séð um úrvinnslu gagna úr könnuninni fyrir Bjarkarhlíð. Engin þjónustukönnun hefur verið framkvæmd vegna ársins 2019.

Samkvæmt upplýsingum frá teymisstjóra var ekki tekið lagskipt úrtak og stærð úrtaksins lútin ráðast af því svigrúmi og mannafla sem var til úthringinga hvoru sinni. Árið 2017 var reynt að ná í 89 einstaklinga af 316 eða 28% þjónustuþega. Alls tóku 79 einstaklingar þátt og svarhlutfallið því 91%. Af þeim voru 94% konur og 6% karlar. Árið 2018 var reynt að ná í 202 einstaklinga af 479 eða 42% þjónustuþega. Alls svöruðu 116 einstaklingar af 202 könnuninni og svarhlutfallið því 57%. Af þeim voru 86% konur og 14% karlar. Í úttektinni var skoðað hversu vel þátttakendur í könnunum endurspegluðu þýðið út frá kyni, aldri og búsetu. Einu frávikin upp á meiri en 5% eru vegna búsetu en hlutfall þátttakenda frá nágrannasveitarfélögum Reykjavíkurborgar var 8% herra en í þýðinu árið 2017 og 13% herra árið 2018.

2.4 MATSTEYMI

Undirbúningur fyrir úttekt á Bjarkarhlíð hófst í desember 2019. Þá var byrjað að móta umfang úttektar, viðmið og framsetningu og framkvæmdaaðili ráðinn.

Matsteymið er tveggja manna. Elín Björk Jóhannsdóttir, verkefnisstjóri hjá RIKK – Rannsóknastofnun í jafnréttisfræðum, hafði yfirumsjón með úttektinni. Kristín A. Hjálmarsdóttir sá um framkvæmd úttektarinnar fyrir hönd RIKK. Hún er með MA í kynjafræði frá Háskóla Íslands og hefur starfað sem sjálfstætt starfandi fræðimaður frá árinu 2013. Verkefni hennar og rannsóknir hafa flest tengst jafnréttismálum með einum eða öðrum hætti, meðal annars heimilisofbeldi. Þeirra á meðal eru úttekt sem RIKK gerði á *Átaki gegn heimilisofbeldi* fyrir Kópavog, Hafnarfjörð og Garðabæ og ytra eftirlit með verkefni Jafnréttisstofu, *Byggjum brýr, brjótum múra*, sem var styrkt af sjóði Evrópusambandsins.

3. VERKEFNIÐ BJARKARHLÍÐ

Frjálsu félagasamtökin Bjarkarhlíð voru stofnuð voru þann 17. febrúar 2017. Samkvæmt samþykktum fyrir Bjarkarhlíð er tilgangur samtakanna að stofna og reka Bjarkarhlíð – miðstöð fyrir fullorðið fólk sem hefur verið beitt ofbeldi. Samkvæmt 2. gr. er henni meðal annars ætlað að:

- a) Samhæfa og bæta þjónustu og úrræði fyrir þolendur ofbeldis á einum stað.
- b) Stuðla að þverfaglegri samvinnu aðila sem vinna með málaflökkinn með því að búa til samstarfsvettvang opinnberra aðila og frjálsra félagasamtaka sem eru með þjónustu við þolendur ofbeldis.
- c) Vera miðstöð upplýsinga um málefni sem tengjast ofbeldi og fylgjast með rannsóknum og nýjungum í málaflökknum.
- d) Skapa hlýlegt og öruggt umhverfi þar sem þolendur ofbeldis mæta virðingu, skilningi og þekkingu á aðstæðum sínum.³

Bjarkarhlíð var opnuð við hátíðlega athöfn þann 2. mars 2017 í samnefndu húsi við Bústaðaveg í Reykjavík.

3.1 STJÓRNSKIPULAG

Aðalfundur fer með æðsta vald í málefnum samtakanna. Stjórn samtakanna er níu manna, skipuð fulltrúum allra aðila að samtökunum, einum frá hverjum utan Reykjavíkurborgar og ráðuneyta sem hafa tvo fulltrúa, einn frá félagsmálaráðuneyti og annan frá dómsmálaráðuneyti. Varastjórn er skipuð með sama hætti. Stjórnin mótar og hefur eftirlit með störfum samtakanna, m.a. vegna ráðninga og meiriháttar fjárhagslegra ákvarðana sem teknar eru utan aðalfundar. Fimm manna framkvæmdastjórn er kosin á aðalfundi og fer hún með daglegan rekstur samtakanna. Hún er skipuð formanni, sem veitir henni forystu, varaformanni, ritara og gjaldkera auk meðstjórnanda. Hún fer með önnur mál sem lúta að daglegum rekstri og starfar teymisstjóri Bjarkarhlíðar (áður verkefnastjóri) í umboði hennar.

3.2 FRAMLAG SAMSTARFSADILA

Félagsmálaráðuneytið lagði 10 milljónir til verkefnisins á árinu 2016 á meðan á undirbúningi stóð og 20 milljónir árlega árin 2017 og 2018. Það tryggði stöðugildi tveggja sérfræðinga í fullu starfi í Bjarkarhlíð á meðan á tilraunaverkefninu stóð. Frá árinu 2019 hafa fastar fjárveitingar frá ríkinu verið 35 milljónir á ári sem eru tryggðar árlega til ársins 2022.

³ „Samþykktir fyrir Bjarkarhlíð“, Bjarkarhlíð, Reykjavík: 2019.

Reykjavíkurborg leggur til húsið Bjarkarhlíð við Bústaðaveg, þar sem miðstöðin er til húsa. Samkvæmt ársreikningi Bjarkarhlíðar 2019 hefur framlagið verið metið á tæpar 3 milljónir á ársgrundvelli. Auk þess veitti Mannréttindaskrifstofa Reykjavíkurborgar miðstöðinni þjónustu í formi utanumhalds með bókhaldi og launahaldi til ársloka 2018 en þá færðist sú umsýsla til Bjarkarhlíðar.

Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu leggur til starfsmann sem hefur aðsetur í Bjarkarhlíð. Fram til október 2019 var hann í fullu starfi en fór þá í veikindaleyfi og þá kom annar starfsmaður inn í hálft starf. Þessir starfsmenn hafa sinnt öllum samskiptum við lögreglu auk þess að taka þátt í daglegum verkefnum Bjarkarhlíðar. Frá árinu 2019 hefur einnig verið hægt að taka allar formlegar skýrslur af brotaþolum í ofbeldismálum í Bjarkarhlíð.⁴ Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu lagði einnig til fjármagn vegna staks verkefnis hjá Bjarkarhlíð árið 2018.⁵

Stígamót, Samtök um kvennaathvarf, Drekaslóð, Mannréttindaskrifstofa Íslands og Kvennaráðgjöfin hafa frá upphafi lagt til stuðning og ráðgjöf. Misjafnt er eftir samtökum og stofnunum hvernig viðveran er skipulögð innan vikna og mánaða. Í upphafi byrjuðu allir með hálfan dag í viku⁶ sem svarar samtals til um 40% starfshlutfalls. Stígamót og Kvennaathvarfið juku viðveru sína árið 2018 og Stígamót drógu aftur úr viðveru sinni haustið 2019. Samkvæmt ársskýrslu 2019 er samanlagt starfshlutfall allra nú um 50%.⁷

3.3 FRAMLAG ANNARRA

Fastar fjárveitingar hafa ekki að fullu staðið undir rekstri Bjarkarhlíðar. Til að ná endum saman og fjármagna einstök verkefni hefur árlega verið sótt um styrki til nágrannasveitarfélaga Reykjavíkur og staka styrki til hjá ríkisstofnunum, sveitarfélögum, fyrirtækjum og einstaklingum. Eitthvað er auk þess um að miðstöðinni berist gjafir og áheiti. Með fjárveitingum ríkisins og þessu sjálfsaflafé, styrkjum og gjöfum, hefur frá upphafi tekist að reka miðstöðina hallalaust.⁸

⁴ Karl Steinar Valsson, yfirlögregluþjónn hjá Lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu, tölvupóstur til úttektaðila 26. febrúar 2020.

⁵ „Ársreikningur 2018“, Bjarkarhlíð, 2019.

⁶ Mannréttindaskrifstofa Íslands og Kvennaráðgjöfin skipta á milli sín viðveru vegna lögfræðiráðgjafar.

⁷ „Ársskýrsla 2019“, Bjarkarhlíð, 2010.

⁸ „Ársreikningur 2019“, Bjarkarhlíð, 2020; „Ársreikningur 2018“, Bjarkarhlíð, 2019; „Ársreikningur 2017“, Bjarkarhlíð 2018.

3.4 ÞJÓNUSTAN OG FERLIÐ

Öllum fullorðnum einstaklingum er frjálst að leita eftir þjónustu Bjarkarhlíðar og þarf ekki tilvísun til. Hægt er að mæta á staðinn, hringja, hafa samband í gegnum Facebook-síðu Bjarkarhlíðar og einnig panta tíma þar og á heimasíðu Bjarkarhlíðar. Sú þjónusta sem þolendum stendur til boða er þeim að kostnaðarlausu og felst í viðtölum hjá fagaðilum, jafningjum, lögreglu og lögfræðingum, eftir því sem þörf er á.

Verklagsreglur fyrir móttöku þjónustuþega eru ekki til hjá Bjarkarhlíð. Verkefnið hefur lengi verið á dagskrá en þekkingu og tíma skort til að koma því í framkvæmd. Almenna reglan er að við komu í Bjarkarhlíð tekur teymisstjóri eða annar sérfræðingur Bjarkarhlíðar fyrsta viðtal við þjónustuþega. Í því viðtali er staðan tekin, bakgrunnsupplýsinga aflað og þjónustuþörfin greind. Eftir fyrsta viðtal er flestum vísað í eitt eða fleiri úrræði innan eða utan Bjarkarhlíðar og í undantekningartilvikum er boðið upp á framhaldsviðtal hjá starfsfólki Bjarkarhlíðar. Þær tilvísanir eru skráðar í gagnagrunn miðstöðvarinnar ásamt öllum upplýsingum sem safnað er í greiningarviðtalinu. Samstarfsaðilar geta einnig vísað skjólstæðingum sínum áfram í önnur úrræði innan Bjarkarhlíðar eða utan án aðkomu starfsfólks Bjarkarhlíðar. Það á til dæmis við þegar skjólstæðingar leita beint til þeirra eða ef ljós kemur á einhverjum tímapunkti í stuðnings og ráðgjafarferlinu að þörf er fyrir aðkomu fleiri sérfræðinga en upphaflega var talið. Þegar samstarfsaðilar, sem starfsfólk Bjarkarhlíðar hefur vísað skjólstæðingum til, vísa þeim áfram til annarra þjónustuaðila innan Bjarkarhlíðar er sú undantekning gerð að ekki er tekið greiningarviðtal en viðtölin og persónuupplýsingar skráðar í gagnagrunn miðstöðvarinnar.

Upphaflega var hugmyndin að allir samstarfsaðilarnir gætu tekið eins mörg viðtöl í Bjarkarhlíð og þörf væri á. Mannréttindaskrifstofa Íslands og Kvennaráðgjöfin hafa haft nægilegt svigrúm til að sinna öllum í Bjarkarhlíð sem óskað hafa eftir lögfræðiráðgjöf. Lögreglan hefur einnig haft bæði nægilegt svigrúm og aðstöðu til að klára öll ofbeldismál, eins og þau snúa að þolendum, innan Bjarkarhlíðar. Drekaslóð tekur einnig bæði fyrstu og framhaldsviðtöl í Bjarkarhlíð en á móti hafa biðlistar fyrir þá sem leita beint til samtakanna lengst. Kvænnaathvarfið og Stígamót þurft að hætta að taka framhaldsviðtöl í Bjarkarhlíð vegna takmarkaðs svigrúms og meginreglan hjá þeim er að fyrsta viðtal fer fram í Bjarkarhlíð en framhaldsviðtöl í þeirra eigin húsakynnum.

Fyrripart árs 2020 stendur yfir tilraunaverkefni með Rótinni – félagi um málefni kvenna með áfengis og fíknivanda. Starfsfólk Bjarkarhlíðar hafði greint þörf fyrir meiri þekkingu á fíkn og áföllum í Bjarkarhlíð, Rótin hafði sýnt starfinu áhuga og samstarf komst á. Starfsfólk hefur því frá áramótum getað vísað skjólstæðingum í þetta nýja úrræði. Upphaflega var áætlað að fimm tímar

vinnuframlag á viku myndi nægja til geta boðið skjólstæðingum upp á meira en eitt viðtal í Bjarkarhlíð ef þyrfti en þörfin reyndist meiri. Rótin gat brugðist við og er nú með viðveru í miðstöðinni tvo daga í viku, fimm tíma í senn, og stendur þjónusta hennar bæði konum og körlum til boða.

Nokkuð er um að samstarfsaðilar bjóði upp á meiri þjónustu í Bjarkarhlíðarhúsinu. Kvennaathvarfið býður til dæmis upp á hóptíma og hefur teymisstjóri Bjarkarhlíðar tekið þátt í þeim. Rótin hefur einnig fengið aðstöðu fyrir námskeiðahald og hópastarf í húsinu. Þá hefur Barnavernd Reykjavíkur haft aðstöðu hjá Bjarkarhlíð til að ræða við börn sem hafa orðið vitni að heimilisofbeldi eða búa við það. Ef foreldrar þessara barna eru í viðtölum í Bjarkarhlíð hefur verið reynt að láta viðtöl barna og foreldis fara fram á sama tíma í Bjarkarhlíð.

3.5 INNLEND OG ALÞJÓÐLEG SAMSTARFSVERKEFNI

Bjarkarhlíð hefur tekið þátt í fjölbreyttum innlendum samstarfsverkefnum. Opið hús fyrir pólskar konur er eitt slíkt samstarfsverkefni með pólskum konum sem fengu styrk úr Jafnréttissjóði Íslands árið 2017. Annað er námskeið um umhyggjurík samskipti (e. *non-violent communication*) sem boðið hefur verið uppá fyrir starfsfólk Bjarkarhlíðar, Stígamóta og þjónustuþega. Þá hefur samstarf verið í gangi við Mjölni – Bardagaíþróttir. Starfsfólk Bjarkarhlíðar og Lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu hefur verið með fræðslu á námskeiði Mjölnis *Sjálfsvörn fyrir konur* og á móti hefur Mjölur boðið þjónustuþegum Bjarkarhlíðar ókeypis aðgang að því. Auk þess hefur Bjarkarhlíð verið í samstarfi við félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands og boðið upp á starfsnám fyrir nemendur þar sem þeir geta aukið og dýpkað þekkingu sína á sviðinu og miðstöðinni. Auk þess að taka þátt í daglegum störfum Bjarkarhlíðar hafa starfsmennirnir hringt út þjónustukannanir. Verkefnið hefur því ekki einungis aukið þekkingu og reynslu nemanna heldur hefur framlag þeirra verið ómetanlegt fyrir Bjarkarhlíð því svigrúm til að sinna tímafrekum verkefnum eins og þessu hefur verið mjög lítið. Þá veitti Bjarkarhlíð stuðning við undirbúning stofnunar Bjarmahlíðar, þjónustumiðstöðvar fyrir þolendur ofbeldis á Akureyri, og hefur verið í nánú samstarfi við hana.

