



Rapport fra Ekspertpanel OM OVERGREB MOD BØRN

Juni 2012

Kolofon

Juni, 2012

Indhold

1. Indledning	5
Baggrund for ekspertpanelet	5
Ekspertpanelets arbejde	5
Om Ekspertpanelets anbefalinger	6
Rapportens opbygning	7
2. Fakta om overgreb mod børn	8
Målgruppen – afgrænsning og omfang	8
Seksuelle overgreb	8
Voldelige overgreb	9
Viden om overgreb	9
3. Overgrebssager – aktører og ansvar	11
Kommunens rolle og opgaver – servicelovens bestemmelser	12
Politiets rolle	14
Sundhedsvæsenets rolle	16
4. Snitflader til andre initiativer omkring børn udsat for overgreb	17
5. Hovedresultaterne fra Ankestyrelsens kulegravning af de senere års alvorlige enkeltsager.	19
Generaliserbarheden af kulegravningen	19
Karakteristik af sagerne	20
Overordnede problemstillinger	20
Samvær efter anbringelse	21
Problemstillinger	22
6. Tidlig indsats og forebyggelse af nye overgreb	26
Baggrund	26
Udfordringer	26
Ad 1. Tidlig opsporing	26
Ad 2. Et velfungerende tværfagligt samarbejde	28
Ad 3. Samarbejde mellem kommune og statsforvaltning	30
Anbefalinger	30
7. Den kommunale sagsbehandling	32
Baggrund	32
Udfordringer	32
Ad 1. Faglig ledelse og organisering af indsatsen	33
Ad 2. Kompetencer hos sagsbehandlere og bedre muligheder for rådgivning	34
Ad 3. Insisterende, familierettet indsats	36
Ad 4. Inddragelse af viden og ressourcer i netværket	36
Anbefalinger	37
8. Samarbejdet mellem politi og kommunale myndigheder	39
Baggrund	39
Udfordringer	39
Ad 1. Klarhed i forhold til snitflader mellem strafforfølgning og foranstaltninger efter serviceloven	39
Ad 2. Tæt og fleksibelt samarbejde mellem politi og kommune	40
Ad 3. Politiets sagsbehandlingstid	42
Anbefalinger:	42
9. Barnets tarv i centrum af indsatsen	44
Baggrund	44

Udfordringer	44
Ad 1. Inddragelse af børnene	45
Ad 2. Samvær for anbragte børn	46
Ad 3. Indsats overfor børn, der udsættes for omsorgsvigt, vold eller overgreb	46
Anbefalinger	47
10. Forebyggelse af nye krænkelser	49
Baggrund	49
Udfordringer	49
Ad 1. Forebyggende indsatser i skoler, dagtilbud og på anbringelsessteder	50
Ad 2. Mere viden om, hvordan overgreb kan forebygges	50
Ad 3. Forebyggelse af nye overgreb mod børn og unge begået af tidligere dømte krænkere	51
Ad 4. Indsats overfor børn, der selv udviser krænkeradfærd	52
Anbefalinger	52
11. Styrkelse af kommunalbestyrelsens fokus på børnesager	54
Baggrund	54
Udfordringer	54
Anbefalinger	56
12. resumé	57
ekspertpanelets arbejde	57
Ankestyrelsens Kulegravning	57
Ekspertpanelets anbefalinger	59
Hovedanbefalingerne	59
Øvrige anbefalinger	59
13. Bilag 1: Ekspertpanelets kommissorium	62
Kommissorium for Ekspertpanel om kulegravning af sager om misrøgt og overgreb mod børn	62
Tidsplan	63
14. Bilag 2: Ekspertpanelets sammensætning og møder	64
Ekspertpanelets faste medlemmer:	64
Møder i panelet	64
Følgegruppemøde	65
15. Bilag 3: Litteraturliste	66

1. Indledning

Baggrund for ekspertpanelet

De senere års tragiske enkeltsager viser, at det er helt afgørende, at kommunerne håndterer sager om overgreb mod børn hurtigt og fagligt kompetent. Dette er den bedste måde at hjælpe de børn, der ulykkeligvis har været udsat for overgreb og misrøgt, og også den bedste måde at forebygge, at det sker for andre børn i fremtiden.

På den baggrund bad social- og integrationsminister Karen Hækkerup Ankestyrelsen om at gennemføre en kulegravning af de senere års alvorlige enkeltsager. Kulegravningen består af en praksisundersøgelse af et antal konkrete sager indenfor de seneste år, som handler om overgreb mod børn. Formålet med kulegravningen var at analysere, hvilke særlige problemstillinger der går igen, og hvordan indsatsen kan styrkes fremadrettet for at forebygge og undgå sager med alvorlige svigt fra det offentlige side.

Social- og integrationsministeren nedsatte desuden i februar 2012 et ekspertpanel bestående af eksperter med relevant baggrund og kompetencer, som på baggrund af resultaterne fra kulegravningen skulle drøfte de problemstillinger, som kulegravningen generelt påviser. Drøftelserne skulle munde ud i anbefalinger til ministeren med det formål at styrke indsatsen.

Ekspertpanelet fik til opgave at komme med forslag inden for følgende temaer:

1. Styrkelse af kommunalbestyrelsens fokus på børnesager.
2. Styrket kommunal sagsbehandling og indsats i børnesager.
3. Styrket forebyggelse og tidlig indsats i normalsystemet.
4. Styrket samarbejde mellem politi og de kommunale myndigheder.
5. Fagpersoner skal være bedre til at spotte og underrette om krænkede børn.
6. Styrkede børnesamtaler. Børnene skal understøttes bedre i at betro sig til voksne.
7. Det skal forebygges, at nye krænkelser finder sted.

Se i øvrigt bilag 1 for ekspertpanelets kommissorium.

Ekspertpanelets arbejde

Ekspertpanelet har været sammensat af juridiske eksperter samt fagfolk med relevant praksiserfaring på området. Ekspertpanelet består derfor af personer fra bl.a. Justitsministeriets område, herunder Rigspolitiet Ministeriet for Børn og Undervisning, Videnscenter for Sociale Indsatser ved Seksuelle Overgreb og fysisk/psykisk vold mod børn (SISO), Ankestyrelsen samt kommunale repræsentanter fra hhv. Faaborg-Midtfyn Kommune og Københavns Kommune. Social- og Integrationsministeriet har været sekretariat.

Panelet har siden sin nedsættelse afholdt en række møder, hvor de enkelte temaer for panelets arbejde er blevet drøftet via oplæg fra faglige eksperter og personer fra

praksisfeltet på området.

Der har bl.a. været oplæg fra Ankestyrelsen vedr. resultaterne fra kulegravningen, fra SISO vedr. kommunernes arbejde med beredskaber vedr. seksuelle overgreb, ved Københavns Kommune om erfaringerne i forhold til tidlig, forebyggende indsats, fra Østjyllands Politi omkring politiets indsats i sager om overgreb og samarbejdet med kommunen, fra Assens Kommune om kommunernes indsats i sager om overgreb og samarbejdet med politiet, fra Ministeriet for forskning, Innovation og Videregående Uddannelser om omfanget af undervisning om udsatte børn på lærer-, pædagog-, og socialrådgiveruddannelsen samt fra JanusCentret om indsatsen overfor børn der krænker.

Herudover har panelet præsenteret og drøftet de foreløbige anbefalinger med en følgegruppe bestående af en lang række repræsentanter for organisationer (bl.a. Børnerådet, Børns Vilkår, Børnesagens Fællesråd, Red Barnet mv.), kommuner (bl.a. repræsentanter fra KL, Børnekulturchefforeningen og Foreningen af Socialchefer), forskere (bl.a. SFI) og andre interessenter på området (bl.a. Dansk Socialrådgiverforening, Skolelederforeningen, Socialpædagogernes Landsforbund, LOS, HK Kommunal, Foreningen af Danske Døgninstitutioner mv.).

Bilag 2 indeholder en oversigt over panelets medlemmer og oplægsholdere samt følgegruppens medlemmer.

Om Ekspertpanelets anbefalinger

Panelet er på baggrund af de eksterne oplæg samt drøftelserne mellem panelets medlemmer og de erfaringer, der er fra praksis, nået frem til en række anbefalinger vedr. de konkrete temaer for panelets arbejde.

Udgangspunktet for panelets arbejde har været Ankestyrelsens kulegravning af de senere års alvorlige enkeltsager om overgreb mod børn, og omdrejningspunktet for ekspertpanelets drøftelser har derfor været, hvordan indsatsen kan styrkes i forhold til sager om overgreb mod børn.

Det har dog stået klart i panelets drøftelser, at hvis indsatsen overfor sager vedr. overgreb skal styrkes, så børn udsat for overgreb opdages og hjælpes tidligere og mere målrettet, så handler det grundlæggende om at styrke den generelle indsats omkring de udsatte børn i forhold til tidlig opsporing, tværfagligt samarbejde, helhedsorienteret indsats på tværs af sektorer osv. Det skyldes bl.a. at mange sager om overgreb starter som sager om generel mistriivsel. Mange af anbefalingerne retter sig derfor mod emner, der samtidig vil være med til at styrke indsatsen på området generelt.

Samtidig ønsker panelet at pointere, at der ikke findes en enkel, hurtig løsning på spørgsmålet om at undgå svigt i sager om overgreb, og der er derfor heller ikke én anbefaling, som alene kan forventes at sikre dette. Det handler i stedet om samspillet mellem anbefalingerne og det lange seje træk i forhold til at hæve kvaliteten af indsatsen generelt – men med særlig opmærksomhed på hurtig reaktion ved mistanke om vold eller overgreb mod børn. Det er arbejdet med at implementere de forskellige redskaber i sammenhæng og ændre fagfolks praksis, der skaber resultater, og denne proces tager tid.

Endelig skal panelets anbefalinger ses i sammenhæng med og som supplement til andre igangsatte initiativer i forhold til at styrke indsatsen overfor børn udsat for overgreb. Især skal fremhæves den kommende landsdækkende børnehusordning, der blev afsat midler til i satspuljen for 2012, og som skal sikre en helhedsorienteret, tværfaglig indsats med

barnet i centrum i sager om overgreb mod børn i forhold til den akutte del af forløbet, når der opstår mistanke om overgreb mod et barn. Panelets anbefalinger skal ses i sammenhæng med disse børnehuse, og mange af anbefalingerne, der vedrører det tværsektorielle samarbejde, forudsætter forankring i det stedlige børnehus.

Det bemærkes, at panelet ikke har forholdt sig til spørgsmål vedrørende godkendelse og tilsyn med anbringelsessteder og tilsyn med anbragte børn.

Rapportens opbygning

Rapporten er inddelt i 12 kapitler

I kapitel 2 og 3 præsenteres fakta omkring hvor mange børn og unge, der udsættes for overgreb, hvilke aktører og myndigheder der er involveret mv.

I kapitel 4 beskrives snitflader til andre initiativer omkring børn og unge udsat for overgreb. Det drejer sig dels om arbejdsgruppen vedr. børnehuse samt den eksisterende strategi til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn. Endelig gennemgås nyere initiativer på det sociale område, som også har til formål at styrke indsatsen overfor børn udsat for overgreb.

I kapitel 5 gives en præsentation af hovedresultaterne fra Ankestyrelsens kulegravning af de senere års alvorlige enkeltsager.

I kapitel 6-11 beskrives udfordringer og konkrete anbefalinger indenfor de konkrete temaer i panelets arbejde. Panelet har valgt på baggrund af kommissoriet at kategorisere beskrivelsen af løsninger og anbefalinger inden for 5 overskrifter med hvert sit kapitel:

- Kap 6: Tidlig indsats og forebyggelse
- Kap 7: Den kommunale sagsbehandling
- Kap 8: Samarbejdet mellem politi og kommunale myndigheder
- Kap 9: Barnets tarv i centrum af indsatsen
- Kap 10: Forebyggelse af nye krænkelser
- Kap 11: Styrkelse af kommunalbestyrelsens fokus på børnesager

I kapitel 12 opsummeres ekspertpanelets anbefalinger til Social- og integrationsministeren.

2. Fakta om overgreb mod børn

Målgruppen – afgrænsning og omfang

Det kan ikke præcist opgøres, hvor mange børn og unge, der udsættes for seksuelle eller voldelige overgreb. Området er præget af mørketal, hvilket bl.a. hænger sammen med, at der ikke findes en entydig definition af overgreb, ligesom det heller ikke vides, hvor mange overgrebssager, der ikke opdages, politianmeldes eller fører til støtte efter Serviceloven.

En række danske undersøgelser og datakilder kan imidlertid belyse forekomsten af seksuelle og voldelige overgreb mod børn og unge.

Seksuelle overgreb

Straffeloven indeholder en række bestemmelser om beskyttelse af (bl.a.) børn mod seksuelle krænkelse. Det drejer sig navnlig om bestemmelserne i §§ 222, 210, 216, 219, 223 og 232.

En tilgang i forhold til at afdække omfanget af seksuelle overgreb er at spørge unge retrospektivt, om de har været udsat for overgreb. I den danske undersøgelse "Unge Trivsel 2008" oplyser ca. 5 % af unge 9.klasses elever ifølge dem selv, at de har haft seksuel kontakt med en voksen, inden de fyldte 15 år. Fordelt på køn drejer det sig om knap 2 pct. blandt drenge og 8 pct. blandt piger. Dog er det kun godt 1,3 pct. af de unge, der selv vurderer, at de har været udsat for et overgreb fra en voksen. Desuden har en betragtelig andel af unge haft uønskede seksuelle erfaringer med jævnaldrende (hvoraf nogle kan være strafbare), dvs. hvor der højst er fire års aldersforskel. Dette gælder 5 pct. af drengene og 18 pct. af pigerne. Også her er det en mindre del af de unge - 1 pct. af drengene og knap 8 pct. af pigerne - der selv vurderer, at de har været udsat for et overgreb fra en jævnaldrende.

Internationale undersøgelser viser desuden, at op mod en tredjedel af kendte seksuelle overgreb begås af børn og unge under 18 år^[2].

Det er kun en del af de overgreb, som unge eksempelvis selv rapporterer om i undersøgelser, der kan aflæses/registreres i tilgængelige registre og statistikker, og som kommer til politiets kendskab i form af en anmeldelse.

Rigspolitiets opgørelser viser, at der i 2011 på landsplan blev foretaget 441 anmeldelser, 449 sigtelser og truffet 282 fældende afgørelser i sager om seksuelle overgreb mod børn under 15 år². Opgørelsen viser samtlige sigtelser, der er rejst i 2011³.

Der er ikke national statistik for, hvor mange overgreb mod børn, der kommer til kommunernes kendskab. To undersøgelser fra 2007 estimerede, at kommunerne målt over en to-årig periode havde kendskab til hhv. 561 sager om (mistanke om) overgreb mod børn med handicap, svarende til 281 sager om året og 840 sager om (mistanke om)

^[2] Strange (2008)

² Opgørelsen er baseret på en vurdering af udtræk fra relevante gerningskoder omfattet af straffelovens kapitel 23 og 24.

³ Det betyder bl.a., at i de tilfælde, hvor der er tale om flere gerningsmand, og der derfor rejses flere sigtelser i anledning af samme anmeldelse, vil alle disse sigtelser (hvis de er rejst i 2011) indgå i opgørelsen. Herudover vil en sigtelse, der er rejst i 2011, indgå, selv om anmeldelsen er optaget i et tidligere år.

overgreb mod børn og unge, der var anbragt uden for hjemmet eller i aflastning, svarende til 420 sager om året.^{4[4]}

Voldelige overgreb

Flere danske undersøgelser har de seneste år undersøgt omfanget og karakteren af vold mod børn og unge i hjemmet.⁵

Undersøgelsen "Unge Trivsel 2008" viser, at 5 % af de 15-16-årige drenge og 9 % af pigerne har oplevet enten mild og/eller grovere fysisk vold fra en af deres forældre inden for det seneste år⁶. Heraf har tre ud af fire udelukkende været udsat for mildere vold, som fx at være blevet skubbet, rystet, hevet i håret eller slået med flad hånd. Den grovere vold, som de unge har været udsat for, omfatter knytnæveslag, spark og trusler med våben eller andet voldsomt. Desuden har 5 % af drenge og 6 % af piger set eller hørt deres mor blive udsat for grov vold, dvs. slået med knytnæve eller noget andet voldsomt⁷.

En anden undersøgelse, som er foretaget blandt 25-årige viser, at knap 6 % af en årgang beretter, at de er blevet fysisk mishandlet af deres forældre eller stedforældre i barndommen⁸. Mindre end hver femte af disse tilfælde blev opdaget af kommunen. Og kun 0,12 pct. blev opdaget i forbindelse med hospitalsbehandling⁹.

Kriminalstatistikken viser, at der er der i 2010 blev der anmeldt 1.106 voldsforbrydelser¹⁰ mod 0-14-årige, hvoraf hovedparten, 799, drejede sig om overtrædelse af straffelovens § 244 (simpel vold). En vigtig pointe er dog, at det ikke fremgår af kriminalstatistikken, hvor mange af anmeldelserne, der omhandler vold begået af barnets forældre, og hvor mange der omhandler vold uden for hjemmet – fx fra andre unge.

Viden om overgreb

Undersøgelser viser, at overgrebene kan have meget forskellig karakter og finde sted forskellige steder. Overgrebene kan finde sted i barnets hjemlige miljø, som det er tilfældet i flere af sagerne i Ankestyrelsens kulegravning, men også i institutioner, skoler eller fritidsaktiviteter, hvor børnene færdes eller via internettet.

Selv om overgreb kan berøre alle børn - på tværs af social og kulturel baggrund - påviser undersøgelser, at der er en sammenhæng mellem opvækst vilkår, trivsel og udsættelse for overgreb¹¹. Børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet har to-tre gange højere risiko for seksuelle overgreb begået enten før eller under anbringelsen. Den samme øgede risiko gør sig gældende for børn og unge med handicap.¹²

Fælles for de forskellige typer af overgreb er, at de typisk baserer sig på en relation mellem barnet og den, der begår overgrebet. Der er oftest tale om en person barnet

^{4[4]} SISO (2007a) og (2007b)

⁵ Helweg-Larsen m.fl.(2009), LGInsight (2009), Christoffersen (2010), SFI (2010)

⁶ Helweg-Larsen (2009)

⁷ Helweg-Larsen m.fl (2009)

⁸ Christoffersen (2010). I denne undersøgelse kan mishandlingen være alt fra spark og slag med en genstand til kvælertag og brændemærker og kan være sket enkelte gange eller systematisk over en lang periode. Det skal bemærkes at undersøgelsen baserer sig på 25-åriges oplysninger om deres opvækst, og da Revselsesretten først blev afskaffet i 1997 rapporterer de unge om erfaringer, der muligvis ligger før revselsesrettens afskaffelse.

⁹ Christoffersen (2010) SFI

¹⁰ Voldsforbrydelse dækker her over: manddrab og forsøg på manddrab, simpel vold, alvorligere vold, særlig alvorlig vold, forbrydelse mod liv og legeme, forbrydelse mod den personlige frihed samt trusler (Danmarks statistik (2011).

¹¹ Se fx Helweg-Larsen m. fl. (2009), Oldrup m. fl (2011)

¹² SISO (2007a), SISO (2007b), Mehlbye (2006)

kender og har tillid til.

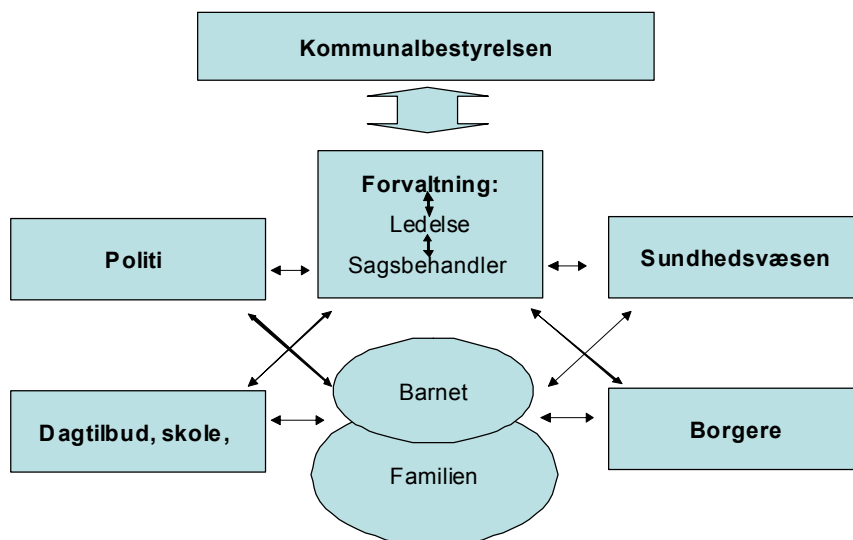
Undersøgelser viser, at en stor del af de børn og unge, der udsættes for overgreb ikke selv fortæller (direkte) om det, mens det står på¹³. Det kan skyldes, at barnet er blevet truet eller manipuleret til ikke at fortælle andre om overgrebene, eller at barnet selv ikke ønsker at fortælle om overgrebet af skam eller af frygt for konsekvenserne i forhold til egen situation eller familiens situation. Det kan også skyldes, at der er tale om et yngre barn, der ikke har sprog for eller ikke forstår (betydningen af) de overgreb, det udsættes for eller, at barnet ikke ved, at det er forkert.

¹³ Se fx Jensen (2005)

3. Overgrebssager – aktører og ansvar

I håndteringen af sager om overgreb mod børn og unge er der en række centrale aktører og myndigheder omkring barnet, som samarbejder tæt omkring indsatsen, jf. figur 1.

Figur 1. Aktører i sager om overgreb mod børn



Figuren viser, at mange aktører og myndigheder er involveret, når det gælder sager om overgreb mod børn.

Dels er der de voksne omkring barnet i skole, dagtilbud og private borgere, som kan spotte et barns tegn på at have været udsat for overgreb og reagere på bekymringen. Herudover er der de tre sektorer - det sociale område, det sundhedsmæssige område og det strafferetlige sektor, som skal reagere og samarbejde omkring indsatsen, når der gøres opmærksom på bekymring for et barn.

De forskellige myndigheder på disse områder har forskellige lovgivningsmæssige rammer og forskellige ansvarsområder, roller og kompetencer i sagsforløbet. Det er derfor afgørende at de forskellige faggrupper og sektorer formår at samarbejde på tværs og koordinere deres indsatser tæt, hvis sager om overgreb skal forebygges, opspores, håndteres og følges op så kvalificeret og effektivt som muligt.

