

INSTITUT FOR  
MENNESKE  
RETTIGHEDER

# BESKYTTELSE AF BØRN

OVERGREBSPAKKENS  
IMPLEMENTERING  
I KOMMUNERNE



Forfatter: Anette Faye Jacobsen

Tak til bestyrelsen i Børne- og Kulturchefforeningen, BKF (efteråret 2015); Jette Deltorp og Preben Siggaard, henholdsvis tidligere og nuværende medlem af Børnerådet samt Jesper Wittrup, KORA, for kommentarer og input til rapportens undersøgelser. Endvidere tak til ledelse og medarbejdere i børne-/familieforvaltningerne i Hvidovre, København (Valby-Vesterbro), Lolland, Mariagerfjord, Nordfyn, Silkeborg, Skanderborg, Sorø, Vejen og Vesthimmerland kommuner. Rapportens indhold er naturligvis alene forfatterens og Institut for Menneskerettigheders ansvar.

Janne Jakobsen og Noor Matouk har bistået som forskningsassistenter.

ISBN: 978-87-93241-81-7

Tryk: Rosendahls a/s

Forside: Hedda Bank Grafisk

© 2016 Institut for Menneskerettigheder

Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8K, 1403 København K

Telefon 3269 8888

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

Denne publikation eller dele af den må reproduceres til ikke-kommercielle formål med tydelig angivelse af kilde. Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger fx store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Læs mere om tilgængelighed på [www.menneskeret.dk/tilgaengelighed](http://www.menneskeret.dk/tilgaengelighed)

# INDHOLD

|  |           |
|--|-----------|
| <b>RESUME</b>                                  | <b>6</b>  |
| Børns ret til beskyttelse                      | 6         |
| Udfordringer til de kommunale forvaltninger    | 8         |
| Analysens formål, spørgsmål og metoder         | 9         |
| Undersøgelsens resultater                      | 10        |
| Undersøgelsens anbefalinger                    | 13        |
| <b>SUMMARY</b>                                 | <b>15</b> |
| Purpose, questions and methods of the analysis | 15        |
| Results and recommendations                    | 17        |
| <b>1 OM ANALYSEN</b>                           | <b>19</b> |
| Baggrund                                       | 19        |
| Undersøgelsens formål og spørgsmål             | 19        |
| Menneskeretlig analyse                         | 21        |
| Spørgeskemaundersøgelse                        | 23        |
| Interviews                                     | 26        |
| Andre undersøgelser                            | 27        |
| <b>2 MENNESKERETTEN</b>                        | <b>34</b> |
| Børnekonventionen                              | 34        |
| Børnekomiteens anbefalinger                    | 35        |
| Rettighedsbaseret strategi                     | 36        |

|                                       |           |
|---------------------------------------|-----------|
| Økonomi                               | 38        |
| Den Europæiske                        |           |
| Menneskerettighedsdomstol             | 41        |
| Pligt til forebyggelse og oprejsning  | 42        |
| Retten til familieliv                 | 44        |
| <b>3 DANSK REGULERING</b>             | <b>46</b> |
| Social lovgivning om beskyttelse af   |           |
| børn                                  | 46        |
| Kommunale børnepolitikker             | 48        |
| Rettigheder kræver resourcesikring    | 51        |
| <b>4. PRAKSIS I KOMMUNERNE</b>        | <b>55</b> |
| Resultater fra                        |           |
| spørgeundersøgelserne                 | 55        |
| Markant stigning i underretninger     | 55        |
| Organisation og kvalitet              | 57        |
| Ressourcer                            | 59        |
| <b>5 ANBEFALINGER</b>                 | <b>63</b> |
| <b>BILAG</b>                          | <b>65</b> |
| Bilag 1: Spørgeskema til chefer for   |           |
| børne- og familieområdet              | 65        |
| Bilag 2: Spørgeskema til medarbejdere |           |
| på børne- og familieområdet           | 73        |

|  |           |
|--|-----------|
| Bilag 3: Spørgeguide til chefer i børne-<br>og familieafdelinger       | 79        |
| Bilag 4: Spørgeguide til medarbejdere i<br>børne- og familieafdelinger | 81        |
| <b>SLUTNOTER</b>   | <b>82</b> |

## **BØRNS RET TIL BESKYTTELSE**

Børn har ret til beskyttelse mod overgreb af enhver art. Det gælder også overgreb i hjemmet. Denne ret er beskrevet i FN's Børnekonvention. Børnekomiteen, der overvåger Børnekonventionen, har desuden udsendt flere såkaldt generelle kommentarer, der giver mere detaljerede anbefalinger til, hvordan staterne skal implementere denne ret i praksis.

I Danmark har der været meget opmærksomhed på overgrebsbeskyttelse. Ekstreme tilfælde af mishandling af børn skabte for nogle år siden store overskrifter i pressen. Det betød også et stærkt kritisk lys på myndighedernes manglende indgriben. Ofte havde der været mange underretninger om bekymrende forhold i de familier, hvor mishandlingen var foregået.

Mishandlingsagerne var en vigtig årsag til den 'Overgrebspakke', som Folketinget vedtog i 2013. Initiativet bestod blandt andet af en række ændringer af serviceloven. De skulle sikre myndighedernes bevågenhed og systematik i børnesager, hvor der kunne være tale om overgreb eller mistrivsel.

**” Jeg husker tydeligt stigningen i underretninger i 2012. Det boomede. Det var helt klart på grund af Brønderslev og Tønder.**

Ann Petry Mortensen, afdelingsleder,  
Skanderborg Kommune

En central nyskabelse var et krav om, at kommunen skal tage stilling til en underretning om et barn inden for 24 timer. Andre dele af reformen fastslog, at der skal holdes en samtale med barnet straks, hvis der er mistanke om overgreb. I disse tilfælde skal kommunen lade sagen udrede af et særligt 'børnehus', som blev oprettet for hver region. Kommunerne blev desuden forpligtet til at udarbejde og offentliggøre et skriftligt overgrebsberedskab.

Overgrebspakken er ikke formuleret i et rettighedssprog. Flere af de beskrevne initiativer stiller imidlertid så konkrete krav til det børnesociale arbejde, at de minder om rettigheder. Det gælder den nye 24-timersregel, der kan beskrives som en ret for ethvert barn til en akut reaktion fra myndighederne, hvis der er frygt for overgreb. Man kan også tale om en ret for barnet til, at der skal føres en samtale med det hurtigst muligt, hvis kommunen har mistanke om overgreb.

FN's Børnekomite anbefaler, at statens beskyttelse af børn mod overgreb bliver 'rettighedsbaseret'. Hermed menes, at børn skal sikres selvstændige rettigheder på alle relevante politikområder.

” Vi har nok ikke været så gode til at tale med børnene, det er jeg kommet frem til, mens jeg har været på uddannelse sidst. Det er nemt at lade være, når det er en 'kan'-bestemmelse. Men når der er tale om, at børnene bliver slået, jamen så skal vi jo.

Socialrådgiver, Jylland

### **UDFORDRINGER TIL DE KOMMUNALE FORVALTNINGER**

De nye standarder, som kommunerne har skullet gennemføre, stiller store krav til børne-/familieforvaltningerne. De er under pres fra flere sider. Allerede før Overgrebspakken oplevede mange kommuner en stigning i antallet af underretninger, og med det nu lovpligtige kommunale beredskab er der sket yderligere vækst i henvendelser til de sociale myndigheder om bekymringer for børn.

Mange faktorer har spillet ind i kommunernes implementering af Overgrebspakken: politisk og ledelsesmæssig bevågenhed, faglig udvikling, nye samarbejds mønstre samt dokumentations- og sagsbehandlingssystemer. Ressourcer er også en central problematik.

Denne rapport er den ene af to analyser, som undersøger forskellige aspekter af Overgrebspakken fra en menneskeretlig vinkel.<sup>1</sup>



## **ANALYSENS FORMÅL, SPØRGSMÅL OG METODER**

Formålet med denne analyse er at vurdere fordele og udfordringer ved at indføre meget præcise og konkrete standarder, eller rettigheder, til børn, som det er sket med Overgrebspakken.

De vigtigste spørgsmål i analysen er:

Kan kommunernes børne-/familieforvaltninger håndtere det øgede sagstal på den ene side og de skærpede, konkrete krav til sagsbehandling på den anden?

Er børns ret til en effektiv og systematisk reaktion på overgreb og mistrivsel blevet styrket?

Eller har de kommunale forvaltninger fået en håbløs opgave på grund af for store krav, måske kombineret med for små midler?

I rapporten beskriver vi først menneskerettens principper og krav til staten i forhold til beskyttelse af børn. Disse forpligtelser omfatter også de kommunale forvaltninger.

Herefter beskriver vi forvaltningernes erfaringer med at gennemføre Overgrebspakken. Der er sendt spørgeskemaer til fagchefen samt to sagsbehandlere på børne-/familieområdet i alle landets kommuner. Spørgeskemaerne er besvaret anonymt, og svarprocenterne er ca. 67 og 42 for henholdsvis chefer og medarbejdere. Desuden er der taget interviews med en leder samt en eller oftest to medarbejdere fra børne-/familieområdet i ti forskellige kommuner, fordelt på to kommuner i hver region.

” Vi havde nogle institutioner, som syntes, de kunne løse tingene selv. Der måtte vi simpelthen på charme-offensiv og fortælle, hvordan man underretter. For os er det ikke negativt, at vi har mange underretninger.

Birgit Graversgaard, socialchef,  
Vesthimmerlands Kommune

Undersøgelsen bygger således i vid udstrækning på kommunale mellemlederes og medarbejderes egne vurderinger af deres forhold og indsats. Man kan derfor forvente, at billedet bliver tegnet mere problemfrit, end det måske faktisk er. Svarene på spørgeskemaer og interviews giver dog information om, hvordan eventuelle udfordringer søges håndteret samt om dilemmaer i arbejdet.

### **UNDERSØGELSENS RESULTATER**

Det er den overordnede vurdering fra et stort flertal både af chefer og sagsbehandlere i spørgeskemaundersøgelsen, at der er sket fremskridt i forvaltningens arbejde, siden Overgrebspakken blev indført. Godt halvdelen af cheferne i undersøgelsen melder samtidig om kraftig stigning i antallet af underretninger om mulig mistrivsel.

Det har betydet, at børne-/familieforvaltningerne typisk er blevet omstruktureret i tilknytning til Overgrebspakken. Mange har oprettet en fast enhed, der modtager og foretager den indledende vurdering af underretningerne inden for de lovbefalede 24 timer.

Ressourcemæssigt har flere end halvdelen af cheferne fået opnormeret modtagelsen af underretninger de senere år. Det betyder ikke nødvendigvis, at det samlede børne-/familiearbejde er blevet tilført flere midler. Der kan være flyttet rundt på ressourcerne.

På baggrund af både kvantitative og kvalitative besvarelser tegner sig et billede af en betydelig mere systematisk og hurtig håndtering af underretninger om børn. Akutberedskabet, der skal tage sig af de mest umiddelbart truede børn, er kommet i fokus både hos ledelsen og medarbejdere. Her har den konkrete og præcise lovgivning sat sig markant igennem.

Det er mindre entydigt, om de opfølgende undersøgelser og foranstaltninger er blevet bedre. Ankestyrelsens praksisundersøgelser finder en del sagsbehandlingsfejl på vigtige spørgsmål. Det drejer sig om langsommelighed og manglende iværksættelse af undersøgelser eller foranstaltninger, forkert fokus eller for meget forældrehensyn.

**” Jeg har aldrig hørt før, som jeg gør nu, at iiiih, man kan aldrig få fat på dig, og du er aldrig til stede. Man drøner rundt i huset. (...) Vi sidder i distrikterne, vi er mere i marken og har bedre kontakt med folk. Men det administrative tager også længere tid. Det er lidt frustrerende.**

Socialrådgiver, Sjælland og øerne

På baggrund af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol er det klart, at det ikke er de enkelte kritikpunkter fra Ankestyrelsen, som i sig selv er problemet. Men passivitet eller utilstrækkelig indsats kan betyde, at et barn ikke får den nødvendige hjælp. Set fra et menneskerettighedsperspektiv kan myndighederne gøres ansvarlige for krænkelse af barnets ret til beskyttelse, hvis forvaltningen måtte forventes at kende til risikoen og ikke reagerede rettidigt over for barnet.

Der er kommet en øget interesse for at arbejde mere forebyggende, dvs. gribe tidligere ind og med mindre omfattende tiltag. I et stort antal forvaltninger sker der omlægninger i disse år, som er inspireret af en model, som oprindeligt er udviklet i Sverige. Den opererer med forebyggelse og et betydeligt nedsat antal sager for den enkelte sagsbehandler. Med den svenske model vil der også i de kommende år blive tilført yderligere ressourcer til børne-/familiearbejdet i mange kommuner.

Der er dog kommuner, hvor økonomien er presset og kun ser ud til at blive forværret fremover. Samtidig er antallet af sårbare børn i disse kommuner ofte højt, og det giver mange underretninger og børnesager. Her vil det blive stadig sværere at leve op til de stramme lovkrav og sikre den socialfaglige og forvaltningsmæssige kvalitet. Set fra et rettigheds- perspektiv er det problematisk. Det kan betyde ulige og mangelfuld beskyttelse for børn, der tilfældigvis bor i en af landets fattige kommuner.

**” Hvis du kigger på vores sociale indeks, så er det jo voldsomt meget højere end alle andre kommuners. Der er ca. 20 procent af vores børn og unge, der har en eller anden problematik.**

Annelise Andersen, teamleder,  
Lolland Kommune

Konklusionen er, at hvis Overgrebspakken ses som et rettighedsbaseret redskab til beskyttelse af børn mod overgreb, så giver konkrete og præcise standarder (rettigheder) mere systematisk og effektiv implementering. I forbindelse med Overgrebspakken drejer det sig om akutberedskabet, der håndterer alle underretninger inden for 24 timer.

