



**Analyse af kommunernes  
praksis på overgrebsområdet**

Rapport

2019



## Socialstyrelsen

Publikationen er udgivet af

Socialstyrelsen

Edisonvej 1

5000 Odense C

Tlf.: 72 42 37 00

E-mail: [info@socialstyrelsen.dk](mailto:info@socialstyrelsen.dk)

[www.socialstyrelsen.dk](http://www.socialstyrelsen.dk)

Indhold udarbejdet af Deloitte

for Socialstyrelsen.

Udgivet 2019

Download eller se rapporten på

[www.socialstyrelsen.dk](http://www.socialstyrelsen.dk)

Der kan frit citeres fra rapporten med angivelse af kilde.

e-isbn:978-87-93676-74-9

# Indhold

<b>1</b>	<b>Indledning</b>	<b>4</b>
1.1	Overgrebspakken fra 2013	4
1.2	Evalueringer af overgrebspakken	5
1.3	Aktuelle tal på området	6
1.4	Analysens fokus	6
1.5	Tilgang og datagrundlag for analysen	8
<b>2</b>	<b>Tværgående styrker og udviklingspunkter på overgrebsområdet</b>	<b>10</b>
2.1	Kommunernes organisation	11
2.2	Opfattelsen af centrale begreber på overgrebsområdet	16
2.3	Aktørernes kompetencer i praksis	17
<b>3</b>	<b>Temaanalyse 1. Opsporing af overgreb</b>	<b>19</b>
3.1	Tema 1.1. Almenpersonalets opmærksomhed på opsporing af overgreb	20
3.2	Tema 1.2. Anbringelsessteders opmærksomhed på opsporing af overgreb	23
3.3	Tema 1.3. Myndigheds opmærksomhed på opsporing af overgreb	24
<b>4</b>	<b>Temaanalyse 2. Håndtering af overgreb</b>	<b>27</b>
4.1	Tema 2.1. Almenpersonalets understøttelse af barnets trivsel i en overgrebssag	27
4.2	Tema 2.2. Myndigheds indledende børnesamtale, når der er mistanke om overgreb	29
4.3	Tema 2.3. Myndigheds vurdering af, om overgreb skal føre til politianmeldelse	30
4.4	Tema 2.4. Myndigheds håndtering af barnets trivsel og sikkerhed i en overgrebssag	31
4.5	Tema 2.5. Kommunernes anvendelse af Børnehusene	32
4.6	Tema 2.6. Myndigheds anvendelse af foranstaltninger i overgrebssager	34
4.7	Tema 2.7. Kommunernes tilgang til psykisk vold	35
	<b>Bilag 1. Data og metodisk tilgang til analysen</b>	<b>37</b>
	Fase 1. Generering af hypoteser	37
	Fase 2. Uddybning og nuancering af hypoteser samt udarbejdelse af temaanalyser	38
	Datakilder og metodisk tilgang til fase 1	38
	Datakilder og metodisk tilgang til fase 2	40

# 1 Indledning

Formålet med denne rapport er at afdække kommunale styrker og udviklingspunkter på overgrebsområdet med henblik på at identificere, hvor opmærksomheden fremadrettet skal rettes hen for at sikre den bedst mulige opsporing og håndtering af overgrebssager i Danmark. Analysen er gennemført på opdrag fra Socialstyrelsen og baseres på en række kvalitative temaanalyser om udvalgte dele af kommunernes praksis.

Der har de senere år været stort fokus på kommunernes opsporing og håndtering af sager om både fysiske, psykiske og seksuelle overgreb mod børn. Kommunerne har som følge af Overgrebspakken fra 2013 været underlagt en række nye krav til tilgangen til overgrebssager, som bl.a. har skulle skærpe det faglige fokus i sagerne. For at understøtte det faglige fokus er det vigtigt løbende at opdatere vidensgrundlaget om, hvordan der arbejdes med både forebyggelse, opsporing og håndtering samt hvordan dette arbejde kan forbedres.

På denne baggrund har Deloitte på opdrag fra Socialstyrelsen gennemført en analyse af kommunernes praksis på overgrebsområdet. Analysen identificerer med afsæt i et omfattende kvalitativt datamateriale styrker og udviklingspunkter i kommunernes praksis gennem en række temaanalyser. I temaanalyserne belyses det gennem fokusgruppeinterview, interview og sagsgennemgang, hvilke refleksioner og overvejelser om opsporing og håndtering af overgreb, der kan identificeres på tværs af de aktører, der agerer på overgrebsområdet. Både de enkelte temaanalyser og de samlede konklusioner har til formål at identificere, hvor der fortsat kan være behov for udvikling og opmærksomhed i kommunernes praksis på overgrebsområdet.

Siden 2013 har Overgrebspakken dannet rammen om store dele af det kommunale arbejde med at forebygge, opspore, håndtere og behandle overgreb mod børn og unge. Overgrebspakken udgør dermed bagtæppet for at opnå forståelse for kommunernes nuværende praksis, hvorfor analysen indledes med en kort gennemgang af Overgrebspakken, efterfulgt af de væsentligste konklusioner fra nyere undersøgelser på overgrebsområdet. Herefter gennemgås tilgangen til analysen samt datagrundlaget, så det tydeliggøres på hvilken baggrund, rapportens konklusioner er fremkommet.

## 1.1 Overgrebspakken fra 2013

Overgrebspakken trådte i kraft i 2013. Som en del af det lovforberedende arbejde gennemførte Ankestyrelsen en kulegravning af overgrebsområdet, og diverse initiativer blev drøftet i et nedsat ekspertpanel, som udarbejdede en rapport med anbefalinger til styrkelse af indsatsen i sager med overgreb mod børn. Overgrebspakkens overordnede formål er at beskytte og forebygge overgreb mod børn, og initiativerne blev samlet under fire hovedtemaer. Nedenfor er listet de væsentligste lovændringer og initiativer under hvert hovedtema.

### **Børn skal altid høres og beskyttes, når der er mistanke om overgreb**

- Der skal altid gennemføres en separat samtale med barnet umiddelbart efter modtagelsen af en underretning om overgreb, jf. § 155a, stk. 2, i Serviceloven, medmindre særlige forhold taler imod det, jf. § 155a, stk. 3.
- Ved underretninger, hvor mistanken retter sig mod forældrene, skal samtalen finde sted uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver og uden forældremyndighedshaverens tilstedeværelse, jf. § 155a, stk. 2, i Serviceloven.
- Kommunernes ansvar for at beskytte anbragte børn og unge mod overgreb i forbindelse med samvær med forældre og netværk skal tydeliggøres.

### **Underretninger skal vurderes indenfor 24 timer, og opfølgningen på underretninger skal styrkes**

- Alle indkomne underretninger vurderes i forhold til, om barnet er i fare, og om der er behov for akutte foranstaltninger senest 24 timer efter modtagelserne, jf. § 155, stk. 2, i serviceloven.
- Der skal iværksættes en genvurdering af et barns eller en ungs sag i de tilfælde, hvor der indgives en ny underretning på den pågældende sag, jf. § 155a i serviceloven.
- Kommunen skal give fagpersoner, som har indgivet en underretning, besked om, om kommunen har iværksat en undersøgelse eller foranstaltninger på baggrund af deres underretning, jf. § 155b, stk. 2, i serviceloven. Som følge af § 155 b, stk. 3, kan der også videregives oplysninger vedrørende type og varighed af en foranstaltning til den underrettende fagperson, hvis det vurderes at have væsentlig betydning for, at den støtte, der gives, får den ønskede effekt.

### **Mistrivsel og overgreb skal opdages og håndteres tidligt**

- Alle kommuner skal have et skriftligt beredskab for forebyggelse, tidlig opsporing og behandling af sager om overgreb mod børn og unge, og kommunen skal revidere beredskabet løbende efter behov; dog maksimalt med fire års interval, jf. § 19, stk. 4, i serviceloven.
- Alle kommuner skal benytte et børnehus til brug for den børnefaglige undersøgelse efter § 50 i sager om overgreb mod børn og unge, som involverer en anden myndighed udover kommunen, eksempelvis politiet og sygehusvæsenet, jf. § 50b i Serviceloven og § 1 i bekendtgørelsen om børnehuse.

### **Der skal fokuseres på den forebyggende og tværfaglige indsats**

- Der indføres lovhjemmel (§§ 49a og 49b) i serviceloven til, at der kan udveksles nødvendige, følsomme personoplysninger mellem kommunale myndigheder og politi, når der er bekymring for konkrete børn og unge.

## **1.2 Evalueringer af overgrebspakken**

Siden indføringen af overgrebspakken er der gennemført fire større undersøgelser af overgrebsområdet af henholdsvis Ankestyrelsen, Deloitte og Børnerådet<sup>1</sup>. Undersøgelserne har udgjort en samlet evaluering af overgrebspakken. Ovenstående fire undersøgelser indgår i denne analyse som en del af grundlaget for udvælgelsen af temaer til de fokuserede delanalyser, der er gennemført som led i den samlede analyse af kommunale styrker og udviklingspunkter.

Ankestyrelsens rapport fra 2015 er en evaluering af implementeringen af lovændringerne i forbindelse med overgrebspakken. Evalueringen viser, at kommunerne er relativt langt i forhold til at implementere de processuelle krav, og at kommunerne i vid udstrækning har organiseret sig således, at det er muligt at overholde eksempelvis kravet om, at en underretning skal vurderes indenfor 24 timer. Evalueringen viser også, at langt størstedelen af kommunerne har udarbejdet det lovpligtige skriftlige beredskab og

---

<sup>1</sup> Ankestyrelsens evaluering af overgrebspakken, 2015, Deloitte's erfaringsopsamling om børnehuse, 2015, Børnerådets evaluering af børnehuse, 2015, Ankestyrelsens undersøgelse af kommunernes brug af børnehuset, 2017.

har haft stort fokus på at udbrede kendskabet til beredskabet. Dog peger evalueringen på, at en del kommuner ikke har gennemført formidlingsaktiviteter om det udarbejdede beredskab målrettet anbringelsessteder, praktiserende læger og det øvrige sundhedsvæsen, mens de i vidt omfang har formidlet beredskabet og dets anvendelse til fx skoler og daginstitutioner.

De tre øvrige undersøgelser vedrører implementeringen af børnehuse. Deloitte evaluerede i 2015 implementeringen af børnehuse i en erfaringsopsamling (Deloitte, 2015), mens Børnerådet i samme år gennemførte en evaluering af børnenes oplevelse af et børnehusforløb (Børnerådet, 2015), og Ankestyrelsen i 2017 gennemførte en undersøgelse af kommunernes brug af Børnehuse (Ankestyrelsen, 2017). Både Deloitte's erfaringsopsamling og Ankestyrelsen's evaluering peger på, at det kommunale samarbejde med Børnehuse overordnet er velfungerende, og at der er god kontakt, sparing og gensidig respekt i samarbejdet.

Undersøgelserne peger samtidig på, at samarbejdet kan være udfordret af ventetid i Børnehuse, koordinationsvanskeligheder samt udfordringer i forhold til at afgrænse børnehusets målgruppe og kompetencer. Samtidig viser årsstatistikken for anvendelsen af børnehuse også både regionale og kommunale forskelle på anvendelsen, der ikke alene kan forklares af forskellig demografi.

### 1.3 Aktuelle tal på området

De seneste år er der set en markant stigning i antallet af politianmeldelser af mistanke om vold mod børn<sup>2</sup>, ligesom antallet af sager i børnehuse er steget hvert år siden børnehusenes oprettelse<sup>3</sup>. En undersøgelse fra 2016 blandt unge i 8. klasse viser samtidig, at knap hver femte ung angav at være blevet udsat for en eller anden form for vold i hjemmet i løbet af det seneste år, og hvert tolvte barn angav at have været udsat for psykisk vold inden for det seneste år. Dertil kommer, at hver ottende pige og hver femtende dreng i 8. klasse angiver, at have været udsat for en seksuel krænkelse<sup>4</sup>.

Årsagerne til stigningen i antallet af anmeldelser er ikke undersøgt, men samlet set tyder udviklingen på, at der både i kommunerne og i befolkningen er et øget fokus på, om børn udsættes for overgreb. Det er dog vanskeligt præcist at fastslå, hvordan udviklingen i antallet af børn og unge, der er udsat for vold, udvikler sig, da der er generel enighed om, at området er præget af mørketal.

### 1.4 Analysens fokus

Overgrebsområdet omfatter det kommunale arbejde med både forebyggelse, opsporing, håndtering og behandling af børn og unge, som er blevet udsat for fysisk vold, psykisk vold eller seksuelle overgreb.

I denne analyse sættes fokus på kommunernes **opsporing** og **håndtering** af overgreb, som er to helt centrale fokusområder i Overgrebspakken. Nedenstående figur opsummerer, hvordan henholdsvis opsporing og håndtering i *almenområdet* (der i analysen omfatter skoler og dagtilbud) og på *myndighedsområdet* (der i analysen omfatter myndighedsområdet og anbringelsessteder) er defineret og anvendt i analysen.

<sup>2</sup> Trygfonden (2018): *Svigt af børn i Danmark*.

<sup>3</sup> *Årsstatistik om de danske børnehuse, 2018*.

<sup>4</sup> VIVE (tidligere SFI): *Vold og seksuelle overgreb mod børn og unge i Danmark 2016, 2016*.



I dataindsamlingen og analysen behandles opsporing og håndtering af overgreb for alle tre overgrebstyper: fysisk vold, psykisk vold og seksuelle overgreb. Hvis analysen har identificeret relevante, forskellige analytiske konklusioner mellem overgrebstyperne, så skelnes der mellem de tre overgrebstyper. I analysen er anvendt følgende definitioner:

**Psykisk vold:** Et gentaget mønster af utilstrækkelig omsorg og støtte fra omsorgsgiver, som inkluderer handlinger, der viser barnet, at det er værdiløst, skadet, uelsket, uønsket eller kun brugbart for andres behov.

**Fysisk vold:** En intentionel brug af fysisk kraft, som resulterer i, eller har potentiale til, at forårsage fysisk skade. Sådanne skader kan være forårsaget af mange forskellige former for slag og med genstande. Det kan både være en enkeltstående handling eller gentagne episoder. Udover at være udsat for vold indgår det at overvære vold mod forældre eller søskende, dvs. hvor børn er vidende om eller vidne til vold i familien.

**Seksuelle overgreb:** Alle former for seksuelle interaktioner, såvel fysiske som ikkefysiske, mellem et barn og en voksen, eller mellem to jævnaldrende børn på forskellige alderstrin, hvor der anvendes tvang. Denne overgrebstype inkluderer også handlinger, der er seksuelt motiverede og involverer børn eller seksuel udnyttelse af børn, og gælder både enkeltstående eller gentagne tilfælde<sup>5</sup>.

I analysen undersøges det desuden, hvordan kommunale styrker og udfordringer afspejler sig i forskellige lag i den kommunale organisation. I den forbindelse anvendes følgende definitioner:

**Det strategiske niveau:** det kommunale chefniveau med ansvar for et center eller lignende, svarende til børne- og familiechefer, skolechefer og dagtilbudchefer

**Det taktiske niveau:** den daglige faglige ledelse af fagprofessionelle, svarende til eksempelvis myndighedsleder, skoleleder, dagtilbudsleder og leder af anbringelsessted

**Det operationelle niveau:** fagprofessionelle medarbejdere i myndighed, på anbringelsessteder, skoler og dagtilbud.

<sup>5</sup> VIVE (tidligere SFI): *Vold og seksuelle overgreb mod børn og unge i Danmark 2016*, 2016.

### 1.5 Tilgang og datagrundlag for analysen

Analysen er gennemført med udgangspunkt i en indledende eksplorativ afdækning af styrker og udviklingspunkter i forhold til henholdsvis opsporing og håndtering af overgreb på myndigheds- og almenområdet, herunder også på anbringelsessteder. På baggrund af den indledende afdækning er udvalgt en række temaer, som er analyseret dybere.