I det følgende skitseres kort en række af de hovedregler og bestemmelser, der udgør de lovgivningsmæssige rammer for indsatsen, og som dermed også har dannet udgangspunktet for ekspertpanelets anbefalinger.

Kommunens rolle og opgaver – servicelovens bestemmelser

Kommunerne har en generel pligt til at føre et tilsyn med de forhold, som børn i kommunen lever under¹⁴, og til at gribe ind så tidligt som muligt, hvis de får kendskab til

børn, der har behov for særlig støtte.

Forebyggelse og tidlig opsporing

Fagpersoner, der møder børn og unge i deres daglige arbejde spiller en vigtig rolle. Som fagpersoner skal de være opmærksomme på tegn og reaktioner fra barnet, og de har pligt til at reagere på barnets mistrivsel. Som offentligt ansatte¹⁵ har de en skærpet pligt til at underrette forvaltningen, hvis de er bekymret for et barns udvikling og trivsel. Med Barnets Reform er det præciseret, at der skal underrettes, hvis der er grund til at antage, at et barn udsættes for vold eller andre overgreb¹⁶.

Ligeledes har alle borgere pligt til at underrette kommunen, hvis de får kendskab til et barn eller ung under 18 år, der udsættes for vanrøgt eller nedværdigende behandling eller lever under forhold, der bringer dets sundhed eller udvikling i fare¹⁷.

Som udgangspunkt kan der ikke mellem forvaltningsmyndigheder udveksles oplysninger om et barns rent private forhold uden samtykke fra barnets forældre, jf. de almindelige regler i persondataloven og forvaltningsloven. Der kan dog være tilfælde, hvor det af hensyn til barnets tarv er nødvendigt i forhold til den tidlige, forebyggende indsats, at fagpersoner kan udveksle sådanne oplysninger uden samtykke. Med Barnets Reform er denne mulighed etableret med det såkaldte SSD-samarbejde. Det indebærer, at skole, skolefritidsordning, sundhedspleje, dagtilbud, fritidshjem samt myndigheder inden for børn og unge-området som led i det forebyggende arbejde kan udveksle oplysninger om barnet for at afklare, om den konkrete bekymring giver anledning til, at der skal iværksættes særlige tiltag¹⁸. Fra 1. juni 2012 udvides SSD-samarbejdet med den kommunale tandpleje.

Udredning af barnet

Kommunen skal ved modtagelse af en underretning senest efter 6 dage sende en kvittering for modtagelsen. Herudover skal kommunen vurdere underretningen og forholde sig til, om der på baggrund af underretningen er grund til at antage at barnet har behov for støtte, således at der skal gennemføres en børnefaglig undersøgelse af barnets forhold med henblik på at afdække ressourcer og vanskeligheder hos barn, familie og netværk. Den børnefaglige undersøgelse skal være afsluttet senest 4 måneder efter, at kommunen blev opmærksom på, at barnet kunne have behov for særlig støtte¹⁹.

En underretning, der omhandler mistanke om vold eller overgreb giver sagsbehandleren pligt til at undersøge barnets forhold hurtigt og dækkende. Sagsbehandleren skal bl.a. også vurdere barnets behov for beskyttelse her og nu og vurdere, om der er grundlag for en politianmeldelse. Håndteringen er forskellig, alt efter hvem mistanken er rettet mod. Det betyder for eksempel, at hvis mistanken retter sig mod én eller begge forældre, bør forældrene som udgangspunkt ikke orienteres, før der er taget stilling til en eventuel politianmeldelse.

Jf. figur 2 nedenfor har barnets sagsbehandler til opgave at koordinere den tværfaglige indsats omkring barnet – både i forhold til de andre faggrupper og myndigheder, som er involveret i sagen og i forhold til barn, forældre og netværk.

¹⁴ Jf. servicelovens § 146

¹⁵ Personer der udøver offentlig tjeneste eller offentligt hverv, jf. servicelovens §153

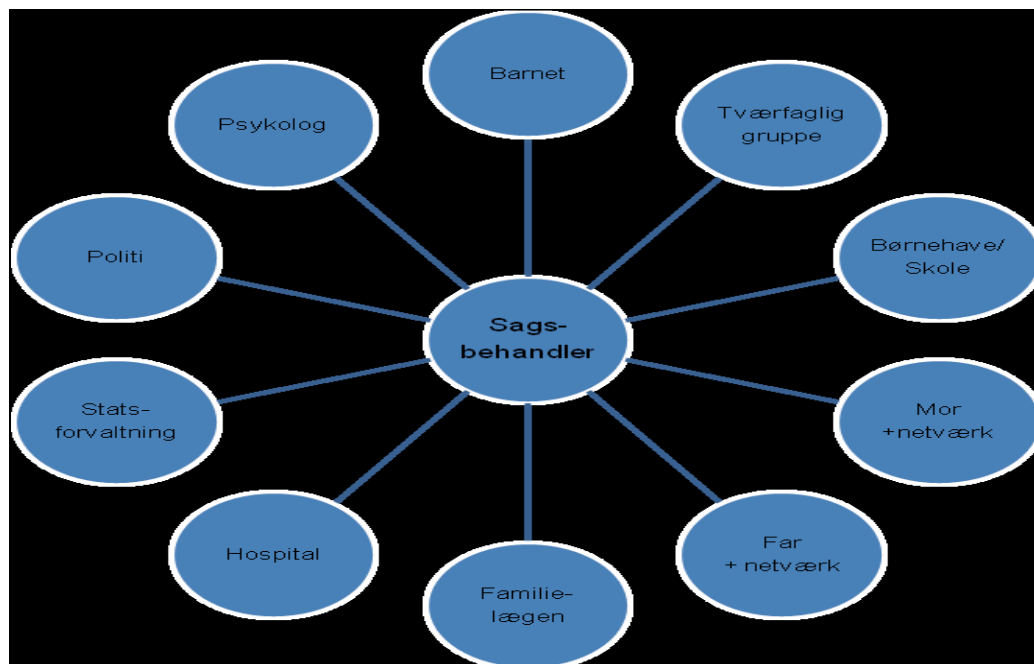
¹⁶ Jf. servicelovens § 153

¹⁷ Jf. servicelovens § 154

¹⁸ Jf. servicelovens § 49a.

¹⁹ Jf. servicelovens § 50.

Figur 2. Sagsbehandleren og øvrige aktører



Foranstaltning

Inden der træffes afgørelse om foranstaltninger, skal kommunen udarbejde en handleplan, der beskriver formålet med indsatsen. Handleplanen skal tage udgangspunkt i resultaterne af den børnefaglige undersøgelse og indeholde konkrete mål i forhold til barnets trivsel og udvikling²⁰.

Kommunen skal endvidere gennemføre en børnesamtale²¹ med det formål at inddrage og tage hensyn til barnets eller den unges egen opfattelse af situationen, inden der træffes afgørelse om fx foranstaltninger. Børnesamtalen kan kun undlades såfremt barnets modenhed eller sagens karakter i afgørende grad taler imod samtalens gennemførelse og i så fald skal barnets holdning til den påtænkte afgørelse søges tilvejebragt.

Når en kommune har lavet en børnefaglig undersøgelse og udarbejdet en handleplan, kan kommunen iværksætte foranstaltninger. Kommunen har pligt til at iværksætte den fornødne hjælp, støtte og behandling til børn og unge, der har været udsat for overgreb. Støtten skal være tidlig og helhedsorienteret²² og basere sig på en konkret vurdering af det enkelte barns behov. Et barn eller ung og familien kan tildeles én eller flere foranstaltninger samtidigt, idet foranstaltningerne kan supplere hinanden og understøtte barnet eller den unges hele livssituation. Senest tre måneder efter der er iværksat foranstaltninger, hjælp eller støtte til barnet eller den unge skal kommunen følge op herpå og vurdere om indsatsen er tilstrækkelig eller skal ændres. Herefter skal kommunen løbende følge op med højst 6 måneders mellemrum²³.

Politiets rolle

Politiets og anklagemyndighedens sagsbehandling

²⁰ Jf. servicelovens § 140

²¹ Jf. servicelovens § 48

²² Jf. servicelovens § 46

²³ Jf. servicelovens § 70.

Dansk Politi er organiseret i 12 politikredse. De varierende geografiske forhold i politikredsene medfører, at behandlingen af sager om overgreb mod børn er forankret forskelligt kredsene imellem, hvilket også kan have betydning for det lokale samarbejde med de sociale myndigheder og sundhedsvæsenet.

Når politiet modtager en anmeldelse om overgreb på et barn, skal det i første række vurderes, om der er grundlag for at indlede efterforskning. Der skal i den forbindelse snarest – i samråd med anklagemyndigheden – tages stilling til, om barnet skal videoafhøres.

Efter retsplejelovens § 872 kan politiets afhøring af et barn, når afhøringen er optaget på video, benyttes som bevis under hovedforhandlingen (straffesagens behandling i retten). Det betyder, at barnet ikke efterfølgende behøver at optræde i et retsmøde, hvor tiltalte vil være til stede. De nærmere retningslinjer for videoafhøring af børn er fastsat i Rigsadvokatens meddelelse nr. 2/2007.

Udgangspunktet for videoafhøringer er, at barnet skal være 12 år eller derunder. Der kan dog foreligge særlig omstændigheder, herunder barnets udvikling og psykiske tilstand, der bevirker, at videoafhøring af ældre børn, kan anvendes som bevis.

Herudover kan der også i andre sagstyper, som f.eks. drabs- eller voldssager, og hvor de samme hensyn til barnet gør sig gældende, efter omstændighederne være et tilsvarende behov for, at afhøringen af et barn som vidne optages på video med henblik på forevisning under hovedforhandlingen.

Det fremgår af Rigsadvokatens meddelelse, at videoafhøringer bør søges gennemført hurtigst muligt, og hvis det er praktisk muligt inden en uge fra anmeldelsen. Formålet er at sikre barnets hukommelse og at skåne barnet for at blive afhørt på et tidspunkt, hvor en behandling er gået i gang. Endvidere kan en afhøring inden for kort tid efter anmeldelsen være med til at mindske risikoen for påvirkninger af barnet fra familien eller andre.

Videoafhøringer foregår i særligt indrettede videoafhøringslokaler og må kun foretages af særligt uddannede polititjenestemænd. Videoafhøringslokalet er normalt placeret på politistationen. Forskellige praktiske og geografiske forhold medfører dog, at placeringen af videoafhøringslokalet i visse politikredse er placeret på andre lokaliteter. Det gælder bl.a. hos Østjyllands Politi, hvor videoafhøringslokalet er placeret hos Center for Børn udsat for Overgreb (CBO).

Til stede ved videoafhøringen er barnet og den særligt uddannede polititjenestemand. Det anbefales, at der ikke er yderligere personer i afhøringslokalet, men hvis der er særlige behov for at styrke barnets tryghed, kan en tryghedsskabende person medvirke, f.eks. en pædagog fra barnets institution. Herudover kan tilstedeværelsen af en tolk efter omstændighederne være nødvendig.

Under afhøringen vil der i et andet lokale (monitorrytmet) befinde sig følgende personer:

- Anklageren
- Forsvareren for sigtede/mistænkte
- Barnets bistandsadvokat
- Repræsentanten for de sociale myndigheder
- Politiets sagsbehandler

Endvidere kan der i særlige tilfælde, f.eks. ved afhøring af psykisk handicappede, være en ressourceperson til stede, som kan være behjælpelig med vejledning i forhold til

viden om barnets særlige handicap.

Efter endt afhøring skal den sigtede eller mistænkte snarest muligt have adgang til at gøre sig bekendt med videoafhøringen. Genafhøring bør – af hensyn til barnet – kun ske, hvis det findes rimeligt begrundet, for at den sigtede eller mistænkte kan varetage sit forsvar.

Når politiet har afsluttet efterforskningen af sagen, er det op til anklagemyndigheden at vurdere, om der findes grundlag for at rejse tiltale.

Det bemærkes i den forbindelse, at det følger af retsplejelovens § 96, stk. 2, at anklagemyndigheden skal påse, at strafskyldige drages til ansvar, men også at forfølgning af uskyldige ikke finder sted. Denne regel er udtryk for det grundlæggende objektivitetsprincip i strafferetsplejen, som er en af de vigtigste retssikkerhedsgarantier. Princippet indebærer bl.a., at anklagemyndigheden har en pligt til at være objektiv og således også skal tage hensyn til omstændigheder, som tyder på den mistænkte uskyld, og at anklagemyndigheden ikke rejser tiltale i en straffesag, medmindre man skønner, at tiltalerejsning vil føre til domfældelse.

Såfremt anklagemyndigheden beslutter at rejse tiltale i sagen, vil videoafhøringen som omtalt ovenfor kunne afspilles som en del af bevisførelsen under hovedforhandlingen i retten.

Retsmedicinsk undersøgelse

I sager om seksuelle overgreb mod børn må politiet overveje, om der er grundlag for at rekvirere en retsmedicinsk undersøgelse af barnet. Politiets undersøgelser udføres altid af Retsmedicinsk Institut efter politiets anmodning. Den retsmedicinske undersøgelse indebærer en legemsundersøgelse efter retsplejelovens § 792 d, stk. 1, og kan derfor kun gennemføres efter forudgående samtykke.

Da barnet ikke selvstændigt vil kunne give samtykke til undersøgelsen, må der som udgangspunkt indhentes samtykke fra forældremyndighedsindehaveren, hvilket kan give anledning til en interessekonflikt i sager, hvor det er forældremyndighedsindehaveren eller dennes ægtefælle, kæreste, familiemedlem mv., der mistænkes for overgreb mod barnet.

Det fremgår af Rigsadvokatens meddelelse, at i tilfælde, hvor der er risiko for en sådan interessekonflikt, er det afgørende, at der – afhængigt af sagens karakter – enten sker forelæggelse for kommunens børne- og ungeudvalg med henblik på anbringelse til undersøgelse efter servicelovens regler, eller at der efter reglerne i værgemålsloven beskikkes en ad hoc værge for barnet, som vil kunne give samtykke til legemsundersøgelsen.

Politiets underretningspligt

Politiet er endvidere, ligesom en række andre fagpersoner, omfattet af den skærpede underretningspligt i serviceloven. Det betyder konkret, at politiet skal underrette kommunen, hvis de gennem deres arbejde får viden om et barn, der har behov for særligt støtte.

Sundhedsvæsenets rolle

Nogle af de børn og unge, der udsættes for overgreb ses i Sundhedsvæsenet, for eksempel på skadestuen, børneafdeling eller børne- og ungdomspsykiatrien med symptomer, der relaterer sig til overgreb eller omsorgsvigt, som de har været udsat for.

Hvis man i dette regi får mistanke om overgreb, underrettes den kommune, der har handlepligt overfor barnet.

Hvis, der skal foretages en retsmedicinsk undersøgelse, der rekvireres af politiet, foretages den på et af de tre Retsmedicinske afdelinger på hhv. Skejby Sygehus, Odense Universitetshospital og Rigshospitalet. Det sundhedsfaglige personale på stedet vurderer, om barnet har behov for yderligere lægefaglige undersøgelser eller behandling.

4. Snitflader til andre initiativer omkring børn udsat for overgreb

Ekspertpanelets anbefalinger til styrkelse af indsatsen overfor børn udsat for overgreb skal ses i lyset af de mange andre initiativer, som er igangsat overfor denne målgruppe inden for den seneste årrække. I det følgende beskrives nogle af de mest centrale initiativer inden for de seneste par år, som er relevante i forhold til temaerne i ekspertpanelets arbejde.

Strategi til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn

I maj 2011 offentliggjorde den daværende regering "Handling bag ord" som en samlet regeringsstrategi til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn. Strategien opsummerer en række af de initiativer, der har været iværksat på området de seneste år på de forskellige myndigheders område i forhold til at styrke forebyggelsen, håndteringen af mistanke samt efterværnet i forhold til det krænkede barn og krænkeren.

Initiativerne omfatter bl.a.

- Markante strafskærpelser for seksuelle overgreb mod børn (2002 og 2008)
- Handlingsplan om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn (2003)
- Udtrykkelig hjemmel til brug af videoafhøring som bevis (2003)
- Indførelse af børneattestordning (2005)
- Udvikling og indførelse af børnepornofilter (2005)
- Kampagne mod børnesexturisme (2008)
- Nedsættelse af tværministerielt kontaktudvalg til bekæmpelse af it-relaterede seksuelle krænkelser af børn (2009)
- Iværksættelse af revision af straffelovens sædelighedskapitel (2009)
- Specialfunktioner i sygehusvæsenet på området (2009-10)
- Task force vedrørende hjælp til ofre for misbrug (2010)
- Løbende styrkelse af SISO, herunder opjustering af den økonomiske støtte til centeret

Landsdækkende børnehus-ordning

Den daværende regerings handlingsplan beskrev desuden, at der i 2012 ville blive igangsat et projekt, som skal udvikle en tværfaglig/tværasektoriel samarbejdsmodel i forhold til indsatsen overfor børn udsat for overgreb (børnehuse).

Under den nuværende regering blev der med satspuljen for 2012 aftalt at etablere en varig, landsdækkende ordning vedr. børnehuse. En arbejdsgruppe med eksperter og fagfolk fra de forskellige sektorer er i gang med at belyse emner og beskrive en børnehusmodel.

Børnehuse er en organisatorisk model for hjælpen til børn, som har været udsat for overgreb. Modellen indebærer et styret, tæt tværasektorielt samarbejde mellem sociale myndigheder, politi og sundhedsvæsen ud fra det princip, at den faglige ekspertise samles og opbygges, så barnet så vidt muligt kan få hjælp og overgrebsfokuseret behandling ét sted. Målet med børnehuse er at sikre en koordineret, professionel og skånsom tværfaglig indsats over for det enkelte barn ved at samle hjælpen til barnet et sted og sikre den fornødne ekspertise i børnesamtaler mv. i et børnehus.

Målet er endvidere at medvirke til, at de enkelte myndighedssagsbehandlere handler effektivt på sager om overgreb, idet de nu kan få faglig rådgivning og konsulentbistand

hos børnehusene til at udrede og håndtere disse ofte meget vanskelige sager.

Barnets Reform

Barnets reform, der trådte i kraft den 1. januar 2011, har fokus på at sikre en tidlig indsats, trygge rammer, barnets tarv og kvalitet i indsatsen. Reformen indebærer en lang række lovændringer og centrale initiativer, bl.a. en præcisering af underretningspligten specielt i forhold til mistanke om vold eller overgreb mod et barn, udvidede muligheder for at udveksle fortrolige oplysninger mellem fagpersoner i forhold til sager, hvor der er bekymring for et konkret barn (SSD-samarbejdet) samt mulighed for at gennemføre børnefaglige undersøgelser jf. servicelovens § 50 uden forældrenes samtykke.

Lovforslag om lukkede familier og "nomadefamilier"

Der er i marts 2012 fremsat lovforslag som skal understøtte en mere handlekraftig indsats i forhold til såkaldt lukkede familier, som ikke ønsker at samarbejde omkring indsatsen overfor det udsatte barn. Lovforslaget giver bl.a. mulighed for, at de sociale myndigheder i særlige tilfælde i forbindelse med en børnefaglig undersøgelse kan få adgang til hjemmet uden retskendelse. Herudover styrkes den mellemkommunale underretningspligt ved at fraflytningskommunen forpligtes til at oversende relevant sagsmateriale samt lave en opsummering af relevante vurderinger til tilflytningskommunen i forbindelse med underretningen. Lovforslaget træder i kraft den 1. juli 2012.

Styrkelse og udvidelse af Videnscentret SISO

Ved satspuljeforhandlingerne 2011-2014 blev SISO, det nationale videnscentre om sociale indsatser ved vold og seksuelle overgreb mod børn, permanentgjort og fik udvidet sin virksomhed til både at omfatte børn og unge, der udsættes for seksuelle overgreb og børn og unge, der udsættes for vold (tidligere kun seksuelle overgreb). SISO rådgiver kommuner og fagfolk omkring håndtering af sager om overgreb, giver konsulentbistand i forhold til kommunernes udarbejdelse af lokale beredskaber for håndtering af sagerne samt udarbejder vidensopsamlinger på området. Endvidere har SISO i 2010-2011 udgivet en materiale-pakke med fokus på forebyggelse af overgreb på anbringelsessteder²⁴.

Samlet set er der således iværksat initiativer vedr.

- forebyggende og helhedsorienteret indsats mod overgreb
- styrket faglig ekspertise til håndtering af overgreb
- styrkede beføjelser ved mistanke om overgreb
- vidensopsamling om overgrebssager

Selvom en række af de sager, der indgår i Ankestyrelsens kulegravning, går flere år tilbage, viser kulegravningen imidlertid, at der fortsat er et behov for styrke indsatsen yderligere.

²⁴ Materiale-pakken består af et fagligt vejledningsmateriale om børn og unges tegn og reaktioner på overgreb, et inspirationskatalog til udarbejdelse af beredskaber på anbringelsessteder samt dialogspil, udviklingshjul og inspirationsmateriale med fokus på forebyggelse af overgreb på anbringelsessteder, SISO (2010 og 2011)

5. Hovedresultaterne fra Ankestyrelsens kulegravning af de senere års alvorlige enkeltsager.

Ankestyrelsen har i foråret 2012 gennemgået ti af de seneste års alvorlige sager, hvor det er kommet til offentlighedens kendskab, at børn og unge er blevet udsat for massiv omsorgssvigt, vold og/eller seksuelle overgreb.

Formålet med gennemgangen har været at undersøge, og i så fald udpege, om systemet har svigtet i forhold til at opdage det omfattende og årelange misbrug/omsorgssvigt, som kendetegner sagerne. Formålet har endvidere været at afdække og dokumentere en række fælles problemstillinger i denne type sager.

Generaliserbarheden af kulegravningen

Kulegravningen bygger på en gennemgang af 10 af de seneste års alvorlige enkeltsager, hvor den kommunale indsats er slået alvorligt fejl, og hvor der har været tale om grove overgreb mod børn. En kulegravning baseret på 10 sager kan som udgangspunkt ikke antages at være repræsentativ for kommunernes sagsbehandling generelt, men alene beskrive, hvad der karakteriserer de sager, hvor der er sket de mest alvorlige svigt i forhold til håndteringen af sagerne i kommunen. Kulegravningen kan derfor ikke ses som udtryk for den generelle kvalitet af sagsbehandlingen i kommunerne.

