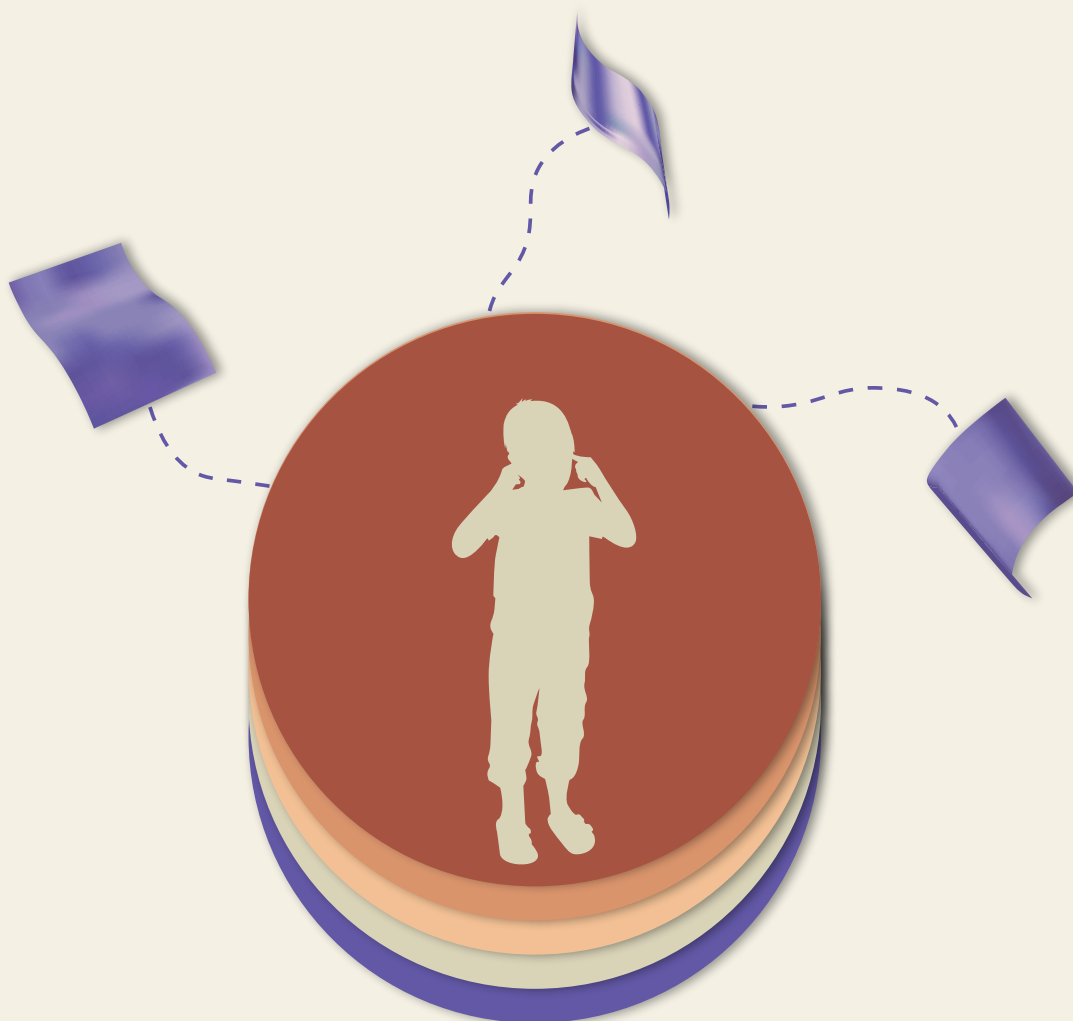




Rapport:

Kortlægning af rammerne for behandling af underretninger om vold mod børn



Kortlægning af rammerne for behandling af underretninger om vold mod børn

© Justitia og forfatterne, 2025

Af Malte Bundgaard Kolze og Birgitte Arent Eiriksson i samarbejde med Asta Bat Finke, Christoffer Badse og Mikele Schultz-Knudsen

Grafik og layout: Søren Staghøj

ISBN: 978-87-975919-0-1

Justitia - Danmarks uafhængige juridiske tænketank

Vesterbrogade 69D, 1. sal. th. 1620 København

www.justitia-int.org

info@justitia-int.org

Justitia er Danmarks eneste juridiske tænketank, der alene har fokus på at værne om og styrke retssikkerhed, frihedsrettighederne, grundlæggende menneskerettigheder samt principper, der understøtter en demokratisk retsstat. Justitias formål er gennem analyser af høj faglig kvalitet og fremsættelse af konkrete juridiske løsningsforslag at påvirke den offentlige og politiske dagsorden med henblik på at fremme en politisk kultur, hvor disse værdier nyder den nødvendige respekt.

Justitias publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Rapporten er blevet til med støtte fra:

Ole Kirk's Fond



**BARNDOM
UDEN VOLD**

Forord

Underretninger er en central kilde for kommunerne i arbejdet med at identificere børn og unge med behov for særlig støtte – herunder de børn og unge, der lever med vold i hjemmet. Når kommunerne modtager underretninger, foretages der en række vurderinger, som har til formål at afdække sagens omstændigheder og danne grundlag for egnede og rettidige indsatser til barnets beskyttelse. Flere undersøgelser og personlige beretninger peger dog på, at det ofte er en kompliceret vurderingsproces, hvor de ansvarlige børne- og ungerådgivere i praksis skal forholde sig til begrænsede oplysninger og balancere modstridende hensyn.

Denne rapport afdækker rammerne for vurderingsprocessen af underretninger, som de beskrives i lovgivningen, i kommunernes beredskabsplaner til forebyggelse, opsporing og håndtering af overgreb mod børn og unge samt af børne- og ungerådgiverne selv. Rapporten har primært fokus på situationer, hvor der er mistanke om vold. Rapporten er resultatet af den første af tre delundersøgelser, hvor Justitia ser nærmere på kommunernes praksis for behandling af underretninger. De to følgende undersøgelser vil tage udgangspunkt i en række konkrete sager og beretninger fra børne- og ungerådgivere på tværs af flere kommuner for at få et dybere indblik i behandlingen af underretninger om børn og unge, der oplever vold i hjemmet.

Justitia vil gerne takke alle, som har bidraget til undersøgelsen, herunder de børne- og ungerådgivere, som har givet os vigtige indsigter i deres arbejde med at modtage og behandle underretninger om børn og unge, der oplever vold i hjemmet. Justitia vil desuden takke de eksperter og praktikere på området, der har bidraget med relevant baggrundsviden og sparring.

Endelig vil Justitia gerne takke **Ole Kirk's Fond**, og deres forandringsprogram **En Barndom Uden Vold i Familien**, der finansierer den samlede undersøgelse, herunder denne rapport.

Indhold

1	Resumé og anbefalinger	5
2	Introduktion	10
2.1	Læsevejledning	12
2.1.1	Centrale definitioner	13
DEL 1		15
3	Regler og praksis	15
3.1	Afværgepligt og politianmeldelse	15
3.2	Typer af underretningspligt	16
3.2.1	Den almene underretningspligt	17
3.2.2	Den skærpede underretningspligt	18
3.2.3	Den mellemkommunale underretningspligt	22
3.3	Forvaltningsretlige rammer for skønsudøvelse	23
3.4	Underretningernes antal og karakter	24
3.4.1	Indberetning til Danmarks Statistik	24
3.4.2	Antal underretninger på tværs af årsagskategorier	25
3.4.3	Antal underretninger med 'vold og overgreb' som årsag	27
3.4.4	Antal børn med underretninger på tværs af årsagskategorier	28
3.4.5	Antal børn med underretninger om vold og overgreb	30
3.4.6	Hvem underretter?	32
3.4.7	Overholdelse af tidsrammen for akuttvurderinger opgøres ikke	35
3.5	Delkonklusion	37
4	Internationale forpligtelser	39
4.1	FN's Børnekonvention	39
4.1.1	Centrale principper i Børnekonventionen	39
4.1.2	Andre væsentlige beskyttelseshensyn og forpligtelser	41
4.2	Den Europæiske Menneskerettighedskonvention	42
4.3	Udvalgte sager ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol	42
4.4	Delkonklusion	43
5	Krav til kommunens behandling af underretninger	45
5.1	Indledende akuttvurdering	45
5.2	Notatpligt, journaliseringspligt og kvittering for underretning	46
5.3	Standstøt af børne- og ungeydelse	47
5.4	Systematisk og rettidig sagsbehandling	48
5.5	Orientering af forældremyndighedsindehavere	48
5.6	Pligt til genvurdering	49
5.7	Børneinddragelse og børnesamtale	50
5.8	Inddragelse af politiet	51
5.9	Delkonklusion	52
6	Kommunens screening og afdækning af sagen	54
6.1	Sager uden behov for yderligere afdækning	54

6.2	Sager med yderligere afdækning	54
6.3	Sager med børnefaglig undersøgelse	55
6.4	Indhentelse af oplysninger fra andre aktører	56
6.5	Delkonklusion	57
DEL 2		58
7	Vinkler på det professionelle skøn	58
7.1	Det professionelle skøn	58
7.1.1	Strukturelle paradigmer	59
7.1.2	Individuelle og kontekstspecifikke omstændigheder	60
7.1.3	Risikovurderinger	63
7.2	Kunstig intelligens som beslutningsstøtte	68
7.3	Udfordringer i den tidlige identificering af vold mod børn	70
7.3.1	Uklarhed om rollefordelingen i den tidlige opsøgende indsats	70
7.3.2	Professionelle tvivlsspørgsmål i det tidlige opsporende arbejde	71
7.3.3	Normalitetsforståelser	72
7.3.4	Børn kan have svært ved at fortælle om vold	73
7.4	Delkonklusion	73
8	Justitias spørgeskemaundersøgelse	75
8.1	Baggrund	75
8.2	Akutvurdering og efterfølgende fordeling	76
8.3	Vurdering af akuthedsgraden	78
8.4	Indhentelse af supplerende oplysninger	81
8.5	Barnets trivsel og forældresamarbejde	83
8.6	Sagernes kategorisering	85
8.7	Delkonklusion	87
9	Kommunernes beredskabsplaner	89
9.1	Krav til det kommunale beredskab	89
9.2	Uensartethed i voldsdefinitioner	91
9.3	Forebyggelse	94
9.4	Tidlig opsporing	96
9.5	Håndtering af underretninger og akutvurderinger	97
9.6	Samarbejde med børnehuse i de forskellige regioner	99
9.7	Manglende opdatering af beredskabsplaner	100
9.8	Delkonklusion	101
10	Hovedkonklusion og anbefalinger	103
DEL 3		108
11	Undersøgelsesdesign	108
11.1	Tværfagligt grundlag	108
11.1.1	Retssociologi og retsdogmatik	108
11.1.2	Antropologi	110
11.2	Metode og materiale	111
11.2.1	Policydokumenter	111

11.2.2	Dataindsamling fra Danmarks Statistik	114
11.2.3	Spørgeskemaet	114
11.2.4	Juridisk metode	117
11.2.5	Søgekriterier	117
11.3	Etiske refleksioner	118
12	Referencer	119

1 Resumé og anbefalinger

Rapporten undersøger kommunernes håndtering af underretninger om børn og unge, der lever med vold i hjemmet. Det er den første af tre delundersøgelser fra Justitia, der har til formål at forbedre metode og retssikkerhed ved vurdering af underretninger. Undersøgelsen analyserer de lovgivningsmæssige rammer, kommunale beredskabsplaner og de professionelle skøn, som børne- og ungerådgivere anvender ved modtagelse og behandling af underretninger i praksis. Rapporten fremhæver blandt andet udfordringer som stigende sagspres, uensartede definitioner af vold og overgreb samt betydningen af teknologisk støtte i sagsbehandlingen.

