

# Skilgreiningar- og flokkunarkerfi í barnavernd:

## Mat á flokkun tilkynninga hjá Barnavernd Reykjavíkur



Freydís Jóna Freysteinsdóttir



Kristný Steingrímsdóttir

Freydís Jóna Freysteinsdóttir

Félagsráðgjafi, PhD, dósent í félagsráðgjöf við Háskóla Íslands

Kristný Steingrímsdóttir

Félagsráðgjafi MA, Fjölskyldusvið Hafnarfjarðar

### Útdráttur

Grein þessi byggir á MA-ritgerð sem fjallar um skilgreiningar- og flokkunarkerfi í barnavernd (SOF), uppruna þess, þróun, notkun og gagnsemi. Rannsóknin miðar að því að meta hvernig skilgreiningar- og flokkunarkerfið hentar daglegri vinnslu. Rétt skráning skiptir miklu máli varðandi tölfraedi og samanburð milli landshluta og við önnur lönd. Auk þess auðveldar gott flokkunarkerfi starfsmönnum barnaverndaryfirvalda vinnuna, gerir hana skilvirkari og veitir þar af leiðandi skjólstæðingum betri þjónustu með viðeigandi úrræðum. Barnaverndarstofa gefur út ársskýrslu sem byggir á úrvinnslu þeirra skráninga sem barnaverndarnefndir skila af sér. Rannsóknin felur í sér að meta flokkun barnaverndartilkyninga og greina hvort efni séu til endurskoðunar á skilgreiningar og flokkunarkerfinu. Gerð var eiginleg innihaldsgreining á tilkyningum sem bárust á einsmánaðartímabili til Barnaverndar Reykjavíkur. Greindar voru 448 tilkyningar sem vörðuðu 355 börn. Í ljós kom að um 82% tilkyninga töldust rétt flokkaðar en aðrar tilkyningar voru skráðar í ranga flokka eða lentu á gráu svæði. Í ljósi niðurstaðna er rætt um helstu þætti sem mætti taka til umhugsunar varðandi skilgreiningar- og flokkunarkerfið í barnavernd.

**Lykilorð:** Skilgreiningar- og flokkunarkerfi, barnavernd, skráning.

### Abstract

The purpose of this study is to evaluate how the Icelandic classification and definition system in Child Protection Services fit for daily use. Correct registration is of great importance regarding statistical comparison between different parts of the country and other countries. A classification and definition system facilitates the job of child protection workers and makes it efficient, which leads to better service to clients who gain more suitable resource. The Child Protection Agency, Barnaverndarstofa, puts together statistics and information from Child Protection Committees all around the country. This study aims to evaluate how the

notifications to Child Protection Services are classified and analyse if there is a need for different definitions or classes in the system. The study contains content analysis on notifications to the Child Protection Services in Reykjavík. A total of 448 notifications were analysed, which contained information about 355 children. The study showed that 82% of these notifications were correctly classified but others were wrongly classified or could have fallen into a different category. The main issues regarding the classification and definition system in child protection services and its usage were discussed.

**Key words:** Definition and classification systems, child protection, registration

### Inngangur

Samkvæmt barnaverndarlögum nr. 80/2002 er foreldrum skylt að hafa hagsmuni barna sinna í fyrir-rúmi:

*Foreldrum ber að sýna börnum sínum umhyggju og nærfærni og gegna forsjár- og uppheldisskyldum við börn sín svo sem best hentar hag og þörfum þeirra. Þeim ber að búa börnum sínum viðunandi uppheldisaðstæður og gæta velfarnaðar þeirra í hvívetna (bls. 1).*

Það er hlutverk barnaverndaryfirvalda á Íslandi að fást við ýmis mál sem tengjast óviðunandi uppheldisaðstæðum barna. Tilkynningum til barnaverndarnefnda hefur fjölgað undanfarin ár og því er mikilvægt að halda vel utan um alla skráningu til að auðvelda barnaverndarstarfsmönnum yfirsýn í málum. Þannig eru meiri líkur á að börn og foreldrar þeirra fái viðunandi aðstoð eins fljótt og auðið er (Barnaverndarstofa, 2011). Barnaverndaryfirvöld

styðjast við skilgreiningar- og flokkunarkerfi í barnavernd (SOF) við flokkun barnaverndartilkynninga og greiningu mála (Freydís Jóna Freysteinsdóttir, e.d.). Skilgreiningar- og flokkunarkerfið var þróað að beiðni Barnaverndarstofu. Markmiðið með því að þróa nýtt skráningarkerfi í málaflokknum var að auka samræmi í skráningu barnaverndarmála milli sveitarfélaga, þannig að tekið væri á málum með svipuðum hætti, en ljóst var að talsverður munur var á því hvernig mál voru skráð frá einu sveitarfélagi til annars. Til þess að svo mætti verða var nauðsynlegt að þróa nákvæmara skilgreiningar- og flokkunarkerfi en það sem fyrir var. Talið var að aukið samræmi í skilgreiningum og flokkun mundi hafa í för með sér eftirfarandi kosti (Freydís Jóna Freysteinsdóttir, 2003, bls. 182): a) Misbrestur í uppeldi og markmið yrðu skýrari bæði fyrir barnaverndarstarfsmenn og foreldra, b) skýrari vinnubrögð eru líkleg til að leiða til betri málsmeðferðar, sem er sérstaklega mikilvægt þegar mál fara fyrir dómstóla, c) aukið samræmi yrði meðal sveitarfélaga innanlands sem mundi gera samanburð milli sveitarfélaga raunhæfari og auknar forsendur yrðu til að bera saman fjölda og tegund barnaverndarmála á Íslandi við önnur lönd, d) mun auðveldara yrði að vinna rannsóknir á sviði barnaverndar ef um nákvæmari skilgreiningar og flokkanir væri að ræða sem stuðlar að betra samræmi milli sveitarfélaga.