Bjarkarhlíð er aðili að European Family Justice Center (EFJC) og samtökin hafa sýnt Bjarkarhlíð mikinn áhuga og stuðning frá upphafi. Stjórnarmenn EFJC hafa komið hingað til lands í heimsókn og kynnt sér miðstöðina og fulltrúar frá Bjarkarhlíð hafa sótt ýmsa fundi og ráðstefnur í tengslum við samstarfið. Þá lagði Bjarkarhlíð til efni í handbók um hugmyndafræði FJC og

starfsemina í Evrópu sem gefið var út í nóvember 2017⁹ auk þess að taka þátt í gerð myndbands um starfsemina sem var sýnt á ráðstefnu EFJC árið 2018.¹⁰

Teymisstjóri hefur einnig tekið þátt í norrænum samráðshópi sem styrktur var af Norrænu ráðherranefndinni. Hann var settur saman í þeim tilgangi að miðla upplýsingum um stöðu og úrræði fyrir þá sem sætt hafa kynferðislegu ofbeldi í æsku. Einn vinnufundur verkefnisins var haldinn í Reykjavík í október 2018. Þar var sagt frá starfinu á Íslandi, í Bjarkarhlíð og Stígamótum, og aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar í ofbeldismálum kynnt. Teymisstjóri og fulltrúar lögreglunnar hafa einnig sótt aðrar ráðstefnur erlendis m.a. *18th Annual International Family Justice Center Conference* í Texas í Bandaríkjunum þar sem teymisstjóri kynnti starf Bjarkarhlíðar. Teymisstjóri, formaður framkvæmdastjórnar og sálfræðingur Barnaverndar Reykjavíkur voru svo með sameiginlega vinnustofu um Bjarkarhlíð og samstarfið á *European Social Services Conference* sem haldin var í Sevilla á Spáni í maí 2018. Af öðrum nýlegum verkefnum má nefna kynningu á Bjarkarhlíð í Færeyjum í nóvember 2019 í tengslum við alþjóðadag kvenna.

3.6 FRÆÐSLU- OG KYNNINGARSTARF

Mikilvægur hluti af starfsemi Bjarkarhlíðar er fræðslu og kynningarstarf. Fagfólk úr ýmsum stéttum hefur frá upphafi sýnt Bjarkarhlíð mikinn áhuga og flestir sem koma í Bjarkarhlíð eru faglega tengdir starfseminni. Heimsóknir frá hinum ýmsu stofnunum og félagasamtökum, innlendum og erlendum, hafa einnig verið tíðar öll starfsár Bjarkarhlíðar. Þangað hafa komið bæði hópar og einstaklingar, m.a. frá háskólum, neyðarmóttöku, Fangelismálastofnun, Öryrkjabandalaginu, endurhæfingarmiðstöðvum, öldrunarþjónustu, félagsþjónustu og lögreglu. Starfsfólk Bjarkarhlíðar hefur einnig farið í heimsóknir, verið með fræðslu og kynnt starfsemina þegar þess hefur verið óskað og svigrúm gefist til. Þar á meðal er þátttaka í þingum, ráðstefnum og fundum, innan lands sem utan, auk heimsókna m.a. í háskóla, ráðuneyti og meðferðarstofnanir. Auk þess hefur starfsfólk og stjórnarfólk tekið þátt í fjölmörgum fundum og samráðshópum tengdum vinnu gegn ofbeldi. Frá upphafi hefur einnig verið venjan að bjóða upp á fræðsluerindi í hádeginu á föstudögum nokkrum sinnum á ári. Fyrirlesarar hafa komið víða að og fjallað um ofbeldi út frá ýmsu sjónarhornum.

Á heimasíðu Bjarkarhlíðar, bjarkarhlid.is, er hægt er að nálgast grunnupplýsingar á íslensku bæði um starfsemina og þjónustuna sem er í boði og einnig panta tíma. Auk þess er þar að finna fréttir

⁹ Bert Groen, Pascale Franck og Davy Simons, *One Safe Place for Hope and Empowerment*, Politeia, 2017.

¹⁰ „Video about FJC“, heimasíða European Alliance for Hope and Empowerment, www.efjca.eu/centers/video-about-fjc.

og viðburði tengda starfseminni og upplýsingar um tengt efni t.d. hlekki á fræðsluefni, tengda starfsemi, bæklinga og skýrslur. Rafræna upplýsingabæklinga á íslensku og ensku þyrfti að endurskoða. Þar eru t.d. birtar tengiliðaupplýsingar sem gerir bæklingana úrelta ef mannaskipti verða. Upplýsingar á erlendum tungumálum eru mjög takmarkaðar. Að sögn teymisstjóra hefur lítill tími gefist til að sinna heimasíðunni og ber hún þess merki. Vitund er um að þarna sé verk að vinna en heimasíðan þykir kjörinn vettvangur fyrir fræðslu. Tillaga kom fram um að nýta heimsíðuna betur til að gera aðgengilegar skilgreiningar á ólíkum tegundum ofbeldis og nákvæmari lýsingu á þjónustunni. Bent var á að það gæti auðveldað fólki sem er í vafa að taka ákvörðun um það hvort bóka eigi tíma hjá miðstöðinni eða ekki. Miðstöðin er einnig með samfélagsmiðlasíðu á Facebook. Sú síða er mjög virk og þar er reglulega birt fjölbreytt fræðsluefni og auglýsingar tengdar fræðslu og rannsóknum um ofbeldi, oftast á íslensku.

4. TÖLULEGAR NIÐURSTÖÐUR

Skilningur á umfangi ofbeldis, birtingarmyndum þess og afleiðingum gerir alla vinnu gegn ofbeldi markvissari. Allar upplýsingar leggja lóð á vogaskálarnar, hvort sem þær koma frá lögreglu, ákærvaldinu, sveitarfélögum, öðrum stofnunum eða félagasamtökum sem veita þolendum ofbeldis einhvers konar þjónustu. Söfnun og greining tölulegra gagna frá Bjarkarhlíð eru hluti af þeirri vinnu auk þess sem slík gögn hafa fjölþætt notagildi fyrir miðstöðina sjálfa og hennar stefnumótunarvinnu. Þau nýtast m.a. til að greina stöðu og þjónustubörf skjólstæðinganna, þróun starfseminnar yfir lengri og skemmri tíma og árangur af einstökum verkefnum. Töluleg gögn nýtast einnig til að auka skilning styrktaraðila og annarra hagsmunaaðila á umfangi vandans og geta aukið hlutdeild í og skuldbindingu við verkefnið.¹¹

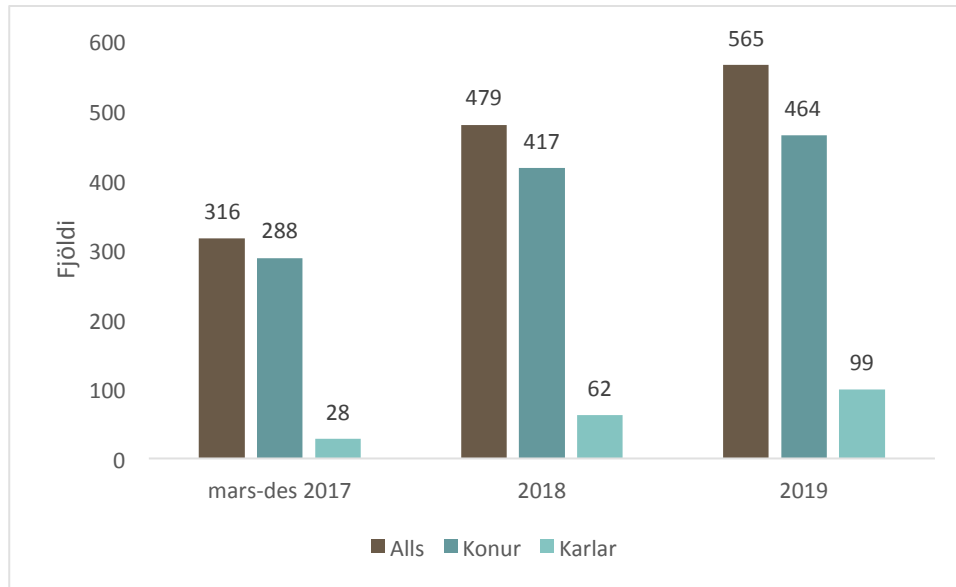
Bjarkarhlíð hefur frá upphafi safnað tölulegum upplýsingum í fyrsta viðtali þjónustubeiga hjá miðstöðinni. Í fyrsta greiningarviðtali er, auk persónu- og bakgrunnsupplýsinga, meðal annars spurt um leiðina inn í Bjarkarhlíð, ofbeldið og afleiðingar þess, gerendur og fleira. Auk þess er skráð hvert þjónustubeiga er vísað í framhaldinu. Forritið Tímatal er m.a. notað til að halda utan um bókaða tíma og hvernig mætt er í þá. Auk þess hefur tölulegum gögnum um viðhorf til þjónustunnar verið safnað með þjónustukönnunum. Í þessum kafla er stiklað á stóru til að gefa heildarmynd af þjónustubeigahópnum og nýtingu þjónustunnar og niðurstöðurnar settar í samhengi þar sem það er mögulegt.

4.1 FJÖLDI OG KYN ÞJÓNUSTUBEIGA

Árið 2019 leituðu samtals 565 einstaklingar til Bjarkarhlíðar, 464 konur (82%) og 99 karlar (18%).¹² Mynd 1 sýnir þróunina yfir úttektartímabilið. Eins og þar kemur fram voru þjónustubeigar 316 á tímabilinu mars-desember árið 2017, 479 árið 2018 og 565 árið 2019. Það er hlutfallsleg fjölgun þjónustubeiga upp á 52% milli áranna 2017 og 2018 og 18% milli áranna 2018 og 2019. Sérstaka athygli vekur að hlutfall karla hefur hækkað jafnt og þétt yfir úttektartímabilið. Það var 9% árið 2017, 13% árið 2018 og 18% árið 2019.

¹¹ Gael Stark og Casey Gwinn, *Dream Big, Start Small. How to Start and Sustain a Family Justice Center*, 2012.

¹² Við framsetningu gagna í ársskýrslum Bjarkarhlíðar um fjölda þjónustubeiga hefur ekki verið venjan að greina á milli nýrra skjólstæðinga og þeirra sem áður hafa notið þjónustu miðstöðvarinnar. Slíkar upplýsingar eru þó aðgengilegar í gagnagrunni miðstöðvarinnar. Þar sem heildarfjöldi þjónustubeiga var talinn varpa skýrara ljósi á ásókn í þjónustu og álag á starfsfólk var ákveðið að fara ekki í slíka greiningarvinnu heldur styðjast við upplýsingar um heildarfjölda þjónustubeiga eins og þær birtast í ársskýrslum Bjarkarhlíðar.



Mynd 1. Fjöldi þjónustuþega hjá Bjarkarhlíð eftir kyni og árum

Til samanburðar var hlutfall karla árið 2019 tæplega 14% hjá Stígamótum¹³ og um þriðjungur hjá Dreka-slóð.¹⁴ Hlutfall karla í hópi þjónustuþega hjá Bjarkarhlíð er því orðið heldur hærra en hjá Stígamótum en er ennþá mun lægra en hjá Dreka-slóð. Stighækkandi hlutfall karla sem leita til Bjarkarhlíðar kom til umræðu á samráðsfundum og þykir jákvætt að karlar leiti í auknum mæli í úrræðið. Aukin ásókn gæti verið vísbending um að karlkyns þolendur og lykilaðilar úti í samfélaginu séu meðvitaðri um Bjarkarhlíð sem úrræði fyrir karla en úrræði hefur skort fyrir þann hóp.¹⁵ Vísbendingar eru þó um að á þessu gætu að hluta til verið aðrar skýringar. Dæmi eru um að tveir aðilar sama máls hafi leitað eftir þjónustu hjá Bjarkarhlíð. Það er því hugsanlegt að í hópi karla séu gerendur sem upplifi sig sem þolendur sem er í samræmi við reynslu ráðgjafa hjá miðstöðinni. Þetta hefur valdið vandræðum og meðal annars orðið til þess að Kvennaathvarfið hefur horfið frá því að bjóða körlum upp á viðtöl í Bjarkarhlíð. Þeim stendur þó ennþá til boða símaviðtöl hjá Kvennaathvarfinu og að sækja alla þjónustu hjá Stígamótum og Dreka-slóð enda er ekki dregið í efa að karlar séu einnig þolendur ofbeldis. Æskilegt væri að kortleggja karlahópinn sérstaklega og greina þjónustuþörf hans.

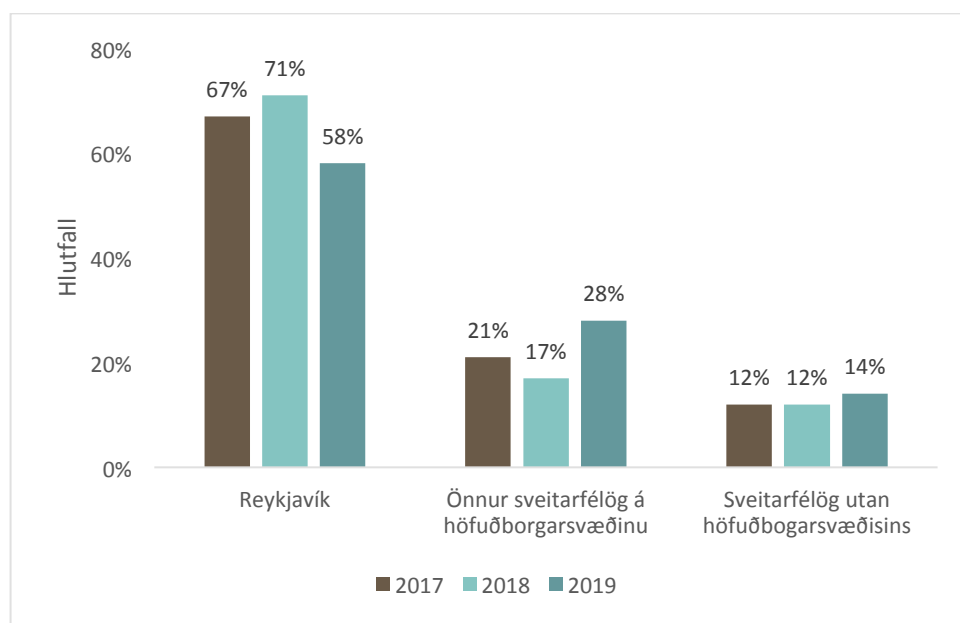
¹³ Steinunn Gyðu- og Guðjónsdóttir, verkefnastjóri hjá Stígamótum, tölvupóstur til úttektaraðila 31. mars 2020.

¹⁴ Ingibjörg Kjartansdóttir, Dreki hjá Dreka-slóð, tölvupóstur til úttektaraðila 31. mars 2020.

¹⁵ Erla Hlín Hjálmarisdóttir, Kristín I. Pálsdóttir og Rannveig Sigurvinsdóttir, *Saman gegn ofbeldi. Úttekt á samstarfsverkefni Reykjavíkurborgar og Lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu gegn heimilisofbeldi*, RÍKK – Rannsóknastofnun í jafnréttisfræðum, Reykjavík: 2016.

