



Framhaldsathugun

Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1974–1979

Athugun á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins



Reykjavík

2026



Reykjavík

Útgefandi

**Nefnd um heildstæða athugun á starfsemi
Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins 1974–1979**

Janúar 2026

Höfundar skýrslu:

Ellý Alda Þorsteinsdóttir

Trausti Fannar Valsson

Urður Njarðvík

<https://reykjavik.is/voggustofunefnd>

@ 2026 Reykjavíkurborg

reykjavik.is

Uppsetning: Kristinn Bjarnason

Prófarkalestur: Ágústa Þorbergsdóttir

ISBN: 978-9935-9863-3-7

Forsíðu- og baksíðumynd: Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins við Dyngjuveg 18 í Reykjavík.

Mynd frá Ljósmyndasafni Reykjavíkur.

Efnisyfirlit

Efnisyfirlit..... 3

1. Inngangur..... 1

1.1 Helstu niðurstöður fyrri vöggustofunefndar	1
1.2 Skipun nýrrar vöggustofunefndar – framhald á fyrri athugun.....	3
1.3 Afmörkun athugunarinnar.....	5
1.4 Málsmæðferð og rannsókn	6
1.4.1 Skrifleg gögn.....	6
1.4.2 Viðtöl	12
1.5 Grundvöllur að ályktunum.....	15
1.6 Helstu niðurstöður og samantekt	19

2. Sálfræðileg, félagsleg og lagaleg atriði..... 24

2.1 Inngangur	24
2.2 Proski ungra barna.....	25
2.2.1 Inngangur	25
2.2.2 Hreyfiproski.....	26
2.2.3 Málþroski.....	26
2.2.4 Vitsmunaproski	28
2.2.5 Félags- og tilfinningaproski	28
2.2.6 Samtímaþekking á þroska ungra barna.....	31
2.2.7 Proski og þarfir eldri barna	32
2.2.8 Samantekt.....	33
2.3 Samfélagslegar breytingar	33
2.3.1 Samfélagslegar breytingar í Reykjavík 1974–1979.....	33
2.3.2 Breytingar á ástæðum og tímalengd vistunar á vöggustofu	36
2.4 Lagaleg umgjörð.....	39
2.4.1 Skipulag og meginhlutverk barnaverndarnefnda	40
2.4.2 Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar.....	41
2.4.3 Heimildir og skyldur barnaverndarnefnda til afskipta af börnum.....	42
2.4.4 Málsmæðferð í barnaverndarmálum	43
2.4.5 Lagaákvæði um rekstur vistheimila fyrir börn	45
2.4.6 Skylda barnaverndarnefndar og barnaverndarráðs til eftirlits með starfsemi vöggustofa 46	

3. Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins 1974–1979..... 49

3.1 Almennt um starfsemina	49
3.2 Lagalegur grundvöllur fyrir starfsemi vöggustofunnar	52
3.3 Starfsmannahald.....	53

3.4 Upplýsingar úr viðtölum um vistun og meðferð barna	54
3.5 Fjöldi vistbarna, aldur, lengd og ástæða dvalar	60

4. Afdrif barna sem vistuð voru á vöggustofunni 68

4.1 Inngangur	68
4.2 Dvöl á öðrum vistheimilum	69
4.3 Börn sem fóru í fóstur	69
4.4 Örorka og andlát.....	71

5. Niðurstöður 78

5.1 Tildrög þess að börn voru vistuð á vöggustofunni	78
5.1.1 Almennt um vistun barna og ástæður vistunar	78
5.1.2 Málsmeðferð.....	80
5.1.3 Samantekt.....	81
5.2 Eftirlit með starfsemi vöggustofunnar	81
5.3 Mönnun á vöggustofunni	85
5.4 Sættu börn illri meðferð eða ofbeldi á vöggustofunni?.....	86
5.5 Samantekt	91

6. Tillögur og ábendingar 93

6.1 Inngangur	93
6.2 Geðheilbrigðis- og sálfræðipjónusta	94
6.3 Eftirlit og framkvæmd á sviði barnaverndarmála.....	96
6.4 Skaðabótaskylda hins opinbera	98
6.4.1 Almennt um sanngirnisbætur samkvæmt áður gildandi lögum nr. 47/2010.....	98
6.4.2 Um umfjöllun og ábendingar í skýrslu fyrri vöggustofunefndar; vöggustofur í Reykjavík á tímabilunum 1949–1967 annars vegar og 1967–1973 hins vegar	99
6.4.3 Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins 1974–1979.....	100
6.4.4 Ábending um að fylgt verði tillögu fyrri vöggustofunefndar.....	101
6.5 Frekari athuganir á grundvelli laga nr. 45/2022	102

Heimildaskrá 104

Birtar heimildir	104
Óbirtar heimildir	106
Þjóðskjalasafn Íslands	106
Borgarskjalasafn	107

Skrá yfir töflur og myndir 110

Töfluskrá	110
Myndaskrá	110

1. Inngangur

Þann 15. febrúar 2024 ákvað Reykjavíkurborg, samkvæmt heimild í lögum nr. 45/2022, að skipa sjálfstæða og óháða nefnd (vöggustofunefnd) til athugunar á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins árin 1974–1979. Í skýrslunni er gerð grein fyrir athugun nefndarinnar.

Rekstur á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins hófst árið 1963 og leysti af hólmi Vöggustofuna Hlíðarenda sem starfað hafði frá 1949. Fyrri vöggustofunefnd, sem einnig var sett á fót samkvæmt ákvörðun Reykjavíkurborgar, lauk athugun á starfsemi vöggustofanna tveggja til og með 1973. Niðurstöðum þeirrar athugunar er lýst í skýrslu frá 2023.¹

Fyrirliggjandi athugun tekur til starfsemi á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins árin 1974–1979. Tímabilið sem um ræðir er þannig í beinu framhaldi af því tímabili sem fjallað var um í skýrslu fyrri vöggustofunefndar. Mikilvægt er þó að taka fram að ekki er órofið samhengi á milli þessara tveggja athugana. Til að framkvæma þá athugun sem lýst er í þessari skýrslu var stofnuð ný vöggustofunefnd og hlutverk hennar er afmarkað með sjálfstæðum hætti. Til að gæta samhengis er þó leitast við að vísa til fyrri skýrslunnar þar sem við á og byggja á athugun fyrri nefndarinnar um viðeigandi þætti, t.d. varðandi lýsingu á skipulagi stofnunarinnar, löggjöf, ályktunum og tölfræði.

Niðurstöðum úttektarinnar og tillögum er lýst í köflum 5 og 6. Samantekt á helstu niðurstöðum er í kafla 1.6.

1.1 Helstu niðurstöður fyrri vöggustofunefndar

Skýrsla um starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 var gefin út í október 2023. Þar er, sem fyrr segir, gerð grein fyrir athugun á Vöggustofunni Hlíðarenda 1949–1963 og Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins 1963–1973.² Skýrslan var unnin af sjálfstæðri og óháðri nefnd sem sett var á fót á grunni laga nr. 45/2022, um heimild Reykjavíkurborgar til að skipa nefnd til að kanna starfsemi vöggustofa. Verður almennt vísað til þessarar nefndar sem *fyrri vöggustofunefndar* og til skýrslu hennar sem *skýrslu fyrri vöggustofunefndar* eða *fyrri skýrslu*. Einnig verður, eftir því sem við á, vísað til vinnu fyrri nefndarinnar sem *fyrri athugunarinnar*.

Fyrri vöggustofunefndin gerði grein fyrir skýrslu sinni á fundi borgarráðs Reykjavíkurborgar 5. október 2023³ og lauk þar með störfum sínum. Helstu niðurstöðum um meðferð og umönnun barna á Vöggustofunni Hlíðarenda og Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins er lýst með eftirfarandi hætti í skýrslunni:⁴

¹ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023).

² Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 7–8.

³ Fundargerð af fundi borgarráðs nr. 5718, 5. október 2023.

⁴ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 23–24.

Vöggustofunefnd telur ljóst af skriflegum heimildum og frásögnum fyrrverandi starfsfólks Vöggustofunnar Hlíðarenda að foreldrum barna á vöggustofunni hafi á tímabilum í reynd almennt verið meinað að umgangast börn sín á meðan þau voru á vöggustofunni, hvort sem var að halda á þeim eða snerta með öðrum hætti. Foreldrar hafi almennt einungis mátt sjá börnin í gegnum gler og gildi sú regla óháð því af hvaða ástæðum barn var vistað á vöggustofu.

Þessir starfshættir leiddu til þess að tengsl barna og foreldra voru miklu leyti rofin án þess að séð verði að málefnalegar ástæður hafi staðið til þess. Að mati nefndarinnar verður að telja að starfshættir sem fela í sér að rjúfa með þessum hætti, oft á mjög löngum tímabilum, nær alfarið tengsl barns við foreldra, og eftir atvikum systkini sín, teljist til illrar meðferðar í skilningi 2. tölul. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 45/2022. Í því sambandi leggur nefndin áherslu á að mikilvægi persónulegra tengsla barns við foreldra, eftir atvikum aðra umönnunaraðila, á fyrstu þremur árum ævinnar var vel þekkt meðal fagfólks í málefnum barna á þeim tíma sem vöggustofurnar störfuðu.

Nefndin telur einnig merki um að foreldrum barna á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins hafi á árunum 1963 til 1967, a.m.k. á ákveðnum tímabilum, í reynd verið almennt meinað að umgangast börn sín á meðan þau voru á vöggustofunni, hvort sem var að halda á þeim eða snerta þau með öðrum hætti. Nefndin telur þó ekki unnt að slá því föstu að þarna hafi verið um að ræða fastmótaða stefnu sem hafi verið framkvæmd án undantekninga.

Nefndin telur jafnframt rétt að geta þess að ekki verður séð að börnum hafi að jafnaði verið veitt persónuleg umönnun á vöggustofunum sem var til þess fallin að draga úr skaðlegum áhrifum tengslarofs við foreldra eða aðra umönnunaraðila. Samtímaheimildir benda þvert á móti til þess að slíka umönnun hafi skort, sbr. gagnrýni sem nefndarmaður í barnaverndarnefnd Reykjavíkur lét bóka á fundi 24. febrúar 1964.

[...]

Pegar öll atriði eru virt heildstætt er það niðurstaða nefndarinnar að umönnun barna á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins hafi í ýmsum tilvikum verið svo ábótavant á tímabilinu 1963 til 1967 að telja verði hana geta fallið undir illa meðferð í skilningi laga nr. 45/2022. Lítur þá nefndin sérstaklega til aldurs barnanna og þeirra afdrifaríku afleiðinga sem skortur á tengslamyndun við foreldra, og eftir atvikum aðra umönnunaraðila, sem og skortur á örvun og skynáreitum, getur haft á heilbrigði og þroska barna.

Nefndin telur hins vegar ekki unnt að slá því föstu að börn sem dvöldu á vöggustofunni hafi sætt meðferð af þessum toga eftir mitt ár 1967. Vissulega voru áfram merki um að ýmsu hafi verið ábótavant í starfsemi vöggustofunnar á þessum tíma, meðal annars því hversu snemma börnin voru lögð í rúmið á hverju kvöldi. Nefndin telur þó starfshætti þar, almennt séð, ekki geta talist til illrar meðferðar í skilningi laga nr. 45/2022.

Samkvæmt tilvitnuðum texta taldi fyrri vöggustofunefnd að tilteknir starfshættir á Vöggustofunni Hlíðarenda frá 1949–1963 og á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins frá 1963–1967 leiddu til þeirrar ályktunar að umönnun barna á vöggustofunum hafi í ýmsum tilvikum verið svo ábótavant að telja yrði hana geta fallið undir illa meðferð í skilningi laga nr. 45/2022.

Á hinn bóginn taldi nefndin ekki unnt að slá því föstu að eftir 1967 hefðu börn sem dvöldu á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins sætt meðferð af slíkum toga þótt vissulega hafi áfram verið merki um að ýmsu hafi verið ábótavant í starfsemi vöggustofunnar á þeim tíma.⁵

⁵ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 23–24.

Það var einnig niðurstaða nefndarinnar að málsmeðferð yfirvalda við ákvörðun um vistun einstakra barna á vöggustofum hafi í vissum tilvikum verið annmörkum háð og þá taldi nefndin að opinbert eftirlit með starfsemi vöggustofanna sem hún tók til athugunar hafi ekki verið fullnægjandi stærstan hluta tímabilsins.⁶

1.2 Skipun nýrrar vöggustofunefndar – framhald á fyrri athugun

Til viðbótar við framangreindar meginniðurstöður komu í skýrslu fyrri vöggustofunefndar fram tillögur og ábendingar sem fram voru settar í fjórum liðum. Ein þeirra laut að því hvort þörf væri á frekari athugunum á vöggustofum á grundvelli laga nr. 45/2022.⁷ Í skýrslunni sagði orðrétt um þetta, bls. 246–247:

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 45/2022 er Reykjavíkurborg heimilt að setja á fót nefnd til að kanna starfsemi vöggustofa fyrir börn sem reknar voru í Reykjavík á síðustu öld. Eins fram kemur í kafla 1.2 hefur nefndin lagt til grundvallar að verkefni hennar sé takmarkað við tímabilið 1949 til 1973. Með vísan til þess að Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins starfaði allt til ársins 1979 sem upptökuheimili barna allt til 12 ára aldurs telur nefndin aftur á móti rétt að Reykjavíkurborg taki afstöðu til þess að fenginni skýrslu nefndarinnar um tímabilið 1949 til 1973 hvort hún telji að tímabilið 1974 til 1979 verði tekið til frekari athugunar og þá með hliðsjón af breyttum verkefnum vöggustofunnar á því tímabili.

Nefndin telur rétt að borgarráð leggi á það mat, m.a. út frá niðurstöðum nefndarinnar hvort tilefni sé til að framhald verði á athugun af þeim toga sem nefndin hefur haft með höndum og þá í samræmi við þær almennu valdheimildir sem nefndinni eru fengnar með lögum 45/2022. Við það mat verði þá eftir atvikum tekin afstaða til þess hvort samsvarandi atriði og nefndin hefur lýst í þessari skýrslu hafi þá verið fyrir hendi frá og með árinu 1974 eða hvort rök standi fremur til þess að láta nú staðar numið með starf nefndar samkvæmt lögum nr. 45/2022.⁸

Tilvitnuð skýrsla var kynnt á fundi borgarráðs 5. október 2023.⁹ Á næsta fundi ráðsins, 12. október 2023, tók ráðið skýrsluna og tillögur nefndarinnar til umfjöllunar. Þar á meðal var ábendingu nefndarinnar um frekari athuganir á vöggustofum vísað til umsagnar borgarlögmanns, velferðarráðs og mannréttinda- og ofbeldisvarnarráðs borgarinnar.¹⁰ Skýrslan var jafnframt tekin til opinnar umræðu á fundi í borgarstjórn 17. október 2023.¹¹

Umsögn velferðarráðs Reykjavíkurborgar um framangreint var tekin fyrir og samþykkt á fundi ráðsins þann 6. desember 2023.¹² Þar kemur fram sú afstaða ráðsins að það telji að ekki verði hjá því komist að tímabilið 1974–1979 verði tekið til frekari athugunar og þá með hliðsjón af breyttum verkefnum vöggustofunnar á tímabilinu. Umsögn mannréttinda- og

⁶ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 23.

⁷ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 239–246.

⁸ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 246–247.

⁹ Fundargerð af fundi borgarráðs nr. 5718, 5. október 2023.

¹⁰ Fundargerð af fundi borgarráðs nr. 5719, 12. október 2023.

¹¹ Fundargerð af fundi borgarstjórnar frá 17. október 2023.

¹² Fundargerð af fundi velferðarráðs nr. 468, 6. desember 2023.

ofbeldisvarnarráðs Reykjavíkur var tekin fyrir og samþykkt á fundi ráðsins þann 31. október 2023.¹³ Í þeirri umsögn segir m.a.:

Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins starfaði aftur á móti allt til ársins 1979 sem upptökuheimili barna frá þriggja mánaða til 12 ára aldurs. Í skýrslunni er rakið hvernig aðstæður á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins hafi farið batnandi frá og með árinu 1967 eftir að opinber gagnrýni kom fram í borgarstjórn Reykjavíkur á starfseminni. Þá liggur fyrir að eftirlit Barnaverndarráðs með starfsemi vöggustofunnar hafi aukist eftir 1967. Áfram hafi þó ýmsu verið ábótavant í starfsemi vöggustofunnar á þessum tíma líkt og lýsingar fyrrum starfsfólks og einstaklinga sem muna eftir dvöl sinni á vöggustofunni sem börn bera merki um.

Mannréttinda- og ofbeldisvarnarráð telur efni skýrslunnar gefa fullt tilefni til að fram fari frekari rannsókn á vistheimilum sem rekin voru undir eftirliti Reykjavíkurborgar eftir árið 1973. Leiða má líkum að því að fjöldi ungra barna hafi verið vistaður á upptökuheimili Thorvaldsensfélagsins fram til ársins 1979. [...]

Mannréttinda- og ofbeldisvarnarráð telur brýnt að frekari athugun fari fram og gengið verði úr skugga um það hvort börnin sem dvöldu á vistheimilinu næstu árin hafi mátt þola illa meðferð af hendi starfsmanna stofnunarinnar.

Í umsögn borgarlögmans, dags. 4. janúar 2024, var tekið í sama streng. Þar segir m.a.:

Þannig kemur fram í skýrslunni að með samþykkt Félagsmálaráðs frá 8. febrúar 1973 hafi verið ákveðið að húsnæði vöggustofunnar yrði annars vegar að mestu nýtt sem dagheimili þar sem börn dveldu hluta úr degi en hins vegar að hluti vöggustofunnar yrði nýttur sem vistheimili með framangreindum hætti og að sú starfsemi hafi verið rekin allt til 1979. Þar sem að í kafla 1.2 í tilvitnaðri skýrslu greinir að athugun vöggustofunefndar hafi einskorðast við starfsemi Vöggustofunnar að Hlíðarenda og Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins á árunum 1949–1973, þ.e. að nefndin hafi miðað við að heimildir hennar til athugunar hafi náð til loka ársins 1973, verður að telja tilefni til þess að borgarráð hlutist til um að gerð verði frekari athugun á starfsemi síðarnefndu vöggustofunnar árin 1974–1979.

Til samræmis við framangreindar umsagnir samþykkti borgarráð á fundi sínum þann 11. janúar 2024 að setja á stofn nýja vöggustofunefnd, skipaða þremur óháðum sérfræðingum, til að gera heildstæða athugun á starfsemi Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins á tímabilinu 1974–1979, þar á meðal með hliðsjón af breyttum verkefnum vöggustofunnar á tímabilinu.¹⁴

Nefndin var skipuð á fundi borgarráðs 15. febrúar 2024 og hóf hún störf haustið 2024. Í nefndina voru skipuð Trausti Fannar Valsson, dósent í stjórnsýslurétti við Háskóla Íslands, formaður nefndarinnar, Urður Njarðvík, prófessor í barnasálfræði við Háskóla Íslands og Ellý Alda Þorsteinsdóttir, félagsráðgjafi og fyrrverandi skrifstofustjóri við velferðarþjónustu Reykjavíkurborgar og framkvæmdastjóri barnaverndarnefndar Reykjavíkur. Ellý Alda Þorsteinsdóttir og Urður Njarðvík sátu einnig í fyrri vöggustofunefnd.¹⁵

¹³ Fundargerð af fundi mannréttinda- og ofbeldisvarnarráðs nr. 24, 31. október 2023.

¹⁴ Fundargerð af fundi borgarráðs nr. 5731, 11. janúar 2024.

¹⁵ Fundargerð af fundi borgarráðs nr. 5735, 15. febrúar 2024. Nefndin tók til starfa haustið 2024. Meginvinna hennar hefur farið fram á þremur tímabilum, október til desember 2024, apríl til júní 2025 og síðari hluta ársins 2025. Í apríl til júní 2025 starfaði Aníta Ýr Fjölnisdóttir jafnframt með nefndinni að skipulagi og skráningu.

1.3 Afmörkun athugunarinnar

Eins og felst í framangreindu var nefnd til að athuga starfsemi Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins 1974–1979 skipuð í febrúar 2024, í framhaldi af því að fyrri vöggustofunefnd lauk sinni athugun á tveimur vöggustofum í Reykjavík, Vöggustofunni Hlíðarenda og Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins, árin 1949–1973. Skipun hinnar nýju vöggustofunefndar, verkefni hennar og heimildir, byggjast á lögum nr. 45/2022 líkt og fyrri nefndarinnar. Lagagrundvöllur undir starfsemi nefndanna er alfarið sá sami.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 45/2022 er Reykjavíkurborg heimilt að setja nefnd á fót til að kanna starfsemi vöggustofa fyrir börn sem reknar voru í borginni á síðustu öld. Í 2. mgr. sömu greinar segir svo:

Markmið könnunarinnar og meginverkefni nefndarinnar skulu vera eftirtalin:

1. Að lýsa starfsemi vöggustofanna, hlutverki þeirra í barnaverndar- eða uppeldismálum og tildrögum þess að börn voru vistuð þar á því tímabili sem um ræðir.
2. Að leitast við að staðreyna eins og kostur er hvort og þá í hvaða mæli börn sem vistuð voru á vöggustofunni hafi sætt illri meðferð eða ofbeldi meðan á dvölinni stóð.
3. Að lýsa því hvernig eftirliti Reykjavíkurborgar og ríkisins með vöggustofunum var háttað.
4. Að lýsa öðrum atriðum sem tengjast starfsemi vöggustofanna og nefndin telur þarfnast skoðunar, þar á meðal eins og kostur er afdrifum þeirra barna sem vistuð voru á vöggustofunum eftir að dvölinni lauk.
5. Að leggja grundvöll að tillögum til Reykjavíkurborgar um frekari viðbrögð ef ástæða þykir til.

Í lögum nr. 45/2022 eru nefndinni fengnar víðtækar heimildir til aðgangs að upplýsingum sem varða starfsemi vöggustofa sem falla undir lögin sem og heimildir til að taka skýrslur af einstaklingum. Í ljósi verndar á friðhelgi einkalífs samkvæmt 71. gr. stjórnarskrár og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu verða heimildir laga nr. 45/2022 þó ekki túlkaðar rúmt. Nefndin er jafnframt bundin af ákvæðum laga nr. 90/2018, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga og verður að gæta þess að ekki leiki vafi á heimild hennar til að vinna með upplýsingar, sbr. 9. og 11. gr. þeirra laga.

Með samþykkt borgarráðs Reykjavíkur frá 11. janúar 2024 var, sem fyrr greinir, ákveðið að nýta ofangreinda heimild um skipun nefndar til að kanna starfsemi vöggustofa. Í samþykktinni kemur fram að hlutverk nefndarinnar skuli felast í „að gera heildstæða athugun á starfsemi Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins á tímabilinu 1974 til 1979, þar á meðal með hliðsjón af breyttum verkefnum vöggustofunnar á því tímabili.“ Eftir orðalagsbreytingu á lýsingu á verkefni nefndarinnar, sem samþykkt var á fundi borgarráðs 20. mars 2025,¹⁶ eru verkefni nefndarinnar afmörkuð á eftirfarandi hátt:

1. Lýsa starfsemi vöggustofunnar, hlutverki hennar í barnaverndar- og/eða uppeldismálum og tildrögum þess að börn voru vistuð þar árin 1974–1979.
2. Staðreyna, eins og kostur er, og þá í hvaða mæli, börn sem vistuð voru á stofnuninni hafi sætt illri meðferð á meðan á dvölinni stóð.
3. Lýsa eftirliti Reykjavíkurborgar og ríkisins með vöggustofunni á tímabilinu.

¹⁶ Fundargerð af fundi borgarráðs nr. 5775, 20. mars 2025.

4. Að lýsa öðrum atriðum sem tengjast starfsemi vöggustofunnar og nefndin telur þarfnast skoðunar, þar á meðal eins og kostur er afdrifum þeirra barna sem vistuð voru á vöggustofunni eftir að dvölinni lauk.
5. Leggja grundvöll að tillögum til borgarráðs ef ástæða þykir til.

Rétt er að áréttu að þessi afmörkun er eins og afmörkun á verkefnum fyrri vöggustofunefndar, að því undanskildu að afmörkunin nú lýtur aðeins að einni vöggustofu og öðru árabili.¹⁷

1.4 Málsmeðferð og rannsókn

1.4.1 Skrifleg gögn

Rannsóknarheimildir vöggustofunefndar koma fram í 3. gr. laga nr. 45/2022. Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laganna hefur nefndin óheftan aðgang að öllum gögnum í vörslu stjórnvalda sem varða starfsemi þeirra vöggustofa sem lögin gilda um. Þar á meðal gögnum sem geyma almennar og viðkvæmar persónuupplýsingar. Þá skulu stjórnvöld, sé þess óskað af hálfu nefndarinnar, taka saman skriflegar greinargerðir um einstaka þætti könnunarinnar.

Nefndin aflaði á þessum grundvelli gagna og greininga frá Borgarskjalasafni, Þjóðskjalasafni Íslands, Tryggingastofnun, Embætti landlæknis og Sýslumanninum á Norðurlandi eystra. Jafnframt leit nefndin til fræðilegra heimilda og heimilda úr fjölmiðlum á þeim tíma sem athuginin tekur til.

Í upphafi vinnu sinnar fékk nefndin afhent yfirlit yfir gögn Borgarskjalasafns sem lutu að Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins annars vegar og að störfum Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar og annarra stofnana borgarinnar sem málefni vistheimila barna heyrðu undir á árabílinu 1974–1979. Hluti þessara gagna lutu með beinum hætti að skráningu á vistun barna á vöggustofunni.

Samkvæmt upphaflegri samantekt Borgarskjalasafns var í heild um að ræða 114 öskjur með um 28.500 skjölum, auk fundargerða frá barnaverndarnefnd Reykjavíkur. Við úttektina taldi nefndin rétt að leita nánari upplýsinga, s.s. úr málaskrá Félagsmálastofnunar Reykjavíkur, og þá óskaði nefndin eftir að kannað yrði hvort til væru frekari gögn sem tengdust vöggustofunni, s.s. úttektir á fjármálum, byggingarteikningar, umræður í borgarstjórn og félagsmálaráði, yfirlit yfir starfsmenn og ársskýrslur Félagsmálastofnunar. Leiddi sú rannsókn til þess að safnið lét nefndinni í té upplýsingar um skráningar á um 170 öskjum.

Hluti af umræddum öskjum geymdu samkvæmt skráningum á Borgarskjalasafni aðeins gögn sem lutu að öðrum þáttum en skipulagi á félagsþjónustu, barnavernd, vistheimilum eða starfsemi Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins, eða geymdu gögn um skráningar á einstaklingum utan athugunartímabilsins. Ef skýrt var samkvæmt skráningum á efni í öskjunum að aðeins var um að ræða gögn með upplýsingum sem féllu utan athugunar nefndarinnar gekk nefndin út frá að það félli ekki undir hlutverk eða heimildir nefndarinnar

¹⁷ Í upphafi kafla 1.5 er nánar vikið að því hvaða starfsemi það er sem athugin nefndarinnar lýtur að.

að framkvæma nánari greiningar á þeim. Nánari yfirferð nefndarinnar leiddi þó í ljós að skráning á efni í sumum öskjum var ónákvæm eða misvísandi og kallaði slíkt í nokkrum tilvikum á nýja og ítarlegri yfirferð. Við athugun nefndarinnar kom til dæmis fram að upplýsingar um vistun á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins virtust í ákveðnum tilvikum hafa verið fluttar yfir í skjalasafn vistheimilis að Dalbraut 12, sem kallaði á sérstaka rannsókn nefndarinnar, eins og vikið er að hér að aftan.

Nefndin fór nákvæmlega yfir innihald um 90 askja en nánari rannsókn á einstökum skjölum í öskjunum eða úrvinnsla á upplýsingum úr þeim fór eðli máls samkvæmt aðeins fram varðandi gögn sem féllu undir athugun nefndarinnar, þ.e. sem vörðuðu einstaklinga sem féllu undir athugun nefndarinnar eða voru til þess fallin að varpa almennu ljósi á rekstur á vistheimilum, skipulag og starfshætti barnaverndar eða félagslegri þjónustu borgarinnar.

Mikilvægustu gögnin úr framangreindu gagnasafni eru skráningar um vistun einstakra barna á vöggustofunni. Þau bera með sér að skráningarnar hafi farið fram á vöggustofunni sjálfri með þeim hætti að sérstakt skjal var fært um hvert og eitt barn og í það voru að jafnaði skráðar upplýsingar um það hvenær barnið var vistað og hvenær það fór af vöggustofunni, upplýsingar um foreldra og í sumum tilvikum upplýsingar um heilsufar barns og um ástæður vistunar á vöggustofunni. Ef um fleiri vistanir hvers barns var að ræða þá komu þær allar fram í sama gagninu. Til hægðarauka verður vísað til þessara gagna undir heitinu vistunarskjöl.

Vöggustofunefnd tekur fram að þótt nefndin telji að vistunarskjölin sem færð voru á vöggustofunni sjálfri, um hvert og eitt barn, séu áreiðanlegasta heimildin um það hvort barn hafi verið vistað á stofnuninni og hversu lengi, þá eru þessar skráningar ekki ítarlegar og í vissum tilvikum ónákvæmar.

Til viðbótar við umrædd vistunarskjöl, sem færð voru um hvert og eitt barn, kom einnig fram handskrifuð bók með lista yfir 46 börn, sem höfðu verið vistuð á vöggustofunni á tímabilinu. Skráningar í hinni handskrifuðu bók voru, líkt og vistunarskjölin, mjög einfaldar og gáfu afar litlar upplýsingar um dvöl barnanna á stofnuninni. Samkvæmt þessum skráningum voru samtals 236 börn vistuð á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins árin 1974–1979.

Athugun nefndarinnar á vistun barna á vöggustofunni laut ekki aðeins að fjölda barna heldur einnig að því að greina nánar hvenær börn voru vistuð, fjölda á hverjum tíma, vistunartíma og vistunarástæður. Ekki hafa fundist neinar skipulegar skráningar eða listar yfir börn sem voru vistuð á vöggustofunni á hverjum tíma og þurfti nefndin því að ráða fram úr því með athugun hvers einstaks vistunarskjals hvaða börn höfðu verið vistuð á stofnuninni og hvenær. Í allmörgum tilvikum skorti jafnframt á að skráningar í vistunarskjölum um þessi atriði væru fullnægjandi. Nefndin hefur einnig það hlutverk að greina ástæður vistunar, meðferð barna á vöggustofunni og afdrif. Í umræddum vistunarskjölum var oft og tíðum engar upplýsingar að finna um slíka þætti, s.s. um sérfræðilega meðferð eða greiningar á aðstæðum barna eða þörfum, um það hvort þeim var ráðstafað í fóstur að vist lokinni, stuðning við heimili eða vistun á öðrum stofnunum.

Til að leitast við að varpa nánara ljósi á slík atriði taldi nefndin nauðsynlegt að kanna hvort skráningar um þau væri að finna í öðrum gögnum. Horfði nefndin þar sérstaklega til gagna sem tengdust störfum barnaverndarnefndar Reykjavíkur annars vegar og gagna sem tengdust störfum Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar í tengslum við þjónustu eða afskipti af barnafjölskyldum hins vegar. Hvað varðar störf barnaverndarnefndarinnar fór nefndin yfir allar fundargerðir barnaverndarnefndar Reykjavíkur á tímabilinu og bar þær upplýsingar saman við upplýsingar úr vistunarskjölum vöggustofunnar sjálfrar. Hvað varðar Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar þá kallaði nefndin eftir 61 dagál (persónuskráningum) um foreldra 85 barna sem vistuð voru á vöggustofunni í því skyni að kanna hvort þar væri að finna nánari upplýsingar um börnin, s.s. um ástæður vistunar og aðra þætti sem nefndinni bar að kanna. Ástæða þess að dagálarnir eru færri en börnin er sú að ekki var óalgengt að systkini kæmi til vistunar á stofnuninni á sama tíma.

Afmörkun nefndarinnar á því hvaða dagálum var kallað eftir grundvallaðist fyrst og fremst á tveimur efnispáttum. Annars vegar voru ákveðnar skráningar í vistunarskjölum afar takmarkaðar, s.s. þegar nafn barns kom aðeins fram í stílabók sem benti til að það barn hefði dvalið á stofnuninni en nánari skráningu skorti. Taldi nefndin þá nauðsynlegt að kalla eftir dagálum vegna foreldra þeirra barna til nánari könnunar, m.a. til að afla upplýsinga um vistunartíma viðkomandi barns. Hins vegar voru skráningar í vissum vistunarskjölum ekki nógu ítarlegar eða óljósar um ákveðna þætti sem nefndin taldi að gætu skipt máli við mat á aðbúnaði og umönnun viðkomandi barna. Hér er þá t.d. átt við að það skorti á skráningar um ástæður vistunar, vistunartími var langur án skýringa eða skráningar voru ekki í fullu samræmi milli systkina. Taldi nefndin þá rétt, í vissum tilvikum, að kalla eftir dagálum vegna foreldra þeirra barna til nánari könnunar. Rétt er að taka fram að af þeim 61 dagál sem óskað var eftir fundust 35 dagálar sem vörðuðu 59 börn. Af þeim geymdu 22 dagálar upplýsingar um vistun barns á vöggustofunni, atvik sem tengdust vistuninni eða afdrif barns eftir að henni lauk. Eðli málsins samkvæmt var athugun þessara gagna og samræming upplýsinga úr þeim við þær upplýsingar, sem fram komu í vistunarskjölunum og úr fundargerðum barnaverndarnefndarinnar, afar tímafrek. Þá var talsverður hluti þessara gagna handskrifaður, líkt og á einnig við um vistunarskjölin og fundargerðir barnaverndarnefndar.

Nefndin tekur fram að þótt þessi rannsókn hafi í heild skipt miklu fyrir athugun nefndarinnar og leitt til þess að nefndin gat dregið nánari ályktanir, m.a. um tímabil vistunar, þar sem slíkt hafði ekki verið skráð nákvæmlega í gögnum vöggustofunnar sjálfrar, um ástæður vistunar, um aðstæður barna sem vistuð höfðu verið í lengri tíma á vöggustofunni og fjölda tilvika þar sem börnum var ráðstafað í fóstur, þá voru einnig mörg tilvik þar sem þessi athugun varpaði ekki nýju ljósi á vistun tiltekinna barna. Um töluverðan hluta þeirra barna, sem vistuð voru á vöggustofunni á tímabilinu, eru ekki upplýsingar í fundargerðum barnaverndarnefndar Reykjavíkur frá tímabilinu. Þá voru upplýsingar í dagálum Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar í mörgum tilvikum afar takmarkaðar um þau atriði sem könnun nefndarinnar hefur beinst að. Það eru því fjölmörg tilvik þar sem telja verður að skráningum um vistun og afskipti af einstökum börnum hafi verið ábótavant eða að varðveislu skráninganna sé ábótavant.

Við athugun nefndarinnar kom í ljós að fyrirliggjandi upplýsingar um það hvenær starfsemi Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins var hætt voru ekki nákvæmar og bentu bæði til þess að starfseminni hefði verið hætt í febrúar og maí 1979. Þá voru skráningar um lokadag vistunar tiltekinna barna á þessu tímabili ónákvæmar í fyrirliggjandi vistunarskjölum. Þar sem fyrir lá að á þessum tíma, þ.e. á fyrri hluta ársins 1979, hafði starfsemin á vöggustofunni og starfsemi vistheimilis barna að Dalbraut 12 í Reykjavík verið sameinuð í eina stofnun, sem næstu ár var rekin að Dalbraut 12 og vísbendingar voru jafnframt um að viðkomandi börn hefðu flutt yfir á hina nýju stofnun, taldi nefndin nauðsynlegt að leita upplýsinga um skráningu viðkomandi barna í skjalasafni þeirrar stofnunar til að leiða í ljós á hvaða tímapunkti flutningurinn hefði átt sér stað. Við þessa athugun kom í ljós að hluti af þeim skráningum sem fram hafa farið á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins á öllu tímabilinu 1974–1979 er í reynd varðveittur í öskjum sem skráðar eru undir málafafni Vistheimilis barna að Dalbraut 12. Upphafleg greining nefndarinnar laut ekki að þessum öskjum þar sem athugun á Vistheimili barna að Dalbraut 12 féll utan við þá athugun sem nefndinni var falin. Þegar framangreint kom í ljós taldi nefndin nauðsynlegt að leita í málafafni vistheimilisins að Dalbraut að skráningum þeirra barna sem einnig höfðu verið skráð á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins í þeim tilvikum sem nefndin taldi að skráning í gögnum sem hún hafði þegar farið yfir væri ófullkomin. Í þessu skyni rannsakaði nefndin gögn í 22 öskjum og þar fundust upplýsingar um vistun 35 barna á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins. Þessi viðbótarkönnun leiddi í allnokkrum tilvikum fram nýjar og fyllri upplýsingar um tildrög vistunar á vöggustofunni, dvöl barnanna þar og um afdrif þeirra að vistun lokinni. Rannsóknin leiddi hins vegar ekki í ljós nýjar skráningar heldur aðeins fyllri upplýsingar um 35 af þeim 236 börnum sem athugun nefndarinnar hafði þegar leitt í ljós að hefðu verið vistuð á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins á tímabilinu.¹⁸

Líkleg skýring á því að skráningar um dvöl á vöggustofunni er að hluta að finna í málafafni Vistheimilis barna að Dalbraut þess er sú að á árinu 1979 voru starfsemi Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins og Upptöku- og vistheimilisins að Dalbraut sameinuð og starfsemin öll flutt í húsnæðið að Dalbraut. Leiða má líkum að því að um leið hafi gögn sem tengjast einstökum börnum verið flutt frá vöggustofunni yfir í hina nýju stofnun. Þar hafi upplýsingar úr gögnum vöggustofunnar ýmist verið afritaðar inn í málafafn hinnar nýju stofnunar eða frumgögn með beinum hætti færð yfir í málafafn hennar, án þess að upplýsingar um þá yfirfærslu hefði verið varðveittar.

Til viðbótar við framangreint er rétt að geta þess að 11 börn sem vistuð voru á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins 1974–1979 voru ekki auðkennd með nafni í skráningum stofnunarinnar. Þar voru hins vegar upplýsingar um fæðingardag og nöfn foreldra. Á grundvelli þeirra upplýsinga gat nefndin borið kennsl á alla umrædda sem m.a. skiptir máli vegna tölfraðilegra greininga á afdrifum þess hóps einstaklinga sem dvaldi á stofnuninni.

Í þeim gögnum sem nefndin yfirför á Borgarskjalasafni er ekki aðeins að finna upplýsingar um vistun einstakra barna á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins heldur einnig ýmis almenn gögn

¹⁸ Heimildir nefndarinnar til rannsóknar á gögnum afmarkast við það verkefni sem nefndinni var falið og lýtur að Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins 1974–1979. Rannsókn á málafafni Vistheimilis barna að Dalbraut 12 tók mið af því.

um starfsemi Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar og barnaverndarnefndar Reykjavíkur. Vöggustofunefnd hefur, í því skyni að varpa almennu ljósi á stjórnkerfi Reykjavíkurborgar, starfshætti barnaverndarnefndar og Félagsmálastofnunarinnar, rekstur vöggustofunnar og eftirlit með henni, rannsakað þessi gögn og leitast við að draga af þeim ályktanir. Þar á meðal leitaðist nefndin við að finna upplýsingar um fundi eða gögn frá fjölskyldudeild Félagsmálastofnunar sem varpað gætu almennu ljósi á það hvort og hvernig samskiptum stofnunarinnar við vöggustofuna og starfsmenn vöggustofunnar var háttað, s.s. í tengslum við vistun einstakra barna á vöggustofunni eða í tengslum við eftirlit. Nefndin leitaðist einnig við að upplýsa um þessi atriði þegar hún yfirfór skráningar um einstaklinga, s.s. við yfirferð yfir skráningar á vöggustofunni, fundargerðir barnaverndarnefndarinnar og áður nefnda dagála Félagsmálastofnunarinnar.

Nefndin telur athyglivert hversu litlu ljósi fyrirliggjandi gögn, sem varðveitt hafa verið, varpa á almenna starfshætti Félagsmálastofnunarinnar, barnaverndarnefndar eða Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins á tímabilinu. Upplýsingar um starfsmannafjölda, málafjölda, eftirlit, verklag innan Félagsmálastofnunar og slíka þætti liggja ekki fyrir og hér má einnig nefna að á Þjóðskjalasafni Íslands og Borgarskjalasafni er aðeins til ein ársskýrsla Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar frá tímabilinu, þ.e. frá 1975. Í það eintak ársskýrslunnar, sem er varðveitt, vantar blaðsíður um barnavernd í Reykjavík á tímabilinu. Þrátt fyrir ítarlega leit, bæði hjá þessum skjalasöfnum og annars staðar, hafa ársskýrslur stofnunarinnar fyrir önnur ár ekki fundist.

Til viðbótar við rannsókn gagna á Borgarskjalasafni aflaði nefndin einnig gagna hjá Þjóðskjalasafni Íslands sem vörðuðu barnaverndarráð Íslands, bæði beint úr málafni barnaverndarráðs og úr málafni menntamálaráðuneytis. Á grundvelli ítarlegrar greiningar Þjóðskjalasafns, sem afmörkuð var í samstarfi við nefndina, var rannsókn nefndarinnar afmörkuð við 24 öskjur sem varðveittar eru á safninu.¹⁹ Á meðal þessara gagna voru upplýsingar um eftirlit barnaverndarráðs með vistheimilum, fundargerðir barnaverndarráðs, ársskýrslur barnaverndarráðs og gögn sem Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar hafði skilað til barnaverndarráðsins vegna eftirlits þess með starfsemi barnaverndarnefnda á landinu. Varðveitt gögn, sem varða sérstaklega barnavernd í Reykjavík, eru ekki ítarleg. Eins og fyrr hefur komið fram finnst aðeins ein ársskýrsla Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar frá tímabilinu, nánar tiltekið frá 1975, og í þá skýrslu vantar blaðsíður um barnavernd í Reykjavík. Sú skýrsla er varðveitt í málafni barnaverndarráðsins.²⁰ Þar liggur einnig fyrir

¹⁹ Til viðbótar við greiningu sem Þjóðskjalasafn gerði við upphaf athugunarinnar framkvæmdi safnið einnig sérstakar leitir sem nefndin óskaði eftir á meðan á athugininni stóð, m.a. að ársskýrslum Félagsmálastofnunar Reykjavíkur.

²⁰ Þí. Barnaverndarráð Íslands, C/1. Á Borgarskjalasafni er til afrit þessarar skýrslu en ekki annað eintak hennar. Í það eintak sem varðveitt er á Borgarskjalasafni vantar því einnig sömu blaðsíður um barnavernd.

stutt greinargerð frá Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar til barnaverndarráðs, um störf barnaverndarnefndar Reykjavíkur 1977 og 1978, dags. 24. júlí 1979.²¹

Gagnaöflun nefndarinnar á Þjóðskjalasafni laut bæði að könnun á högum og afdrifum einstakra barna sem dvöldust á vöggustofunni og að könnun á opinberu eftirliti. Gögn sem nefndin rannsakaði á Þjóðskjalasafninu gáfu hins vegar almennt ekki vísbendingar um hagi einstakra barna sem vistuð voru á vöggustofunni og þar voru ekki upplýsingar um eftirlit með vöggustofunni. Upplýsingar úr gögnum sem nefndin fór yfir á Þjóðskjalasafni höfðu fyrst og fremst þýðingu hvað varðar almennt skipulag og ferli varðandi opinbert eftirlit með vistheimilum barna á tímabilinu. Í skjölum Þjóðskjalasafnsins fundust engar upplýsingar um starfsemi vöggustofunnar eða um eftirlit með henni.

Nefndin leitaði upplýsinga frá Tryggingastofnun ríkisins til að athuga tíðni örorku hjá þeim hópi einstaklinga sem vistaðir voru á vöggustofunni á tímabilinu og samanburð þeirrar tíðni við aðra Íslendinga sem fæddir eru á sama árabili. Sú greining var framkvæmd til að varpa ljósi á afdrif þeirra barna sem vistuð voru á vöggustofunni. Sömu gögn veittu upplýsingar um dánartíðni einstaklinga sem vistaðir voru á vöggustofunni samanborið við dánartíðni einstaklinga sem fæddir voru á sama árabili.

Nefndin fékk upplýsingar úr dánarmeinaskrá hjá Embætti landlæknis um dánarorsakir sem veita upplýsingar sem koma til viðbótar fyrrnefndum greiningum á dánartíðni.

Hjá Sýslumanninum á Norðurlandi eystra leitaði nefndin upplýsinga úr skjalasafni vistheimilanefndar annars vegar og sanngirnibótanefndar hins vegar en með þeirri gagnaöflun var leitast við að afla upplýsinga um það hvort einhver þeirra barna, sem vistuð voru á vöggustofunni á tímabilinu, hefðu jafnframt verið vistuð á vistheimilum og um mögulegar greiðslur sanngirnibóta til þess hóps. Með hvoru tveggja er lagður grundvöllur að lýsingu nefndarinnar á afdrifum.

Nefndin aflaði upplýsinga frá Reykjavíkurborg um viðbrögð við athugun fyrri vöggustofunefndar, þar á meðal um það hvaða fjöldi einstaklinga sem hafði fallið undir athugun fyrri vöggustofunefndar hefði þegið sálfræðiþjónustu sem lið í viðbrögðum borgarinnar við niðurstöðum fyrri athugunar.

Nefndin leitaði til viðbótar eftir upplýsingum sem birtar voru opinberlega á þeim tíma sem athugun nefndarinnar nær til, s.s. í fjölmiðlum og opinberum skýrslum, og fræðilegra heimilda sem fyrr segir.

Rannsókn málsins og gagnaöflun var að framangreindu leyti útfærð með sama hætti og gagnaöflun fyrri vöggustofunefndar en þó umfangsmeiri eins og lýst er hér að ofan en nefndin fór m.a. yfir tiltekna dagála úr málafafni Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar.

Nefndin telur mikilvægt að draga það fram að skráningar um einstök börn, um aðstæður sem leiddu til vistunar þeirra á vöggustofunni, um hagi þeirra á vöggustofunni, um eftirlit og

²¹ ÞÍ. Barnaverndarráð Íslands, B/2-17. Greinargerðin er aðeins um tvær blaðsíður fyrir hvort ár (1977 og 1978) og þar koma aðeins fram allra helstu punktar um skipan nefndarinnar og málafjölda. Þar eru engar upplýsingar um Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins.

umönnun þeirra og um afdrif eftir að dvöl á vöggustofunni lauk eru í reynd takmarkaðar. Rannsókn nefndarinnar hefur leitt í ljós að annaðhvort hefur samtímaskráning um hagi barna og mál þeirra ekki verið ítarleg eða að gögn hafa ekki varðveist með fullnægjandi hætti. Sama er að segja um gögn sem varða almennan rekstur Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins, s.s. um fjármál og starfsmannahald. Þá eru skráningar um meðferð og afskipti barnaverndarnefndar og Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar af einstökum börnum, og um hagi þeirra, mjög misnákvæmar, eins og vikið var að hér að framan. Það hefur vakið athygli nefndarinnar að þrátt fyrir að athugun nefndarinnar beinist að síðari hluta áttunda áratugar 20. aldar þá hafi skráningar og varðveisla gagna ekki verið skipulagðari en raun ber vitni. Þessi aðstaða gerir ályktanir allar, af hálfu nefndarinnar, ótryggari en ella væri, og úrvinnslu þeirra gagna sem fyrir liggja afar tímafreka.

Nefndin vill einnig taka fram að þau gögn, sem varðveitt eru á opinberum skjalasöfnum og þær greiningar á afdrifum sem framkvæmdar voru á starfstíma nefndarinnar, sbr. framangreint, hafa gegnt lykilhlutverki í rannsókn nefndarinnar. Vinnan við söfnun þessara upplýsinga og greining á þeim var umfangsmikil. Opinberar stofnanir, sem nefndin leitaði til, svöruðu fyrirspurnum nefndarinnar án undantekninga mjög greiðlega sem létti án vafa störf nefndarinnar eftir því sem kostur var á. Nefndin kann þeim starfsmönnum framangreindra skjalasafn og annarra stofnana sem aðstoðuðu nefndina sérstakar þakkir. Þau eru Kristín Fjóla Fannberg lögfræðingur Borgarskjalasafns, sem verið hefur nefndinni innan handar við gagnaöflun og skipulag þeirrar vinnu allan tíma athugunarinnar, Guðmundur Hjaltalín kerfisfræðingur hjá Tryggingastofnun, Benedikt Eypórsson fagstjóri upplýsingaþjónustu hjá Þjóðskjalasafni, Halldór Þormar Halldórsson tengiliður vegna sanngirnissbóta og Jón Óskar Guðlaugsson verkefnastjóri hjá Embætti landlæknis.