Rannsókn þessi varðar greiningu barnaverndartilkynninga og var unnin til meistaraþrófs í Félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands undir leiðsögn Freydísar Jónu Freysteinsdóttur. Markmiðið með rannsókninni var að skoða flokkun mála hjá Barnavernd Reykjavíkur og hvort hún samræmdest SOF. Með eigindlegri innihaldsgreiningu á tilkynningum sem bárust á einum mánuði til Barnaverndar Reykjavíkur var leitast við að greina hvaða tegundir mála voru skráð í hvern flokk. Þannig var reynt að meta hvort ástæða væri til að bæta SOF, stuðla að frekari fræðslu um kerfið og veita viðeigandi þjálfun fyrir barnaverndarstarfsmenn.

#### Rannsóknarspurningar voru eftirfarandi:

Hvernig eru mál flokkuð hjá Barnavernd Reykjavíkur?

Er flokkun tilkynninga hjá Barnavernd Reykjavíkur í samræmi við skráningar- og flokkunarkerfi í barnavernd (SOF)?

#### SOF-kerfið á Íslandi

Eins og fram kemur í 6.–10. gr. barnaverndarlaga eru barnaverndaryfirvöld á Íslandi þessi: a) Barnaverndarstofa sem hefur yfirumsjón með barnaverndarmálum, b) kærunefnd barnaverndarmála sem hægt er að áfrýja til úrskurðum barnaverndarnefnda og c) barnaverndarnefndir sem sinna hver sínu landsvæði. Þær eru nú 27 talsins (Barnaverndarstofa, e.d.).

Verkefni Barnaverndarstofu eru fjölpætt og fela m.a. í sér að halda utan um umfang og eðli barnaverndarmála yfir allt landið. Allar nefndir eiga að skila inn upplýsingum um árlega starfsemi sína til Barnaverndarstofu og þá er mikilvægt að upplýsingarnar séu rétt skráðar til að raunhæf mynd fái stöðu barnaverndarmála hér á landi (Barnaverndarstofa, e.d.).

Frá árinu 1995 hefur verið notast við eyðublað sem Barnaverndarstofa gefur út og er nefndum skylt að fara eftir því við gerð ársskýrslna (Barnaverndarstofa, 2011). Nefndirnar skila upplýsingum um fjölda og tegundir tilkynninga, hversu mörg mál voru könnuð og hvaða úrræðum var beitt. Einnig koma fram bakgrunnsupplýsingar í hverju máli (Barnaverndarstofa, 2010).

Sískráningarkerfi í barnaverndarmálum var tekið upp í byrjun árs 2005. Í stað þess að fá upplýsingar frá nefndum einungis árlega voru mánaðarlegar skráningar einnig teknar upp. Sískráningin skiptir miklu máli og með henni er auðveldara að fylgjast með þeirri þróun sem á sér stað í barnaverndarmálum og þar með þörf á úrræðum og þjónustu. Með ítarlegri skráningu er auðveldara að fylgjast með störfum barnaverndaryfirvalda og sýna fram á þörf og framgang mála. Með því að birta upplýsingar um tíðni og eðli barnaverndarmála á vefsíðu Barnaverndarstofu eiga almennir borgarar auk þess auðveldara með að gera sér grein fyrir eðli og alvarleika barnaverndarmála. Með því að vita stöðu mála hverju sinni er auk þess auðveldara að svara ýmsum fyrirspurnum sem varða tölfræðilegan samanburð eða snerta íslenskt samfélag og samanburð Íslands við aðrar þjóðir (Barnaverndarstofa, 2011).

Með notkun SOF-kerfisins var það eitt af markmiðunum að bæta vinnubrögð í barnaverndarmálum því að gott flokkunarkerfi auðveldar starf barnaverndarstarfsmanna og bætir málsmeðferð. Auk þess er mikilvægt að tekið sé á svipuðum málum með sama hætti um land allt (Freydís Jóna Freysteinsdóttir, 2003). Höfuðtilgangur SOF var því að samræma

skilgreiningar og mat á aðstæðum. Með notkun SOF verður samanburður auðveldari og raunhæfari og forsendur til frekari rannsókna á sviði barnaverndar greiðari. Þá er einnig hægt að fá skýrari mynd af þörfinni fyrir úrræði, uppbyggingu þeirra eða þörf á breytingum. Þegar tilkynning berst er hægt að greina strax hvort barn sé í hættu og hvort þörf sé á tafarlausum aðgerðum. Um leið er hægt að greina hvers eðlis vanrækslan, ofbeldið eða áhættuhegðunin er. Markmiðið með SOF var jafnframt að gera starf barnaverndarstarfsmanna og vandamál barna, sem tilkynnt hafði verið um til barnaverndaryfirvalda, sýnilegrí í samfélaginu (Barnaverndarstofa, 2005).

Stór hluti af góðu skipulagi felst í því að skrá nákvæmlega og halda utan um mál til að geta greint raunverulegt ástand, svo hægt sé að skilgreina umfang vandans og þróa viðunandi úrræði (Freydís Jóna Freysteinsdóttir, 2003). Tilkynningaskyldan er mikilvægur þáttur í barnaverndarstarfi. Áherslan á tilkynningaskylda er mismikil meðal vestrænna þjóða en hver þjóð eða hvert fylki hefur sitt eigið kerfi og eigið tilkynningareyðublað þótt í rauninni sé verið að biðja um sömu upplýsingarnar (Guðrún Kristinsdóttir o.fl., 2004). Á Íslandi ríkir tilkynningaskylda meðal almennings, hjá þeim sem hafa afskipti af börnum og lögreglu samkvæmt 16., 17. og 18. gr. barnaverndarlaga ef talið er að barn búi við óviðunandi uppeldisaðstæður.