4.2 BAKGRUNNUR ÞJÓNUSTUÞEGA

Þjónusta Bjarkarhlíðar stendur öllum til boða, óháð búsetu. Eins og mynd 2 sýnir hefur meirihluti þjónustuþega frá upphafi verið búsettur í Reykjavík eða 67% árið 2017, 51% árið 2018 og 58% árið 2019. Það vekur athygli hversu mikið hlutfall þjónustuþega frá nágrannasveitarfélögunum hefur hækkað milli ára 2018 og 2019 eða úr 17% í 28%. Hlutfallsleg fjölgun þjónustuþega í nágrannasveitarfélögum Reykjavíkur getur bent til þess að Bjarkarhlíð sé að festa sig í sessi sem úrræði hjá íbúum þeirra og þjónustuveitendum þar. Vegna staðsetningar miðstöðvarinnar í Reykjavík vekur það einnig athygli að 12-14% þjónustuþega búa utan höfuðborgarsvæðisins.



Mynd 2. Hlutfall þjónustuþega í Bjarkarhlíð eftir búsetu og árum

Til að setja þessar tölur í samhengi þá bjuggu, samkvæmt tölum frá Hagstofu Íslands frá árinu 2019, um 56% íbúa á höfuðborgarsvæðinu í Reykjavík og 44% í nágrannasveitarfélögunum Garðabæ, Kópavogi, Hafnarfirði, Mosfellsbæ og Seltjarnarnesi.¹⁶ Miðað við þessar tölur og þróunina á úttektartímabilinu verður að telja líklegt að hlutfall þjónustuþega frá nágrannasveitarfélögunum haldi áfram að hækka í framtíðinni. Við gagnaöflun kom fram það viðhorf að það sé sérstaklega mikilvægt að kynna það vel að þjónusta Bjarkarhlíðar standi öllum landsmönnum til boða. Í því sambandi var sérstaklega bent á að nánd í litlum samfélögum geti hindrað þolendur í að leita eftir þjónustu og stuðningi í sínu nærumhverfi og eru dæmi um það frá Bjarkarhlíð.

¹⁶ „Mannfjöldi eftir kyni, aldri og sveitarfélögum 1998-2020 - Sveitarfélagaskipan 1. janúar 2020“, heimasíða Hagstofu Íslands.

Mikill meirihluti þeirra sem til Bjarkarhlíðar leita eru af íslensku bergi brotin eða um 89% og um 11% af erlendum uppruna. Til að setja þessar tölur í samhengi var, samkvæmt tölum Hagstofunnar um innflytjendur á Íslandi, hlutfall þeirra af heildarmannfjölda á landsvísi þann 1. desember 2018 um 13% og um 14% á höfuðborgarsvæðinu. Langfjölmennasti hópurinn voru fyrstu og annarrar kynslóðar innflytjenda af pólskum uppruna og bjuggu um 64% þeirra á höfuðborgarsvæðinu.¹⁷ Hlutfall þolenda af erlendum uppruna sem leita til Bjarkarhlíðar er því lítið eitt lægra og það er töluvert lægra en í hópi brotþola í útköllum sem velferðarsvið Reykjavíkurborgar fór í árið 2019 í tengslum við verkefnið *Saman gegn ofbeldi*. Þá var hlutfall kvenna og karla í hópi þolenda með erlent ríkisfang um 33%¹⁸ og hafði hækkað um 10% frá fyrra ári.¹⁹ Muninn má túlka sem vísbendingu um að leggja þurfi áherslu á að ná betur til þessa hóps þolenda.

Þjónustuþegar Bjarkarhlíðar eru á öllum aldri og Tafla 1 sýnir skiptinguna eftir aldurflokkum og árum. Eins og þar kemur fram er alltaf eitthvað um að þjónustuþegar séu undir 18 ára aldri og því utan skilgreinds markhóps miðstöðvarinnar. Þetta eru börn þjónustuþega sem koma í viðtal hjá sálfræðingum eða lögreglu í Bjarkarhlíð. Hlutfall þjónustuþega á aldrinum 18-29 ára hefur farið lækkað á úttektartímabilinu, staðið nokkurn veginn í stað í hópi þeirra sem eru á aldrinum 30-39 ára og farið hækkað í eldri aldurshópum. Þróunin hefur því verið í þá átt að aldursdreifingin hefur verið að jafnast og mest milli áranna 2018 og 2019.

Tafla 1. Hlutfall þjónustuþega Bjarkarhlíðar eftir aldri og árum

Aldur	0-17	18-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70 +
2017	3%	39%	30%	16%	8%	3%	1%
2018	1%	34%	30%	17%	12%	4%	1%
2019	2%	19%	32%	20%	14%	7%	6%

Ef lítið er til aldursdreifingar í hópi þjónustuþega hjá Stígamótum t.d. þá voru 75% þeirra sem leituðu til Stígamóta og 67% þeirra sem leituðu til Kvennaathvarfsins árið 2019 á aldrinum 18-40 ára.²⁰ Eins og Tafla 1 sýnir þá hefur hlutfallið í þessum aldurshópi hjá Bjarkarhlíð lækkað úr 69% árið 2017 niður í 51% árið 2019 og er því nú orðið töluvert lægra en bæði hjá Stígamótum

¹⁷ „Innflytjendum heldur áfram að fjölga“, heimasíða Hagstofu Íslands, 5. desember 2018.

¹⁸ „Saman gegn ofbeldi. Tölulegar upplýsingar um útköll/tilkynningar í Reykjavík 2019“, sótt frá https://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_utgefid_efni/12.2019.pdf

¹⁹ Halldóra Gunnarsdóttir, „Saman gegn ofbeldi. Samvinnuverkefni Reykjavíkurborgar, Lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu, Kvennaathvarfsins og Heilsugæslunnar á höfuðborgarsvæðinu“, Reykjavíkurborg, Reykjavík: 2019.

²⁰ Drífa Jónasdóttir, verkefnastjóri í Kvennaathvarfinu, tölvupóstur til úttektaraðila 21. apríl 2020 og Steinunn Gyðu- og Guðjónsdóttir, starfandi framkvæmdastýra Stígamóta, tölvupóstur til úttektaraðila 17. apríl 2020.

og Kvennaathvarfinu. Bjarkarhlíð virðist því bæði vera að ná til breiðari aldurshóps en áður og breiðari en þessi úrræði. Nokkrar hugsanlegar skýringar voru nefndar við gagnaöflun. Ein er að fleiri gömul og fyrnd ofbeldismál virðast koma inn á borð til Bjarkarhlíðar en til Stígamóta og Kvennaathvarfsins. Að mati ráðgjafa hefur reynslan sýnt að er það mikilvægt úrræði að geta gengið frá gömlum ofbeldismálum með því að fara til lögreglunnar í Bjarkarhlíð og kæra. Þó ljóst sé að fyrnd mál fari ekki í ferli þá er meintum geranda birt kærán og reynslan sýnir að því fylgi oft mikil hugarró og ákveðin lúkning fyrir þolandann jafnvel þó ekkert sé frekar aðhafst í málinu. Önnur hugsanleg skýring er að þolendur í málum þar sem gerendur eru uppkomin börn þeirra séu í auknum mæli að leita til Bjarkarhlíðar eftir aðstoð. Það er hópur sem skort hefur úrræði fyrir eins og kom fram í lokaúttekt verkefnisins *Saman gegn ofbeldi*.²¹ Einnig var nefnt að Reykjavíkurborg væri með átak í gangi til að auka vitund um ofbeldi gegn öldruðum og ná betur til þess hóps. Hugsanlegt er að árangur í því verkefni geti einnig átt þátt í að skýra þróunina.

Menntunarstig þjónustuþega Bjarkarhlíðar er mishátt en um þriðjungur hefur lokið annað hvort grunnskóla-, framhaldsskóla- eða háskólamenntun. Sú hlutfallslega skipting endurspeglar nokkuð vel menntunarstig Íslendinga eins og það var árið 2011 skv. skýrslu OECD *Education at a Glance* það árið.²² Það bendir til þess Bjarkarhlíð hafi einnig tekist að ná til þolenda óháð menntunarstigi.

Atvinnustaða þjónustuþega er misjöfn. Árið 2019 voru 43% þeirra í fullu starfi eða hlutastarfi, 13% í skóla, 18% öryrkjar, 20% atvinnulausir og 11% í fæðingarorlofi, heimavinnandi eða ellilífeyrisþegar. Þegar litið er til þróunarinnar yfir úttektartímabilið eru helstu breytingar milli áranna 2017 og 2019 að vinnandi fólki hefur fjölgað um 6% og atvinnulausum um 10% og öryrkjum fækkað um 7%. Erfitt er að setja þessar upplýsingar í samhengi því upplýsingar um atvinnustöðu þjónustuþega t.d. hjá samstarfsaðilum Bjarkarhlíðar eru yfirleitt ekki auðveldlega aðgengilegar, nema hjá Stígamótum. Miðað við upplýsingar frá þeim frá árinu 2018 virðist talsverður munur á þjónustuþegahópunum eftir atvinnustöðu. Hjá þeim var ríflega helmingur skjólstæðinga þá í fullu starfi eða hlutastarfi, um 20% nemendur, tæp 8% öryrkjar, innan við 2% atvinnulausir og ríflega 2% í fæðingarorlofi, heimavinnandi eða ellilífeyrisþegar. Sérstaka athygli vekur að Bjarkarhlíð virðist því vera að ná til hlutfallslega fleiri þolenda úr hópi öryrkja og þeirra sem eru í fæðingarorlofi, heimavinnandi eða ellilífeyrisþega en alla vega Stígamót.

²¹ Erla Hlín Hjálmarasdóttir o.fl., *Saman gegn ofbeldi*.

²² „Education at a Glance 2011 skýrsla OECD um stöðu menntamála“, heimasíða stjórnarráðs Íslands, 2011.

Árið 2019 voru 54% þjónustuþega einhleyp, ekill/ekkjja eða fráskilin, 38% giftir, í sambúð eða sambandi og 8% að slíta hjónabandi, sambúð eða sambandi. Litlar breytingar hafa orðið á hjúskaparstöðu hópsins á úttektartímabilinu en þær helstu að sambúðarfólki hefur fjölgað um 9% milli áranna 2017 og 2019. Sambærilegar upplýsingar frá samstarfsaðilum Bjarkarhlíðar voru ekki auðveldlega aðgengilegar til samanburðar.

Hjá um og yfir helmingi skjólstaðinga Bjarkarhlíðar með forsögu um ofbeldi hafa börn verið á heimilinu þegar ofbeldi á sér stað. Barnavernd hafði haft afskipti í 48% tilvika árið 2017, 61% tilvika árið 2018 og 36% tilvika árið 2019. Hlutfallið hefur því verið misjafnt milli ára en mikil hlutfallsleg fækkun mála með afskiptum barnaverndar milli áranna 2018 og 2019 vekur athygli. Engin skýring hefur fundist á þeirri þróun en það er á dagskrá hjá teymisstjóra að rýna skráningar og funda með Barnavernd Reykjavíkur til að leita skýringa.

Í greiningarviðtali eru þjónustuþegar meðal annars spurðir hvort þeir hafi sögu um önnur áföll en þau sem eru meginástæða þess að leitað er til Bjarkarhlíðar. Mikill meirihluti þeirra, eða um 80%, hefur svarað spurningunni um fyrri áföll játandi. Þar á meðal eru áföll vegna ofbeldis af ýmsum toga eins og kynferðislegra árása, slysa, dauðsfalla og skilnaðar.

4.3 EÐLI OFBELDIS OG AFLEIÐINGAR

Eðli ofbeldisins getur verið af ýmsum toga þar á meðal heimilisofbeldi, kynferðislegt, andlegt, líkamlegt og fjárhagslegt ofbeldi og hatursglæpir. Þegar á heildina er litið tilgreinir ríflega helmingur þjónustuþega í Bjarkarhlíð heimilisofbeldi sem aðalástæðu komu sinnar. Um fimmtungur tilgreinir annað hvort kynferðisofbeldi eða andlegt ofbeldi og um fjórir af hverjum hundrað annað hvort líkamlegt ofbeldi eða annað ofbeldi. Þegar tegund ofbeldis er flokkuð eftir tengslum við gerandann er hlutfall heimilisofbeldis, skilgreint í samræmi við Istanbúlsamninginn,²³ mun hærri eða í kringum 85%. Vettvangur ofbeldis er oftast heimili þolanda (70%) eða heimili geranda (12%) og í síðasta tilviki ofbeldis fyrir komu í Bjarkarhlíð hafði vopni verið beitt um 17% tilvika og munir brotnir í 35-43% tilvika.

²³ Istanbúlsamningurinn er samningur Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi. Skilgreining Kvennaathvarfsins er ein útgáfa af skilgreiningu á heimilisofbeldi sem ofbeldi í nánum samböndum: Ofbeldi sem einstaklingur verður fyrir af hálfu einhvers sem er honum nákominn, skyldur eða tengdur, eins og maki, barn, foreldri, barnsfaðir, systkini eða forráðamaður. Maki getur verið núverandi eða fyrrverandi eiginmaður/eiginkona, kærasti/kærasta eða sambúðaraðili. Þolandi og gerandi þurfa hvorki að búa saman né vera gift til að ofbeldið flokkist sem heimilisofbeldi. Heimilisofbeldi þarf heldur ekki að vera bundið við heimili geranda eða þolanda sjá „Skilgreiningar á heimilisofbeldi“, heimasíða Kvennaathvarfsins.

Afleiðingar ofbeldis geta verið af ýmsum toga m.a. andlegar, líkamlegar, fjárhagslegar og aðrar afleiðingar eins og fíknivandi. Algengast er að þolendur tilgreini að þeir hafi þurft að glíma við andlegar afleiðingar í kjölfar ofbeldisins burt séð frá því af hvers konar ofbeldi þeir höfðu orðið fyrir. Aðrar afleiðingar, líkamlegar og fjárhagslegar eru einnig algengar afleiðingar. Alvarleiki afleiðinga ofbeldis endurspeglast einnig í því að um helmingur hópsins hefur haft sjálfsvígshugsanir í tengslum við ofbeldið. Það er svipað hlutfall og hjá Stígamótum árið 2018.²⁴

4.4 LEIÐIN INN Í BJARKARHLÍÐ

Allur gangur er á því hvernig þjónustuvegar hafa frétt af Bjarkarhlíð. Eins og tafla 2 sýnir þá var algengast árið 2019 að vinir, kunningjar eða fjölskyldumeðlimir (28%) og heilbrigðisstarfsfólk (17%) bentu þolendum á úrræðið. Velferðarsvið, lögreglan og samstarfsaðilar Bjarkarhlíðar hafa einnig verið dugleg við það. Það vekur sérstaka athygli að heilbrigðisstarfsfólk hefur í sívaxandi mæli bent þolendum á úrræðið.

Tafla 2. Hlutfall þjónustuvega Bjarkarhlíðar 2017-2019 eftir ábendingaraðilum

	2017	2018	2019
Lögregla	13%	9%	10%
Barnavernd	4%	5%	3%
Velferðarsvið	18%	20%	11%
Heilbrigðisstarfsfólk	8%	12%	17%
Fann sjálf/ur upplýsingar	6%	4%	5%
Opinber umfjöllun	10%	12%	10%
Vinur/kunningi/fjölskylda	21%	27%	28%
Vinnufélagi	1%	0%	1%
Samstarfsaðili Bjarkarhlíðar	16%	10%	9%
Annað	3%	1%	6%
Samtals	100%	100%	100%

Frá upphafi hefur mikill meirihluti, eða um og yfir 83% þjónustuvega, fyrst haft samband við Bjarkarhlíð símleiðis. Aðrir hafa haft samband í gegnum tölvupóst, heimasíðu, Facebook-síðu miðstöðvarinnar eða mætt á staðinn, en heimsóknum hefur þó fækkað hlutfallslega síðasta árið.