1.4.2 Viðtöl

Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga nr. 45/2022 hefur nefnd, sem sett er á fót á grundvelli laganna, heimild til að taka skýrslur af einstaklingum sem dvöldu á vöggustofunum og öðrum sem nefndin telur að búi yfir vitneskju sem komi að notum ef þeir veita samþykki sitt. Í 3. mgr. 3. gr. er jafnframt kveðið á um að læknum, öðru heilbrigðisstarfsfólki, starfsmönnum sveitarfélaga og opinberum starfsmönnum, sem ella séu bundnir þagnarskyldu, sé skylt að veita nefndinni upplýsingar sem lúta að starfsemi vöggustofanna, eftir atvikum með því að gefa nefndinni skýrslu. Hið sama gildir um þá sem látið hafa af störfum.

Nefndin hefur leitast við að nýta þessa heimild til að afla upplýsinga um starfsemi vöggustofunnar með viðtölum, bæði við starfsmenn, fyrrum vistbörn og aðstandendur. Sú leið sem nefndin fór við öflun viðtala var í grundvallaratriðum tvíþætt. Annars vegar aflaði nefndin upplýsinga um starfsmenn vöggustofunnar á tímabilinu 1974–1979 og hafði samband við þá með ósk um viðtal við nefndina. Hins vegar auglýsti nefndin opinberlega að hún óskaði eftir því að þau sem vistuð voru sem börn á vöggustofunni, eða aðstandendur þeirra, veittu nefndinni viðtal um þau atvik sem þau myndu eftir. Slík auglýsing var birt í tvígang á vefsvæði

Reykjavíkurborgar, 2. og 23. apríl 2025. Fjölmiðlum var gert aðvart um birtingu auglýsingarinnar og fjallað var um óskir nefndarinnar í fjölmiðlum.²²

Heildstæðar skrár yfir starfsmenn á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins 1974–1979 eru ekki fyrirbyggjandi. Samanlagt voru upplýsingar um 17 einstaklinga á launaskrá Reykjavíkurborgar vegna vöggustofunnar árabilið 1974–1979. Skráningar á tveimur þeirra voru það ónákvæmar að ekki var hægt að ganga úr skugga um hverjir þeir voru. Af þeim 15 sem eftir standa komu sex einstaklingar til viðtals við nefndina, sjö einstaklingar eru látnir og tveir komu ekki til viðtals við nefndina af heilsufarsástæðum. Til viðbótar við nöfn á starfsmannaskrár Reykjavíkurborgar aflaði nefndin með öðrum hætti upplýsinga um nöfn sjö einstaklinga sem voru starfsmenn á vöggustofunni á tímabilinu. Af þeim sjö einstaklingum tók nefndin viðtal við tvo. Einn einstaklingur úr þessum hópi er látinn en ekki náðist samband við fjóra einstaklinga. Samtals ræddi nefndin við átta starfsmenn af 23 starfsmönnum.

Ekki verður fullyrt að nefndin hafi heildstætt yfirlit yfir alla sem störfuðu á vöggustofunni á tímabilinu og er reyndar ólíklegt að svo sé. Skráningar um starfsmenn vöggustofunnar eru ónákvæmar. Yfirlit yfir starfsemi Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar bæta ekki úr þeim skorti á skráningum enda eru slík heildaryfirlit eða samantektir almennt ekki til eða ónákvæmar eins og fram er komið. Telur nefndin til að mynda líklegt að hún sé ekki með heildstætt yfirlit yfir starfsmenn við sumarafleysingar. Er þó rétt að taka fram að heildarstarfsmannafjöldi á tímabilinu var ekki verulegur og í viðtölum við fyrrum starfsmenn kom ítrekað fram að starfsmannavelta hafi verið lítil.²³

Nefndin fylgdi sama verklagi og fyrri vöggustofunefnd og markaði þá stefnu í upphafi viðtala við fyrrum starfsmenn að þeir yrðu ekki nafngreindir í þessari skýrslu og ekki vitnað til orða þeirra með nafni nema leitað yrði samþykkis þeirra sérstaklega. Var hverjum og einum starfsmanni gerð grein fyrir þessu verklagi í upphafi viðtals. Forstöðumenn stofnunarinnar eru hins vegar nafngreindir.

Eins og fyrr greinir leiddi athugun nefndarinnar í ljós að 236 börn voru vistuð á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins á árunum 1974–1979. Langstærstur hluti barnanna var mjög ungur við vistun á stofnuninni. Þannig voru 79,7% af heildarfjölda barnanna þriggja ára og yngri við fyrstu komu á vöggustofuna og 70,3% voru tveggja ára og yngri við fyrstu komu.

Eftir að nefndin var skipuð, og eftir að birtar voru þær opinberu tilkynningar sem raktar voru að ofan, höfðu á þriðja tug einstaklinga samband við nefndina til að veita henni upplýsingar. Nokkrir þeirra höfðu dvalist á vöggustofunni fyrir 1974, þ.e. utan tímabilsins sem athugun nefndarinnar lýtur að. Hluti hópsins kom til viðtals við nefndina en aðrir veittu henni upplýsingar í tölvupósti eða símtali. Nefndin veitti öllum viðtal sem þess óskuðu og dvalið höfðu á vöggustofunni á tímabilinu. Formleg viðtöl tók nefndin við níu einstaklinga. Þá fékk

²² Mbl.is, 2. apríl 2025: „Óska eftir frekari viðtölum vegna vöggustofuvistunar“. DV, 2. apríl 2025: „Óska eftir því að þeir sem dvöldu á vöggustofum sem börn stígi fram og gefi kost á viðtali.“ Útvarp Saga, 23. apríl 2025: „Vilja ræða við þá sem dvöldu á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins 1974–1979.“ Viðtal við formann nefndarinnar var spilað í hádegisfréttum Bylgjunnar, 3. apríl 2025.

²³ Einnig er fjallað um starfsmannafjölda í kafla 3.3.

nefndin upplýsingar með tölvupóstum og símtölum frá 13 einstaklingum, auk þess sem fleiri einstaklingar leituðu til nefndarinnar með fyrirspurnir og athugasemdir.

Í skýrslu fyrri vöggustofunefndar eru ítarlega raktar ástæður þess að nefndin hafði ekki að eigin frumkvæði samband við einstaklinga sem dvalist höfðu á vöggustofunni heldur lét hún við það sitja að birta opinberar tilkynningar um hvar og hvernig einstaklingar, sem vildu koma upplýsingum á framfæri, gætu haft samband við nefndina.²⁴ Eftir mat á þeim heimildum og sjónarmiðum sem byggt var á af hálfu fyrri vöggustofunefndar að þessu leyti, með vísan til mikilvægra sjónarmiða um friðhelgi einkalífs og með vísan til ungs aldurs þeirra barna sem almennt voru vistuð á vöggustofunni á því tímabili sem athugun nefndarinnar lýtur að, þá varð það niðurstaða nefndarinnar nú að sömu ástæður ættu við og þegar fyrri athugunin var skipulögð og var því fylgt sömu aðferð. Má hér m.a. minna á það sjónarmið, sem fyrri vöggustofunefnd bendir á, að þeim sem vistaðir voru á vöggustofu kunni að vera afar þungbært að rifja þá staðreynd upp og að ekki sé unnt að ganga út frá því að viðkomandi kæri sig um slíka upprifjun fyrir tilstilli opinberrar nefndar. Þá er einnig viðbúið að einstaklingum sem vistaðir voru á vöggustofu sé hreinlega alls ókunnugt um að þeir hafi dvalið á vöggustofu.²⁵

Nefndin lét því við það sitja að birta þær opinberu tilkynningar sem vísað hefur verið til að framan en hafði ekki að eigin frumkvæði samband við þá sem dvalist höfðu á vöggustofunni á tímabilinu.

Í skýrslu fyrri vöggustofunefndar er nokkuð fjallað um áreiðanleika vitnisburða af atvikum sem einstaklingar upplifa mjög ungir að aldri en ríkur meginhluti þeirra sem dvöldust á vöggustofunni árin 1974–1979 féll í þann hóp. Slíka umfjöllun er einnig að finna í annarri áfangaskýrslu vistheimilaneftndar sem kom út árið 2010. Í þessum skýrslum er rakið að við mat á frásögnum fullorðinna um atburði sem gerðust snemma í æsku þurfi að hafa í huga að slík upprifjun sé háð minnisleysi og að flestir muni fátt af því sem gerðist fyrir fimm ára aldur. Þannig lýsi fólk gjarnan frekar almennri þekkingu sinni á atburðum þegar það reynir að rifja upp minningar frá því fyrir fimm ára aldur en að það gefi nákvæmar lýsingar á þeim. Þegar fullorðnir rifja upp minningar frá fyrstu árum ævinnar komi oft fram að þeir vita ekki hvort minningarnar séu raunverulegar eða hvort þær byggist á frásögnum úr fjölskyldunni eða því sem þeir hafa séð á ljósmyndum.²⁶ Í tilvitnuðum skýrslum er m.a. vísað til skýrslu frá rannsóknarnefnd Breska sálfræðingafélagsins frá 2008, þar sem lagt er til grundvallar að almennt sé ekki hægt að líta svo á að minningar um atburði sem eiga að hafa átt sér stað fyrir sjö ára aldur séu traustar ef ekki er unnt að staðfesta þær með utanaðkomandi óháðum sönnunargögnum. Er þar mælt með því að vel skipulögðum minningum af smáatriðum sem eiga að hafa gerst á aldrinum fimm til sjö ára sé tekið með fyrirvara og að hafður sé verulegur

²⁴ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 16–17.

²⁵ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 16. Af 236 börnum sem vistuð voru á vöggustofunni 1974–1979 var 71 barn sem kom í eitt skipti á vöggustofuna og var vistað í skemmri tíma en 30 daga. Þar af voru 22 börn sem voru vistuð í eina viku eða styttri tíma.

²⁶ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 15. Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Áfangaskýrsla nr. 2 (2010), bls. 46–48.

fyrirvari gagnvart sams konar minningum af smáatriðum sem eiga að hafa gerst á aldrinum þriggja til fimm ára. Þá er þar enn fremur mælt með því að öllum minningum af atburðum sem eigi að hafa átt sér stað fyrir þriggja ára aldur sé tekið með miklum fyrirvara og ekki sé litið á þær sem raunverulegar minningar án óháðra sönnunargagna.²⁷

Nefndin taldi, á framangreindum grundvelli, að hún yrði almennt að gæta varfærni við mat á áreiðanleika frásagna um dvöl á vöggustofu að því marki sem þær frásagnir komu frá einstaklingum sem dvöldust þar sjálfir. Viðtöl nefndarinnar við þessa einstaklinga voru einkum miðuð að því að afla upplýsinga um það hvaða áhrif þeir teldu að vöggustofan hefði haft á líf þeirra og um afdrif þeirra.

Nefndin telur rétt að þakka sérstaklega þeim einstaklingum sem vistaðir voru á vöggustofum og aðstandendum þeirra sem gáfu sig fram til að deila reynslu sinni. Nefndinni er ljóst að það hefur ekki verið auðvelt að deila þessum frásögnum og það hefur krafist hugrekksis.

1.5 Grundvöllur að ályktunum

Eins og lýst hefur verið að framan þá var vöggustofunefnd falið það verkefni að gera athugun á starfsemi Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins 1974–1979. Fyrir liggur að vöggustofan var á þessum árum rekin á vegum Reykjavíkurborgar og hafði það hlutverk að taka við og sinna vistun á ungum börnum. Á árinu 1979 var starfsemi stofnunarinnar lögð niður. Samkvæmt gögnum um rekstur vöggustofunnar, sem þó eru ekki nákvæm, má draga þá ályktun að stofnunin hafi formlega verið lögð niður þann 1. maí 1979.²⁸ Miðar nefndin í skýrslu þessari við það tímamark. Gögn um vistun barna á vöggustofunni benda þó til að börn hafi ekki verið vistuð þar eftir 12. febrúar 1979.

Samhengis vegna skal þess getið að í lögum nr. 45/2022 er ekki skilgreint með beinum hætti hvaða stofnanir falla undir vöggustofur í skilningi laganna. Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi til þeirra laga sem urðu að lögum nr. 45/2022 kemur þó eftirfarandi fram, um tilefni og meginefni frumvarpsins:²⁹

„Á síðustu öld annaðist barnaverndarnefnd Reykjavíkur rekstur vöggustofa í Reykjavík. Fyrst var Vöggustofan að Hlíðarenda við Sunnutorg sem var starfrækt á árunum 1949–1963. Sú starfsemi flutti að Dyngjuvegi 18 undir heitinu Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins og var starfrækt á árunum 1963–1973. Thorvaldsensfélagið gaf Reykjavíkurborg húseignina að Dyngjuvegi en kom ekki að rekstri vöggustofunnar. Árið 1973 var Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins breytt í upptökuheimili fyrir 23 börn á aldrinum þriggja mánaða til tólf ára. Var sú starfsemi rekin til ársins 1979.

²⁷ Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Áfangaskýrsla nr. 2 (2010), bls. 46–48.

Rannsóknarnefnd Breska sálfræðingafélagsins, Guidelines on Memory and the Law.

Recommendations from the Scientific Study of Human Memory (2008). Waldfoegel, S. (1948): „The frequency and affective character of childhood memories.“ Wang, Q. (2003): „Infantile amnesia reconsidered.“

²⁸ Sjá kafla 3.1 í skýrslunni.

²⁹ Frumvarp til laga um heimild Reykjavíkurborgar til að skipa nefnd til að kanna starfsemi vöggustofa, bls. 2–3.

[...]

Tilfni þessa frumvarps er að kveða á um nauðsynlegar heimildir í lögum í því skyni að fyrirhuguð úttekt Reykjavíkurborgar með skipun nefndar til að fjalla um starfsemi Vöggustofunnar að Hlíðarenda og Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins geti náð fram að ganga.

[...]

Lagt er til að veitt verði lagaheimild fyrir Reykjavíkurborg til að setja á fót nefnd til að kanna starfsemi vöggustofa fyrir börn sem reknar voru af barnaverndarnefnd Reykjavíkur á síðustu öld. Mælt er fyrir um hvert markmið slíkrar könnunar sé og hvernig nefndin hagi störfum sínum, þar á meðal um aðgang að gögnum í vörslu stjórnvalda sem varða starfsemi vöggustofanna, skýrslutökur fyrir nefndinni og aðra upplýsingaöflun hennar. Þá er mælt fyrir um að upplýsingalög gildi ekki um starfsemi slíkrar nefndar.

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

Höfð er hliðsjón af lögum um skipun nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn sem sett voru árið 2007 og eru fallin úr gildi. Þá er einnig höfð hliðsjón af lögum um sanngirnisbætur fyrir misgjörðir á stofnunum fyrir fötluð börn.

Í tilvitnuninni, sem hér var tekin upp, kemur fram að árið 1973 hafi „Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins [verið] breytt í upptökuheimili fyrir 23 börn á aldrinum þriggja mánaða til tólf ára.“ Nánari rannsóknir á starfsemi stofnunarinnar, eins og ráða má af skýrslu fyrri vöggustofunefndar (2023), sýna hins vegar fram á að ekki varð eiginleg breyting á hlutverki Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins árið 1973, hvorki í framkvæmd né í lagalegum skilningi. Stofnunin breytti ekki um nafn og langflest börnin sem vistuð voru á stofnuninni árin 1974–1979 voru afar ung. Gögn og rannsókn vöggustofunefndar sem hér liggur fyrir leiða einnig í ljós að á tímabilinu 1974–1979 var Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins rekin sem ein heildstæð stofnun á vegum Reykjavíkurborgar. Þau takmörkuðu gögn sem varðveist hafa og tengjast rekstri stofnunarinnar staðfesta þetta. Sama er að segja um upplýsingar sem fram komu í viðtölum um innra skipulag á daglegri starfsemi. Með ákveðinni einföldun má lýsa því svo að ef stofnunin taldist vöggustofa í skilningi 1. gr. laga nr. 45/2022 fyrir árið 1974, þá var það einnig svo frá og með því ári.

Rétt er að taka fram, sbr. einnig umfjöllun í kafla 3.5 í skýrslunni, að þess eru dæmi að á stofnuninni hafi dvalið eldri börn á árabílinu 1974–1979. Vegna skipulags á starfsemi vöggustofunnar hefur vöggustofunefnd lagt til grundvallar að upplýsingar um dvöl þessara barna á vöggustofunni, aðbúnað þeirra og sambærilega þætti, séu hluti af þeim grundvelli sem nefndinni beri að nota við almenna lýsingu á vöggustofunni og við framsetningu á almennum ályktunum.

Með hliðsjón af öllu framangreindu, og með vísan til laga nr. 45/2022, hefur athugun vöggustofunefndar lotið að starfsemi Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins í heild sinni.

Svo ekki gæti misskilnings um það efni þá fór í fasteigninni að Dyngjuvegi 18, þar sem vöggustofan var til húsa, einnig fram rekstur á dagheimili. Starfsemi þess er ekki til athugunar í skýrslunni og gagnaöflun og rannsókn nefndarinnar hefur ekki lotið að starfsemi þess.

Í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 45/2022 er afmarkað nánar að hverju athugun nefndarinnar skuli beinast, sbr. einnig samþykktir borgarráðs sem lúta að störfum nefndarinnar. Undir hlutverk nefndarinnar fellur að lýsa starfsemi vöggustofunnar, hlutverki hennar í barnaverndar- eða uppeldismálum, tildrögum þess að börn voru vistuð á stofnuninni, staðreyna eins og kostur er hvort börn hafi sætt illri meðferð eða ofbeldi meðan á dvölinni stóð, eftirliti borgarinnar með vöggustofunni og afdrifum barna sem vistuð voru á henni. Við nánari greiningar og ályktanir ber nefndinni að horfa til þeirra laga, ekki síst um skyldur hins opinbera gagnvart meðferð ungra barna, sem í gildi voru á því tímabili sem athugunin tekur til, en ekki til mögulegra breyttrar þekkingar eða löggjafar. Ályktunargrundvöllur nefndarinnar er því sú löggjöf og stjórnkerfi sem fylgja bar á þeim tíma sem athugunin tekur til. Þá tekur nefndin mið af þekkingu sem varðar meðferð og umönnun barna sem þá var til staðar og telst hafa samræmst faglegum kröfum og viðhorfum þess tíma.

Nefndin hefur aflað skráðra samtímaheimilda um starfsemi Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins, eins og lýst er í kafla 1.4.1. Könnun og ályktanir nefndarinnar eru að stórum hluta byggðar á þessum heimildum.

Nefndin hefur leitast við að afla upplýsinga um starfsemi vöggustofunnar með viðtölum, bæði við starfsmenn, fyrrum vistbörn og aðstandendur. Eins og lýst er í kafla 1.4.2 tók nefndin viðtöl við átta af 23 starfsmönnum en átta einstaklingar voru látnir og sex einstaklingar komu ekki til viðtals af heilsufarsástæðum. Þá tók nefndin formleg viðtöl við níu einstaklinga um dvöl á stofnuninni og þá höfðu 13 aðrir einstaklingar samband við nefndina til að láta hana hafa upplýsingar um dvöl á stofnuninni.

Líkt og fjallað er ítarlega um í kafla 1.5. í úttekt fyrri vöggustofunefndar leiða margvíslegir þættir, sumir samverkandi, til þess að sönnunargildi skýrslna sem einstaklingar hafa gefið vöggustofunefnd telst almennt séð fremur takmarkað.³⁰ Í því felst ekki að skýrslurnar sem gefnar voru fyrir vöggustofunefnd, bæði af starfsmönnum og fyrrum vistbörnum, hafi ekki verið gagnlegar fyrir nefndina og til þess fallnar að hjálpa til við mótun heildrænnar myndar af starfseminni á stofnuninni enda lagði nefndin áherslu á að afla viðtala við fyrrum starfsmenn og börn sem vistuð voru á stofnuninni líkt og almennt hefur verið gert við sambærilegar athuganir hér á landi. Eftir sem áður ítrekar nefndin mikilvægi þess að fá framburð fólks sem upplifði dvöl á vöggustofunni og dýrmætt að fá þær upplýsingar sem viðtölin gáfu. Í vissum tilvikum gat nefndin til að mynda borið saman upplýsingar sem fram komu í viðtölum við skrifleg gögn, s.s. um rekstur og skipulag vöggustofunnar, og þannig varpað ljósi á daglegan rekstur, skipulag og verklag sem miklu skipti. Þá hefur nefndin leitast við að draga saman upplýsingar úr viðtölunum og leggja mat á sannleiksgildi þeirra út frá þeim mælikvarða hvort talið verði, þegar á heildina er lítið, að meiri líkur en minni séu á að ill meðferð eða ofbeldi í skilningi laga nr. 45/2022 hafi átt sér stað í starfsemi Vöggustofu

³⁰ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 17–19.

Thorvaldsensfélagsins á tímabilinu 1974–1979. Nefndin telur sig hins vegar ekki hafa forsendur til að fjalla sérstaklega um sannleiksgildi einstakra frásagna sem mynda þá heild sem nefndin leggur til grundvallar ályktunum sínum. Byggist sú afstaða nefndarinnar á sömu röksemdum og byggt var á af fyrri vöggustofunefnd og raktar eru í áður nefndum kafla 1.5 í skýrslu hennar og þá er þessi aðferðafræði sú sama og lögð var til grundvallar af vistheimilaneftnd sem starfaði samkvæmt áður gildandi lögum nr. 26/2007.³¹

Með vísan í framangreint hefur vöggustofunefnd í athugun sinni leitast við að varpa almennum ljósi á aðstæður og starfsemi Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins og við ályktanir um þau efni hefur hún byggt með almennum hætti á þeim munnlegu skýrslum sem nefndinni hafa verið gefnar. Nefndin hefur, á framangreindum grundvelli, ekki leitast sérstaklega við að upplýsa nánar um einstök og afmörkuð atvik sem lúta að meðferð barna. Athuginin hefur því lotið að því hvort hægt sé að draga þá ályktun af fyrirliggjandi gögnum og skýrslum hvort ill meðferð í formi meðferðar eða vanrækslu hafi almennt viðgengist á vöggustofunni, án þess að fram úr því verði ráðið hvort tiltekinn einstaklingur hafi þar borið ábyrgð. Við það mat hafa skriflegar samtímaheimildir mest vægi en viðtöl koma mati nefndarinnar til fyllingar.

Ef fram komu upplýsingar í viðtölum eða nefndinni var á það bent í öðrum samskiptum að einstaklingur hefði eða kynni að hafa sætt illri meðferð á vöggustofunni freistaði nefndin þess að kanna það nánar. Frásagnir af einstökum atburðum höfðu þó ekki úrslitapýðingu fyrir mat nefndarinnar enda var það markmið athugunarinnar að leiða það í ljós, með almennum hætti, hvort börn hefðu sætt vanrækslu eða illri meðferð á vöggustofunni. Með þetta í huga hefur nefndin leitast við að setja upplýsingar úr skýrslum í almennt samhengi og horfa til þeirra við heildarmat á aðstæðum barna á vöggustofunni.

Nefndinni ber í athugun sinni að lýsa tildrögum þess að börn voru vistuð á vöggustofunni og hvernig háttað var opinberu eftirliti með starfseminni. Líkt og rakið hefur verið í kafla 1.4.1 eru skráningar um einstök börn, og þar með um tildrög vistunar, sjaldan nákvæmar eða ítarlegar. Þá eru fyrirliggjandi gögn um opinbert eftirlit mjög fábrotin. Engin gögn finnast til dæmis um eftirlitsheimsóknir annarra opinberra aðila á sviði barnaverndar á vöggustofuna. Miðað við gildandi lög, á þeim tíma sem athuginin tekur til, og miðað við almennar upplýsingar um skipulag á meðferð barnaverndarmála, fyrirliggjandi skráningum og almennum gögnum um starfshætti barnaverndarnefndar og Félagsmálastofnunar, telur nefndin sig geta dregið almennar ályktanir um málsméðferð í tengslum við vistun og um tilefni vistunar í vissum hluta tilvika. Sama á við um opinbert eftirlit. Eins og nánar verður rakið í skýrslunni þarf þó að gera ákveðna fyrirvara við ályktanir nefndarinnar í þessu sambandi vegna þess skorts sem er á opinberum gögnum frá þessum tíma og hversu litlar upplýsingar eru oft skráðar í þessum heimildum. Eins og áður hefur verið lýst hafa ársskýrslur Félagsmálastofnunar Reykjavíkur frá tímabilinu ekki varðveist og nefndin hefur aðeins slíka skýrslu um árið 1975. Í það eintak af ársskýrslunni sem varðveist hefur vantar jafnframt nokkrar blaðsíður um barnavernd. Í skjalasafni barnaverndarráðs, sem varðveitt er á

³¹ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 19–20. Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Könnun á starfsemi Breiðavíkurheimilisins 1952–1979 (2008), bls. 17–18. Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Áfangaskýrsla 2 (2010), bls. 17–18.

Þjóðskjalasafni, fundust mjög stuttar greinargerðir frá Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar um starfsemi barnaverndarnefndar Reykjavíkur vegna árána 1977 og 1978 en ekki frekari gögn. Nefndin hefur þó lagt áherslu á að leggja eins ígrundað mat og kostur er á þennan þátt í athugun sinni enda ljóst að ályktanir í þessum efnum hljóta að vera forsenda þess að unnt sé að draga einhvern lærdóm af sögu vöggustofanna.

Grundvöllur að ályktunum um afdrif byggist á almennri greiningu á tölulegum upplýsingum sem aflað var hjá Tryggingastofnun ríkisins, Embætti landlæknis, Sýslumanninum á Norðurlandi eystra um sanngirnisbætur og úr skjalasafni vistheimilaneftndar, eins og lýst var að framan í kafla 1.4.1. Ályktanir nefndarinnar að þessu leyti eru almennar, eins og nánar kemur fram í kafla 5 í skýrslunni.

1.6 Helstu niðurstöður og samantekt

Skráningar og athugun nefndarinnar sýnir að á tímabilinu 1974–1979, sem athugun nefndarinnar lýtur að, voru samtals 236 börn vistuð á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins.³²

Nokkuð var um að systkini væru vistuð á stofnuninni og við athugun nefndarinnar kom fram að viss áhersla hefði verið á að aðskilja ekki systkini. Samkvæmt vistunargögnum átti 131 barn systkini sem einnig var vistað á stofnuninni, eða 55,5% barnanna en 105 börn áttu ekki systkini sem voru vistuð þar, eða 44,5%.

Börn sem vistuð voru á stofnuninni á tímabilinu voru almennt mjög ung. Þannig voru 204 börn, eða 86,4% undir fimm ára aldri við fyrstu komu á stofnunina, 79,7% barnanna voru undir þriggja ára, og 80 börn, eða 33,9%, voru undir eins árs aldri við fyrstu komu. Á þessum árum komu, samkvæmt vistunargögnum, 13 börn á aldrinum átta til tólf ára á stofnunina og tvö eldri börn.

Nefndin kannaði heildarvistunartíma þeirra barna sem um ræðir, sem og tíðni vistana, þ.e. hversu oft börn voru vistuð á stofnuninni.

Tafla 1: Lengd vistunar barna 1974–1979

Lengd vistunar	Fjöldi (%)
< 1 mánuð	79 (33,5%)
1–3 mánuðir	68 (28,8%)
3–6 mánuðir	59 (25,0%)
> 6 mánuðir	30 (12,7%)
Alls	236 (100%)

³² Þar af voru 135 drengir, eða 57,2%, og 101 stúlka, eða 42,8%.

Eins og fram kemur í töflu 1 voru 30 börn, eða 12,7%, vistuð samtals lengur en sex mánuði á stofnuninni og 89 börn, eða 37,7% voru vistuð lengur en þrjá mánuði. Þá voru 62,3% barnanna vistuð samanlagt í styttri tíma en þrjá mánuði, og 79 börn eða 33,5% dvöldu skemur en einn mánuð. Þegar gögnin voru greind niður í enn styttri dvalir kom t.d. í ljós að 22 börn, eða 9,3%, dvöldu í viku eða minna.³³

Tafla 2: Fjöldi vistana barna sem voru vistuð 1974–1979

Fjöldi vistana	Fjöldi (%)
1	126 (53,4%)
2	57 (24,2%)
3	25 (10,6%)
4	10 (4,2%)
5	13 (5,5%)
6	1 (0,4%)
7	2 (0,8%)
8	1 (0,4%)
9	1 (0,4%)
Alls	236 (100%)

Eins og fram kemur í töflu 2 var rúmur helmingur barna vistaður einu sinni á vöggustofunni eða 53,4% (126 börn). Tæpur helmingur barnanna, eða 46,6%, var hins vegar vistaður aftur á stofnuninni og það barn sem kom oftast var vistað alls níu sinnum. Endurteknar vistanir voru nokkuð algengar og voru til dæmis 11,8% barnanna vistuð fjórum sinnum eða oftár á vöggustofunni.

Eins og vísað var til að framan voru 22 börn, af 236 (9,3%), vistuð á vöggustofunni í viku eða færri daga. Fyrir liggur að þessi börn voru öll vistuð einu sinni á vöggustofunni en höfðu ekki endurteknar komur. Í töflu 1 kemur einnig fram að 79 börn voru vistuð á stofnuninni í samanlagt styttri tíma en mánuð. Fyrir liggur að flest þeirra, eða 71, voru vistuð einu sinni á vöggustofunni.

Á grundvelli vistunargagna, og með öflun annarra gagna, leitaðist nefndin við að greina helstu ástæður fyrir vistun barnanna á vöggustofunni. Niðurstöður þeirrar greiningar má sjá í töflu 3. Annars vegar er lýst greiningu á ástæðum vistunar fyrir hópinn í heild og hins vegar fyrir þau sem dvöldu lengur en 180 daga á stofnuninni.

³³ Nánari umfjöllun um dvalartíma og samanburð við athugun fyrri vöggustofunefndar er í kafla 3.5.

Tafla 3: Ástæður þess að börn voru vistuð 1974-1979

Skráð ástæða vistunar	Öll börn	Börn vistuð >180 daga
	Fjöldi (%)	Fjöldi (%)
Aðrar eða ótilgreindar félagslegar ástæður	54 (22,9%)	9 (30,0%)
Áfengis- og vímuefnavandi foreldris/foreldra	50 (21,2%)	10 (33,3%)
Líkamleg veikindi foreldris/foreldra	48 (20,3%)	1 (3,3%)
Geðræn veikindi foreldris/foreldra	39 (16,5%)	10 (33,3%)
Húsnæðis-, dagvistunargvandi og fátækt	18 (7,6%)	0 (0,0%)
Meðgangi, fæðing annars barns	9 (3,8%)	0 (0,0%)
Fötlun barns	3 (1,3%)	0 (0,0%)
Veikindi barns	2 (0,8%)	0 (0,0%)
Foreldri starfar á vöggustofu/öðru úrræði	2 (0,8%)	0 (0,0%)
Engar upplýsingar skráðar um ástæðu vistunar	11 (4,7%)	0 (0,0%)
Alls	236 (100%)	30 (100%)

Nefndin getur ekki fullyrt með vissu út frá fyrirliggjandi gögnum um nákvæmar ástæður fyrir vistun hvers barns og fleiri en ein ástæða getur verið tilgreind í hverju tilviki. Þar sem gögn bentu til fleiri en einnar ástæðu fyrir vistun voru slík tilvik almennt flokkuð undir aðrar eða ótilgreindar félagslegar ástæður.³⁴

Athugun vöggustofunefndar leiðir í ljós að þótt hægt sé að draga ályktanir um þær aðstæður og ástæður sem leiddu til þess að barn var vistað á vöggustofunni þá liggja í mörgum tilvikum ekki fyrir upplýsingar um lagagrundvöll sem byggt var á við ákvörðun um vistun.³⁵ Skrifleg gögn sýna einnig, að mati nefndarinnar, fram á að málsmeðferð barnaverndarnefndar þegar slíkar ákvarðanir voru teknar hafi í mörgum tilvikum ekki verið í samræmi við lagaskyldur um að mál skyldu lögð fyrir fund nefndarinnar með tilteknum hætti. Annmarkar sem varða málsmeðferð nefndarinnar lúta bæði að því að í of fáum tilvikum hafi barnaverndarnefnd kveðið upp formlegan og rökstuddan úrskurð um vistun barns á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins og að í of mörgum tilvikum hafi ákvörðun um að vista barn utan heimilis síns og á vöggustofunni einfaldlega ekki komið til umfjöllunar á fundi nefndarinnar, hvort sem var í formi formlegs úrskurðar eða annarrar meðferðar. Slík málsmeðferð telst að mati vöggustofunefndar almennt ekki hafa samræmst ákvæðum laga um vernd barna og ungmenna nr. 53/1966. Á hinn bóginn telur nefndin að almennt verði ekki fullyrt að börn hafi verið vistuð á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins án mikilvægra ástæðna sem hafi getað átt lagastoð. Nefndin fær heldur ekki annað séð en að afskipti barnaverndarnefndar Reykjavíkur,

³⁴ Nánari greiningu á ástæðum vistunar er að finna í niðurlagi kafla 3.5. Samanburður við ástæður vistunar samkvæmt fyrri athugun vöggustofunefndar (frá 2023) kemur jafnframt fram í kafla 2.3 og kafla 3.5.

³⁵ Sjá umfjöllun í kafla 5.1.

þegar sú nefnd hlutaðist til um að barn væri vistað á vöggustofunni vegna ástæðna sem vörðuðu skerta hæfni foreldra til að annast barn, hafi almennt verið í samræmi við gildandi ákvæði laga um vernd barna og ungmenna.³⁶

Nefndin yfirfór ítarlega gögn sem telja mátti að gætu tengst opinberu eftirliti með Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins. Niðurstaða þeirrar athugunar er sú að opinbert eftirlit með stofnuninni hafi verið afar takmarkað, og í raun ekki til staðar, á þeim tíma sem athugunin náði til. Engin gögn finnast um að slíkt eftirlit hafi farið fram á tímabilinu, hvorki af hálfu barnaverndarnefndar Reykjavíkur né barnaverndarráðs Íslands. Nefndin tekur fram að í þessu felst ekki sú niðurstaða að starfsmenn Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar, sem störfuðu m.a. í umboði barnaverndarnefndar Reykjavíkur, hafi ekki þekkt til starfseminnar, mönnunar á stofnuninni og aðbúnaðar barna. Nefndin telur hins vegar ljóst og óhjákvæmilegt annað en að draga þá ályktun að opinbert eftirlit hafi ekki verið í samræmi við lagakröfur um eftirlit með starfseminni á tímabilinu.³⁷

Meginþáttur í athugun nefndarinnar laut að því hvort staðreynt yrði hvort börn, sem vistuð voru á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins á tímabilinu 1974-1979, hafi sætt illri meðferð eða ofbeldi á meðan á dvölinni stóð, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 45/2022. Umfjöllun nefndarinnar um þennan þátt athugunarinnar kemur fram í kafla 5.4 í skýrslunni. Með hliðsjón af niðurstöðum fyrri vöggustofunefndar, sem lýst er í kafla 1.1 að framan, horfði nefndin meðal annars til almenns aðbúnaðar barna á vöggustofunni og skipulags og framkvæmdar á umönnun þeirra, með það í huga hvort vísbendingar væru fyrir hendi um að börn hafi sætt vanrækslu eða að aðstæður á vöggustofunni kunni að hafa leitt til skorts á að grundvallarþörfum þeirra væri mætt, eða leitast við að mæta þeim, í samræmi við þá þekkingu á umönnun og þörfum barna sem þá var fyrir hendi.

Það er almenn niðurstaða nefndarinnar að gögn og upplýsingar sem nefndin hefur aflað gefi með allskýrum hætti til kynna að aðstæður á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins, aðbúnaður barna þar, umönnun barna og möguleikar foreldra á heimsóknum hafi verið með umtalsvert öðrum og betri hætti á tímabilinu 1974-1979 en við átti um tímabilið fyrir 1967 og lýst var í skýrslu fyrri vöggustofunefndar. Athugun nefndarinnar bendir ekki til þess að starfsfólki hafi með verklagi, s.s. um sóttvarnir eða svefntíma, verið settar skorður um umgengni eða umönnun eða að möguleikar þeirra á að sinna þörfum einstakra barna hafi verið takmarkaðir sérstaklega að öðru leyti. Þá telur nefndin að athugun hennar hafi sýnt fram á að almennt hafi verið opnað á samskipti foreldra við þau börn sín sem vistuð voru á stofnuninni. Skýrar vísbendingar eru einnig um að þeir þættir sem varða aðbúnað barnanna á vöggustofunni hafi almennt verið með betri hætti á tímabilinu 1974-1979 en á árunum 1967-1973.

Það er enn fremur niðurstaða vöggustofunefndar, m.a. á þessum grundvelli, að því verði ekki slegið föstu að börn sem dvöldu á vöggustofunni á tímabilinu 1974-1979 hafi sætt illri meðferð á stofnuninni í skilningi laga nr. 45/2022. Vissum þáttum í starfseminni var, að mati

³⁶ Um málsmeðferð barnaverndarnefndar er fjallað nánar í köflum 5.1.1 og 5.1.2.

³⁷ Um eftirlit er fjallað í kafla 5.2.

nefndarinnar, ábótavant á tímabilinu en starfshættir á stofnuninni teljast, almennt ekki, til illrar meðferðar í skilningi laga nr. 45/2022.

Varðandi þá þætti sem nefndin telur að hafi verið ábótavant í skipulagi og starfsháttum ber að nefna að næturvaktir virðast hafa verið faliðar, miðað við aldur og þarfir barna á vöggustofunni. Almennt virðist ekki hafa verið hugað að því með faglegri vinnu eða greiningum að mæta sérþörfum barna, s.s. þeirra sem voru fötluð, þeirra sem voru eldri, þeirra sem komu úr sérstaklega erfiðum aðstæðum eða voru vistuð oft. Þá dvöldust börn, í vissum tilvikum, afar lengi á vöggustofunni. Og í reynd liggja ekki fyrir neinar skráðar upplýsingar um að starfsmenn vöggustofunnar hafi fengið faglegar leiðbeiningar um umönnun barna á vöggustofunni eða verklag tengt þjónustunni sem þar var veitt. Hvað sem því líður telur nefndin að ekki séu forsendur til að draga þá ályktun að börn hafi almennt sætt illri meðferð í skilningi laga nr. 45/2022 á vöggustofunni tímabilið 1974–1979.

Til viðbótar við athugun á því hvort börn hefðu sætt illri meðferð eða ofbeldi á stofnuninni á tímabilinu, laut athugun nefndarinnar einnig að afdrifum þeirra einstaklinga sem vistaðir voru á stofnuninni. Ljóst er að rannsókn á afdrifum hópsins er háð mikilvægum takmörkunum, og nefndin hefur því lagt áherslu á það, líkt og gert var við athugun fyrri vöggustofunefndar, að greina upplýsingar um hlutfall örorku og endurhæfingarlífeyris og dánartíðni hjá þeim hópi sem vistaður var á vöggustofunni í lengri tíma en einn mánuð og bera þær niðurstöður saman við heildarþýði íslenskra jafnaldra.

Gögn sem aflað var hjá Tryggingastofnun ríkisins sýna að 40,3% þeirra sem dvöldu á vöggustofunni í einn mánuð eða lengur hafa fengið örorkumat eða endurhæfingarlífeyri. Samsvarandi tala fyrir jafnaldra úr hópi allra Íslendinga er 20%. Af þessum hópi höfðu 26,2% þeirra sem vistaðir voru á vöggustofunni fengið örorkumat eða endurhæfingarlífeyri fyrir 48 ára aldur en samsvarandi tala fyrir jafnaldra þeirra úr hópi allra Íslendinga er 9,5%.

Samkvæmt sömu gögnum, og gögnum úr dánarmeinaskrá Landlæknis, voru 13,4% einstaklinga sem dvalið höfðu einn mánuð eða lengur á vöggustofunni árin 1974–1979 látin. Til samanburðar var dánartíðni einungis 4,8% þegar allir Íslendingar fæddir 1962–1978 eru skoðaðir. Nánari upplýsingar um ástæður örorku, dánartíðni og dánarmein er að finna í kafla 4.4.

2. Sálfræðileg, félagsleg og lagaleg atriði

2.1 Inngangur

Það telst meginþáttur í athugun nefndarinnar að kanna hvort börn sem vistuð voru á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins 1974–1979 hafi sætt þar illri meðferð eða ofbeldi í skilningi laga nr. 45/2022. Grundvöllur að þessu mati byggist á ýmsum atriðum, eins og einnig var fjallað um í kafla 1.5. Nefndin telur rétt, eins og einnig var gert í fyrri skýrslu vöggustofunefndar, að horfa þar m.a. til eftirtalinna þátta.

Í fyrsta lagi ber að líta til þess að börnin sem um ræðir voru í flestum tilvikum mjög ung. Þessi staða kallar á að nefndin líti, við mat sitt á meðferð barna á vöggustofunni, m.a. til mikilvægustu þátta í þroska ungra barna og þeirra grunnþarfa sem börn hafa á þessum tíma. Er því gerð grein fyrir þeim atriðum hér að aftan, í kafla 2.2, með áherslu á hreyfi-, mál- og vitsmunabroska, ásamt félags- og tilfinningabroska.

Í öðru lagi skiptir ríku máli að tímabil athugunarinnar tekur til árabilsins 1974–1979. Sá tími sem er liðinn, sem er á bilinu 46 til 51 ár, hefur þau áhrif að iðulega er ekki hægt að draga nákvæmar ályktanir um einstök atvik og aðstæður inni á vöggustofunni sjálfri.

Í þriðja lagi verður að hafa í huga að matið, sem nefndinni ber að framkvæma, miðast við aðstæður, þekkingu og lög á þeim tíma sem athugunin tekur til. Á þeim tíma sem liðinn er hafa meðal annars orðið töluverðar breytingar á framboði velferðartengdrar þjónustu. Nefndin gengur út frá því að ekki sé réttmætt að meta starfshætti opinberra stofnana á borð við vöggustofunnar alfarið á grunni viðhorfa og þekkingar sem þróast hafa frá því að starfsemi vöggustofunnar lauk heldur beri almennt að byggja á þeim viðhorfum og þekkingu sem almennt lá fyrir og var viðurkennd á þeim tíma sem athugunin tekur til. Mat á atvikum og aðstæðum í skýrslunni tekur mið af þessu og miðast eftir því sem fært er við viðhorf, vitneskju og þekkingu á þeim tíma sem athugunin tekur til. Með sama hætti leggur nefndin til grundvallar þær lagareglur sem í gildi voru á því tímabili sem um ræðir en ekki nýjar lagareglur eða réttarframkvæmd.

Framangreind afmörkun er í samræmi við almenn viðhorf um afturvirkni laga og í samræmi við nálgun í skýrslu fyrri vöggustofunefndar og þá nálgun sem vistheimilaneftnd lagði til grundvallar við rannsóknir á vistheimilum ríkisins.³⁸

³⁸ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 26–27. Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Áfangaskýrsla nr. 2 (2010), bls. 35–36.

2.2 Proski ungra barna

Í skýrslu fyrri vöggustofunefndar er þroskatengdum þörfum barna á aldrinum 0–3 ára lýst ítarlega. Þar er einnig fjallað um samtímaþekkingu á því efni. Þótt í þessari skýrslu sé einungis til skoðunar stutt tímabil, 1974–1979, þá er þroski barna og þekking fagfólks á þessum tíma mikilvægt grundvallaratriði þegar lagt er mat á starfsemi Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins. Því er að hluta til fjallað aftur um efnið hér en vísast í skýrslu fyrri vöggustofunefndar fyrir ítarlegri umfjöllun.³⁹ Þótt fram hafi komið að starfsemi Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins hafi verið breytt árið 1974 í heimili fyrir börn allt að 12 ára aldri var heiti stofnunarinnar ekki breytt og í reynd starfaði hún áfram fyrst og fremst sem vöggustofa.⁴⁰ Þetta sést best á því að 79,7% barnanna, sem vistuð voru á árunum 1974–1979, voru 3 ára eða yngri og 89,4% þeirra voru 5 ára eða yngri. Þau sem voru eldri töldu því einungis 10,6% vistaðra barna og voru þau á aldrinum 6–15 ára. Því er ljóst að starfsemin miðaðist áfram fyrst og fremst við umönnun 0–3 ára barna.

2.2.1 Inngangur

Þroski barna er flókið ferli þar sem barnið öðlast sífellt meiri færni og skilning á umhverfi sínu. Þroska er gjarnan skipt í fjögur megin svið; hreyfiþroska; málþroska; vitsmunaproska; og félags- og tilfinningaproska. Þessi þroskasvið eru þó ekki aðskilin ferli heldur fléttast þau saman og hefur þroski á einu sviði áhrif á framvindu þroska á öðru sviði. Sem dæmi getur hreyfiþroski haft áhrif á vitsmunaproska þar sem aukin hreyfigeta fjölgar tækifærum barnsins til að kanna umhverfi sitt. Í þessum kafla skýrslunnar verður fjallað almennt um þroska barna til að varpa ljósi á þroskatengdar þarfir þeirra og mögulegar afleiðingar þess að þeim þörfum sé ekki sinnt sem skyldi. Sem fyrr segir sinnti vöggustofan að mestu leyti börnum frá 0–3 ára og verður því einblínt á það aldurs skeið.

Fyrstu þrjú ár ævinnar einkennast af gríðarlega hröðum þroska á öllum sviðum enda þróast heilbriggt barn á þessum tíma frá nánast ósjálfbjarga ungabarni yfir í einstakling sem getur framkvæmt flóknar athafnir. Í þessum hraða þroska felast gífurlega örar breytingar í virkni og vexti heilans enda áætlað að á fyrstu æviárunum verði um milljón nýjar tengingar milli taugafrumna á sekúndu.⁴¹

Þessi fyrstu æviár eru næmisskeið þar sem samspil erfða og reynslu barnsins mótar uppbyggingu heilans sem seinni tíma þroski byggir á. Með næmisskeiði er átt við ákveðin tímabil þar sem barnið er móttækilegra fyrir tilteknum umhverfisáreitum en á öðrum tímum og þroski er hraðari. Í frumbersku myndast þessi mikli fjöldi tenginga milli taugafrumna en síðar hefst grisjunarferli þar sem tengingar í heila verða afkastameiri og sérhæfðari. Sveigjanleiki (e. *plasticity*) heilafrumna er mestur á fyrstu æviárunum en minnkar síðan eftir því sem heilinn þroskast og verður sérhæfðari í að framkvæma sífellt flóknari aðgerðir.⁴²

³⁹ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 23–34.

⁴⁰ Sjá einnig kafla 1.5.

⁴¹ Center on the Developing Child (2007). *The Science of Early Childhood Development* (InBrief). Harvard University.

⁴² Sama heimild.

Frávik í þroska á fyrstu árum ævinnar geta því haft langvarandi áhrif á námsgetu og almenna færni barnsins síðar meir.

Áhrif umhverfisins eru þarna ekki síður mikilvæg en áhrif erfða. Ótal vísindarannsóknir hafa sýnt fram á hvernig gagnvirk samskipti barns við umönnunaraðila eru hornsteinninn að margvíslegum þroska.⁴³ Í gegnum hjál, babl, bendingar og orð hefur barnið samskipti við umönnunaraðila sem svarar með sama hætti í gegnum hljóð og bendingar og úr verður samspil sem mætti líkja við tennis þar sem bolti flýgur á milli leikenda. Ef svörun þess fullorðna við barninu er óáreiðanleg, óviðeigandi eða hreinlega ekki til staðar getur það truflað þroska heilans og haft síðar neikvæð áhrif á nám, hegðun og heilsu barnsins.⁴⁴

2.2.2 Hreyfiþroski

Við fæðingu er hreyfiþroski barns skammt kominn en á fyrsta árinu nær barnið örum hreyfiþroska.⁴⁵ Hreyfiþroski er þrepaskiptur þroski en í því felst að öll börn fara í gegnum sömu þrep, í sömu röð, þó einstaklingsmunur sé í hraða þroskans milli þrepa. Umhverfistengdir þættir geta haft áhrif á hraða barns í gegnum þrepin en ekki í hvaða röð þrepunum er náð. Helstu þrep hreyfiþroska barns fyrsta árið eru: að halda höfði; velta sér frá baki yfir á kvið; sitja óstutt; standa án stuðnings; ganga með; ganga óstutt.^{46,47} Flest börn skríða einnig milli þriðja og fimmta þreps en þó ekki öll.

Sem fyrr segir fara öll heilbrigð börn í gegnum sömu þrep í hreyfiþroska en á mismunandi hraða enda er hreyfiþroski gagnvirkur ferli þar sem umhverfistengdir þættir hafa umtalsverð áhrif. Rannsóknir sýna að á menningarsvæðum þar sem börn fá mikla örvun og hvatningu til að sitja og ganga er þessum þroska náð að meðaltali fyrr en á meðal barna sem búa á svæðum þar sem minni hvatning eða örvun er veitt.⁴⁸ Rannsóknir hafa einnig sýnt að börn sem látin eru liggja mikið í vöggum sínum og fá þar með færri tækifæri til þjálfunar sýna bæði seinkun og frávik í hreyfiþroska.⁴⁹ Því er ljóst að umhverfi barna getur haft bæði hvetjandi og letjandi áhrif á hreyfiþroska þeirra og að hegðun umönnunaraðila getur í einhverjum tilfellum valdið seinkun í þroska.

2.2.3 Málþroski

Málþroski nær yfir máltjáningu og málskilning barnsins og er nátengdur bæði vitsmuna- og félagsþroska. Líkt og í hreyfiþroska er máltaka barna svipað ferli um allan heim og byggir á

⁴³ National Scientific Council on the Developing Child. (2012). The Science of Neglect: The Persistent Absence of Responsive Care Disrupts the Developing Brain: Working Paper 12. Harvard University.