Samtidig viser de seneste års generelle praksisundersøgelser fra Ankestyrelsen, at en række af de observationer og resultater, der er konstateret i de 10 sager fra kulegravningen afspejles i en væsentlig andel de sager, som indgår i praksisundersøgelserne - om end i mindre omfang.

Ankestyrelsen gennemfører årligt praksisundersøgelser på området for udsatte børn og unge. En praksisundersøgelse er en stikprøveundersøgelse af kommunale afgørelser og konkret sagsbehandling inden for et bestemt emne.

Blandt andet har nogle af de senere års praksisundersøgelser vist, at børn og unge i for ringe et omfang blev inddraget, hørt og delagtiggjort i deres egne sager, ligesom der i en lang række af de gennemgåede sager manglede relevant og tilbunds gående undersøgelse og udredning af barnets eller den unges situation og behov, før der blev truffet afgørelse i den konkrete sag. Ankestyrelsen pegede endvidere på, at fristen på 4 måneder i relation til udarbejdelse af § 50-undersøgelsen i mange sager ikke blev overholdt.

Ankestyrelsen peger endvidere på, at der generelt i de gennemgåede sager var problemer med manglende systematik og dokumentation for sagsbehandlingen.

I praksisundersøgelsen om "Inddragelse af børn og forældre i sager om frivillige foranstaltninger" fra 2011 påpegede Ankestyrelsens specifikt, at en hurtig opfølgning på underretninger om bekymring for et barn eller ung var væsentlig for at kunne støtte barnet eller den unge tidligt og relevant. Det var samtidigt nødvendigt, at kommunen tidligt i forløbet foretager en nærmere udredning og undersøgelse af forholdene og hurtigt inddrager både barnet eller den unge og forældrene i sagen. Endvidere gjorde Ankestyrelsen opmærksom på, at det er afgørende for hjælpen/støtten, at der ikke går for lang tid fra kommunen træffer afgørelse om en foranstaltning, til den iværksættes.

Karakteristik af sagerne

I det følgende gennemgås resultaterne fra Ankestyrelsens kulegravning af de 10 enkeltsager.

Ankestyrelsen peger på, at der i flere af sagerne kan peges på en række forhold omkring familierne, som er sammenfaldende og karakteriserer sagerne. Det gælder for eksempel i forhold til familiernes flyttemønster, antallet af børn, sociale forhold, kommunernes kendskab til familien herunder antallet af underretninger.

I en del af sagerne er der tale om storfamilier med mange børn, som ofte er flyttet – både mellem kommuner og internt i kommuner. Der er i flere tilfælde tale om socialt isolerede familier eller lukkede familier, som ikke har ønsket indblanding udefra. Familierne har levet under dårlige sociale og hygiejniske forhold. Børnenes dagligdag har været præget af manglende omsorg og dårlig trivsel. Herudover har flere børn været udsat for systematisk vold og seksuelle overgreb. Børnene har haft et højt fravær fra skole og daginstitutioner.

Forældrene i flere af sagerne har selv oplevet svigt i deres barndom. I enkelte tilfælde er det dokumenteret, at også moderen har været udsat for seksuelle overgreb som barn.

Sagsforløbet har i de fleste sager været langvarigt, idet mange af familierne har været kendt af kommunerne i mange år. Der ligger i en stor del af sagerne adskillige underretninger fra fagfolk om dyb bekymring for børnenes trivsel. I størstedelen af de sager, hvor der er sket seksuelle overgreb, foreligger der underretninger om mistanke om overgreb.

Overordnede problemstillinger

Ankestyrelsen vurderer, at det er et gennemgående fællestræk, at der har manglet overblik over sagsforløbet. Det er en grundlæggende betingelse for, at der undervejs kan træffes de rigtige fagligt funderede beslutninger. Flere sager bærer præg af, at der er iværksat mange mindre støtteforanstaltninger, som enten har haft til formål at afhjælpe et helt konkret problem (for eksempel skolefravær, boligproblemer,) eller er iværksat alt efter, hvilke foranstaltninger, forældrene har villet give samtykke til.

I andre sager er der slet ikke iværksat foranstaltninger på trods af et omfattende oplysningsmateriale og underretninger om massive problemer i familierne. Nogle af disse sager bærer præg af, at der ikke har været et optimalt samarbejde mellem for eksempel skole og socialforvaltning.

Ankestyrelsen påpeger, at et overblik over sagsforløbet i forhold til underretninger, samt reaktioner herpå, iværksatte foranstaltninger og en samlet vurdering af foranstaltningernes effekt på løsning af problemerne vil give mulighed for på et tidligere tidspunkt at iværksætte de rette foranstaltninger.

Der er desuden flere eksempler på (både i samme sag og i forskellige sager), at kommunerne har truffet beslutning om at iværksætte enten børnefaglige undersøgelser eller foranstaltninger, som aldrig eller meget sent bliver effektueret.

Samlet set vurderer Ankestyrelsen, at sagerne er udtryk for en manglende faglighed i sagsbehandlingen.

Problemstillingen med manglende faglighed kan efter Ankestyrelsens vurdering ikke isoleres til den/de pågældende sagsbehandler/sagsbehandlere, men skal ses i

sammenhæng med sagsbehandlerens mulighed for at trække på hjælp og støtte fra kolleger, ledelsens kompetencer og opbakning og muligheden for at inddrage interne og eksterne eksperter.

Signaler på seksuelle overgreb kan være vanskelige at tyde. I mange af sagerne har der imidlertid været tilstrækkelig dokumentation om så dårlige sociale forhold, at det har været nok til at begrunde, at børnene havde behov for massiv støtte.

Ankestyrelsen konstaterer i kulegravningen, at flere kommuner har forskellig opfattelse af, hvad der betragtes som underretninger. Oplysninger, som kommunen kommer i besiddelse af, uanset hvordan de er fremkommet, og som er nye i forhold til at give formodning om, at et barn har behov for støtte, skal betragtes som en underretning, der kræver handling/reaktion. Det gælder således også oplysninger, som kommunen modtager fra for eksempel skolen – også selvom kommunen selv har henvendt sig til skolen for at få en udtalelse.

Ankestyrelsen konstaterer endvidere i kulegravningen, at muligheden for at underrette til Ankestyrelsen kun er benyttet en enkelt gang i én af sagerne. Alle – det gælder både fagpersoner, forvaltningspersonale og almindelige borgere – har mulighed for at underrette til Ankestyrelsen, hvis ikke man ikke mener, at kommunen gør nok for at hjælpe det pågældende barn.

Samvær efter anbringelse

Når et barn er blevet anbragt uden for hjemmet, har den anbringende kommune overtaget en væsentlig del af ansvaret over det anbragte barn i forhold til barnets hverdag. Også ved tilrettelæggelsen af samværet med biologisk familie er det kommunens ansvar, at samværet foregår på en måde, der gavner barnet. Inden der træffes en afgørelse om samvær, skal der finde en samtale sted med barnet om samværet.

Ankestyrelsen påpeger, at det ses i flere af sagerne, at der, efter der er truffet afgørelse om anbringelse, og sagen har været behandlet af politiet/domstolene, er truffet nogle afgørelser om samvær, der ikke har været i barnets tarv.

Disse samværsafgørelser har medført, at de anbragte børn ved samvær fortsat er blevet omsorgssvigtet og misbrugt. Ankestyrelsen understreger, at det er vigtigt, at der ved tilrettelæggelse af samvær i biologisk familie, hvor der har været vold og seksuelle krænkelser, tages hensyn til barnets trivsel. Børnene, der fortsat er sårbare og udsatte, kan selv have svært ved at formulere, at det er utrygt eller angstvækkende at komme hjem på samvær.

Ankestyrelsen påpeger, at kommunen skal påtage sig ansvaret for det anbragte barns sikkerhed ved samvær, og at kommunen derfor må være opmærksom på, om et barn, der er blevet anbragt uden for hjemmet, blandt andet på grund af seksuelle krænkelser og vold fra forældre og nær families side, kan komme på samvær i familiens hjem, og om der kan være behov for overvåget samvær.

Desuden skal kommunen ved tilrettelæggelser af længere samvær som eksempelvis weekender og ferier være opmærksom på, hvorledes disse børn sikres mod nye overgreb. Hvis det er svært at sikre børnene, må samværet tilrettelægges ud fra det, således at det er børnenes tarv, der kommer i første række.

Ankestyrelsen understreger, at kommunerne har et stort ansvar for børnene under deres anbringelse, og derfor skal kommunerne bruge den viden, de har om forholdene i

familien, til at sikre børnene mod nye svigt.

Problemstillinger

Ankestyrelsen peger på baggrund af gennemgangen af de ti sager på en række problemstillinger, som gør sig gældende i alle eller flere af sagerne. Nedenfor er opsummeret de mest centrale problemstillinger inddelt i 5 hovedkategorier:

1. Samarbejde med andre myndigheder og andre faggrupper
2. Regelforståelse
3. Underretninger
4. Systematik og dokumentation i sagsbehandlingen
5. Inddragelse

1. Samarbejde med andre myndigheder og andre faggrupper

I nogle af sagerne fremstår samarbejdet mellem den kommunale forvaltning og de kommunale institutioner, såsom skoler, daginstitutioner, støttepædagoger og sundhedspersonale, meget dårligt eller helt fraværende. Dette kan medføre, at barnets sagsbehandler modtager for få underretninger og relevante informationer, eller at underretningerne kommer for sent i forløbet. Ligeledes kan bekymrede fagfolk opleve, at kommunen ikke tager deres underretninger alvorligt.

Hvis politiet indleder en strafferetlig efterforskning i en børnesag, ses det i nogle tilfælde at få den konsekvens, at kommunen midlertidigt indstiller den sociale sag, også selv om der er tegn på et akut behov for handling i forhold til det pågældende barn. Ligeledes ses det i nogle sager, at kommunen helt henlægger sagen, hvis politiets efterforskning ikke fører til en sigtelse. I flere af sagerne ses mange underretninger fra politiet. Der er imidlertid også eksempler på, at politiet ikke har underrettet kommunen undervejs i efterforskningsforløbet.

I flere af sagerne er der ikke foretaget nogen børnesagkyndig undersøgelse. Derfor er det i høj grad sagsbehandlerens vurdering af barnets problemstillinger, der ligger til grund for kommunens indsats. En børnesagkyndig undersøgelse ville i mange tilfælde have bidraget til at blotlægge problemernes omfang og målrette kommunens indsats. Kommunerne benytter desuden ikke i tilstrækkelig grad muligheden for at inddrage VISO, SISO eller andre eksterne eksperter. I de sager hvor for eksempel VISO er inddraget, er det sket meget sent i sagsforløbet.

2. Regelforståelse

I flere af sagerne lykkedes det for forældrene at afholde sagsbehandlerne fra at få et reelt indblik i børnenes problemer ved konsekvent at modarbejde de initiativer, der blev taget til samarbejde. Dette ses blandt andet i form af en lang række aflyste møder og brudte aftaler, hvor forældrene enten med meget kort varsel eller slet ikke informerer kommunen om, at de ikke kan deltage. Disse familier kan også være lukkede i forhold til andre offentlige myndigheder, for eksempel daginstitution, skole og sundhedsplejerske. Forældrene møder ikke til forældresamtaler, sammenkomster og ønsker ikke sundhedsplejerskebesøg. Børnene har stort fravær, og de er hemmelighedsfulde omkring deres familie. Dette mønster gentages i nogle sager igennem en årrække.

Det ses i flere af sagerne, at kommunerne ikke er vedholdende nok med at søge adgang til familiens hjem, og derfor må basere sin viden om familiens vanskeligheder ved hjælp af oplysninger fra andre dele af forvaltningen eller andre myndigheder (skole, sundhedsplejerske, politi mv.). Nogle sager bærer desuden præg af, at kommunerne har svært ved at håndtere forældre med truende adfærd. Endvidere forsøger kommunerne generelt i for lang tid at samarbejde med forældre, der ikke via deres handlinger udviser

reel vilje til at samarbejde.

Det ses desuden ofte i sagerne, at kommunen i for høj grad fokuserer på de synlige og håndgribelige problemstillinger såsom fravær i skole, dårlige boligforhold eller dårlig sproglig udvikling. Kommunerne forsømmer at foretage en samlet vurdering af, om der kan være bagvedliggende årsager til, at barnet har så massive problemer. Hermed overser kommunerne i flere af sagerne mange små indikatorer på forskellige former for overgreb og svigt.

I flere af sagerne iværksættes der endvidere igennem årene en række foranstaltninger, der alle sammen har til formål at løse en begrænset problemstilling. Foranstaltningerne iværksættes ofte uden en forudgående børnefaglig undersøgelse. Det ses i sagerne, at der mangler en overordnet vurdering af, hvorfor disse mange pletvise foranstaltninger ikke medfører de ønskede resultater, og hvorfor barnet og familien har brug for så mange forskelligartede foranstaltninger.

Der mangler tillige ofte en plan for, hvor lang tid der skal gå, før man vurderer resultatet af den iværksatte støtte. Det er vigtigt at understrege, at de forskellige former for støtte efter servicelovens kapitel 11 gives til børn med særlige behov. Det er således børnenes trivsel og udvikling, der skal bedres ved støtten.

3. Underretninger

I flere af sagerne reagerer kommunen ikke med relevante undersøgelser/handling på baggrund af underretninger i sagen. Også selv om disse underretninger utvetydigt må give anledning til en bekymring for barnet/børnene. Dette medfører i nogle tilfælde, at undersøgelser der ville kunne skabe klarhed over barnets forhold, bliver iværksat senere i forløbet, end det havde været nødvendigt. Heraf følger, at de relevante foranstaltninger i forhold til barnets situation også bliver iværksat senere, end de kunne have været.

Der er i flere af sagerne dokumenteret et stort antal underretninger fra fagfolk. Herunder politi, lærere, pædagoger og sundhedsvæsenet som giver udtryk for alvorlige, fagligt funderede bekymringer. Det bør give et særligt skærpet fokus, når fagfolk underretter. Det ses i flere af sagerne ikke at have været tilfældet. I flere sager er der underrettet om mistanke om seksuelle overgreb. Der har således i mange sager tidligt været signaler på seksuelle overgreb. Kommunerne foretager i mange tilfælde ikke en faglig vurdering af, om der skal iværksættes undersøgelser i disse sager.

Der er desuden i mange af sagerne tale om familier, som ofte er flyttet mellem kommuner. I alle tilfælde er der foretaget en tværkommunal underretning. Flytningerne medfører på trods af de tværkommunale underretninger forsinkelser i sagsbehandlingen, og det ses i flere sager, at den nye kommune ikke træffer beslutninger på et fuldt oplyst grundlag.

Familierne kan derfor bruge flytninger mellem kommunerne aktivt til at forsinke den kommunale sagsbehandling og myndighedernes indgriben i familiens forhold. I mange af de sager, hvor der er sket flytninger til den kommune, der har været genstand for undersøgelse, vurderer Ankestyrelsen, at børnenes vanskeligheder allerede på tilflytningstidspunktet var så store, at der var grund til iværksættelse af undersøgelser og formentlig også anbringelse.

Herudover er der i flere af sagerne tale om store familier med mange børn, og ofte er der underretninger på flere af børnene. Når kommunerne har bekymring for et eller flere børn i en familie, så bør de undersøge forholdene for de øvrige søskende også. Det ses i flere af sagerne, at kommunen alene koncentrerer sig om det eller de børn, der er umiddelbar bekymring for.

Der er desuden situationer, hvor kommunerne får udarbejdet børnefaglige undersøgelser

uden derefter at følge undersøgelserne op med de anbefalede foranstaltninger. Når der træffes beslutning om en foranstaltning, er det vigtigt, at den hurtigst bliver iværksat, og at kommunen følger op på, om foranstaltningen benyttes og har virkning på familiens/barnets vanskeligheder. De kommunale forvaltninger undlader i flere af sagerne helt at udarbejde en børnefaglig undersøgelse eller forældrekompetenceundersøgelser eller udarbejder dem først meget sent. Dette medfører, at der iværksættes forskellige støtteinitiativer til barnet og familien uden fuld klarhed over barnets situation og støttebehov. Også når kommunerne får underretninger fra andre myndigheder med alvorlig bekymring for nogle børn, bliver der ikke altid udarbejdet en børnefaglig undersøgelse.

I flere sager ses det, at der bliver truffet indtil flere beslutninger om at udarbejde en børnefaglig undersøgelse, men at denne aldrig eller først meget sent bliver færdiggjort. Når der bliver udarbejdet børnefaglige undersøgelser, ses det ofte, at den lovpligtige fire måneders frist ikke er overholdt.

4. Systematik og dokumentation i sagsbehandlingen

De fleste af sagerne bærer præg af en udtalt mangel på systematik og i flere tilfælde også mangel på dokumentation. Særligt ses der at mangle konklusioner på færdiggjorte undersøgelser, målsætninger med tiltag og overordnet stillingtagen til sagens samlede oplysninger.

Den manglende systematik og dokumentation betyder, at ikke alle de tilgængelige informationer, der ligger eller burde ligge på sagen, indgår i det samlede beslutningsgrundlag. Derfor kan sagsbehandlingen blive mangelfuld og forsinket. Konsekvensen af den manglende systematik og dokumentation er særlig omfattende i sager med mange sagsbehandlerskift, flytninger mellem flere kommuner samt i de meget store familier.

I flere af sagerne kan det manglende sagsoverblik blandt andet begrundes med hyppige sagsbehandlerskift. Sagsbehandlerskift kan være problematiske, fordi det tager tid for en ny sagsbehandler at danne sig et overblik over sagens omfang. Dette stiller endnu større krav til systematik, dokumentation og skriftlighed i sagsbehandlingen, hvad der som nævnt ikke kendetegner de sager, der indgår i kulegravningen.

Konsekvensen af sagsbehandlerskiftene ses derfor i nogle tilfælde at være forsinkelser i sagsbehandlingen, og at der træffes beslutninger i sagen uden, at alle sagens oplysninger er inddraget. Ud over sagsbehandlerskift internt i kommunens forvaltning, sker skiftet i nogle tilfælde som følge af, at familien flytter imellem flere kommuner. Forældrene ses dermed at kunne forsinke sagsbehandlingen som følge af hyppige flytninger.

I enkelte sager fremstår det meget problematisk, at kommunen sender sagen frem og tilbage mellem forskellige forvaltninger i kommunen, uden at tage det fornødne ansvar for, at dette ikke påvirker sagsbehandlingen negativt. Dette kan for eksempel være mellem handicapforvaltningen og børneforvaltningen.

Sagsbehandlingen bærer desuden i flere af sagerne præg af, at sagsbehandleren ikke har haft et samlet overblik over sagen. Det kommer til udtryk ved, at ikke alle relevante tilgængelige informationer medtages i beslutningsgrundlaget, og at der ofte fokuseres på den aktuelle problemstilling eller begivenhed uden skelen til det tidligere sagsforløb og den samlede sagsmængde. Denne problemstilling er særligt gældende i sager, hvor familien ofte flytter mellem kommunerne, og der ikke sker tværkommunal underretning, ikke bliver oversendt relevante sagsakter eller ikke bliver fulgt relevant op herpå. Det samme gør sig gældende i sager om store familier.

5. Inddragelse

I flere af sagerne inddrages børnene ikke i tilstrækkelig grad i sagsbehandlingen, idet der enten slet ikke afholdes børnesamtaler eller kun afholdes samtaler under overværelse af forældrene. Dertil er der sager, hvor barnets holdning er fremkommet i sagen, men denne tillægges ikke tilstrækkelig betydning i sagsbehandlingen.

Det undersøges heller ikke i tilstrækkelig grad, hvorfor et barn i nogle tilfælde kommer med alvorlige beskyldninger om overgreb mod deres forældre eller andre voksne. Selv om det ikke i alle tilfælde er muligt at fastslå om beskyldningen er korrekt, bør kommunen betragte det faktum, at barnet fremkommer med en så alvorlig beskyldning som et grundlag for bekymring og undersøge barnets forhold nærmere.

I flere af sagerne lægger kommunen desuden alt for stor vægt på forældresamarbejdet. I disse sager udviser forældrene ikke nogen reel vilje til at samarbejde, og kommunerne reagerer ikke konsekvent på, at forældrene bryder deres aftaler. Dette til trods for, at kommunerne i nogle sager har oplyst forældrene om, at det vil få en konsekvens at bryde de indgåede aftaler. Resultatet er, at det i disse sager lykkes forældrene at forsinke kommunens indgreb betragteligt - i nogle tilfælde gennem mange år. Det ses også, at forældrene gerne vil samarbejde og eksempelvis deltage i familiebehandling. Her er det vigtigt at være sig bevidst om og følge op på, om den iværksatte familiebehandling afhjælper problemerne i tilstrækkelig grad.

Ankestyrelsens kulegravning munder således ud i de fem gennemgåede hovedproblemstillinger, som vedrører forskellige niveauer og aspekter af den kommunale sagsbehandling. På denne baggrund vil de følgende kapitler indeholde konkrete anbefalinger til, hvordan disse elementer kan forbedres.

6. Tidlig indsats og forebyggelse af nye overgreb

Baggrund

Ankestyrelsens kulegravning viser, at der i sagerne om overgreb mod børn ikke altid er et tilstrækkeligt samarbejde mellem den kommunale forvaltning og de kommunale institutioner, så som skoler, dagtilbud mv. Det kan medføre, at de relevante fagpersoner afgiver for få underretninger eller at underretningerne kommer for sent i forløbet.

Kulegravningen viser desuden, at kommunerne i flere af sagerne ikke reagerer med relevante undersøgelser/handlinger på baggrund af underretninger i sagen. Også selvom disse underretninger utvetydigt må give anledning til en bekymring for barnet.

Herudover viser kulegravningen, at på trods af, at der ofte i sagerne ikke er handlet på bekymrende underretninger, er muligheden for at underrette Ankestyrelsen, kun benyttet én gang i én af sagerne.

Kulegravningen skal ses i lyset af, at de fleste kommuner vurderer, at antallet af underretninger gennem de seneste år har været stærkt stigende. For eksempel er antallet af underretninger til Københavns Kommune er steget fra ca. 4.300 i 2009 til knap 6.400 i 2011 – en stigning på knap 50 procent. En rundspørge blandt kommunerne viser ligeledes en stigning på ca. 40 procent fra 2009 til 2011²⁵. Der findes ingen national statistik for underretninger i børnesager.