Der er samlet tale om en kvalitativ analyse baseret på deskresearch, interview og fokusgrupper samt en sagsgennemgang af udvalgte sager. Analysens konklusioner baserer sig derfor på informanternes viden om, vurdering af og oplevelser fra deres arbejde indenfor overgrebsområdet og der trækkes både på viden fra forskning og fra praksis. I analysen er der systematisk tillagt større vægt til udsagn og vurderinger, som flere kilder og flere informanter har fremhævet, mens enkeltstående oplevelser eller udsagn, der går igen få gange, er frasorteret. Samtidig er der lagt vægt på at udvælge et repræsentativt udsnit af hhv. store og små, samt land- og bykommuner i afdækningen af kommunernes praksis. I alt har 21 kommuner været involveret i afdækningen, og analysen dækker således et bredt udsnit af kommunerne.

Samlet set er det Deloitte's vurdering, at analysen giver et validt billede af de centrale temaer og udviklingspunkter på overgrebsområdet. Med den brede repræsentation af kommuner er det endvidere Deloitte's vurdering, at de identificerede udviklingspunkter generelt gør sig gældende blandt kommunerne og ikke er enkeltstående tilfælde, ligesom det er Deloitte's vurdering, at de identificerede udfordringer er dækkende inden for de udvalgte temaer.

Omvendt kan analysen med sit kvalitative afsæt ikke anvendes til præcist at udtale sig om den faktiske udbredelse af de enkelte udfordringer. Endvidere afdækker analysen ikke systematisk udviklingspunkter i dybden på hele overgrebsområdet, men alene inden for de udvalgte temaer. Temaerne vurderes på baggrund af den første del af analysen at dække de væsentligste områder, men der kan være yderligere udviklingspunkter på overgrebsområdet, som ikke er identificeret, da de ligger uden for de udvalgte temaer. Endelig er det en begrænsning i analysens konklusioner, at såvel valget af temaer som selve gennemførelsen af temaanalyserne har haft fokus på udviklingspunkter i forbindelse med identifikation og dermed ikke har haft systematisk fokus på afdækning af velfungerende praksis og styrker i kommunernes håndtering af overgrebsområdet. Kommunernes styrker på overgrebsområdet er således ikke på samme måde systematisk afdækket.

Analysens konklusioner baserer sig samlet set på følgende datakilder:

- Deskresearch af tidligere undersøgelser på overgrebsområdet
- I alt ti fokusgruppeinterview med deltagere fra i alt 21 kommuner. Der har været afholdt særskilte fokusgrupper for henholdsvis myndighedsområdet og for almenområdet. Fra hver af de 21 kommuner har der været repræsentanter fra almenområdet i form af en skoleleder og en dagtilbudsleder samt repræsentanter fra myndighedsområdet i form af en chef for en myndighed.
- Gennemgang af styringsdokumenter fra de 21 deltagende kommuner
- Interview med lederne fra fire af landets fem børnehuse
- Ekspertinterview med syv eksperter på overgrebsområdet, heriblandt forskere samt faglige eksperter fra interesseorganisationer og specialiserede tilbud på overgrebsområdet.
- Interview med medarbejdere fra myndigheds- og almenområdet fra fire kommuner (31 interview i alt)



- En sags gennemgang baseret på 180 sager fra 11 kommuner. Sagerne dækker til- sammen problemstillingerne i de udvalgte temaer.

For en grundig gennemgang af rapportens metodiske grundlag henvises til bilag 1.

## 2 Tværgående styrker og udviklingspunkter på overgrebsområdet

Analysen af kommunernes praksis på overgrebsområdet er gennemført som en række temaanalyser. Temaanalyserne dykker ned i arbejdsgange, faglige handlemuligheder og samarbejde på tværs af de aktører, der agerer på overgrebsområdet.

Temaanalysernes centrale konklusioner er opsummeret i nedenstående tabel. Både valget af temaer og gennemførelsen af temaanalyserne har haft fokus på identifikation af udviklingspunkter, mens der ikke har været samme systematiske fokus på afdækning af velfungerende praksis og styrker. I en række af temaanalyserne er der dog også identificeret styrker, men det gælder ikke for alle temaanalyserne. Dette bør dog ikke tolkes som, at der ikke kan identificeres styrker inden for det givne tema i den generelle kommunale praksis og i den enkelte kommune.

Tabel 1. Samlet oversigt over temaanalyser og konklusioner

Temaanalyse	Styrker	Udviklingspunkter
<b>Tema 1.1. Almenpersonalets opmærksomhed på opsporing af overgreb</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kendskab til procedurer i overgrebssager</li> <li>• Kendskab til tegn og reaktioner på mistrivsel</li> <li>• Styrket kvalitet i underretninger til myndighed.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Almenpersonalet beskriver tegn og reaktioner nøjternt og formulerer ikke mistanke om overgreb, medmindre overgreb er direkte italesat af barnet. Hermed overses potentielt overgreb, der ikke direkte italesættes af barnet.</li> <li>• Der er manglende dybde i og opfølgning på samtalen med barnet, særligt i forhold til mistanke om seksuelle overgreb.</li> </ul>
<b>Tema 1.2. Anbringelsessteders opmærksomhed på opsporing af overgreb</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der er ikke identificeret særskilte styrker i forbindelse med temaanalysen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anbringelsessteder undersøger sjældent, om overgreb er årsag til barnets udfordringer, hvis barnet ikke er anbragt på grund af en overgrebsproblematik.</li> </ul>
<b>Tema 1.3. Myndigheds opmærksomhed på opsporing af overgreb</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stort set alle kommuner har indrettet sig organisatorisk med frontteams eller lignende, der har særlig opmærksomhed på overgrebssager.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der er en tendens til, at overgreb ikke indgår som en systematisk faglig hypotese under udredning og faglig sparring, medmindre en mistanke om overgreb er italesat i underretningen.</li> </ul>
<b>Tema 2.1. Almenpersonalets understøttelse af barnets trivsel under en overgrebssag</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der er ikke identificeret særskilte styrker i forbindelse med temaanalysen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der er forskellige opfattelser mellem myndighed og almenområdet af, hvilket samarbejde der skal til for at sikre barnets trivsel.</li> <li>• Almenområdet er udfordret af forældresamarbejdet og mangler strategier til at håndtere dette.</li> </ul>
<b>Tema 2.2. Myndigheds indledende børnesamtale, når der er mistanke om overgreb</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faglige kompetencer til at afholde børnesamtalen er styrket efter Overgrebspakken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortsat behov for fokus på udvikling af faglige værktøjer til understøttelse af samtalen.</li> </ul>

<b>Tema 2.3. Myndigheds vurdering af, om overgreb skal føre til politianmeldelse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Godt samarbejde med politiet om vurdering af, om der skal ske anmeldelse.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generelt ensartet tilgang til anmeldelse, men der kan være behov for at styrke retningslinjer for vurdering af, hvorvidt overgreb skal anmeldes</li> <li>• I en del sager foretager kommunerne ikke yderligere undersøgelser, hvis der ikke anmeldes.</li> </ul>
<b>Tema 2.4. Myndigheds håndtering af barnets trivsel og sikkerhed under en overgrebssag</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der er ikke identificeret særskilte styrker i forbindelse med temaanalysen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der er et overvejende fokus på familierettede indsatser i overgrebssagerne, og de iværksættes også ofte.</li> <li>• Der er forskellig praksis for brugen af akutanbringer til håndtering af barnets sikkerhed</li> </ul>
<b>Tema 2.5. Kommunernes anvendelse af Børnehuse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Myndighed følger i vidt omfang Børnehusenes anbefalinger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uens kriterier for inddragelse af Børnehuse – og ofte kun inddragelse i forbindelse med videoafhøringer</li> <li>• Fortsat potentiale for yderligere brug af Børnehusenes ekspertise.</li> </ul>
<b>Tema 2.6. Myndigheds anvendelse af foranstaltninger i overgrebssager</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der er ikke identificeret særskilte styrker i forbindelse med temaanalysen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunerne har ikke samme tilgængelighed af foranstaltningstilbud på tværs af landet.</li> </ul>
<b>Tema 2.7. Kommunernes tilgang til psykisk vold</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der er ikke identificeret særskilte styrker i forbindelse med temaanalysen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunerne anvender i begrænset omfang begrebet psykisk vold.</li> <li>• Definitionen af psykisk vold opleves ikke som tilstrækkelig klar og retningsgivende for handling.</li> </ul>

På tværs af de gennemførte temaanalyser kan der udledes en række tværgående styrker og udviklingspunkter for aktørerne på området, der vedrører både opsporing og håndtering af overgreb og herunder iværksættelse af relevante foranstaltninger.

Overordnet kan det konkluderes, at der i kommunerne er en udbredt opmærksomhed på overgreb. Det er en konklusion, som også tidligere undersøgelser og evalueringer i forlængelse af Overgrebspakken har vist. Analysen her peger dog også på, at overgrebsområdet er gået fra at være et væsentligt punkt på lokalpolitiske dagsordener og på strategisk niveau i kommunerne til i højere grad at optage det taktiske og operationelle niveau. Der er dermed stor opmærksomhed på overgreb blandt medarbejdere og ledere i kommunerne, og der er fokus på, at sager vedrørende overgreb skal behandles efter særlige procedurer og følges tæt.

På tværs af temanalyserne kan der udledes nogle mere generelle gennemgående konklusioner vedrørende styrker og udviklingspunkter i den kommunale praksis. De gennemgående konklusioner vedrører:

- Kommunernes organisation
- Aktørernes opfattelser af centrale begreber på overgrebsområdet
- Aktørernes kompetencer i praksis.

I de følgende afsnit skitseres de gennemgående konklusioner for hver kategori, og der gives en række konkrete eksempler, der illustrerer indholdet.

## 2.1 Kommunernes organisation

En af Overgrebspakken fremmeste intentioner er, at overgreb skal opdages og håndteres tidligt, blandt andet gennem et styrket tværfagligt samarbejde mellem alle aktørerne omkring barnet. Hvis et overgreb skal opdages tidligt, indebærer det, at overgreb opspores ved, at man undersøger muligheden for, at mistrivsel, adfærdændringer mv. har årsag i overgreb, før der er helt tydelige tegn herpå. En forudsætning for denne målsætning er, at der på både almenområdet og myndighedsområdet, er en systematisk og kontinuerlig opmærksomhed på, om tegn og reaktioner på mistrivsel kan være

tegn på overgreb. Overgreb bør derfor indgå som en faglig hypotese, når et barn udviser tegn på mistrivsel. Hvis et barn er anbragt er det ligeledes essentielt, at anbringelsesstederne har en den samme systematik og opmærksomhed på, at eventuelle forandringer i barnets adfærd kan skyldes overgreb, barnet tidligere har været udsat for, eller aktuelt udsættes for.

### **2.1.1 Systematiske procedurer for almen- og myndighedsrådets arbejde med overgreb**

Gennemgangen af kommunernes beredskabsplaner viser, at kommunerne i høj grad har beskrevet procedurer for opsporing og håndtering af overgreb. Interviewene viser endvidere, at procedurerne er kendt af ledelsen og den enkelte medarbejder på både almen- og myndighedsområdet. Procedurerne er blevet kendt i forlængelse af eksempelvis inddragende processer i forbindelse med udarbejdelse af kommunale beredskaber og den opmærksomhed, man har viet til overgrebsområdet i forbindelse med implementeringen af beredskaberne.

Den opmærksomhed, som området har fået de senere år, har også haft betydning for samarbejdet mellem almenområdet og myndighedsområdet. Det kommer eksempelvis til udtryk på myndighedsområdet, hvor der generelt opleves en styrket kvalitet i underretningerne fra almenområdet. Desuden medfører ny organisering eksempelvis, at almenpersonalet har adgang til tværfaglig sparring fra personale med myndighedskendskab, hvilket almenpersonalet oplever styrker deres opsporing og håndtering af overgreb.

Analysen viser samtidig, at der fortsat er en række udviklingspunkter relateret til den konkrete implementering af opsporingsindsatsen og handling i praksis. Det kommer særligt til udtryk ved, at rollefordelingen i opsporing af overgreb defineres forskelligt på tværs af aktører på området og internt i myndighed. Der er derfor et behov for et styrket samarbejde mellem aktørerne i igangværende overgrebssager med en tydeligere klargørelse af den enkeltes rolle og ansvar. Disse udviklingspunkter uddybes i det følgende.

### **2.1.2 Rollefordelingen i opsporing af overgreb opfattes forskelligt på tværs af aktører på området og internt i myndighed**

Kommunernes organisation - som beskrevet i de gennemgåede beredskaber - understøtter, at der er tydelige retningslinjer og procedurer, når der er en konkret mistanke om et overgreb. Interviewene viser dog, at et udviklingspunkt i kommunernes praksis på overgrebsområdet er at understøtte, at der ageres ud fra og tolkes på de tegn og reaktioner, hvor et overgreb kan være årsag til de identificerede tegn og reaktioner.

Det helt centrale i udviklingspunktet er, at der er uklarhed mellem aktørerne på området, hvad angår, hvem der skal foretage vurderingen af, om identificerede tegn og reaktioner på mistrivsel kan skyldes et overgreb. Konkret medfører det, at aktørerne på området har forskellige opfattelser af, hvem der har ansvar for at formulere en mistanke om et overgreb og hvad deres rolle er i forbindelse med at opspore et overgreb. I analysen er der ikke identificeret forskelle mellem opsporingen af seksuelle overgreb og fysisk vold i forhold til uklarheden i rollefordelingen. Forskellen mellem, hvordan de to overgrebstyper tilgås, ses snarere i forbindelse med håndteringen, hvor der er mindre usikkerhed om, at der handles resolut og hurtigt ved viden eller mistanke om seksuelle overgreb i både myndighed og på almenområdet. Men den grundlæggende forskel på opfattelsen af, hvem der har ansvaret for opsporingen går igen på tværs af overgrebstyperne.

De forskellige rolleopfattelser er skitseret i figur 2.

Figur 2. Illustration af forskelle i aktørernes opfattelse af egen rolle



### Almenpersonalet beskriver tegn og reaktioner uden at vurdere

Analysen viser, at personalet og den daglige ledelse på almenområdet i vid udstrækning er opmærksomme på, om et barn eller en ung mistrives, og det fremgår også, at man er vidende om kommunernes beredskabsplaner i forhold til overgreb.

Analysen viser også, at der på almenområdet (både blandt personalet og ledelsen) er en klar forståelse af, at almenområdets primære ansvar er at beskrive barnets mistrivsel/bekymringen for barnet så objektivt som muligt. Man beskriver barnets tegn og reaktioner nøgternt uden fortolkning. Det medfører, at almenpersonalet i en underretning ikke beskriver en eventuel mistanke om overgreb direkte, medmindre barnet selv har fortalt om overgrebet, eller de fagprofessionelle har bevidnet overgrebet.

Det er samlet set almenområdets opfattelse, at det er myndighed, der på baggrund af underretninger skal undersøge, fortolke og vurdere, om årsagen til mistrivlsen er overgreb.

### Myndighed undersøger primært en mistanke om overgreb, hvis mistanken er formuleret i underretningen

I modsætning hertil er der blandt personalet og den daglige ledelse på myndighedsområdet en opfattelse af, at den indledende fortolkning af observationerne vedrørende barnet (altså opsporingen) bør initieres af de personer, der er tæt på barnet i dets dagligdag, og bør være et fælles anliggende mellem almenpersonalet, eventuelle udgående rådgivere og myndighedsrådgivere.

