

---

# Úttekt á skipulagi barnaverndarstarfs í Reykjavíkurborg

OKTÓBER 2018

---

**Capacent** 

**RR** RÁÐGJÖF

# MARKMIÐ TIL GRUNDVALLAR VERKEFNINU

---

Capacent og RR ráðgjöf sömdu við Reykjavíkurborg 14. mars 2018 um úttekt á skipulagi barnaverndarstarfs í Reykjavík. Tilgangur verkefnis er að fá **faglegt og hlutlaust mat á skipulagi barnaverndarstarfs** í Reykjavík, **barnaverndarúrræða, starfsumhverfi** starfsmanna og **verkaskiptingu**.

## Markmið verkefnis:

- Nýta úttektina til að skilgreina **vinnuferla** hjá barnavernd Reykjavíkur og þjónustumiðstöðva á grundvelli laga, reglugerða, verk og vinnulags.
- Nýta þær ábendingar sem koma fram til að **festi í sessi vinnulag** sem tryggir **skilvirkni** og **árangur**.
- Velferðarráð og barnaverndarnefnd skulu gera áætlun á fjögurra ára fresti um þjónustu við börn og fjölskyldur þeirra og mun **efniviður** í slíka stefnumótunarvinnu koma m.a. úr úttektinni. Lögð verði áhersla á að opna markvisst samtal úttektaraðila við opinberar stofnanir, veitendur þjónustu og annarra hagsmunaaðila þannig að unnið verði að því í sameiningu að svara þeim spurningum sem úttektin útheimtir.

Ráðist var í umfangsmikla gagnaöflun þar sem allir starfsmenn BR og þjónustumiðstöðva Reykjavíkur með snertingu við málaflokkinn fengu tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Auk þess var leitað eftir sjónarmiðum ytri aðila sem koma að barnavernd í Reykjavík. Stuðst var við eftirtaldar aðferðir við gagnaöflun í verkefninu:

- **Djúpviðtöl** – viðurkennd aðferð úr eigindlegum rannsóknum. Beitt var hálfstöðluðum viðtalsramma. Með þeirri aðferð verða viðtöl samanburðarhæf (gögn á móti gögnum) en að auki hafa viðmælendur frelsi til að koma með ábendingar utan viðtalsramma. Aðferðin gerir mögulegt að dýpka aðrar upplýsingar sem koma úr vinnustofum, gagnasafni og netkönnun. Jafnframt nýtist hún við gerð netkönnunar.
- **Vinnustofur** – haldnar voru ferlavinnustofur með starfsfólki. Aðferðin er til þess fallin að fá fram mikið af upplýsingum á skömmum tíma og hentar vel þegar rannsókn beinist að huglægum atriðum, t.d. til að fá fram sýn, upplifun og reynslu. Afurð ferlavinnustofu voru teikningar á leið mála í gegnum kerfið og staðsetning ákvörðunartöku í ferlinu ásamt upplýsingum um mögulegar úrbætur.
- **Gagnarýni** – skoðuð voru margs konar fyrirbyggjandi gögn, þar á meðal ýmis konar tölfræði. Stuðst var við tölfræðiupplýsingar úr fyrirbyggjandi gögnum og gagnagrunnum við gerð þessarar úttektar.
- **Netkönnun** – send var út spurningakönnun sem ætlað var að ná fram viðhorfum og skoðunum fólks þar sem huglægt mat svaranda þekking hans og reynsla er grunnur að svari. Með könnun meðal starfsfólks í málaflokknum er hægt að svara fjölda spurninga sem liggja fyrir og auðga með þeim hætti niðurstöðu skýrslunnar.

# HELSTU NIÐURSTÖÐUR

Helstu niðurstöðum úttektar ráðgjafa er skipt upp í ábendingar og tillögur er varða ólíkar einingar innan heildarkerfis barnaverndar á Íslandi.