Hvad er en underretning?

En underretning er en henvendelse om bekymring for et barns trivsel og udvikling, og den kan både indgives af fagpersoner og private borgere, ligesom kommunerne kan være forpligtede til at underrette hinanden.¹ Underretningspligten for fagfolk er skærpet, hvilket bl.a. betyder, at de kan straffes, hvis de undlader at underrette, når der må antages at være behov for særlig støtte. Der er ingen formkrav til underretninger, så længe oplysningerne i underretningen i øvrigt vedrører bekymring omkring et eller flere konkrete børn. Underretninger kan både indgives mundtligt og skriftligt. Underretninger kan desuden indgives anonymt.

Underretninger har til formål at gøre kommune og myndigheder opmærksomme på, at et barn eller en familie kan have behov for hjælp, og de forpligter kommunen til at undersøge, om der er et sådant behov, samt hvilken hjælp kommunen i så fald skal iværksætte. En underretning forpligter ikke i sig selv kommunen til at iværksætte indsatser, men forpligter kommunen til at forholde sig til underretterens bekymring og derefter foretage en rettidig og systematisk vurdering af, om barnets og familiens forhold bør undersøges nærmere.

Behandlingen af underretninger indebærer en kompliceret vurderingsproces. Der er blandt andet flere modstridende hensyn, som kommer til udtryk i vurderingsprocessen, herunder særligt hensynet til barnets bedste over for hensynet til forældrene og familien. Hensyn kan blive modsatrettede, fordi forældre og familie ofte kan have en anden opfattelse end kommunen af, hvad der er til barnets bedste. Det kommer i yderste konsekvens til udtryk, hvis kommunen vurderer, at der er grundlag for, at barnet skal anbringes uden for hjemmet, og forældrene ikke er enige. Det kan dog også ses i forbindelse med kommunens forslag til indsatser, som forældrene ikke nødvendigvis ønsker at samarbejde om.

¹ Jf. barnets lov §§ 132-134. Se også: Ankestyrelsen 2021^A.

Der er mange dimensioner i børne- og ungerådgivernes udøvelse af det professionelle skøn i forbindelse med vurderingen af underretninger. Her er eksempelvis heuristiske² strategier og bias væsentlige elementer, fordi børne- og ungerådgiverne derved reducerer sagernes kompleksitet på en måde, der er vanskelig at dokumentere, og som kan være uhensigtsmæssig.³ Der er samtidig tale om et område, der er kendetegnet ved et stigende sagstryk og intensitet, men hvor der alligevel er stor mangel på viden. Det stigende sagstryk kommer blandt andet til udtryk ved, at kommunerne modtager et stigende antal underretninger hvert år.

Stigning i antallet af underretninger:

- Antallet af underretninger er steget betydeligt fra 2015 til 2023, hvilket reflekterer øget opmærksomhed, men også stigende belastning på kommunale ressourcer.
- Underretninger vedrørende vold er blandt de hyppigst registrerede med markant vækst de seneste år.
- Antallet af anonyme underretninger har været stigende de seneste år, hvilket øger antallet af sager, som kan være vanskelige at oplyse.

I rapporten identificeres en række omstændigheder ved modtagelsen og behandlingen af underretninger i kommunerne, der kan have betydning for retssikkerheden. Her kan blandt andet nævnes:

Udfordringer i lovgivning og rammer:

- Der anvendes ikke ensartede definitioner af begreberne 'vold' og 'overgreb' på tværs af retsområder eller på tværs af kommunalforvaltninger.
- Reglerne om underretning sætter samlet set få konkrete rammer for, hvordan private borgere og personer i offentlig tjeneste eller hverv i praksis vurderer, hvornår de er forpligtet til at indsende en underretning til kommunen.
- Det er ikke beskrevet, hvordan frontpersonale i praksis skelner mellem situationer, der udløser underretningspligt, og situationer der falder inden for eksempelvis folkeskolelovens regler og derfor kan afhjælpes med lokal støtte.
- Kommunernes beredskabsplaner er afgørende for tidlig opsporing og behandling af voldssager, men der mangler ensartethed og overholdelse af reglen om regelmæssig opdatering.
- Folketingets Ombudsmands praksis peger på et behov for bedre ressourceallokering og overholdelse af tidsfrister for at sikre barnets tarv i alle sager.
- Ved en børnefaglig undersøgelse er der betydelige udfordringer med at overholde tidsfristen på 4 måneder i halvdelen af sagerne.

² Begrebet 'heuristik' betegner de genveje, vores hjerner ubevidst tager, når vi træffer beslutninger.

³ Svendsen 2015, s. 236.

- Der er forskellige fortolkninger af rækkevidden af forpligtelsen efter børnekonventionen til at høre børn og unge, som også kan spille en rolle i underretningssager.
- De forvaltningsretlige regler indeholder nogle grundlæggende principper for udøvelsen af det professionelle skøn ved behandlingen af underretninger, men det er uklart, hvordan konkrete betingelser eller kriterier skal tillægges betydning.

Udfordringer i det professionelle skøn:

- Børne- og ungerådgivere står over for komplekse vurderingsprocesser præget af mangelfulde oplysninger og modsatrettede hensyn.
- Bias og heuristiske strategier spiller en rolle i vurderingsarbejdet og kan påvirke beslutningerne, men er vanskelige at synliggøre og reflektere over.
- Brugen af kunstig intelligens som beslutningsstøtte ved behandlingen af underretninger har en række begrænsninger, som i sidste ende kan føre til forkerte afgørelser.

På denne baggrund fremsætter Justitia følgende anbefalinger:

- 1. Socialministeren skal igangsætte yderligere undersøgelser på området, herunder om det professionelle skøn og bidrag fra henholdsvis Ankestyrelsen og kommunerne.**

Det gælder blandt andet empiriske undersøgelser af, hvordan det professionelle skøn i underretningssager kommer til udtryk i Danmark.

Det gælder også undersøgelser af, hvordan Ankestyrelsens generelle undersøgelser på området, herunder ikke mindst børnesagsbarometret, kan bidrage yderligere til at sikre den juridiske kvalitet i kommunernes behandling af underretninger. Det kan for eksempel ske gennem en udvidelse af undersøgelserne og en forpligtelse for kommunalbestyrelserne til at gennemgå egne resultater på et årligt møde.

Der skal desuden sikres tilstrækkelig statistiske oplysninger om kommunernes behandling af underretningssager. Kommunalbestyrelserne bør i den forbindelse forpligtes til at sikre, at den lovpligtige statistik om underretninger til Danmarks Statistik understøttes af kommunernes IT-systemer, og at indberetning reelt finder sted.

- 2. Socialministeren skal tage initiativ til at videreudvikle det centrale sagsbehandlingsværktøj ICS.**

Videncenter for sociale indsatser ved vold og seksuelle overgreb mod børn kan for eksempel anmodes om at videreudvikle sagsbehandlingsværktøjet ICS, så værktøjet i højere grad gør det muligt for kommunerne at forholde sig aktivt til brugen af heuristiske værktøjer og bias ved behandlingen af underretninger.

3. Kunstig intelligens kan under de rette betingelser være en støtte i det professionelle skøn, men fagligheden og retssikkerheden skal sikres.

Det skal sikres, at indførelse af kunstig intelligens i det faglige skøn bygger på oplyste og velovervejede beslutninger, og at teknologien indføres ved lov efter grundige faglige, forvaltningsretlige og dataetiske konsekvensanalyser. Den kunstige intelligens må alene fungere som beslutningsstøtte. Den endelige vurdering af underretninger skal således fortsat foretages af personer med tilstrækkelig uddannelse og erfaring. Kommunerne skal anvende det samme system, og systemet skal løbende undergives kontrol og tilsyn.

4. Det skal sikres, at personer med skærpet underretningspligt orienteres.

Ved underretninger indgivet af fagpersoner i offentlig tjeneste eller hverv, skal reglerne om orientering af underretteren justeres, så tidsrammen præciseres. Dette vil i højere grad kunne give den pågældende fagperson mulighed for at tilrettelægge sit fremadrettede arbejde med barnet.

5. Det bør være nemmere at indhente supplerende oplysninger ved anonyme underretninger, da det kan være afgørende for at identificere vold og overgreb mod børn og unge.

Det anbefales, at de nuværende rammer for underretninger ændres eksempelvis ved at indføre en krypteret beskedtjeneste, således at underretter og myndighed kan kommunikere, uden at underretters anonymitet brydes. Det bør også undersøges, om det er muligt i videre omfang at garantere anonymitet for borgere, der gerne vil underrette på sædvanlig vis.

6. Kommunikationen ved de mellemkommunale underretninger skal forbedres, så alle relevante oplysninger viderebringes.

Alle kommuner skal forpligtes til at benytte samme sagsbehandlingssystem.

7. Det skal sikres, at alle kommuner opdaterer deres beredskabsplaner minimum hvert fjerde år, som det fremgår af barnets lov § 15, stk. 2.

Kommunalbestyrelserne skal forpligtes til at behandle beredskabsplanerne på et kommunalbestyrelsesmøde årligt for at sikre, at der til enhver tid foreligger en aktuel beredskabsplan til tidlig forebyggelse og opsporing af vold og overgreb mod børn og unge.

8. Der skal sikres en ensartet vurdering af underretninger i forhold til, hvordan vold og overgreb opfattes af sagsbehandlere på tværs af kommuner.

Kommunerne skal forpligtes til at anvende de definitioner af vold og overgreb, som fremgår af videncenter for sociale indsatser ved vold og seksuelle overgreb mod børn, under Socialstyrelsen, i deres beredskabsplaner til tidlig forebyggelse og opsporing af vold og overgreb mod børn og unge. Samtidig skal socialministeren sikre, at videncenteret løbende opdaterer de centrale definitioner.

2 Introduktion

Vold i hjemmet kan have omfattende og langvarige konsekvenser for de berørte børns trivsel, udvikling og levevilkår, som forgrener sig fra barndommen til voksenlivet, selv når volden ikke længere er en del af dagligdagen.⁴ Det gælder både, når børn er direkte udsat for vold fra forældre, søskende eller anden nær familie, samt når børn overværer eller på anden vis bliver konfronteret med vold i hjemmet, eksempelvis ved at overheøre vold mod andre familiemedlemmer eller se skaderne efterfølgende. En række offentlige myndigheder, forskere og organisationer i civilsamfundet forsøger løbende at estimere omfanget af vold mod børn i hjemmet i Danmark, som er vanskeligt at fastslå entydigt, blandet andet fordi forståelsen af vold varierer i samtiden og ændrer sig over tid.

I en undersøgelse fra 2023 anslår Børns Vilkår, at der i 2019 og 2020 blev indgivet 10.579 anmeldelser om vold mod børn til Politiet. I løbet af de to år har anmeldelser vedrørende 1.550 børn efterfølgende ført til sigtelse mod deres forældre eller stedforældre. For ca. 38 procent af de 1.550 børn var der ikke indgivet en underretning om vold til kommunen året forud for anmeldelsen til Politiet, hvilket indikerer, at volden i lange perioder ikke observeres, fortælles videre eller forbliver uerkendt i barnets omverden af andre grunde.⁵ Af samme grund kan antallet af anmeldelser og sigtelser kun give et delvist billede af det samlede antal børn, der oplever vold i hjemmet.