Et gennemgående argument fra myndigheds side er, at det er almen- og anbringelsesområdet, der har den daglige kontakt med barnet og barnets familie/netværk og således har bedre forudsætninger (qua deres samlede indsigt i barnets omstændigheder) for at vurdere, om barnets mistrivsel kan skyldes overgreb.

Ledelsen og personalet i myndighed er derfor af den opfattelse, at deres rolle er at undersøge en allerede formuleret mistanke om overgreb. Hvis de fagprofessionelle, der er

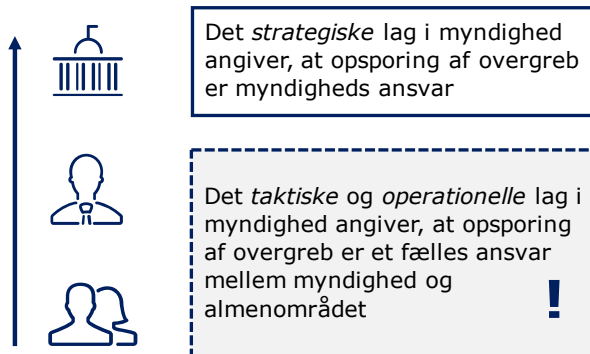
tæt på barnets hverdag, ikke formulerer denne mistanke direkte, vil rådgiverne i myndighed sjældent selv gennemføre en undersøgelse med fokus på, om barnet/den unge har været udsat for overgreb.

### Internt i myndighed er der forskellige opfattelser af myndigheds rolle

Analysen viser desuden, at der internt på myndighedsområdet – på det strategiske, det taktiske og det operationelle lag – er forskellige opfattelser af, hvilken rolle myndighed bør have, når et overgreb skal opspores.

Det strategiske niveau på myndighedsområdet repræsenteret ved interviewede børne- og familiechefer udtrykker en klar holdning til og opfattelse af, at det er myndigheds rolle at være eksperter i overgreb og hermed også i at opspore, om et barns mistrivsel kan skyldes overgreb.

Dette står i nogen kontrast til det taktiske og operationelle lag i kommunerne repræsenteret ved myndighedsledere og rådgivere, der agerer mere direkte på de beskrivelser, der findes i almenrådets og anbringelsesstedernes henvendelser og underretninger, og derfor anser opsporing af overgreb for at være et fælles ansvar mellem myndighedsområdet og almenområdet.



På strategisk niveau i en kommune er der således enighed om, at børne- og familieafdelingen har et stort ansvar i den specifikke opsporing af overgreb. Det strategiske niveau på tværs af dagtilbud, skole og børne- og familieafdeling er dermed ikke nødvendigvis bevidste om, at der er uklarhed om ansvaret på det taktiske og operationelle niveau.

### Anbringelsessteder forebygger og forhindrer, men undersøger ikke

På døgninstitutioner og opholdssteder er der opmærksomhed på overgreb, men de gennemførte interview med lederne fra anbringelsesstederne peger på, at fokus er på at forebygge og forhindre overgreb mellem anbragte og ikke at opspore overgreb, som barnet/den unge udsættes for udenfor anbringelsesstedet eller har været udsat for tidligere. Det er de interviewede anbringelsessteders opfattelse, at når barnet anbringes, så er anbringelsesgrundlaget afdækket, og dermed er det også afdækket, om overgreb er årsag til barnets mistrivsel.

På almen- og anbringelsesområdet er der dermed den samme opfattelse: at ansvaret for at undersøge, fortolke og vurdere en overgrebsmistanke ligger på myndighedsområdet.

### 2.1.3 Der er behov for styrket samarbejde mellem aktører i igangværende overgrebs-sager

I forhold til kommunernes organisation indikerer analysen, at der er behov for at styrke samarbejdet, når der er en igangværende overgrebs-sag. Dette omhandler at få almen- og myndighedsområdet til at understøtte hinandens fagligheder og sikre, at myndighedsområdet på ensartet vis anvender og inddrager børnehusene fra start til slut i overgrebs-sager. Analyserne viser, at uoverensstemmelsen i aktørernes opfattelse af deres rolle i forbindelse med at opspore overgreb desuden går igen, når der er igangsat en sag om et muligt overgreb.

### **Bedre udnyttelse af almen- og myndighedsrådets fagligheder under en overgrebssag**

Når kommunerne modtager en underretning skal de, jf. § 155 b, stk. 2, i Serviceloven, som udgangspunkt orientere underretteren om, hvorvidt der er igangsat en undersøgelse eller foranstaltning. Desuden kan kommunen orientere om hvilken type foranstaltning, der er iværksat, hvis oplysningen har væsentlig betydning for den indsats og støtte, som underretter kan yde barnet, jf. § 155 b, stk. 3, i serviceloven. Kommunen kan dog efter samme bestemmelser undlade at informere underretter, hvis særlige forhold taler imod dette.

Både medarbejdere på almenområdet og myndighedsområdet giver udtryk for, at der i praksis sjældent er dialog mellem almen- og myndighedsområdet, når der er en verserende overgrebssag. Almenområdet oplever derfor jævnligt, at myndighedsområdet ikke overleverer faktuelle informationer til almenområdet om, hvilke foranstaltninger der er iværksat og med hvilket formål. Inddragelse af og sparring med almenområdet kan understøtte, at der dels iværksættes de foranstaltninger, der på tværs af fagligheder er mest relevante, og at der dels efterfølgende fra almenpersonalet kan være den nødvendige opfølgning og opmærksomhed på, om foranstaltningen har den forventede effekt på barnet.

Begge parter begrundet den begrænsede dialog mellem de to områder med, at de er usikre på, hvilke oplysninger, de må udveksle i overgrebssager. Der kan på den baggrund identificeres et fagligt udviklingspunkt i forhold til at klargøre reglerne for begge parter og arbejde med at skabe en bedre kultur for samarbejde, så myndighed og almenområdet i højere grad tager et fælles ansvar for at sikre barnets trivsel igennem en overgrebssag.

### **Der er behov for skærpet fokus på kommunernes anvendelse af børnehusene**

Lovgivningen foreskriver, at hvis en overgrebssag involverer flere sektorer, skal kommunerne anvende børnehusene uanset kommunens vurdering af behovet for inddragelse. Analysen viser dog – hvad børnehusstatistikken også understreger, at omfanget af anvendelsen af børnehusene varierer på tværs af kommunerne. Der er dels variation i forhold til, i hvilke sager kommunerne anvender børnehusene, hvilke af børnehusenes tilbud kommunerne benytter sig af i sagsforløbet og hvordan børnehusenes beskrivelse af barnets behov anvendes efterfølgende. Analysen indikerer dermed, at nogle kommuner i nogen grad selv vurderer, om de opfatter børnehuset som en relevant samarbejdspartner, snarere end de per automatik opstarter et forløb i børnehuset, når der er flere sektorer involveret i sagen.

Den gennemgående forklaring på, hvorfor myndighedspersonerne ikke altid inddrager børnehusene i arbejdet, selvom sagen involverer flere myndigheder, er, at myndighed i nogle tilfælde vurderer, at der ikke er behov for at inddrage børnehusene, fordi børnehusenes faglige ekspertise ikke opfattes som relevant eller nødvendig for sagen. Kommunerne opererer gennemgående med en gradbøjning af sagerne, der centrerer om overgrebets intensitet og omfang. Konkret er det fx opfattelsen, at børnehusene altid skal anvendes i sager om seksuelle overgreb og i sager, hvor børn har været udsat for vold over en længere periode. I kontrast hertil vurderer flere af de interviewede myndighedspersoner, at sager om enkeltstående slag eller skub kan håndteres mere hensigtsmæssigt (eller lige så godt) af kommunen selv. Det er fx i disse tilfælde, at børnehusene kun anvendes til videoafhøringer, men ikke til at gennemføre en § 50-undersøgelse.

Når Børnehusene inddrages, følges deres beskrivelse af barnets behov som regel, men der er også situationer, hvor deres anbefalinger ikke følges. I disse situationer peger kommunerne på, at dette oftest skyldes to forhold:

1. Barnets og/eller familiens manglende mulighed for at møde op på tilbuddet, da der for eksempel er for langt mellem bopæl og tilbuddets placering.

- Myndighedens vurdering af forholdet mellem de økonomiske udgifter ved foranstaltningen i forhold til den forventede effekt. Hvis der vurderes at være en foranstaltning, der prismæssigt er markant mere fordelagtig, kan der være tendenser til, at denne vælges frem for den rent fagligt mest relevante foranstaltning.

## 2.2 Opfattelsen af centrale begreber på overgrebsområdet

Det er væsentligt for et godt samarbejde og for korrekt håndtering af situationen, at der i komplekse sager som overgrebsager er en ensartet forståelse og fortolkning af lovgivningen og af adfærd, situationer og behov, så eksempelvis barnets tarv sikres bedst muligt.

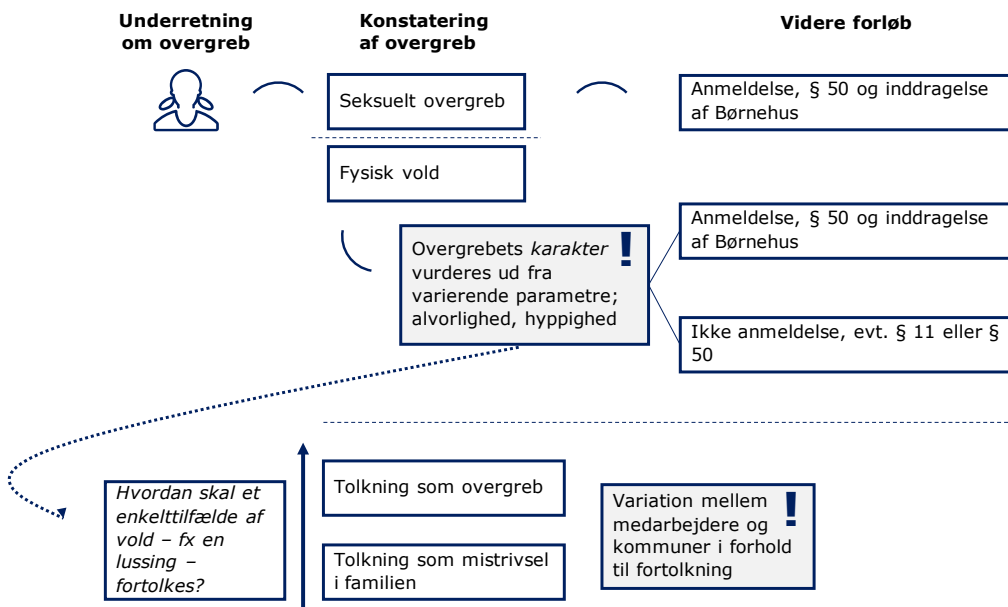
Det betyder, at der på tværs af almen- og myndighedsområdet bør sikres ensartede forudsætninger for fortolkning af tegn og reaktioner. Desuden bør der internt på myndighedsområdet være en fælles forståelse, så vurderinger og foranstaltninger foretages og iværksættes med afsæt i samme faglige vurdering. Konsekvensen ved forskellige opfattelser af centrale begreber kan være, at et eventuelt overgreb ikke opspores, opspores sent eller håndteres uden systematik og klare retningslinjer.

Analysen viser, at der er et udviklingspunkt i forhold til at definere selve begrebet *overgreb* – og efterfølgende forstå, hvilke konsekvenser overgrebet kan have for beskyttelse af det enkelte barn, herunder sikring af barnets tarv.

### 2.2.1 Kommunerne opfatter ikke overgreb ensartet

Først og fremmest viser analysen, at myndighed på tværs af de undersøgte kommuner har en forskellig opfattelse af, hvornår der har fundet et overgreb sted og dermed også, hvornår sagen skal betragtes som en overgrebs sag. Forskellen ses både blandt medarbejdere i myndighed inden for den enkelte kommune og på tværs af myndigheder. Forskellen i opfattelser er tydeligst i håndteringen af mistanke om fysisk vold. Her kan der i datamaterialet spores stor forskel på, hvilken karakter et fysisk overgreb skal have, før der iværksættes en børnefaglig undersøgelse. Den primære årsag til variationen i håndteringen af særligt fysisk vold er, at myndighedspersoner anvender forskellige kriterier i forhold til vurderingen af overgrebets karakter, hvilket fører til vidt forskellige afgørelser om handling. Forskellene er skitseret i figuren nedenfor.

Figur 3. Illustration af forskelle i vurderinger og videre forløb





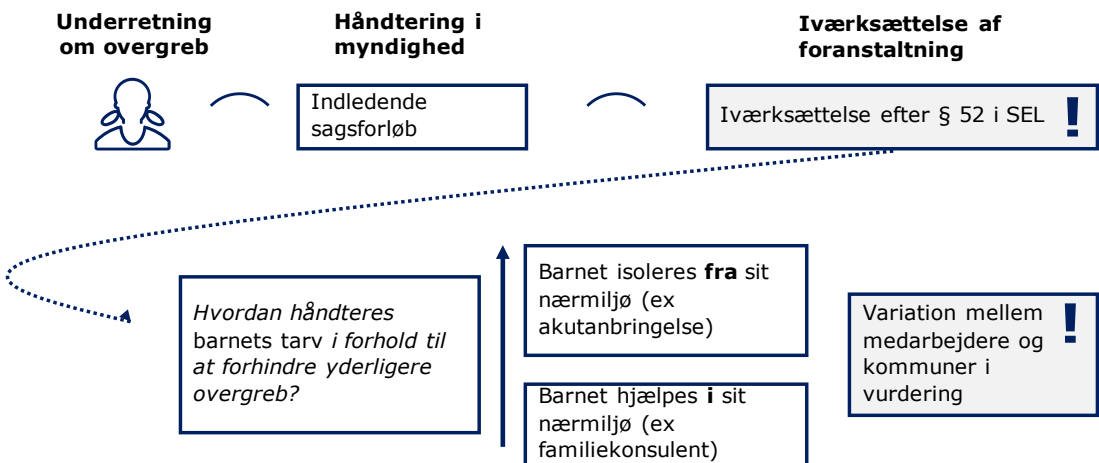
Som figuren viser, anvender myndighed et alvorlighedsparameter, der er styrende for, om myndighed vurderer, at der er tale om et overgreb eller om der snarere er tale om fx dårlige familiemønstre eller u hensigtsmæssige opdragelsesmetoder. Udfordringen er, at alvorlighedsparameteret ikke anvendes tilnærmelsesvist ens og at der kan være stor forskel på udfaldet af to sager, der på objektive parametre ligner hinanden. På samme måde er der ret forskellige opfattelser af, hvordan barnets sikkerhedsmæssige behov bedst imødekommes under en overgrebssag. Der kan derfor opstå et retssikkerhedsmæssigt problem for børnene, hvor nogle kommuner eller sagsbehandlere fx har en højere tolerance ift. at anmelde vold end andre kommuner.

Samtidig viser analysen, at opfattelsen af et overgrebs alvorlighed især er forskellig på det operationelle niveau i kommunerne. På det strategiske niveau er der derimod en relativt ensartet opfattelse af, hvad der udgør et overgreb og også en opfattelse af, at der længere nede i organisationen er en mere ensartet praksis, end hvad der reelt er tilfældet.

### 2.2.2 Uensartede vurderinger af, hvordan barnets tarv bedst sikres, kan have konsekvenser for barnets beskyttelse

Analysen viser, at myndighed på tværs af kommunerne har forskellige opfattelser af, hvordan barnets tarv varetages under en igangværende overgrebssag, som skitseret i figuren.

Figur 4. Illustration af forskelle i vurderingen af, hvordan barnets tarv sikres



De forskellige opfattelser kommer primært til udtryk ved, at nogle myndighedspersoner vægter barnets sikkerhed og individuelle behov højest og derfor isolerer barnet *fra* sit nærmiljø, fx gennem en akutanbringelse, mens andre vægter familiens samlede situation højere og prioriterer at hjælpe barnet i dets nærmiljø.