En ulempe kan være, at andre dele af børnebeskyttelsen lider under den skarpe prioritering af bestemte dele af børnesagsforvaltningen. Ankestyrelsen har fundet alvorlige fejl og mangler i omkring 10 procent af de sager, man har testet. Der arbejdes løbende med at styrke de svage led i sagsbehandlingen. Men der tegner sig kroniske ressourceproblemer i de fattigste kommuner, hvor der også typisk er flest sårbare børn. Her må der være opmærksomhed på, at børn ikke svigtes i opfølgningen af deres sag.

#### **UNDERSØGELSENS ANBEFALINGER**

Det er afgørende at sikre de nødvendige ressourcer i kommuner med en relativt stor andel af sårbare børn og samtidig et svagt skattegrundlag.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler:

- at regeringen undersøger, om de eksisterende udgiftsbehovskriterier, der bruges i udligningsordningerne, i tilstrækkelig grad tilgodeser det ekstra ressourcebehov, der må forventes i kommuner, der har en relativt høj andel af sårbare børn kombineret med et svagt skattegrundlag.

Med en børnerettighedstilgang til beskyttelse af børn mod overgreb skal børn og unge inddrages mest muligt i beslutningsprocesser, der vedrører dem. Kommunernes lovpligtige overgrebsberedskab er imidlertid alene udformet af og målrettet voksne professionelle.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler:

- at kommunerne inddrager børn og unge samt lokale børne- og ungeorganisationer i den kommende revision af deres overgrebsberedskab.

**” Før har forældrene fået lov at fylde mere. De fylder stadigvæk meget. Men jeg tænker, at vi er mere opmærksomme på at høre barnet.**

Maj-Britt Bøge, socialrådgiver,  
Sorø Kommune

## SUMMARY

The Danish Institute for Human Rights is the independent national human rights institution of Denmark. Our mandate includes the promotion and monitoring of human rights at all levels.

Human rights are to a large extent implemented at the local level. It is therefore important to assess the effectuation of legislation in municipalities. This report is one of two parallel publications<sup>2</sup> analysing aspects of municipal protection schemes and measures to prevent and handle cases of child abuse.

### **PURPOSE, QUESTIONS AND METHODS OF THE ANALYSIS**

This report focuses on the implementation of the legislative reform, called the 'Anti-Abuse Package' (in Danish 'Overgrebspakken'), which came into effect in 2013. The reform entailed very specific obligations such as a 24-hour window within which the municipal administration must decide on the action to be taken in response to any incoming reports on children. Parallel to the new regulation, reporting on children at risk has multiplied during the last 3-5 years,

doubling in many municipalities while others have seen an increase of three times or more.

The purpose of the report is to assess both the advantages and challenges of specific legal requirements establishing the clear rights of children to social protection – first and foremost, in this context, the right to have their case evaluated within 24 hours. Such a rights based approach is in line with recommendations from the UN Committee on the Rights of the Child.

The question, however, is whether municipalities can cope with such stringent regulations at a time when the number of reports and child cases is rising markedly. Will this new right for a child to have his or her case handled promptly lead to better child protection? Or might the strict 24-hour limit on the inception phase of all child cases result in decreased attention to other aspects of protection, such as hearing the child, rehabilitation etc.?

The methods applied in the analysis include inquiries into interpretations and recommendations from the Committee on the Rights of the Child, together with case law from the European Court of Human Rights. Next, questionnaires and interviews were conducted with municipal employees and managers to obtain their assessment of the administrative consequences of the 'Anti-Abuse Package'. In addition, recent official evaluations of the municipalities' performance in handling cases related to the 'Anti-Abuse Package' were



included, as was research into the distribution of vulnerable children and the broader economic conditions in the municipalities.

## **RESULTS AND RECOMMENDATIONS**

The analysis finds that the initiatives in the 'Anti-Abuse Package' comply well with the Committee on the Rights of the Child's recommendations to apply a rights-based and systematic approach to protection of children.

According to employees and managers within the municipal administration, the 'Anti-Abuse Package' has enabled faster and more systematic management of reports of alleged child abuse, and more generally, a stronger focus by management on the prevention and handling of child protection cases.

However, the National Social Appeals Board, in an evaluation report, found a high error rate in the practical handling of cases involving child abuse, with very serious failures in up to one tenth of the sample assessed.

Moreover, as relatively more vulnerable children inhabit the most financially strained municipalities, there is a risk that finances can become a critical factor affecting the ability of the poorest municipalities to secure effective protection and rehabilitation of abused children.

According to the Committee on the Rights of the Child, a lack of funding cannot excuse failure to protect children against

abuse. Thus, it is crucial to secure a sufficient level of resources in municipalities with a large proportion of vulnerable children and a weak tax base.

The Danish Institute for Human Rights therefore recommends that:

- The government should clarify to what extent the current socio-economic parameters (Danish: 'udgiftsbehovskriterier') determining the allocation of funds to different municipalities sufficiently cater for the local expenses needed to secure efficient protection of vulnerable children against abuse.

To be consistent with a children's rights-based approach to the protection of children against abuse, children should be invited to contribute their perspectives and experiences at all levels of decision making. As the mandatory municipal schemes to prevent abuse (Danish: 'overgrebsberedskab') are targeted at professionals only, the Danish Institute for Human Rights recommends that:

- municipalities should involve children, young people and local children and youth organisations to develop a more child-centred perspective when revising their mandatory child abuse protection schemes.

## 1 OM ANALYSEN

### **BAGGRUND**

På trods af flere højt profilerede reformer for at bedre beskyttelsen af børn i udsatte familier<sup>3</sup> dukkede der for nogle år siden en række uhyggelige sager op i pressen om langvarig børnemishandling. Det var meget graverende, at der ikke var grebet ind fra de sociale myndigheders side, da der havde været adskillige henvendelser fra bekymrede fagfolk eller borgere.<sup>4</sup> Sagerne blev set som alvorlige svigt over for de udsatte børn og blev en vigtig faktor bag Overgrebspakken, der blev vedtaget med ikrafttræden fra 1. oktober 2013.<sup>5</sup>

Overgrebspakken har nu fungeret i nogle år. En del af dens nyskabelser er allerede blevet evalueret.<sup>6</sup> Den er imidlertid ikke blevet analyseret ud fra et menneskeretligt perspektiv.

### **UNDERSØGELSENS FORMÅL OG SPØRGSMÅL**

Det menneskeretlige perspektiv på Overgrebspakken kan tydeliggøre, hvilke dele af den, der har særlig forpligtende status for myndighederne som internationalt anerkendte menneskerettigheder. Rapporten går imidlertid et skridt videre. Der er elementer af Overgrebspakken, der kræver meget konkrete standarder i sagsbehandlingen.

Hermed indføres en beskyttelse af børn, som på nogle områder kan kaldes rettighedsbaseret. Rettighedsbaserede indsatser bliver ofte anbefalet af menneskerettighedsorganer som FN's Børnekomite. Der vil dog som regel være ekstra udfordringer for myndighederne, når meget konkrete standarder skal implementeres, fordi de giver mindre fleksibilitet i ressourceprioriteringer og organisering. Formålet med undersøgelsen er derfor også at vurdere fordele og udfordringer ved at indføre sådanne meget præcise standarder – eller rettigheder – til børn.

Undersøgelsens mere konkrete spørgsmål er, hvordan kommunernes børne-/familieforvaltninger kan gennemføre de skærpede krav til sagsbehandlingen, samtidig med at antallet af underretninger er gået kraftigt i vejret? Er børns ret til en effektiv og systematisk reaktion på overgreb og mistro faktisk blev styrket? Eller har de kommunale forvaltninger fået en håbløs opgave på grund af for store krav, måske kombineret med for små midler?

**” Så tænker jeg, der er simpelthen så mange skift for barnet. Det er bare rigtig u hensigtsmæssigt, når det er et barn, der har været ude for overgreb. Og der synes jeg, det bliver for meget kassetænkning. (...) Så bliver de trykke ved dem oppe i børnehuset, og det er jo rigtig godt, men så skal de jo tilbage hertil. Og så starte lidt forfra igen. Der er så meget tavs viden, der går tabt.**

Socialrådgiver, Jylland

” Vi har fået mere personale ind, hver gang der er kommet nogle flere krav. (...) Men vi prioriterer, at det er vigtigere, at barnet bliver anbragt og hjulpet, og så kommer det skriftlige bagefter.

Henriette Mogensen,  
souschef for børne- og familieområdet, Sorø Kommune

### **MENNESKERETLIG ANALYSE**

Rapporten gennemgår den internationale menneskerets regler og anbefalinger til beskyttelse af børn mod overgreb i hjemmet. Spørgsmålet er her, hvilke centrale standarder der sættes i Børnekonventionen, og hvordan de fortolkes af FN's Børnekomite, som overvåger staternes implementering af konventionen. Der kan også hentes nogle retningslinjer for myndighedernes forpligtelser over for børn og børnefamilier i domspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

På baggrund af de internationale regler og anbefalinger gennemgår rapporten, hvordan dansk lov, nærmere bestemt serviceloven, samt den kommunale praksis i forlængelse heraf yder beskyttelse til børn i Danmark mod overgreb.

Hverken serviceloven eller den kommunale forvaltning benytter sig af en menneskeretlig terminologi. Det er op til den enkelte kommunalbestyrelse at fastlægge kommunens serviceniveau inden for lovens rammer. Den kommunale forvaltning arbejder desuden med betydelige skønsmarginer for sagsbehandleren, blandt andet fordi der er tale om sager

af stor kompleksitet og med mange afvejninger. Disse social- og kommunalpolitiske grundvilkår gør det mindre ligetil at operere med menneskeretlige standarder i spørgsmål om beskyttelse af børn.

Der er imidlertid tendenser på det sociale område, der trækker i retning af mere detaljeret regulering og standardisering. Hermed kan borgerne sikres mere konkrete rettigheder. Det er ofte forvaltningsprocesserne, der bliver genstand for den tætte regulering, fordi det også kan give bedre styringsmuligheder på det udgiftstunge socialpolitiske område. Denne forstærkede procesregulering, som det er blevet kaldt, har været kritiseret for at bygge på mistillid til medarbejderne, upersonliggøre det sociale arbejde samt tage tid og opmærksomhed fra borgerne.<sup>7</sup>

Forskning på området giver ikke noget tydeligt billede af, om en tættere regulering og standardisering fremmer kvaliteten af det sociale arbejde.<sup>8</sup> Det ligger også uden for denne begrænsede undersøgelse at afgøre, om den procesregulering, der følger med Overgrebspakken, samlet set øger kvaliteten af den faktiske beskyttelse af børn.

Den menneskeretlige analyse af de nye regler sammenholdt med deres implementering kan imidlertid udpege problematikker, der kan være særligt kritiske i lyset af barnets ret til beskyttelse mod overgreb. Desuden kan undersøgelsen bidrage til en mere konkret forståelse af, hvad der er styrker og svagheder ved en rettighedsbaseret børnepolitik.

” Statistik er noget af det, vi har brugt allermost til at kickstarte den faglige udvikling. Hvorfor er der så mange underretninger i ét område? Hvorfor kommer der næsten ingen fra dagtilbud på børn fra 0 til 3 år, men flere fra 3 til 6 år for eksempel? Sundhedsvæsnet, de underretter heller ikke ret meget. Vi får ikke mange underretninger på forældre, der bliver indlagt med alkoholrelaterede lidelser. Det er svært for personalet at huske, at hjemme hos de voksne, som de behandler, bor der børn, som vokser op med forældre i misbrug. Og undervisning har ikke kunnet gøre det, det skal lægges ind i en systematik, i journalsystemet i sygehusvæsnet.

Kit Borup, familiechef,  
Mariagerfjord Kommune

## **SPØRGESKEMAUNDERSØGELSE**

For at belyse implementeringen af Overgrebspakken i kommunernes børne-/familieforvaltning er der gennemført en spørgeskemaundersøgelse og en række interviews.

Der er udsendt to spørgeskemaer: et til børne-/familiechefer og et andet til to medarbejdere i børne-/familieforvaltningen i alle kommuner. Spørgeskemaerne findes som bilag 1 og 2 bagest i rapporten. Besvarelserne er anonyme, idet de returnerede spørgeskemaer indgår i en database i programmet SurveyMonkey, der ikke angiver afsender.

Spørgeskemaerne blev formidlet via mails medio november 2015 og stilet til chefen for børne-/familieområdet i landets 98 kommuner. I mailen anmodede vi om, at chefen selv besvarede det ene skema, som havde spørgsmål til dette lederniveau. Desuden bad vi om, at chefen videresendte det andet spørgeskema til to socialrådgivere eller -formidlere i børne-/familieområdet. På grund af anonymiteten i besvarelserne kunne vi ikke målrette rykkere på spørgeskemaet. Derfor udsendtes en påmindelse til de samme børne-/familiechefer, som havde modtaget første mail. Yderligere blev de fleste kommuner ringet op og mundtligt opfordret til at besvare spørgeskemaet.

Af de 98 kommuner afstod én, Læsø, fra at deltage, fordi børne-/familieforvaltningen her bliver varetaget af Frederikshavn. Fra de resterende 97 kommuner modtog vi besvarelser fra 78 chefer og 82 socialrådgivere/-formidlere. Det giver umiddelbart en svarprocent for chefernes vedkommende på 80. I praksis er der dog ret konsistent ca. 15, der springer spørgsmålene over, så den reelle svarprocent er sat til 67. Det er dog en udmærket repræsentation på chefniveauet.<sup>9</sup> Medarbejdernes svarprocent er væsentlig lavere. 82 personer har responderet ud af 194 mulige. Det giver kun en svarprocent på godt 42. Disse besvarelser er ikke repræsentative for gruppen af medarbejdere. De kan give indtryk af personalets vurderinger i noget under halvdelen af kommunerne, idet 82 besvarelser typisk med to medarbejdere pr. kommune betyder, at ca. 40 forskellige kommuner er repræsenteret på rådgiverniveau.