⁴⁴ Sama heimild.

⁴⁵ Keenan, T., Evans, S. & Crowley, K. (2016). *An Introduction to Child Development*, 3rd ed. Sage Publications.

⁴⁶ Berk, L.A. (2012). *Child Development*, 9th ed. Pearson.

⁴⁷ Kail, R.V. (2007). *Children and their development*, 4th ed. Pearson Education.

⁴⁸ Keenan, T., Evans, S. & Crowley, K. (2016). *An Introduction to Child Development*, 3rd ed. Sage Publications.

⁴⁹ Berk, L.A. (2012). *Child Development*, 9th ed. Pearson

samspili erfða og umhverfis. Flest börn segja fyrstu orðin í kringum 10–13 mánaða aldur.⁵⁰ en málþroskaferlið hefst þó löngu fyrr.⁵¹ Grátur er í upphafi notaður til að tjá vanlíðan en ungabörn eru fljótlega farin að nota hann á markvissari hátt í samskiptum.⁵²

Um 1 mánaða aldur fara börn að hjala, um 6 mánaða aldur fara þau að nota hljóðrunur sem síðan þróast smám saman yfir í bullmál þar sem barnið notar flóknari hljóðasamsetningar sem líkja eftir raunverulegum orðum og setningum. Þessi þrjú stig frá hjali yfir í bullmál koma fram í sömu röð óháð menningarsvæðum og eru talin fylgja þroska raddbanda og hreyfibarkar í heila.⁵³ Á aldrinum 12–18 mánaða fara börn svo að nota fyrstu orðin en tjá sig einnig mikið með bendingum. Við 18 mánaða aldur hefst svo þroskaskeið þar sem orðaforði barnsins stækkar ógnarhratt og bæta þau við sig tugum orða á viku þannig að barn með eðlilega þroskaframvindu fer frá því að þekkja um 10–20 orð við 18 mánaða aldur upp í 8–10 þúsund orð við 6 ára aldur.^{54,55}

Þetta þroskaferli er ekki eingöngu nauðsynlegt fyrir samskiptafærni barnsins heldur er það einnig grundvöllur náms þegar barnið eldist því orðaforði er undirstaða ýmissar námstengdrar færni, s.s. lestrar. Sem dæmi má nefna að orðaforði barns við þriggja ára aldur spáir vel fyrir um lestrargetu þess í 3. bekk sem síðan gefur sterka forspá um námsárangur í eldri bekkjum.⁵⁶ Þótt máltökuferlið sé eins um allan heim er það þó alls ekki sjálfvirkt líffræðilegt ferli því rannsóknir sýna að hegðun umönnunaraðila er einnig svipuð milli menningarhópa og örvun frá umhverfi barnsins og samskipti við aðra eru undirstaða málþroska. Í samskiptum við mjög ung börn nota fullorðnir sérstakt barnamál (e. *child-directed-speech*), sem felst í því að tala hægar, nota ýkt svipbrigði og ýkja hrynjandann. Þessi hegðun sést alls staðar í heiminum, óháð menningu og er talin mikilvægur hlekkur í málþroska.⁵⁷

Samskipti umönnunaraðila og barna felast einnig oft í því að þeir fullorðnu hafa tilhneigingu til að segja upphátt nöfn hluta og athafna sem þeir nota í daglegri umönnun barnsins og barnið hefur tilhneigingu til að benda á áreiti í umhverfinu sem hinir fullorðnu bregðast við með því að nefna áreitið. Þetta samspil milli umönnunaraðila og barns skilar sér í sístækkandi orðaforða barnsins sem í upphafi tengist fyrst og fremst athöfnum barnsins og hlutum í

⁵⁰ Keenan, T., Evans, S. & Crowley, K. (2016). *An Introduction to Child Development*, 3rd ed. Sage Publications.

⁵¹ deRegnier, R. A., Wewerka, S., Georgieff, M. K., Mattia, F., & Nelson, C. A. (2002). Influences of postconceptional age and postnatal experience on the development of auditory recognition memory in the newborn infant. *Developmental psychobiology*, 41(3), 216–225.

⁵² Keenan, T., Evans, S. & Crowley, K. (2016). *An Introduction to Child Development*, 3rd ed. Sage Publications.

⁵³ Sama heimild.

⁵⁴ Berk, L.A. (2012). *Child Development*, 9th ed. Pearson.

⁵⁵ Kail, R.V. (2007). *Children and their development*, 4th ed. Pearson Education.

⁵⁶ Zauche, Lauren Head, Taylor A. Thul, Ashley E. Darcy Mahoney, and Jennifer L. Stapel-Wax (2016) Influence of language nutrition on children's language and cognitive development: An integrated review. *Early Childhood Research Quarterly* 36, 318–333.

⁵⁷ Sama heimild.

nærumhverfi þess.^{58,59} Orðaforði barns er því bæði háður samskiptum við aðra og fjölbreytni áreita í umhverfi þess.

Málþroski er þannig gagnvirkur ferli sem byggist að miklu leyti á félagslegum samskiptum við umönnunaraðila. Barn sem hefur fá tækifæri til samskipta, fær litla mállega örvun og býr við fábreytt áreiti í umhverfi sínu er því líklegt til að sýna frávik í málþroska og hafa minni orðaforða sem hefur mikil áhrif á samskiptafærni og námsárangur síðar á lífsleiðinni.

2.2.4 Vitsmunaproski

Hugtakið vitsmunaproski vísar til hugræns þroska barnsins og nær yfir margslungin ferli, s.s. getu barnsins til að vinna með upplýsingar og getu þess til að hugsa, álykta og skilja umhverfi sitt. Vitsmunaproski nær yfir hugræn ferli eins og minni, rökhugsun og þrautalausn auk ýmissar námstengdrar færni. Vitsmunaproski er nátengdur málþroska og félagsþroska enda öðlast börn mikla þekkingu og skilning á heiminum í gegnum samskipti við umönnunaraðila.⁶⁰ Vitsmunaproski er þó talinn byggja fyrst og fremst á reynslu barnsins af því að kanna umhverfi sitt og því er forsenda þessa þroskaferlis sú að barnið fái tækifæri til að kynnst ólíkum áreitum.⁶¹

Fræðimenn á þessu sviði greinir á um hvort vitsmunaproski sé þrepaskiptur eða sívaxandi en eru sammála um það að reynsla barnsins sé undirstaðan og að börn læri fyrst og fremst af því að kanna umhverfi sitt. Börn sem búa við fábreytni áreita í umhverfi sínu og vanörvun eru því líkleg til að sýna frávik í vitsmunaproska. Þetta sést einna best á því að skortur á samskiptum og örvun í umhverfi ungra barna er talinn einn af áhættuþáttum þroskahömlunar sem er alvarleg taugaproskaröskun og felst í skertum vitsmunaproska og skertri aðlögunarfærni.^{62,63}

2.2.5 Félags- og tilfinningaproski

Hugtakið félags- og tilfinningaproski vísar til þroska barnsins í tjáningu tilfinninga, tilfinningastjórnunar, félagslegra samskipta og tengsla þess við aðra. Eins og fram kom í umfjöllun hér á undan um málþroska eru nýfædd börn tilbúin til samskipta og byrja strax að hafa áhrif á umhverfi sitt með gráti og hjali.^{64,65} Tjáning grunntilfinninga með svipbrigðum (ótti,

⁵⁸ Keenan, T., Evans, S. & Crowley, K. (2016). *An Introduction to Child Development*, 3rd ed. Sage Publications.

⁵⁹ Zauche, Lauren Head, Taylor A. Thul, Ashley E. Darcy Mahoney, and Jennifer L. Stapel-Wax (2016) Influence of language nutrition on children's language and cognitive development: An integrated review. *Early Childhood Research Quarterly* 36, 318-333.

⁶⁰ Berk, L.A. (2012). *Child Development*, 9th ed. Pearson.

⁶¹ Kail, R.V. (2007). *Children and their development*, 4th ed. Pearson Education.

⁶² American Psychiatric Association (2013). *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, 5th ed. (DSM-5). American Psychiatric Association.

⁶³ Whitwer, A.N., Lawton, K. & Aman, M.G. (2013). Intellectual Disability. Í E.J. Mash & R.A. Barkley (ritstj.) *Child Psychopathology* (bls. 593-624). Guilford Press.

⁶⁴ Keenan, T., Evans, S. & Crowley, K. (2016). *An Introduction to Child Development*, 3rd ed. Sage Publications

⁶⁵ Berk, L.A. (2012). *Child Development*, 9th ed. Pearson.

undrun, gleði, viðbjóður) virðist meðfædd og sést hjá öllum óháð menningu.⁶⁶ Við fæðingu getur barn strax tjáð vanlíðan en eftir því sem barnið eldist og þroskast kemur flóknari tilfinningatjáning fram.

Tilfinningastjórnun er frumstæð hjá nýburum, þau snúa sér frá óþægilegu áreiti eða sjúga hendur/fingur en komast auðveldlega í uppnám vegna sterkra tilfinninga og þurfa þá inngríp umönnunaraðila til að jafna sig (láta halda á sér, rugga sér, tala rólega við sig). Við 4 mánaða aldur er hægt að færa athygli þeirra annað með því að sýna þeim eitthvað og við 12 mánaða aldur nær barnið að stýra sér betur sjálft þar sem aukin hreyfigeta (skríða, ganga) gefur því tækifæri til að nálgast og forðast áreiti að vild. Eftir eins árs aldur gefur málþroski barninu síðan fleiri leiðir til að tjá og stjórna tilfinningum og má sjá t.d. að 2 ára börn tala mikið um tilfinningar sínar og við 3 ára aldur nota þau sjálfstal til að róa sig í óttavekjandi aðstæðum.⁶⁷

Samskipti og tengsl við umönnunaraðila eru því að mörgu leyti grundvöllur að þróun tilfinningastjórnunar. Rannsóknir sýna t.d. að ef umönnunaraðilar bregðast ekki við barni fyrr en það er komið í mikið uppnám og stýra ekki streituvaldandi aðstæðum ungubarna getur það orðið til þess að heilastöðvar sem dempa streituvíðbrögð þroskast ekki eðlilega sem síðan getur leitt til þess að barnið bregðist hart við tilfinningalega, verði kvíðið og sýni lakari tilfinningastjórnun.⁶⁸ Rannsóknir hafa einnig sýnt að börn sem hafa orðið fyrir alvarlegri félagslegri vanrækslu snemma á ævinni sýna minni rafvirkni í heila (EEG mælingar); frávik í taugavirkni þegar unnið er með áreiti eins og andlitsmyndir og svipbrigði; og minni tengingar milli heilasvæða sem eru mikilvæg fyrir samhæfingu flókinna hugrænna, félagslegra og tilfinningalegra upplýsinga.⁶⁹

Eins og sést af ofangreindu eru tengsl barnsins við umönnunaraðila gríðarlega mikilvæg, ekki eingöngu fyrir þróun tilfinningastjórnunar heldur einnig málþroska og vitsmunaproska. Tengslamyndun barns er þannig grundvöllur að margvíslegum þroska og því afar mikilvægt ferli.^{70,71}

Geðtengsl eru skilgreind sem sérstakt samband barns við einn eða fleiri einstaklinga, oftast þá sem sinna því og örva. Barnið leitar til þessa fólks eftir huggun þegar því líður illa eða vantar eitthvað, sefast auðveldlega hjá þessu fólki, sýnir merki um ótta þegar það er ekki nærri og tekst betur á við nýja hluti og áreiti ef það er með þessar lykilpersónur nálægt sér.⁷² Nýfædd börn gera í fyrstu ekki mikinn greinarmun á einstaklingum en fara um 2 mánaða aldur að beina tengslahegðun meira að kunnuglegum umönnunaraðilum frekar en ókunnugum. Um 7-8 mánaða aldur fer að koma fram ótti við ókunnuga sem nær síðan hámarki með miklum

⁶⁶ Kail, R.V. (2007). *Children and their development*, 4th ed. Pearson Education.

⁶⁷ Berk, L.A. (2012). *Child Development*, 9th ed. Pearson.

⁶⁸ Nelson, C.A. & Bosquet, M. (2000). Neurobiology of fetal and infant development: Implication for infant mental health. Í C.H. Zeanah (ritstj.) *Handbook of Infant Mental Health* (bls. 37-59). Guilford.

⁶⁹ National Scientific Council on the Developing Child. (2012). *The Science of Neglect: The Persistent Absence of Responsive Care Disrupts the Developing Brain: Working Paper 12*. Harvard University.

⁷⁰ Keenan, T., Evans, S. & Crowley, K. (2016). *An Introduction to Child Development*, 3rd ed. Sage Publications

⁷¹ Kail, R.V. (2007). *Children and their development*, 4th ed. Pearson Education

⁷² Berk, L.A. (2012). *Child Development*, 9th ed. Pearson.

aðskilnaðarkvíða 12–16 mánaða, sem dvínar síðan og hverfur að mestu milli 2–3 ára aldurs. Þetta ferli kemur fram í svipuðu mynstri hjá öllum börnum, óháð menningarsamfélagi.⁷³

Margir fræðimenn telja geðtengsl við 1 árs aldur vera grunninn að félagslegum tengslum síðar á ævinni og sýna rannsóknir að börn með örugg geðtengsl við 1 árs aldur hafa betri tengsl við jafnaldra á unglingsárum.^{74,75} Geðtengsl hafa hins vegar ekki eingöngu áhrif á líðan barns og félagsþroska heldur einnig vitsmunaproska þar sem börn kanna meira umhverfi sitt í návist þeirra aðila sem þau hafa sterk geðtengsl við. Eitt besta dæmið um þetta er félagslegt viðmið (e. *social referencing*) sem byrjar að sjást hjá 8–10 mánaða gömlum börnum og felst í því að barnið nýtir sér tilfinningaleg svipbrigði umönnunaraðila til að meta aðstæður.⁷⁶ Fjölmargar rannsóknir sýna að börn forðast áreiti ef umönnunaraðili sýnir neikvæð svipbrigði en nálgast áreitið greiðlega ef viðbrögðin eru jákvæð. Þau horfa einnig fyrst til þessarar manneskju til að athuga hennar viðbrögð áður en þau nálgast ný áreiti.⁷⁷ Þannig hafa geðtengsl óbein áhrif á það hversu mikið barn kannar umhverfi sitt og ný áreiti, sem aftur hefur mikil áhrif á þróun vitsmunaproska.

Ef geðtengsl eru veik eða myndast ekki getur það einnig haft neikvæð áhrif á geðheilsu barna og tengslamyndun þeirra síðar meir. Tengslaraskanir eru geðraskanir í flokki streitu- og áfallaraskana sem eru greindar hjá börnum sem eru níu mánaða eða eldri og skiptast í svörunartengslaröskun (e. *Reactive Attachment Disorder*) og afhamlaða tengslaröskun (e. *Disinhibited Social Engagement Disorder*). Í greiningarskilmerkjum beggja raskana þarf barn að hafa orðið fyrir alvarlegri tilfinningalegri vanrækslu, s.s. búið við tíðar breytingar á meginumönnunaraðila eða dvalist á stofnun þar sem skert tækifæri eru til að mynda sértæk tengsl við tiltekinn aðila og þurfa einkennin að koma fram fyrir 5 ára aldur og vera til staðar í a.m.k. eitt ár.⁷⁸

Nánar má lesa um einkenni þessara raskana í skýrslu fyrri vöggustofunefndar en báðar eru sjaldgæfar og þekkjast nær eingöngu meðal barna sem alast upp í fósturkerfum eða á stofnunum.⁷⁹ Styttri dvöl á stofnunum og bættar aðstæður eftir að barn fer af stofnun á fast heimili geta minnkað einkenni tengslaraskana en mörg þeirra glíma þó við áframhaldandi

⁷³ Kagan, J., Kearsly, R.B. & Zelazo, P. (1978). *Infancy: It's place in human development*. Harvard University Press.

⁷⁴ Schneider, B. H., Atkinson, L., & Tardif, C. (2001). Child-parent attachment and children's peer relations: A quantitative review. *Developmental psychology*, 37(1), 86.

⁷⁵ Pallini, S., Baiocco, R., Schneider, B. H., Madigan, S., & Atkinson, L. (2014). Early child-parent attachment and peer relations: A meta-analysis of recent research. *Journal of Family Psychology*, 28, 118.

⁷⁶ Berk, L.A. (2012). *Child Development*, 9th ed. Pearson.

⁷⁷ Kail, R.V. (2007). *Children and their development*, 4th ed. Pearson Education

⁷⁸ American Psychiatric Association (2013). *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, 5th ed. (DSM-5). American Psychiatric Association

⁷⁹ Sama heimild.

tengslavanda.^{80,81} Aldur barnsins getur þarna skipt miklu máli en rannsóknir sýna að ef ættleiðing eða fóstur barna á sér stað eftir 12 mánaða aldur eru meiri líkur á frávikum í félagslegum tengslum á unglingsaldri heldur en ef það gerðist fyrir 12 mánaða aldur.⁸²

Eins og sjá má af ofangreindri yfirferð er félagsþroski mjög háður samskiptum við umönnunaraðila sem hefjast strax við fæðingu. Geðtengsl við nánustu umönnunaraðila eru ekki eingöngu mikilvæg fyrir líðan barns heldur eru þau nátengd málþroska, félagsþroska og vitsmunaproska. Fyrstu ár í lífi barns eru næmisskeið fyrir geðtengsl og ef það myndar ekki sterk geðtengsl við fullorðna umönnunaraðila getur það valdið frávikum í félagsþroska og geðrænum erfiðleikum síðar meir.

2.2.6 Samtímaþekking á þroska ungra barna

Hér á undan hefur verið fjallað um þroska ungra barna og mögulegar afleiðingar þess að þroskatengdum þörfum sé ekki sinnt en þegar starfsemi sem átti sér stað fyrir 46–51 ári er til rannsóknar þarf að skoða hana í ljósi samtímaþekkingar fagfólks. Skoða þarf þá sérstaklega hvort ríkjandi kenningar á þessum tíma geti skýrt skipulag starfseminnar og/eða hvort tiltekin þekking hafi ekki verið komin fram á þessum árum.

Samtímaþekking á mikilvægi fyrstu æviáranna í þroska barns, sem og mikilvægi tengsla við umönnunaraðila, var ekki sú sama og í dag enda takmarkaðist þekking á taugafræðilegum grunni þroska af því að ýmsar rannsóknaraðferðir eins og myndgreiningar voru skammt á veg komnar. Á þessum árum var þó gríðarleg áhersla á barnæskuna innan geðheilbrigðisgreina, jafnvel meiri en í dag. Þarna höfðu tvær ólíkar kenningar tekist á um tíma, sálaraflskenningin (e. *psychodynamic theory*) og atferliskenningar en báðar höfðu mikil áhrif innan geðheilbrigðisþjónustu, kennslu og hvers kyns þjálfunar.^{83,84} Á áttunda áratugnum missti sálaraflskenningin síðan fylgi samhliða sívaxandi vísindalegum stuðningi við meðferðir byggðar á atferlisfræði og hugrænum kenningum.⁸⁵ Þótt þessar nálganir séu gjörólíkar eiga þær það sameiginlegt að leggja áherslu á að umhverfi barns hafi mikil áhrif á þróun hegðunar þess síðar meir. Þrátt fyrir þessi umskipti er því ljóst að þekking fagfólks og áhersla þeirra á mikilvægi góðrar umönnunar í frumbersku er óumdeild, sama hvora kenninguna það aðhylltist.

⁸⁰ Guyon-Harris, K. L., Humphreys, K. L., Fox, N. A., Nelson, C. A., & Zeanah, C. H. (2018). Course of disinhibited social engagement disorder from early childhood to early adolescence. *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry*, 57(5), 329–335.

⁸¹ Bruce, M., Young, D., Turnbull, S., Rooksby, M., Chadwick, G., Oates, C., ... & Minnis, H. (2019). Reactive attachment disorder in maltreated young children in foster care. *Attachment & Human Development*, 21(2), 152–169.

⁸² Van den Dries, L., Juffer, F., Van IJzendoorn, M. H., & Bakermans-Kranenburg, M. J. (2009). Fostering security? A meta-analysis of attachment in adopted children. *Children and youth services review*, 31(3), 410–421.

⁸³ Schultz, D.P. & Schultz, S.E. (1987). *A History of Modern Psychology*, 4th ed. Harcourt, Brace & Jovanovich.

⁸⁴ Hayes, S.C., Follette, W.C. & Follette V.M. (1995). Behavior Therapy: A Contextual Approach. Í A.S. Gurman & S.B. Messer (ritstj.) *Essential Psychotherapies* (bls. 128–225).

⁸⁵ Sömu heimildir (Schultz & Schultz, 1987; Hayes et al, 1995).

Eins og greint er ítarlega frá í skýrslu fyrri vöggustofunefndar var þekking fagfólks á tengslum örvunar í umhverfinu og vitsmunabroska almennt góð á þeim tíma sem vöggustofurnar störfuðu. Jafnframt er ljóst að læknar, sem sinntu börnum sem vistuð voru á vöggustofunni, þekktu afleiðingar vanörvunar á þroska enda sjást í fleiri en einu læknabréfi athugasemdir um að tiltekin börn séu eftir á í þroska vegna vanrækslu eða skorts á örvun.

Mikilvægi tengsla við móður var einnig vel þekkt og fyrirferðamikil í skrifum geðlækna og sálfræðinga á þessum tíma eins og rakið er í skýrslu fyrri vöggustofunefndar. Ljóst er að á þeim tíma sem rannsókn á vöggustofunum nær til, 1974–1979, var samtímaþekking með þeim hætti að skortur á tengslum við móður eða staðgengil hennar var talinn skaðlegur börnum. Jafnframt voru áberandi skrif fræðimanna þar sem varað var við stofnunum eins og vöggustofum fyrir ung börn en þetta umhverfi var talið geta orðið börnum að heilsutjóni vegna skorts á tengslamyndun við umönnunaraðila.⁸⁶ Eins og fram kemur í kafla 3.4 í skýrslunni ber fyrrum starfsfólki ekki saman um skipulag heimsókna á vöggustofuna 1974–1979 en sumir sögðu frá sérstökum heimsóknartímum tvisvar í viku á meðan aðrir töldu heimsóknir hafa verið frjálsar. Öllum bar þó saman um að heimsóknir foreldra hefðu verið fátíðar. Á þeim tíma sem hér um ræðir var ekki óþekkt að heimsóknir foreldra og annarra ættingja væru takmarkaðar í starfsemi sjúkrahússtofnana, t.d. við afmarkaða daga. Hins vegar var einnig vel þekkt, í starfsemi slíkra stofnana, að takmarkanir á heimsóknum foreldra höfðu neikvæð áhrif á börnin og hvatti m.a. breska læknafélagið til þess að foreldrar hefðu óheftan aðgang að börnum sínum.^{87,88,89}

2.2.7 Proski og þarfir eldri barna

Eins og áður kom fram voru 79,7% barnanna sem vistuð voru á vöggustofunni 1974–1979 á aldrinum 0–3 ára og 89,4% voru yngri en 6 ára svo ljóst er að starfsemin snerist fyrst og fremst um ungbörn og börn á leikskólaaldri. Þau 10,6% sem voru 6 ára og eldri höfðu að sjálfsögðu aðrar þarfir sem einnig þurfti að sinna en voru á breiðu aldursbili, allt upp í 15 ára. Ljóst er að þarfir þessara barna voru talsvert frábrugðnar þörfum yngri barnanna, ekki einungis tengd námi heldur einnig vitsmuna-, félags- og persónuþroska. Þó þroski sé hægari og breytingar á færni ekki eins hraðar og á fyrstu æviárunum eru börn á aldrinum 6–15 ára að þroskast jafnt og þétt á öllum þroskasviðum.⁹⁰ Taugaþroski heldur áfram en grisjun taugafrumna er jafnframt áberandi sem skilar sér í getu til að vinna með sífellt flóknari

⁸⁶ Rowold, K. (2019). What do babies need to thrive? Changing interpretations of 'Hospitalism' in an international context, 1900–1945. *Social History of Medicine*, 32(4), 799–818.

⁸⁷ Bradley S. (2001). Suffer the little children. The influence of nurses and parents in the evolution of open visiting in children's wards 1940–1970. *International history of nursing journal*, 6(2), 44–51.

⁸⁸ Platt, H. (1959). *The Platt Report*, (formerly known as the *Welfare of Sick Children in Hospital*). Ministry of Health.

⁸⁹ The Platt Report *British Journal of Medicine*, 1961;2:159.

⁹⁰ Mah, V. K., & Ford-Jones, E. L. (2012). Spotlight on middle childhood: Rejuvenating the 'forgotten years'. *Paediatrics & child health*, 17(2), 81–83.

upplýsingar og framkvæma flóknari aðgerðir.^{91,92} Hreyfifærni, vinnsluminni og vinnsluhraði aukast en einnig þroskast ýmsir eiginleikar, s.s. óhlutbundin hugsun, siðferðisþroski, tilfinningastjórnun, samkennd, skilningur á tilfinningum annarra o.fl.⁹³ Á þessum árum, sérstaklega 12–15 ára, fer þörf barnsins fyrir tengsl við jafnaldra að aukast samhliða aukinni þörf fyrir sjálfstæði frá fullorðnum. Því eru félagsleg samskipti við jafnaldra afar mikilvæg fyrir þroska barna á þessum aldri og ljóst að dvöl á stofnun sem miðaði fyrst og fremst við þarfir smábarna gat haft neikvæðar afleiðingar. Einnig er mikilvægt að hafa í huga að mörg barnanna komu á vöggustofuna eftir erfiða atburði heima fyrir, jafnvel í fylgd lögreglu. Þau sem eldri voru höfðu meiri skilning á því sem gerst hafði og voru því líklegri til að þurfa tilfinningalegan stuðning en þau sem yngri voru.

2.2.8 Samantekt

Af ofangreindu er ljóst að fjöldi vísindarannsókna sýna að fyrstu þrjú ár í lífi barns eru næmisskeið þar sem þroski er mjög hraður og lagður er grunnurinn að margvíslegri færni barnsins síðar meir. Örvun frá umhverfinu, samskipti og tengsl við umönnunaraðila eru nauðsynleg forsenda þessa þroska og verði misbrestur þar á geta komið fram alvarleg þroskafrávik og geðræn vandamál síðar á ævinni. Þroski eldri barna er einnig flókið ferli og ekki síður þörf hjá þeim hópi fyrir örvun, hreyfingu og félagsleg samskipti, sérstaklega við jafnaldra.

Ljóst er að samtímaþekking fagfólks var með þeim hætti að mikilvægi frumbersku var vel þekkt sem og nauðsyn þess að barnið myndaði tengsl við umönnunaraðila. Engar samtímaheimildir, kenningar eða fræðiskrif styðja takmarkanir á samskiptum eða tengslum barna við foreldra sína.⁹⁴ Fyrir liggja misvísandi upplýsingar um það hvernig heimsóknum foreldra á vöggustofuna var háttað. Í almennri skipulagningu sjúkrahúsa á þessum tíma var ekki óþekkt að heimsóknir foreldra til barna sinna voru takmarkaðar. Þar var þó um að ræða veik börn sem lágu inni í stuttan tíma vegna sjúkdóma, aðgerða eða slysa og mikilvægt að halda því til haga að börnin á vöggustofunni voru langflest frísk og ekki vistuð þar vegna eigin veikinda nema í algjörum undantekningartilvikum.

2.3 Samfélagslegar breytingar

2.3.1 Samfélagslegar breytingar í Reykjavík 1974–1979

Rannsókn þessarar vöggustofunefndar tekur til mun skemmra tímabils en þess sem áður var skoðað og er nær í tíma. Þrátt fyrir það eru engu að síður liðin 46 til 51 ár síðan starfsemin

⁹¹ Ginsburg, H. & Oppen, S. (1969). *Piaget's Theory of Intellectual Development. An Introduction.* Prentice Hall.

⁹² Vandell, D. L., & Gülseven, Z. (2023). The study of Early Child Care and Youth Development (SECCYD): Studying development from infancy to adulthood. *Annual Review of Developmental Psychology*, 5(1), 331–354.

⁹³ Ginsburg, H. & Oppen, S. (1969). *Piaget's Theory of Intellectual Development. An Introduction.* Prentice Hall.

⁹⁴ Með því er ekki tekin afstaða til einstakra tilvika.

sem nú er til skoðunar var til staðar. Eðli máls samkvæmt eru samfélagsbreytingar umfangsminni.

Eftir miklar umbreytingar á borginni var þannig til að mynda farið var að hægja á fjölgun íbúa borgarinnar.⁹⁵

Tafla 4: Fjöldi íbúa í Reykjavík⁹⁶

Ár	Fjöldi
1970	81.684
1975	84.856
1980	83.766

Til merkis um þær breytingar sem voru að verða á tímabilinu má nefna að árið 1974 var síðasta skráða búseta í Reykjavík í bragga.⁹⁷ Uppbygging húsnæðis í Reykjavík hélt áfram.⁹⁸

Atvinnupátttaka kvenna jókst markvert og var í fyrsta sinn á Íslandi ákveðið að hafa sérstakan baráttudag, kvennafrídag, þann 24. október 1975 til að sýna fram á mikilvægi kvenna á vinnumarkaði og til að krefjast réttinda og launakjara til jafns á við karla. Atvinnupátttaka kvenna var 50,7% árið 1971, 60% árið 1975 og 65,2% árið 1981.⁹⁹

Samhliða aukinni atvinnupátttöku kvenna jókst eftirspurn eftir dagvistarúrræðum fyrir börn. Þegar fundargerðir félagsmálaráðs frá tímabilinu eru skoðaðar sést að málaflokkur leikskóla, dagheimila og skóladagheimila er fyrirferðarmikill í allri umræðu. Þann 1. janúar 1978 tók Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar við rekstri dagvistarstofnana í eigu Reykjavíkurborgar af Barnavinafélaginu Sumargjöf í framhaldi af samþykkt borgarstjórnar þann 15. júlí 1976. Á árinu 1978 var stofnuð sérstök undirnefnd, stjórnarnefnd dagvistunar, sem hafði umsjón með daglegum rekstri dagvistarstofnana.¹⁰⁰

Í *Árbók Reykjavíkurborgar 1975* er að finna skilgreiningar á hugtökum sem í notkun voru vegna dagvistarúrræða fyrir börn. Leikskóli var ætlaður börnum tveggja til sex ára og gátu þau dvalið þar þrjár til fjórar klukkustundir á dag. Dagheimili var ætlað börnum þriggja mánaða til sex ára og gátu þau dvalið þar að minnsta kosti fimm klukkustundir á dag. Skóladagheimili var skilgreint fyrir börn á skólaaldri sex til tólf ára og gátu þau dvalið þar þann hluta dagsins sem þau voru ekki í skóla. Þá var jafnframt gert ráð fyrir svonefndri dagvistun á einkaheimilum en hún fólst í því að eitt til fjögur börn færu í dagfóstur í misjafnlega langan tíma, jafnan á bilinu fjórar til átta klukkustundir, á einkaheimili hjá dagmömmu.¹⁰¹

⁹⁵ Upplýsingar fengnar úr sögulegum hagtölum á vefsíðu Hagstofu Íslands, hagstofa.is.

⁹⁶ Eggert Þór Bernharðsson: *Saga Reykjavíkur. Borgin. 1940–1990. Fyrri hluti*, bls. 335.

⁹⁷ Eggert Þór Bernharðsson: *Undir bárujárnsboga*, bls. 335.

⁹⁸ *Hagskinna. Sögulegar hagtölur um Ísland*, bls. 377.

⁹⁹ *Hagskinna. Sögulegar hagtölur um Ísland*, bls. 216.

¹⁰⁰ *Árbók Reykjavíkurborgar 1979*, bls. 176.

¹⁰¹ *Árbók Reykjavíkurborgar 1975*, bls. 226.

Ekki er að finna upplýsingar um fjölda dagvistarúrræða í öllum árbókum Reykjavíkur frá tímabilinu. Í *Árbók Reykjavíkurborgar 1977* er þó tilgreint að á árinu 1976 hafi Sumargjöf rekið alls 13 dagheimili í Reykjavík fyrir á bilinu 774 til 781 barn, leikskólar hafi verið 14 talsins fyrir samtals 1.434 börn og skóladagheimili fjögur talsins fyrir samtals 92 börn.¹⁰² Á árinu 1979 voru 17 dagheimili fyrir samtals 900 börn í Reykjavík, 17 leikskólar fyrir samtals 1.715 börn og fjögur skóladagheimili auk tveggja deilda á leikskólum sem voru nýttar sem skóladagheimili fyrir samtals 128 börn. Að auki er tiltekið að á árinu 1979 hafi rösklega 350 einkaheimili í Reykjavík hafi haft leyfi til daggæslu og að þau hafi geta tekið við 700–800 börnum og að vistunarmöguleikar hafi einnig verið til staðar fyrir 470 börn á dagvistarstofnunum í Reykjavík sem rekin voru af öðrum en Reykjavíkurborg.¹⁰³

Eins og rakið er í skýrslu fyrri vöggustofunefndar samþykkti borgarstjórn Reykjavíkur 20. júlí 1967 endurskipulagningu félagsmála í borginni sem miðaði að því að sameina og samræma félagsmálastarf á vegum borgarinnar í eina stofnun, Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar, undir stjórn félagsmálaráðs. Megináherslu skyldi leggja á fjölskylduvernd, fyrirbyggjandi starf og endurhæfingu fjölskyldna og einstaklinga og að sami félagsmálastarfsmaður fjallaði sem mest um hvert heimili. Meðal verkefna hinnar nýju Félagsmálastofnunar var starfsemi sem áður heyrði undir skrifstofu félags- og framfærslumála, rekstur barnaheimila (vistheimila) og umsjón með rekstri barnaheimila Barnavinafélagsins Sumargjafar og barnaverndarstarf, að svo miklu leyti sem lög um vernd barna og ungmenna heimiluðu. Í framhaldi af stofnun Félagsmálastofnunar var lögð áhersla á að menntað starfsfólk ynni hjá stofnunni við að framfylgja lögum um félagslega þjónustu sveitarfélaga og lögum um vernd barna og ungmenna.¹⁰⁴ Undir fjölskyldudeild Félagsmálastofnunar heyrði einnig meðal annars vistun á barnaheimilum, eftirlit með fósturheimilum og öðrum stofnunum og heimilum sem ætluð voru börnum og ungmennum.¹⁰⁵ Ekki liggja fyrir upplýsingar um fjölda starfsmanna hjá fjölskyldudeild Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar á tímabilinu.

Í fundargerð borgarstjórnar frá janúar 1978 kemur fram um yfirferð skýrslu hagsýsluskrifstofu um Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar að veruleg aukning hafi orðið á fjölda skjólstæðinga Félagsmálastofnunar frá árinu 1968. Tilgreint er að frá árinu 1971 hafi fjölgun fyrst og fremst verið hjá þeim hluta skjólstæðinga sem fá annars konar fyrirgreiðslu en styrki eða lán. Þannig töldust það vera 19% allra skjólstæðinga fjölskyldudeildar á aldrinum 16–67 árið 1975 en það hlutfall var 6,5% af heildinni árið 1971. Um væri að ræða bæði upplýsinga- og leiðbeiningarviðtöl en einnig umfangsmikil stuðningsviðtöl við fjölskyldur.¹⁰⁶ Í ársskýrslu Félagsmálastofnunar árið 1975 má sjá að lögð er áhersla á vaxandi þátt leiðbeiningarstarfsemi. Þannig er gerð grein fyrir að á árinu 1975 hafi mál 930 skjólstæðinga verið til meðferðar hjá meðferðardeild en samsvarandi tölur fyrir árið 1974 voru 673 skjólstæðingar.¹⁰⁷ Í fundargerðum félagsmálaráðs á tímabilinu má meðal annars sjá

¹⁰² *Árbók Reykjavíkurborgar 1977*, bls. 175.

¹⁰³ *Árbók Reykjavíkurborgar 1980*, bls. 221–223.

¹⁰⁴ Sjá: Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973, bls. 42.

¹⁰⁵ Ársskýrsla Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar 1975, bls. 8–9.

¹⁰⁶ Fundargerð fundar borgarstjórnar 5. janúar 1978.

¹⁰⁷ Ársskýrsla Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar 1975, bls. 22.

umfjöllun um opnun útibús fjölskyldudeildar í Breiðholti haustið 1974 til að bregðast við aukinni eftirspurn eftir þjónustu.¹⁰⁸ Í samræmi við ríkjandi viðhorf og áherslur um að vistheimili fyrir börn yrðu minni og heimilislegri úrræði þá hafði fjölgað svokölluðum fjölskylduheimilum sem Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar rak. Á tímabilinu voru eftirfarandi fjögur fjölskylduheimili starfrækt á vegum Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar.¹⁰⁹

Skáli við Kaplaskjólsvæg sem stofnað var árið 1965 og ætlað fyrir átta börn á aldrinum sex til fjórtán ára. Það heimili var flutt að Steinagerði árið 1973 og plássu fækkað, þaðan var heimilið flutt að Háaleitisbraut með pláss fyrir tvö börn. Fjölskylduheimilið að Ásvallagötu var stofnað 1969 og þar var pláss fyrir sjö börn. Starfsemi fjölskylduheimilis að Tjarnargötu hófst árið 1972 og var það ætlað fyrir allt að átta börn. Heimilið að Akurgerði var stofnað árið 1973 og ætlað fyrir fimm til sex „þroskaheft“ börn og ungmenni eins og það var orðað.¹¹⁰

Hér hefur einungis verið tæpt á nokkrum helstu þáttum í samfélagsbreytingum og -þróun til að setja í samhengi við rekstur vöggustofa á tímabilinu 1974–1979.

2.3.2 Breytingar á ástæðum og tímalengd vistunar á vöggustofu

Pegar skoðaðar eru vistanir á vöggustofu á tímabilinu 1974–1979 annars vegar og á tímabilinu 1949–1973 hins vegar er hægt að greina ýmiss konar mismun. Að því sögðu er jafnframt rétt að taka fram að miklar samfélagsbreytingar áttu sér stað á tímabilinu 1949–1973 og innan þess tímabils áttu sér einnig stað breytingar varðandi meðal annars tímalengd vistunar á vöggustofu og ástæður eins og gerð var grein fyrir í skýrslu fyrri vöggustofunefndar.¹¹¹

¹⁰⁸ Fundargerð fundar félagsmálaráðs Reykjavíkurborgar nr. 237 31. október 1974.

¹⁰⁹ Ársskýrsla Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar 1975, bls. 34.

¹¹⁰ Brynhildur Arthúrsdóttir: MA-ritgerð til starfsréttinda í félagsráðgjöf, bls. 50–52.

¹¹¹ Sjá: Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 43–49.

Tafla 5: Ástæður þess að börn voru vistuð 1949–1973 og 1974–1979

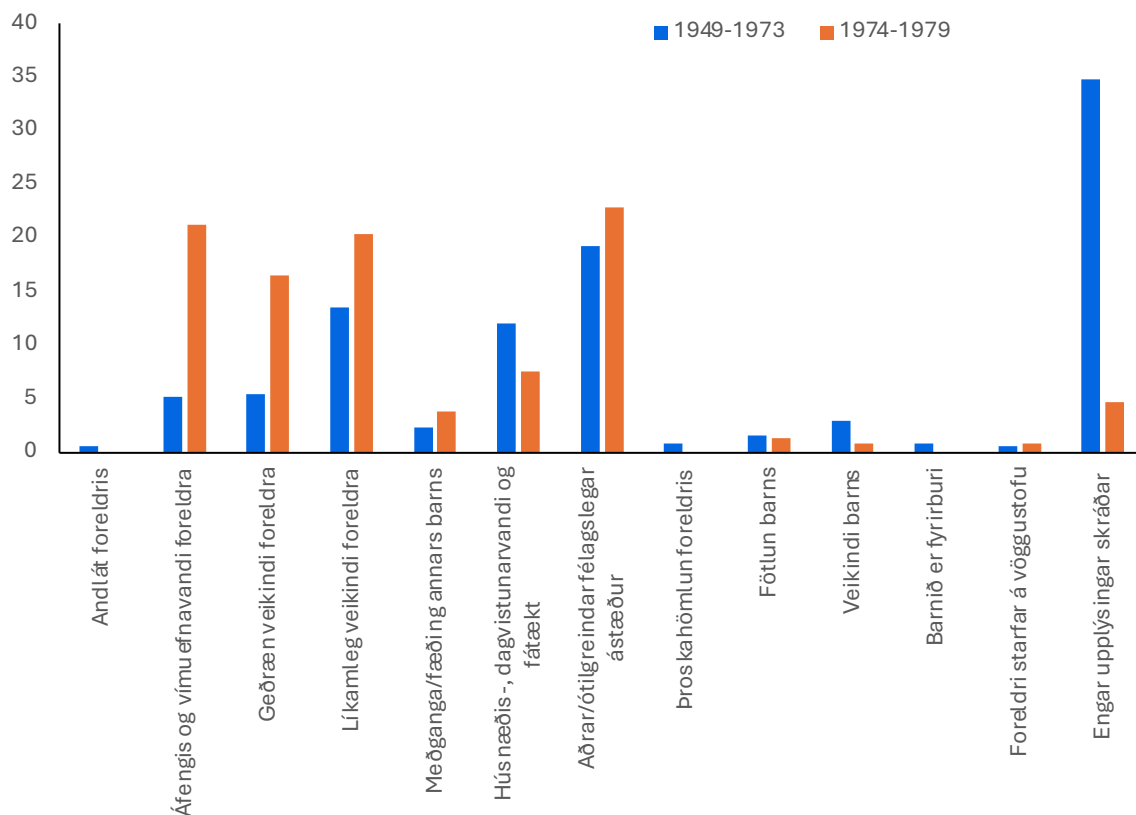
Skráð ástæða vistunar	1949–1973	1974–1979
	Fjöldi (%)	Fjöldi (%)
Aðrar eða ótilgreindar félagslegar ástæður	208 (19,2%)	54 (22,9%)
Áfengis- og vímuefnavandi foreldris/foreldra	56 (5,2%)	50 (21,2%)
Líkamleg veikindi foreldris/foreldra	146 (13,5%)	48 (20,3%)
Geðræn veikindi foreldris/foreldra	59 (5,4%)	39 (16,5%)
Proskahömlun foreldris	9 (0,8%)	0 (0,0%)
Andlát foreldris	6 (0,6%)	0 (0,0%)
Húsnæðis-, dagvistunarvandi og fátækt	130 (12,0%)	18 (7,6%)
Meðganga fæðing annars barns	26 (2,4%)	9 (3,8%)
Fötlun barns	17 (1,6%)	3 (1,3%)
Veikindi barns	33 (3,0%)	2 (0,8%)
Barnið er fyrirburi	10 (0,9%)	0 (0,0%)
Foreldri starfar á vöggustofu/öðru úrræði	6 (0,6%)	2 (0,8%)
Engar upplýsingar skráðar um ástæðu vistunar	377 (34,8%)	11 (4,7%)
Alls	1083 (100%)	236 (100%)

Þegar skoðaðar eru ástæður fyrir vistun barna á vöggustofu á tímabilinu 1949–1973 annars vegar og á tímabilinu 1974–1979 hins vegar sést að hlutfall vistana þar sem *húsnæðis-, dagvistarvandi og fátækt* er skráð sem ástæða vistunar hefur breyst. Þannig var í 12,0% tilvika *húsnæðis-, dagvistarvandi og fátækt* skráð ástæða vistunar á tímabilinu 1949–1973¹¹² en á tímabilinu 1974–1979 var hlutfallið 7,6%.

Meðal skráðra ástæðna vistunar á tímabilinu 1949–1973 voru *andlát foreldris, þroskahömlun foreldris og að barn væri fyrirburi*. Þær ástæður voru ekki skráðar á tímabilinu 1974–1979. Athygli vekur hærra hlutfall skráðra ástæðna á tímabilinu 1974–1979 í flokkunum *áfengis- og vímuefnavandi foreldris/foreldra* og *geðræn veikindi foreldris/foreldra* í samanburði við tímabilið 1949–1973.

¹¹² Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973, (2023) bls. 49.

Mynd 1: Samanburður á hlutföllum ástæðna fyrir vistunum 1949–1973 og 1974–1979



Eins og fram kemur í skýrslu fyrri vöggustofunefndar þá var unnið að því að draga úr umfangi vistheimila á vegum borgarinnar og auka fóstur á einkaheimilum á seinni hluta þess tímabils, þessa áherslu mátti m.a. sjá í ársskýrslu barnaverndarnefndar árið 1967 og í skýrslu um rekstur barnaheimila Reykjavíkurborgar sem lögð var fram í félagsmálaráði 18. september 1969 þar sem hnykkt er á því að hafa beri dvalartíma á vöggustofu eins stuttan og kostur er.¹¹³

¹¹³ Sjá: Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973, bls. 149.

Tafla 6: Lengd vistunar barna 1949–1973 og 1974–1979

Lengd vistunar	1949–1973	1974–1979
	Fjöldi (%)	Fjöldi (%)
< 1 mánuð	205 (18,9%)	79 (33,5%)
1–3 mánuðir	275 (25,4%)	68 (28,8%)
3–6 mánuðir	223 (20,6%)	59 (25,0%)
> 6 mánuðir	317 (29,3%)	30 (12,7%)
Ekki skráð	63 (5,8%)	0 (0%)
Alls	1083 (100%)	236 (100%)

Eins og sjá má í töflu 6 þá dvöldu 33,5% barna sem vistuð voru á vöggustofunni á tímabilinu 1974–1979 í einn mánuð eða skemur á vöggustofunni og 12,7% barna dvöldu þar lengur en í sex mánuði. Á tímabilinu 1949–1973 dvöldu 18,9% vistaðra barna skemur en í einn mánuð á vöggustofu og 29,3% dvöldust þar lengur en í sex mánuði. Það virðist því vera stytting á dvalartíma á tímabilinu 1974–1979 þar sem það er hærra hlutfall barna sem dvelur í mánuð eða skemur og lægra hlutfall sem barna sem dvelur lengur en 6 mánuði samanborið við fyrra tímabil.

Vafalaust hafa margir þættir haft áhrif á þessa breytingu. Eins og gerð hefur verið grein fyrir voru dagvistarúrræði á tímabilinu 1974–1979 mun fleiri en á fyrra tímabili og fjölbreyttari vistunarúrræði voru til staðar fyrir börn í Reykjavík, sérlega ef miðað er við fyrri hluta tímabilsins 1949–1973. Á seinni hluta tímabilsins 1949–1973 var einnig áhersla á styttingu dvalar barna á stofnunum. Þá var af hálfu félagsmálayfirvalda einnig á tímabilinu 1974–1979 vaxandi áhersla lögð á stuðning, upplýsingagjöf og leiðbeiningar til handa fjölskyldum og einstaklingum.

2.4 Lagaleg umgjörð

Sú athugun sem hér er gerð grein fyrir lýtur aðeins að tímabilinu 1974–1979. Er því óþarft, fyrir efni skýrslunnar, að rekja með ítarlegum hætti þróun löggjafar sem varðar barnavernd og vistheimili fyrir börn hér á landi. Hvað varðar skipulag barnaverndar og félagslegrar þjónustu í Reykjavík, til ársins 1973, með áherslu á rekstur vistheimila fyrir börn, skal bent á umfjöllun í skýrslu fyrri vöggustofunefndar (2023)¹¹⁴ sem og yfirlit í skýrslu vistheimilaneftndar (2010).¹¹⁵

¹¹⁴ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 59–70.

¹¹⁵ Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Áfangaskýrsla nr. 2 (2010), bls. 49–56. Sjá einnig Sveinn H. Ragnarsson: „Sögulegt yfirlit félagsþjónustu“ (2000) og Sveinn H. Ragnarsson: „Framkvæmd félagsþjónustu í Reykjavík“ (1995). Yfirlit um sögu vistheimila hér á landi kemur fram í fylgiskjali 2 með skýrslu vistheimilaneftndar (2008), sbr. Bragi Guðbrandsson: „Barnavernd og uppeldisstofnanir. Saga

2.4.1 Skipulag og meginhlutverk barnaverndarnefnda

Á því tímabili sem athugun þessi nær til voru málefni barna í viðkvæmri stöðu í Reykjavík fyrst og fremst falin barnaverndarnefnd, bæði hvað varðaði stærri ákvarðanir um hagi barna og um eftirlit með vöggustofum. Á tímabilinu 1974–1979 giltu lög nr. 53/1966 um vernd barna og ungmenna. Þessi lög voru einnig í gildi á síðasta hluta þess tímabils sem fyrri vöggustofunefnd kannaði og er því gerð grein fyrir helstu ákvæðum þeirra í skýrslu þeirrar nefndar. Samhengis vegna er þó nauðsynlegt að rekja lögin stuttlega einnig í þessari skýrslu.