Samtidig viser analysen – som tidligere beskrevet – at variationen også kommer til udtryk, når det handler om samarbejdet mellem myndighed og børnehusene. Her er det nogle kommuners opfattelse, at børnehusenes perspektiv er for fokuseret på det enkelte barns traume og behov, og at hele familiens situation ikke medtages, hvorfor der kan opstå uenigheder om, hvor fokus skal være, mens udredningen pågår og i de efterfølgende foranstaltninger.

### 2.3 Aktørernes kompetencer i praksis

En afgørende forudsætning for kommunernes praksis på overgrebsområdet er, at de relevante aktører har de nødvendige kompetencer til at kunne varetage deres kerneopgaver i processen med at opspore og håndtere overgreb.

Analysen viser, at kommunerne vurderer, at de har de nødvendige kompetencer til at identificere tegn og reaktioner på mistriivsel og til at gennemføre den indledende børnesamtale. Samtidig er der generelt et stort fokus på at opspore overgreb på almenområdet, og det er kommunernes vurdering, at de nødvendige kompetencer er til stede – der endvidere er understøttet i de kommunale beredskabsplaner og lignende videnmateriale – til at spotte tegn og reaktioner på mistriivsel.

Selvom almenpersonalet har viden om, hvordan de processuelt skal håndtere mistanke eller viden om overgreb, viser interviewene med almenpersonalet, at der kan identificeres et fagligt udviklingspunkt, hvad angår deres tilgang til at tale med barnet, når de har viden eller mistanke om overgreb. Det gælder de samtaler, som de fagprofessionelle har, når der er en svag mistanke om overgreb, såvel som når barnet verbalt har givet udtryk for, at det er blevet udsat for overgreb. Udfordringen består i, at almenpersonalet skal have et bedre kendskab til mulighederne og begrænsningerne i forhold til at føre samtale med barnet, og at almenpersonalet bedre skal kunne vurdere, om tegn og reaktioner er udtryk for et overgreb eller blot generel mistriivsel, hvilket blandt andet blev belyst i afsnittet om kommunernes organisation.

Desuden viser analysen, at den indledende børnesamtale generelt er svær for myndighedsrådgiverne, men at det primært er omstændighederne ved samtalen, der er svære, og at der ikke som sådan er manglende kompetencer blandt myndighedsrådgiverne til at gennemføre samtalen. Mange kommuner har også skabt en god understøttende organisering i forhold til den indledende børnesamtale (for eksempel særlige teams med ekspertise eller sparringsfora), der sikrer de rette kompetencer i samtalen.

Myndighedsrådgiverne oplever dog fortsat, at det kan være svært at få barnet til at åbne op i samtalen og skabe en tillidsfuld relation til barnet på begrænset tid. Myndighedsrådgiverne beskriver, at selvom de har flere værktøjer, er de omstændigheder, der omgiver samtalen, nogle gange så vanskelige, at værktøjerne ikke er tilstrækkelige. Det kan eksempelvis være, hvis barnet endnu ikke har sprog for sine oplevelser, eller hvis barnet ikke vil åbne op og give yderligere information.

Myndighedsrådgiverne har således stort fokus på at holde gode og informative børnesamtaler, der sikrer, at børnene bliver hørt, men der er fortsat behov for fokus på at få udviklet myndigheds praksis og systematik i børnesamtalerne, så det sikres, at alle, der skal gennemføre en børnesamtale i en overgrebssag, har de bedst mulige forudsætninger herfor.

# 3 Temaanalyse 1. Opsporing af overgreb

I dette kapitel præsenteres en række temaanalyser af centrale nedslag i praksis på overgrebsområdet for at identificere styrker og udviklingspunkter i forhold til opsporing.

Opsporing dækker dels almenområdets systematiske opmærksomhed på, om der er børn, der mistrives, og om mistrivsel kan skyldes overgreb, dels den opmærksomhed, myndighedsrådgiverne har på, om børn i deres sagsstamme udsættes for eller har været udsat for overgreb. Opsporing dækker således både opmærksomheden på børnenes trivsel generelt, og hvordan fagpersoner på almen- og myndighedsområdet undersøger årsagerne bag eventuel mistrivsel, herunder hvordan mistanke og/eller viden om overgreb opnås, og hvordan der ageres i forhold hertil. Analysen omfatter også opsporingen på anbringelsessteder, hvor fagpersoner – ligesom myndighedspersonalet og personalet på almenområdet – er omfattet af den skærpede underretningspligt. Herudover kan opsporing også foretages af fx privatpersoner, der dog ikke er underlagt samme skærpede underretningspligt som faggrupperne ovenfor.

Opsporing af overgreb, herunder opnå mistanke og/eller viden om, at et overgreb har fundet sted, kan ske på baggrund af flere forskellige hændelser og aktive handlinger fra enten barnet, barnets netværk eller fagpersonalet omkring barnet. Således ligger der i opsporingsbegrebet, at en mistanke eller viden om overgreb kan udspringe af barnets egne udtalelser, men også af fagpersonens egne observationer, refleksioner og vurdering af forholdene omkring barnet.

Med Overgrebspakken kom der et øget fokus på opsporing af overgreb i kommunerne. Af særlig betydning for opsporingen af overgreb kan fremhæves kravet om, at kommunerne hver især skal have et skriftligt beredskab på overgrebsområdet, der kan støtte det forebyggende og opsporende arbejde. Beredskaberne bør indeholde vejledning til, hvordan fagpersoner skal reagere på og tage initiativ i forhold til de udsagn, tegn og reaktioner, der observeres, herunder hvordan fagpersoner bør afdække mistanke eller viden om overgreb.<sup>6</sup>

I de følgende afsnit gennemgås tre temaanalyser, der vedrører styrker og udviklingspunkter i kommunernes arbejde med opsporing af overgreb. Temaanalyserne knytter sig til hver af de tre faggrupper: almenområdet, anbringelsessteder og myndighed:

- Tema 1.1. Almenpersonalets opmærksomhed på opsporing af overgreb
- Tema 1.2. Anbringelsessteders opmærksomhed på opsporing af overgreb
- Tema 1.3. Myndigheds opmærksomhed på opsporing af overgreb.

---

<sup>6</sup> <https://socialstyrelsen.dk/udgivelser/kommunalt-beredskab-vejledningsmateriale-til-handtering-af-sager-med-overgreb-mod-born-og-unge>.

### **3.1 Tema 1.1. Almenpersonalets opmærksomhed på opsporing af overgreb**

Med vedtagelsen af Overgrebspakken i 2013 blev fokus på tidlig opsporing og håndtering af overgreb styrket. Specifikt blev stillet et lovkrav om, at alle kommuner skal have et skriftligt beredskab til forebyggelse og håndtering af sager om overgreb mod børn og unge, der kan informere og vejlede fagpersonale i kommunen, herunder almenområdet.

På almenområdet er beredskabet rettet mod både ledere, lærere og pædagoger på skoler og i daginstitutioner, dagplejere og fagpersonale i eksempelvis sundhedsplejen og PPR. Det er intentionen med det kommunale beredskab at skærpe opmærksomheden blandt relevante fagpersoner på børn og unge, der udviser tegn og reaktioner på mistrivsel, der kan skyldes overgreb. Endvidere skal beredskabet sikre, at der reageres hurtigt og kvalificeret ved viden eller mistanke om, at et barn eller en ung har været udsat for overgreb. For den almindelige lærer på en skole eller pædagogen i en daginstitution betyder det, at de forventes at kende til beredskabet, og at de har viden om specifikke tegn og reaktioner på overgreb.

Denne viden skal foranledige, at der tidligt fattes mistanke ved observation af bekymrende adfærd, der kunne indikere overgreb, og at der efterfølgende reageres hurtigt på mistanken, ved at mistanken kvalificeres ved hjælp af for eksempel sparring med kolleger, ledere eller myndighed og/eller ved hjælp af yderligere observation af barnet såvel som ved eventuelt at sende en underretning til myndighed.

De interviewede repræsentanter fra myndighed fremhæver, at kommunerne hver især har gennemført en formidlingsindsats for at sikre udbredelse af kendskabet til beredskabet til personale på dagtilbud og skoler. Dette bekræftes af samtlige interviewede personer fra almenområdet, som alle kender til deres kommunes beredskaber. Ankestyrelsens evaluering af Overgrebspakken fra 2015 peger da også på, at henholdsvis 67 og 68 procent af kommunerne allerede i 2015 havde afholdt enten en temadag eller en anden form for mundtlig undervisningsaktivitet for personale på almenområdet.

#### **3.1.1 Godt kendskab til proces for identifikation af tegn og reaktioner på mistrivsel**

Temaanalysen viser, at kommunerne har beskrevet procedurer for opsporing og håndtering, de såkaldte beredskabsplaner, der er kendt af den enkelte medarbejder på myndigheds- og almenområdet. Der er således konkrete handleplaner, der sætter rammerne for, hvad almenpersonalet skal være opmærksomme på i deres professionelle relation til børn i forhold til at kunne foretage faglige vurderinger af børnenes trivsel.

Desuden viser temaanalysen, at almenpersonalet i vid udstrækning har adgang til tværfaglig sparring fra personale med myndighedskendskab (fx i form af forebyggende rådgivere, der fysisk sidder på daginstitutioner og skoler), hvilket almenpersonalet oplever som en styrkelse af opsporingen og håndteringen af mistanke om overgreb.

#### **3.1.2 Identificerede tegn og reaktioner tolkes sjældent som indikationer på overgreb på almenområdet**

På trods af at beredskaberne er kendt af alle de interviewede – både i fokusgrupperne og enkeltpersoninterviewene - viser temaanalysen, at det er relativt få tegn og reaktioner, der af de interviewede betragtes som tydelige tegn på et overgreb. På samme måde viser sagsgennemgangen, at det er relativt få tegn og reaktioner på mistrivsel, der kobles med muligheden for, at barnet har været udsat for et overgreb.

På tværs af datakilderne – både fokusgruppeinterview og opfølgende interview samt sagsgennemgang – ses det, at almenpersonalet generelt er meget opmærksomme på børns trivsel og ændringer i deres adfærd. Samtidig er det tydeligt, at det er følgende tegn og reaktioner, der kan få de fagprofessionelle til at arbejde med en hypotese om overgreb:

- Hvis barnet fortæller, at det har været udsat for overgreb
- Synlige fysiske tegn (for eksempel blå mærker, røde mærker og sår)
- Hvis barnet har en adfærd, der er langt fra alderssvarende
- Gentagen modvilje mod at ville med forældre hjem
- Pludselig udadreagerende eller indadvendt adfærd
- Hvis barnet pludselig ikke kan varetage situationer, det tidligere har kunnet (fx ift. toiletbesøg og at klæde sig på)
- Ændringer i barnets påklædning (for eksempel løst eller udfordrende tøj).

Dog er det også tydeligt af datamaterialet, at det primært er de to første tegn og reaktioner (barnets fortælling om overgreb og synlige mærker), der aktiverer en faglig hypotese om overgreb og ansporer almenpersonalet til fx at anvende det kommunale beredskab eller opsøge sparring af en forebyggende rådgiver. I langt overvejende grad kobler personalet på almenområdet ikke andre tegn på mistriksel (som fx de øvrige nævnte i punktopstillingen) som et udtryk for overgreb og disse tegn beskrives ofte først i sagerne, efter barnet direkte har fortalt, at det udsættes for overgreb.

Konkret er der i de gennemgåede sager en klar overrepræsentation af sager, hvor overgrebet er opsporet på baggrund af barnets egne udtalelser, og repræsentanterne fra almenområdet fremhæver da netop også primært barnets egne udtalelser og fysiske tegn som de tydeligste indikationer på overgreb, når de spørges herom i interview.

Blandt samtlige af de adspurgte lærere og pædagoger i de fire interviewkommuner lægges der desuden særlig vægt på, at deres opgave er at observere barnet og lægge mærke til eventuelle adfældsændringer og tegn på mistriksel og ikke vurdere, om tegn og reaktioner indikerer overgreb eller snarere en anden form for mistriksel.

Dog viser analysen af interviewene med de fagprofessionelle på almenområdet, at tegn og reaktioner på alle former for mistriksel i praksis drøftes med kolleger (for eksempel i klasseværelset eller på den specifikke stue), hvorefter lederen af skolen eller institutionen næsten altid inddrages, og det besluttet, hvordan der skal handles i det videre forløb. Hos de interviewede ledere synes der dog ikke at eksistere et særskilt fokus på overgreb hos, når medarbejderne henvender sig med tvivlsspørgsmål eller observationer; ingen af de adspurgte ledere nævner, at de i forbindelse med sparringen har specifikt fokus på, om den identificerede mistriksel kan skyldes overgreb.

Således synes overgreb hverken at være et specifikt fokus på ledelses- eller medarbejderniveau, hvilket kan have konsekvenser for, hvor ofte et overgreb opspores på almenområdet i hverdagen. Det understøtter derfor pointen fra sags gennemgangen, hvor overgreb oftest først opspores, når et barn italesætter overgrebet, eller det bevidnes.

### **3.1.3 Risiko for manglende dybde og opfølgning i samtalen med barnet – særligt i forhold til mistanke om seksuelle overgreb**

Selvom almenpersonalet har viden om, hvordan de processuelt skal håndtere mistanke eller viden om overgreb, kan der identificeres et fagligt udviklingspunkt, hvad angår almenpersonalets tilgang til at tale med barnet, når de har viden eller mistanke om overgreb. Det gælder både de samtaler, som de fagprofessionelle har, når der er en svag mistanke om overgreb, og når barnet direkte har fortalt, at det er blevet udsat for overgreb.

De interviewede eksperter vurderer, at udviklingspunktet ofte kan handle om manglende faglig ballast eller fagligt mod hos de fagprofessionelle, hvorfor de bliver berøringsangst i forhold til at blive i samtalen med barnet, hvis der opstår mistanke om overgreb som følge af barnets adfærd.

Pædagoger og lærere vurderer dog ikke selv, at det handler om manglende mod, men snarere at de i de svære tilfælde er i tvivl om, hvordan de igennem samtalen med barnet enten kan få kvalificeret eller afkræftet deres mistanke. Tvivlen kommer til udtryk i tilgangen til konkret opsporing, hvor der dels er varierende metoder til at opspore, dels varierende viden om pædagogernes og lærernes rolle i at opspore.

Det har den konsekvens, at almenpersonalet ind imellem ikke forsøger at få kvalificeret deres mistanke gennem eksempelvis systematiske observationer og samtaler, men i stedet venter på, at barnet selv siger, at det har været udsat for overgreb. Endvidere har det en konsekvens i situationer, hvor barnet selv giver verbalt udtryk for, at det har været udsat for overgreb. I de situationer er der en del af de interviewede lærere og pædagoger, der giver udtryk for, at det er deres opfattelse, at de ikke må stille opfølgende spørgsmål til barnets udsagn, men blot skal orientere myndighed så hurtigt som muligt. Der er således en faglig usikkerhed om tilgangen til samtalen, og hvordan der kan stilles opfølgende spørgsmål, og samtidig er der også usikkerhed om selve regelgrundlaget, og hvor langt de fagprofessionelle kan og må gå ind i samtalen.

Derudover giver almenpersonalet udtryk for, at samtaler med barnet om overgreb er særligt vanskelige, hvis forældrene er de mistænkte. Almenpersonalet oplever i nogle tilfælde at de med samtalerne går bag om ryggen på forældrene, da forældrene normalt ellers ville være involverede, når der blev talt med barnet. Almenpersonalet oplever i disse tilfælde, at det er tryggere at give opgaven og ansvaret for at føre samtaler med barnet om et eventuelt overgreb videre til myndighed.

