



GÆÐA- OG EFTIRLITSSTOFNUN
VELFERÐARMÁLA

Frumkvæðisathugun á
barnaverndarþjónustu
Borgarbyggðar
janúar 2022 til apríl 2023

Útdráttur eftirlitsskýrslu

Útgefandi:

**Gæða- og eftirlitsstofnun
velferðarmála**

september 2024

gev@gev.is

gev.is

Umbrot og textavinnsla:
Gæða- og eftirlitsstofnun
velferðarmála

Efnisyfirlit

1. INNGANGUR	2
1.1 Tilefni eftirlits.....	2
1.2 Gagnaöflun og framkvæmd athugunar.....	3
2. SAMANTEKT	5
2.1 Tilmæli um úrbætur	5
3. STARFSEMI OG STARFSHÆTTIR	7
3.1 Verklagsreglur og vinnulag	7
3.2 Skráning gagna og varðveisla upplýsinga	8
3.3 Samskipti og samvinna.....	9
4. MEÐFERÐ MÁLA	14
4.1 Tilkygningar.....	14
4.2 Skipan talsmanns	14
4.3 Könnun mála	15
4.4 Áætlun um meðferð máls	17
4.5 Vistun utan heimilis	18
4.6 Neyðarráðstafanir	20
5. FYLGISKJAL: BREYTINGAR Á BARNAVERNDARÞJÓNUSTUNNI	22

1. Inngangur

Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála (GEV) hefur það að markmiði að efla og samræma faglegt eftirlit með gæðum velferðarþjónustu og tryggja þar með að sú þjónusta sem lýtur eftirliti stofnunarinnar sé traust, örugg og í samræmi við ákvæði laga, reglugerða, reglna, samninga og leiðbeininga, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 88/2021 um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála (lög um GEV). Verkefni stofnunarinnar eru meðal annars að þróa gæðaviðmið á grundvelli bestu mögulegu þekkingar á málaflokkum á verkefnasviði GEV, hafa eftirlit með gæðum þjónustu sem lýtur eftirliti stofnunarinnar, taka á móti og vinna úr kvörtunum frá notendum þjónustu og ábendingum um misbrest í þjónustu auk þess að rannsaka tilkynningar um alvarleg óvænt atvik.

Samkvæmt 1. gr. laga um GEV fer stofnunin meðal annars með eftirlit með gæðum þjónustu sem veitt er á grundvelli barnaverndarlaga nr. 80/2002 (bvl.). Stofnunin hefur að eigin frumkvæði eftirlit með gæðum þjónustu og getur eftirlit verið reglubundið, byggt á áhættumati eða framkvæmt að ákveðnu tilefni, t.d. vegna ábendinga eða upplýsinga sem stofnuninni hafa borist vegna kvörtunarmáls, sbr. 14. gr. laga um GEV.

1.1 Tilefni eftirlits

GEV tók ákvörðun í mars 2023 um að hefja frumkvæðiseftirlit í formi athugunar á gæðum barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar¹ á grundvelli 14. gr. laga um GEV. Tilefnið var fjöldi erinda sem borist höfðu stofnuninni og alvarleiki þeirra, bæði ábendingar og kvartanir er sneru að gæðum barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar. Markmið athugunarinnar var að kanna starfsemi barnaverndarþjónustunnar, vinnubrögð og málsmeðferð og annað sem varpað gæti ljósi á gæði þjónustunnar og hvernig hún samræmist lögum, reglugerðum, reglum og leiðbeiningum sem fylgja skal við vinnslu barnaverndarmála.

Eftirfarandi viðmið voru notuð í athuginni:

- lög um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála nr. 88/2021,
- barnaverndarlög nr. 80/2002,
- stjórnsýslulög nr. 37/1993,
- upplýsingalög nr. 140/2012,

¹Fyrrum barnaverndarnefnd Borgarfjarðar og Dala er nú barnaverndarþjónusta Borgarbyggðar og Hvalfjarðarsveitar en sú breyting kom til framkvæmda í janúar 2023 (sjá nánari umfjöllun í kafla 3 hér á eftir). Til einföldunar verður í skýrslu þessari vísað til barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar. Málavinnsla barnaverndarþjónustu Hvalfjarðarsveitar fellur ekki undir athuginna.

- reglugerð um málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd nr. 56/2004,
- reglugerð um fóstur nr. 804/2004,
- verklagsreglur og vinnulag gefið út af Barna- og fjölskyldustofu,
- Handbók Barnaverndarstofu um vinnslu barnaverndarmála frá 2020,
- Staðlar fyrir vistun eða fóstur á vegum barnaverndaryfirvalda frá 2011.

1.2 Gagnaöflun og framkvæmd athugunar

Frumkvæðisathuginin afmarkaðist við starfsemi barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar á tímabilinu 1. janúar 2022 til 1. apríl 2023. Afmörkun athugunar byggðist á dagsetningu stofnsetningar GEV til og með dagsetningu upphafs athugunar. Í upphafi athugunar funduðu eftirlitsaðilar GEV annars vegar með fulltrúum Borgarbyggðar og hins vegar með fulltrúum Barna- og fjölskyldustofu til að afla almennra upplýsinga um starfsemi barnaverndarþjónustunnar.

Gagnaöflun GEV fólst fyrst og fremst í skriflegum gagna- og upplýsingabeiðnum til barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar og viðtölum við starfsfólk þjónustunnar sem voru við störf á tímabilinu sem athuginin náði til. Einnig var í athugininni notast við gögn og upplýsingar sem GEV höfðu borist vegna erinda til stofnunarinnar, þ.e. ábendingar og kvartanir, er lutu að barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar.

GEV óskaði eftir öllum þeim gögnum og upplýsingum frá barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar sem nauðsynleg töldust vegna framkvæmdar athugunarinnar, sbr. 1. mgr. 15. gr. laga um GEV. Byggir athuginin meðal annars á eftirfarandi gögnum fyrir tímabilið 1. janúar 2022 til 1. apríl 2023:

- Samtölublað Barna- og fjölskyldustofu fyrir barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar árið 2022.
- Skriflegir verkferlar sem barnaverndarþjónustan vann eftir á tímabilinu.
- Fundargerðir meðferðarfunda starfsmanna barnaverndarþjónustunnar á tímabilinu. Samtals 59 fundargerðir.
- Fundargerðir barnaverndarnefndar Borgarbyggðar og Dala á tímabilinu. Alls sjö fundargerðir.
- Öll fyrirliggjandi gögn í sjö málum sem eftirlitsaðilar handvöldu á grundvelli upplýsinga úr fundargerðum meðferðarfunda með það að markmiði að sýna ágætan þverskurð af málavinnslu þjónustunnar á tímabilinu.
- Upplýsingar og gögn sem stofnunin hafði þegar aflað vegna kvartana og ábendinga sem borist höfðu GEV.
- Allir úrskurðir sem barnaverndarnefnd Borgarbyggðar kvað upp á tímabilinu.
- Allir dómar héraðsdómsstóla, Landsréttar og Hæstaréttar er varða barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar sem kveðnir voru upp á tímabilinu.
- Allir úrskurðir frá úrskurðarnefnd velferðarmála er varða barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar sem kveðnir voru upp á tímabilinu.

- Upplýsingar úr viðtölum eftirlitsaðila við það starfsfólk sem var við störf á tímabili athugunarinnar, þar á meðal verktaka. Samtals fjórir af fimm starfsmönnum samþykktu viðtal.

Barnaverndarþjónusta Borgarbyggðar fékk frumskýrslu frumkvæðisathugunarinnar til yfirlestrar og athugasemda þann 17. maí 2024. Athugasemdir bárust frá þjónustunni þann 6. ágúst 2024. Í athugasemdaskjali má finna lista yfir þær breytingar sem gerðar hafa verið á barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar frá 1. ágúst 2023, sjá fylgiskjal við skýrsluna. Þar má sjá að nú þegar hafa talsverðar umbætur verið gerðar á barnaverndarþjónustunni í samræmi við tilmæli um úrbætur sem lögð eru fram í skýrslunni.

Í ljósi þess að frumkvæðisathuginin náði til þjónustu í fámennu samfélagi verður skýrsla GEV ekki birt í heild sinni heldur eingöngu útdráttur úr henni til að gæta þess að engar persónugreinanlegar upplýsingar komi fram, sbr. 1. mgr. 4. gr. laga um GEV. Er því allur texti sem inniheldur greiningu á einstaka málum eða aðrar persónugreinanlegar upplýsingar fjarlægður úr útdrættinum.

2. Samantekt

Athugun GEV á gæðum barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar var framkvæmd á grundvelli 14. gr. laga um GEV og var afmörkuð við þjónustu sem veitt var á tímabilinu 1. janúar 2022 til 1. apríl 2023.

Eftir yfirferð þeirra gagna sem liggja til grundvallar athuguninni er það mat GEV að töluverður og alvarlegur misbrestur hafi orðið við vinnslu mála hjá barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar á framangreindu tímabili.