SOF-kerfið var hannað upphaflega af Freydísi Jónu Freysteinsdóttur (e.d.) árið 2002 að beiðni Barnaverndarstofu þar sem þörf var á að þróa nýtt og samþætt kerfi til að flokka betur barnaverndarmál um allt land (Barnaverndarstofa, 2003). Kerfið er byggt á bandarískri fyrirmynd. Í Bandaríkjunum hafa ýmis flokkunarkerfi í barnaverndarmálum verið þróuð þó ekki hafi verið fullkomið samræmi milli fylkja (Freydís Jóna Freysteinsdóttir, 2003). Kerfið í Iowa-fylki í Bandaríkjunum var notað til viðmiðunar (Iowa Department of Human Services, 1997) ásamt kerfum í fleiri fylkjum (sjá t.d. National Institute of Child Health and Human Development, 2000). Einnig er skilgreiningar- og flokkunarkerfið byggt á skilgreiningarvinnu tveggja fræðikvenna, Coohey og Glaser, sem hafa skrifað allmargar greinar um þetta efni. Sjá t.d. Coohey (2003) varðandi vanrækslu í umsjón og eftirliti og Glaser (2002) varðandi tilfinningalegan misbrest í uppeldi. Nýtt flokkunarkerfi var jafnframt tekið í notkun í Svíþjóð og var það einnig haft til hliðsjónar við þróun kerfisins hér á landi (Lundén, Broberg og Borres, 2000).

Þó að flokkunarkerfi hafi verið þróuð í barnavernd, hafa greinar ekki birst um notkun þeirra. Höfundar leitðu í gagnagrunnum þar sem finna má fræðileg tímari á þessu sviði og notuðu m.a. leitarorðin „child protection services“ og „classification“. Hins vegar hefur samræmi í skilgreiningum á tilfinningalegum misbresti í aðbúnaði verið skoðað og einnig alvarleiki í innihaldi barnaverndartilkynninga. Rannsóknir á orsökum og afleiðingum mismunandi tegunda misbrests í uppeldi hafa takmarkast af ósamræmi í skilgreiningum og hvernig mál eru flokkuð. Þetta á við um allar tegundir misbrests í aðbúnaði barna en er einkum áberandi varðandi tilfinningalegan misbrest í aðbúnaði barna (Trickett, Mennen, Kim og Sang, 2009). Í rannsókn á alvarleika hefur komið fram að alvarleiki líkamlegs ofbeldis, metinn út frá meiðslum, spáir fremur fyrir um afleiðingar og þörf á íhlutun en alvarleiki kynferðislegs ofbeldis, metinn út frá því hversu langt gerandinn gengur gagnvart barninu. Þannig skiptir flokkun alvarleika meira máli hvað varðar líkamlegt ofbeldi en kynferðislegt ofbeldi (Litrownik o.fl., 2005). Að auki hefur sýnt sig að flokkun mála, eftir því hvort um misbrest í aðbúnaði er að ræða eða áhættuþætti sem auka líkur á því að misbrestur í aðbúnaði eigi sér stað, er mikilvæg svo unnt sé að vinna að skýrum skilgreiningum í barnaverndarstarfi og rannsóknum (Fallon, Trocmé og MacLaurin, 2011). Félagsráðgjafar og aðrir sem meta barnaverndartilkynningar og vinna könnun þeirra samkvæmt barnaverndarlögum þurfa að hafa alla þessa þætti í huga.

Með SOF var markmiðið að auðvelda starfsmönnum að bera kennsl á í hverju misbrestur í aðbúnaði og áhættuhegðun barna liggur þegar tilkynningar berast. Árið 2004 var kerfið prófað til reynslu og tóku fimm barnaverndarnefndir þátt í tilraunaverkefninu. SOF var talið henta vel en var að nokkru leyti endurbætt og tekið í notkun meðal allra barnaverndarnefnda ári síðar (Barnaverndarstofa, 2005). Eftir að byrjað var að nota SOF hefur það ekki verið borið saman við önnur sambærileg kerfi. Það hefur heldur ekki verið rannsakað hvernig það nýtist sem vinnutæki og hverjir kostir og gallar þess eru.

SOF skiptist í fjóra meginflokka og í hverjum flokki eru undirflokkar sem skiptast eftir tegund atvika eða hegðunar foreldra eða barna. Meginflokkarnir eru 1) vanræksla, 2) ofbeldi, 3) heilsa eða líf ófæddis barns er í hættu og 4) áhættuhegðun barns. Fyrstu þrjú flokkarnir varða misbrest í aðbúnaði barna en fjórði flokkurinn fjallar hins vegar um

áhættu hegðun barnsins sjálfs. Ítarlegar skilgreiningar fylgja hverjum flokki fyrir sig í SOF-kerfinu og eru tekin dæmi í hverjum undirflokki (Freydís Jóna Freysteinsdóttir, e.d.).

### Aðferð

Aðferðin sem notuð var við rannsóknina nefnist innihaldsgreining gagna (e. *content analysis*). Hún er talin hluti af eigindlegum rannsóknaraðferðum og felur oftast í sér umbreytingu eigindlegra gagna í meginleg gögn (Taylor og Bogdan, 1998). Í þessari rannsókn voru greind fyrirliggjandi gögn á vegum Barnaverndar Reykjavíkur.