De interviewede fagpersoner i myndighed peger dog på, at det er helt centralt for en korrekt faglig håndtering af en underretning om overgreb, at underretningen indeholder al relevant information. Derfor ønsker ledere og medarbejdere i myndighed, at pædagogen/læreren i højere grad stiller opfølgende spørgsmål til barnet i fx en situation, hvor barnet fortæller, det bliver slået og dermed har afdækket den beskrevne overgrebssituation. Samtidig ønsker myndighed, at underretningen også grundigt uddyber institutionens/skolens øvrige samarbejde med familien og hvordan skolen/institutionen i øvrigt opfatter barnets trivsel.

Udfordringen i forbindelse med manglende opfølgning i samtalen med barnet gør sig særligt gældende i forhold til seksuelle overgreb. Der kan på tværs af interview med faglige eksperter, ledere og medarbejdere fra almen- og myndighedsområdet udledes særligt tre forhold som årsager til denne udfordring:

1. De tværfaglige sparringsmuligheder udnyttes ikke altid optimalt i forhold til at støtte almenpersonalet i samtalerne med barnet. De tværfaglige sparringsmuligheder, som almenområdet normalt benytter sig af, anvendes i mange tilfælde ikke til at drøfte, hvordan de fagprofessionelle kan tale med barnet. Medarbejderne peger i stedet på, at de tværfaglige forummer anvendes til at drøfte eksempelvis konkrete formuleringer i en underretning, eller om bekymringen er alvorlig nok til en underretning.
2. Det ledelsesmæssige niveau har en anden opfattelse af, hvor godt medarbejderne er rustede til at tale med børnene, end medarbejderne selv har. Dette er tydeligt af interviewmaterialet fra både medarbejder- og lederinterview. Både teamledere og de interviewede børne- og familiechefer har indtryk af, at lærere og pædagoger er rustede til at håndtere samtaler med børnene om overgreb, fordi der netop har været fokus på dette i formidlingen af de kommunale beredskaber. I modsætning hertil giver lærere og pædagoger på det operationelle niveau udtryk for, at de ikke oplever sig rustede til disse samtaler, samt at de ikke opfatter disse samtaler som deres opgave. Denne forskel mellem ledelses- og medarbejderniveau forekommer i alle de fire kommuner, hvor der er foretaget enkeltpersonsinterview med både ledere og medarbejdere.

3. De fagprofessionelle på almenområdet angiver i samtlige interview, at de kender de kommunale beredskaber, men ikke nødvendigvis anvender beredskaberne aktivt i den fase, hvor de endnu ikke har taget stilling til, om der skal sendes en underretning. I alle de gennemlæste kommunale beredskaber fremgår der tydelige beskrivelser af, hvordan en mistanke kan kvalificeres gennem blandt andet samtale og observation. Men i praksis anvender almenpersonalet ofte først beredskabet, når der er truffet beslutning om at orientere myndighed gennem en underretning. Samlet set tyder det altså på, at selvom der er viden om beredskabets eksistens, så anvendes det ikke i tilstrækkeligt omfang til at kvalificere samtaler med barnet.

### 3.2 Tema 1.2. Anbringelsessteders opmærksomhed på opsporing af overgreb

Børn og unge, der er anbragt udenfor hjemmet, er i særlig stor risiko for at have oplevet overgreb, at opleve overgreb eller at udsætte andre for overgreb.<sup>7</sup>

I Overgrebspakken fra 2013 er der ydermere et særligt fokus på at tydeliggøre kommunernes ansvar for at beskytte anbragte børn mod nye overgreb og mod at blive konfronteret af en person, der tidligere har begået overgreb mod barnet (begge særligt i forbindelse med samvær med forældre og netværk).

Med anbringelsessteder menes henholdsvis plejefamilier, døgninstitutioner og opholdssteder, og analysen retter sig derved mod de fagpersoner, der på anbringelsesstederne arbejder med de anbragte børn. Som med de øvrige to områder (almenområdet og myndighed) er fagpersonalet på anbringelsessteder underlagt den skærpede underretningspligt og bør derfor spille en central rolle i at opspore overgreb mod anbragte børn.

#### 3.2.1 Anbringelsessteder tænker i begrænset omfang på overgreb som årsag, når de vurderer børns mistrivsel

Interview med to ledere på anbringelsessteder samt sagsgennemgangen peger på, at anbringelsesstederne har en tendens til primært at fokusere på at opspore overgreb under anbringelsen, hvis et overgreb også er selve årsagen til anbringelsen.

Det manglende fokus på at opspore overgreb, som barnet er udsat for under anbringelsen, kommer til udtryk på to måder i interviewene:

1. De to interviewede ledere vurderer, at det ikke er deres opgave at opspore overgreb, men i stedet at observere børnene og forholde sig så beskrivende til deres adfærd som muligt. De anvender her de samme formuleringer som skolelærere og pædagoger ift. ansvarsfordelingen mellem anbringelsesstedet og myndighed
2. De interviewede ledere giver udtryk for, at de bliver opmærksomme på overgreb, hvis 1) barnet fortæller om det, 2) det bevidnes af en fagperson eller 3) der er tydelige fysiske tegn. Udsagnene bekræftes gennem sagsgennemgangen, hvor alle de gennemgående overgrebssager, hvor barnet er anbragt inden overgrebet finder sted, er opsporet på en af de tre måder.

Der vurderes på tværs af ekspert- og myndighedsinterview og interview med ledere af anbringelsessteder at være en række årsager til, at anbringelsesstederne – både døgninstitutioner, opholdssteder og plejefamilier – ikke har særskilt fokus på overgreb:

- Eksperterne giver udtryk for, at døgninstitutioner og opholdssteder kan være udfordret af, at de skal tage sig af både de børn, der har været udsat for overgreb, og de børn, der har udsat andre for overgreb. Denne dobbelthed kan udvise linjerne for, hvornår der reageres ved mistanke om overgreb, og hvornår et overgreb opspores. Samtidig fremhæves det i øvrige gennemførte interview

<sup>7</sup> Socialstyrelsen (2011): En tryk anbringelse. Forebyggelse af seksuelle overgreb mod børn og unge. Et inspirationsmateriale.

med eksperterne, at det netop er særlig vigtigt, at døgninstitutioner og opholdssteder har særskilt fokus på overgreb mellem anbragte børn og unge og opsporing af disse.

- Døgninstitutioner og opholdssteder arbejder med børn med mange forskellige problematikker, og overgreb er ikke nødvendigvis en problematik, der tildeles særligt fokus – hverken blandt medarbejdere eller ledelse
- Det pointeres – i både ekspertinterview og af ledere af anbringelsessteder – at mange børn og unge på en døgninstitution og/eller et opholdssted kan gøre det svært at have øje for det enkelte barn. Ligeledes fremhæves det, at de mange skiftende voksne, der er tilstede i et anbragt barns liv, kan resultere i, at tegn og reaktioner på overgreb ikke bemærkes.

Med afsæt i de gennemførte interview med eksperter og myndighedspersonale kan følgende årsager vedrørende plejefamiliers manglende opmærksomhed på overgreb identificeres:

- Plejefamilier kan være udfordrede af, at de indgår i en følelsesmæssig relation med barnet og til tider kan være for tæt på barnet til at kunne opspore overgreb. Især fremhæver eksperterne, at opsporingen af overgreb ofte kræver observation fra en udefrakommende.
- Plejefamilier mangler kompetencer til at kunne beskrive barnets adfærd og observere eventuelle adfærdsændringer, der kan relatere sig til overgreb og er derfor ikke opmærksomme på overgreb.
- Plejefamiliekonsulenterne lykkes ikke altid med at skabe plads til drøftelser i deres supervision og løbende dialog, hvor plejefamilier frit kan lufte alle de tanker og hypoteser, de har vedrørende barnet, og dermed opspore overgreb.

Samlet set viser analysen, at anbringelsesstederne har den samme overordnede udfordring med at opspore overgreb som almenområdet, nemlig at de ikke opfatter det som deres opgave og i stedet har en forventning om, at myndighed varetager denne opgave.

Det er her dog væsentligt at pointere, at der er gennemført væsentligt færre interview med anbringelsessteder end med personale fra almenområdet, så der kan formentlig være stor forskel på det enkelte anbringelsessteds opfattelse af denne rollefordeling.

### **3.3 Tema 1.3. Myndigheds opmærksomhed på opsporing af overgreb**

I myndighed bør der – på lige fod med øvrige faglige hypoteser – være en faglig hypotese om et muligt overgreb, når et barns mistrivsel skal vurderes.

Hvis rådgiveren ikke har overgreb som en faglig hypotese og ikke undersøger, om barnets mistrivsel kan være relateret hertil i både det indledende sagsarbejde (for eksempel i forbindelse med § 50-undersøgelsen) og det løbende sagsarbejde (for eksempel i forbindelse med opfølgning på handleplanen), kan der potentielt gå lang tid, fra et barn får en sag i myndighed, til et overgreb opdages.

#### **3.3.1 Styrket kvalitet i underretninger til myndighed**

Som beskrevet har kommunerne beskrevet procedurer for opsporing og håndtering, der er kendt af den enkelte medarbejder på myndigheds- og almenområdet.

Både personalet på almen- og myndighedsområdet oplever, at de fastlagte procedurer har resulteret i, at myndighed oplever en styrket kvalitet i underretningerne – også når det gælder de underretninger, der vedrører mistanke om overgreb. Det betyder, at



myndighed kan iværksætte de formelle procedurer, når der er mistanke om et overgreb.

### **3.3.2 Myndighed opsporer sjældent overgreb selv**

Analysen viser, at myndighed sjældent opsporer et overgreb selv i deres indledende eller løbende sagsarbejde, men at overgrebet opspores på baggrund af underretninger fra andre aktører, herunder primært almenområdet og anbringelsessteder.

Konkret peger sagsgennemgangen på, at opsporingen af overgreb, hvor der findes en sag på barnet i forvejen, i meget høj grad forlader sig på almenrådets og anbringelsesstedernes underretninger (og – som beskrevet – underrettes der primært, når barnet har fortalt, at det udsættes for overgreb eller der er tydelige fysiske tegn herpå). I de gennemførte interview med myndighedssagsbehandlere fremhæves det, at det ikke skyldes, at myndighed mangler tilstrækkelig adgang til faglig og ledelsesmæssig sparring om overgreb, men at drøftelserne af et barns mistrivsel sjældent tager udgangspunkt i en faglig hypotese om overgreb, hvis der ikke foreligger en underretning om et overgreb.

Der kan i datamaterialet spores to centrale årsager til, at der sjældent opspores overgreb i eksisterende sager i myndighed:

1. Der mangler systematisk fokus på overgreb som faglig hypotese i sparringen med kollegaer og ledelse
2. Myndighed har opfattelsen af, at almenområdet er tættere på barnets hverdag og virkelighed, og at eventuelle tegn og reaktioner derfor bør spottes af almenpersonalet

### **3.3.3 Manglende systematisk sparring vedrørende specifikke mistanker om overgreb**

Interviewene med myndighedsrådgivere indikerer, at opsporingen af overgreb i eksisterende sager, der ikke vedrører overgreb, har tæt sammenhæng til myndighedsrådgiverens mulighed for sparring med kolleger og ledere om sagen – da det typisk er her, at en eventuel mistanke om overgreb drøftes og kvalificeres.

Denne sparring kan foregå mere eller mindre systematisk:

- I den ene ende af spektret forekommer en fast sagsgennemgang eller ledelses-supervision med særligt fokus på overgreb med fast kadence
- I den anden ende af spektret rækkes der ud efter sparring fra en kollega eller en leder, hvis der opstår et konkret behov.

Interviewene med myndighedssagsbehandlerne peger på, at der eksisterer forskellig praksis på tværs af de fire kommuner, hvad angår faglig sparring, men at ingen af kommunerne har en systematisk praksis for sparring, hvor der særligt er fokus på overgreb. Samtidig fremgår det fra både interviews med ledere og medarbejdere og fra de gennemgående sager, at overgreb ikke systematisk inddrages som en faglig hypotese, når det drøftes, hvad det fx kan skyldes, at et barn ikke profiterer af en igangværende foranstaltning eller det opleves, at barnets adfærd markant ændrer sig.

### **3.3.4 Myndighed betragter ikke opsporing af overgreb som deres opgave i sagsarbejdet**

En yderligere årsag til myndigheds manglende opmærksomhed på opsporingen af overgreb er en forventning blandt myndighedsrådgiverne om, at almenområdet og anbringelsesstederne via deres kendskab til barnet og familien er særlig kvalificerede til at vurdere, hvad der kan være årsagerne til barnets mistrivsel, og dermed også opsporer og tør italesætte mistanke og/eller viden om overgreb direkte i deres underretninger.

De gennemførte interview på tværs af informanterne på myndighedsområdet viser, at opfattelsen af myndigheds egen rolle i opsporingen af overgreb er forskellig afhængig af, hvor i organisationen, der spørges:

- Det *strategiske* niveau i kommunerne har en tydelig holdning til, at myndighed er og skal være eksperterne på overgrebsområdet og at de skal evne at overskue udviklinger i barnets adfærd og vurdere, om de kan skyldes overgreb.
- På det *operationelle* niveau blandt myndighedsrådgiverne udtrykkes der dog et ønske om enten at brede ansvaret ud eller helt placere ansvaret for opsporing på almenområdet og anbringelsessteder, da det er her, personalet er tættest på barnet. Denne manglende forventningsafstemning kan i sig selv være en årsag til, at myndighed ikke er opmærksom på overgreb i deres eksisterende sagsstamme.

Dog fremhæves det af myndighedsrådgiverne i de gennemførte interview, at almenområdet for sjældent italesætter en direkte mistanke om overgreb i deres underretninger. Myndighedsrådgiverne påpeger, at de agerer meget direkte på, hvad der fremgår af en underretning, og det har den konsekvens, at der kun henledes opmærksomhed på et eventuelt overgreb, hvis det eksplicit er nævnt i underretningen.

## 4 Temaanalyse 2. Håndtering af overgreb

I dette kapitel præsenteres en række temaanalyser af centrale nedslag i praksis på overgrebsområdet for at identificere styrker og udviklingspunkter, der vedrører kommunernes håndtering af overgrebssager.

Håndtering dækker i denne analyse både den måde, de fagprofessionelle på almenområdet agerer på, når de har mistanke eller viden om overgreb, og den måde, myndighedspersoner agerer på, fra de modtager en underretning om overgreb, til de eventuelt igangsætter foranstaltninger for barnet.

Med Overgrebspakken er der foretaget en skærpelse af underretningspligten for fagprofessionelle på almenområdet. Der er dermed også et skærpet krav til, at almenpersonalet er opmærksomme på mistrivsel, og på om mistrivsel kan skyldes overgreb.

På myndighedsområdet er der en række formelle krav, der skal overholdes i håndteringen af en overgrebssag, hvoraf de væsentligste er:

- Der skal afholdes en børnesamtale umiddelbart efter modtagelsen af underretning om overgreb (hvis forældrene er de mistænkte, afholdes samtalen uden forældrenes tilstedeværelse og samtykke).
- Alle indkomne underretninger vurderes, i forhold til om barnet er i fare, og om der er behov for akutte foranstaltninger, senest 24 timer efter modtagelserne.
- Der iværksættes en genvurdering af et barns sag, i de tilfælde hvor der indgives en ny underretning på den eksisterende sag.
- Alle kommuner skal benytte et børnehus i sager om overgreb mod børn og unge, hvor det er relevant for kommunen at inddrage sygehusvæsenet eller politiet.

