



GÆÐA- OG EFTIRLITSSTOFNUN
FÉLAGSÞJÓNUSTU OG BARNAVERNDAR



Aðgerðir til þess að endurvekja traust og trúnað í málaflokki barnaverndar á Íslandi

Nóvember 2018

Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar
Aðgerðir til þess að endurvekja traust og trúnað í málaflokki barnaverndar á Íslandi
Nóvember 2018

Útgefandi: Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar
Skógarhlíð 6
105 Reykjavík
Sími: 545 8100
Bréfasími: 551 9165
Netfang: postur@gef.vel.is
Veffang: gef@vel.is

Umbrot og textavinnsla: Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar
© 2018



Innihald

Tillaga Gæða- og eftirlitsstofnunar félagsþjónustu og barnaverndar að samskiptaviðmiðum	5
1.1 Samráð og samstarf	5
1.2 Ráðgjöf og leiðbeiningar	5
1.3 Fræðsla	5
1.4 Eftirlit	5
1.5 Samskipti við fjölmiðla	5
1 Inngangur	6
2 Hlutverk Barnaverndarstofu og barnaverndarnefnda	7
2.1 Barnaverndarnefndir	7
2.2 Barnaverndarstofa	7
2.3 Velferðarráðuneytið	7
2.4 Hlutverk Barnaverndarstofu gagnvart barnaverndarnefndum	8
2.4.1 Ráðgjöf og leiðbeiningar	8
2.4.2 Fræðsla	9
2.4.3 Eftirlit	9
3 Verkefnið	11
3.1 Barnaverndarnefndir	11
3.1.1 Aðferð og þátttakendur:	11
3.1.2 Leiðbeiningar og ráðgjöf	11
3.1.3 Fræðsla	14
3.1.4 Eftirlit	14
3.1.5 Samskipti við fjölmiðla	15
3.2 Barnaverndarstofa	16
3.2.1 Aðferð og þátttakendur:	16
3.2.2 Leiðbeiningar og ráðgjöf	16
3.2.3 Fræðsla	17
3.2.4 Eftirlit	18
4 Tillögur Gæða- og eftirlitsstofnunar félagsþjónustu og barnaverndar að viðmiðum um skýrara verklag varðandi samskipti stjórnvalda málaflokksins og hve formleg þau eigi að vera	19
4.1 Tillaga að viðmiðum um verklag varðandi samráð og samstarf:	19
4.2 Tillaga að viðmiðum um verklag varðandi ráðgjöf og leiðbeiningar Barnaverndarstofu:	20
4.3 Tillaga að viðmiðum um verklag varðandi fræðslu:	21
4.4 Tillaga að viðmiðum um verklag varðandi eftirlit:	22
4.5 Tillaga að viðmiðum um verklag varðandi samskipti við fjölmiðla:	23
Viðauki I: Bréf frá skrifstofu félagsþjónustu	24
Viðauki II: Athugasemdir Barnaverndarstofu	28
Viðauki III: Svar GEF til Barnaverndarstofu	36



Tillaga Gæða- og eftirlitsstofnunar félagsþjónustu og barnaverndar að viðmiðum um skýrara verklag

1.1 Samráð og samstarf

Heimsóknir Barnaverndarstofu til barnaverndarnefnda einu sinni á ári.

Árlegir samráðs- og samstarfsfundir starfsmanna Barnaverndarstofu og starfsmanna barnaverndarnefnda til þess að vinna að samhæfingu og eflingu barnaverndarstarfs í landinu.

1.2 Ráðgjöf og leiðbeiningar

Til að draga úr óvissu og árekstrum verði skýrt hvað felst annars vegar í leiðbeiningum og hins vegar í ráðgjöf. Verklagsreglur skrifaðar.

Starfsmenn Barnaverndarstofu og starfsmenn barnaverndarnefnda komi sér saman um verklag varðandi skráningu og miðlun til starfsmanna barnaverndarnefnda, í kjölfar ráðgjafar og leiðbeininga í síma, t.d. með tölvupósti. Verklagsreglur skrifaðar.

Verklag verði skráð hjá Barnaverndarstofu varðandi samskipti og upplýsingamiðlun til annarra en starfsmanna barnaverndarnefnda í einstökum barnaverndarmálum.

1.3 Fræðsla

Starfsmenn Barnaverndarstofu og starfsmenn barnaverndarnefnda ræði þarfir þeirra síðarnefndu varðandi fræðslu og komi sér saman um verklag varðandi miðlun þekkingar til starfsmanna nefndanna.

Ábendingar Barnaverndarstofu til barnaverndarnefnda í kvörtunarmálum verði gerðar aðgengilegar öllum starfsmönnum barnaverndarnefnda.

1.4 Eftirlit

Barnaverndarstofa skýri skilin milli eftirlits og ráðgjafar/leiðbeininga og kynni fyrir starfsmönnum barnaverndarnefnda þannig að þeim sé alltaf ljóst í hvaða hlutverki stofan sé. Verklagsreglur skrifaðar.

1.5 Samskipti við fjölmiðla

Starfsmenn Barnaverndarstofu og starfsmenn barnaverndarnefnda fái utanaðkomandi aðstoð við að móta verklag varðandi samskipti við fjölmiðla til að tryggja vandaða umfjöllun um barnaverndarmál. Verklagsreglur skrifaðar.

1 Inngangur

Samskipti og samstarf Barnaverndarstofu og starfsmanna barnaverndarnefnda voru til skoðunar í velferðarráðuneytinu samkvæmt beiðni barnaverndarnefnda á höfuðborgarsvæðinu í lok árs 2017. Niðurstaða ráðuneytisins var að þörf væri á aðgerðum til að endurheimta traust og trúnað í málaflokknum. Með bréfi félags- og jafnréttismálaráðherra, dags. 23. maí 2018, var Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar (GEF) falið að framkvæma úttekt á stjórnunar- og samskiptaháttum Barnaverndarstofu og barnaverndarnefnda og ráðgjöf Barnaverndarstofu til starfsfólks nefndanna sem og að formgera fagleg samskipti milli stjórnvalda málaflokksins og setja fram viðmið um skýrara verklag varðandi tilhögun samskipta og hversu formleg þau eigi að vera í hverju tilviki.

Úttekt Gæða- og eftirlitsstofnunar miðaði að því að fá fram afstöðu starfsmanna í málaflokki barnaverndar til verklags varðandi samskipti og formgerð þeirra. Að lokinni gagnaöflun var útbúinn spurningalisti sem sendur var öllum barnaverndarnefndum og annar sambærilegur spurningalisti sem var sendur til Barnaverndarstofu. Niðurstöðum þessara kannana var síðan fylgt eftir með viðtölum við starfsmenn félagsþjónustu og barnaverndar og starfsmenn Barnaverndarstofu. Nokkuð skýrar línur komu fram í niðurstöðum kannana og viðtala um það sem menn töldu ýmist að betur mætti fara eða þarft væri að skýra nánar. Á grundvelli þessara niðurstaðna leggur GEF til að settar verði verklagsreglur um samskipti í fimm flokkum. Fenginn verði óháður aðili til að stýra vinnunni við gerð verklagsreglnanna.

2 Hlutverk Barnaverndarstofu og barnaverndarnefnda

Samkvæmt barnaverndarlögum, nr. 80/2002, bera ríki og sveitarfélög sameiginlega ábyrgð á barnaverndarmálum. Barnaverndaryfirvöld eru velferðarráðuneytið, úrskurðarnefnd velferðarmála, Barnaverndarstofa og barnaverndarnefndir sveitarfélaga. Barnaverndarstofa er samkvæmt lögum sjálfstæð stofnun sem lýtur eftirliti ráðuneytisins.

2.1 Barnaverndarnefndir

Barnavernd er lögbundið verkefni sveitarfélaga og hluti af félagsþjónustu þeirra. Barnaverndarnefndir fara með framkvæmd barnaverndarstarfs á landinu. Þær eru sjálfstæðar í störfum sínum og lúta ekki fyrir mælum sveitarstjórna. Barnaverndarstofa fer með eftirlit með störfum barnaverndarnefnda og hefur umtalsvert boðvald yfir barnaverndarnefndum þar sem hún getur í krafti eftirlitshlutverks síns, sbr. 2. mgr. 8. gr. barnaverndarlaga, beint til nefndanna ábendingum og leiðbeiningum og áminnt þær ef þær fara ekki að tilmælum hennar.

2.2 Barnaverndarstofa

Barnaverndarstofa er sjálfstæð stofnun sem heyrir undir yfirstjórn ráðherra. Barnaverndarstofa annast stjórnsýslu á því sviði sem barnaverndarlög ná til. Barnaverndarstofa skal vinna að samhæfingu og eflingu barnaverndarstarfs í landinu og vera ráðherra til ráðgjafar um stefnumótun. Hún skal hlutast til um að fram fari þróunar- og rannsóknarstarf á sviði barnaverndar. Samkvæmt barnaverndarlögum skal Barnaverndarstofa hafa með höndum leiðbeiningar um túlkun og framkvæmd barnaverndarlaga og fræðslu og ráðgjöf fyrir barnaverndarnefndir í landinu auk þess að hafa eftirlit með barnaverndarnefndum. Enn fremur annast Barnaverndarstofa leyfisveitingar til fósturforeldra, tekur ákvarðanir og veitir barnaverndarnefndum liðsinni í fósturmálum.¹

2.3 Velferðarráðuneytið

Samkvæmt 14. gr. stjórnarskrárinnar bera ráðherrar ábyrgð á öllum stjórnarframkvæmdum, hver á sínu sviði. Málafni barnaverndar og Barnaverndarstofu heyrir til félags og jafnréttismálaráðherra. Í IV. kafla laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, er kveðið á um heimildir ráðherra til stjórnunar og eftirlits. Þar kemur meðal annars fram að ráðherra fari með yfirstjórn þeirra stjórnvalda sem hafa á hendi þau stjórnarmálafni er undir hann heyra. Í þessu felst að ráðherra hefur eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum þeirra stjórnvalda sem heyra undir hann. Eftirlit ráðherra með sjálfstæðum stjórnvöldum nær ekki til málsmeðferðar eða ákvarðana í einstökum málum.

Þrátt fyrir að Barnaverndarstofa sé sjálfstætt stjórnvald er ákvæði í 4. mgr. 5. gr. barnaverndarlaga um að ráðherra skuli hafa eftirlit með stofnunni. Af þessum lagaákvæðum leiðir skylda ráðherra til að hafa eftirlit með því að farið sé að lögum við starfsemi Barnaverndarstofu. Talið er að ráðherra hafi ákveðið svigrúm til að meta hvernig hann bregst við kvörtunum vegna undirstofnunar og hvort hann grípi til einhverra úrræða á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna.²

¹ Vefsíða Barnaverndarstofu, www.bvs.is.

² Kjartan Bjarni Björgvinsson og Kristín Benediktisdóttir, júní 2018, Úttekt á málsmeðferð og efnislegri athugun ráðuneytisins í kjölfar kvartana barnaverndarnefnda í Reykjavík Hafnarfirði og Kópavogi vegna Barnaverndarstofu og forstjóra hennar, bls. 16.
(meira á næstu síðu)



Rétt er að vekja athygli á því Ríkisendurskoðun hefur beint því til ráðuneytisins að nauðsynlegt sé að skýra stjórnsýslulega stöðu Barnaverndarstofu frekar og að tekin verði af tvímæli um hvað felist í sjálfstæði hennar. Í eftirfylgniskýrslu Ríkisendurskoðunar í mars 2018 kemur fram að ráðuneytið hafi boðað umfangsmikla vinnu við að móta stefnu á sviði barnaverndar og einnig breytingar á barnaverndarlögum til þess að skilja á milli stjórnunar- og eftirlitshlutans annars vegar og veitingar þjónustunnar hins vegar.³

2.4 Hlutverk Barnaverndarstofu gagnvart barnaverndarnefndum

Barnaverndarstofu er samkvæmt barnaverndarlögum ætlað umfangsmikið fræðslu-, leiðbeiningar- og eftirlitshlutverk gagnvart barnaverndarnefndum. Hér að neðan er tæpt á ákvæðum laga um þá þætti sem snúa að samskiptum þessara stjórnvalda.

2.4.1 Ráðgjöf og leiðbeiningar

Fjallað er um ráðgjafarhlutverk Barnaverndarstofu í 2.–4. mgr. 7. gr. barnaverndarlaga. Auk þess að vera ráðherra til ráðgjafar er í lögnum mælt fyrir um ráðgjöf og leiðbeiningar fyrir barnaverndarnefndir, sbr. orðalag 3. mgr. 7. gr.:

„Barnaverndarstofa skal hafa með höndum leiðbeiningar um túlkun og framkvæmd barnaverndarlaga

Athygli vekur að ekki er vikið að ráðgjöf til almennings en samkvæmt skýrslum Barnaverndarstofu er talsverður hluti ráðgjafar þeirra til einstaklinga. Árið 2017 veitti Barnaverndarstofa barnaverndarnefndum ráðgjöf í 456 tilvikum. Á sama tíma veitir stofan öðrum ráðgjöf í 219 tilvikum, þar af er foreldrum og öðrum en opinberum aðilum veitt ráðgjöf í 143 tilvikum.⁴ Í greinargerð með frumvarpi til barnaverndarlaga sem varð að barnaverndarlögum, nr. 80/2002,⁵ er vikið að því í kafla um verkefni Barnaverndarstofu samkvæmt þágildandi lögum að ráðgjöf Barnaverndarstofu sé ýmist veitt barnaverndarnefndum eða almenningi. Í frumvarpinu segir svo í greinargerð með 7. gr. að verkefni Barnaverndarstofu að þessu leyti séu óbreytt með nýjum lögum. Þannig virðist ráðgjöf til almennings, í tengslum við tiltekin barnaverndarmál, hafa verið hluti reglulegra verkefna Barnaverndarstofu frá upphafi.

Ráðgjafar- og leiðbeiningarhlutverk Barnaverndarstofu er greinilega mjög mikilvægt að mati starfsmanna í barnavernd. Starfsmenn telja gott að geta „speglað“ mál og fengið leiðsögn um málsmeðferð.⁶ Þannig virðist ljóst að ráðgjöfin er gjarnan veitt í tengslum við ákveðin barnaverndarmál en er ekki eingöngu almenns eðlis eins og gert var ráð fyrir í greinargerð með barnaverndarlögum. Í viðtölum við barnaverndarstarfsmenn kom fram að æskilegt væri að ráðgjöfin væri dýpri og ýtarlegri en raunin er en jafnframt kom fram hjá starfsmönnum Barnaverndarstofu að stofunni væri ekki ætlað að veita nema almennar leiðbeiningar. Í skýrslu

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2015 er vikið að því að ákvæði laga um ráðgjöf séu ekki nægilega skýr þar sem sumar barnaverndarnefndir skilji ákvæði laga varðandi ráðgjöfina þannig að Barnaverndarstofa eigi að veita nefndunum nánari ráðleggingar um vinnslu einstakra mála og hafi þörf fyrir meiri og dýpri ráðgjöf.

³ Ríkisendurskoðun, mars 2018, Eftirfylgni: Staða Barnaverndarmála á Ísland, bls. 2.

⁴ Upplýsingar frá Barnaverndarstofu.

⁵ Þskj. 403, 318. mál, 127. löggjafarþing 2001–2002, 3. tölul. ii.

⁶ Úr viðtölum við starfsmenn í barnavernd, GEF 2018.