Í rannsókninni var leitast eftir að kanna hvort tilkynningar væru flokkaðar rétt samkvæmt skilgreiningum kerfisins og hvort barnaverndarstarfsmönnum reynist erfitt að flokka einhverjar tilkynningar eftir kerfinu. Stuðst var við ákveðið kóðunarblað (e. *code sheet*) þar sem fram koma þau atriði sem rannsakendur voru að leita eftir (McIntyre, 2005). Hér var unnið úr upplýsingum um efni tilkynningar, hvernig hún var flokkuð og upplýsingum um tilkynnanda auk upplýsinga um kyn og aldur barns.

Rannsóknargögnin voru skráðar tilkynningar hjá Barnavernd Reykjavíkur. Tilkynningarnar vörðuð börn á öllum aldri sem áttu á þeim tíma lögheimili í Reykjavík. Úrtak rannsóknarinnar var svokallað hentugleikaúrtak. Úrtakið var aðgengilegt og hentaði vel miðað við gefnar forsendur (Neuman, 2005). Ákveðið var að taka fyrir þann mánuð ársins 2010 þegar flestar barnaverndartilkynningar bárust og varð maímánuður fyrir valinu. Barnavernd Reykjavíkur var einnig markvisst valin sökum stærðar, nálægðar, skipulags skráningarkerfis og vegna þess að hlutfallslega flestar tilkynningar berast þangað. Hjá Barnavernd Reykjavíkur er notast við kerfi sem býður upp á gott skipulag skráninga barnaverndartilkynninga, þar sem gert er ráð fyrir ítarlegum upplýsingum um efni tilkynningarinnar og flokkun á sömu síðu.

Viðfangsefni þessarar rannsóknar var endanlega ákveðið í ágúst 2011 í samráði við starfsmenn Barnaverndarstofu og gerður samningur um vinnslu rannsóknar. Í september sama ár var öll undirbúningsvinna framkvæmd, fræðilegur hluti skrifaður og kóðunarblöð hönnuð. Fengið var leyfi Persónuverndar fyrir rannsókninni.

### Niðurstöður

Tilkynningar sem bárust Barnavernd Reykjavíkur í maímánuði 2010 voru 448 talsins. Þær vörðuð þó

talsvert færri einstaklinga, alls 355 börn. Fleiri en ein tilkynning bárust um 59 börn og allt að sjö tilkynningar um sama barn á þessu mánaðartímabili. Börnin voru á öllum aldri allt að 18 ára aldri, þar af eitt ófætt barn. Meirihluti barnanna var þó kominn á unglingarár, en um helmingur þeirra var 14 ára eða eldri.

Flestar tilkynningar vörðuð áhættu hegðun barna, alls 212 tilkynningar. Vanræksla var tilkynnt í 136 tilfellum og voru flestar þeirra flokkaðar undir vanrækslu varðandi umsjón og eftirlit, eða 130 tilkynningar. Ofbeldi var aðalástæða 99 tilkynninga, þar af voru flestar tilkynningar vegna tilfinningalegs ofbeldis, alls 54 talsins. Þá barst ein tilkynning þess efnis að heilsu eða lífi ófæddes barns væri stofnað í hættu.

Flestar tilkynningar bárust frá opinberum aðilum, 74%, og langflestar þeirra voru frá lögreglu eða rúmur helmingur allra tilkynninga. Foreldrar tilkynntu sjálfir um börn sín í 11% tilvika. Það á bæði við um foreldra með og án forsjár. Foreldrar tilkynntu helst um áhættu hegðun barna sinna sem þeir réðu ekki við eða um óviðunandi aðstæður hjá hinu foreldrinu sem barnið fór í umgengni til. Almennir borgarar tilkynntu í 9% tilvika og ættingjar í 4% tilvika. Tilkynnendur í þessari rannsókn skiptast í meginatriðum niður á sama hátt og tilkynnendur samkvæmt ársskýrslu Barnaverndarstofu árið 2011 (Barnaverndarstofa, 2012).

Við greiningu tilkynninganna var ljóst að 23 tilkynningar (5%) lentu á gráu svæði, þar sem ekki liggur beint við að þær tilheyri þeim flokki sem þær voru skráðar í. Auk þess voru greindar 48 tilkynningar (11%) sem voru rangt skráðar og áttu augljóslega heima í öðrum flokki samkvæmt SOF-kerfinu, en um 81,7% tilkynninga voru rétt skráðar. Auk þess var 41 tilkynning greind sem fjölþáttatilkynning þar sem tilkynnt var um fleiri en eina tegund misbrests í aðbúnaði í hverri tilkynningu. Þegar um slíkar tilkynningar er að ræða, ber barnaverndarnefndum að flokka tilkynningu eftir því hvaða tegund er talin alvarlegust í tilkynningunni.

### *Tilkynningar í flokknum „vanræksla varðandi umsjón og eftirlit“*

Sérstaka athygli vakti að undir flokknum sem hefur að geyma tilkynningar um vanrækslu vörðuð all flestar tilkynningar skort á umsjón og eftirliti. Í þeim undirflokki, „vanræksla í umsjón og eftirliti“, voru skráðar 130 tilkynningar og kom í ljós við greiningu gagnanna að 26 tilkynningar áttu frekar heima í



öðrum flokki að mati höfunda. Þar var helst áberandi að slök skólasókn var skráð í þann flokk í stað flokksins „vanræksla varðandi nám“ þar sem sérstaklega er tilgreindur undirflokkur „mætingu barns í skóla ábótavant, án inngríps foreldra“. Slíkar tilkynningar berast skriflega frá skóla. Í þessum flokki var skólasókn barns ábótavant í sex tilvikum. Einnig bárust tvær tilkynningar frá leikskóla sem vörðuðu lélega mætingu, án frekari upplýsinga, þó að ekki sé kveðið á um mætingaskyldu í leikskóla, heldur ber foreldrum að gæta hagsmuna barna sinna og fylgjast með skólagöngu þeirra samkvæmt 1. málsgrein 9. gr. laga um leikskóla nr. 90/2008:

*Foreldrar leikskólabarna skulu gæta hagsmuna barna sinna. Þeir skulu hafa náð samráð við starfsfólk leikskóla og fylgjast með skólagöngu barna sinna og veita þær upplýsingar sem kunna að skipta máli fyrir skólustarfið og velferð barna (bls. 2).*

Nokkrar tilkynningar í umræddum flokki voru lýsandi dæmi um tilfinningalega vanrækslu eða ofbeldi og voru því einnig rangt flokkaðar.

#### *Tilkynningar í flokknum „barn stefnir eigin heilsu og þroska í hættu“*

Þegar beina á tilkynningu í flokkinn „barn stefnir eigin heilsu og þroska í hættu“ getur það verið matsatriði hvort hún eigi þar heima. Stundum eru tilkynningar sem skráðar eru í þann flokk sama eðlis og aðrar tilkynningar sem eru settar í aðra flokka, sérstaklega varðandi afbrot og tilfinningalegt ofbeldi. Til dæmis vörðuðu nokkrar tilkynningar ungmenni sem urðu vitni að líkamsárás, en þær voru ýmist flokkaðar í umræddan flokk eða sem tilfinningalegt ofbeldi en slíkar tilkynningar ættu betur við flokkinn tilfinningalegt ofbeldi þar sem það er ekki barnið sem stefnir eigin heilsu og þroska í hættu þegar það verður vitni að líkamsárás. Barnið er þannig ekki gerandi heldur sá sem ræðst á annan aðila í viðurvist barnsins.

#### *Flokkun tilkynninga eftir stöðu barns*

Við skráningu er mikilvægt að hafa ýmis grundvallaratriði á hreinu svo unnt sé að meðhöndla tilkynninguna rétt. Hér skiptir staða barns miklu máli, hvort það sé gerandi eða þolandi. Greina mátti í sjö tilvikum ranga flokkun miðað við stöðu barnanna. Þá víxlaðist flokkunin eftir því hvort barn var gerandi eða þolandi. Helst var börnum ruglað saman sem

gerendum og þolendum varðandi beitingu ofbeldis. Dæmi: Fullorðinn maður reyndi að lokka ungar stúlkur inn til sín, það var skráð sem áhættu hegðun stúlkanna en hefði átt að vera skráð sem kynferðislegt ofbeldi.

Í sumum tilfellum getur það verið matsatriði hvort slök skólasókn sé á ábyrgð foreldranna eða barnsins sjálfs ef ekki er ljóst í tilkynningunni hvort foreldrar hafi reynt að fá barnið til að mæta í skólann. Til dæmis var tilkynnt um 14 ára barn með slaka skólasókn og það skráð sem „erfiðleikar barns í skóla, skólasókn áfátt“ án þess að slíkar upplýsingar kæmu fram í tilkynningunni. Því var í raun ekki hægt að meta út frá takmörkuðum upplýsingum hvort um áhættu hegðun væri að ræða og skólasókn áfátt hennar vegna eða hvort um vanrækslu í námi væri að ræða.

#### *Tilkynningar sem töldust á gráu svæði*

Tilkynningar á gráu svæði töldust vera tilkynningar þar sem ekki var unnt að greina nægilega vel hver vandinn væri. Sama á við um tilkynningar sem eiga ekki augljóslega heima í neinum einum flokki og eiga sér jafnvel ekki hliðstæð mál eða fordæmi í SOF-kerfinu. Til dæmis hafði barn eitt haft í hótunum á Netinu um að sprengja upp skólann sinn en engin fordæmi eru um slíkt í SOF og var sú tilkynning því flokkuð sem „barn beitir ofbeldi“.

Í SOF-kerfinu hefur ekki verið sérstakur flokkur sem tilgreinir börn með áhættu hegðun sem beita tilfinningalegu ofbeldi. Greina mátti sjö tilkynningar sem fyrst og fremst voru vegna tilfinningalegs ofbeldis af hálfu barns og vörðuðu hótanir eða ógnanir. Þær tilkynningar voru þó flokkaðar sem áhættu hegðun barna, ýmist undir „barn beitir ofbeldi“ eða „afbrot barns“.

Til að geta metið hvort tilkynningar séu rétt flokkaðar þarf að hafa skýr dæmi um hvað felist í réttri flokkun. Í SOF eru nefnd dæmi fyrir hvern flokk og undirflokk en efni barnaverndartilkynninga getur verið mjög breytilegt. Einnig þurfa að liggja fyrir fullnægjandi upplýsingar um innihald tilkynninga svo unnt sé að flokka þær rétt.

Tafla 1 sýnir samanburð nokkurra tilkynninga. Þar voru teknar fyrir fjórar tilkynningar sem voru rétt skráðar, þrjár ranglega skráðar og þrjár sem teljast á gráu svæði.