Samkvæmt 6. gr. laga nr. 53/1966 skyldu vera barnaverndarnefndir í hverjum kaupstað. Kjörgengir í slíka nefnd voru þeir sem nutu kjörgengis til sveitarstjórna og voru kunnir að grandvarleika og báru sem best skyn á þau mál sem barnaverndarnefnd fjallaði um. Nánari fyrirmæli voru ekki í lögunum um hæfi nefndarmanna, s.s. um sérþekkingu á sviðinu. Kostnaður af starfi barnaverndarnefnda var á hendi sveitarfélaga, sbr. 2. mgr. 8. gr. laga nr. 53/1966. Barnaverndarnefndum bar að halda nákvæma fundarbók og senda barnaverndarráði skýrslu um störf sín fyrir miðjan febrúar ár hvert.¹¹⁶

Í 10. gr. laga nr. 53/1966 kom fram að barnaverndarnefnd gæti, að fenginni heimild sveitarstjórnar, ráðið „sérhæft starfslið sem annast skyldi dagleg störf barnaverndarnefndar í umboði hennar svo og annað starfsfólk“. Samkvæmt ákvæðum sömu laga var barnaverndarnefnd heimilt að fela fulltrúa sínum eða sérhæfðu starfsliði umboð til að annast „dagleg störf“ nefndarinnar.

Samkvæmt IV. kafla laganna, 13. gr., taldist barnaverndarnefnd ályktunarfær á fundum nefndarinnar. Almenna reglan var því sú að slíkar nefndir skyldu taka ákvarðanir á grundvelli laganna á fundum en af fyrrnefndri 10. gr. leiddi að nefndin gat falið starfsmönnum að annast dagleg störf. Þá kom einnig fram í 15. gr. laganna að ef bráðan bug þurfti að vinda að ráðstöfun, sem heyrði undir barnaverndarnefnd, þá gat formaður eða fulltrúi í umboði hans framkvæmt hana, en þá bar að leggja málið til fullnaðarákvörðunar fyrir barnaverndarnefnd svo fljótt sem kostur væri.¹¹⁷

Foreldrar eða forráðamenn barna, sem áttu hagsmuna að gæta varðandi slíkar ráðstafanir barnaverndarnefndar, gátu borið mál undir barnaverndarráð til úrlausnar samkvæmt 56. gr.

stofnana fyrir börn og samfélagsbreytingar um miðja 20. öld.“ Birt sem fylgiskjal 2 með Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Könnun á starfsemi Breiðavíkurheimilisins 1952–1979 (2008), bls. 170–300. Til nánari greiningar og upplýsinga vísast jafnframt til skýrslna vistheimilaneftnda sem störfuðu á grundvelli laga nr. 26/2007 en á þeim grunni voru gefnar út fimm skýrslur á árabílinu 2008 til 2016. Sjá einnig Skýrsla um framkvæmd á greiðslu sanngirnibóta á grundvelli laga nr. 47/2010 (2018).

¹¹⁶ Fyrirmæli um barnaverndarnefndir, störf þeirra og starfsháttu komu einnig fram í II. kafla reglugerðar nr. 105/1970, um vernd barna og ungmenna.

¹¹⁷ Reglan var áréttuð í 12. gr. reglugerðar nr. 150/1970, en þar sagði: „Ef bráðan bug þarf að vinda að ráðstöfun, sem ber undir barnaverndarnefnd, getur formaður – eða fulltrúi í umboði hans – framkvæmt hana, en leggja skal málið til fullnaðarákvörðunar fyrir barnaverndarnefnd eins fljótt og kostur er.“

laganna. Úrskurðir barnaverndarráðs voru fullnaðarúrskurðir sem ekki var unnt að skjóta til menntamálaráðuneytis.

Þrátt fyrir að gert hafi verið ráð fyrir því að starfslið barnaverndarnefndar annaðist dagleg störf nefndarinnar, t.d. könnun og meðferð einstakra mála, var ávallt gengið út frá því að barnaverndarnefnd tæki allar meiri háttar ákvarðanir á borð við að taka barn af heimili.

Samkvæmt lokamálslið 3. mgr. 14. gr. laga nr. 53/1966 hafði menntamálaráðherra heimild til að setja reglugerð um verkaskiptingu innan fjölmennari nefnda, svo og um starfsmenn og ráðunauta barnaverndarnefnda. Á þeim grundvelli setti ráðherra reglugerð nr. 105/1970, um vernd barna og ungmenna, þar sem fram komu nánari ákvæði um starfshætti barnaverndarnefnda.

2.4.2 Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar

Líkt og rakið er í skýrslu fyrri vöggustofunefndar samþykkti borgarstjórn Reykjavíkur þann 20. júlí 1967 endurskipulagningu félagsmála í borginni, sem miðaði að því að sameina og samræma félagsmálastarf á vegum borgarinnar í eina stofnun, Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar, undir stjórn félagsmálaráðs.¹¹⁸ Fólst nýtt fyrirkomulag í því að sameina alla félagslega þjónustu borgarinnar í einni stofnun, Félagsmálastofnun Reykjavíkur, undir stjórn félagsmálaráðs.

Með þessari ráðstöfun voru skrifstofur barnaverndarnefndar Reykjavíkur og félags- og framfærslumála sameinaðar í Félagsmálastofnun Reykjavíkur og tók hún formlega til starfa 1968.¹¹⁹ Grundvöllur að þessum breytingum var annars vegar breyting á lögum um vernd barna og ungmenna, sem gerð var með lögum nr. 31/1968, en þar sagði að menntamálaráðherra gæti falið félagsmálaráði Reykjavíkur störf barnaverndarnefndar í Reykjavík að nokkru eða öllu. Ráðherra skyldi kveða nánar á um starfssvið í reglugerð. Og hins vegar breyting á framfærslulögum, sem gerð var með lögum nr. 80/1967, en þar sagði að í Reykjavík skyldi félagsmálaráð koma í stað framfærslunefndar og annast framkvæmd framfærslumála. Með lögum nr. 94/1969, um breytingu á lögum um vernd barna og ungmenna, og lögum nr. 5/1970, um breytingu á framfærslulögum, var ákveðið að framangreindar lagabreytingar myndu einnig ná til annarra sveitarfélaga.

Hin nýja samþykkt fyrir félagsmálaráð Reykjavíkur, sem ákveðin var af borgarstjórn, tók gildi í ársbyrjun 1968 og frá þeim tíma tók félagsmálaráð við verkefnum framfærslunefndar. Fjölskyldudeild Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar tók við framkvæmd svonefndrar fjölskylduverndar, sem var þáttur í verkefnum stofnunarinnar, og undir þá deild heyrðu m.a. vistun á barnaheimilum og eftirlit með fósturheimilum og öðrum stofnunum og heimilum sem ætluð voru börnum og ungmennum. Áfram starfaði þó barnaverndarnefnd, eins og skylt var samkvæmt lögum, en í samstarfi við starfsmenn Félagsmálastofnunar. Staðan var því sú að samhliða öðrum nefndum borgarinnar starfaði sérstök barnaverndarnefnd áfram og sinnti

¹¹⁸ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 42.

¹¹⁹ Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Áfangaskýrsla nr. 2 (2010), bls. 56.

mikilvægu hlutverki en naut liðsinnis starfsmanna fjölskyldudeildar Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar.

Eins og fyrr greinir kom fram í 10. gr. laga nr. 53/1966 að barnaverndarnefnd gæti, að fenginni heimild sveitarstjórnar, ráðið „sérhæft starfslið sem annast skyldi dagleg störf barnaverndarnefndar í umboði hennar svo og annað starfsfólk“. Í framangreindu felst að í Reykjavík fór starfsfólk fjölskyldudeildar á vegum Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar með þetta hlutverk.

Árið 1970 var sett reglugerð nr. 96/1970, um verkaskiptingu milli félagsmálaráðs og barnaverndarnefndar Reykjavíkur. Samkvæmt henni fór barnaverndarnefnd með eftirlit með uppeldisstofnunum, svo sem barnaheimilum og vöggustofum, væri eftirlitið ekki falið öðrum samkvæmt sérstökum lögum. Þá skyldi nefndin úrskurða um meiri háttar mál sem vörðuðu ráðstafanir gagnvart börnum eða forráðamönnum þeirra, sbr. 14. gr. laga um vernd barna og ungmenna. Félagsmálaráð gat hins vegar, samkvæmt reglugerðinni, farið með mál sem lutu að vist í fóstur og eftirlit með fósttri, að því leyti sem barnaverndarnefnd hafði ekki það hlutverk, sbr. 3. gr. reglugerðarinnar.

2.4.3 Heimildir og skyldur barnaverndarnefnda til afskipta af börnum

Samkvæmt 21. gr. laga nr. 53/1966 skyldi barnaverndarnefnd fylgjast sem best með framferði, uppeldi og aðbúð barna og ungmenna í umdæmi sínu og hafa stöðugt samband við aðra þá aðila, sem stöðu sinnar vegna öðlast vitneskju um þessi efni. Eftirlitskyldur nefndanna voru víðtækar og þá var í lögunum kveðið á um skyldur nefndanna til viðbragða, í þágu barna, við ýmsar aðstæður. Barnaverndarnefndum bar, samkvæmt lögunum, fortakslaus skylda til að hafa afskipti af börnum sem voru forsjárlaus og koma þeim í fóstur á góð heimili. Nefndirnar báru skyldu til að hafa afskipti af sjúkum börnum og gera ráðstafanir vegna barna sem væru andlega vanþroska og fengu ekki nauðsynlega umönnun. Barnaverndarnefnd var einnig skylt að hafa afskipti af börnum ef uppeldi þeirra, aðbúnaði eða atlæti var ábótavant vegna hirðuleysis foreldra, vankunnáttu þeirra, andlegra eða siðferðilegra annmarka, líkamlegrar eða andlegrar vanheilsu, drykkjuskapar, eiturlyfjaneyslu, lauslætis o.fl. sbr. 26. og 27. gr. laga nr. 53/1966. Loks bar barnaverndarnefnd að hafa afskipti af börnum ef hegðun þeirra sjálfra var ábótavant, sbr. 28. gr. laganna.

Úrræði barnaverndarnefnda fóru eftir eðli máls hverju sinni og heimildir til ákvarðana voru í reynd nokkuð víðtækar, sbr. m.a. 22. til 28. gr. laganna.

Ef uppeldi barns, aðbúnaði þess eða atlæti var ábótavant vegna hirðuleysis, vankunnáttu foreldra eða forráðamanna, drykkjuskapar, lauslætis eða annarra atriða var gert ráð fyrir að barnaverndarnefnd leiðbeindi fyrst foreldrum um uppeldi barna þeirra. Í lögunum var þó ekki nánar skilgreint í hverju slíkar leiðbeiningar skyldu fólgnar. Gera verður ráð fyrir að annaðhvort starfsmaður nefndar eða meðlimur hennar hafi þá átt að veita foreldri tilsögn um uppeldi og aðbúnað barns, ásamt nauðsynlegri aðstoð til að koma málefnum barns og fjölskyldu í eðlilegt horf. Ef þessi úrræði dugðu ekki til gat barnaverndarnefnd áminnt foreldra og forráðamenn, fjarlæggt barn af heimili eða tekið barnið af heimilinu ef það þótti best henta og þá falið öðrum forræði, sbr. 26. gr. laga nr. 53/1966. Sömu skyldur til eftirlits, til

leiðbeiningar og til að veita foreldrum eða forráðamönnum tilsögn, áttu án vafa við ef barn fór aftur inn á heimili hjá foreldri eða forráðamanni, eftir að hafa verið fjarlægð þaðan, s.s. þegar það var um tíma vistað á vöggustofu.

2.4.4 Málsmeðferð í barnaverndarmálum

Barnaverndarnefndir tóku ákvarðanir á fundum og fóru með víðtækt hlutverk eins og rakið hefur verið að framan. Mikilvægt er þó að benda einnig á að þótt verkefni hafi með lögum verið falið barnaverndarnefnd, þá voru einstök verkefni ekki ávallt á beinni hendi hverrar barnaverndarnefndar þótt þau væru unnin í umboði hennar. Eins og fyrr er komið fram þá var í 10. gr. laga nr. 53/1966 gert ráð fyrir að hægt væri að ráða „sérhæft starfslið sem annast skyldi dagleg störf barnaverndarnefndar í umboði hennar svo og annað starfsfólk“. Í Reykjavík var þetta útfært með þeim hætti að starfsfólk fjölskyldudeildar Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar gat annast dagleg störf barnaverndarnefndarinnar, sem fólust þá m.a. í eftirliti, samskiptum, undirbúningi funda og framkvæmd og eftirfylgni ákvarðana nefndarinnar.¹²⁰

Viss stærri mál bar ávallt að taka fyrir á fundi barnaverndarnefnda og leiða til lykta með úrskurði. Þetta leiddi af 2. mgr. 13. gr. laga nr. 53/1966 þar sem fram kom að ef embættisgengur lögræðingur ætti ekki sæti í nefndinni þá skyldi héraðsdómari (í Reykjavík borgardómari) taka sæti í nefndinni sem meðlimur hennar með fullum réttindum og skyldum, ef „fjalla á um töku barns af heimili, sviptingu foreldravalds, kröfu um, að barn skuli flutt frá fósturforeldrum, eða kröfu um, að felldur sé niður úrskurður um töku barns af heimili eða sviptingu foreldravalds. Ályktanir um þessi málefni fá ekki gildi, nema 2 nefndarmenn hið fæsta af 3, 3 af 4, 4 af 5 eða 6, 5 af 7 og 6 af 8 gjaldi þeim jákvæði.“ Þau mál, sem vísað er til í þessu lagaákvæði, voru almennt flokkuð sem meiri háttar barnaverndarmál. Samkvæmt ákvæði 13. gr. laga nr. 53/1966 urðu mál af þeim toga eingöngu leidd til lykta að undangengnum úrskurði barnaverndarnefndar og að uppfylltum málsmeðferðarreglum laganna.

Kröfur um hvernig ætti að haga lyktum meiri háttar barnaverndarmála með úrskurði komu fram í ákvæðum 13., 14. og 20. gr. laga nr. 53/1966. Í 1. mgr. 13. gr. var sérstaklega kveðið á um að fundur barnaverndarnefndar væri eingöngu ályktunarfær þegar meirihluti nefndarmanna sæti fundinn. Í 2. mgr. 14. gr. laganna var síðan kveðið sérstaklega á um að úrskurðir skyldu vera skriflegir og rökstuddir. Úrskurði bar að tilkynna með ábyrgðarbréfi eða á annan tryggilegan hátt og vekja þá jafnframt athygli aðila á heimild til að skjóta máli til barnaverndarráðs, sbr. 56. gr., ef því væri að skipta. Í 20. gr. laga nr. 53/1966 var síðan ítrekað að áður en meiri háttar barnaverndarmáli, sbr. 13. gr., væri ráðið til lykta með úrskurði, bæri að veita foreldrum eða forráðamönnum barns kost á að tjá sig um málið, munnlega eða skriflega, þ. á m. með liðsinni lögmannna. Að jafnaði bæri einnig að veita barni eða ungmenni kost á að koma á fund barnaverndarnefndar þegar svo stæði á.

¹²⁰ Sjá til hliðsjónar Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 43.

Samkvæmt lögunum bar barnaverndarmál að með tvennum hætti. Annars vegar að frumkvæði barnaverndarnefndar. Hins vegar með tilkynningu frá öðrum til nefndarinnar. Barnaverndarnefnd bar að upplýsa mál áður en hún greip til ákvarðana, sbr. 16. gr. laganna. Hafði nefndin í því skyni víðtækar heimildir og gat m.a. farið inn á heimili og stofnanir til að kanna hagi barns. Þá gat hún tekið skýrslur af foreldrum og forráðamönnum og hverjum þeim sem vitneskju höfðu um hagi barns. Einnig gat barnaverndarnefnd krafist vitnaleiðslu fyrir dómi ef svo bar undir. Ef könnun leiddi í ljós að barn bjó ekki við viðunandi uppeldisaðstæður, bar nefndinni að láta mál viðkomandi til sín taka og leita úrlausna. Samkvæmt 22. gr. laganna skyldi barnaverndarnefnd láta „málið til sín taka á þann hátt, er bezt þykir við eiga, eftir því sem á stendur.“ Hafði nefndin að þessu leyti nokkuð svigrúm, sbr. það sem fyrr segir um úrræði nefndarinnar, og þar með eftir atvikum einnig þeir starfsmenn sem önnuðust hin daglegu störf nefndarinnar.

Svigrúmi barnaverndarnefndar um val á úrræðum voru þó einnig settar mikilvægar takmarkanir. Samkvæmt 2. mgr. 24. gr. var ekki heimilt að taka börn af heimilum eingöngu vegna fátæktar eða örbirgðar foreldra. Bar þá, þess í stað, að aðstoða foreldra og ráða bót á bágbornum fjárhag þeirra og skyldi sá kostnaður greiðast úr bæjarsjóði. Samkvæmt 3. mgr. 16. gr. var skylt að velja jafnan það ráð sem ætla mætti að væri barni fyrir bestu. Og þá bar nefndinni að forðast að sundra systkinahópi.

Samkvæmt 32. gr. laganna skyldi nefndin hafa samvinnu við foreldra barns. Sagði þar að ef ekki yrði hjá því komist að taka barn af heimili bar barnaverndarnefnd að leita eftir samþykki foreldra eða annarra lögráðamanna til slíkrar ráðstöfunar. Fengist slíkt samþykki ekki var það skylda barnaverndarnefndar að fara með málið samkvæmt ákvæði 13. gr. og ljúka því með úrskurði.

Eins og leiðir af framangreindu báru barnaverndarnefndir ríka skyldu til að grípa til úrræða til að gæta að velferð barna. Lögin gerðu ráð fyrir að gripið skyldi til vægari úrræða ef þær væru fullnægjandi. Engu að síður verður að gera ráð fyrir að í mörgum tilvikum hafi uppeldisaðstæður barns verið þess eðlis að grípa hafi þurft til úrræða eins og að taka barnið af heimili og að slíkt hafi þá eftir atvikum ekki getað beðið. Eftir atvikum hafi svo jafnframt þurft vista það á stofnunum á vegum ríkis eða sveitarfélaga eða einkaaðila.

Eins og lýst var hér að framan töldust tiltekna ákvarðanir um hagi barns, s.s. ákvarðanir um töku barns af heimili, til meiri háttar barnaverndarmála samkvæmt 13. gr. laga nr. 53/1966. Slíkar ákvarðanir þurfti að taka með úrskurði á fundi barnaverndarnefndar. Aðstaðan var þó ekki svo einföld að í öllum tilvikum sem barn fór af heimili, og þá með aðkomu félagsmála- eða barnaverndaryfirvalda, þá hafi ljóslega þurft að kveða upp slíkan úrskurð. Lög nr. 53/1966 kváðu til að mynda ekki á um skyldu til að ákveða vistun barns á stofnun á borð við vöggustofu í skriflegum úrskurði barnaverndarnefndar þegar foreldrar eða forráðamenn samþykktu slíka ráðstöfun. Framfærslulög sem í gildi voru á þessum tíma, lög nr. 80/1947, fólu heldur ekki í sér slíka skyldu. Af þessari ástæðu er ekki hægt að fullyrða að barnaverndarnefnd hafi ávallt borið skylda til að kveða upp formlega úrskurði um slíka vistun. Þá verður, samkvæmt lögum, ekki útilokað að í vissum tilvikum hafi verið heimilt, á grundvelli sjónarmiða um félagslega þjónustu að veita börnum þjónustu sem fól í sér að þau

dvöldust utan heimilis síns um skamman tíma, s.s. þegar slíkt var gert að ósk foreldra, án þess að slíkt yrði lagt fyrir barnaverndarnefnd. Hér verður jafnframt heldur ekki fullyrt að samkvæmt þágildandi lögum hafi í öllum tilvikum verið skylt að taka til ákvörðunar á fundi barnaverndarnefndar þau tilvik þegar barn var fjarlæggt af heimili um skamman tíma ef nánari athugun leiddi strax í ljós að ekki væru ástæður til frekari athafna af hálfu yfirvalda í þágu viðkomandi barns.¹²¹ Þetta er hér þó tekið fram með þeim almenna fyrirvara að það verður að öllu jöfnu að telja afar hæpið að heimilt hafi verið að taka ákvarðanir um vistun, sem fól í sér að barn var fært af heimili sínu og frá foreldrum eða öðrum forsjáraðila, án þess að fjalla efnislega um málið á ályktunar hæfum fundi þar sem a.m.k. meirihluti nefndarmanna var viðstaddur. Verður þá að líta til þess að samkvæmt 15. gr. laga nr. 53/1966 var ávallt skylt að leggja mál til fullnaðarákvörðunar barnaverndarnefndar svo fljótt sem kostur var, einnig í þeim tilvikum þar sem formaður nefndar eða starfsmaður í umboði hans greip til neyðarráðstöfunar án undangenginnar málsmeðferðar barnaverndarnefndar.¹²²

2.4.5 Lagaákvæði um rekstur vistheimila fyrir börn

Samkvæmt lögum nr. 53/1966 var gert ráð fyrir að sveitarfélög skyldu setja á stofn og reka vistheimili eða stofnanir fyrir börn. Skylda sveitarfélaga að þessu leyti kom fram í 3. mgr. 39. gr. laganna en þar sagði meðal annars að sveitarfélög skyldu eitt eða fleiri saman setja á stofn og reka heimili eða stofnanir til að „annast uppeldi, og ef þörf krefur fræðslu, þeirra barna, sem eru frá heimilum er vanrækja svo mjög uppeldishlutverk sitt, að varhugavert er fyrir börn að dveljast þar.“, sbr. a-lið 3. mgr. 39. gr. Þá var samsvarandi skylda á sveitarfélög til að reka

¹²¹ Nefndin telur rétt að benda á að í framkvæmd virðist lagagrundvöllur fyrir ráðstöfunum sem lutu að börnum og vistun þeirra utan heimilis ekki ávallt hafa verið skýr, á þeim tíma sem hér um ræðir. Þótt lög nr. 53/1966, um vernd barna og ungmenna, beri með sér að ráðstafanir sem lutu að velferð og vist barna skyldu falla undir barnavernd, þá virðist í framkvæmd engu að síður hafa verið að nokkru marki óljóst hvort beiting slíkra úrræða fæli í sér félagslega aðstoð eða þjónustu eða barnavernd. Í reglugerð nr. 105/1970, um verkaskiptingu milli félagsmálaráðs og barnaverndarnefndar Reykjavíkur var þannig t.d. í 6. tölul. 2. gr. tiltekið að barnaverndarnefnd skyldi fara með „Úrskurði um meiriháttar mál, er varða ráðstafanir gagnvart börnum eða forráðamönnum þeirra, sbr. 14. gr. laga um vernd barna og ungmenna.“ Í 3. tölul. 3. gr., í sömu reglugerð, kom hins vegar fram að félagsmálaráð færi með „Ráðstöfun í vist eða fóstur og eftirlit með því að öðru leyti en greinir í 2. gr. 6. tl. hér að framan.“ Þess má geta að í greinargerð Guðrúnar Kristinsdóttur yfirmanni fjölskyldudeildar Félagsmálastofnunar, frá 1984, sem varðveitt er í málafni skrifstofu félagsmálastjóra, segir m.a. svo, í tengslum við stofnun Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar og samþættingu verkefna sem fólst í henni: „Ein af afleiðingum þessarar endurskipulagningar á starfsháttum var að ekki var sami greinarmunur á tegundum mála og fyrr, hvorki við verkaskiptingu, skráningu né færslu dagála.“ Sjá: BSR. Málafni félagsmálaráðs Reykjavíkur. Askja 1170.

¹²² Einnig er rétt að benda á að samkvæmt 1. mgr. 32. gr. laga nr. 53/1966 þá gildi eftirfarandi regla: „Nú telur barnaverndarnefnd, að ekki verði hjá því komizt að taka barn af heimili, og skal þá leita eftir samþykki foreldra eða annarra lögráðamanna til þeirrar ráðstöfunar. Ef það fæst ekki eða samþykki er tekið aftur, skal fara með mál samkvæmt því, er 13. gr. mælir fyrir um.“ Með tilvísun til 13. gr. laganna var vísað til meiri háttar barnaverndarmála sem kveða bar upp formlegan úrskurð um. Af tilvitnuðu ákvæði í 32. gr. leiðir að gert var ráð fyrir að þau mál heyrðu undir barnaverndarnefnd á grundvelli laga nr. 56/1966 þegar barn var tekið af heimili, jafnvel þótt samþykki lögráðamanns lægi fyrir.

heimili eða stofnanir sem önnuðust uppeldi „gáfnasljórra eða andlega vanþroska barna“, ef þörf krefði, sbr. c-lið sama ákvæðis.

Samkvæmt 1. mgr. 37. gr. laga nr. 53/1966 var óheimilt að koma á fót eða reka barnaheimili, þar með talin vistheimili, dagheimili og leikskóla, eða aðra slíka uppeldisstofnun, nema leyfi menntamálaráðherra kæmi til. Sagði þar jafnframt að áður en leyfi væri veitt, skyldi leita umsagnar barnaverndarráðs. Ekki mætti fela forstöðu slíks heimilis eða stofnunar öðrum en þeim sem hlutaðeigandi barnaverndarnefnd teldi þar til hæfa, eða barnaverndarráð, ef heimili var ætlað til viðtöku börnum eða ungmennum úr fleiri barnaverndarumdæmum en einu.

Enda þótt lög nr. 53/1966 hafi haft að geyma lagaheimild fyrir sveitarfélög og eftir atvikum einkaaðila til að reka vistheimili fyrir börn, að fenginni umsögn þar til bærra barnaverndaryfirvalda, voru lögín sem fyrr afar fáorð um hvaða skilyrði væru fyrir að slíkt leyfi væri veitt. Gilti það t.d. um fjölda barna, fjölda starfsmanna og rekstur vistheimilis og aðbúnað. Lögín voru einnig afar fáorð um annað varðandi vistheimili, s.s. um nánari flokkun þeirra eða sambærilega þætti, þar á meðal var í reynd ekki gerður lagalegur greinarmunur á vöggustofum og öðrum vistheimilum og voru hugtökin ekki notuð af fullkominni samkvæmni.

Í III. kafla reglugerðar nr. 105/1970, um vernd barna og ungmenna, sem sett var á grundvelli laganna voru nokkuð ítarlegri ákvæði um vistheimili fyrir börn og ungmenni, fóstur á einkaheimilum til skamms tíma og dagvistun. Í skýrslunni er vísað til ákvæða þessara reglugerðar eftir því sem við á. Rétt er að nefna að samkvæmt 32. gr. reglugerðarinnar skyldi ríkisstjórnin, svo sem við yrði komið, setja á stofn eða hlutast til um „að sett verði á stofn hverskonar vistheimili fyrir börn og ungmenni, sem hún, að tillögum barnaverndarnefnda, barnaverndarráðs eða annarra þar til bærra aðila, telur nauðsynlegt til að fullnægja ákvæðum laga um vernd barna og ungmenna ...“. Til slíkra uppeldisheimila skyldu, samkvæmt 2. mgr. 32. gr., m.a. teljast „1. Venjuleg dvalarheimili fyrir börn frá 1–16 ára, sem eigi geta alizt upp hjá foreldrum. 2. Upptökuheimili, þar á meðal rannsóknar- og gæzluheimili, sem veita börnum og ungmennum viðtöku um stundarsakir, eða þangað til þeim hefur verið fenginn varanlegur uppeldisstaður. 3. Ungbarnaheimili.“ Nánari fyrirmæli er í reglugerðinni ekki að finna um flokkun vistheimila fyrir börn. Í skilningi reglugerðarinnar verður ekki annað séð en að Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins hafi talist vistheimili fyrir börn sem var þá uppeldisstofnun þar sem börn voru vistuð sólarhringsvistun.

2.4.6 Skylda barnaverndarnefndar og barnaverndarráðs til eftirlits með starfsemi vöggustofa

Samkvæmt 2. mgr. 37. gr. laga nr. 53/1966 skyldi barnaverndarnefnd hafa eftirlit með barnahælum og uppeldisstofnunum innan umdæmis hennar. Í því fólst að nefndinni bar að fylgjast með högum og aðbúð barna og auk þess með því hvað yrði um börn sem tekin væru af slíkum stofnunum. Henni bar og að samþykkja þá staði sem þau færu til ef ekki væri um heimili foreldra að ræða. Jafnframt skyldi nefndin sjá til þess að í umdæmi hennar væru ekki rekin hæli eða stofnanir sem ekki hefðu hlotið löggildingu samkvæmt lögum.

Samkvæmt 4. mgr. 37. gr. skyldi nefndin, ef meðferð barns á barnaheimili eða uppeldisstofnun var óhæfileg eða rekstri slíks heimilis eða stofnunar á annan hátt ábótavant, með leiðbeiningum og áminningum leitast við að bæta úr því sem áfátt var. En kæmi það ekki að haldi skyldi hún leggja málið fyrir barnaverndarráð.

Samkvæmt 55. gr. sömu laga hafði barnaverndarráð Íslands yfirumsjón allra barnaheimila og uppeldisstofnana á landinu, þar á meðal sumardvalarheimila, og beint eftirlit með heimilum þeim og uppeldisstofnunum sem ætluð voru til viðtöku börnum og unglingum hvaðanæva af landinu.

Í framangreindu felst að barnaverndarnefnd Reykjavíkur bar að hafa eftirlit með starfsemi Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins og var sú skylda við lýði á því tímabili sem fyrirbyggjandi athugun lýtur að. Til viðbótar við ábyrgð barnaverndarnefndar felur framangreint einnig í sér að barnaverndarráði Íslands bar að hafa reglulegt og virkt eftirlit með því hvort barnaverndarnefnd Reykjavíkur rækti lagalegar skyldur sínar á tímabilinu sem athugunin nær til, þ.e. 1974–1979. Þar á meðal hafði barnaverndarráð það hlutverk að tryggja að framkvæmd barnaverndarlaga um eftirlit barnaverndarnefndar Reykjavíkur með vöggustofunni væri í samræmi við efnisreglur og markmið laganna.

Í 4. mgr. 37. gr. laga nr. 53/1966 var enn fremur kveðið á um heimildir ráðherra til að svipta aðila leyfi til að reka heimili eða stofnun. Áður en til þess ráðs yrði gripið bar barnaverndarnefnd að leitast við að fá viðkomandi forstöðumann með leiðbeiningum og áminningum til að bæta úr því sem áfátt var. Þá var kveðið á um að ef barnaverndarnefnd fengi ekki úr því bætt sem áfátt væri í rekstri viðkomandi stofnunar eða varðandi umönnun þeirra barna sem þar dvöldu skyldi barnaverndarráð leitast við að fá úr því bætt sem áfátt væri. Bæru umvandanir barnaverndarráðs ekki árangur gat ráðið svipt forstöðumann starfinu og ráðherra svipt heimili eða stofnun rétti til rekstrar áfram að fengnum tillögum barnaverndarnefndar og barnaverndarráðs.

Lög nr. 53/1966 kváðu þannig á um þá meginreglu að hið opinbera, stofnanir ríkis og sveitarfélaga, hefðu eftirlit með líkamlegri og andlegri velferð barna sem tekin voru af heimili og vistuð á uppeldisstofnunum á borð við vöggustofur sem reknar af hálfu Reykjavíkurborgar samkvæmt opinberu leyfi, hvort sem tilefni vistunar voru atvik eða aðstæður sem vörðuðu barnið sjálft, heimili þess eða foreldra.

Við túlkun framangreindra lagareglna, um eftirlit með starfsemi vistheimila, þar á meðal Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins, þarf að hafa hliðsjón af almennum skyldum íslenska ríkisins til að virða grundvallarréttindi einstaklinga. Hér skiptir ekki síst máli að benda á að á þeim tíma sem fyrirbyggjandi athugun lýtur að var íslenska ríkið skuldbundið að þjóðarétti af ákvæðum Mannréttindasáttmála Evrópu.¹²³ Að mati nefndarinnar bar barnaverndaryfirvöldum að leggja kröfur sáttmálans í störfum sínum. Er það í samræmi við

¹²³ Sáttmálinn var undirritaður af Íslands hálfu 4. nóvember 1950 og fullgiltur 19. júní 1953, sbr. auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda nr. 11, 9. febrúar 1954.

afstöðu sem áður hefur komið fram í skýrslum vistheimilaneftndar og í skýrslu fyrri vöggustofuneftndar.¹²⁴

Samkvæmt 3. gr. sáttmálans skal „enginn maður sæta pyndingum eða ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.“ Á þetta ákvæði sérstaklega við um þau tilvik þegar fullorðnir og börn eru vistuð á stofnunum á vegum hins opinbera. Tilvitnað ákvæði sáttmálans hefur nú verið lögfest, fyrst með 1. gr. laga nr. 62/1994 um Mannréttindasáttmála Evrópu og síðan með samsvarandi ákvæði í stjórnarskrá, sbr. nú 1. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar. Lögfesting í stjórnarskrá var þó einungis árétting á þeim skyldum sem áður hvíldu á íslenska ríkinu og stjórnvöldum þar að fylgja við túlkun laga. Í þessu sambandi þarf að benda á að ákvæði 3. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu hefur verið skilið á þá leið að með því séu lagðar skyldur á aðildarríki sáttmálans til að tryggja að einstaklingar, einkum þeir sem eru í umsjá ríkisins, verði ekki fyrir athöfnum (eða athafnaleysi) sem valda líkamlegu eða andlegu tjóni – eða verulegri hættu á slíku tjóni – og teljast af þeim sökum til ómannúðlegrar eða vanvirðandi meðferðar. Rétt er að hafa í huga að eftirlitsskylda af þessum toga hefur sérstaka þýðingu þegar hún lýtur að heilsu og velferð barna, einkum ef börnin sem um ræðir eru í sérlega viðkvæmri stöðu og í umsjá stjórnvalda. Virkt eftirlit með að barnaverndarlögum, og öðrum lagareglum, sé framfylgt á stofnunum þar sem börn eru vistuð er þar með og í reynd nauðsynlegur liður í því hlutverki stjórnvalda að tryggja að börn sæti hvorki illri meðferð né vanrækslu.

Framangreind skylda, til eftirlits og athafna af hálfu ríkisins, á sér viss mörk. Stjórnvöld þurfa að forgangsraða og þau þurfa að taka ákvarðanir um sem besta nýtingu takmarkaðra fjármuna. Þá er viðurkennt að erfitt sé að sjá fyrir mannlega hegðun og þau atvik sem helst kalli á eftirlit. Mannréttindadómstóll Evrópu hefur ekki byggt á því, við túlkun sáttmálans, að sú skylda verði lögð á stjórnvöld að þau bregðist við allri mögulegri hættu á illri meðferð. Engu að síður þarf að leggja til grundvallar að stjórnvöld gæti þess að lágmarki að sinna eftirliti sínu þannig að til staðar sé skilvirkt og árangursríkt eftirlit og vernd, sérstaklega í þágu barna og annarra hópa í viðkvæmri stöðu og að þess sé gætt að brugðist sé við til að koma í veg fyrir illa meðferð sem stjórnvöldum var eða mátti vera kunnugt um.¹²⁵

¹²⁴ Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Áfangaskýrsla nr. 2 (2010), bls. 40–41. Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 202.

¹²⁵ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 203. Sjá einnig dóm yfirdeildar Mannréttindadómstóls Evrópu, 28. janúar 2014 í máli nr. 35810/09, *O’Keefe gegn Írlandi*, mgr. 144.

3. Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins 1974–1979

3.1 Almennt um starfsemina

Eins og fram kemur í skýrslu fyrri vöggustofunefndar hófst starfsemi í Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins árið 1963 að Dyngjuvegi við Sunnutorg. Frá 1968–1973 mun starfsemi á stofnuninni hafa farið fram í tveimur deildum, annars vegar fyrir 32 börn á aldrinum 0–2 ára og hins vegar fyrir 14 börn á aldrinum 2–3 ára. Í reynd voru allnokkur eldri börn þó einnig vistuð á stofnuninni á þessu tímabili.¹²⁶

Félagsmálaráð Reykjavíkurborgar ákvað á fundi, 8. febrúar 1973, að breyta rekstri vöggustofunnar þannig að húsnæði hennar yrði nýtt sem dagheimili auk tveggja lítilla vistheimila fyrir börn. Gögn um rekstur stofnunarinnar sýna þó að vöggustofan sem slík var ekki gerð að tveimur vistheimilum heldur var hún áfram rekin sem ein stofnun sem var deildaskipt í deild fyrir yngri og eldri börn en með pláss fyrir 23 börn.

Gögn sýna enn fremur að áfram voru vistuð á stofnuninni ung börn, flest undir þriggja ára aldri, og þá hefur komið fram í viðtölum við fyrrum starfsmenn að stofnunin var rekin sem ein heild. Hluti af húsnæðinu var hins vegar tekinn undir dagheimili sem fékk nafnið Dyngjuborg og tók til starfa 20. ágúst 1974.¹²⁷ Líkt og áður hefur komið fram fellur starfsemi dagheimilisins alfarið utan við athugun nefndarinnar.

Í ársskýrslu Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar fyrir árið 1975 segir eftirfarandi um Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins (bls. 38):

Undanfarin ár hefur heimili þetta verið rekið sem vöggustofa og vistheimili fyrir börn að 6 ára aldri. Samtals voru möguleikar á vistun 42 barna. Með tilliti til nýtingar samþykkti félagsmálaráð í samráði við Thorvaldsensfélagið, að breyta rekstri heimilisins þannig, að framvegis verði í heimilinu 2 vistdeildir fyrir samtals 23 börn á aldrinum 3 mánaða til 12 ára. Jafnframt er nú rekin í þessum húsakynnum dagvistarstofnun fyrir 34 börn. Árið 1975 voru dvalardagar 3.952 og dvöldu þar að meðaltali 10.8 börn á dag. Árið 1974 voru dvalardagar 3.855.

Skráningar og athugun nefndarinnar sýnir að á tímabilinu 1974–1979, sem athugun nefndarinnar lýtur að, voru samtals 236 börn vistuð á stofnuninni. Þar af voru 80 börn, eða 33,9%, undir eins árs aldri við fyrstu komu á stofnunina og samtals 204 börn, eða 86,4%, undir

¹²⁶ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 46. Sjá einnig bls. 48 í sömu skýrslu.

¹²⁷ Í kafla 1.3 og 1.5 er athugun nefndarinnar afmörkuð við starfsemi Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins í heild árin 1974–1979. Stofnunin var á þessum árum rekin sem ein heild og meginhluti barnanna var mjög ungur þótt starfseminni hafi vissulega verið deildaskipt. Þannig varð engin meginbreyting á lögbundnu hlutverki og starfsemi stofnunarinnar eða aldri barna sem vistuð voru á stofnuninni eftir 1973 eða 1974 önnur en sú að stofnunin minnkaði og hluti fasteigna á lóðinni var tekinn undir rekstur dagheimilis. Rekstur dagheimilisins fellur alfarið utan þeirrar athugunar sem vöggustofunefnd hefur framkvæmt.

fimm ára aldri við fyrstu komu. Á þessum árum komu, samkvæmt vistunargögnum, 13 börn á aldrinum átta til 12 ára inn á stofnunina og tvö eldri börn.

Á fundi í félagsmálaráði Reykjavíkurborgar, 5. janúar 1978, samþykkti ráðið að frá 1. júní 1978 skyldi verða sú breyting á rekstri Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins að þar yrði rekin ein vistheimilisdeild í stað tveggja. Lagt var til að húsnæði það sem losnaði við umrædda breytingu yrði ný deild við dagheimilið Dyngjuborg. Félagsmálastjóra var jafnframt falið að gera tillögu til breytinga í fjárhagsáætlun í samræmi við tillögur þessar.

Fyrir liggur tillaga frá yfirmanni fjölskyldudeildar Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar, dags. 4. janúar 1978, þar sem ráðgert er að fjöldi barna á stofnuninni verði 11.¹²⁸ Í tillögunni segir m.a. svo:

Fjöldi barna: 11
 Aldur barna: 0-6 ára eða forskólaaldur með möguleikum á að taka við börnum allt að 8 ára.
 Fjöldi starfsfólks: 1 forstöðukona, sem er fóstura.
 7 fóstrur, sem gangi vaktir.
 1 næturvakt og 1 sofandi fóstura í húsinu á bakvakt, eða 2 konur á næturvakt.

Nauðsynlegt er að starfsliðið hafi fósturmenntun, því í flestum tilfellum er um að ræða börn, sem eru tilfinningalega illa á vegi stödd og þarfnast góðrar umönnunar fólks, sem veit hvað það er að gera og hvers vegna það gerir það.

Einnig liggur fyrir tillaga að breytingu á fjárhagsáætlun vegna Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins, sem virðist sett fram í samhengi við ofangreinda tillögu, eða í upphafi ársins 1978.¹²⁹ Þar segir m.a. svo:

Í fjárhagsáætlun 1978 var gert ráð fyrir forstöðumanni í 14. lfk., 7 fóstrum og einum kennara/fóstru í 11. lfk. allir í 100% starfi, einnig 6 sóknarstarfsmönnum í 100% starfi og þremur í 50% starfi, einn í 60% starfi og 2 í 70% starfi.

Áætluð laun og launatengd gjöld kr. 48.738 þús.

Áætluð breyting frá 1. júní 1978 felur í sér fækkun um eina fóstura og í stað núverandi sóknarstarfsmanna komi 1 sóknarstarfsmaður í 50% starfi og 4 sóknarmenn í 70% starfi.

Þessi breyting táknar fækkun starfsmanna úr 21 í 13 starfsmenn eða úr 17,5 stöðugildum í 9,2.

Nefndin hefur ekki fundið upplýsingar sem staðfesta að þetta hafi komið til framkvæmdar. Á hinn bóginn eru fyrirbyggjandi gögn sem benda til þess að vistunum á vöggustofunni hafi farið fækkandi og að starfsmönnum jafnframt hafi fækkað á þessum tíma. Í greinargerð, sem tekin var saman af yfirmanni fjölskyldudeildar Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar, dags. 21. desember 1978, þar sem fjallað er um mögulega sameiningu þeirrar starfsemi sem fram fór

¹²⁸ BSR. Málasafn skrifstofu félagsmálastjóra. Askja 407.

¹²⁹ BSR. Málasafn skrifstofu félagsmálastjóra. Askja 407.

á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins og á vistheimilinu við Dalbraut 12, kemur þannig fram að þá sé vistpláss fyrir 11 börn á stofnuninni.¹³⁰ Í greinargerðinni segir m.a.:

Undanfarin ár, hefur mikið verið rætt um rekstur og nýtingu á vistheimilum borgarinnar. M.a. hefur Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins verið breytt á þann veg, að hluti af heimilinu er nú dagvistarheimili, en vistpláss aðeins fyrir 11 börn, frá ca. 0–10 ára. Á vistheimilinu við Dalbraut er pláss fyrir 15 börn. [...]

Því legg ég eindregið til, að samnýting fari fram á þann veg, að Upptökuheimilið við Dalbraut verði eina vistheimili borgarinnar með plássum fyrir allt að 25 börn, í a.m.k. 2 einingum.“

Einnig liggur fyrir að um mitt ár 1978 var rekstur Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins tekinn til umræðu í félagsmálaráði Reykjavíkurborgar, samhliða umræðu um stöðu Upptöku- og vistheimilisins að Dalbraut (sem var önnur stofnun sem Reykjavíkurborg rak). Ástæðan var m.a. sú að nýting beggja stofnananna hafði farið minnkandi. Á fundi í félagsmálaráði 11. janúar 1979 var samþykkt að upptökuheimilið að Dyngjuvegi 18 (en þar mun átt við vöggustofuna) skyldi flutt að Dalbraut 12 og rekstur heimilanna sameinaður frá og með 1. maí það ár.¹³¹ Fram að þeim tíma yrðu gerðar nauðsynlegar breytingar á húsnæðinu við Dalbraut 12 til að taka á móti 26 börnum, þar af „a.m.k. sex þroskaheftum börnum“, eins og það er orðað.¹³² Þáverandi starfsfólki skyldi sagt upp og auglýstar sem fyrst stöður í samræmi við endurskipulagningu heimilanna.

Fyrir liggur að þessi samþykkt um sameiningu kom til framkvæmdar.¹³³ Nýja stofnunin fékk heitið Vistheimili barna að Dalbraut 12. Með þessari ráðstöfun var Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins lögð niður, en húsnæðið að Dyngjuvegi, þar sem vöggustofan var áður, tekið til annarra nota af hálfu borgarinnar.

Þann 16. maí 1979 hélt félagsmálaráð kynningu á starfsemi nýs vistheimilis fyrir börn við Dalbraut í tilefni af sameiningu á starfsemi Upptökuheimilis við Dalbraut og þeirrar starfsemi sem rekin hafi verið í Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins við Dyngjuveg, „og þó fyrst og fremst til kynningar á nýrri starfsemi á vegum Reykjavíkurborgar, sem tekin verður upp hér á heimilinu fyrir þroskaheft börn og aðstandendur þeirra“, eins og segir í skjali um kynninguna.¹³⁴ Í skjalinu, sem virðist hafa verið lagt fram á kynningunni, kom m.a. eftirfarandi fram:

¹³⁰ BSR. Málafn skrifstofu félagsmálastjóra. Askja 407. „Greinargerð vegna Upptökuheimilisins við Dalbraut og Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins“, Sævar Berg Guðbergsson yfirmaður fjölskyldudeildar Félagsmálastofnunar, dags. 21. desember 1978.

¹³¹ Fundargerð af fundi félagsmálaráðs nr. 398. Sjá einnig: BSR. Málafn Félagsmálastofnunar Reykjavíkur. Askja c/900. „Frá fundi vinnuhóps um upptökuheimili Reykjavíkurborgar, 5. janúar 1979.“ Í skjalinu er að finna tillögu vinnuhópsins, þar sem segir: „Lagt er til, að félagsmálaráð samþykki að upptökuheimilið að Dyngjuvegi 18, verði flutt að Dalbraut 12, og rekstur heimilanna sameinaður frá og með 1. maí n.k.“

¹³² BSR. Málafn Félagsmálastofnunar Reykjavíkur. Askja 407.

¹³³ BSR. Málafn Félagsmálastofnunar Reykjavíkur. Askja c/906. „Vistheimili barna, Dalbraut 12“, Kristín Pálsdóttir og Anni G. Haugen, starfsmenn Félagsmálastofnunar, dags. 1. maí 1984.

¹³⁴ BSR. Málafn Félagsmálastofnunar Reykjavíkur. Askja 407. „Rekstur vistheimilis fyrir börn við Dalbraut. Kynning 16. maí 1979.“

Á síðustu árum hafa verið lögð niður vistheimili, sem rekin voru í Reykjahlíð í Mosfellssveit og Silungapólli fyrir samtals 47 börn.

Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins, sem var vistheimili fyrir 42 börn, hefur verið breytt í dagvistarstofnun fyrir 80 börn á ýmsum aldri, allt frá vöggustofubörnum að börnum á skólaaldri.

Jafnframt hafa tvær vistdeildir af þremur í vistheimili v/Dalbraut verið leigðar ríkinu til reksturs geðdeildar fyrir börn.

Breytingar þessar hafa orðið smátt og smátt s.l. 10 ár og síðast með endanlegri sameiningu Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins og Upptökuheimilis v/Dalbraut hér í þessari stofnun, sem kynnt er hér í dag.

Gögn og skráningar á vistun barna á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins og gögn um starfsemi hins nýja Vistheimilis að Dalbraut 12 staðfesta að framangreindar breytingar urðu og miðast niðurlagning Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins við þessa sameiningu.

Rétt þykir að miða við að Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins hafi formlega verið lögð niður 1. maí 1979, í samræmi við samþykktir um sameiningu stofnananna, og þá kynningu á starfsemi hins nýja Vistheimilis að Dalbraut 12 sem fram fór 16. maí það ár. Rétt er þó að taka fram að samkvæmt vistunargögnum sem vöggustofunefnd hefur fundið voru tvö síðustu börnin skráð út af Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins þann 12. febrúar 1979, og má leiða mjög sterkum líkum að því að börn hafi ekki verið vistuð þar eftir þann dag.

Niðurlagning Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins er í samræmi við aðrar breytingar á vistun ungra barna sem þátt í félagslegum úrræðum og barnavernd á þessum tíma. Í ársskýrslu Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar 1980, bls. 46, er rakið að 1968 hafi verið 100 vistpláss fyrir börn og unglinga á stofnunum Reykjavíkurborgar. Árið 1979 hafi þau verið orðin 49. Þeirri stefnu hafi verið fylgt að hafa stofnanadvalir barna sem stýstar og ef horfur séu á að barn geti ekki dvalið á heimili sínu í langan tíma sé barnið frekar vistað á heimili en stofnun eða reynt að aðstoða heimilin/fjölskylduna til að hafa barnið heima.

3.2 Lagalegur grundvöllur fyrir starfsemi vöggustofunnar

Engin gögn hafa fundist um að veitt hafi verið sérstakt leyfi fyrir starfsemi Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins sem vistheimilis fyrir börn, hvorki til handa barnaverndarnefnd Reykjavíkur né Reykjavík sem sveitarfélagi.

Í skýrslu fyrri vöggustofunefndar var lagt til grundvallar að þau gögn sem hún aflaði hafi varpað nægilega skýru ljósi á það hvers vegna var stofnað til rekstrar vöggustofunnar og þann lagagrundvöll sem starfsemin byggðist á. Miðað við þau gögn taldi fyrri vöggustofunefnd að Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins hafi haft það hlutverk í merkingu laga nr. 29/1947 (eldri laga um vernd barna og ungmenna) að vera stofnun þar sem vistuð skyldu börn sem bjuggu við bágar heimilisaðstæður, einkum vegna háttsemi, veikinda og vanrækslu foreldra.¹³⁵

¹³⁵ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 102.