Udfordringer

Hvis den tidlige og forebyggende indsats skal styrkes, så overgreb mod børn opdages tidligt og håndteres kvalificeret, bør der især fokuseres på:

1. At sikre at alle frontmedarbejder (lærere, pædagoger, dagpleje, sundhedspleje, tandpleje mv.) er opmærksomme på at registrere, få øje på tegn og reaktioner fra børn udsat for overgreb og ved hvordan de skal reagere på tegnene.
2. At sikre et velfungerende tværfagligt samarbejde i kommunerne – med fokus på brobygning mellem sektorer og ved overgange i barnets liv.
3. At sikre et velfungerende samarbejde mellem kommune og statsforvaltning i konfliktfyldte skilsmisssager

Ad 1. Tidlig opsporing

Oftentimes fortæller børn og unge det ikke til voksne omkring dem, hvis de udsættes for overgreb i hjemmet eller andre steder. Det er derfor helt centralt, at fagpersoner omkring barnet – som for eksempel lærere og pædagoger – er opmærksomme på børns signaler på mistriksel og overgreb. Herudover er det vigtigt, at fagpersonerne ikke er berøringsangste i forhold til at reagere på tegn på overgreb hos et barn, og at de kender til deres handlemuligheder og handlepligt.

Når man ser på mønstret i underretningerne i udvalgte kommuner viser det sig, at der er generelle forskelle på, hvor meget de forskellige sektorer underretter kommunen. Der er generelt et stort antal underretninger fra skoleområdet, men de kommunale repræsentanter i panelet melder om færre underretninger fra dagtilbudsområdet – og herunder næsten ingen underretninger fra dagplejen. I for eksempel Faaborg-Midtfyn

²⁵ Jyllandsposten, 5. maj 2012.

Kommune kom kun 43 af de 898 underretninger i 2011 fra dagtilbud og dagpleje, mens der kom 204 underretninger fra folkeskolerne. I forhold til at sikre, at børn, der er udsat for omsorgssvigt, opdages i tide, er det helt centralt, at også dagtilbud og dagplejen i højere grad spotter og underretter om børn, der mistrives eller viser tegn på overgreb.

At overgreb mod børn ikke altid opdages af de personer, der møder barnet i det daglige kan bl.a. skyldes, at frontpersonalet ikke har tilstrækkelig viden om tegn på omsorgssvigt, at der er usikkerhed og berøringsangst omkring underretningspligten, og om hvorvidt forældrene skal involveres. Det kan også skyldes generelt manglende viden om, hvad der sker i forvaltningen, når underretningen modtages og hvilke konsekvenser det har for forældresamarbejdet.

Mange kommuner arbejder derfor også med at udvikle handleguides og beredskaber mv., som beskriver hvornår man som fagperson skal reagere og hvordan, og som samtidig også beskriver rammerne for det tværfaglige samarbejde i kommunen.

Boks 6.1. Handleguide i Assens Kommune

Assens Kommune har udarbejdet en Vejledning til fagpersoner i sager vedrørende vold og seksuelle overgreb i erkendelse af, at disse sager ofte kræver en særligt tilrettelagt og koordineret sagsgang²⁶. Vejledningen er udarbejdet af Børn- og Familieafdelingen bl.a. på baggrund af et tredages tværfagligt uddannelsesforløb, hvor repræsentanter fra fagområderne i Børn og Undervisning, herunder skole og dagtilbud, samt Assens Politi deltog. Undervisningsforløbet førte også til, at kommunen udarbejdede informationsmateriale til frontpersonale samt nedsatte en Koordinationsgruppe, en Rådgivningsgruppe samt et Behandlerteam med særlig ekspertise i disse sager.

Vejledningen beskriver bl.a.:

- Hvilke tegn og reaktioner på overgreb, man som fagperson skal være opmærksom på, herunder også i forhold til opsporing af børn og unge med seksuelt grænseoverskridende adfærd, samt hvordan man kan medvirke til at opfange og facilitere forskellige situationer, der understøtter børns mulighed for at fortælle om overgreb.
- Procedurene for hvordan der skal underrettes, når der er mistanke om overgreb, herunder om underretningen kan afvente almindelig visitationsgang eller der er behov for øjeblikkelig handling.
- Hvordan der skal koordineres med politiet og, at der i forbindelse med en politianmeldelse ofte vil være to spor i sagen: det efterforskningsmæssige samt kommunens afdækning af behovet for information, støtte og behandling til de involverede i sagen.
- Kontaktinformation i forhold til hhv. Koordinationsgruppen, Rådgivningsgruppen samt Behandlerteamet.

Endelig er det også centralt, at alle borgere omkring barnet og i barnets netværk reagerer på signaler på mistrivsel og underretter kommunen, hvis de er bekymrede. Det er et fælles ansvar også for civilsamfundet at være opmærksom på børn, man møder som privatperson, i forbindelse med foreningsarbejde eller lignende.

Ad 2. Et velfungerende tværfagligt samarbejde

Det er generelt et centralt fokuspunkt i forhold til den tidlige og forebyggende indsats, at

²⁶ Assens Kommune (2011)

det tværfaglige samarbejde i kommunen fungerer hensigtsmæssigt, så bekymringer for et barn håndteres i tide. Dette gælder selvsagt særligt i forhold til at sikre, at forvaltningen reagerer på underretninger i tide, ikke mindst i sager om overgreb. En løbende tæt dialog mellem socialrådgivere og fagfolk på normalområdet skaber et forum for at drøfte bekymringer og mulige handlinger med henblik på hurtig og kvalificeret indsats.

Et tæt, løbende samarbejde mellem forvaltning og normalområdet er imidlertid ikke alene vigtigt i sager om overgreb. Systematisk brobygning mellem de forskellige sektorer og faggrupper kan bidrage til at sikre, at den relevante viden kommer i spil hurtigere, så der kan iværksættes løsninger i nærmiljøet inden mere omfattende foranstaltninger bliver nødvendige, ligesom et tæt samarbejde om løsningerne kan bidrage til at sikre, at alle personer omkring barnet (lærere, forældre, socialrådgiver mv.) støtter op om den konkrete løsning.

En kortlægning af kommunernes tværfaglige samarbejde omkring udsatte børn viser da også, at der i mange kommuner arbejdes målrettet med at styrke den tværfaglige indsats via tværfaglige teams, netværksmøder, socialrådgivere på skoler, i dagtilbud og i udsatte boligområder osv.²⁷

Boks 6.2. Socialrådgivere på skolerne i København

Som led i en styrkelse af den tidlige og forebyggende indsats har Københavns Kommune i perioden 2007-2010 kørt projektet Socialrådgivere på Skolerne. Evalueringen af projektet viser, at ordningen har haft en stor virkning på samarbejdet mellem skoler og myndighedsforvaltningen samt skolernes indsats for bekymringsbørn- og familier. Brobygningselementet i ordningen har medført en fælles forståelse og et bedre samarbejde mellem skoler og kommunens børnefamilieenheder (forvaltning), det tværfaglige, tværprofessionelle og tværsektorielle samarbejde er øget markant, og kvaliteten i underretningerne fra de deltagende skoler er blevet bedre. Kommunen har derfor besluttet at gøre ordningen permanent og udbrede den til hele kommunen.

Skolesocialrådgiverne fungerer som myndighedscenrets forpost og som bindeled mellem skolerne og den sociale forvaltning og ved samtaler med børnene og børnenes forældre. Skolesocialrådgiverne tilbyder individuel rådgivning til lærere og skoleledelse og indgår i de forskellige tværfaglige fora på skolen, hvor der er fokus på disse elever. Desuden har skolesocialrådgiveren en central rolle, hvis der skal underrettes til myndighedsforvaltningen, idet underretningen altid drøftes og kvalificeres med skolesocialrådgiveren. Skolesocialrådgiveren er ikke sagsbehandler på sager i myndighedsforvaltningen, men er med til at bringe sagen videre til myndighedssagsbehandleren. Evalueringen viser, at lærerne oplever, at de med skolesocialrådgiverens støtte er mere trygge, hvis de skal underrette forvaltningen og, at deres forståelse for og tillid til forvaltningen er øget. Et andet forhold, hvor ordningen har vist positive resultater, er i forhold til elever med bekymrende skolefravær, som kan være et symptom på andre problemer, der belaster barnet eller den unge, for eksempel i hjemmet. Socialrådgiveren kan her sammen med forældrene og klasselæreren tidligt prøve at finde ud af, hvad der skal gøres for at understøtte, at barnet kommer til at få en bedre trivsel. I løbet af projektperioden er der sket en positiv udvikling i skolernes fraværsprocent²⁸.

En række kommuner arbejder også med metoden Bedre Tværfaglig Indsats, som via en "stafetlog", der følger barnet, sikrer, at alle fagpersoner omkring barnet kender til bekymringer for barnet og igangsætter indsatser samt at der altid er en "stafetholder", som

²⁷ Kortlægning af modeller for tværfagligt samarbejde, Socialstyrelsen, januar 2012

²⁸ Københavns Kommune (2010)

koordinerer indsatsen omkring barnet²⁹.

Selvom der i de enkelte kommuner altid bør arbejdes målrettet for at styrke det tværfaglige samarbejde på tværs af sektorer og faggrupper, er der samtidig behov for i højere grad at understøtte af, at lærere, pædagoger, socialrådgivere mv. allerede på deres grunduddannelse fik solid og grundlæggende viden på tværs af fagprofessioner om børns tegn på mistrivsel og en grundlæggende forståelse af, hvilken funktion de forskellige faggrupper har i den tværfaglige indsats. At samarbejde tværfagligt omkring indsatsen overfor udsatte børn bør være en central del af professionsforståelsen hos både lærere, pædagoger og socialrådgivere.

En særlig problematik gør sig i øvrigt gældende i forhold til det tværfaglige samarbejde mellem forvaltningen og friskoler og private grundskoler, herunder efterskoler (frie grundskoler). Som lovgivningen er i dag, er også lærere på frie grundskoler omfattet af servicelovens skærpede underretningspligt, idet de udfører offentlige ydelser. De kommunale repræsentanter i ekspertpanelet peger dog på, at der kommer væsentligt færre underretninger fra frie grundskoler end fra folkeskoler – også i områder, hvor de frie grundskoler må formodes at have børn med samme problemtængde som de nærliggende folkeskoler.

Samtidig er det ikke lovpligtigt for de frie grundskoler at indgå i det tværfaglige samarbejde i kommunen, og der er ikke som med folkeskolerne krav om at bekymrende skolefravær skal indberettes til kommunen. Mulighederne for at fremme samarbejdet mellem friskoler og kommuner i forhold til indsatsen overfor udsatte børn og unge bør derfor undersøges nærmere i dialog med de frie skoler.

Bekymrende skolefravær er en central risikofaktor

Endelig bør der generelt både på skolerne og i den kommunale forvaltning være en særskilt opmærksomhed på bekymrende skolefravær, som udgør en helt central risikofaktor.

Ankestyrelsen har således påpeget, at skolefravær er en central problematik i de sager, der indgår i kulegravningen. I stort set alle sagerne foreligger der oplysninger om bekymrende skolefravær for et eller flere af børnene - som en tidlig indikation på, at der er problemer i hjemmet. Bekymrende skolefravær er også kendt som indikator for andre problemer.

Herudover er det centralt, at der generelt er et fokus på udsatte børn og unge skolefravær, idet skolegang og uddannelse er en af de vigtigste faktorer i forhold til at bryde den negative sociale arv.

Ad 3. Samarbejde mellem kommune og statsforvaltning

En særlig problemstilling gør sig gældende i konfliktfyldte skilsmisssager, hvor konfliktniveauet overskygger fokus på barnet, hvor der kan være sociale problemer i familien og beskyldninger om vold og overgreb mod barnet. Ankestyrelsens familieretskantor skønner, at der er ca. 1.000 af disse sager årligt på landsplan, hvor der er behov for et tættere samarbejde mellem statsforvaltning og sociale myndigheder for at sikre en målrettet indsats.

Formålet med det tættere samarbejde er at sikre, at der hurtigere nås frem til en afgørelse, at konflikten mellem forældrene begrænses, og at begrænse den belastning sagsbehandling hos flere myndigheder udgør for barnet. Herudover er der også behov for at sikre, at oplysninger i kommunen omkring barnets og familiens sociale forhold

²⁹ Se www.tvaerfaglig-indsats.dk

indgår i statsforvaltningens grundlag for den afgørelse, der træffes, herunder i sager om (mistanke om) vold i hjemmet.

Anbefalinger

For at styrke den tidlige, forebyggende indsats i forhold til at opdage og reagere på tegn på overgreb mod børn anbefales det at:

Der bør på lærer-, pædagog-, socialrådgiveruddannelsen, og relevante sundhedsfaglige uddannelser være obligatoriske tværfaglige forløb omkring de udsatte børn og unge og faggruppernes samarbejde herom for at fremme fælles begreber på tværs af fagskel. Dette kan for eksempel være i form af fælles moduler, fælles bachelorprojekter eller andet. Der bør i den forbindelse udarbejdes tværgående undervisningsmateriale omkring det tværfaglige samarbejde om de udsatte børn. (anbefaling 1)

Der bør sættes fokus på brobygning i kommunerne. Kommunernes tværfaglige samarbejde om udsatte børn skal styrkes, herunder bl.a. i forhold til sundhedspleje, skoler, dagtilbud, tandpleje – for eksempel ved at arbejde med socialrådgiver på skoler, systematiske screeninger mv. (anbefaling 2)

Herudover anbefales det at:

- Der gennemføres en national oplysningskampagne over for **fagfolk og andre voksne**, om deres underretningspligt, muligheden for at underrette Ankestyrelsen. I forhold til fagfolk bør kampagnen også vedrøre rammerne for det tværfaglige samarbejde og muligheden for at udveksle fortrolige oplysninger som led i den tidlige indsats mv. Herudover bør kampagnen også være målrettet almindelige borgere og de frivillige foreninger for at understrege, at alle borgere omkring barnet og i barnets netværk har et ansvar for at reagere på signaler på mistriksel. (anbefaling 7)
- Der gennemføres en national oplysningskampagne over for **børn** om deres rettigheder - herunder om børns rettigheder og hjælpemuligheder ved vold og seksuelle overgreb (og Børnetelefonen og det nye børneombud hos Ombudsmanden), om at det er ulovligt at slå og begå overgreb samt hvad børn skal gøre, hvis de får kendskab til at en ven udsættes for dette. (anbefaling 8)
- Kampagnen suppleres af det eksisterende inspirationsmateriale om emnet til brug i folkeskolens undervisning. (anbefaling 9)
- Der iværksættes målrettet efteruddannelse i forhold til forebyggelse, tidlig opsporing og kvalificeret håndtering af sager, hvor børn mistrikses pga. omsorgssvigt, vold og overgreb. Efteruddannelse kan med fordel tilrettelægges som tværfagligt tilrettelagte forløb i den enkelte kommune med udgangspunkt i de lokale handleguides/beredskaber. Der bør sættes særligt ind i forhold til efteruddannelse af dagtilbudsområdet, herunder især dagplejen. (anbefaling 10)
- Samarbejdet mellem kommunerne og de frie grundskoler og efterskoler omkring indsatsen vedr. udsatte børn bør styrkes i dialog med de frie skoler, herunder i forhold til at sikre at kommunen altid underrettes, hvis der opstår bekymringer for konkrete børn, samt at oplysninger om bekymrende skolefravær tilgår kommunen. (anbefaling 11)
- Det sikres, at der altid underrettes ved bekymrende skolefravær, som kan være udtryk for sociale problemer hos barnet, herunder så det sikres, at der på den enkelte skole reageres ved bekymrende skolefravær. (anbefaling 12)
- Samarbejdet mellem statsforvaltningerne og de kommunale myndigheder i de særligt konfliktfyldte sager styrkes i form af et mere gensidigt, forpligtende samarbejde i disse sager. (anbefaling 13)

7. Den kommunale sagsbehandling

Baggrund

I Ankestyrelsens kulegravning påpeges det, at det er et gennemgående fællestræk i sagerne vedr. overgreb mod børn, at der har manglet overblik over sagsforløbet. Det er problematisk, da det er en grundlæggende betingelse for, at der undervejs kan træffes de rigtige fagligt funderede beslutninger, at der er overblik over sagsforløbet i forhold til underretninger samt reaktioner herpå, iværksatte foranstaltninger og en samlet vurdering af foranstaltningernes effekt på problemerne.

Kulegravningen fra Ankestyrelsen peger i den forbindelse på, at der i sagerne er utilstrækkelig opfølgning på underretninger – også i sager hvor der er tale om underretninger med alvorlige oplysninger. I flere sager blev der slet ikke iværksat foranstaltninger på trods af underretninger om massive problemer i familien, og i andre sager er der iværksat flere, mindre foranstaltninger, som er iværksat alt efter, hvilke foranstaltninger forældrene har villet give samtykke til, og ikke ud fra en helhedsvurdering af barnets behov.

Kulegravningen påpeger desuden, at kommunerne i flere af sagerne slet ikke har udarbejdet en børnefaglig undersøgelse eller, at den først meget sent i forløbet er blevet færdiggjort. Det står tvivl om, hvorvidt barnets og familiens problemer og ressourcer er afdækket, og om der er et oplysningsgrundlag at træffe en korrekt afgørelse ud fra.

Endelig ses der generelt en problemstilling i forhold til at håndtere lukkede familier og et uhensigtsmæssigt stort fokus på forældresamarbejdet på bekostning af barnets tarv.

Ankestyrelsen konkluderer samlet set, at der overordnet set er manglende faglighed i sagsbehandlingen i de sager, der indgår i undersøgelsen.

Som det fremgår af kapitel 5 viser de seneste års generelle praksisundersøgelser endvidere, at en række af de observationer og resultater, der er konstateret i kulegravningen går igen - om end i mindre omfang - i en væsentlig andel af de sager der indgår i praksisundersøgelserne. Det gælder bl.a. manglende børnefaglige undersøgelser og generelt manglende systematik og dokumentation i sagsbehandlingen. Løsninger, der adresserer udfordringerne i de alvorlige enkeltsager, må således også forventes at påvirke kvaliteten i sagsbehandlingen generelt.

Udfordringer

Hvis sagsbehandlingen i børnesagerne skal styrkes, bør der fokuseres på at:

1. Sikre tilstrækkeligt faglig, synlig ledelse i kommunen samt hensigtsmæssig organisering af indsatsen, bl.a. så der systematisk følges op på alle underretninger
2. Sikre bedre kompetencer hos de sagsbehandlere, der sidder med de komplekse børnesager samt bedre muligheder for rådgivning i de svære sager
3. Sikre en mere insisterende indsats overfor nomadefamilier og lukkede familier
4. Inddragelse af viden og ressourcer i netværket

Ad 1. Faglig ledelse og organisering af indsatsen

En tydelig faglig ledelse af myndighedsarbejdet på børneområdet er en af de vigtigste faktorer i forhold til at sikre kvalitet i sagsbehandlingen. Den faglige ledelse er således bl.a. afgørende for at sikre et fagligt læringsmiljø omkring sagsbehandlingen, en

kvalificeret sparring til sagsbehandlere der sidder med de mest komplekse sager samt en grundig oplæring af nyuddannede og nyansatte mv.

Herunder er det en central opgave for den faglige ledelse at sikre den rette organisering af indsatsen, så der sker en systematisk, målrettet opfølgning på indkomne underretninger, således at der er sikkerhed for at akutte problemer opdages og håndteres i tide, at der er et overblik over alle underretninger på samme barn, at der handles rettidigt og tilstrækkeligt i forhold til barnets behov for særlig støtte osv.

Mange kommuner arbejder målrettet på at sikre en velfungerende håndtering af underretninger, og anvender herunder faste procedurer samt en central indgang for alle underretninger, således at det sikres, at alle underretninger håndteres hurtigt og kvalificeret.

Boks 7.1. Faaborg-Midtfyn Kommunes håndtering af underretninger

Faaborg-Midtfyn kommune har etableret en central underretningsenhed, som håndterer alle indkomne underretninger.

Underretningsenheden foretager en første screening af underretningerne – bl.a. i forhold til om der er tale om akut-underretninger, som skal håndteres hurtigt.

Underretningsenheden har ansvaret for – når der er tale om underretninger vedr. børn, hvor der ikke allerede eksisterer en børnesag - hurtigst muligt at tage kontakt til familien og aftale, hvordan sagsbehandlingen skal forløbe, f.eks. samtale med barnet/den unge, hjemmebesøg, og om/hvordan underretter skal orienteres om processen. Kommunens interne statistik viser for eksempel, at der gennemsnitligt tages kontakt til familien inden for 1-2 uger.

Hvis afklaringen af underretningen viser, at der skal igangsættes en børnefaglig § 50-undersøgelse, træffes der afgørelse herom, og sagen videresendes til gruppelederen i rette område, som giver sagen til en sagsbehandler.

Underretningsenheden fører desuden statistik i forhold til hvem der underretter og hvilke problemstillinger underretningen omhandler samt hvor hurtigt, der reageres på underretningen. Statistikken i forhold til hvad underretningen omhandler bruges bl.a. til at målrette kommunens tilbud i forhold til de problemstillinger der fylder – for eksempel etablering af sorggrupper for børn osv.

Samtidig er det også ledelsens ansvar at sikre en hensigtsmæssig ressourcefordeling, så ingen sagsbehandlere sidder med for stor en arbejdsmængde til at kunne udføre et kvalificeret sagsarbejde i forhold til det enkelte barn.

I nogle kommuner arbejdes der med et lokalt loft over, hvor mange sager hver sagsbehandler gennemsnitligt må sidde med. Det er imidlertid ikke muligt på tværs af kommuner meningsfyldt at sætte et loft over antallet af sager, som hver sagsbehandler maksimalt må have, da kommunerne har organiseret indsatsen meget forskelligt. I nogle kommuner følger hver sagsbehandler sagen hele vejen fra underretning til det tilsyn der skal føres, hvis barnet efterfølgende anbringes, mens man i andre kommuner har specialiseret indsatsen mere således, at man for eksempel har et underretningsteam, der håndterer underretninger, et undersøgelsesteam der gennemfører den børnefaglige undersøgelse osv. Endvidere kan sagerne have vidt forskellig tyngde alt efter kompleksitet og omfang, og der kan også være forskel på, hvor mange og hvor komplekse sager hhv. erfarne og nyuddannede sagsbehandlere kan sidde med.

En central problemstilling i den forbindelse er, at udgifterne til socialrådgivere, der

udfører myndighedssagsbehandling på børneområdet, konteres på hovedkonto 6 i det kommunale budget- og regnskabssystem, som vedrører administration. I de fleste kommuner er der skarpt fokus på, hvor stor en andel af kommunens ressourcer, der bruges på administration.

