



**FJÖLSKYLDUVOGIN – MÆLING  
Á LÍFSGÆÐUM**

***Forhönnun***

**Unnið fyrir Fjölskylduráð**

**Kjartan Ólafsson  
Grétar Þór Eypórsson**

---

**Febrúar 2004**

---

## Efnisyfirlit

<b>FORMÁLI</b>	<b>3</b>
<b>1. INNGANGUR</b>	<b>4</b>
1.1. FORSENDUR VERKEFNISINS	4
1.2. HUGMYNDIN UM FJÖLSKYLDUVOGINA	7
1.3. SKIPULAG VERKEFNISINS	8
<b>2. HVERJA MÆLIR FJÖLSKYLDUVOGIN?</b>	<b>10</b>
2.1. FJÖLSKYLDUHUGTAKIÐ OG NÚTÍMINN	10
2.2. FJÖLSKYLDAN Í OPINBERUM GÖGNUM	14
<b>3. HVÆÐ MÆLIR FJÖLSKYLDUVOGIN?</b>	<b>18</b>
<b>4. SVEITARFÉLÖGIN OG FJÖLSKYLDUVOGIN</b>	<b>21</b>
<b>6. FJÖLSKYLDUVOGIN</b>	<b>26</b>
6.1. MÖGULEGIR MÆLIÞÆTTIR	26
6.2. GÖGN OG GAGNALINDIR	29
6.3. VÆGI MATSPÁTTA	33
6.4. FRAMKVÆMD FJÖLSKYLDUVOGARINNAR	34
<b>7. NIÐURSTÖÐUR</b>	<b>35</b>
<b>8. FRAMHALD VINNU VIÐ FJÖLSKYLDUVOG</b>	<b>36</b>
<b>HEIMILDIR</b>	<b>38</b>
<b>VIÐAUKI – DÆMI UM GAGNASÖFNUN UM TVÖ SVEITARFÉLÖG</b>	<b>40</b>

## FORMÁLI

Árið 1997 var samþykkt á Alþingi tillaga til Þingsályktunar um mótun opinberrar fjölskyldustefnu og aðgerðir til að styrkja stöðu fjölskyldunnar. Í ályktuninni voru lagðar til aðgerðir í þágu fjölskyldunnar og þar á meðal var stofnun fjölskylduráðs sem hafa skyldi það hlutverk að stuðla að eflingu og vernd fjölskyldunnar. Að tilstuðlan ráðsins hefur Félagsmálaráðuneytið leitað til Rannsóknastofnunar Háskólans á Akureyri<sup>1</sup> um gerð svokallaðrar fjölskylduvogar. Í þessari samantekt er gerð grein fyrir helstu niðurstöðum er þetta varðar. Þetta er fyrsti hluti verkefnisins og er honum fyrst og fremst ætlað að sýna frammá með hvaða hætti unnt væri að hrinda gerð fjölskylduvogar í framkvæmd. Hins vegar má fastlega gera ráð fyrir að þær tillögur, sem settar eru fram, sérstaklega um mæliþætti, muni taka nokkrum breytingum í samráði þeirra aðila sem koma munu að frekari þróun verkefnisins ef af verður.

Verkefnið er unnið af starfsmönnum Rannsóknastofnunar Háskólans á Akureyri. Verkefnisstjórn hefur verið í höndum dr. Grétars Þórs Eypórssonar en ásamt honum hefur Kjartan Ólafsson, félagsfræðingur einkum unnið að verkefninu.

---

<sup>1</sup> Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri (RHA) er sjálfstæð stofnun innan Háskólans á Akureyri. Hlutverk RHA er að stuðla að og styðja við vísindalega starfsemi innan Háskólans og er stofnunin tengiliður milli Háskólans og atvinnulífsins hvað varðar rannsókn- og þróunarstarf. RHA aflar tekna til starfsemi sinnar með öflun rannsóknastyrkja, verkefnum og þjónustu

## 1. INNGANGUR

### 1.1. Forsendur verkefnisins

Fullyrða má að á Íslandi séu upplýsingar um lífsskilyrði fólks, lífsaðstæður þess og fleiri atriði tengd velferð af skornum skammti. Þar af leiðandi skortir löggjafann og sveitarstjórnirnar upplýsingar og almenna vitneskju um hvaða áhrif ýmsar pólitískar aðgerðir og ákvarðanir hafa á heilsufar fólksins, almennan hag þess og velferð.

Í ályktun Alþingis sem samþykkt var 13. maí 1997 um mótun opinberrar fjölskyldustefnu segir svo um meginforsendur fjölskyldustefnu (sjá: þskj. 1230, 121 lp. 72. mál, lokaskjal): „Fjölskyldan er hornsteinn íslensks samfélags og uppspretta lífsgilda. Ríkisstjórn og sveitarstjórnnum á hverjum tíma ber að marka sér opinbera stefnu í málefnum fjölskyldunnar í því skyni að styrkja hana og vernda án tillits til gerðar hennar og búsetu.“ Samkvæmt ályktun Alþingis á fjölskyldustefna einkum að taka mið af eftirfarandi:

1. að velferð fjölskyldunnar byggist á jafnrétti karla og kvenna og sameiginlegri ábyrgð á verkaskiptingu innan hennar,
2. að fjölskyldan er vettvangur tilfinningatengsla,
3. að fjölskyldulífið veiti einstaklingum, einkum börnum öryggi og tækifæri til að þroska eigin eiginleika til hins ýtrasta.

Með hliðsjón af framansögðu setti Alþingi fram 12 almenna markmiðsliði sem stjórnvöld skyldu hafa við framkvæmd fjölskyldustefnu:

1. Að skapa skilyrði til þess að ná jafnvægi milli fjölskyldulífs og atvinnu. Að leggja áherslu á jafna ábyrgð beggja foreldra í heimilishaldi og við umönnun og uppeldi barna sinna.
2. Að stofnanir samfélagsins, ekki síst skólar og leikskólar, starfi í samvinnu við fjölskylduna og taki mið af ábyrgð foreldra á börnum sínum. Fræðsla um stofnun heimilis verði aukin og unnið verði gegn upplausn fjölskyldna, m.a. með fjölskylduráðgjöf.
3. Að grundvallaröryggi fjölskyldunnar efnahagslega sé tryggt ásamt rétti hennar til öryggis í húsnæðismálum.
4. Að gildi hjónabandsins sem eins traustasta hornsteins fjölskyldunnar verði varðveitt og þess verði meðal annars gætt við setningu skattareglna að þeir sem ganga í hjónaband standi ekki verr að vígi en aðrir í skattalegu tilliti.

5. Að réttindi og skyldur sambúðarfólks verði kynnt og skilgreind í lögum.
6. Að heilbrigðisþjónustan taki mið af þörfum fjölskyldunnar sem heildar og tryggt sé að fjölskyldur geti notið stuðnings til að annast aldraða og sjúka. Öldruðum verði gert kleift að taka þátt í samfélaginu svo lengi sem auðið er.
7. Að tekið verði mið af þörfum fjölskyldunnar við skipulag umhverfis, þjónustu, útivistar og umferðaröryggis.
8. Að fjölskyldur fatlaðra, sjúkra og annarra hópa njóti nauðsynlegs stuðnings í ljósi aðstæðna hverju sinni. Grundvallarréttur þeirra til fjölskyldustofnunar, heimilis og virkrar þátttöku í samfélaginu verði virtur.
9. Að fjölskyldur nýbúa fái nauðsynlegan stuðning til að festa rætur í íslensku samfélagi.
10. Að unnið sé gegn misrétti í garð þeirra sem skera sig úr vegna kynþáttar, trúarbragða eða menningar og í garð fjölskyldna samkynhneigðra.
11. Að vernd gagnvart ofbeldi verði eflað, jafnt innan fjölskyldu sem utan. Fjölskyldur njóti verndar og stuðnings gagnvart ofneyslu áfengis og annarra vímuefnajafa. Forvarnir vegna áfengis- og vímuefnaneyslu verði auknar.
12. Að efla skilning á eðli fjölskyldunnar, hlutverki, myndun og upplausn. Þetta verði m.a. gert með auknum stuðningi við fjölskyldurannsóknir og fræðslu um fjölskylduáætlanir.

Að endingu samþykkti Alþingi eftirfarandi aðgerðir í þágu fjölskyldunnar:

1. Fjölskylduráð.  
Stofnað verði opinbert fjölskylduráð sem hafi það hlutverk að stuðla að eflingu og vernd fjölskyldunnar. Fjölskylduráðið verði skipað fimm mönnum. Tveir verði kosnir hlutfallskosningu af Alþingi, einn tilnefndur af skólum á háskólastigi, einn tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga en félagsmálaráðherra skipi þann fimmta án tilnefningar og skal hann vera formaður ráðsins. Fulltrúar í fjölskylduráði skulu hafa víðtæka þekkingu eða reynslu af málefnum fjölskyldunnar. Starfsemi fjölskylduráðsins skal heyra undir félagsmálaráðuneyti.  
Hlutverk fjölskylduráðs skal m.a. vera eftirfarandi:
  - a. að veita stjórnvöldum ráðgjöf í fjölskyldumálum, t.d. vegna áforma um stjórnvaldsaðgerðir, jafnframt því að koma á framfæri ábendingum um úrbætur í fjölskyldumálum,
  - b. að annast tillögugerð um framkvæmdaáætlanir í málefnum fjölskyldunnar, með hliðsjón af heildarsýn yfir viðfangsefni einstakra ráðuneyta og verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga,

- c. að eiga frumkvæði að opinberri umræðu um málefni fjölskyldunnar og veita leiðbeinandi upplýsingar til fjölskyldna um viðbrögð við nýjum og breyttum aðstæðum,
  - d. að hvetja til aðgerða á sviði fjölskyldumála í samfélaginu,
  - e. að stuðla að rannsóknum á högum og aðstæðum íslenskra fjölskyldna.
2. Barnafjölskyldur:  
Staða og afkoma barnafjölskyldna í nútímasamfélagi verði könnuð sérstaklega og úrbætur gerðar þar sem nauðsynlegt er talið.
  3. Réttur beggja foreldra til fæðingarorlofs:  
Að feðrum verði tryggður aukinn réttur til fæðingarorlofs og þeir sérstaklega hvattir til að nýta hann.
  4. Tillaga um fullgildingu samþykktar Alþjóðavinnuáráðs nr. 156, um starfsfólk með fjölskylduábyrgð:  
Sköpuð verði skilyrði til þess að Ísland geti fullgilt samþykkt nr. 156, um starfsfólk með fjölskylduábyrgð, sem gerð var á 67. þingi Alþjóðavinnuáráðs (ILO) í Genf 23. júní 1981.

Ályktun Alþingis frá maí 1997 er að stofni til endurskoðuð tillaga sem unnin var á vegum landsnefndar um *Ár fjölskyldunnar 1994* og lögð var fyrir Alþingi vorið 1995. Félagsmálaráðherra, Páll Pétursson, tók á sínum tíma efnislega undir tillögu landsnefndarinnar en hafði hug á að útfæra hana nánar. Í lok október 1996 skipaði hann starfshóp til að yfirfara og endurskoða tillöguna. Í starfshópnum voru Lára Margrét Ragnarsdóttir alþingismaður, Siv Friðleifsdóttir alþingismaður og Árni Gunnarsson aðstoðarmaður félagsmálaráðherra og var hann jafnframt formaður hópsins. Ingibjörg Broddadóttir deildarstjóri í félagsmálaráðuneyti var ritari starfshópsins. Í athugasemdum með þingsályktunartillögunni sagði meðal annars um nauðsyn þess að móta opinbera fjölskyldustefnu (sjá: þskj. 1230, 121 lþ. 72. mál, frumskjal félmrh):

Fjölskyldan verður að búa við skilyrði sem gera henni kleift að taka ábyrgð á sjálfri sér. Verkefni fjölskyldnanna hafa breyst mikið samfara breyttum lífsháttum síðastliðna öld eða svo en þó ekki sist á síðustu áratugum. Samfélagið er orðið flóknara og heimilislífið hefur leitast við að aðlaga sig að þessum breytingum. Í nútímanum er farsælt samspil atvinnu og fjölskyldulífs grundvallaratriði í lífi fólks. Breytt verkefni fjölskyldnanna stafa m.a. af löngum vinnudegi beggja foreldra utan heimilis. Því hafa skólarnir orðið að taka við auknu hlutverki í uppeldi barnanna og aldraðir eyða ævikvöldinu í ríkari mæli en áður á stofnunum. Fjölskyldan í dag

verður að gefa einstaklingnum rófestu og hún er vettvangur lífsnauðsynlegra tilfinningatengsla. Þrátt fyrir aukið hlutverk skólanna í uppeldi æskunnar er umönnun og uppeldi barna enn í dag mikilvægasta verkefni fjölskyldunnar.

Þingsályktunartillagan sjálf og þær athugasemdir sem henni fylgja eru mjög í anda umræðna sem áttu sér stað bæði meðal fræðimanna og stjórnámálanna á seinnihluta 20. aldar og sem leiddi til þess að Sameinuðu Þjóðirnar útnefndu árið 1994 ár *fjölskyldunnar*.