Pau gögn sem fram hafa komið við þá athugun sem fram fór vegna gerðar þessarar skýrslu, og lýtur að tímabilinu 1974–1979, styðja að þetta hafi enn átt við á því tímabili. Gögn liggja ekki fyrir um að veitt hafi verið sérstakt leyfi fyrir starfsemi Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins, til handa barnaverndarnefnd Reykjavíkur, félagsmálaráði, Félagsmálastofnun Reykjavíkur eða Reykjavíkurborg sem sveitarfélagi. Enginn vafi er þó á að Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins var árin 1974–1979 rekin af Reykjavíkurborg sem vistheimili sem sinnti sólarhringsvistun barna og féll undir eftirlit og starfsemi barnaverndarnefndar og Félagsmálastofnunar Reykjavíkur og þær lagareglur og hlutverk sem þessir aðilar innan stjórnkerfis borgarinnar höfðu með höndum.¹³⁶

3.3 Starfsmannahald

Nákvæmar upplýsingar eða gögn liggja ekki fyrir um fjölda starfsmanna á Vöggustofunni á tímabilinu 1974–1979. Samkvæmt starfsmannaskrám Reykjavíkurborgar voru 9 starfsmenn á launaskrá árið 1974 og 12 starfsmenn árið 1978. Þessar skráningar eru ekki nákvæmar, eins og einnig hefur verið rakið í kafla 1.4.2.

Einn þeirra sem tilgreindur er í umræddum skráum er lækni, sem ekki hafði fasta viðveru á stofnuninni, þótt hann sinnti þar störfum. Nánari athugun hefur leitt í ljós að til viðbótar við framangreint þá störfuðu á stofnuninni að minnsta kosti einnig starfsfólk sem sinnti næturvöktum, sumarafleysingum og mögulega öðrum afleysingum eftir því sem þurfti til. Eins og fram kemur í kafla 3.1 liggja fyrir upplýsingar um að árið 1978 hafi verið gert ráð fyrir að fækka starfsmönnum úr 21 í 13, eða úr 17,5 stöðugildum í 9,2.¹³⁷

Forstöðumaður stofnunarinnar í upphafi, þ.e. um upphaf á þess tíma sem athugunin tekur til, var Þorbjörg G. Sigurðardóttir og síðan Aðalbjörg K. Valberg. Aðalbjörg var forstöðumaður þegar starfsemi vöggustofunnar var lögð niður á fyrri hluta ársins 1979. Ekki liggja fyrir nákvæmar upplýsingar um það hvenær Aðalbjörg tók við starfi forstöðumanns af Þorbjörgu en nefndin telur rétt að leggja til grundvallar að það hafi verið á árinu 1975.

Fyrir liggur að starf forstöðukonu var auglýst opinberlega nokkrum sinnum á tímabilinu og að það var Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar sem stóð að auglýsingunum.

Dæmi um auglýsingar: Auglýsing er birt í Tímanum 16. maí 1975 með orðalaginu: „Forstöðustarf við Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins er laust til umsóknar. Umsækjendur með fóstrumenntun ganga fyrir.“ Auglýsing er birt í Morgunblaðinu 8. júlí 1975, með orðalaginu „Fóstrur athugið. Forstöðustarf við Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins er laust til umsóknar.“ Auglýsing er birt í Morgunblaðinu 22. febrúar 1976, með orðalaginu: „Forstöðustarf við Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins er laust til umsóknar. Umsækjendur skulu hafa fóstrumenntun.“

Í viðtali nefndarinnar við Aðalbjörgu, sem var forstöðumaður stofnunarinnar stærstan hluta tímabilsins 1974–1979, kom fram að hún hefði tekið starfið að sér þegar ekki tókst að ráða nýjan forstöðumann í stað Þorbjargar. Aðalbjörg hafði áður verið í starfi fóstru á

¹³⁶ Sjá m.a. 4. tölul. 1. gr., 37. gr., 3. mgr. 39. gr. og 55. gr. laga nr. 53/1966, um vernd barna og ungmenna.

¹³⁷ BSR. Málafn Félagsmálastofnunar Reykjavíkur. Askja 407.

vöggustofunni. Bæði Þorbjörg og Aðalbjörg eru menntaðar fóstrur sem var í samræmi við kröfur Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar.

Nákvæmar skráðar heimildir liggja ekki fyrir um skipulag á vöktum eða mönnun á stofnuninni fyrir tímabilið. Nefndin dregur þær ályktanir af viðtölum við fyrrum starfsmenn hennar að unnið hafi verið á vöktum, sem skiptust í fyrri og síðari hluta dags, og næturvakt. Skráningar um það hversu margir gengu hverja vakt liggja ekki fyrir. Samkvæmt frásögn forstöðumanns munu fimm til þrír starfsmenn hafa verið á vakt hverju sinni en færri á næturvakt. Hér að framan hefur jafnframt verið vísað til skjals sem virðist hafa verið útbúið í byrjun árs 1978, í tengslum við tillögu um að fækka plássum á vöggustofunni og starfsmönnum. Þar kemur fram að áætluð breyting á starfseminni feli í sér að stöðugildum fækki á vöggustofunni úr 17,5 í 9,2. Þar af hafi verið gert ráð fyrir forstöðumanni í 100% stöðu og sjö fóstrum og einum kennara eða fóstru í 100% stöðu.¹³⁸

Samkvæmt frásögnum starfsmanna sinntu einstakir starfsmenn almennt ákveðnum börnum en með því hafi betur mátt sinna einstökum þörfum barnanna. Þá mun starfsemi stofnunarinnar hafa skipst í tvær deildir, yngri og eldri barna, þótt einnig hafi komið fram, bæði í viðtölum við almenna starfsmenn og forstöðumenn, að stofnunin var almennt rekin sem ein heild án afgerandi eða skýrrar skiptingar milli deilda.

Skráningar í starfsmannaskrá Reykjavíkurborgar benda til að við stofnunina hafi verið fremur litlar breytingar í starfsmannahaldi á tímabilinu sem athuginin tekur til. Á það bæði við um það hverjir störfuðu við stofnunina og um fjölda starfsmanna. Viðtöl við fyrrum starfsmenn staðfesta þetta en í viðtölum kom ítrekað fram að starfsmannavelta hefði verið lítil.

3.4 Upplýsingar úr viðtölum um vistun og meðferð barna

Vöggustofunefnd tók, sem fyrr greinir, samtals viðtöl við sautján einstaklinga en í þeim hópi eru bæði starfsmenn, einstaklingar sem vistaðir voru á stofnuninni og aðstandendur.

Aðferðum nefndarinnar við öflun einstaklinga til viðtals, sem og tilgangi viðtala, hefur áður verið lýst í kafla 1.4.2. og kafla 1.5.

Fyrst verður hér vikið að viðtölum við starfsmenn á vöggustofunni á tímabilinu og því næst að viðtölum við einstaklinga sem voru vistaðir á stofnuninni og aðstandendur þeirra.

Þorbjörg G. Sigurðardóttir, var forstöðumaður Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins í upphafi þess tímabils sem athugin nefndarinnar tekur til, og fram á mitt sumar árið 1975. Hún hafði þá verið forstöðumaður frá árinu 1972.¹³⁹ Nefndin tók viðtal við Þorbjörgu 14. október 2025.

Þorbjörg lýsti því að þegar hún hóf störf á vöggustofunni hefði verið nokkuð skýr aldursskipting, vöggubörn á einni deild, eins árs börn á annarri og eldri börnum haldið sér. Hún hafi breytt þessu, blandað hópunum meira saman. Þá hafi hún lagt meiri áherslu á að

¹³⁸ BSR. Málafsn Félagsmálastofnunar Reykjavíkur. Askja 407.

¹³⁹ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 169.

halda systkinum saman en áður hafi verið. Því hafi fylgt að stundum hafi þá verið tekin eitthvað eldri börn inn á vöggustofuna. Þorbjörg lýsti því einnig að börn á grunnskólaaldri hafi ekki farið á skóla til að byrja með, meðan á vistun á vöggustofunni stóð, en undirbúningur að því hafi þó verið byrjaður og áform hafi verið um að láta börnin sækja sinn grunnskóla frá og með haustinu 1975.

Að sögn Þorbjargar voru vaktir þrískiptar, morgunvakt, kvöldvakt og næturvakt. Hún hafi leitast við að hafa sama fólkið á sömu deildum þar sem það hafi getað sinnt sömu börnum en tók jafnframt fram að stofnun af þessum toga sé aldrei eins og heimili. Þrátt fyrir þessa viðleitni hafi alltaf komið margir starfsmenn að hverju barni á hverjum degi. Aðspurð sagðist Þorbjörg ekki muna hversu margir hefðu verið á næturvakt en vaktir yfir daginn hefðu verið fjölmennari. Taldi Þorbjörg að starfsfólk hafi unnið afar góða vinnu og hún hafi hvatt það til að gera það sem þeim blés í brjóst.

Þorbjörg gerði grein fyrir því að vöggustofan hafi heyrt undir Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar. Starfsmenn þaðan hafi komið með börnin á vöggustofuna og þá hafi fylgt með þær upplýsingar sem til voru. Fundir með ráðgjöfum um einstök börn hafi verið sjaldan en að sögn Þorbjargar voru þó haldnir mánaðarlega fundir með starfsmönnum Félagsmálastofnunarinnar þar sem hún hafi verið viðstödd og einhverjir starfsmenn og þá hafi oft verið rætt um tiltekin börn. Aðspurð kvaðst Þorbjörg ekki muna eftir eftirliti með stofnuninni og ekki heldur eftir því að fagaðilar, s.s. sálfræðingur, hafi komið og rætt við börnin. Læknir hafi hins vegar komið á vöggustofuna á þessum tíma.

Þorbjörg lýsti því að starfsmenn inni á vöggustofunni hafi „rapportað“ sín á milli munnlega á milli vakta. Taldi Þorbjörg þó að einhverjar skriflegar upplýsingar hljóti að hafa komið með börnum þegar þau hafi verið vistuð og minntist Þorbjörg þess, í því sambandi, að hún hefði undir lok starfstíma síns verið að reyna að halda einhverjum upplýsingum saman og flokka, s.s. læknaskýrslur o.fl.

Aðspurð um heimsóknir foreldra lýsti Þorbjörg því að áður, þegar hún kom sem nemi inn á stofnunina árin 1964–1965 þá hafi heimsóknir verið bannaðar eða mjög takmarkaðar. Þessu hafi forstöðukonan sem var á undan henni í starfi hins vegar breytt. Aðspurð sagðist Þorbjörg einnig muna eftir samskiptum við fósturforeldra. Starfsfólk hafi verið í samskiptum við fósturforeldra og þau hafi komið í heimsókn á vöggustofuna til að kynnast börnunum ef þau vildu. Þorbjörg lýsti því að starfsmenn hafi stundum fylgt börnunum í fóstur eða heimsótt fósturforeldra. Sjálf mundi Þorbjörg eftir að hafa farið í slíkar ferðir með ráðgjafa frá Félagsmálastofnun.

Um umhverfi og aðbúnað lýsti Þorbjörg því að umhverfið hefði verið „sterílt“ í byrjun, og herbergin stór. Hún hafi breytt þessu, reynt að skipta um liti og hafa einhver leikföng. Uppi, þar sem áður hafi verið starfsmannaþúfið, hafi verið innréttuð stofa. Þar hafi börnin ekki sofði. Um jól hafi þar verið jólatré. Að sögn Þorbjargar voru oftast fá börn yfir jólin, þá hafi matráður fengið frí en starfsfólkið eldað sjálft. Þorbjörg lýsti því einnig að á afmælum barnanna hafi verið bakað og eldhúsið hafi séð um það. Garður á lóðinni hafi verið mikið notaður fyrir börnin en einnig hafi verið farið með börnin út fyrir hann sem ekki hefði verið gert áður.

Þorbjörg vísaði einnig í viðtalinu til þess að ein stofan á vöggustofunni hafi verið notuð sem leikskóli, fyrir vistbörnin, og einn starfsmaður hafi verið fóstra þar.

Aðalbjörg K. Valberg sinnti starfi forstöðumanns frá árinu 1975 til 1979 þegar stofnunin var lögð niður. Starfinu sinnti Aðalbjörg fyrst í afleysingum en sú ráðning var síðan framlengd en áður hafði Aðalbjörg starfað sem fóstra á vöggustofunni. Aðalbjörg kom til viðtals við nefndina þann 7. apríl 2025.

Aðalbjörg sagði frá að vöggustofunni hafa verið skipt í tvær deildir. Um 15–20 börn hafi verið þar í einu þegar mest var. Starfsfólk hafi unnið á vöktum, fimm starfsmenn hafi verið á morgunvakt, þá hafi tekið við millivakt, en starfsfólk þeirrar vaktar hafi unnið fram á kvöldið, almennt til klukkan 21.00, en þrír lengur eða til klukkan 23.30, en þá hafi næturvakt tekið við. Á næturvakt hafi verið einn starfsmaður. Tveir starfsmenn hafi unnið í eldhúsi og einn hafi séð um þvotta. Starfsfólk hafi sjálft séð um þrif. Aðalbjörg lýsti því að starfsmannavelta hafi verið lítil og sömu starfsmenn á næturvakt öll árin sem hún var forstöðumaður.

Um aðbúnað nefnir Aðalbjörg að börn hafi verið tvö saman í herbergi. Þegar hún hafi tekið við sem forstöðumaður hafi verið búið að mála herbergi, fjarlægja stór rimlarúm og setja tré-rimlarúm í staðinn. Starfsfólk hafi verið duglegt að skreyta og gera umhverfið vistlegt. Börn hafi farið reglulega út og daglega út í garð við húsnæðið. Starfsfólk hafi farið með börn í gönguferðir. Aðalbjörg nefnir að á stofnuninni hafi starfsfólk fundað um starfsemina og þá hafi starfsmenn einnig haft það skipulag á að reynt var að sömu starfsmenn sinntu sömu börnum. Þá voru skilafundir haldnir milli vakta. Á stofnuninni hafi verið gott starfsfólk sem hafi hugsað vel um börnin. Að sögn Aðalbjargar kom lækni vikulega á stofnunina og sinnti börnunum vel. Á tímabili kom sálfræðingur í heimsóknir inn á stofnunina en Aðalbjörg taldi þó að þær heimsóknir hefðu verið fáar.

Aðspurð nefnir Aðalbjörg að heimsóknartími foreldra hafi verið tvisvar í viku, á fimmtudögum og sunnudögum í eina klukkustund hvorn dag. Börn og foreldrar hafi þá verið inni og ekki farið út. Aðalbjörg segist sjálf hafa lítil samskipti haft við foreldra og að ekki hafi verið unnið með samskipti barna við foreldra sína inni á vöggustofunni. Í einhverjum tilvikum hafi mæður hringt til hennar til að fá upplýsingar um börn sín þegar þær ekki máttu koma í heimsókn.

Hvað lýtur að samskiptum Félagsmálastofnunar og vöggustofunnar nefnir Aðalbjörg að þau samskipti hafi verið mest um rekstur stofnunarinnar. Ekki muni hafa verið haldnir formlegir inntökufundir og vistun nýrra barna hafi verið tilkynnt með símtali og almennt án þess að ástæða vistunar væri gefin upp. Starfsfólk hafi ekki fengið neinar upplýsingar um aðstæður barna í fyrstu en það hafi breyst og mánaðarlega hafi Aðalbjörg, sem forstöðumaður, setið fundi með hópi félagsráðgjafa sem sáu um mál þeirra barna sem vistuð voru á vöggustofunni. Að sögn Aðalbjargar sátu aðrir starfsmenn vöggustofunnar ekki fundina. Hún hafi sjálf verið á fundunum til áheyrnar en ekki til að gefa skýrslu eða veita upplýsingar. Aðalbjörg telur að þetta form hafi þróast smám saman, og þáttur í þeirri þróun hafi verið samruni stofnunarinnar við stofnun á Dalbraut.

Starfsmaðurinn A vann á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins sumarið 1974 en hafði að sögn einnig unnið þar fyrir þann tíma og m.a. um stuttan tíma í afleysingu fyrir forstöðukonu stofnunarinnar. A kom til viðtals við nefndina þann 23. apríl 2025.

Líkt og aðrir fyrrum starfsmenn benti A á að eftir atvikum væri erfitt að gera greinarmun á atvikum fyrir og eftir 1974. Um aðbúnað barna greindi A frá því að tvö rúm hefðu verið í hverju herbergi fyrir eldri börnin. Yngri börn hafi sofnað í barnarúmum og vöggum sem stillt hafi verið upp í röðum. Umönnun barnanna hafi verið góð og starfsmenn hafi sinnt börnunum vel þótt hann teldi einnig að dvöl á stofnun hafi ekki verið ákjósanleg í sjálfu sér.

A lýsti þeirri afstöðu að börn í litlu jafnvægi hefðu átt að fá meiri þjónustu. Foreldrar hafi komið í heimsóknir og slíkt hafi verið leyft en það hafi verið misjafnt eftir foreldrum hvernig því var hagað. Sumir hafi komið oft en aðrir ekki.

A lýsti því svo að starfsmenn Félagsmálastofnunar hafi komið vikulega eða hálfsmánaðarlega sem forstöðumaður hafi setið. A mundi ekki til þess að starfsmenn vöggustofunnar hafi setið slíka fundi. Takmarkaðar upplýsingar hafi fylgt börnum sem komu til vistunar. A kvaðst ekki muna eftir að hafa skrifað samantektir um hagi eða dvöl barna á stofnuninni, aðeins þeirri yfirferð sem fram fór á áðurnefndum fundum. Þá mundi A ekki eftir eftirliti eða úttektum sem farið hefði fram á starfseminni.

Starfsmaðurinn B kom til viðtals við nefndina þann 8. apríl 2025. B vann við afleysingar á vöggustofunni á tímabilinu. Að sögn B varð sú breyting frá 1973 að umhverfi á heimilinu breyttist úr stofnun í heimili. Teppa á gólfum, öðruvísi húsgögn, púðar sem ekki voru áður, áhersla á að hafa liti á veggjum. B lýsti því svo að á deild fyrir eldri börn hafi verið tvö börn saman í herbergi. B nefndi að áhersla hafi verið lögð á að aðskilja ekki systkini. Matmálstímar hafi farið þannig fram að allir borðuðu saman og taldi B að það hefði almennt verið notaleg stund. Maturinn hafi verið venjulegur heimilismatur og ekki til sparað, fiskur, kjöt, grænmeti, ávextir, grautar.

B nefndi að börn hafi verið mismunandi búin, og mismunandi hafi verið hve mikið af fötum börnin komu með sér. Ef börn höfðu of lítið af fötum þá útvegaði starfsfólkið stundum föt. Vöggustofan hafi einnig haft töluvert af fötum eða keypt voru föt. B nefndi einnig að eftir að Aðalbjörg Valberg hafi orðið forstöðumaður hafi verið keypt meira af leikföngum. Um aðbúnaðinn almennt nefndi B að á Langasandi, þar sem eldri deildin hafi verið, hafi verið mikið af leikföngum og á leikvellingum hafi verið rennibraut, sandkassi, rólur og vegasalt.

Aðspurð mundi B ekki eftir að á stofnuninni hafi verið börn á grunnskólaaldri. Þá hafi almennt ekki verið mikið um heimsóknir foreldra en hana minnti þó að heimsóknir hafi verið tvær klukkustundir í viku, líklega meira á Langasandi. Dæmi hafi verið um foreldra sem hafi komið oftar.

Starfsmaðurinn D kom til viðtals við nefndina þann 22. apríl 2025. D starfaði á vöggustofunni frá 1972 og líklega allt til 1978. D lýsti því að hún hefði stýrt því sem hún nefndi leikskóla á vöggustofunni en það var sérstakt rými sem hún hafði fyrir börnin þar sem var málað, litað og slíkt.

Leikskólastarfið fór að sögn D fram á morgnana en eftir hádegið kveðst D hafa tekið fámennari hópa, þrjú til fjögur börn í einu, á leikskólasvæðið þar sem var lesið, unnið með tónlist eða slíkt. Sum börnin fóru að sögn D í eigin leikskóla en önnur tóku þátt í þessari dagskrá. Á stofnuninni hafi verið nóg af leikföngum, púsluspil og bækur og á eldri deildinni hafi verið bókasafn.

Aðspurð sagði D að mánaðarlega hafi starfsfólk haldið fundi, m.a. um hagi barna. Ekki hafi þeir þó verið skráðir, svo hún mundi. Félagsráðgjafar og sálfræðingur hafi komið á stofnunina ef eitthvað sérstakt hafi komið upp og D mundi eftir námskeiði sem sálfræðingur hélt fyrir starfsfólk. Þá hafi læknir komið vikulega og skoðað börnin. Hann hafi hætt árið 1975 og enginn læknir komið í staðinn en starfsfólk hafi þá getað hringt á barnaspítalann.

D nefndi í viðtalinu að starfsfólk hafi gefið börnunum lyf, t.d. við hálsbólgu. Þá hafi starfsfólkið þurft að sinna ýmsum flóknum verkefnum, s.s. við umönnun fatlaðra barna. D mundi þó ekki eftir mikilli lyfjagjöf og aðeins svefnlyfjanotkun hjá einu barni.

Starfsmaðurinn E kom til viðtals við nefndina þann 7. apríl 2025. E starfaði á vöggustofunni sem sumarnemi árið 1975 og svo aftur frá 1976–1977. E starfaði að sögn ávallt með yngstu börnin sem hafi verið allt niður í 10 daga gömul.

E nefndi að á deildinni fyrir yngri börnin hafi verið fimm börn, þar hafi verið þrjú herbergi, tveir starfsmenn á vakt til kl. 15.00 og síðan hafi komið millivakt og af þeirri vakt hafi tveir verið á kvöldvakt til kl. 23.30, en þá hafi næturvakt tekið við. Þá hafi starfsfólk haldið fundi við vaktaskipti.

E taldi að vöggustofan hafi verið litrík, þar hafi verið leikföng, kubbar, bangsar og dúkkur. Farið hafi verið út með börnin, þau hafi sofist í vögnum á svölum hússins og stundum hafi verið farið með þau út fyrir lóðina, í Laugardalinn. E mundi í viðtalinu ekki eftir heimsóknum foreldra og taldi reyndar að hún hefði einungis séð foreldri vistbarns einu sinni.

Aðspurð sagðist E ekki hafa fengið leiðbeiningar um starfið, um umönnun barna eða handleiðslu í starfinu, hún hafi ekki verið spurð um hagi barnanna og ekki gefið skýrslur um þau. Þá hafi hún ekki fengið upplýsingar um börnin þegar þau komu á stofnunina. Forstöðukona hafi setið fundi með félagsráðgjöfum en aðrir hafi ekki komið á vöggustofuna nema sálfræðingur.

Starfsmaðurinn F kom til viðtals við nefndina þann 23. apríl 2025. Hún hóf störf á vöggustofunni árið 1975 og starfaði þar að sögn með yngstu börnin. F gerði grein fyrir því að á yngri deild á stofnuninni hafi verið þrír á vakt. Þar hafi ekki verið mjög mörg börn, „stundum bara 5–6“. Skilafundir hafi verið haldnir milli vakta. F lýsti umhverfinu á stofnuninni þannig að það hafi verið grindarrúm fyrir litlu börnin. Á veggjum hafi verið myndir og þau hafi haft dúkkur og bangsa í rúmunum. F nefndi einnig að í því sem kallað hafi verið leikskóli, inni á stofnuninni, hafi verið leikföng. Sú aðstaða hafi reyndar verið lögð niður þegar almennara varð að börnin færu sjálf á eigin leikskóla.

F gerði grein fyrir að almennt hefði verið hugsað vel um börnin en þó hafi börn verið lengi á stofnuninni og mörg sem komið hafi ítrekað. Almennt hefði verið hugsað vel um börnin en þó

væri eitt atvik, sem hún myndi vel, að þegar hún hefði mætt á vakt hefði barn verið með límband yfir fingrum af því að það hafði meitt annað barn. Þetta væri þó eina dæmið um slíka meðferð á barni sem hún hefði vitneskju um af vöggustofunni.

Aðspurð um læknisþjónustu taldi F að lækni hefði ekki komið á vöggustofuna, aðeins hefði verið haft samband við lækni í síma. F lýsti þeirri skoðun að sýklalyfjanotkun hefði verið of mikil.

Starfsmaðurinn G kom til viðtals við nefndina þann 30. september 2025. G starfaði á vöggustofunni frá 1972 til 1975. G sagðist hafa starfað við umönnun barna á eldri deild stofnunarinnar (Langasandi) í byrjun starfstímans, en einnig og eftir atvikum á næturvöktum með yngstu börnin. Í viðtalinu kom einnig fram að á síðari hluta starfstímans hefði G einungis sinnt dagvöktum.

G mundi ekki vel hvaða fjöldi starfsmanna var á hverri vakt en taldi að þrír til fjórir starfsmenn hefðu verið á hvorri deild á daginn. Til að byrja með, þ.e. fyrst á starfstíma sínum hjá vöggustofunni, lýsti G því að hún hefði þá m.a. verið á næturvöktum. Þá hefði hún komið um kl. 11.00 og farið heim kl. 7.00 eða 8.00 að morgni. G lýsti næturvakt á deildinni fyrir yngri börnin með orðunum „og þá sátum við bara á ganginum en þá [hafa] örugglega verið einhverjir aðrir inni á Langasandi. ... neðri hæðin er svona eins og í L, og þau bara sváfu í sínum rúmum og maður sat þarna frammi á ganginum, það var ekkert annars staðar. Og svo stundum vorum við með einhver börn þar á ganginum í, æ þetta voru svona litlir stólar, munið þið, sem maður ruggaði eða gat ruggað ef þau voru eitthvað óróleg. Það voru þarna nokkur sko alveg nýfædd sem komu bara beint af sjúkrahúsinu.“ G ræddi einnig að kvöldvaktir hefðu verið lítið mannaðar og segir meðal annars: „Þá var ég stundum ein á Langasandi og önnur hinum megin.“

Að sögn G skiptist starfsemin á vöggustofunni í tvær deildir, fyrir eldri og yngri börn. Gangur í húsnæðinu sem nefndur var Langisandur hafi fremur verið fyrir eldri börn. Eftir atvikum hafi systkini þó verið höfð saman. Elstu börnin muni hafa verið voru tvö saman í herbergi. Þá mundi G eftir hálfgerðum leikskóla sem rekinn hafi verið inni á stofnuninni og börnin fóru á yfir hluta dagsins.

G sagði frá því að áhersla hefði verið lögð á starfsmenn hefðu tengsl við börnin á stofnuninni. Hver starfsmaður hafi annast sérstaklega tiltekin börn. Áhersla hafi verið lögð á að hafa heimilislegt á vöggustofunni og starfsmenn hafi allir reynt að vera góðir við börnin.

G mundi ekki eftir skriflegum upplýsingum eða lýsingu á verklagi um umönnun barnanna eða verklagi um viðbrögð við tilteknum aðstæðum. Hún nefndi einnig að starfsmenn hafi ekki vitað mikið um hagi barna sem komið hafi á vöggustofuna. Haldnir hafi verið starfsmannafundir innan stofnunarinnar þar sem eftir atvikum hafi verið rætt um tiltekin börn og hvernig gengi. Á þeim hafi verið starfsmenn á vakt og forstöðumaður en ekki utanaðkomandi, s.s. fulltrúar frá Félagsmálastofnuninni. G mundi ekki heldur ekki eftir að hafa skrifað neitt niður um hagi barna, eða verið beðin um að standa skil á upplýsingum um tiltekin börn.

G nefndi í viðtalinu að hún hafi stundum upplifað að börn á Langasandi hafi sýnt erfiða hegðun. Börn hefðu stundum grátið og öskrað en það hefði ekki verið farið illa með þau, þau hefðu ekki verið læst inni eða slíkt, „þeim leið illa, maður gerði sitt besta.“

Samkvæmt G máttu foreldrar koma í heimsóknir á fimmtudögum eftir hádegi, fyrst þegar hún hóf störf á vöggustofunni [1972]. Á þeim tíma hafi börn verið sett í spariföt fyrir heimsóknartímann. Þetta hafi breyst þegar Þorbjörg tók við sem forstöðumaður [1972]. Eftir það hafi foreldrar mátt koma þegar þau vildu og börnin hafi ekki verið klædd sérstaklega upp. G nefndi einnig að starfsmenn hafi verið „á staðnum og í kring“ þegar foreldrar komu í heimsókn. Þá mundi G eftir fósturforeldrum en tók fram að hlutverk starfsmanna hafi þó ekki verið að leiðbeina þeim.

Líkt og rakið er í kafla 1.4.2 tók nefndin ekki aðeins viðtöl við fyrrum starfsmenn heldur einnig við einstaklinga sem höfðu verið vistaðir á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins og aðstandendur þeirra ef þeir óskuðu eftir að koma upplýsingum á framfæri við nefndina.

Þeir einstaklingar sem höfðu verið vistaðir á vöggustofunni og gáfu nefndinni kost á viðtali við sig höfðu verið það ungir þegar þeir dvöldu þar að þeir bjuggu ekki að minningum eða upplýsingum sem gáfu þeim færi á að lýsa dvöl á vöggustofunni af nákvæmni. Sú staðreynd að þeir einstaklingar sem komu til viðtals áttu ekki nákvæmar minningar samræmist almennt vel reynslu við sambærilegar rannsóknir og fræðilegum rannsóknum um sönnunargildi vitnisburða, eins og m.a. er lýst í köflum 1.4.1 og 1.5. Frásagnir fyrrum vistbarna og viðtöl sem nefndin tók við fyrrum vistbörn voru engu að síður gagnlegar fyrir nefndina, bæði vegna afmarkaðra minninga þeirra, vegna þeirrar sögu og lýsinga sem þau gátu haft eftir öðrum, t.d. fósturforeldrum, um þennan tíma ævinnar, og vegna lýsingar sem þau gátu veitt á aðstæðum að öðru leyti. Aðstandendur sem komu til viðtals voru fáir. Viðtöl við þessa einstaklinga voru engu að síður gagnleg fyrir athugun nefndarinnar og voru bæði til að staðfesta aðrar heimildir og til uppfyllingar um mikilvæga mynd af rekstri og aðstæðum á vöggustofunni.

3.5 Fjöldi vistbarna, aldur, lengd og ástæða dvalar

Í skráðum gögnum sem varðveitt hafa verið liggja ekki fyrir heildstæðar upplýsingar eða samanteknir listar yfir börn sem dvöldust á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins. Hins vegar eru til svonefnd vistunarskjöl frá vöggustofunni þar sem almennt eru upplýsingar um heiti barns og aldur, foreldra og dagsetning á komu og brottför. Þessar skráningar eru ekki ítarlegar og í vissum tilvikum ónákvæmar.¹⁴⁰ Eftirfarandi greining byggist fyrst og fremst á þessum vistunarskjölum. Þótt skráningar í þeim séu í vissum tilvikum afar fábrotnar telur nefndin þau engu að síður vera bestu fyrirliggjandi heimild um vistun barna á stofnuninni.

Í vissum tilvikum gat nefndin fundið meiri upplýsingar um vistun barnanna í öðrum gögnum og er þá byggt á þeim upplýsingum þar sem við á. Skiptir þar mestu að vissar upplýsingar komu fram í svonefndum dagálum frá Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar, fundargerðum

¹⁴⁰ Sjá einnig kafla 1.4.1 í skýrslunni.

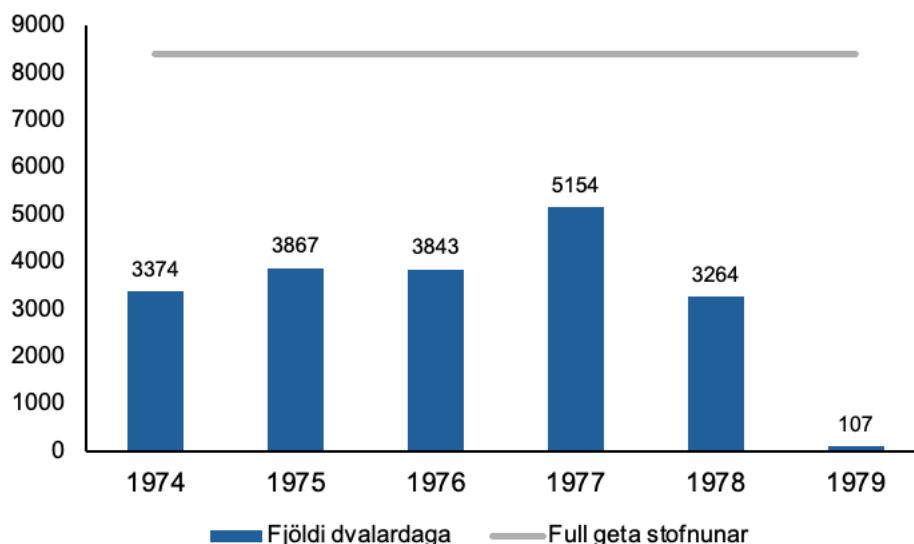
barnaverndarnefndar Reykjavíkur og í vistunarskjöllum um einstök börn sem voru á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins en hafa varðveist með skjalasafni Vistheimilis barna að Dalbraut 12. Í kafla 1.4.2 að framan er nánar fjallað um rannsókn nefndarinnar á þessum gögnum.

Samkvæmt framangreindum gögnum voru 236 börn tekin til vistunar á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins 1974–1979. Þar af voru 135 drengir (57,2%) og 101 stúlka (42,8%). Samkvæmt vistunargögnum átti 131 barn systkini sem einnig var vistað á stofnuninni (55,5%) en 105 börn áttu ekki systkini sem voru vistuð þar (44,5%).

Eins og lýst var í kafla 3.1 virðist hafa verið gert ráð fyrir að á vöggustofunni væri pláss fyrir allt að 23 börn. Samkvæmt því má ætla að hámarksgeta stofnunarinnar á ári hafi stærstan hluta tímans sem athugun nefndarinnar tekur til verið 23 pláss x 365 dagar, eða 8.395 dagpláss. Á mynd 2 má sjá samanburð annars vegar á fjölda dvalardaga á stofnuninni á ári, samkvæmt þeim skráningum sem nefndin hefur getað aflað (súlur), og hins vegar á áætlaðri hámarksgetu stofnunarinnar (lína).

Rétt er að benda sérstaklega á, eins og einnig var lýst í kafla 3.1, að vissar líkur eru á að dvalarplássum hafi fækkað í 11 í kringum mitt árið 1978, um svipað leyti hafi starfsmönnum verið fækkað nokkuð. Athugun nefndarinnar bendir einnig til þess að börn hafi ekki verið vistuð á stofnuninni frá 12. febrúar 1979 og telst það meginskyringin á fáum dvalardögum það ár.

Mynd 2: Fjöldi dvalardaga á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins 1974–1979



Eins og sést á mynd 2 var nýting vöggustofunnar undir hámarksgetu allt tímabilið. Mest var nýtingin árið 1977 með 5.154 dvalardaga sem þó var vel undir hámarkinu (8.395 dvalardagar).¹⁴¹

Samkvæmt fyrirbyggjandi vistunarskjölum, og öðrum gögnum sem nefndin hefur getað fundið, hefur nefndin reiknað út meðalaldur barna við fyrstu vistun þeirra á vöggustofunni (sjá töflu 7).

Tafla 7: Meðalaldur barna í dögum við fyrstu vistun eftir komuári

Tímabil	Komuár	Fjöldi	Meðalaldur (sf)	Yngst	Elst (ár)
Fyrsta koma fyrir 1974	1968–1971*	8	1085,5 (955,1)	140	3053 (8,4)
	1972	16	562,6 (630,0)	67	2500 (6,8)
	1973	15	588,1 (568,8)	12	1587 (4,4)
Fyrsta koma 1974–1979	1974	39	603,6 (568,7)	12	2400 (6,6)
	1975	37	1482,9 (1399,6)	6	4629
	1976	39	938,7 (998,2)	6	4305
	1977	51	1173,2 (1197,5)	8	5598
	1978	32	644,0 (694,8)	9	2874 (7,9)
	Alls	236	938,1 (1029,1)	6	5598 (15,3)

* Börn sem komu fyrst 1968–1971 voru svo fá að þau eru flokkuð saman af persónuverndarástæðum; sf= staðalfrávik

ATH: komuár miðast við fyrstu komu barns og þar sem mörg börn komu inn oft en einu sinni endurspeglar fjöldatölur ekki fjölda þeirra barna sem vistuð voru hvert ár.

Pegar litið er til alls hópsins, þ.e. þeirra 236 barna sem vistuð voru á stofnuninni á tímabilinu 1974–1979, kemur fram að meðalaldur við fyrstu komu var 938,1 dagur eða 2,6 ár. Þetta er talsvert hærri meðalaldur en fram kom í skýrslu fyrri vöggustofunefndar en meðalaldur barna við fyrstu komu á árunum 1949–1973 var 311,8 dagar.¹⁴² Meðaltalið gefur þó ekki skýra mynd af aldri barnanna þar sem staðalfrávik eru mjög stór og dreifing því mikil enda aldur barnanna allt frá 6 dögum upp í 15,3 ár.¹⁴³

Í töflu 8 má sjá meðaldvalartíma barna á vöggustofunni.

¹⁴¹ Rétt er að taka fram að í ársskýrslu Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar, en til hennar er vísað í kafla 3.1 að framan, kemur fram að árið 1975 hafi dvalardagar á vöggustofunni verið 3.952 og hafi þar dvalið að meðaltali 10.8 börn á dag. Árið 1974 hafi dvalardagar verið 3.855. Eins og sést eru þetta nokkuð fleiri dvalardagar en talning og könnun vöggustofunefndar gefur til kynna. Skýringar á þessum mun liggja ekki fyrir.

¹⁴² Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 46. Eins og nánar er gerð grein fyrir í tilvitnaðri heimild hafði meðalaldur barna á vöggustofunni farið hækkandi, ekki síst á áttunda áratug 20. aldarinnar. Þróunin eftir 1974 virðist í samræmi við það.

¹⁴³ Tölfræðilega þarf fremur fáa eldri einstaklinga til að draga meðaltalið töluvert upp.

Tafla 8: Meðallengd vistunar í dögum eftir komuári

Tímabil	Komuár	Fjöldi	Meðallengd (sf)	Stysta vistun	Lengsta vistun (ár)
Fyrsta koma fyrir 1974	1968–1971*	8	120,6 (62,9)	11	222 (0,6)
	1972	15	241,7 (210,5)	19	693 (1,9)
	1973	15	244,4 (356,0)	46	1469 (4,0)
Fyrsta koma 1974–1979	1974	39	107,0 (144,7)	1	837 (2,3)
	1975	37	87,4 (93,8)	2	469 (1,3)
	1976	39	79,8 (136,1)	1	791 (2,2)
	1977	51	60,9 (58,1)	2	244 (0,7)
	1978	32	51,2 (60,8)	2	247 (0,7)
	Alls	236	99,7 (150,4)	1	1469 (4,0)

* börn sem komu fyrst 1968–1971 voru svo fá að þau eru flokkuð saman af persónuverndarástæðum; sf= staðalfrávik

ATH. Lengsta dvöl á við um það barn sem dvaldi lengst af þeim börnum sem komu inn sama ár. Komuár miðast við fyrstu komu barns og þar sem mörg börn komu inn oftár en einu sinni endurspeglar fjöldatölur ekki fjölda þeirra barna sem vistuð voru hvert ár.

Ef reiknaður er meðaldvalartími þeirra 236 barna sem fyrirbyggjandi athugun tekur til kemur fram að hvert barn dvaldi þar að meðaltali 99,7 daga. Sem fyrr gefur meðaltalið þó ekki skýra mynd af dvalarlengd þar sem staðalfrávik eru mjög stór og dreifingin er allt frá einum degi upp í fjögur ár. Í skýrslu fyrri vöggustofunefndar er greint frá því að hvert barn hafi, fram til 1974, dvalið að meðaltali 140,5 daga á stofnuninni. Hér er því um að ræða umtalsverða styttingu á meðaldvalartíma og er það í samræmi við niðurstöður fyrri vöggustofunefndar um þróun árin þar á undan.¹⁴⁴ Hér þarf þó að hafa í huga, við túlkun niðurstaðna, að dvalarlengd er reiknuð sem heildartala vistunardaga og flokkuð eftir fyrstu komu hvers barns. Gögnin ná því yfir styttri tíma fyrir þau börn sem komu í fyrstu vistun á seinni hluta tímabilsins 1974–1979 og fylgja þeim því ekki eftir yfir jafn langan tíma.

Til nánari skýringar er í töflu 9 dregin fram sundurliðun á heildarvistunartíma.

¹⁴⁴ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 174.

Tafla 9: Lengd vistunar barna 1974--1979

Lengd vistunar	Fjöldi (%)
< 1 mánuð	79 (33,5%)
1-3 mánuðir	68 (28,8%)
3-6 mánuðir	59 (25,0%)
> 6 mánuðir	30 (12,7%)
Alls	236 (100%)

Eins og fram kemur í töflu 9 voru 30 börn, eða 12,7%, samtals lengur en sex mánuði á stofnuninni, og 89 börn, eða 37,7% dvöldu þar lengur en þrjá mánuði.

Þá voru 62,3% barnanna vistuð þar í þrjá mánuði eða styttri tíma og 79 börn eða 33,5% dvöldu skemur en einn mánuð. Þegar gögnin voru greind niður í enn styttri dvalir kom í ljós að 22 börn, eða 9,3%, dvöldu í viku eða minna.

Þegar þessar tölur eru bornar saman við niðurstöður fyrri vöggustofunefndar kemur fram að vistunartími barna á vöggustofunni hafi almennt styst þar sem 39,6% barna á Vöggustofunni Hlíðarenda (1949–1963) og 21,2% barna á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins (1963–1973) voru vistuð í 6 mánuði eða lengur.¹⁴⁵

Framangreindar tölur lýsa heildarvistunartíma, þ.e. samanlögðum vistunartíma barna, óháð því hversu oft þau komu á vöggustofuna.

Vöggustofunefnd hefur einnig greint fjölda vistana sem hvert barn sætti á tímabilinu 1974–1979 (sjá töflu 10).

Tafla 10: Fjöldi vistana barna sem voru vistuð 1974–1979

Fjöldi vistana	Fjöldi (%)
1	126 (53,4%)
2	57 (24,2%)
3	25 (10,6%)
4	10 (4,2%)
5	13 (5,5%)
6	1 (0,4%)
7	2 (0,8%)
8	1 (0,4%)
9	1 (0,4%)
Alls	236 (100%)

¹⁴⁵ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 175.

Í töflu 10 má sjá að rúmur helmingur barna var vistaður einu sinni á vöggustofunni eða 53,4% (126 börn). Tæpur helmingur barnanna, eða 46,6%, var hins vegar vistaður aftur á stofnuninni og það barn sem kom oftast var vistað alls níu sinnum. Þessar endurteknu vistanir voru nokkuð algengar og voru t.d. 11,8% barnanna vistuð fjórum sinnum eða oftar á vöggustofunni.

Eins og fram kom hér framan voru 22 börn, af 236 (9,3%), vistuð á vöggustofunni í viku eða færri daga. Þessi börn voru öll aðeins vistuð einu sinni á vöggustofunni. Að framan var einnig vísað til þess að 79 börn hefðu verið vistuð í styttri tíma en mánuð, sjá töflu 9. Flest þeirra, eða 71, voru vistuð einu sinni á vöggustofunni.

Í töflu 11 er fjöldi vistana barna sundurgreindur eftir komuári.

Tafla 11: Meðalfjöldi vistana barna sem voru vistuð 1974–1979, eftir komuári

Tímabil	Komuár	Fjöldi	Meðalfjöldi vistana (sf)	Fæstar vistanir	Flestar vistanir
Fyrsta koma fyrir 1974	1968–1971*	8	4,0 (1,9)	2	8
	1972	15	4,0 (1,8)	2	9
	1973	15	2,9 (1,3)	1	5
Fyrsta koma 1974–1979	1974	39	2,1 (1,6)	1	7
	1975	37	1,8 (1,3)	1	7
	1976	39	1,7 (0,8)	1	4
	1977	51	1,3 (0,5)	1	3
	1978	32	1,3 (0,6)	1	3
	Alls	236	1,9 (1,4)	1	9

* Börn sem komu fyrst 1968–1971 voru svo fá að þau eru flokkuð saman af persónuverndarástæðum; sf= staðalfrávik

ATH: komuár miðast við fyrstu komu barns og þar sem mörg börn komu inn oftar en einu sinni endurspeglar fjöldatölur ekki fjölda þeirra barna sem vistuð voru hvert ár.

Eins og sjá má í töflu 11 virðist vistunum hvers barns fækka, að meðaltali, eftir því sem líður á tímabilið. Hér verður þó að hafa í huga að þar sem börnin eru flokkuð eftir komuári fyrstu komu á vöggustofuna lýsa gögnin styttra tímabili fyrir þau börn sem voru fyrst vistuð á síðari hluta tímabilsins. Á grundvelli þessara tilteknu upplýsinga verður því ekki dregin ályktun um að vistunum barna hafi fækkað, aðeins að þau hafi komið sjaldnar á þessa stofnun.

Við athugun á fyrirbyggjandi gögnum hefur nefndin einnig leitast við að greina ástæður vistunar barnanna. Niðurstöður þeirrar greiningar má sjá í töflu 12. Annars vegar er lýst greiningu á ástæðum vistunar fyrir hópinn í heild og hins vegar fyrir þau sem dvöldu lengur en 180 daga. Með þessari framsetningu er m.a. gætt að samræmi við niðurstöður fyrri vöggustofunefndar.

Tafla 12: Ástæður þess að börn voru vistuð 1974-1979

Skráð ástæða vistunar	Öll börn	Börn vistuð >180 daga
	Fjöldi (%)	Fjöldi (%)
Aðrar eða ótilgreindar félagslegar ástæður	54 (22,9%)	9 (30,0%)
Áfengis- og vímuefnavandi foreldris/foreldra	50 (21,2%)	10 (33,3%)
Líkamleg veikindi foreldris/foreldra	48 (20,3%)	1 (3,3%)
Geðræn veikindi foreldris/foreldra	39 (16,5%)	10 (33,3%)
Húsnæðis-, dagvistunarvandi og fátækt	18 (7,6%)	0 (0,0%)
Meðgangna fæðing annars barns	9 (3,8%)	0 (0,0%)
Fötlun barns	3 (1,3%)	0 (0,0%)
Veikindi barns	2 (0,8%)	0 (0,0%)
Foreldri starfar á vöggustofu/öðru úrræði	2 (0,8%)	0 (0,0%)
Engar upplýsingar skráðar um ástæðu vistunar	11 (4,7%)	0 (0,0%)
Alls	236 (100%)	30 (100%)

Eins og fram kemur í töflu 12 voru algengustu ástæður vistunar aðrar eða ótilgreindar félagslegar ástæður, áfengis- og vímuefnavandi foreldris eða foreldra og líkamleg veikindi foreldris eða foreldra. Geðræn veikindi foreldris/foreldra eru einnig algeng ástæða fyrir vistun.

Nefndin getur ekki fullyrt með vissu út frá fyrirliggjandi gögnum um nákvæmar ástæður vistunar hvers barns og fleiri en ein ástæða getur verið tilgreind í hverju tilviki. Þar sem gögn bentu til fleiri en einnar ástæðu fyrir vistun voru slík tilvik almennt flokkuð undir aðrar eða ótilgreindar félagslegar ástæður.

Í samanburði við fyrri vöggustofuskýrslu, þá fækkar tilvikum þar sem skráð ástæða vistunar er húsnæðis-, dagvistunarvandi og fátækt. Þessi ástæða var skráð 12% á öllu tímabilinu 1949-1973 en 7,6% tímabilið 1974-1979.¹⁴⁶ Á hinn bóginn fjölga tilvikum þar sem skráð ástæða vistunar lýtur að veikindum foreldra. Ástæðan líkamleg veikindi var skráð í 13,5% tilvika á tímabilinu 1949-1973 en 20,3% á tímabilinu 1974-1979, ástæðan geðræn veikindi var skráð í 5,4% tilvika tímabilið 1949-1973 en 16,5% á tímabilinu 1974-1979 og ástæðan áfengis- og vímuefnavandi foreldra var skráð í 5,2% tímabilið 1949-1973 en 21,2% á tímabilinu 1974-1979.

Hér þarf jafnframt að hafa í huga að á tímabilinu 1949-1973 voru engar upplýsingar um ástæður vistunar skráðar í 34,8% tilvika. Sama tala fyrir tímabilið 1974-1979 er 4,7%.

Eins og gert er grein fyrir í skýrslu fyrri vöggustofunefndar hélst sú skipan að minnsta kosti fram á seinni hluta árs 1967 að Thorvaldsensfélagið réð sjálft fimm plássum á

¹⁴⁶ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949-1973 (2023), bls. 19.

vöggustofunni.¹⁴⁷ Við athugun á tímabilinu 1974–1979 kom fram eitt tilvik þar sem gögn bentu til að plássi hefði verið ráðstafað að tilhlutan Thorvaldsensfélagsins. Þau gögn benda enn fremur til þess að um undantekningartilvik hafi verið að ræða. Dregur nefndin þá ályktun að sú tilhögun að Thorvaldsensfélagið ráðstafaði tilteknum plássum á vöggustofunni hafi ekki átt við á því tímabili sem hér um ræðir.