Det kan være problematisk – ikke mindst i forhold til at sikre ressourcer til den del af myndighedsarbejdet, der vedrører inddragelse af skole/dagtilbud, familie og netværk. Denne del af myndighedsarbejdet kan være tidskrævende, men er også forudsætning for at finde bedre, mere holdbare og mindre omkostningstunge løsninger i nærmiljøet som for eksempel forebyggende foranstaltninger i nærmiljøet, netværksanbringelser mv. Sagsbehandlerens arbejde med forældreinddragelse, det tværfaglige netværk mv. er således snarere en del af selve indsatsen end af det egentlige administrative myndighedsarbejde (afgørelser mv.).

En central forudsætning i forhold til at understøtte, at kommunerne arbejder med systematisk at sætte tidligt ind og arbejde familieorienteret og tværfagligt omkring udredningen af barnets behov og gennemførelsen af relevante løsninger er derfor, at der findes en løsning i forhold til at dette arbejde konteringsmæssigt adskilles fra det rent administrative arbejde i det kommunale budget- og regnskabssystem.

Ad 2. Kompetencer hos sagsbehandlere og bedre muligheder for rådgivning

Sagerne vedr. udsatte børn er nogle af de mest komplekse sager på det sociale område, og det stiller derfor krav om, at de sagsbehandlere, der sidder med sagerne, har de nødvendige kompetencer. Dels er det vigtigt, at sagsbehandlere har den nødvendige børnefaglige viden, er i stand til at tale med børn også om svære ting som for eksempel mistanke om overgreb og kan håndtere et ofte vanskeligt forældresamarbejde. Samtidig skal sagsbehandlere kunne koordinere et tværfagligt samarbejde omkring barnet og sikre den solide dokumentation og systematik i sagsbehandlingen, som bl.a. er afgørende, når der sker sagsbehandlerskift eller familien flytter til en anden kommune, som skal overtage sagen. For at understøtte en øget grad af dokumentation og systematik i sagerne, herunder navnlig også i forbindelse med sagsbehandlerskift, bør sagsbehandlingen altid it-understøttes.

Socialrådgiveruddannelsen fik medio 2011 en ny uddannelsesbekendtgørelse med virkning fra 1. februar 2012. Den nye bekendtgørelse medfører, at socialrådgiveruddannelsen tilrettelægges således, at den studerende ud over viden om udsatte børn og unge i den obligatoriske del af uddannelsen også skal vælge enten valgmodulet "udsatte børn og unge" eller valgmodulet "beskæftigelse". Yderligere er det obligatorisk, at der i uddannelsen indgår et tværprofessionelt modul, men der er dog ikke centralt definerede indholdsmæssige krav til dette modul.

Samtidig er der med hhv. Anbringelsesreformen og Barnets Reform afsat varige midler til efteruddannelse af sagsbehandlere på børneområdet. Midlerne anvendes til gratis hhv. diplom- og masteruddannelse for sagsbehandlere på børneområdet samt til et "børnekatalog" med en lang række korterevarende kurser for sagsbehandlere mv. Ligeledes udbydes der en række diplomuddannelsesmoduler på professionshøjskolerne målrettet socialt arbejde med udsatte børn og unge.

Der er efter panelets opfattelse dog behov for at se nærmere på, hvorvidt det eksisterende efteruddannelsesstilbud er skruet hensigtsmæssigt sammen. Dette specielt i forhold til en vurdering af, om en større del af midlerne burde anvendes på arbejdspladsbaseret efteruddannelse, hvor en hel medarbejdergruppe opkvalificeres samtidig og med udgangspunkt i de særlige behov for kompetenceløft, der måtte være i den enkelte

kommune. Dette giver større sandsynlighed for, at efteruddannelsen implementeres i praksis og får betydning for en større kvalitet i indsatsen.

I forhold til at styrke kvaliteten af sagsbehandlingen og sikre, at barnets tarv altid er omdrejningspunktet for sagsbehandlingen, kan det være vigtigt med en socialfaglig systematik i arbejdet, som understøtter dette. En fælles socialfaglig systematik kan også understøtte, at en ny sagsbehandler ved sagsbehandlerskift hurtigt kan få et overblik over sagen.

I dag anvender over halvdelen af landets kommuner den socialfaglige systematik Integrated Childrens System (ICS). ICS hjælper sagsbehandleren med at komme rundt om de faktorer, som påvirker og har betydning for barnet eller den unges situation. ICS anvendes i hele sagsgangen fra den børnefaglige undersøgelse til udarbejdelsen af og opfølgning på mål for indsatsen.

44 kommuner har desuden tilslutter sig IT-sagsbehandlingssystemet DUBU, som understøtter brugen af ICS. Idet ICS er den socialfaglige systematik, som anvendes af flest kommuner, og idet det forventes, at hovedparten af de resterende kommuner også på sigt vil anvende ICS, kunne ICS-systematikken med fordel indtænkes som metodisk ramme i socialrådgiveruddannelsen, således at alle socialrådgivere fra starten lærer at arbejde inden for denne fælles socialfaglige metodiske ramme i arbejdet.

Behov for styrkede rådgivningsmuligheder

Uanset den enkelte sagsbehandlers kompetencer og den faglige ledelse lokalt vil der altid kunne være behov for ekstern rådgivning i de komplekse sager. Kommunerne har i dag en række muligheder for rådgivning via VISO, SISO mv. Ankestyrelsens kulegravning konkluderede imidlertid, at der ikke i sagerne blev inddraget tilstrækkeligt børnesagkyndig ekspertise, og at kommunerne ikke i tilstrækkelig grad udnyttede muligheden for at inddrage VISO, SISO eller andre eksterne eksperter i sagerne. Samtidig må det konstateres, at kommunerne i dag har mulighed for via bl.a. VISO at få rådgivning i konkrete sager, men at der hidtil ikke har været mulighed for at få en mere helhedsorienteret rådgivning i kommunen i forhold til organisering af indsatsen, systematiske redskaber og metoder i sagsbehandlingen osv.

Med satspuljeaftalen for 2012 er der afsat midler til en national task force, der trækker på kompetencerne både fra Ankestyrelsen, VISO, SISO og Socialstyrelsen. Denne indsats kan efter panelets opfattelse med fordel kan udbygges i de kommende år.

Ad 3. Insisterende, familierettet indsats

Ankestyrelsens kulegravning viser også, at flere sager vedr. overgreb mod børn sker i meget lukkede familier, som ikke ønsker at samarbejde med kommunen. Ofte er der også tale om familier, som flytter meget (nomadefamilier). Ankestyrelsen konkluderer desuden, at kommunerne har for meget fokus på forældresamarbejdet og for eksempel ikke handler på, at forældrene konsekvent bryder aftaler, hvorved indsatsen forsinkes på bekostning af barnets tarv. Endvidere er der en række problematikker knyttet til at arbejde med lukkede familier, herunder for eksempel trusler om vold i forbindelse med hjemmebesøg mv.

Det kræver solide faglige kompetencer at afgøre, hvornår der skal gøres en øget indsats for forældreinddragelse, og hvornår det går ud over barnets tarv og en mere insisterende og evt. tvangsmæssig indsats bør overvejes. Her må et vigtigt pejlemærke være, hvorvidt familierne udviser reel vilje til at samarbejde.

Der er netop vedtaget et lovforslag (L141), som styrker kommunernes muligheder for at

få adgang til familier i forbindelse med gennemførelsen af en børnefaglig undersøgelse, såfremt der er alvorlig bekymring for barnets situation, og såfremt forældrene modsætter sig at samarbejde om undersøgelsen. Lovforslaget træder i kraft 1. juli 2012.

Der er efter panelets opfattelse imidlertid fortsat behov for bedre central vejledning om emnet for at sikre, at alle kommuner kender mulighederne og har viden om best practise på området.

Der består desuden en særlig udfordring i forhold til det mellemkommunale samarbejde i forbindelse med familier, der flytter. Her er det ligeledes vigtigt, at alle kommuner er opmærksomme på det L141, der indebærer, at fraflytningskommunen forpligtiges til i forbindelse med den mellemkommunale underretning at oversende alt nødvendigt sagsmateriale, herunder en opsummering af relevante vurderinger, som fraflytningskommunen har foretaget i sagen, til tilflytterkommunen.

Ad 4. Inddragelse af viden og ressourcer i netværket

Sideløbende med dette perspektiv er det vigtigt at understrege vigtigheden af, at familierne og netværket inddrages mest muligt i sagsbehandlingen, og at ressourcerne i netværket systematisk afdækkes³⁰.

Dette er vigtigt for at sikre, at familiens og netværkets viden om barnet afdækkes grundigt, da de ofte er dem der ved mest om barnets og familiens problemer, men også for at sikre, at de ressourcer, der er i familien og netværket afdækkes og inddrages i løsningen af barnets problemer. Det kan for eksempel være i form af, at personer fra netværket hjælper med at sikre at barnet kommer i skole hver dag eller i form af at barnet kommer i aflastning eller anbringes i netværket, hos personer som barnet kender og er tryk ved.

Endelig er systematisk inddragelse af forældre og netværk også med til at understøtte samarbejdet med familien gennem fokus på familiens egne idéer til løsninger.

Mange kommuner arbejder med systematisk at inddrage netværket i sagsbehandlingen – bl.a. via familierådslagning, netværksmøder eller metoden Signs of Safety, som alle er metoder, der understøtter, at netværket deltager i beskrivelsen af barnets og familiens løsning og problemer³¹.

I forhold til sager vold og seksuelle overgreb gør der sig – afhængig af overgrebets karakter og alvorlighed - særlige forhold gældende i omkring inddragelse af familie og netværk, jf. kap. 8 og 9. Inddragelse af familie og netværk kan imidlertid også her være relevante – både i forhold til afdækning af viden om sagen og i forhold til inddragelse af de dele af netværket, som ikke har begået overgreb mv.

Anbefalinger

For at styrke kvaliteten af sagsbehandlingen på børneområdet anbefales det at:

³⁰ Denne forpligtigelse fremgår også af servicelovens § 47 og § 50

³¹ Se bl.a. www.inddrag.nu og www.signsofsafety.dk

Der bør i alle kommuner etableres en central systematisk behandling af alle indkomne underretninger (screening). Målet er at sikre en grundig børnefaglig vurdering af alle underretninger og udnytte den viden, der ligger i disse, samt understøtte et tættere samarbejde med de fagfolk, der underretter og generelt sikre en bedre kvalitet i sagsbehandlingen, herunder i eksisterende sager. (anbefaling 3)

Herudover anbefales det at:

Faglig ledelse og organisering af indsatsen

- Den enkelte kommune bør sikre (anbefaling 14)
 - tilstrækkelig og synlig faglig ledelse, herunder sikre et antal medarbejdere pr. faglig leder, der muliggør reel faglig ledelse. Det er bl.a. et klart ledelsesansvar at sikre relevant supervision og sparring samt en hensigtsmæssig fordeling af opgaver.
 - en hensigtsmæssig organisering af arbejdet med lokale læringsmiljøer omkring sagsbehandlingen, for eksempel i form af teams mv. Ledelsen bør sikre, at den enkelte sagsbehandler har rammerne for at kunne udføre kvalificeret sagsarbejde i forhold til det enkelte barn, og den enkelte medarbejder bør ikke sidde alene med ansvaret i de sværeste sager – for eksempel sager om overgreb. Nyuddannede bør altid have en ”medsagsbehandler” på en børnesag det første år efter ansættelsen
- Der bør endvidere fra centralt hold sikres indsamling af viden om best practise på området med henblik på udbredelse til alle kommuner. (anbefaling 15)
- Sagsbehandlingsarbejde, der indebærer udredning af børnesager, inddragelse af netværket samt familiearbejde er ikke administration og bør derfor kunne udskilles fra det øvrige administrative arbejde i det kommunale budget- og regnskabssystem. (anbefaling 16)

Kompetencer hos sagsbehandlere og bedre muligheder for rådgivning

- Der bør udarbejdes en national kompetenceplan for udviklingen af kompetencer hos faggrupper, der arbejder med udsatte børn. Planen skal understøtte, at alle faggrupper, der arbejder med denne målgruppe, har de nødvendige kompetencer til egen indsats samt forståelse for det tværfaglige samarbejde omkring barnet. (anbefaling 17)
- Der bør igangsættes et nationalt arbejde omkring revision af de eksisterende efteruddannelsesstilbud for medarbejdere på børneområdet; specielt mhp. at efteruddannelse i højere grad etableres som arbejdsplads-baseret efteruddannelse. (anbefaling 18)
- Sagsbehandlingen på børneområdet skal tage udgangspunkt i en systematisk, metodisk tilgang. ICS-systematikken er den mest anvendte systematik i kommunerne, og bør derfor være indtænkt som metodisk ramme for undervisningen på socialrådgiveruddannelsen (anbefaling 19).
- Der bør være en styrket central rådgivning af kommunerne i forhold til organisering og håndtering af børnesager. (anbefaling 20)

Insisterende familierettet indsats for lukkede familier

- Kommunerne bør i højere grad arbejde opsøgende og insisterende i forhold til lukkede, udsatte familier. Der bør udvikles metoder i forhold til, hvordan der etableres et samarbejde med disse familier – uden at det sker på bekostning af barnets tarv. I den forbindelse bør der især systematisk sættes fokus på risikofaktorer som mange flytninger, skolefravær mv. (anbefaling 21)

- Det mellemkommunale samarbejde omkring nomadefamilier bør styrkes. Der skal altid oversendes relevant sagsmateriale samt en samlet vurdering af sagen, således af fraflytningskommunen grundigt får overdraget sagen til tilflytningskommunen. (anbefaling 22)
- Der mangler viden om, hvordan der arbejdes mest hensigtsmæssigt med lukkede familier. (anbefaling 23)
- Kommunerne bør have fokus på muligheden for at rekvirere politiets bistand i sager om lukkede familier – hvis der bliver udvist eller tidligere har været udvist truende adfærd fra familiernes side. (anbefaling 24)

Inddragelse af viden og ressourcer i netværket

- Der bør arbejdes mere systematisk med at inddrage ressourcer og viden fra netværket og familierne i løsningerne af problemer. (anbefaling 25)

8. Samarbejdet mellem politi og kommunale myndigheder

Baggrund

Ankestyrelsens kulegravning viser, at samarbejdet mellem kommunale myndigheder og politiet i de konkrete sager i flere tilfælde har fungeret uhensigtsmæssigt.

Problematikken i forhold til samarbejdet handler bl.a. om, at det i nogle af sagerne ses, at når politiet indleder en strafferetlig efterforskning i en børnesag får det den konsekvens, at kommunen midlertidigt indstiller den sociale sag, også selv om der er tegn på et akut behov for handling i forhold til det pågældende barn.

På samme måde ses det i nogle sager, at kommunen helt henlægger sagen, hvis politiets efterforskning ikke fører til en sigtelse eller tiltalerejsning. Dette er særdeles uhensigtsmæssigt, da der stadig kan være behov for at undersøge de sociale forhold i familien i øvrigt, uanset at politiet ikke mener, at der er tilstrækkeligt grundlag for at rejse sigtelse eller tiltale.

I flere af sagerne ses mange underretninger fra politiet, men der er også eksempler på, at politiet ikke har underrettet kommunen undervejs i efterforskningsforløbet.

Udfordringer

Hvis samarbejdet mellem politiet og kommunen i sager om overgreb mod børn skal forbedres, bør der fokuseres på følgende forhold:

1. Klarhed i forhold til snitflader mellem den strafferetlige forfølgning af forbrydelser og de kommunale handlepligter efter serviceloven
2. Tæt og fleksibelt samarbejde mellem politi og kommune
3. Politiets sagsbehandlingstid

Dette samarbejde vil fremadrettet være forankret i de kommende, landsdækkende børnehuse, som vil blive omdrejningspunktet for den koordinerede, tværsektorielle indsats mellem kommuner, politi og sundhedsvæsen i forhold til sager om overgreb mod børn. Børnehuse organiseres efter det princip, at den faglige ekspertise samles og opbygges, så barnet kan få hjælp og overgrebsfokuseret behandling ét sted. For uddybning af formålet med og processen omkring etablering af børnehuse se kapitel 3.

Ad 1. Klarhed i forhold til snitflader mellem strafforfølgning og foranstaltninger efter serviceloven

En af årsagerne til at samarbejdet mellem politi og kommune giver en række udfordringer er, at de to myndigheder handler ud fra to forskellige regelsæt, som har forskellige formål og hensyn.

I sager hvor der er mistanke om overgreb mod børn har politiet navnlig til opgave at iværksætte efterforskning med henblik på at klarlægge sagens nærmere omstændigheder. Resultaterne af efterforskningen vil herefter danne grundlag for anklagemyndighedens vurdering af, om der skal rejses tiltale i sagen. Politiets sigte under efterforskningen er således bagudrettet, idet formålet er at sikre forfølgningen af allerede begåede strafbare forhold.

Kommunen har derimod – med afsæt i serviceloven – til hovedopgave at forebygge og beskytte barnet mod overgreb og iværksætte behandling og andre hjælpeforanstaltninger, når overgrebet er sket. Kommunens sigte er endvidere fremadrettet at beskytte barnet mod fremtidige overgreb og sikre nødvendig behandling – uanset om der rejses tiltale, og om denne fører til dom. Samtidig skal kommunen ikke forholde sig til, om der er tilstrækkeligt bevis for en given mistanke, men udelukkende se på, om der er bekymring for barnets trivsel og udvikling – uanset om årsagen er overgreb mod barnet eller andre forhold, der skaber mistrivsel hos barnet.

Disse to forskellige hensyn kan give udfordringer i det konkrete forløb omkring en sag vedr. overgreb mod et barn. Dette påvises både af Ankestyrelsens kulegravning samt de erfaringer fra praksis, der er blevet drøftet i panelet.

Fra kommunernes side handler det især om usikkerhed i forhold til, hvad kommunen må foretage sig i den periode af forløbet, hvor politiet efterforsker sagen og bl.a. skal videoafhøre barnet. Hvis kommunale medarbejdere taler for meget og for tæt med et barn kan det være vanskeligt under den politimæssige efterforskning at klarlægge, om der er "lagt ord i munden" på barnet, som påvirker dets vidneudsagn. Der kan derfor i kommunen opstå usikkerhed i forhold til, hvad der må tales med barnet om, og hvilken betydning det har for den akutte behandlingsindsats, som barnet måtte have behov for.

Herudover kan der opstå usikkerhed i kommunen i de tilfælde, hvor politiet på baggrund af en anmeldelse fra kommunen vurderer, at der ikke er tilstrækkeligt bevis til at kunne rejse tiltale, eller hvor en tiltale senere ikke leder til domfældelse. I Ankestyrelsen kulegravning er der her eksempler på, at en kommune på den baggrund ikke foretager sig yderligere på trods af, at der stadigvæk er bekymring for de sociale forhold i familien.

Der kan endvidere opstå uklarhed i forhold til kommunens håndtering af sagen, og hvordan kommunen sikrer beskyttelse af barnet i efterforskningsperioden. Dette gælder særligt i de tilfælde, hvor den person, der er mistænkt for overgrebet, bor på barnets bopæl, og hvor en anbringelse uden for hjemmet derfor bør overvejes. Fra kommunens side er hensynet udelukkende barnets tarv, og en anbringelse vil kun ske, hvis det ud fra en samlet vurdering er den bedste løsning for barnet at blive anbragt væk fra forældrene, som er barnets primære omsorgspersoner.

Der er derfor brug for et bedre vejledningsmateriale til kommuner og politi omkring snitflader og hensyn i arbejdet omkring sager om overgreb mod børn – herunder tydeliggørelse af hvilke forskellige hensyn de to myndigheder arbejder ud fra og klarhed over, hvordan disse hensyn bedst forenes.

Ad 2. Tæt og fleksibelt samarbejde mellem politi og kommune

Generelle vejledninger medfører dog ikke i sig selv et smidigt samarbejde i praksis i de konkrete sager.

De kommuner og politikredse, der har gode erfaringer med et tæt samarbejde i sager om overgreb, peger entydigt på, at det skyldes, at man lokalt har et tæt personligt samarbejde i form af, at der er en kontaktperson i kommunen (i mindre kommuner ofte familiechefen) og en kontaktperson i politiet, som har løbende uformel dialog og koordinering af samarbejdet før, under og efter konkrete sagsforløb. Uanset skriftlige beredskaber og vejledninger vil der i praksis i den enkelte sag altid være en række forhold omkring konkrete sagsbehandlingsskridt i de to myndigheders sagsbehandling, som skal koordineres ad hoc, og her er den tætte, uformelle dialog helt afgørende.

En måde at understøtte dette samarbejde er, at der afholdes tværsektorielle møder

mellem politi og politikredsens kommuner med henblik på forbedret tværsektorielt samarbejde.

En anden måde at understøtte samarbejdet er, at kommunerne lokalt har klare procedurer for håndtering af sager om overgreb mod børn, herunder for samarbejdet med politiet. Processen med at udarbejde et sådant beredskab (og løbende vedligeholde det) kan i sig selv være med til at understøtte det tætte, fleksible samarbejde. Et sådant beredskab bør fremover være knyttet op på det lokale børnehus, som skal udgøre rammen for aftalerne om det konkrete samarbejde lokalt, når en sag om vold eller overgreb bliver kendt af myndighederne.

Beredskaberne omhandler samarbejdet i sager omkring overgreb, og hvordan der skal handles konkret på en mistanke. Ofte starter sager om overgreb mod børn dog med en generel mistanke om mistrivsel, og det er derfor vigtigt, at beredskaberne er suppleret med guidelines for alle faggrupper i kommunerne, der i deres daglige arbejde møder børn og unge.

Guidelines skal understøtte forebyggelse og tidlig opsporing, tolkning af tegn og reaktioner på mistrivsel og overgreb samt korrekt håndtering af underretninger og sagsbehandling, tværsektorielt samarbejde og efterfølgende behandling og støtte til barnet og dets nærmeste omsorgspersoner. Disse guidelines skal understøtte et velfungerende, tværfagligt samarbejde omkring den tidlige, forebyggende indsats – jf. overvejelserne i kapitel 5. Det er derfor også centralt, at beredskab og guidelines er implementeret i kommunen og kendt af alle relevante fagpersoner ligesom kommunerne med jævne mellemrum bør ajourføre beredskaberne på baggrund af indhøstede erfaringer med konkrete sagsforløb.