## 1. Barnaverndarstarf á Íslandi

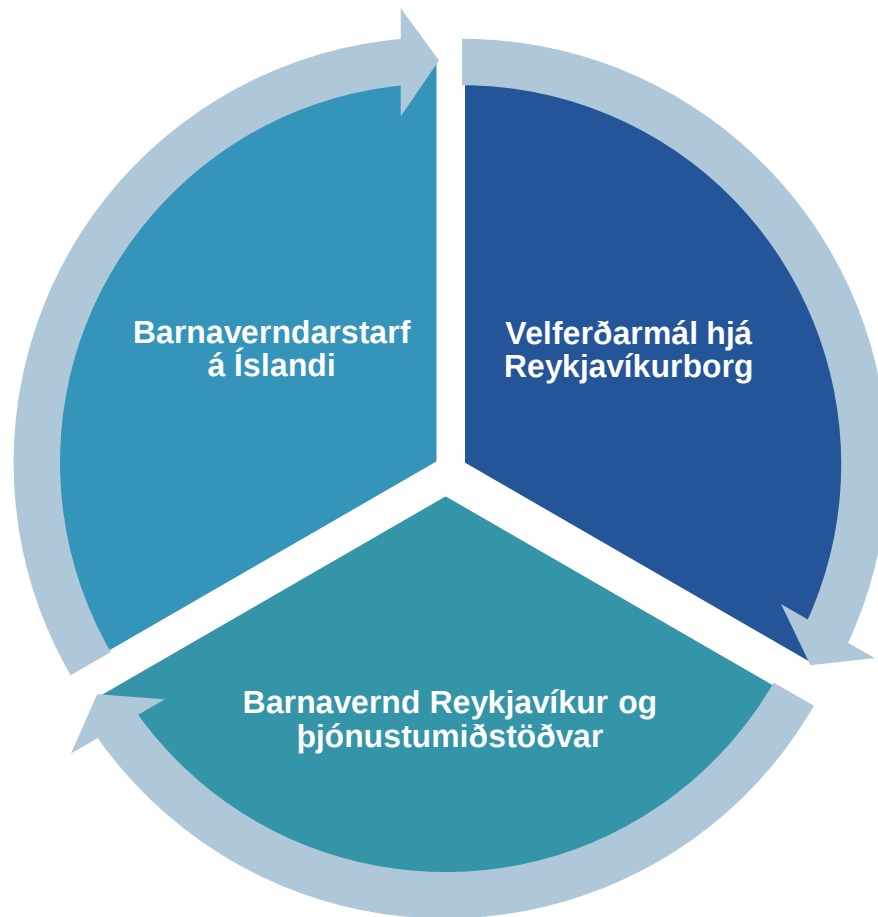
Ábendingar og tillögur er varða samstarf, samvinnu og hlutverk ólíkra aðila sem koma að barnaverndarstarfi á Íslandi.

## 2. Velferðarmál hjá Reykjavíkurborg

Ábendingar og tillögur er varða skipulag og þjónustu borgarinnar á sviði velferðarmála við börn og ungmennti.