¹⁴⁷ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 8, 102, 176 og 217.

4. Afdrif barna sem vistuð voru á vöggustofunni

4.1 Inngangur

Í lögum nr. 45/2022 og samþykktum borgarráðs er ekki afmarkað með beinum hætti hvaða þætti nefndin skuli kanna sérstaklega þegar lýst er afdrifum þeirra barna sem vistuð voru á vöggustofu. Fyrri vöggustofunefnd afmarkaði ákveðna aðferð við rannsókn á framangreindu. Við gerð þessarar skýrslu hefur sömu aðferð verið fylgt.

Á grundvelli heimilda í lögum nr. 45/2022, og í samræmi við aðferð fyrri vöggustofunefndar, óskaði nefndin eftir upplýsingum um hversu margir einstaklingar, sem vistaðir voru á vöggustofum, hefðu einnig dvalið á vistheimilum ríkisins sem féllu undir lög nr. 26/2007, um skipan nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn. Þá óskaði nefndin eftir upplýsingum um hversu margir, sem vistaðir voru á vöggustofunum, hefðu fengið greiddar sanngirnisbætur samkvæmt lögum nr. 47/2010, um sanngirnisbætur fyrir misgjörðir á stofnunum eða heimilum sem féllu undir lög nr. 26/2007.

Með öflun þessara upplýsinga leitaðist nefndin meðal annars við að varpa ljósi á það hversu mörg börn voru vistuð bæði á vöggustofum og öðrum opinberum stofnunum og fóru þar af leiðandi lengri hluta barnæsku sinnar á mis við umönnun foreldra eða annarra nákominna aðila.

Þáttur í skráningum og athugun nefndarinnar hefur lotið að því hversu mörg börn úr þeim hópi sem féll undir athugun hennar var ráðstafað í fóstur í kjölfar vistunar á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins á þeim tíma sem rannsókn nefndarinnar tekur til. Eins og nánar er gerð grein fyrir í kafla 4.3 eru upplýsingar um þetta ekki nákvæmar og gögnum og varðveislunni gagna um þennan þátt í reynd ábótavant.

Nefndin hefur einnig, í samræmi við verklag og athugun fyrri vöggustofunefndar, horft til upplýsinga sem kunna að varpa ljósi á heilsu þeirra einstaklinga sem vistaðir voru á vöggustofunni. Nefndin hefur leitast við að draga fram almennar upplýsingar um þetta atriði með því að athuga dánartíðni þeirra sem vistaðir voru á vöggustofunni á tímabilinu í samanburði við dánartíðni almennt í þeim árgöngum sem viðkomandi fæddust. Þá átti nefndin samvinnu við Tryggingastofnun ríkisins um að kanna hversu margir úr hópi þeirra sem vistaðir voru á vöggustofunum á fyrrgreindu tímabili hefðu fengið örorkumat og hverjar voru ástæður þess. Markmiðið með þessari upplýsingaöflun var að varpa heildstæðu og almennu ljósi á heilsu þeirra sem dvöldu á vöggustofunum sem börn og þar með afdrif þeirra út frá áreiðanlegum og ópersónugreinanlegum gögnum.

4.2 Dvöl á öðrum vistheimilum

Nefndin aflaði upplýsinga um það hversu margir af þeim einstaklingum sem höfðu verið vistaðir á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins 1974–1979 hefðu jafnframt verið vistaðir á þeim stofnunum sem féllu undir lög nr. 26/2007, um starfsemi vistheimilaneftndar. Nefndin taldi þessar upplýsingar hafa þýðingu, meðal annars þar sem þær gætu varpað ljósi á það hversu stór hluti barnanna dvaldi mögulega til lengri tíma frá foreldrum sínum eftir dvöl á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins.

Þá aflaði nefndin einnig upplýsinga um það hversu mörg börn, sem dvöldust á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins 1974–1979, hefðu fengið sanngirnisbætur úr ríkissjóði, þ.e. á grundvelli laga nr. 47/2010, um sanngirnisbætur fyrir misgjörðir á stofnunum eða heimilum sem féllu undir starfssvið vistheimilaneftndar samkvæmt lögum nr. 26/2007.

Greiningar um framangreint gefa til kynna að sex einstaklingar, sem dvöldust á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins 1974–1979, hafi einnig dvalið á Unglingaheimili ríkisins annars vegar og Vistheimilinu Silungapólli hins vegar. Af þessum sex einstaklingum höfðu fjórir sótt um og fengið bætur á grundvelli laga nr. 47/2010.

Vöggustofunefnd telur rétt að benda á að framangreind greining laut aðeins að þeim stofnunum sem komið höfðu til umfjöllunar vistheimilaneftndar sem starfaði á grundvelli laga nr. 26/2007. Eftir atvikum fóru börn sem dvalið höfðu á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins á aðrar stofnanir, t.d. á vistheimili barna að Dalbraut 12 í Reykjavík. Nákvæmra upplýsinga um slíkt gat nefndin hins vegar ekki aflað enda fellur ekki undir hlutverk hennar, eins og það afmarkast af lögum nr. 45/2022, að fara sjálf í frumgreiningar á starfsemi annarra stofnana en Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins.

Vöggustofunefnd leitaði einnig upplýsinga um það hvort einhverjir sem hefðu fallið undir athugun fyrri vöggustofunefndar, þ.e. dvalið á Vöggustofunni Hlíðarenda eða Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins á árunum 1949–1973, hefðu fengið sanngirnisbætur á grundvelli laga nr. 47/2010 vegna dvalar á þeim stofnunum. Í svörum við þeirri fyrirspurn kom fram að enginn sem dvalið hefði á vöggustofum hefði fengið bætur vegna dvalar á slíkri stofnun en lög nr. 47/2010 hefði ekki náð til þeirra stofnana.

4.3 Börn sem fóru í fóstur

Samkvæmt gildandi lögum á þeim tíma sem athugun nefndarinnar tekur til féllu ákvarðanir um að ráðstafa börnum í fóstur undir verkefni barnaverndarneftndar. Samkvæmt 35. gr. laga nr. 53/1966 skyldi enginn taka barn eða ungmenni í fóstur nema með samþykki barnaverndarneftndar í heimilisumdæmi hans. Skyldi barnaverndarneftnd þá kynna sér gaumgæfilega hagi og uppeldishæfi væntanlegra fósturforeldra og hagi barnsins, þar á meðal heilsufar aðila og heimilisfólks væntanlegra fósturforeldra. Þá sagði þar að nefndin veitti ekki samþykki sitt til þess að barn yrði tekið í fóstur nema tryggilegt þætti að barn nyti góðrar

aðhlynningar og uppeldis á fósturheimili og ekkert sérstakt gerði það varhugavert að fallast á umsóknina.¹⁴⁸

Í lögum nr. 53/1966, sem í gildi voru á þeim tíma sem athugun nefndarinnar tekur til, var hugtakið fóstur ekki skilgreint með beinum hætti. Við greiningu á því hvort börnum á vöggustofunni var ráðstafað í fóstur hefur nefndin því miðað við hvort um það sé getið í gögnum barnaverndarnefndar eða vistunarskjöllum vöggustofunnar hvort barn hafi verið sent í „fóstur“ án þess að því hafi fylgt nánari rannsókn á beinum réttaráhrifum þeirrar ráðstöfunar sem um var að ræða. Taka má fram í því sambandi að þau gögn sem nefndin hefur farið yfir benda til þess að með hugtakinu fóstur í umræddum gögnum hafi verið átt við tilvik þar sem fósturforeldrum var falin umsjón barns til lengri eða skemmri tíma á einkaheimili.

Eftir yfirferð á gögnum barnaverndarnefndar, vistunarskjöllum vöggustofunnar og á dagálum foreldra vegna tiltekinna barna telur nefndin unnt að álykta að 30 börn hafi farið í fóstur beint í kjölfar vistunar á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins á tímabilinu 1974–1979.¹⁴⁹ Þar sem 236 börn voru vistuð á vöggustofunni á þessu tímabili í heild þá er þarna um að ræða 12,7% þeirra barna sem vistuð voru á stofnuninni á þessu tímabili. Við þessa tölu verður þó að gera tvíþættan fyrirvara. Annars vegar getur nefndin ekki fullyrt að í þeim gögnum sem hún fór yfir komi allar slíkar ráðstafanir um fóstur fram, þótt vissar líkur séu til þess.¹⁵⁰ Hins vegar getur nefndin ekki ráðið það af fyrirliggjandi heimildum hversu oft var um varanlega ráðstöfun að ræða.¹⁵¹

Nokkrir þeirra einstaklinga sem komu til viðtals við nefndina lýstu reynslu sinni af varanlegu fósturi. Frásagnir þessara einstaklinga voru jákvæðar í garð fósturforeldra en vörpuðu jafnframt ljósi á hversu erfið lífsreynsla það er að vera tekinn úr umsjá foreldra. Þá lýstu einstaklingar einnig sárri upplifun af því að missa samskipti eða samvistir við systkini.

Frásagnir, bæði af hálfu aðstandenda sem nefndin tók viðtöl við og af hálfu fyrrum starfsmanna, benda til að væntanlegir fósturforeldrar hafi í vissum tilvikum komið á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins, án þess að skrifleg gögn liggi fyrir um slíkt, og fengið þar að kynnst væntanlegu fósturbarni. Jafnframt benda þessar frásagnir til þess að þar hafi

¹⁴⁸ Í reglugerð nr. 105/1970, um verkaskiptingu milli félagsmálaráðs og barnaverndarnefndar Reykjavíkur kom fram í 6. tölul. 2. gr. að barnaverndarnefnd skyldi fara með „Úrskurði um meiriháttar mál, er varða ráðstafanir gagnvart börnum eða forráðamönnum þeirra, sbr. 14. gr. laga um vernd barna og ungmenna.“ Í 3. tölul. 3. gr., í sömu reglugerð, kom fram að félagsmálaráð færi með „Ráðstöfun í vist eða fóstur og eftirlit með því að öðru leyti en greinir í 2. gr. 6. tl. hér að framan.“ Bendir þetta til þess að mögulega hafi í framkvæmd verið viss vafi um það hver færi formlega með vald til að ákveða eða heimila að barn færi í fóstur, sbr. einnig umfjöllun í kafla 2.4.5 að framan.

¹⁴⁹ Rannsókn nefndarinnar á dagálum er lýst í kafla 1.4.1 að framan.

¹⁵⁰ Þá verður einnig að athuga að hér er aðeins um að ræða ráðstöfun í fóstur í framhaldi af dvöl á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins. Ekki liggur fyrir greining á því hvort og þá hvaða börn sem komu til vistunar á vöggustofunni um tiltekinn tíma og fóru þaðan í önnur úrræði eða til baka til foreldra fóru á síðari stigum í fóstur, en svo kann vissulega að vera í einhverjum tilvikum.

¹⁵¹ Rétt er að taka fram að í fundargerðum barnaverndarnefndar er almennt bókað um fósturráðstöfun en af þeim verður ekki dregin afgerandi ályktun um þetta atriði. Sem dæmi um orðalag má nefna að bókað er að barn fari í fóstur til reynslu „með framtíðarfóstur í huga“, að barn fari í „fóstur til 16 ára aldurs“, að „unnið verði að því að fá varanlegt fósturheimili.“

ekki verið um langan aðlögunartíma að ræða. Um þetta liggja þó ekki fyrir neinar heildstæðar upplýsingar og slíkar heimsóknir virðast almennt ekki skráðar í vistunarskjöllum vöggustofunnar sjálfar.

Frásagnir af eftirliti eða stuðningi barnaverndaryfirvalda, sem fylgdi barni þegar því var ráðstafað í fóstur, eru að mati nefndarinnar misvísandi. Í sumum tilvikum virðist hafa verið um afar lítið eða jafnvel ekkert eftirlit, stuðning eða leiðbeiningar að ræða. Í öðrum tilvikum benda frásagnir til þess að starfsfólk barnaverndaryfirvalda og jafnvel starfsfólk af vöggustofunni hafi fylgt barni á fósturheimili og einnig að fylgst hafi verið með framkvæmd fósturs að einhverju marki og að það eftirlit hafi eftir atvikum staðið í fleiri ár en ekki verður séð að bein regla hafi verið á því fyrirkomulagi.

Það hefur vakið athygli vöggustofunefndar að upplýsingar í gögnum barnaverndarnefndar og öðrum skjöllum sem varðveitt eru á Borgarskjalasafni um ráðstöfun í fóstur á þessum tíma eru almennt fremur takmarkaðar, og skráningar ekki samræmdar. Þetta gerir það að verkum að ekki er hægt að draga almennar ályktanir um það hvernig fósturforeldrar voru valdir eða hvernig hagi þeirra voru kannaðir. Þetta leiðir einnig til þess að ekki er hægt að setja fram almennar ályktanir um beitingu fósturs sem úrræðis af hálfu barnaverndarnefndar. Í fundargerðum barnaverndarnefndar má þó almennt sjá að starfsmenn nefndarinnar hafi gert grein fyrir stöðu hvers máls á fundum nefndarinnar þegar til greina kom að ráðstafa barni í fóstur. Og þá kemur í fundargerðum iðulega einnig fram að leitað verði, eða leitað hafi verið eftir afstöðu kynforeldra til slíkrar ráðstöfunar. Nefndin telur einnig að gögn beri almennt með sér að við ákvörðun um ráðstöfun barns í fóstur þá hafi þeirri málsmeðferð að fjalla um slíkt mál á fundi barnaverndarnefndar verið fylgt.

Skortur á skráningum eða varðveislu upplýsinga leiðir til þess að ekki er auðvelt að draga ályktanir um það hvaða upplýsingar um hagi barnanna, þar með talið líðan þeirra á vöggustofunni, voru látnar fósturforeldrum í té. Er rétt í því sambandi að minna á að í viðtölum við fyrrum starfsmenn vöggustofunnar kom iðulega fram að starfsmenn Félagsþjónustunnar eða barnaverndarnefnd hefðu almennt ekki leitað upplýsinga hjá þeim um hagi barnanna. Bendir það fremur til þess að fósturforeldrar hafi ekki fengið þess háttar upplýsingar. Á móti ber einnig að geta þess að nefndin fann tvær umsagnir í dagálum í málafni Félagsmálastofnunar sem starfsfólk vöggustofunnar hafði ritað um dvöl barns sem var ráðstafað í fóstur. Þá báru sumir starfsmenn vitni um það að hafa farið með barni þegar það fór í fóstur til að hjálpa til við aðlögun á nýju heimili og þá kom einnig fram í viðtölum að væntanlegir fósturforeldrar hafi átt þess kost að koma í heimsóknir á stofnunina til að umgangast barnið áður en það fór með þeim á nýtt heimili.

4.4 Örorka og andlát

Til að kanna nánar afdrif þeirra barna sem dvöldu á Vöggustofu Thorvaldsen 1974–1979 leitaði nefndin til Tryggingastofnunar til að fá upplýsingar um hlutfall örorku og endurhæfingarlífeyri annars vegar og dánartíðni hópsins hins vegar. Jafnframt var leitað til Embættis landlæknis til að fá upplýsingar úr dánarmeinasrá. Til samræmis við skýrslu fyrri

vöggustofunefndar var ákveðið að skoða þann hóp einstaklinga sem dvaldi einn mánuð eða lengur á vöggustofunni til að undanskilja þann hóp barna sem dvaldi þar einungis í nokkra daga. Lengd dvalar er hér skilgreind sem heildardvöl þannig að lagðir eru saman vistunardagar fyrir þau börn sem voru vistuð oftari en einu sinni á vöggustofunni.

Af þeim 236 börnum sem voru vistuð á vöggustofunni 1974–1979 voru 157 einstaklingar sem dvöldu þar einn mánuð eða lengur. Í gögnum Tryggingastofnunar var unnt að fá upplýsingar um 149 þeirra, átta fundust hins vegar ekki þar sem þau höfðu ekki fengið úthlutað íslenskri kennitölu.¹⁵² Fær nefndin ekki annað séð en að minnsta kosti hluti þessara einstaklinga hafi flutt af landi brott eða látist áður en notkun kennitalna var innleidd hérlandis. Tölurnar miðast við maí 2025 og voru þessir 149 einstaklingar fæddir á árunum 1962–1978. Til að skoða hlutfall örorku og dánartíðni í samanburði við almennt þýði var einnig aflað upplýsinga um alla Íslendinga sem fæddir voru á þessum árum og fengið hafa kennitölu. Þannig fæst samanburðarhópur sem gerði nefndinni kleift að setja tölur um vöggustofubörn í samhengi við það sem almennt á við um íslenska jafnaldra þeirra. Tekið skal fram að nefndin fékk ónafngreindar upplýsingar frá Tryggingastofnun og hafði hvorki aðgang að upplýsingum um einstök vöggustofubörn né um einstaklinga í samanburðarhópi. Einnig skal tekið fram að í gögnum Tryggingastofnunar var einungis hægt að skoða hlutfall örorku meðal einstaklinga með skráð lögheimili á Íslandi. Grunnupplýsingar um vöggustofubörn og jafnaldra þeirra má sjá í töflu 13.

¹⁵² Notkun kennitölu var tekin upp á Íslandi árið 1987, sbr. Ian Watson: „A short history of national identification numbering in Iceland.“ *Bifröst Journal of Social Science* 4 (2010).

Tafla 13: Upplýsingar frá Tryggingastofnun um einstaklinga sem dvöldu á vöggustofunni í mánuð eða lengur, samanborið við alla íslenska jafnaldra (fæddir 1962–1978)

Upplýsingar í skrá Tryggingastofnunar	Börn sem dvöldu á vöggustofunni í mánuð eða lengur (n=149)*	Allir Íslendingar f. 1962–1978 (n=73.259)
Hafa fengið örorkumat eða endurhæfingarlífeyri	40,3%	20,0%
Með örorkumat/endurhæfingarlífeyri fyrir 48 ára aldur	26,2%	9,5%
Látnir	13,4%	4,8%
Látnir fyrir 48 ára aldur	9,4%	3,0%

*Fjöldi þeirra sem dvöldu á vöggustofunni í 1 mánuð eða lengur; n=fjöldi

ATH. Börn vistuð árin 1974–1979 voru fædd á árunum 1962–1978 og því miðast viðmiðunarhópur við þá árganga.

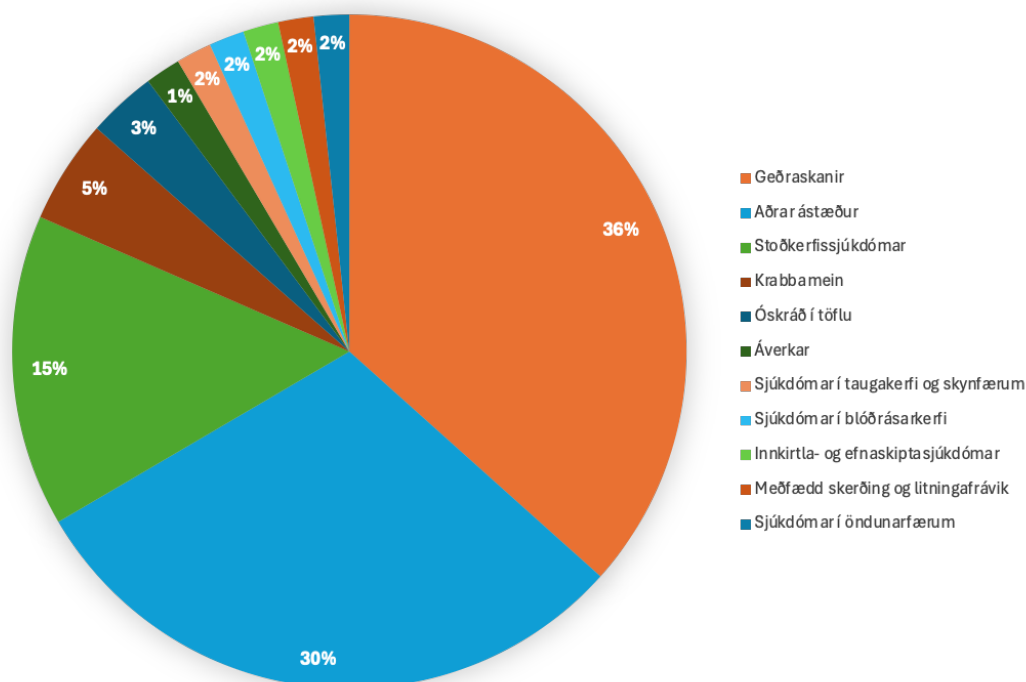
Tölur frá Tryggingastofnun miðast við maí 2025.

Af þeim 149 börnum sem dvöldu á vöggustofum í einn mánuð eða lengur (með kennitölu og finnast í gögnum Tryggingastofnunar) eru 60 skráð öryrkjar eða 40,3%. Þetta er mun hærra hlutfall en meðal jafnaldra þar sem hlutfall örorku er 20,0%. Fyrrum vöggustofubörn eru einnig mun líklegri til að hafa orðið öryrkjar fyrir 48 ára aldur, 26,2% samanborið við 9,5% jafnaldra Íslendinga. Ástæður örorku má sjá í töflum 14 og 15, og einnig á myndum 3 og 4.

Tafla 14: Skráð ástæða örorku

Skráð ástæða örorku	Fjöldi (%)
Geðraskanir	22 (36,7%)
Aðrar ástæður	18 (30,0%)
Stoðkerfissjúkdómar	9 (15,0%)
Krabbamein	3 (5,0%)
Óskráð í töflu	2 (3,3%)
Áverkar	1 (1,7%)
Sjúkdómar í taugakerfi og skynfærum	1 (1,7%)
Sjúkdómar í blóðrásarkerfi	1 (1,7%)
Innkirtla- og efnaskiptasjúkdómar	1 (1,7%)
Meðfædd skerðing og litningafrávik	1 (1,7%)
Sjúkdómar í öndunarfærum	1 (1,7%)
Heildarfjöldi	60 (100%)

Mynd 3: Skráð ástæða örorku

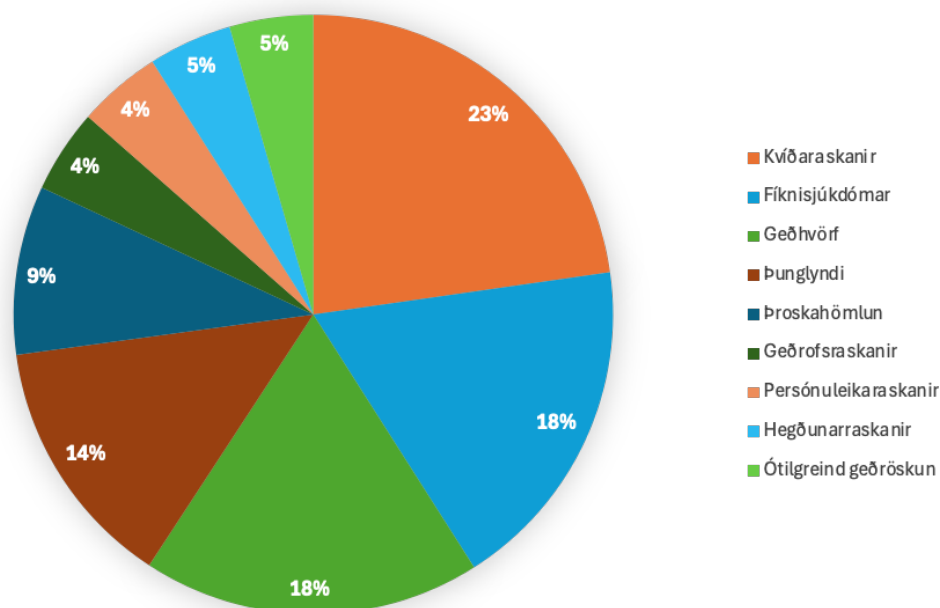


Eins og sjá má í töflu 14 og á mynd 3 eru algengustu ástæður örorku meðal þeirra barna sem dvöldu einn mánuð eða lengur á vöggustofunum, geðraskanir (36,7%), aðrar ótilgreindar ástæður (30,0%) og krabbamein (15%). Í gögnum Tryggingastofnunar voru bæði geðraskanir og þroskaraskanir settar saman í flokkinn *geðraskanir*. Þegar sá flokkur var skoðaður nánar kom í ljós að algengustu raskanirnar voru kvíðaraskanir (22,7%), fíknisjúkdómar (18,2%) og geðhvörf (18,2%) (sjá töflu 15 og mynd 4).

Tafla 15: Örorka vegna geð- og þroskaraskana: Skipting niður á einstakar raskanir

Skipting geð- og þroskaraskana	Fjöldi (%)
Kvíðaraskanir	5 (22,7%)
Fíknisjúkdómar	4 (18,2%)
Geðhvörf/Bipolar	4 (18,2%)
Punglyndi	3 (13,6%)
Þroskahömlun	2 (9,1%)
Geðrofsraskanir	1 (4,5%)
Persónuleikaraskanir	1 (4,5%)
Hegðunarraskanir	1 (4,5%)
Ótilgreind geðröskun	1 (4,5%)
Samtals	22 (100%)

Mynd 4: Örorka vegna geð- og þroskaraskana: Skipting niður á einstakar raskanir



Séu niðurstöðurnar bornar saman við skýrslu fyrri vöggustofunefndar vekur athygli að hlutfall örorku er talsvert hærra fyrir börn sem vistuð voru 1974–1979 en þau sem voru vistuð 1949–1973. Á fyrra tímabilinu höfðu 34,3% barna sem vistuð voru einn mánuð eða lengur fengið örorkumat eða endurhæfingarlífeyri en 40,3% í hópnum frá 1974–1979.¹⁵³ Niðurstöður fyrir samanburðarhóp jafnaldra eru á hinn bóginn sambærilegar fyrir bæði tímabil.¹⁵⁴

Þegar dánartíðni er skoðuð fyrir börn sem vistuð voru einn mánuð eða lengur á árunum 1974–1979 sést að líkt og með örorku, var dánartíðni umtalsvert hærri meðal fyrrum vöggustofubarna en meðal jafnaldra þeirra. Í maí 2025 voru 13,4% barna sem dvalið höfðu 1 mánuð eða lengur á vöggustofunni árin 1974–1979 látin samkvæmt gögnum Tryggingastofnunar. Til samanburðar var dánartíðni einungis 4,8% þegar allir Íslendingar fæddir 1962–1978 eru skoðaðir (sjá töflu 13). Þegar dánartíðni vöggustofubarna 1974–1979 er borin saman við dánartíðni þeirra sem voru vistuð á vöggustofunum 1949–1973 er hlutfall látinna nánast það sama (13,4% á móti 13,6%) en svo er ekki þegar jafnaldrar í samanburðarhópnum eru bornir saman. Í samanburðarhópi fyrir 1949–1973 hópinn var dánartíðni 8,4% en 4,8% fyrir 1974–1979 hópinn. Þessi lægri dánartíðni hjá seinni

¹⁵³ Vísast hér m.a. til Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 25.

¹⁵⁴ Á fyrra tímabilinu var niðurstaðan að 22,4% jafnaldra úr hópi allra Íslendinga hefðu fengið örorkumat eða endurhæfingarlífeyri, sjá sama heimild bls. 25. Á tímabilinu sem er til athugunar í þessari skýrslu er niðurstaðan, eins og lýst var að framan, að 20% jafnaldra úr hópi allra Íslendinga hafa fengið örorkumat eða endurhæfingarlífeyri.

samanburðarhópnum skýrist væntanlega af lægri aldri en hlutfall látinna fyrir 48 ára aldur er sambærilegt milli samanburðarhópanna. Gögnin benda því til þess að í samanburði við jafnaldra sé dánartíðni barna sem vistuð voru einn mánuð eða lengur 1974–1979 talsvert hærri en barna sem vistuð voru 1949–1973.

Þar sem dánartíðni meðal fyrrum vöggustofubarna reyndist talsvert hærri en meðal jafnaldra þeirra í almennu þýði var leitað til Embættis landlæknis til að fá upplýsingar úr dánarmeinaskrá. Tekið skal fram að nefndin fékk ónafngreindar upplýsingar frá Embætti landlæknis og hafði hvorki aðgang að upplýsingum um einstök vöggustofubörn né um einstaklinga í samanburðarhópi. Einnig skal tekið fram að í gögnunum sem nefndin fékk úr dánarmeinaskrá Embættis landlæknis voru upplýsingarnar flokkaðar eftir evrópska stuttlistanum (*European Shortlist for Causes of Death*) sem er staðlaður listi til að flokka dánarmein. Flokkun upplýsinga um dánarmein í þessari skýrslu fylgir því evrópskum stöðlum fyrir framsetningu slíkra gagna.

Af þeim 149 börnum sem dvöldu einn mánuð eða lengur á vöggustofunum (og voru með íslenska kennitölu) voru 20 látin samkvæmt upplýsingum úr dánarmeinaskrá Landlæknisembættisins (13,4%).

Þegar dánarorsök var skoðuð nánar kom í ljós að í helmingi tilfella var um andlát vegna sjúkdóms að ræða (50%) og að tæplega helmingur lést vegna ytri orsaka (slys, óhöpp, sjálfsvíg) (45%). Einn einstaklingur (5%) hafði lögheimili erlendis við andlát og upplýsingar um dánarorsök því ekki skráðar í dánarmeinaskrá. Nánari upplýsingar um dánarorsök, eins og hún er flokkuð eftir evrópska stuttlistanum, má sjá í töflu 16.

Tafla 16: Dánarmein einstaklinga sem voru vistaðir á vöggustofunni í mánuð eða lengur á vöggustofum og voru látnir 1. janúar 2025

Dánarmein	Fjöldi (%)
Sjúkdómar	
Krabbamein	4 (20,0%)
Blóðrásarsjúkdómar (t.d. hjartasjúkd., heilaáföll)	1 (5,0%)
Geðraskanir og atferlissraskanir	1 (5,0%)
Aðrir sjúkdómar	4 (20,0%)
Ytri orsakir	
Samgönguslys	4 (20,0%)
Önnur slys, óhöpp eða óhappaeitranir	1 (5,0%)
Sjálfsvíg	2 (10,0%)
Atburður þar sem óvíst er um ásetning	2 (10,0%)
Andlát erlendis, dánarorsök ókunn	1 (5,0%)
Samtals	20 (100%)

Flokkun dánarmeina samkvæmt evrópska stuttlistanum (*European Shortlist for Causes of Death*)

Eins og sjá má í töflu 16 eru sjúkdómar algengasta dánarmeinið (50%) en tæplega helmingur lést vegna ytri orsaka (45%) og voru slys þar algengust.

Dánarmein tveggja fyrrverandi vöggustofubarna úr hópi látinna er sjálfsvíg. Sé sú tala sett í samhengi við þau 149 börn sem dvöldu einn mánuð eða lengur á vöggustofunum 1974–1979 (og voru með íslenska kennitölu) er hlutfall sjálfsvíga 1,3%. Jafnframt voru tvö tilfelli til viðbótar þar sem óvíst var um ásetning.

Með aðstoð Landlæknisembættisins var unnt að fá upplýsingar um dánarorsakir fæðingarárgangana 1962–1978 út frá flokkun evrópska stuttlistans (e. *European Shortlist for Causes of Death*) og ná þær til 31. desember 2024. Ekki var unnt að fá upplýsingar um þá sem létust fyrir 1971 þar sem ekki er til rafræn skráning á dánarmeinum fyrir þann tíma. Einnig var einungis hægt að fá upplýsingar um dánarmein þeirra sem höfðu lögheimili á Íslandi við andlát og eru tölurnar því ekki alveg þær sömu og fengust um fjölda andláta frá Tryggingastofnun.

Af fæðingarárgöngum 1962–1978 með lögheimili á Íslandi við andlát eru skráð 3.771 andlát í dánarmeinaskrá. Af þessum 3.771 andlátum voru 448 skráð sjálfsvíg eða 11,9% allra andláta. Hlutfall sjálfsvíga er hins vegar örlítið lægra í hópi þeirra sem vistaðir voru á vöggustofu eða 10,5% andláta þeirra 19 einstaklinga sem voru með skráð dánarmein (upplýsingar vantaði fyrir einn einstakling). Sé miðað við upplýsingar frá Tryggingastofnun um fjölda í árgöngunum 1962–1978, eða 73.259 einstakling, er tíðni sjálfsvíga í þessum fæðingarárgöngum 0,6% sem er umtalsvert lægra hlutfall en meðal þeirra sem dvöldu einn mánuð eða lengur á vöggustofu sem börn (1,3%). Rannsókn fyrri vöggustofunefndar sýndi svipaðar niðurstöður en meðal þeirra barna sem höfðu verið vistuð 1 mánuð eða lengur 1949–1973 var tíðni sjálfsvíga 1,6%. Tíðni sjálfsvíga í samanburðarhópi (fæðingarárgangar 1949–1973) var sú sama og fyrir núverandi samanburðarhóp (fæðingarárgangar 1962–1978), eða 0,6%. Því er ljóst að í samanburði við jafnaldra Íslendinga er tíðni sjálfsvíga umtalsvert hærri meðal þeirra barna sem vistuð voru í einn mánuð eða lengur á vöggustofunum, hvort sem þau voru vistuð á tímabilinu 1949–1973 eða 1974–1979.

5. Niðurstöður

5.1 Tildrög þess að börn voru vistuð á vöggustofunni

5.1.1 Almennt um vistun barna og ástæður vistunar

Eins og rakið hefur verið voru 236 börn vistuð á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins 1974–1979. Gögn sem nefndin hefur yfirfarið benda til þess að börn hafi ekki verið vistuð á stofnuninni eftir 12. febrúar 1979.

Í kafla 2.4, að framan var lýst grunnskipulagi og hlutverki barnaverndarnefnda. Líkt og þar kom fram fóru barnaverndarnefndir almennt með valdheimildir sem þurfti að beita til að hægt væri að færa barn af heimili og til vistunar annars staðar, þ.m.t. á vöggustofu. Ákvörðun um að vista barn á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins, sem fól í sér vistun utan heimilis barnsins, taldist að lögum almennt vera ákvörðun sem taka þurfti af barnaverndarnefnd, í samræmi við ákvæði laga nr. 53/1966 um vernd barna og ungmenna. Í Reykjavík voru dagleg verkefni sem tengdust barnavernd, í umboði nefndarinnar, að jafnaði á hendi fjölskyldudeildar Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar en fyrir því skipulagi voru heimildir í barnaverndarlögum og reglugerð sem sett var á grundvelli þeirra. Til grundvallar þessu skipulagi, sem fólu í sér að störf barnaverndarnefndar væru samþætt starfi Félagsmálastofnunarinnar, lágu röksemdir sem lutu að því að samhæfa starfsemi á grundvelli barnaverndarlaga og félagslega þjónustu og úrræði. Vegna þessarar aðstöðu, og með vísan til laga sem í gildi voru á þessum tíma, verður ekki fullyrt að ávallt hafi verið skylt að taka vistun barns á vöggustofunni fyrir í skriflegum úrskurði barnaverndarnefndar, ef foreldrar eða forráðamenn samþykktu slíka ráðstöfun og hún var um skamman tíma. Almennt var þó ekki heimilt að taka ákvarðanir um vistun, sem fól í sér að barn var fært af heimili sínu og frá foreldrum eða öðrum forsjáaðila, án þess að fjalla efnislega um málið á ályktunar hæfum fundi þar sem a.m.k. meirihluti nefndarmanna var viðstaddur.

Við athugun vöggustofunefndar á vistun barna á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins 1974–1979 hefur komið í ljós að vissir annmarkar eru á því að fyrir liggi nægjanlegar upplýsingar um röksemdir sem liggja að baki vali á úrræðum gagnvart einstökum börnum og um lagagrundvöll þeirra úrræða sem um ræðir. Eins og víðar er lýst í þessari skýrslu telur nefndin að almennt virðast tilteknar brotalamir vera á varðveislu gagna um málefni Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins og um ákvarðanir um börn sem þar voru vistuð. Skortur á því að upplýsingar liggi fyrir um val á úrræðum og um lagagrundvöll þeirra, í tengslum við vistun á vöggustofunni, er að hluta til í samræmi við þessa almennu annmarka. En nefndin telur þó einnig að skýringar á skorti á skráðum upplýsingum bendi til þess að lagagrundvöllur vistunar hafi í reynd ekki í öllum tilvikum verið nægjanlega skýr í upphafi máls. Nefndin telur með öðrum orðum annmarkar á skráningum um framangreint bendi til þess að í upphafi máls hafi, í starfi barnaverndaryfirvalda, ekki ávallt verið lagður grundvöllur að því að greina hvort afskipti af börnum eða heimilisaðstæðum þeirra grundvölluðust á heimildum í

barnaverndarlögum, hvort litið var á vistunina sem úrræði sem tengdist öðrum lögum og skyldum um félagsleg úrræði á vegum borgarinnar, eða hvort um væri að ræða meiri háttar barnaverndarmál eða ekki.¹⁵⁵

Af vistunargögnum, og öðrum gögnum sem nefndin hefur yfirfarið, verður ráðið að á tímabilinu 1974–1979 hafi vistun 88 barna af 236 á vöggustofunni grundvallast á umfjöllun og ákvörðun barnaverndarnefndarinnar sjálfrar eða fengið stoð í slíkri umfjöllun. Ekki er hins vegar með vissu hægt að ráða af þeim gögnum sem hafa varðveist hversu mörg börn til viðbótar voru vistuð á vöggustofunni á grundvelli lagaheimilda í barnaverndarlögum af hálfu starfsmanna Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar eða hvort tiltekin börn voru vistuð á vöggustofunni sem þáttur í úrræðum og hlutverks Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar við framkvæmd laga um félagslega þjónustu og aðstoð en nefndin telur ekki útilokað að slíkt hafi átt við í vissum tilvikum.

Framangreint bendir til þess að nokkuð oft hafi ekki verið lagður nægjanlega skýr lagalegur grundvöllur að málum sem lutu að því að börn voru færð af heimilum sínum á vöggustofuna, að ekki hafi verið nægjanlega vel hugað að því að taka slík mál kerfisbundið fyrir á fundum barnaverndarnefndar og að skráningum og varðveislu gagna.

Þessir annmarkar lúta fyrst og fremst að meðferð málanna en ekki að því hvort heimilt hafi verið að hafa afskipti af börnum í ákveðnum tilvikum eða hvort heimilt hafi verið að vista þau á vöggustofu. Pennan mun er mikilvægt að áréttar þar sem annmarkar sem lúta að því að ekki hafi verið hugað að því að greina í upphafi hvaða lagaheimild skyldi nota við afskipti af barni, eða að því hvernig mál voru lögð fyrir barnaverndarnefnd, fela ekki sjálfkrafa í sér að börn hafi í framkvæmd verið vistuð á vöggustofunni án ástæðu. Í reynd telur nefndin að sú ályktun verði almennt ekki dregin af fyrirbyggjandi gögnum að börn hafi verið vistuð á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins án ástæðu sem hefði getað fullnægt lagaheimildum, þ.e. hafi getað átt sér lagastoð. Eins og lýst er í niðurlagi kafla 3.5 að framan benda vistunargögn til þess að í flestum tilvikum hafi barn verið vistað á vöggustofu vegna félagslegra eða heilsufarslegra vandamála foreldra. Að því marki sem hægt hefur verið að staðreyna ástæður þess að börn voru vistuð á vöggustofunni bera gögn með sér að algengast hafi verið að börn hafi dvalist á stofnuninni vegna áfengis- og vímuefnavanda foreldra eða vegna geðrænna eða líkamlegra veikinda þeirra. Ástæður sem lúta að þessum þremur þáttum marka 58,1% vistana á vöggustofunni. Af yfirferð fyrirbyggjandi gagna fær nefndin ekki annað séð en að afskipti barnaverndarnefndar Reykjavíkur, þegar sú nefnd hlutaðist til um að barn væri vistað á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins vegna ástæðna sem varða skerta hæfni foreldra til að annast barn, hafi almennt verið í samræmi við ákvæði laga um vernd barna og ungmenna. Heimildir barnaverndarnefndarinnar til að grípa til úrræða af þeim ástæðum leiddu af 26. og 27. gr. laga nr. 53/1966.

¹⁵⁵ Hér vísast einnig til umfjöllunar í þessari skýrslu, kafla 2.4.5.

5.1.2 Málsmeðferð

Hér að framan var stuttlega rakið að ákveðnar skýringar kunni að vera á því að í skráningum mála liggi ekki fyrir upplýsingar um lagagrundvöll og heimildir yfirvalda til að taka ákvarðanir um vistun barna á vöggustofunni, jafnvel þótt fyrir liggi að barn hafi verið vistað þar og af hvaða meginástæðum sú vistun átti sér stað. Verður að mati nefndarinnar ekki síst að hafa það hugfast, í þessu sambandi, að í ákveðnum tilvikum hafi starfsmenn barnaverndarnefndarinnar, sem voru í reynd sömu starfsmenn og fóru með almenna félagslega þjónustu og úrræði borgarinnar, haft tiltekna heimildir að lögum til að ákveða að barn skyldi vistað á vöggustofunni, enda hafi slík úrræði verið ákvörðuð í samstarfi við foreldra eða forsjáraðila um skamman tíma, eða síðan lögð fyrir barnaverndarnefndina í framhaldinu. Þá var því einnig lýst hér að framan að almennt verði að leggja til grundvallar, miðað við fyrirliggjandi gögn, að þegar börn voru vistuð á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins þá hafi slíkar ákvarðanir átt sér skýringar og ástæður sem hafi getað byggst á lögum þess tíma.

Vöggustofunefnd hefur hins vegar, við yfirferð á skráningum, staldrað nokkuð við þrjú atriði í þessu sambandi.

Í fyrsta lagi þá staðreynd að formlegir úrskurðir barnaverndarnefndar um vistun barns utan heimilis og á vöggustofunni heyra fremur til undantekninga. Dæmi eru um að börn hafi dvalist um langan tíma á vöggustofunni, án þess að slíkur formlegur úrskurður liggi fyrir. Nefndin bendir á að samkvæmt 13. gr. laga nr. 56/1966 töldust mál sem lutu að töku barns af heimili til meiri háttar barnaverndarmála sem fjalla bar um á formlegum fundi barnaverndarnefndar og kveða upp formlegan úrskurð um. Á þessu kunna að vera þær skýringar, sem raktar hafa verið að framan, að af hálfu Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar og barnaverndarnefndar hafi ekki verið lagður skýr lagalegur grundvöllur að vistun barns. Hvað sem því líður, þá telur nefndin að hér sé um að ræða annmarka á málsmeðferð sem of mikið kveði að.

Í öðru lagi að í allnokkrum tilvikum þar sem mál sem varða vistun á vöggustofunni eru tekin fyrir á fundi, þá geyma bókanir nefndarinnar um þau og önnur fyrirliggjandi gögn oft og tíðum ekki ítarlegar upplýsingar um ástæður vistunarinnar eða hvernig hún kom til. Í flestum tilvikum verður þó ekki annað séð en að starfsmaður barnaverndarnefndarinnar hafi, samkvæmt fundargerð, gert grein fyrir stöðu máls með munnlegum hætti á fundi nefndarinnar. Jafnframt telur nefndin rétt að benda á að í svonefndum dagálum, sem tengdir eru foreldrum tiltekinna barna á vöggustofunni og nefndin leitaði uppi, komu í vissum tilvikum fram ítarlegar greinargerðir um aðstæður barna. Tilvist þeirra gagna, jafnvel þótt þannig gögn og greinargerðir hafi ekki fundist um öll börn eða í öllum dagálum sem nefndin fór yfir, bendir til þess að slíkar greinargerðir hafi verið unnar af hálfu Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar og ekki verður heldur talið ólíklegt að slíkar greinargerðir hafi verið lagðar fyrir eða legið fyrir á fundum barnaverndarnefndar í einhverjum tilvikum þótt um það sé ekki bókað sérstaklega.

Varðandi báða framangreinda þætti telur nefndin rétt að taka fram að ekki verður annað fullyrt af fyrirliggjandi gögnum en að ef börn voru vistuð á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins

í andstöðu við vilja foreldra, þá hafi slík mál almennt verið tekin til formlegrar umfjöllunar barnaverndarnefndar og bókað um þau á fundi nefndarinnar.

Í þriðja lagi eru dæmi um að teknar hafi verið ákvarðanir um að vista barn á vöggustofunni án formlegrar aðkomu barnaverndarnefndarinnar sjálfrar. Af því tilefni tekur vöggustofunefnd fram að þótt mögulega hafi verið litið svo á í framkvæmd, þegar barn fór til vistunar á vöggustofunni um skamman tíma, að slíkt mál teldist ekki hefðbundið barnaverndarmál sem fjalla hafi þurft um á fundi barnaverndarnefndar, þá geta slíkar aðstæður samkvæmt lögum aðeins hafa verið til staðar í afar fáum undantekningartilvikum. Samkvæmt lögum höfðu fulltrúar eða starfsfólk barnaverndarnefndar ekki heimildir til þess að taka einir ákvörðun um að vista barn á vöggustofu. Og var það óháð því hvort barn var vistað gegn vilja foreldra eða með samþykki þeirra. Skiptir þar m.a. máli, samkvæmt lögum, að neyðarráðstafanir, sem starfsfólk barnaverndarnefndar gat eftir atvikum gripið til sbr. 15. gr. laga nr. 53/1966, bar í framhaldinu að leggja fyrir barnaverndarnefnd.

5.1.3 Samantekt

Líkt og bent hefur verið á í skýrslunni þá er það hlutverk vöggustofunefndar, á grundvelli laga nr. 45/2022, að draga almennar ályktanir um starfsemi Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins 1974–1979.

Með vísan til þeirra atriða sem rakin hafa verið hér að framan, í köflum 5.1.1 og 5.1.2, sem og með vísan til þeirra gagna sem nefndin hefur kannað, telur vöggustofunefnd að almennt verði ekki fullyrt að börn hafi verið vistuð á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins árin 1974–1979 án ástæðna sem hafi getað átt sér lagastoð. Nefndin fær heldur ekki annað séð en að afskipti barnaverndarnefndar Reykjavíkur, þegar sú nefnd hlutaðist til um að barn væri vistað á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins vegna ástæðna sem varða skerta hæfni foreldra til að annast barn, hafi almennt verið í samræmi við ákvæði laga um vernd barna og ungmenna.

Hins vegar telur nefndin að í vissum tilvikum hafi verið annmarkar á málsmeðferð barnaverndaryfirvalda. Þessir annmarkar felast bæði í því að í of fáum tilvikum hafi barnaverndarnefnd kveðið upp formlegan og rökstuddan úrskurð um vistun barns á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins og að í of mörgum tilvikum hafi ákvörðun um að vista barn utan heimilis síns og á vöggustofunni ekki komið til umfjöllunar á fundi, hvort sem var í formi formlegs úrskurðar eða annarrar meðferðar. Slíkt málsmeðferð telst að mati vöggustofunefndar ekki hafa samræmst ákvæðum laga um vernd barna og ungmenna nr. 53/1966.

5.2 Eftirlit með starfsemi vöggustofunnar

Eins og lýst var í kafla 2.4.7 féll Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins undir eftirlit barnaverndarnefndar Reykjavíkur á tímabilinu 1974–1979, sbr. 1. tölul. 1. gr. reglugerðar nr. 96/1970, um verkaskiptingu milli félagsmálaráðs og barnaverndarnefndar Reykjavíkur. Gera verður ráð fyrir að það eftirlit hafi mátt vera á hendi starfsmanna barnaverndarnefndarinnar, þ.e. starfsmanna fjölskyldudeildar Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar, sbr. einnig 10. gr.

laga nr. 53/1966, um vernd barna og ungmenna. Vegna ábyrgðar barnaverndarnefndarinnar sjálfrar á framkvæmd laga nr. 53/1966 verður þó einnig að gera ráð fyrir að niðurstöður slíks eftirlits hafi átt að leggja fyrir nefndina sjálfa, þannig að hún hefði bæði upplýsingar um að eftirlitið hefði farið fram og möguleika á að taka afstöðu til niðurstaðnanna. Skyldan til að gæta þess að eftirlitið væri fyrir hendi hvíldi að lögum á barnaverndarnefnd.

Barnaverndarráði Íslands bar einnig samkvæmt lögum að hafa reglulegt og virkt eftirlit með því að barnaverndarnefnd Reykjavíkur fullnægði skyldum sínum. Þar á meðal bar barnaverndarráði að líta til með því að barnaverndarnefndin viðhefði lögbundið eftirlit með stofnunum sem undir hana féllu.

Virkt eftirlit með því að barnaverndarlögum og eftir atvikum öðrum lögum sé fylgt á stofnunum þar sem börn eru vistuð telst nauðsynlegur og afar mikilvægur liður í því hlutverki stjórnvalda að tryggja að börn sæti þar hvorki illri meðferð né vanrækslu. Þótt þessi skylda eigi sér að vísu ákveðin mörk felur hún engu að síður í sér þá lágmarkskröfu til stjórnvalda að þau sinni eftirliti sínu á þann veg að komið sé í veg fyrir illa meðferð barna og annarra viðkvæmra hópa og að gerðar séu ráðstafanir til að koma í veg fyrir illa meðferð sem stjórnvöldum var eða átti að vera kunnugt um.¹⁵⁶ Verður í því samhengi jafnframt að hafa í huga skyldur íslenska ríkisins samkvæmt Mannréttindasáttmála Evrópu, sérstaklega 3. gr. sáttmálans¹⁵⁷, eins og vikið er sérstaklega að í kafla 2.4.7 að framan.