Ríkisendurskoðunar frá 2015 er vikið að því að ákvæði laga um ráðgjöf séu ekki nægilega skýr þar sem sumar barnaverndarnefndir skilji ákvæði laga varðandi ráðgjöfina þannig að Barnaverndarstofa eigi að veita nefndunum nánari ráðleggingar við vinnslu einstakra mála og hafi þörf fyrir meiri og dýpri ráðgjöf. Ríkisendurskoðun telur að það væri málaflokknum til hagsbóta ef hlutverk Barnaverndarstofu væri skýrt og skilin á milli leiðsagnar og ráðgjafar skilgreind betur þar sem matskenndar ákvarðanir um hve langt stofan getur gengið í leiðbeiningum sínum skapi óvissu og auki líkur á árekstrum.⁷ Þetta rímar vel við niðurstöður úr spurningakönnun GEF og viðtöl við starfsmenn barnaverndarnefnda.

„Matskenndar ákvarðanir um hve langt stofan getur gengið í leiðbeiningum sínum skapar óvissu og eykur líkur á árekstrum.“

2.4.2 Fræðsla

Um fræðsluhlutverk Barnaverndarstofu er fjallað annars vegar í 3. mgr. 7. gr. barnaverndarlaga og hins vegar í reglugerð um Barnaverndarstofu, nr. 397/1995, einkum í 7., 12., 13. og 14. gr. reglugerðarinnar.

„Barnaverndarstofa skal hafa með höndum fræðslu og ráðgjöf fyrir barnaverndarnefndir í landinu“.

Í 1. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar sem ber yfirskriftina Upplýsinga- og fræðsluhlutverk segir: „Barnaverndarstofa skal veita almenningi upplýsingar og fræðslu um starfsemi barnaverndaryfirvalda, t.d. með útgáfu upplýsinga- og fræðsluefnis. Sérstaka áherslu skal leggja á að kynna þær skyldur sem hvíla á almenningi samkvæmt lögum um vernd barna og ungmenna, svo sem tilkynningarskyldu.“ Í 3. mgr. sömu greinar er ákvæði sem lýtur að skyldu Barnaverndarstofu til að kynna fyrir sveitarstjórnarmönnum þær skyldur og verkefni sem lög um vernd barna og ungmenna fela í sér.

Á vefsíðu Barnaverndarstofu er að finna mikið magn upplýsinga um barnaverndarmál og tengla á ýmsar gagnlegar síður þar sem fjallað er um barnaverndarmál. Þar er einnig að finna handbók um vinnslu barnaverndarmála sem síðast var uppfærð 2015. Í handbókinni eru greinargóðar upplýsingar um vinnslu og meðferð hvers konar barnaverndarmála og leiðbeiningar til barnaverndarnefnda.

Starfsmenn Barnaverndarstofu hafa farið um landið í kjölfar sveitarstjórnarkosninga og haldið námskeið fyrir nýkjörna fulltrúa. Í svörum við spurningakönnun og viðtölum við starfsmenn í barnavernd var mikil ánægja með fræðslu Barnaverndarstofu og upplýsingaefni, svo sem ofangreinda handbók. Var óskað eftir meiri fræðslu, til dæmis þannig að fræðsla væri í boði til upprifjunar fyrir eldri starfsmenn. Þá kom einnig fram að viðmælendur töldu æskilegt að nýta ábendingar Barnaverndarstofu til almennrar fræðslu en ekki eingöngu til þeirrar nefndar sem ábendingin beindist að. Þannig væri betur stuðlað að framþróun barnaverndarstarfs og gæðum þess.

2.4.3 Eftirlit

Um eftirlit Barnaverndarstofu með barnaverndarnefndum er fjallað í 8. gr. barnaverndarlaga og 9. gr. reglugerðar um Barnaverndarstofu. Segja má að eftirlitið felist í þremur meginþáttum. Þeir eru:

Regluleg skýrslugjöf barnaverndarnefnda til Barnaverndarstofu þar sem veittar eru upplýsingar um fjölda mála, hvers eðlis málin eru og hverjar lyktir þeirra verða.

⁷ Ríkisendurskoðun, maí 2015, Staða barnaverndarmála á Íslandi, bls. 38.

Barnaverndarstofa getur krafð barnaverndarnefndir um hvers konar skýrslur og upplýsingar sem hún telur nauðsynlegar, bæði gögn í einstökum málum og skýrslur sem barnaverndarnefndir þurfa að vinna sérstaklega.

Barnaverndarstofu er heimilt á grundvelli kvartana eða annarra upplýsinga sem henni berast um meðferð einstakra mála, og ef hún telur ástæðu til, að afla nauðsynlegra gagna, upplýsinga og skýringa hjá viðkomandi barnaverndarnefnd.

Telji Barnaverndarstofa, eftir að hafa aflað upplýsinga og skýringa samkvæmt ofangreindum liðum, að barnaverndarnefnd fari ekki að lögum leiðbeinir Barnaverndarstofa nefndinni um málsmeðferð og beinir ábendingum til hennar um það sem betur má fara. Ef ekki er farið að ábendingum Barnaverndarstofu getur stofan áminnt nefndina. Þannig er ljóst að Barnaverndarstofa hefur samkvæmt lögum stöðu til þess að stýra vinnslu mála að verulegu leyti þótt ekki sé gert ráð fyrir því að hún taki beinan þátt í vinnslu einstakra barnaverndarmála.

Sá hluti eftirlits sem byggist á viðbrögðum við kvörtunum og felur í sér skoðun viðkomandi barnaverndarmáls í heild sinni virðist ekki í öllum tilvikum vera nægilega til þess fallinn að ná tilgangi sínum þar sem langan tíma tekur að fá niðurstöður Barnaverndarstofu í kvörtunarmálum.⁸

Þau sjónarmið hafa lengi verið uppi að varhugavert sé að eftirlit Barnaverndarstofu með barnaverndarnefndum fari saman við hlutverk stofunnar varðandi leiðbeiningar, fræðslu og ráðgjöf. Þetta kemur meðal annars fram í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum um barnavernd, nr. 80/2002. Þar er niðurstaðan þó sú að þrátt fyrir þá galla sem í slíku fyrirkomulagi kunni að felast sé rétt að gera ráð fyrir lítt breyttri skipan þessara mála enn um sinn enda séu leiðbeiningar og ráðgjöf til barnaverndarnefnda fyrst og fremst almenns eðlis og Barnaverndarstofa taki ekki beinan þátt í vinnslu barnaverndarmála eða taki formlega þátt í einstökum ákvörðunum þeirra.⁹

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2015 kemur fram að það sem helst valdi vanda í samstarfi barnaverndarnefnda og Barnaverndarstofu sé það að stofunni er skylt að veita nefndunum leiðbeiningar um túlkun og framkvæmd barnaverndarlaga á sama tíma og hún skal hafa eftirlit með störfum þeirra.¹⁰

... þrátt fyrir þá galla sem í slíku fyrirkomulagi kunni að felast sé rétt að gera ráð fyrir lítt breyttri skipan þessara mála enn um sinn ...

⁸ Úr viðtölum við starfsmenn í barnavernd, GEF 2018.

⁹ Þskj. 403, 318. mál, 127. löggjafarþing 2001–2002, um 7. gr.

¹⁰ Ríkisendurskoðun, maí 2015, Staða barnaverndarmála á Íslandi.

3 Verkefnið

Í upphafi verks var ákveðið að horfa til framtíðar og leita samstarfs við aðila málsins um hvernig þeir vildu hafa samskiptin, hvað gengi vel og hvað mætti bæta. Sett var upp verk- og tímaáætlun þar sem verkþættir voru skilgreindir og tímasettir. Gert var ráð fyrir að ljúka verkefninu í byrjun október 2018.

Að lokinni gagnaöflun voru unnir spurningalistar sem sendir voru barnaverndarnefndum og Barnaverndarstofu. Við gerð spurningalistanna var tekið mið af lögbundnu hlutverki Barnaverndarstofu og ákvæðum laga og reglugerða um snertifleti og samstarf Barnaverndarstofu við barnaverndarnefndir. Að auki var tekið mið af atriðum og tillögum sem upp höfðu komið á vinnufundum starfsmanna Barnaverndarstofu og starfsmanna barnaverndarnefnda í Reykjavík, Kópavogi og Hafnarfirði með Eyþóri Eðvarðssyni, hjá Þekkingarmiðlun, en fundirnir fóru fram í maí og júní í velferðarráðuneytinu.

Svör við spurningakönnunum bárust frá 21 barnaverndarnefnd af 27 og eitt svar barst frá Barnaverndarstofu. Eftir úrvinnslu svara við spurningakönnuninni tóku starfsmenn GEF viðtöl við starfsmenn barnaverndarnefnda og Barnaverndarstofu til þess að fá nánari skýringar á og fylgja eftir ábendingum sem fram komu í svörum við spurningakönnunum. Að lokum voru gerðar tillögur að viðmiðum um skýrara verklag varðandi samskipti og samstarf sem málsaðilum er ætlað að útfæra nánar. Tillögurnar voru sendar Barnaverndarstofu og barnaverndarnefndum og þeim gefinn kostur á að koma að athugasemdum. Athugasemdir bárust frá Barnaverndarstofu og tveimur barnaverndarnefndum.

3.1 Barnaverndarnefndir

3.1.1 Aðferð og þátttakendur:

Í byrjun júlí var öllum félagsmálastjórum sendur tölvupóstur með hlekk á spurningakönnun þar sem óskað var eftir upplýsingum um viðhorf til samstarfs og samskipta við Barnaverndarstofu og einnig upplýsingum um gildandi verklag og eftir atvikum æskilegt verklag samskiptanna. Gert var ráð fyrir að félagsmálastjóri eða yfirmaður barnaverndarmála svaraði könnuninni.

Samsvarandi spurningakönnun var send Barnaverndarstofu og barst eitt svar þaðan.

Í kjölfarið var gerð viðtalskönnun þar sem tekin voru viðtöl við 16 starfsmenn barnaverndarnefnda og fimm viðtöl við starfsmenn Barnaverndarstofu.

3.1.2 Leiðbeiningar og ráðgjöf

Í niðurstöðum spurningakönnunarinnar kom fram að starfsmenn allra barnaverndarnefndanna sem tóku þátt í könnuninni sækja ráðgjöf til Barnaverndarstofu, bæði í einstökum málum og almennt. Allir sækja ráðgjöf símleidis, 21 með tölvupósti og 17 segja að ráðgjöfin eigi sér einnig stað á formlegum fundum. Þegar spurt var um hversu vel eða illa ráðgjöf eða leiðbeiningar Barnaverndarstofu nýtist segja 10 að hún nýtist mjög vel eða vel en jafn margir að ráðgjöfin nýtist hvorki vel né illa. Mikill meirihluti svarenda metur þekkingu starfsmanna Barnaverndarstofu til að veita ráðgjöf og leiðbeiningar til barnaverndarnefnda mjög góða eða góða eða 13 meðan fimm meta þekkingu starfsmanna hvorki góða né litla og einn metur hana litla. Fram

Þegar spurt var um hversu vel eða illa ráðgjöf eða leiðbeiningar Barnaverndarstofu nýtist segja 10 að hún nýtist mjög vel eða vel en jafn margir að ráðgjöfin nýtist hvorki vel né illa



kemur að almenn ánægja er með aðgang að ráðgjöf Barnaverndarstofu. Í nokkrum svörum kemur fram að ráðgjöfin sé misjafnlega góð eftir því hvaða starfsmaður sinnir henni hverju sinni.

Í viðtölum við 16 starfsmenn barnaverndarnefnda var spurt nánar út í leiðbeiningar og ráðgjöf Barnaverndarstofu á grundvelli þeirra svara sem höfðu borist við spurningakönnun. Á grundvelli ábendinga sem fram höfðu komið í spurningakönnun, um að ráðgjöf Barnaverndarstofu væri ef til vill of almenn vegna eftirlitshlutverks stofunnar, voru starfsmenn barnaverndarnefnda spurðir um þetta atriði. Meirihluti viðmælenda taldi að það færi illa saman að veita ráðgjöf og sinna eftirliti og það stæði hvort öðru fyrir þrífum eða eins og einn viðmælandi orðaði það: „það passar ekki að sami aðili sinni ráðgjöf, reki úrræði og hafi svo eftirlit með öllu“. Þrír viðmælendur voru ósammála og könnuðust ekki við að eftirlitshlutverkið hindraði ráðgjöfina, einn taldi það ósanngjarna gagnrýni og annar benti á að ráðgjöfin væri eins góð og hægt væri að ætlast til varðandi ráðgjöf í gegnum síma. Einnig kom fram að nokkrir viðmælendur töldu starfsmenn Barnaverndarstofu skorta praktíska reynslu í barnaverndarmálum. Í viðtölunum voru þær niðurstöður spurningakönnunarinnar staðfestar að mikill meirihluti taldi góðan aðgang að ráðgjöf Barnaverndarstofu. Í svörum við spurningakönnun nefndu nokkrir svarendur að viðmót starfsmanna Barnaverndarstofu í garð starfsmanna í barnavernd væri neikvætt og einkenndist af hroka eða valdboði. Svör viðmælenda í viðtölunum voru á sömu leið, þannig að þeir starfsmenn barnaverndarnefnda sem töldu viðmót starfsmanna Barnaverndarstofu í sinn garð neikvætt upplifðu ekki síður neikvætt viðmót í skriflegum samskiptum. Einn viðmælandi sagði máli sínu til stuðnings að honum fyndist einkennilegt að fram kæmu í bréfi athugasemdir á borð við; „við treystum því að þú leggir þetta fyrir barnaverndarnefnd“.

Spurt var sérstaklega um það í viðtölunum hvort málum væri vísað frá munnlega af hálfu starfsmanna Barnaverndarstofu sem leiddi til þess að ekki væri sótt formlega um úrræði og ekki fengist formlegt svar um synjun. Tveir viðmælendur töldu að málum væri vísað markvisst frá munnlega og einn viðmælandi til viðbótar sagði að þetta væri birtingarmynd úrræðaleysis. Aðeins einn kannaðist ekki við að málum væri vísað frá munnlega. Aðrir könnuðust við þetta en voru meðvitaðir um kosti og galla þess að hægt væri að leita munnlegrar ráðgjafar um úrræði. Með því þyrfti ekki að leggja tíma og vinnu í skráningu á formlegri umsókn en á hinn bóginn varpaði það ef til vill ekki réttu ljósi á eftirspurn eftir úrræðum. Í þessu samhengi ræddu viðmælendur um að það væri mikilvægt að varpa ljósi á þörf fyrir úrræði og horfast þyrfti í augu við að það vantaði úrræði. Þessu til stuðnings nefndi einn viðmælandi að Vinakot sprytti upp vegna þarfar á úrræðum.

Óskað var eftir dæmum í spurningakönnuninni um leiðbeiningar og ráðgjöf Barnaverndarstofu sem hefðu ýmist nýst vel eða illa:

Eftirfarandi tegundir ráðgjafar töldu starfsmenn barnaverndarnefnda að hefði nýst vel

- Ráðgjöf varðandi barnaverndarlög.
- Ráðgjöf varðandi vinnslu einstakra mála.
- Úrvinnsla vistunarmála þvert á barnaverndarnefndir.
- Ráðgjöf varðandi mál þar sem ekki var ljóst hvort það tilheyrði félagþjónustu eða barnavernd.
- Ráðgjöf varðandi skörun í máli gagnvart barnalögum og barnaverndarlögum.
- Gagnlegar leiðbeiningar í gerð verklagsreglna.
- Leiðbeiningar um vanhæfni nefndar.
- Leiðbeiningar um leiðir í meðferðarvistunum unglunga.
- Ráðgjöf varðandi heimild til að setja á fót heimili vegna móttöku barna í neyðartilvikum.
- Ráðgjöf og leiðbeiningar við fóstur barna.