Í fyrsta lagi er ljóst að nokkuð hafi skort á skýra verkferla og leiðbeiningar til starfsfólks við vinnslu mála hjá barnaverndarþjónustunni. Í öðru lagi var skráningu mála og varðveislu upplýsinga skv. 39. gr. og 42. gr. bvl. verulega ábótavant. Í þriðja lagi skorti töluvert á að samskipti og samvinna við aðila máls hafi verið í samræmi við ákvæði laga og reglugerða, sbr. m.a. 4. mgr. 4. gr. bvl. Þá sýna fyrirliggjandi gögn að ítrekað hafi verið brotið gegn málsmeðferðarreglum V., VI. og VIII. kafla barnaverndarlaganna við vinnslu mála eða þær virtar að vettugi. Fjöldmörg dæmi um misbrest á öllum stigum málsmeðferðar voru að finna í þeim gögnum sem liggja til grundvallar athuguninni. Slíkan misbrest var að finna hvað varðar meðferð barnaverndarþjónustunnar á tilkynningum, ákvörðunum um skipun talsmanns, könnun mála, gerð áætlaða um meðferð mála, framkvæmd vistana utan heimilis og framkvæmd neyðarráðstafana skv. 31. gr. bvl.

2.1 Tilmæli um úrbætur

Með vísan til framangreinds og umfjöllunar í skýrslunni setur GEV fram eftirfarandi tilmæli um úrbætur hjá barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga um GEV. Ljóst er af upplýsingum frá barnaverndarþjónustunni að margþættar umbætur hafa nú þegar verið gerðar í samræmi við tilmælin, sjá fylgiskjal. Er barnaverndarþjónustunni gert að vinna áfram að úrbótum í samræmi við tilmæli GEV og skal þeim lokið innan 6 mánaða frá útgáfu skýrslunnar.

1. Viðhafa virkt innra eftirlit með starfsemi sinni í samræmi við 1. mgr. 11. gr. laga um GEV, m.a. með því að koma á verklagi til að tryggja að þjónustan sé veitt í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli, samninga og leiðbeiningar og að viðhafa ferli til að tryggja eftirfylgni með verklagi. Þannig sé stuðlað að því að samræmis og jafnræðis sé gætt í störfum og ákvörðunum barnaverndarþjónustunnar, sbr. 6. mgr. 4. gr. bvl.
2. Tryggja að farið sé að ákvæðum 39. og 42. gr. bvl. við skráningar barnaverndarmála og að skráð séu öll gögn og upplýsingar um hvert og eitt barnaverndarmál með tilætluðum hætti.
3. Tryggja að farið sé eftir viðeigandi lagaákvæðum þegar kemur að samráði og samvinnu við bæði börn og foreldra. Á það við á öllum stigum málsmeðferðar. Í þessu sambandi er einnig tilefni til að ítreka þá meginreglu sem finna má í 4. mgr.

4. gr. bvl. sem kveður m.a. á um að barnaverndarþjónustu sé skylt að sýna foreldrum og börnum sem hún hefur afskipti af fyllstu nærgætni og virðingu.
4. Tryggja að málsmeðferð vegna tilkynninga fari eftir 1. mgr. 21. gr. bvl. og 14. gr. reglugerðar nr. 56/2004. Sérstaklega skal hugað að því að taka mið af þeim tímamörkum sem framangreind ákvæði kveða á um.
 5. Tryggja að farið sé eftir 3. mgr. 46. gr. bvl. og 15. gr. reglugerðar nr. 56/2204 og taka afstöðu til skipunar talsmanns þegar ákvörðun hefur verið tekin um að hefja könnun máls.
 6. Tryggja að við könnun mála sé farið eftir 2. mgr. 41. gr. bvl., 21. gr. reglugerðar nr. 56/2004 og 9. og 12. gr. ssl. varðandi málshraða.
 7. Tryggja að við könnun mála sé farið eftir 1. mgr. 41. gr. og 1. mgr. 22. gr. bvl., 16. gr. reglugerðar nr. 56/2004 og 10. gr. ssl. um öflun upplýsinga.
 8. Tryggja að í greinargerðum um niðurstöðu könnunar komi fram öll þau atriði sem þær skulu innihalda, skv. 1. mgr. 23. gr. bvl., sbr. einnig 21. gr. reglugerðar nr. 56/2004.
 9. Tryggja að farið sé eftir 2. mgr. 23. gr. bvl. og 22. gr. reglugerðar nr. 56/2004 um að gera áætlanir um meðferð máls ef könnun leiðir í ljós þörf á beitingu sérstakra úrræða samkvæmt barnaverndarlögum.
 10. Tryggja að áætlanir um meðferð máls innihaldi öll þau atriði þeim ber að innihalda, skv. 3. mgr. 22. gr. reglugerðar nr. 56/2004. Einnig skal sjá til þess að áætlanir séu undirritaðar í samræmi við 48. gr. bvl. og 4. mgr. 22. gr. reglugerðar nr. 56/2004, og að gætt sé að aðild barna sem náð hafa 15 ára aldri við gerð og undirritun áætlana, sbr. 2. mgr. 23. gr. bvl.
 11. Tryggja að farið sé eftir ákvæðum barnaverndarlaga, reglugerð um fóstur nr. 804/2004 og Stöðlum fyrir vistun eða fóstur barna á vegum barnaverndaryfirvalda þegar kemur að ráðstöfun barna í fóstur.
 12. Tryggja að leiðbeiningarskyldu skv. 40. gr. bvl., sbr. einnig 7. gr. ssl., sé sinnt. Ber barnaverndarþjónustunni m.a. að upplýsa aðila um réttindi þeirra og skyldur, m.a. um kæruleiðir við lokun máls.
 13. Gæta meðalhófs við val á aðgerðum, sbr. 7. mgr. 4. gr. bvl., sbr. einnig 12. gr. ssl., sem og að tryggja að við neyðarráðstafanir sé farið eftir 31. gr. bvl.

3. Starfsemi og starfshættir

Barnaverndarþjónusta Borgarbyggðar tilheyrir fjölskyldusviði sveitarfélagsins og voru um níu starfsmenn á öllu sviðinu þegar athugun GEV hófst í mars 2023. Samkvæmt upplýsingum frá stjórnendum fjölskyldusviðs voru stöðugildi starfsmanna barnaverndarþjónustunnar 2,5 á tímabili athugunarinnar. Ekki tókst þó að fullmanna stöðugildin á árinu 2022 en það ár var einn félagsráðgjafi í fullu starfi auk þriggja verktaka í tímavinnu eftir þörfum. Einnig kom félagsmálastjóri að vinnslu mála þegar þörf var á.

Í ársbyrjun 2023 urðu töluverðar breytingar á starfsemi barnaverndar í Borgarbyggð. Þá komu til framkvæmda ákvæði barnaverndarlaga sem fjalla um barnaverndarþjónustur og umdæmisráð, sbr. bráðabirgðaákvæði II bvl. Með þeirri breytingu var horfið frá því að barnaverndarnefndir væru skipaðar á pólitískan hátt með sama hætti og aðrar fastanefndir sveitarstjórnar. Áherslan var þannig færð á faglega meðferð barnaverndarmála hjá barnaverndarþjónustum sveitarfélaga og sett voru á fót umdæmisráð barnaverndar sem hafa það hlutverk að úrskurða í málum á grundvelli barnaverndarlaga. Samkvæmt upplýsingum frá stjórnendum fjölskyldusviðs slitu Borgarbyggð og Dalabyggð samstarfi sínu um veitingu barnaverndarþjónustu á sama tíma, þ.e. í janúar 2023. Eftir þann tíma unnu starfsmenn barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar ekki barnaverndarmál fyrir Dalabyggð enda þótt utanumhald og skráning hafi verið áfram á ábyrgð Borgarbyggðar allt til 30. apríl 2023.

Samkvæmt upplýsingum frá stjórnendum urðu á þessum tíma, í upphafi árs 2023, þó nokkrar breytingar í tengslum við verktaka sem störfuðu fyrir Borgarbyggð en það má meðal annars rekja til fyrrgreindra breytinga. Tveir verktakar hættu störfum, einn dró úr starfshlutfalli sínu og einn hóf að starfa fyrir sveitarfélagið hluta vikunnar. Frá upphafi árs 2023 voru tveir félagsráðgjafar í fullu starfi hjá barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar auk verktaka í hlutastarfi og félagsmálastjóra sem kom inn í málavinnslu eftir þörfum.

3.1 Verklagsreglur og vinnulag

Barnaverndaryfirvöld skulu í störfum sínum og öllum ákvörðunum gæta samræmis og jafnræðis skv. 6. mgr. 4. gr. bvl. Í þessu felst m.a. að barnaverndarþjónusta gæti þess ávallt að mál séu unnin af vandvirkni og samvirksemi, að verklags- og málsmeðferðarreglur séu haldnar í heiðri og fylgt sé lögum og reglugerðum sem í gildi eru.² Horfa má til þess að eitt

² Barnaverndarstofa: *Handbók um vinnslu barnaverndarmála*, bls. 14.

að því sem stuðlar að samræmi og jafnræði í störfum barnaverndarþjónustu er að viðhafðar séu skýrar verklagsreglur og vinnulag sem starfsfólki er leiðbeint um og kynnt.