## 1.2. Hugmyndin um fjölskylduvogina

Fjölskyldan verður að búa við skilyrði sem gera henni kleift að taka ábyrgð á sjálfri sér. Verkefni fjölskyldnanna hafa breyst mikið samfara breyttum lífsháttum undanfarna öld, ekki síst á síðustu áratugum. Samfélagið er orðið flóknara og heimilislífið hefur leitast við að aðlaga sig að þessum breytingum. Í nútímanum er farsælt samspil atvinnu og fjölskyldulífs grundvallaratriði í lífi fólks. Breytt verkefni fjölskyldnanna stafa m.a. af þngum vinnudegi beggja foreldra utan heimilis. Því hafa skólarnir orðið að taka við auknu hlutverki í uppeldi barnanna og aldraðir eyða ævikvöldinu í ríkari mæli en áður á stofnunum. Fjölskyldan í dag verður að gefa einstaklingnum rófestu og hún er vettvangur lífsnauðsynlegra tilfinningatengsla. Þrátt fyrir aukið hlutverk skólanna í uppeldi æskunnar er umönnun og uppeldi barna enn í dag mikilvægasta verkefni fjölskyldunnar.

Það verkefni sem hér er hleypt af stokkunum er nefnt fjölskylduvog. Fjölskylduvoginni er ætlað að vera safn lykiltalna sem veitt geti stjórnámalmonnum og öðrum er koma að ákvörðunum er varðar fjölskylduna þann grundvöll er stuðlað geti að því að markmið fjölskyldustefnunnar náist. Með öðrum orðum er hugmyndin sú að vinna að þróun líkans eða aðferðar sem yrðu kerfisbundin hluti af stjórnþækjum opinberra aðila þegar um er að ræða velferð og heilsufar fjölskyldnanna í landinu. Getur tæki eða verkfæri sem þetta falist í markmiðasetningu og stefnumótun um fjölskyldu- og velferðarmál, skipulag, fjárhagsáætlanir og eftirlit með starfsemi. Þannig geta lífsgæði fólksins sem sérstakt málefni fengið sterkari stöðu í forgangs röðun verkefna hjá bæði kjörnum fulltrúum og embættismönnum og litið verði á þetta sem sjálfsagðan hlut í hinu pólitíska ákvarðanatökufæri. Með hliðsjón af

Þessum forsendum má líta svo á að með fjölskylduvoginni yrði unnt að greina velferðarsamfélagið eins og það snýr að fjölskyldunum í landinu.

Til að fjölskylduvogin nái þessu takmarki sínu þarf tvennt til. Í fyrsta lagi þarf að afmarka viðfangsefnið eða með öðrum orðum að skilgreina hvað felst í hugtakinu fjölskylda. Í öðru lagi þarf að skilgreina þá þætti sem varpað geta ljósi á stöðu fjölskyldunnar, eins og hún er skilgreind. Meginviðfangsefni þessa verkefnis verður því að skilgreina og meta hugtök á borð við velferð, lífsgæði og heilsu þannig að til verði vegin niðurstaða ákveðinna mælipátta er þessi atriði varða. Þróunarverkefnið mun þannig takast á við tvo megin þætti:

1. að skilgreina hvaða mælipættir eigi heima í fjölskylduvoginni og tilheyri því mengi atriða sem mynda lífsgæði fjölskyldnanna
2. hvernig vega megi gildi þáttanna innbyrðis í mælitækinu þannig að úr verði mælikvarði sem telja má raunhæfan.

Greina þarf milli þeirra gagna sem þegar eru fyrirbyggjandi hjá opinberum aðilum og þeirra gagna sem afla þarf með reglulegum mælingum í formi viðhorfskannana meðal fólksins.

### 1.3. Skipulag verkefnisins

Verkefnið um fjölskylduvogina skiptist í stórum dráttum í þrjá áfanga: Hönnunaráfanga, tilraunaáfanga og að lokum framkvæmdaáfanga. Hönnunaráfanganum er miðað við núverandi áætlanir skipt í tvennt; í forhönnun (viðfangsefni þessarar skýrslu) og í lokahönnun. Í forhönnun er í fyrsta lagi fjallað um skilgreiningu á tveimur frumforsendum verkefnisins, það er að segja fjölskylduhugtakinu og velferðarhugtakinu (kaflar 2 og 3 hér á eftir). Í öðru lagi er rætt um aðlögun mælinga að ólíkum aðstæðum sveitarfélaga og aðferðir við mat á vægi mælipátta. Í þriðja lagi er svo rætt um mögulega mælipætti og hvar helst er að leita gagna í fjölskylduvogina (og þar með þá þætti sem einungis verða mældir með könnunum). Í forhönnunaráfanga hefur þannig einungis verið unnið að frumhönnun mælitækisins og takmarkað samráð verið haft við sveitarfélög.

Í næsta áfanga sem nefna mætti lokahönnun er gert ráð fyrir að stýrihópur, tenglahópur, rannsóknastofnun, fjölskylduráð og ráðuneyti komi að skilgreiningu undirpátta. Þessi hópur tekur afstöðu til þess verks sem er afrakstur forhönnunarinnar og mun eftir atvikum leggja til breytingar. Hluti af



Þeirri vinnu getur til dæmis verið sameiginlegur vinnudagur allra þessara aðila þar sem færi gefst á að ræða ýmsar hliðar sem snúa að grundvallar-skilgreiningum og vali mælipátta. Þar sem fjölskylduvogin snýst í stórum dráttum um söfnun upplýsinga sem nýst geti við þróun velferðarsamfélagsins er mikilvægt að verkefnið sé unnið í samvinnu sérfræðinga og þeirra sem nýta eiga mælitækið. Þess vegna er mikilvægt að vinna sérfræðinganna að áframhaldandi þróun og lokahönnun styðjist bæði við bak- eða stýrihóp og að leitað verði samstarfs við sveitarfélög við þróun vogarinnar.

Miðað við þær forsendur sem verkefnið byggist á má hugsa sér að áframhaldandi vinna við þróun fjölskylduvogar verði með eftirfarandi hætti:

### 1. Hönnunaráfangi

#### a. **Forhönnun** (viðfangsefni þessarar skýrslu)

Skilgreining forsendna

Frummat á gagnapörf

Tillögur um útfærslur einstakra undirliða

#### b. **Lokahönnun**

Samráðsferli

Endanlegt val mælipátta

### 2. Tíraunaáfangi

Gagnaöflun frá sveitarfélögum

Framkvæmd könnunar

Úrvinnsla gagna

Birting niðurstaðna

Endurmat og breytingar

### 3. Framkvæmdaráfangi

Samningur við verktaka gagnaöflun og úrvinnslu

## 2. HVERJA MÆLIR FJÖLSKYLDUVOGIN?

### 2.1. Fjölskylduhugtakið og nútíminn

Grundvallaratriði í verkefni því sem hér er til umfjöllunar er skilgreining fjölskylduhugtaksins. Við umræður um tillögu til þingsályktunar um mótun opinberrar fjölskyldustefnu lagði félagsmálanefnd í álit sínu sérstaka áherslu á fjölskylduhugtakið og sagði í umsögn sinni um frumvarpið (sjá: þskj. 1230, 121 lþ. 72. mál, nefndarálit):

Í nefndinni var sérstaklega rætt um fjölskylduhugtakið og vill hún leggja áherslu á að hugtakið hefur öðlast víðtækari merkingu á síðustu áratugum. Skilgreining á fjölskylduhugtakinu var m.a. sett þannig fram af Landsnefnd um ár fjölskyldunnar 1994 að fjölskyldan sé **hópur einstaklinga sem á sameiginlegt heimili þar sem þeir deila tómsundum, hvíld, tilfinningum, efnahag, ábyrgð og verkefnum**. Fjölskyldumeðlimir séu oftast fullorðnar manneskjur af báðum kynjum, eða einstaklingar, ásamt barni eða börnum (þeirra).

Félagsmálanefnd gerði þannig skilgreiningu Landsnefndar um ár fjölskyldunnar 1994 að sinni og leggur þar með áherslu á sameiginlegt heimilishald sem grundvöll fjölskylduheildar frekar en sambúðarform þeirra einstaklinga sem í hlut eiga. Þessi skilgreining félagsmálanefndar er mjög í anda þeirrar þróunar sem fræðimenn virðast flestir sammála um að hafi orðið á viðhorfum fólks til fjölskyldunnar í iðnvæddum samfélögum vesturlanda á 20. öld.

Fræðimenn eru almennt sammála um að veruleiki manna hafi tekið verulegum breytingum á 20. öld (sjá t.d. McGuigan, 1999 og Ritzer, 1996). Hreyfiafl breytinganna hefur að flestra mati verið tilkoma nútíma fjarskipta. Þróun fjarskipta kann við fyrstu sýn að hafa litla þýðingu fyrir fjölskylduna en eins og Marshall McLuhan (1962) hefur bent á eru rafræn boðskipti ekki bara leið til að koma upplýsingum eða skilaboðum hraðar á milli staða heldur hefur þessi boðskiptamáti grundvallaráhrif á uppbyggingu samfélagsins. Undir þetta hafa allir helstu postular nútíma félagsvísinda tekið og líkt og einn þeirra, Anthony Giddens (1999) lýsir þessu á þann veg að þegar andlit Nelsons Mandela er kunnuglegra en andlit konunnar í næsta húsi sé ljóst að breytingar hafa orðið í daglegu lífi fólks. Þessar breytingar eru í daglegu tali oft kenndar við hnattvæðingu og tengdar hinu efnahagslega sviði samfélagsins. Athygli manna

hefur þannig beinst að breytingum á alþjóðlegum vöru- og fjármagnsmarkaði sem meðal annars hafa orðið til þess að draga úr sjálfræði þjóðríkja í eigin málum. Hnattvæðingin (að því marki sem setja má þann merkimiða á þessar þjóðfélagsbreytingar) er hins vegar ekki aðeins efnahagslegt fyrirbæri. Hún er einnig pólitískt, tæknilegt og kannski ekki síst menningarlegt fyrirbæri (Giddens, 1999). Þannig eru byltingarkenndar breytingar að eiga sér stað á því hvernig við hugsum um okkur sjálf og því hvernig við tengjumst öðru fólki.

Meðal þeirra breytinga sem orðið hafa í daglegu lífi fólks vega sennilega þyngst þær breytingar sem orðið hafa á fjölskyldunni. Merking hugtaka á borð við fjölskyldu og hjónaband er þannig allt önnur við lok tuttugustu aldar en það var um miðja öldina eða við upphaf hennar. Í fjölskyldum fyrri tíma var samband karls og konu í hjónabandi ekki endilega mikilvægasti þáttur fjölskyldunnar, tengsl við börn, ættingja eða aðra heimilismenn höfðu oft álika eða jafnvel meira vægi (Dallos og McLaughlin, 1994). Þannig lýsir hugtakið sambúð sennilega betur nánnum persónulegum tengslum fólks nú til dags en hugtökin fjölskylda eða hjónaband. Ekki er spurt, ert þú í hjónabandi, heldur ert þú í sambúð eða kannski bara ertu með einhverjum. Þetta endurspeglar breytingar á því hvernig fólk tengist öðru fólki. Hjónaband fyrir á öldum byggðist ekki fyrst og fremst á umhyggju eða tilfinningatengslum heldur var grundvöllur þess fyrst og fremst fjárhagslegur (Dallos og McLaughlin, 1994). Náið tilfinningasamband var ugglæust mikilvægt í góðu hjónabandi en það var þó ekki grundvöllur hjónabandsins. Náið tilfinningasamband er hins vegar grundvöllur sambúðar þar sem samskipti eru það sem viðheldur sambúðinni. Hjónaband kann vissulega að vera til marks um einlægan ásetning tveggja einstaklinga um að búa saman. Hjónaband er hins vegar ekki lengur skilgreining þess að búa saman.

Ýmsir fræðimenn (sjá t.d. Giddens, 1994; 1999; Beck-Gernsheim, 2002) hafa lagt áherslu á mikilvægi þess að rannsaka breytingar á því sem kalla mætti innsta kjarna mannlegrar tilveru – kynlíf, tilfinningasamband fólks (í hjónabandi eða sambúð) og svo samband foreldra og barna. Breytingar á þessum sviðum hafa vakið hörð viðbrögð margra sem kallað hafa eftir því að samfélagið standi vörð um gildi sín. Viðbrögð af þessu tagi hafa ekki síst verið áberandi þegar kemur að fjölskyldunni og ýmsir snúist til varnar „hefðbundnum gildum fjölskyldunnar“. Ekki er fyllilega ljóst við hvað er átt

með vísan til hefðbundinna gilda heldur virðist fyrst og fremst um að ræða einhvers konar andóf gegn þeirri óvissu sem segja má að sé ríkjandi um hvað felst í hugtakinu fjölskylda. En þrátt fyrir að því andófi felist sjaldnast skýr markmið um að hverju skuli stefnt á það samt rætur í fjölskylduskipan sem rekja má til þess sem af félagsfræðingum er kallað hið hefðbundna samfélag; þess samfélags sem var fyrir tíma iðnvæðingar. Elisabeth Beck-Gernsheim (2002) telur fernt einkum einkenna fjölskyldumynstur vesturlanda fyrir tíma iðnvæðingar:

- Fjölskyldan var efnahagsleg eining og samfélag sem hverfðist um vinnu.
- Ójöfn staða karla og kvenna (eiginmanna og eiginkvenna) var forsenda sem náði til allra þátta fjölskyldulífsins.
- Konur og börn höfðu nær engin sjálfstæð réttindi.
- Samkynhneigð var fordæmd og talin stríða gegn lögmálum náttúrunnar.