En anden rapport, udgivet af Børns Vilkår i 2022, anslår på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse blandt folkeskoleelever i 8. klasse, at ca. 12.000 ud af i alt 54.437 elever i 8. klasse har oplevet vold inden for en periode på 12 måneder fra undersøgelsestidspunktet, hvilket svarer til ca. hvert 5. barn i 8. klasse.⁶ I en anden undersøgelse, foretaget af det daværende Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) i 2016 (blandt elever i 8. klasse), estimeres det, at ca. hvert 12. elev i 8. klasse har oplevet psykisk vold, og at ca. hver 6. elev har oplevet fysisk vold.⁷

Mange tilfælde af vold i hjemmet kommer dog ikke til politiets eller andre offentlige myndigheders kendskab, fordi børnene ikke fortæller om volden, og fordi volden kan være svær at opspore på anden vis. Nogle børn fortæller ikke om volden, fordi de gerne vil glemme det, og ikke tror, at nogen kan hjælpe dem, eller fordi de ikke vil lægge deres forældre til last.⁸ Børnene kan desuden have svært ved at erkende, hvad der er sket, og nære en stor tvivl om, hvorvidt og hvordan de skal fortælle andre om volden.⁹ Et vidensgrundlag, udgivet af Det Nationale

⁴ Lyk-Jensen et. al. 2024. Se også: Spinazzola, et al. 2014.

⁵ Børns Vilkår 2023, s. 17-18.

⁶ Børns Vilkår 2022, s. 10.

⁷ Oldrup et al. 2016, s. 11-12.

⁸ Børns Vilkår 2022, s. 10.

⁹ Henze-Pedersen og Mikuta 2024.

Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE) i 2020, anslår, at børn, som fortæller om vold, foretrækker at fortælle det til deres jævnaldrende venner eller søskende, og at de i mindre grad henvender sig til de voksne fagpersoner, som de møder i hverdagen.¹⁰

I Danmark er der underretningspligt for både myndigheds- og privatpersoner, som pålægger dem at underrette kommunen ved mistanke om eller kendskab til, at et barn udsættes for vanrøgt, vold, mishandling, seksuelle overgreb eller derudover lever under forhold, der bringer barnets eller den unges sundhed eller udvikling i fare – de specifikke regler udfoldes i afsnit 3.2. Underretningspligten har løbende været genstand for offentlig debat og politiske diskussioner, som særligt drejer sig om de indsatser, underretninger kan medføre, og det stigende antal underretningers betydning for sagstrykket i kommunerne.

Diskussionerne har desuden omhandlet sanktionsmulighederne ved forsømmelse af pligten til at underrette for personer i offentlig tjeneste eller hverv, hvilket førte til en skærpelse af straffen for brud på den skærpede underretningspligt i 2018.¹¹ Da børn og unge kun sjældent selv informerer kommunerne om vold i hjemmet, er underretninger en afgørende kilde for kommunerne til at opspore og reagere på vold mod børn. Derfor er det væsentligt at sætte fokus på, at mangelfulde oplysninger, tvivlsspørgsmål og modstridende hensyn er svære grundvilkår, der skal håndteres under sagsbehandlingen, og som giver anledning til komplekse vurderingsprocesser.

I en undersøgelse udgivet af Børns Vilkår og Trygfonden i 2022, angiver 53 procent af en repræsentativ respondentgruppe på i alt 1.016 danskere over 18 år, at de ville indgive en underretning til kommune, hvis de fik kendskab til, at et barn blev udsat for fysisk vold i hjemmet. 38 procent af respondentgruppen angiver, at de ville underrette kommune, hvis de fik kendskab til, at et barn blev udsat for psykisk vold.¹² I 2024 viste en repræsentativ undersøgelse foretaget af Epinion for Børns Vilkår, at 56 procent af de adspurgte voksne ville underrette kommunen ved kendskab til fysisk vold mod børn, mens 39 procent ville underrette kommunen ved kendskab til psykisk vold mod børn.¹³

Det tyder på, at der i den tidlige opsporing af børn der oplever vold i hjemmet, ikke er en konsekvent sammenhæng mellem kendskab og underretning, og at der er forskel i tilbøjeligheden til at underrette afhængigt af karakteren af volden. Fraværet af underretninger til kommunen kan betyde, at der ikke iværksættes den rette opfølgning til barnets beskyttelse rettidigt.

¹⁰ Ottosen, Frederiksen, og Henze-Pedersen 2020, s. 38.

¹¹ Jf. § 1, nr. 3 og 4 i lov nr. 1543 af 18. december 2018; Se nærmere om baggrunden for denne lovændring i lovforslag nr. 22 af 3. oktober 2018, pkt. 2.2.

¹² Børns Vilkår og Trygfonden 2022, s. 8.

¹³ Børns Vilkår 2024, s. 134-135.

Til trods for den samfundsmæssige interesse for at stoppe vold mod børn med underretninger som middel, ved vi stadig forholdsvis lidt om de måder, underretninger behandles på i praksis, herunder hvilken betydning de har for sagernes forløb og de vurderinger, som de ansvarlige børne- og ungerådgivere foretager undervejs. Særligt underbelyst er viden om, hvordan børne- og ungerådgivere i kommunerne udøver deres professionelle skøn i forbindelse med behandlingen af underretninger i praksis, herunder hvilken betydning de tillægger forskellige oplysninger i forhold til hinanden. Det er særlig væsentligt at undersøge børne- og ungerådgivernes skønsudøvelse i praksis netop nu, fordi der i bemærkningerne til barnets lov, som trådte i kraft d. 1. januar 2024, lægges op til at det professionelle skøn skal udvides, ved at give:

”Mere rum til socialfaglige vurderinger ved at gøre proceskravene i loven fleksible, og så kravene til sagsbehandlingen i højere grad afspejler barnets eller den unges behov i den enkelte sag og barnet eller den unge og familien oplever at den nødvendige indsats sættes hurtigere i gang”.¹⁴

Den måde, underretninger behandles på, har potentielt stor betydning for børnene og deres familier, fordi de kan føre til en række indgribende indsatser og i yderste tilfælde tvangsanbringelse af børn uden for hjemmet og straf til voldsudøveren. Derfor vil Justitia på tværs af 3 delundersøgelser, afdække forståelsesrammerne for kommunernes modtagelse og behandling af underretninger om børn, der oplever vold i hjemmet. Delundersøgelserne varierer i deres metodiske fremgangsmåde og specifikke indhold, men har det til fælles, at de undersøger, hvordan børne- og ungerådgivere i kommunerne udøver deres professionelle skøn i praksis, når de skal vurdere indholdet af underretninger og efterfølgende sagsskridt og indsatser.

2.1 Læsevejledning

Rapporten består af tre dele, som hver især belyser forskellige dimensioner af modtagelsen og behandlingen af underretninger i kommunerne samt undersøgelsens design og metode.

Del 1 (omfattende afsnit 3-6) belyser den retlige ramme for underretninger, herunder kommunernes generelle tilsynsforpligtelse og de forskellige typer underretningspligt. Afsnit 3 indeholder desuden en statistisk gennemgang af omfanget og karakteren af underretninger i kommunerne fra 2015-2023 på en række parametre. Afsnit 4 redegør for Danmarks internationale forpligtelser, som er relevante for kommunernes behandling af vold og overgreb mod børn og unge. Afsnit 5 redegør for de lovfastsatte krav til de sagsbehandlingsskridt, kommunerne skal tage, når de behandler underretninger. Afsnit 6 redegør for den retlige ramme for sagsoplysningen ved screening og afdækning af underretninger.

¹⁴ L93 2022-23, alm. bem. pkt. 2.

Del 2 (omfattende afsnit 7-9) indeholder en diskussion af forskellige vinkler på det professionelle skøn ved behandlingen af underretninger fra danske og internationale undersøgelser, og der belyses, hvordan underretninger modtages og behandles i praksis med særlig fokus på, hvordan børne- og ungerådgivere og frontpersonale udøver deres professionelle skøn i vurderingsprocessen. I afsnit 8 præsenteres resultaterne fra Justitias spørgeskemaundersøgelse blandt børne- og ungerådgivere på området, som har særligt fokus på at belyse nationale forskelle i måden underretninger modtages og behandles på, samt de udfordringer børne- og ungerådgiverne oplever, når de behandler underretninger. I afsnit 9 udfoldes en policyanalyse af størstedelen af kommuners beredskabsplaner til forebyggelse og tidlig opsporing af overgreb mod børn, med fokus på den retlige ramme for de kommunale beredskaber og de forskellige dimensioner af konkrete beredskabsplaners vejledning af børne- og ungerådgivernes professionelle skøn.

Del 3 (omfattende afsnit 11-12) er en redegørelse af undersøgelsens design, metodologi og metode, hvor der redegøres for den tværfaglighed, der definerer forståelsesrammen bag undersøgelsen. Der redegøres desuden for de konkrete metodiske værktøjer, som er anvendt i indsamlingen af det empiriske materiale samt etiske refleksioner over beskyttelsen af deltagernes identiteter og personfølsomme oplysninger. I afsnit 12 fremgår referencelisten.

2.1.1 Centrale definitioner

Gennem rapporten anvendes en række centrale begreber. Begreberne kan have forskellige betydninger i andre sammenhænge afhængigt af konteksten og derfor afdækkes deres specifikke betydning i Justitias undersøgelse i følgende afsnit.

Børne- og ungerådgiver

Igennem rapporten vil begrebet 'børne- og ungerådgiver' blive benyttet, hvilket henviser til de ansatte i de kommunale forvaltninger, der behandler og modtager underretninger på børn- og familieområdet. En børne- og ungerådgiver er således en ansat myndighedsperson ved en kommunal forvaltning, der har en officiel eller lovbestemt rolle i forhold til at sagsbehandle og træffe beslutninger om indsatser på børne- og ungeområdet.

Vold i hjemmet

I rapporten anvendes 'vold i hjemmet' til at beskrive situationer, hvor der er tale om vold og overgreb mod børn og unge. Som nævnt i introduktionen dækker 'børn der oplever vold i hjemmet' både over voldshandlinger mod barnet selv samt voldshandlinger mellem andre personer i hjemmet, som barnet overværer eller på anden vis får kendskab til. På tværs af retsområder er der desuden ikke en samstemmende definition af begreberne 'vold', og 'overgreb'. På det strafferetlige område, er begreberne klar afgrænsede fra hinanden, mens de på det socialretlige område ofte bruges synonymt eller som tilstødende begreber. Eksempelvis

betegner Ankestyrelsen psykisk vold som et 'overgreb' i deres nyeste fortolkningsbidrag til overgrebsbegrebet i barnets lov.¹⁵ Fordi foreliggende undersøgelse beskæftiger sig med børne- og ungerådgiveres skønsudøvelse på det socialretlige område, gøres der i rapporten brug af betegnelserne 'vold' og 'overgreb' til at beskrive underretninger, som hovedsageligt omhandler fysisk og psykisk vold, men som også kan omhandle andre forhold.