Allir sem veita þjónustu sem lýtur eftirliti GEV skulu hafa virkt innra eftirlit með starfsemi sinni, sbr. 1. mgr. 11. gr. laga um GEV. Í greinargerð með frumvarpi sem síðar varð að lögum um GEV kemur eftirfarandi fram um innra eftirlit:

Innra eftirlit felur í sér sjálfstæða skyldu til innra skipulags sem hefur það markmið að starfsemi sé í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli, samninga og leiðbeiningar. Að lágmarki felur innra eftirlit í sér að reglur sem starfsemi lýtur séu kortlagðar, komið sé á verklagi til að tryggja að þjónusta sé veitt í samræmi við þessar kröfur og að til staðar sé ferli til að tryggja eftirfylgni með þeim. Innra eftirlit felur jafnframt í sér að ábyrgð á verkefnum sé skilgreind, verklag, ferlar og framkvæmd séu skráð og að frávikum sé fylgt eftir og framkvæmd færð til betri vegar.

[...]

Gögn athugunarinnar gefa sterklega til kynna að barnaverndarþjónusta Borgarbyggðar hafi ekki viðhaft vinnulag og starfshætti sem voru til þess fallnir að starfsmenn hafi upplifað öryggi í starfi og unnið eftir ákveðnu verklagi samkvæmt skýrum verkferlum og reglum. Þá gefa upplýsingarnar til kynna að ekki hafi verið lögð áhersla á það hjá barnaverndarþjónustunni að veita starfsfólki góðar leiðbeiningar og þjálfun sem hafi stuðlað að samræmdu vinnulagi og jafnræði í starfseminni, sbr. 6. mgr. 4. gr. bvl.

Þeim tilmælum er beint til barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar að viðhafa virkt innra eftirlit með starfsemi sinni í samræmi við 1. mgr. 11. gr. laga um GEV, m.a. með því að koma á verklagi til að tryggja að þjónustan sé veitt í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli, samninga og leiðbeiningar og að viðhafa ferli til að tryggja eftirfylgni með verklagi. Þannig sé stuðlað að því að samræmis og jafnræðis sé gætt í störfum og ákvörðunum barnaverndarþjónustunnar, sbr. 6. mgr. 4. gr. bvl.

3.2 Skráning gagna og varðveisla upplýsinga

Skýr krafa er um skráningar upplýsinga og varðveislu gagna í lagaumhverfi barnaverndarþjónustu. Til að tryggja rétta málsmeðferð og til að hægt sé að skoða allan feril barnaverndarmáls hjá barnaverndarþjónustu er mikilvægt að málin séu skráð eins og barnaverndarlög gera kröfu um. Í 39. gr. bvl. er áréttuð sú skylda barnaverndarþjónustu að skrá mál sem koma til meðferðar hjá þeim á kerfisbundinn hátt. Í 42. gr. laganna er fjallað um að barnaverndarþjónusta skuli skrá upplýsingar um málsatvik sem henni eru veittar munnlega ef hún telur þær geta haft þýðingu fyrir úrlausn máls og þær ekki að finna í öðrum gögnum málsins. Í þessu felst að barnaverndarþjónusta þarf að skrá vandlega niður öll málsatvik í hverju einstöku máli, allt frá því að tilkynning berst og þar til máli er lokað. Þá þarf einnig að vera tryggt að allar ákvarðanir nefndarinnar séu skráðar

og rökstuddar, hvort heldur ákvörðunin felur í sér að aðhafast eitthvað eða ekki. Ákvarðanir þurfa að vera rökstuddar og byggja á upplýsingum sem að liggja fyrir.³

[...]

Telur GEV ljóst af ofangreindu að töluverður misbrestur hafi átt sér stað hjá barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar hvað varðar skráningu upplýsinga og varðveislu gagna svo það samræmist 39. og 42. gr. bvl. Skortur á skráningu leiðir óhjákvæmilega til þess að vinnsla mála verður ómarkviss og að ekki sé hægt að álykta að fullu hvort málavinnsla sé í samræmi við það ferli sem fylgja skal skv. barnaverndarlögum frá því að tilkynning berst uns máli er lokað.

Ein forsenda þess að GEV geti sinnt lögbundnu eftirlitshlutverki sínu er vönduð skráning og varðveisla gagna. Skortur á skráningum hjá barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar leiddi til þess að ekki var unnt að leggja sama mat á alla þætti í athuguninni eins og unnt hefði verið ef skráningar hefðu verið í samræmi við kröfur laga, reglugerða og leiðbeininga.

Þeim tilmælum er beint til barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar að tryggja að farið sé að ákvæðum 39. og 42. gr. bvl. við skráningar barnaverndarmála og að skráð séu öll gögn og upplýsingar um hvert og eitt barnaverndarmál með tilætluðum hætti.

3.3 Samskipti og samvinna

Í öllu barnaverndarstarfi er lögð áhersla á mikilvægi samvinnu, ekki bara við börn og foreldra heldur alla þá sem koma á einhvern hátt að barnaverndarstarfinu. Að því sögðu er mikilvægt að minna á að samvinna og samstarf á ætíð að snúast um hagsmuni barnsins enda eiga þau alltaf að vera í fyrirrúmi í starfsemi barnaverndaryfirvalda, sbr. 1. mgr. 4. gr. bvl. Líkt og gefur að skilja getur komið upp sú staða við vinnslu barnaverndarmála að vilji og óskir málsaðila, t.d. foreldra, séu í andstöðu við þarfir barnsins og því þarf að vera skýrt að í ákveðnum tilvikum ber starfsmanni að grípa inn í, jafnvel gegn vilja barns og/eða foreldra.⁴

Í barnaverndarlögum og reglugerð nr. 56/2004 um málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd er að finna fjölmörg ákvæði sem leggja áherslu á samvinnu við alla þá sem koma að barnaverndarstarfi. Skal nú vikið nánar að þeim ákvæðum sem hafa að gera með samvinnu við barn og foreldra en meginregluna sem ávallt ber að líta til má finna í 4. mgr.

³ Barnaverndarstofa: *Handbók um vinnslu barnaverndarmála*, bls. 18-19.

⁴ Barnaverndarstofa: *Handbók um vinnslu barnaverndarmála*, bls. 29.

4. gr. bvl. Þar kemur skýrt fram að barnaverndaryfirvöld skuli leitast við að eiga góða samvinnu við börn og foreldra sem þau hafa afskipti af og ávallt sýna þeim fyllstu nærgætni og virðingu.

Barnaverndarþjónustu ber í öllum málum og á öllum stigum að hafa í huga samvinnu við barnið sem um ræðir og meta hvernig hún á að vera. Þar hafa aldur og þroski barns mikið að segja en skv. 2. mgr. 46. gr. bvl., sbr. einnig 2. mgr. 4. gr. bvl., er skylt að gefa barni kost á að tjá sig um mál sem það varðar í samræmi við aldur þess og þroska og taka réttmætt tillit til skoðana þess við úrlausn máls. Barn sem getur tjáð sig getur eðli málsins samkvæmt t.d. veitt mikilvægar upplýsingar um líf sitt þegar mál er í könnun. Barnið er þannig samstarfsaðili sem veitir upplýsingar og kemur jafnvel með hugmyndir að lausnum varðandi ákveðna þætti málsins. Þá getur verið barni mikilvægt að fá upplýsingar um gang málsins, ákvarðanir barnaverndarþjónustunnar, hvernig stuðning barnið getur fengið og hvað í honum felst. Samkvæmt 46. gr. bvl. eru börn 15 ára og eldri aðilar að barnaverndarmálum þegar gripið er til tiltekinna ráðstafana, sbr. 25. gr., 27. gr., 2. mgr. 34. gr., 74. gr. og 81. gr. bvl. Í þeim tilvikum skiptir samvinna og samþykki barns öllu máli um þær leiðir sem færar eru í málinu og þá málsmeðferð sem ber að beita.