Dæmi um ráðgjöf sem starfsmenn barnaverndarnefnda töldu að hefði nýst illa

- Ólík ráðgjöf eða leiðbeiningar eftir starfsmönnum Barnaverndarstofu.
- Ráðgjöf varðandi börn með fjölþættan vanda ekki fullnægjandi.
- Lítið traust varðandi símaráðgjöf þar sem hún er ekki skráð og ágreiningur hefði verið á milli Barnaverndarstofu og barnaverndarnefndar um ráðgjöf og leiðbeiningar.
- Nefnd hefði þurft að kaupa lögfræðiaðstoð í málum eftir að hafa óskað eftir lögfræðilegri ráðgjöf í tilteknu máli frá barnaverndarnefnd sem Barnaverndarstofa brást ekki við.
- Leiðbeiningar of almennar til að aðstoða við mál.
- Ráðgjöfin frekar í formi boðvalds og ekki nóg hlustað á starfsmenn nefnda.
- Megnið af ráðgjöf Barnaverndarstofu endar með þeim skilaboðum að ákvörðunin sé alltaf nefndarinnar þar sem Barnaverndarstofa eigi að vera hlutlaus.

Spurningakönnunin leiddi í ljós að flestir, eða 15, sögðust ekki vita hvort Barnaverndarstofa fylgdi ákveðnu verklagi varðandi leiðbeiningar og ráðgjöf sem stofan innti af hendi gagnvart þeirri barnavernd sem þeir starfa fyrir en fjórir töldu svo vera. Tveir töldu Barnaverndarstofu ekki fylgja ákveðnu verklagi. Á hinn bóginn eru sjö barnaverndarnefndir með ákveðið verklag varðandi það hvert skuli leita ef þörf er fyrir ráðgjöf eða leiðbeiningar en 14 nefndir hafa engar reglur um verklag í þessu efni.

Fram kom í spurningakönnuninni að flestir, eða 20 svarendur alls, sögðust einnig leita eftir leiðbeiningum eða ráðgjöf hjá samstarfsfólki, 18 sögðust einnig leita ráðgjafar meðal starfsmanna annarra barnaverndarnefnda og 14 nálgast leiðbeiningar eða ráðgjöf hjá öðrum aðila þar sem flestir segjast sækja lögfræðiráðgjöf til lögmannsstofa.

Í viðtölunum var spurt um aðkomu Barnaverndarstofu að einstökum málum barnaverndarnefnda og hvort dæmi væru um að að Barnaverndarstofa tæki þátt í vinnslu máls og ef til vill að ákveða aðgerðir án samráðs við viðkomandi barnaverndarnefnd. Flestir viðmælenda könnuðust við umræðu um slík mál en einungis fjórir sögðust hafa dæmi frá sinni barnaverndarnefnd um slík afskipti. Í öllum fjórum tilvikunum hafi það verið forstjóri Barnaverndarstofu sem hafði, að sögn starfsmanna, *tekið upp tólið og skipað fyrir um aðgerðir í máli*.

Í spurningakönnuninni var óskað eftir ábendingum um hvernig mætti bæta samskiptin varðandi leiðbeiningar og ráðgjöf og komu fjórir svarendur með ábendingar þar að lútandi. Allar lutu þær að aukinni skráningu samskipta barnaverndarnefnda og Barnaverndarstofu. Ein tillaga gekk út á að í kjölfar ráðgjafar í gegnum síma væru sendir minnispointar frá starfsmanni Barnaverndarstofu til starfsmanns barnaverndarnefndar um niðurstöðu ráðgjafar og leiðbeininga. Í viðtölunum voru því starfsmenn barnaverndarnefndanna spurðir sérstaklega að því hvort þeir teldu að formlegri samskipti varðandi ráðgjöf og leiðbeiningar Barnaverndarstofu væru æskilegri. Nokkrir töldu að samskiptin ættu án efa að vera formlegri líkt og fram kom í spurningakönnuninni, svo sem að ráðgjöfin ætti frekar að vera í formi skriflegra leiðbeininga í gegnum tölvupóst. Nokkrir til viðbótar töldu jafnframt að það gæti verið gagnlegt að hafa samskiptin formlegri þótt slíkt gæti stangast á við sveigjanleika og möguleika á ráðgjöf í gegnum síma. Símaráðgjöf væri ákaflega mikilvæg og sparaði oftast tíma. Ef almenna reglan væri að það þyrfti að fá skriflega staðfestingu á ráðgjöf og leiðbeiningum í framhaldi af símtali lýsti það fyrst og fremst vantrausti á ráðgjöf og leiðbeiningar Barnaverndarstofu. Einn viðmælandi benti á að í þyngri málum væri mögulega þörf á formlegri ráðgjöf og að meiri ábyrgð fylgi formlegri ráðgjöf. Annar viðmælandi benti á að samskiptin þyrftu fyrst og fremst að vera agaðri þar sem gætt væri að réttum boðleiðum; til að mynda væri ekki rétt að forstjóri Barnaverndarstofu hringdi beint í starfsmenn barnaverndarnefnda vegna tiltekinna mála.

Þegar spurt var sérstaklega um samskipti við starfsmenn Barnaverndarstofu nefndu margir viðmælendur núning í samskiptum sínum við starfsmenn stofunnar. Breyta þurfi viðhorfi starfsmanna Barnaverndarstofu gagnvart barnaverndarnefndum. Annar viðmælandi sagði að það væri gagnlegt að fá Barnaverndarstofu í heimsókn að minnsta kosti einu sinni á ári til viðbótar við vinnufundi sem nú séu haldnir. Með því að heimsækja nefndirnar sjálfar gætu starfsmenn Barnaverndarstofu komist nær því sem er að gerast í barnaverndarmálum á öllu landinu. Næst flestir nefna að aðgreining leiðbeiningar og ráðgjafar frá eftirlitshlutverki Barnaverndarstofu muni sjálfkrafa leiða til bættra samskipta þar sem samskiptavandinn snúi helst að ólíkum hlutverkum stofnunarinnar.

3.1.3 Fræðsla

Niðurstöður spurningakönnunarinnar leiddu í ljós að mikill meirihluti er ánægður með fræðslu Barnaverndarstofu í formi námskeiða. Fram kemur að fræðslan frá Barnaverndarstofu sé afar mikilvæg, bæði fyrir barnaverndarnefndir og starfsfólk, ekki síst á landsbyggðinni og sameiginleg fræðsla stuðli frekar að samræmdum vinnubrögðum nefndanna á öllu landinu. Viðmælendur voru spurðir nánar út í fræðslu sem þeir hefðu sótt til Barnaverndarstofu og viðhorf þeirra til hennar. Samhljómur var með niðurstöðum spurningakönnunarinnar og því sem viðmælendur sögðu í viðtölunum. Nýliðafræðslan var oftast nefnd sem vel heppnuð og gagnleg fræðsla og nokkrir nefndu sérstaklega að Barnaverndarhandbókin væri góð. Fram kom að eyðublöð og annað efni á vefsíðu Barnaverndarstofu væri gott og aðgengilegt. Flestir viðmælendur voru þó á því að það væri hægt að gera enn betur og að aukin fræðsla myndi gagnast þeirra barnaverndarnefnd.

Í viðtölunum var spurt sérstaklega um viðhorf viðmælenda til þess að komið yrði upp gagnabanka á vefsíðu Barnaverndarstofu þar sem birtar yrðu leiðbeiningar og álit, til dæmis leiðbeiningar til annarra nefnda. Allir þeir sem afstöðu tóku í viðtölunum tóku vel í það og töldu að slíkt gæti verið mjög gagnlegt og til þess fallið að koma í veg fyrir að margir gerðu sömu mistök. Einn sagði að það myndi líklega spara þeim lögfræðikostnað. Flestir nefndu einnig að nauðsynlegt væri að geta sótt fræðslu á netinu; einhverjir töldu æskilegt að allri fræðslu væri streymt yfir netið því að það gæti komið í veg fyrir mikinn ferðakostnað nefnda úti á landi sem þyrftu að sækja fræðslu til Reykjavíkur.

3.1.4 Eftirlit

Í spurningakönnuninni voru starfsmenn barnaverndarnefndanna spurðir hvernig eftirliti Barnaverndarstofu hefði verið háttað gagnvart þeirri barnaverndarnefnd sem þeir starfi fyrir. Allir nefndu formlegt eftirlit samkvæmt eftirlitskafla barnaverndarlaga, svo sem skil á tölfræðigögnum, fyrirspurnir vegna kvartana á málsmeðferð nefnda eða starfsmanna og frumkvæðisathuganir. Einhverjir nefndu einnig fyrirspurnir frá Barnaverndarstofu í framhaldi af fjölmiðlaumfjöllun um barnaverndarmál. Fyrirspurnir Barnaverndarstofu til barnaverndarnefnda eru ýmist skriflegar eða munnlegar. Í einhverjum tilvikum hafa forsvarsmenn barnaverndarnefnda verið boðaðir á fundi vegna ákveðinna mála sem Barnaverndarstofa hefur til skoðunar. Málum er svo oftast fylgt eftir með leiðbeiningum og/eða athugasemdum. Í spurningakönnuninni nefndu tveir aðilar málsmeðferð og bið eftir niðurstöðum í kjölfar þess að hafa veitt Barnaverndarstofu gögn vegna fyrirspurnar þeirra. Í öðru tilvikinu segist viðkomandi barnaverndarstarfsmaður hafa beðið í tvö ár frá því að gögnum var skilað og þar til niðurstöður Barnaverndarstofu bárust. Í hinu tilvikinu leið ár frá því að barnaverndarnefndin skilað öllum gögnum vegna fyrirspurnar og þar til starfsmenn Barnaverndarstofu komu á skrifstofu barnaverndarnefndarinnar til að leita frekari svara.

Í spurningakönnuninni sögðust 15 svarendur ekki vita hvort Barnaverndarstofa fylgi ákveðnu verklagi varðandi eftirlit meðan fimm svarendur telja stofuna fylgja ákveðnu verklagi varðandi eftirlit. Verulegur meirihluti eða 14 svarendur spurningakönnunarinnar telja að eftirlit Barnaverndarstofu hafi leitt til vandaðri málsmeðferðar barnaverndarmála á meðan fimm telja að eftirlitið hafi ekki leitt til vandaðri málsmeðferðar.

Í viðtölunum var spurt nánar um eftirlit Barnaverndarstofu með þeirri barnaverndarnefnd sem viðkomandi starfaði fyrir. Fram komu ólík sjónarmið um hvort það væru skýr mörk á milli eftirlits og ráðgjafar og leiðbeininga hvað þeirra barnaverndarnefnd snerti. Á meðan sumir töldu skýr skil vera þarna á milli, og nefndu sem dæmi að lögfræðingarnir sinntu fyrst og fremst eftirlitinu hjá Barnaverndarstofu, þá var þetta ekki skýrt meðal annarra nefnda. Var þar meðal annars nefnt að Barnaverndarstofa skildi ekki að ráðgjöf og leiðbeiningar annars vegar og eftirlit hins vegar.

Í viðtölunum var sérstaklega spurt hvort barnaverndarnefndin sem viðkomandi starfaði fyrir hefði einhvern tíma farið eftir leiðbeiningum frá Barnaverndarstofu og síðar fengið athugasemd frá Barnaverndarstofu vegna málsmeðferðar sama máls en þetta hafði komið upp í spurningakönnuninni. Aðeins tveir viðmælendur sögðu að þeirra nefnd hefði upplifað slíkt.

Líkt og í spurningakönnuninni kom í viðtölunum fram gagnrýni á úrvinnslu mála við eftirlit Barnaverndarstofu og að umfang og framsetning niðurstaðna gæti verið íþyngjandi fyrir starfsmenn þegar allir fá sömu gögnin með niðurstöðum þar sem einstakir starfsmenn eru nefndir á nafn. Einn viðmælandi komst þannig að orði að oft þyrfti fólk að jafna sig eftir að hafa fengið athugasemdir. Nokkrir viðmælendur nefndu einnig að þeir væru ósammála þeirri nálgun í eftirliti Barnaverndarstofu að skoða málin í heild og koma svo með gagnrýni sem ekki lyti á neinn hátt að því sem kvartað hefði verið yfir. Þetta leiddi til þess að samskipti yrðu erfið við aðila máls í framhaldinu. Þá kom fram að starfsmenn barnaverndarnefnda töldu orðalag Barnaverndarstofu í aðfinnslum vera óþarflega harkalegt, til dæmis þegar gerðar væru alvarlegar athugasemdir við smávægileg mistök í málsmeðferð.

3.1.5 Samskipti við fjölmiðla

Í viðtölunum voru starfsmenn nefnda spurðir sérstaklega um samskipti við fjölmiðla og hvort Barnaverndarstofa hefði fjallað um mál í fjölmiðlum sem tengdist þeirra barnaverndarnefnd. Aðeins tveir svarendur þekktu slíkt og í báðum tilvikum hefði verið um að ræða flókin barnaverndarmál. Upplifun þeirra í þessum málum var mikill skortur á stuðningi af hálfu Barnaverndarstofu. Almennt voru viðmælendur á því að það þyrfti að vanda sérstaklega til verka í samskiptum við fjölmiðla og koma á einhvers konar viðmiðum í þeim samskiptum með hagsmuni barnanna að leiðarljósi. Einn viðmælandi sagði að það þyrfti að vanda þessi samskipti og æskilegt að Barnaverndarstofa myndi ekki tjá sig um mál nema að höfðu samráði við barnaverndarnefndir. Annar viðmælandi sagði að trúnaðurinn ætti að vera við börnin en ekki fjölmiðla. Enn annar taldi að gæta þurfi að samráði og fagmennsku þegar kemur að samskiptum við fjölmiðla. Ljóst er af frásögnum viðmælenda að fjölmiðlaumfjöllun um barnaverndarmál á Íslandi hefur haft áhrif á starfsemi og starfsanda í barnaverndarmálum eða eins og einn viðmælandi orðaði þetta, *að það hafi hreinlega verið fjölmiðlaárás sem setti allt á annan endann í barnaverndarmálum.*

3.2 Barnaverndarstofa

3.2.1 Aðferð og þátttakendur:

Tekin voru hálfopin viðtöl við fimm starfsmenn Barnaverndarstofu í byrjun október 2018. Spurningar í viðtölunum byggðust á niðurstöðum úr spurningakönnunum og viðtölum við starfsmenn barnaverndarnefnda.

3.2.2 Leiðbeiningar og ráðgjöf

Í viðtölum við starfsmenn Barnaverndarstofu voru þeir inntir eftir afstöðu sinni til þeirrar skoðunar margra starfsmanna barnaverndarnefnda að ráðgjöf stofunnar væri of almenn vegna eftirlitshlutverks hennar. Viðmælendur Barnaverndarstofu voru ósammála þessu. Þeir bentu á að lagaramminn setti skorður við því hversu langt væri hægt að ganga í ráðgjöf og leiðbeiningum vegna einstakra mála. Barnaverndarnefndir væru sjálfstæð stjórnvöld og vinnsla einstakra barnaverndarmála á ábyrgð þeirra. Barnaverndarstofa gæti ekki tekið ákvarðanir fyrir nefndirnar. Einnig kom fram að starfsmenn Barnaverndarstofu teldu sig ganga nokkuð langt í ráðgjöf og leiðbeiningum en fyndu helst fyrir því hjá minni sveitarfélögum og í stærri/flóknari málum að barnaverndarnefndir hefðu þörf fyrir meiri ráðgjöf. Fyrir nokkrum árum hafi ráðgjöf Barnaverndarstofu verið rýnd í samstarfi við barnaverndarnefndirnar. Þá hafi það verið vilji starfsmanna nefndanna að hafa samskiptin óformleg, að hægt væri að taka upp tólið og hringja og fá ráðgjöf um hæl.