Ankestyrelsens nyeste fortolkningsbidrag til overgrebsbegrebet

Ankestyrelsen har d. 19. december 2024 offentliggjort en principmeddelelse, der bl.a. vedrører, hvornår der foreligger et "overgreb" i relation til bestemmelsen i § 105, stk. 2, i barnets lov.¹⁶ Ankestyrelsen betegner i principmeddelelsen psykisk vold som en adfærd mod et barn eller en ung, som er karakteriseret ved at være nedværdigende, forulempende eller krænkende. Hvornår, der er tale om psykisk vold, beror på en konkret vurdering af barnets eller den unges alder og modenhed, sammenholdt med adfærdens grovhed, alvor, intensitet og potentielle skadevirkning hos barnet eller den unge. Derudover defineres "dybe krænkelser af den personlige integritet", begået ved en eller flere enkeltstående episoder, hvor handlingerne eller undladelserne selvstændigt har været af en vis alvor og grovhed, uden at det er omfattet af straffeloven. Med principmeddelelsen udvider Ankestyrelsen forståelsesrammen udover de forhold, der er vurderet strafbare efter straffeloven, og giver dermed børne- og ungerådgiverne videre rammer for at vurdere mindre grove tilfælde som tilstrækkelige for en børnefaglig indsats.

¹⁵ Ankestyrelsen Principmeddelelse 30-24 (offentliggjort af Ankestyrelsen d. 19. december 2024) om samvær, overgreb, psykisk vold, og personlig integritet.

¹⁶ Ibid.

DEL 1

3 Regler og praksis

Dette afsnit udlægger regler og praksis på underretningsområdet med det formål at fastslå gældende ret. Indledningsvist redegøres der for den generelle afværgepligt, herunder anmeldelse af forhold til politiet. Herefter gennemgås de tre typer af underretningspligter til kommunerne; den almene-, den skærpede- og den mellemkommunale underretningspligt. Derpå følger et afsnit med oplysninger om antallet af underretninger.

Reglerne om underretning har tidligere været reguleret i kapitel 27 i lov om social service (serviceloven), men er nu reguleret i kapitel 16 i barnets lov. Social-, Bolig- og Ældreministeriet har i juni 2024 offentliggjort en vejledning, der uddyber reglerne om underretning samt kommunernes dertilhørende forpligtigelser.¹⁷

3.1 Afværgepligt og politianmeldelse

Politiet har ansvaret for at efterforske strafferetlige forhold, herunder vold eller overgreb mod børn og unge under 18 år. Hvis en borger eller en offentlig myndighed har mistanke om, at et barn udsættes for overgreb eller andre alvorlige forbrydelser, bør dette anmeldes til politiet. Det er herefter politiets vurdering, om der er grundlag for videre efterforskning.¹⁸

Der findes ikke en generel pligt til at anmelde enhver forbrydelse. Imidlertid indeholder straffelovens § 141 en såkaldt afværgepligt. Pligten betyder, at den, der har viden om en fremtidig forbrydelse, som kan bringe et menneskes liv eller velfærd i fare, skal gøre, hvad de kan, for at forhindre, at forbrydelsen finder sted. En sådan viden kan blandt andet eksistere på baggrund af kendskab til tidligere forbrydelser, der forventes at blive gentaget. I sådanne tilfælde er der en handlepligt, som eksempelvis kan opfyldes ved at anmelde forbrydelsen til politiet. Hvis en myndighed eller en enkeltperson således er vidende om, at en forælder gentagende gange begår overgreb mod sit barn, vil der være en pligt til at reagere på dette for at stoppe de fremtidige handlinger. I den situation kan der således være en pligt til at anmelde forholdet til politiet, og det er strafbart ikke at opfylde afværgepligten.¹⁹

Afværgepligten gælder også for offentlige myndigheder. Kommunerne skal derfor vurdere barnets eller den unges behov for hjælp, hvis der er mistanke om voldelige eller seksuelle overgreb mod et barn eller en ung. Barnets lov forpligter også kommunalbestyrelserne til at udarbejde et beredskab til sikring af forebyggelse, tidlig opsporing og behandling af sager,

¹⁷ VEJL 9471 af 21.06.2024.

¹⁸ VEJL 9471 af 21.06.2024, pkt. 14.

¹⁹ LBKG 1145 af 05.11.2024, § 142. Se også: VEJL 9471 af 21. juni 2024, pkt. 14.

hvor der er viden eller mistanke om, at et barn eller en ung har været udsat for overgreb, jf. § 15, stk. 2, i barnets lov. Beredskabet er en vigtig del af kommunernes arbejde med at sikre børns og unges sikkerhed, og det skal også være en del af en bredere sammenhængende indsats for at beskytte børn og unge mod de negative konsekvenser af eventuelle overgreb.²⁰

Afværgepligten indebærer et aktivt ansvar for at forhindre en konkret fare for liv eller velfærd, hvis der er grund til at have mistanke om, at en forbrydelse vil blive gentaget. Dermed kræver afværgepligten en mere proaktiv handling for at stoppe gentagelse af skadelig adfærd. Visse forhold, der falder ind under underretningspligten efter §§ 132, 133 og 135 i barnets lov, vil også kunne være omfattet af straffelovens § 141, som dækker overgreb på børn og unge, herunder vold og lignende kriminelle handlinger. I situationer, hvor afværgepligten kommer på tale, er det vigtigt at være opmærksom på, om børn og unge er til stede eller på anden måde involveret i den pågældende situation. Hvis en kommunal ansat har viden om, at en skade som for eksempel et overgreb på et barn, sandsynligvis vil finde sted igen, påhviler det vedkommende at handle proaktivt for at afværge dette, hvilket typisk indebærer en forpligtigelse til at anmelde sagen til politiet, og derudover sende en underretning til kommunen.

3.2 Typer af underretningspligt

I dette afsnit gennemgås de forskellige typer af underretningspligt, så det kommer frem, hvilken personkreds der har underretningspligt, og hvornår den indtræder, samt hvilke retlige konsekvenser det har at være underretter. Dernæst gennemgås kommunens forpligtelser til sagsbehandling, når de modtager underretninger. Det skelnes mellem den almene underretningspligt, den skærpede underretningspligt og den mellemkommunale underretningspligt.

Der er forskellige betingelser for, hvornår henholdsvis fagpersoner og private borgere er forpligtede til at underrette kommunen. Kommunerne har også en pligt til at underrette, når en familie med et barn eller en ung flytter fra én kommune til en anden, og fraflytningskommunen vurderer, at der er behov for særlig støtte til barnet i familien. De forskellige typer af underretningspligt har generelt et bredere anvendelsesområde end afværgepligten i straffeloven.

Underretningspligten er samtidig et vigtigt led i kommunernes almindelige tilsynsforpligtelse. Det fremgår af § 9, stk. 1 i barnets lov, at kommunen skal føre tilsyn med de forhold, som børn i kommunen lever under. Ifølge stk. 2 skal tilsynet føres på en sådan måde, at kommunen så tidligt som muligt kan få kendskab til tilfælde, hvor der må antages at være behov for særlig støtte til et barn.

²⁰ VEJL 9471 af 21.06.2024, pkt. 14.

3.2.1 Den almene underretningspligt

Det følger af barnets lov § 135, at enhver, der får kendskab til, at en mindreårig lever under forhold, der bringer dennes sundhed eller udvikling i fare, har pligt til at underrette kommunen. Det samme gælder enhver, der får kendskab til, at en mindreårig udsættes for vanrøgt eller nedværdigende behandling fra forældre eller andre opdragere. Det kan eksempelvis dreje sig om vold, mishandling eller seksuelle overgreb. Denne pligt til at underrette kommunen påhviler enhver, herunder også private borgere, såsom venner, naboer eller øvrig familie til barnet.²¹

Underretning foretaget under den almene underretningspligt medfører ikke, at underretter bliver part i sagen. Det betyder, at underretter ikke har ret til at få oplysninger om sagens efterfølgende udvikling, herunder om kommunen undersøger sagen nærmere eller iværksætter indsatser.²² Der er mulighed for at indgive anonyme underretninger, hvor kommunen ikke gøres bekendt med underretterens identitet. Dette kan dog besværliggøre sagsbehandlingen for kommunen, da det ikke er muligt at kontakte underretteren, hvis kommunen ikke kan identificere barnet eller har brug for yderligere oplysninger fra underretteren.²³ Hvis underretteren allerede har givet sig til kende, kan underretter ikke efterfølgende forlange at være anonym. Underretter risikerer således, at barnets forældre får at vide, hvem der har foretaget underretningen. I tilfælde, hvor en underretter ønsker at være anonym, men hvor kommunen er bekendt med vedkommendes identitet, kan kommunen efter forvaltningslovens § 15b vurdere, om der er mulighed for at undtage navnet fra partsaktindsigt. Det kræver dog, at der er særlige hensyn til underretter, der kan begrunde dette, og at disse hensyn klart overstiger hensynet til familiens behov.²⁴

Borgere og personer i offentlig tjeneste eller hverv, der har grund til at antage, at kommunen ikke har foretaget de fornødne sagsbehandlingsskridt, har mulighed for at underrette Ankestyrelsen direkte, jf. barnets lov § 152, hvorefter Ankestyrelsen har mulighed for at vurdere, om sagen skal tages op. Når Ankestyrelsen modtager en underretning i henhold til denne bestemmelse, skal styrelsen inden otte uger fra modtagelsen afgøre, om sagen skal behandles i medfør af § 151 i barnets lov.²⁵ Ankestyrelsen har mulighed for at pålægge kommunerne at gennemføre de nødvendige sagsbehandlingsskridt eller træffe de nødvendige afgørelser efter kapitel 3-7 og 9-12 i barnets lov. Dette følger af, at Ankestyrelsen har mulighed for af egen drift at gå ind i sager om særlig støtte til børn og unge, jf. § 151, stk. 1, i barnets lov.

²¹ Ankestyrelsen 2021b.

²² VEJL 9471 af 21.06.2024 pkt. 35.

²³ VEJL 9471 af 21.06.2024, pkt. 55.

²⁴ VEJL 9471 af 21.06.2024, pkt. 55.

²⁵ VEJL 9471 af 21.06.2024, pkt. 31.

3.2.2 Den skærpede underretningspligt

Ifølge barnets lov § 133, stk. 1, har personer, der udfører offentlig tjeneste eller offentligt hverv, en særlig skærpet underretningspligt. Bestemmelsen tager udgangspunkt i personer, der under udøvelsen af tjenesten eller hvervet får kendskab til forhold, som giver grund til at antage, at et barn eller en ung har behov for særlig støtte. Dette omfatter både situationer, hvor et barn kan have behov for støtte som følge af forældres forhold, ulovligt skolefravær, eller mistanke om vold og overgreb.

Persongrupper omfattet af den skærpede underretningspligt

Bestemmelsen skelner mellem begreberne *offentlig tjeneste* og *offentligt hverv*, og forarbejderne præciserer, hvilke personer der falder ind under de to kategorier. Herudover er yderligere persongrupper blevet pålagt den skærpede underretningspligt ved en supplerende bekendtgørelse.²⁶

Offentlig tjeneste omfatter ifølge forarbejderne til barnets lov § 133 offentligt ansatte, der udfører opgaver på vegne af offentlige myndigheder. Dette inkluderer statslige, regionale og kommunale enheder som skoler, sundhedsvæsen og sociale tilbud, og omfatter eksempelvis offentligt ansatte skolelærere, skoletandplejer, sundhedsplejersker, sygeplejerske, og pædagoger.²⁷

Offentligt hverv omfatter personer, som ikke nødvendigvis er ansat af en offentlig myndighed, men som udfører opgaver for det offentlige med udadrettede handlebeføjelser. Forarbejderne nævner eksempler som privatpraktiserende læger, der tilser beboere på krisecentre, og kommunalbestyrelsesmedlemmer, der i kraft af deres virke får kendskab til forhold, som kræver opmærksomhed.²⁸ Gruppen af personer, der er omfattet af den skærpede underretningspligt over for kommunalbestyrelsen, er herudover blevet udvidet ved bekendtgørelse om underretningspligt.²⁹

Det fremgår af barnets lov § 133, stk. 3, at social- og boligministeren fremover kan fastsætte regler om underretningspligt for yderligere persongrupper. Denne bemyndigelse er udmøntet ved Bekendtgørelse nr. 1602 af 12. december 2023 om underretningspligt over for kommunalbestyrelsen efter barnets lov. Bekendtgørelsen fastslår, at underretningspligten blandt andet omfatter følgende grupper: læger, ansatte ved private og offentlige uddannelsesinstitutioner, fri- og privatskoler, ansatte på selvejende institutioner, der udfører visse opgaver for det offentlige, samt ansatte i dagtilbud.³⁰ Det fremgår af bekendtgørelsens § 1, stk. 2 nr. 1-4, at

²⁶ BKG 1602 af 12.12.2023.