Samvinna og samráð við foreldra er svo í flestum tilvikum grundvallaratriði til þess að unnt sé að leysa farsællega úr barnaverndarmáli. Samvinna við foreldra þarf að vera virk allt frá því að könnun máls hefst og þar til máli er lokað. Samstarfið felur í sér að hlustað sé á skoðanir og hugmyndir foreldra, að tekið sé tillit til þeirra að því marki sem það þjónar hagsmunum barnsins, sbr. það sem áður hefur verið rakið, að foreldrum sé kunnugt um fyrirætlanir barnaverndarþjónustunnar og að þeir fái aðgang að þeim gögnum sem tillögur og ákvarðanir byggja á.⁵

Þá er einnig í þessu sambandi mikilvægt að minnst á mikilvægi þess að barnaverndarþjónustur sinni leiðbeiningarskyldu sinni skv. 40. gr. bvl., sbr. einnig 7. gr. ssl. Samkvæmt framangreindum lagaákvæðum er barnaverndarþjónustunni skylt að leiðbeina foreldrum, barni og öðrum eftir því sem við á um málsmeðferð barnaverndarmála og um réttindi þeirra og skyldur skv. málsmeðferðarreglum þessum og stjórnsýslulögum, t.d. varðandi rétt til aðstoðar lögmanns, kæruleiðir o.fl. Að því sögðu skal tekið fram að meginreglan um samvinnu sem finna má í barnaverndarlögum er ekki algild enda getur samvinna í undantekningartilfellum verið talin ganga gegn hagsmunum

⁵ Barnaverndarstofa: *Handbók um vinnslu barnaverndarmála*, bls. 31-32.

barnsins. Í bæði barnaverndarlögum og reglugerð nr. 56/2004 eru að finna ákvæði um frávik frá meginreglunni um samvinnu.⁶

Það skal tekið fram að réttarstaða forsjárforeldris sem býr ekki með barni sínu er ekki sú sama og forsjárforeldris sem býr með barninu. Í barnaverndarstarfi er almennt lögð megináhersla á samvinnu við það foreldri sem barn býr hjá en meta þarf í hvert sinn eðli þeirrar ákvörðunar sem tekin er í máli á hverju stigi. Eftirfarandi ákvæði eiga við um rétt forsjárforeldris sem barn býr ekki hjá:

- 21. gr. bvl. – skylt er að tilkynna forsjárforeldri að tilkynning hafi borist og um ákvörðun í tilefni af henni.
- 22. gr. bvl. – gefa skal forsjárforeldri kost á að tjá sig um könnun og fá upplýsingar um hvernig könnun verði háttað.
- 1. mgr. 23. gr. bvl. – kynna greinargerð um niðurstöður könnunar.
- 4. mgr. 23. gr. bvl. – kynna einhliða áætlun um beitingu þvingunar.
- 4. mgr. 25. gr. bvl. – samþykki fyrir vistun utan heimilis.
- 29. gr. bvl. – forsjársvipting eftir atvikum.
- 67. gr. b. bvl. – ef foreldri sem barn býr hjá þegar foreldrar fara sameiginlega með forsjá afsalar sér umsjá barns skv. 25. gr. eða kveðinn er upp úrskurður um tímabundna vistun barns utan heimilis skv. 27. gr. eða 28. gr. bvl. skal barnaverndarþjónustan kanna grundvöll þess að ráðstafa barninu til hins foreldrisins.⁷

Gerður er greinarmunur á rétti forsjársvipts foreldris annars vegar, þ.e. foreldri sem hefur afsalað sér forsjá til barnaverndarþjónustunnar skv. 25. gr. bvl. eða hefur verið svipt forsjá skv. 29. gr. bvl., og forsjárslaus foreldris hins vegar. Forsjársviptir foreldrar eiga almennt engan rétt til íhlutunar um málefni barnsins. Þeir eiga almennt ekki rétt á að fá upplýsingar um ráðstafanir vegna barnsins, aðgang að gögnum (nema þá að því er varðar umgengni foreldris við barn) og þá ber ekki að leita eftir samvinnu við forsjársvipt foreldri um aðgerðir, s.s. um val á fósturforeldrum eða öðrum vistunarstað.⁸

Réttur forsjárslaus foreldris er nokkuð ríkari en skv. 2. mgr. 52. gr. barnalaga nr. 76/2003 á forsjárslaut foreldri rétt á að fá munnlegar upplýsingar um barnið frá barnaverndarþjónustu (þó ekki að því er varðar hagi forsjárforeldris). Forsjárslaut foreldri þarf sjálfst að hafa frumkvæði að því að leita eftir upplýsingum og á eingöngu rétt á munnlegum

⁶ Barnaverndarstofa: *Handbók um vinnslu barnaverndarmála*, bls. 31-32.

⁷ Barnaverndarstofa: *Handbók um vinnslu barnaverndarmála*, bls. 32-33.

⁸ Barnaverndarstofa: *Handbók um vinnslu barnaverndarmála*, bls. 33.

upplýsingum um barnið en á almennt ekki rétt til aðgangs að gögnum enda þótt meta verði það í hverju tilviki fyrir sig. Tekið skal fram að forsjárlaust foreldri á aðild að máli barnsins hvað tilgreinda þætti varðar, sbr. það sem nánar verður rakið hér í framhaldinu. Almennt verður ekki um neina samvinnu að ræða við forsjárlaust foreldri nema með samþykki forsjáraðila eða ef það leiðir af ákvæðum laga. Í þessu sambandi bendir GEV á 67. gr. a. í barnaverndarlögum sem fjallar um réttarstöðu þess foreldris sem ekki fer með forsjá barns. Þar kemur fram að ef foreldri sem fer eitt með forsjá barns afsalar sér umsjá eða forsjá þess skv. 25. gr. bvl., eða kveðinn er upp úrskurður um tímabundna vistun utan heimilis skv. 27. eða 28. gr. bvl. eða forsjárvipting á sér stað skv. 29. gr. bvl. skuli barnaverndarþjónustan kanna grundvöll þess að ráðstafa barni til hins foreldrisins. Þá getur barnaverndarþjónustan, ef hún telur hagsmuni barns best tryggða með þeim hætti, afsalað forsjá þess til hins foreldrisins. Er hæfni viðkomandi foreldris þá metin og skriflegur samningur gerður um breytta forsjá. Þá skal athugað að áður en barni er ráðstafað í fóstur er barnaverndarþjónustunni skylt að leita umsagnar þess foreldris sem ekki fer með forsjá barns skv. 4. mgr. 67. gr. a. bvl. Þá á forsjárlaust foreldri einnig rétt á umgengni við barn sem vistað hefur verið utan heimilis á grundvelli barnaverndarlaga skv. 2. mgr. 74. gr. bvl. Forsjárlaust foreldri ætti almennt rétt á aðgangi að gögnum málsins er varðar framangreind atriði.⁹

GEV ítrekar að það getur skipt töluverðu máli fyrir barn að samstarf takist milli barnaverndarþjónustu og ólíkra aðila sem mikilvægir eru í lífi barnsins. Í því sambandi getur það eðli málsins samkvæmt einnig átt við um forsjárlaust foreldri. Við vinnslu mála verður alltaf að hafa í huga tengsl barnsins við hið forsjárlausa foreldri. Þó svo að lögin takmarki rétt forsjárlausra foreldra til upplýsinga og þátttöku í málsmeðferðinni verður að meta hvort rétt sé að leita eftir samþykki forsjárforeldris og barnsins um að leitað sé eftir samstarfi við forsjárlausa foreldrið á ólíkum stigum þess, t.d. við könnun, áætlunargerð eða sem lið í stuðningi við barnið.¹⁰

Ef framangreindar málsmeðferðarreglur um samvinnu og samráð, sem ætlað er að tryggja grundvallarréttindi aðila, eru virtar að vettugi felur það í raun einnig í sér að brotið er gegn meginreglu barnaverndarstarfs skv. 4. mgr. 4. gr. bvl.

Af fyrirliggjandi gögnum athugunarinnar er ljóst að töluvert hefur skort á samvinnu og samráð við foreldra við könnun máls, skv. 1. mgr. 43. gr. bvl. sbr. einnig 4. mgr. 4. gr. bvl. Hið sama á einnig við um samvinnu og samráð við barn eftir atvikum sbr. 46. gr., sbr. einnig 2. mgr. 4. gr. bvl. Sérstaka athygli vakti hversu algengt það var að það skorti á að haft væri

⁹ Barnaverndarstofa: *Handbók um vinnslu barnaverndarmála*, bls. 33-34.

¹⁰ Barnaverndarstofa: *Handbók um vinnslu barnaverndarmála*, bls. 33.

samráð við forsjáraðila barns sem barn býr ekki hjá. Þá er ljóst að nokkuð hefur skort á að leitað sé umsagnar forsjárlaus foreldris þegar barn hefur verið vistað utan heimilis sem þó er skylt skv. 4. mgr. 67. gr. a. bvl., sbr. einnig það sem fram kemur í kafla 4.5. hér á eftir.

Þá sáust einnig dæmi þess að töluvert hafi skort á að erindum forsjárforeldra hafi verið svarað á fullnægjandi hátt og/eða innan tilhlýðilegs tíma. Í 17. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 er fjallað um málshraða við afgreiðslu beiðna um afhendingu gagna. Þar kemur fram að afgreiða skuli slíkar beiðnir eins fljótt og verða má. Hafi beiðni ekki verið afgreidd innan sjö daga frá móttöku skal skýra aðila frá ástæðum tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta. Fyrirliggjandi gögn sýna fram á að í einhverjum tilvikum hefur orðið óhóflegur dráttur á afhendingu umbeðinna gagna hjá barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar. Í þessu sambandi bendir GEV á að í 4. mgr. 4. gr. bvl. felst m.a. að svara tölvupóstum og veita umbeðnar upplýsingar eins og frekast er unnt, sbr. einnig leiðbeiningarskyldu stjórnvalda, sbr. 1. mgr. 40. gr. bvl, sbr. einnig 1. mgr. 7. gr. ssl. Í þessu sambandi tekur GEV fram að það er óskráð meginregla í íslenskum rétti að hver sá sem ber upp skriflegt erindi við stjórnvald eigi almennt rétt á að fá skriflegt svar, nema svars sé ekki vænst.¹¹

[...]