Begge faggrupper stilles spørgsmål af faktisk karakter. De bliver desuden bedt om at give deres vurderinger af metoder og kvalitet af indsatsen i forvaltningen i forbindelse med Overgrebspakken. Svarmulighederne er gennemgående foruddefinerede med valgmuligheder, som suppleres af åbne kommentarfelt, hvor besvarelser kan forklares, uddybes eller begrundes.

Vurderingsspørgsmålene vil forventeligt give svar, der er til den positive side. For chefernes vedkommende vil besvarelserne sandsynligvis præges af en loyalitet over for deres forvaltningssystem, uanset at besvarelsen er anonym. For sagsbehandlernes vedkommende er udvælgelsen af to fra hver kommune fortaget af deres chef, som må antages at vælge medarbejdere, som han/hun har en positiv relation til. Men uanset en vis slagside i positiv retning i besvarelser af vurderende karakter, vil anonymitet og de åbne svarmuligheder give tilbagemeldinger, der forventes at afspejle gældende synspunkter i de to faggrupper.

**” Altså arbejdsglæden er en lille smule forsvundet med nogle ting. Vi oplever, at der er rigtig meget mere dokumentationsarbejde, der skal gøres hele tiden.**

Anne Rovsing, afdelingsleder,  
Københavns Kommune

## INTERVIEWS

Der er taget interviews med ledere og sagsbehandlere i ti kommuner, fordelt på to kommuner i hver region. Kommunerne er valgt, så forskellige typer,<sup>10</sup> storby-, udkants- og socialøkonomisk udfordrede kommuner, er repræsenterede. Vi har kontaktet børne-/familiecheferne i de kommuner, vi gerne ville have interviews fra, og spurgt, om vi kunne interviewe en leder og to medarbejdere på området.

Interviewene var planlagt til at vare ca. en halv time for hver af de deltagende. Vi valgte korte interviews af hensyn til de interviewedes tid. Der blev brugt semi-strukturerede spørgeguides som udgangspunkt for samtalerne, to forskellige til henholdsvis chefer og medarbejdere. De to guider er optrykt som bilag 3 og 4.

Formålet med at tage interviews var at supplere spørgeskemaernes brede billede med uddybende oplysninger. Her ville man også kunne se de mange variationer, der er mellem kommunerne. Perspektivet er det samme som i spørgeskemaerne. Det er forvaltningernes syn på arbejdet. Det giver her, ligesom i spørgeskemaerne, formentlig en tendens til at beskrive forholdene til den positive side, når det er chefer og medarbejdere udpeget af chefer, vi taler med.

Interviewene er her i rapporten fortrinsvis brugt til at give eksempler på typiske, konkrete oplevelser og vurderinger af den indsats og de vilkår, der er for arbejdet med at implementere Overgrebspakken, som menige rådgivere og

mellemledere ser dem. De citater fra interviewene, der er bragt i rapporten, er godkendt af de pågældende interviewede chefer og medarbejdere. Enkelte har foretrukket at optræde anonymt blot med angivelse af stilling og landsdel.

## **ANDRE UNDERSØGELSER**

Rapporten trækker på flere andre undersøgelser. Der er foretaget evalueringer af forskellige dele af Overgrebspakken.<sup>11</sup> Blandt disse er Ankestyrelsens undersøgelse særlig relevant.

Ankestyrelsen har blandt andet spurgt kommunerne, om de har haft udfordringer forbundet med at implementere kravet om vurdering af underretninger inden for 24 timer. Her har 35 procent angivet, at de har haft udfordringer med dette.<sup>12</sup> Ikke desto mindre viser Ankestyrelsens gennemgang af 103 konkrete sager fra 25 kommuner, at 82 procent faktisk lever op til 24-timerskravet.<sup>13</sup> Et så højt tal er tegn på, at denne del af Overgrebspakken har fået et betydeligt gennemslag i praksis, uanset at det har været krævende for mange forvaltninger.

**” I virkeligheden kan man diskutere, om det bliver en falsk tryghed, at man skal reagere inden for 24 timer. Vi har haft det sikkerhedsnet, længe før der var noget, der hed Overgrebspakke.**

Lone Baggersgaard Petersen, leder af familiesektionen, Silkeborg Kommune

I Ankestyrelsens gennemgang af de nævnte 103 børnesager er der sket en vurdering af kvaliteten af sagsbehandlingen. Især to kriterier er relevante, også for denne undersøgelse: om sagerne har været hurtigt vurderet med en effektiv opfølgning på underretningerne, og om barnet/den unge er inddraget i overensstemmelse med de nye tydeliggjorte krav i Overgrebspakken.

Som nævnt ovenfor var der sket en hurtig vurdering i 82 procent af sagerne. Men på det andet succesparameter, inddragelsen af barnet, var resultatet ikke så godt. Ankestyrelsen konkluderede, at i 27 procent af de gennemgåede sager var der ikke ført en samtale med barnet, som de nye regler foreskriver.<sup>14</sup> Det sidste er særligt problematisk i et børnerettigheds perspektiv, fordi børn her er selvstændige rettighedsindehavere, og derfor er det helt grundlæggende, at deres synspunkter inddrages i deres egne anliggender.

I 26 af de 103 gennemgåede sager, svarende til 25 procent, fremstod sagsbehandlingen desuden så problematisk, at styrelsen valgte at gå ind og se nærmere på sagen.<sup>15</sup> Ankestyrelsen beskriver i punktform, hvilke problemtyper der udløste nærmere undersøgelser:

- Langvarige sagsforløb præget af passivitet og langsommelig sagsbehandling.
- Mange underretninger gennem årenes løb uden en bedring i barnets eller den unges forhold.
- Manglende iværksættelse af relevante undersøgelser.

- Manglende iværksættelse af foranstaltninger på baggrund af undersøgelser.
- Iværksættelse af tiltag og foranstaltninger på et uoplyst grundlag.
- Manglende fokus på de centrale problemstillinger.
- For meget forældrehensyn.
- Utilstrækkelig indsats i forhold til barnets eller den unges særlige behov.

Efterfølgende blev der taget hånd om nogle af disse sager i de pågældende kommuner, men Ankestyrelsen valgte selv at gå ind i behandlingen af de resterende ni sager.<sup>16</sup>

Det er ikke muligt på baggrund af sagsgennemgangen i Ankestyrelsen at sige, om Overgrebspakken har givet bedre eller ringere sagsbehandling i kommunerne, idet der ikke kan sammenlignes, med før lovændringerne blev indført. Det er heller ikke muligt at gennemskue, om de 26 mangelfulde sager virkelig var så alvorligt fejlbehæftede, som det så ud, da Ankestyrelsen tog dem op til nærmere undersøgelse. I en del af dem blev problemerne afhjulpet efterfølgende.

Det er imidlertid bekymrende, at Ankestyrelsen fandt det nødvendigt selv at gå ind i behandlingen af ni sager. Uanset at det er et beskedent tal, er det trods alt næsten 9 procent af det samlede sagstal, Ankestyrelsen har gennemgået. Og hvis det er repræsentativt for håndteringen af overgrebssager i almindelighed, betyder det, at næsten hvert tiende barn, der

udsættes for overgreb, ikke får den nødvendige beskyttelse af de kommunale myndigheder.

En menneskeretlig vurdering af beskyttelsen af børn mod overgreb vil også anlægge en helhedsbetragtning. Spørgsmålet er ikke kun, hvorvidt myndighederne har reageret inden for 24 timer og i øvrigt levet op til lovens specifikke krav. Det vil ikke være de enkelte kritikpunkter, som er listet ovenfor, der i sig selv er problemet. Men langsom, forkert eller utilstrækkelig indsats kan føre til, at børn faktisk udsættes for overgreb. Her vil myndighederne kunne gøres ansvarlige for krænkelse af barnets ret til beskyttelse, hvis forvaltningen måtte forventes at kende til risikoen og ikke reagerede med relevante tiltag for at hjælpe barnet (jf. gennemgang af domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i kapitlet om menneskeretten).

En anden undersøgelse, der er vigtig for denne rapport, er udført af Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning, KORA.<sup>17</sup> Her har forskerne udviklet en statistiskbaseret metode til at kortlægge frekvensen af 'sårbare børn', som de fordeler sig i landets kommuner. Kategorien sårbare børn defineres som de 10 procent af landets børn, der har højest risiko for at blive omfattet af en foranstaltning efter serviceloven.<sup>18</sup> Den høje risiko er beregnet efter en lang række sociale og sundhedsmæssige baggrundsvariabler for børnene og deres forældre, baseret på tilgængelige dataregistre.

**” Demografien og den sociale udvikling her i kommunen, den er sådan lidt for nedadgående. Vi har stor ledighed, mange på kontanthjælp og overførselsindkomster. Og der er dårligt uddannelsesniveau i Vesthimmerlands Kommune.**

Birgit Graversgaard, socialchef,  
Vesthimmerlands Kommune

Styrken ved denne metode til at måle frekvensen af sårbare børn er, at den baserer sig på objektive kriterier som forældrenes uddannelse, indkomst, kriminalitet, misbrug, psykiatrisk eller somatisk behandling.<sup>19</sup> Derved bliver det muligt at foretage mere valide vurderinger af behovet for sociale indsatser i de enkelte kommuner. Ofte måles frekvensen af sårbare børn på baggrund af kommunernes børnesager. Men her kan man ikke tage højde for, at der er en påviseligt varierende socialfaglig reaktionstærskel fra kommune til kommune. Det skal forstås sådan, at nogle kommuner er mere tilbøjelige til at gribe ind med foranstaltninger end andre.<sup>20</sup>

Kommunernes varierende tærskel for at iværksætte foranstaltninger giver også indikationer på, at området prioriteres forskelligt fra kommune til kommune. Dette træder meget tydeligt frem i en oversigt over alle landets kommuner, som vises i KORAs rapport.<sup>21</sup> Muligheden for at foretage prioriteringer er et led i det kommunale selvstyre. Menneskeretten giver sjældent anvisninger på finansiering af myndighedernes forpligtelser. Det kan dog ikke begrundes i

dårlig økonomi, hvis en kommune undlader at sikre basale rettigheder, og herunder må inkluderes børns ret til beskyttelse mod overgreb. Dette tema behandles nærmere i kapitlet om menneskeretten.

Med den risikobaserede opgørelsesmetode, som KORA har udviklet, fremgår det ved en sammenligning på tværs af kommunerne, hvor frekvensen af sårbare børn er størst. Fordelingen er højst ujævn. I nordsjællandske kommuner som Gentofte, Rudersdal, Allerød og Lyngby-Taarbæk udgør de sårbare børn under 5 procent af børnepopulationen. I den anden ende af spektret topper Langeland, Halsnæs og Lolland med mere end 15 procent sårbare børn af det samlede antal børn i kommunen.<sup>22</sup> Måske ikke overraskende er der således typisk en større frekvens af sårbare børn i kommuner med et svagt skattegrundlag.

Set fra et menneskeretlig perspektiv må det sikres, at der ikke er kommuner, der er så pressede økonomisk, at de ikke har rimelige muligheder for at give børn en effektiv beskyttelse mod overgreb, som de har ret til efter Børnekonventionen og dansk lov. Kommunerne har med den risikobaserede måling af frekvensen af udsatte børn fået et redskab, der kan inddrages i fastlæggelsen af de socialøkonomiske behovskriterier, som indgår i de systemer, som kommunernes udligningsordninger og de statslige tilskudsordninger beregnes efter.<sup>23</sup> Hermed kan beskyttelsen af børn mod overgreb få en økonomisk fundering, der formentlig er helt nødvendig for de hårdest ramte kommuner.



**” Det svære er, når man har en sagsstamme på 40 eller et par og 40 at nå tingene inden for tidsfristerne. (...) Lige det her område, der er der nok en vis udskiftning, fordi det er et tungt område.**

Ungerådgiver, Sjælland og øerne

Tallene har den kvalitet, der kræves. De har en klar sammenhæng med sociale udgifter uden at ansproge kommunerne til at vælge bestemte løsninger.<sup>24</sup> Ulempen er, at denne statistik ikke genereres i et allerede eksisterende system, så tallene skal skaffes og beregningerne foretages med nogle års mellemrum for at give et tilstrækkeligt opdateret billede af belastningerne i de enkelte kommuner. Der er dog fortilfælde for, at et kriterium til brug for den kommunale udligning beregnes hvert tredje år.

## 2 MENNESKERETTEN

### **BØRNEKONVENTIONEN**

Børnekonventionens artikel 19 er den centrale bestemmelse i den menneskeretlige beskyttelse af børn mod overgreb i hjemmet, se boksen.

### **BØRNEKONVENTIONENS ARTIKEL 19, STK. 1**

Deltagerstaterne skal træffe alle passende lovgivningsmæssige, administrative, sociale og uddannelsesmæssige forholdsregler til beskyttelse af barnet mod alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbrug, vanrøgt eller forsømmelig behandling, mishandling eller udnyttelse, herunder seksuelt misbrug, mens barnet er i forældrenes, værgens eller andre personers varetægt.

Børnekomiteen, der overvåger konventionen, udsender med mellemrum såkaldte generelle kommentarer (på engelsk General Comments) om forskellige emner eller enkelte rettigheder, som er omfattet af konventionen. De er mere

detaljerede og konkretiserede forklaringer til, hvordan Børnekonventionens bestemmelser skal fortolkes. De generelle kommentarer har ikke retlig bindende status, men de anses for vigtige fortolkningsbidrag til konventionens tekst.