²⁷ LF 93 af 29.03.2023, bemærkningerne til § 133.

²⁸ LF 93 af 29.03.2023 93, bemærkningerne til § 133.

²⁹ BKG 1602 af 12.12.2023.

³⁰ BKG 1602 af 12.12.2023, § 1.

underretningspligt foreligger, når personerne under udøvelsen af deres hverv får kendskab til, eller grund til at antage, at et barn eller ung under 18 år kan have behov for særlig støtte eller er udsat for vold eller andre overgreb.

Omfanget af underretningspligten

Persongrupper omfattet af den skærpede underretningspligt har pligt til at underrette kommunen, hvis de under udøvelsen af deres tjeneste eller hverv får kendskab til, eller grund til at antage, at et barn har behov for særlig støtte. Denne støtte defineres som de indsatser, der kan iværksættes i henhold til kapitel 4 om støttende indsatser og kapitel 5 om anbringelser i barnets lov.³¹ Problemstillinger, der falder uden for lovens ramme, er ikke omfattet af underretningspligten. Eksempelvis vil en situation, hvor støtte kan gives efter folkeskolelovens regler, men ikke efter barnets lov, ikke udløse underretningspligt.³²

Faggrupper, der er underlagt en særlig skærpet underretningspligt, er generelt i forbindelse med deres offentlige tjeneste eller hverv også underlagt tavshedspligt. Den skærpede underretningspligt går dog forud for de tavshedspligter, som personer i forbindelse med deres arbejde kan være underlagt ved lovgivning eller interne regler.³³

Barnets lov retter sig mod særlige sociale problemer samt særlige behov, der skyldes nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne jf. lovens § 1. Hvis et forhold ligger inden for lovens anvendelsesområde, foreligger der en underretningspligt. Det er dog ikke underretternes opgave at vurdere, om barnet eller den unge faktisk skal modtage støtte – denne vurdering foretages efterfølgende af kommunalbestyrelsen.³⁴

Underretningspligten er ikke begrænset til tilfælde af omsorgssvigt eller overgreb. Det kan være tilstrækkeligt, at barnet eller dets forældre oplever udfordringer, som den offentligt ansatte myndighedsperson ikke selv kan afhjælpe. Den nævnte personkreds har imidlertid altid en skærpet underretningspligt, hvis der er kendskab til eller mistanke om, at et barn udsættes for overgreb, jf. barnets lov § 133, stk. 1, nr. 4. Begrebet "overgreb" henviser ifølge Social-, Bolig- og Ældreministeriets vejledning om sagsbehandling og kommunernes opgaver efter barnets lov til de straffbare handlinger, der er omfattet af straffelovens regler om seksualforbrydelser, forbrydelser mod liv og legeme, forbrydelser mod den personlige frihed samt forbuddet mod incest og mod vanrøgt i familieforhold.³⁵ Begrebet dækker således i denne sammenhæng både fysisk og psykisk vold samt seksuelle overgreb. Ankestyrelsen har dog ved

³¹ LF 93 af 29.03.2023, bemærkningerne til § 133.

³² VEJL 9471 af 21.06.2024, pkt. 21.

³³ VEJL 9471 af 21.06.2024, pkt. 27.

³⁴ LF 93 af 29.03.2023, bemærkningerne til § 133.

³⁵ VEJL 9471 af 21.06.2024, pkt. 23.

principmeddelelse af 19. december 2024 udvidet forståelsen af begrebet til at omfatte dybe krænkelse af den personlige integritet, udover det strafbare efter straffeloven, jf. afsnit 2.1.1.

Når der opstår mistanke eller viden om, at et barn har været udsat for overgreb, skal der altid handles.³⁶ Hvis der er tale om en reel og kvalificeret mistanke om vold eller andre fysiske overgreb, bør der endvidere rettes henvendelse til politiet, hvilket der konkret også kan være pligt til at gøre, jf. afværgepligten beskrevet i afsnit 3.1.³⁷

Bekymring, mistanke eller viden

Loven definerer ikke direkte de forskellige tærskler for, hvornår der bør foretages en underretning. For at understøtte frontmedarbejdere på børne- og ungeområdet, har Socialstyrelsens videnscenter SISO derfor udgivet en håndbog i 2022 om tidlig opsporing af overgreb mod børn og unge. Håndbogen har til formål at formidle den nyeste viden om overgreb og styrke den systematiske opsporing blandt fagpersoner.³⁸ Håndbogen bygger videre på en publikation fra 2014, *Den professionelle tvivl – tegn og reaktioner på seksuelle overgreb mod børn og unge*, også udarbejdet af SISO.³⁹ I håndbogen defineres roller, handlepligt og handlemuligheder for medarbejdere og ledere på tværs af sektorer og afdelinger. Den behandler blandt andet forskellige grader af viden, fordi den viden, man har som fagperson, påvirker, hvordan man bør agere i en underretningssituation.

I henhold til håndbogen fra 2014 defineres *bekymring, mistanke og konkret viden* således:

Bekymring:

Når en fagperson har en fornemmelse af, at et barn mistrives, betegnes det ofte som en bekymring. I sådanne tilfælde er det ofte nødvendigt at foretage en systematisk og faglig observation over en kort periode for at afklare, om bekymringen bekræftes eller afkræftes.

Mistanke:

Når der opstår mistanke, kan barnet udtrykke noget, eller vise tegn, som giver fagpersonen grund til at tro, at barnet er udsat for vold eller overgreb. I sådanne situationer anbefales det, at lederen inddrages, og at det dokumenteres, hvad der konkret har ført til mistanken. Hvis barnet er anbragt i plejefamilie, skal kurator eller kommunens myndighedssocialrådgiver kontaktes. Mistanken skal præciseres og formuleres klart, og der skal udarbejdes en underretning til den kommunale forvaltning.

³⁶ Social- og Boligstyrelsen 2020, s. 43.

³⁷ VEJL 9471 af 21.06.2024, pkt. 23.

³⁸ Social- og Boligstyrelsen 2022.

³⁹ Socialstyrelsen 2014.

Konkret viden:

Når barnet er fremkommet med direkte udsagn om overgrebene, eller når krænkeren har tilstået, eller der er vidner til overgrebene, betegnes dette som konkret viden. I sådanne tilfælde anbefales det i håndbogen, at fagpersonen inddrager sin leder, og på baggrund af de foreliggende oplysninger beskriver konkrete udsagn og observationer, som fagpersonen har gjort sig. Hvis der er et akut behov for at beskytte barnet mod yderligere overgreb eller eventuelle sanktioner fra krænkeren, skal der handles hurtigt. I sådanne tilfælde anbefaler håndbogen at kontakte den kommunale forvaltning telefonisk med det samme, og umiddelbart derefter sende den skriftlige underretning.

Strafbar pligtforsømmelse:

Hvis man er i offentlig tjeneste eller udøver et offentligt hverv og undlader at foretage underretning i overensstemmelse med barnets lov § 133, stk. 1, kan dette blive straffet med bøde eller fængsel indtil 4 måneder, jf. straffelovens § 156.⁴⁰ Af forarbejderne til straffeloven fremgår det, at de pligter, som falder under §§ 156 og 157, afhænger af tjenestens eller hvervets karakter. Dette kan omfatte pligter såsom tilsyns- eller oplysningspligt, og forsømmelsen af overholdelse af sikkerhedsforskrifter eller generelle retningslinjer for varetagelsen af tjenesten eller hvervet.⁴¹

Der er få sager om pligtforsømmelse efter straffelovens § 156.⁴² Et eksempel på en sådan sag, fandt sin afgørelse i Østre Landsret i 2005. Her blev en skolelærer idømt 5 dagbøder af 100 kr. for ikke at have foretaget en underretning, selvom en 13-årig skoleelev havde betroet ham, at hun var blevet presset ind i et gentagende seksuelt forhold til en 19-årig mand. Landsretten anfører desuden, at hvis eleven befinder sig i problemer af en alvorlig karakter, må hensynet til eleven føre til, at der fra lærerens side foretages en indberetning til de sociale myndigheder, og man skal i barnets interesse tilsidesætte et eventuelt ønske om fortrolighed.⁴³

Hvis personen, der ikke opfylder underretningspligten, er i en ledende stilling, kan straffen stige til fængsel indtil 1 år. Denne strafskærpende regel blev indført i 2018 og indebærer, at strafferammen for ledere, der overtræder straffelovens §§ 156 og 157 om pligtforsømmelser mv. i offentlig tjeneste og hverv, er hævet fra 4 måneder til 1 års fængsel. Den konkrete strafudmåling vil fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige

⁴⁰ Det samme gælder for ansatte på fri- og privatskoler, efterskoler og frie fagskoler, jf. BKG 1602 af 12.12.2023, § 2.

⁴¹ LF 22 af 03.10.2018, bemærkningerne til nr. 3.

⁴² Som blandt andet fremhævet i LF 22 af 03.10.2018, almindelige bemærkninger afsnit 2.2.

⁴³ U 2005.822 Ø.

omstændigheder i sagen, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.⁴⁴ Baggrunden for ændringen var at sætte fokus på konsekvenserne af brud på den særligt udvidede underretningspligt i servicelovens § 153, stk. 1, og var en del af regeringens mål om at styrke indsatsen for at give alle børn en god start på livet.⁴⁵

Underretningspligten er personlig, hvilket betyder, at individuelle medarbejdere, såsom skolelærere, stadig har et ansvar for at sikre, at en underretning når frem til kommunen, selv hvis interne procedurer kræver, at underretningen først går gennem skolens ledelse. Undlader ledelsen at underrette, og læreren heller ikke sikrer underretningen, kan læreren holdes ansvarlig for pligtforsømmelse i henhold til straffelovens § 156.⁴⁶

3.2.3 Den mellemkommunale underretningspligt

Den mellemkommunale underretningspligt indebærer, at en kommune skal underrette en anden kommune, når familier med børn under 18 år flytter fra én kommune til en anden, og fraflytningskommunen vurderer, at familien eller de kommende forældre har behov for særlig støtte jf. § 132, stk. 1, i barnets lov. Bestemmelsens stk. 2 fastslår, at fraflytningskommunen af egen drift skal videresende nødvendigt sagsmateriale, herunder relevante vurderinger, som fraflytningskommunen har foretaget i sagen.⁴⁷ Disse oplysninger kan sendes og dermed videregives uden samtykke fra den registrerede i retssikkerhedslovens § 11c og forvaltningslovens kapitel 8, om nødvendigt også uden samtykke fra forældremyndighedsindehavere.⁴⁸

Den mellemkommunale underretning er særlig vigtig, når flytningen sker for at undgå iværksættelse af støtte, eller som led i en forestående anbringelse.⁴⁹ Den mellemkommunale underretningspligt har til formål at gøre tilflytningskommunen opmærksom på et potentielt behov for særlig støtte samt at sikre, at tilflytningskommunen kan danne sig et hurtigt overblik over fraflytningskommunens vurderinger af sociale problemer, så tilflytningskommunen eksempelvis får mulighed for at reagere akut, hvis der er behov for det.⁵⁰

En underretning fra fraflytningskommunen medfører ikke i sig selv, at tilflytningskommunen er forpligtet til at iværksætte indsatser, men tilflytningskommunen er, som led i sin almindelige tilsynsforpligtelse i barnets lovs § 9, forpligtet til at undersøge forholdene omkring det barn, der har ophold i kommunen, som underretningen omhandler. Som eksempel kan nævnes FOB 2014-19, hvor en tilflytningskommune modtog en underretning fra fraflytningskommunen om en families to børn. Tilflytningskommunen fulgte dog hverken op på denne underretning eller

⁴⁴ LF 22 af 03.10.2018.