## 3. Barnavernd Reykjavíkur og þjónustumiðstöðvar

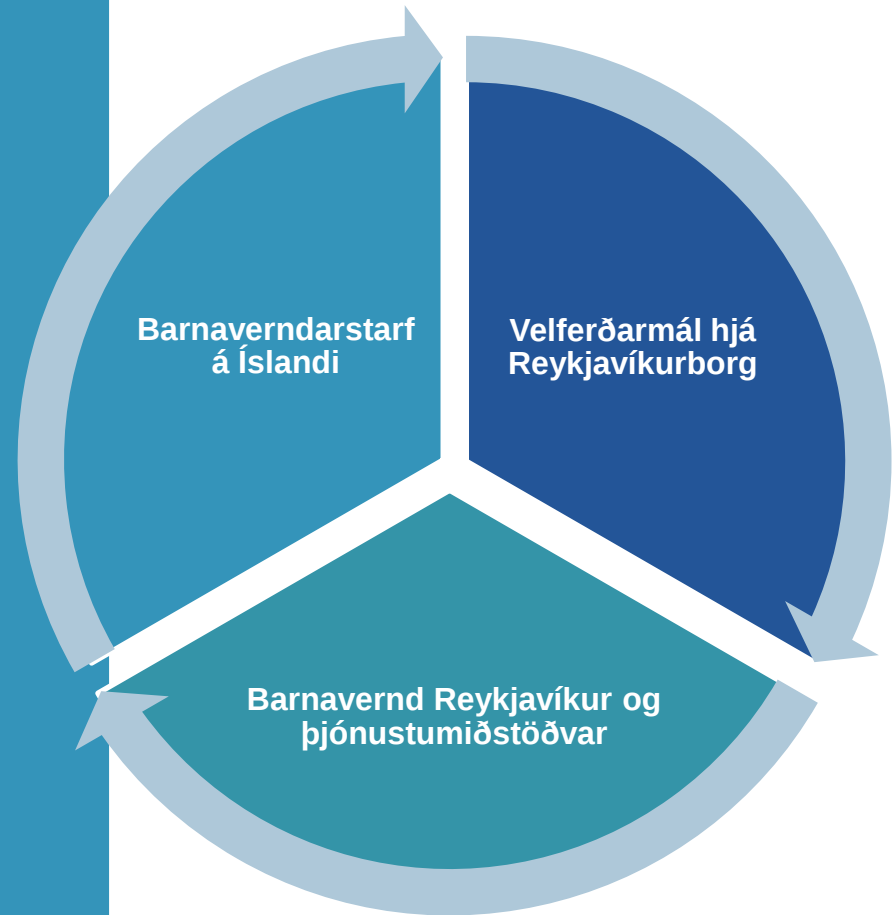
Ábendingar og tillögur er varða starfsemi barnaverndar Reykjavíkurborgar, samvinnu og samspil barnaverndar og þjónustumiðstöðva ásamt atriðum sem varða skipulag, skilvirkni, ferla og starfsumhverfi starfsmanna.



Helstu niðurstöður er varða samstarf, samvinnu og hlutverk ólíkra aðila sem koma að barnaverndarstarfi á Íslandi.

1. Í viðtölum og í gagnaöflun kom skýrt fram að margt er vel gert í umfangsmiklu og mikilvægu starfi barnaverndar. Þar er að finna starfsfólk með hæfileika, mikilvæga reynslu og ástríðu fyrir sínu starfi.
2. Viðmælendur voru sammála um að undanfarin ár hafi barnaverndarstarf á Íslandi liðið fyrir óskýra verkaskiptingu og tortryggni í samskiptum milli ríkis og sveitarfélaga.
3. Aðilar vísi í of miklum mæli ábyrgð á verkefnum og þjónustu sín á milli, í stað þess að leita lausna með hagsmuni barnsins að leiðarljósi.
4. Í einhverjum tilvikum virðist skorta á skilning á hlutverki hvers stjórnvalds eða þjónustusveitanda.
5. Fyrir kemur að þjónusta/úrræði falli milli þjónustukerfa og lagaramma. Vísað er til skilgreininga á vanda barna út frá lögum um málefni fatlaðra, heilbrigðisþjónustu eða barnaverndar.
6. Framboð af viðeigandi úrræðum er ekki nægjanlegt og biðtími í úrræði er of langur. Sérstaklega var vísað til aðgengis að 2. stigs þjónustu og bráðaþjónustu sem einnig er rekin á vegum ríkisins.
7. Vonir eru bundnar við stefnumótun á sviði barnaverndar til ársins 2030 sem er til vinnslu í velferðarráðuneytinu.