I de kommende afsnit er der gennemført analyser af følgende temaer, som relaterer sig til kommunernes håndtering af overgrebsområdet:

- Tema 2.1. Almenpersonalets understøttelse af barnets trivsel i en overgrebssag
- Tema 2.2. Myndigheds indledende børnesamtale, når der er mistanke om overgreb
- Tema 2.3. Myndigheds vurdering af, om overgreb skal føre til politianmeldelse
- Tema 2.4. Myndigheds håndtering af barnets trivsel og sikkerhed i en overgrebssag
- Tema 2.5. Kommunernes anvendelse af Børnehusene
- Tema 2.6. Myndigheds anvendelse af foranstaltninger i overgrebssager
- Tema 2.7. Kommunernes tilgang til psykisk vold.

### 4.1 Tema 2.1. Almenpersonalets understøttelse af barnets trivsel i en overgrebssag

Når en skole eller et dagtilbud har indsendt en underretning til myndighed, har underretteren krav på at få en kvittering på modtagelsen og besked om, hvorvidt underretningen har ført til en undersøgelse eller foranstaltninger, medmindre særlige forhold taler imod det. Skolen eller dagtilbuddet har dog ikke krav på at vide hvilken foranstalt-

ning, eller hvad en eventuel undersøgelse har vist. Dette fører i mange sager til, at skolen eller dagtilbuddets opgaver i overgrebsagen efter en indsendt underretning i praksis begrænser sig til efter behov at:

- Deltage i en opfølgende samtale med myndighed om underretningens indhold
- Være tryghedsperson for barnet under børnesamtalen, der som regel holdes i skolen/på dagtilbuddet
- Følge barnet til og fra børnehuset som tryghedsperson.

Herudover er det i vid udstrækning almenpersonalets primære forpligtelse at understøtte, at barnet har en så tryk hverdag som mulig, mens overgrebsagen behandles. Almenpersonalet har dermed oftest ikke en formel rolle i overgrebsagen.

#### **4.1.1 Forskellige opfattelser mellem myndighed og almenområdet af, hvilket samarbejde der skal til for at sikre barnets trivsel**

Interviewene med de fagprofessionelle på almenområdet peger på, at skolen/dagtilbuddet som udgangspunkt har begrænset kontakt med myndighed efter en indsendt underretning. De interviewede medarbejdere og ledere fra dagtilbud og skoler giver udtryk for, at de har forståelse for, hvorfor de ikke skal have information om den politimæssige efterforskning eller detaljer om sagen, men at de ønsker et større samarbejde med myndighed om, hvordan barnets trivsel ved fælles indsats kan understøttes bedst muligt.

De interviewede fra almenområdet peger især på et behov for, at der for eksempel gennem netværksmøder foretages en højere grad af koordinering af, hvordan barnets hverdag skal tilrettelægges. Særligt efterspørger almenområdet at få information om, hvis barnet modtager behandling, samtaler eller andre indsatser under overgrebsagen, der kan påvirke barnets humør og trivsel, for at sikre, at der ikke igangsættes parallelle indsatser fra henholdsvis skole og myndigheds side.

Omvendt giver de interviewede på myndighedsområdet udtryk for, at de igangsatte foranstaltninger ikke angår medarbejderne på almenområdet. Begrundelsen herfor er, at foranstaltningen sjældent kræver involvering af almenpersonalet. Myndighedspersonalet medgiver, at foranstaltningerne kan have konsekvenser for og indvirkning på barnets trivsel, der skal håndteres i dagligdagen på almenområdet, men myndighedsrådgiverne påpeger, at selve gennemførelsen af foranstaltninger sjældent har en direkte indvirkning på barnets konkrete hverdag.

Medarbejderne på myndighedsområdet bekræfter derfor også, at kommunikation mellem myndighed og almenområdet er begrænset. Myndigheden peger i stedet på, at den forventer, at skoler og dagtilbud benytter sig af andre sparringsmuligheder (for eksempel PPR), hvis de er i tvivl om, hvordan de skal håndtere hverdagen for barnet.

Analysen viser således, at myndighed og almenområdet har en forskellig opfattelse af, hvordan samarbejdet mellem dem skal tilrettelægges i en overgrebsag, og ikke mindst hvilket omfang samarbejdet skal have.

#### **4.1.2 Almenområdet er udfordret af forældresamarbejdet og mangler strategier til at håndtere dette**

De interviewede lærere og pædagoger giver udtryk for ofte at være udfordret af forældresamarbejdet i de overgrebsager, hvor forældrene er de mistænkte. Samarbejdet med forældrene er ofte vanskeligt, hvis forældrene er de mistænkte, særligt når det er skolen/dagtilbuddet, der er afsender af den underretning, der har igangsat sagen.

Når forældrene er mistænkt, er underretningen i de fleste tilfælde sendt uden forældrenes viden, hvilket opleves at udfordre tilliden mellem skole/dagtilbud og forældre. Almenområdet peger på, at det ofte kan være hjælpsomt for almenområdets opgave med

at understøtte barnets trivsel i hverdagen, hvis myndighed spiller en mere aktiv rolle og altid informerer forældrene om, at skolen/dagtilbuddet har gjort det rigtige og er forpligtet til at underrette myndighederne om mistanke om overgreb.

På baggrund af interviewene med personale på skoler og dagtilbud ses der en tendens til, at der på almenområdet mangler strategier for, hvordan de håndterer og følger op på forældresamarbejdet. Her er det oftest den enkelte lærer/pædagog, der case-by-case skal håndtere forældresamarbejdet. Der kan derfor være behov for, at der i højere grad foretages systematisk opsamling af, hvordan forældresamarbejdet kan optimeres, og at der udvikles egentlige strategier for dagtilbud og skoler.

#### **4.2 Tema 2.2. Myndigheds indledende børnesamtale, når der er mistanke om overgreb**

Myndighed skal gennemføre en indledende børnesamtale med barnet umiddelbart efter modtagelsen af en underretning om overgreb. Hvis forældrene er de mistænkte, skal dette ske uden forældrenes viden og samtykke.

I børnesamtalen er formålet at spørge ind til og lytte til børnenes oplevelser og situation, herunder forsøge at belyse de tegn og reaktioner, der fremkommer af underretningen. Derfor skal myndighedsrådgiverne være nærværende og kunne lytte til og forstå børnene samt navigere mellem børnenes, forældrenes og andre professionelles udsagn.

##### **4.2.1 Faglige kompetencer til børnesamtalen er styrket, men der er fortsat behov for fokus på udvikling af faglige værktøjer**

Flere af de interviewede eksperter har givet udtryk for, at de har en opfattelse af, at myndighedsrådgiverne har vanskeligt ved at afholde børnesamtalen og blandt andet mangler faglige redskaber til at gennemføre børnesamtalen.

De interviewede myndighedsrådgivere og ledere peger dog selv på, at de oplever sig godt klædt på til samtalen og i bedre stand til at gennemføre børnesamtalen nu i forhold til for få år siden. De fremhæver her, at det især skyldes de seneste års store fokus på børnesamtalen og træning i dens gennemførelse. De fremhæver også, at de ofte tager flere børnesamtaler med børnene/de unge, og at de opfatter børnesamtalerne som et afgørende sagstrin i håndteringen af en overgrebssag.

Myndighedsrådgiverne oplever dog fortsat, at det kan være svært at få børnene til at åbne op i samtalerne og skabe en tillidsfuld relation til barnet på begrænset tid. Myndighedsrådgiverne beskriver, at selvom de har flere værktøjer, er de omstændigheder, der omgiver samtalen, nogle gange så vanskelige, at værktøjerne ikke er tilstrækkelige. Det kan eksempelvis være, hvis barnet endnu ikke har sprog for dets oplevelser, eller hvis barnet ikke vil åbne op og give yderligere information eller bekræfte den information, barnet tidligere har givet fx en lærer.

Samtidig udtrykker myndighedsrådgiverne, at det kan være vanskeligt at balancere mellem at sikre tilstrækkelig afdækning af overgrebsepisoden/-episoderne og barnets forhold uden at lægge ord eller konklusioner i munden på barnet. Myndighedsrådgiverne udtrykker her, at de lægger vægt på at agere professionelt uden at være ledende i dialogen, og at de derudover lægger stor vægt på at forklare, hvilke spørgeteknikker de anvender, og hvordan de forsøger at anvende deres kropssprog for at skabe tillid mellem dem selv og barnet. Myndighedsrådgiverne har således stort fokus på at holde gode og informative børnesamtaler, der sikrer, at børnene bliver hørt, men der er fortsat behov for fokus på at få udviklet myndigheds praksis og systematik i børnesamtalerne, så det sikres, at alle, der skal gennemføre en børnesamtale i en overgrebssag, har de bedste mulige forudsætninger herfor.

### 4.3 Tema 2.3. Myndigheds vurdering af, om overgreb skal føre til politianmeldelse

Når myndighed får viden eller mistanke om, at et barn eller en ung er eller har været udsat for overgreb, er det deres opgave at vurdere, om mistanken skal politianmeldes, og om der skal igangsættes en § 50-undersøgelse og ske inddragelse af børnehuset. Uanset om der foretages en anmeldelse, har myndighed fortsat det sociale ansvar for børnene og dermed ansvar for at træffe afgørelse om fx at igangsætte en § 50-undersøgelse eller et § 11-forløb. Kommunerne kan også sende sagen til Børnehuset, uden der foreligger en politianmeldelse, hvis det har været relevant at inddrage politiet.

#### 4.3.1 Generelt ensartet tilgang til anmeldelse, men der kan være behov for at styrke retningslinjer for vurdering af hyppighed og grovhed

Alle myndighedsrådgivere og ledere af myndighed giver udtryk for, at et centralt parameter for, om der anmeldes eller ej, er forældrenes udlægning af sagen samt overgrebs hyppighed og grovhed.

Den overvejende del af myndighedsrådgiverne giver udtryk for, at der oftere anmeldes, hvis forældrene på trods af tydelige indikationer benægter, at et eller flere overgreb har fundet sted, mens myndigheden mindre hyppigt anmelder, hvis forældrene erkender eksempelvis at have slået barnet en enkelt gang i afmagt og derudover gerne vil samarbejde om, hvordan de i fremtiden skal håndtere konflikter med barnet.

Endvidere fremgår det af sagsgennemgangen af 20 sager, hvor der efter modtagelse af underretning om mistanke om overgreb ikke er foretaget en politianmeldelse, at der i vurderingen af, om der skal ske anmeldelse, særligt lægges vægt på det hidtidige kendskab til familien, hyppigheden af volden, og hvor groft overgrebet er. Der er i størstedelen af de sager, hvor der ikke foretages en politianmeldelse, tale om underretninger om fysisk vold.

Der er dog ikke på tværs af de undersøgte kommuner en ens forståelse af, hvordan hyppighed og grovhed defineres. Nogle informanter giver udtryk for, at hvis forældrene fx for anden gang har slået barnet, vil det altid betragtes som et skærpende kriterie i forhold til grovhed og dermed føre til anmeldelse, mens andre informanter i højere grad vurderer voldens karakter (er der fx tale om en slag på armen eller en hård lussing) samt forældrenes samarbejdsvillighed også ved gentagen vold.

#### 4.3.2 Samarbejde med politiet om vurdering af, om der skal ske anmeldelse

At der er kommuner, der efter modtagelse af underretning om mistanke om overgreb vælger ikke at anmelde – uafhængigt af det hidtidige kendskab til familien, hyppigheden af volden, og hvor groft overgrebet er – skal ses i lyset af, at det tydeligt fremgår af interviewene, at vurderingen af, om der skal ske en anmeldelse næsten altid foregår i samarbejde med det lokale politi eller med børnehuset. Dette bekræftes i sagsgennemgangen, hvor der i alle de sager, hvor der er foretaget anmeldelse, kun to gange træffes afgørelse om anmeldelse uden sparring fra politi og indimellem supplerende sparring fra børnehuset. Dermed vil det i en række sager også være den politimæssige vurdering og ikke bare den socialfaglige, der bliver udslagsgivende for, om der sker anmeldelse. Ofte tages der udgangspunkt i politiets vurdering af, hvorvidt de vil kunne rejse sigtelse på det foreliggende grundlag.

Der er dog en vis variation på tværs af kommuner, i forhold til om politiets og børnehusets anbefalinger følges. En del af de interviewede myndighedssagsbehandlere giver udtryk for, at de altid følger politiets anvisninger, hvis politiet vurderer, at der ikke kan rejses sigtelse, fordi sagsbehandlerne vurderer, at det ikke er i barnets interesse, at det skal politiafhøres og måske endda være adskilt fra sine forældre i en periode, hvis der ikke rejses sigtelse. Andre myndighedsrådgivere giver udtryk for, at de lytter til politiets

anbefalinger, men indimellem politianmelder mod politiets anbefaling, fordi de vurderer, at sagen har en alvorsgrad, der kræver det. Der kan således spores kommunal variation, i forhold til om det er politiets vurdering i den løbende sparring eller en socialfaglig vurdering, der er udslagsgivende for en politianmeldelse. Fælles for informanterne på tværs af de fire undersøgte kommuner er, at de i interviewene i højere grad giver udtryk for at følge anbefalingerne fra politiet fremfor fra Børnehusene, da de oplever, at Børnehusene ofte anbefaler en anmeldelse uanset overgrebets karakter.

#### **4.3.3 I en del sager lukkes der for yderligere undersøgelser, hvis der ikke anmeldes**

Der er blandt de interviewede kommuner forskel på, hvordan overgrebssager, der ikke anmeldes, håndteres. Nogle kommuner igangsætter altid en § 50-undersøgelse for at undersøge barnets omstændigheder mens andre kommuner ofte lukker sagen eller iværksætter kortere indsatser (for eksempel et § 11-forløb).

Variationen i den efterfølgende håndtering af sager, der ikke anmeldes, kan desuden identificeres i sagsgennemgangen. Der er gennemgået 20 sager, hvor der ikke er foretaget en politianmeldelse. Variationen er, at der i få sager igangsættes en § 50-undersøgelse og i størstedelen af de 20 sager foretages der ikke yderligere undersøgelser, og sagerne lukkes. Lukningen af sagerne begrundes i sagsakterne med, at der ikke er behov for at undersøge sagen nærmere. I de sager, der lukkes, fremgår det endvidere af sagsakterne, at familien som regel orienteres om, at de har mulighed for at søge støtte hos for eksempel PPR.

### **4.4 Tema 2.4. Myndigheds håndtering af barnets trivsel og sikkerhed i en overgrebssag**

Overgrebspakken stiller en række lovmæssige krav til myndigheds håndtering af en overgrebssag. Samtidig skal myndighed i overgrebssager leve op til sine almindelige forpligtelser overfor udsatte børn og unge og sikre, at barnets stemme høres, og at barnets tarv sikres i videst muligt omfang.

#### **4.4.1 Overvejende fokus på familierettede indsatser i overgrebssagerne**

Intentionen med Overgrebspakken var at sikre, at barnets stemme bliver hørt. I Ankestyrelsens sagsgennemgang fra 2017 fremføres det, at der i de undersøgte kommuner i høj grad anvendes familierettede indsatser i overgrebssager fremfor individuelle indsatser, for eksempel traumebehandling målrettet barnets individuelle behov.<sup>8</sup> I forhold til at sikre fokus på barnets behov og traume har kommunerne forskellige opfattelser af, om det er hensigtsmæssigt for barnet, at der er fokus på dets individuelle traume og behov fremfor familiens behov.

Ankestyrelsens undersøgelse peger på, at der i et ensidigt valg af en familiefokuseret tilgang er en risiko for, at fokus på barnet mindskes i mængden af familiens øvrige problemstillinger, hvorfor det er vigtigt at fastholde et særskilt fokus på barnet i sager med overgreb.