Með samfélagsumróti iðnvæðingar og þeirri þróun sem síðan hefur orðið hafa átt sér stað breytingar á þeim forsendum sem liggja til grundvallar því hvernig fólk deilir kjörum í lífinu. Við upphaf 21. aldar má nefna nokkrar grundvallarbreytingar á „umhverfi“ fjölskyldunnar:

- Nútíma læknisfræði hefur þróast mjög í þá átt að mögulegt sé að aðskilja kynlíf frá æxlunarhlutverki mannsins. Þetta ásamt því að fólk getur orðið foreldrar án þess að vera kynforeldrar barna sinna, hefur leitt til þess að kynlíf manna hefur ekki sömu merkingu og áður.
- Allan síðarihluta 20. aldar hefur þróunin verið í þá átt að sífellt herra hlutfall kvenna í vestrænum samfélögum sækir sér sífellt meiri menntun. Auk þess hefur hlutdeild kvenna á vinnumarkaði vaxið mjög. Þetta hefur leitt til þess að efnahagslegt gildi fjölskyldunnar hefur minnkað.
- Hjónaband og sambúð fólks er grundvallað á ást og tilfinningum en ekki fjárhagslegum hagsmunum. Þetta ásamt fleiru er mikilvægur þáttur í gríðarlegri fjölgun hjónaskilnaða
- Í vestrænum samfélögum búa sífellt færri einstaklingar í fjölskyldum sem um miðja 20. öld hefðu talist „venjulegar“ – það er að segja fjölskyldu sem í eru hjón og börn þeirra og þar sem karlinn aflar tekna en konan ekki.
- Þrátt fyrir margháttaða fordóma í garð sambúðarfólks af sama kynferði hefur slík sambúð þó verið viðurkennd að ýmsu leyti, bæði félagslega og lagalega.

Í stuttu máli má segja að þessi þróun feli í sér að í stað þess að orðið fjölskylda sé einsleitt vísi það til margvíslegra og fjölbreytilegra félagstengsla. Nú má spyrja hvort þá sé í raun nokkur tilgangur með því að ræða um fjölskyldur og hvort ekki sé einfaldlega um að ræða einstaklinga. Tilgangslaust sé að ræða um fjölskyldur því það hugtak vísi í mesta lagi til einstaklinga sem deili kæliskáp og ef til vill útidyrhurð? Nútíma samfélag hefur um margt sett einstaklinginn í brennidepil með áherslu á að hver og einn skuli haga sínu lífi eftir eigin höfði. Það er því bæði réttmætt og nauðsynlegt að spyrja hver sé staða fjölskyldunnar í samfélagi sem segja má að hafi kjörorðið „vertu þú sjálfur, gerðu það sem þú villt“<sup>2</sup>. Að öllum líkindum er svarið að finna í tengslum foreldra og barna og þeim mikla fjölda rannsókna sem benda í þá átt að fátt hafi jákvæðari áhrif á líkindi þess að börnum farnist vel í lífinu en það að njóta samvista við foreldra sína (sjá t.d. Þórólfur Þórlindsson, Kjartan Ólafsson, Viðar Halldórsson og Inga Dóra Sigfúsdóttir, 2000).

Athyglivert er að huga að stöðu barna og unglunga í nútíma samfélagi einstaklingshyggjunnar í tengslum við umræðuna um stöðu fjölskyldunnar. Viðhorf fólks til barna hafa breyst gríðarlega síðustu þrjár aldir (sjá Ariés, 1973; Loftur Guttormsson, 1983 og Pilcher, 1995) og þessi viðhorf hafa síður en svo haldist óbreytt á síðari hluta 20. aldar. Óhætt er að segja að börn í nútíma samfélagi séu afar mikils metin. Ástæða þess er ugglaut að hluta tul sú að fólk eignast færri börn en áður. Í nútímanum hefur það að eignast börn líka öðlast alveg nýja merkingu. Fyrir fjölskyldur fyrri tíma höfðu barneignir í mörgum tilvikum í för með sér efnahagslegan ávinning fyrir foreldrana þar sem fljótt var unnt að hafa gagn af börnum til vinnu (Dallos og McLaughlin, 1994; sjá einnig Sigurður G. Magnússon, 1993). Í vestrænum samfélögum nútímans felur sú ákvörðun að eiga barn aftur á móti í sér verulegar fjárhagslegar skuldbindingar fyrir foreldranna. Sá kostnaður sem fylgir því að eiga barn hefur síst minnkað eftir því sem liðið hefur á tuttugustu öldina og börn hafa í sífellt meira mæli orðið sjálfstæðir neytendur vöru og þjónustu (Pecora, 1998). Ekki hafa þó eingöngu verið gerðar auknar fjárhagslegar kröfur á hendur foreldra heldur einnig tilfinningalegar. Í kjölfar breyttra hugmynda um tengsl fólks hafa fylgt breyttar hugmyndir um það hvernig

---

<sup>2</sup> Sbr. alþekkt dægurlag hljómsveitarinnar Síðan skein sól.

staðið skuli að uppeldi barna. Anthony Giddens (1999) telur að viðhorf fólks til tengsla barna og foreldra hafi líkt og viðhorf til annarra félagslegtengsla orðið fyrir áhrifum af hugmyndafræði lýðræðisins. Í samskiptum barna og foreldra á því að ríkja traust og jafnvel er gerð krafa um að þau eigi sér stað á einhverskonar jafnræðis grundvelli.

## 2.2. Fjölskyldan í opinberum gögnum

Hagstofa Íslands safnar upplýsingum um fjölda fjölskyldna eftir fjölskyldugerð. Þessar upplýsingar eru fánlegar fyrir öll sveitarfélög í landinu. Hagstofan skilgreinir hugtakið *kjarnafjölskylda* á eftirfarandi hátt:

„Til kjarnafjölskyldu teljast hjón og fólk í óvígðri sambúð, börn hjá þeim 15 ára og yngri, einhleypir karlar og konur, sem búa með börnum 15 ára og yngri. Börn 16 ára og eldri, sem búa með foreldrum sínum, teljast ekki til kjarnafjölskyldu og sama gildir um einhleypa sem búa með börnum sínum 16 ára og eldri. Frá árinu 1999 teljast til kjarnafjölskyldu hjón og fólk í óvígðri sambúð, börn hjá þeim 17 ára og yngri, einhleypir karlar og konur, sem búa með börnum 17 ára og yngri. Börn 18 ára og eldri, sem búa með foreldrum sínum, teljast ekki til kjarnafjölskyldu og sama gildir um einhleypa sem búa með börnum sínum 18 ára og eldri.“

Eins og sjá má falla eftirfarandi fjölskyldugerðir undir skilgreiningu Hagstofunnar á fjölskyldu:

- Hjónaband án barna
- Hjónaband með börnum
- Óvígð sambúð án barna
- Óvígð sambúð með börnum
- Karl með börn
- Kona með börn

Þetta skapar vanda sem fólgin er í að opinber tölfræðigögn (safnað skv. Skilgreiningum Hagstofunnar á kjarnafjölskyldum) ná ekki nema að hluta til þess hóps sem vilji löggjafans virðist standa til að sé skilgreindur sem fjölskylda í því verkefni sem hér um ræðir. Leitast er við að skýra þennan mismun í töflu 1 en þar tákna skyggðu svæðin b og c þann vanda sem við er að etja.

**Tafla 1.** Tengsl milli skilgreiningar á fjölskyldu og skilgreiningar á gögnum um fjölskyldur

	Skráð búseta innan kjarnafjölskyldu	Skráð búseta utan kjarnafjölskyldu
Sameiginlegt heimili	<b>a)</b> Fjölskyldur sem eru innan ramma verkefnisins og koma fram í gögnum	<b>b)</b> Fjölskyldur sem eru innan ramma verkefnisins en koma ekki fram í gögnum
Ekki sameiginlegt heimili	<b>c)</b> Einstaklingar sem koma fram í gögnum en eru utan ramma verkefnisins	<b>d)</b> Einstaklingar utan ramma verkefnisins

Annars vegar er um að ræða fjölskyldur sem skilgreindar eru sem einstaklingar í gögnum Hagstofunnar en sem teljast vera fjölskyldur þegar miðað er við skilgreiningar verkefnisins. Þarna er meðal annars um að ræða einstaklinga sem náð hafa 18 ára aldri en búa í foreldrahúsum og einstaklinga, skylda eða óskylda sem búa saman án þess þó að falla undir skilgreiningar Hagstofunnar á fjölskyldu. Hins vegar getur verið um að ræða einstaklinga sem taldir eru tilheyra fjölskyldu samkvæmt skilgreiningu Hagstofunnar en eiga þó ekki sameiginlegt heimili. Lítið er unnt að fullyrða um hversu stórir þessir hópar eru.

Sé miðað við skilgreiningu Hagstofunnar á kjarnafjölskyldu telst fólk tilheyra fjölskyldu ef eitt eða fleiri eftirtalinna skilyrða eru uppfyllt:

- Einstaklingur er skráður í sambúð eða hjónabandi með öðrum einstaklingi
- Einstaklingur hefur barn á sínu forræði
- Einstaklingur er barn (öll börn tilheyra fjölskyldu)

Miðað við þessi skilyrði er skipting íslensku þjóðarinnar eftirfarandi má setja fram töflu sem skilgreinir fjölskyldur (tafla 2.)

**Tafla 2.** Kjarnafjölskyldur og mannfjöldi, 2001, eftir búsetuskilgreiningum.

	Fjölskyldur		Einstaklingar	
	Fjöldi	Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall
Hjónaband án barna	23.520	33,6%	47.040	16,6%
Hjónaband með börnum	23.839	34,1%	94.367	33,3%
Óvígð sambúð án barna	2.960	4,2%	5.920	2,1%
Óvígð sambúð með börnum	8.871	12,7%	33.088	11,7%
Faðir með börn	839	1,2%	1.903	0,7%
Móðir með börn	9.925	14,2%	24.982	8,8%
<b>Kjarnafjölskyldur samtals:</b>	<b>69.954</b>	<b>100,0%</b>	<b>207.300</b>	<b>73,2%</b>
Karlar utan kjarnafjölskyldu	-	-	42.011	14,8%
Konur utan kjarnafjölskyldu	-	-	34.050	12,0%
<b>Einhleypir samtals:</b>	-	-	<b>76.061</b>	<b>26,8%</b>
<b>Samtals:</b>	<b>69.954</b>	<b>100,0%</b>	<b>283.361</b>	<b>100,0%</b>

Sé fallist á þau skilyrði sem sett voru fram um þá sem tilheyra fjölskyldum er skipting íslensku þjóðarinnar eftirfarandi:

- Skráðir innan fjölskyldu: 73,2%
- Skráðir utan fjölskyldu: 26,8%

Nú má hins vegar spyrja hvort þau 27% sem skilgreinast utan fjölskyldu séu það í raun og veru? Meðan ekki er til íbúðaskrá<sup>3</sup> á Íslandi er engin leið að ganga úr skugga um að svo sé. Einnig er eðlilegt að spurt sé hvaða ávinningur sé af því að greina þarna á milli í verkefni af því tagi sem hér um ræðir? Í fyrsta lagi verður að telja að ályktun Alþingis sé ekki beint *gegn* þeim sem ekki tilheyra fjölskyldu og því ekki þess vegna nauðsynlegt að tryggja að ekki sé aflað upplýsinga um neina sem talist geti utan fjölskyldu. Í öðru lagi er hins vegar mikilvægt í ljósi ályktunar Alþingis að unnt sé að greina upplýsingar útfrá mismunandi fjölskyldugerðum til dæmis þegar meta á þörf fyrir aðgerðir á tilteknum sviðum eða þegar meta á áhrif tiltekinna aðgerða.

<sup>3</sup> Hér er ekki einungis átt við skrá um heimili því í slíkri skrá hefur fram til þessa ekki alltaf verið greint á milli mismunandi íbúða innan sama heimilisfangs.



Meðal þess sem skiptir máli er að geta skoðað fjölskyldur í tengslum við umönnunarhlutverk þeirra. Þetta er ógerningur hvað varðar einstaklinga eldri en 18 ára og þannig verður ekki séð með neinu móti hversu margar fjölskyldur hafa hlutverki að gegna í umönnun og velferð eldra fólks. Börn undir 18 ára aldri eru hins vegar tengd foreldrum (forráðamönnun) sínum með formlegum hætti og í skrá Hagstofunnar. Barn getur þó aðeins átt eitt lögheimili og því er ekki unnt að greina fjölda þeirra einstaklinga sem í gegnum sameiginlegt forræði taka virkan þátt í umönnun og uppeldi barna sinna án þess að teljast hafa börn á heimilinu.