⁴⁵ LF 22 af 03.10.2018.

⁴⁶ VEJL 9471 af 21.06.2024, pkt. 20.

⁴⁷ LF 44 af 06.10.2022, bemærkningerne til § 132.

⁴⁸ LF 44 af 06.10.2022, bemærkningerne til § 132.

⁴⁹ VEJL 9471 af 21. juni 2024, kap. 1, pkt. 6.

⁵⁰ VEJL 9471 af 21. juni 2024, pkt. 6-13.

de mere end 10 efterfølgende underretninger fra blandt andet politi, skole og borgere, som kommunen modtog i det følgende år. Først da det ældste barn på ni år blev indlagt på hospitalet med en alkoholpromille på 2,57, blev børnene akut anbragt uden for hjemmet. Folketingets Ombudsmand vurderede kommunens manglende opfølgning som fuldstændig uforsvarlig.⁵¹

3.3 Forvaltningsretlige rammer for skønsudøvelse

I mange love gives forvaltningen adgang til at foretage et skøn i forhold til, hvilken afgørelse der skal træffes, herunder når der tages beslutninger i sager om børn, der oplever vold i hjemmet. Når hjemmelsgrundlaget giver forvaltningen en skønsbeføjelse, er denne dog bundet af en række forvaltningsretlige grundsætninger, såsom saglighed, proportionalitet, berettiget forventning, lighed mv. Et sådant skøn skal altid baseres på saglige grundlag, hvilket indebærer, at de formål, interesser og hensyn, der tillægges vægt, skal være lovlige og relevante i den konkrete sammenhæng.⁵²

Skønsudøvelsen relaterer sig typisk til vurderingen af præmisser (retsfaktum) og konklusion (retsfølge) i forvaltningsmæssige afgørelser. Begrebet "skøn" kan forstås på flere måder. For det første dækker det over situationer, hvor lovbestemmelser er "vage og elastiske" og giver mulighed for et bundet skøn. Ved disse vage, elastiske bestemmelser har lovgiver angivet kerneindholdet i bestemmelserne, som er styret af fortolkningsreglerne.⁵³ Imidlertid beskriver sådanne bestemmelser ofte ikke udførligt, hvilke konkrete betingelser eller kriterier der skal lægges til grund for en afgørelse, hvilket overlader myndighederne et skøn indenfor bestemmelsens grænser.⁵⁴ For det andet kan skønnet være frit, hvor loven i højere grad overlader afgørelsen til forvaltningens vurdering. Her handler det om at afveje hensyn og sikre, at afgørelsen er lovligt funderet. Ved 'frit skøn' er forvaltningen fortsat underlagt forvaltningsretlige grundsætninger som magtfordrejning, saglighed, proportionalitet mv.

Ifølge den forvaltningsretlige litteratur indebærer skønsudøvelse en nøje fortolkning af, om et skøn virkelig er frit, eller om det i realiteten er bundet af lovens præcise formuleringer. Et klassisk eksempel herpå er spørgsmålet om, hvorvidt en "kan"-bestemmelse i praksis skal forstås som en "skal"-bestemmelse.⁵⁵ En lovbestemmelse, der tilsyneladende lægger op til et frit

⁵¹ FOB 2014-19.

⁵² Fenger 2018, s. 315.

⁵³ Bønsing 2023, s. 330.

⁵⁴ Fenger 2018.

⁵⁵ Fenger 2018, s. 931.

skøn, kan være mere begrænset af lovens formål og formuleringer, end det umiddelbart fremgår. Skønsudøvelse forudsætter derfor en afvejning af relevante hensyn og en fortolkning, der sikrer overholdelse af lovens hensigt.⁵⁶

Et eksempel er barnets lov § 37, der giver kommunalbestyrelsen mulighed for at træffe afgørelser uden samtykke fra forældremyndighedsindehaveren, når det anses for værende af væsentlig betydning for et barns støttebehov. I disse tilfælde må forvaltningen basere sig på en abstrakt fortolkning af, hvad der udgør 'væsentlig betydning' eller 'fare'.

3.4 Underretningernes antal og karakter

Følgende afsnit indeholder en statistisk kortlægning af antallet og karakteren af underretninger i Danmark i perioden 2015-2023, baseret på deskriptive analyser af registerdata fra Danmarks Statistik. Formålet med kortlægningen er at skabe en grundlæggende forståelse for mønstrene og de overordnede tendenser, der kendetegner udviklingen i antallet og karakteren af underretninger gennem årene. Ved at fokusere på en simpel fremstilling af sammenhængen mellem få variable, kan kortlægningen give værdifulde indsigter i omfanget og typerne af underretninger over tid samt afsløre potentielle systematiske variationer, dog uden at fastslå årsagssammenhænge.

Afsnittet giver kontekst til de efterfølgende diskussioner af rammerne for det professionelle skøn, når underretninger om vold i hjemmet skal behandles. Som en del af konteksten vil mulige forklaringer bag udviklingerne i datamønstrene blive diskuteret. Det anvendte datamateriale er et udsnit af den tilgængelige registerdata om underretninger fra Danmarks Statistik, og følgende afsnit er således ikke en udtømmende redegørelse for det samlede datamateriale om underretninger.

3.4.1 Indberetning til Danmarks Statistik

Det følger af bekendtgørelse nr. 1172 af 14. november 2024 om dataindberetninger på socialområdet, at kommunalbestyrelserne skal indberette oplysninger om underretninger til Danmarks Statistik.⁵⁷ Dette indebærer, at samtlige underretninger skal kategoriseres i overensstemmelse med de grupperinger, som Danmarks Statistik anvender. Kategoriseringerne omfatter blandt andet underretningens afsender, det vil sige, hvilken persongruppe der har foretaget underretningen, samt årsagen til underretningen. Årsagerne er inddelt i 16 forskellige

⁵⁶ Bønsing 2023, s. 329-330.

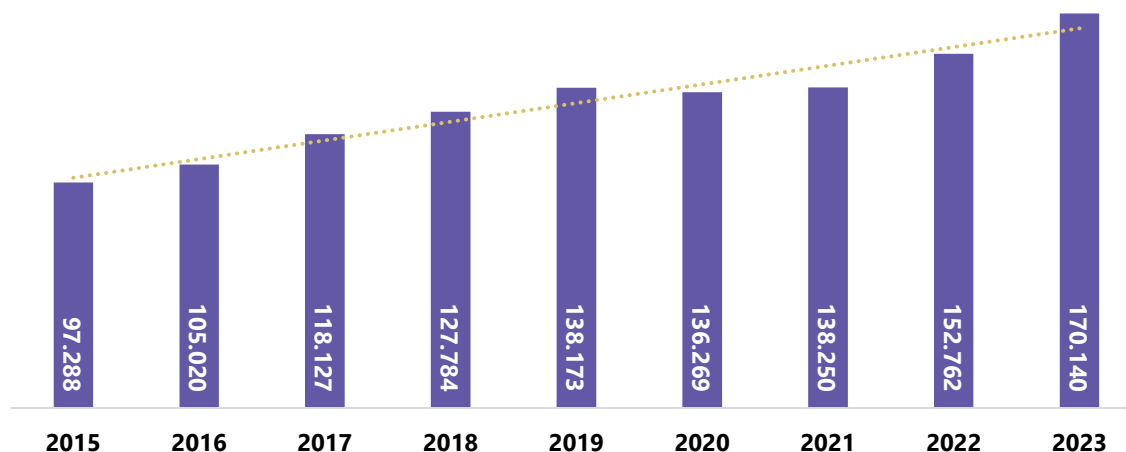
⁵⁷ BKG 1172 af 14.11.2024, kapitel 4.

kategorier, hvilket muliggør en detaljeret statistisk opdeling af underretninger, eksempelvis i forhold til overgreb begået af forældre, overgreb begået af andre, omsorgssvigt, højt konflikt-niveau i hjemmet og lignende forhold.

3.4.2 Antal underretninger på tværs af årsagskategorier

Det samlede antal underretninger på tværs af årsagskategorier på landsplan har været stigende fra 2015 til 2023. Fra det første opgørelsesår i 2015 og frem til 2023 steg det samlede antal underretninger fra 97.288 til 170.140 med en gradvis stigning i de mellemliggende år med undtagelse af 2020, hvor det samlede antal underretninger faldt med 1.904 sammenlignet med 2019. Sammenlignes årene 2015 og 2023, er der tale om en relativ stigning i antallet af underretninger på 74,89 procent. Udviklingen er illustreret i figur 1 nedenfor.

Figur 1: Underretninger i alt (2015-2023)



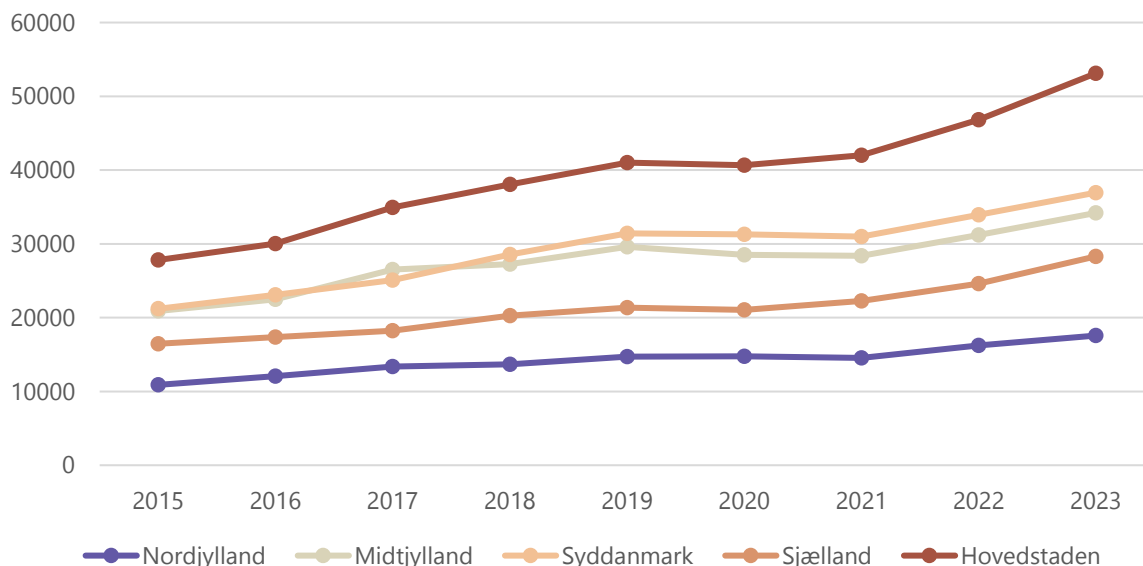
Årsagen til faldet i det samlede antal underretninger på landsplan i 2020 kan være midlertidige faktorer, som eksempelvis nedlukningen af samfundet i forbindelse med Covid-19-pandemien. Nedlukningen af børnehaver, skoler, fritidshjem og andre institutioner betød, at de fagpersoner, som normalt var sammen med børnene i dagligdagen, ikke havde de samme muligheder for at observere og rapportere bekymrende adfærd. Desuden kan nedlukningen generelt have begrænset børns kontakt med voksne uden for hjemmet således, at naboer og andre privatpersoner har haft færre anledninger til at blive opmærksomme på mistrivsel.⁵⁸

Ser man nærmere på udviklingen i antallet af underretninger fordelt på regioner, viser der sig en lignende tendens, hvor nogle regioner, især de større, har haft mere markante stigninger, mens andre regioner har oplevet mere stabile niveauer med mindre variation. Samlet set viser statistikken en stigende tendens i antallet af underretninger i de fleste regioner, selvom enkelte år viser små fald eller stabilisering. Det stigende antal underretninger kan indikere en øget

⁵⁸ Danmarks Statistik 2021.

opmærksomhed på rapportering af underretninger i de senere år. Udviklingen er illustreret i figur 2 nedenfor.