Dette billede bekræftes i interviewmaterialet, hvor der gives udtryk for forskelle i praksis, i forhold til om der prioriteres familieorienterede indsatser eller individuelle indsatser. Alle interviewede myndighedsrådgivere og ledere fremhæver, at de anvender en bred palet af indsatser fra individuel traumebehandling til familierapi, men flere giver udtryk for, at de i høj grad bevidst anvender familieorienterede indsatser og søger familiens samarbejde på samme måde, som de ville have gjort i andre sager. Myndigheds-sagsbehandlerne giver i vidt omfang udtryk for, at de i størstedelen af deres arbejde al-

---

<sup>8</sup> Ankestyrelsen, 2017.

tid vil søge samarbejdet med forældrene om løsningen på familiens problematik. De seneste års store fokus på netværksinddragelse og empowerment af familierne har således også betydning for, hvordan der arbejdes for barnets tarv i overgrebssager.

#### **4.4.2 Forskellig praksis i forhold til brugen af akutanbringelser til håndtering af barnets sikkerhed og efterspørgsel efter viden**

Foruden Overgrebspakkens fokus på barnets ret til at få sin stemme hørt er der også et stort fokus på, at børn har krav på beskyttelse og sikkerhed, når der er mistanke eller viden om overgreb.

På tværs af de undersøgte kommuner i interviewene er der en forskellig tilgang til, hvordan barnets sikkerhed varetages. Samtidig er der en vis usikkerhed blandt de interviewede myndighedsrådgivere, i forhold til hvad den rette løsning er, og der efterspørges større viden på området om, hvad der fra et forskningsmæssigt perspektiv er den bedste løsning.

En del kommuner giver udtryk for, at det væsentligste i en overgrebssag er barnets sikkerhed, og de anvender derfor hyppige akutanbringelser for at sikre barnet. Andre kommuner giver udtryk for kun at bruge akutanbringelser i sjældne tilfælde, da de vurderer, at det ofte vil være mere indgribende og forstyrrende for barnets hverdag. De vurderer dermed varetagelsen af barnets sikkerhed i et mere langsigtet perspektiv, hvor akutanbringelsen i sig selv kan give anledning til en forværring af traumet udover det overgreb, der er under udredning. Barnets sikkerhed, og hvordan den bedst håndteres, skal i praksis ses i lyset af, hvilken type overgreb der er tale om, og hvem der er mistænkt for at begå overgrebet. Alt afhængig af myndighedssagsbehandlernes vurdering af kompleksiteten i overgrebet vil den iværksatte foranstaltning variere.

Interviewene i kommunerne indikerer, at den øverste ledelses holdning til brug af akutanbringelser har stor betydning. Ledelsens holdning afspejles hos medarbejderne, da der anvendes en ensartet sprogbrug på alle niveauer i forhold til at forklare, hvorfor eller hvorfor ikke akutanbringelser anvendes.

#### **4.5 Tema 2.5. Kommunernes anvendelse af Børnehusene**

Det er lovpligtigt for kommunerne at benytte et børnehus som led i den børnefaglige undersøgelse, når der er viden eller mistanke om, at et barn har været udsat for overgreb, og når politi eller sygehusvæsen er involveret i sagen

Det er dog fortsat kommunen, der træffer de fornødne afgørelser om iværksættelse af eventuelle foranstaltninger, der kan imødekomme barnets behov for særlig støtte, og kommunen bevarer sit myndighedsansvar under hele forløbet.

I denne temaanalyse er det undersøgt, hvordan kommunerne anvender Børnehusene i arbejdet med den børnefaglige undersøgelse, og hvordan kommunerne anvender Børnehusenes anbefalinger efterfølgende.

##### **4.5.1 Uens kriterier for inddragelse af Børnehusene – og ofte kun inddragelse i forbindelse med videoafhøringer**

Som beskrevet i indledningen foreskriver lovgivningen, at kommunerne skal anvende et børnehus til brug for den børnefaglige undersøgelse efter § 50, hvis en overgrebssag kræver involvering af sygehusvæsenet og/eller politiet. På trods af denne klare udspecificering i lovgivningen fremgår det af Socialstyrelsens statistik om kommunernes brug af Børnehusene, at der i praksis er store forskelle mellem, hvor meget kommunerne anvender børnehusene<sup>9</sup>, der ikke umiddelbart kan forklares af kommunernes størrelse eller demografiske sammensætning. Både sagsgennemgangen og interview med kommuner giver samme billede og viser, at kommunerne anvender Børnehusene i varierende

<sup>9</sup> Årsstatistik om de danske Børnehuse 2017, Socialstyrelsen.



typer af sager samtidig med, at de anvender børnehusenes tilbud forskelligt. Analysen af både interview og sagsgennemgang indikerer, at forskellen skyldes, at nogle kommuner per automatik følger § 50 i Servicelovens intention og igangsætter et forløb i et børnehus, hvis der er mere end én sektor involveret, mens andre kommuner foretager en konkret vurdering fra sag til sag i forhold til børnehusets involvering. Vurderingen beror i de interviewede kommuner med denne praksis på, hvorvidt de finder involvering af børnehuset relevant og værdiskabende eller om vurderer, at kunne håndtere sagen mere hensigtsmæssigt i eget regi. Denne vurderingspraksis kan forårsage, at en del børn, der har været udsat for overgreb ikke får gavn af børnehusenes ekspertise på området.

I 23 af de indsamlede sager er der indsendt et opstartsskema til børnehuset, hvoraf der i relativt få af sagerne (fem) er spærret med børnehuset før den formelle afsendelse. I en del af sagerne anvendes børnehuset til både videoafhøring, udredende samtaler og udformning af det afsluttende notat, hvor der samles op på den tværsektorielle vurdering af barnet – og ind i mellem også familiens – behov. Der er dog også en del sager, hvor Børnehuset udelukkende anvendes til at gennemføre en videoafhøring og det fremgår ikke af disse sager på hvilken baggrund, den beslutning er truffet. Denne tendens bekræftes af de interviewede børnehusledere, der alle oplever, at nogle kommuner ikke anvender andet end muligheden for videoafhøring – på trods af at børnehusene i de tilfælde følger op med kommunen og beder dem redegøre for, hvorfor de ikke involverer børnehuset yderligere.

Billedet af den varierende anvendelse bekræftes også i interviewene med myndighedsledere og -rådgivere, hvor nogle af informanterne giver udtryk for, at de per automatik anvender børnehusene, når der er flere sektorer involveret i sagen, mens andre informanter – primært myndighedsrådgivere – i stedet tager en individuel vurdering af sagen og indimellem træffer afgørelse om kun at anvende børnehuset til videoafhøring. Dette begrundes med, at de oplever, at samarbejdet gør det vanskeligt at nå at gennemføre § 50-undersøgelsen inden for tidsbegrænsningen samtidig med, at det er deres opfattelse, at deres egne faglige vurderinger er lige så valide og velbegrundede som Børnehusets. En del respondenter formulerer i den forbindelse, at de kort og godt ikke oplever, at det tilføjer sagen værdi at inddrage børnehuset. Derudover har de en oplevelse af, at Børnehusets udredninger er for lange og ikke i høj nok grad har fokus på barnet i barnets hverdagskontekst. Det er her dog vigtigt at pointere, at en del informanter giver udtryk for, at de finder børnehusets involvering meget værdifuld og giver udtryk for, at børnehusene har medvirket til et solidt kvalitetsløft i overgrebsagerne.

Variationen bekræftes gennem interview med børnehusledere, der også peger på, at kommunernes differentierede anvendelse af Børnehusene primært skyldes forskelle i kommunernes vurderinger af, om anvendelsen af Børnehusene tilføjer sagen merværdi. Det er samtidig relevant at nævne, at hverken kommunerne selv eller børnehuslederne oplever, at variationen i anvendelsen sker på baggrund af økonomiske overvejelser, og børnehuslederne forklarer, at der primært anvendes faglige argumenter i de drøftelser, de har med kommunerne om deres brug eller mangel på samme af børnehusene.

#### **4.5.2 Myndighed følger Børnehusenes anbefalinger i halvdelen af sagerne, men der er fortsat potentiale for yderligere brug af ekspertisen**

Børnehusene udarbejder en beskrivelse af barnets behov for støtte som følge af overgrebene, som indgår i kommunernes § 50-undersøgelse, og som kommunerne inddrager i informationsgrundlaget, når de træffer endelig afgørelse om foranstaltninger i en overgrebs sag. Interviewene med medarbejdere og ledere i myndighed indikerer, at myndighedsrådgivere og -ledere i ret vidt omfang føler sig forpligtede af disse beskrivelser og af sagsgennemgangen fremgår det også, at der ofte henvises til børnehusets udredning, når der træffes endelig afgørelse om foranstaltninger.

I 21 af de gennemgåede sager fremgår børnehusets endelige beskrivelse af barnet og barnets behov. I 10 af de 21 sager følger de iværksatte foranstaltninger beskrivelserne fra børnehusets anbefalinger, mens der i de resterende sager foranstaltes familiebehandling, hvor børnehusets anbefaling gik på for eksempel individuel traumebehandling. Myndighedsrådgivere peger i interview på, at de ofte oplever, at børnehusene har et for snævert perspektiv på barnet og overser barnets kontekst og familieforhold. Det er her dog vigtigt pointere, at det er kommunes opgave at varetage det samlede helhedsorienterede perspektiv på sagen, mens det netop er børnehusets opgave at udrede barnets behov for støtte som følge af overgreb. På trods af denne formelle arbejdsdeling, kan der spores en diskrepans mellem det social- og psykologfaglige perspektiv i myndighed og i børnehusene, hvilket også kan være en medvirkende forklaring på, at ikke alle kommuner anvender Børnehusene i samme omfang.

Kommunerne følger således anbefalingerne fra Børnehusene i cirka halvdelen af de sager, hvor Børnehusene har været inddraget. Børnehusenes ekspertise bliver dermed et aktiv i mange sager, men der kan fortsat være et behov for at se på, om de ressourcer og den ekspertise, som Børnehusene stiller til rådighed, kan bruges i endnu videre omfang.

#### **4.6 Tema 2.6. Myndigheds anvendelse af foranstaltninger i overgrebs-sager**

Det er helt centralt, at alle børn, der har været udsat for overgreb, får den rette hjælp målrettet de udfordringer, der udgør en barriere for barnets samlede trivsel og udvikling. I overgrebssager vil der på tværs af barnets karakteristika, overgrebets karakter og den samlede familiemæssige situation være forskellige behov for foranstaltninger. I den følgende temaanalyse undersøges kommunernes praksis, hvad angår anvendelse af foranstaltninger i overgrebssager.

##### **4.6.1 Kommunerne har ikke samme tilgængelighed af foranstaltnings-tilbud på tværs af landet**

De interviewede ledere og medarbejdere i kommunerne angiver i både fokusgruppeinterview og efterfølgende interview enstemmigt, at der generelt eksisterer relevante tilbud og foranstaltninger til alle typer overgrebssager, men samtidig indikerer interviewene, at alle tilbud ikke er tilgængelige i hele landet. I omegnskommunerne omkring København opleves der ikke mangel på specialiserede tilbud, mens kommunerne længere væk fra de større byer i mindre grad anvender specialiserede tilbud med den begrundelse, at tilbuddene er for langt væk.

Myndighedsrådgivere og -ledere fra kommuner, der er placeret mere end 40 kilometer fra enten København eller Århus peger i både fokusgruppeinterview og de øvrige interview på, at transporttiden til de specialiserede tilbud er så lang, at det er u hensigtsmæssigt for barnet og familien. Dermed træffer disse kommuner – med deres egne ord – ind i mellem afgørelser om, at anvende en anden foranstaltning end den, der fra et socialfagligt perspektiv, er den mest hensigtsmæssige. Dette underbygges yderligere gennem interview med to ledere af de specialiserede tilbud i henholdsvis København og Aarhus, der også har en klar oplevelse af, at deres tilbud ikke er tilgængelige for alle kommuner, og at transporttiden alene er en stor barriere. Samtidig peger en del af disse kommuners myndighedsrådgivere og -ledere i interviewene på, at økonomi også spiller en rolle, og at de specialiserede tilbud ikke altid falder indenfor deres budgetmæssige rammer, når de både skal betale for tilbuddet og dække barnet/familiens rejseomkostninger.

Samlet indikerer analysen, at der ikke på tværs af landet og i alle overgrebssager, anvendes de mest – ud fra et socialfagligt perspektiv – relevante foranstaltninger.

#### 4.7 Tema 2.7. Kommunernes tilgang til psykisk vold

Psykisk vold er i særlig grad kommet på dagsordenen, fordi der aktuelt drøftes en selvstændig kriminalisering af psykisk vold<sup>10</sup>. På nuværende tidspunkt er rammevilkårene for opsporingen og håndteringen af psykisk vold anderledes end for fysisk vold og seksuelle overgreb, netop fordi psykisk vold ikke er kriminaliseret i straffeloven.

Psykisk vold er på nuværende tidspunkt som nævnt ikke kriminaliseret i straffeloven, men serviceloven indeholder en bred definition af overgreb, som også omfatter psykisk vold. Både almenpersonalet og myndighedsrådgivere bør derfor også kunne genkende psykisk vold og have viden om skadevirkninger af psykisk vold, så de kan håndtere sagen med udgangspunkt i det rette bekymringsniveau.

I denne temaanalyse undersøges det, hvilken tilgang og praksis kommunerne anvender, hvad angår psykisk vold.

##### 4.7.1 Kommunerne anvender i begrænset omfang begrebet psykisk vold

Baseret på både interviewmaterialet, sagsgennemgang og ekspertinterview er det tydeligt, at der hverken i myndighed eller på almenområdet, er stort kendskab til hvordan psykisk vold genkendes, eller til skadevirkningerne af psykisk vold.

I de gennemgåede kommunale beredskaber optræder begrebet psykisk vold kun i et enkelt beredskab (ud af 20). I denne kommune giver medarbejderne udtryk for, at de anvender begrebet som en specifik kategori for mistrivsel, og at almenområdet jævnligt skriver underretninger om psykisk vold, som bliver håndteret af myndighed på en særlig måde.

I de øvrige kommuner udtrykker samtlige interviewpersoner fra både almen- og myndighedsområdet, at de i udgangspunktet ikke anvender begrebet psykisk vold som en særlig kategori for mistrivsel, ligesom de heller ikke betragter sager, der kunne kategoriseres som psykisk vold, som overgrebssager. De beskriver, at de indimellem anvender begrebet psykisk vold, når de for eksempel beskriver en relation mellem en mor og far i en konfliktfyldt skilsmisse.

Begrebet psykisk vold bruges da også kun i få af de gennemgåede sager: 16 af 180 sager. I de 16 sager er det dog også tydeligt, at begrebet ikke bruges konsistent til at beskrive en bestemt adfærd, men at myndighedsrådgiverne ofte anvender begrebet efter en eller flere børnesamtaler, hvor barnet beskriver, at det bliver udsat for eksempelvis systematisk at blive kaldt meget nedsættende skældsord, blive kontrolleret i voldsom grad eller blive råbt ad flere gange ugentligt/dagligt.

##### 4.7.2 Definitionen af psykisk vold opleves ikke som tilstrækkelig klar og handlingsrettet

Fælles for de 16 identificerede sager er, at de alle er overgrebssager (kommunerne havde – som tidligere beskrevet – både fremsendt overgrebssager og mistrivselssager). Alle sagerne er dog samtidig præget af mange episoder med fysisk vold henover en længere periode. I ganske få sager er der et særskilt fokus på følgevirkningerne af psykisk vold.

Medarbejderne i kommunerne giver i interviewene udtryk for kun i begrænset omfang at have klar viden om den præcise definition af psykisk vold, ligesom de ligeledes har begrænset viden om følgevirkninger. De interviewede medarbejdere genkender dog at have haft sager, der passer på Socialstyrelsens og VIVEs definitioner af psykisk vold, men at de ofte har betegnet denne som utilstrækkelig omsorg, hård opdragelsesmetode eller omsorgssvigt.