**Tafla 3.** Börn undir 18 ára aldri, 2001, eftir búsetuskilgreiningum.

	Fjöldi	Hlutfall
Hjá giftum foreldrum	46.689	59,7%
Hjá foreldrum í sambúð	15.346	19,6%
Hjá föður	1.064	1,4%
Hjá móður	15.057	19,3%
<b>Samtals:</b>	<b>78.156</b>	<b>100,0%</b>

Ef miða á við formlegar skilgreiningar þyrfti að líta svo á að um tvö af hverjum tíu börnum séu aðeins í tengslum við annað foreldri sitt. Hér virðist því flest bera að sama brunn: Að uppskipting þjóðarinnar í þá sem eru innan eða utan fjölskyldu sé í raun óframkvæmanleg.

### 3. HVAD MÆLIR FJÖLSKYLDUVOGIN?

Skilgreining þess sem fjölskylduvogin á að mæla er tvímælaust vandasamasti hluti verkefnisins. Skilgreining og val þess meginhugtaks sem lagt verður til grundvallar í hönnun og þróun fjölskylduvogarinnar ræður miklu um hvaða mælipætti/breytur er viðeigandi að taka með í reikninginn. Nefna má nokkur hugtök sem telja má að svifi yfir vötnum þegar dregnar eru markalínur varðandi hvað sé til skoðunar í fjölskylduvoginni:

- Lífskjör (standard of living)
- Lífshættir (way of living)
- Lífsskilyrði (living conditions)
- Lífsgæði (quality of life)
- Velferð (physical/social well-being)

Sennilega má færa rök fyrir því að hugtakið lífsgæði hafi hvað almennasta skírskotun og geti fólgið í sér öll hin hugtökin. En vegna þess að það er almenns eðlis þá er það jafnframt vandmeðfarið og um aldir hafa hugsuðir heimsins skeggrætt hvað einkenni gott samfélag og hvað geti talist eftirsóknarvert og gott í lífinu. Fyrir á tímum voru slíkar vangaveltur viðfangsefni heimspekinga á borð við Aristóteles og Emmanuel Kant. Á seinni tímum hafa þær hins vegar einnig orðið hluti af viðfangsefni félagsvísinda (Diener og Suh, 1997).

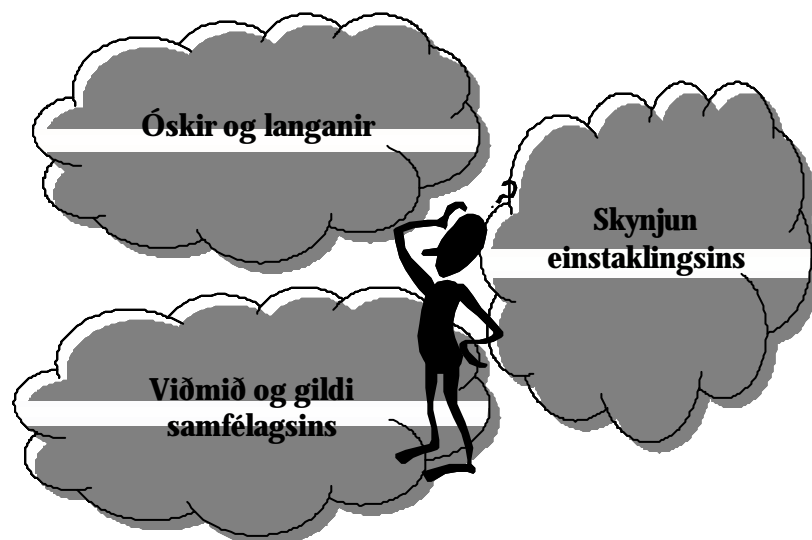
Segja má að þrjú sjónarhorn séu einkum uppi varðandi það hvað sé til marks um að líf fólks sé gott (Brock, 1993). Í fyrsta lagi má lýsa einkennum hins góða lífs á grundvelli einhverskonar hugmyndafræði sem getur verið af trúarlegum, heimspekilegum eða jafnvel öðrum toga. Við gætum þannig haldið því fram að hið góða líf sé fólgið í að hjálpa öðrum vegna þeirrar ríku áherslu sem lögð er á slíkt í kenningum kristinnar. Annað dæmi um þetta sjónarhorn getur verið sú fullyrðing Emmanuels Kants að viðmið um rétta og ranga hegðun og þar með um hið góða líf, eigi rætur í rökhugsun. Kjarninn í þessu sjónarhorni er því sá að lífsgæði séu hvorki háð hvernig fólk skynjar líf sitt né því að hve miklu leyti óskir þess og langanir eru uppfyllt.

Í öðru lagi má líta svo á að hið góða líf verði skilgreint með hliðsjón af því að hve miklu leyti óskir og langanir eru uppfylltar. Þá er gengið útfrá þeirri

forsendu að fólk muni verja þeim bjargráðum sem það hefur á þann veg sem hámarkar lífsánægu. Með hliðsjón af þessu verður mikilvægt við mat á lífsgæðum að skoða að hve miklu leyti fólki er mögulegt að komast yfir þau gæði sem það óskar sér.

Í þriðja lagi má skilgreina lífsgæði með hliðsjón af því hvernig fólk skilgreinir aðstæður sínar. Þannig má segja að ef tiltekinn einstaklingur telur að líf sitt sé eins og best veður á kosið sé rétt að ganga útfrá að svo sé. Þegar gengið er útfrá þessum sjónarhól er mikilvægt að skoða hvernig fólk upplifir aðstæður sínar.

Val milli þessara þriggja leiða er ekki augljóst. Að líkindum má segja að hefð sé fyrir því meðal stjórnámálanna að líta helst til þess hvort fólk geti uppfyllt óskir sínar og langanir og vilji þar með líta til þess að hve miklu leyti fólki er mögulegt að komast yfir þau gæði sem það óskar sér. Þetta sjónarmið leiðir til áherslu á efnahagslega þætti. Hins vegar er slík nálgun augljóslega takmörkuð. Í fyrsta lagi getur hún leitt til ofuráherslu á efnahagslegan vöxt þó slík þróun geti auðveldlega dregið úr lífsgæðum til dæmis með því að draga úr frítíma eða valda umhverfisspjöllum. Í öðru lagi er ekkert víst að fólk verði ánægt þó það fái óskir sínar uppfylltar því fólk getur sóst eftir einhverju sem á grundvelli viðmiða samfélagsins má telja óæskilegt. Í þessu sambandi má nefna rannsókn á taugaboðum (Berridge, 1996) sem bendir til þess að það sem fólk langar í er ekki alltaf það sem veitir því mesta vellíðan.

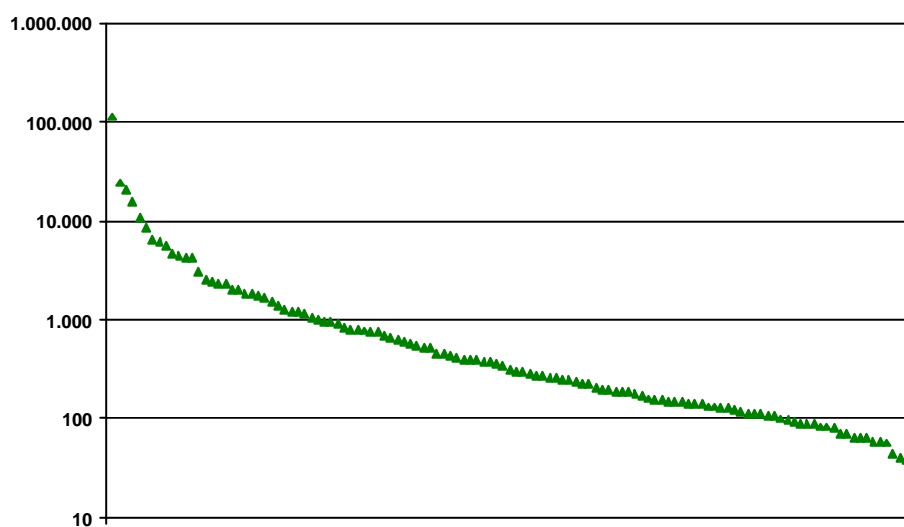


**Mynd 1: Grundvöllur skilgreiningar á lífsgæðum**

Í raun er því tæpast hægt að skera úr um það á grundvelli fræðilegrar umræðu hvaða viðmið skuli nota til að skilgreina lífsgæði og sennilega er raunin sú að í hverjum einstaklingi togast á hin ólíku sjónarmið. Því má segja að í fjölskylduvoginni þurfi að finna leiðir til að setta þessi sjónarmið eða í það minnsta að gefa þeim öllum eitthvert rými.

#### 4. SVEITARFÉLÖGIN OG FJÖLSKYLDUVOGIN

Líkt og rétt er hér að framan er fjölskylduvoginni ætlað að vera safn lykiltalna sem veitt geti stjórnámálamönnum og öðrum er koma að ákvörðunum er varðar fjölskylduna þann grundvöll er stuðlað geti að því að markmið fjölskyldustefnunnar náist. Hér er lítið svo á að af hálfu hins opinbera séu tveir gerendur í þeim málum sem varða fjölskylduna. Þar er annars vegar um að ræða ríkisvaldið og hins vegar sveitarfélögin. Hluttur sveitarfélaganna í hverskyns opinberri þjónustu hefur vaxið á undanförunum árum og brýnt að fjölskylduvogin geti veitt yfirsýn um stöðu mála bæði á landsvísu og í einstökum sveitarfélögum. Þetta skapar vanda sem stafar af mjög misjafri stærð sveitarfélaga á Íslandi og þar með misjafri þjónustu þeirra við íbúana þar sem lögboðinni grunnþjónustu sleppir. Mynd 2 sýnir vel þennan stærðarmun þar sem íbúafjöldin er borinn saman í veldisfalli.



**Mynd 2: Stærðardreifing sveitarfélaga á Íslandi 2001 á veldiskvarða (munur milli smára sveitarfélaga ýktur)**

Hér verður ekki dregin sjálfkrafa sú ályktun að minni sveitarfélög veiti verri þjónustu en hin stærra. Rannsókn á áhrifum og afleiðingum af sameiningum sveitarfélaga á Íslandi; með öðrum orðum, afleiðingum þess að stækka sveitarfélög (Grétar Þór Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson, 2002) leiddi í ljós

að íbúar minni sveitarfélaga upplifðu bæði jákvæðar og neikvæðar breytingar. Þannig virðist þjónustustig í félagsþjónustu hafa hækkað í minni sveitarfélögum, einkanlega þar sem þéttbýli og dreifbýli sameinuðust. Jafnframt virtist stjórnsýsla hinna nýju sveitarfélaga verða skilvirkari og ekki síst faglegri. Á hinn bóginn fannst íbúum jaðarsvæða að lýðræðisleg staða þeirra hefði orðið veikari og að þeir hefðu lakari möguleika á að hafa áhrif á framgang mála. Þetta virðist vera í samræmi við hugmyndir margra um búsetuskilyrði á Íslandi, sem er að þau séu að jafnaði betri í þéttbýli en dreifbýli. Því til stuðnings er auðveldast að benda á mynstur búferlaflutninga á 20. öld sem mjög hefur verið í eina átt; frá dreifbýli í þéttbýli og úr minna þéttbýli til stærri staða. Þannig má leiða að því líkum að fólk hafi einfaldlega látið mat sitt á búsetuskilyrðum í ljós með fótunum og farið til þeirra staða þar sem þau eru betri. Fjölmargar íslenskar rannsóknir benda í þá átt að Íslendingar sækist eftir því að búa í þéttbýli (sjá t.d. Sigðurður Guðmundsson, 1973; Gylfi Arinbjörnsson, 1989; Hjalti Jóhannesson, 1990; Stefán Ólafsson, 1997; Axel Hall, Ásgeir Jónsson og Sveinn Agnarsson, 2002).

Í rannsókn Stefáns Ólafssonar (1997) á orsökum búferlaflutninga var leitast við að leggja mat á þróun búsetuskilyrða í einstökum landshlutum með því að spyrja um afstöðu íbúa þar til 24 búsetuþátta. Var hver svarandi beðinn um að segja til um hvort viðkomandi atriði í byggðarlaginu hefði breyst til hins betra eða versnað á síðustu fimm árum. Búsetuþættirnir 24 voru flokkaðir í 7 yfirflokka (sjá Stefán Ólafsson, 1997:50).