Nefndin hefur yfirfarið skriflegar heimildir sem tengjast störfum barnaverndarnefndar Reykjavíkur og barnaverndarráðs á tímabilinu 1974–1979 og fyrir liggja í Borgarskjalasafni og Þjóðskjalasafni. Nefndin yfirför m.a. ársskýrslur þessara aðila og almennar upplýsingar um starfsemi þeirra í fyrirliggjandi skjalasöfnum. Þá horfði nefndin sérstaklega til eftirlits með starfsemi vöggustofunnar þegar hún yfirför gögn um skráningar barna á stofnuninni.

Í skýrslu fyrri vöggustofunefndar (2023) eru rakin dæmi um skráningar í skjölum frá árabílinu 1964 til 1969 um eftirlit með vöggustofunni eða lýsingar á starfsháttum. Við yfirferð gagna um tímabilið 1974–1979 hefur nefndin fundið viss gögn í málafni Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar þar sem fram koma almennar upplýsingar úr reikningsskilum og uppgjöri og um fjölda barna í úrræðum stofnunarinnar. Slíkar upplýsingar voru í öllum tilvikum almennar, í þeim skilningi að þær eru settar fram í tölulegu formi eða formi lista, og eru þá iðulega einnig til fyrir fleiri stofnanir borgarinnar. Nefndin hefur hins vegar ekki fundið neinar skráðar upplýsingar um eftirlit Reykjavíkurborgar með starfsemi Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins sem varðaði stofnunina eða börn þar sérstaklega. Varðandi síðarnefnda þáttinn eru einvörðungu nokkur dæmi um skráningar um samskipti tiltekinna starfsmanna Félagsmálastofnunar Reykjavíkur við vöggustofuna vegna einstakra barna sem er þá að finna í skráningum um viðkomandi börn eða foreldra þeirra. Engar slíkar skráningar er að finna í lýsingum á starfsemi eða starfsháttum Félagsmálastofnunar eða barnaverndarnefndarinnar. Þar á meðal fann nefndin ekkert dæmi um það í skráningum í

¹⁵⁶ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 202.

¹⁵⁷ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 202–203. Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Áfangaskýrsla 2 (2010), bls. 40–41.

fundargerðum barnaverndarnefndar að þar væri rætt um eftirlit með vistheimilum og ekki um eftirlit með Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins. Í fundargerðum nefndarinnar er í vissum tilvikum vísað til vöggustofunnar, s.s. þegar nefndin ákvað að barn skyldi vistað á stofnuninni en í engu tilvika er í fundargerðum barnaverndarnefndarinnar vikið að aðbúnaði á stofnuninni, skipulagi hennar, meðferð barna á stofnuninni, húsnæði eða öðrum sambærilegum atriðum.

Á því árabili sem athugun nefndarinnar tekur til fundust dæmi um að barnaverndarnefnd Reykjavíkur hefði á fundum fjallað um stofnanir sem önnuðust viðtöku barna til sumardvalar. Sem dæmi um slíkt má nefna að í fundargerð 10. janúar 1977 er bókað að kynnt hafi verið skýrsla um sumardvöl barna á vegum Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar og í fundargerð 6. júní 1977 er bókað að fyrir nefndina hefði verið lögð greinargerð um heimsókn starfsmanns að Silungapólli, vegna sumardvalar barna, og að nefndin samþykki að mæla með rekstri. Engar sambærilegar upplýsingar, gögn eða bókanir liggja fyrir um athuganir eða eftirlit með Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins árin 1974–1979.

Vistunarskjöl, þ.e. skjöl um einstök börn á vöggustofunni, bera með sér að barnalæknir hafi komið í heimsóknir á stofnunina en upplýsingar um heilsufar barna eru í nokkrum tilvikum skráðar í vistunarskjölin. Fyrir liggur að læknar, sem sinntu börnum sem vistuð voru á vöggustofunni, þekktu afleiðingar vanörvunar á þroska en athugasemdir koma fram í tveimur læknabréfum um að tiltekin börn, sem voru á vöggustofunni, séu eftir á í þroska vegna vanrækslu eða skorts á örvun. Í öðru þessara tilvika hafði barnið verið á vöggustofunni í 10 vikur þegar umrædd athugasemd er skráð. Þrátt fyrir þetta fann nefndin ekki upplýsingar um að þetta hefði kallað á sérstök viðbrögð inni á vöggustofunni þegar barnið kom þangað aftur. Þannig fann nefndin til dæmis ekki leiðbeiningar eða fyrirmæli um örvun og ekki verður séð að sérstök vinna, þjálfun eða örvun hafi farið fram til að bæta þroska þess inni á vöggustofunni.

Viðtöl við starfsmenn vöggustofunnar benda til að á tímabilum hafi sálfræðingur heimsótt vöggustofuna en af skráðum gögnum og viðtölum við starfsmenn verður ekki ráðið að um reglulegt fyrirkomulag hafi verið að ræða. Í gögnum fann vöggustofunefnd aðeins dæmi um að sálfræðingur hefði tekið viðtöl við sjö börn á vöggustofunni (2,9% barna) á tímabilinu. Af þeim voru tvö með fyrstu komu inn á stofnunina árið 1972, eitt barn með fyrstu komu inn á stofnunina árið 1973, þrjú börn með fyrstu komu árið 1975 og eitt barn með fyrstu komu árið 1976.¹⁵⁸ Engin viðtöl við sálfræðing voru skráð í gögnum barna sem komu eftir 1976. Umrædd sjö börn voru á aldrinum tveggja til 10 ára og komu á bilinu tvisvar til níu sinnum inn á vöggustofuna.

Ekki eru fyrir hendi skriflegar upplýsingar um aðkomu annarra sérfræðinga, svo sem félagsráðgjafa eða þroskaþjálfara, á vöggustofuna í því skyni að veita sérfræðistuðning til barnanna eða leiðbeiningar til starfsmanna. Hvorki vistunarskjöl né gögn úr almennu

¹⁵⁸ Í þessari upptalningu eru tilgreind börn með fyrstu komu fyrir 1974 en þau falla engu að síður undir athugun nefndarinnar þar sem þau dvöldust jafnframt á stofnuninni á tímabilinu 1974–1979.

skjalasafni Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar bera með sér að gefnar hafi verið út leiðbeiningar eða verklag varðandi umönnun barna á vöggustofunni.

Í viðtölum við starfsfólk kom ítrekað fram að starfsfólk minntist þess ekki að starfsfólk barnaverndarnefndar eða Félagsmálastofnunar hefði komið inn á vöggustofuna í eftirlitsskyni. Starfsfólk stofnunarinnar hafi hins vegar, í vissum tilvikum, komið með börn á stofnunina eða sótt þau þangað.

Í viðtölum kom einnig fram að starfsfólk fékk hvorki leiðbeiningar um meðferð einstakra barna né um aðstæður sem þau komu úr, þótt einhverjir starfsmannanna hafi talið að upplýsingar um hið síðarnefnda hafi eftir atvikum aukist eitthvað þegar leið á tímabilið sem athuginin tekur til. Nefndin tekur fram að í viðtölum kom fram að haldnir hafi verið fundir um málefni barna með starfsmönnum Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar, þar á meðal málefni barna á vöggustofunni, en viðtöl benda sterklega til þess að þá fundi hafi almennt aðeins forstöðumaður stofnunarinnar sótt af hálfu vöggustofunnar.

Nefndin telur rétt að draga þá ályktun af viðtölum við starfsmenn stofnunarinnar að þessir fundir hafi verið á vegum Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar og að þar hafi málefni einstakra barna á vöggustofunni eftir atvikum getað komið til umfjöllunar. Nefndin telur einnig rétt að draga þá ályktun að þessa fundi hafi almennt aðeins forstöðumaður stofnunarinnar sótt, af hálfu vöggustofunnar. Þá dregur nefndin enn fremur þá ályktun, og byggir það fyrst og fremst á stöðugum vitnisburði fyrrum starfsmanna, að upplýsingum um einstök börn hafi almennt ekki verið miðlað af þessum fundum til almennra starfsmanna.¹⁵⁹

Þá vekur einnig athygli í þessu sambandi að vitnisburðir starfsmanna voru allir á einn veg um það að Félagsmálastofnun hefði almennt ekki kallað eftir greinargerðum frá þeim eða öðrum upplýsingum frá vöggustofunni þegar börn fóru út af stofnuninni.¹⁶⁰ Í vissum tilvikum mun það hafa komið í hlut starfsmanna vöggustofunnar að fylgja börnum sem fóru í fóstur en ekki verður séð að bein regla hafi verið á því fyrirkomulagi, eins og vikið hefur verið að í kafla 4.3.

Nefndin bendir á að það vinnulag að upplýsa starfsfólk vöggustofunnar ekki um aðstæður þeirra barna sem vistuð voru á stofnuninni leiddi til þess að möguleikar starfsfólks til að sinna þörfum barnanna voru takmarkaðri.¹⁶¹ Gögn benda til að umtalsverður fjöldi þeirra barna, sem kom á vöggustofuna á tímabilinu, hafi komið úr mjög erfiðum heimilisaðstæðum og allmörg hafi komið á stofnunina í fylgd með lögreglu.

¹⁵⁹ Nefndin telur rétt að geta þess að meðferð einstakra mála sem heyrðu undir barnaverndarnefnd var á þeim tíma sem athuginin tekur til sinnt af fjölskyldudeild Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar. Athugun nefndarinnar hefur ekki beinst með almennum hætti að starfsemi Félagsmálastofnunarinnar heldur að vistun barna á vöggustofunni.

¹⁶⁰ Í dagálum Félagsmálastofnunar sem nefndin rannsakaði fundust sjö slíkar greinargerðir.

¹⁶¹ Í vistunarskjölum, sem skráð voru á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins, er í allmörgum tilvikum vísað að einhverju leyti til aðstæðna og/eða ástæðna, m.a. varðandi foreldra, sem leiddu til vistunar, þótt þær upplýsingar séu almennt afar ófullkomnar. Óvíst er hversu ríkan aðgang starfsfólk á stofnuninni hafði að þessum upplýsingum. Í framburði starfsmanna kom almennt fram að þeir hafi ekki haft upplýsingar um aðstæður þeirra barna sem þar voru vistuð.

Í greiningum gagna á Þjóðskjalasafni, úr skjalasafni barnaverndarráðs, og gögnum sem tengjast starfsemi barnaverndarráðs og er að finna í skjalasafni menntamálaráðuneytisins, fann nefndin dæmi um eftirlit barnaverndarráðs með sumardvalarheimilum. Þá fann nefndin dæmi um að barnaverndarráð hafi á fundum tekið fyrir stöðu heimilisins á Hjalteyri í Arnarneshreppi, m.a. á grundvelli heimsóknar þangað.¹⁶² Nefndin fann hins vegar engin dæmi um að barnaverndarráð hefði sjálft viðhaft eftirlit með Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins. Reyndar verður almennt ekki séð, m.a. af yfirferð yfir fundargerðir barnaverndarráðsins, að ráðið hafi sjálft haft eftirlit með þeim vistheimilum barna sem gert var ráð fyrir að barnaverndarnefndir hefðu eftirlit með samkvæmt lögum eða reglugerð, að undanskildu áður nefndu dæmi um heimilið á Hjalteyri. Skortur á beinu eftirliti barnaverndarráðs með Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins er í samræmi við þetta.

Gögn sem fyrir liggja og barnaverndarnefnd sjálf, eða Félagsmálastofnun, skilaði barnaverndarráði í samræmi við lög og barnaverndarráð notaði síðan m.a. til að gera ársskýrslur um störf sín, geyma heldur engar beinar upplýsingar um aðbúnað á vöggustofunni. Þar er heldur ekki að finna neinar upplýsingar um það hvort barnaverndarnefnd eða Félagsmálastofnun viðhafi eftirlit með vöggustofunni. Eins og fyrr greinir liggja engar upplýsingar um slíkt eftirlit fyrir í gögnum barnaverndarnefndarinnar sjálfar. Það liggja því heldur engin gögn fyrir um að barnaverndarráð hafi fylgt því eftir, eða tekið til umfjöllunar, hvort barnaverndarnefnd Reykjavíkur fullnægði skyldum til eftirlits með Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins.

Við mat á því hvort barnaverndarnefnd, starfsmenn fjölskyldudeildar Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar í umboði barnaverndarnefndar, eða barnaverndarráð hafi fylgt lögbundinni skyldu til eftirlits með Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins árin 1974–1979 hefur nefndin horft heildstætt á fyrirliggjandi gögn og munnlegar skýrslur sem nefndin hefur aflað. Með vísan til alls framangreinds er það niðurstaða nefndarinnar að opinbert eftirlit með Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins hafi verið afar takmarkað, og í raun ekki til staðar, á þeim tíma sem börn voru vistuð þar allan sólarhringinn á árunum 1974–1979. Engin gögn finnast um að slíkt eftirlit hafi farið fram á tímabilinu, hvorki af hálfu barnaverndarnefndar Reykjavíkur né barnaverndarráðs Íslands. Í þessu felst ekki sú niðurstaða að starfsmenn Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar, sem störfuðu m.a. í umboði barnaverndarnefndarinnar, hafi ekki þekkt til starfseminnar, mönnunar á stofnuninni og aðbúnaðar barna. Nefndin telur hins vegar ljóst og óhjákvæmilegt annað en að draga þá ályktun, á framangreindum grundvelli, að opinbert eftirlit hafi ekki verið í samræmi við lagakröfur um eftirlit með starfseminni á tímabilinu.

5.3 Mönnun á vöggustofunni

Athugun nefndarinnar hefur leitt í ljós að skráningar á starfsmannahaldi á vöggustofunni voru ónákvæmar eða að skráningar hafi ekki varðveist. Í gagni sem vísað er til í kafla 3.1 að framan,

¹⁶² Þí. Greinargerð Jóns Björnssonar félagsmálastj. um Dvalarheimilið að Hjalteyri, dags. 22. nóvember 1977.

þar sem er að finna umfjöllun um mögulegar breytingar á fjárhagsáætlun Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins og tengjast tillögum um minnkun stofnunarinnar á árinu 1978, er því lýst að í fjárhagsáætlun fyrir árið 1978 hafi verið gert ráð fyrir 17,5 stöðugildum það ár, þar af hafi verið ráðgert að forstöðumaður og sjö aðrir starfsmenn skyldu hafa fóstrumenntun og níundi starfsmaðurinn hefði kennara- eða fóstrumenntun. Aðrir starfsmenn voru samkvæmt þessu gagni ófaglærðir. Út frá fyrirbyggjandi upplýsingum er ekki unnt að staðfesta að mönnun stofnunarinnar hafi verið með þessum hætti en nefndin telur þó rétt að ganga út frá því að þessi lýsing á umfangi starfseminnar og mönnun á henni sé nærri lagi, eins og einnig hefur verið lýst í kafla 3.3 að framan.

Gögn um starfsemi vöggustofunnar, skráningar yfir starfsmenn og viðtöl við starfsmenn benda til að allnokkur hluti starfsmanna hafi haft fóstrumenntun. Forstöðukonur stofnunarinnar á tímabilinu höfðu einnig slíka menntun. Á tímabilinu var gerð krafa um að þeir sem væru í forsvari fyrir stofnunina hefðu slíka menntun.

Skráningar á starfsmönnum, upplýsingar úr viðtölum og fyrirbyggjandi lýsingar á mönnun árið 1978, sem vísað er til að framan, benda til að stundum hafi aðeins verið þrír einstaklingar á vakt, tveir á kvöldvakt og jafnvel aðeins einn eða tveir starfsmenn á næturvakt, þótt nefndin telji, miðað við fyrirbyggjandi gögn og upplýsingar, að fremur líklegra sé að starfsmenn á næturvakt hafi verið tveir heldur en aðeins einn. Næturvakt mun hafa verið frá um kl. 23.00 til kl. 7.00 eða 7.30 að morgni. Á umræddu tímabili voru pláss fyrir 23 börn á vöggustofunni, þó einnig liggi fyrir að á tímabilinu minnkaði nýting stofnunarinnar og börnum þar fækkaði, eins og sjá má af mynd 1 í skýrslunni. Þá verður að hafa í huga að langflest börnin voru á bilinu 0-3 ára gömul.

Nefndin telur augljóst að einn starfsmaður á næturvakt hafi ekki verið nóg, ef reyndi á að annast þurfti sérstaklega um börn að næturlagi, eitt eða fleiri, og í reynd afar ólíklegt að tveir starfsmenn hafi verið nóg en á stofnuninni voru eftir atvikum vistuð yfir 20 börn. Með hliðsjón af aldri og erfiðum aðstæðum barna sem vistuð voru á vöggustofunni verður að telja miklar líkur á börnin hafi þurft á umtalsverðri umönnun að halda og að þarfir þeirra hafi verið fjölbreyttar. Hér má einnig benda á að dæmi voru um að börn kæmu á stofnunina að næturlagi, eða síðla dags, og í vissum tilvikum jafnvel í lögreglufylgd, eins og áður var nefnt. Þrátt fyrir að ekki verði fullyrt að mönnun hafi almennt verið verulega ábótavant á stofnuninni þá er það afstaða nefndarinnar, með hliðsjón af aldri og þörfum þeirra barna sem vistuð voru á vöggustofunni, að ekki hafi verið nægjanlegt að hafa þrjá starfsmenn á vakt, og að ekki hafi verið nægjanlegt að hafa tvo starfsmenn á næturvakt. Að þessu leyti verður því ekki talið að starfsemin hafi verið í fullnægjandi horfi, að teknu tilliti til þarfa barna sem þar voru vistuð.

5.4 Sættu börn illri meðferð eða ofbeldi á vöggustofunni?

Meðal markmiða með athugun á starfsemi Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins 1974-1979 að staðreyna hvort börn sem vistuð voru á stofnuninni á tímabilinu hafi sætt illri meðferð eða ofbeldi á meðan á dvölinni stóð, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 45/2002.

Í lögum nr. 45/2022 er ekki skilgreint hvað felist í hugtökunum „ill meðferð“ og „ofbeldi“ í skilningi framangreinds ákvæðis. Í almennum athugasemdum frumvarps þess er varð að lögum nr. 45/2022 er hins vegar gengið út frá því að nefndin fái svigrúm við að meta með tilliti til þess verkefnis sem henni er ætlað að sinna hvað sé ill meðferð og ofbeldi gagnvart þeim börnum sem vistuð voru á vöggustofunum.

Það er afstaða nefndarinnar, sem er í samræmi við skýrslu fyrri vöggustofunefndar, og skýrslur vistheimilaneftndar, að við túlkun á hugtökunum ill meðferð og ofbeldi verði að horfa til þeirra laga- og reglugerðarfyrirmæla sem í gildi voru á þeim tíma sem könnun nefndarinnar lýtur að. Á tímabilinu 1974–1979 var í gildi sami laga- og reglugerðargrundvöllur að þessu leyti og lýst er í skýrslu fyrri vöggustofunefndar.¹⁶³ Um ályktanir af þeim lagagrundvelli, um það hvað hafi talist ill meðferð eða ofbeldi, vísast til þeirrar skýrslu, sérstaklega bls. 228–230.

Nefndin leggur þannig til grundvallar að miða beri við það að undir hugtökin ill meðferð og ofbeldi, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 45/2022, falli hvers konar meðferð barns, sem vistað var á vöggustofum árin 1974–1979 sem eftir almennum mælikvarða má telja að hafi verið ómannúðleg eða vanvirðandi. Þar undir féll eðli málsins samkvæmt bein líkamleg valdbeiting gagnvart barni í formi refsinga þar sem valdið var óþarfa sársauka.

Ljóst er að orðasambandið ill meðferð einskorðast ekki við líkamlega valdbeitingu. Undir hugtakið ill meðferð falla einnig athafnir gagnvart barni sem vistað var á stofnun sem voru ógnandi, vanvirðandi eða niðurlægjandi í garð barnsins. Þá féllu þar einnig undir athafnir eða athafnaleysi starfsmanna og eftir atvikum annarra opinberra aðila sem voru til þess fallnar að valda barni líkamlegum eða andlegum skaða.

Eins og lýst hefur verið að framan voru 79,7% barnanna sem vistuð voru á á vöggustofunni 1974–1979 á aldrinum 0–3 ára og 89,4% voru yngri en 6 ára. Af þessu er ljóst að starfsemin snerist fyrst og fremst um ungabörn og börn á leikskólaaldri, og við skipulag á starfseminni þurfti að huga að þörfum þessa hóps. Þau 10,6% sem voru 6 ára og eldri höfðu að sjálfsögðu aðrar þarfir sem einnig þurfti að sinna en voru á breiðu aldursbili, allt upp í 15 ára. Þá voru á vöggustofunni vistuð fötluð börn á tímabilinu, sem jafnframt höfðu þarfir sem þurfti að taka tillit til.

Eins og lýst hefur verið, m.a. í kafla 1.5 í skýrslunni, hefur athugun nefndarinnar það að markmiði að varpa almennu ljósi á aðstæður og starfsemi á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins. Athugun nefndarinnar lýtur að því hvort hægt sé að draga þá ályktun af fyrirliggjandi gögnum og skýrslum hvort ill meðferð í formi vanrækslu eða meðferðar hafi almennt viðgengist á vöggustofunni, án þess að fram úr því verði ráðið hvort tiltekinn einstaklingur hafi borið þar ábyrgð eða skera upp úr um réttindi og skyldur einstaklinga í afmörkuðum málum eða tilvikum.

Nefndin tekur fram að það er afstaða hennar að miða beri við það að undir hugtökin ill meðferð og ofbeldi, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 45/2022, falli hvers konar meðferð

¹⁶³ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 228–230.

barns, sem vistað var á vöggustofum árin 1974–1979 sem eftir almennum mælikvarða má telja að hafi verið ómannúðleg eða vanvirðandi. Þar undir féll eðli málsins samkvæmt bein líkamleg valdbeiting gagnvart barni í formi refsinga þar sem valdið var óþarfa sársauka. Í ljósi aldurs þeirra barna sem vistuð voru á vöggustofu fær nefndin ekki séð að heimilt hafi verið, undir nokkrum kringumstæðum, að beita barn líkamlegu ofbeldi í agaskyni, eða í því skyni að að afstýra ofbeldi eða yfirvofandi hættu á slíku ofbeldi.

Við athugun nefndarinnar komu fram þrjú dæmi sem nefndin staldraði sérstaklega við, með tilliti til athugunar nefndarinnar á því hvort börn hefði verið beitt ofbeldi. Í vistunargögnum kom fram dæmi um að barn sagði frá, í viðtali við sálfræðing, að fósturnar hefðu lamið sig. Í skjali sem ritað er af starfsfólki vöggustofunnar, og fyrir liggur í málafni Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar segir m.a.: „[sálfræðingur] hafi haft viðtöl við drenginn og meðal annars sagt að barnið telji eðlilegt að fólk lemdi hvort annað og að fósturnar hefðu lamið sig, sem væri auðvitað fjarstæða.“ Ekki er af gögnum að sjá að þessu hafi verið fylgt eftir. Í vistunargögnum kom einu sinni fram að barn hefði verið rassskellt vegna óþægðar og látið fara inn á herbergi. Í vistunargögnum stendur „Stalst fram og var rassskelltur. Sæmilegur eftir það.“ Og þá kom fram frásögn af því í viðtölum að barn hefði verið með límband á fingrum, þar sem fingur þess voru límdir saman, af því að það hefði klórað annað barn. Um hafi verið að ræða viðbrögð starfsmanna stofnunarinnar.

Vegna þess tíma sem liðinn er þá er ekki hægt að fylgja framangreindum atvikum nánar eftir til að kanna nánar aðstæður eða sannleiksgildi þeirra. Nákvæmasta lýsingu hefur nefndin af því tilviki þegar fingur barns voru límdir með límbandi og telst sú frásögn að mati nefndarinnar afar trúverðug. Í því tilviki hefur nefndin einnig framburð um að við þessu tilviki hafi fljótt verið brugðist af hálfu annarra starfsmanna.

Þó svo að nefndin telji alveg ljóst að líkamlegar refsingar hafi ekki verið heimilar þá verður, á framangreindum grundvelli, ekki dregin sú ályktun að börn hafi almennt sætt ofbeldi eða líkamlegum refsingum inni á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins á tímabilinu 1974–1979. Að því leyti sem dæmi hafi verið um slíkt, sem nefndin telur út af fyrir sig að væri alvarlegt, þá hafa ekki komið fram neinar upplýsingar sem stutt geta ályktanir af hálfu nefndarinnar um að börn hafi almennt sætt líkamlegri valdbeitingu á stofnuninni.

Augljóst er að hugtakið ill meðferð einskorðast ekki við beina líkamlega valdbeitingu. Undir hugtakið ill meðferð falla einnig athafnir gagnvart barni sem vistað var á stofnun sem voru ógnandi, vanvirðandi eða niðurlægjandi í garð barnsins. Þá falla einnig undir hugtakið athafnir eða athafnaleysi starfsmanna og eftir atvikum annarra opinberra aðila sem myndu til þess fallnar að valda barni líkamlegum eða andlegum skaða.¹⁶⁴ Undir slíka háttsemi telst m.a. geta fallið skortur á samskiptum, hvatningu og örvun sem væri til þess fallin að valda barni líkamlegum og/eða andlegum skaða.

Með hliðsjón af niðurstöðum fyrri vöggustofunefndar, sem m.a. er lýst í kafla 1 að framan, hefur nefndin í athugun sinni horft til almenns aðbúnaðar barna á vöggustofunni og skipulags

¹⁶⁴ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 210.

og framkvæmdar á umönnun þeirra, með það í huga hvort vísbendingar væru fyrir hendi um að börn hafi sætt vanrækslu eða að aðstæður á vöggustofunni kunni að hafa leitt til skorts á að grundvallarþörfum þeirra væri mætt, eða leitast við að mæta þeim, í samræmi við þá þekkingu á umönnun og þörfum barna sem þá var fyrir hendi.

Hvað þetta varðar telur nefndin rétt að draga sérstaklega fram að gögn um vistun barna, gögn um starfsemi stofnunarinnar og framburðir fyrrum starfsmanna gefa skýrar vísbendingar um að aðstæður á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins, aðbúnaður barna þar, umönnun barna og möguleikar foreldra á heimsóknum hafi verið með umtalsvert öðrum og betri hætti á tímabilinu 1974–1979 en við átti um tímabilið fyrir 1967 og lýst í skýrslu fyrri vöggustofunefndar. Athugun nefndarinnar bendir ekki til þess að starfsfólki hafi með verklagi, s.s. um sóttþreinsun eða svefntíma, verið settar skorður um umgengni eða umönnun eða að möguleikar þeirra á að sinna þörfum einstakra barna hafi verið takmarkaðir sérstaklega að öðru leyti. Þá telur nefndin að athugun hennar hafi sýnt fram á að almennt hafi verið opnað á samskipti foreldra við þau börn sín sem vistuð voru á stofnuninni. Heimsóknir foreldra á vöggustofuna munu ekki hafa verið algengar en nefndin fær ekki séð að það hafi leitt með beinum eða almennum hætti af skipulagi á vöggustofunni sjálfri. Skýrar vísbendingar eru einnig um að þeir þættir sem varða aðbúnað barnanna á vöggustofunni hafi almennt verið með betri hætti á tímabilinu 1974–1979 heldur en voru frá 1967–1973.

Varðandi húsnæði hefur ítrekað komið fram að hugað hafi verið sérstaklega að því að mála húsnæðið í fjölbreyttum litum, setja upp gardínur, gera aðbúnaðinn heimilislegan, tryggja aðgang að leikföngum, bókum og slíku. Á lóðinni var leikvöllur sem börnin nýttu og innan stofnunarinnar var skipulagður eins konar leikskóli. Framburðir starfsmanna um útiveru barna voru ekki alveg samhljóða, og ekki er hægt að fullyrða um umfang útiveru. Almennt benda viðtöl við starfsmenn hins vegar til þess að börn hafi farið út og að útivera hafi verið regluleg.

Athugun nefndarinnar bendir til þess að hugað hafi verið að því að starfsmenn þekktu til barna sem þeir sinntu með því að leitast við að sömu starfsmenn sinntu almennt sömu börnunum. Að mati nefndarinnar má áætla að þetta hafi haft sérstaka þýðingu fyrir þau börn sem voru vistuð í lengri tíma. Nefndin telur að þessi áhersla í starfseminni teljist jákvæð, og í þágu hagsmuna barnanna, enda var hún til þess fallin að vega á móti því tengslarofi sem orðið gat við langa fjarveru frá foreldrum.

Það er mat vöggustofunefndar, sem m.a. byggist á framangreindum atriðum að því verði ekki slegið föstu að börn sem dvöldust á vöggustofunni frá og með 1974 hafi sætt meðferð af þeim toga sem lýst er í skýrslu fyrri vöggustofunefndar fram til ársins 1967. Þvert á móti sé ljóst að meðferð barna hafi almennt verið í mun betra horfi á vöggustofunni frá og með 1974 heldur en við átti fyrir 1967 og lýst er í fyrri skýrslunni. Það er jafnframt afstaða nefndarinnar, hvað varðar meðferð barna, að ekki sé unnt að slá því föstu að börn sem dvöldu á vöggustofunni á tímabilinu 1974–1979 hafi sætt illri meðferð í skilningi laga nr. 45/2022.

Hvað sem þessu líður, þá telur vöggustofunefnd, að vissum þáttum varðandi meðferð barnanna hafi verið ábótavant á því tímabili sem athugunin nú hefur lotið að.

Eins og vikið var að hér að framan eru vísbendingar um að starfsemin hafi verið skipulögð með þeim hætti að reynt hafi verið að stuðla að tengslamyndun milli barnanna og starfsfólks. Þannig bera margir fyrrum starfsmenn vitni um að þau hafi haft tiltekin börn í sinni umsjá og sinnt þeim umfram önnur. Einnig kemur fram að a.m.k. einhverjir starfsmenn hafi fengið hvatningu frá forstöðumanni til að tengjast tilteknum börnum. Þá er ljóst að margir starfsmanna vöggustofunnar voru fóstrumenntaðir og bjuggu á þeim grundvelli yfir þekkingu á þroskatengdum þörfum barnanna og leiðum til að örva þroska. Á hinn bóginn liggur einnig fyrir að engar skriflegar heimildir eru til um markmið, stefnu eða hugmyndafræði vöggustofunnar varðandi umönnun barna og þá mun starfsfólk ekki hafa fengið neinar slíkar leiðbeiningar frá Félagsmálastofnun eða öðrum fagaðilum. Þá eru engar vísbendingar um að settar hafi verið upp áætlanir um að sinna tilteknum þroskaþörfum einstakra barna, þrátt fyrir að í einhverjum tilfellum hafi börn verið útskrifuð af barnadeild Landspítala til vöggustofunnar með skriflegum athugasemdum um að barnið væri eftir á í þroska vegna vanrækslu eða skorts á örvun. Svo virðist því sem skort hafi stefnu og faglega leiðbeiningu er varðaði umönnun barna með frávík í þroska. Þetta er sérstaklega athugunarvert þar sem fyrir liggur að nokkur börn voru í slíkum hópi og a.m.k. þrjú börn voru vistuð á vöggustofunni vegna fötlunar sinnar. Í því sambandi vekur einnig athygli að framburðir fyrrum starfsmanna eru almennt samhljóða um að þeir hafi almennt hvorki fengið leiðbeiningar um meðferð einstakra barna né um aðstæður sem þau komu úr. Það er afstaða nefndarinnar að það vinnulag að upplýsa starfsfólk vöggustofunnar ekki um aðstæður þeirra barna sem vistuð voru á stofnuninni, þá með tilliti til einstaklingsbundinna þarfa þeirra, leiddi til þess að möguleikar starfsfólks til að sinna þörfum barnanna voru takmarkaðri.¹⁶⁵ Gögn benda til, eins og áður var sagt, að umtalsverður fjöldi þeirra barna sem kom á vöggustofuna á tímabilinu hafi komið úr mjög erfiðum heimilisaðstæðum og mörg hafi komið á stofnunina í fylgd með lögreglu.

Hér er rétt að halda til haga, eins og fram kemur m.a. í töflu 4 (kafla 3.5) að tæpur helmingur barnanna, eða 46,6%, var vistaður á stofnuninni oftari en einu sinni og það barn sem kom oftast var vistað alls níu sinnum. Þessar endurteknu vistanir voru nokkuð algengar og voru t.d. 11,8% barnanna vistuð fjórum sinnum eða oftari á vöggustofunni. Dæmi eru um að örfáir sólarhringar liðu á milli endurtekinna vistana og í vissum tilvikum komu systkinahópar ítrekað aftur innan sama ársins. Þetta hefur án efa valdið streitu og álagi fyrir börnin sem um ræddi. Að barn sé ítrekað tekið af heimili sínu og sett í sólarhringsumönnun annarra getur kallað á sérstakan stuðning. Eins og fram kemur í kafla 2.2.4 eru tíðar breytingar á meginumönnunaraðila áhættuþáttur fyrir þróun tengslaraskana. Nefndin telur að í tilvikum sem þessum kunni að hafa verið enn ríkari þörf á að tryggja að starfsfólk vöggustofunnar

¹⁶⁵ Í vistunarskjöllum, sem skráð voru á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins, er í allmörgum tilvikum vísað að einhverju leyti til aðstæðna og/eða ástæðna, m.a. varðandi foreldra, sem leiddu til vistunar, þótt þær upplýsingar séu almennt afar ófullkomnar. Óvíst er hversu ríkan aðgang starfsfólk á stofnuninni hafði að þessum upplýsingum. Í framburði starfsmanna kom almennt fram að þeir hafi ekki haft upplýsingar um aðstæður þeirra barna sem þar voru vistuð.

fengi nauðsynlegar leiðbeiningar um umönnun ef við átti. Engu að síður eru ekki dæmi um það að starfsfólki hafi verið veittar leiðbeiningar í þessum tilvikum.

Vitnisburðir starfsmanna voru allir á einn veg um það að Félagsmálastofnun hefði almennt ekki kallað eftir greinargerðum frá þeim eða öðrum upplýsingum frá vöggustofunni þegar börn fóru út af stofnuninni. Á móti ber hér þó að geta þess að vöggustofunefnd fann upplýsingar um sjö tilvik, í dagálum Félagsmálastofnunar, þar sem starfsfólk vöggustofunnar hafði skilað skriflegum upplýsingum um dvöl eða líðan barns á vöggustofunni.

Hvað varðar eldri börn, sem vistuð voru á vöggustofunni, er jafnframt ljóst að þeirra þörfum var ekki alltaf sinnt sem skyldi. Samkvæmt upplýsingum sem fram komu í viðtölum við fyrrum starfsmenn sóttu börn á skólaaldri, sem vistuð voru á stofnuninni, ekki skóla fyrir haustið 1975, og ekki verður séð að þau hafi fengið kennslu á vöggustofunni. Þrátt fyrir að einhver þeirra væru vistuð eftir atvik er sneru að heimilisofbeldi eða fíknivanda foreldra og kæmu jafnvel í fylgd lögreglu virðist ekki hafa verið sérstakur fagaðili sem sinnti börnunum tengt þessum áföllum. Samkvæmt framburði fyrrum starfsfólks fékk það ekki leiðbeiningar um umönnun þessara barna og skipulagt verklag var ekki til staðar um hvernig ætti að bregðast við eldri börnum þegar þau voru í tilfinningalegu uppnámi. Í einu viðtali við fyrrum starfsmann kom fram að dæmi hafi verið um atvik þar sem eldri börn voru í miklu tilfinningalegu uppnámi og hentu jafnvel til húsgögnum en voru þá að sögn látin afskiptalaus þar til þau róuðust niður.

Pótt vöggustofan hafi fyrst og fremst miðast við umönnun barna á leikskólaaldri, fagmenntun starfsfólks hafi miðast við þann aldurshóp og 90% vistaðra barna verið yngri en 6 ára er þó ljóst að ákvarðanir voru teknar um vistun allt að 15 ára gamalla barna á stofnuninni. Því verður að teljast aðfinnsluvert að þeim hafi ekki verið tryggð sérstök fagleg aðstoð og að á árunum 1974–1975 hafi skólagöngu þeirra og námsframvindu ekki verið sinnt.

Eins og áður hefur komið fram voru einnig vistuð fötluð börn á vöggustofunni sem höfðu tilteknar þarfir sem þurfti að taka tillit til. Þrátt fyrir þetta hefur nefndin ekki séð sérstakar leiðbeiningar eða áherslur varðandi umönnun þeirra.

5.5 Samantekt

Eins og fram er komið voru annmarkar á því hvernig ákvarðanir voru teknar um að vista börn á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins í of mörgum tilvikum. Þá er það niðurstaða nefndarinnar að opinbert eftirlit með starfsemi stofnunarinnar á tímabilinu hafi ekki verið viðunandi. Hvað varðar meðferð barna telur nefndin á hinn bóginn ekki unnt að slá því föstu að börn sem dvöldu á vöggustofunni á tímabilinu 1974–1979 hafi sætt illri meðferð í skilningi laga nr. 45/2022, þótt vissum þáttum varðandi meðferð barnanna hafi, að mati nefndarinnar, verið ábótavant.

Næturvaktir virðast hafa verið fáliðaðar, miðað við aldur og þarfir barna á vöggustofunni. Almennt virðist ekki hafa verið hugað að því með faglegri vinnu eða greiningum að mæta sérþörfum barna, s.s. þeirra sem voru fötluð, þeirra sem voru eldri, þeirra sem komu úr sérstaklega erfiðum aðstæðum eða voru vistuð oft. Og í vissum tilvikum dvöldu börn á

vöggustofunni afar lengi. Hvað sem því líður telur nefndin að ekki séu forsendur til að draga þá ályktun að börn hafi sætt illri meðferð í skilningi laga nr. 45/2022 á vöggustofunni tímabilið 1974–1979. Á þessu tímabili í starfsemi stofnunarinnar telur nefndin til að mynda ljóst að lögð hafi verið áhersla á að sinna hverju og einu barni, að starfsmenn hafi leitast við að mynda persónulega tengingu við þau, aðgengi að leikföngum og öðrum aðbúnaði hafi almennt verið ágætt og að því hugað að umhverfi á stofnuninni væri í takti við þarfir barna. Þá telur nefndin að athugun hennar hafi sýnt fram á að almennt hafi verið opnað á samskipti foreldra við þau börn sín sem vistuð voru á stofnuninni.

6. Tillögur og ábendingar

6.1 Inngangur

Samkvæmt lögum nr. 45/2022 skal vöggustofunefnd leggja grundvöll að tillögum til Reykjavíkurborgar um frekari viðbrögð ef ástæða þykir til.

Í fyrirbyggjandi skýrslu hefur verið fjallað um tímabilið 1974–1979. Alllangur tími er þannig liðinn, og niðurstöður skýrslunnar og rannsókn sem lýst hefur verið, á ekki við með beinum hætti um nútímann. Umfjöllunarefni í skýrslunni, og niðurstöður sem lýst hefur verið, eru þó til mikilvægrar áminningar um þýðingu þess að skyldur barnaverndaryfirvalda gagnvart börnum séu tryggðar. Afar brýnt er að horfa til þess að tryggja réttindi barna sem og að þarfir þeirra og hagsmunir séu í fyrirrúmi og að vinnubrögð sem varða aðdraganda og ákvörðun um ráðstöfun barns utan heimilis, framkvæmd slíkra ráðstafana og umsjón barns á meðan á vistun stendur beri þess merki. Sama á við um allan undirbúning að ákvörðun um lok vistunar og eftirfylgd með málum barna í kjölfarið.

Eins og lýst hefur verið í kafla 5 telur nefndin að annmarkar hafi verið á málsmeðferð sem fylgt var þegar tekin var ákvörðun um að vista börn á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins á tímabilinu 1974–1979. Þá er það niðurstaða nefndarinnar að opinbert eftirlit með starfsemi stofnunarinnar á tímabilinu hafi ekki verið viðunandi. Enn fremur hefur nefndin, í kafla 4 í skýrslunni, leitast við að lýsa afdrifum þess hóps sem vistaður var á vöggustofunni, í samanburði við jafnaldra úr hópi allra Íslendinga, með tilliti til örorku, endurhæfingarlífeyris og dánartíðni. Ljóst er að í þessum samanburði koma einstaklingar sem dvöldust á vöggustofunni verr út en samanburðarhópurinn, og eru þær niðurstöður að mati nefndarinnar alvarlegar og þýðingarmiklar, þótt jafnframt verði að taka með skýrum hætti fram að ekki liggi fyrir hversu ríka þýðingu í því vistunin sjálf hafi haft.

Hvað varðar meðferð barna, á vöggustofunni sjálfri, telur nefndin á hinn bóginn ekki unnt að slá því föstu að börn sem dvöldu á vöggustofunni á þessu tímabili hafi sætt illri meðferð í skilningi laga nr. 45/2022, þótt vissum þáttum varðandi meðferð barnanna hafi, að mati nefndarinnar, verið ábótavant.

Hvorki í lögum nr. 45/2022, né í ákvörðun Reykjavíkurborgar um að fela nefndinni að gera athugun á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins, er að finna bein viðmið um hvers efnis tillögur eða ábendingar nefndarinnar eigi að vera. Við nánara mat á því hvort ástæða sé til að leggja fram tillögur um viðbrögð eða aðgerðir hefur vöggustofunefnd því litið til markmiða að baki athuginni sem henni var falið að framkvæma, til niðurstaðna athugunarinnar og til þeirra ábendinga og tillagna sem áður hafa komið fram í skýrslum vistheimilaneftdar annars vegar og í skýrslu fyrri vöggustofunefndar hins vegar.

Í þessu sambandi skiptir að mati nefndarinnar miklu að það er ein af meginniðurstöðum fyrirbyggjandi athugunar að því verði ekki slegið föstu að börn sem dvöldu á vöggustofunni á tímabilinu 1974–1979 hafi sætt illri meðferð í skilningi laga nr. 45/2022. Sú niðurstaða hefur

óneitanlega áhrif á ábendingar nefndarinnar sem fram koma í þessum kafla. Bendir nefndin sérstaklega á að í því kerfi sem áður var upp sett um greiðslu sanngirnisbóta¹⁶⁶ og var í gildi á árunum 2010 til og með 2020 þá voru sanngirnisbætur eingöngu greiddar vegna vistunar á stofnunum fyrir börn ef fyrir lágu upplýsingar sem gáfu til kynna að viðkomandi hefði orðið fyrir varanlegum skaða af illri meðferð eða ofbeldi í skilningi laga.

Þrátt fyrir þessa meginniðurstöðu vill nefndin halda því til haga að starfsemin sem athugun nefndarinnar hefur beinst að var ekki án annmarka. Sú staðreynd, ásamt því að ekki hefur enn verið brugðist að öllu leyti við ábendingum fyrri vöggustofunefndar, kallar á að nefndin setji fram tilteknar ábendingar, m.a. til áréttingar á fyrri ábendingum og til áréttingar á þeim lærdómi sem mikilvægt er að draga af fyrirbyggjandi athugun. Nefndin hefur því valið, í samræmi við úttektir og umfjöllun fyrri vöggustofunefndar og vistheimilaneftndar þar áður, að skipta umfjöllun sinni í þessum kafla í fjóra þætti, þ.e. umfjöllun um geðheilbrigðis- og sálfræðipjónustu (kafla 6.2), um opinbert eftirlit (kafla 6.3), um álitamál sem varða skaðabætur (kafla 6.4) og um þörf á frekari úttektum (kafla 6.5).

6.2 Geðheilbrigðis- og sálfræðipjónusta

Fyrri vöggustofunefnd lagði það til í skýrslu sinni (2023), með vísan til niðurstaðna sem lýst var í þeirri skýrslu, að stjórnvöld tækju það til skoðunar hvort og þá hvaða þörf væri á að tryggja geðheilbrigðis- og sálfræðipjónustu eða aðra sértæka þjónustu við þá sem dvöldu á vöggustofunum. Tillaga nefndarinnar um þetta var svohljóðandi:¹⁶⁷

Í ljósi niðurstaðna nefndarinnar í 6. kafla þessarar skýrslu en ekki síður þeim upplýsingum sem nefndin hefur tekið saman um afdrif vöggustofubarna í kafla 5.4., meðal annars um dánartíðni og -orsakir, sem og hlutfall örorku telur nefndin brýnt að stjórnvöld leggi á það ígrundað mat hvort og þá hvaða þörf sé á að tryggja geðheilbrigðis- og sálfræðipjónustu eða aðra sértæka aðstoð fyrir þá sem dvöldu á vöggustofunum. Við það mat verði þá tekið mið af þeirri reynslu sem þegar liggur fyrir í þeim efnum og rakin er hér að framan.

Þótt tillögu vöggustofunefndar væri beint til stjórnvalda, og ekki afmarkað nánar hvort þar væri átt við Reykjavíkurborg, önnur sveitarfélög eða stjórnvöld ríkisins, þá var tillagan tekin til umfjöllunar og afgreiðslu af hálfu borgarinnar.

Á fundi borgarráðs 10. október 2023, þar sem fjallað var um eftirfylgni með skýrslu fyrri vöggustofunefndar samþykkti ráðið meðal annars:¹⁶⁸

... að fela skrifstofu borgarstjóra og borgarritara, í samstarfi við sérfræðinga á þessu sviði, að láta vinna tillögu um nánari útfærslu sem tryggir vöggustofubörnum kostnaðarlausu geðheilbrigðis- eða sálfræðipjónustu sem fyrst. Tillagan verður lögð fram á fundi borgarráðs þegar hún liggur fyrir.

¹⁶⁶ Hér er vísað til þess kerfis um sanngirnisbætur sem sett var upp með lögum nr. 47/2010, um sanngirnisbætur fyrir misgjörðir á stofnunum eða heimilum sem falla undir lög nr. 26/2007.

¹⁶⁷ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 244.

¹⁶⁸ Fundargerð af fundi borgarráðs nr. 5719, 12. október 2023.

Á fundi borgarráðs 19. október 2023 var tillaga um framangreint lögð fyrir og samþykkt.¹⁶⁹ Í samþykktinni kom fram það verklag, sem fylgt skyldi, að fyrsti snertiflötur einstaklinga væri símanúmer hjá fagaðila eða netfang innan borgarinnar sem vaktað væri af fagaðila.¹⁷⁰ Ef staðfest væri að einstaklingur hefði verið vistaður á vöggustofu sem féll undir athugun fyrri vöggustofunefndar var sett upp viðtal þar sem lagt var mat á þjónustupörf. Ef niðurstaða viðtals fól í sér að þörf væri á bráðþjónustu skyldi það kalla á tiltekin viðbrögð, ef niðurstaða viðtals væri að fyrst og fremst væri um að ræða fíknivanda skyldi það kalla á tiltekin viðbrögð en í öðrum tilvikum skyldi vísað í almenna sálfræðiþjónustu á stofur sem tekið hefði að sér að sinna þjónustunni í verktöku fyrir Reykjavíkurborg samkvæmt samningi. Eitt úrræði útilokaði ekki annað í þessu fyrirkomulagi.

Samkvæmt upplýsingum frá Reykjavíkurborg fengu samtals 102 einstaklingar, sem staðfest var að hefðu dvalist á þeim vöggustofum sem féllu undir athugun fyrri vöggustofunefndar, samþykki fyrir allt að 10 viðtölum hjá sálfræðingi.¹⁷¹ Viðtölin voru viðkomandi einstaklingum að kostnaðarlausu.

Nokkur af þeim viðtölum sem vöggustofunefnd tók við fyrrum vistbörn voru við einstaklinga sem bæði voru vistaðir á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins 1973 eða fyrr og 1974 eða síðar. Þessir einstaklingar féllu þannig bæði undir athugun nefndarinnar nú og fyrrverandi vöggustofunefndar. Nokkrir þeirra höfðu þegið sálfræðiaðstoð samkvæmt framangreindu kerfi. Nefndin dregur þá ályktun af þessum viðtölum að umrædd aðstoð hafi skipt þessa einstaklinga miklu máli og að þeir hafi talið aðstoðina gagnlega og talið hana haft jákvæð áhrif á heilsu og líðan sína. Þótt hér sé aðeins um að ræða hlutfallslega fá tilvik, miðað við þann fjölda sem hefur þegið framangreinda aðstoð, þá telur nefndin þetta afar jákvætt og gefa vísbendingu um að aðstoðin hafi haft mikilvæga þýðingu.

Það fellur utan við þá athugun sem nefndinni var falið að framkvæma, og utan við heimildir nefndarinnar og hlutverk samkvæmt lögum nr. 45/2022 að rannsaka þessa framkvæmd eða árangur hennar frekar, og getur nefndin því ekki fullyrt frekar eða með almennum hætti um árangurinn af framkvæmdinni.¹⁷²

¹⁶⁹ Fundargerð af fundi borgarráðs nr. 5720, 19. október 2023.

¹⁷⁰ Reykjavíkurborg notaði fyrst og fremst netfangið voggustofur@reykjavik.is.