<sup>10</sup> På tidspunktet for rapportens udformning er lovforslaget ikke endeligt vedtaget

Samtidig giver en stor del af kommunerne udtryk for, at det ikke vil være hensigtsmæssigt at håndtere denne type sager anderledes. Endvidere peges der på, at brugen af begrebet psykisk vold ville vanskeliggøre forældresamarbejdet yderligere, da der ofte kan være en mere uklar forståelse af, hvornår noget er groft nok til at kunne kategoriseres som psykisk vold. De interviewede medarbejdere er generelt i tvivl om, hvad der præcist definerer psykisk vold, og vurderer, at definitionerne er for vage til at være retningssgivende. Samlet peger analysen i retning af, at der bør arbejdes på at operationalisere og begrebsliggøre psykisk vold, så kommunerne klart kan adskille det fra andre former for mistrivsel og at der bør sættes fokus på skadevirkningerne af psykisk vold, så fagpersoner, der arbejder med børn, øger deres fokus på både opsporingen og håndteringen af denne overgrebstype.

# Bilag 1. Data og metodisk tilgang til analysen

Dette bilag beskriver den metodiske tilgang til analysen af kommunernes praksis, herunder tilgangen til analysen og de gennemførte dataindsamlingsaktiviteter.

For at kortlægge og analysere kommunernes praksis på overgrebsområdet er der overordnet valgt en eksplorativ og hypotesedrevet tilgang. Dette for at sikre, at kommunernes praksis på overgrebsområdet i udgangspunktet blev undersøgt i bredden for ikke at overse centrale styrker og udviklingspunkter. Med udgangspunkt i de identificerede hypoteser om henholdsvis styrker og udviklingspunkter er det indkredset, hvilke temaer analysen belyser.

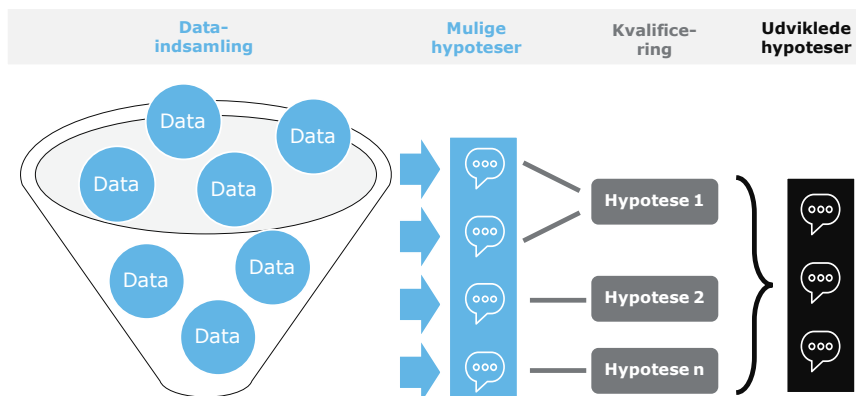
Analysen er således foretaget i to faser, men datamaterialet indsamlet i begge faser er anvendt i temaanalyserne og i analysens samlede konklusioner. Første fase har haft et mere eksplorativt sigte med henblik på at generere hypoteser om kommunernes praksis, der efterfølgende er nuanceret og valideret, inden udvalgte hypoteser har været genstand for videre analyse i fase to.

Analysen af kommunernes praksis på overgrebsområdet er først og fremmest kvalitativ, idet datamaterialet består af kvalitative interview og sags gennemgang. Der er samlet set foretaget interview – enten fokusgruppeinterview eller individuelle – med aktører fra 21 kommuner og derudover gennemgået sager for 11 øvrige kommuner. Dermed er alle typer kommuner repræsenteret, hvad angår størrelse, demografisk sammensætning og geografisk placering. Endvidere er data trianguleret ved at anvende data fra deskresearch, gennemgang af styringsdokumenter og sags gennemgang. Samlet set vurderes analysens konklusioner at bygge på et solidt datagrundlag og give et værdifuldt indblik i kommunernes praksis på overgrebsområdet.

I nedenstående beskrives først den overordnede metodiske tilgang, dernæst hvordan de to faser er gennemført med udgangspunkt i Deloittes koncept for hypoteseudvikling.

## **Fase 1. Generering af hypoteser**

I første fase af analysen er en bruttoliste over hypoteser vedrørende kommunernes styrker og udviklingspunkter på overgrebsområdet genereret (som mulige hypoteser, der kunne bæres videre til temaanalyse i analysens fase 2). Hypotesegenereringen er foregået gennem to overordnede skridt, herunder dataindsamling og formulering af hypoteser efterfulgt af kvalificering, og er illustreret i nedenstående figur:



I **første skridt** er der indsamlet en lang række udsagn om kommunernes styrker og udviklingspunkter. Her er anvendt en eksplorativ tilgang, hvor stort set alle udsagn fra interview er medtaget og omformuleret til hypoteser – eventuelt i kombination med viden fra andre datakilder såsom deskresearch. Det har i udgangspunktet været målet at udvikle både *empirisk funderede* hypoteser, det vil sige hypoteser identificeret på baggrund af kommunernes erfaringer og oplevelser i praksis, og *fagligt begrundede* hypoteser, det vil sige hypoteser baseret på eksisterende viden eller teorier, eksempelvis fra forskning, lovgivning eller kommunernes arbejdsgange og retningslinjer.

I **andet skridt** er hypoteserne kvalificeret via dybere analyse, og der er taget stilling til, hvilke hypoteser der videregives til fase 2. Denne kvalificering er foretaget gennem en valideringsworkshop med de faglige videnmedarbejdere i SISO, Socialstyrelsen. Valideringsprocessen udmundede i 11 hypoteser, der er yderligere uddybet og nuanceret i temaanalyserne i fase 2.

## Fase 2. Uddybning og nuancering af hypoteser samt udarbejdelse af temaanalyser

I fase 2 er de 11 udvalgte hypoteser yderligere undersøgt med det formål at opnå en tilbundsående forståelse af hver enkelt hypotese og danne grundlag for temaanalyserne og de overordnede konklusioner om kommunernes styrker og udfordringer på overgrebsområdet.

Efter dataindsamlingen og beskrivelse af de enkelte hypoteser er der udledt en række temaer. Disse temaer behandles i temaanalyserne ved brug af alle datakilder fra de to faser, så datatriangulering sikres. Hypoteserne har altså været udgangspunktet for dataindsamlingen, og undersøgelsen af hypoteserne har været styrende for, hvilke spørgsmål der er stillet til informanterne, og hvilke informationer der noteret om de sager, der har indgået i sagsgennemgangen.

### Datakilder og metodisk tilgang til fase 1

#### Fokusgrupper og interview

I fase 1 er der gennemført ti fokusgruppeinterview (to i hver region) med deltagere fra i alt 21 kommuner. Fra hver kommune deltog:

- 1 skoleleder
- 1 dagtilbudsleder
- 1 chef for myndighed
- 1 sagsbehandler fra myndighed.

Der blev således afholdt henholdsvis én fokusgruppe for myndighedsområdet og én fokusgruppe for almenområdet (skole- og dagtilbudsledere) i hver region. I gruppen af sagsbehandlere var der både meget erfarne sagsbehandlere (over syv års erfaring) og mindre erfarne rådgivere (under to år). Ligeledes var lederne heller ikke alle meget erfarne i forhold til ledelsesrollen, men de fleste havde været ledere i over tre år.

Kommunerne er udvalgt på baggrund af geografi og demografiske rammeforhold for at sikre en vis repræsentativitet, og dermed deltog både små og store kommuner samt by- og landkommuner i fokusgruppeinterviewene.

Fokusgruppeinterviewene havde et eksplorativt sigte og tog derfor udgangspunkt i en semistruktureret spørgeguide, hvor hovedformålet var at få informanternes begrundede bud på deres kommunes væsentligste styrker og udviklingspunkter i forhold til henholdsvis opsporing og håndtering af overgreb. For at sikre, at informanterne medtog alle perspektiver, blev der også spurgt specifikt til enkelte elementer, der på forhånd var sat op som særskilte fokusområder til afdækning (et eksempel herpå er anvendelsen af begrebet psykisk vold).

Derudover er der gennemført fire telefoninterview med lederne af fire børnehuse. I disse interview blev der, som i fokusgruppeinterviewene, anvendt en semistruktureret spørgeguide for at belyse, hvor børnehuslederne så kommunernes væsentligste styrker og udviklingspunkter på overgrebsområdet. Ydermere blev der i analysens fase 1 gennemført to telefoninterview med ledelsesrepræsentanter fra anbringelsesområdet i to kommuner.

Der er gennemført syv interview med faglige eksperter på overgrebsområdet. Eksperterne blev udvalgt, så der både var forskere og faglige eksperter fra interesseorganisationer repræsenteret på interviewene, og så der – så vidt muligt – er indhentet ekspertviden om alle overgrebstyper. Nedenfor ses en liste over de interviewede eksperter:

- Katrine Egede Zeuthen, professor i klinisk børnepsykologi, Københavns Universitet
- Ask Elklit, professor ved Videnscenter for Psykotraumatologi
- Helene Oldrop, specialkonsulent og koordinator på videnområdet, Lev Uden Vold
- Marianne Boesgaard, leder af Rådgivningscenter for børn og unge, Aarhus Kommune
- Sophie I. Brockdorff, psykolog og teamleder i Sct. Stefansteamet
- Kuno Sørensen, chefpsykolog, Red Barnet
- Bente Boserup, seniorkonsulent, Børns Vilkår.

### Deskresearch

I den indledende deskresearch er alle nyere undersøgelser relateret til overgrebsområdet gennemgået. Dette indebærer, at alle relevante input om henholdsvis kommunernes styrker og udviklingspunkter indenfor opsporing og håndtering af overgreb på henholdsvis almen- og myndighedsområdet og i forhold til fysisk vold, psykisk vold og seksuelle overgreb er noteret i et analyseskema og videreført i bruttolisten over analysetemaer.

- Ankestyrelsen (2015): Evaluering af Overgrebspakken
- Børnerådet (2015): Erfaringsopsamling: Børns oplevelse af Børnehuse
- Deloitte (2015): Erfaringsopsamling af Børnehuse
- Børne- og Socialministeriet (2013): Faktaark; Overgrebspakken – samlet indsats til beskyttelse af børn mod overgreb
- Ankestyrelsen (2012): Kulegravning af sager om overgreb mod børn og unge
- Børne- og Socialministeriet (2017): Orienteringsskrivelse om lov om ændring af lov om social service (beskyttelse af børn og unge mod overgreb m.v.)
- Ekspertpanelet om overgreb mod børn (2012): Rapport fra ekspertpanel om overgreb mod børn
- Trygfonden og Børns Vilkår (2018): Svigt af børn i Danmark
- Ankestyrelsen (2017): Kommunernes brug af de danske børnehuse.

## Gennemgang af styringsdokumenter

Der er gennemgået styringsdokumenter på overgrebsområdet fra de 21 kommuner, der deltog i fokusgruppeinterviewene. Følgende typer dokumenter er gennemgået:

- Kommunale beredskaber til bekæmpelse af overgreb mod børn og unge
- Øvrige arbejdsgangsbeskrivelser, samarbejdsbeskrivelser eller andre dokumenter, der omhandler opsporing eller håndtering af enten fysisk eller psykisk vold eller seksuelle overgreb
- Kommunens sammenhængende børne- og ungepolitik
- Styringsdokumenter, arbejdsgangsbeskrivelser og beskrivelser af konkrete værktøjer, der omhandler kommunens generelle tilgang til tidlig opsporing (for eksempel måltal og værktøjer fra projekter om omlægning til tidlig forebyggende indsats).

## Datakilder og metodisk tilgang til fase 2

### Uddybende interview

I fase 2 er der foretaget 31 kvalitative interview med repræsentanter for henholdsvis myndighed og almenområdet fra fire kommuner. De fire kommuner repræsenterer hver deres region og har en forskellig demografi og størrelse.

To af kommunerne har også bidraget i analysens fase 1, mens to af kommunerne alene har bidraget til fase 2.

Følgende personer er interviewet fra de fire kommuner:

- 4 børne- og familiechefer
- 4 myndighedsledere
- 4 myndighedsrådgivere
- 4 skoledere
- 4 grupper skolelærere
- 4 grupper fagtilbudsledere
- 4 grupper pædagoger
- 3 børnehusledere
- 1 leder af en døgninstitution.

Interviewene er gennemført som en kombination af individuelle interview og gruppeinterview. Alle interview er foretaget med spørgeguides, der er opbygget med udgangspunkt i hypoteserne. Der er derfor spurgt til specifikke sagstrin og temaer, og der er i vid udstrækning taget udgangspunkt i, at de interviewede har beskrevet deres praksis og de udfordringer og styrker, der er forbundet med denne praksis.

### Sagsgennemgang

I fase 2 er der ydermere foretaget en sagsgennemgang af konkrete sager fra en række kommuner. Sagsgennemgangen baserer sig på 180 sager fra 11 kommuner, der fordele sig repræsentativt i forhold til både størrelse og demografi. De 11 kommuner overlapper ikke med de fire kommuner, der er foretaget uddybende interview med.

Kommunerne har hver fremsendt følgende typer af sager:

- Seks sager, der ikke vedrører en konkret mistanke og/eller viden om overgreb.  
Nærmere kriterier var:
  - De seneste tre afsluttede sager på baggrund af en underretning om mistrivsel, hvor der *ikke* er udarbejdet en børnefaglig undersøgelse efter servicelovens § 50.
  - De seneste tre afsluttede sager på baggrund af en underretning om mistrivsel, hvor der *er* udarbejdet en børnefaglig undersøgelse efter servicelovens § 50.



- 14 sager, der vedrører en konkret mistanke og/eller viden om overgreb. Nærmere kriterier var:
  - De seneste syv sager, som på baggrund af en konkret mistanke og/eller viden om overgreb *har* været behandlet i børnehuset, og hvor den børnefaglige undersøgelse efter servicelovens § 50 er afsluttet.
  - De seneste syv sager, hvor der har været en mistanke og/eller viden om overgreb, men hvor sagen *ikke* har været behandlet i børnehuset. Der skal have været gennemført og afsluttet en børnefaglig undersøgelse efter § 50 i sagen.

Få kommuner havde ikke mulighed for at fremsøge/finde alle typerne af sager og fremsendte som følge heraf færre end 20 sager.

Sagerne er indledningsvis screenet ved brug af text analytics, da alle sager ikke er relevante til at belyse alle hypoteser og temaer. Der er ikke foretaget en socialfaglig eller juridisk vurdering af sagerne; sagerne er blot anvendt til at belyse kommunernes praksis på overgrebsområdet.



#### **Om Deloitte**

Deloitte leverer ydelser indenfor revision, consulting, financial advisory, risikostyring, skat og dertil knyttede ydelser til både offentlige og private kunder i en lang række brancher. Deloitte betjener fire ud af fem virksomheder på listen over verdens største selskaber, Fortune Global 500®, gennem et globalt forbundet netværk af medlemsfirmaer i over 150 lande, der leverer kompetencer og viden i verdensklasse og service af høj kvalitet til at håndtere kundernes mest komplekse forretningsmæssige udfordringer. Vil du vide mere om, hvordan Deloitte omkring 264.000 medarbejdere gør en forskel, der betyder noget, så besøg os på Facebook, LinkedIn eller Twitter.

Deloitte er en betegnelse for Deloitte Touche Tohmatsu Limited (DTTL), dets netværk af medlemsfirmaer og deres tilknyttede virksomheder. DTTL (der også omtales som Deloitte Global) og alle dets medlemsfirmaer udgør separate og uafhængige juridiske enheder. DTTL leverer ikke ydelser til kunderne. Vi henviser til [www.deloitte.com/about](http://www.deloitte.com/about) for nærmere oplysninger.