- **Atvinnumál:**
  - Atvinnutækifæri, atvinnuöryggi, fjölbreytni atvinnulífsins og kjör launafólks.
- **Opinber velferðarþjónusta:**
  - Dagvistunarmál, grunnskólamál, framhaldsskólamál, heilsugæsla og þjónusta við aldraða
- **Húsnæðismál:**
  - Framboð á hentugu húsnæði, fasteignaverð, upphæð húsaleigu.
- **Menning og afþreying:**
  - Menningarlíf, þ.e. leiksýningar, listsýningar, tónlistarlíf o.fl., skemmtanalíf, þ.e. dansleiki, kvikmyndasýningar, félagslíf o.þ.h. og loks möguleika á íþróttaiðkun.
- **Samgöngumál:**
  - Lagningu og viðhald vega, ruðning vega á vetrum og flugsamgöngur.
- **Verslun og þjónusta:**
  - Vöruúrval, þjónustuúrval og verðlag.

- **Umhverfi og veðurfar:**

- Hættu af mannavöldum, t.d. vegna umferðar eða ofbeldis, hættu vegna náttúruhamfara og veðurfarskilyrði.

Með athugunum á tengslum búsetumats og búferlaflutninga komst Stefán að þeirri niðurstöðu að mat fólks á búsetuskilyrðum sínum skýrði að stærstum hluta búsetuþróun á Íslandi (Stefán Ólafsson, 1997:184). Þessi niðurstaða stenst svo fremi að allir mikilvægir þættir hafi verið skoðaðir og engum þætti sem skiptir máli við mat á búsetuskilyrðum hafi verið sleppt. Nú má hins vegar velta upp þeim möguleika að þrátt fyrir að umtalsverð fylgni sé milli mats á búsetuþáttum og búferlaflutninga séu búsetuþættirnir ekki endilega ráðandi í því sambandi. Vel getur verið að bæði búsetuþættir og búferlaflutningar stjórnist af öðrum þáttum. Í niðurstöðum rannsóknar Stefáns má raunar finna vísbendingar um að mat á búsetuþáttum skýri búferlaflutninga ekki í öllum tilvikum. Í niðurstöðum þess hluta rannsóknarinnar sem tók til einstaklinga sem fluttu búferlaflutningum á árunum 1992-1996 er áhugaverð þversögn. Þegar viðmælendur sem flutt höfðu búferlaflutningum voru beðnir að bera saman búsetuskilyrði sín þar sem þeir bjuggu þegar rannsóknin var gerð og á þeim stað þar sem þeir bjuggu áður kom í ljós að þeir sem flust höfðu til höfuðborgarsvæðisins töldu búsetuskilyrði sín að meðaltali hafa batnað á sex af átta viðmiðunarþáttum. Þetta kemur heim og saman við tilgátu Stefáns um áhrif búsetuþátta á búferlaflutninga.

**Tafla 4.** Samanburður á búsetuskilyrðum fyrra byggðarlags og núverandi byggðarlags þeirra sem fluttu búferlaflutningum á árunum 1992-1996<sup>4</sup>

	Hbs	Sn	VI	Vf	NV	NE	AI	SI
Atvinnumál	+0,5	+0,1	-0,2	-0,1	+0,0	+0,4	+0,4	-0,2
Opinber þjónusta	-0,0	-0,2	-0,1	-0,5	-0,3	+0,7	+0,0	-0,2
Húsnæðismál	+0,4	+1,4	-0,6	-0,8	-0,3	+0,3	-1,0	+0,1
Menning/afþr.	+0,7	-0,3	-0,6	-0,7	-0,3	+0,7	-0,2	-0,2
Samgöngur	+0,2	+0,9	-0,3	-1,2	-0,4	+0,4	-0,4	-0,4
Verslun/þjónusta	+0,9	+0,9	+0,0	-0,6	-0,5	+0,3	-1,2	-0,2
Veðurfar	-0,0	-0,4	-0,1	+0,6	+0,7	+0,7	+1,7	+0,3
Umhverfisaðst.	+0,3	+0,1	-0,6	+0,4	-0,2	-0,6	-1,2	+0,3

Stefán Ólafsson (1997:88-98)

<sup>4</sup> Taflan sýnir meðaltals niðurstöðu úr mati þeirra sem fluttu á viðkomandi svæði á því hvort búsetuskilyrði sín hefðu batnað, versnað eða staðið í stað við flutninginn. Kvarðinn tekur gildi frá -4 til +4 og þýða plús tölur að skilyrðin hafi batnað en mínus tölur að skilyrðin hafi versnað.

Þegar hins vegar er litið á mat þeirra sem flust höfðu til Vesturlands þá töldu þeir að meðaltali að búsetuskilyrði sín hefðu batnað á einum þætti af átta en versnað á sjö! Þetta gengur augljóslega í berhögg við þá tilgátu að búferlaflutningar séu afleiðing af upplýstu ákvörðunarferli þar sem einstaklingurinn leitast við að hámarka búsetuskilyrði sín. Svipað er uppi á teningunum varðandi þá sem fluttu til Vestfjarða og Norðurlands-Vestra, þeir töldu búsetuskilyrði sín að meðaltali hafa batnað á tveimur þáttum en versnað á sex. Þeir sem fluttu til Suðurlands töldu skilyrðin að meðaltali hafa batnað á þremur þáttum en versnað á fimm.

**Tafla 5.** Munur á fjölda plúsa og mínusa í samanburði fyrra byggðarlags og núverandi byggðarlags þeirra sem fluttu búferlaflutningum á árunum '92-'96.

	Hbs	Sn	VI	Vf	NV	NE	Al	Sl
Plúsar	6	5	1	2	2	7	5	3
Mínusar.	2	3	7	6	6	1	3	5

Í fljótu bragði virðast tvær mögulegar skýringar á því að fólk taki ákvarðanir sem ef niðurstöður Stefáns eru teknar bókstaflega, eru ekki mögulegar; það er að segja svo virðist sem einhverjir séu að flytja til staða þar sem búsetuskilyrði þeirra versna. Annað hvort eru viðkomandi einstaklingar ekki með réttu ráði eða matið á búsetuþáttum tekur ekki til allra þeirra þátta sem skipta í það minnsta þessa einstaklinga máli.

Niðurstöður fjölda rannsókna benda til þess að einstaklingar geti í raun verið ánægðir með líf sitt þrátt fyrir að búa við það sem kalla mætti óviðunandi búsetuskilyrði (Theodori, 2001). Rannsóknir sýna enn fremur að einstaklingar sem eiga sterkar rætur í samfélaginu þar sem þeir búa og sem eru ánægðir með samfélagið sem þeir búa í eru að jafnaði ánægðari með lífið og tilveruna almennt en þeir sem hafa lítil tengsl við- eða eru ekki ánægðir með samfélagið þar sem þeir búa (Theodori, 2001). Í þessu sambandi er rétt að gera skýran greinarmun á ánægju með búsetuskilyrði og ánægju með samfélagið. Meðal þátta sem rannsóknir hafa tengt við ánægju með samfélagið eru þættir eins og þátttaka í starfi félagasamtaka, hlutfall vina sem búsettir eru í næsta nágrenni, hlutfall fullorðinna í samfélaginu sem viðkomandi einstaklingur þekkir og sá tími sem viðkomandi einstaklingur hefur búið í tilteknu samfélagi.



Þegar litið er á þær 24 spurningar sem liggja til grundvallar við mat á búsetuskilyrðum í rannsókn Stefáns Ólafssonar er erfitt að finna spurningar sem geta talist mælikvarðar á ánægju með það samfélag þar sem fólk býr. Undantekning frá þessu er spurningin um „hættu af mannavöldum, til dæmis vegna umferðar eða ofbeldis“. Þegar þessi spurning er greind eftir þéttbýlisstigi kemur í ljós að um 39% íbúa höfuðborgarsvæðisins telja slíka hættu vera litla, samanborið við um 85-92% íbúa á stöðum með færri en 10 þúsund íbúa.

Í raun má líta svo á að mæling Stefáns Ólafssonar á búsetuskilyrðum sé að hluta til mæling á lífsgæðum (þeim hluta lífsgæðanna sem snúa að hinu staðbundna samfélagi). Nálgunin er hins vegar þeim vandkvæðum bundin að hún tekur ekki mið af ólíkum viðhorfum og væntingum þeirra einstaklinga sem í hlut eiga.

Í viðamikilli rannsókn á búsetuskilyrðum á Íslandi (Byggðarannsóknastofnun og Hagfræðistofnun, 2003) kom vel í ljós hve mikilvægt er að ganga út frá skilgreiningum þeirra sem í hlut eiga. Þannig séu búsetuskilyrði ekki fyrirbæri sem verður skilgreint eingöngu út frá tilteknum byggðarlögum heldur séu þau mismunandi eftir gildismati einstaklinga og tengslum þeirra við samfélagið. Þessa niðurstöðu má heimfæra beint uppá mat á lífsgæðum fólks eftir svæðum. Þannig má gera ráð fyrir því að í búsetuvali fólks komi að hluta til fram óskir þeirra og væntingar til þess sveitarfélags þar sem þeir búa; með öðrum orðum að ekki æski allir íbúar allra sveitarfélaga hins sama.

## 6. FJÖLSKYLDUVOGIN

### 6.1. Mögulegir mælipættir

Þrátt fyrir augljósan skort á gögnum um samfélagsleg málefni á Íslandi, samanborið við önnur vestræn samfélög er í raun fátt auðveldara en að tína til hugsanlega mælipætti í fjölskylduvog. Við íslenskar aðstæður sem í þessu tilviki eru skortur á gögnum er hins vegar afar mikilvægt að vanda val mælipátta. Að öðrum kosti er hættu á að vogin verði mat á þeim þáttum sem gögn eru til um en ekki þeim þáttum sem vilji er til að skoða. Auk þess að vanda samsetningu mælipáttanna þarf að gera þrennskonar kröfur til þeirra mælipátta eða mælikvarða<sup>5</sup> sem notast er við.

- Í fyrsta lagi þarf mælikvarði að vera **réttmætur**, það er að segja hann þarf að endurspegla það fyrirbæri sem mæla á en ekki neitt annað.
- Í öðru lagi þarf mælikvarði að vera **áreiðanlegur**, það er að segja niðurstaða mælinga þarf að uppfylla lágmarkskröfur um nákvæmni. Þannig mega niðurstöður mælingar ekki vera of háðar tilviljanabundnum þáttum eða aðstæðum.
- Í þriðja lagi þarf mælikvarði að vera **skiljanlegur**, þannig er æskilegt að niðurstaða mælinga séu skiljanlegar öllum þorra fólks. Þetta er nauðsynlegt til að allur almenningur geti áttað sig á merkingu þeirra upplýsinga sem felast í fjölskylduvoginni

Til glöggvunar má nefna hér dæmi um nokkra mikilvæga mælipætti sem án efa verða hluti af fjölskylduvoginni í einhverri mynd. Rétt er þó að slá þann varnagla að nákvæmar skilgreiningar á undirþáttum verða unnar í tengslum við lokahönnun fjölskylduvogarinnar. Þannig er upptalningunni og þeim dæmum sem tekin eru á engan hátt ætlað að ver tæmandi. Listi um yfirþætti fjölskylduvogar gæti hins vegar litið svona út:

---

<sup>5</sup> Hér er orðið mælikvarði notað sem þýðing á enska orðinu *indicator* þannig að þegar rætt er um mælikvarða hér vísar það ekki einungis til tölulegra fyrirbæra.

1. Heilsufar fólksins
2. Stuðningur sveitarfélags/ríkis við heilbrigðar lífsvenjur
3. Félagsleg tengsl fólks
4. Vinnuumhverfi og starfstengd mál. Dæmi:
  - a. Vinnutími
  - b. Fjölskyldutími
5. Öryggi í umhverfinu
6. Aðgengi að heilbrigðisþjónustu og félagsþjónustu
7. Aðgengi að menntun og þekkingaröflun
8. Aðgengi að innihaldsríku lífi í leik og starfi
9. Aðgengi að afþreyingu og menningu. Dæmi:
  - a. Söfn
  - b. Leikhús
  - c. Kvikmyndahús
  - d. Annað
10. Fjárhagsleg afkoma fólks. Dæmi:
  - a. Tekjur
  - b. Eignir
  - c. Skuldir
11. Þátttaka í hinu pólitíska samfélagi og möguleikar til áhrifa. Dæmi:
  - a. Þátttaka í sveitarstjórnarmálum
  - b. Þátttaka í kynjasamhengi
12. Húsnæði og nærþjónusta
13. Framtíðartrú, markmið fólks og tilgangur þess með lífinu

Afar misjafnt er hvernig staðið er að hagskýrslugerð um einstök málefni í íslensku samfélagi og því eflaust hæpið að gera ráð fyrir að unnt sé að safna ýtarlegum upplýsingum um alla þessa þætti. Til að láta reyna á hvort yfir höfuð væri unnt að safna einhverjum upplýsingum um ofangreinda þætti var hins vegar stillt upp dæmi um mögulega matsþætti (tafla 6). Ennfremur var gerð tilraun til að safna gögnum um þá mæliþætti sem talið var að væru aðgengilegir fyrir tvö sveitarfélög (sjá viðauka) og gefur það dæmi um hvernig unnt er að nálgast viðfangsefnið.