Enn fremur sáust dæmi þess að skort hafi á að leiðbeiningarskyldu skv. 40. gr. bvl, sbr. einnig 7. gr. ssl., væri sinnt. [...]

Af fyrirliggjandi gögnum telur GEV ljóst að töluvert hafi skort á að samskipti og samvinna við aðila máls hafi verið í samræmi við ákvæði laga og reglna.

Þeim tilmælum er beint til barnverndarþjónustu Borgarbyggðar að tryggja að farið sé eftir viðeigandi lagaákvæðum þegar kemur að samráði og samvinnu við bæði börn og foreldra, sbr. framangreind umfjöllun. Á það við á öllum stigum málsmeðferðar. Í þessu sambandi er einnig tilefni til að ítreka þá meginreglu sem finna má í 4. mgr. 4. gr. bvl. sem kveður m.a. á um að barnaverndarþjónustu sé skylt að sýna foreldrum og börnum sem hún hefur afskipti af fyllstu nærgætni og virðingu.

¹¹ Sjá í þessu sambandi t.d. álit Umboðsmanns Alþingis í máli nr. 5387/2008.

4. Meðferð mála

Í barnaverndarlögum er skýrt kveðið á um málsmeðferðarreglur sem barnaverndarþjónustum ber að fylgja við meðferð mála. Þá hafa nánari ákvæði verið sett um málsmeðferðina í viðeigandi reglugerðum, m.a. reglugerð um málsmeðferð fyrir barnaverndarnefnd nr. 56/2004 og reglugerð um fóstur nr. 804/2004. Við athugun GEV var vinnsla mála barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar skoðuð í ljósi framangreindra laga og viðeigandi reglugerðarákvæða auk þess sem önnur þau viðmið, sem talin voru upp í kafla 1.1 hér að framan, voru höfð til hliðsjónar. Athuginin leiddi í ljós að víða var pottur brotinn í meðferð mála barnaverndarþjónustunnar.

4.1 Tilkynningar

Barnaverndarþjónusta skal taka afstöðu til þess án tafar, og eigi síðar en innan sjö daga frá því að henni berst tilkynning eða upplýsingar, hvort ástæða sé til að hefja könnun á máli, sbr. 1. mgr. 21. gr. bvl., sbr. einnig 14. gr. reglugerðar nr. 56/2004. Áður en ákvörðun er tekin um hvort ástæða sé til að hefja könnun er barnaverndarþjónusta heimilt að afla nánari upplýsinga frá tilkynnanda og/eða skoða eldri gögn sem barnaverndarþjónusta hefur um barnið og forsjáraðila þess, sbr. 3. mgr. 14. gr. reglugerðar nr. 56/2004.

Vegna skorts á upplýsingum í gögnum athugunarinnar er ekki er hægt að meta með fullnægjandi hætti hvort barnaverndarþjónusta Borgarbyggðar hafi almennt farið eftir 1. mgr. 21. gr. bvl. um að taka afstöðu til þess hvort ástæða sé til að hefja könnun máls innan sjö daga. Gögnin bera þó með sér að það hafi ekki ávallt verið gert. [...]

Samkvæmt 4. mgr. 21. gr. bvl. skal barnaverndarþjónusta tilkynna foreldrum um að tilkynning hafi borist og um ákvörðun sína í tilefni af henni innan viku frá því að ákvörðunin var tekin. Heimilt er þó að fresta tilkynningu til foreldra vegna ríkra rannsóknarhagsmuna.

Málgögn bera með sér að misbrestur hafi verið á því að foreldrum hafi verið tilkynnt um að tilkynning hafi borist og um ákvörðun barnaverndarþjónustunnar í tilefni hennar innan viku frá því að ákvörðunin var tekin. Sérstaklega var misbrestur á því að forsjáforeldri sem býr ekki á lögheimili barns hafi fengið slíka tilkynningu. [...]

Þeim tilmælum er beint til barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar að tryggja að málsmeðferð vegna tilkynninga fari eftir 1. mgr. 21. gr. bvl. og 14. gr. reglugerðar nr. 56/2004. Sérstaklega skal hugað að því að taka mið af þeim tímamörkum sem framangreind ákvæði kveða á um.

4.2 Skipan talsmanns

Þegar barnaverndarþjónusta hefur tekið ákvörðun um að hefja könnun máls ber henni að taka afstöðu til þess hvort þörf sé á að skipa barni talsmann, skv. 3. mgr. 46. gr. bvl. og 15. gr. reglugerðar nr. 56/2004. Þetta felur þó ekki í sér að ætíð skuli skipa barni talsmann,

heldur að taka þurfi ákvörðun um hvort svo verði gert eða ekki og að ákvörðunin sé rökstudd og skráð. Einnig er unnt að skipa barninu talsmann á síðari stigum málsins. Það skal að jafnaði gert áður en gripið er til ráðstafana skv. 25., 27. og 28. gr. laganna og einnig áður en sett er fram krafa um sviptingu forsjár skv. 29. gr., nema barn njóti aðstoðar lögmanns. Þessu til viðbótar er fjallað um rétt barns til þess að tjá sig við málsmeðferð sem það varðar, annað hvort beint eða fyrir milligöngu talsmanns eða viðeigandi stofnunar í 2. mgr. 12. gr. Barnasáttmálans.¹²

[...] Það er því ljóst að skortur hefur verið á að hagsmunum barna sé gætt með því að taka afstöðu til þess hvort skipa þurfi þeim talsmann.

Þeim tilmælum er beint til barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar að tryggja að farið sé eftir 3. mgr. 46. gr. bvl. og 15. gr. reglugerðar nr. 56/2204 og taka afstöðu til skipunar talsmanns þegar ákvörðun hefur verið tekin um að hefja könnun máls.

4.3 Könnun mála

Könnun barnaverndarmáls skal ekki vera umfangsmeiri en nauðsyn krefur og henni skal hraðað svo sem kostur er, sbr. 2. mgr. 41. gr. bvl. Er það einnig í samræmi við meðalhófs- og málshraðareglu stjórnsluréttarins, sbr. einnig 9. og 12. gr. ssl. Ákvörðun um beitingu viðeigandi úrræða skal að jafnaði liggja fyrir innan þriggja mánaða og eigi síðar en fjórum mánuðum eftir að ákvörðun var tekin um að hefja könnun, sbr. 2. mgr. 41. gr. bvl.

[...]

Ljóst er að verulega hafi skort á að barnaverndarþjónusta Borgarbyggðar hafi gætt að málshraða við könnun mála, sbr. 2. mgr. 41. gr. bvl. og 9. gr. ssl. og var mikill misbrestur á því að ákvörðun um beitingu viðeigandi úrræða lægi fyrir innan hæfilegs tíma.

Er þeim tilmælum beint til barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar að tryggja að við könnun mála sé farið eftir 2. mgr. 41. gr. bvl., 21. gr. reglugerðar nr. 56/2004 og 9. og 12. gr. ssl. varðandi málshraða.

Markmið könnunar máls er að afla nauðsynlegra upplýsinga um aðstæður barns og meta þörf fyrir úrræði samkvæmt ákvæðum barnaverndarlaga, allt í samræmi við hagsmuni og þarfir barns, sbr. 1. mgr. 22. gr. bvl. og 16. gr. reglugerðar nr. 56/2004. Í þessu skyni skal þjónustan kappkosta að afla sem gleggstra upplýsinga um hagi barns, svo sem andlegt og

¹² Barnaverndarstofa: *Handbók um vinnslu barnaverndarmála*, bls. 36.

líkamlegt ásigkomulag, tengsl við foreldra eða aðra, hagi foreldra, aðbúnað barns á heimili, skólagöngu, hegðun og líðan þess. Leita skal aðstoðar sérfræðinga eftir því sem þörf krefur. Í þessu sambandi er einnig rétt að minnst á rannsóknarregluna í 1. mgr. 41. gr. bvl. en þar segir að barnaverndarþjónusta skuli sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því, sbr. einnig 10. gr. ssl.

Ekki er ávallt ljóst af málgögnum athugunarinnar hvernig upplýsingaöflun vegna könnunar mála hefur verið háttað. Í málgögnum skortir á að skráðar séu upplýsingar um með hvaða hætti og/eða frá hverjum upplýsingar um aðstæður barns var aflað við könnun máls. Sjá mátti dæmi þess að skortur væri á að upplýsinga væri aflað um aðstæður barns við könnun máls, til að mynda með því að fara á heimili barns og óska eftir upplýsingum frá meðferðaraðilum. Þá mátti einnig sjá skort á því að rætt væri við forsjáaraðila barns sem ekki var með lögheimili barns hjá sér.