### **BØRNEKOMITEENS ANBEFALINGER**

Børnekomiteen har gjort en særlig indsats for at fremme beskyttelse af børn mod overgreb ved at udsende en generel kommentar til artikel 19. Heri beskrives detaljeret, hvordan komiteen fortolker bestemmelsen.<sup>25</sup> Børnekomiteen understreger, at beskyttelsen af barnet er en uomgængelig forpligtelse for staten. Det fremgår af formuleringen ”deltagerstaterne skal”,<sup>26</sup> som ses i citatet fra artikel 19 ovenfor. Efter den juridiske analyse skitserer komiteen også, hvordan beskyttelsen mod overgreb skal forstås i en lidt bredere sammenhæng. Her er det et gennemgående princip, at staterne bør anlægge en børnerettighedstilgang (‘child rights approach’).

**” Jeg underviser praktiserende læger. Og de unge vil gerne (underrette), men de bliver bremset af de gamle: Vi skal ikke blande os i det her.**

Afdelingsleder, Jylland

En børnerettighedstilgang vil sige, at børn opfattes som indehavere af egne rettigheder. Det betyder, at lovgivning og politik, der er møntet på børn og familie, ikke blot må behandle børn som umyndige og afhængige af voksne, for

eksempel deres forældre. Love såvel som praktisk politik skal indarbejde de fire centrale bestemmelser fra Børnekonventionen: princippet om at børn ikke må diskrimineres (artikel 2), at barnets tarv skal være i centrum (artikel 3), at barnet skal støttes mest muligt i sin udvikling (artikel 6), og at barnets selv har ret til at blive hørt (artikel 12).<sup>27</sup>

Børnekomiteen har udsendt generelle kommentarer om fortolkningen af både artikel 3 og artikel 12,<sup>28</sup> og herfra kan der hentes yderligere inspiration til, hvordan børnerettighedstilgangen kan udvikles.

### **RETTIGHEDSBASERET STRATEGI**

Gennemførelsen af børns rettigheder i praksis beskrives kort i konventionens artikel 4. Børnekomiteen har desuden beskæftiget sig mere detaljeret med dette store emne i flere generelle kommentarer. En af de første, der blev udsendt, handlede om implementeringen af konventionen. Her lancerede Børnekomiteen tanken om, at børns rettigheder bør sikres gennem en national rettighedsbaseret strategi.<sup>29</sup> En sådan overordnet børnerettighedsstrategi går igen i mange af Børnekomiteens generelle kommentarer samt i komiteens anbefalinger til staterne, også til Danmark.<sup>30</sup>

Børnekomiteen anerkender, at udvikling af en national børnestrategi kan være en tung manøvre. Derfor foreslås det i den generelle kommentar om beskyttelse mod overgreb, at der etableres en egen ramme til at koordinere alle initiativer og redskaber, der sigter på at beskytte børn mod vold. Der er

mange måder, dette kan gøres på, men børnerettigheds-tilgangen lægger op til, at det sker i samarbejde med børn og unge under hensyntagen til deres alder og modenhed.<sup>31</sup>

Inddragelse af børn og unge er blevet videreudviklet i den generelle kommentar, der er udsendt om artikel 12: Børns ret til at blive hørt. Heri fremhæver komiteen, at inddragelse ikke alene skal ske i beslutninger, der handler om det enkelte barns forhold, for eksempel i forbindelse med en social foranstaltning. Til beskyttelse mod overgreb opfordrer komiteen ligeledes staterne til at inddrage børn og unge i udviklingen og implementeringen af lovgivning, politiske handleplaner og uddannelsesprogrammer.<sup>32</sup> Irland har, indtil videre som det eneste land i Europa, udarbejdet en national plan for inddragelse af børn og unge. Her er der også udviklet en praktisk vejledning i at involvere børn og unge, som sjældent kommer til orde.<sup>33</sup>

**” Vi skal huske at notere, når det er paragraf 48 (samtale med barnet), vi skal huske at notere, når der er inddragelse af familie og netværk. Altså der er meget større krav til systematikken, det kom jo både med anbringelsesreformen og Overgrebspakken.**

Anne Rovsing, afdelingsleder,  
Københavns Kommune

## ØKONOMI

Økonomi spiller selvsagt en rolle i implementeringen af de fleste rettigheder. Ligesom andre menneskeretstraktater siger Børnekonventionen dog ikke meget om, hvad staten skal forpligte sig til udgiftsmæssigt.

Børnekomiteen skriver i sin kommentar om beskyttelse mod overgreb, at ressourceknaphed ikke kan begrunde, at staten afstår fra at indføre de nødvendige og tilstrækkelige foranstaltninger, der kan beskytte børn mod overgreb. Komiteen nævner tillige, at den overordnede børnerettighedsstrategi i medlemsstaterne bør afspejles i de respektive landes finanslove. Der må afsættes passende bevillinger til beskyttelse af børn mod vold og sikres, at service og foranstaltninger også holder et acceptabelt kvalitetsniveau, når implementeringen skal gennemføres lokalt, for eksempel i kommunerne.<sup>34</sup>

Fordi det er anerkendt, at implementeringen af *sociale* og *økonomiske* rettigheder i et vist omfang må være betinget af statens finanser,<sup>35</sup> så understreger Børnekomiteen i sin generelle kommentar, at beskyttelse mod overgreb må forstås som en *borgerlig* ret for børn. Implementeringen skal derfor gennemføres fuldt ud straks ved tilslutning til Børnekonventionen, og en svag økonomi kan ikke bruges som argument for at undlade gennemførelsen.<sup>36</sup>

” **Underretningerne er jo steget voldsomt. (...) Blandt andet sikkert fordi vi har været ude og undervise om det, men sikkert også på grund af at der har været sager i medierne.**

Lisbeth Gade, leder af Familierådgivningen,  
Mariagerfjord Kommune

Børnekomiteen har yderligere søgt at blive mere specifik på det økonomiske område. Der er udsendt et udkast til generel kommentar, der handler om offentlige udgifter og børns rettigheder.<sup>37</sup> Kommentaren bygger på konventionens artikel 4, se boksen nedenfor.

#### **BØRNEKONVENTIONEN, ARTIKEL 4**

Deltagerstaterne skal gennemføre al passende lovgivning samt administrative og andre forholdsregler til gennemførelse af de i denne konvention anerkendte rettigheder. Med hensyn til økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder skal deltagerstaterne gennemføre sådanne forholdsregler, i videst muligt omfang, inden for de ressourcer, der er til rådighed (...).

Komitéen udleder i sin analyse af artikel 4, at staterne er forpligtede til at sikre, at myndigheder på alle niveauer og inden for alle områder har ressourcer og kompetencer til at gennemføre børns rettigheder, også i økonomiske krisetider.<sup>38</sup>

Den førnævnte børnerettighedstilgang skal tænkes ind i budgetlægningen gennem de fire centrale bestemmelser om ikke-diskrimination, barnets tarv, støtte til barnets udvikling og barnets ret til deltagelse. I denne rapportes sammenhæng er det relevant, at Børnekomiteen fremhæver, at udsatte og marginaliserede børn skal prioriteres i budgetlægningen for at imødegå diskrimination. Investeringer i tidlig forebyggelse nævnes som initiativer, der både kan støtte børns udvikling og være økonomisk besparende på længere sigt. Også børns ret til aktiv deltagelse i beslutninger, der vedrører dem, skal tilgodeses budgetmæssigt.<sup>39</sup>

En række lande, herunder Danmark, har sendt bemærkninger til komiteens udkast til generel kommentar om offentlige udgifter.<sup>40</sup> Den danske regering mener, at komitéen anlægger en for detaljeret fortolkning af, hvilke budgetmæssige forpligtelser staterne har. Den danske kritik går især på, at udkastet ikke i tilstrækkelig grad respekterer subsidiaritetsprincippet. Dette princip tillader staterne en skønsmargin, når konventionens rettigheder skal implementeres. Regeringen fremhæver, at det danske politiske system overlader et ret omfattende selvstyre til kommunerne, og det må også fastholdes, når det handler om børns rettigheder.<sup>41</sup>



Flere andre lande, blandt andre Australien og Finland, har udtrykt en tilsvarende kritik af, hvad de ser som en for lille skønsmargin til staterne i det foreliggende udkast til generel kommentar. Andre lande som Sverige, Norge og Irland er ikke generelt kritiske, men udbeder sig mere konkret vejledning på nogle områder.

De overordnede principper om at tage en børnerettigheds-tilgang – også til budgetlægning og ressourcetildeling, som er en vigtig pointe i udkastet til den generelle kommentar – er dog så bredt formuleret, at det nok kan forenes med respekt for staternes skønsmargin.

Den generelle kommentar om offentlige udgifter må forventes at komme i en færdig version i 2016 eller 2017, da deadline for kommentarer var 1. december 2015.


### **DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSDOMSTOL**

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention beskytter også børn mod overgreb, selvom børn ikke som sådan er nævnt i konventionen. Konventionen forbyder blandt andet umenneskelig eller nedværdigende behandling og straf, se boksen nedenfor. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har præciseret, at der kræves et vist minimum af grovhed ("a minimum level of severity"), hvis man skal tale om, at en behandling er umenneskelig eller nedværdigende.<sup>42</sup>



## **DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION, ARTIKEL 3**

Ingen må underkastes tortur og ej heller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.



Der har imidlertid været sager for domstolen, hvor myndighederne er blevet dømt, fordi de ikke reagerede på trods af underretninger om mulig grov mishandling af et barn.<sup>43</sup>

### **PLIGT TIL FOREBYGGELSE OG OPREJSNING**

I *M og M mod Kroatien* opsummerer domstolen, at myndighederne har to typer af beskyttelsesforpligtelser: Dels skal de forebygge, at et menneske udsættes for nedværdigende behandling, hvis de ved – eller burde vide – at der er risiko for dette. Dels skal myndighederne undersøge sagen, hvis nogen anmelder en formodet mishandling.<sup>44</sup>

Det kan være svært at give mere præcise retningslinjer for forpligtelsen til at forebygge mishandling. Hvilken viden skal myndighederne sikre sig for at forebygge effektivt? I sagen *D.P. og J.C. mod Storbritannien* mente en bror og søster, at de sociale myndigheder burde have grebet mere afgørende ind over for deres far, som misbrugte børnene seksuelt.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fandt dog ikke, at socialforvaltningen havde handlet forsømmeligt i sagen. Kommunens medarbejdere var i løbende og tæt kontakt med familien, og det seksuelle misbrug blev aldrig nævnt direkte af børnene. Myndighederne havde handlet rimeligt på baggrund af den viden, de kunne forventes at have, fastslog domstolen. Storbritannien blev således ikke gjort ansvarlig for at have krænket børnenes ret til beskyttelse under artikel 3 eller 8.<sup>45</sup>

Derimod fandt domstolen, at der skulle have været mulighed for, at ofrene kunne få erstatning og få fastlagt et ansvar for de overgreb, de havde været udsat for. Menneskerettighedskonventionens artikel 13 siger, at enhver, der er offer for en krænkelse af konventionens rettigheder, skal have adgang til "effektiv oprejsning". Selvom staten i dette tilfælde ikke havde krænket børnenes rettigheder, skulle der have været mulighed for at få erstatning og placering af et ansvar for eventuelle forsømmelser fra myndighedernes side. Domstolen har udtalt, at retten til "effektiv oprejsning" er særligt vigtig i sager om tortur og nedværdigende behandling.<sup>46</sup>

Hvad myndigheder *bør* vide om et barns forhold, bygger ofte på et skøn, som er afhængig af blandt andet krav og forventninger til, hvad medarbejdere i socialforvaltning og børneinstitutioner skal være opmærksomme og reagere på. Her er kravene blevet øget de seneste 10-15 år både i Danmark og i andre medlemslande. Domstolen benytter sig af en såkaldt dynamisk fortolkningsmåde, der skal tage højde for, at krav og standarder udvikles med tiden. Vurderingerne

kan derfor falde anderledes ud fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, hvis en sag bedømmes i dag i sammenligning med tidligere afgørelser.<sup>47</sup>

**” Før har det ikke været tydeligt, at der lå en forventning om, at når du som professionel ser noget, så er det din pligt at gøre noget. Det blev skærpet helt tilbage med Tønder-sagen.**

Lone Baggersgaard Petersen, leder af familiesektionen,  
Silkeborg Kommune

## **RETTE TIL FAMILIELIV**

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol overvåger også retten til familieliv, jf. artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Der skal være gode grunde til, at myndighederne griber ind i en families liv, og indgrebet skal være nødvendigt og proportionalt med det formål, det har. Domstolen har for eksempel fastslået, at det var en krænkelse af retten til familieliv, da myndighederne fjernede fem søskende fra deres forældre, fordi familien ikke havde haft fast bopæl i tre år, og forældrene ikke havde nogen egentlig indtægt. Dommerne mente, det var et for drastisk indgreb, og at myndighederne skulle have forsøgt at hjælpe familien med andre midler.<sup>48</sup>

I sager, hvor myndighederne griber ind i familielivet med foranstaltninger, fokuserer domstolen ofte på forældrenes rettigheder frem for at tage udgangspunkt i barnets tarv. Det kan skyldes, at sagen er kommet for domstolen, fordi en forældre har klaget over, at hans/hendes familieliv er blevet krænket. Det kan derfor være mindre givende set fra en børnerettighedsvinkel, hvad der kan udledes af afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i sammenligning med fortolkningsbidrag fra FN's Børnekomite.<sup>49</sup>

På den anden side har afgørelser fra Menneskerettighedsdomstolen en stærkere gennemslagskraft ved danske domstole end anbefalinger fra FN's menneskerettighedskomitéer. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er inkorporeret i dansk ret og gælder som dansk lov, der skal anvendes af domstolene ligesom enhver anden lov. FN's menneskerettighedskonventioner, og herunder Børnekonventionen, har ikke status som love, men indgår i domstolenes fortolkning og anvendelse af danske love