Tafla 6. Dæmi um mögulega mæliþætti í fjölskylduvog

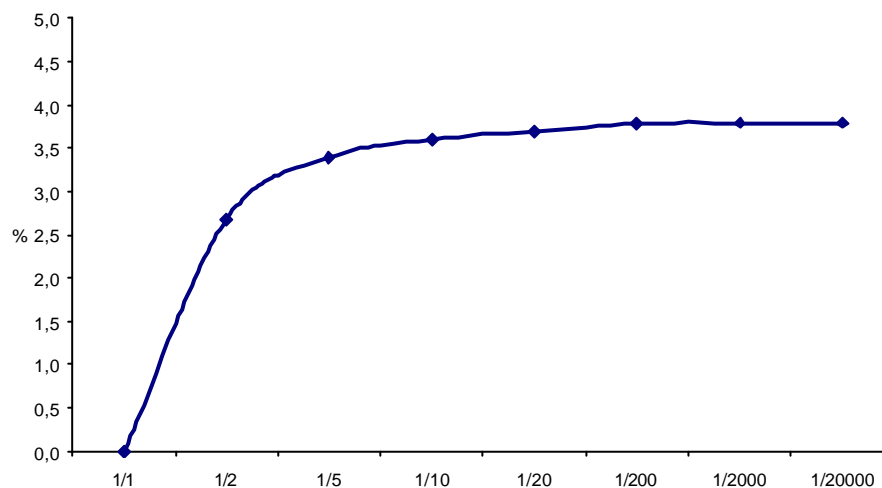
Mæliþáttur	Gögn	Tíðni
<b>Heilsufar</b>		
Meðal lífslíkur	Hagstofa	árlega
Heimsóknir til heilsugæslu pr. íbúa	Landlæknir	árlega
Eigið mat á líkamlegri heilsu	Könnun	
Eigið mat á andlegri heilsu	Könnun	
Eigið mat í 10. bekk á líkamlegri heilsu	Grunnskólar 10. bekkur	2. hv. ár
Eigið mat í 10. bekk á andlegri heilsu	Grunnskólar 10. bekkur	2. hv. ár
Slys pr. 1000 íbúa	Landlæknir	árlega
Tannheilsa barna		árlega
<b>Stuðningur við heilsusamlegt líferni</b>		
Hlutfall sem reykir daglega	Könnun	
Hlutfall í 10. bekk sem reykir daglega	Grunnskólar 10. bekkur	2. hv. ár
Hlutfall í 10. bekk ölvuð s. 30 daga	Grunnskólar 10. bekkur	2. hv. ár
Hlutfall í 10. bekk sem hefur prufað hass	Grunnskólar 10. bekkur	2. hv. ár
Hlutfall sem telur sig vera í góðri þjálfun/formi	Könnun	
Hlutfall í 10. bekk sem telur sig vera í góðri þjálfun/formi	Grunnskólar 10. bekkur	2. hv. ár
Framboð á skólamáltíðum	Sveitarfélög	árlega
Hlutfall í 10. bekk sem borðar heita máltíð í skólanum	Grunnskólar 10. bekkur	2. hv. ár
<b>Félagsleg tengsl</b>		
Hlutfall sem hefur samskipti við vini, fjölskyldu eða nágretta	Könnun	
Hlutfall sem er þátttakandi í félagsstarfi	Könnun	
Hlutfall í 10. bekk sem getur rætt við vini um persónuleg mál	Grunnskólar 10. bekkur	2. hv. ár
Hlutfall í 10. bekk sem getur rætt við foreldra um persónul. mál	Grunnskólar 10. bekkur	2. hv. ár
Framlög sveitarfélaga til æskulýðsstarfs pr. íbúa	Sveitarfélög	árlega
Hlutfall í 10. bekk sem er virkt í tilteknu félagsstarfi	Grunnskólar 10. bekkur	2. hv. ár
<b>Vinnuumhverfi og starfstengd mál</b>		
Hlutfall sem getur tekið mikilvægar ákvarðanir í vinnu	Vinnueftirlit/könnun	
Hlutfall sem hefur líkamleg óþægindi í tengslum við vinnu	Vinnueftirlit/könnun	
Vinnuslys pr. 1000 starfandi	Landlæknir	árlega
Hlutfall ungmenna sem hafa sumarstarf á vegum sveitarfélaga	Sveitarfélög	
Hlutfall í 10. bekk sem vinnur meira en 10 tíma á viku með skóla	Grunnskólar 10. bekkur	2. hv. ár
<b>Öryggi í umhverfinu</b>		
Upplifað öryggi	Könnun	
Skráð afbrot, önnur en umferðarlagabrot pr. 10.000 íbúa	Ríkislögreglustjórinn	árlega
Slasaðir og látnir í umferð pr. 1000 íbúa	Landlæknir	árlega
Kunnátta í sundi	Skólar	árlega
<b>Aðgengi að heilbrigðis- og félagsþjónustu</b>		
Viðhorf til heilbrigðis- og félagsþjónustu	Könnun	
Framboð á dagvistun fyrir börn, barngildi/fj. 1-5 ára	Sveitarfélög	
Framboð á öldrunarrýmum		
Hlutfall barna á virkum biðlista eftir leikskóla	Sveitarfélög	árlega
Þjónusta við fatlaða - skilgreindir hlutir til staðar	Sveitarfélög	
<b>Aðgengi að innihaldsríku lífi í leik og starfi</b>		
Atvinnuþátttaka	Hagstofa	árlega
Hlutfall fólks sem er ánægt í vinnu	Könnun	
<b>Aðgengi að menntun og þekkingaröflun</b>		
Einkunn á samræmdum prófum	Námsmatsstofnun	árlega
Hlutfall í 10. bekk sem finnst líklegt að fara í háskóla	Grunnskólar 10. bekkur	2. hv. ár
Hlutfall í 10. bekk sem hyggur á nám í framhaldsskóla	Grunnskólar 10. bekkur	2. hv. ár
Skólasókn í framhaldsskólum, hlutfall 17 ára	Hagstofa	árlega
Hlutfall í 10. bekk sem finnst mikilvægt að standa sig vel í námi	Grunnskólar 10. bekkur	2. hv. ár

Hlutfall fólks sem hefur ekki lokið námi umfram skyldu	Hagstofa	árlega
<b>Aðgengi að afþreyingu og menningu</b>		
Opnunartími bókasafns	Sveitarfélög	árlega
Fjöldi gesta á bókasafn pr. 1000 íbúa	Sveitarfélög	árlega
Hlutfall sem finnst framboð á afþreyingu fullnægjandi	Könnun	
Framlög sveitarfélaga til menningarmála	Sveitarfélög	árlega
<b>Fjárhagsleg afkoma fólks</b>		
Þiggjendur fjárhagsaðstoðar pr. 1000 íbúa	Tryggingastofnun	árlega
Hlutfall skattgreiðenda með undir 50% af meðaltekjum	Skattstofur	árlega
Hlutfall sem getur klofið 150.000 ófyrirséð útgjöld	Könnun	
<b>Þátttaka í stjórnámum og möguleikar til áhrifa</b>		
Kosningaþátttaka í sveitarstjórnnum	Hagstofa	pr. Kosn.
Fjöldi innsendra erinda til sveitarfélagsins frá almenningi	Sveitarfélög?	árlega
<b>Húsnæði og nærþjónusta</b>		
Hlutfall sem þarf ekki að ferðast um langan veg í nærþjónustu	Könnun	árlega
Hlutfall sem hefur aðgang að almenningssamgöngukerfi	Könnun	árlega
Hlutfall sem hyggst búa áfram á sama stað næstu 5 ár	Könnun	árlega
Aðgengi að útivistarsvæði í næsta nágrenni		
<b>Framtíðartrú, markmið fólks og tilgangur þess með lífinu</b>		
Hlutfall sem hefur trú á jákvæðri þróun byggðarlags	Könnun	árlega
Fjöldi lána til nýs íbúðarhúsnæðis eða endurbóta	Íbúðalánasjóður	árlega
Fjöldi nýskráðra bíla	Umferðarstofa	árlega

## 6.2. Gögn og gagnalindir

Hin afar ólíka stærðardreifing sveitarfélaga á Íslandi og þá sér í lagi fjöldi smárra sveitarfélaga, skapar vanda við gagnaöflun fyrir fjölskylduvogina sem lúta að marktækni niðurstaðnanna. Í tölfræði vísar marktæktarhugtakið til allra ályktana sem dregnar eru um einhverskonar heild (nefnt þýði). Þau gögn sem legið geta til grundvallar slíkum ályktunum geta verið tvennskonar: Annars vegar eru þýðisgögn en þá er gögnum safnað um alla einstaklinga sem tilheyra þeirri heild sem álykta á um. Hins vegar eru úrtaksgögn sem eru þá þannig að ályktanir eru dregnar um heildina á grundvelli athugunar sem tekur aðeins til hluta þess hóps (dæmi um þetta er þegar spáð er fyrir um úrslit kosninga á grundvelli kannana). Þegar draga á ályktanir á grundvelli úrtaks verður til skekkja sem er til komin vegna þess að ekki er víst að þeir einstaklingar sem upplýsinga er aflað um séu nákvæmlega eins og þeir sem ekki eru hluti af úrtakinu. Sé úrtak hins vegar dregið með traustum hætti úr þýðinu gildir að frávik úrtaksniðurstöðunnar frá hinni réttu niðurstöðu fyrir allan hópinn mun normaldreifast. Þetta þýðir að unnt er að meta hversu nákvæm niðurstaða úrtaksrannsóknar er með tölfræðilegum aðferðum. Það sem hefur að jafnaði mest áhrif á hversu nákvæmar niðurstöður úrtaksrannsókna eru er sá fjöldi einstaklinga (eða tilvika) sem gögnum er safnað um. Þannig gildir ætíð að því

fleiri einstaklingar sem gögnum er safnað um því nákvæmari eru niðurstöðurnar. Jafnframt eykst nákvæmni eftir því sem gögnum er safnað um stærri hluta þýðisins. Sá ljóður er þó á að hlutfall úrtaks af þýði hefur engin merkjanleg áhrif á nákvæmni niðurstaðna þar til úrtak verður meira en 1/20 hluti þýðisins. Auk þess eykst nákvæmnin mjög óverulega eftir að því marki er náð og þar til úrtakið tekur yfir verulegan hluta þýðisins. Mynd 3 sýnir þetta þar sem dregið hefur verið ímyndað úrtak 500 manna. Náí þetta úrtaks til allra þeirra sem draga á ályktun um er óvissan engin. Eigi hins vegar að draga ályktanir um 1000 manna þýði með 500 manna úrtaki verður óvissan  $\pm 2,7\%$ , séu 2500 manns í þýðinu verður óvissan  $\pm 3,4\%$  en eykst svo lítið eftir það. Þannig verður óvissa um ályktun í rannsókn sem byggð er á 500 manna úrtaki sem dregið er úr þýði 10 milljóna manna ekki mikið meiri eða aðeins  $\pm 3,8\%$  miðað við gefnar forsendur.



### Mynd 3: Dæmi um tengsl úrtaksstærðar og þýðis<sup>6</sup>

Ef afla ætti upplýsinga um öll sveitarfélög í landinu á grundvelli úrtaksrannsóknar þar sem tryggð yrði lágmarks tölfræðileg marktækt þyrfti sú rannsókn að taka til ríflega 20 þúsund einstaklinga<sup>7</sup>. Vegna kostnaðar verður slíkt að teljast heldur óraunhæft. Því er æskilegt að við val á mælipáttum í fjölskylduvog sé hægt að notast við þýðisgögn í sem flestum tilvikum. Í

<sup>6</sup> Hér eru reiknuð vikmörk um 25% þar sem dregið hefur verið 500 manna úrtak úr misjafnlega stóru þýði.

<sup>7</sup> Matið er byggt á því að í þýðinu séu allir einstaklingar á aldrinum 18-80 ára og að í hverju sveitarfélagi séu að jafnaði um 70% íbúanna á þessum aldri

stórum dráttum má gera ráð fyrir að fjölskylduvogin byggist á gögnum úr fjórum megin gagnalindum:

**Gögn Hagstofunnar:** Þetta eru í flestum tilvikum þýðisgögn, það er að segja sá hluti sem líklegast er að verði nýttur við gerð fjölskylduvogarinnar. Gögn fyrir hvert ár eru birt í hagtöluárbók Hagstofu Íslands (Landshagir) sem hefur að jafnaði verið gefin út í nóvember árið eftir. Þannig eru gögn fyrir árið 2001 aðgengileg í nóvember 2002 svo dæmi sé tekið. Auk þýðisgagna safnar Hagstofan hins vegar einnig margvíslegum úrtaksgögnum. Vinnuþáttgögnum er meðal annars safnað með þessum hætti og má gera ráð fyrir að þessar kannanir geti nýst en þó með þeim fyrirvara að með þeim er ekki unnt að fá nákvæmar upplýsingar um öll sveitarfélög. Gögn frá Hagstofunni er hægt að uppfæra í fjölskylduvogina á hverju ári.