Som led i samarbejdet mellem kommune og politi kan der desuden være behov for, at kommunen kan have en såkaldt bekymringssamtale med politiet, hvor kommunen kan høre politiets umiddelbare vurdering af en konkret sag, og hvorvidt det vil være relevant, at kommunen anmelder sagen til politiet. Der er i dag mulighed for, at kommunen kan gennemføre sådanne samtaler. Der kan imidlertid være behov for et udtrykkeligt hjemmelsgrundlag vedrørende adgangen til i disse sager at udveksle oplysninger – også af personfølsom karakter – mellem kommuner og politi. Derved vil kommunen under en bekymringssamtale med sikkerhed kunne oplyse politiet, om det konkrete barn bekymringen omfatter, således at politiet kan notere henvendelsen, hvorved der efterfølgende vil være mulighed for at se et mønster i eventuelt flere bekymringssamtaler vedr. samme barn – eller samme krænker.

Ekspertpanelet har i den forbindelse noteret, at Justitsministeriet har tilkendegivet, at der vil blive udarbejdet retningslinjer, som fastsætter, at politiet skal nedskrive relevante oplysninger fra bekymringssamtaler om børn, herunder også oplysninger om en eventuel mistænkt, således at oplysningerne er let tilgængelige (også for andre politikredse) ved senere henvendelser vedrørende de samme personer.

Ad 3. Politiets sagsbehandlingstid

Af hensyn til at sikre mindst mulig belastning af barnet er det vigtigt, at politiet hurtigst muligt i sager, hvor der anmeldes en mistanke om overgreb mod børn, får afklaret, hvorvidt der skal igangsættes en efterforskning og rejses tiltale, og i givet fald hurtigt får gennemført en videoafhøring af barnet. Som omtalt ovenfor er dette af stor vigtighed bl.a. i forhold til kommunens indsats, da det kan være problematisk at igangsætte en egentlig terapeutisk behandling af barnet, før videoafhøringen har været gennemført. Herudover har det selvsagt stor betydning for barnet og dets forældre i det hele taget, at sagsbehandling i alle myndigheder sker

hurtigt og smidigt.

Det fremgår af Rigsadvokatens meddelelse nr. 2/2007, at videoafhøringer bør gennemføres hurtigst muligt, og hvis det er praktisk muligt inden en uge fra anmeldelsen. Formålet er at sikre barnets hukommelse om de konkrete forløb og at skåne barnet for at blive afhørt på et tidspunkt, hvor en behandling af barnet er i gang. Endvidere kan en afhøring inden for kort tid efter anmeldelsen være med til at mindske risikoen for påvirkninger af barnet fra familien eller andre.

En række forhold kan dog bevirke, at afhøring ikke bliver foretaget inden for disse frister.

Anbefalinger:

For at styrke samarbejdet mellem politi og kommunale myndigheder anbefales det at:

Alle kommuner bør være tilknyttet et børnehus, hvor der kan opbygges ekspertise i samtaler med børn udsat for overgreb. (anbefaling 4)

Alle kommuner bør have klare procedurer for håndteringen af underretninger og sager om overgreb (beredskaber) herunder for samarbejdet med politiet og børnehuse. Disse beredskaber skal suppleres med tværfaglige guidelines for det udførende personale om forebyggende og tidlig opsporing, herunder hvordan man tolker og arbejder med tegn på mistvivsel og overgreb. Beredskaber og guidelines skal være kendt af alle fagfolk i kommunen. Børnehuse og beredskaber bør både omfatte seksuelle overgreb og sager om vold mod børn, hvor problemstillingerne er parallelle. SISO bør teste kommunernes beredskaber i forhold til indhold og implementering, og kommunerne bør forpligtes på opfølgning og vedligeholdelse af deres beredskaber. (anbefaling 5)

Herudover anbefales det at:

- Der udarbejdes grundigt vejledningsmateriale til alle kommuner vedr. håndtering af sager om overgreb, herunder om snitflader mellem den strafferetlige forfølgning af forbrydelser og de kommunale handlepligter efter serviceloven. Vejledningsmaterialet kan formidles via de kommende, landsdækkende børnehuse. (anbefaling 26)
- Der skal sikres udtrykkelig hjemmel til, at der kan udveksles nødvendige, personfølsomme oplysninger mellem kommunale myndigheder og politiet omkring bekymring for konkrete børn. (anbefaling 27)
- Ekspertpanelet noterer, at Justitsministeriet har tilkendegivet, at der vil blive udarbejdet retningslinjer for politiet, der fastsætter, at politiet skal nedskrive relevante oplysninger fra bekymringssamtaler om børn, herunder også oplysninger om en eventuel mistænkt, således at oplysningerne er let tilgængelige (også for andre politikredse) ved senere henvendelser vedrørende de samme personer. (anbefaling 28)
- Det er væsentligt, at alle politikredse er opmærksomme på vigtigheden af, at der handles hurtigt i sager, hvor kommunen eller andre anmelder sager om overgreb mod børn, herunder at videoafhøringen af barnet som udgangspunkt bør gennemføres inden en uge fra anmeldelsen. (anbefaling 29)
- Der etableres tværsektorielle møder mellem politi og politikredsens kommuner med henblik på forbedret tværsektorielt samarbejde. Møderne sker i regi af de kommende

børnehuse med inddragelse af SISO. (anbefaling 30)

9. Barnets tarv i centrum af indsatsen

Baggrund

Ankestyrelsens kulegravning viser, at kommunerne i flere af sagerne lægger for stor vægt på at etablere et samarbejde med forældrene på trods af, at forældrene ikke udviser nogen reel vilje til at samarbejde. Samtidig reagerer kommunerne ikke konsekvent på, at forældrene bryder deres aftaler. Resultatet er, at det i disse sager lykkes forældrene at forsinke kommunens indgreb betragteligt og i nogle tilfælde gennem mange år.

Herudover inddrages børnene i flere af sagerne ikke tilstrækkeligt i sagsbehandlingen, idet der enten slet ikke afholdes børnesamtaler eller kun afholdes samtaler under overværelse af forældrene. Dertil er der sager, hvor barnets holdning er fremkommet i sagen, men denne tillægges ikke tilstrækkeligt betydning i sagsbehandlingen.

At dette kan være udtryk for en mere generel problemstilling i sagsbehandlingen omkring manglende inddragelse af børnene underbygges af Ankestyrelsens praksisundersøgelse fra 2011 om inddragelse af børn og forældre i sager om frivillige foranstaltninger, som konkluderer, at kommunerne i 88 pct. af sagerne har inddraget forældrene i tilstrækkeligt omfang mens dette kun er tilfældet for barnet eller den unge i 63 pct. af sagerne.

Mange børn og unge, der udsættes for seksuelle overgreb oplever alvorlige psykologiske og sociale skadevirkninger, der ofte følger børnene i deres voksenliv. Ikke alle ofre for seksuelle overgreb får efterfølgende psykologiske problemer livet igennem. Der er imidlertid en klar forbindelse mellem sådanne traumatiske barndomsoplevelser og en øget risiko for en række psykologiske og sociale problemer i voksenlivet, såsom depression, angst, fobier, lavt selvværd og problemer med parforhold og forælderrollen. Endelig udvikler et lille mindretal selv seksuelt krænkende adfærd overfor andre³².

Seksuelle overgreb kræver i langt de fleste tilfælde behandling, der har til formål at mindske og lindre barnets symptomer på overgrebet og at give barnet strategier til at bearbejde samt forebygge skadevirkningerne af de seksuelle overgreb.

Det er således vigtigt, at der sættes ind for at hjælpe alle børn, der udsættes for omsorgssvigt, seksuelle overgreb, vold eller som er vidne til vold, samt børn, der krænker andre børn eller udviser seksuelt bekymrende adfærd. Dette kan også have en forebyggende effekt i forhold til nye krænkelse, jf. kapitel 10.

Udfordringer

Når barnets tarv skal være i centrum af indsatsen, bør der fokuseres på følgende forhold:

1. Inddragelse af børnene, samt at børnene kender deres rettigheder
2. Samvær for anbragte børn
3. Sikre indsats overfor børn, der udsættes for omsorgssvigt, vold eller overgreb

Ad 1. Inddragelse af børnene

Det fremgår af serviceloven, at støtten til barnet altid skal bygge på barnets egne ressourcer, og at barnets synspunkter altid skal inddrages med passende vægt i overensstemmelse med alder og modenhed. Herudover skal der altid gennemføres

³² Nordic Campell Center "Hvad virker, evidens om effekt", nr. 3 2007

børnesamtale inden afgørelse om, at der skal igangsættes en foranstaltning. Barnets tarv er altså omdrejningspunktet for hele indsatsen.

Som nævnt i kapitel 7 er det karakteristisk for de sager, der indgår i kulegravningen, at der ofte er tale om socialt isolerede familier eller lukkede familier, som ikke har ønsket indblanding udefra, hvorfor det netop kan være vigtigt med en insisterende indsats fra kommunens side.

For at opdage overgreb mod børn er det vigtigt, at barnet altid inddrages så tidligt som muligt, og at der altid gennemføres den lovpligtige børnesamtale uden at forældrene er til stede. Dette er vigtigt i alle sager i forhold til at få inddraget barnet og sikret sig, at barnets synspunkter inddrages i sagsbehandlingen, men det er særlig vigtigt i forhold til sager, hvor der kan være mistanke om overgreb mod børn, idet børnesamtalen giver barnet mulighed for at fortælle om eventuelle overgreb, uden at forældrene er til stede.

Samtidig skal man dog være opmærksom på, at mange børn først fortæller om overgrebene, når de kommer væk fra den person, der begår overgrebet, og at de kun betror sig til en voksen, som de har opbygget en tillidsrelation til. En børnesamtale giver derfor ingen garanti for, at barnet vil bekræfte en mistanke om overgreb, selvom de finder sted.

Det er i den forbindelse også centralt, at den sagsbehandler, der gennemfører børnesamtalen, har kompetencer til at tale om børn – også om svære ting som for eksempel overgreb.

Boks 9.1. Kurser i børnesamtalen

At inddrage børn og unge i deres egen sagsbehandling er en udfordring, der kræver personlige og faglige kompetencer. Ikke mindst i forhold til at mestre de faglige og etiske dilemmaer, der kan være forbundet med både at sikre børns og unges selvstændige ret til at udtale sig, og samtidig sikre den nødvendige beskyttelse og omsorg.

Børnekataloget, der er et kursustilbud fra Socialstyrelsen, udbyder et femdages kursus om Børnesamtalen der bl.a. giver indblik i de principper, der er for samtaler med børn og unge i forskellige situationer, forskellige metoder i børnesamtalen, dilemmaer i børnesamtalen samt betydningen af relationen mellem rådgiver og barn i samtalen. I kurset er indlagt en mellemfase, hvor deltagerne træner børnesamtalen i forhold til egne sager i praksis.

Kurset henvender sig til myndighedssagsbehandlere og medarbejdere, der fører tilsyn med anbragte børn og unge. Se www.cok.dk/boernekatalog

Det er desuden centralt, at kommunerne er opmærksomme på vigtigheden af, at børnene bliver oplyst om deres rettigheder, herunder barnets ret til på ethvert tidspunkt af sagens behandling at lade sig bistå af andre jf. servicelovens § 48a om bisidder. Børns Vilkår har i den forbindelse et Bisidder-korps, som tilbyder med barnet eller den unge til møder på kommunen, som en støtte i sagsbehandlingsprocessen.

Ad 2. Samvær for anbragte børn

Ankestyrelsens kulegravning viser, at det ses i flere sager, at der, efter afgørelsen om anbringelse, og efter at sagen har været behandlet af domstolene/politiet, er truffet afgørelser om samvær, der ikke har været i barnets tarv. Dette har bl.a. ført til, at de anbragte børn forsat er blevet omsorgssvigtet og misbrugt under samvær, selv om de er blevet anbragt uden for hjemmet netop på grund af disse overgreb.

Med Barnets Reform, som trådte i kraft 1. januar 2011, blev samværsreglerne ændret, således at det nu er barnet (og ikke både barn og forældre), der har ret til samvær, hvorved hensynet til barnets kommer til at stå over forældrenes ønske om kontakt og samvær. Alle afgørelser vedrørende samvær skal derfor udelukkende tages ud fra et hensyn til, hvad der er barnets tarv.

Idet kulegravningen dog viser, at der i konkrete sager er truffet afgørelser om samvær, der ikke har været i barnets tarv, kan der være behov for at tydeliggøre reglerne omkring samvær i sager, hvor anbringelsen skyldes en mistanke om overgreb.

Ad 3. Indsats overfor børn, der udsættes for omsorgsvigt, vold eller overgreb

Børn, der udsættes for omsorgssvigt, vold eller overgreb, kan have brug for særlig støtte og behandling.

Først og fremmest er der behov for, at børnene bringes i sikkerhed for nye overgreb, dette kan i nogle tilfælde ske via en anbringelse uden for hjemmet og ved udarbejdelse af sikkerhedsplaner³³.

Herudover bør børnenes behov for psykologisk behandling vurderes i forhold til afhjælpning af de skadevirkninger, som overgrebene kan medføre i form af bl.a. frygt, angst, posttraumatisk stresstilstand (PTSD) og adfærdsproblemer eller seksualiseret adfærd. Ud over at afhjælpe disse skadevirkninger vil behandlingen også forebygge den øgede risiko for en lang række psykologiske og sociale problemer i voksenlivet som for eksempel depression, angst, fobier, lavt selvværd og problemer med parforhold og forældrerollen. På samme måde skal børn og unge med krænkende adfærd have hjælp til at stoppe denne og der bør igangsættes en psyko-social indsats, som forebygger udvikling af et mere fast krænker mønster i voksenlivet. Dermed kan det også ses som led i den forebyggende indsats, jf. kapitel 10 herom.

Flere kommuner arbejder med at udvikle foranstaltninger i forhold til at hjælpe børn udsat for overgreb. Udover en individuel psykologisk behandlingsindsats arbejder tre kommuner pt. med udvikling af gruppeforløb for børn og unge, der har været udsat for seksuelle overgreb.

Boks 10.1. Forsøg med gruppeforløb for børn, der har været udsat for seksuelle overgreb

SISO gennemfører i perioden 2009-2014 forsøg med gruppeforløb for børn udsat for seksuelle overgreb i København, Århus og Hjørring kommuner. Nabokommuner tilbydes pladser på gruppeforløbene.

Formålet med forsøget er at undersøge om gruppebehandling kan medvirke til at standse udviklingen af et negativt selvbillede hos barnet og ændre barnets oplevelse af stigmatisering, og følelsen af skyld og skam. Gruppeforløbene skal endvidere medvirke til at styrke lokale psykologers kompetencer og viden på dette område.

Der er tale om et forsøg med gruppeforløb for alle større børn og unge, der vurderes at kunne profitere af et gruppeforløb. Det betyder, at der foregår en visitation til tilbuddet, der baserer sig på en psykologisk vurdering af det enkelte barn.

Gruppeforløbene evalueres med henblik på dokumentation af effekt. Børnene/de unge er den primære kilde til dokumentation. Der udarbejdes en baseline vurdering foretaget

³³ Der henvises i øvrigt til kap. 9 om overværet samvær under anbringelse servicelovens § 71,2..

af psykolog ved start og en måling ved forløbets afslutning samt et halvt og 1 år efter med henblik på at give et billede af oplevet effekt på kort sigt og i et længere perspektiv.

Behandlingsindsatsen i forhold til børn, der udsættes for vold og overgreb skal desuden ses i sammenhæng med de kommende børnehuse, hvor det forventes, at disse børn kan modtage en specialiseret behandling efter politiets videoafhøring, mens den længerevarende behandling som hidtil vil skulle foregå i kommunalt regi.

Anbefalinger

For at styrke, at barnets tarv kommer i centrum for indsatsen, anbefales det at:

Reglerne vedr. samvær for anbragte børn bør tydeliggøres, så det fremgår tydeligt, at i sager, hvor et barn er anbragt på grund af mistanke om overgreb, må barnet ikke sendes på ikke-overvåget samvær hos de personer, som mistanken retter sig mod. (anbefaling 6)

Herudover anbefales det at:

- Der gennemføres børnesamtale så tidligt som muligt i sagsbehandlingen, og som led i den børnefaglige undersøgelse. (anbefaling 31)
- Ved underretninger vedr. vold eller seksuelle overgreb bør der altid gennemføres børnesamtale uden forældrenes tilstedeværelse umiddelbart efter modtagelse af underretningen, med mindre væsentlige forhold taler mod dette (for eksempel åbenlyst grundløs underretning). I disse sager skal der også være hjemmel til at gennemføre børnesamtale uden forældrenes samtykke. (anbefaling 32)
- Sagsbehandlerne bør uddannes bedre i at gennemføre en børnesamtale. Dialogredskaberne til at tale med børn om overgreb bør udbredes. (anbefaling 33)
- Kvaliteten af indsatsen overfor børn, der udsættes for omsorgssvigt, vold og seksuelle overgreb bør styrkes i kommunalt regi, herunder gennem bedre adgang til og overblik over relevant ekspertise i regi af børnehuse, så skadevirkningerne forsøges afhjulpnet og følger i voksenlivet forebygges. (anbefaling 34)

10. Forebyggelse af nye krænkelser

Baggrund

Internationale undersøgelser viser, at op mod en tredjedel af kendte seksuelle overgreb begås af børn og unge under 18 år. At være udsat for vold i hjemmet eller at være vidne til vold i hjemmet udgør risikofaktorer i forhold til at udvikle krænkeradfærd³⁴.

Danske erfaringer fra Janus-Centret³⁵, viser, at 68 % af de henviste børn/unge med krænkende adfærd overfor andre børn, selv har været ofre for omsorgssvigt: 33 % har været udsat for fysisk vold i hjemmet og en tilsvarende andel har været vidne til vold i familien. 18 % har selv været udsat for seksuelle overgreb i familien, 14 % har været vidne til seksuelle overgreb i hjemmet, mens 22 % har været udsat for seksuelle overgreb uden for familien.

For at forebygge nye krænkelser er det således vigtigt, at der sættes ind for at hjælpe alle børn, der udsættes for omsorgssvigt, seksuelle overgreb, vold eller som er vidne til vold. Dette er nærmere beskrevet i kapitel 9 om barnets tarv i centrum.

Undersøgelser peger på, at overgreb primært foregår i offers eller krænkers hjem, men at en stor andel også foregår på skoler og anbringelsessteder, hvorfor der i disse omgivelser bør være et særligt fokus på at forebygge, at overgreb finder sted.³⁶

Det er endvidere vigtigt, at der sættes ind for at hjælpe børn, der krænker andre børn eller udviser seksuelt bekymrende adfærd. Dette kan også have en forebyggende effekt i forhold til nye krænkelser.

Udfordringer

Hvis der skal sættes ind for at forebygge nye krænkelser, bør der fokuseres på følgende forhold:

1. Sikre forebyggende indsatser i skoler, herunder specialskoler, dagtilbud og på anbringelsessteder
2. At opnå mere viden om, hvordan overgreb kan forebygges
3. At forebygge, at tidligere dømte krænkere begår nye overgreb mod børn og unge
4. Sikre indsats overfor børn, der selv udviser krænkeradfærd

Ad 1. Forebyggende indsatser i skoler, dagtilbud og på anbringelsessteder

Som nævnt vides det, at en del overgreb på børn foregår på skoler og andre dagtilbud samt på anbringelsessteder. Det er derfor centralt, at man på disse steder er opmærksomme på problematikken og arbejder målrettet med at forebygge overgreb³⁷.

³⁴ www.januscentret.dk og Strange (2002)

³⁵ Erfaringerne bygger på 230 børn og unge. Tal oplyst i notat fra Januscentret: "Notat til ekspertpanel vedr. seksuel misbrug af børn", april 2012.

³⁶ Januscentret (2012), SISO/SUS (2007), Mehlbye (2006)

³⁷ SISO/SUS (2007), SISO (2007) samt Mehlbye (2006)

SISO – videnscentret for sociale indsatser ved vold og seksuelle overgreb mod børn – har i 2010 og 2011 udgivet inspirationsmateriale og tilbudt konsulentbistand til anbringelsessteder vedr. forebyggelse af seksuelle overgreb.³⁸

Det kan være en udfordring for fagpersoner at tale med børn og unge om overgrebsoplevelser og risikobetonet adfærd. Fagpersoner har således gennem de senere år efterlyst pædagogiske materiale, der kan give dem faglig viden, og som kan støtte dem i deres konkrete samtaler med børn og unge, der er i risiko for at blive udsat for seksuelle overgreb, eller som har en seksuelt bekymrende adfærd.

Boks 10.2. Spillerum

Københavns Universitet har i samarbejde med SISO udviklet et forebyggende undervisningsmateriale – SPILLERUM - der kan bruges af pædagoger og andre fagpersoner til at støtte børns læring om grænser, empati og seksualitet . SPILLERUM er et samtaleredskab, der kan anvendes til alle børn og unge i alderen 3-14 år. Det blev specifikt udviklet i forhold til børn og unge, der er i særlig risiko for at blive udsat for seksuelle overgreb, eller som allerede har været udsat for overgreb - herunder børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet samt børn med handicap.

Målgruppen omfatter også børn og unge under 15 år, der har en seksuelt grænseoverskridende adfærd, da indsatsen vil være forebyggende i forhold til seksuelt grænseoverskridende adfærd overfor den primære målgruppe. Formålet med samtaleredskabet er at hjælpe børn og unge med at udvikle og kende deres egne grænser og lære dem meningsfuldt at give udtryk for disse i relationer til andre, samt at forstå og respektere andres grænser. Materialet kan således hjælpe børn til at skelne mellem omsorg og overgreb og give barnet viden om hjælpemuligheder.

Materialet skal ses som et supplement til øvrige forebyggende tiltag til bekæmpelse af overgreb mod børn og unge.

Ad 2. Mere viden om, hvordan overgreb kan forebygges

For at sikre en effektiv forebyggelse af nye krænkelser er der behov for opdateret dansk viden, der kan give en samlet viden om karakteren af vold og overgreb mod børn og unge samt lovende indsatser til bekæmpelse af overgreb. Det drejer sig ikke alene om forskellige kilder til overblik over omfang og mørketal, men også viden om hvor og hvornår seksuelle overgreb mod børn forekommer samt viden om, hvilke metoder, der virker i den forebyggende indsats, i den tidlige opsporing og i behandlingen af skadevirkninger og krænkeradfærd.