Að lokum má nefna að SOF tilgreinir foreldra eða forsjáraðila sem gerendur eða að þeir hafi brugðist skyldu sinni. Ekki er þó alltaf um foreldra

| Tilkynning  | Flokkun                                     | Rétt flokkun                          |
|---|---|---------------------------------------|
| <i>Rétt flokkaðar tilkynningar</i>                |   |                                       |
| • Grunur um að faðir berji dóttur sína            | Líkamlegt ofbeldi                           | Já                                    |
| • Erjur milli foreldra, börnin vitni              | Tilfinningalegt ofbeldi                     | Já                                    |
| • Barn úti að leika sér og ratar ekki heim        | Vanræksla varðandi umsjón og eftirlit       | Já                                    |
| • Lögregluafskipti vegna þjófnaðar barns          | Afbrot barns                                | Já                                    |
| <i>Ranglega flokkaðar tilkynningar</i>            | <b>Flokkun</b>                              | <b>Rétt flokkun</b>                   |
| • Skólasókn barns ábótavant                       | Vanræksla varðandi umsjón og eftirlit       | Vanræksla varðandi nám                |
| • Móðir kemur ölvuð heim og ræðst á föður         | Vanræksla í umsjón og eftirliti             | Tilfinningalegt ofbeldi               |
| • Barn beitti kennara sinn ofbeldi                | Líkamlegt ofbeldi                           | Barn beitir ofbeldi                   |
| <i>Tilkynningar á gráu svæði</i>                  | <b>Flokkun</b>                              | <b>Annar mögulegur flokkur</b>        |
| • 13 ára barn í gleðskap þar sem áfengi er í boði | Barn stefnir eigin heilsu og þroska í hættu | Vanræksla varðandi umsjón og eftirlit |
| • Ungmenni sefur útúrdrúkið í strætóskýli         | Barn stefnir eigin heilsu og þroska í hættu | Afbrot barns                          |
| • Barn vopnað                                     | Barn stefnir eigin heilsu og þroska í hættu | Barn beitir ofbeldi                   |

Tafla 1 – Samanburður tilkynninga

að ræða. Aðrir en foreldrar voru gerendur í 25 tilvikum í lífi barnanna, en segja má að hægt sé að túlka barnaverndarlögin á mismunandi hátt hvað þetta varðar.

**Umræða**

Rannsóknin leiddi í ljós atriði sem betur mega fara í SOF og vísbendingar um hvernig starfsmenn Barnaverndar Reykjavíkur gætu skráð betur inn í kerfið. Áberandi mikil skráning var í flokkinn „vanræksla varðandi umsjón og eftirlit“ og „barn stefnir eigin heilsu og þroska í hættu“. Svo virðist sem þeim sem annast skráningu þyki auðveldara að flokka tilkynningar undir vanrækslu varðandi umsjón og eftirlit þegar um vanrækslu er að ræða. Hins vegar er mikilvægt að meta tilkynningarnar betur og sjá hvort aðrir flokkar innan vanrækslu eigi betur við. Tæplega 20% tilkynninga sem flokkaðar voru í umræddan flokk ættu frekar að vera skráðar í aðra flokka. Skekkjan er því nokkuð mikil innan þess flokks.

Barnaverndarstarfsmenn virðast hafa velt vöngum yfir því við hvað eigi að miða alvarleika máls í flokknum „barn stefnir eigin heilsu og þroska í hættu“. Stundum eru tilkynningar sem skráðar eru í þann flokk sama eðlis og aðrar tilkynningar sem eru skráðar annars staðar. Þau dæmi sem tekin eru um sjálfskaðandi hegðun í þeim flokki í SOF-kerfinu eru frekar alvarlegs eðlis. Því má velta fyrir sér hvort ásetningur skipti máli eða hvort öll atriði sem mögulega gætu skaðað heilsu barns eigi heima í þessum

flokki. Ljóst er að barnaverndarstarfsmenn þurfa að aðgreina betur flokkana „barn stofnar eigin heilsu og þroska í hættu“ annars vegar og „afbrot“ hins vegar. Ekki liggja refsingar við öllum afbrotum en samt eru þau brot á síðum og reglum samfélagsins. Til dæmis var stök barna í flestum tilvikum skráð í fyrrnefnda flokkinn þó svo að það sé sérstaklega tekið sem dæmi í flokknum um afbrot í núverandi SOF-kerfi. Því er mikilvægt að endurskoða kerfið með hliðsjón af þessum niðurstöðum og hefur þegar verið hafist handa við það.

Áhættuhegðun barna felst í orðinu sjálfu. Því má velta fyrir sér hvort börn þurfi að hafa náð ákveðnum aldri eða þroska til að tilkynning flokkist undir áhættuhegðun frekar en misbrest í uppeldi. Spurning er hvort sakhæfisaldur, sem er 15 ár á Íslandi, gæti verið einhvers konar viðmiðun ef hún ætti að vera til staðar. Til dæmis má spyrja hvort 13 ára gamalt barn sem tekur þátt í gleðskap þar sem áfengi er veitt sé vandamál foreldranna eða barnsins sjálfs. Og hvort eigi að flokka slíka tilkynningu sem vanrækslu í umsjón og eftirliti eða áhættuhegðun barns. Hvert tilvik er þó metið fyrir sig enda er hvert mál einstakt.