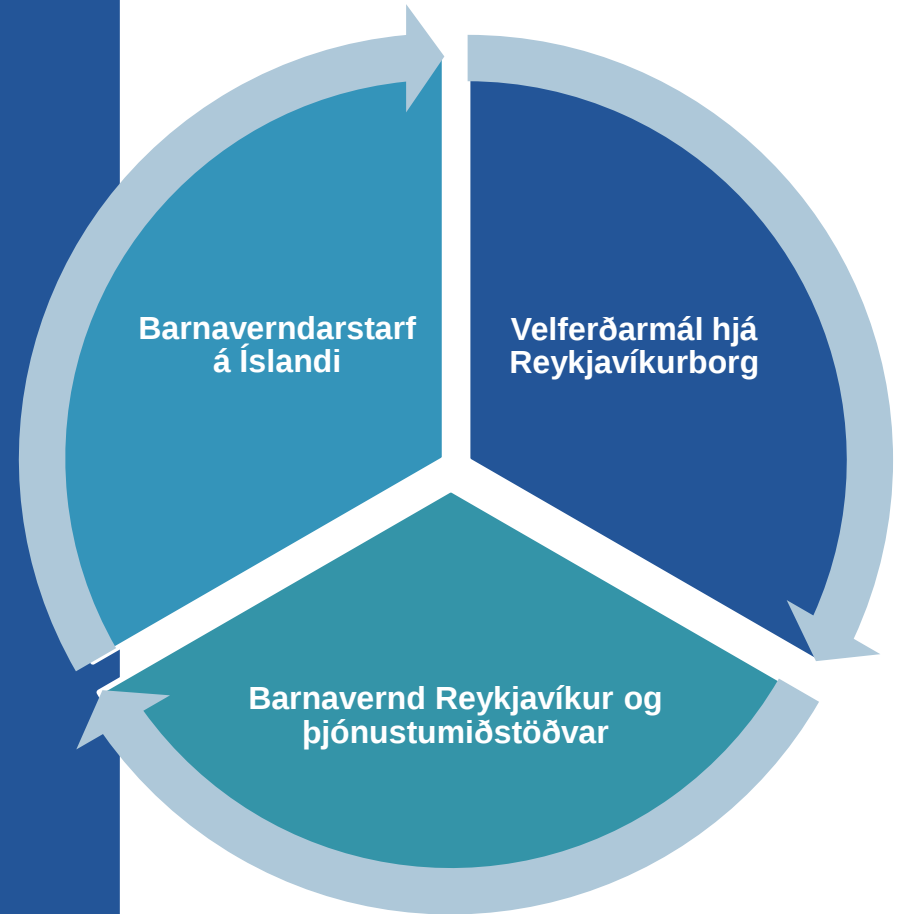
- SKÝRA VERKASKIPTINGU MILLI RÍKIS OG SVEITARFÉLAGA MEÐ HAGSMUNI BARNA AÐ LEIÐARLJÓSI
- STYTSTA BIÐTÍMA OG BÆTA FRAMBOÐ AF ÞJÓNUSTU OG ÚRRÆÐUM
- SKORTUR Á MÆLIKVÖRÐUM UM ÁRANGUR BARNAVERNDARSTARFS Á ÍSLANDI
- NÝTA TÆKIFÆRI SEM FELAST Í BREYTINGUM Á LÖGUM UM FÉLAGSÞJÓNUSTU OG ÞJÓNUSTU VIÐ FÓLK MEÐ FÖTLUN OG STEFNUMÓTUN Á SVIÐI BARNAVERNDAR



Helstu niðurstöður er varða skipulag og þjónustu borgarinnar á sviði velferðarmála við börn og ungmenni.

1. Reykjavíkurborg ber ábyrgð á og sinnir víðtækri þjónustu við börn og ungmenni í Reykjavík.
2. Í úttekt á skipulagi barnaverndarstarfs er eðli málsins samkvæmt að mestu fjallað um sérhæfða þjónustu fyrir afmarkaðan hóp. Hins vegar getur skipulag almennrar þjónustu ýmist aukið eða dregið úr þörf fyrir sérhæfða þjónustu.
3. Í viðtölum kom fram eindreginn vilji til þess að efla grunnþjónustu við börn og stytta biðtíma á öllum þjónustustigum. Bið, stundum frá 6-12 mánuðum, eftir þjónustu og áhersla á greiningar er rauður þráður gegnum allt kerfið.
4. Á sama tíma og mikilvægt er að trúnaður sé haldinn, er brýnt að starfsmenn hafi nauðsynlegar upplýsingar til að rækja starf sitt í þágu skjólstæðinga. Vísbendingar eru um að vinnsla mála líði fyrir að trúnaðarákvæði laga séu túlkuð of þröngt.
5. Aðgengi að þjónustu og úrræðum er misjafnt eftir þjónustumiðstöðvum.
6. Niðurstöður úr viðtölum gefa vísbendingar um að skipulag skólastarfs valdi tilteknum hópi nemenda í auknum mæli vanlíðan. Þær vísbendingar þarf að taka alvarlega og vinna með orsök frekar en afleiðingar.