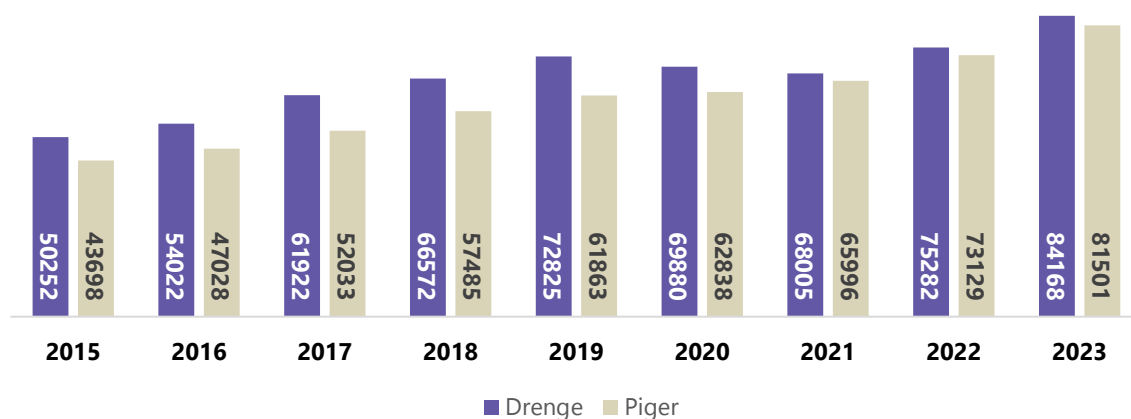
Figur 2: Udvikling i antal underretninger fordelt på regioner (2015-2023)



Det samlede antal underretninger er steget gradvist for både piger og drenge under 18 år i hele perioden 2015-2023, bortset fra et midlertidigt fald i antal underretninger om drenge under 18 år i perioden 2019-2021. Forskellen i antal underretninger fordelt på køn er desuden formindsket siden 2015. Mens antallet af underretninger om piger i 2015 udgjorde 46,5 procent af det samlede antal underretninger om piger og drenge, udgjorde de i 2023 49,2 procent. Udviklingen er illustreret i figur 3 nedenfor.

Figur 3: Underretninger fordelt på køn (2015-2023)

('uoplyst køn' og 'uoplyst køn, ufødt' ikke inddraget)



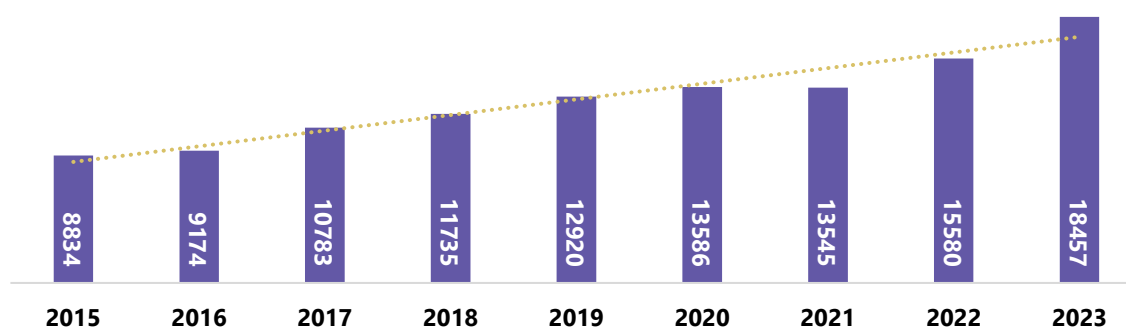
3.4.3 Antal underretninger med 'vold og overgreb' som årsag

Danmarks Statistik opgør årsager til underretninger i forskellige kategorier. I følgende redegørelse indgår følgende årsagskategorier: 1) Overgreb mod barn/ung fx seksuelt eller voldeligt; 2) Højt konfliktniveau eller vold i hjemmet mellem voksne; 3) Overgreb mod barn/ung fx seksuelt eller voldeligt, begået af forældrene; 4) Overgreb mod barn/ung fx seksuelt eller voldeligt, begået af andre end barnets/den unges forældre. Fra og med juli 2022 er den førstnævnte kategori dog påbegyndt en udfasning til fordel for årsagskategorierne 3 og 4, som er mere specifikke. I skrivende stund er der stadig enkelte kommuner som ikke har indberettet årsagskategorier 3 og 4 for 2023, men fortsat anvender den udfasede kategori 1. Derfor er der usikkerhed forbundet med at se på tværs af hele landet og bagudrettet.

I det følgende er årsagskategorier 3 og 4 enkelte steder slået sammen med den udfasede årsagskategori 1 for at give et samlet overblik. Det fremgår af de pågældende figurer, om årsagskategorierne er slået sammen. Ser man på den generelle udvikling i antallet af underretninger vedrørende overgreb mod barn/ung, eksempelvis seksuelt eller voldeligt, observeres en gradvis stigning i perioden 2015-2023 med undtagelse af 2021, hvor det samlede antal falder en smule sammenlignet med det foregående år. Den relative stigning i antallet af underretninger i kategorien fra 2022-2023 ligger på ca. 18,47 procent. Det er den højeste relative stigning i opgørelsesperioden, når antallet af underretninger i et givent år sammenlignes med det foregående. Udviklingen er illustreret i figur 4 nedenfor.

Figur 4: Underretninger om overgreb mod barn/ung fx seksuelt eller voldeligt (2015-2023)

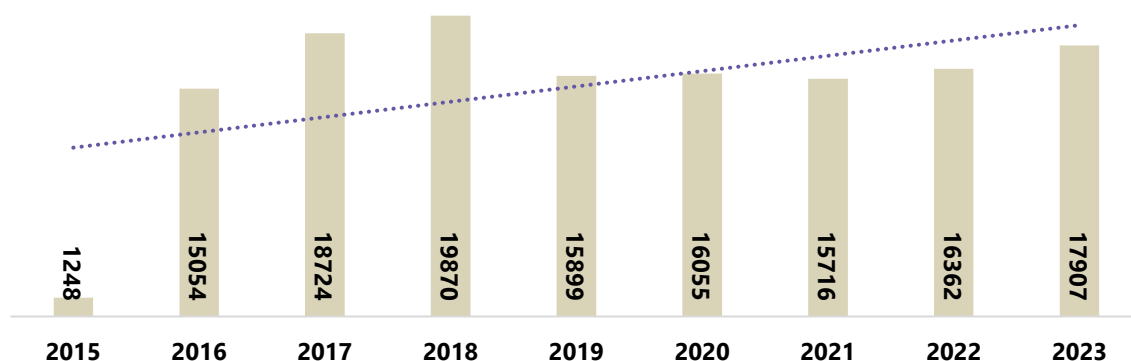
(årsagskategorierne 1, 3 og 4 slået sammen)



Ser man på årsagskategorien 'højt konfliktniveau eller vold i hjemmet mellem voksne', viser der sig en lidt anden tendens i udviklingen over årene end for de tre andre årsagskategorier, der handler om vold. I de fire første opgørelsesår fra 2015-2018 ses en kraftig stigning i antallet af underretninger med denne årsagskategori, mens antallet falder i 2019 og er mere stabilt det følgende opgørelsesår til og med 2022. På tværs af alle opgørelsesår er der en opadgående tendens for årsagskategorien. Den markante stigning fra 2015 til 2016 skyldes sandsynligvis

forbedringer i datakvaliteten, herunder en øget opmærksomhed på indberetningen af underretninger for årsagskategorien i alle kommuner, snarere end et udtryk for en faktisk stigning i antallet af underretninger om højt konfliktniveau eller vold i hjemmet mellem voksne – kun København, Aarhus og Aalborg har indberettet på årsagskategorien for 2015. Udviklingen er illustreret i figur 5 nedenfor.

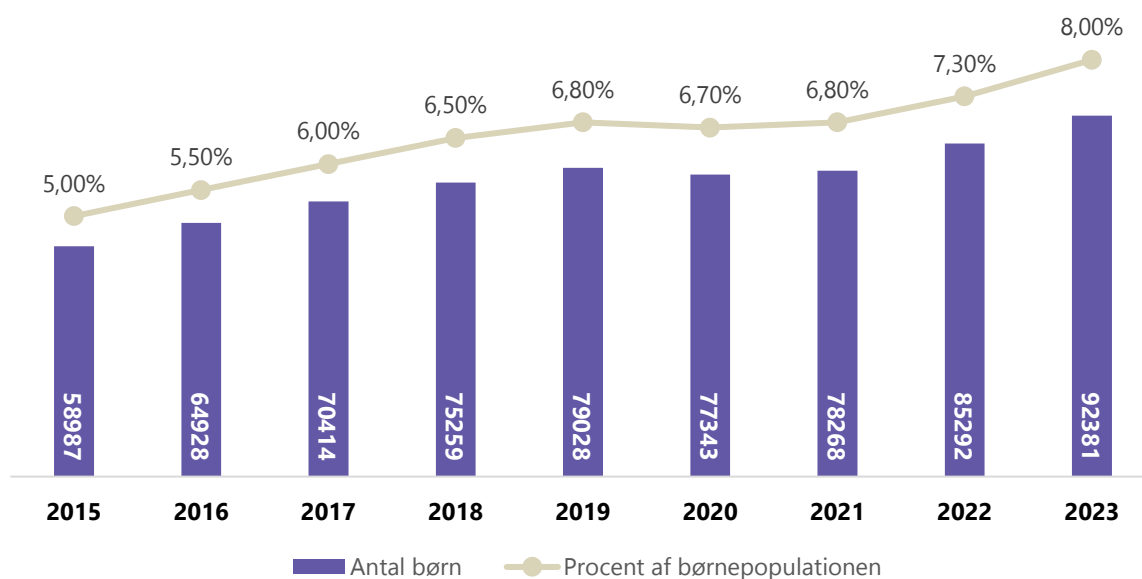
Figur 5: Underretninger om højt konfliktniveau eller vold i hjemmet mellem voksne (2015-2023)