**Gögn frá landlæknisembættinu:** Þau gögn sem aðgengileg eru hjá landlæknisembættinu eru mis nákvæm. Upplýsingar um slys skráð fyrir hvert sveitarfélag en önnur gögn eru ýmist ekki svæðagreind (og því ekki nothæf í fjölskylduvogina) eða þau eru greind eftir stofnunum. Varðandi þau gögn sem greind eru eftir stofnunum má segja að þegar greint er eftir heilsugæslu-umdæmum má segja að í því felist viðunandi nálgun fyrir viðkomandi sveitarfélög. Gögn frá landlæknisembættinu er unnt að uppfæra í fjölskylduvogina á hverju ári.

**Gögn frá sveitarfélögum:** Þessi gögn eru þýðisgögn varðandi mat fyrir einstök sveitarfélög en ekki nema að hluta varðandi breytileika innan sveitarfélaga. Upplýsingar um tekjur og gjöld er að finna í árbók sveitarfélaga, auk upplýsinga um grunnskóla og leikskóla. Auk þessara gagna má hins vegar gefa sveitarfélögum færi á að veita nákvæmari upplýsingar eða viðbótarupplýsingar um tiltekin málefni í fjölskylduvogina. Gögn frá sveitarfélögum er unnt að uppfæra í fjölskylduvogina á hverju ári.

**Kannanir í grunnskólum:** Þarna er um að ræða gögn sem safnað hefur verið með reglubundnum hætti í 9. og 10. bekkjum allra grunnskóla á landinu og í þeim er að finna margvíslegar upplýsingar um hagi og líðan ungs fólks. Þessi gögn eru af sama toga og gögn námsmatsstofnunar, það er að segja ekki eiginleg þýðisgögn en gefa hins vegar möguleika á að tengja niðurstöður fyrir tiltekna skóla við sveitarfélög eða hverfi. Þessum gögnum hefur verið safnað

af rannsóknamiðstöðinni Rannsóknnum og greiningu skv. samningi við ýmsa opinbera aðila. Nauðsynlegt verður að semja sérstaklega um aðgengi að þessum gögnum en fyrir liggur vilji forsvarsmanna rannsóknamiðstöðvarinnar um viðræður þegar fyrir liggur endanleg skilgreining matsþátta. Einstakir hlutar gagnasafnsins eru uppfærðir á 1-3 ára fresti og yrði uppfærsla gagna inn í fjölskylduvogina í samræmi við það.

**Gögn frá Námsmatsstofnun:** Þessi gögn (um árangur á samræmdum prófum) eru ekki eiginleg þýðisgögn að því leyti að þau taka ekki til allra einstaklinga í þýðinu. Hins vegar má fá upplýsingar um einstaka skóla<sup>8</sup> sem síðan má tengja einstökum sveitarfélögum og eftir atvikum um einstök hverfi innan sveitarfélaganna. Samræmd próf í grunnskólum fara fram að vori í 10. bekk en að hausti í 4. og 7. bekk. Þessi gögn er unnt að uppfæra í fjölskylduvogina á hverju ári.

**Viðbótar gagnaöflun:** Þar sem þýðisgögnum er ekki til að dreifa er í mörgum tilvikum unnt að spá fyrir um einstök gildi með því að notast við kannanir sem ná til mun færri einstaklinga en þeirra 20 þúsund sem þyrfti að ná til ef mæla ætti alla þætti fyrir öll sveitarfélög. Þetta má gera með því að búa til spálíkön um áhrif tiltekinna bakgrunnspátta á breytileika milli sveitarfélaga eftir nokkrum ólíkum víddum. Þannig má með öðrum orðum notast við kannanagögn til að spá fyrir um það gildi sem tiltekið sveitarfélag fengi ú frá þessum gefnu forsendum. Breytileiki milli sveitarfélaga getur verið á ýmsum þáttum en varðandi gagnaöflun skiptir aðeins breytileiki í íbúafjölda máli fyrir nákvæmni niðurstaðna. Við gagnaöflun með úrtaksrannsóknnum þarf því aðeins að huga að þessum þætti. Sé sveitarfélögum skipt í 8 stærðarflokka má reikna með að um 3 þúsund manna lagskipt slembiúrtak veiti nægjanlega nákvæmar upplýsingar. Sé hins vegar talið nægjanlegt að skipta sveitarfélögum aðeins upp í 3 stærðarflokka nægir tæplega 1.200 manna úrtak til að tryggja lágmarksnákvæmni.

---

<sup>8</sup> Frá þessu er sú undantekning að hömlur eru á birtingu niðurstaðna þar sem mjög fáir nemendur þreyta próf. Við þessu má þó hugsanlega bregðast til dæmis með notkun 2 eða 3 ára meðaltala.



**Tafla 7.** Íbúafjöldi (2001), þýði og úrtaksstærð<sup>9</sup> miðað við 8 stærðarflokka sveitarfélaga.

	Fjöldi íbúa í flokki	Fjöldi 18-80 ára	Lágmarks fjöldi í úrtaki	Hlutfall úrtaks af þýði
Íbúar 100 þúsund og fleiri	112.276	78.593	398	0,5%
Íbúar 10-99 þúsund	71.034	49.724	397	0,8%
Íbúar 5-10 þúsund	26.322	18.425	392	2,1%
Íbúar 2-5 þ.	34.175	23.923	393	1,6%
Íbúar 1-2 þ.	15.811	11.068	386	3,5%
Íbúar 500-1.000	13.224	9.257	383	4,1%
Íbúar 300-500	4.984	3.489	359	10,3%
Íbúar 300 eða færri	8.449	5.914	375	6,3%
<i>Samtals:</i>	<i>286.275</i>	<i>200.393</i>	<i>3.083</i>	

**Tafla 8.** Íbúafjöldi (2001), þýði og úrtaksstærð miðað við 3 stærðarflokka sveitarfélaga.

	Fjöldi íbúa í flokki	Fjöldi 18-80 ára	Lágmarks fjöldi í úrtaki	Hlutfall úrtaks af þýði
Íbúar 10 þúsund eða fleiri	183.310	128.317	399	0,3%
Íbúar 500-10.000	89.532	62.672	397	0,6%
Íbúar 500 eða færri	13.433	9.403	384	4,1%
<i>Samtals:</i>	<i>286.275</i>	<i>200.393</i>	<i>1.180</i>	

Almennt má auðvitað segja að æskilegt sé að úrtakið sé sem stærst; því stærra sem úrtakið er, því nákvæmari eru niðurstöður og því meiri möguleikar gefast á að greina gögnin. Hins vegar hlýtur endanleg ákvörðun um stærð úrtaks að byggjast á þeim fjármunum sem úr er að spila hverju sinni.

### 6.3. Vægi matsþátta

Hér að framan hefur verið vikið að þeim vanda sem fólgin er í að setja viðmið um hvernig meta skuli gæði þeirrar þjónustu sem hið opinbera veitir umfram lögboðið lágmark. Það er að segja hvaða viðmið skuli ráða við mat á frammistöðu einstakra sveitarfélaga. Sem dæmi um þennan vanda má hugsa

<sup>9</sup> Hér er notast við einfaldaða formúlu um úrtaksstærð með leiðréttingum fyrir hlutfall úrtaks af þýði þar sem  $n = N/1 + N(e)^2$

sér að íbúar í einu sveitarfélagi óski ekki eftir jafn mikilli þjónustu á tilteknu sviði og íbúar annars sveitarfélags. Ef hins vegar þjónustustig er jafn hátt í báðum sveitarfélögum má segja að það sveitarfélag þar sem íbúarnir hafa minni óskir veiti í raun betri þjónusti en hitt. Til að taka á þessu má gera ráð fyrir að vægi matsþátta í fjölskylduvoginni stjórnist (a.m.k. að hluta) af óskum íbúanna. Unnt er að notast við þær kannanir sem ráðist yrði í til viðbótargagnaöflunar í þessu sambandi. Þannig má einfaldlega spyrja íbúa sveitarfélaganna hversu mikið vægi þeir vilji gefa tilteknum þáttum og hver sé þeirra skilgreining á fullnægjandi þjónustu á tilteknum sviðum. Þessi aðferð er vitaskuld háð sömu aðferðafræðilegu takmörkunum og áður hefur verið lýst varðandi viðbótargagnaöflun með úrtaksrannsóknnum. Ætti að fá nákvæmar upplýsingar um óskir íbúa í öllum sveitarfélögum þyrfti gríðarstórt úrtak. Hins vegar má að sama skapi beita nálgunum og spá fyrir um gildi einstakra sveitarfélaga út frá breytileika á tilteknum þáttum.

#### 6.4. Framkvæmd fjölskylduvogarinnar

Miðað við þau markmið sem sett eru með gerð fjölskylduvogar er að líkindum affarasælast að framkvæmd vogarinnar verði unnin í nánú samstarfi ríkis og sveitarfélaga. Það þarf að vera sameiginlegt kappsmál þessara aðila að fjölskylduvogin hafi að geyma þær lykilupplýsingar sem orðið geta þeim sem koma að málefnum fjölskyldunnar að sem mestu gagni. Í ljósi þess hvers eðlis málefnið er nánast sjálfgefið að sú verður raunin. Hins vegar er mikilvægt að báðir þessir aðilar geti nálgast viðfangsefnið á sínum forsendum. Mikilvægt er að þó fjölskylduvogin sé í raun staðlað mælitæki þá sé þar einnig rými fyrir þætti sem eru sérstakir fyrir tiltekin sveitarfélög. Í þessu sambandi má hugsa sér að fjölskylduvogin verði í raun tvískipt. Annars vegar séu kjarnaþættir sem mældir séu eða metnir fyrir öll sveitarfélög. Hins vegar séu ýmsir aðrir þættir sem hluti sveitarfélaga telji mikilvægt að skoða og geti þess vegna „lagt inn“ í vogina.

Fjölskylduvogin getur einnig orðið til að auðvelda litlum og meðalstórum sveitarfélögum að afla upplýsinga meðal íbúanna. Þannig geta einstök sveitarfélög staðið straum af þeim viðbótarkostnaði sem hlýst af því að safna nákvæmum upplýsingum um viðkomandi sveitarfélag og notið þar með góðs af þeirri grunnvinnu sem unnin yrði á sameiginlegum vettvangi.

## 7. NIÐURSTÖÐUR

Sú athugun sem hér hefur farið fram á helstu forsendum fyrir gerð fjölskylduvogar leiðir í ljós að miklar líkur eru á að unnt sé að framkvæma mat á lífsaðstæðum fjölskyldna á Íslandi með því að nota bæði fyrirbyggjandi gögn og með viðbótar gagnaöflun. Ólík stærðardreifing sveitarfélaga á Íslandi skapar sérstakan vanda við alla viðbótar gagnaöflun þar sem útilokað er að afla gagna sem gefa nákvæma mynd af stöðu mála í öllum sveitarfélögum landsins nema notast sé við þýðisgögn (þ.e.a.s. upplýsingar sem taka til allra einstaklinga). Með samblöndun þýðisgagna og úrtaksgagna má hins vegar að líkindum nálgast stöðu mála. Þau viðmið sem sett verða um mæliþætti í næsta áfanga verkefnisins munu hins vegar ráða miklu um hversu nákvæma niðurstöðu má fá fyrir einstök sveitarfélög með fjölskylduvoginni. Þannig er ljóst að sé sjónum beint sérstaklega að stöðu barna og ungmenna er aðgengi að þýðisögnum mun betra en sé sjónum beint að fólki almennt.

## 8. FRAMHALD VINNU VIÐ FJÖLSKYLDUVOG

Niðurstaða þeirrar greiningar sem RHA framkvæmdi á möguleikum og helstu forsendum fyrir gerð fjölskylduvogar var kynnt fjölskylduráði á fundi þ. 3. október 2003. Þar var m.a. kynnt tillaga að endurskoðuðu ferli fyrir þróun fjölskylduvogar og miðað við að leitað yrði víðtækara samstarfs við skilgreiningu grundvallarmælipátta en reiknað var með í upphafi. Þetta byggðist á þeirri skoðun sérfræðinga RHA eftir viðtöl við ýmsa aðila á frumhönnunarstiginu að slíkt samráðsferli mundi hafa úrslitabýðingu fyrir framtíðar stöðu fjölskylduvogar sem mælitækis. Fjölskylduráð tók undir þetta og lagði áherslu á mikilvægi þess að ná víðtækri sátt um ýmsar grundvallar skilgreiningar í fjölskylduvoginni. Tillögur um áframhaldandi vinnu við fjölskylduvogina taka mið af þessu og að kallaður verði saman samráðs- og ráðgjafarhópur. Í þessum hópi yrðu þeir lykilaðilar sem segja má að hafi hagsmuna að gæta hvað varðar þróun fjölskylduvogarinnar og þeim þar með gefið tækifæri til að koma að ákvörðun um endanlegt val mælipátta. Ennfremur má hugsa sér að leitað verði til aðila sem segja má að hafi verðmæta þekkingu á tilteknum afmörkuðum sviðum er snerta fjölskylduvogina og kallað eftir áliti þeirra varðandi afmarkaða undirþætti.