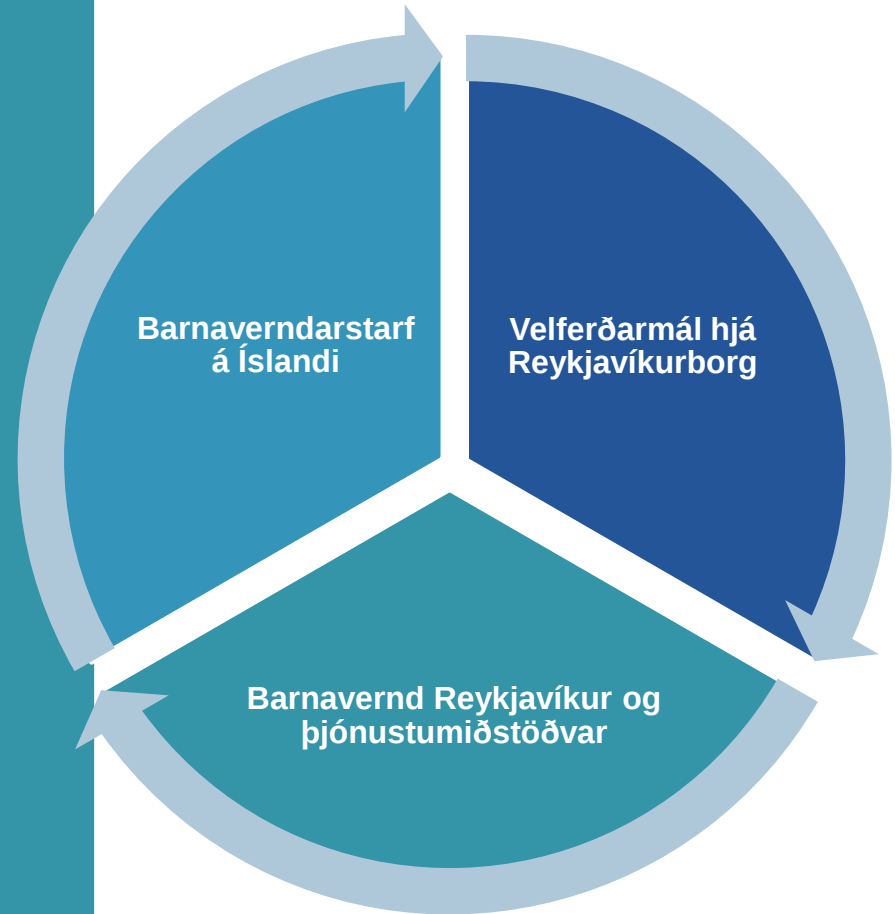
- EFLA SNEMMTÆKA ÞJÓNUSTU OG STYTTA BIÐTÍMA
- SKÝRA VERKASKIPTINGU MILLI STOFNANA OG AUKA SKILVIRKNI
- AUKA ÞJÓNUSTUFRAMBOÐ OG BÆTA AÐGENGI AÐ ÞJÓNUSTU MIÐLÆGT FYRIR ALLA BORGARBÚA
- SETJA SKÝRA FERLA UM HVAÐA UPPLÝSINGAR ER HEIMILT AÐ FLYTJA MILLI AÐILA INNAN REYKJAVÍKURBORGAR OG MEÐ HVAÐA HÆTTI
- SKORTIR MÆLIKVARÐA UM ÁRANGUR
- META HVORT SKIPULAG SKÓLASTARFS VALDI VANLÍÐAN NEMENDA



Helstu niðurstöður er varða starfsemi Barnaverndar Reykjavíkurborgar, samvinnu og samspil barnaverndar og þjónustumiðstöðva ásamt atriðum sem varða skipulag, skilvirkni, ferla og starfsumhverfi starfsmanna.