### 3 DANSK REGULERING

#### **SOCIAL LOVGIVNING OM BESKYTTELSE AF BØRN**

Den danske lovgivning til beskyttelse af børn mod overgreb findes først og fremmest i servicelovens kapitel 11 om særlig støtte til børn og unge og kapitel 27 om underretningspligt. Desuden beskriver serviceloven i kapitel 6 kommunernes forpligtelser til at udarbejde en sammenhængende børnepolitik, der rummer såvel det generelle og forebyggende arbejde som den målrettede indsats over for børn og unge med behov for særlig støtte. Herudover skal kommunerne etablere et beredskab til forebyggelse, tidlig opsporing og behandling af sager om overgreb mod børn og unge.<sup>50</sup>

Lovgivningen på det sociale område har indbygget flere af Børnekonventionens centrale principper. Det gælder således, at støtte til børn så vidt muligt skal sikre lige udviklingsmuligheder, at sociale indsatser skal være til barnets bedste, og at barnets synspunkter altid skal inddrages med passende vægt i forhold til dets modenhed.<sup>51</sup>

## ” Der har været rigtig stor bevågenhed på lige præcis Overgrebspakken.

Tine Jensen, socialrådgiver,  
Københavns Kommune

Overgrebspakken forpligtede kommunerne til at udforme skriftlige beredskaber til at forebygge og håndtere overgreb mod børn. Der blev desuden sat konkrete tidsfrister for behandlingen af børnesager. Særligt markant var en tidsfrist på 24 timer, inden for hvilken kommunen nu blev forpligtet til at tage stilling til enhver indkommende underretning om mulige overgreb eller særlige støttebehov for et barn. Desuden blev der krav om genvurdering ved en anden medarbejder end den sædvanligt ansvarlige, hvis der indløb en ny underretning i en eksisterende sag. Hertil kom, at underretningspligten blev udvidet til også at omfatte bekymrende, ulovligt skolefravær. Desuden skulle kommunerne samarbejde med regionalt baserede børnehuse i overgrebssager, hvor der var brug for tværfaglig udredning.

Lovændringerne blev understøttet af en systematisk dataindsamling fra kommunerne til Ankestyrelsen om antal og typer af underretninger om børn og med angivelser af kommunernes videre behandling af sagerne.

” Genvurdering er en krævende opfindelse. Det stiller spørgsmålstejn ved din faglighed. Men det kan være godt at få det op på tavlen: Hvor mange underretninger har vi haft? Og der har stået alkohol i de sidste ti. Og far benægter stadigvæk. Så synes jeg, vi skal have en ny snak.

Afdelingsleder, Jylland

Med den forstærkede opmærksomhed på beskyttelse af børn fulgte også et ønske om bedre forebyggelse. Både for at undgå, at eventuelle problemer skulle eskalere for barnet og familien og for på længere sigt at holde de sociale udgifter nede. Servicelovens mulighed for at tilbyde børn og familier mere afgrænset støtte blev tydeliggjort med en lovændring i 2014.<sup>52</sup> Den blev fulgt op med bevillinger for årene 2015-2017, som kan søges af kommunerne og frivillige organisationer til at udvikle metoder og samarbejdsprojekter, der kan fremme forebyggelse.<sup>53</sup>

### **KOMMUNALE BØRNEPOLITIKKER**

Overgrebspakken er godt i tråd med Børnekonventionens bestemmelser og mange af Børnekomiteens anbefalinger. Kravet til kommunerne om at udforme en sammenhængende børne- og ungepolitik samt et skriftligt beredskab til forebyggelse og håndtering af overgreb mod børn formuleres ikke i rettighedstermer. De harmonerer dog fint med anbefalingerne om en landsdækkende strategi for at sikre børn og unges rettigheder og en koordinerende ramme om



indsatsen til beskyttelse af børn mod vold, som beskrevet ovenfor i kapitel 1. I vejledningen til serviceloven lægges der videre op til, at kommunerne indtænker børns rettigheder i deres politikker, se boksen nedenfor.<sup>54</sup>

### **VEJLEDNING NR. 3 TIL SERVICELOVEN, PKT. 19**

I forbindelse med udarbejdelsen af den sammenhængende børnepolitik kan kommunalbestyrelsen hente inspiration i FN's Børnekonvention, som Danmark, og dermed også kommunerne, har forpligtet sig til at efterleve. Konventionen omhandler langt de fleste aspekter af børn og unges hverdag og deres grundlæggende rettigheder.

I denne rapport er det kommunernes overgrebsberedskaber, der står i centrum. Serviceloven fastslår, at beredskabet skal være skriftligt, vedtages af kommunalbestyrelsen, offentliggøres og revideres mindst hvert fjerde år. Loven nævner tillige, at det skal have fokus på forebyggelse, tidlig opsporing og behandling af sager om overgreb mod børn og unge.<sup>55</sup> Socialstyrelsen har desuden udarbejdet et materiale, der kan bruges som støtte i udformningen af overgrebsberedskabet.<sup>56</sup>

Alle offentliggjorte kommunale beredskaber er blevet gennemgået i forbindelse med denne undersøgelse. Der er

ikke noget, der tyder på, at kommunerne i processen med at udarbejde disse retningslinjer har skelet til eller været inspireret direkte af Børnekonventionen.

I Socialstyrelsens vejledningsmateriale er der ikke foreskrevet, hvordan overgrebsberedskabet bliver til eller revideres. Målgrupperne for beredskabet er derimod defineret ret præcist som alle professionelle, der i deres arbejde har kontakt med børn og unge under 18 år.<sup>57</sup>

Der er ikke tradition i Danmark for at inddrage børn og unge i udformning af politikker og vejledninger. Det er imidlertid en anbefaling fra Børnekomiteen, som omtalt i kapitel 1, at børn og unge også får mulighed for at bidrage på det politiske og strategiske niveau, når det er deres forhold, det handler om. Børnekomiteen har i sin seneste kommentar til Danmark som opfølgning på den fjerde periodiske rapport specifikt anbefalet, at børn og unge inddrages i udformningen af den kommunale børnepolitik.<sup>58</sup> Danmark har besvaret denne anbefaling i sin seneste rapport til Børnekomiteen ved at henvise til, at der har været arbejdet med at høre børns synspunkter gennem børneekspertgrupper og børnepaneller organiseret af Børnerådet i spørgsmål om anbringelse af børn og magtanvendelse under anbringelse.<sup>59</sup> Inddragelsen af børn og unge kan imidlertid udvikles betydeligt mere ud fra en børnerettighedstilgang.

**” Vi skal jo helt væk fra noget som helst, der hedder personafhængigt. Det er et system, der skal fungere uafhængigt af folk, der er på ferie, sygdom, fagspecialer. Det skal fungere 24 timer i døgnet.**

Ann Petry Mortensen, afdelingsleder,  
Skanderborg Kommune

Mange kommuner står over for at skulle revidere deres beredskab i 2017, hvor der er gået fire år, siden Overgrebspakken trådte i kraft. Det vil i denne proces være en mulighed at inddrage børn og unge. Der kan være forskellige måder at gøre det på. Man kan tænke sig, at elevråd på kommunens skoler deltager, børne- og især ungdomsforeninger kan også bidrage. Desuden kan kommunens børne-/familieforvaltning forsøge at motivere børn og unge, som har en aktiv sag, og som kender overgrebsproblematikken fra deres eget liv, til at være med til at revidere overgrebsberedskabet.

### **RETTIGHEDER KRÆVER RESSOURCESIKRING**

Med Overgrebspakken er der blevet indført så konkrete standarder i den kommunale sagsbehandling, at det kan siges at modsvare et retskrav for barnet til hurtig og effektiv indgriben i tilfælde af overgreb eller omsorgssvigt. Det kan beskrives som en rettighedsbaseret beskyttelsespolitik, at enhver underretning om et barn skal vurderes inden for 24 timer. Ligesom der straks skal afholdes samtale med barnet, hvis der er bekymring for, at han eller hun risikerer overgreb.

**” De løbende sager kommer til at lide en lille smule, hvis man ikke har tid nok. Man skal passe på, at det ikke kun handler om de nye, der kommer ind. Så bliver der ikke fulgt op på de andre.**

Henriette Mogensen, souschef for børne- og familieområdet,  
Sorø Kommune

De meget specifikke lovkrav har ofte umiddelbare konsekvenser for den måde, forvaltningen indrettes på. Det fremgår også af den spørgeundersøgelse, som gennemgås i kapitel 4. Næsten to tredjedele af de deltagende kommuner melder, at de har omstruktureret i forbindelse med Overgrebspakken. De fleste har indrettet en særlig modtageenhed for at kunne håndtere indkomne underretninger inden for de lovfæstede 24 timer og sikre akutreaktion, hvis det skønnes nødvendigt.

Med den stigning i antallet af underretninger igennem de seneste tre år, som spørgeundersøgelsen også kan bevidne,<sup>60</sup> vil der alt andet lige være et betydeligt forøget pres på forvaltningens sagsbehandlere. Det må også kunne mærkes i den videre opfølgning af sagerne, idet stigende underretningstal vil medføre flere tilbud og foranstaltninger.

I mange forvaltninger pågår der bestræbelser for at sætte mere forebyggende ind og derved på sigt minimere de omkostningstunge anbringelser. Men den forebyggende tilgang kræver ekstra udgifter for kommunerne i en periode, blandt andet fordi det typisk fordrer betydeligt mere personale at sikre en tidlig indsats.<sup>61</sup>

**” De løbende sager kommer til at lide en lille smule, hvis man ikke har tid nok. Man skal passe på, at det ikke kun handler om de nye, der kommer ind. Så bliver der ikke fulgt op på de andre.**

Henriette Mogensén, souschef for børne- og familieområdet, Sorø Kommune

I kommuner, hvor der er et svagt skattegrundlag<sup>62</sup> kombineret med en stor population af sårbare børn, vil der vedvarende være problemer med at leve op til de detaljerede krav til beskyttelsen af børn mod overgreb.

Mangel på ressourcer kan ikke begrunde, at udsatte børn ikke beskyttes tilstrækkeligt mod overgreb. Hvis de fattigste kommuner med den største frekvens af sårbare børn ikke skal risikere at krænke børnenes ret til beskyttelse, må det sikres, at de eksisterende socialøkonomiske udgiftsbehovskriterier er velegnede til at kompensere for de ekstra udgiftsbyrder, som tiltag og foranstaltninger for en særlig stor forekomst af udsatte børn giver kommuner, der i forvejen har et stort strukturelt underskud.

Fordelingen af sårbare børn, som KORA har beregnet for de enkelte kommuner, kan bruges til at beregne, om de mest belastede kommuner er tilstrækkeligt tilgodeset med de eksisterende socialøkonomiske udgiftsbehovskriterier,<sup>63</sup> således at de forventede ekstra belastninger til at beskytte og støtte disse børn er til stede. Antallet af sårbare børn har kvaliteterne til at indgå som behovskriterium,<sup>64</sup> fordi det har

en klar sammenhæng med sociale udgifter uden at opfordre kommunerne til at vælge bestemte løsninger. Desuden er populationen af sårbare børn i vid udstrækning upåvirkeligt af den enkelte kommunes adfærd.

Hensyn til retssikkerhed, forudsigelighed og gennemsigtighed kan tale for, at beskyttelsen af sårbare børn indgår i de generelle tilskuds- og udligningssystemer. En mulighed kan også være at lade kommunernes frekvens af sårbare børn være et kriterium for tildeling af midler efter særtilskudspuljen til kommuner med vedvarende økonomiske udfordringer.<sup>65</sup>

### 4. PRAKSIS I KOMMUNERNE

#### **RESULTATER FRA SPØRGEUNDERSØGELSERNE**

Spørgeskemaundersøgelserne giver en række faktuelle informationer om, hvordan Overgrebspakken har haft indvirkning på arbejdet i børne-/familieforvaltningerne i kommunerne.

#### **MARKANT STIGNING I UNDERRETNINGER**

Besvarelsene viser, at antallet af underretninger er steget ganske betydeligt i den treårig periode fra 2012 til 2014. Her får vi et udviklingsperspektiv, som man ikke har med i Ankestyrelsens underretningsstatistik, der indtil nu kun er udkommet med landsdækkende tal for året 2014.<sup>66</sup> Ankestyrelsen undersøgte dog stigning i underretningstal for årene 2009 og 2011. Her var der også en betydelig øgning på 35 procent for de 67 kommuner, der angav tal for de to år.<sup>67</sup>

I denne rapportes spørgeundersøgelse angiver lidt over halvdelen af cheferne, at stigningen har været kraftig, meget kraftig eller ekstremt kraftig. To tredjedele af besvarelsene bygger på kommunens egne opgjorte tal, mens en tredjedel giver et estimat over stigningen.

Udviklingen i tallene har været forskellig fra den ene kommune til den anden. Således svarer 22, at stigningen er kraftig (51-100 procent), 8 svarer meget kraftig (101-200 procent), mens tre angiver ekstremt kraftig (over 200 procent). 25 kommuner har oplevet moderat stigning (11-50 procent), mens 6 angiver lav stigning (under 10 procent). I alt har 64 chefer svaret på spørgsmålet, dvs. to tredjedele af alle kommuner. Det er dog sandsynligt, at besvarelserne giver et dækkende billede af udviklingen med dens variationer for kommunerne på landsplan. På den baggrund kan man konkludere, at der over en periode på bare tre år er kommet et meget betydeligt ekstraarbejde på børne-/familieområdet i formentlig et flertal af kommunerne.