Sumir skjólstæðinga Bjarkarhlíðar hafa áður fengið þjónustu vegna þess ofbeldis sem þeir leituðu til Bjarkarhlíðar með. Eins og Tafla 3 sýnir eru þetta fjölmargir aðilar og í mörgum tilvikum fleiri en einn, oftast lögreglan, heilbrigðiskerfið og þjónustumiðstöðvar en einnig það sem flokkað er sem annað m.a. áfalla- og fíknimeðferðaraðilar. Þróunin hefur verið í þá átt að sífellt sjaldgæfara

²⁴ „Ársskýrsla 2018“, Stígamót, 2019.

verður að þjónustuþegar sem til Bjarkarhlíðar leita hafi áður notið aðstoðar vegna ofbeldisins eða a.m.k. ekki hjá jafnmörgum aðilum.

Tafla 3. Hlutfall þjónustuþega Bjarkarhlíðar 2017-2019 eftir áður fenginni þjónustu

	2017	2018	2019
Lögregla	51%	44%	33%
Heilbrigðiskerfið	47%	46%	28%
<i>Heilsugæsla/spítali</i>	10%	14%	8%
<i>Geðdeild</i>	22%	18%	13%
<i>Bráðamóttaka</i>	15%	15%	7%
Þjónustumiðstöð	35%	28%	16%
Barnavernd	17%	22%	10%
Stígamót	16%	14%	12%
Kvennaathvarf	20%	16%	13%
Bjarkarhlíð	0	1%	4%
Annað	31%	33%	43%
Ekkert af ofantöldu	5%	10%	14%
Samtals	222%	214%	173%

Ekki er ljóst hvar skýringa er að leita og ekki ólíklegt að þær séu margar. Meðal hugsanlegra skýringa sem velt var upp við gagnaöflun var að væntingar til Bjarkarhlíðar hafi verið óraunhæfar til að byrja með en nú viti almenningur og fagfólk betur hvert hlutverk miðstöðvarinnar er, hvaða þjónusta er þar í boði og hvers konar mál eigi þar heima.

4.5 LEIÐIN INNAN BJARKARHLÍÐAR

Árið 2019 voru þjónustuþegar 565 og tilvísanir eftir fyrsta viðtal í úrræði innan og utan Bjarkarhlíðar alls 858. Inni í þeirri tölu eru ekki tilvísanir eða viðtöl sem koma til eftir fyrsta viðtal því þær upplýsingar eru ekki skráðar í gagnagrunn um þjónustuþega. Tafla 4 sýnir hvernig hlutfall þjónustuþega sem vísað er í einstök úrræði eftir greiningarviðtal innan og utan Bjarkarhlíðar hefur þróast yfir úttektartímabilið. Samkvæmt þessum gögnum hefur hverjum skjólstaðingi verið vísað í að meðaltali um 1,4-1,5 úrræði. Samanlagðar prósentur hvers árs verða því hærri en 100%. Tilvísunum til Kvennaathvarfsins og Drekaslóðar hefur hlutfallslega fjölgað mest á úttektartímabilinu en hlutfall tilvísana í önnur úrræði, t.d. til félagsþjónustu sveitarfélaga, í sérhæfða áfallameðferð eins og EMDR og sálfræðimeðferð auk vímuefna meðferðar, að mestu staðið í stað. Það hefur hins vegar orðið veruleg fækkun í tilvísunum til félagsráðgjafa, þ.e. í annað viðtal hjá starfsfólki Bjarkarhlíðar.

Tafla 4. Hlutfall þjónustuþega 2017-2019 sem vísað er í úrræði innan og utan Bjarkarhlíðar

	2017	2018	2019
Kvennaathvarf	38%	47%	46%
Lögregla	34%	37%	34%
Stígamót	17%	19%	19%
Drekaslóð	15%	12%	21%
Lögfræðiráðgjöf*	15%	12%	15%
Félagsráðgjafi	16%	8%	7%
Annað	9%	8%	10%
Samtals	144%	143%	152%

* Kvennaráðgjöfin og Mannréttindaskrifstofa Íslands sinna lögfræðiráðgjöfinni

Áhugavert er að setja þessar upplýsingar um fjölda tilvísana í það samhengi að þó meðalfjöldi tilvísana á mann hafi ekki breyst mikið á úttektartímabilinu þá hefur þjónustuþegum fjölgað úr 216 árið 2017 upp í 565 árið 2019. Á sama tíma hefur svigrúm Bjarkarhlíðar og samstarfaðila til að veita þjónustu verið því sem næst óbreytt. Álag á starfsfólk hefur því aukist mikið.

Tafla 5 sýnir heildarfjölda þeirra viðtalstíma sem bókað var í og mætt í hjá starfsfólki Bjarkarhlíðar og samstarfsaðila árið 2019. Inn í tölu starfsfólks Bjarkarhlíðar eru m.a. greiningarviðtöl þess árs alls 565. Eins og fram kemur í töflunni var samtals bókað 2.581 viðtal við starfsfólk Bjarkarhlíðar og samstarfsaðila og mætt í ríflega 60% þeirra eða 1.577. Það svarar til þess að bókuð hafi verið að meðaltali 4,6 viðtöl á hvern þjónustuþega ársins 2019 og að þeir hafi að meðaltali mætt í 2,8 þeirra.

Tafla 5. Fjöldi bókaðra tíma í Bjarkarhlíð árið 2019 eftir samstarfsaðilum

	Bókuð	Mætt í	Hlutfall
Starfsfólk Bjarkarhlíðar*	1.380	813	59%
Lögreglan	412	251	61%
Kvennaathvarfið	367	214	58%
Stígamót	143	85	59%
Lögfræðingar	145	130	90%
Drekaslóð	134	84	63%
Samtals	2.581	1.577	61%
Meðaltal á 565 einstaklinga	4.6	2.8	

* tveir starfsmenn og annar í veikindaleyfi hluta ársins og ekki alltaf afleysing

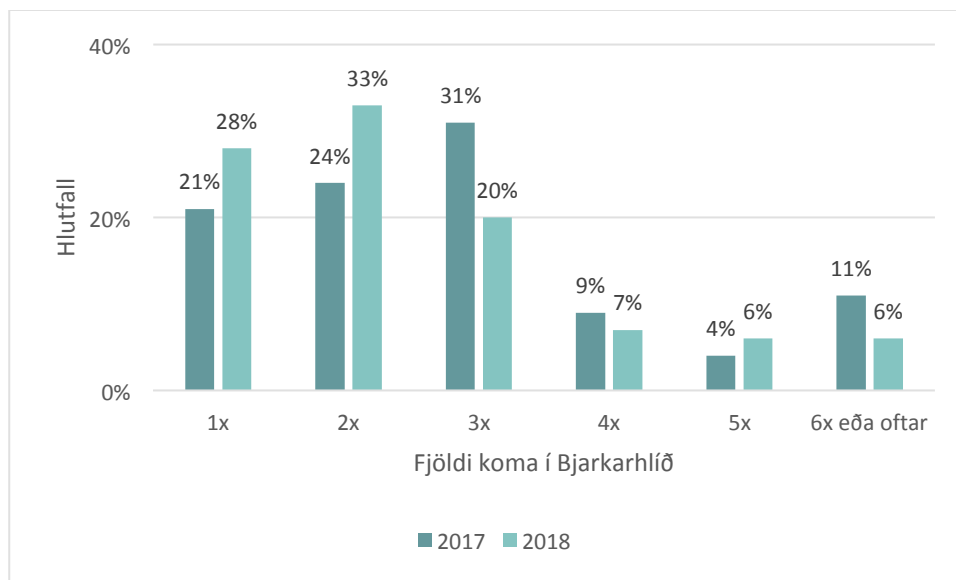
Við gagnaöflun kom í ljós að ekki eru til skriflegar verklagsreglur um skráningu viðtala í Tímatal. Galli í Tímatalsgögnunum bendir til þess að full ástæða sé til að útbúa slíkar reglur og skipuleggja innleiðingu þeirra.

Nánari greining gagna sýndi að þegar leiðrétt hafði verið fyrir fyrstu viðtölum var meðaltal viðtala á hvern þjónustuþega herra samkvæmt Tímatali en samkvæmt gögnum úr gagnagrunni

Bjarkarhlíðar. Líklegasta skýringin er að í Tímatali eru einnig skráð viðtöl sem tilkomin eru vegna tilvísana milli samstarfsaðila sem koma til eftir fyrsta viðtal en þær tilvísanir eru ekki skráðar í gagnagrunn Bjarkarhlíðar. Tímatalsupplýsingarnar virðast því gefa réttari mynd af fjölda tilvísana. Af sömu ástæðu er líklegt að tilvísanir í úrræði utan Bjarkarhlíðar séu einnig vantaldar.

Fjöldi bókaðra tíma sem ekki er mætt í kom einnig til umræðu við gagnaöflun. Fram kom að reynt er að draga úr forföllum með því að minna á bókaða tíma en það dugar ekki alltaf til. Fram kom að skjólstaðingar Bjarkarhlíðar og samstarfsaðila eru viðkvæmur hópur og þarf lítið út af að bera til að forföll verði. Það er þó erfitt að gera ráð fyrir lausum tíma vegna forfalla því reynslan sýnir að það getur verið dagamunur – stundum mæta allir og stundum fáir.

Í þjónustukönnunum árin 2017 og 2018 hafa þátttakendur verið spurðir hversu oft þeir hafi komið í Bjarkarhlíð og Mynd 3 sýnir svör við þeirri spurningu. Bæði árin segjast því sem næst átta af hverjum tíu hafa komið einu sinni, tvisvar eða þrisvar í Bjarkarhlíð. Þróunin hefur þó almennt verið í þá átt að þeim fækkar hlutfallslega sem fá fleiri en tvö viðtöl í Bjarkarhlíð.



Mynd 3. Fjöldi koma í Bjarkarhlíð eftir árum

Erfitt er að fullyrða um það hvað skýri þessa þróun. Ein hugsanleg skýring er að Stígamót og Kvennaathvarf hafa þurft að mæta aukinni aðsókn til Bjarkarhlíðar með því að fækka framhalds- viðtölum sem tekin eru þar innanhúss.

5. VIÐHORF TIL BJARKARHLÍÐAR

Í þessum kafla verða kynnt gögn sem safnað var frá starfsfólki Bjarkarhlíðar og samstarfsaðila um viðhorf þeirra og reynslu af starfinu í Bjarkarhlíð. Margir viðmælendur og álitsgjafar úttektarinnar hafa á einhverjum tímapunkti bæði setið í stjórnnum og/eða varastjórnnum Bjarkarhlíðar og komið að veitingu þjónustunnar með beinum eða óbeinum hætti. Í þessum kafla er því fjallað með almennum hætti um viðhorfið nema sérstök ástæða sé talin til annars. Helstu athugasemdir varða hlutverk Bjarkarhlíðar, stjórnun og stefnumótun en einnig vinnuálag. Um þá og fleiri þætti verður nánar fjallað hér að neðan eins og við á. Í lok kaflans verður auk þess greint frá viðhorfi þjónustuþega eins og það birtist í þjónustukönnunum.

5.1 ALMENNT VIÐHORF

Almenn ánægja er með stofnun Bjarkarhlíðar, þá jákvæðu ímynd sem tekist hefur að skapa henni úti í samfélaginu og þjónustuna sem þar er veitt. Mikil ánægja er með faglega samstarfið og andrúmsloftið á vinnustaðnum sem þykir hlýlegt og notalegt og einkennast af umhyggju og samvinnu.

Starfsfólkið og samstarfaðilarnir upplifa Bjarkarhlíð sem viðbót við þau úrræði sem til staðar voru áður en miðstöðin opnaði. Sýnin á það í hverju sérstaðan felst er nokkuð skýr. Í fyrsta lagi er Bjarkarhlíð samstarfsvettvangur opinberra aðila og grasrótarsamtaka sem gerir nálgun við vinnu gegn ofbeldi markvissari og heildstæðari. Í öðru lag er Bjarkarhlíð „one-stop-shop“ eða heildstætt úrræði fyrir þolendur ofbeldis. Þar stendur þolendum til boða á einum stað stuðningur, greining, ráðgjöf og aðgengi að úrræðum hjá samstarfsaðilum Bjarkarhlíðar og úti í samfélaginu með fjölbreytta sérþekkingu á ofbeldismálum sem áður þurfti að leita eftir á mörgum stöðum. Ferlið í Bjarkarhlíð þykir auk þess draga fram og auka skilning á þörfinni fyrir aðkomu margra sérfræðinga og ráðgjafa með ólíka sérþekkingu á ofbeldismálum og ýta undir heildstæða nálgun við úrvinnslu ofbeldismála. Samstarfsvettvangurinn skapar einnig svigrúm til að fylgja þjónustuþegum eftir inn í önnur úrræði innan Bjarkarhlíðar. Það veitir þolendum aukinn stuðning og styrk til að taka málin lengra. Í þriðja lagi felst sérstaða Bjarkarhlíðar í aðgengi að lögreglu utan lögreglustöðva.

5.2 STEFNA, HLUTVERK OG FRAMTÍÐARSÝN

Við undirbúning Bjarkarhlíðarverkefnisins og á fyrstum mánuðum starfseminnar aðstoðuðu sérfræðingar KPMG í LEAN eða straumlínustjórnun samstarfsaðila við að samræma sjónarmið

og markmið fyrir þjónustu og innra starf Bjarkarhlíðar.²⁵ Straumlínustjórnun er aðferðafræði til að reka stofnun sem styður hugmyndina um stöðugar umbætur með það að markmiði að bæta skilvirkni og gæði.²⁶ Almenn ánægja var með þá vinnu og þátttaka metin góð og vinnan árangursrík.²⁷ Niðurstöðurnar nýttust m.a. við gerð *Samþykktar fyrir Bjarkarhlíð* en þær voru endurskoðaðar árið 2019 og þá meðal annars gerðar smávægilegar breytingar á tilgangi samtakanna. Það virðist þó enn vera verk að vinna því kallað er eftir því að skerpt verði á hlutverki og framtíðarsýn miðstöðvarinnar. Í umræðum um framtíð Bjarkarhlíðar og þróun þjónustunnar var lögð áhersla á að miðstöðin þyrfti að sníða sér stakk eftir vexti. Takmarkaðar bjargar setja starfseminni alltaf ákveðnar skorður og almennt er góður skilningur á því. Þessi orðræða tengist umræðu um það hvort hugmyndin sé að þjónustan í Bjarkarhlíð verði áfram á sambærilegu formi eða hvort væntingar séu til þess að miðstöðin þróist meira í þá átt að vera eins og stóru evrópsku miðstöðvarnar þar sem þolendum stendur til boða öll þjónusta og meðferð á einum stað. Í því samhengi má benda á að í handbókinni *Dream Big, Start Small*²⁸ er lögð áhersla á að markmiðið sé ekki að skapa eins miðstöð og t.d. í San Diego, New York eða Tampa, heldur miðstöð sem er klæðskerasniðin að þörfum skjólstaðinga Bjarkarhlíðar og tekur mið af þeim björgum sem aðgengilegar eru í íslensku samfélagi.²⁹

Ein algengasta birtingarmyndin, sem endurspeglar helsta ágreiningsefnið í hnotskurn, er umræða um það hvort það samræmist skilgreindu hlutverki Bjarkarhlíðar að veita þjónustuþegum viðbótarstuðning eða meðferð af einhverju tagi. Gögn úttektarinnar benda til þess að það sé nokkuð útbreidd sýn meðal samstarfsaðila Bjarkarhlíðar að það eigi að skilgreina Bjarkarhlíð sem úrræði þar sem starfsfólk Bjarkarhlíðar tekur á móti fullorðnum þolendum ofbeldis, greinir stöðu þeirra, veitir þeim ráðgjöf og stuðning og vísar þeim áfram í úrræði innan eða utan Bjarkarhlíðar en veiti sjálft hvorki viðbótarstuðning né meðferð af nokkru tagi. Enginn lýsti beinlínis yfir andstöðu við að starfsfólk Bjarkarhlíðar veiti þolendum a.m.k. viðbótarstuðning en undirliggjandi í orðræðunni eru þó nokkuð háværar vangaveltur um hvort slík samræmist hlutverki miðstöðvarinnar og starfsfólksins. Það starfsfólk Bjarkarhlíðar sem rætt var við deilir ekki þessari sýn og kallar eftir svigrúmi til að veita eða taka þátt í að veita þjónustuþegum viðbótarstuðning og ráðgjöf. Sýn þeirra grundvallast á faglegri þekkingu og reynslu af því að taka fyrstu greiningarviðtöl við alla

²⁵ Ragna Björg Guðbrandsdóttir og Hafdis Inga Hinriksdóttir, „Minnisblað: Lokafundur með Þórunni Óskarsdóttur Lean sérfræðingi frá KPMG“, 6. júní 2017.