1. Í starfsemi Barnaverndar Reykjavíkurborgar er unnið faglegt og öflugt starf. Slíkt má sjá í öflugum undirbúningi mála sem koma fyrir barnaverndarnefnd og dómstóla.
2. Í starfsemi Barnaverndar í Reykjavík er að finna starfsfólk með hæfileika, mikilvæga reynslu og ástríðu fyrir sínu starfi.
3. Veruleg tækifæri eru þó til staðar til þess að auka skilvirkni í starfsemi barnaverndar og í samstarfi barnaverndar við þjónustumiðstöðvar og aðra aðila innan borgarkerfisins sem koma að barnavernd.
4. Of mikil starfsmannavelta hefur leitt til þess að erfitt er að byggja upp nauðsynlega reynslu og þekkingu innan starfseminnar.
5. Óskilvirkir ferlar geta valdið óþarfa álagi á starfsfólk.
6. Húsnæði barnaverndar hæfir illa starfseminni, hvort heldur sem litið er til starfsumhverfi starfsmanna eða móttöku gesta.

- OF MIKIL STARFSMANNAVELTA
- AUKA ÞARF STÖÐLUÐ VINNUBRÖGÐ SEM BYGGJA Á GAGNREYNDUM AÐFERÐUM
- EFLA MÆLINGAR Á ÁRANGRI OG FRAMGANGI MÁLA
- BÆTA ÞARF MÁLASKRÁRKERFI OG VINNUFERLA
- ÓHENTUGT HÚSNÆÐI OG SÍMKERFI. SKERPA ÞARF STJÓRNUN OG FORGANGSRÖÐUN



## Skýra verkaskiptingu

1

Reykjavíkurborg beiti sér í vinnu við stefnumótun á sviði barnaverndar til að bæta skipulag barnaverndarstarfs á landsvísu. Líta mætti til skýrslu nefndar um endurskoðun stjórnsýslu og eftirlits á sviði félagsþjónustu og barnaverndar frá maí 2016 þar sem mælt er með því að skýrt verði skilið á milli eftirlits- og stjórnsýsluhlutverka með stofnun Gæða- og eftirlitsstofnunar félagsþjónustu annars vegar og Fjölskyldustofu hins vegar.

## Efla snemmtæka þjónusta

2

Innleiða breytingar á verklagi og vinnumenningu þar sem áhersla er lögð á snemmtæka þjónustu við börn. Fyrirmyndir og reynslu má sækja til Danmörku og Svíþjóðar.

### Setja upp miðlæga þjónustueiningu

3

Setja upp miðlæga þjónustueiningu sem býður sérhæfða þjónustu fyrir alla borgarbúa, óháð hverfum. Sú eining sinni þróunarstarfi og gæðamálum í félagsþjónustu fyrir Reykjavíkurborg. Þjónustumiðstöðvarnar fái aðgang að þjónustu frá þeirri einingu. Lagt er til að sérhæfð þjónusta, sérstaklega 2. og 3. stigs þjónusta, verði sameinuð í slíka einingu. Til dæmis í Fjölskyldustofu, í einingu innan borgarinnar eða innan alls höfuðborgarsvæðisins.

### Skýra verkaskiptingu og auka skilvirkni

4

Skýra þarf verkferla þegar mál eru flutt milli þjónustuaðila. Verkaskipting og ábyrgðarsvið stofnana verði skýrð og verkferlar bættir til að auka skilvirkni í vinnslu mála. Lögreglu verði boðin aðkoma að samráðsfundum þjónustumiðstöðva. Skýra þarf ábyrgð og heimildir starfsmanna til ákvarðanatöku og upplýsingamiðlunar og valdefla þá til aðgerða

## Auka upplýsingamiðlun innan borgarinnar

5

Setja skýra ferla um hvaða upplýsingar er heimilt að flytja milli aðila innan Reykjavíkurborgar og með hvaða hætti til að auka megi skilvirkni, samstarf og upplýsingagjöf. Forgangsmál er að auka samstarf og samtal á milli barnaverndar og þjónustumiðstöðva.