[...]

Af framangreindu er ljóst að ekki hafi verið gætt nægilega að rannsóknarreglunni við könnun máls, sbr. 1. mgr. 41. gr. og 1. mgr. 22. gr. bvl. og 16. gr. reglugerðar nr. 56/2004, sbr. einnig 10. gr. ssl. en samkvæmt framangreindum ákvæðum ber barnaverndarþjónustunni að afla sem gleggstra upplýsinga um hagi barns til að meta þörf fyrir úrræði og sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því.

Er þeim tilmælum beint til barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar að tryggja að við könnun mála sé farið eftir 1. mgr. 41. gr. og 1. mgr. 22. gr. bvl., 16. gr. reglugerðar nr. 56/2004 og 10. gr. ssl. um öflun upplýsinga.

Þegar mál hefur verið nægjanlega kannað að mati barnaverndarþjónustu skal þjónustan taka saman greinargerð þar sem lýst er niðurstöðum könnunar, tiltekið er hveftra úrbóta sé þörf og settar eru fram tillögur að heppilegum úrræðum ef því er að skipta, sbr. 1. mgr. 23. gr. bvl. Í greinargerð skal sérstaklega tiltaka hvernig barni var gefinn kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri og hvernig tillit var tekið til skoðana barnsins, eftir því sem við á. Samkvæmt 21. gr. reglugerðar nr. 56/2004 skal greinargerð liggja fyrir að jafnaði innan þriggja mánaða og eigi síðar en fjórum mánuðum eftir að ákvörðun var tekin um að hefja könnun, sbr. einnig 2. mgr. 41. gr. bvl.

[...]

Ljóst er af umfjöllun hér að ofan að barnaverndarþjónustan hafi oft ekki uppfyllti það skilyrði að greinargerð skuli liggja fyrir innan þriggja mánaða og eigi síðar en fjórum mánuðum eftir að ákvörðun hefur verið tekin um að hefja könnun. [...]

Í greinargerðum um niðurstöðu könnunar skal geta um tilkynningar og efni þeirra eða annað tilefni könnunar þegar það á við, ákvörðun um að hefja könnun og tilkynningu til forsjáaraðila, með hvaða hætti mál var kannað, niðurstöður könnunar, og tillögum að

heppilegum úrræðum ef talin er þörf á úrbótum, sbr. 2. mgr. 21. gr. reglugerðar nr. 56/2004. Þá skal í greinargerð sérstaklega tiltaka hvernig barni var gefinn kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri og hvernig tillit var tekið til skoðana barnsins, eftir því sem við á, sbr. 1. mgr. 23. gr. bvl.

Vegna skorts á upplýsingum í gögnum athugunarinnar er ekki hægt að meta með fullnægjandi hætti hvort barnaverndarþjónusta Borgarbyggðar hafi almennt farið eftir ákvæðum reglugerðar nr. 56/2004 um innihald greinargerða um niðurstöðu könnunar. Gögnin bera þó með sér að það hafi ekki ávallt verið gert. [...]

Þeim tilmælum er beint til barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar að tryggja að í greinargerðum um niðurstöðu könnunar komi fram öll þau atriði sem þær skulu innihalda, skv. 1. mgr. 23. gr. bvl., sbr. einnig 21. gr. reglugerðar nr. 56/2004.

4.4 Áætlun um meðferð máls

Ef könnun leiðir í ljós að þörf er á beitingu sérstakra úrræða samkvæmt barnaverndarlögum skal barnaverndarþjónusta, í samvinnu við foreldra og eftir atvikum barn sem náð hefur 15 ára aldri, gera skriflega áætlun um frekari meðferð máls, sbr. 2. mgr. 23. gr. bvl. og 22. gr. reglugerðar nr. 56/2004. Hafa skal samráð við yngri börn eftir því sem aldur þeirra og þroski gefur tilefni til.

Af málgögnum athugunarinnar má sjá mikinn misbrest á því að áætlanir um meðferð máls hafi verið gerðar. [...]

[Að gefnu tilefni] telur GEV rétt að benda á að stuðningsáætlun sem stuðningsteymi barns gerir á grundvelli farsældarlaganna og áætlun um meðferð máls skv. barnaverndarlögum byggir á ólíkum grunni og tilgangur þeirra er ólíkur. Stuðningsáætlun skv. farsældarlögum er til þess gerð að samþætta þjónustu sem veitt er í þágu farsældar barnsins. Í slíkri áætlun skal eftir atvikum getið um mat og/eða greiningu á þörfum barns, markmið með þjónustu og samþættingu einstakra þátta hennar á öllum þjónustustigum, hlutverk hvers þjónustuveitanda og annarra eftir atvikum, hvernig árangur verði metinn og tímabil sem áætlun er ætlað að vara, sbr. 3. mgr. 22. gr. farsældarlaganna. Áætlun um meðferð máls skv. barnaverndarlögum hefur hins vegar að gera með þau úrræði sem barnaverndarþjónustan telur rétt að beita skv. barnaverndarlögum. Að framangreindu virtu bendir GEV á að stuðningsáætlun farsældar getur ekki komið í stað meðferðaráætlunar skv. barnaverndarlögum. Í einhverjum tilfellum gæti átt við að meðferðaráætlun og stuðningsáætlun séu í sama skjali en að mati GEV þyrfti það þá að koma skýrt fram í skjalinu. Í slíkum tilfellum þyrfti barnaverndarþjónustan þá ávallt að meta hvort allar upplýsingar í meðferðaráætlun séu þess eðlis að aðrir þjónustuveitendur í stuðningsteymi farsældar barns megi fá aðgang að þeim. Það athugast að ef einhverjar upplýsingar í meðferðaráætlun eiga ekki erindi við aðra þjónustuaðila skulu gerðar tvær áætlanir.

Þeim tilmælum er beint til barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar að tryggja að farið sé eftir 2. mgr. 23. gr. bvl. og 22. gr. reglugerðar nr. 56/2004 um að gera áætlanir um meðferð máls ef könnun leiðir í ljós þörf á beitingu sérstakra úrræða samkvæmt barnaverndarlögum.

Samkvæmt 22. gr. reglugerðar nr. 56/2004 skal áætlun um meðferð máls meðal annars geta um niðurstöðu könnunar, markmið áætlunar, hlutverk allra aðila sem koma að stuðningsúrræðum meðan áætlun varir, hvenær og hvernig meta skuli árangur og þann tíma sem áætlun er ætlað að vara. Áætlun skal undirrituð af aðilum og fulltrúa barnaverndarþjónustunnar. Áætlanir skulu gerðar til ákveðins tíma og endurskoðaðar eftir þörfum, sbr. 2. mgr. 23. gr. bvl. Tímanlega áður en áætlun rennur út skal árangur metinn í samvinnu við aðila og hvort þörf sé á beitingu frekari úrræða, sbr. 5. mgr. 22. gr. reglugerðar nr. 56/2004.

[...] Það er því ljóst að þær áætlanir sem lágu til grundvallar athuginni uppfylltu ekki ofangreindar kröfur sem til þeirra eru gerðar.

Þeim tilmælum er beint til barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar að tryggja að áætlanir um meðferð máls innihaldi öll þau atriði þeim ber að innihalda, skv. 3. mgr. 22. gr. reglugerðar nr. 56/2004. Einnig skal sjá til þess að áætlanir séu undirritaðar í samræmi við 48. gr. bvl. og 4. mgr. 22. gr. reglugerðar nr. 56/2004, og að gætt sé að aðild barna sem náð hafa 15 ára aldri við gerð og undirritun áætlana, sbr. 2. mgr. 23. gr. bvl.

4.5 Vistun utan heimilis

Eitt af þeim stuðningsúrræðum sem mælt er fyrir um í barnaverndarlögum er vistun barns utan heimilis. Rétt er að leggja áherslu á að vistun utan heimilis ber almennt ekki að nota nema þegar aðrar og mildari stuðningsaðgerðir hafa ekki skilað nægilegum árangri eða ef tryggja þarf öryggi barnsins. Mikilvægt er að könnun máls sem liggur til grundvallar ákvörðun um að vista barn utan heimilis gefi skýra og góða mynd af þörfum barnsins og hvað leggja beri áherslu á í stuðningi við það meðan á vistun stendur.¹³

Fósturráðstöfun getur verið gerð með samþykki foreldra og barns sem náð hefur 15 ára aldri skv. 25. gr. bvl. Slíkt samþykki foreldra og barns verður að uppfylla tilteknar formkröfur, þ.e. verður að vera skriflegt og undirritað í viðurvist tveggja votta sbr. 48. gr. bvl. Ef foreldri, og eftir atvikum barn sem náð hefur 15 ára aldri, samþykkir ekki fóstur-

¹³ Barnaverndarstofa: *Handbók um vinnslu barnaverndarmála*, bls. 56.

ráðstöfun kveður 27. gr. bvl. á um að umdæmisráð barnaverndar (áður barnaverndarnefnd) geti úrskurðað um ráðstöfun barns í fóstur. Þá er rétt að geta þess að í þeim tilvikum sem barnaverndarþjónustan telur nauðsynlegt að slík ráðstöfun standi lengur en í fjóra mánuði verður að gera kröfu um það fyrir héraðsdómi skv. 1. mgr. 28. gr. bvl.