²⁶ „What is Lean?“ The Lean Enterprise Academy, <http://www.leanuk.org/what-is-lean.aspx>.

²⁷ Ragna Björg Guðbrandsdóttir og Hafdis Inga Hinriksdóttir, „Minnisblað: Lokafundur með Þórunni Óskarsdóttur Lean sérfræðingi frá KPMG“.

²⁸ Stark og Gwinn, *Dream Big*.

²⁹ Sama rit, kafli 1.

sem til Bjarkarhlíðar leita. Bent er á að stundum komi inn mál þar sem staða skjólstæðinga er metin hættuleg þ.e. að heilsu eða velferð skjólstæðinganna sé ógnað og þörf á tafarlausum viðbrögðum. Þá er óskað eftir svigrúmi til að veita þessum einstaklingum viðbótarstuðning til dæmis á meðan beðið er eftir tíma hjá samstarfsaðilum innan Bjarkarhlíðar eða hjá meðferðaraðilum utan miðstöðvarinnar. Í umræðum annarra um biðlista kom einnig fram það viðhorf að langir biðlistar dragi úr samfellu í meðferð og auki líkur á því að skjólstæðingar hætti við að þiggja þá þjónustu sem boðin er þ.e. að glugginn eða tækifærið til inngripa lokist.

Hugmyndir um það hvort og þá hverjum ætti að bjóða til formlegs samstarfs í framtíðinni og með hvaða formi virðast lítt mótaðar. Stjórnin hefur ekki haft frumkvæði að því að bjóða neinum aðild en hafa þarf í huga að skammt er síðan Bjarkarhlíðarverkefnið var fest í sessi til framtíðar. Lengi hefur verið á dagskrá að bjóða sveitarfélögum, a.m.k. nágrannasveitarfélögum Reykjavíkur, aðild en það þótti ekki tímabært á meðan verkefnið var skilgreint sem tilraunaverkefni. Það virðist því hafa ríkt ákveðin biðstaða á meðan verkefnið var enn skilgreint sem tilraunaverkefni sem hindraði umræður um framtíðarsýn. Við gagnaöflun komu einnig fram hugmyndir um að bjóða heilbrigðis- og háskólastofnunum til samstarfs en slíkar stofnanir tóku þátt í stofnun Bjarmahlíðar á Akureyri og er mikil ánægja með aðild þeirra þar.

Húsnæði Bjarkarhlíðar er nógu stórt til að fleiri geti fengið þar aðstöðu til að bjóða þolendum þjónustu hvort sem það væri í gegnum formlega aðild að samtökunum eða annars konar samstarfsform. Að hafa slíkt svigrúm verður að teljast styrkur fyrir verkefnið. Hugmyndir um það hvers konar þjónustu vantar nú eða í framtíðinni virðast þó frekar óljósar og frumkvæði hefur verið lítið í að leita eftirsóknarverða aðila uppi. Vitund hefur t.d. lengi verið til staðar um að þörf sé fyrir gott aðgengi að úrræðum þar sem til staðar er sérþekking á tengslum ofbeldis, áfalla og fíknar. Það kom bæði fram við gagnaöflun innan Bjarkarhlíðar auk þess sem kallað var eftir slíku úrræði í tengslum við *Saman gegn ofbeldi* verkefnið.³⁰ Eins og fram hefur komið er nú í gangi tilraunaverkefni með Rótinni – félagi um konur, áföll og vímuefni, sem er slíkt úrræði, og var það að frumkvæði félagsins að sækja formlega um aðild. Sálfræðiþjónusta og sérsniðin úrræði fyrir karlkyns þolendur ofbeldis eru einnig hugmyndir sem voru nefndar um þjónustu sem eftirsóknarvert væri að geta boðið upp á í Bjarkarhlíð.

Þrýstingur um framtíðarverkefni hefur einnig komið utanfrá. Í áætlun ríkisstjórnarinnar um aðgerðir gegn ofbeldi fyrir árin 2019–2022 eru þrjú verkefni á dagskrá sem hugmyndin er að

³⁰ Erla Hlín Hjálmarsdóttir o.fl., *Saman gegn ofbeldi*.

Bjarkarhlíð hýsi eða hafi umsjón með. Eitt þeirra er umfangsmikill upplýsingavefur um ofbeldi sem gert ráð fyrir að Bjarkarhlíð hýsi (C2). Annað verkefni er viðbragðsteymi um sérhæfða ráðgjöf til þolenda ofbeldis á landsbyggðinni. Það er tilraunaverkefni sem gert er ráð fyrir að verði í umsjá Bjarkarhlíðar. Í því verður myndað þverfaglegt teymi sérfræðinga sem veitir þolendum ofbeldis á landsbyggðinni aðstoð í kjölfar ofbeldis (C4). Þriðja og síðasta verkefnið er að festa í sessi samræmda velferðarþjónusta fyrir þolendur mansals. Gert er ráð fyrir að framkvæmdateymi um einstök mansalsmál fái aðstöðu í Bjarkarhlíð (C10).³¹ Stjórn Bjarkarhlíðar hefur þegar borist beiðni um að miðstöðin taki umsjón með verkefninu að sér og samþykkt að gera það. Verkefnið er í undirbúningi hjá ábyrgðaraðila en er ekki komið á framkvæmdastig.

Nokkuð er um að Bjarkarhlíð berist beiðnir frá samstarfaðilum og samtökum utan Bjarkarhlíðar um afnot af húsnæði miðstöðvarinnar t.d. fyrir námskeið/hópastarf/sjálfshjálparhópa. Kvennaathvarfið hefur t.d. verið með sjálfshjálparhóp með þátttöku teymisstjóra Bjarkarhlíðar og Rótin er einnig með aðstöðu fyrir námskeið og hópastarf. Mikil ánægja er á báða bóga með það samstarf. Þessi starfsemi kom til umræðu við gagnaöflun og þá einkum í tengslum við umræður um hlutverk Bjarkarhlíðar og starfsfólksins. Þó ekki sé bein andstaða við að auka þjónustu við skjólstæðingana, t.d. með þessum hætti, þá kom það viðhorf fram að slík starfsemi væri í eðli sínu meðferð og að framboð á meðferðarþjónustu stangaðist á við þá sýn að Bjarkarhlíð væri fyrst og fremst móttöku- og dreifingarmiðstöð en ekki meðferðarmiðstöð. Það eru þó skiptar skoðanir á því hvort starfsemi eins og þessi rúmist innan skilgreinds hlutverks miðstöðvarinnar. Það er því mikilvægt að móta skýra sameiginlega stefnu og framtíðarsýn um hlutverk miðstöðvarinnar og starfsfólks hennar auk verklagsreglna um meðferð slíkra beiðna.

Verklag við tilnefningar í hvers kyns nefndir, ráð og starfshópa á vegum hins opinbera og vegna óska frá fjölmiðlum um viðtöl eða þátttöku í umræðum kom einnig ítrekað til umræðu. Venjan hefur verið að teymisstjóri afgreiði slíkar beiðnir og taki þátt sem fulltrúi Bjarkarhlíðar. Bent var á að miðstöðin sé samhfæingarúrræði og samstarfsverkefni margra ólíkra aðila með mjög mismunandi hlutverk, verkefni, hagsmuni og sýn. Hugmyndin hafi aldrei verið að Bjarkarhlíð yrði málsvári þolenda enda ekki hægt að gera ráð fyrir að einhver einn, hvort sem það er starfsmaður Bjarkarhlíðar eða talsmaður einstakra samstarfsaðila, geti talað fyrir munn allra þessara ólíku samstarfsaðila. Það er því kallað eftir skýrri sýn og góðum verklagsreglum um það hvernig haga beri samskiptum við hið opinbera og fjölmiðla og ákvörðunum vegna óska sem berast um tilnefningar, viðtöl eða þátttöku í umræðum.

³¹ „Tillaga til þingsályktunar um áætlun fyrir árin 2019–2022 um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess“.

Þessu tengt er umræða um útgáfu vottorða til skjólstaðinga Bjarkarhlíðar þess efnis að þeir hafi fengið þjónustu þar. Byrjað var að gefa þau út seinnihluta árs 2017 vegna þrýstings frá þjónustugegum en Mannréttindaskrifstofu Íslands hefur nýlega borist kvörtun vegna útgáfu þeirra. Í umræðum í samráðshópum kom fram að flestir höfðu miklar efasemdir um útgáfu vottorðanna meðal annars vegna þess að óljóst er hvernig þau eru túlkuð og notuð. Það er því kallað eftir umræðu um útgáfu þeirra.

5.2 STJÓRNSKIPULAG

Bjarkarhlíð er bæði með níu manna stjórn (í daglegu tali kölluð stóra stjórnin) og fimm manna framkvæmdastjórn. Þegar á heildina er litið hefur stjórnarsamstarfið gengið ágætlega en skiptar skoðanir eru á því hversu skilvirkt fyrirkomulagið sé.

Allir samstarfsaðilar Bjarkarhlíðar eiga fulltrúa í stóru stjórninni og almenn ánægja er með það fyrirkomulag. Stjórnin hefur fundað 3-4 sinnum á ári en hópurinn er stór og stundum reynst erfitt að ná honum saman. Stjórnarfolk er almennt ánægt með samstarfið og vinnubrögðin þykja lýðræðisleg. Á það var þó ítrekað bent að hópurinn er ekki einsleitur og skoðanir og sýn geta því verið skiptar á ýmsum sviðum og umræður oft langar án þess að endanleg niðurstaða náist. Það virðist nokkuð útbreidd skoðun að talsverð stefnumótunarvinna sé framundan hjá stjórninni.

Samkvæmt samþykktum fyrir Bjarkarhlíð, 5. gr., er framkvæmdastjórn kjörin á aðalfundi en ekki er tilgreint hverjir eigi að sitja í henni. Viðtekin venja er að í henni sitji tveir fulltrúar frá ráðuneytum, einn frá Reykjavíkurborg og tveir frá öðrum samstarfsaðilum. Ábendingar bárust um að æskilegt væri að endurskoða skipan í framkvæmdastjórn en um það eru þó ekki allir sammála. Gagnrýnin snýr að þeirri venju að skipa í hana fulltrúa ríkis og borgar, þ.e. samstarfsaðila sem ekki koma að daglegum rekstri miðstöðvarinnar. Tillögur bárust um að fyrirkomulaginu yrði breytt og framkvæmdastjórnin eingöngu skipuð fulltrúum þeirra samtaka og stofnanna sem veita þjónustu í miðstöðinni. Rökin eru þau að það séu þeir aðilar sem búa yfir mestri reynslu og þekkingu á starfseminni og þeim viðfangsefnum, vandamálum og erfiðleikum sem þar koma upp dags daglega. Þau sem eru á öndverðu meiði telja það kost að í nefndinni séu líka fulltrúar úr stjórnsýslunni sem séu auk þess ekki síður vel að sér um daglegan rekstur miðstöðvarinnar.

Teymisstjóri Bjarkarhlíðar er starfsmaður miðstöðvarinnar og starfar í umboði framkvæmdastjórnar. Hann situr fundi framkvæmdastjórnar og hefur þar tillögu- og málfrelsisrétt en ekki atkvæðarétt. Almenn ánægja virðist vera með það fyrirkomulag en ekki er kveðið á um þetta með formlegum hætti í samþykktum miðstöðvarinnar. Þá var einnig kallað eftir skýrari skilgreiningu á valdsviði teymisstjóra, einkum hvaða ákvarðanir hann getur tekið án samráðs við stjórn eða

framkvæmdastjórn og hverjar hann þarf samþykki fyrir. Í samþykktum Bjarkarhlíðar er einungis fjallað um ábyrgðar- og starfssvið teymisstjóra eins og þau snúa að fjármálum (8. gr.) og upplýsingar um aðra þætti ábyrgðar- og starfssviðs teymisstjóra eru ekki aðgengilegar í opinberum gögnum Bjarkarhlíðar. Ábendingar bárust um að skerpa þyrfti á verk- og ábyrgðarsviði teymisstjóra. Nánari lýsingu á verk- og ábyrgðarsviði teymisstjóra er að finna í ráðningarsamningi en ólíklegt er að hann sé aðgengilegur öllum sem að starfsemi Bjarkarhlíðar koma. Í ljósi ábendinganna gæti verið ástæða til að gera þær upplýsingar aðgengilegri.

Aðrar ábendingar sem bárust tengdar stjórnun Bjarkarhlíðar snúa flestar að því að það þurfi að skerpa betur á verkaskiptingu milli stjórnar, framkvæmdastjórnar og teymisstjóra og tryggja gott upplýsingastreymi milli þeirra. Ein leið til upplýsingamiðlunar er gott aðgengi að fundargerðum stjórnar og framkvæmdastjórnar. Við gagnaöflun kom í ljós að það skortir skýrar reglur um utanumhald þeirra og aðgengi að þeim. Við rýningu þeirra kom einnig í ljós að það er ekki alltaf auðvelt að fylgja ferli einstakra mála því niðurstöður umræðna og ákvarðanir um framhald máls eru stundum óljósar.