**” Der er meget ledelsestilsyn. Jeg har blandt andet sagsgennemgang hver anden måned med hver eneste socialrådgiver, hvor vi gennemgår alle sagerne. Så kan vi sammen gennemgå, om har vi overholdt det, vi skal overholde. (...) Det kræver systematik, og det har vi fået indarbejdet hos socialrådgiverne. Og der er heller ingen ventetid på vores foranstaltninger mere. Vi kan lynhurtigt få nogle hjælpeforanstaltninger sat i gang.**

Lisbeth Gade, leder af Familierådgivningen,  
Mariagerfjord Kommune



## **ORGANISATION OG KVALITET**

I to tredjedele af de deltagende kommuner er der sket omstruktureringer i arbejdsgangene i tilknytning til Overgrebspakken. Nogle få angiver, at det allerede skete inden reformen. Langt de fleste har etableret en modtage- eller visitationsenhed,<sup>68</sup> som skal sikre, at der reageres inden for de 24 timer, loven kræver. I de opfølgende interviews nævner mange da også, at denne systematiske og hurtige gennemgang er et vigtigt fremskridt i forhold til tidligere, hvor sager kunne ligge (for) længe. Hvor det før var op til den enkelte sagsbehandler at sørge for fremdriften i en sag, så er der nu et bedre afsikret system med ledelsesbevågenhed.

Modtagelse og akutberedskab, der tager hånd om den indledende proces, ser ud til at have fået et betydeligt kvalitetsløft med Overgrebspakken. Det er også den gennemgående vurdering i Ankestyrelsens evaluering.<sup>69</sup>

Denne undersøgelse har ikke selvstændigt forsøgt at vurdere kvaliteten af de opfølgende processer i sagsbehandlingen i 'baglandet', som er samlebetegnelse for de øvrige sagsbehandlere.<sup>70</sup> I Ankestyrelsens evaluering af Overgrebspakken blev der imidlertid påvist, at omkring en fjerdedel af de sager, der var udtaget til gennemgang, var behæftet med fejl, jf. afsnittet ovenfor om andre undersøgelser.

Set fra en menneskeretsvinkel er de konkrete beskyttelsesforanstaltninger for barnet lige så afgørende som en indledende hurtig reaktion på bekymrende underretninger.

**” Alle hos os skal på diplomuddannelse efter tre år som ansat i børne- og ungerådgivningen. Ordningen er lavet lidt om, så man nu forbereder sig, laver opgave osv. i fritiden. Men kommunen står for udgiften til uddannelsen, og medarbejderne får fri på undervisningsdagen.**

Annelise Andersen, teamleder,  
Lolland Kommune

Manglende iværksættelse af relevante foranstaltninger, for meget hensyn til forældrene eller alt for langtrukne sagsforløb, som Ankestyrelsen fandt i nogle sager, kan betyde krænkelse af barnets ret til at blive beskyttet mod overgreb. Hvis kommunen har viden om eller burde kende til, at et barn lever under forhold, der truer dets psykiske eller fysiske udvikling, er der en pligt til at gribe ind. Det viser afgørelserne fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.<sup>71</sup>

Ankestyrelsens evaluering af kvaliteten af sagsbehandlingen er et øjebliksbillede fra perioden oktober 2013 til september 2014.<sup>72</sup> Vores undersøgelse viser, at der er sket meget i forvaltningerne i de seneste år for at ruste medarbejdere til at håndtere overgreb bedre.

Over halvdelen af sagsbehandlerne i spørgeundersøgelsen melder, at de har været på kurser eller temadage om faglige metoder i forhold til overgreb mod børn. To tredjedele mener, de har de nødvendige metoder til at sikre Overgrebspakkens målsætning om beskyttelse af børn.

Både på chef- og medarbejderniveau vurderer tre fjerdedele, at der er sket en positiv udvikling af den faglige og ressourcemæssige kapacitet i håndteringen af sager om overgreb siden Overgrebspakkens indførelse.

Besvarelsene i spørgeundersøgelsen er som nævnt selv-evalueringer, og de kan ikke gøre krav på at være uafhængige eller neutrale. De giver dog en indikation af, at såvel medarbejdere som ledelse mener, at de faglige redskaber er tilgængelige og velkendte, og at der er sket en opgradering på dette område.

**” Det kan godt blive for ensartet, hvis de ikke er akutte. Det må det ikke blive. Vi skal forholde os mere til indholdet: Hvorfor er det ikke akut, hvad er det, der kan vente, og hvad kan ikke vente?**

Ann Petry Mortensen, afdelingsleder,  
Skanderborg Kommune

## **RESSOURCER**

Overgrebspakken udløste nogle ekstra midler til kommunerne, der skulle dække de merudgifter, der kunne forventes med reformen. Disse såkaldte DUT-midler<sup>73</sup> dækker dog kun i nogen eller ringe grad udgifterne til det stigende antal sager, som er kommet med Overgrebspakken, vurderer to tredjedele af cheferne i spørgeundersøgelsen.

**” Før havde jeg en familie, som jeg var ude og snakke med, holdt børnesamtale, fandt ud af det med politiet. Nu slipper jeg min familie. Nu tager børnehuset over. Men så får jeg dem selvfølgelig tilbage, men jeg synes, man lidt mister fornemmelsen af familien.**

Socialrådgiver, Jylland

Imidlertid svarer næsten halvdelen af cheferne, at børne-/familieområdet samlet set er blevet tildelt øgede ressourcer i form af medarbejdere og tilkøbte ydelser i de årlige budgetter fra og med 2013, hvor Overgrebspakken trådte i kraft. Her er dog også store forskelle. Antallet af tilførte årsværk spænder fra ½ til 20. Adspurgt om måltal for sager pr. sagsbehandler er blevet sat ned som følge af Overgrebspakken, svarer en fjerdedel af cheferne ja, mens godt over halvdelen skriver, at det er uændret, og tre chefer angiver det som højere.

Sagstal pr. medarbejder er en målestok, der bruges meget i socialfaglige diskussioner. Det er ikke noget præcist redskab til at vurdere arbejdsbelastning eller ressourcebehov ud fra,<sup>74</sup> blandt andet fordi sager kan variere meget i forhold til, hvad de kræver af tid og udgifter. Der findes dog forskellige underinddelinger i sagstyper, som kan præcisere opgørelserne.<sup>75</sup> Under alle omstændigheder indgår vejledende måltal for sager pr. rådgiver i mange børne-/familieforvaltningers arbejde. Knap halvdelen af de deltagende chefer i spørgeundersøgelsen opererer med måltal i deres afdeling. De fleste nævner tal, der følger eller kommer tæt på gennemsnitsmåltallet på 25-35 fra Dansk

Socialrådgiverforening. Nogle opererer dog med noget højere måltal, 40 eller 40-45 sager pr. rådgiver.

Det er bemærkelsesværdigt, at de nævnte måltal er lavere end de tal, der blev udmeldt for nogle år siden. Det gælder både fra Dansk Socialrådgiverforening og de typiske måltal for kommunerne.<sup>76</sup> Om der faktisk er sket et gennemgående fald over de seneste år i antal sager pr. rådgiver, ses ikke omtalt i undersøgelser eller litteratur.

I den såkaldte Sveriges-model, som en del danske kommuner er inspireret af,<sup>77</sup> er der et måltal på ca. 15-20 sager pr. sagsbehandler.<sup>78</sup> Modellen har fokus på at forebygge mistrivsel hos børn og deres familier og dermed undgå mere indgribende – og dyrere – løsninger. I første omgang vil omlægning i retning af Sveriges-modellen dog, alt andet lige, betyde flere udgifter, fordi der skal ansættes flere sagsbehandlere. Der er foretaget beregninger på økonomien fra Herning Kommune, som har arbejdet med modellen siden 2013. Heraf fremgår det, at der kan indkasseres besparelser ret hurtigt, efter investeringerne er foretaget.<sup>79</sup> Det er imidlertid for tidligt at sige noget mere sikkert om størrelsen og stabiliteten af egentlige nettobesparelser ved at indføre Sveriges-modellen.

**” Skoler og institutioner er ikke så berøringsangst derude. Vi har gjort meget for at præcisere, at hvis barnet sender en prøveballon op, så skal de gribe den. Barnet skal føle sig hørt og set. De har brugt beredskabet meget derude.**

Birgitte Lindholm, socialrådgiver,  
Skanderborg Kommune

Kommunernes arbejde med udsatte børn er udgiftstungt, og det betyder naturligt nok, at økonomiske overvejelser og hensyn spiller en rolle i forvaltningens overordnede tilrettelæggelse af indsatserne. Økonomiske hensyn må dog ikke ske på bekostning af grundlæggende hensyn til det konkrete barn.<sup>80</sup>

Sveriges-modellen bør derfor også evalueres på et længere sigt, hvor det kan vurderes, om indsatserne mod overgreb har været tilstrækkelige for de udsatte børn.

Set fra et børnerettighedsperspektiv er det barnets tarv, der er den vigtigste målestok både på kort og på langt sigt. Derfor skal kommunerne sikre de nødvendige ressourcer til en effektiv håndtering af sagerne i alle led. De rammer, kommunerne fungerer under både lovgivningsmæssigt og økonomisk, må derfor være skruet sammen, så det lader sig gøre at nå, så langt de kendte metoder rækker, til sikringen af børns beskyttelse mod overgreb.

### 5 ANBEFALINGER

I menneskeretten er det blevet understreget kraftigt gennem de seneste ti år, at børn har ret til at blive beskyttet mod overgreb. Dette er også blevet udmøntet i serviceloven med meget konkrete forpligtelser for forvaltningerne: Alle kommuner skal sørge for en hurtig, systematisk og effektiv håndtering af underretninger om mulige overgreb mod børn.

Der er imidlertid store socialøkonomiske variationer, der kan umuliggøre et effektivt og lovmedholdeligt beredskab nogle steder i landet. Derfor er det afgørende at sikre de nødvendige ressourcer i kommuner med en relativt stor population af sårbare børn og samtidig et svagt skattegrundlag.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler:

- at regeringen undersøger, om de eksisterende udgiftsbehovskriterier, der bruges i udligningsordningerne, i tilstrækkelig grad tilgodeser det ekstra ressourcebehov, der må forventes i kommuner, der har en relativt høj andel af sårbare børn kombineret med et svagt skattegrundlag.

Med en børnerettighedstilgang er det vigtigt, at børnene selv får de bedste muligheder for at få indflydelse på anliggender, der har betydning for dem både som individer og som gruppe.

Denne vægtning af børns eget handlepotentiale skal ikke erstatte de voksnes beredskab og ansvar, men fungere i samspil hermed. I Overgrebspakken er kommunernes lovpligtige overgrebsberedskab alene målrettet voksne professionelle. Det afspejles også i de konkrete beredskaber, som kommunerne har formuleret. En børnerettighedstilgang vil også tænke børn og unge ind som aktører i beredskabet.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler:

- at kommunerne inddrager børn og unge samt lokale børne- og ungeorganisationer i den kommende revision af deres overgrebsberedskab.

**” Der er ikke så meget relationsarbejde mere. I gamle dage hed det sig jo, hver familie sin rådgiver. Havde man behov for at tale med nogen, så kunne man altid ringe til kommunen. Det kan man stadig for at få råd- og vejledning, men man har kun en rådgiver tilknyttet, hvis det er vurderet, at deres barn har behov for særlig støtte. Nu visiterer vi hurtigt ud til foranstaltninger i stedet for.**

Birgitte Lindholm, socialrådgiver,  
Skanderborg Kommune



## **BILAG 1: SPØRGESKEMA TIL CHEFER FOR BØRNE- OG FAMILIEOMRÅDET**

Kære chef for børne- og familieområdet

Mange tak, fordi du besvarer dette spørgeskema om jeres arbejde med beskyttelse af børn.

Det tager ca. 10 minutter at udfylde spørgeskemaet.

Undersøgelsen er anonym, og vi kan ikke se af besvarelserne, hvilke kommuner de kommer fra. Regionsangivelsen i spørgsmål 1 skal alene give et billede af den geografiske fordeling af besvarelserne.

Vi beder dig besvare undersøgelsen senest fredag den 20. november 2015. Efterfølgende sender vi dig vores endelige rapport.

Med venlig hilsen

Seniorforsker Anette Faye Jacobsen  
og projektleder Janne Jakobsen

### A. Geografisk

1. Hvilken region hører din kommune under?

- Region Hovedstaden
- Region Sjælland
- Region Syddanmark
- Region Nordjylland
- Region Midtjylland

### B. Antal underretninger

2. Hvordan har antallet af underretninger udviklet sig i kommunen i den 3-årige periode 2012-2014? Hvis tal ikke findes, så anslå venligst.

(Vælg kun én svarmulighed)

3. Er der i spørgsmål 2 tale om estimat eller opgjorte tal?

(Vælg kun én svarmulighed)

4. Eventuelle kommentarer til spørgsmål 2-3:

## C. Eventuelle arbejdsændringer i forbindelse med Overgrebspakken

5. Har I *omstruktureret* jer i forbindelse med Overgrebspakken?

- Nej
- Ved ikke
- Ja. Hvis I har omstruktureret jer, så beskriv gerne hvordan (maks. 100 tegn):

6. Vurderer du, at I har de *nødvendige metoder* til at implementere Overgrebspakkens målsætning om en effektiv beskyttelse af børn mod overgreb?

- Ja
- Ved ikke
- Nej. Beskriv eventuelt hvad I efterspørger (maks. 100 tegn):

7. Har I et måltal for sager om udsatte børn eller familier pr. sagsbehandler?

- Nej, vi har ikke måltal
- Ved ikke
- Ja, vi har måltal. Angiv, om dette er pr. barn eller pr. familie, og hvor mange sager pr. sagsbehandler (maks. 100 tegn):

8. Er måltallet ændret i forbindelse med Overgrebspakkens indførelse?

- Ja, sagstallet er lavere
- Nej, sagstallet er det samme
- Ja, sagstallet er højere
- Ved ikke

9. Eventuelle kommentarer til spørgsmål 5-8:

#### **D. Samarbejde**

10. Har I som følge af Overgrebspakken foranstaltet nye, regelmæssige samarbejder med *frontpersonale*?

- Ja
- Nej
- Ved ikke

11. Hvis ja til spørgsmål 10, hvor har I i så fald foranstaltet nye, regelmæssige samarbejder (vælg gerne flere svarmuligheder)?