## Meta áhrif skipulags skólastarfs á líðan barna

6

Nauðsynlegt er að meta hvort skipulag skólastarfs hafi áhrif til aukinnar vanlíðunar nemenda, sem leiði til aukins þrýstings á 2. og 3. stigs þjónustu.

## Vinna með mikla starfsmannaveltu

7

Bæta þarf handleiðslu starfsmanna og samskipti þeirra við næstu yfirmenn sína. Skýra þarf ferla og vinnulag þannig að þeir styðji betur við starfsfólk, séu til þess fallnar að draga úr álagi. Þá má horfa til þess að bæta þjálfun starfsmanna – sérstaklega nýrra starfsmanna.

## Stöðluð vinnubrögð og upplýsingatækni

8

Innleidd verði stöðluð vinnubrögð með notkun gátlista, svo sem ESTER. Lögfræðileg ráðgjöf verði aukin við vinnslu mála. Nýta þarf upplýsingatækni í auknum mæli til að styðja starfsfólk í sínum störfum.

## Auka yfirsýn og aðgengi að úrræðum

9

Veita þarf yfirlit um kosti og galla ólíkra úrræða sem boðið er upp á í þjónustu við börn á miðlægum stað. Búa þarf til ferla þar sem eru leiðbeiningar um hvaða úrræði gætu hentað í hverju máli.

## Endurskoða ferla

10

Endurskoða þarf ferla á grunni þeirrar verkferlagreiningar sem framkvæmd var í þessari úttekt þannig að þeir lágmarki hættu á mistökum, styðji við starfsfólk, stuðli að skilvirkri og faglegri afgreiðslu mála

## Endurskoða málaskrá og tölvukerfi

11

Hraða fyrirhugaðri vinnu við að finna og innleiða nýtt tölvukerfi sem heldur utan starfsemi barnaverndar.

## Vinna gæðavísa og mælikvarða

12

Unnir verði gæðavísar og mælikvarðar um helstu þjónustuþætti og málsmeðferð í þjónustumiðstöðvum og BR.

## Endurskoða húsnæði og símkerfi

13

Búa þarf þannig um starfsemi BR að móttaka skjólstæðinga sé persónulegri og í meira næði. Einnig þarf að endurskoða vinnurými starfsfólks og tryggja að það mæti kröfum um vernd persónuupplýsinga. Aðgengi að barnavernd í gegnum símkerfi verði bætt.

## Endurskoða þarf stjórnskipulag barnaverndar

14

Skipurit BR hefur verið nánast óbreytt frá stofnun BR. Aukin fjöldi mála og mörg stór breytingaverkefni hafa haft í för með sér að áherslur í starfseminni hafa breyst eða kalla á breytta eða skýrari verkaskiptingu.

**Lagt er til að stjórnskipulagi BR verði breytt og framkvæmdastjóri fáið aukið hlutverk sem leiðtogi BR og sem málsvari barnaverndarstarfs í Reykjavík. Komið verði á tveimur skrifstofum.**

- Skrifstofa ráðgjafar
- Skrifstofu lögfræði- og stjórnsýslu

**Ráðnir verði tveir skrifstofustjórar sem myndi stjórnendateymi BR ásamt framkvæmdastjóra**

- Skrifstofustjóri fjölskylduráðgjafar
- Skrifstofustjóri lögfræði- og stjórnsýslu

**Teymum verði fjölgað úr þremur í fimm. Könnunarteymi, meðferðarteymi og fósturteymi verði lögð niður í núverandi mynd**

**Sett verði á fót þverfagleg ráðgjafateymi sem sinni bæði könnun og meðferð mála skv. nánara fyrirkomulagi sem framkvæmdastjórn ákveður**