5.4 GAGNASÖFNUN

Áhyggjur af persónuverndarmálum komu ítrekað fram við gagnaöflun vegna úttektarinnar. Helsta áhyggjuefnið er að gögn Bjarkarhlíðar um þjónustuþega eru varðveitt með persónugreinanlegum upplýsingum. Skiptar skoðanir eru á því hvort það sé nauðsynlegt eða ekki og jafnvel áhöld um að það sé heimilt samkvæmt persónuverndarlögum. Á það var til dæmis bent að persónugreinanleg gögn væru ekki nauðsynleg forsenda kortlagningar á starfseminni og þjónustuþegahópnum en á móti að gögnin þurfi að vera persónugreinanleg með einhverjum hætti, a.m.k. á meðan málin eru í ferli. Ábendingar bárust einnig um að ástæða væri til að endurskoða söfnun, greiningu og framsetningu gagna. Meðal þess sem þyrfti að skoða er skráning og framsetning gagna um fjölda þjónustuþega, m.a. skráningu og talningu nýrra skjólstæðinga sem og þeirra sem leita aftur til miðstöðvarinnar. Æskilegt væri að Bjarkarhlíð hefði formlega gagnsöfnunaráætlun til að samræma söfnun, greiningu og framsetningu tölulegra gagna. Miðstöðin hefur ekki mótað sér formlega og heildstæða persónuverndarstefnu en verkefnið er komið á dagskrá og gagnasöfnunaráætlun ætti að vera hluti af þeirri vinnu.

5.5 ÁLAG OG BIÐLISTAR

Meðal gagna rannsóknarinnar er samantekt á mati frá handleiðara starfsfólks Bjarkarhlíðar eftir handleiðslutíma árið 2018. Þá þegar metur handleiðarinn málafjölda of mikinn miðað við fjölda starfsmanna og segir álagseinkenni yfir hættumörkum samkvæmt matslistum um kulnun í starfi.

Bent er á að eðli starfsins valdi mikilli streitu og að álag annars staðar í kerfinu, sem birtist m.a. í biðlistum hjá samstarfsaðilum, auki líka álagið. Fulltrúar samstarfsaðila taka undir þetta mat og hafa sambærilegar áhyggjur af sínu starfsfólki. Við gagnaöflun kom fram að starfsfólk bæði Bjarkarhlíðar og samstarfsaðila sinna störfum sínum í Bjarkarhlíð af hugsjón, finnst erfitt að vita af biðlistum og tilhneiging er til þess innan hópsins að færa fórnir til að stytta þá, m.a. með því að sleppa matar- og kaffitímum Eindregin tilmæli bárust um að Bjarkarhlíð marki sér skýra stefnu um æskilegan fjölda viðtala á dag sem tryggi að allir sem sinna þjónustu innan Bjarkarhlíðar komist í reglubundin hlé á vinnutíma.

Biðlistar í viðtöl innan Bjarkarhlíðar hjá starfsfólki miðstöðvarinnar og Kvennaathvarfinu, Stígamótum og Drekaflóð hafa verið viðvarandi vandamál frá upphafi. Staðan hefur verið betri hjá lögreglunni, Mannréttindaskrifstofu Íslands og Kvennaráðgjöfinni sem hafa að sögn haft nægilegt svigrúm til að anna eftirspurn.

Bið í greiningarviðtöl hjá starfsfólki Bjarkarhlíðar skýrist bæði af því að starfsmannapörf var strax í upphafi vanmetin auk þess sem talsvert hefur verið um veikindi hjá starfsfólki miðstöðvarinnar. Við gagnaöflun með starfsfólki Bjarkarhlíðar kom einnig fram að tilhneiging er til þess hjá þeim að forgangsraða viðtölum við skjólstæðinga og láta þarfir þeirra ganga fyrir eigin velferð. Eðlileg hlé á stöfum, matartímar og dagleg verkefni önnur en viðtöl hafa því viljað frestast eða sitja á hakanum. Staðan var orðin betri í febrúar 2020 en þá var enginn í veikindaleyfi og þriðji starfsmaðurinn kominn til starfa sem vonir standa til að hægt verði að fastráða.³² Í lok febrúar 2020 var ekki lengur bið eftir greiningarviðtali og starfsfólki Bjarkarhlíðar. Miðað við núverandi aðsókn ætti að gefast svigrúm til að sinna skilgreindum verkefnum með eðlilegum og samningsbundnum hléum á vinnutíma. Að sjálfsögðu er nauðsynlegt að fylgjast vel með álagi á starfsfólk og bregðast við ef breyting verður á.

Vegna álags bjóða bæði Kvennaathvarfið og Stígamót nú eingöngu upp á fyrsta viðtal í Bjarkarhlíð og framhaldsviðtöl í eigin húsnæði. Kvennaathvarfið hefur brugðist við biðlistum með því að lengja viðveru sína í Bjarkarhlíð. Stígamót reyndu það einnig en hafa afturkallað þá ákvörðun þar sem nægilegt svigrúm reyndist ekki fyrir hendi þegar á reyndi. Drekaflóð hefur brugðist við með því að forgangsraða þeim málum sem koma til þeirra í gegnum Bjarkarhlíð. Í staðinn hafa biðlistar eftir viðtölum hjá þeim utan Bjarkarhlíðar lengst. Biðlistar eru þó enn til staðar og viðtalstímar þeirra í Bjarkarhlíð þéttbókaðir. Það er samdóma álit allra sem lögðu til

³² „Fundargerð“, Stjórn Bjarkarhlíðar, 26. febrúar 2020.

gagnasöfnunar að Kvennaathvarfið, Stígamót og Drekaslóð þurfi aukinn fjárstuðning frá hinu opinbera til að þau geti haft meiri viðveru í Bjarkarhlíð, dregið úr álagi og stytt biðlista.

5.6 VIÐHORF RÓTARINNAR

Almenn ánægja er með samstarf Bjarkarhlíðar og Rótarinnar og þá þjónustu sem Rótin býður. Talskona Rótarinnar telur einnig að með þjónustunni takist Bjarkarhlíð að ná til breiðari hóps fullorðinna þolenda ofbeldis en áður. Að hennar sögn hafa margar konur úr hópi þjónustuþega lýst ánægju sinni með þjónustuna og það fordómalaus viðmót sem þær upplifa að mæti þeim í Bjarkarhlíð.

5.7 VIÐHORF ÞJÓNUSTUÞEGA

Reglubundnar mælingar á viðhorfum þjónustuþega eru mikilvægur liður í að leggja mat á það hvort og hversu vel það hefur tekist hjá Bjarkarhlíð að ná tilgangi sínum frá sjónarhorni þeirra sem þangað hafa leitað. Mikill meirihluti þátttakenda í þjónustukönnunum hefur verið ánægður eða mjög ánægður með þjónustu Bjarkarhlíðar eða samtals 86% árið 2017 og 78% árið 2018. Það vekur þó athygli að ánægjan virðist fara dvínandi en varhugavert er að draga of sterkar ályktanir því aðeins er um tvær kannanir að ræða. Þróunin kom til umræðu og hugsanalegt talið að skýringa sé að leita í lögnum biðlistum og frestun viðtala vegna veikinda starfsfólks.

Flestar neikvæðar athugasemdir frá þjónustuþegum tengjast skorti á eftirfylgni og úrræðum sem virka aukinheldur óánægju með að þurfa að segja sögu sína oft. Skortur á eftirfylgni kom aðeins til umræðu við gagnaöflun. Fram kom að það er talið samræmast illa eðli starfseminnar í Bjarkarhlíð að fylgja málum eftir. Áherslan er á að þjónustuþegar komi þar inn á eigin forsendum og grundvallarreglan bæði hjá Bjarkarhlíð og samstarfsaðilum er að frumkvæði að samskiptum öðrum en umsömdum komi frá þjónustuþegum. Skortur á úrræðum kom einnig til umræðu. Það úrræði sem oftast var kallað eftir var aðgengi að gjaldfrjálsri sálfræði- eða áfallameðferð. Reynsla teymisstjóra Bjarkarhlíðar er að stundum komi inn á borð til hans mál sem hann metur of þung fyrir grasrótina eingöngu. Þá mælir hann með því að samhliða stuðningi grasrótarinnar verði kannað með frekari aðstoð hjá öðru fagfólki, t.d. sálfræðingum og áfallasérfræðingum. Sum sveitarfélög greiða að fullu eða að hluta til sálfræðitíma fyrir þolendur heimilisofbeldis og Áfallamiðstöð á Landspítala býður einnig upp á meðferð. Starfsfólk Bjarkarhlíðar hefur aðstoðað þolendur við að fá aðgengi að þessum úrræðum en það hefur þó ekki alltaf tekist og biðtími er auk þess oftast langur ekki síst hjá Áfallamiðstöðinni þegar um gömul ofbeldismál er að ræða. Engin lausn er í sjónmáli og litlar væntingar til þess að úr rætist í náinni framtíð. Vonir eru um það í starfsmannahópi Bjarkarhlíðar að með þriðja starfsmanninum gefist svigrúm til að veita

viðbótarstuðning á meðan beðið er eftir að tími losni annars staðar. Eins og fram hefur komið ríkir hins vegar hvorki samkomulag um það hvort slíkur viðbótarstuðningur samræmist skilgreindu hlutverki miðstöðvarinnar og starfsmanna hennar né hvort stefna eigi í þá átt. Síðast nefnda athugasemdin, um neikvæða upplifun af því að þurfa að segja sögu sína oft, kom einnig til umræðu í viðtölum og á samráðsfundum. Fram kom að samskipti og samstarf starfsfólks sem vinnur í Bjarkarhlíð eru auðveld og góð og upplýsingum er miðlað ef nauðsyn krefur, ekki síst í vegna áhættumats. Upphaflega voru væntingar til þess að hægt yrði að halda stutta teymisfundi í upphafi hvers vinnudags en af því varð aldrei. Þar spilar bæði álag inni en einnig að vinnufyrirkomulagið er þannig að það eru ekki allir í húsi á sama tíma. Hugmyndin var einnig að allir samstarfsaðilarnir gætu nýtt sér upplýsingar úr gagnagrunni Bjarkarhlíðar til að undirbúa sig fyrir viðtal við þjónustuþega sem vísað er til þeirra. Raunin hefur hins vegar orðið sú að einungis handskrifaðar skýrslur eru aðgengilegar öðrum en starfsfólki Bjarkarhlíðar. Þeim skýrslum fer sífellt fækkandi og fæstir samstarfsaðilanna kynna sér þær. Ástæðan er ekki sú að það skorti traust milli samstarfsaðilanna heldur kemur þar ýmislegt annað til. Í fyrsta lagi eru skiptar skoðanir á því hvort hvort félagasamtök megi safna og deilda persónugreinanlegum upplýsingum sín á milli, jafnvel þó þjónustuþegar veiti leyfi til þess í fyrsta viðtali eins og gert er í Bjarkarhlíð. Í öðru lagi gefst yfirleitt ekki tími til að kynna sér gögnin fyrir viðtal auk þess sem einungis hluti þeirra er aðgengilegur öðrum en starfsfólki Bjarkarhlíðar.³³ Í þriðja lagi er ekki alltaf talin þörf á því að þekkja söguna, t.d. þegar um lögfræðiráðgjöf og aðstoð lögreglu er að ræða. Síðast en ekki síst líta margir á það sem mikilvægan þátt í ferlinu að þolendur þjálfist í að segja sögu sína og eigna sér hana. Það er talið valdeflandi og hjálpa þolendum að átta sig á aðstæðum sínum, eðli ofbeldisins og afleiðingum og eins góð þjálfun þegar leita þarf til lögreglu því þar þarf þolandinn oft að endursegja sögu sína. Fram kom að allir eru meðvitaðir um að þolendur geta upplifað það með neikvæðum hætti að þurfa að segja sögu sína oft. Margir segjast leggja á það áherslu að útskýra ástæðuna fyrir beiðninni til að draga úr líkum á neikvæðri upplifun. Ástæða er til að hvetja þjónustuveitendur til að festa það verklag formlega í sessi í verklagsreglum sínum og fylgjast áfram með þróun viðhorfsins í þjónustukönnunum.

Af þeim sem tóku þátt í þjónustukönnuninni höfðu 55% árið 2017 og 66% árið 2018 fengið þjónustu vegna ofbeldis hjá öðrum aðilum áður en þau komu í Bjarkarhlíð. Sá hópur var spurður

³³ Til að byrja með voru allar upplýsingar um þjónustuþega Bjarkarhlíðar handskrifaðar á þar til gerð eyðublöð. Þau voru geymd í læstum skjalaskáp sem bæði starfsfólk Bjarkarhlíðar og samstarfsaðila hafði aðgang að. Hugmyndin var að deila upplýsingum innan húss til að koma í veg fyrir að þolendur þyrftu að segja sögu sína oft. Fyrirkomulagið var og er enn talsvert umdeilt í Bjarkarhlíð. Nú orðið eru upplýsingar um þjónustuþega oftast slegnar beint inn í gagnagrunninn og að honum hefur einungis starfsfólk Bjarkarhlíðar aðgang.

hvort þau upplifðu að Bjarkarhlíð hefði bætt einhverju við. Árið 2017 sögðu 88% svo vera en 66% árið 2018. Meginþemu í skýringum hópanna á því hverju Bjarkarhlíð hefur bætt við voru svipuð í báðum könnunum; 1) hlýtt viðmót, skilningur, hlustun, útskýringar og hvatning, 2) alhliða ráðgjöf, sérhæfðari og víðtækari þjónusta, 3) gott aðgengi að lögreglu og lögfræðiaðstoð og 4) fleiri úrræði og ábendingar um önnur úrræði. Þátttakendur voru einnig spurðir hvort þeir mæltu með þjónustu Bjarkarhlíðar. Það gerði mikill meirihluti þeirra eða 94% árið 2017 og 89% árið 2018. Þróunin virðist vissulega vera neikvæð en mælingar eru einungis tvær og því nauðsynlegt að halda áfram að mæla viðhorfið reglulega og fylgjast með þróuninni.

6. NIÐURSTÖÐUR OG TILLÖGUR AÐ VERKEFNUM

Bjarkarhlíð – miðstöð fyrir þolendur ofbeldis var stofnuð í þeim tilgangi að samhæfa og bæta þjónustu fyrir þolendur ofbeldis á einum stað, stuðla að þverfaglegri samvinnu aðila sem eru með þjónustu fyrir þolendur, vera miðstöð upplýsinga um málefni tengd ofbeldi og skapa hlýlegt og öruggt umhverfi fyrir þolendur. Í þessum kafla verður leitast við að draga saman hvernig Bjarkarhlíðarverkefnið hefur gengið fyrstu þrjú starfsárin, hverjir helstu styrkleikar og veikleikar þess eru og hvar tækifærin til umbóta leynast.

6.1 STEFNA OG STJÓRNUN

Almenn ánægja er með stofnun Bjarkarhlíðar og stjórnarsamstarfið. Miðstöðinni er stýrt af níu manna stjórn og fimm manna framkvæmdastjórn. Allir samstarfsaðilar eiga fulltrúa í stjórninni sem gegnir stefnumótandi- og eftirlitshlutverki og almenn ánægja er með það fyrirkomulag og stjórnarsamstarfið. Það er þó kallað eftir stjórnarfundum eða öðrum samráðsfundum með skýrt afmarkaðri dagskrá um stefnumótun á einstökum sviðum. Framkvæmdastjórnin fer með önnur mál sem snúa að daglegum rekstri miðstöðvarinnar. Venjan er að í henni sitji þrír fulltrúar frá Reykjavíkurborg og ráðuneytum og tveir frá öðrum samstarfsaðilum. Skiptar skoðanir eru á því hvort það sé heppileg samsetning miðað við hlutverk hennar og er óskað eftir endurskoðun. Teymisstjóri Bjarkarhlíðar er starfsmaður miðstöðvarinnar, starfar í umboði framkvæmdastjórnar og situr fundi hennar. Almenn ánægja er fyrirkomulagið en hvergi er kveðið á um það með formlegum hætti.