Í viðtölum og svörum við spurningakönnun hjá starfsmönnum barnaverndarnefnda nefndu nokkrir svarendur að ráðgjöfin væri misgóð eftir því hvaða starfsmaður sinni henni. Allir viðmælendur Barnaverndarstofu voru sammála um að þetta væri eðli símaráðgjafar. Ráðgjöfin væri í samræmi við þær forsendur sem gefnar væru í samtalinu og áherslur starfsmanna. Nefnt var dæmi þar sem hringt væri í starfsmann Barnaverndarstofu og gefnar ákveðnar upplýsingar og fengin ráðgjöf en síðan væri talað við annan starfsmann og gefnar aðrar upplýsingar. Þetta hefði áhrif á þær leiðbeiningar sem starfsmaður barnaverndarnefndar fengi.

Viðmælendurnir voru spurðir um hversu hátt hlutfall af starfi þeirra færi í ráðgjöf og leiðbeiningar annars vegar og eftirlit hins vegar. Af fimm viðmælendum sögðust tveir aðeins vera í ráðgjöf og fræðslu, aðrir komu að hvoru tveggja. Einn viðmælendi lýsti eftirlitshlutverki sínu aðallega sem samtímaeftirliti þegar starfsmenn Barnaverndarstofu væru að fjalla um umsóknir barnaverndarnefnda um úrræði. Í því fælist að tryggja að rétt verkfæri væru notuð hverju sinni í samræmi við lög og hagsmuni barna. Annar viðmælendi sem sinnir bæði eftirliti og ráðgjöf benti á að sennilega teldu barnaverndarnefndirnar það vera eftirlit þegar Barnaverndarstofa hefði samband að fyrra bragði vegna tiltekins barnaverndarmáls. Það væri aftur á móti ekki alltaf svo þegar haft væri samband að fyrra bragði heldur væri verið að fá upplýsingar í máli til þess, til dæmis, að geta svarað fyrirspurn frá foreldrum.

Starfsmenn Barnaverndarstofu voru spurðir hvort það kæmi fyrir að umsókn barnaverndarnefndar um úrræði væri vísað frá í ráðgjafarsamtali við Barnaverndarstofu, því kæmi ekki til formlegrar umsóknar né formlegrar synjunar. Starfsmenn Barnaverndarstofu könnuðust við umræðuna en töldu ekki vera um slíkt að ræða. Starfsmönnum barnaverndarnefnda væri gjarnan bent á að fara í gegnum umsóknir fyrir tiltekin úrræði til að meta hvort úrræði gæti hentað fyrir viðkomandi barn. Þeir reyni að leiðbeina um viðeigandi úrræði og ef starfsmenn barnaverndarnefnda teldu ekki líklegt að umsókn yrði samþykkt þá sæktu þeir ekki um.

Viðmælendur voru spurðir um ráðgjöf og leiðbeiningar til annarra en barnaverndarnefnda til að mynda þegar Barnaverndarstofa fær símtöl utan úr bæ þar sem verið er að spyrja um einstök mál.



Fram kom að í kjölfar slíkra fyrirspurna hringi starfsmaður Barnaverndarstofu í barnaverndarnefndina sem er með málið og fái upplýsingar. Í framhaldinu kemur ráðgjöf, aðili málsins er upplýstur um niðurstöðuna og honum leiðbeint um hvaða möguleika hann hafi í stöðunni. Viðmælendur voru spurðir að því hvort þetta setti ekki Barnaverndarstofu í þá stöðu að vera beggja vegna borðsins, þ.e. fara yfir mál með barnaverndarnefnd og leiðbeina svo aðila máls um leiðir. Starfsmenn Barnaverndarstofu töldu að svo væri ekki; það væri afar sjaldgæft að símtöl frá aðilum utan úr bæ væru þess eðlis að ekki væri unnt að veita almennar upplýsingar. Til að mynda hefðu foreldrar samband til að fá upplýsingar um hvað megi og hvað megi ekki og það sé einungis stundum í tengslum við tiltekin barnaverndarmál. Í þessum tilvikum vilji Barnaverndarstofa kanna í hvaða farvegi málið sé til þess að geta leiðbeint um leiðir. Tekið var fram að ekki væri verið að upplýsa aðila um samtalið við barnaverndarnefnd heldur eingöngu gefnar upplýsingar um stöðu málsins.

Návar var spurt um skipulag þeirrar ráðgjafar sem Barnaverndarstofa veitir starfsmönnum barnaverndarnefnda, ferli ráðgjafar í gegnum síma annars vegar og tölvupóst hins vegar. Fram kom að ráðgjöfin fer að stærstum hluta fram í gegnum síma. Ráðgjöf við starfsmenn barnaverndarnefnda er skráð sem ráðgjöf við tiltekna barnaverndarnefnd. Ekki er til skilgreint ferli þegar um ráðgjöf í gegnum tölvupóst er að ræða enda fari ráðgjöfin að mestu leyti fram í gegnum síma. Spurt var hvort það gæti komið í veg fyrir misskilning að senda skriflega minnispunkta eftir ráðgjöf í síma. Viðmælendur féllust á að hugsanlega mætti ráðgjöfin vera í fastara formi, svo sem með skriflegum minnispunktum í kjölfar símtals. Ein barnaverndarnefnd hafi byrjað á því að óska eftir skriflegum minnispunktum í kjölfar símaráðgjafar. Barnaverndarstofa hafi lagt sig fram um að koma til móts við þessa beiðni og einnig væri barnaverndarnefndum boðið að koma á fundi til að ræða málin. Einn viðmælandi nefndi í þessu samhengi að það sem helst myndi gagnast að hans mati væri þverfagleg vinna þannig að barnaverndarstarfsmennirnir fengju strax aukinn stuðning og það væri nauðsynlegt að lögfræðingar væru inn í málum strax frá upphafi í mun meira mæli en nú væri.

Í spurningakönnuninni sem starfsmenn barnaverndarnefnda svöruðu kom fram að einhverjir þeirra upplifðu að Barnaverndarstofa væri farin að taka þátt í vinnslu mála og skipa fyrir um aðgerðir. Starfsmenn Barnaverndarstofu voru því spurðir í viðtölum hvort þeir teldu að slíkt hefði gerst. Almenn töldu starfsmenn það vera misskilning og að eðli ráðgjafarinnar væri að benda á það sem vantaði, til dæmis í umsóknum, þar sem lög gerðu kröfu um gögn og rökstuðning. Þetta sé þó stundum flókið í erfiðum málum þar sem mikil þörf væri fyrir leiðbeiningar frá Barnaverndarstofu um öll skref málsins. Í slíkum tilfellum hafi verið reynt að vera með fund, til dæmis einu sinni í viku, til að fylgja málum eftir og að samtal ætti sér þá stað innanhúss við starfsmenn Barnaverndarstofu.

3.2.3 Fræðsla

Niðurstöður spurningakönnunar og viðtala við starfsmenn barnaverndarnefnda sýndu að almenn ánægja væri með þá fræðslu sem Barnaverndarstofa veitir. Flestir voru þó sammála um að alltaf mætti gera betur og að aukin fræðsla myndi gagnast þeirra barnaverndarnefnd. Starfsmenn Barnaverndarstofu voru því spurðir um á hvaða sviðum starfsmenn barnaverndarnefnda skorti helst þekkingu. Tveir nefndu meiri þekkingu á stjórnsýslu. Einnig kom fram að yfirmenn þyrftu að fylgja fræðslu betur eftir og sinna símenntun starfsmanna, ekki síst eldri starfsmanna. Aðrar ábendingar sneru að skipulagi starfsemi barnaverndarnefnda. Allir viðmælendur töldu að barnaverndarnefndirnar þyrftu fyrst og fremst að starfa meira í teyrum eða þverfaglega. Þegar úrlausnarefnin væru flókin þyrfti þverfaglega nálgun líkt og einn viðmælandi nefndi máli sínu til stuðnings. Annar sagði að það væri styrkleiki að vinna með öðrum fagstéttum, svo sem sálfræðingum, þroskaþjálfum og lögfræðingum, og að það væru ekki eingöngu félagsráðgjafar sem kæmu að málum eins og nú væri staðan hjá flestum barnaverndarnefndum.

Starfsmenn Barnaverndarstofu voru einnig spurðir hvort til greina kæmi að koma upp gagnabrunni á lokuðu svæði þar sem barnaverndarnefndir gætu fundið ábendingar Barnaverndarstofu varðandi málsmeðferð eða annað. Fram kom að sífellt væri verið að breyta og bæta vefsíðu Barnaverndarstofu þannig að slíkt kæmi alveg til greina. Leiðbeiningar í formi verklagsreglna hafi verið settar inn þegar þeirra hafi verið þörf.

3.2.4 Eftirlit

Starfsmenn Barnaverndarstofu voru spurðir út í skipulag eftirlits gagnvart barnaverndarnefndunum. Viðmælendur voru allir mjög meðvitaðir um mikilvægi eftirlits og hlutverk þess til að tryggja gæði í barnaverndarstarfi. Fram kom að eftirlit væri einkum í höndum lögfræðinga Barnaverndarstofu.

Hjá einum starfsmanni kom fram að mikilvægt væri að starfsmenn sem hefðu sinnt eftirliti gætu nýtt þá þekkingu í ráðgjöf og fræðslu. Með því móti nýtist þekkingin og skili sér áfram í starfið. Einn viðmælandi nefndi sérstaklega að barnaverndarnefndirnar gætu nýtt betur niðurstöður Barnaverndarstofu í eftirlitsmálum, þar væri að finna mikilvægar leiðbeiningar um málsmeðferð sem hægt væri að læra af. Það væri ekki þannig að eftirlitsmál kæmu upp í tengslum við ráðgjöf, þ.e. að eitthvað kæmi fram í ráðgjafarsímtali sem þyrfti að bregðast við með frumkvæðiseftirliti. Í slíkum tilfellum væri spurst fyrir og komið með ábendingu en ekki gefin fyrirsmáli til barnaverndarnefndarinnar. Í þessu samhengi hafi verið skoðað hvort heppilegra væri að breyta verklaginu þannig að byrjað yrði á því að halda sáttafund þar sem rætt væri við þann sem kvartar og farið sameiginlega yfir málið með barnaverndarnefndinni. Ef skýringar á frávíkunum komi fram á fundinum sé ekki þörf á að gera athugasemdir. Þetta fyrirkomulag geti samt verið vandasamt og myndi ekki ganga í öllum tilvikum.

Fram kom í spurningakönnuninni sem starfsmenn barnaverndarnefndanna svöruðu að þeirra reynsla væri sú að þegar bærust athugasemdir vegna ákveðinna þátta í málsmeðferð tiltekins máls þá væri eftirlit Barnaverndarstofu alltaf fólgið í því að skoða málið í heild sinni. Fram kom í viðtölum við starfsmenn Barnaverndarstofu að þeir reyndu að gæta meðalhófs í rannsóknum mála og skoða ákveðna þætti þeirra. Mál væru ekki alltaf skoðuð frá A til Ö en það væri ákveðnum erfiðleikum bundið að takmarka yfirferð. Í þessu sambandi var bent á álit umboðsmanns Alþingis um að skoðun Barnaverndarstofu verði að vera sjálfstæð og ekki afmörkuð við ákveðin tímamörk eða það sem kvartað væri yfir heldur þyrfti að leggja sjálfstætt mat á málið af hálfu stofunnar í hvert sinn sem henni bærast kvörtun.¹¹ Ef starfsmenn Barnaverndarstofu sjái eitthvað aðfinnsluvert við skoðun verði þeir að gera athugasemd við það þó svo að ekki hafi verið kvartað yfir því. Einnig hafi starfsmenn stofunnar orðið varir við að starfsmenn barnaverndarnefnda teljið það of flókið að sortera gögn ef eingöngu eigi að fjalla um afmarkaðan hluta máls.

¹¹ <https://www.umbodsmadur.is/alit-og-bref/mal/nr/1138/skoda/mal/>

4 Tillögur Gæða- og eftirlitsstofnunar félagsþjónustu og barnaverndar að viðmiðum um skýrara verklag varðandi samskipti stjórnvalda málaflokksins og hve formleg þau eigi að vera

Góð samskipti á vinnustað eru einn af hornsteinum starfsánægju sem aftur er meginforsenda gæða og skilvirkni í starfi. Það er því mikilsvert að skapa grundvöll fyrir góð samskipti á öllum vinnustöðum. Í öllum samskiptum og samstarfi kemur þó upp skoðanamunur og mismunandi túlkun. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2015 um stöðu barnaverndarmála á Íslandi kemur fram að í jafn viðkvæmum málaflokki og þar um ræðir sé óhjákvæmilegt að upp komi tilfelli þar sem ágreiningur verður um túlkun einstakra atriða og skiptar skoðanir varðandi aðferðir og úrlausn mála. Mikilvægt sé þó að leiða slíkan ágreining til lykta á málefnalegan og lausnamiðaðan hátt með hagsmuni viðkomandi barns að leiðarljósi. Gott samstarf Barnaverndarstofu, barnaverndarnefnda og ráðuneytis sé nauðsynlegt fyrir framgang barnaverndarstarfs í landinu og mikilvægt að nýta þá reynslu, þekkingu og eldmód sem býr í starfsmönnum til þess að vinna að áframhaldandi þróun og auknum gæðum barnaverndarstarfs á landinu.

Samskipti þurfa að vera skýr, jákvæð, styðjandi og trúverðug. Við gerð samskiptaviðmiða og verklagsreglna þar að lútandi er gott að hafa þessi atriði í huga. Mikilvægt er að unnt sé að fjalla um mál í trúnaði, að traust ríki milli aðila og að svigrúm sé fyrir gagnrýna umræðu í málaflokknum. Barnaverndarstarfsmönnum er nauðsynlegt að geta leitað leiðsagnar og „speglað“ málsatvik fyrir utan það að fá leiðbeiningar um málsmeðferð.

Eftirfarandi tillögur að viðmiðum um verklag sem byggjast á niðurstöðum úttektar Gæða- og eftirlitsstofnunar félagsþjónustu og barnaverndar eiga að ná til eftirtalinna málefna:

- Samráðs og samstarfs.
- Ráðgjafar og leiðbeiningar.
- Fræðslu.
- Eftirlits.
- Samskipta við fjölmiðla.

4.1 Tillaga að viðmiðum um verklag varðandi samráð og samstarf:

Heimsóknir Barnaverndarstofu til barnaverndarnefnda einu sinni á ári.

Árlegir samráðs- og samstarfsfundir starfsmanna Barnaverndarstofu og starfsmanna barnaverndarnefnda til þess að vinna að samhæfingu og eflingu barnaverndarstarfs í landinu.

Rökstuðningur:

Barnaverndarstofa hefur það hlutverk að vinna að samhæfingu og eflingu barnaverndarstarfs í landinu samkvæmt fyrirmælum 2. mgr. 7. gr. barnaverndarlaga. Fram kom hjá starfsmönnum barnaverndarnefnda að starfsmenn Barnaverndarstofu mættu gera meira af því að heimsækja barnaverndarnefndirnar til að kynnast því sem er að gerast í barnaverndarmálum í sveitarfélögum. Sóknarfæri væri fyrir Barnaverndarstofu að nýta þekkingu og praktíska reynslu starfsmanna nefndanna, til dæmis við gerð verklagsreglna. Slíkt væri líka til þess fallið að auka gagnkvæman skilning aðila og traust. 12

¹² Viðtöl GEF við starfsmenn í barnavernd 2018.

4.2 Tillaga að viðmiðum um verklag varðandi ráðgjöf og leiðbeiningar Barnaverndarstofu:

Til að draga úr óvissu og árekstrum verði skýrt hvað felst annars vegar í leiðbeiningum og hins vegar í ráðgjöf. Verklagsreglur skrifaðar.