Ef foreldri sem fer eitt með forsjá barns afsalar sér umsjá eða forsjá þess skv. 25. gr. bvl. eða kveðinn er upp úrskurður um tímabundna vistun barns utan heimilis skv. 27. eða 28. gr. eða forsjásvipting á sér stað skv. 29. gr. skal barnaverndarþjónustan kanna grundvöll þess að ráðstafa barni til hins foreldrisins, sbr. 1. mgr. 67. gr. a. bvl. Hið sama á við þegar um er að ræða foreldri sem barn býr ekki hjá þegar um sameiginlega forsjá er að ræða, sbr. 67. gr. b. bvl. Þá er mikilvægt að nefna að áður en barni er ráðstafað í fóstur er barnaverndarþjónustunni ávallt skylt að leita umsagnar þess foreldris sem ekki fer með forsjá barns skv. 4. mgr. 67. gr. a. bvl.

Þegar barn er vistað utan heimilis verður að gera sérstaka áætlun um trygga umsjá barnsins sbr. 33. gr. bvl. Það athugast að skylt er að gera slíka áætlun hvort heldur sem ráðstöfun er gerð með samþykki foreldris og barns eða beitt er þvingun. Rétt er að taka fram að hér er ekki um að ræða sömu áætlun og gerð er um meðferð málsins sbr. 23. gr. bvl. Þar sem þessi áætlun snýr eingöngu að umsjá barnsins á meðan á vistun stendur.¹⁴ Þá ber barnaverndarþjónustunni að undirbúa bæði barn og fósturforeldra fyrir fóstur skv. 72. gr. bvl. Samkvæmt þeirri grein ber barnaverndarþjónustunni að sinna upplýsingagjöf og undirbúa aðila með viðtölum og öðru því sem að gagni má koma. Þar að auki skulu barnaverndarþjónusta og fósturforeldrar gera með sér skriflegan fóstursamning en í 68. gr. bvl. er kveðið nánar á um hvað koma eigi fram í slíkum samningi.

Eftir að foreldri hefur afsalað sér, eða eftir atvikum verið svipt, umsjá eða forsjá barns skv. barnaverndarlögum á barn eftir sem áður rétt á umgengni við foreldra eða aðra sem eru því nákomnir að því gefnu að það samrýmist hagsmunum þess, sbr. 1. mgr. 70. gr. bvl. Að sama skapi eiga foreldrar rétt til umgengni við barn í fóstri nema umgengni sé bersýnilega andstæð hagsmunum og þörfum barnsins eða ósamrýmanleg þeim markmiðum sem stefnt er að með ráðstöfun þess í fóstur, sbr. 2. mgr. 74. gr. bvl. Við ráðstöfun barns í fóstur er barnaverndarþjónustunni skylt að taka afstöðu til umgengni barns við foreldra og aðra nákomna og skal þá taka mið af því hvað þjónar hagsmunum barnsins best. Náist samkomulag um framangreint gerir barnaverndarþjónustan skriflegan samning við þá sem umgengni eiga að rækja sbr. 3. mgr. 74. gr. bvl. Umdæmisráð barnaverndar (áður barnaverndarnefnd) hefur aftur á móti úrskurðarvald um ágreiningsefni er varða umgengni, hvort sem varðar rétt til umgengni, umfang umgengnisréttar eða framkvæmd.

¹⁴ Barnaverndarstofa: *Handbók um vinnslu barnaverndarmála*, bls. 50-51.

Þá getur ráðið einnig úrskurðað að foreldri eða aðrir nákomnir skuli ekki njóta umgengnisréttar sbr. 4. mgr. 74. gr. bvl.

Auk framangreindra lagaákvæða koma ákvæði reglugerðar um fóstur nr. 804/2004 einnig til skoðunar sem og Staðlar fyrir vistun eða fóstur barna á vegum barnaverndaryfirvalda.

Af þeim gögnum sem skoðuð voru við athugun GEV er ljóst að töluverður misbrestur hafi orðið á að kröfum framangreindra laga, reglna og staðla hafi verið fylgt hjá barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar á þeim tíma sem athugunin nær til.

[...]

Meginmarkmið tímabundins fósturs er almennt að bæta aðstæður þannig að barn muni geta snúið aftur til foreldra sinna eða ef það gengur ekki þá að annað úrræði taki við innan afmarkaðs tíma. Markmiðið er að búa barni öryggi og tryggja því umönnun auk þess að veita barninu nauðsynlegan stuðning þann tíma sem fósturinn er ætlað að vara. Þá þarf einnig að styðja foreldra barnsins á meðan fóstur varir og búa þá undir að taka barnið til sín að nýju.¹⁵ [...]

Að framangreindu virtu og í ljósi fyrirliggjandi gagna telur GEV ljóst að töluverður misbrestur hafi verið á að barnaverndarþjónusta Borgarbyggðar hafi fylgt lögum, reglum og viðeigandi stöðlum þegar kom að ráðstöfun barna í fóstur á því tímabili sem hér er til skoðunar.

Er þeim tilmælum beint til barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar að tryggja að farið sé eftir ákvæðum barnaverndarlaga, reglugerð um fóstur nr. 804/2004 og Stöðlum fyrir vistun eða fóstur barna á vegum barnaverndaryfirvalda þegar kemur að ráðstöfun barna í fóstur.

4.6 Neyðarráðstafanir

Unnt er að grípa til neyðarráðstafana skv. 31. gr. bvl. í undantekningartilvikum ef ljóst þykir að sú málsmeðferð sem fylgja á alla jafna, þ.e. til dæmis að leiðbeina aðilum, kynna þeim gögn og gefa þeim kost á að tjá sig, leggi barn í hættu.¹⁶ Um leið og ákvörðun um neyðarráðstöfun er tekin, eða svo fljótt sem unnt er, þarf að kynna hana foreldri og barni eftir því sem við á og leiðbeina um framhaldið. Eftir að gripið hefur verið til neyðarráðstöfunar verður barnaverndarþjónustan að taka málið til meðferðar án tafar. Innan 14

¹⁵ Barnaverndarstofa: *Handbók um vinnslu barnaverndarmála*, bls. 73.

¹⁶ Barnaverndarstofa: *Handbók um vinnslu barnaverndarmála*, bls. 58-59.

daga frá ákvörðun skal taka ákvörðun eða kveða upp úrskurð, eftir atvikum með aðkomu umdæmisráðs barnaverndar, um áframhaldandi ráðstöfun, annars fellur neyðarráðstöfun úr gildi, sbr. 2. mgr. 31. gr. bvl.

[...]

[Af fyrirbyggjandi gögnum er ljóst að nokkuð hefur skort á að barnaverndarþjónustan hafi gætt meðalhófs við beitingu neyðarráðstafana. Þess má geta] að 26. gr. bvl. gerir ráð fyrir að beita skuli jafnan úrræðum með samþykki foreldra skv. 24. og 25. gr. laganna áður en til skoðunar kemur að beita ákvæðum 26. gr. án samþykkis þeirra. Ef engin ákvæði þeirrar greinar og brýnir hagsmunir barns mæli með því geti barnavernd ákveðið að beita því úrræði sem kveðið er á um í 27. gr. bvl. Almenn meðalhófsregla í barnaverndarmálum er lögfest í 7. mgr. 4. gr. laganna en hún er svohljóðandi:

Barnaverndaryfirvöld skulu eftir föngum gæta þess að almenn úrræði til stuðnings fjölskyldu séu reynd áður en gripið er til annarra úrræða. Þau skulu jafnframt ávallt miða við að beitt sé vægustu ráðstöfunum til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt. Því aðeins skal gert ráð fyrir íþyngjandi ráðstöfunum að lögmæltum markmiðum verði ekki náð með öðru og vægara móti.

[...]

Þeim tilmælum er beint til barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar að gæta meðalhófs við val á aðgerðum, sbr. 7. mgr. 4. gr. bvl., sbr. einnig 12. gr. ssl., sem og að tryggja að við neyðarráðstafanir sé farið eftir 31. gr. bvl.