- Áætlað er að teymin verði 5 miðað við núverandi stöðu

**Jafnframt er lagt til að ráðið verði í stöður fræðslu/gæðafulltrúa og skjalafulltrúa**

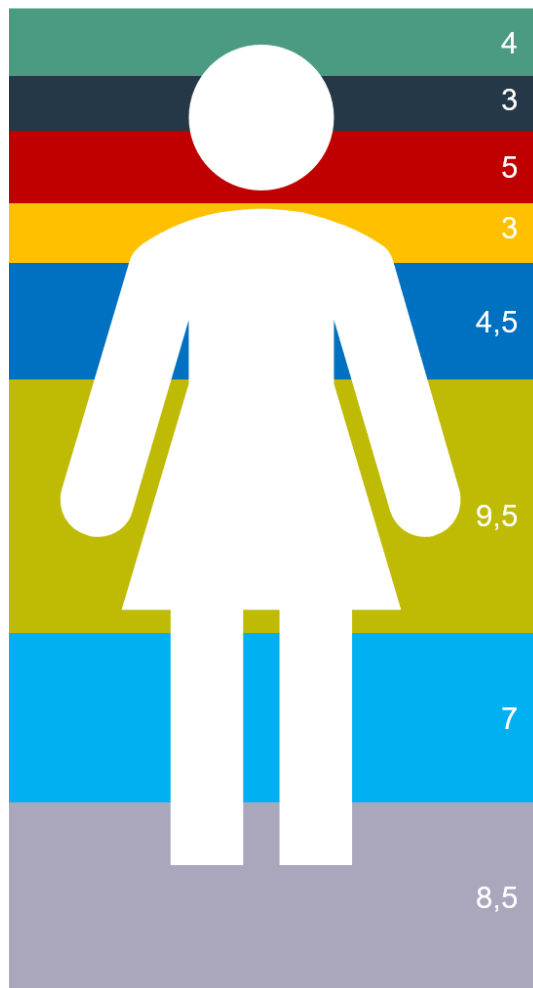
- Hlutverk Barnaverndar Reykjavíkur verði skilgreint sem **ráðgjöf** við fjölskyldur og þjónustumiðstöðvar í málefnum barna í vanda
- Í því felst að **fræðsluhlutverk** BR gagnvart öðrum stofnunum verði aukið
- Tiltekin verkefni sem BR hefur sinnt undanfarin ár verði falin **þjónustumiðstöðvum** og þannig dregið úr álagi.
- **Starfsumhverfi** starfsmanna BR verði gert meira aðlaðandi
- Stjórnendum BR og þjónustumiðstöðva verði veitt **þjálfun** og **stuðningur** til að innleiða breytingar á vinnumenningu og verklagi. Samhliða verði starfsumhverfi og aðbúnaður starfsmanna fært til betra horfs. Stjórnendur leggi fram skýrar línur sem aðstoði starfsfólk við forgangsröðun verkefna og vinnutíma.

Með breytingum á stjórnskipulagi yrði stefnt að því að ná fram eftirfarandi markmiðum:

- Að skipurit varpi skýru ljósi á breyttar áherslur í starfseminni og stuðli að skýrum boðleiðum og skilvirkri úthlutun verkefna.
- Leitast verði við að jafna dreifingu álags meðal starfsmanna og á sama tíma koma upp fyrirkomulagi þar sem auðvelt er að forgangsraða verkefnum og jafna álag á milli teyma og starfsmanna.
- Koma á skipulagi sem gæti stuðlað enn frekar að starfsánægju starfsfólks og að vinnustaðurinn virki sem ein heild.



### Starfsmaður Barnaverndar Reykjavíkur



- Óvænt yfirvinna →
- Verkefni ekki hluti af kjarnastarfi →
- Innanhúsfundir →
- Leit að úrræðum →
- Upplýsingaöflun vegna mála →
- Skráning á upplýsingum til að uppfylla lagaskyldu →
- Skrásetning á samskiptum við þjónustuþega →
- Bein samskipti við þjónustuþega →

### Starfsmaður Þjónustumiðstöðvar