Starfsmenn Barnaverndarstofu og starfsmenn barnaverndarnefnda komi sér saman um verklag varðandi skráningu og miðlun til starfsmanna barnaverndarnefnda, í kjölfar ráðgjafar og leiðbeininga í síma, t.d. með tölvupósti. Verklagsreglur skrifaðar.

Verklag verði skráð hjá Barnaverndarstofu varðandi samskipti og upplýsingamiðlun til annarra en starfsmanna barnaverndarnefnda í einstökum barnaverndarmálum.

Rökstuðningur:

Ráðgjöf og leiðbeiningar til starfsmanna barnaverndarnefnda

Svör starfsmanna barnaverndarnefnda við spurningakönnuninni leiddu í ljós að meiri hluti viðmælenda mat þekkingu starfsmanna Barnaverndarstofu til að veita ráðgjöf og leiðbeiningar til barnaverndarnefnda góða eða mjög góða og helmingur þeirra taldi að ráðgjöf og leiðbeiningar Barnaverndarstofu hefðu nýst vel eða mjög vel. Mikilvægi Barnaverndarstofu sem bakhjarls barnaverndarnefndanna kom skýrt fram í könnuninni og viðtölunum og ánægja var með góðan aðgang að starfsmönnum stofunnar sem bregðast fljótt við beiðnum um ráðgjöf og leiðbeiningar. Afar mikilvægt var talið að geta fengið fljótt „speglun“ á mál í vinnslu.

Í svörum starfsmanna barnaverndarnefndanna, bæði við spurningakönnuninni og í viðtölunum, kom fram að margir töldu að eftirlitshlutverk Barnaverndarstofu væri ástæða þess að leiðbeiningar starfsmanna stofunnar og ráðgjöf væri almenns eðlis og nýttist því ekki alltaf sem skyldi. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um stöðu barnaverndarmála á Íslandi frá 2015 kemur fram að túlkun Barnaverndarstofu sé sú „að leiðbeiningar- og ráðgjafarhlutverkið sé fyrst og fremst nánari útfærsla á 7. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 þar sem kveðið er á um leiðbeiningarskyldu stjórnvalda“.³³ Þetta var staðfest í viðtölum starfsmanna GEF við starfsmenn Barnaverndarstofu þótt einnig kæmi fram að stundum væru starfsmenn Barnaverndarstofu að teygja sig fulllangt í ráðgjöf sinni. Mikill meiri hluti starfsmanna barnaverndarnefnda leitar eftir leiðbeiningum og ráðgjöf frá öðrum aðilum en Barnaverndarstofu, meðal annars starfsmönnum annarra barnaverndarnefnda. Hjá minni nefndunum eru færri mál til meðferðar, færri faglærðir starfsmenn og uppbygging þekkingar tekur þar af leiðandi lengri tíma. Því er eðlilegt að þær þurfi meiri stuðning og ráðgjöf. Leita þarf svara við því hvernig unnt er að koma til móts við þessa þörf. Einn svarandi í spurningakönnun nefndi þann möguleika að aðgengileg væru ráðgjafar- og meðferðarteymi sem gætu komið að málum hjá nefndunum. Í fyrrnefndri skýrslu Ríkisendurskoðunar segir að „Barnaverndarstofa geti vissulega með góðu móti sinnt almennu leiðbeiningarhlutverki samhliða eftirliti en hún geti ekki sinnt ráðgjöf í einstökum

Í svörum starfsmanna barnaverndarnefndanna í spurningakönnuninni og viðtölunum kom fram að margir töldu að eftirlitshlutverk Barnaverndarstofu væri ástæða þess að ráðgjöf og leiðbeiningar starfsmanna stofunnar væri almenns eðlis og nýttist því ekki alltaf sem skyldi.

³³ Ríkisendurskoðun, maí 2015, Staða barnaverndarmála á Íslandi, bls. 37. (meira á næstu síðu)



málum án þess að gera sig mögulega vanhæfa til eftirlits síðar.¹⁴ Lögð er áhersla á að gerður verði skýr greinarmunur á ráðgjöf og leiðbeiningum og vísað til þess að 7. gr. barnaverndarlaganna sé ekki nægilega skýr varðandi þetta. Enn fremur segir: „Matskenndar ákvarðanir um hve langt stofan getur gengið í leiðbeiningum sínum skapar óvissu og eykur líkur á árekstrum.“¹⁵ Skiptar skoðanir meðal starfsmanna barnaverndarnefndanna birtust bæði í svörum við spurningakönnuninni og í viðtölunum um hversu formleg ráðgjöfin ætti að vera. Þeir sem töluðu fyrir meiri formfestu nefndu til dæmis að gott væri þegar starfsmaður Barnaverndarstofu sendi tölvupóst með leiðbeiningum um vinnslu máls og túlkanir á barnaverndarlögum í kjölfar símaráðgjafar.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar segir að „Barnaverndarstofa geti vissulega með góðu móti sinnt almennu leiðbeiningarhlutverki samhliða eftirliti en hún geti ekki sinnt ráðgjöf í einstökum málum án þess að gera sig mögulega vanhæfa til eftirlits síðar.“

Í athugasemd sem barst frá barnaverndarnefnd utan höfuðborgarsvæðisins var lögð áhersla á aðstöðumun nefnda og starfsmanna í fjölmönnum sveitarfélögum og fámönnum og þörf starfsmanna í fámennari sveitarfélögum fyrir samráð og samstarf, ráðgjöf og fræðslu Barnaverndarstofu.

Ráðgjöf til annarra

Starfsmenn Barnaverndarstofu eru að veita starfsmönnum í barnavernd ráðgjöf á sama tíma og þeir veita foreldrum og aðstandendum ráðgjöf í ákveðnum málum sem eru í vinnslu hjá nefndunum. Þetta var gagnrýnt og starfsmenn nefndanna spyrja hvort þetta geti talist eðlilegt. Ekki er talað um ráðgjöf eða leiðbeiningar til annarra aðila en barnaverndarnefnda í barnaverndarlögum né í reglugerð um barnaverndarstofu, nr. 397/1995. Í 7. gr. reglugerðarinnar segir að stofan skuli veita almenningi upplýsingar og fræðslu um starfsemi barnaverndaryfirvalda og að sérstaka áherslu skuli leggja á að kynna þær skyldur sem hvíla á almenningi samkvæmt lögum, svo sem tilkynningarskyldu til barnaverndaryfirvalda.

Í tölfraeðiupplýsingum frá Barnaverndarstofu kemur fram að á árinu 2017 veittu starfsmenn stofunnar foreldrum ráðgjöf í 57 einstökum barnaverndarmálum og í 21 forsjár- og umgengnismáli. Öðrum en foreldrum var veitt ráðgjöf í 40 einstökum barnaverndarmálum og þremur forsjár- og umgengnismálum. Samkvæmt upplýsingum starfsmanna Barnaverndarstofu eru aðrir hér til dæmis afar og ömmur og aðrir nánir aðstandendur barna.

4.3 Tillaga að viðmiðum um verklag varðandi fræðslu:

Starfsmenn Barnaverndarstofu og starfsmenn barnaverndarnefnda ræði þarfir þeirra síðarnefndu varðandi fræðslu og komi sér saman um verklag varðandi miðlun þekkingar til starfsmanna nefndanna.

Ábendingar Barnaverndarstofu til barnaverndarnefnda í kvörtunarmálum verði gerðar aðgengilegar öllum starfsmönnum barnaverndarnefnda.

Rökstuðningur:

Barnaverndarstofu er ætlað fræðsluhlutverk skv. 7. gr. barnaverndarlaganna. Starfsmenn barnaverndarnefnda eru almennt ánægðir með þá fræðslu sem stofan hefur veitt. Nefnt var að

¹⁴ Ríkisendurskoðun. Maí 2015. Staða barnaverndarmála á Íslandi. Bls. 37.

¹⁵ Ríkisendurskoðun. Maí 2015. Staða barnaverndarmála á Íslandi. Bls. 38.



sameiginleg fræðsla stuðli frekar að samræmdum vinnubrögðum en samhæfingarhlutverk Barnaverndarstofu er einmitt tilgreint í lögum.

Í spurningakönnuninni komu fram hugmyndir um viðbótarfræðslu. Til dæmis var nefndur sá möguleiki að starfsmenn Barnaverndarstofu miðluðu reglulega upplýsingum um áhugaverðar greinar og úrræði og bentu á sveitarfélög sem væru að gera góða hluti og aðstoðuðu jafnvel við að koma á tengslum. Barnaverndarstofa skilar skýrslu til barnaverndarnefnda í kvörtunarmálum. Hér koma fram ábendingar um hvað betur hefði mátt fara í vinnslu tiltekins máls. Nokkrir viðmælendur nefndu að gott væri að skýrslur Barnaverndarstofu í þessum málum væru aðgengilegar öllum nefndunum til að hægt væri að læra af þeim. Í viðtölum við starfsmenn Barnaverndarstofu kom fram hjá einum þeirra að æskilegt væri að birta þessar skýrslur á vef stofunnar þegar allar persónugreinanlegar upplýsingar hefðu verið fjarlægðar.

4.4 Tillaga að viðmiðum um verklag varðandi eftirlit:

Barnaverndarstofa skýri skilin milli eftirlits og ráðgjafar/leiðbeininga og kynni fyrir starfsmönnum barnaverndarnefnda þannig að þeim sé alltaf ljóst í hvaða hlutverki stofan sé. Verklagsreglur skrifaðar.

Rökstuðningur:

Samkvæmt því sem fram hefur komið hér á undan er ljóst að það er nauðsynlegt að skýra hvað felist í eftirliti Barnaverndarstofu og skilgreina hugtakið. Átta af 20 svarendum (sem afstöðu tóku til spurningarinnar) í spurningakönnuninni töldu ekki alltaf ljóst í samskiptum Barnaverndarstofu og barnaverndarnefndar hvort stofan væri að sinna leiðbeiningum um túlkun og framkvæmd barnaverndarlaga, fræðslu eða ráðgjöf skv. 3. mgr. 7. gr. barnaverndarlaga eða eftirliti skv. 8. gr. laganna. Mikilvægt er að skýrari skil verði gerð milli þessara ólíku hlutverka Barnaverndarstofu. Barnaverndarnefndir senda upplýsingar um starfsemi sína til Barnaverndarstofu en hún getur einnig kallað eftir gögnum í einstökum málum, meðal annars á grundvelli kvartana. Starfsmenn Barnaverndarstofu töluðu í viðtölunum um „ráðgefandi eftirlit“ og „sam tímaeftirlit“, til dæmis þegar verið er að leita eftir úrræðum til Barnaverndarstofu og starfsmaður stofunnar hefur eftirlit með því að öll gögn fylgi umsókninni og öllum spurningum sé svarað. Erfitt er þó að skilgreina það sem hér er á ferðinni sem eiginlegt eftirlit heldur miklu frekar leiðbeiningar til starfsmanna nefndanna.

4.5 Tillaga að viðmiðum um verklag varðandi samskipti við fjölmiðla:

Starfsmenn Barnaverndarstofu og starfsmenn barnaverndarnefnda fái utanaðkomandi aðstoð við að móta verklag varðandi samskipti við fjölmiðla til að tryggja vandaða umfjöllun um barnaverndarmál. Verklagsreglur skrifaðar.

Rökstuðningur:

Barnaverndarmál hafa verið áberandi í umfjöllun fjölmiðla að undanfögnu. Viðmælendur töldu slíka umræðu gjarnan hafa verið neikvæða í garð barnaverndarnefnda enda væri umfjöllunin oft en ekki einhliða þar sem nefndirnar gætu ekki fjallað um einstök mál vegna trúnaðarskyldu. Nauðsynlegt væri að fagleg umfjöllun færi fram um málaflokkinn í fjölmiðlum og stjórnvöld þyrftu að geta tjáð sig um meðferð barnaverndarmála, að teknu tilliti til trúnaðarskyldu.

Í viðtölum við starfsmenn barnaverndarnefnda kom einnig fram að óþægilegt væri að fjalla um mál í fjölmiðlum sem barnaverndarstarfsmaðurinn gæti ekki tjáð sig um vegna trúnaðar við þau börn sem í hlut eiga. Þá kom fram að æskilegt væri að stjórnvöld hefðu sambandi við viðkomandi barnaverndarnefnd áður en þau tjáðu sig um einstök barnaverndarmál í fjölmiðlum. Í úttekt Kjartans Bjarna Björgvinssonar og Kristínar Benediktsdóttur á málsmeðferð og efnislegri athugun ráðuneytisins, frá júní 2018, kom fram að stjórnvöld yrðu „að gæta þess að þátttaka þeirra í fjölmiðlaumræðu sé í málefnalegum tengslum við þau verkefni sem stofnuninni er ætlað að vinna að samkvæmt lögum, auk þess sem hún verður að samrýmast þeim sérstöku trúnaðarskyldum sem stofnunin og starfsmenn hennar hafa gagnvart einstaklingum, og eftir atvikum öðrum stofnunum, sem stofnunin hefur afskipti af vegna hlutverks síns“.16

¹⁶ Kjartan Bjarni Björgvinsson og Kristín Benediktsdóttir, júní 2018, Úttekt á málsmeðferð og efnislegri athugun ráðuneytisins í kjölfar kvartana barnaverndarnefnda í Reykjavík, Hafnarfirði og Kópavogi vegna Barnaverndarstofu og forstjóra hennar, bls. 29.

Viðauki I: Bréf frá skrifstofu félagsþjónustu



Gæða- og eftirlitsstofnun (GEF)	
Málal.	0/57
25. MAÍ 2018	
Áhn.	57
Málanr.	18050/192



Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar
Bt. Sigríðar Jónsdóttur, framkvæmdastjóra
Skógarhlíð 6
105 Reykjavík

VELFERÐARRÁÐUNEYTIÐ

Skógarhlíð 6 105 Reykjavík
sími: 545 8100 bréfasími: 551 9165
postur@vel.is velferdarraduneyti.is

Reykjavík 23. maí 2018
Tilv.: VEL17110071/06.51.20

Efni: Aðgerðir til þess að endurvekjja traust og trúnað í málaflokki barnaverndar á Íslandi

Í lok árs 2017 bárust kvartanir frá þremur barnaverndarnefndum á höfuðborgarsvæðinu og lauk skoðun velferðarráðuneytisins á þeim með niðurstöðum sem kynntar voru nefndunum, Barnaverndarstofu og forstjóra Barnaverndarstofu, sem nú er í leyfi frá störfum. Í niðurstöðubrэфunum, dags. 23. febrúar sl., kveðst velferðarráðuneytið telja nauðsynlegt að grípa til aðgerða í þeim tilgangi að endurvekjja traust og trúnað í málaflokknum. Í kjölfar bréfanna var boðaður fundur hinn 5. mars sl. með formönnum barnaverndarnefnda á höfuðborgarsvæðinu, fulltrúum Barnaverndarstofu og frá hlutaðeigandi velferðarsviðum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu auk þess sem fulltrúar frá velferðarnefnd Alþingis sátu fundinn. Á þeim fundi var boðað að farið yrði í það verkefni á komandi misserum að fara yfir málaflokk barnaverndar á Íslandi með tilliti til þess að gera breytingar á löggjöf. Þá var einnig boðað að nauðsynlegt væri að grípa til aðgerða án tafar til þess að, eins og áður segir, endurvekjja traust og trúnað í málaflokknum. Þar telur ráðuneytið ljóst að samskipti milli Barnaverndarstofu og barnaverndarnefnda sé það sem helst þarf að taka til skoðunar og gera breytingar á.