Eins og áður er lýst virðist SOF-kerfið vel upp byggt og það felur í sér skilgreiningar á helstu atvikum sem geta krafist afskipta barnaverndaryfirvalda. SOF-kerfið gerir ráð fyrir því að þegar misbrestur verði í aðbúnaði barna séu það foreldrar sem ekki hafa sinnt skyldu sinni og því eru mál unnin út frá því að styrkja foreldra í hlutverki sínu. Þá má



spyrja þeirrar spurningar hvort það eigi í raun að vera barnaverndarmál ef barn verður fyrir ofbeldi af völdum annarra en foreldra án þess að um nokkurn misbrest í aðbúnaði sé að ræða af hálfu foreldra eða forsjáradila. Þegar um misbrest í aðbúnaði barna er að ræða þá skiptir máli hvort gerandinn er í umönnunarhlutverki gagnvart barninu eða ekki. Barnaverndarstofa þarf að taka afstöðu til þess hvort mál sem fela í sér aðra gerendur en foreldra séu skilgreind sem barnaverndarmál, þar sem barnaverndarlögin eru óskýr hvað þetta varðar og hægt að túlka þau á hvorn veginn sem er. Þetta má sjá í fyrstu tveimur greinum barnaverndarlaganna. Eins og sjá má á tilvitnun í upphafi þessarar greinar er hægt að túlka barnaverndarmál þannig að um geti verið að ræða 1) misbrest í aðbúnaði barna af hálfu foreldra/forsjáradila og 2) misbrest í aðbúnaði annarra aðila. Í 2. gr. barnaverndarlaga kemur þó fram að markmið laganna sé „að tryggja að börn sem búa við óviðunandi aðstæður eða börn sem stofna heilsu sinni og þroska í hættu fái nauðsynlega aðstoð“ (bls. 1). Í þessari grein virðast barnaverndarmál afmarkast við mál þar sem um er að ræða 1) misbrest í aðbúnaði barna af hálfu foreldra/forsjáradila og 2) börn stefna heilsu sinni og þroska í hættu. Þannig er ekki ljóst hvernig túlka beri lögin og ljóst að hægt er að gera það á tvo vegu. Þess má geta að börn, sem hafa verið beitt ofbeldi eða vanrækt, eru líklegri til að stunda áhættu hegðun en önnur börn, og er það ein biringarmynd þess þegar umhyggju og aðbúnaði barna er áfátt (Halpern, Kastle og Hallfors, 2006).

Ef tilkynningar fela í sér ofbeldi gagnvart barni af hálfu annarra en foreldra eru þær ekki skráðar sem barnaverndarmál eins og tíðkast t.d. í Bandaríkjunum (Childhelp, e.d.), en þolendur í slíkum málum geta þó fengið viðeigandi stuðning hjá félagsmálayfirvöldum án beinnar aðkomu barnaverndaryfirvalda. Þannig væri hægt að nýta sérhæfð greiningar- og meðferðarúræði sem tilheyrir barnavernd, eins og t.d. Barnahús í málum er varða börn sem þolendur ofbeldis af hálfu annarra en foreldra án þess að um brest á vernd sé að ræða. Í slíkum málum myndu félagsmálayfirvöld vísa börnum og fjölskyldum í viðeigandi úrræði en ekki barnaverndaryfirvöld.

Sérstaka athygli vakti við greiningu gagna að enginn sérstakur flokkur tekur til barns sem beitir tilfinningalegu ofbeldi. Í flokknum „barn beitir ofbeldi“ er tekið fram að undir hann falli börn sem beita líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi. Börn geta einnig beitt tilfinningalegu ofbeldi sem getur haft

slæmar afleiðingar í för með sér og því má spyrja hvort það ætti að vera möguleiki í flokkunarkerfinu að geta skráð slík mál. Ef gefinn væri kostur á slíkum málum í flokknum „barn beitir ofbeldi“ í flokkunarkerfinu þyrfti þó að afmarka vel þau atvik sem ættu við þennan flokk. Þá má einnig athuga hvort gerendur í eineltismálum ættu heima í þessum flokki. Ef skilgreiningar flokka eru víkkaðar um of getur það leitt til þess að fólk missi sjónar á því hvað séu barnaverndarmál og hvað teljist annars konar vandamál sem foreldrar og aðrir en barnaverndaryfirvöld þurfa að taka á. Þær tilkynningar sem greint hefur verið frá og talist gætu tilfinningalegt ofbeldi af hálfu barns, eru svo alvarlegs eðlis að þær mætti skrá í flokkinn „barn beitir ofbeldi“ innan SOF og þar með sem barnaverndarmál.

Endurskoðun vinnutækja eins og SOF er mikilvæg til að unnt sé að meta hversu vel þau nýtast. Með góðu og gildu skráningarkerfi verður faglegt barnaverndarstarf og sértæk rannsóknarvinna auðveldari og skilvirkari. Rannsókn þessi tók aðeins til eins mánaðar tímabils og tilkynninga frá einni barnaverndarnefnd. Því er ekki raunhæft að álykta að flokkunin sé almennt með sama hætti á öllu landinu. Í ljós kom að 18,3% tilkynninga voru ekki flokkaðar með viðunandi hætti samkvæmt SOF. Til að minnka það hlutfall væri gagnlegt að auka fræðslu um núverandi flokkunarkerfi meðal barnaverndarstarfsmanna. Einnig er þörf á að lagfæra eða bæta við flokkum í SOF. Þess ber að geta að í þessari rannsókn er einungis unnið upp úr gögnum barnaverndarstarfsmanna. Athyglisvert væri að vinna aðra rannsókn þar sem könnuð væri reynsla barnaverndarstarfsmanna af því að vinna með SOF.

Barnaverndarmál eru þess eðlis að hvert mál er einstakt og í sumum tilvikum getur verið erfiðleikum bundið að láta mál falla nákvæmlega undir einn ákveðinn flokk. Oft er það að einhverju leyti matsatriði hvernig mál eru flokkuð og því getur munur milli túlkunar barnaverndarstarfsmanna skipt máli, sérstaklega ef þeir þekkja ekki nægilega vel kerfið sem unnið er eftir. Einnig er ljóst af niðurstöðum þessarar athugunar að mikilvægt er að þeir barnaverndarstarfsmenn sem taka á móti tilkynningum fái greinargóðar upplýsingar frá tilkynnendum þannig að unnt sé að flokka tilkynningar rétt (Dubowitz og DePanfilis, 2000).