- På skoler
- I dagtilbud

- I døgntilbud/socialt tilbud
- Praktiserende læger
- Sundhedsplejersker
- Skoletandlæger
- Politiet
- Andre steder

12. Uddyb gerne dette samarbejde/eventuelle kommentarer til spørgsmål 10-11:

### **E. Ressourcer i forbindelse med Overgrebspakken**

13. Er arbejdet med *modtagelse* af underretninger blevet tildelt øgede ressourcer fra og med 2013?

- Ja
- Nej
- Ved ikke

14. Er arbejdet inden for børne-/familieområdet *samlet set* blevet tildelt øgede ressourcer (både medarbejdere og tilkøbte ydelser) i de årlige budgetter fra og med 2013?

- Ja
- Nej
- Ved ikke

15. Er der tilført ekstra *personale* inden for børne-/familieområdet fra og med 2013?

- Nej  
 Ved ikke

Ja. Hvor mange årsværk?

16. I hvilken grad svarer den DUT-kompensation, kommunen fik til Overgrebspakken, størrelsesmæssigt til stigningen i antal sager?

17. Eventuelle kommentarer til spørgsmål 13-16:

## F. Udvikling samlet set

18. Hvordan vurderer du samlet set udviklingen i jeres faglige og ressourcemæssige kapacitet til at håndtere sager om overgreb siden Overgrebspakkens indførelse?

19. Hvad anser du som de vigtigste årsager bag jeres nuværende faglige og ressourcemæssige kapacitet (vælg gerne flere svarmuligheder)?

- Ændringer i organisering  
 Ændringer i ressourcer

Ændringer i faglige metoder

Andet

Ved ikke

20. Hvis jeres kapacitet er uændret, skyldes det:

Uddyb gerne (maks. 100 tegn):

21. Eventuelle kommentarer til spørgsmål 18-20:

## **G. Beskyttelse mod psykiske overgreb på børn**

Overgrebspakken definerer overgreb som voldelige og seksuelle overgreb, men nævner ikke psykiske overgreb.

Med psykiske overgreb menes blandt andet et systematisk mønster med forklejning og nedrakning, hvor barnet bliver gjort til syndebuk eller udsat for andre former for åbenlyst afvisende adfærd. Desuden alle former for trusler om mishandling, om at blive smidt ud hjemmefra, trusler om tæv eller andre overgreb. Der kan også være tale om overgreb, som ikke sker bevidst og ikke har fokus på barnet, for eksempel hvis forældrene er misbrugere. Her er det den vedvarende utryghed i hjemmet, der udgør det psykiske overgreb.

22. Bør psykiske overgreb på børn efter din mening være en del af kommunens overgrebsberedskab?

- Ja
- Nej
- Ved ikke

23. Hvis kommunen var forpligtet til at reagere på underretninger om psykiske overgreb på linje med fysisk voldelige og seksuelle overgreb mod børn, hvad ville det så kræve?  
(Vælg gerne flere svarmuligheder):

- Flere ressourcer
- Efteruddannelse
- Vi håndterer i forvejen psykiske overgreb mod børn på linje med fysiske og seksuelle overgreb
- Ved ikke

24. Eventuelle kommentarer til spørgsmål 22-23:

H. Er der andet, du synes, vi skal vide?

25. Øvrige kommentarer

Tak for din besvarelse!



## **BILAG 2: SPØRGESKEMA TIL MEDARBEJDERE PÅ BØRNE- OG FAMILIEOMRÅDET**

Kære socialrådgiver/-formidler

Mange tak, fordi du besvarer dette spørgeskema om beskyttelse af børn mod overgreb.

På Institut for Menneskerettigheder arbejder vi lige nu på en undersøgelse om kommunernes beskyttelse af børn mod overgreb efter indførelsen af Overgrebspakken fra 2013. I den forbindelse har vi brug for information og ekspertise fra dig.

Vi har udarbejdet et kort spørgeskema, som skal give information om, hvordan I vurderer jeres arbejde i forhold til at beskytte børn mod overgreb. Desuden vil vi indhente jeres erfaringer med sager om psykiske overgreb mod børn.

Det tager maks. 10 minutter at udfylde spørgeskemaet.

Undersøgelsen er anonym, og vi kan ikke se af besvarelserne, hvilken kommune de kommer fra.

Vi vil naturligvis sende vores endelige rapport til alle landets kommuner. Hvis du ønsker at læse mere om undersøgelsen, har vi medsendt en projektbeskrivelse til chefen for børne- og familieområdet. Du er også meget velkommen til at kontakte os.

Vi beder dig besvare undersøgelsen senest **fredag den 20. november 2015**.

På forhånd tak for din hjælp, som er helt central for undersøgelsen!

Med venlig hilsen

Seniorforsker Anette Faye Jacobsen

og projektleder Janne Jakobsen

## A. Indledende spørgsmål

1. Hvilken region hører din kommune under?

- Region Hovedstaden
- Region Sjælland
- Region Syddanmark
- Region Nordjylland
- Region Midtjylland

2. Hvad er din jobtitel?

3. Hvor mange år har du arbejdet inden for børne- og familieområdet?

- Under 1 år
- 1-3 år
- 4-10 år
- Over 10 år

4. Eventuelle kommentarer til spørgsmål 1-3:

## B. Jeres indsats i forhold til beskyttelse af børn mod overgreb

5. Vurderer du, at I har de nødvendige metoder til at sikre målsætningen om en effektiv beskyttelse af børn mod overgreb?

- Ja
- Nej
- Ved ikke

6. Har du modtaget opkvalificering de seneste tre år til sagsbehandling i forhold til beskyttelse af børn mod overgreb?

- Nej
- Ved ikke
- Ja. Skriv gerne hvilken form for opkvalificering (maks. 100 tegn)

7. Hvordan vurderer du samlet set jeres arbejde med at beskytte børn mod overgreb de seneste ca. tre år (vælg kun én svarmulighed)?

8. Eventuel uddybende beskrivelse og kommentarer til spørgsmål 5-7:

## C. Psykiske overgreb mod børn

Overgrebspakken definerer overgreb som voldelige og seksuelle overgreb, men nævner ikke psykiske overgreb.

Med psykiske overgreb menes blandt andet et systematisk mønster med forklejning og nedrakning, hvor barnet bliver gjort til syndebuk eller udsat for andre former for åbenlyst afvisende adfærd. Desuden alle former for trusler om mishandling om at blive smidt ud hjemmefra, trusler om tæv eller andre overgreb. Der kan også være tale om overgreb, som ikke sker bevidst og ikke har fokus på barnet, for eksempel hvis forældrene er misbrugere. Her er det den vedvarende utryghed i hjemmet, der udgør det psykiske overgreb.

9. Bør psykiske overgreb efter din mening være en del af kommunens beredskab mod overgreb mod børn?

- Ja
- Ved ikke
- Nej

10. Hvis kommunerne var forpligtet til at reagere på underretninger om psykiske overgreb mod børn på linje med fysisk voldelige og seksuelle overgreb mod børn, hvad ville det så kræve?  
(Vælg gerne flere svarmuligheder)

- Efteruddannelse
- Flere ressourcer
- Vi håndterer i forvejen psykiske overgreb efter samme princip

som fysiske og seksuelle overgreb

Ved ikke

11. Eventuelle kommentarer til spørgsmål 9-10:

Tak for din besvarelse!

## **BILAG 3: SPØRGEGUIDE TIL CHEFER I BØRNE- OG FAMILIEAFDELINGER**

Spørgsmål udbygger spørgeskemaet. Vi kender dog ikke hans/hendes svar herpå på grund af anonymiteten.

### **Ønskes anonymitet?**

#### **Professionel baggrund**

Hvor længe i denne stilling?

Hvor længe på dette område (børne-/familieområdet)?

Hvor længe i kommunen (eller i anden kommune)?

#### **Overgrebspakkens betydning for børne-/familieområdet**

Hvad har Overgrebspakken betydet for jeres arbejde på børne-/familieområdet helt overordnet? Kan du give nogle eksempler?

#### **Underretninger**

Hvordan har udviklingen i antal underretninger været i kommunen de sidste tre-fire år?

Hvorfor er der meget store forskelle i henlagte sager (0-51 procent)?

#### **Ressourcer**

Øgede krav (24 timer, genvurdering, tilbagemelding, flere børnesamtaler): Hvad betyder det for ressourcefordelingen?

Internt på børne-/familieområdet?

I forhold til tildeling fra det samlede budget?

Har I fået udvidet jeres bevillinger (DUT og andre midler)?  
Er der ansat flere til at tage sig af udsatte børn/familier?  
Har I måltal for antal børn/familier pr. sagsbehandler?  
Er dette måltal ændret de senere år?

### **Andre tiltags betydning**

Har I kunnet effektivisere jeres sagsbehandling (for eksempel med DUBU og ICS, evt. CSC Social)?  
Har I kunnet lægge mere vægt på 'tidlig indsats' (fx § 11)?  
Har I brugt/inddraget andre modeller eller redskaber i arbejdet i forvaltningen?  
Har kommunen fulgt særlige modeller/metoder hos frontpersonalet?  
Er I klar til omprioriteringsbidraget?

### **Overgrebsbegrebet**

Har I drøftet, hvordan I opfatter begrebet?  
Bruger I det smalle eller det brede begreb?

Er der opmærksomhed på psykiske overgreb?  
Er der nogen børn, der går under radaren?



## **BILAG 4: SPØRGEGUIDE TIL MEDARBEJDERE I BØRNE- OG FAMILIEAFDELINGER**

Spørgsmål udbygger spørgeskemaet. Vi kender dog ikke hans/hendes svar herpå på grund af anonymiteten.

### **Ønskes anonymitet?**

#### **Professionel baggrund**

Hvor længe i denne stilling?

Hvor længe på dette område (børne-/familieområdet)?

Hvor længe i kommunen (eller anden kommune)?

#### **Overgrebspakkens betydning**

Hvad har indførelsen af Overgrebspakken konkret betydet for dit arbejde? Kan du give nogle eksempler?

#### **Hvordan vurderer du udviklingen for hele jeres afdeling/område siden Overgrebspakken?**

- Er det gået i den rigtige retning?
- Ressourcer – tid nok til den enkelte sag og det enkelte barn?

#### **Har I diskuteret, hvad I forstår ved overgreb i jeres indsats?**

- Er der opmærksomhed på psykiske overgreb?
- Kan de spottes på linje med fysiske overgreb?
- Er der nogen børn, der går under radaren?

**Hvis du kunne ændre noget i forhold til regler/praksis omkring jeres håndtering af henvendelser om overgreb – hvad ville du så ændre på?**

- Måden, tingene gribes an på, mere tid til det enkelte barn og familie, flere ansatte til at løfte opgaven, flere ressourcer, mere opfølgning, ingenting.

**Kan du give et konkret eksempel på en situation, hvor du føler, at du (med de rammer, du har) på den bedste måde fik taget hånd om et barn, hvor der var mistanke om overgreb?**

- Evt. generelle situationer, hvor du føler, at I tager godt hånd om situationen (går hjem med ro i maven).
- Evt. generelle situationer, som du mener, burde håndteres anderledes/ bedre.

**Kan du give et eksempel på en situation i forbindelse med overgreb mod børn, som du synes, var vanskelig at håndtere (med de rammer, du har) – og som du ville ønske, at du havde haft mulighed for at håndtere anderledes?**

- Evt. generelle situationer, som du mener, burde håndteres anderledes/ bedre.

<sup>1</sup> Se også Anette Faye Jacobsen: *Overgreb mod børn. Hvor langt rækker beskyttelsen?* Institut for Menneskerettigheder, 2016.

<sup>2</sup> The other report is, like this one, published in Danish: *Beskyttelse af børn mod overgreb. Hvor langt rækker beskyttelsen?* (English: Child abuse protection measures – are they sufficient?), Anette Faye Jacobsen, Danish Institute for Human Rights. 2016.

<sup>3</sup> Blandt andet 'Anbringelsesreformen', Lov nr. 1442 af 22. december 2004 om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område samt 'Barnets Reform', Lov nr. 628 af 11. juni 2010 om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældreansvarsloven.

<sup>4</sup> *Børn & Unge*, nr. 04, februar 2012, side 12-23.

<sup>5</sup> Lov nr. 496 af 21. maj 2013 om ændring af lov om social service (beskyttelse af børn mod overgreb).

<sup>6</sup> Se note 11.

<sup>7</sup> Hanne Warming og Michael Christensen: *Tillid i socialt og pædagogisk arbejde med børn og unge*. 2016, side 38-40.

<sup>8</sup> Matilde Høybye-Mortensen: *Velfærdsstatens dørvogtere. Procesregulering af visitationer på socialområdet*. Ph.d.-afhandling. Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, 2010, side 11. Dog konstateres en effekt i

børnesager, samtidig med at forfatterne dog efterlyser mere forskning, i Vibeke Lehmann Nielsen og Thomas Pallesen, "Procesregulering af indsatsen over for udsatte børn og unge". *Politica*, årgang 41, nr. 2, 2009.

<sup>9</sup> Se herom

<http://www.surveyeksperten.dk/besvarelsesprocenter>

<sup>10</sup> Inddelingen i typer (bykommuner, mellemkommuner, landkommuner og yderkommuner) er hentet i Mette Lausten, Helle Hansen og Alva Albæk Nielsen: *Udsatte børnefamilier i Danmark*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 10:14, 2010, side 9.