Frá ofangreindum bréfum og fundi hefur ráðuneytið verið í samskiptum við utanaðkomandi óháða aðila í þeim tilgangi að finna aðila sem stjórnvöld málaflokksins næðu sátt um. Erfiðlega hefur gengið að finna aðila til verksins en ráðuneytið telur að grípa þurfi tafarlaust til aðgerða.

Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar tók formlega til starfa í byrjun þessa mánaðar og meðal helstu skilgreindu verkefna hennar er m.a. úttektir og eftirlit innan barnaverndar á Íslandi.

Í ljósi ofangreinds er Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar falið að:

- framkvæma úttekt á stjórnunar- og samskiptaháttum Barnaverndarstofu og barnaverndarnefnda sem og ráðgjöf til starfsfólks. Stofnunin skal sjálf afmarka verkefni sitt og kalla eftir nauðsynlegum gögnum, og
- formgera fagleg samskipti milli stjórnvalda málaflokks barnaverndar. Skal stofnunin setja fram viðmið um skýrara verklag sem varðar það hvernig stjórnvöld málaflokksins haga samskiptum sín á milli og hversu formleg þau eigi að vera í hverju tilviki.

Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar skal setja sér tímaáætlun vegna

ofangreindra verkefna og upplýsa skrifstofu félagsþjónustu velferðarráðuneytisins um hana fyrir 1. júní nk.

Það er von ráðuneytisins að ofangreindar aðgerðir styðji við það markmið að endurvekja traust og trúnað innan málaflokks barnaverndar á Íslandi og að aðgerðirnar mæti fullum stuðningi stjórnvalda innan málaflokksins.

Fyrir hönd félags- og jafnréttismálaráðherra

Elly A. Þorsteinsdóttir
Elly Alda Þorsteinsdóttir



Ívar Mór Ottason



Viðauki II: Athugasemdir Barnaverndarstofu





BARNAVERNDARSTOFA

Velferðarráðuneytið
Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar
Skógarhlíð 6
105 REYKJAVÍK

Gæða- og eftirlitsstofnun (GEF)	
Málal.	01.57
14. Nóv. 2018	
Abm.	GBR + RAB
Málanr.	1810027

Reykjavík, 9. nóvember 2018
Tilvísun : 2017110055/011

Efni: Athugasemdir Barnaverndarstofu við drög að skýrslu Gæða- og eftirlitsstofnunar félagsþjónustu og barnaverndar „um aðgerðir til að endurvekja traust og trúnað í málaflokki barnaverndar á Íslandi“.

I.

Barnaverndarstofa vísar til tölvupósts frá fimmtudeginum 18. október 2018 þar sem Barnaverndarstofu var gefið tækifæri til þess að tjá sig um drög að niðurstöðu á úttekt sem Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar (GEF) hefur verið að vinna. Óskað var eftir að viðbrögð stofunnar yrðu send mánudaginn 22. október. Með tölvupósti þann 18. október var óskað eftir vikufresti til að koma að sjónarmiðum stofunnar vegna leyfa starfsmanna og annarra aðkallandi verkefna sem lögju fyrir en ekki var fallist á þann frest. Veittur var frestur til hádegis föstudags 26. október.

Eftir að verkefnisstjóri velferðarráðuneytisins í málefnum barna hafði benti GEF á að ráðuneytið væri samhliða að óska eftir töluverðri vinnu vegna gerð framkvæmdaáætlunar skv. 3. mgr. 5. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 fékk Barnaverndarstofa frest til 9. nóvember til að koma sínum sjónarmiðum á framfæri.

II.

Í upphafi telur Barnaverndarstofa nauðsynlegt að varpa upp spurningum um lagalegan grundvöll athugunarinnar og forsendur fyrir skoðun á málinu.

Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 er Barnaverndarstofa sjálfstæð stofnun. Í því felst að aðkoma velferðarráðuneytisins að málefnum stofunnar afmarkast við þau tilvik sem sérstaklega eru tilgreind í barnaverndarlögum og að öðru leyti þá hefur stofan frjálssar hendur til að vinna sín verkefni og ráða sínum málum innan þeirra marka sem ákvæði laga bjóða. Framangreint breyttist ekki með tilkomu sérstakrar ráðuneytisstofnunar á grundvelli 17. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands, sem fer með eftirlitsheimildir ráðuneytisins með Barnaverndarstofu á grundvelli barnaverndarlaga.

Í fyrsta lagi er kveðið á um eftirlitsheimildir velferðarráðuneytisins í 4. mgr. 5. gr. barnaverndarlaga, þar sem kveðið er á um að ráðuneytið skuli hafa eftirlit með starfi Barnaverndarstofu og er þar kveðið á um að ráðuneytið geti krafist upplýsinga um einstök mál á grundvelli kvartana eða annarra upplýsinga. Í öðru lagi er hægt að skjóta ágreiningi milli Barnaverndarstofu og rekstraraðila meðferðarheimilis til ráðuneytisins eða ef ágreiningu rís um framkvæmd þjónustu milli stofunnar annars vegar og barns eða forsjáraðila hins vegar, sbr. 3. mgr. 79. gr. barnaverndarlaga. Í þriðja lagi fer velferðarráðuneytið með tiltekna eftirlitsheimildir með úrræðum á ábyrgð ríkisins, sbr. 89. gr. d í barnaverndarlögum. Eðli slíks eftirlits með sjálfstæðu stjórnvaldi felur fyrst og fremst í sér að ráðuneytinu ber að tryggja að Barnaverndarstofa fari að lögum á þeim sviðum þar sem sérstakar lagaheimildir eru til eftirlits en að öðru leyti hefur stofan frjálssar hendur til að haga sínum verkefnum án afskipta ráðuneytisins innan marka laganna.



Barnaverndarstofa hefur ekki fengið upplýsingar um á hvaða lagalega grundvelli GEF er að vinna umrædda úttekt, þrátt fyrir að hafa óskað eftir upplýsingum um það. Að sama skapi telur Barnaverndarstofa nauðsynlegt að koma á framfæri að í vinnu GEF virðist gengið út frá þeirri forsendu að nauðsynlegt sé að grípa til „aðgerða til að endurvekja traust og trúnað í málaflokki barnaverndar á Íslandi“ og er það gert með vísan til bréfs skrifstofu félagsþjónustu í velferðarráðuneytinu frá 23. febrúar 2018. Barnaverndarstofu finnst sérkennilegt að GEF byggi beint á umræddu bréfi þar sem í ljós hefur komið að sú niðurstaða var í bága við allar helstu grundvallarreglur stjórnsýsluréttar, fengin einhliða án rannsóknar og var andmæla- og upplýsingaréttur brotinn gróflega við vinnslu málsins hjá ráðuneytinu, sbr. úttekt sjálfstæðra lögfræðinga sem skiluðu rfflega 100 blaðsíðna skýrslu um málið í byrjun júní 2018. Ljóst er af lestri þeirrar skýrslu að ráðuneytið brást sem hlutlaus eftirlitsaðili með Barnaverndarstofu og að annarlegar ástæður og óvild réðu fyrir við vinnslu málsins hjá ráðuneytinu. Barnaverndarstofu þykir sérkennilegt að halda áfram að vísa til orðalags í niðurstöðu sem er ólögmæt og mælist til þess að þetta verði ávarpað sérstaklega í skýrslu GEF. Barnaverndarstofu þykir jafnframt sérkennilegt að verið sé að ljúka skýrslu þessari, sem byggð er á niðurstöðu sem er ólögmæt og hefur málið verið endurupptekið í velferðarráðuneytinu. Telur Barnaverndarstofa það ekki vera góða og vandaða stjórnsýsluhætti að ljúka máli sem byggt er á ólögmætri niðurstöðu á sama tíma og sú niðurstaða sætir endurskoðun í velferðarráðuneytinu.

III.

Einnig verður Barnaverndarstofa að benda á að stofunni þykir sérkennilegt, sem nokkrum sinnum hefur komið fram í samtölum við starfsmenn GEF, að skrifstofa félagsþjónustu í velferðarráðuneytinu hafi „gefið mjög þröngan tímaramma“ og leggi áherslu á að málið verði afgreitt fyrir tiltekinn tíma og að GEF verði að fara að eftir því. Vekur það upp spurningar um raunverulegt sjálfstæði GEF, bæði almennt og í tengslum við þetta mál sérstaklega. Veldur þetta Barnaverndarstofu verulegum áhyggjum í ljósi þeirra miklu óvildar sem ríkt hefur í garð Barnaverndarstofu af hálfu skrifstofu félagsþjónustu í ráðuneytinu árum saman og náði hápunkti þegar skrifstofan kallaði eftir því að barnaverndarnefndir skiluðu inn kvörtunum varðandi stofnunina í nóvember í fyrra og hinni ólögmætu niðurstöðu í kjölfarið, sem gerðar voru alvarlegar athugasemdir við í júní á þessu ári. Hefur umrædd óvild verið áfram sýnileg eftir að umrædd skýrsla kom út og hefur Barnaverndarstofa þurft að gera formlegar athugasemdir við vinnubrögð skrifstofu félagsþjónustu nú á haustmánuðum. Hefur Barnaverndarstofa þannig áhyggjur af því að hin mikla óvild sem ríkir á skrifstofu félagsþjónustu hafi áhrif á vinnslu málsins hjá GEF og stofan njóti ekki sannmælis þar, m.a. með vísan til þess sem rakið er í kafla I hér að framan um tregðu GEF til að gefa Barnaverndarstofu fullægjandi svigrúm til að kynna sér efnislegu skýrslunnar og koma að sínum sjónarmiðum, þess að áfram virðist byggt á niðurstöðu sem er ólögmæt og byggð á óásættanlegum og ólögmætum vinnubrögðum og þeim asa sem virðist vera að ljúka úttektinni á sama tíma og málið sjálft er í endurupptökufæri innan velferðarráðuneytisins.

Er það einlæg ósk Barnaverndarstofu að hægt sé að hverfa af þeirri braut sem velferðarráðuneytið hefur sett málið í þannig að hægt sé að nýta starfskrafta og þekkingu starfsfólks Barnaverndarstofu til uppbyggilegri verkefna og aukinni vernd barna til framtíðar. Til þess að það megi verða er nauðsynlegt að ráðuneytið, þ.á m. GEF, slái nýjan tón í samskiptum við stofnunina, horfist í augu við þau mistök sem gerð voru við meðferð þessa máls og setji málið í nýjan farveg sem grundvallast á ákvæðum laga.

IV.

Almennt telur Barnaverndarstofa niðurstöður GEF vera mjög almennar og óljósar og í raun ekki vera neinar efnislega tillögur eða niðurstöður sem eru útfærðar og rökstuddar. Einnig telur stofan bagalegt að ekki sé skýrt af niðurstöðunum hvað í rökstuðningi er sjálfstæður rökstuðningur GEF og hvað í forsendum er fengið frá barnaverndarnefndum og Barnaverndarstofu. Telur Barnaverndarstofa nauðsynlegt að sjónarmið hvers og eins aðila vegna tiltekins lið komi fram og svo verði niðurstaða GEF í lokin rökstudd og vísað til forsendna að ofan. Að sama skapi telur Barnaverndarstofa að GEF leggi mjög víða til verkefni sem eru mjög tímafrek og umfangsmikil án þess að það séu samhliða tillögur um það hvaða öðrum verkefnum stofan eigi þá að sleppa eða að leggja til að stofan fái auknar



fjárheimildir til að sinna umræddum verkefnum. Bendir Barnaverndarstofa hér á að GEF er í málinu að beita lögbundnum eftirlitsheimildum velferðarráðuneytisins, sbr. 4. mgr. 5. gr. barnaverndarlaga, og það er jafnframt velferðarráðuneytið sem ákveður fjárheimildir Barnaverndarstofu árlega. Ef það er afstaða GEF að velferðarráðuneytið veiti ekki nægum fjármunum til Barnaverndarstofu svo hægt sé að sinna þeim verkefnum sem ráðuneytið telur að eigi að sinna þá er mikilvægt að það komi jafnframt fram af hálfu GEF.

Einnig telur Barnaverndarstofa að mikilvægt sé að huga að því að í tillögum GEF komi fram á hvaða lagagrundvelli þær byggja hverju sinni, þ.e. hvar í barnaverndarlögum er kveðið á um að um sé að ræða lögbundin verkefni Barnaverndarstofu. Minnr Barnaverndarstofa hér á það að sveitarfélög njóta sjálfstæðis skv. stjórnarskránni og því mikilvægt með hliðsjón af lögmætisreglu stjórnsluréttar að skýrar lagaheimildir séu fyrir afskiptum stofunnar af starfsemi og verkefnum barnaverndarnefnda.

Hér fyrir neðan má finna athugasemdir við einstaka atriði í skýrslu GEF:

1. Tillaga GEF að viðmiðum um verklag varðandi ráðgjöf og leiðbeiningar.

Ein af tillögum GEF er að skráð verði verklag varðandi ráðgjöf til annarra en starfsmanna barnaverndarnefnda. Í rökstuðningi fyrir þeirri tillögu kemur fram að starfsmenn barnaverndarnefnda hafi gagnrýnt að Barnaverndarstofa sé samtímis að sinna ráðgjöf varðandi vinnslu mála við starfsmenn barnaverndarnefnda og foreldra og annarra aðstandenda barna sem eru til vinnslu hjá viðkomandi barnaverndarnefnd. Einnig kemur fram í rökstuðningi GEF að hvergi sé fjallað um ráðgjöf og leiðbeiningar til annarra aðila en barnaverndarnefnda í barnaverndarlögum né reglugerð nr. 397/1995 um Barnaverndarstofu. Einungis segi í 7. gr. reglugerðarinnar að stofan skuli veita almenningi upplýsingar og fræðslu um starfsemi barnaverndaryfirvalda og að sérstaka áherslu skuli leggja á að kynna þær skyldur sem hvíla á almenningi skv. lögum, t.a.m. tilkynningarskyldu skv. barnaverndarlögum.

Í þessu samhengi verður Barnaverndarstofa að benda á leiðbeiningarskyldu 7. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Í ákvæðinu kemur fram að stjórnvald skuli veita þeim sem til þess leitar nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar varðandi þau mál sem snerta starfssvið þess. Með hliðsjón af framangreindu er ljóst að Barnaverndarstofa hefur sömu skyldur og önnur stjórnvöld til þess að veita þeim sem til stofunnar leita viðeigandi leiðbeiningar. Í ritinu Stjórnslulögin, skýringarrit, eftir Pál Hreinsson er sérstaklega fjallað um hvað felst í leiðbeiningarskyldu stjórnvalda, þ.á.m. hvert skuli vera efni leiðbeininga á bls. 92. Þá er sérstaklega tekið fram að í leiðbeiningaskyldunni felist ekki eingöngu skylda til að svara fyrirspurnum frá málsaðilum heldur beri stjórnvöldum að veita viðeigandi leiðbeiningar hverju sinni. Við mat á því hvað teljist vera viðeigandi leiðbeiningar verði að taka mið af því hversu mikilvæg mál sé um að ræða auk þess að setja fram leiðbeiningar á hlutlausan hátt.

Barnaverndarstofu telur engan vafa leika á því að barnaverndarmál falli í þann flokk stjórnslumála er varða mikilsverða hagsmuni og því verði leiðbeiningar stofunnar til foreldra og annarra aðstandenda að taka mið af því. Ennfremur leggur stofan sig fram um að leiðbeiningar til framangreindra aðila séu settar fram á hlutlausan hátt með það að markmiði að viðkomandi skilji vinnslu barnaverndarmála almennt og hvaða leiðir séu færar í þeim efnunum.