Reynslan af stofnun og þróun FJC miðstöðva eins og Bjarkarhlíðar sýnir að það skiptir miklu máli að þær séu með stefnumótandi áætlun (e. *strategic plan*). Stark og Gwinn,³⁴ höfundar handbókarinnar *Dream Big, Start Small*, ganga svo langt að segja að slík áætlun sé mikilvægasta skjalið sem búið er til við undirbúning slíkra miðstöðva. Stefnumótandi áætlanagerð er ferli sem skerpir á því hvert miðstöðin stefnir bæði til skemmri og lengri tíma, hvernig hún ætlar að komast þangað og er í eðli sínu framsýn, almenn og leiðbeinandi. Góð áætlun getur nýst við ýmsa stefnumótunarvinnu til dæmis við að laða að eftirsóknarverða samstarfsaðila og við ákvörðun viðmiða og eftirlit með árangri. Þetta er ferli sem tekur aldrei enda og reynslan sýnir að flestar vel starfræktar miðstöðvar halda reglulegar vinnustofur til að uppfæra uppfæra áætlanir sínar og endurskoða framtíðarsýnina. Bjarkarhlíð er ekki með slíka fastmótaða áætlun og sýn og það virðist vera einn stærsti veikleiki verkefnisins. Verkefnið var upphaflega skilgreint sem tilraunaverkefni og það kann að hafa hindrað þróunarvinnu eins og þessa. Það hefur þó verið

³⁴ Stark & Gwinn, *Dream Big, Start Small*, kafla 2.

ljóst frá því fyrir árslok 2018 að miðstöðin er komin til að vera og tímabært að huga markvisst að slíkri vinnu.

Ein algengasta birtingarmynd orðræðu sem endurspeglar skort á skýrri sýn á Bjarkarhlíð og hlutverk hennar eru umræður um það hvort það samræmist skilgreindu hlutverki Bjarkarhlíðar að starfsfólk miðstöðvarinnar veiti þjónustupegum viðbótarstuðning eða meðferð af einhverju tagi. Gögn úttektarinnar benda til þess að það sé nokkuð útbreidd skoðun meðal samstarfsaðila Bjarkarhlíðar að það samræmist ekki þeirri sýn á hlutverk miðstöðvarinnar og starfsmanna hennar sem mótuð var í upphafi. Reynslan af stofnun og þróun evrópskra þjónustumiðstöðva sýnir að eftir að miðstöðvar opna og þjónustupegaþópurinn stækkar og breikkar, kemur oft í ljós að þörf er fyrir aðra og meiri þjónustu en upphaflega var gert ráð fyrir.³⁵ Það er einnig reynsla starfsfólks Bjarkarhlíðar sem kallar eftir svigrúmi til að veita þjónustupegum viðbótarstuðning og -ráðgjöf til að koma til móts við óskir þjónustupega, tryggja velferð þeirra eða halda glugganum til inngripa opnum meðan beðið er eftir þjónustu. Það virðist því vera umtalsverður munur á viðhorfi framlínustarfsfólks Bjarkarhlíðar og annarra. Ágreiningur af þessum toga birtist einnig víðar í gögnum rannsóknarinnar og mikilvægt er að leiða hann til lykta. Eindregnar óskir bárust bæði frá starfsfólki Bjarkarhlíðar og samstarfsaðila um að mörkuð verði skýr og sameiginleg sýn á hlutverk Bjarkarhlíðar og starfsmanna hennar og sameiginlegur skilningur tryggður. Í því samhengi er vert að benda á að í FJC módelinu er mikil áhersla lögð á þróunarstarf og að hafa fókussinn á þörfum þolenda við alla ákvarðanatöku.³⁶

Þörf fyrir stefnumótun á ýmsum öðrum sviðum kom einnig til umræðu. Bjarkarhlíð er ekki með formlega samþykktu og innleidda persónuverndarstefnu og margir lýstu áhyggjum af þeirri stöðu. Einnig var bent á að endurskoða þyrfti söfnun, greiningu og framsetningu gagna. Þá er kallað eftir stefnu og verklagsreglum vegna tilnefninga í nefndir, ráð og starfshópa á vegum hins opinbera og óska frá fjölmiðlum um viðtöl eða þátttöku í umræðum auk umræðu um útgáfu vottorða um veitta þjónustu í Bjarkarhlíð. Formleg aðild annarra sveitarfélaga en Reykjavíkurborgar hefur lengi verið á dagskrá en ákvörðun um að leita formlega eftir samstarfi var frestað á meðan Bjarkarhlíð var enn tilraunaverkefni. Nú þegar búið er að festa starfsemina í sessi til framtíðar er tímabært að taka þá umræðu upp aftur. Mikill meirihluti þjónustupega hefur verið búsettur í Reykjavík og nágrannasveitarfélögum borgarinnar og hlutfall íbúa úr nágrannasveitarfélögunum hefur hækkaði talsvert yfir úttektartímabilið. Meira en tíundi hver þjónustupegi hefur verið búsettur annars

³⁵ Sama rit, kafli 4.

³⁶ Sama rit; Franck o.fl., *One Safe Place*.

staðar á landinu og reynslan sýnt að það er mjög mikilvægt að sá hópur þolenda geti leitað í úrræði utan síns nærsamfélags. Aðild heilbrigðis- og háskólastofnanna að Bjarkarhlíð er einnig talin eftirsóknarverð og hefur reynst vel hjá Bjarmahlíð á Akureyri. Þar er talsvert samstarf í gangi tengt starfsnámi, rannsóknum og fleiri verkefnum bæði innan miðstöðvarinnar og með starfsfólki háskólans.³⁷

Rekstur Bjarkarhlíðar hefur að mestu gengið vel en frá upphafi verið í járnum. Fastar fjárveitingar hafa ekki dugað og sótt hefur verið um árlega styrki til nágrannasveitarfélaga Reykjavíkur og staka styrki til stofnanna og fyrirtækja til að ná endum saman og fjármagna einstök verkefni. Árið 2019 voru fjárveitingar til miðstöðvarinnar hækkaðar og svigrúm skapaðist til að bæta við starfsmanni. Við núverandi aðstæður hefur það dugað til að draga úr álagi og vinna niður biðlista hjá starfsfólki Bjarkarhlíðar. Miðað við þróun mála væri æskilegt að fá að minnsta kosti nágrannasveitarfélög Reykjavíkurborgar að samstarfinu eða tryggja fastar fjárveitingar frá þeim með öðrum hætti.

TILLÖGUR AÐ VERKEFNUM

Að skerpa á stefnu og framtíðarsýn Bjarkarhlíðar - forgangsverkefni

- Að ræða og móta sameiginlega sýn á hlutverk Bjarkarhlíðar og starfsfólks miðstöðvarinnar þarf að vera forgangsverkefni. Einkunnarorðin þeirra sem byggðu upp FJC líkanið „Dream Big, Start Small“ er ágætis leiðarvísir í þessari vinnu og áminning um mikilvægi þess að eiga þann draum að miðstöðin haldi áfram að stækka og þróast. Í líkaninu er lögð er áhersla á að horfa alltaf á stóru myndina, ákveða hvert skuli stefna og að við þróunarvinnu sé horft á alla hluti út frá sjónarhorni þjónustuþega. Hverju þurfa þjónustuþegarnir helst á að halda til að stöðva ofbeldi og eignast von um framtíðina?³⁸ Stefna og framtíðarsýn eru einnig forsenda þess að hægt verði að koma mörgum öðrum tillögum að verkefnum í framkvæmd. Við þessa vinnu er líka vert að hafa í huga að reynslan af uppbyggingu þjónustumiðstöðva fyrir þolendur ofbeldis sýnir að frumkvöðlastarf er kjarni þróunar og stöðnun getur eyðilag miðstöðvarnar. Auðvitað þarf ákveðna stöðlun eða beinagrind en of mikil áhersla á þrönga ferla, mælanleg gögn, tímatöflur og stíft afmörkuð hlutverk getur lamað dýnamíkina í starfseminni. Það er alltaf þörf fyrir umbætur, dýpkun, samvinnu eða viðbót og skilaboðin frá

³⁷ Guðrún Kristín Blöndal, teymisstjóri Bjarmahlíðar, munnleg heimild, 24. maí 2020.

³⁸ Franck o.fl., *One Safe Place*, 226-229.

fyrirrennurum þau að vera alltaf á tánum og halda fókusnum á þörfum þjónustugeganna.³⁹

- Skýr stefna og framtíðarsýn er meðal annars forsenda hönnunar og innleiðingu verklagsreglna fyrir móttöku þjónustugega og meðferð beiðna um afnot af húsnæði Bjarkarhlíðar. Eins og fram hefur komið sýnir reynslan af stofnun og rekstri þjónustumiðstöðva fyrir þolendur ofbeldis að það þarf skýrar grundvallarreglur um starfsemina en líka að verkreglurnar mega ekki vera svo stífar að þær veiti ekkert svigrúm til að bregðast við breytingum sem verða á þjónustugegahópnum og óvæntum eða óvenjulegum aðstæðum. Oftast dugar ekki að hafa plan A, það þarf líka plan B og plan C.⁴⁰ Tryggja þarf að til staðar sé nægileg þekking á hönnun slíkra verkferla og framsetningu þeirra.
- Rýna skipan framkvæmdastjórnar, ábyrgð og valdsvið stjórnar, framkvæmdastjórnar og teymisstjóra og hvernig upplýsingum er miðlað.

Að marka persónuverndarstefnu Bjarkarhlíðar

- Bjarkarhlíð er ekki með formlega skilgreinda persónuverndarstefnu og eftir henni er kallað. Ef við á, þarf m.a. að koma fram í henni rökstuðningur fyrir þörfina á skráningu og varðveislu persónugreinanlegra gagna. Gagnasöfnunaráætlun er einn þáttur í stefnumótunarvinnunni. Líta má á spurningalista fyrir greiningarviðtal og þjónustukönnun sem ígildi gagnasöfnunaráætlunar en það vantar m.a. áætlun um samræmda úrvinnslu, aðgengi og eyðingu gagna. Gagnlegt gæti verið að skoða hvaða upplýsingum önnur úrræði og stofnanir eru að safna og hvernig þau setja þau fram. Samræming á söfnun og framsetningu gagna auðveldar allan samanburð. Tímatal er önnur, og að því er virðist vannýtt, uppspretta gagna. Mikilvægt er að skoða hvaða gögn eru eða ættu að vera aðgengileg í kerfinu og hvernig hægt er að nýta þau sem best. Verklagsreglur um skráningu upplýsinga í Tímatal vantar og skipuleggja þarf innleiðingu þeirra. Hafa mætti persónuverndarstefnu Reykjavíkurborgar til hliðsjónar þó að ríkari kröfur séu gerðar til slíkra stofnanna en Bjarkarhlíðar.

³⁹ Sama rit, 134-194.

⁴⁰ Sama rit, 134-194 og Stark og Gwinn, *Dream Big, Start Small*, kafli 7.

Að marka stefnu um þátttöku í nefndum, ráðum og starfshópum

- Óskað er eftir því að mótuð verði stefna um tilnefningar í nefndir, ráð og starfshópa m.a. á vegum hins opinbera. Hana þarf að marka og innleiða. Liður í þeirri vinnu er mótun verklagsreglna um meðferð slíkra beiðna sem til Bjarkarhlíðar berast og innleiðing þeirra.

Að marka fjölmiðlastefnu

- Óskað er eftir því að mótuð verði stefna vegna beiðna sem berast frá fjölmiðlum um þátttöku í fjölmiðlaumræðu. Hana þarf að marka og innleiða. Liður í þeirri vinnu er mótun verklagsreglna um meðferð beiðna frá fjölmiðlum og innleiðing þeirra. Hafa ætti í huga að oft þarf að svara beiðnum fjölmiðla hratt og reglunar og vettvangur fyrir ákvarðanatöku þurfa að taka mið af því.

Að marka stefnu um útgáfu vottorða

- Kallað er eftir endurskoðun á útgáfu Bjarkarhlíðar á vottorðum til þjónustuþega. Rýna þarf kosti og galla þess að gefa út slík vottorð og taka ákvörðun um það hvort útgáfu þeirra verður haldið áfram eða ekki.

Að marka stefnu um aðild sveitarfélaga að Bjarkarhlíð

- Marka þarf stefnu um aðild fleiri sveitarfélaga en Reykjavíkur að miðstöðinni, afla henni stuðnings og koma henni í framkvæmd. Bjarkarhlíð er komin til að vera og tímabært að hleypa þessu verkefni af stokkunum. Stór hluti þjónustuþega er búsettur í nágrannasveitarfélögum Reykjavíkur og þeim hefur farið fjölgandi. Sveitarfélög þeirra hafa styrkt reksturinn með stökum styrkjum en æskilegt væri að festa aðild þeirra og framlag til miðstöðvarinnar í sessi til framtíðar og tryggja þannig betur rekstrargrundvöll Bjarkarhlíðar.

6.2 SAMSTARF

Almenn ánægja er með þverfaglega samstarfið innan Bjarkarhlíðar. Vinnuumhverfið þykir notalegt og andrúmloftið einkennist af metnaði, samvinnu og umhyggju. Sömu samstarfsaðilar hafa frá upphafi boðið upp á grunnþjónustu miðstöðvarinnar og þjónustuframboðið lítið breyst. Nokkuð hefur þó verið um að samstarfsaðilar og aðilar utan Bjarkarhlíðar hafi sóst eftir og fengið aðstöðu fyrir stuðningshópa, sjálfshjálparhópa og námskeið og starfsfólk Bjarkarhlíðar hefur stundum tekið þátt í því starfi. Skiptar skoðanir eru á því hvort það sé í samræmi við stefnu Bjarkarhlíðar að hýsa slíka þjónustu og hlutverk starfsfólks miðstöðvarinnar að taka þátt í þeim. Reynslan af

FJC er að það skipti máli fyrir jákvæða þróun slíkra miðstöðva að nýir samstarfsaðilar aðlagi sig vel að starfseminni og fólkinu sem fyrir er.⁴¹ Nú er í gangi tilraunaverkefni með Rótinni sem býður upp á þjónustu fyrir þolendur ofbeldis með áfengis- og fíknivanda. Mikil ánægja er með samstarfið það sem af er og aðsókn verið mun meiri en áætlað var. Félagið hefur sótt um aðild að samtökunum og sú nálgun að bjóða áhugasömum samstarfsaðilum upp á samstarf í tilraunaskyni til að byrja með ætti að tryggja upplýsta ákvarðanatöku um áframhaldandi samstarf. Nokkrar hugmyndir komu fram um eftirsóknarverða viðbótarþjónustu. Starfsfólk Bjarkarhlíðar óskar eftir því að geta veitt viðbótarþjónustu, a.m.k. í neyðartilvikum, auk þess sem sálfræði- og áfallameðferð og þjónusta félagasamtaka fyrir karlkyns þolendur ofbeldis eru ofarlega á óskalistanum.