Et opdateret vidensgrundlag kan give et bedre grundlag for at målrette og effektivisere indsatser til forebyggelse og tidlig opsporing af vold og seksuelle overgreb.

Ad 3. Forebyggelse af nye overgreb mod børn og unge begået af tidligere dømte krænkere

Et centralt aspekt i at forebygge nye overgreb mod børn og unge er at sikre, at dømte krænkere ikke begår nye overgreb. Det er en general erfaring, at personer med sædelighedsdomme har et meget lavt recidiv. Ifølge oplysninger fra Danmarks statistik er det 3 pct. af de personer, der er dømt for en sædelighedsforbrydelse, som inden for to

³⁸ Se note 22 for beskrivelse af det materiale SISO har udgivet til anbringelsessteder samt litteraturlisten

år efter en løsladelse fra afsoning eller en fældende strafferetlig afgørelse begår en ny sædelighedsforbrydelse.

Der har desuden siden 2005 været krav om, at myndigheder, frivillige foreninger mv. skal indhente en såkaldt børneattest inden der ansættes eller beskæftiges personer, der som led i udførelsen af deres opgaver skal have direkte kontakt med børn under 15 år. En børneattest omfatter oplysninger om sager, hvor der er afsat dom om overtrædelse af en række af straffelovens bestemmelser vedrørende sædelighedsforbrydelser mod børn³⁹.

Herudover er det centralt, at personer, som har begået seksuelle overgreb mod børn, får adgang til hjælp i form af behandling, så de lærer at kontrollere deres seksuelle fantasier og handlinger. Der har siden 1997 eksisteret en behandlingsordning og en visitationsordning i forhold til dømte seksualforbrydere, der indsættes i institutioner under kriminalforsorgen. Fælles for de to ordninger er, at psykiatrisk/sexologisk behandling indgår som omdrejningspunkt med det primære mål at nedsætte – og i bedste fald at fjerne – risikoen for tilbagefald til ligartet kriminalitet.

Behandlingsordningen er et alternativ, der kan gives til ubetinget frihedsstraf. Alternativet betyder, at krænkeren frem for en fængselsstraf idømmes en betinget dom med vilkår om at deltage i psykiatrisk/sexologisk behandling i mindst to år.

Krænkerer, der ikke omfattes af behandlingsordningen, omfattes i stedet af visitationsordningen. Det betyder, at den dømte som hovedregel indleder sin afsoning på en særlig visitations- og observationsafdeling i Anstalten ved Herstedvester, hvor personalet søger at motivere de indsatte til at indgå i psykiatrisk/sexologisk behandling⁴⁰.

Der kan dog stadig være behov for, at inddrage viden om dømte krænkerer, når kommunerne skal vurdere en bekymring for konkrete børn. Det kan fx være i tilfælde af, at kommunen modtager underretning om mistanke om overgreb, og hvor det vil være en skærpende omstændighed i forhold til vurderingen af mistanken, om barnet fx på bopælen har kontakt til en dømt krænker – jf. at dette er oplysninger, der tillægges vægt med børneattesten, når der ansættes medarbejdere, der skal arbejde med børn.

I den forbindelse er det – som nævnt i kapitel 8 – vigtigt, at der er et tæt samarbejde lokalt mellem kommune og politi, og at muligheden for at kommunen kan gennemføre bekymringsamtaler med politiet om en konkret mistanke udnyttes, da politiet i kraft af kendskab til tidligere sager vil kunne være i besiddelse af oplysninger af betydning for den drøftede problemstilling, jf. anbefaling 28.

Ad 4. Indsats overfor børn, der selv udviser krænkeradfærd

Børn, der selv udviser krænkeradfærd kan have brug for særlig støtte og behandling. Børn og unge med krænkerende adfærd kan således have brug for hjælp til at stoppe denne adfærd via en psyko-social indsats, som forebygger udvikling af et mere fast krænker mønster i voksenlivet. Indsatsen kan dermed også ses som led i den forebyggende indsats.

³⁹ Børneattesten indeholder oplysninger om en persons overtrædelse af en række nærmere angivne straffelovsbestemmelser. Det drejer sig om domme mv. for overtrædelse af straffelovens §§ 222 (samleje med barn under 15 år) (jf. også §§ 224 og 225 om anden kønslig omgængelse, herunder med en person af samme køn) og 235 (udbredelse og besiddelse af børneporno) samt tillige for overtrædelse af straffelovens §§ 210 (incest) og 232 (blufærdighedskrænkelse), når forholdet er begået mod et barn under 15 år.

⁴⁰ "Handling bag ord – Samlet strategi til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn", Regeringen, Maj 2011

Bl.a. Janus-Centret arbejder med psykologisk udredning, behandling og mediation i forhold til børn med krænkeradfærd⁴¹. Formålet er at forebygge seksuelle overgreb mod børn ved så tidligt som muligt at gribe ind i forhold til børn og unge, der udviser seksuelt bekymrende adfærd. Udover behandling til børn og unge med krænkeradfærd yder centret supervision til psykologer og andre fagpersoner, der arbejder med denne målgruppe, ligesom centret afholder temadage og undervisning for fagpersoner.

Udover krænkerbehandling i regi af Januscentret kan krænkerbehandling tilbydes i de større kommuner samt hos privatpraktiserende psykologer.

Anbefalinger

For at forebygge nye krænkelser, anbefales det at:

- Der bør arbejdes målrettet forebyggende på skoler, i dagtilbud og på anbringelsessteder med forebyggelsestiltag og beredskaber vedr. vold og seksuelle overgreb. Dialogredskabet SPILLERUM bør udbredes yderligere. (anbefaling 35)
- Der er behov for mere viden om området. Der bør igangsættes en undersøgelse, der opdaterer dansk viden om karakteren af vold og overgreb mod børn og unge, og hvor det finder sted, samt beskriver lovende indsatser i det forebyggende arbejde, i den tidlige opsporing og i behandlingen af skadevirkninger ved overgreb og krænkeradfærd. (anbefaling 36)
- Indsatsen overfor børn, der krænker, bør styrkes, så krænkeradfærden stoppes og en voksen krænkeradfærd forebygges. (anbefaling 37)

⁴¹ www.januscentret.dk

11. Styrkelse af kommunalbestyrelsens fokus på børnesager

Baggrund

Kommunalbestyrelsen har, som beskrevet i serviceloven, det overordnede ansvar for indsatsen overfor børn og unge med særlige behov i kommunen og dermed ansvaret for, at alle børn i kommunen med særlige behov får den nødvendige hjælp og støtte. Det er forvaltningen i den enkelte kommune, der forestår den daglige ledelse af området og udmøntning af servicelovens regelsæt, men det er centralt i forhold til at varetage det overordnede ansvar, at det politiske niveau i kommunen har fokus på området og følger indsatsen tæt.

Bl.a. med den begrundelse blev der med Anbringelsesreformen fra 2006 stillet krav om, at kommunen skulle udarbejde en sammenhængende børnepolitik, der skulle sikre sammenhæng mellem indsatsen i normalsystemet og den særlige indsats overfor udsatte børn og unge. For at sikre, at det politiske niveaus forventninger til samarbejdet omkring de udsatte børn synliggøres, skal den sammenhængende børnepolitik vedtages af kommunalbestyrelsen og offentliggøres.

Ankestyrelsens kulegravning viser dog, at lovgivningen ikke blev overholdt i flere af de gennemgåede sager. Dette understreger således behovet for at inddrage kommunalbestyrelsen og tydeliggøre dens ansvar i denne type sager.

Udfordringer

En grundlæggende forudsætning for at styrke indsatsen på området er, at kommunalbestyrelsen aktivt forvalter det overordnede ansvar for at lovgivningen på området følges og sikrer kvalitet i indsatsen over for udsatte børn og unge.

Det forudsætter bl.a.

- At det politiske niveau – med afsæt i den politisk vedtagne sammenhængende børnepolitik – sætter rammerne for indsatsen, og sikrer at rammerne udfyldes, og at den sammenhængende børnepolitik implementeres i kommunens praksis.
- At det politiske niveau aktivt følger området, og at det politiske niveau løbende forelægges relevant ledelsesinformation om kvaliteten i indsatsen – herunder for eksempel information om bekymrende skolefravær, hvor hurtigt underretninger håndteres mv., som grundlag for at vurdere indsatsen og handle på evt. problemer.
- At det politiske niveau sikrer, at der er de rette rammer for indsatsen, herunder at medarbejderne har de rette kompetencer, at der er en kompetent faglig ledelse samt at organisering og ressourcestyringen sikrer den fornødne kvalitet i sagsbehandlingen.
- At kommunalbestyrelsen handler og reagerer på problemer i forvaltningen af området, herunder i forhold til at sikre aktiv faglig ledelse af området.

En central pointe i den forbindelse er, at kommunalbestyrelsen dermed ikke blot følger med i om budgetterne for området overholdes, men også løbende orienteres om kvaliteten af indsatsen på området og derved forpligtes til at sikre de rette rammer for indsatsen, som er nødvendige for at have den fornødne kvalitet – for eksempel i form af tilstrækkelig ledelse, tilstrækkeligt antal medarbejdere mv.

I mange kommuner arbejdes der allerede med at styrke ledelsesinformation og afrapporteringen til det politiske niveau.

Boks 11.1. Kommunale eksempler

Faaborg-Midtfyn Kommune

Faaborg-Midtfyn Kommune har siden 2007 arbejdet målrettet med en systematisk håndtering af underretninger og i den forbindelse med at udarbejde systematisk ledelsesinformation til det politiske niveau omkring kommunens håndtering af underretninger.

Kommunalbestyrelsen orienteres løbende omkring udviklingen i antallet af underretninger, hvilke faggrupper der underretter, hvor hurtigt der reageres på underretningerne i forhold til kvittering til underretteren, kontakt til forældrene og igangsættelse af en § 50-undersøgelse. Ledelsesinformationen bruges til at fastsætte politisk vedtagne kvalitetsstandarder

Københavns kommune

Københavns Kommune arbejder med styringsværktøjer til det politiske niveau, hvor der fokuseres på effekterne af kommunens indsatser. På den baggrund har Socialudvalget i 2010 opstillet en række konkrete pejlemærker for socialpolitikken, som er et værktøj for den administrative og politiske ledelse og udgangspunkt for strategiske drøftelser på det politiske niveau. På området udsatte børn og unge handler pejlemærkerne om at:

- Flere udsatte børn og unge får en kvalificerende skolegang (målt via bekymrende skolefravær og antal 17årige foranstaltningmodtagere der har fuldført 9. klasse)
- Færre udsatte børn og unge ender i kriminalitet (målt som andel 14-17-årige foranstaltningmodtagere, der begår kriminalitet)
- Flere udsatte børn og familier får en tidligere indsats (målt bl.a. ved gennemsnitsalderen for §50-undersøgelse og antal familierettede foranstaltninger)

Ved at opstille specifikke langsigtede mål, der gælder en hel valgperiode, bliver der mere fokus på udviklingen af det sociale område frem for, at enkeltsager kommer til at præge den politiske dagsorden. Pejlemærkerne skal desuden fungere som et strategisk redskab i budgetprocessen, for eksempel i forbindelse med vurderinger af, hvordan konkrete budgetforslag påvirker realiseringen af de strategiske mål.

Forud for de årlige budgetprocesser får Socialudvalget en status på hvert af pejlemærkerne. Tidspunktet for afrapporteringen betyder, at udvalget i den kommende budgetproces har mulighed for at prioritere og justere i de aktiviteter, som har betydning for realiseringen de enkelte pejlemærker. Eksempel på afrapportering til Socialudvalget (indstilling med bilag) i april 2012 er vedlagt som bilag.

Kommunen benytter herudover også aktivitets- og nøgletal for kernerdriften som et dagligt styringsredskab blandt ledere og personale med et myndighedsansvar. Her er nøgletal for eksempel antal underretninger og antal gennemførte børnefaglige undersøgelser et vigtigt redskab til at sikre det gode myndighedsarbejde. Nøgletal fremlægges i det sociale barometer, der er tilgængeligt på kommunens hjemmeside (www.kk.dk/detsocialebarometer).

Der vil lokalt i den enkelte kommune kunne arbejdes med ledelsesinformation på mange forskellige måder. Man kunne for eksempel forestille sig årlige kvalitetsrapporter til kommunalbestyrelsen for området udsatte børn og unge – i lighed med de kvalitetsrapporter der ifølge Folkeskoleloven skal udarbejdes til kommunalbestyrelsen for folkeskoleområder.

En forudsætning for enkelt og fleksibelt at kunne generere nødvendig ledelsesinformation både til den faglige ledelse og til det politiske niveau er IT-understøttelse af sagsbehandlingen. Med det ny IT-baserede sagsbehandlingssystem på børneområdet –DUBU – som er taget i brug i 44 kommuner er mulighederne for at udtrække relevant ledelsesinformation forbedret. DUBU-systemet giver bl.a. mulighed for løbende at kunne følge udviklingen i antal underretninger, hvor hurtigt der reageres på underretninger, om sagsbehandlingsfrister overholdes, om der er udarbejdet handleplaner i sagerne og om de er revideret rettidigt osv. Der findes i kommunerne også andre IT-sagsbehandlingssystemer, som giver mulighed for systematisk ledelsesinformation.

Anbefalinger

For at styrke kommunalbestyrelsens fokus på indsatsen overfor udsatte børn og unge i kommunen anbefales det at:

- Alle kommuner tager hånd om at sikre kvaliteten i sagsbehandlingen og indsatsen over for udsatte børn og unge. Det indebærer, at det politiske niveau sikrer, at
 - den sammenhængende børnepolitik implementeres i kommunens praksis.
 - der er de rette rammer for indsatsen, herunder at medarbejderne har de rette kompetencer, at der er en kompetent faglig ledelse.
 - der er en lokal model for at måle og følge op på kvalitet i indsatsen, som bl.a. bør omfatte oplysninger omkring bekymrende skolefravær, og arbejdet med underretninger. Kvalitetsmålingen bør forelægges det politiske niveau regelmæssigt.
 - Der reageres på problemer i forvaltningen af området (anbefaling 38)
- DUBU eller lignende IT-systemer, der giver mulighed for systematisk, løbende overblik over indsatsen på området, bør udbredes til alle kommuner. (anbefaling 39)

12. resumé

ekspertpanelets arbejde

De senere års tragiske enkeltsager viser, at det er helt afgørende, at kommunerne håndterer sager om misrøgt af og overgreb på børn hurtigt og fagligt kompetent. På den baggrund bad Social- og integrationsminister Karen Hækkerup Ankestyrelsen om at gennemføre en kulegravning af de senere års alvorlige enkeltsager.

Social- og integrationsministeren nedsatte desuden i februar 2012 et ekspertpanel bestående af juridiske eksperter og fagfolk med relevant baggrund og kompetencer, som på baggrund af resultaterne fra kulegravningen skulle drøfte de problemstillinger, som kulegravningen generelt påviser.

Panelet har siden sin nedsættelse afholdt en række møder, hvor temaer omkring den kommunale sagsbehandling, tidlig indsats, samarbejdet mellem politi og kommunale myndigheder, forebyggelse af nye krænkelser mv. er blevet drøftet. På møderne har der været oplæg fra faglige eksperter og fagpersoner med relevant viden fra praksisfeltet på området. På den baggrund er panelet kommet frem til en række konkrete anbefalinger i forhold til at styrke indsatsen på området.

Mange sager om overgreb starter som sager om generel mistrivsel. Panelets anbefalinger tager derfor udgangspunkt i, at hvis indsatsen i overgrebssager for alvor skal styrkes, så børn udsat for overgreb opdages og hjælpes hurtigt og målrettet, så handler det grundlæggende om at styrke den generelle indsats omkring de udsatte børn. Det gælder især i forhold til at sikre tidlig opsporing, systematisk tværfagligt samarbejde samt en relevant og hurtig støtte til det enkelte barn. Mange af anbefalingerne retter sig derfor mod emner, der samtidig vil være med til at styrke indsatsen på området generelt.

Der findes efter panelets opfattelse ikke én 'hurtig' løsning eller anbefaling, som fuldstændig kan fjerne risikoen for svigt i sager om overgreb. Det handler i stedet om samspillet mellem anbefalingerne og det lange seje træk i forhold til at hæve kvaliteten af indsatsen generelt – men med særlig opmærksomhed på hurtig reaktion ved mistanke om vold eller overgreb mod børn. Det er arbejdet med at implementere de forskellige redskaber i sammenhæng og ændre fagfolks praksis, der skaber værdi, og den proces tager tid.

Anbefalingerne skal endelig ses i sammenhæng med og som supplement til andre igangsatte initiativer på området – herunder især den kommende landsdækkende børnehusordning, der skal sikre en helhedsorienteret, tværfaglig indsats med barnet i centrum i sager om overgreb mod børn i forhold til den akutte del af forløbet, når der opstår mistanke om overgreb mod et barn.

Ankestyrelsens Kulegravning

Ankestyrelsens kulegravning består af en praksisundersøgelse af 10 konkrete sager indenfor de seneste 5 år, som handler om overgreb mod børn. Formålet med kulegravningen er at analysere, hvilke særlige problemstillinger der går igen, og hvordan indsatsen kan styrkes fremadrettet for at forebygge og undgå sager med alvorlige svigt fra det offentliges side.

Idet kulegravningen bygger på en gennemgang af de alvorligste enkeltsager indenfor de

seneste år, hvor den kommunale indsats er slået alvorligt fejl, og hvor der har været tale om grove overgreb mod børn, kan den derfor ikke ses som udtryk for den generelle kvalitet af sagsbehandlingen i kommunerne. Samtidig viser de seneste års generelle praksisundersøgelser fra Ankestyrelsen dog, at en række af de observationer og resultater, der er konstateret i de 10 sager fra kulegravningen afspejles i en væsentlig andel af de sager, som indgår i praksisundersøgelserne – om end i mindre omfang.

Overordnet set er sagerne karakteriseret ved, at der i en del sager er tale om storfamilier med mange børn, som ofte er flyttet. Der er i flere tilfælde tale om socialt isolerede familier og forældrene i flere af sagerne har selv oplevet svigt i deres barndom. Sagsforløbet har i de fleste sager været langvarigt, og i en stor del af sagerne ligger der adskillige underretninger fra fagfolk om dyb bekymring for børnenes trivsel.

Ankestyrelsen konkluderer desuden, at et gennemgående træk fra sagerne er, at der har manglet overblik over sagsforløbet – herunder i forhold til underretninger, reaktioner herpå, iværksatte foranstaltninger osv. samlet set vurderer Ankestyrelsen, at sagerne er udtryk for en manglende faglighed i sagsbehandlingen.

Ankestyrelsen peger på en række problemstillinger i sagerne indenfor 5 forskellige temaer.

1. Samarbejdet med andre myndigheder og andre faggrupper. Det tværsektorielle samarbejde er generelt dårligt eller fraværende. Det handler både om samarbejdet mellem skoler, daginstitutioner og den kommunale forvaltning samt samarbejdet mellem kommune og politi.
2. Regelforståelse. I flere af sagerne lykkedes det for forældrene at afholde sagsbehandlerne fra at få et reelt indblik i børnenes problemer ved konsekvent at modarbejde samarbejdet. Det ses desuden også, at kommunen i for høj grad fokuserer på de synlige og håndgribelige problemer omkring skolefravær, boligforhold mv. og forsømmer at foretage en samlet vurdering af årsagen til at barnet har så massive problemer.
3. Underretninger. I flere af sagerne reagerer kommunen ikke med relevante undersøgelser/handling på baggrund af underretninger i sagen. I flere sager er der underrettet om mistanke om seksuelle overgreb, men kommunerne foretager i mange tilfælde ikke en faglig vurdering af, om der skal iværksættes undersøgelser i disse sager. Familiernes flytninger mellem kommuner er også med til at forsinke sagsbehandlingen.
4. Systematik og dokumentation i sagsbehandlingen. De fleste af sagerne bærer præg af en udtalt mangel på systematik, hvilket betyder at ikke alle de tilgængelige informationer, der ligger på sagen indgår i det samlede beslutningsgrundlag. Dette er især problematisk i forhold til sagsbehandlerskift idet det er svært for en ny sagsbehandler at danne sig overblik over sagens omfang og alvor, hvilket medfører forsinkelser i sagsbehandlingen.
5. Inddragelse. I flere af sagerne inddrages børnene ikke i tilstrækkelig grad i sagsbehandlingen, idet der enten slet ikke afholdes børnesamtaler eller kun afholdes samtaler under overværelse af forældrene. I flere af sagerne lægger kommunen desuden alt for stor vægt på forældresamarbejdet på trods af, at forældrene ikke udviser nogen reel vilje til at samarbejde.

Ekspertpanelets anbefalinger

I det følgende gennemgås anbefalingerne fra ekspertpanelet, som centrerer sig om 6 forskellige temaer. Anbefalingerne er beskrevet kortfattet og fordeler sig på en række centrale hovedanbefalinger samt en række øvrige anbefalinger. De enkelte anbefalinger er nærmere beskrevet i slutningen af hvert af kapitlerne 6-11.

Hovedanbefalingerne

- 1) Der bør etableres obligatoriske tværfaglige forløb omkring de udsatte børn og unge på lærer-, pædagog-, socialrådgiveruddannelsen, og relevante sundhedsfaglige uddannelser som led i en national kompetenceplan
- 2) Der bør sættes fokus på brobygning i kommunerne. Kommunernes tværfaglige samarbejde om udsatte børn skal styrkes, herunder bl.a. i forhold til sundhedspleje, skoler, dagtilbud, tandpleje
- 3) Der bør i alle kommuner etableres en central systematisk behandling af alle indkomne underretninger, der kan bidrage til at sikre en hurtig og professionel håndtering af alle underretninger og løfte kvaliteten i opfølgningen på underretningerne ('screeningsfunktion').
- 4) Alle kommuner bør være tilknyttet et børnehus, hvor der kan opbygges ekspertise i samtaler med børn udsat for overgreb.
- 5) Alle kommuner bør have klare procedurer for håndteringen af underretninger og sager om overgreb (beredskaber), herunder for samarbejdet med politiet og børnehuse, samt tværfaglige guidelines om tegn på overgreb til frontpersonalet. Kommunernes beredskaber bør testes i forhold til indhold og implementering, og kommunerne bør forpligtes på opfølgning og vedligeholdelse af deres beredskaber.
- 6) Reglerne vedr. samvær for anbragte børn bør tydeliggøres, så det fremgår tydeligt, at i sager, hvor et barn er anbragt på grund af mistanke om overgreb, må barnet ikke sendes på ikke-overvåget samvær hos de personer, som mistanken retter sig mod.