5. Fylgiskjal: Breytingar á barnaverndarþjónustunni

Borgarbyggð, 06.08.24

Efni: vegna frumkvæðisathugunar Gæða- og eftirlitstofnunar á barnaverndarþjónustu
Borgarbyggðar og Hvalfjarðarsveitar

Hér að neðan verður listað upp þeim breytingum sem gerðar hafa verið á barnaverndarþjónustu Borgarbyggðar frá því að undirrituð tók við starfi félagsmálastjóra þann 01.08.23

1. Búið er að auka við stöðugildi í barnaverndarþjónustu þar sem sveitarfélagið hefur lagt meira fjármagn í málaflokkinn. Sem stendur eru tveir félagsráðgjafar í tveimur fullum stöðugildum. Þann 01.09.24 bætist við annar starfsmaður í fullt starf og kemur til með að sinna bæði barnaverndarmálum og málstjórn út frá lögum um samþættingu í þágu farsældar barna.
2. Við ráðningu félagsmálastjóra á síðasta ári var lögð áhersla á að starfsmaður hefði mikla þekkingu og reynslu í barnavernd. Búið er að framlengja ráðningu.
 - a. Félagsmálastjóri sinnir ekki einstaka barnaverndarmálum eins og áður.
 - b. Lögð er frekari áhersla á yfirsýn mála og handleiðsla/stuðningur í flóknum málum.
 - c. Farið er reglulega yfir öll barnaverndarmál og þau skoðuð sérstaklega, s.s. hvar málið er statt og þá með sérstaka áherslu á að tímamma sé framfylgt.
 - d. Lögð er áhersla á að könnun sé lokið innan við 12 vikna.
 - e. Lögð er áhersla á að meðferðaráætlun sé gerð að lokinni könnun, ef stuðningsþörf er til staðar og þörf á beitingu barnaverndarúræða.
 - f. Mikil áhersla er lögð á alla skráningu í málum.
3. Á vikulegum meðferðarfundum mæta allir starfsmenn barnaverndar. Einnig mætir félagsmálastjóri Hvalfjarðarsveitar á fundinn, hvort sem fyrir liggur mál úr Hvalfjarðarsveit eða ekki. Ef verk taki sinnir einstaka máli mætir sá aðili líka.
 - a. Gerðar eru kröfur á að allir starfsmenn leggi mál eins fyrir á meðferðarfundum (sjá í fylgiskjal 1).
 - b. Ávallt er tekin afstaða til tilkynninga sem berast, (innan 7 daga). Ef tekin er ákvörðun um að hefja könnun máls skv. 21. gr. bvl. er slíkt bókað og máli úthlutað til starfsmanns. Í flóknari málum er því úthlutað til tveggja starfsmanna, en annar þeirra er ábyrgðaraðili í málinu skv. skráningu í ONE.
 - c. Engar ákvarðanir eru teknar í málum nema þær hafi verið bókaðar á meðferðarfundum.
 - d. Ef bregðast þarf skjótt við í einstaka málum og hefja könnun skv. 21. gr. bvl. áður en mál hefur verið tekið fyrir á meðferðarfundum þá er slík ákvörðun tekin í samráði við yfirmann barnaverndar og bókað á næsta meðferðarfundum.
 - e. Ef beita þarf neyðarráðstöfun skv. 31. gr. bvl. er slík ákvörðun tekin í samráði við yfirmann barnaverndar og bókað á næsta meðferðarfundum.
 - f. Ef ný barnaverndartilkynning berst er skoðað sérstaklega hvort mál barns sé unnið út frá samþættri þjónustu.

- g. Ef loka á máli sem einnig unnið út frá samþættri þjónustu í þágu farsældar barns, er bókað að mál færist niður um stig.
 - h. Ef ekki er tekin ákvörðun um að hefja könnun máls en mögulega er þörf á samþættri þjónustu er bókað sérstaklega að forráðamönnum sé kynnt sú þjónusta.
4. Nú er bætt aðgengi að lögmanni hjá sveitarfélaginu sem hefur góða þekkingu á barnaverndarmálum.
- a. Starfsmönnum stendur til boða að fara yfir mál með lögmanni.
 - b. Lögmaður kemur inn á meðferðarfund sé þörf á því.
 - c. Lögmaður gerir drög að bókun þegar þörf er á.
 - d. Lögmaður kemur að vinnslu mála þegar leggja þarf fyrir Umdæmisráð Landsbyggðar til úrskurðar.
5. Búið er að setja á formlega bakvakt sem starfsmenn sinna eina viku í senn.
- a. Fyrst um sinn voru 2 starfsmenn barnaverndar sem sinntu bakvakt, en eru nú orðnir 5 starfsmenn á Fjölskyldusviði. Þeir þrjú starfsmenn sem hafa bæst við sinna allir málstjórn og hafa því þekkingu á málavinnslu.
 - b. Búið er að halda stutt námskeið fyrir alla starfsmenn sem sinna bakvakt (sjá í fylgiskjali).
 - c. Félagsmálastjóri er á bak/bakvakt og því ávallt hægt að ná í yfirmann barnaverndar eða staðgengil í alvarlegum tilfellum
 - d. Gerð hefur verið bakvaktarmappa sem hefur að geyma allar helstu upplýsingar og eyðublað, s.s:
 - i. leiðbeiningar og praktískar upplýsingar fyrir bakvakt (sjá í fylgiskjali).
 - ii. eyðublað fyrir vistun utan heimilis skv. 25. gr. bvl. – bæði fyrir foreldra og barn.
 - iii. Neyðarráðstöfun skv. 31. gr.
 - iv. beiðni um leit að barni.
 - v. skráningarblað (sjá í fylgiskjali).
 - vi. beiðni um vistun á lokaðri deild Stuðla.
 - vii. verkferlar á neyðarvistun og gagnlegar upplýsingar þegar barn vistast á lokaðri deild
 - viii. barnaverndarlög nr. 80/2002
6. Unnið er að stækkun barnaverndarþjónustuvæðis sbr. breytingu á barnaverndarlögum. Unnið er að stofnun Barnaverndarþjónustu Vesturlands, þar sem Borgarbyggð verður leiðandi sveitarfélag.
- a. Þau sveitarfélög sem koma að barnaverndarþjónustunni verða þá eftirfarandi: Borgarbyggð, Hvalfjarðarsveit, Snæfellsbær, Grundarfjörður, Stykkishólmur og svo Eyja- og Miklaholthreppur.
 - b. Sama fyrirkomulag verður og hefur verið með Hvalfjarðarsveit varðandi vinnslu mála.
 - c. Stjórnendateymi verður stofnað sem í verða félagsmálastjórar Borgarbyggðar og Hvalfjarðarsveitar og yfirfélagsráðgjafi í félags- og skólaþjónustu Snæfelling sem funda hálfsmánaðarlega.
 - d. Allir starfsmenn mæta á vikulega meðferðarfundum – sjá lið 3.
 - e. Öll mál fara fyrir meðferðarfund og allar ákvarðanir teknar samanber því sem fram kemur í lið 3.

- f. Með stækkun verður lögð áhersla á teymisvinnu, faglega sýn og frekari eflingu á barnaverndarstarfi.
- 7. Málavog hefur verið lögð fyrir starfsmenn barnaverndar með það að markmiði að meta álag og fjölda mála hjá hverjum starfsmanni fyrir sig. Er hún lögð fyrir á 3 mánaða fresti.
- 8. Búið er að stofna Farsældarteymi í Borgarbyggð út frá lögum um samþætta þjónustu í þágu farsældar barns.
 - a. Í Farsældarteyminu sitja: félagsmálastjóri (fyrir hönd barnaverndar- og félagsþjónustu), málstjóri og deildarstjóri í málefnum fatlaðra.
 - b. Fundað er vikulega.
 - c. Á fundinum er farið yfir umsóknir um samþætta þjónustu, lagðar eru fyrir beiðnir um stuðning og málum úthlutað.
 - d. Ef barnaverndarmáli er lokað sem er í samþættri þjónustu er máli úthlutað til málstjóra.
- 9. Starfsmenn barnaverndar sitja nú nemendarráðsfundi í öllum skólum og leiksskólum sveitarfélagsins. Fundirnir eru mánaðarlega.
- 10. Haldnar hafa verið kynningar á barnavernd og farsæld í öllum helst stofnunum sveitarfélagsins.
- 11. Eftir hefur verið tengslanetið við aðrar þjónustustofnanir og þá sérstaklega við heilsugæsluna.
- 12. Búið er að stofna Fjölskylduteymi í Borgarbyggð og er fundað mánaðarlega. Á þeim fundum sitja fyrir hönd Borgarbyggðar: félagsmálastjóri (fyrir hönd barnaverndar og félagsþjónustu), málstjóri og deildarstjóri í málefnum fatlaðra. Fyrir hönd heilsugæslustöðvarinnar eru: heilsgæslulæknir, sálfræðingur og hjúkrunarfræðingur, og fyrir hönd BUGL sitja geðlæknir og annað hvort geðhjúkrunarfræðingur eða félagsráðgjafi.
- 13. Ráðnir eru inn verktakar frá Samskiptastöðinni ef þörf er á.

Fylgiskjöl:

- 1. Verklag þegar mál er lagt fyrir meðferðarfund
- 2. Námskeið fyrir starfsmenn bakvaktar
- 3. Upplýsingar fyrir bakvakt
- 4. Skráningarblað bakvaktar