Með hliðsjón af framangreindu er það mat Barnaverndarstofu að verklag sem felur í sér takmarkanir á leiðbeiningarskyldu stjórnvalda gagnvart þeim til þeirra einstaklinga sem til stofnunarinnar leita gangi í berghögg við ákvæði stjórnslulaga og grundvallarreglu stjórnsluréttar um leiðbeiningarskyldu stjórnvalda gagnvart almenningi.

2. Tillaga GEF að viðmiðum um verklag varðandi samskipti við fjölmiðla.

Í skýrslu GEF er rökstuðningur framangreindrar tillögu, m.a. að æskilegt væri að stjórnvöld hefðu samband við viðkomandi barnaverndarnefnd áður en þau tjái sig um einstök



barnaverndarmál í fjölmiðlum.

Varðandi framangreinda tillögu og rökstuðning hennar bendir Barnaverndarstofa á að opinberir starfsmenn, sem og aðrir, njóta verndar tjáningarfrelsisákvæðis 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Með hliðsjón af því sem komið hefur fram í álitum umboðsmanns Alþingis, t.a.m. áliti nr. 8741/2015, þá er meginreglan sú að opinberir starfsmenn eigi rétt á að láta í ljós hugsanir sínar og skoðanir, þ.m.t. þær sem lúta að mati á atriðum er tengjast starfi þeirra, án afskipta stjórnvalda og takmarkanir á réttindum þeirra má eingöngu gera að uppfylltum þeim skilyrðum sem koma fram í 3. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 10. gr. mannréttindasáttmálans. Slíkar takmarkanir verða að byggjast á lögum, stefna að lögmætum markmiðum og mega ekki ganga lengra en nauðsyn krefur. Ákvæði laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins geta sett ákveðnar skorður auk þess sem tjáningarfrelsi opinberra starfsmanna kann að sæta takinörkunum þegar tjáning er liður í starfi þeirra auk þeirra trúnaðarreglna sem um málaflokkinn gilda. Stjórnvöld verða að sjálfsögðu að gæta varfærni þegar slíkar skorður eru settar. Því verður almennt að leggja til grundvallar að opinberum starfsmönnum sé heimilt að koma á framfæri athugasemdum við verklag og daglega starfsemi í opinberri stjórnsýslu.

Með hliðsjón af því sem að framan er rakið er það mat stofunnar að gæta verði varfærni við gerð verklags sem setur starfsmönnum stofnanna sérstakar skorður við tjáningu umfram lögákveðnar takmarkanir. Telur Barnaverndarstofa mikilvægt að ef GEF leggur til að gert verði verklag að þessu leyti þá verði samhliða veittar lögfræðilegar leiðbeiningar um hvernig hægt er að smíða slíkar reglur svo þær virði sjálfstæði hvers stjórnvalds fyrir sig og takmarki ekki stjórnarskrárbundinn rétt til tjáningarfrelsis með ólögmætum hætti, s.s. að ekki megi tjá sig nema að ákveðnum skilyrðum uppfylltum fyrst. Veltir Barnaverndarstofa því upp hvort ekki sé eðlilegra að hvert stjórnvald fyrir sig komi sér upp tilteknum viðmiðum varðandi tjáningu í fjölmiðlum og þau viðmið séu gerð aðgengileg svo allt sé uppi á borðum í þeim efnum.

Bendir Barnaverndarstofa hér jafnframt á að samskipti við fjölmiðla lúta ekki að eiginlegu barnaverndarstarfi eða málsmeðferð í tengslum við vinnslu barnaverndarmála. Fær Barnaverndarstofa því ekki séð að lögmætisreglan heimili stofunni að setja barnaverndarnefndum verklag er varðar samskipti við fjölmiðla, sbr. það sem fram kemur hér að framan um sjálfstæði sveitarfélaga og heimildir til að stíga þar inn í.

Mikilvægt er í þessu sambandi að hafa í huga að opinber stjórnvöld starfa fyrst og fremst í þágu almennings. Frumskyldur Barnaverndarstofu í þessum efnum lúta því að því að starfa að heilindum fyrir almenning og í því felst m.a. skylda til að starfa heiðarlega og eins opið og hægt er og stofan taki ekki þátt í þöggun um stöðu barnaverndar á Íslandi.

3. Tillaga GEF að viðmiðum um verklag varðandi samráð og samstarf.

Barnaverndarstofa gerir í sjálfu sér ekki eiginlegar athugasemdir við tillögu um árlegar heimsóknir Barnaverndarstofu til barnaverndarnefnda. Telur Barnaverndarstofa hér hins vegar nauðsynlegt að benda á að lögbundin verkefni, s.s. afgreiðsla erinda, mega ekki dragast vegna slíkra heimsókna. Barnaverndarnefndir landsins eru 27 talsins um land allt. Árlegar heimsóknir á 27 staði eru eðli málsins samkvæmt gríðarlega tímafrekar. Ef GEF leggur til að farið verði í slíkar heimsóknir er mikilvægt að stofnunin fái jafnframt fleira starfsfólk til að geta sinnt slíkum tímafrekum verkefnum án þess að það komi niður á öðrum verkefnum stofnunarinnar þar sem stofan er bundin af málshraðareglu stjórnsýsluréttar þar sem það liggur fyrir að stofan hefur ekki svigrúm til slíkra verkefna miðað við núverandi fjárheimildir stofunnar.

Hvað varðar árlega samráðs- og stefnumótunarfundi þá telur Barnaverndarstofa að árlegir samráðsfundir séu góð hugmynd og til þess fallnir að efla samskipti og tengsl. Barnaverndarstofa verður þó að leyfa sér að benda á að slíkri fundir geta ekki verið í þeim tilgangi að móta stefnu í barnavernd þar sem slíkt er samkvæmt 2. mgr. 5. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 lögbundið hlutverk velferðarráðuneytisins að bera ábyrgð á



stefnumótun í barnavernd og skv. 3. mgr. sömu greinar leggur ráðherra fyrir Alþingi framkvæmdaáætlun til fjögurra ára í senn að loknum sveitarstjórnarkosningum þar sem helstu áherslumál koma fram. Það er því ekki í samræmi við ákvæði laga að færa stefnumótunarhlutverk í málaflokknum til slíks samráðsvettvangs Barnaverndarstofu og barnaverndarnefnda enda þótt slíkt samráð geti orðið hluti af stefnumótun síðar á réttum vettvangi.

4. Tillaga GEF að viðmiðum um varðandi ráðgjöf og leiðbeiningar.

Barnaverndarstofa á erfitt með að átta sig á því hvað er átt við með því að Barnaverndarstofa og starfsmenn barnaverndarnefnda komi sér saman um hvað felist í leiðbeiningum annars vegar og ráðgjöf hins vegar. Eins og Barnaverndarstofa hefur ítrekað reynt að koma á framfæri við GEF þá felst ráðgjöf Barnaverndarstofu til barnaverndarnefnda og starfsmanna einna helst í því að veita leiðbeiningar um túlkun og framkvæmd barnaverndarlaga og reglugerða settum með stöð í þeim lögum þegar barnaverndarnefndir og starfsmenn þeirra hafa samband og óska eftir slíkum leiðbeiningum/ráðgjöf. Hér er því um eitt og sama verkefnið að ræða en ekki tvö aðskilin verkefni.

Hvað varðar verklag í tengslum við ráðgjöf og leiðbeiningar þá áttar Barnaverndarstofa engan veginn við hvað átt er við í tengslum við þetta og nauðsynlegt er að GEF útskýri nánar hvað er verið að leggja til. Barnaverndarstofa hefur fylgt þeirri grundvallarreglu sem ráða má af 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 (og sambærilegu ákvæði í eldri upplýsingalögum frá 1996) að skrá niður samtal þegar ráðgjöf er veitt svo hægt sé að sjá hvað aðilum fór á milli og hvenær. Varðveitir stofan jafnframt samskipti sem veitt eru í gegnum tölvupóst. Er þessi skráning varðveitt í skjalasafni stofunnar. Áttar Barnaverndarstofa sig því ekki á að hvaða leyti hægt er að skrifa verklag í kringum slíka skráningu og mikilvægt að GEF útskýri hvað ætti að koma fram í slíku verklagi umfram skylduna til að skrá niður og varðveita samskiptin.

Barnaverndarstofa verður jafnframt að benda á að sjálfstæð stjórnvöld, sem barnaverndarnefndir eru, verða sjálf að búa fyrir grundvallarþekkingu á því málefnasviði sem þau starfa á. Ekki er hægt að ætlast til þess að annað stjórnvald komi inn í vinnslu mála og taki ákvarðanir með/fyrir viðkomandi stjórnvald. Slíkt tengist ekki eftirlitshlutverki stofunnar með neinum hætti heldur þeirri kröfu um að hvert stjórnvald taki sjálfstæðar ákvarðanir í málum sem þeim er falið að sinna. Ef ríkið ætti að stíga með meira afgerandi hætti inn í vinnslu barnaverndarmála þá þyrfti það að vera á grundvelli skýrs lagaákvæðis um slíkt þar sem ákvörðunarvald væri að hluta til eða öllu leyti tekið frá sveitarfélögum og sjálfstæði þeirra til vinnslu mála þar með skert.

5. Tillaga GEF að viðmiðum um verklag varðandi fræðslu.

Barnaverndarstofa verður að benda á að þær tillögur sem GEF leggur hér til varðandi að ræða þarfir barnaverndarnefnda fyrir fræðslu þá er hér verið að leggja til verklag sem Barnaverndarstofa viðhefur nú þegar og hefur bent GEF á án þess að vikið sé að því í skýrslunni að verið sé að leggja til verklag sem stofan hefur þegar tekið upp.

Hvað varðar það að gera ábendingar til barnaverndarnefnda vegna kvörtunarmála aðgengilegar fyrir alla starfsmenn barnaverndarnefnda þá verður Barnaverndarstofa að benda á að slíkt kann að vera mjög vandasamt með hliðsjón af reglum um persónuvernd. Hvort sem Barnaverndarstofa tæki saman helstu athugasemdir eða hreinsaði lokabréf í kvörtunarmálum þá liggur fyrir að hér væri um að ræða gríðarlega tímafrekt verkefni sem ekki eru aðstæður til þess að sinna án þess að stofan fái viðbótarstarfskraft til að sinna því. Hér ítrekar Barnaverndarstofa að mikilvægt er að GEF leggi ekki til að ráðist verði í verkefni sem myndu hefja lögbundin verkefni stofunnar án þess að leggja það samhliða til að stofan fái viðbótarfjármagn til að sinna umræddum verkefnum.

Sama gildir hvað varðar reglulega miðlun á upplýsingum, s.s. áhugaverðum greinum og tiltekin úrræði sveitarfélaga. Ef þetta ætti ekki að vera handahófskennt þá þyrfti að ráðstafa töluverðum tíma í þetta, sem stofan hefur ekki burði til nema það komi niður á öðrum



lögbundnum verkefnum, sem verða að vera í forgangi.

6. **Tillaga GEF að viðmiðum um verklag varðandi eftirlit.**

Barnaverndarstofa getur ekki fallist á að það sé í samræmi við skyldur sjálfstæðrar eftirlitsstofnunar að komast að samkomulagi við þá aðila sem stofnunin hefur eftirlit með um hvað felist í eftirliti stofnunarinnar. Bendir Barnaverndarstofa hér á að Landlæknir kemst ekki að samkomulagi við heilbrigðisstarfsmenn eða –stofnanir um hvað felst í eftirliti embættisins heldur byggir slíkt eftirlit og hvernig það er framkvæmt alfarið á þeim lagaheimildum sem eftirlitið grundvallast á hverju sinni. Bendir Barnaverndarstofa hér til samanburðar jafnframt á að GEF hefur ekki talið að hún þurfi að komast að samkomulagi við Barnaverndarstofu um það hvað felist í eftirliti ráðuneytisins með Barnaverndarstofu, enda væri það í hæsta máta óeðlilegt. Gildir það sama um eftirlit Barnaverndarstofu með barnaverndarnefndum.

Hér sér Barnaverndarstofa frekar fyrir sér að stofa geti kynnt verklag sitt um hvernig eftirliti er sinnt. Bendir Barnaverndarstofa hér á að það er jafnframt eðlilegt að yfirmenn á hverjum stað kynni slíka hluti fyrir starfsmönnum sínum en ábyrgðinni sé ekki varpað eingöngu á Barnaverndarstofu í þessum efnum.

Hvað varðar „eftirlit“ þegar verið er að sækja um úrræði þá er mikilvægt að leiðrétta þann misskilning sem virðist vera uppi um að hér sé um að ræða eiginlegt eftirlit að ræða. Hér er um það að ræða að Barnaverndarstofa er að sinna lögbundnu hlutverki sínu sem „gate-keeping“ aðili, þ.e. að tryggja að skilyrði laga séu fyrir hendi og þjónustan sem sótt er um sé viðeigandi og í samræmi við þarfir barns eins og þeim er lýst í greinargerðum og áætlunum barnaverndarnefnda sem fylgja eiga umsókn svo hægt sé að samþykkja umsókn um þjónustu.

V.

Barnaverndarstofa veitir fúslega nánari skýringar og upplýsingar verði leitað eftir því og óskar jafnframt eftir því að erindi þetta verði birt í heild sinni sem viðauki við lókaskýrslu GEF vegna málsins.

Virðingarfyllt,
f.h. Barnaverndarstofu

Heiða Björg Pálmadóttir

Heiða Björg Pálmadóttir
forstjóri Barnaverndarstofu



Halldór Hauksson

Halldór Hauksson
sviðsstjóri meðferðar- og fóstursviðs

Páll Ólafsson

Páll Ólafsson
sviðsstjóri ráðgjafar- og fræðsluviðs



Viðauki III: Svar GEF til Barnaverndarstofu





GÆÐA- OG EFTIRLITSSTOFNUN FÉLAGSÞJÓNUSTU OG BARNVERNDAR

Barnaverndarstofa
Borgartúni 21
105 Reykjavík
B.t. Heiðu Bjargar Pálmadóttur, forstjóra

Reykjavík, 22. nóvember 2018
VEL 2017110055

Vísað er til athugasemda Barnaverndarstofu við tillögur Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar (GEF) að viðmiðum um verklag í samskiptum Barnaverndarstofu og barnaverndarnefnda sem bárust GEF, með tölvupósti þann 9. nóvember síðastliðinn.

GEF þakkar fyrir gagnlegar ábendingar varðandi viðmiðin og mun birta bréfið, ásamt svarinu, í heild sem viðauka með skýrslunni eins og óskað var eftir.

Af athugasemdum má ráða að misskilnings gæti varðandi þetta verkefni GEF og tilurð þess og því telur GEF rétt að skýra nokkur atriði hvað það varðar betur.

Lögmæti verkefnisins og heimildir ráðherra.

Ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum, hver á sínu málefnasviði. Félags- og jafnréttismálaráðherra fer með mál sem varða barnavernd og Barnaverndarstofu en þessi mál falla undir velferðarráðuneytið. Ráðherrar fara með almennar stjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart stjórnvöldum sem heyra undir þá. Um þetta er fjallað í IV kafla laga um Stjórnarráð Íslands.