<sup>11</sup> Børnerådet: *Erfaringsopsamling: Børns oplevelse af børnehusene*. Børnenotat 2/15, april 2015; Deloitte/Socialstyrelsen: *Erfaringsopsamling af børnehusene*. Socialstyrelsen, september 2015. Ankestyrelsen: *Evaluering af overgrebspakken*. December 2015; BDO/Socialstyrelsen: *Evaluering af Serviceloven. § 49a om udveksling af oplysninger uden forældresamtykke. § 153 om den skærpede underretningspligt*. Slutrapport, december 2015.

<sup>12</sup> Ankestyrelsen: *Evaluering af overgrebspakken*. December, 2015, side 19. Herefter Ankestyrelsen, 2015.

<sup>13</sup> Ankestyrelsen, 2015, side 31.

<sup>14</sup> Ankestyrelsen, 2015, side 127.

<sup>15</sup> Ankestyrelsen, 2015, side 4. Lov nr. 1284 af 17. november 2015 om social service (serviceloven, herefter SEL), § 65, giver Ankestyrelsen kompetence til at tage sager op af egen drift.

<sup>16</sup> Ankestyrelsen, 2015, side 128 og 131.

<sup>17</sup> Hans Skov Kloppenborg og Jesper Wittrup: *Sårbare børn – hvem er de, hvor bor de, og hvordan klarer de sig i skolen?* KORA, 2015. Herefter KORA, 2015.

<sup>18</sup> Mere præcist en foranstaltning efter SEL, § 52, stk. 3. KORA, 2015, side 5. Det vil sige, at de kortvarige, afgrænsede forebyggende initiativer efter SEL § 11 ikke er med i denne definition.

<sup>19</sup> KORA, 2015, side 53-54.

<sup>20</sup> KORA, 2015, side 8-9.

<sup>21</sup> KORA, 2015, side 30, figur 3.7.

<sup>22</sup> Undersøgelsen er foretaget på børn født i årene 1992-1997. Det er derfor ikke nødvendigvis fuldt dækkende for den aktuelle fordeling af sårbare børn. KORA, 2015, side 27.

<sup>23</sup> Der er beskrevet forskellige modeller og kriterier for beregning af variationer i kommunernes udgifter til udsatte børn og unge i Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg: *Kommunale udgiftsbehov og andre udligningssspørgsmål*. Økonomi- og Indenrigsministeriet, marts 2012. Betænkning nr. 1533, side 428-443.

<sup>24</sup> Se referencer nedenfor i note 64.

<sup>25</sup> General Comment No. 13 (2011). The right of the child to freedom from all forms of violence. CRC/C/GC/13. Herefter GC No. 13.

<sup>26</sup> GC No. 13, pkt. 37.

<sup>27</sup> GC No. 13, pkt. 59-63.

<sup>28</sup> General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art.3, para. 1). General Comment No. 12 (2009). The right of the child to be heard. Herefter GC No. 12.

<sup>29</sup> General Comment No. 5 (2003). General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6). Pkt. 28.

<sup>30</sup> Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention. Concluding observations: Denmark. CRC/C/DNK/CO/4, 7. april 2011. Pkt. 16-17.

<sup>31</sup> GC No. 13, pkt. 68, 69, 71, 72 (a).

<sup>32</sup> GC No. 12, pkt. 118 og 122.

<sup>33</sup> "A practical guide to involving seldom-heard children and young people in decision-making", se <http://www.dcy.gov.ie/viewdoc.asp?fn=%2Fdocuments%2FNationalChildrensStrategy15-20%2Fparticipationstrategy.htm&mn=chiz&nID=2>.

<sup>34</sup> GC No. 13, pkt. 41 (e) og 42 (a) iii og pkt. 65.

<sup>35</sup> Børnekonventionens artikel 4.

<sup>36</sup> GC No. 13, pkt. 4.

<sup>37</sup> General Comment No. 19. On Public Spending and the Rights of the Child (Article 4). DRAFT Version, 11. juni 2015. Herefter DRAFT GC No. 19.

<sup>38</sup> DRAFT GC No. 19, pkt. 25.

<sup>39</sup> DRAFT GC No. 19, pkt. 49, 56 og 60.

<sup>40</sup> Se

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CallGCART4PublicSpending.aspx>.

<sup>41</sup> Comments on the Draft General Comment No. 19: On Public Spending and the Rights of the Child (Article 4 of the Convention on the Rights of the Child). DRAFT VERSION, 11. juni 2015. Submission of the Danish Government 22. november 2015, side 2.

<sup>42</sup> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter EMD), A. mod Storbritannien, afgørelse af 23. september 1998, app. nr. 25599/94, pkt. 20.

<sup>43</sup> For eksempel EMD, Z m.fl. mod Storbritannien, afgørelse af 10. maj 2001, app. nr. 29392/95 og EMD, E m.fl. mod Storbritannien, afgørelse af 26. november 2002, app. nr. 33218/96.

<sup>44</sup> EMD, M og M mod Kroatien, afgørelse af 3. september 2015, app. nr. 10161/13, pkt. 136.

<sup>45</sup> EMD, D.P. og J.C. mod Storbritannien, afgørelse af 10. oktober 2002, app. nr. 38719/97, pkt. 114 og 116.

<sup>46</sup> EMD, D.P. og J.C. mod Storbritannien, afgørelse af 10. oktober 2002, app. nr. 38719/97, pkt. 135.

<sup>47</sup> Anette Faye Jacobsen, "Children's rights in the European Court of Human Rights – An Emerging Power Structure", *International Journal of Children's Rights*, 24 (2016) (under udgivelse).

<sup>48</sup> EMD, Wallova og Walla mod Tjekkiet, afgørelse af 26. oktober 2006, app. nr. 23848/04. Dommen findes kun på fransk, islandsk og ukrainsk, men en pressemeddelelse giver et resumé på engelsk, på [http://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{"fulltext":\["23848/04"\],"itemid":\["003-1820815-1910281"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{).

<sup>49</sup> Kilkelly, U., "Child Law and the ECHR: issues of Family Life, Adoption and Contact" i U. Kilkelly (ed.): *ECHR and Irish Law*. 2nd ed. (2009). Bristol: Jordans, side 138.

<sup>50</sup> SEL, § 19, stk. 1 og stk. 5.

<sup>51</sup> SEL § 46. Se også Vejledning nr. 3 om særlig støtte til børn og unge og deres familier (vejledning nr. 9007 af 07/01/2014),

pkt. 9, pkt. 13, pkt. 16. A. Faye Jacobsen, "Børns rettigheder" i Nell Rasmussen (red.): *Menneskerettigheder i socialt arbejde* (2013). Nyt Juridisk Forlag, side 96-106.

<sup>52</sup> Lovændringen angik servicelovens § 11 og trådte i kraft 1. oktober 2014. Se Forslag til Lov om ændring af lov om social service og lov om forpligtende kommunale samarbejder (En tidlig forebyggende indsats m.v.), fremsat 26. marts 2014 af ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold.

<sup>53</sup> Socialstyrelsen, <http://socialstyrelsen.dk/projekter-og-initiativer/born/om-tidlig-indsats-livslang-effekt>. Bevillinger på 70,3 mio. kr. for 2015, 31,6 mio. kr. for 2016 og 27,4 mio. kr. for 2017 afsat på finanslovene 2015, 2016 og 2017. Information om beløbene er givet til rapportens forfatter i mailkorrespondance med Socialstyrelsen.

<sup>54</sup> Vejledning nr. 9007 af 07/01/2014 til serviceloven om børn og unge og deres familier (Vejledning nr. 3 til serviceloven), pkt. 19. Herefter Vejledning nr. 3 til serviceloven.

<sup>55</sup> SEL, § 19, stk. 5.

<sup>56</sup> Socialstyrelsen: *Kommunalt beredskab. Vejledningsmateriale til håndtering af sager med overgreb mod børn og unge*. 4. udgave, august 2016. Herefter Socialstyrelsen, 2016.

<sup>57</sup> Socialstyrelsen, 2016, side 9.

<sup>58</sup> Committee on the Rights of the Child: Considerations on reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, 7 April 2011. Concluding observations: Denmark. CRC/C/DNK/CO/4, pkt. 37 (a)(i).

<sup>59</sup> Fifth periodic report. Convention on the Rights of the Child. Denmark. Pkt. 45. Retsudvalget 2015-16 REU Alm. del Bilag 152.



<sup>60</sup> Se kap. 4, side 56.

<sup>61</sup> Se om økonomien i tidlig indsats på <http://socialstyrelsen.dk/projekter-og-initiativer/born/om-tidlig-indsats-livslang-effekt/tidlig-indsats-og-samfundsokonomi/barrierer>.

<sup>62</sup> Mere præcist taler man om et højt strukturelt underskud, se Økonomi- og indenrigsministeriet: *Kommunal udligning og generelle tilskud 2015*. Juni 2014, side 3. Se også tabel 8.1: Strukturelt over- og underskud i landsudligningen 2015, side 102-105.

<sup>63</sup> Se de gældende kriterier for henholdsvis landsudligningen og hovedstadsudligningen i Social- og indenrigsministeriet: *Kommunal udligning og generelle tilskud, 2017*. Juni 2016, side 13 og 15.

<sup>64</sup> Kravene til udgiftsbehovskriterier er beskrevet i Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg: *Kommunale udgiftsbehov og andre udligningsspørgsmål*. Marts 2012. Betænkning nr. 1533, side 26. Kriterierne drøftes også i Kommunernes Landsforening: *Overvejelser om tilskud og udligningssystemer*. 2010, side 10.

<sup>65</sup> Lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner, Lovbekendtgørelse nr. 798 af 24. juni 2013, §§ 16, 17 og 19. De gældende kriterier for tildeling i 2016 efter de tre paragraffer er beskrevet i tre orienteringer fra Social- og indenrigsministeriet: "Orientering til kommuner om kriterier og hensyn ved fordeling af særtilskud efter § 16 for 2016" (for særligt vanskeligt stillede kommuner), afsnit 3.3. "Orientering til kommuner om kriterier og hensyn ved fordeling af særtilskud efter § 17 for 2016" (områder i kommuner med en

høj andel af borgere med sociale problemer), pkt. 3.

”Orientering til kommuner om kriterier og hensyn ved fordeling af særtilskud efter § 19 for 2016” (hovedstadsområdet), afsnit 3.3.

<sup>66</sup> Ankestyrelsen: *Underretningsstatistik. Årsstatistik 2014.*

<sup>67</sup> Det drejede sig om henholdsvis 67 og 70 kommuner, der svarede på spørgsmålene om underretninger for de to år.

Ankestyrelsen: *Kommunernes gode erfaringer med underretninger om børn og unge.* Juni 2013, afsnit 2.2.

Herefter Ankestyrelsen, 2013.

<sup>68</sup> Samme resultat ses i Ankestyrelsen, 2015, side 21-22.

<sup>69</sup> Ankestyrelsen, 2015, side 2 og 31.

<sup>70</sup> Ankestyrelsen, 2013, side 19.

<sup>71</sup> Se ovenfor i afsnit om Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

<sup>72</sup> Ankestyrelsen, 2015, side 135.

<sup>73</sup> DUT er forkortelse for det udvidede totalbalanceprincip.

Det betyder, at bloktilskuddet til kommunerne fra staten justeres op (eller ned) i sammenhæng med, at kommunerne får flere (eller færre) opgaver.

<sup>74</sup> Der er beskrevet eksempler på, at socialrådgivere holder sager åbne, selvom der ikke arbejdes aktivt med dem, i Christensen, Michael: *Tillid på trods i socialt arbejde med børn og unge i udsatte positioner.* Ph.d.-afhandling. RUC, 2016, side 190-191.

<sup>75</sup> Dansk Socialrådgiverforening opgør vejledende sagstal for 2015, hvor børne-/familieområdet har et gennemsnitsmål på 25-35 børn pr. socialrådgiver. Der præciseres desuden yderligere ved at sætte lavere måltal, henholdsvis 15-20 og

højst 25 for undersøgelsessager og anbringelsessager.  
<http://www.socialraadgiverne.dk/Default.aspx?ID=8464> (13. april 2016).

<sup>76</sup> Nyhed på Dansk Socialrådgiverforenings hjemmeside udsendt 29.1.2015 nævner, at vejledende sagstal på børneområdet nedsættes for første gang, siden de blev indført i 2007 fra 30-45 til 25-35 som gennemsnitstal. Ankestyrelsen fandt i en undersøgelse af 19 kommuner et gennemsnitstal for sager pr. sagsbehandler på 46. Opgjort pr. barn blev gennemsnittet 60 børn pr. sagsbehandler. Vejledende sagstal svigede fra 20 til 90 pr. rådgiver, men det gennemgående træk var, at det faktiske sagstal oversteg det vejledende. *Sagsbehandling på området for udsatte børn og unge*. September 2009, side 6-7.

<sup>77</sup> En række kommuner indgår i et udviklingsprojekt sammen med Socialstyrelsen, som løber i perioden 2015-17, og som bygger på Sveriges-modellen. Se <http://socialstyrelsen.dk/projekter-og-initiativer/born/om-tidlig-indsats-livslang-effekt/partnerskabskommuner> (14. april 2016).

<sup>78</sup> Krevi: *Tæt på en svensk kommune – inspiration fra Borås kommunes praksis på området for udsatte børn og unge*. Marts 2012, side 2.

<sup>79</sup> Hanne Søndergård Pedersen og Hans Skov Kloppenborg: *Midtvejsevaluering af Sveriges-programmet*. KORA, april 2015, side 41 og 54.  
<http://www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i10906/Midtvejsevaluering-af-Sverigesprogrammet> (14. april 2016).

<sup>80</sup> Vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier (Vejledning nr. 3 til Serviceloven) nr. 9007 af 7. januar 2014, pkt. 6.

**INSTITUT FOR  
MENNESKE  
RETTIGHEDER**