Øvrige anbefalinger

Tidlig indsats og forebyggelse af nye overgreb

- 7) Der gennemføres en national oplysningskampagne over for fagfolk og andre voksne, om deres underretningspligt, muligheden for at underrette Ankestyrelsen mv.
- 8) Der gennemføres en national oplysningskampagne over for børn om deres rettigheder - herunder om børns rettigheder og hjælpemuligheder ved vold og seksuelle overgreb.
- 9) Kampagnen suppleres af det eksisterende inspirationsmateriale om emnet til brug i folkeskolens undervisning
- 10) Der skal iværksættes målrettet efteruddannelse i forhold til forebyggelse, tidlig opsporing og kvalificeret håndtering af sager, hvor børn mistrives pga. omsorgssvigt, vold og overgreb. Efteruddannelsen kan med fordel tilrettelægges som tværfagligt tilrettelagte forløb i den enkelte kommune med udgangspunkt i de lokale handleguides/beredskaber.
- 11) Samarbejdet mellem kommunerne og de frie grundskoler og efterskoler omkring indsatsen vedr. udsatte børn bør styrkes i dialog med de frie skoler – herunder i forhold til at sikre at kommunen altid underrettes hvis der opstår bekymringer for konkrete børn samt at oplysninger om bekymrende skolefravær tilgår kommunen.
- 12) Det sikres, at der altid underrettes ved bekymrende skolefravær, som kan være udtryk for sociale problemer hos barnet – herunder så det sikres, at der på den enkelte skole reageres ved bekymrende skolefravær.
- 13) Samarbejdet mellem statsforvaltningerne og de kommunale myndigheder i de

særligt konfliktfyldte sager styrkes i form af et mere gensidigt, forpligtende samarbejde i disse sager.

Den kommunale sagsbehandling

- 14) Den enkelte kommune bør sikre
 - tilstrækkelig og synlig faglig ledelse, herunder sikre et antal medarbejdere pr. faglig leder, der muliggør reel faglig ledelse.
 - en hensigtsmæssig organisering af arbejdet med lokale læringsmiljøer omkring sagsbehandlingen, for eksempel i form af teams mv.
- 15) Der bør endvidere fra centralt hold sikres indsamling af viden om best practise på området med henblik på udbredelse til alle kommuner
- 16) Sagsbehandlingsarbejde der indebærer udredning af børnesager, inddragelse af netværket samt familiearbejde er ikke administration og bør derfor kunne udskilles fra det øvrige administrative arbejde i det kommunale budget- og regnskabssystem.
- 17) Der bør udarbejdes en national kompetenceplan for udviklingen af kompetencer hos faggrupper, der arbejder med udsatte børn.
- 18) Der bør igangsættes et nationalt arbejde omkring revision af de eksisterende efteruddannelsesstilbud for socialrådgivere på børneområdet
- 19) Sagsbehandlingen på børneområdet skal tage udgangspunkt i en systematisk, metodisk tilgang. ICS-systematikken er den mest anvendte systematik i kommunerne, og bør derfor være indtænkt som metodisk ramme for undervisningen på socialrådgiveruddannelsen.
- 20) Der bør være en styrket central rådgivning af kommunerne i forhold til organisering og håndtering af børnesager
- 21) Kommunerne bør i højere grad arbejde opsøgende og insisterende i forhold til lukkede, udsatte familier.
- 22) Det mellemkommunale samarbejde omkring nomadefamilier bør styrkes. Der skal altid oversendes relevant sagsmateriale samt en samlet vurdering af sagen, således af fraflytningskommunen grundigt får overdraget sagen til tilflytningskommunen.
- 23) Der mangler viden om, hvordan der mest hensigtsmæssigt arbejdes med lukkede familier.
- 24) Kommunerne bør have fokus på muligheden for at rekruttere politiets bistand i sager om lukkede familier – hvis der bliver udvist eller tidligere har været udvist truende adfærd fra familiernes side.
- 25) Der bør generelt arbejdes mere systematisk med at inddrage ressourcer og viden fra netværket og familierne i løsningerne af problemer.

Samarbejdet mellem politi og kommunale myndigheder

- 26) Der udarbejdes grundigt vejledningsmateriale til alle kommuner vedr. håndtering af sager om overgreb – herunder om snitflader mellem den strafferetlige forfølgning af forbrydelser og de kommunale handlepligter efter serviceloven.
- 27) Der skal sikres udtrykkelig hjemmel til, at der kan udveksles nødvendige, personfølsomme oplysninger mellem kommunale myndigheder og politiet omkring bekymring for konkrete børn
- 28) Ekspertpanelet noterer, at Justitsministeriet har tilkendegivet, at der vil blive udarbejdet retningslinjer for politiet, der fastsætter, at politiet skal nedskrive relevante oplysninger fra bekymringssamtaler om børn, herunder også oplysninger om en eventuel mistænkt, således at oplysningerne er let tilgængelige (også for andre politikredse) ved senere henvendelser vedrørende de samme personer.
- 29) Det er væsentligt, at alle politikredse er opmærksomme på vigtigheden af, at der handles hurtigt i sager, hvor kommunen eller andre anmelder sager om overgreb mod børn, herunder at videoafhøringen af barnet som udgangspunkt bør gennemføres inden en uge fra anmeldelsen. (forslag 29)
- 30) Der etableres tværsektorielle møder mellem politi og politikredsens kommuner med henblik på forbedret tværsektorielt samarbejde.

Barnets tarv i centrum af indsatsen

- 31) Der gennemføres børnesamtale så tidligt som muligt i sagsbehandlingen, og som led i den børnefaglige undersøgelse.
- 32) Ved underretninger vedr. vold eller seksuelle overgreb bør der altid gennemføres børnesamtale uden forældrenes tilstedeværelse umiddelbart efter modtagelse af underretningen, med mindre væsentlige forhold taler mod dette
- 33) Sagsbehandlerne bør uddannes bedre i at gennemføre børnesamtaler og dialogredskaber til at tale med børn om overgreb bør udbredes.
- 34) Kvaliteten af indsatsen overfor børn, der udsættes for omsorgssvigt, vold og seksuelle overgreb bør styrkes i kommunalt regi

Forebyggelse af nye krænkelser

- 35) Der bør arbejdes målrettet forebyggende på skoler, i dagtilbud og på anbringelsessteder med forebyggelsestiltag og beredskaber vedr. vold og seksuelle overgreb.
- 36) Der er behov for mere viden om området. Der bør igangsættes en undersøgelse, der opdaterer dansk viden om vold og overgreb mod børn og unge, herunder hvor overgreb finder sted, og hvilke faktorer der kan forebygge overgreb
- 37) Indsatsen overfor børn, der krænker, bør styrkes, med henblik på at krænkeradfærden stoppes og en voksen krænkeradfærd forebygges.

Styrkelse af kommunalbestyrelsens fokus på børnesager

- 38) Alle kommuner tager hånd om at sikre kvaliteten i sagsbehandlingen og indsatsen over for udsatte børn og unge. Det indebærer, at det politiske niveau sikrer, at
 - den sammenhængende børnepolitik implementeres i kommunens praksis.
 - der er de rette rammer for indsatsen
 - der er en lokal model for at måle og følge op på kvalitet i indsatsen
 - der reageres på problemer i forvaltningen af området
- 39) DUBU eller lignende IT-systemer, der giver mulighed for systematisk, løbende overblik over indsatsen på området, bør udbredes til alle kommuner.

13. Bilag 1: Ekspertpanelets kommissorium

Kommissorium for Ekspertpanel om kulegravning af sager om misrøgt og overgreb mod børn

Mange kommuner og fagfolk arbejder seriøst med at sikre effektiv håndtering af sager om børn, men de senere års tragiske enkeltsager viser, at der i mange kommuner fortsat er store mangler i forhold til håndteringen af sager om misrøgt og overgreb. Problemerne vedrører bl.a. håndteringen af underretninger.

På den baggrund er Ankestyrelsen blevet bedt om at foretage en tilbundsgående kulegravning af de senere års alvorlige enkeltsager. Kulegravningen består af en praksisundersøgelse af et antal konkrete sager indenfor de seneste 5 år, som handler om overgreb mod børn. Formålet med kulegravningen er at analysere, hvilke særlige problemstillinger der går igen, og hvordan indsatsen kan styrkes fremadrettet.

Kulegravningen forventes afsluttet i starten af april 2012, og på baggrund af denne ned sættes der et ekspertpanel, bestående af eksperter med relevant baggrund og kompetencer.

Ekspertpanelet har til formål at rådgive ministeren om behovet for evt. nye tiltag på området.

Ekspertpanelet skal på baggrund af resultaterne af Ankestyrelsens kulegravning drøfte de problemstillinger, som kulegravningen generelt påviser. Drøftelserne skal munde ud i egentlige anbefalinger til ministeren med det formål at styrke indsatsen.

Målet er, at problemer opdages og håndteres tidligt, herunder især når der er klare tegn på overgreb og misrøgt, herunder ved at sikre et bedre samspil mellem normal- og special-området. Der skal ske en hurtig og koordineret indsats omkring barnet, når det er gået galt. Konkret forventes ekspertpanelet at komme med forslag inden for følgende temaer:

- Styrkelse af kommunalbestyrelsens fokus på børnesager, herunder mulighederne for at den kommunale ledelse årligt skal behandle centrale nøgletal for indsatsen.
- Styrket kommunal sagsbehandling og indsats i børnesager, herunder mere systematisk håndtering af indkomne underretninger, samt forslag, som kan understøtte en stærk faglig ledelse og fornuftig ressourceallokering i sagsbehandlingen.
- Styrket forebyggelse og tidlig indsats i normalsystemet, herunder f.eks. brobygningsinitiativer mellem normal- og specialsystemet samt incitamenter til tidlig og forebyggende indsats.
- Styrket samarbejde mellem politi og de kommunale myndigheder.
- Fagpersoner skal være bedre til at spotte og underrette om krænkede børn.
- Styrkede børnesamtaler, herunder i regi af børnehuse, hvor særligt uddannede står for den vanskelige samtale med børn, hvor der er mistanke om vold og mis-brug. Børnene skal understøttes bedre i at betro sig til voksne.

Endelig skal panelet drøfte initiativer, der kan forebygge, at nye krænkelser finder sted, herunder en styrket opfølgende indsats over for krænkede børn, så disse ikke selv som voksne krænker andre børn samt tilbud om hjælp til krænkeren, der f.eks. ønsker at ændre adfærd. Endvidere kan forskellige kampagnetiltag overvejes, heriblandt kampagner, der målretter sig mod børn og med fokus på at lære børn, at det ikke er

naturligt, og på at støtte børn i at sige fra og bede om hjælp, hvis de bliver udsat for overgreb

Anbefalingerne forventes som nævnt udmøntet som led i Socialreformen og implementeret i regi af partnerskabet med KL. Såfremt der er udgiftsdrivende forslag i ekspertgruppens anbefalinger, vil regeringen skulle tage stilling til, om disse skal søges finansieret i satspuljeforhandlingerne for 2013.

Ekspertpanelet sammensættes af eksperter med relevante kompetencer på området, herunder juridiske eksperter. Panelet vil bestå af repræsentanter fra Justitsministeriets område, herunder en repræsentant fra Rigspolitiet, Ministeriet for Børn og Undervisning, SISO, Ankestyrelsen samt kommunale repræsentanter. Social- og Integrationsministeriet varetager formandskab og sekretariat for ekspertpanelet. Som led i ekspertpanelets arbejde afholdes møder, hvor relevante børnefaglige eksperter fra praksis indkaldes for at drøfte problemstillinger og mulige løsninger.

Endvidere etableres der en følgegruppe, hvor relevante organisationer inviteres til at drøfte panelets analyser og foreløbige konklusioner.

Tidsplan

- Primo marts: Ekspertudvalget sammensættes og påbegynder arbejdet. Følgegruppen indkaldes.
- Primo/medio april 2012: Ankestyrelsen afslutter kulegravning.
- Marts-maj 2012: Ekspertudvalget afholder 5 møder.
- Ultimo april/primo maj 2012: Følgegruppemøde mødes med panel.
- Ultimo maj 2012: Ekspertudvalgets færdiggør anbefalinger.

14. Bilag 2: Ekspertpanelets sammensætning og møder

Ekspertpanelets faste medlemmer:

- Jørgen Kyed, børn- og ungechef i Faaborg-Midtfyn Kommune
- Sven Bjerre, direktør for Socialforvaltningen i Københavns Kommune
- Carsten Madsen, kontorchef i Politikontoret, Justitsministeriet
- Jesper Jarnit, fuldmægtig i Politikontoret, Justitsministeriet
- Kenneth Joensen, vicepolitimester, Rigspolitiet
- Kate Jacquerot, politiassessor, Rigspolitiet
- Anne Melchior Hansen, faglig leder i Videnscentret for Sociale Indsatser ved Vold og Seksuelle Overgreb mod børn (SISO)
- Anette Hammershøi, konsulent i Videnscentret for Sociale Indsatser ved Vold og Seksuelle Overgreb mod børn (SISO)
- Henrik Jørgen Horster, ankechef i Ankestyrelsen
- Ole Hvilsom Larsen, kontorchef i Kontor for Styring af Folkeskolen, Ministeriet for Børn og Undervisning
- Marianne Winther Jarl, chefkonsulent i Kontor for Styring af Folkeskolen, Ministeriet for Børn og Undervisning
- Lars Møller Christiansen, kontorchef i Kontor for Børn i Social- og Integrationsministeriet

Sekretariat for panelet:

- Lise Stidsen Vandahl, souschef Kontor for Børn i Social- og Integrationsministeriet
- Charlotte Avnsted Wæhrens, fuldmægtig i Kontor for Børn i Social- og Integrationsministeriet

Møder i panelet

Der er afholdt en række møder i ekspertpanelet, hvor drøftelserne har taget udgangspunkt i Ankestyrelsens kulegravning af sager om overgreb mod børn og unge samt i en række temaer præsenteret af oplægsholdere med viden på området:

Ankestyrelsens kulegravning

- Henrik Jørgen Horster, ankechef i Ankestyrelsen, om de foreløbige resultater af kulegravningen

Kommunens indsats i forhold til at håndtere sager om overgreb

- Anne Melchior fra SISO om kommunernes arbejde med beredskaber vedr. seksuelle overgreb
- Mikkel Damgaard, områdechef i Københavns Kommune, om erfaringerne fra projekt "Socialrådgivere på skolerne" – og tværfagligt samarbejde generelt

Samarbejde mellem myndigheder i forhold til sager om overgreb

- Morten Madsen, børn- og familiechef i Assens Kommune, om de udfordringer kommunerne står over for i sager om misbrug og vold mod børn – herunder samarbejdet med politiet
- Michael Gjærn Weiss, politiinspektør i Østjyllands Politi om politiets håndtering af sager om seksuelt misbrug af børn

Tidlig identifikation af børn udsat for overgreb

- Troels R. Breindal, kontorchef i Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser (FVIU) om det nærmere indhold af lærer- og pædagoguddannelsen
- Lisbeth Eilenberger, art director i COMA, om redskaber til at spotte krænkede børn, herunder om det såkaldte bekymrings-barometer, som COMA har været med til at udarbejde.
- Mimi Strange, centerchef og psykolog i JanusCentret, om indsatsen for børn, der krænker andre børn.

Forebyggelse og sammenhæng til familieretten

- Jørgen Kyed, børn- og ungechef fra Faaborg-Midtfyn Kommune, om erfaringerne fra kommunens forebyggelsesprojekt
- Henrik Jørgen Horster, ankechef i Ankestyrelsen, om de endelige resultater fra Ankestyrelsens kulegravning
- Malene Rasmussen Vestergaard, kontorchef i Familiestyrelsen, og Henriette Braad Olesen, souschef i Familiestyrelsen, om udfordringer og løsninger på familieretsområdet i relation til sager om misbrug og overgreb mod børn

Følgegruppemøde

Torsdag d. 3. maj 2012 blev der afholdt et følgegruppemøde, hvor ekspertpanelets foreløbige anbefalinger blev forelagt for børnefaglige eksperter m.v.

Tilmeldte deltagere til følgegruppemødet:

- Roland Durup, Børnesagens Fællesråd
- Lone Dentov Pedersen, Børnesagens Fællesråd
- Kuno Sørensen, psykolog, Red Barnet
- Michael Rasmussen, Medlem af hovedbestyrelsen, Skolelederforeningen
- Pernille Christoffersen, Forbunds næstformand, Socialpædagogernes Landsforbund
- Per Støve, Formand for socialpolitisk Udvalg, HK Kommunal
- Sigrid Fleckner, Sekretariatsleder, LOS
- Lisbeth Zornig Andersen, Formand for Børnerådet
- Mathilde Hemmingsen, kommunikationsmedarbejder i Børnerådet
- Hanne Bak Lumholt, Kontorchef, KL
- Jessie Brender Olesen, Konsulent, KL
- Ole Pass, Formand for Socialchefforeningen og socialdirektør i Rødovre Kommune
- Helle Korsholm, Formand for Børn, Unge og Familier, Dansk Socialrådgiverforening
- Gitte Callesen, bestyrelsesmedlem, FADD
- Helle Tilburg, Afdelingschef, Børns Vilkår
- Dorthe Lysgaard, Direktør, Børns Vilkår
- Anne Dorthe Hestgaard, Afdelingschef, SFI
- Mimi Strange, Centerchef, Januscentret
- Lotte Lyhne, Sekretariatschef, Socialforvaltningen Århus
- Charlotte Cantor, advokat, Advokatsamfundet
- Lise-Lotte Skovsager Gümöes, advokat, Advokatsamfundet
- Christian Lorens Hansen, Børn – og Familiechef i Aabenraa Kommune
- Hanne Dollerup, børne- og ungedirektør i Kalundborg Kommune

15. Bilag 3: Litteraturliste

- Assens Kommune: *Vejledning til fagpersoner i sager vedrørende vold og seksuelle overgreb*. Assens Kommune 2011
- Børnerådets Børne- og Ungepanel: *Portræt af 4. klasse*. Panelrapport nr. 1, marts 2010
- Christoffersen, Mogens Nygaard: *Børnemishandling i hjemmet*. Delrapport 1. SFI, december 2010.
- Danmarks Statistik: *Kriminalitet*. Danmarks Statistik, København 2011
- Faaborg-Midtfyn Kommune: *Handleguide, Børn og unge. En handleguide til dig der arbejder med børn og unge i Faaborg-Midtfyn Kommune*. Marts 2012.
- Folkesundhed og Kvalitetsudvikling: *Kortlægning af modeller for tværfagligt samarbejde*, Socialstyrelsen, januar 2012
- Helweg-Larsen m. fl: *Unge Trivsel: År 2008. En undersøgelse med fokus på seksuelle overgreb og vold i barndom og tidlig ungdom*. Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet. April 2009
- Helweg-Larsen, Karin og Bøving Larsen: *Unge sociale problemer, i samspil eller isolerede problemer?* Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet, København 2010
- Helweg-Larsen: *Unge og vold*. Statens institut for Folkesundhed, Uge 11, 2010
Januscentret: *Notat til ekspertpanel vedr. seksuel misbrug af børn*, april 2012
- Jensen, Tine K. m. fl. (2005) *Reporting possible sexual abuse: A qualitative study on children's perspective and context for disclosure*, Child Abuse & Neglect 29: 1395-1413, 2005
- Justitsministeriet: *Handling bag ord - Samlet strategi til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn*. Justitsministeriet, maj 2011.
- Københavns Kommunes Socialforvaltning: *Slutevaluering af Projekt Socialrådgivere på Skolerne*. Mål- og rammekontor for børn og familier. Januar 2010
- LGInsight: *Børns oplevelser af vold i hjemmet i København Kommune*. København, 2009.
- Mehlbye, Jill: *Seksuelt overgreb på børn og unge på døgninstitution – omfang og indsats*. Akf forlaget, september 2006.
- Oldrup, Helene m. fl: *Vold mod børn og unge*. Hovedrapport, SFI, Det Nationale Forskningscenter for velfærd, København, 2011, 11:15
- Oldrup, Helen m. fl.: *Vold mod førskolebørn. En kvalitativ undersøgelse blandt fagfolk af praksis og barrierer for underretning af vold mod førskolebørn* SFI, Det Nationale Forskningscenter for velfærd, København, 2011, 11:06 .
- Rigsadvokaten: *Behandling af sager om seksuelt misbrug af børn og videoafhøring af*

børn i sådanne sager. Meddelelse nr. 2/2007, Rettet december 2011

SFI Campbell: *Kognitiv adfærdsterapi kan hjælpe seksuelt misbrugte børn*, SFI Campbell 2007.

SISO og SUS: *Seksuelle overgreb mod børn og unge med handicap. En kvantitativ og kvalitativ undersøgelse af omfang og karakter af seksuelle overgreb*. Januar 2007 (a)

SISO: *Seksuelle overgreb mod børn og unge anbragt uden for hjemmet eller i aflastning. En kvantitativ og kvalitativ undersøgelse af omfang og karakter af seksuelle overgreb*. December 2007 (b).

SISO: *Den Professionelle Tvivl – tegn og reaktioner på seksuelle overgreb mod børn og unge*. Socialstyrelsen, 2010.

SISO: *Seksuelle overgreb og fysisk/psykisk vold. Inspirationskatalog til udarbejdelse af beredskab på anbringelsessteder*. Socialstyrelsen, 2011

SISO: *Dialogspillet – forebyggelse af seksuelle overgreb mod døgnanbragte børn og unge*. Socialstyrelsen, 2011

SISO: *Udviklingshjulet – fokus på forebyggelse af seksuelle overgreb mod døgnanbragte børn og unge*. Socialstyrelsen, 2011

SISO: *En tryk anbringelse – forebyggelse af seksuelle overgreb mod børn og unge*. Socialstyrelsen, 2011

SISO: *Kommunernes beredskab om seksuelle overgreb mod børn. En kortlægning af kommunernes beredskab til håndtering af sager om seksuelle overgreb og vold mod børn*. Socialstyrelsen, 2011

Strange, Mimi: *Når børn og unge krænker*. Psykolognyt Nr. 21, 2008

Strange, Mimi: *Unge krænkere*, SFI 02:7, 2002

WHO and ISPCAN: *Preventing child maltreatment: a guide to taking action and generating evidence*. WHO 2006