Í úttekt Kjartans Bjarna Björgvinssonar og Kristínar Benediktsdóttur á efnislegri meðferð ráðuneytisins í kjölfar kvartana barnaverndarnefnda í Reykjavík, Hafnarfirði og Kópavogi vegna Barnaverndarstofu og forstjóra hennar, er fjallað um stöðu ráðherra gagnvart Barnaverndarstofu. Þar er vísað til þess að þrátt fyrir að Barnaverndarstofa sé skv. 1. mgr. 7. gr. barnaverndarlaga sjálfstæð stofnun þá sé í 4. mgr. 5. gr. laganna sérstaklega kveðið á um að velferðarráðuneytið skuli hafa eftirlit með starfi Barnaverndarstofu. Á grundvelli þessa ákvæðis er talið að ráðherra fari með almennar stjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart stofnunni.¹ Þar kemur einnig fram að ráðherra hafi ákveðið svigrúm til mats á því hvernig hann bregst við kvörtun vegna undirstofnunar.²

Gæða og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar (GEF) er ráðuneytisstofnun sem var stofnuð skv. heimild í 17. gr. laga um Stjórnarráð Íslands. Stofnunin er sérstök starfseining sem hefur verið falið að sinna tilteknum stjórnsýslu- og eftirlitsverkefnum á verkefnasviði ráðuneytisins. Stofnunin

¹ Úttekt á málameðferð og efnislegri athugun ráðuneytisins í kjölfar kvartana barnaverndarnefnda í Reykjavík, Hafnarfirði og Kópavogi vegna Barnaverndarstofu og forstjóra hennar, Kjartan Bjarni Björgvinsson og Kristín Benediktsdóttir, júní 2018, bls. 14.

² Úttekt á málameðferð og efnislegri athugun ráðuneytisins í kjölfar kvartana barnaverndarnefnda í Reykjavík, Hafnarfirði og Kópavogi vegna Barnaverndarstofu og forstjóra hennar, Kjartan Bjarni Björgvinsson og Kristín Benediktsdóttir, júní 2018, bls. 16

hefur m.a. eftirlit með félagsþjónustu sveitarfélaga, þjónustu stofnana sem heyra undir félags- og jafnréttismálaráðherra og tekur við ábendingum um misbrest í þjónustu á þessu sviði. Sem ráðuneytisstofnun telst GEF ekki hluti af aðalskrifstofu ráðuneytisins en er þó stjórnsvæðing hluti ráðuneytis með þeim hætti að stjórnvaldsáskvarðanir GEF eru teknar fyrir hönd ráðherra með sama hætti og stjórnvaldsáskvarðanir sem teknar eru á aðalskrifstofu ráðuneytisins.

Gæða- og eftirlitsstofnun var, með bréfi skrifstofu félagsþjónustu, þann, 23. maí 2018 falið að framkvæma úttekt á stjórnunar- og samskiptaháttum Barnaverndarstofu og barnaverndarnefnda og setja fram viðmið um skýrara verklag varðandi samskipti. Þetta er liður í boðuðum aðgerðum ráðherra til þess að bæta samskipti stjórnvalda sem vinna að barnaverndarmálum. Áður hafði Eyþór Eðvarðsson, vinnusálfræðingur, haldið tvo fundi í ráðuneytinu með fulltrúum Barnaverndarstofu og barnaverndarnefnda þar m.a. kom fram sú afstaða aðila að mikilvægt væri að gera sáttmála um samskipti milli aðila til þess að auka skilning og formgera samskipti og ferla betur. Tilgangur vinnunnar var einmitt að endurvekja traust og trúnað í málaflokknum.

Í tölvupósti sem GEF sendi Barnaverndarstofu og barnaverndarnefndum með spurningakönnun, þann 9. júlí sl. var verkefnið kynnt og þar kemur m.a. fram að um sé að ræða samstarfsverkefni. Kynnt er að afla verði upplýsinga um viðhorf aðila til samstarfs og samskipta barnaverndarnefnda og Barnaverndarstofu og einnig upplýsinga um gildandi verklag og eftir atvikum æskilegt verklag samskiptanna. Fram kom að viðtöl yrðu tekin á grundvelli þeirra svara sem bærust og síðan sett fram viðmið sem aðilum máls veittist möguleiki á að tjá sig um. Þannig hefur verið ljóst frá upphafi að viðmiðin yrðu gerð í samstarfi aðila. Í svörum Barnaverndarstofu hefur komið fram að hún sé reiðubúin að vinna að þessu verkefni með GEF.

Þetta hefur ítrekað komið fram í samskiptum GEF og Barnaverndarstofu vegna þessa máls.

Lagalegur grundvöllur

Barnaverndarstofa gerir athugasemdir við að vinna GEF byggi á ólögumatri niðurstöðu ráðherra sem hafi komið fram í bréfi ráðherra til Barnaverndarstofu þann 23. febrúar 2018. Í niðurstöðu úttektar tveggja óháðra lögfræðinga á málsmeðferð og efnislegru athugun velferðarráðuneytisins í kjölfar kvartana barnaverndarnefnda í Reykjavík, Hafnarfirði og Kópavogi vegna Barnaverndarstofu og forstjóra hennar, sem vísað er til í svari Barnaverndarstofu, kemur fram „...að velferðarráðuneytið hafi ekki gert fullnægjandi ráðstafanir með vísan til yfirstjórnunar og eftirlitsheimilda sinna til að upplýsa hvort og þá hvaða grundvöllur væri fyrir þeim ávirðingum sem bornar voru á Barnaverndarstofu og starfsmenn hennar....“ og hins vegar er fundið að málsmeðferð í Hafnarfjarðarmálinu svokallaða, þannig að gerðar eru athugasemdir við það að ráðuneytið hafi fullyrt að forstjóri Barnaverndarstofu hafi farið út fyrir verksvið sitt, þar sem takmörkuð gögn hafi verið til staðar hjá ráðuneytinu þar að lútandi og án þess að gæta að andmælarétti hans. Sá þáttur málsins var tekinn upp að nýju og niðurstaða liggur fyrir um það að forstjóri Barnaverndarstofu hafi ekki farið út fyrir verksvið sitt.

Ekki verður séð að ofangreind niðurstaða úttektar lögfræðinganna feli í sér að sú ákvörðun ráðherra að fela GEF að framkvæma úttekt á stjórnunar- og samskiptaháttum Barnaverndarstofu og barnaverndarnefnda og setja fram viðmið um skýrara verklag sé ólögumæt. Með því að fela GEF þetta verkefni er ráðherra eingöngu að leitast við að bæta starfsumhverfi í málaflokknum, með því að framkvæma það sem aðilar máls virðast telja mikilvægast að gera til að bæta samskipti.

Tímastærir og afstaða

Barnaverndarstofa gerir athugasemdir við það að skrifstofa félagsþjónustu hafi gefið GEF skamman frest til að ljúka verkefninu. Þetta byggir á misskilningi Barnaverndarstofu. Rétt er að skrifstofa félagsþjónustu fól GEF þetta verkefni en engir tímafrestrir voru settir í því af skrifstofunnar hálfu.

Í upphafi verkefnisins gerði GEF verkáætlun þar sem verkefninu var úthlutaður tiltekinn tími. Mörg viðamikil verkefni bíða GEF og nauðsynlegt að standa við tímaáætlanir verka. Barnaverndarstofa hefur ítrekað fengið fresti í þessu verkefni, fyrst á svörun við spurningakönnun, vegna sumarleyfa starfsmanna, síðan var verkefnið sett á bið þar sem Barnaverndarstofu reyndist ekki fært að veita GEF viðtöl við starfsmenn Barnaverndarstofu fyrir en rúmum sex vikum eftir að óskað var eftir viðtölunum og loks veitti GEF frest til að gera athugasemdir við tillögur að viðmiðum.

GEF hefur ekki upplýsingar um að mál varðandi samskipti Barnaverndarstofu og barnaverndarnefnda sé í endurupptökufæri í ráðuneytinu. Þá er það mat starfsmanna GEF að þeir hafi átt einlæg og góð samskipti við starfsmenn Barnaverndarstofu á fundum og í viðtölum.

Tillögur GEF að viðmiðum um verklag byggja á tillögum og afstöðu viðmælenda.

Í tillögum að viðmiðum sem Barnaverndarstofa og barnaverndarnefndir fengu sendar til yfirlestrar og athugasemda er ekki að finna tilvísanir til lagaákvæða nema að litlu leyti. Slíkt er hins vegar að finna í skýrslunni sjálfri í meira mæli þar sem fjallað er um þau lagaákvæði sem gilda um samskipti og samstarf. Þar kemur einnig fram á hverju niðurstöður byggjast. Rétt er að taka fram að í tillögum að viðmiðum um verklag er GEF ekki að fela Barnaverndarstofu ný verkefni eða mæla fyrir um stjórnun eða forgangsröðun verkefna stofunnar að öðru leyti.

Tillögurnar byggja á afstöðu og tillögum sem fram komu í svörum við spurningakönnun og viðtölum við starfsmenn Barnaverndarstofu annars vegar og starfsmenn barnaverndarnefnda hins vegar.

Svör við athugasemdum við einstök atriði:

1) Tillaga GEF að viðmiðum um verklag varðandi ráðgjöf og leiðbeiningar

GEF leggur til að skráð verði verklag varðandi ráðgjöf til annarra en starfsmanna barnaverndarnefnda. Þetta byggir á því að starfsmenn barnaverndarnefnda telja óheppilegt að Barnaverndarstofa fari yfir mál með barnaverndarnefnd og leiðbeini svo aðila máls í kjölfarið.

Tekið er fram að ráðgjöf til aðila máls sé ekki eitt af lögbundnum hlutverkum Barnaverndarstofu. Stofan gerir athugasemdir við þetta og bendir á að skv. 7. gr. stjórnarsýslulaga nr. 3/1993 hafi Barnaverndarstofa leiðbeiningaskyldu. Í þessu sambandi er rétt að benda á að í umfjöllun Páls Hreinssonar um leiðbeiningaskyldu, í ritinu Stjórnarsýsluréttur, Málsmeðferð, er gert ráð fyrir því að það stjórnvald sem fer með mál, hafi skyldu til leiðbeiningar. „Í ákvæðinu felst einungis skylda til að leiðbeina þeim sem eru aðilar máls, þar sem fyrirhugað er að taka ákvörðun um rétt eða skyldu þeirra...“³ Í þeim tilvikum sem hér um ræðir eru það barnaverndarnefndir sem fara með málið og taka stjórnvaldsákvörðun og þeirra er því leiðbeiningaskyldan. Í barnaverndarlögum er ákvæði þessa efnis í 40. gr. þar sem fram kemur að barnaverndarnefnd skuli leiðbeina foreldrum, barni og öðrum eftir því sem við á um málsmeðferð. Í riti sínu rekur Páll einmitt að hér sé dæmi um ríkari leiðbeiningaskyldu barnaverndarnefnda en leiði almennt af stjórnarsýslulögum. Rétt er þó að árétta og benda á að í tillögunum GEF um viðmið um verklag er ekki verið lagt til að Barnaverndarstofa hætti að leiðbeina almenningi um barnaverndarmál

³ Páll Hreinsson, Stjórnarsýsluréttur Málsmeðferð, bls. 419

2) Tillaga GEF að viðmiðum um verklag varðandi samskipti við fjölmiðla

Barnaverndarstofa telur að tillögur um að aðilar komi sér saman um ákveðið verklag varðandi samskipti við fjölmiðla feli í sér skerðingu eða takmörkun á stjórnarskrárbundnum réttindum aðila til tjáningarfrelsis og benda á að slíkt verði ekki gert nema með lögum. Rétt er að áréttta að ekki er verið að leggja til að tjáningarfrelsi starfsmanna verði skert, heldur eingöngu að aðilar komi sér saman um ákveðið verklag varðandi samskipti við fjölmiðla í þeim tilgangi að leitast við að tryggja vandaða og málefnalega umfjöllun um barnaverndarmál.

3) Tillaga að viðmiðum um verklag varðandi samstarf

Barnaverndarstofa bendir á að stefnumótun í barnaverndarmálum sé á ábyrgð velferðarráðuneytisins samkvæmt ákvæðum barnaverndarlaga og því sé ekki unnt nýta árlega samráðsfundi Barnaverndarstofu og barnaverndarnefnda til stefnumótunar. GEF þakkar ábendingu Barnaverndarstofu hvað þetta varðar. Orðalag tillögunnar var greinilega ekki nægilega skýrt. Í þessari tillögu er lagt til að samstarf og samráð sé haft við barnaverndarnefndir til þess að vinna að samhæfingu og eflingu barnaverndarstarfs í landinu skv. fyrirmælum 2. mgr. 7. gr. barnaverndarlaga. Ekki er verið að leggja til að stefnumótunarhlutverk í málaflokknum færast til samráðsvettvangs Barnaverndarstofu og barnaverndarnefnda heldur er einmitt verið að leggja til að við slíkt samráð verði til innlegg í stefnumótun á réttum vettvangi. Þ.e. að Barnaverndarstofa sem er, skv. 2. mgr. 7. gr. barnaverndarlaga, ráðgefandi fyrir ráðherra í stefnumótun málaflokksins hlusti eftir hugmyndum starfsmanna í barnavernd á slíkum samráðsfundum.

4) Tillaga varðandi ráðgjöf og leiðbeiningar

Barnaverndarstofa kveðst ekki átta sig á því hvað sé átt við með því að lagt sé til að Barnaverndarstofa og starfsmenn barnaverndarnefnda komi sér saman um hvað felist í leiðbeiningum annarsvegar og ráðgjöf hins vegar. Vísar hún til þess að Barnaverndarstofa hafi ítrekað reynt að koma því á framfæri við GEF að ráðgjöf Barnaverndarstofu til barnaverndarnefnda felist einna helst í því að veita leiðbeiningar um túlkun og framkvæmd barnaverndarlaga og reglugerða settum með stoð í þeim lögum.

Þetta er ekki í samræmi við þá lýsingu sem gefin var á ráðgjöf og leiðbeiningum starfsmanna Barnaverndarstofu í tölvupósti til GEF þegar óskað var eftir viðtölum við starfsmenn Barnaverndarstofu. Það að Barnaverndarstofa átti sig ekki á því við hvað er átt hér lýsir e.t.v. vandanum í hnotskurn.

Í svörum starfsmanna barnaverndarnefnda og einnig starfsmanna Barnaverndarstofu kom glögg fram að í mörgum tilvikum þurfi starfsmenn barnaverndarnefnda á ráðgjöf að halda umfram það sem stofan getur veitt. GEF telur að skýra þurfi hvaða leiðbeiningar og ráðgjöf séu veitt. Þetta atriði kom einnig fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar um stöðu barnaverndarmála á Íslandi þar sem fjallað er um leiðbeiningar og ráðgjöf og það að greinilegt sé að misjafn skilningur sé á inntaki leiðbeiningar og ráðgjafahlutverki Barnaverndarstofu.⁴

5) Verklag varðandi fræðslu

Í tillögum GEF er lagt til að starfsmenn Barnaverndarstofu og starfsmenn barnaverndarnefnda ræði þarfar þeirra síðarnefndu varðandi fræðslu. Ánægjulegt er að þetta verklag hafi þegar verið tekið upp en e.t.v. væri rétt að setja það skýrt fram í verklagsreglum þannig að aðgengilegt væri fyrir starfsmenn barnaverndarnefnda.

⁴ Ríkisendurskoðun, Staða Barnaverndarmála á Íslandi, bls. 36-37.

Tillaga um að birta leiðbeiningar í kjölfar kvörtunarmála kom fram í samtölum við starfsmenn Barnaverndarstofu. Talið var að slíkt gæti sparað vinnu við eftirlit og aukið gæði barnaverndarstarfs.

6) Tillaga GEF að viðmiðum um verklag varðandi eftirlit

GEF þakkar ábendingu um að ekki sé rétt að aðilar komi sér saman um hvað felst í eftirliti. Orðalag í þessari tillögu verður lagað. Hér er að sjálfsgöðu átt við að Barnaverndarstofa skýri skilin milli eftirlits og ráðgjafar. Tilgangurinn er að starfsmenn barnaverndarnefnda átti sig á því hvenær stofan er að sinna eftirlitshlutverki.

Virðingarfyllt,

Sigríður Jónsdóttir, framkvæmdastjóri