¹⁷¹ Upplýsingar um þetta bást vöggustofunefnd þann 22. ágúst 2025.

¹⁷² Mikilvægt er að halda til haga að geðheilbrigðisþjónusta, sálfræðiaðstoð og tiltekin önnur aðstoð og leiðbeiningar til handa einstaklingum sem hafa verið vistaðir á vöggustofu eða vistheimili hafa ítrekað verið nýtt sem úrræði í kjölfar eða í tengslum við athuganir eins og þá sem hér liggur fyrir. Almennt verður ekki annað séð en að slík úrræði hafi reynst þýðingarmikil eða að þeir sem veitt hafi þjónustuna eða skipulagt hana hafi talið svo vera. Hér vísast meðal annars til Skýrslu nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Áfangaskýrsla nr. 3 (2011), bls. 375–376, þar sem m.a. er lýst upplýsingum sem nefndin aflaði frá svonefndum tengilið vistmanna sem starfaði á grundvelli laga nr. 47/2010, en þar koma fram þýðingarmiklar upplýsingar og mat á nauðsyn leiðbeininga og þjónustu af þessum toga. Upplýsingar um skipulag úrræða af þessum toga, m.a. af hálfu Reykjavíkurborgar, koma enn fremur fram í skýrslu fyrri vöggustofunefndar, Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 244 og þá vísast hér enn fremur til, Skýrsla um framkvæmd á greiðslu sanngirnibóta á grundvelli laga nr. 47/2010 (desember 2018), sjá ekki síst bls. 44 í þeirri skýrslu.

Í ljósi framangreinds, og með vísan til þeirra niðurstaðna sem lýst hefur verið í þessari skýrslu, sérstaklega þeirra upplýsinga sem fram koma um afdrif vöggustofubarna í kafla 4 að framan, leggur vöggustofunefnd til að stjórnvöld leggi á það ígrundað mat hvort og þá hvaða þörf sé á að tryggja geðheilbrigðis- og sálfræðipjónustu eða aðra sértæka aðstoð fyrir þá sem dvöldu á vöggustofunum. Við það mat verði þá tekið mið af þeirri reynslu sem þegar liggur fyrir í þeim efnum og rakin er hér að framan.

6.3 Eftirlit og framkvæmd á sviði barnaverndarmála

Líkt og fram er komið fjallar þessi skýrsla um tímabilið 1974–1979. Alllangur tími er þannig liðinn, og sú rannsókn sem lýst hefur verið á ekki við með beinum hætti um nútímann. Engu að síður er mikilvægt að horfa til þeirra atriða sem fyrirbyggjandi athugun sýnir fram á, og ættu með réttu að geta orðið til lærdóms nú.

Í skýrslu fyrri vöggustofunefndar var bent á að upplýsingaöflun við gerð þeirrar athugunar hafi að mörgu leyti verið annmörkum háð vegna þess hve illa hefði verið staðið að skipulegri skráningu og varðveislu gagna. Athugun nefndarinnar hafi einnig leitt í ljós að svo virtist sem áherslur einstakra forstöðukvenna hafi ráðið mestu um innra starf og áherslur í umönnun barna á vöggustofunum og að ekki hafi verið til staðar formlegar leiðbeiningar eða skilaboð frá rekstraraðila (barnaverndarnefnd/Félagsmálastofnun) um hvaða áherslur skyldi leggja til grundvallar í þjónustu og umönnun þrátt fyrir að til staðar væri þekking á um hvaða þætti bæri að leggja áherslu á í umönnun og þjónustu við börn sem vistuð væru utan heimilis.¹⁷³

Við gerð þessarar skýrslu hefur vöggustofunefnd áfram staldrað við ákveðna þætti sem varða skipulag og starfshætti á því tímabili sem athugunin lýtur að og nefndin telur rétt að taka hér saman með það að markmiði að auðveldara sé að draga lærdóma af skýrslunni.

Í fyrsta lagi liggur fyrir að starfsemi á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins breyttist á þeim árum sem athugun nefndarinnar tók til. Sama á reyndar við um árin þar á undan. Þessar breytingar virðast í heild hafa verið jákvæðar, að mati vöggustofunefndarinnar, og lutu bæði að aðstöðunni og umönnun barnanna. Breytingar urðu einnig á möguleikum foreldra til heimsóknna og fleira má nefna. En vöggustofunefnd hefur staldrað við að þessar breytingar virðast nær einvörðungu hafa ráðist af áherslum og afstöðu forstöðumanns stofnunarinnar á hverjum tíma, en ekki á eiginlegu faglegu starfi, faglegum leiðbeiningum eða heildstæðari stefnu.¹⁷⁴

Í öðru lagi hefur það vakið athygli vöggustofunefndar, og tengist það atriði því sem nefnt var hér að framan um stefnu og hugmyndafræði sem unnið var eftir, að skrásett vinnulag eða verkferlar um meðferð barna hafi ekki verið til staðar, hvorki af hálfu vöggustofunnar sjálfrar né af hálfu Félagsmálastofnunar Reykjavíkur eða barnaverndarnefndar. Ef slíkt hefur verið til staðar hafa engar upplýsingar sem slíku tengjast varðveist. Þetta nær til allra þátta í starfsemi

¹⁷³ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 245.

¹⁷⁴ Hér er hugtakið stefna notað með víðtækum hætti, og getur bæði falið í sér ákvörðun eða hugmyndafræði um meðferð barna og svo annars konar stefnu eða stefnumörkun, m.a. varðandi rekstur, mannahald, aðbúnað barna, þjónustu við þau eða slíkt.

Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins sem lýtur að börnum en með því er þá m.a. vísað til þess að engar lýsingar liggja fyrir um það hvernig átti að taka á móti börnum, um meðferð barna, um það hvernig og hvað átti að skrá um börnin, um aðkomu annarra fagaðila s.s. lækna, sálfræðinga eða félagsráðgjafa, um það hvernig skyldi nálgast eða vista systkini eða mismunandi aðferðir og nálgun á börn eftir þeim aðstæðum sem þau komu úr, um möguleika barna á að sækja leikskóla eða grunnskóla, um heimsóknir eða samskipti við foreldra eða aðra aðstandendur, um samskipti við mögulega fósturforeldra eða um lyktir á vistun.

Í þriðja lagi hefur það vakið athygli nefndarinnar að upplýsingar um stöðu einstakra barna, um háttsemi þeirra, aðstæður, líðan eða heilsu hafi ekki verið skráðar. Ákvarðanir um umönnun barnanna eða greiningar á þeim eru heldur ekki alltaf skráðar og gögn benda reyndar til þess að það hafi verið nokkuð háð tilviljunum hvort slíkar ákvarðanir hafi verið teknar eða greiningar farið fram. Ef skráningar hafa farið fram um framangreind atriði þá virðast þau skjöl ekki hafa verið varðveitt.

Í fjórða lagi hefur nefndin staldrað við að eftirlit með starfseminni á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins hafi ekki verið til staðar, hvorki innra né ytra eftirlit. Upplýsingar þar að lútandi hafa að minnsta kosti ekki fundist. Vöggustofunefnd tekur fram að í þessu felst ekki að Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar hafi ekki þekkt starfsemina heldur hitt að engar skráðar upplýsingar hafa fundist um að faglegt opinbert eftirlit hafi farið fram á tímabilinu.

Mikilvægt er að árétta að á undanförunum árum hafa orðið miklar breytingar, og þar á meðal án vafa ákveðnar umbætur, á starfi barnaverndar. Athugun vöggustofunefndar lýtur að atvikum og skipulagi sem fyrir hendi var á síðari hluta áttunda áratugar 20. aldar. Niðurstöður í þessari skýrslu eiga því ekki við um barnavernd í nútímanum. Ljóst er þó engu að síður, að fyrirkomulag barnaverndar, starfsaðferðir barnaverndar og ekki síst árangur af barnaverndarstarfi þarf að rýna og meta með reglubundnum hætti.

Í kjölfar þess að skýrsla fyrri vöggustofunefndar var gefin út greip Reykjavíkurborg til allnokkurra aðgerða, eins og fram kemur í samþykktum borgarráðs og fastanefnda borgarinnar í tilefni af þeirri skýrslu. Velferðarráð Reykjavíkur samþykkti m.a. á fundi þann 6. desember 2023 umsögn um skýrslu vöggustofunefndarinnar.¹⁷⁵ Í þeirri umsögn kemur m.a. eftirfarandi fram:

Í kjölfar skýrslu vöggustofunefndar hafa kröfulýsingar verið rýndar að nýju og þykir rétt að þær verði endurskoðaðar og skýrar kveðið á um að uppeldi og tengsl barna og foreldra taki mið af viðurkenndum uppeldisaðferðum, tengsla- og áfallamiðaðri nálgun, fjölskyldumiðuðum stuðningi og samþættingu í þágu farsældar barna.

Í lok umsagnarinnar eru einnig settir fram fjórir punktar sem talið sé mikilvægt að huga að:

Að auka þurfi svigrúm til virks innra eftirlits með starfsemi sólarhringsstofnana.

Skýra þurfi betur þær leiðir sem foreldrar og þau börn sem dvelja í sólarhringsúrræðum geta farið til að gera athugasemdir við og/eða lagt fram kvartanir yfir þjónustu.

¹⁷⁵ Fundargerð af fundi velferðarráðs nr. 468, 6. desember 2023.

Að koma mætti í veg fyrir dvöl hóps barna utan heimilis ef auknu fjármagni væri t.d. veitt í NPA-samninga eða sólarhringsþjónustu inn á heimili. Hins vegar verður að hafa í huga að í sumum tilfellum er ekki hægt að koma á þjónustu við barn inn á heimili þess þrátt fyrir aukið fjármagn.

Að sólarhringsstofnunum sé tryggt nægt fjármagn til ráðninga fagfólks sem hefur áhrif á þá faglegu umgjörð sem skapa þarf börnum og tryggir öryggi þeirra.

Eins og bent hefur verið á, bæði í skýrslu fyrri vöggustofunefndar og af hálfu vistheimilaneftndar, gegna barnaverndaryfirvöld lykilhlutverki í aðdraganda þess að tekin er ákvörðun um að vista barn utan heimilis sem og því hvernig staðið er að því að framkvæma slíka ákvörðun og fylgja henni eftir. Tryggja þarf nægjanlegt svigrúm til að vinna hvert og eitt mál í samræmi við ákvæði laga og reglna. Til þess að tryggja hagsmuni einstakra barna, en einnig heildstæðan árangur af barnaverndarstarfi, og þá samþættingu á faglegri þjónustu við börn sem lög krefjast, er nauðsynlegt að setja viðeigandi viðmið og áætlanir. Í því efni hefur skipuleg skráning, gæðamat og rannsóknartengd þróunarvinna afar mikla þýðingu.

Vöggustofunefnd telur, m.a. með hliðsjón þeirri athugun sem hún hefur framkvæmt, að til viðbótar við þau atriði sem borgin hefur þegar til skoðunar, og framangreind umsögn er til merkis um, þá sé afar mikilvægt að tryggja að fyrir liggi fullnægjandi lýsingar og skráningar, ekki aðeins um meðferð og afgreiðslu einstakra mála, heldur einnig um barnaverndarstarfið heildstætt.

Vöggustofunefnd vill enn fremur taka fram að við mat á gæðum barnaverndarstarfs sé almennt afar mikilvægt að huga að árangri og líðan þeirra einstaklinga sem barnavernd lýtur að á hverjum tíma, tryggja að beitt sé gagnreyndum aðferðum á hverjum tíma, sem og því að leitast sé við að greina árangur af starfinu og aðferðum sem þar er beitt til lengri tíma. Undir hið síðastnefnda fellur meðal annars að greina stöðu einstaklinga til lengri tíma og afdrif þeirra í samfélaginu, eins og kafla 4 í þessari skýrslu ber m.a. merki um að mikilvægt sé að líta til.

6.4 Skaðabótaskylda hins opinbera

6.4.1 Almennt um sanngirnisbætur samkvæmt áður gildandi lögum nr. 47/2010

Eins og þekkt er voru árið 2007 sett lög nr. 26/2007, um skipun nefndar til að kanna starfsemi vist- og meðferðarheimila fyrir börn. Á grundvelli þeirra laga skilaði svonefnd vistheimilaneftnd nokkrum skýrslum um starfsemi tiltekinna vistheimila.¹⁷⁶ Í tengslum við þær niðurstöður sem vinna vistheimilaneftndar skilaði voru sett lög nr. 47/2010, um sanngirnisbætur. Í þeim var mælt fyrir um fyrirkomulag á greiðslu svonefndra sanngirnisbóta

¹⁷⁶ Skýrslur vistheimilaneftndar eru: (1) Könnun á starfsemi Breiðavíkurheimilisins 1952–1979 (2008), (2) Könnun á starfsemi Heyrnleysingjaskólans 1947–1992, vistheimilisins Kumberavogs 1965–1984 og skólaheimilisins Bjargs 1965–1967, (3) Könnun á starfsemi vistheimilisins Silungapolls 1950–1969, vistheimilisins Reykjahlíðar 1956–1972 og heimavistarskólans að Jaðri 1946–1973, (4) Könnun á starfsemi Upptökuheimilis ríkisins 1945–1971, Unglingaheimilis ríkisins 1971–1994 og meðferðarheimilisins í Smáratúni og Torfastöðum 1979–1994 og Könnun á vistun barna á Kópavogshæli 1952–1992.

fyrir misgjörðir á stofnunum eða heimilum sem féllu undir lögin frá 2007. Þrátt fyrir að sanngirnisbæturnar væru ekki skaðabætur fyrir fjárhagslegt tjón mæltu lög nr. 47/2010 engu að síður fyrir um nokkur mikilvæg og lögbundin skilyrði sem þyrfti að fullnægja svo fallist yrði á greiðslu þeirra. Þar á meðal settu lögin þau skilyrði, sbr. 2. og 3. gr. þeirra, að (1) vistmaður teldist hafa orðið fyrir illri meðferð eða ofbeldi meðan á vistun hans stóð, (2) sem hefði ollið honum varanlegum skaða, og (3) að vistheimilanefnd hefði skilað skýrslu um stofnun eða vistheimili þar sem viðkomandi einstaklingur hefði dvalið. Jafnframt voru settar reglur um að sýslumaður skyldi auglýsa innköllun á bótakröfum fyrir viðkomandi vistheimili, og að þeim þyrfti að lýsa innan tiltekins frests, en ella skyldi hún falla niður, sbr. 5. mgr. 5. gr. laganna.¹⁷⁷

Lögum nr. 47/2010 var breytt töluvert með setningu laga nr. 148/2020, og bótaréttur þá í grundvallaratriðum afmarkaður við einstaklinga sem töldust hafa orðið fyrir varanlegum skaða eða illri meðferð eða ofbeldi á stofnunum fyrir fötluð börn sem starfræktar voru á vegum hins opinbera þar sem börn voru vistuð sólarhringsvistun. Þá var einnig ákveðið að 31. desember 2023 skyldu lögin falla úr gildi, og frá 31. desember 2023 hafa engar lagareglur gilt um sanngirnisbætur. Þar með hafa ekki verið í gildi neinar lagaheimildir frá þeim tíma um meðferð umsókna um slíkar bætur eða um greiðslu þeirra.¹⁷⁸

Í þeirri athugun sem lýst hefur verið að framan og lýtur að Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins á tímabilinu 1974 – 1979 hefur vöggustofunefnd komist að þeirri niðurstöðu að ekki sé unnt að slá því föstu að á tímabilinu séu meiri líkur en minni á því að börn hafi sætt illri meðferð á stofnuninni á tímabilinu. Þrátt fyrir að ýmsir annmarkar hafi verið á starfseminni virðist einnig sem starfsemin hafi tekið vissum framförum varðandi aðbúnað og umönnun barna inni á stofnuninni á tímabilinu, auk þess sem nefndin telur að aðbúnaður og umönnun á stofnuninni hafi tekið vissum framförum frá því sem var árin þar á undan og þá ekki síst í samanburði við tímabilið fyrir 1967. Í þessu ljósi er í reynd óvíst um að einstaklingar sem voru vistaðir á vöggustofunni árin 1974–1979 hefðu fullnægt skilyrðum til greiðslu sanngirnisbóta á grundvelli eldri laga nr. 47/2010.

6.4.2 Um umfjöllun og ábendingar í skýrslu fyrri vöggustofunefndar; vöggustofur í Reykjavík á tímabilunum 1949–1967 annars vegar og 1967–1973 hins vegar

Í kafla 1.1 í þessari skýrslu var stuttlega vikið að meginniðurstöðum fyrri vöggustofunefndar. Eins og þar kom fram taldi fyrri vöggustofunefnd, þegar öll atriði væru virt heildstætt, að á tímabilinu frá 1949–1967 hefði umönnun barna í ýmsum tilvikum verið svo ábótavant, bæði á Vöggustofunni Hlíðarenda og Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins að telja yrði hana geta fallið undir illa meðferð í skilningi laga nr. 45/2022. Nefndin taldi hins vegar ekki unnt að slá því

¹⁷⁷ Ef fallist var á greiðslu sanngirnisbóta þá gildi sú regla að fjárhæð bóta til einstaklings skyldi aldrei vera hærri en 6 milljónir, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 47/2010. Það hámark tók breytingum 1. janúar ár hvert í samræmi við vísitölu neysluverðs. Hámarkið gildi einnig þótt einstaklingur hefði verið vistaður á fleiri en einni stofnun, sbr. 3. mgr. 4. gr. laganna.

¹⁷⁸ Umfjöllun um reynslu af verkefninu, þar á meðal um annmarka þess, fram til ársloka 2018, má sjá í Skýrsla um framkvæmd á greiðslu sanngirnisbóta á grundvelli laga nr. 47/2010 (desember 2018), sjá t.d. bls. 45–50.

föstu að börn sem dvöldu á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins hafi sætt meðferð af þeim toga eftir mitt ár 1967 og fram á árið 1973.

Með vísan til framangreinds lagði fyrri vöggustofunefnd til að lagt yrði mat á það, út frá þeim niðurstöðum sem hún lýsti í fyrri skýrslu, hvort og þá að hvaða marki yrði leitast við að rétta hlut þeirra einstaklinga sem vistaðir voru á þessum vöggustofum með fjárgreiðslu í formi skaðabóta.¹⁷⁹

Umrædd tillaga laut eðli máls samkvæmt fyrst og fremst að tímabilinu 1949–1967. Engu að síður benti fyrri vöggustofunefnd á að fram gætu komið upplýsingar um tímabilið eftir 1967 sem haft gætu áhrif á mat á einstökum tilvikum, þ.e. á aðstöðu tiltekinna einstaklinga. Lagði nefndin því til, með almennum hætti, að tekin yrði afstaða til þess hvort aftur ætti að taka upp þá leið um sanngirnisbætur sem farin var með setningu laga nr. 47/2010 eða sett ný lög sem heimiluðu að greiddar yrðu slíkar bætur á almennum grundvelli. Nefndin tók hins vegar ekki afstöðu til þessara leiða og hvort önnur væri æskilegri en hin.

Framangreind tillaga fyrri vöggustofunefndar kom fram í skýrslu hennar, sem gefin var út í október 2023, en þá var stutt í að gildistími laga nr. 47/2010 rynni út þann 31. desember 2023. Á þessum tíma var staðan þó jafnframt sú að þá hafði nýtt frumvarp til laga um almennar sanngirnisbætur verið lagt fyrir Alþingi. Það frumvarp varð hins vegar ekki að lögum. Ekki verður séð að með neinum öðrum hætti hafi verið brugðist við tillögu fyrri vöggustofunefndar um mat á fjárhagslegum bótum.¹⁸⁰

6.4.3 Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins 1974–1979

Í þeirri athugun sem lýst hefur verið að framan og lýtur að Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins á tímabilinu 1974–1979 hefur nefndin komist að þeirri niðurstöðu að ekki sé unnt að slá því föstu að á tímabilinu séu meiri líkur en minni á því að börn hafi sætt illri meðferð á stofnuninni á tímabilinu. Þrátt fyrir að ýmsir annmarkar hafi verið á starfseminni virðist einnig sem starfsemin hafi tekið almennum framförum varðandi aðbúnað og umönnun barna inni á stofnuninni á tímabilinu, auk þess sem vísbendingar eru um að aðbúnaður og umönnun á stofnuninni hafi tekið framförum frá því sem var árin þar á undan.

Í þessu ljósi er alls óvíst um að einstaklingar sem voru vistaðir á vöggustofunni árin 1974–1979 hefðu fullnægt skilyrðum til greiðslu sanngirnisbóta, hvort sem væri á grundvelli eldri laga nr. 47/2010 eða samkvæmt þeim tillögum sem fram komu í áðurnefndu frumvarpi sem lá fyrir Alþingi haustið 2023, en varð ekki útrætt.

Áréttu þarf að með þessu er vísað til þess hvað vöggustofunefnd treystir sér til að leggja almennt til grundvallar um starfsemi á vöggustofunni árin 1974–1979. Vöggustofunefnd hefur ekki lagt mat á einstök mál í athugun sinni og hefur ekki forsendur til þess, hvorki samkvæmt lögum eða þeim gögnum sem hún hefur aflað. Það er þannig ekki hlutverk nefndarinnar að taka að lögum afstöðu til réttinda, skyldna eða annarrar réttarstöðu tiltekinna einstaklinga,

¹⁷⁹ Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023), bls. 243.

¹⁸⁰ Með þessu er ekki á neinn hátt dregið úr mikilvægi annara viðbragða við skýrslu fyrri vöggustofunefndar og Reykjavíkurborg hefur gripið til, eins og lýst er í kafla 6.2.

heldur hefur hún einvörðungu það hlutverk að draga fram almennar ályktanir um starfsemi á vöggustofunni á tímabilinu. Nefndin setur því engar fullyrðingar fram um það hvort nánari rannsókn á málefnum tiltekinna einstaklinga myndu leiða til annarrar niðurstöðu, um bætur eða aðra þætti, í tilviki þeirra sérstaklega. Slíkt fellur einfaldlega ekki undir hlutverk nefndarinnar.

6.4.4 Ábending um að fylgt verði tillögu fyrri vöggustofunefndar

Í ljósi þeirrar niðurstöðu, sem lýst hefur verið í þessari skýrslu, að ekki verði slegið föstu á grundvelli hlutverks og rannsóknar vöggustofunefndar, að á tímabilinu 1974–1979 séu meiri líkur en minni á því að börn hafi sætt illri meðferð á stofnuninni á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins hefur vöggustofunefnd ekki afgerandi forsendur eða nægar upplýsingar sem mæla með því að hún leggi til að sett verði á ný upp kerfi um greiðslu sanngirnisbóta sem beinlínis myndi lúta að því að bæta einstaklingum tjón vegna vistunar á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins á hinu umrædda tímabili, 1974–1979.

Hvað sem því líður telur vöggustofunefnd þó mikilvægt að draga sérstakleglega fram að fyrri vöggustofunefnd setti fram skýra og afdráttarlausu tillögu um að ráðist yrði í mat á því hvort og þá að hvaða marki ætti að leitast við að rétta hlut einstaklinga sem féllu undir athugun þeirrar nefndar. Fyrst og fremst tengdist þessi tillaga fyrri vöggustofunefndarinnar þeim einstaklingum sem vistaðir voru á Vöggustofunni Hlíðarenda og Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins árin 1949 til 1967 en um leið benti fyrri vöggustofunefnd einnig á að ekki væri útilokað að fram gætu komið upplýsingar um tímabilið eftir 1967 sem haft gætu áhrif á mat á einstökum tilvikum, þ.e. um mat á aðstöðu tiltekinna einstaklinga. Lagði nefndin því til, í fyrri skýrslu, að tekin yrði almenn afstaða til þess hvort aftur ætti að taka upp þá leið um sanngirnisbætur sem farin var með setningu laga nr. 47/2010 eða sett ný lög sem heimiluðu að greiddar yrðu slíkar bætur á almennum grundvelli. Nefndin tók hins vegar ekki afstöðu til þessara leiða og hvort önnur væri æskilegri en hin.

Vöggustofunefnd leggur í þessu ljósi til að fylgt verði tillögu fyrri vöggustofunefndar um að lagt verði á það mat, af bærum aðilum, hvort og þá að hvaða marki verði leitast við að rétta hlut þeirra einstaklinga sem vistaðir voru á Vöggustofunni Hlíðarenda og Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins með fjárgreiðslu í formi skaðabóta. Slík framkvæmd þarf að mati nefndarinnar að byggjast á lögum, þar sem tekið verður tillit til lærdóma af fyrri framkvæmd og horft til þess að einstaklingum verði, eftir því sem fært er, mætt á tiltölulega líkum forsendum og öðrum hefur áður verið mætt. Má þar horfa til þess að sanngirnisbætur hafa ekki síst táknrænt gildi. Afar mikilvægt er að taka fram, og árétta, að í þessu felst ekki afstaða vöggustofunefndar til þess hvort vist á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins á tímabilinu 1974–1979 ætti að mati nefndarinnar að leiða til bótaréttar í nútímanum. Minnt er á þá meginniðurstöðu nefndarinnar að ekki sé unnt að slá því föstu að á tímabilinu hafi verið meiri líkur en minni á því að börn hafi sætt illri meðferð inni á stofnuninni. Hins vegar er eðlilegt að þegar það mat verður framkvæmt, sem lagt var til af hálfu fyrri vöggustofunefndar, þá verði horft heildstætt til þess hóps sem vistaður var á Vöggustofunni Hlíðarenda og Vöggustofu

Thorvaldsensfélagsins, m.a. þannig að sem skýrust stefnumörkun liggi fyrir gagnvart þeim um aðgerðir og mögulegar bætur og bótarétt.¹⁸¹

Hvað varðar framangreint telur vöggustofunefnd að meðal annars þurfi að horfa til þess að sanngirnisbætur hafa, sem úrræði til að mæta þeim sem voru vistaðir sem börn á vistheimilum á vegum hins opinbera, fengið afar mikla opinbera umfjöllun á síðustu árum og misserum. Telur nefndin að það atriði eitt út af fyrir sig leiði til þess að það sé afar mikilvægt, ekki síst gagnvart þeim hópi einstaklinga sem um ræðir, að fyrir liggi tiltölulega skýr afstaða hins opinbera um það hvort, við hvaða aðstæður og vegna hvaða tímabila og vistunarúrræða slíkar bætur geti komið til álita.¹⁸²

6.5 Frekari athuganir á grundvelli laga nr. 45/2022

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 45/2022 er Reykjavíkurborg heimilt að setja á fót nefnd til að kanna starfsemi vöggustofa fyrir börn sem reknar voru í Reykjavík á síðustu öld. Vöggustofunefnd hefur lagt til grundvallar að fyrirliggjandi athugun, sem lýst hefur verið í skýrslunni, sé afmörkuð við starfsemi Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins 1974–1979. Þar sem stofnunin var á tímabilinu rekin sem ein heild og þar sem lýsing og ályktanir vöggustofunefndar eru almennar þá lúta þær einnig að stofnuninni sem heild.

Vöggustofan Hlíðarenda í Reykjavík starfaði frá 1949–1963 og Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins í Reykjavík starfaði frá 1963–1979. Með útgáfum á skýrslu fyrri vöggustofunefndar og með útgáfu þessarar skýrslu liggur fyrir að lokið er heildstæðri athugun á báðum þessum vöggustofum og ná athuganirnar yfir allan starfstíma þeirra.

Í 1. gr. laga nr. 45/2022 segir að Reykjavíkurborg sé heimilt að setja á fót nefnd til að kanna starfsemi vöggustofa fyrir börn sem reknar voru í Reykjavík á síðustu öld. Hugtakið vöggustofa er ekki nánar skilgreint í lögnum. Hugtakið vöggustofa hefur heldur ekki haft afmarkaða eða skýra merkingu í öðrum lögum eða reglugerðum sem settar hafa verið hér á landi þótt ganga verði út frá að með hugtakinu sé vísað til vistheimilis sem hafi haft það hlutverk að taka við ungum börnum til sólarhringsvistunar.

¹⁸¹ Rétt er að minna á að þegar skýrsla fyrri vöggustofunefndar var gefin út lá fyrir Alþingi frumvarp til laga um sanngirnisbætur. Í samþykkt borgarráðs um eftirfylgni á skýrslu nefndarinnar, sem gerð var á fundi ráðsins þann 12. október 2023, segir m.a. eftirfarandi: „Á þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar er frumvarp forsætisráðherra um sanngirnisbætur sem ætlað er að taka af skarið í þessum efnum og skapa umgjörð og farveg fyrir þær.“

¹⁸² Hér verður jafnframt að halda því til haga að tiltekið kerfi eða skipulag, sem stuðlar að því að hægt sé að veita leiðbeiningar og upplýsingar til þeirra sem hafa verið vistaðir sólarhringsvistun af opinberum aðilum á stofnunum eða vistheimilum á barnsaldri, getur í sjálfu sér skipt afar miklu máli fyrir þennan hóp fólks. Á þeim tíma sem lög nr. 47/2010 voru í gildi starfaði svonefndur *tengiliður* sem hafði það hlutverk að koma upplýsingum til þeirra sem vildu lýsa kröfu, aðstoða við framsetningu kröfugerðar og annast upplýsingagjöf til þeirra sem kynnu að eiga bótarétt. Þá hafði tengiliður það hlutverk að aðstoða þá sem um ræddi við að nýta úrræði sem ríki og sveitarfélög kynnu að veita í víðum skilningi. Sjá hér nánar í Skýrslu um framkvæmd á greiðslu sanngirnisbóta á grundvelli laga nr. 47/2010 (desember 2018), bls. 15 og sama heimild bls. 43.

Á vegum Reykjavíkurborgar voru á 20. öldinni rekin fleiri vistheimili fyrir börn heldur en aðeins Vöggustofan Hlíðarendi og Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins. Ekki liggur hins vegar fyrir að þau heimili verði sem slík beinlínis skilgreind sem vöggustofur. Þá verður hér einnig að horfa til þess að í greinargerð sem fylgdi frumvarpi því sem síðan varð að lögum nr. 45/2022 kemur skýrlega fram að tilefni frumvarpsins sé:

að kveða á um nauðsynlegar heimildir í lögum í því skyni að fyrirhuguð úttekt Reykjavíkurborgar með skipun nefndar til að fjalla um starfsemi Vöggustofunnar að Hlíðarenda og Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins geti náð fram að ganga.

Í ljósi þeirrar skýru afmörkunar sem þarna kemur fram að tilgangur laga nr. 45/2022 sé að gera Reykjavíkurborg færri að láta framkvæma athugun á Vöggustofunni Hlíðarenda og Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins og með vísan til þess að hugtakið vöggustofa hefur ekki skýra afmörkun í íslenskum lögum telur vöggustofunefnd rétt að ganga út frá að þau lög verði ekki með óbreyttum hætti notuð til frekari athugana á vistheimilum á vegum Reykjavíkurborgar.

Heimildaskrá

Birtar heimildir

- American Psychiatric Association (2013). *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, 5th ed. (DSM-5)*. American Psychiatric Association.
- Árbók Reykjavíkurborgar 1975. Reykjavíkurborg. Reykjavík, 1975.
- Árborg Reykjavíkurborgar 1977. Reykjavíkurborg. Reykjavík, 1977.
- Árbók Reykjavíkurborgar 1979. Reykjavíkurborg. Reykjavík, 1979.
- Árbók Reykjavíkurborgar 1980. Reykjavíkurborg. Reykjavík, 1980.
- Ársskýrsla Félagsmálastofnunar Reykjavíkurborgar 1975. Reykjavíkurborg. Reykjavík, 1976.
- Berk, L.A. (2012). *Child Development, 9th ed.* Pearson.
- Bradley S. (2001). Suffer the little children. The influence of nurses and parents in the evolution of open visiting in children's wards 1940-1970. *International history of nursing journal*, 6(2), 44-51.
- Bragi Guðbrandsson (2008): Barnavernd og uppeldisstofnanir. Saga stofnana fyrir börn og um samfélagsbreytingar um miðja 20. öld. Fylgiskjal nr. 2. *Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Könnun á starfsemi Breiðavíkurheimilisins*. Forsætisráðuneyti, Reykjavík.
- Bruce, M., Young, D., Turnbull, S., Rooksby, M., Chadwick, G., Oates, C., ... & Minnis, H. (2019). Reactive attachment disorder in maltreated young children in foster care. *Attachment & Human Development*, 21(2).
- Brynhildur Arthúrsdóttir: „Hún var tekin af mömmu sinni og ég af mömmu minni og búið til heimili fyrir okkur“. *Reynsla fólks af því að hafa alist upp á fjölskylduheimili*. (MA-ritgerð til starfsréttinda í félagsráðgjöf við Háskóla Íslands). Reykjavík, 2015.
- Center on the Developing Child (2007). *The Science of Early Childhood Development (InBrief)*. Harvard University.
- deRegnier, R. A., Wewerka, S., Georgieff, M. K., Mattia, F., & Nelson, C. A. (2002). Influences of postconceptional age and postnatal experience on the development of auditory recognition memory in the newborn infant. *Developmental psychobiology*, 41(3), 216-225.
- Eggert Þór Bernharðsson (1998): *Saga Reykjavíkur. Borgin 1940-1990, fyrri hluti*. Reykjavík.
- Eggert Þór Bernharðsson (2013): *Undir bárujárnsboga. Braggalíf í Reykjavík 1940-1970*. Reykjavík.
- Fundargerðir borgarráðs Reykjavíkur
- Fundargerðir borgarstjórnar Reykjavíkur
- Fundargerðir félagsmálaráðs Reykjavíkur
- Fundargerðir mannréttinda- og ofbeldisvarnarráðs Reykjavíkur
- Fundargerðir velferðarráðs Reykjavíkur
- Ginsburg, H. & Oppen, S. (1969). *Piaget's Theory of Intellectual Development. An Introduction*. Prentice Hall.
- Guyon-Harris, K. L., Humphreys, K. L., Fox, N. A., Nelson, C. A., & Zeanah, C. H. (2018). Course of disinhibited social engagement disorder from early childhood to early adolescence. *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry*, 57(5), 329-335.

- Hagskinna. *Sögulegar hagtölur um Ísland*. Hagstofa Íslands. Reykjavík, 1997.
- Hayes, S.C., Follette, W.C. & Follette V.M. (1995). Behavior Therapy: A Contextual Approach. Í A.S. Gurman & S.B. Messer (ritstj.) *Essential Psychotherapies*, 128-225.
- Ian Watson: „A short history of national identification numbering in Iceland.“ *Bifröst Journal of Social Science* 4 (2010).
- Kagan, J., Kearsly, R.B. & Zelazo, P. (1978). *Infancy: It's place in human development*. Harvard University Press.
- Kail, R.V. (2007). *Children and their development*, 4th ed. Pearson Education.
- Keenan, T., Evans, S. & Crowley, K. (2016). *An Introduction to Child Development*, 3rd ed. Sage Publications.
- Mah, V. K., & Ford-Jones, E. L. (2012). Spotlight on middle childhood: Rejuvenating the 'forgotten years'. *Paediatrics & child health*, 17(2), 81-83.
- National Scientific Council on the Developing Child. (2012). The Science of Neglect: The Persistent Absence of Responsive Care Disrupts the Developing Brain: Working Paper 12. Harvard University.
- Nelson, C.A. & Bosquet, M. (2000). Neurobiology of fetal and infant development: Implication for infant mental health. Í C.H. Zeanah (ritstj.) *Handbook of Infant Mental Health* (bls. 37-59). Guilford.
- Pallini, S., Baiocco, R., Schneider, B. H., Madigan, S., & Atkinson, L. (2014). Early child-parent attachment and peer relations: A meta-analysis of recent research. *Journal of Family Psychology*, 28, 118.
- Platt, H. (1959). *The Platt Report*, (formerly known as the *Welfare of Sick Children in Hospital*). Ministry of Health.
- Rannsóknarnefnd Breska sálfræðingafélagsins, Guidelines on Memory and the Law. Recommendations from the Scientific Study of Human Memory (2008).
- Rowold, K. (2019). What do babies need to thrive? Changing interpretations of 'Hospitalism' in an international context, 1900-1945. *Social History of Medicine*, 32(4), 799-818.
- Schneider, B. H., Atkinson, L., & Tardif, C. (2001). Child-parent attachment and children's peer relations: A quantitative review. *Developmental psychology*, 37(1), 86.
- Schultz, D.P. & Schultz, S.E. (1987). *A History of Modern Psychology*, 4th ed. Harcourt, Brace & Jovanovich.
- Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 (2008). *Könnun á starfsemi Breiðavíkurheimilisins 1952-1979*. Forsætisráðuneytið.
- Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007 (2016). *Könnun á vistun barna á Kópavogshæli 1952-1992*. Forsætisráðuneytið.
- Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Áfangaskýrsla nr. 1 (2009). *Könnun á starfsemi Heyrnleysingjaskólans 1947-1992, vistheimilisins Kumberavogs 1965-1984 og skólaheimilisins Bjargs 1965-1967*. Forsætisráðuneytið.
- Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Áfangaskýrsla nr. 2 (2010). *Könnun á starfsemi vistheimilisins Silungapolls 1950-1969, vistheimilisins Reykjahlíðar 1956-1972 og heimavistarskólans að Jaðri 1946-1973*. Forsætisráðuneytið.
- Skýrsla nefndar samkvæmt lögum nr. 26/2007. Áfangaskýrsla nr. 3 (2011). *Könnun á starfsemi Upptökuheimilis ríkisins 1945-1971, Unglingaheimilis ríkisins 1971-1994 og meðferðarheimilisins í Smáratúni og Torfastöðum 1979-1994*. Forsætisráðuneytið.

- Skýrsla um framkvæmd á greiðslu sanngirnisbóta á grundvelli laga nr. 47/2010 (2018). Skýrsla til dómsmálaráðherra, dags. 14. desember 2018. Höfundar, Halldór Þormar Halldórsson og Guðrún Ögmundsdóttir.
- Starfsemi vöggustofa í Reykjavík 1949–1973 (2023). *Athugun á Vöggustofunni Hlíðarenda og Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins*. Reykjavíkurborg.
- Sveinn H. Ragnarsson (1995): „Framkvæmd félagsþjónustu í Reykjavík“. *Félagsráðgjafablaðið*, 1995 1. tbl., 26–35.
- Sveinn H. Ragnarsson (2000): „Sögulegt yfirlit félagsþjónustu“. *Sveitarstjórnarmál*, 2000 2. tbl., 100–105.
- The Platt Report *British Journal of Medicine*, 1961;2:159.
- Van den Dries, L., Juffer, F., Van IJzendoorn, M. H., & Bakermans-Kranenburg, M. J. (2009). Fostering security? A meta-analysis of attachment in adopted children. *Children and youth services review*, 31(3), 410–421.
- Vandell, D. L., & Gülseven, Z. (2023). The study of Early Child Care and Youth Development (SECCYD): Studying development from infancy to adulthood. *Annual Review of Developmental Psychology*, 5(1), 331–354.
- Waldfoegel, S. (1948): „The frequency and affective character of childhood memories“. *Psychological Monographs* 62, 1–39.
- Wang, Q. (2003): „Infantile amnesia reconsidered. A cross-cultural analysis“. *Memory* 11, 65–80.
- Whitwer, A.N., Lawton, K. & Aman, M.G. (2013). Intellectual Disability. Í E.J. Mash & R.A. Barkley (ritstj.) *Child Psychopathology* (bls. 593–624). Guilford Press.
- Zauche, Lauren Head, Taylor A. Thul, Ashley E. Darcy Mahoney, and Jennifer L. Stapel-Wax (2016) Influence of language nutrition on children's language and cognitive development: An integrated review. *Early Childhood Research Quarterly* 36, 318–333.

Óbirtar heimildir

Þjóðskjalasafn Íslands

*Barnaverndarráð Íslands 2002-63*¹⁸³

- | | |
|---------|--|
| A/2-2. | Fundargerðir barnaverndarráðs 1969–1975. |
| A/3-1. | Fundargerðir barnaverndarráðs 1975–1981. |
| C/1-16. | Ársskýrslur barnaverndarráðs 1973–1974. |
| C/1-17. | Ársskýrslur barnaverndarráðs 1975–1976. |
| C/1-18. | Ársskýrslur barnaverndarráðs 1977–1978. |
| C/1-19. | Ársskýrslur barnaverndarráðs 1979–1980. |
| F/1 | Ýmis bréf 1970–1979. |

Barnaverndarráð Íslands 1989

- | | |
|--------|-----------------------------|
| B/1-16 | Skýrslur barnaverndarnefnda |
|--------|-----------------------------|

¹⁸³ Til skýringar skal tekið fram að ef í megintexta skýrslunnar er vísað til tiltekinnar öskju sem varðveitt er á Þjóðskjalasafni þá er það gert með eftirfarandi hætti: BSR. *Barnaverndarráð Íslands*. A/2-2.

B/1-17	Skýrslur barnaverndarnefnda
B/2-17	Skýrslur barnaverndarnefnda
B/1-18	Skýrslur barnaverndarnefnda
B/2-18	Skýrslur barnaverndarnefnda
B/28	Skýrslur barnaverndarnefnda
B/34	Sumardvalarheimili – eftirlitsferðir 1964–1978 [hér einnig eftirlitsferðir á heilsársheimili].

Menntamálaráðuneyti 1989–35

B/40-2. Barnaverndarráð Íslands, VI 1971–1975.

B/113-1.	Barnaheimili, almennt III 1974–1974.
B/114-1.	Barnaheimili, almennt IV 1974–1975.
B/114-2.	Barnaheimili, almennt V 1975–1976.
B/115-1.	Barnaheimili, almennt VI 1976–1976.
B/1412-1.	Barnaheimili, almennt VIII 1977–1979.
B/1413-1.	Barnaheimili, almennt, ýmis gögn 1970–1970.

Menntamálaráðuneyti 1999–78.

B/8-1.	Barnaverndarráð Íslands VII 1974–1981.
B/4-2.	Barnaheimili, almennt VII 1977–1977.
B/5-1.	Barnaheimili, almennt IX 1979–1980.

Borgarskjalasafn*Dagvist barna*¹⁸⁴

1102	Fundargerðir fræðsluráðs
A 6271	Fundargerðir fræðsluráðs
Kassi 1	Uppbygging og rekstur dagvistarheimila
Kassi 2	Uppbygging og rekstur dagvistarheimila
Kassi 4	Uppbygging og rekstur dagvistarheimila
Kassi 13	Uppbygging og rekstur dagvistarheimila

Borgarlæknir

6	Borgarlæknir
15	Borgarlæknir

Skólaskrifstofa Reykjavíkur

5	Sálfræðingar skóla 1953–1974
8	Barnavernd 1955–1962
331	Bréf
346	Sálfræðideild 1972–1987
700	Sálfræðiþjónusta, skýrslur bréf ofl.
779	Sumardvalir barna 1944–1969

¹⁸⁴ Til skýringar skal tekið fram að ef í megintexta skýrslunnar er vísað til tiltekinna öskju sem varðveitt er á Borgarskjalasafni þá er það gert með eftirfarandi hætti: BSR [heiti málafns] [nr. öskju].

771 Heilbrigðiseftirlit ofl. 1910–1984

*Skrifstofa borgarstjóra*¹⁸⁵

17 Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins
 17 (A7622) Barnaheimilissjóðir Reykjavíkur
 31 Barnavernd. Barnaheimili.
 83 Vöggustofur
 358 Sjóðir Reykjavíkurborgar o.fl.
 c412 Skrifstofa borgarstjóra. Umræður um félagsleg málefni
 c413 Skrifstofa borgarstjóra. Umræður um félagsleg málefni
 c414 Skrifstofa borgarstjóra. Umræður um félagsleg málefni
 c415 Skrifstofa borgarstjóra. Umræður um félagsleg málefni

Félagsmálastofnun Reykjavíkur

c/1063 Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins
 c/901 Vistheimilasvið.
 c/906 Fjölskyldudeild. Vistheimili barna.
 c/899 Vistheimili barna Laugarásvegi 39
 117 Vistheimili barna Dalbraut, Barnavernd
 118 Vistheimili barna Dalbraut, Barnavernd
 119 Vistheimili barna Dalbraut, Barnavernd
 120 Vistheimili barna Dalbraut, Barnavernd
 121 Vistheimili barna Dalbraut, Barnavernd
 122 Vistheimili barna Dalbraut, Barnavernd
 123 Vistheimili barna Dalbraut, Barnavernd
 124 Vistheimili barna Dalbraut, Barnavernd
 126 Vistheimili barna Dalbraut, Barnavernd
 127 Vistheimili barna Dalbraut, Barnavernd
 128 Vistheimili barna Dalbraut, Barnavernd
 129 Vistheimili barna Dalbraut, Barnavernd
 130 Vistheimili barna Dalbraut, Barnavernd
 131 Vistheimili barna Dalbraut, Barnavernd
 132 Vistheimili barna Dalbraut, Barnavernd
 133 Vistheimili barna Dalbraut, Barnavernd
 134 Vistheimili barna Dalbraut, Barnavernd
 135 Vistheimili barna Dalbraut, Barnavernd
 136 Vistheimili barna Dalbraut, Barnavernd
 137 Vistheimili barna Dalbraut, Barnavernd
 138 Vistheimili barna Dalbraut, Barnavernd
 139 Vistheimili barna Dalbraut, Barnavernd
 148 Barnaheimili
 240 Barnaverndarnefnd Reykjavíkur
 241 Barnaverndarnefnd Reykjavíkur
 242 Barnaverndarnefnd Reykjavíkur

¹⁸⁵ Einnig voru rannsakaðar almennar umræður af borgarstjórnarfundum.

243	Barnaverndarnefnd Reykjavíkur
273	Barnaverndarnefnd Reykjavíkur
294	Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins
294	Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins
296	Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins
297	Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins
298	Vöggustofa Thorvaldsensfélagsins
407	Skrifstofa félagsmálastjóra. Barnavernd, vistheimili.
435	Skrifstofa félagsmálastjóra. Barnavernd, vistheimili.
435	Skrifstofa félagsmálastjóra
549	Skrifstofa félagsmálastjóra. Vistun barna.
615	Fjölskyldudeild. Ýmislegt varðandi rekstur heimila.
638	Skrifstofa félagsmálastjóra.
899	Vistheimili barna Laugarásvegi 39
900	Vistheimili barna Laugarásvegi 39. Ýmis gögn.

Félagsmálaráð Reykjavíkur

c309	Skrifstofa félagsmálastjóra
F-4	Skrifstofa félagsmálastjóra
549	Skrifstofa félagsmálastjóra
1128	Skrifstofa félagsmálastjóra
1129	Skrifstofa félagsmálastjóra
1140	Skrifstofa félagsmálastjóra
1147	Skrifstofa félagsmálastjóra
1157	Skrifstofa félagsmálastjóra
1169	Skrifstofa félagsmálastjóra
1170	Skrifstofa félagsmálastjóra
1171	Skrifstofa félagsmálastjóra
1185	Skrifstofa félagsmálastjóra
1191	Skrifstofa félagsmálastjóra
1196	Skrifstofa félagsmálastjóra
1197	Skrifstofa félagsmálastjóra

Skrá yfir töflur og myndir

Töfluskrá

- Tafla 1: Lengd vistunar barna 1974—1979
- Tafla 2: Fjöldi vistana barna sem voru vistuð 1974—1979
- Tafla 3: Ástæður þess að börn voru vistuð 1974—1979
- Tafla 4: Fjöldi íbúa í Reykjavík
- Tafla 5: Ástæður þess að börn voru vistuð 1949--1973 og 1974—1979
- Tafla 6: Lengd vistunar barna 1949--1973 og 1974—1979
- Tafla 7: Meðalaldur barna í dögum við fyrstu vistun, eftir komuári
- Tafla 8: Meðallengd vistunar í dögum, eftir komuári
- Tafla 9: Lengd vistunar barna 1974—1979¹⁸⁶
- Tafla 10: Fjöldi vistana barna sem voru vistuð 1974—1979¹⁸⁷
- Tafla 11: Meðalfjöldi vistana barna sem voru vistuð 1974--1979, eftir komuári
- Tafla 12: Ástæður þess að börn voru vistuð 1974—1979¹⁸⁸
- Tafla 13: Upplýsingar frá Tryggingastofnun um einstaklinga sem dvöldu á vöggustofunni í mánuð eða lengur, samanborið við alla íslenska jafnaldra (fæddir 1962--1978)
- Tafla 14: Skráð ástæða örorku
- Tafla 15: Örorka vegna geð- og þroskaraskana: Skipting niður á einstakar raskanir
- Tafla 16: Dánarmein einstaklinga sem voru vistaðir á vöggustofunni í mánuð eða lengur 1974-1979 og voru látnir 1. janúar 2025

Myndaskrá

- Mynd 1: Samanburður á hlutföllum ástæðna fyrir vistunum 1949--1973 og 1974—1979
- Mynd 2: Fjöldi dvalardaga á Vöggustofu Thorvaldsensfélagsins 1974—1979
- Mynd 3: Skráð ástæða örorku
- Mynd 4: Örorka vegna geð- og þroskaraskana: Skipting niður á einstakar raskanir

¹⁸⁶ Til hagræðis er tafla 9 endurtekning á töflu 1.

¹⁸⁷ Til hagræðis er tafla 10 endurtekning á töflu 2.

¹⁸⁸ Til hagræðis er tafla 12 endurtekning á töflu 3.