Eitt af því sem lögð er áhersla á við stofnun og þróun FJC miðstöðva er að ná til og styrkja tengslanet við aðila úti í samfélaginu sem veitt geta miðstöðinni stuðning, eru í lykilaðstöðu til að greina þolendur ofbeldis eða gætu veitt þolendum eftirsóknarverða þjónustu innan miðstöðvarinnar eða utan.⁴² Það er langtímamarkmið sem talsvert hefur verið unnið að. Frá upphafi hefur töluverð vinna verið lögð í þetta verkefni og tengslanet Bjarkarhlíðar styrkst fyrir vikið. Innlent og erlent fagfólk og aðrir hagsmunaaðilar hafa t.d. sýnt Bjarkarhlíð mikinn áhuga, komið í heimsókn, fengið fræðslu til sín og tekið þátt í fjölbreyttum samstarfsverkefnum með miðstöðinni. Bjarkarhlíð hefur einnig verið virkur þátttakandi í erlendu og innlendu samstarfi m.a. með félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands, Bjarmahlíð á Akureyri og European Family Justice Center samtökunum og aukið og fjölbreyttara samstarf við háskólasamfélagið á óskalistanum.

Bjarkarhlíð heldur úti heimasíðu og síðu á samfélagsmiðlinum Facebook. Samfélagsmiðlasíðan er að jafnaði mjög virk og stundum sett inn efni oft á dag. Bjarkarhlíð er einnig með heimasíðu, bjarkarhlid.is. Hún ber þess ýmis merki að bæði uppfærslu- og þróunarvinna við hana hafa setið á hakanum. Vitund er um að þarna sé verk að vinna og heimasíðan sé kjörinn vettvangur fyrir fræðslu. Tillaga kom fram um að gera meiri upplýsingar um ofbeldi og þjónustu Bjarkarhlíðar aðgengilegar á heimasíðu miðstöðvarinnar. Bent var á að slíkar upplýsingar gætu auðveldað fólki sem er í vafa að taka ákvörðun um það hvort bóka eigi tíma hjá miðstöðinni eða ekki. Heimasíðan er ekki jafn aðgengileg öllum sem nýta þjónustu Bjarkarhlíðar. Um 11% þjónustuþega eru af erlendu bergi brotnir og takmarkaðar upplýsingar aðgengilegar á erlendum tungumálum. Vísbendingar eru um að leggja þurfi aukna áherslu á að ná til þolenda ofbeldis af

⁴¹ Stark og Gwinn, *Dream Big, Start Small*, kaflí 7.

⁴² Stark og Gwinn, *Dream Big, Start Small*.

erlendum uppruna. Upplýsingar og fræðsluefni á erlendum tungumálum á heimasíðunni gæti verið liður í þeirri viðleitni.

Í áætlun ríkisstjórnarinnar um aðgerðir gegn ofbeldi fyrir árin 2019–2022 eru á dagskrá þrjú samstarfsverkefni sem hugmyndin er að Bjarkarhlíð hýsi eða hafi umsjón með. Þetta eru upplýsingavefur um ofbeldi, viðbragðsteymi um sérhæfða ráðgjöf til þolenda ofbeldis á landsbyggðinni og samræmd velferðarþjónusta fyrir þolendur mansals.⁴³ Stjórn Bjarkarhlíðar hefur þegar borist beiðni um að miðstöðin taki að sér umsjón með mansalsverkefninu og hefur samþykkt að gera það. Gert er ráð fyrir að öll verkefni komist á framkvæmdastig á árinu.

TILLÖGUR AÐ VERKEFNUM

Að marka stefnu um starfsemi í Bjarkarhlíð

- Kallað er eftir því að mótuð verði stefna og framtíðarsýn á það hvaða starfsemi á heima í Bjarkarhlíðarhúsinu. Hluti af því verkefni er hönnun og innleiðing verklagsreglna fyrir meðferð beiðna um afnot af húsnaði Bjarkarhlíðar. Einnig væri æskilegt að móta sameiginlega sýn á það hvaða þjónustu væri eftirsóknarvert að fá þar inn og gera áætlun um að koma henni í framkvæmd. Annað hugsanlegt verkefni er að kortleggja þarfir þjónustuþega og eftirsóknarverða samstarfaðila með skipulögðum hætti. Það væri e.t.v. hægt að gera í samstafi við háskólasamfélagið.

Að auka fræðilegt samstarf við háskólasamfélagið

- Kortleggja áhugaverða samstarfsaðila innan háskólasamfélagsins og efna til samræðna um hugsanlegt samstarf.
- Vísbendingar eru um að bakgrunnur þjónustuþega sé ólíkur eftir úrræðum. Það gæti því verið áhugavert og gagnlegt rannsóknarefni að gera samanburðarrannsókn á bakgrunni þjónustuþega hjá Bjarkarhlíð og öðrum aðgengilegum úrræðum fyrir þolendur ofbeldis.

Að halda úti virkri heimasíðu um ofbeldi og afleiðingar þess

- Endurskoða hvaða efni á að vera aðgengilegt og hvernig efnistökin eiga að vera. Tillaga kom fram um að nota vefinn til að skerpa á skilgreiningum á ofbeldi, hlutverki miðstöðvarinnar og í hverju þjónustan felst. Önnur hugmynd, sótt í

⁴³ „Tillaga til þingsályktunar um áætlun fyrir árin 2019–2022 um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess“.

frásögn þolanda í handbókinni *One Safe Place for Hope and Empowerment*, er að birta á heimasíðunni tékklista yfir einkenni (rauð ljós) um ofbeldisfullt samband.⁴⁴

- Við þróun heimasíðunnar er æskilegt að hafa í huga samspil við upplýsingavef um ofbeldi sem er meðal verkefna í aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar og fyrirhugað er að verði hýstur hjá Bjarkarhlíð.
- Endurskoða framsetningu og aðgengi að efni fyrir aðra en íslenskumælandi. Þar sem Pólverjar eru stærsti einstaki hópur fólks með erlent ríkisfang á Íslandi og enska nokkurs konar alheimstungumál væri æskilegt að byrja á þeim tungumálum.
- Endurskoða enska og íslenska útgáfu af bæklingi um Bjarkarhlíð. Í þeim eru m.a. tengiliðaupplýsingar um einstaka tengiliði innan miðstöðvarinnar sem verða úreltar þegar mannaskipti verða.

Að vera virkur samstarfsvettvangur opinberra aðila og frjálsra félagasamtaka

- Fylgjast með framvindu verkefna í aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar sem tengjast Bjarkarhlíð.
- Fylgja þeim verkefnum markvisst eftir sem stjórn hefur borist formlegt erindi um og tekið jákvæða afstöðu til.

6.3 ÁLAG

Álag er eitt alvarlegasta áhyggjuefni verkefnisins. Aðsókn að Bjarkarhlíð hefur verið mikil frá upphafi og álag og biðlistar verið viðvarandi vandamál. Lögreglan, Kvennáráðgjöfin og Mannréttindaskrifstofa Íslands hafa haft nægilegt svigrúm til að sinna aukinni eftirspurn eftir þjónustu en biðlistar myndast hjá starfsfólki Bjarkarhlíðar, Drekaslóðar, Kvennaathvarfsins og Stígamóta. Miðstöðin hefur nýlega fengið viðbótarfjármagn til að ráða þriðja starfsmanninn sem hóf störf í ársbyrjun 2020. Það hefur nú þegar skilað því að ekki er lengur bið eftir að komast í fyrsta viðtal hjá starfsfólki Bjarkarhlíðar og aukið svigrúm til að sinna öðrum verkefnum sem setið hafa á hakanum. Kvennaathvarfið og Stígamót hafa brugðist við biðlistum með því að flytja framhaldsviðtöl úr Bjarkarhlíð. Drekaslóð hefur forgangsraðað þjónustu við þá sem koma til þeirra í gegnum miðstöðina sem hefur aftur á móti lengt biðlista hjá þeim sem leita beint til þeirra. Biðlistavandinn hjá grasrótinni hefur því ekki verið leystur heldur fluttur út úr Bjarkarhlíð og inn í hús hjá samtökunum sjálfum. Þrátt fyrir þessar aðgerðir til að stytta biðlista hjá Bjarkarhlíð er álag

⁴⁴ Franck o.fl., *One Safe Place for Hope and Empowerment*, bls. 205.

á starfsfólk enn mikið og stundum svo þétt bókað í tíma að ekki gefst eðlilegt svigrúm til að taka hlé eða matartíma. Þar spilar inn í tilhneiging starfsfólks til að gera allt sem í þeirra valdi stendur til að veita skjóta þjónustu.

Eindregnar óskir komu fram um að samstarfsaðilarnir axli ábyrgð á velferð starfsfólksins og marki sameiginlega stefnu um æskilegan fjölda viðtala á dag og reglubundin hlé á vinnutíma. Það er einnig samdóma álit allra sem að starfsemi Bjarkarhlíðar koma að Kvennaathvarfið, Stígamót og Drekaslóð þurfi aukinn fjárstuðning frá hinu opinbera til að þau geti fjölgað starfsfólki, dregið úr álagi og stytt hjá sér biðlista.

TILLÖGUR AÐ VERKEFNUM

Að draga úr álagi á starfsfólk - forgangsverkefni

- Móta sameiginlega stefnu um æskilegan fjölda viðtala á dag eftir lengd viðveru og eðli og umfangi starfa og innleiða hana.
- Fylgjast vel með þróun aðsóknar og leggja reglulega mat á álag svo hægt sé að meta umfang vandans og bregðast við ef þörf krefur.
- Þrýsta á stjórnvöld um aukið framlag til félagasamtakanna sem eru grunnurinn að Bjarkarhlíð til að hægt sé að bregðast við aukinni ásókn.

6.4 ÞJÓNUSTUÞEGAR

Þjónusta Bjarkarhlíðar stendur öllum 18 ára og eldri til boða og allir sem þangað hafa leitað hafa fengið þjónustu. Þjónustuþegum hefur fjölgað mikið á úttektartímabilinu eða úr 316 árið 2017, upp í 479 árið 2018 og svo upp í 565 árið 2019. Þess er vænst og vísbendingar um að þjónustuþegum muni halda áfram að fjölga.

Mikill meirihluti skjólstæðinga Bjarkarhlíðar eru konur. Hlutfall karla hefur þó farið jafnt og þétt hækkandi á úttektartímabilinu en það skortir úrræði sem boðið geta upp á þjónustu sem sérsniðin er fyrir þann hóp þolenda. Árin 2017 og 2018 voru yfir 60% þjónustuþega Bjarkarhlíðar á aldrinum 18-39 ára en það lækkaði niður í 51% árið 2019 um leið og hlutfall þolenda í nær öllum eldri aldurshópum hækkaði sama ár. Miðstöðin virðist því vera að til breiðari aldurshóps en áður þó enn sé verk að vinna. Vísbendingar eru einnig um að þjónustuþegahópur Bjarkarhlíðar sé öðruvísi samansettur en hjá öðrum úrræðum sem þjónusta þolendur ofbeldis, m.a. út frá atvinnustöðu og hjúskaparstöðu. Flestir sem til Bjarkarhlíðar leita eru af íslensku bergi brotnir en um ellefu af hverjum hundrað eru af erlendum uppruna og hlutfallið lítið breyst á úttektartímabilinu. Það er heldur lægra hlutfall en á landsvísu og mun lægra en hjá

Reykjavíkurborg í verkefninu *Saman gegn ofbeldi* árið 2019. Það má túlka sem vísbendingu um að vinna þurfi að því að ná betur til þolenda af erlendum uppruna. Aldraðir og konur af erlendum uppruna eru meðal hópa sem skilgreindir hafa verið sem viðkvæmir fyrir ofbeldi. Það er því mikilvægt verkefni að ná betur til þeirra.

Niðurstöður þjónustukannanna benda eindregið til þess að mikill meirihluti þjónustuþega árin 2017 og 2018 hafi verið ánægðir með þjónustu Bjarkarhlíðar og geti mælt með henni. Þeir töldu einnig að Bjarkarhlíð hefði bætt einhverju við þá þjónustu sem fyrir var og m.a. nefnt að viðmótið væri hlýlegt og einkennist af virðingu, skilningi og hvatningu og framboð á ráðgjöf og þjónustu fjölbreyttara og víðtækara en annars staðar þ.á m. gott aðgengi að lögreglu og lögfræðiaðstoð. Niðurstöðurnar má einnig túlka sem sterka vísbendingu um að að tekist hafi að ná því markmiði Bjarkarhlíðar að „[s]kapa hlýlegt og öruggt umhverfi þar sem þolendur ofbeldis mæta virðingu, skilningi og þekkingu á aðstæðum sínum.“ Mikil ánægja er með þjónustuna, ekki síst þá sérstöðu Bjarkarhlíðar að boðið er upp á alhliða ráðgjöf á einum stað og gott aðgengi að lögreglu. Ánægja með þjónustuna minnkaði milli áranna 2017 og 2018 en engin könnun hefur verið gerð fyrir árið 2019 og því ekki ljóst hvort neikvæða þróunin hefur haldið áfram eða um tilviljanakennda sveiflu að ræða. Mikilvægt er þó að mæla reglulega viðhorf þjónustuþega, fylgjast með þróuninni og skipuleggja aðgerðir ef ástæða er til.

TILLÖGUR AÐ VERKEFNUM

Að ná betur til þolenda úr eldri aldurshópum

- Skipuleggja aðgerðir til að ná betur til eldri aldurshópa og skilgreina markmið. Innleiða aðgerðir og mæla árangur.

Að ná betur til þolenda með erlent ríkisfang

- Skipuleggja aðgerðir til að ná betur til þolenda með erlent ríkisfang og skilgreina markmið. Innleiða aðgerðir og mæla árangur.

Að mæla reglulega viðhorf þjónustuþega og auka ánægju þeirra

- Samræma stærð úrtaks fyrir þjónustukönnun og hafa úrtakið lagskipt.
- Tryggja bjargir til að hægt sé að framkvæma þjónustukannanir reglulega.
- Fylgjast með þróun viðhorfsins í þjónustukönnunum.
- Endurskoða spurningalista fyrir þjónustukönnun. Ætti að vera hluti af vinnu við gagnasöfnunaráætlun (sjá verkefni í kafla 6.2).

- Kanna viðhorf þjónustuþega til þess að framhaldsviðtöl hjá samstarfsaðilum séu tekin annars staðar en í Bjarkarhlíð
- Hvetja alla sem veita þjónustu í Bjarkarhlíð til að festa það verklag formlega í sessi í verklagsreglum sínum að úrskýra ástæðu fyrir beiðni um endursögn.
- Þrýsta á um aukið og auðvelt aðgengi að úrræðum eins og sálfræði- og áfalla-meðferð.
- Greina markvisst þörf þjónustuþega fyrir úrræði og samstarfsaðila sem uppfyllt geta þörfina.

Heildarniðurstaða skýrslunnar er jákvæð. Almenn ánægja er með stofnun Bjarkarhlíðar, þá jákvæðu ímynd sem tekist hefur að skapa henni úti í samfélaginu og þjónustuna sem þar er veitt. Samstarf samstarfsaðila með tilliti til stjórnunarlegra þátta hefur gengið vel en talsverð stefnumótunarvinna er framundan, m.a. að við að skerpa á sameiginlega sýn á hlutverk og framtíð Bjarkarhlíðar. Mikil ánægja er með faglega samstarfið og andrúmsloftið á vinnustaðnum sem þykir hlýlegt og notalegt og einkennast af fagmennsku, samvinnu og umhyggju. Þjónustuþegar eru upp til hópa ánægðir með viðmótið sem þeir mæta í Bjarkarhlíð og þá þjónustu sem þeir hafa fengið. Það er þó alltaf hægt að gera enn betur.

„Dream Big, Start Small“