Meðal þeirra semgætu komið að slíku samráðsferli eru:

- RHA
- Fulltrúi fjölskylduráðs
- Fulltrúi félagsmálaráðuneytis
- Fulltrúi heilbrigðis- og tryggingaráðuneytis
- Fulltrúi frá litlu sveitarfélagi
- Fulltrúi frá meðalstóru sveitarfélagi
- Fulltrúi frá stóru sveitarfélagi
- Landlæknisembættið
- Vinnueftirlitið, rannsókn- og heilbrigðisdeild
- Samband sveitarfélaga, hagdeild
- Hagstofan
- ASÍ
- Seðlabankinn

Miðað við umræður milli RHA og fjölskylduráðs í kjölfar kynningarfundarins 3. október 2003 má líta svo á að forhönnun fjölskylduvogarinnar sé nú lokið, þ.e. að fyrir liggur hvaða gögn unnt væri að nota í fjölskylduvogina, hvernig staðið verður að flokkun sveitarfélaga og hvernig vægi mælipátta verður ákvarðað. Ennfremur liggja fyrir hugmyndir um hvaða atriði séu í voginni en að þær hugmyndir munu verða innlegg í umræður samráðs- og ráðgjafaraðila. Þar með er lokið því sem fellur undir fyrsta lið bls. 9 hér að framan þar sem lýst er vinnuferli við fjölskylduvog<sup>10</sup>. Þá er í raun komið að lið II í vinnuferlinu, þ.e. því sem nefnt er lokahönnun. Það felst í eftirfarandi:

1. Samkomulag um tilhögun samráðsferlis og mönnun hópa
2. Kynning og fundir með samráðs- og ráðgjafaraðilum (vinnudagur)
3. RHA vinnur drög að Fjölskylduvog á grundvelli tillagna og athugasemda samráðs- og ráðgjafaraðila
4. Kynning á drögum að fjölskylduvog

Niðurstaða lokahönnunar verður síðan grundvöllur að tilraunaáfangi þar sem fjölskylduvogin mun verða reynd í fyrsta skipti. Gert er skýrt ráð fyrir að að því loknu fer fram endurmat, breytingar og aðlögun á voginni. Ennfremur má áréttu að fjölskylduvogin verður í raun lifandi samráðsvettvangur sem taka mun breytingum í takt við breytingar í samfélaginu og aukið aðgengi að gögnum um félagsgerð samfélagsins.

---

<sup>10</sup> Byggt á því sem lagt var til grundvallar í upphaflegum verksamningi.

**HEIMILDIR**

- Akureyrarbær (2002) *Fjölskyldustefna Akureyrarbæjar. Akureyri – Fjölskyldubær til framtíðar*. Akureyri.
- Ariés, P. (1973) *Centuries of childhood*. Harmondsworth, Penguin
- Axel Hall, Ásgeir Jónsson og Sveinn Agnarsson (2002) *Byggðir og búseta: Þéttbýlismyndun á Íslandi*. Reykjavík, Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.
- Beck-Gernsheim, E. (2002) *Reinventing the family: In search of new lifestyles*. Cambridge, Polity.
- Berridge, K., C. (1996) Food reward: Brain substrates of wanting and liking. *Neuroscience and Biobehavioral Reviews* 20, bls. 1-25.
- Brock, D. (1993) Quality of life in health care and medical ethics bls. 95-132 í Nussbaum, M. og Sen, A. (ritstj.) *The quality of life*. Oxford, Clarendon Press.
- Dallos, R. og McLaughlin, E. (1994) *Social problems and the family*. London, Sage.
- Diener, E. og Suh, E. (1997) *Social Indicators Research* 40 bls. 189-216.
- Félagsmálaráðuneytið (2001) *Könnun Fjölskylduráðs á viðhorfum íslenskra sveitarfélaga til málefna fjölskyldunnar*. Félagsmálaráðuneytið maí 2001: 4.
- Folkhälsoinstitutet, Landstingsförbundet & Svenska Kommunförbundet (2001) *Välfärdsbokslut – Hur har det använts och bedömts i kommuner och landsting?. En korttidsuppföljning*. Karolinska Institutet.
- Giddens, A. (1999) *Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives*. London, Profile Books.
- Giddens, A. (1991) *Modernity and Self-Identity: Self an society in the late modern age*. Cambridge, Polity.
- Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson (2002) *Sameining sveitarfélaga – Áhrif og afleiðingar*. Akureyri, Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri.
- Gylfi Arinbjörnsson (1989) *Iðnaður og búseta: Staðarval iðnaðar á Íslandi og svæðisbundin þróun*. Reykjavík, einkaútgáfa.

Byggðarannsóknastofnun og Hagfræðistofnun (2003) *Fólk og fyrirtæki: Um búsetu og starfsskilyrði á landsbyggðinni*. Byggðarannsóknastofnun og Hagfræðistofnun.

Hjalti Jóhannesson (1990) *Internal Migration in Iceland 1983-1987: A study of regional differences*. Ontario, York University.

Loftur Guttormsson (1983) *Bernska, ungdómur og uppeldi á einveldisöld*. Tilraun til félagslegrar og lýðfræðilegrar greiningar. Reykjavík, Sögufélag

McGuigan, J. (1999) *Modernity and Postmodern Culture*. Buckingham, Open University Press.

McLuhan, M. (1962) *The Gutenberg Galaxy: The Making of Typographic Man*. Toronto, University of Toronto Press.

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (1999): *Kommunal monitor. Søkelys på tjenesteproduksjon, ressursbruk og prioriteringer i norske primærkommuner*. NSD, Oslo.

Pecora, N. O. (1998) *The business of children's entertainment*. New York, The Guilford Press.

Ritzer, G. (1996) *Modern Sociological Theory* 4<sup>th</sup> ed. New York, McGraw-Hill.

Sigurður Guðmundsson (1973) *Internal migration in Iceland*. Waterloo, University of Waterloo.

Sigurður G. Magnússon (1993) *Alþýðumenning á Íslandi 1850-1940*, 7. kafli í: *Íslensk þjóðfélagspróun 1880-1990*. Reykjavík, Félagsvísindastofnun og Sagnfræðistofnun Háskóla Íslands.

Stefán Ólafsson (1997) *Búseta á Íslandi: Rannsókn á búferlaflutningum*. Reykjavík, Byggðastofnun.

Svenska Kommunförbundet, Folkhälsoinstitutet & Landstingsförbundet (1999) *Välfärdsbokslut*. Stockholm Rapportnummer 1999:25.

Theodori, G., L. (2001) *Examining the Effects of Community Satisfaction and Attachment on Individual Well-Being*. *Rural Sociology* 66(4) bls. 618-628.

Þórólfur Þórlindsson, Kjartan Ólafsson, Viðar Halldórsson og Inga Dóra Sigfúsdóttir (2000) *Félagsstarf og frístundir íslenskra unglinga*. Reykjavík, Æskan.

## VIÐAUKI – DÆMI UM GAGNASÖFNUN UM TVÖ SVEITARFÉLÖG

Mæliþáttur	Sveitarfélag A	Sveitarfélag B
<b>Heilsufar</b>		
Meðal lífslíkur	-	-
Heimsóknir til heilsugæslu pr. íbúa	3,0	5,2
Eigið mat á líkamlegri heilsu	-	-
Eigið mat á andlegri heilsu	-	-
Eigið mat í 10. bekk á líkamlegri heilsu (góð eða mjög góð)	86,7%	72,2%
Eigið mat í 10. bekk á andlegri heilsu (góð eða mjög góð)	85,0%	80,5%
Slys pr. 1000 íbúa	9,4	11,6
Tannheilsa barna	-	-
<b>Stuðningur við heilsusamlegt líffermi</b>		
Hlutfall sem reykir daglega	-	-
Hlutfall í 10. bekk sem reykir daglega	14,2%	27,4%
Hlutfall í 10. bekk ölvuð s. 30 daga	22,8%	30,5%
Hlutfall í 10. bekk sem hefur prufað hass	5,0%	3,3%
Hlutfall sem telur sig vera í góðri þjálfun/formi	-	-
Hlutfall í 10. bekk sem telur sig vera í góðri þjálfun/formi	60,9%	64,5%
Framboð á skólamáltíðum	-	-
Hlutfall í 10. bekk sem borðar heita máltíð í skólanum 3x í viku	2,6%	11,2%
<b>Félagsleg tengsl</b>		
Hlutfall sem hefur samskipti við vini, fjölskyldu eða nágranna	-	-
Hlutfall sem er þátttakandi í félagsstarfi	-	-
Hlutfall í 10. bekk sem getur rætt við vini um persónuleg mál	80,1%	79,4%
Hlutfall í 10. bekk sem getur rætt við foreldra um persónul. mál	81,9%	79,4%
Framlög sveitarfélaga til æskulýðs- og íþróttamála pr. íbúa	12.585.-	15.509.-
Hlutfall í 10. bekk sem er virkt í tilteknu félagsstarfi	58,4%	40,5%
<b>Vinnuumhverfi og starfstengd mál</b>		
Hlutfall sem getur tekið mikilvægar ákvarðanir í vinnu	-	-
Hlutfall sem hefur líkamleg óþægindi í tengslum við vinnu	-	-
Vinnuslys pr. 1000 starfandi (eða pr íbúa)	6,2	6,2
Hlutfall ungmenna sem hafa sumarstarf á vegum sveitarfélaga	-	-
Hlutfall í 10. bekk sem vinnur meira en 10 tíma á viku með skóla	13,0%	5,4%
<b>Öryggi í umhverfinu</b>		
Upplifað öryggi	-	-
Skráð afbrot, önnur en umferðarlagabrot pr. 10.000 íbúa	726	200
Slasaðir (og láttnir) í umferð pr. 1000 íbúa	3,1	4,5
Kunnátta barna í sundi	-	-
<b>Aðgengi að heilbrigðis- og félagsþjónustu</b>		
Viðhorf til heilbrigðis- og félagsþjónustu	-	-
Framboð á dagvistun fyrir börn, barngildi/fj. 1-5 ára	57%	59%
Framboð á öldrunarrýmum	-	-
Hlutfall barna á virkum biðlista eftir leikskóla	-	-
Þjónusta við fatlaða - skilgreindir hlutir til staðar	-	-
<b>Aðgengi að innihaldsríku lífi í leik og starfi</b>		
Atvinnuþátttaka	-	-
Hlutfall fólks sem er ánægt í vinnu	-	-



<b>Aðgengi að menntun og þekkingaröflun</b>		
Einkunn á samræmdum prófum	4,93	4,45
Hlutfall í 10. bekk sem finnst mjög líklegt að fara í háskóla	30,8%	17,6%
Hlutfall í 10. bekk sem hyggur á nám í framhaldsskóla	93,2%	71,9%
Skólasókn í framhaldsskólum, hlutfall 17 ára	-	-
Hlutfall í 10. bekk sem finnst mikilvægt að standa sig vel í námi	84,1%	64,9%
Hlutfall fólks sem hefur ekki lokið námi umfram skyldu	-	-
<b>Aðgengi að afþreyingu og menningu</b>		
Opnunartími bókasafns	-	-
Fjöldi gesta á bókasafn pr. 1000 íbúa	-	-
Hlutfall sem finnst framboð á afþreyingu fullnægjandi	-	-
Framlög sveitarfélaga til menningarmála	9.454.-	10.018.-
<b>Fjárhagsleg afkoma fólks</b>		
Þiggjendur fjárhagsaðstoðar pr. 1000 íbúa	-	-
Hlutfall skattgreiðenda með undir 50% af meðaltekjum	-	-
Hlutfall sem getur klofið 150.000 ófyrirséð útgjöld	-	-
<b>Þátttaka í stjórnámálum og möguleikar til áhrifa</b>		
Kosningaþátttaka í sveitarstjórnnum	79,2%	86,7%
Fjöldi innsendra erinda til sveitarfélagsins frá almenningi	-	-
<b>Húsnæði og nærþjónusta</b>		
Hlutfall sem þarf ekki að ferðast um langan veg í nærþjónustu	-	-
Hlutfall sem hefur aðgang að almenningssamgöngukerfi	-	-
Hlutfall sem hyggst búa áfram á sama stað næstu 5 ár	-	-
Aðgengi að útivistarsvæði í næsta nágrenni	-	-
<b>Framtíðartrú, markmið fólks og tilgangur þess með lífinu</b>		
Hlutfall sem hefur trú á jákvæðri þróun byggðarlags	-	-
Fjöldi lána til nýs íbúðarhúsnæðis eða endurbóta	-	-
Fjöldi nýskráðra bíla	11,6	7,9

Ef tekið er mið af þeim þáttum sem gögn eru til um, þeir flokkaðir sem jákvæðir eða neikvæðir og ef öllum þáttum er gefið jafnt vægi er niðurstaðan sú að sveitarfélag B fær niðurstöðu sem er um 9,7% lægri en hjá sveitarfélagi A. Þessi niðurstaða breytist hins vegar ef valdir eru aðrir þættir eða ef þáttum er gefið misjafnt vægi.