Þrátt fyrir það mat sem fylgir flokkun er mikilvægt að fylgja ákveðnum viðmiðum sem eru þau sömu um allt land. Með því móti má koma í veg fyrir þá skekkju

sem getur myndast í skráningu barnaverndarstarfsmanna. Rétt skráning og samræmi í skráningu skiptir máli fyrir þá sem barnaverndaryfirvöld hafa afskipti af, enda um sérlega viðkvæman málaflokk að ræða. Margt er byggt á skráningu barnaverndaryfirvalda, t.d. mat á þörf fyrir úrræði, svo og rannsóknir og samanburður milli landsvæða og landa. Því er mikilvægt að huga vel að flokkun og skráningu í barnavernd og auka fræðslu um SOF kerfið. Fagleg vinnubrögð starfsmanna í barnavernd skila sér jafnframt í betri þjónustu til barna og fjölskyldna þeirra sem barnaverndaryfirvöld sinna.

## Heimildir

Barnaverndarlög nr. 80/2002.

Barnaverndarstofa. (2003, desember). *Tilraunaverkefni um skilgreiningar og flokkun barnaverndarmála*. Sótt 10. september 2011 á <http://www.bvs.is/?s=9&id=48&m=>.

Barnaverndarstofa. (2005, júní). *Skilgreiningar og flokkunarkerfi*. Sótt 11. september 2011 á <http://www.bvs.is/?ser=265&m=>.

Barnaverndarstofa. (2010, desember). *Skýrsla um fundi Barnaverndarstofu með barnaverndarnefndum tíma-bilið mars til júní 2009*. Sótt 2. september 2011 á <http://bvs.is/files/file922.pdf>.

Barnaverndarstofa. (2011). *Ársskýrsla 2008–2009*. Sótt 15. september 2011 á <http://bvs.is/files/file920.pdf>.

Barnaverndarstofa. (2012). *Ársskýrsla 2008–2011*. Sótt 6. febrúar 2013 á <http://www.bvs.is/media/arsskyrslur/ARSSKYRSLA-2008-2011-lokaeintak.pdf>.

Barnaverndarstofa. (e.d.). *Barnaverndarnefndir*. Sótt 21. janúar 2013 á <http://www.bvs.is/almeningur/barnaverndarnefndir/>.

Coohey, C. (2003). Defining and classifying supervisory neglect. *Child Maltreatment*, 8(2), 145–156.

Childhelp. (e.d.). *Child abuse definitions*. Sótt 3. desember 2012 á <http://www.childhelp.org/page/-/pdfs/Child-Abuse-Definitions.pdf>.

Dobowitz, H. og DePanfilis, D. (2000). *Handbook for child protection practice*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Fallon, B., Trocmé, N. og MacLaurin, B. (2011). Should child protection services respond differently to maltreatment, risk of maltreatment, and risk of harm? *Child Abuse & Neglect*, 35, 236–239.

Freydís Jóna Freysteinsdóttir. (2003). Skilgreiningar og flokkun á misfellum á umönnun og uppeldisskilyrðum barna. Í Friðrik H. Jónsson (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum IV, Félagsvísindadeild: Erindi flutt á ráðstefnu í febrúar 2003* (bls. 181–189). Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Freydís Jóna Freysteinsdóttir. (e.d.). *Skilgreiningar- og flokkunarkerfi í barnavernd: SOF*. Sótt 19. september 2011 á <http://www.bvs.is/files/file468.pdf>.

Glaser, D. (2002). Emotional abuse and neglect (psychological maltreatment): A conceptual framework. *Child Abuse & Neglect*, 26, 697–714.

Guðrún Kristinsdóttir, Freydís Jóna Freysteinsdóttir, Guðrún Frímansdóttir, Gunnar M. Sandholt, Hrefna Friðriksdóttir og Ólöf Finnsdóttir. (2004). *Barnaverndarmál: Skilgreining hugtaksins og samanburður við nágrannalönd*. Reykjavík: Félagsþjónustan í Reykjavík.

Halpern, C.T., Kaestle, C.E. og Hallfors, D.D. (2006). Perceived physical maturity, age of romantic partner and adolescent risk behavior. *Society for Prevention Research*, 8, 1–10.

Iowa Department of Human Services. (1997). *Child protective handbook*. Des Moines, IA: Iowa Department of Human Services.

Litrownik, A.J., Lau, A., English, D.J., Briggs, E., Newton, R.R., Romney, S. o.fl. (2005). Measuring the severity of child maltreatment. *Child Abuse & Neglect*, 29, 553–573.

Lundén, K., Broberg, A. og Borres, M. (2000). *Hur tolkar BVC-sjuksköterskor och barnomsorgspersonal anmälningskyldigheten enligt §71 Socialtjänstlagen?* Göteborg: Psykologiska institutionen, Göteborgs Universitet.

Lög um leikskóla nr. 90/2008.

McIntyre, L.J. (2005). *Need to know: Social science research methods*. New York: McGraw-Hill.

National Institute of Child Health and Human Development. (2000). *Critical issues and future directions in the development of classification and definition systems for child abuse and neglect*. Bethesda: National Institute of Child Health and Human Development.

Neuman, W.L. (2005). *Social research methods: Qualitative and quantitative approach*. Boston: Allyn and Bacon.

Taylor, S.J. og Bogdan, R. (1998). *Research methods: A guidebook and resource*. New York: John Wiley & Sons.

Trickett, P.K., Mennen, F.E., Kim, K. og Sang, J. (2009). Emotional abuse in a sample of multiply maltreated, urban young adolescents: Issues of definition and identifications. *Child Abuse & Neglect*, 33, 27–35.