3.4.4 Antal børn med underretninger på tværs af årsagskategorier

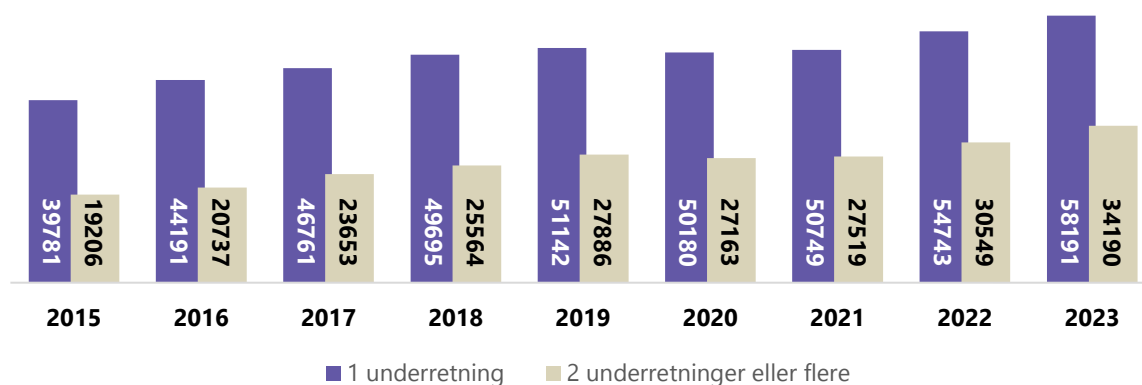
I 2015 omfattede det samlede antal underretninger på tværs af årsagskategorier i alt 58.987 børn, mens det samlede antal underretninger i 2023 omfattede 92.381 børn. Det svarer til, at der i 2015 var én eller flere underretninger på 5 procent af alle børn og unge under 18 år, mens der i 2023 var én eller flere underretninger på 8 procent af alle børn og unge under 18 år – en absolut stigning på 3 procentpoint og en relativ stigning på 56,6 procent. Generelt har der således både været en stigning i antallet af børn med underretninger, og en stigning i andelen af børn med underretninger i den samlede børnepopulation. Udviklingen er illustreret i figur 6 nedenfor.

Figur 6: Antal børn med underretninger og procentdel af børnepopulationen (2015-2023)



Ser man nærmere på antallet af underretninger pr. barn, var der i år 2015 én underretning om 39.781 børn, mens der i år 2023 var én underretning om 58.191 børn. I 2015 var der desuden 2 eller flere underretninger om 19.206 børn, mens der i 2023 var to eller flere underretninger om 34.190 børn. Udviklingen er illustreret i figur 7 nedenfor.

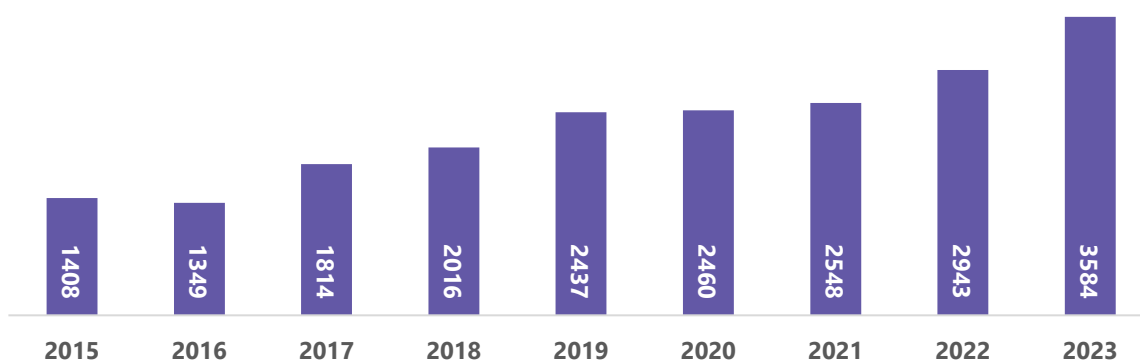
Figur 7: Antal underretninger pr. barn (2015-2023)



Sammenlignes antallet af børn med 6 eller flere underretninger for årene 2015 og 2023 er antallet steget fra 1408 til 3584 børn (se figur 8 nedenfor). Der er tale om en relativ stigning på ca. 154 procent, og antallet er således mere end fordoblet fra 2015 til 2023. Der kan ligge flere årsager til grund for udviklingen. En årsag kan eksempelvis være, at kommunerne modtager et øget antal chikanøse eller grundløse underretninger, da de ofte indebærer gentagne

underretninger på samme barn. Der kan også være tale om, at der modtages flere underretninger om de samme børn, fordi forløbet efter modtagelsen af de foregående underretninger ikke fører til en egnet indsats, der stopper og forebygger udfordringer for barnet og familien. Ydermere kan der være tale om en øget underretningstilbøjelighed blandt forskellige grupper i befolkningen. Det er dog ikke muligt at fastslå de bagvedliggende årsager alene på baggrund af den stigende tendens.

Figur 8: Antal børn med 6 eller flere underretninger (2015-2023)

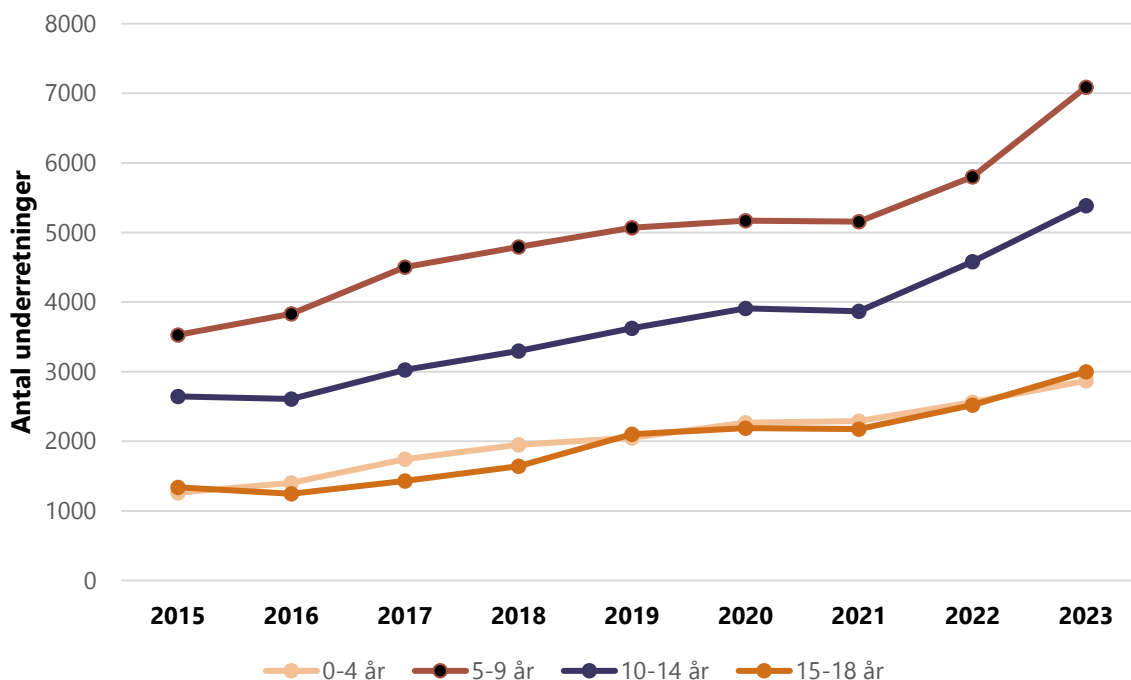


3.4.5 Antal børn med underretninger om vold og overgreb

I sager om overgreb mod et barn/ung er der i perioden 2015-2023 modtaget flest underretninger om børn i alderen 5-9 år. I 2015 udgjorde underretninger om børn i denne aldersgruppe 40 procent af det samlede antal underretninger om overgreb mod børn/unge, mens aldersgruppen i 2023 udgjorde 38 procent. Aldersgruppen, som der i perioden er lavet næstflest underretninger om overgreb på, er de 10-14-årige, hvorefter aldersgrupperne 0-4 år og 15-18 år i perioden har placeret sig relativt tæt (mellem hhv. 14-17 procent og 13-16 procent af det samlede antal underretninger). Der kan være forskellige grunde til, at antallet af underretninger er ulige fordelt på tværs af aldersgrupperne. En mulig forklaring kan eksempelvis være, at børn i aldersgruppen 0-4 år ikke alle er startet i institution, og har mindre veludviklede sproglige udtryksformer, hvilket gør dem mindre synlige. Udviklingen er illustreret i figur 9 nedenfor.

Figur 9: Underretninger om overgreb mod barn/ung fx seksuelt eller voldeligt fordelt på alder (2015-2023)

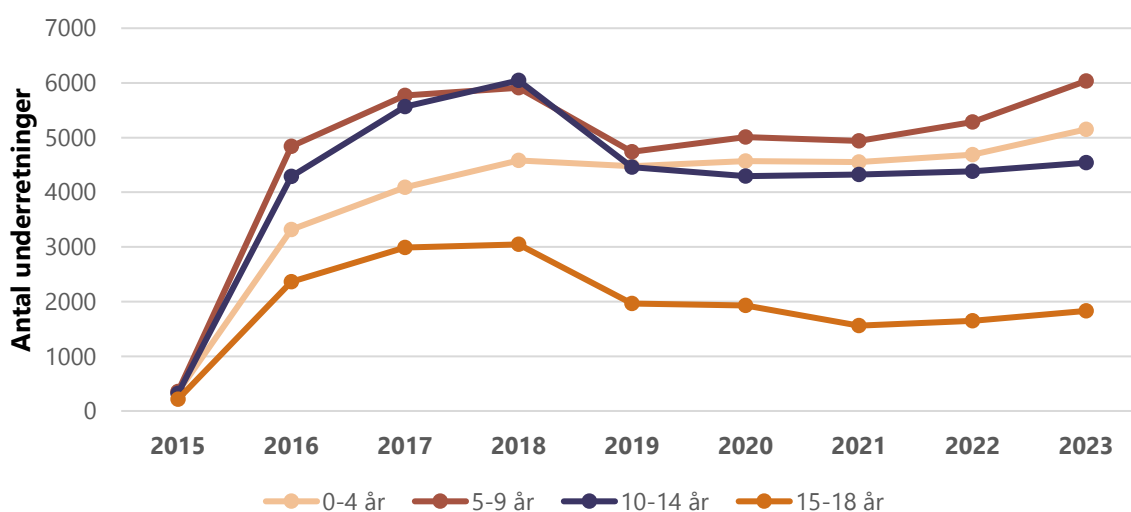
(årsagskategorierne 1, 3 og 4 er slået sammen. 'Ufødt' og 'Uoplyst alder' ikke inddraget)



Angående underretninger om højt konfliktniveau eller vold i hjemmet mellem voksne fordeler antallet af underretninger på de 0-4-årige, 5-9-årige og 10-14-årige sig tættere, end hvad angår underretninger om overgreb mod et barn/ung. Udviklingen er illustreret i figur 10.

Figur 10: Underretninger om højt konfliktniveau eller vold i hjemmet mellem voksne fordelt på alder (2015-2023)

('Ufødt' og 'Uoplyst alder' ikke inddraget)



3.4.6 Hvem underretter?

Følgende afsnit indeholder en præsentation af udviklingen i antallet af underretninger fordelt på afsendertype. Danmarks Statistik opgør afsendere af underretninger på en række kategorier:

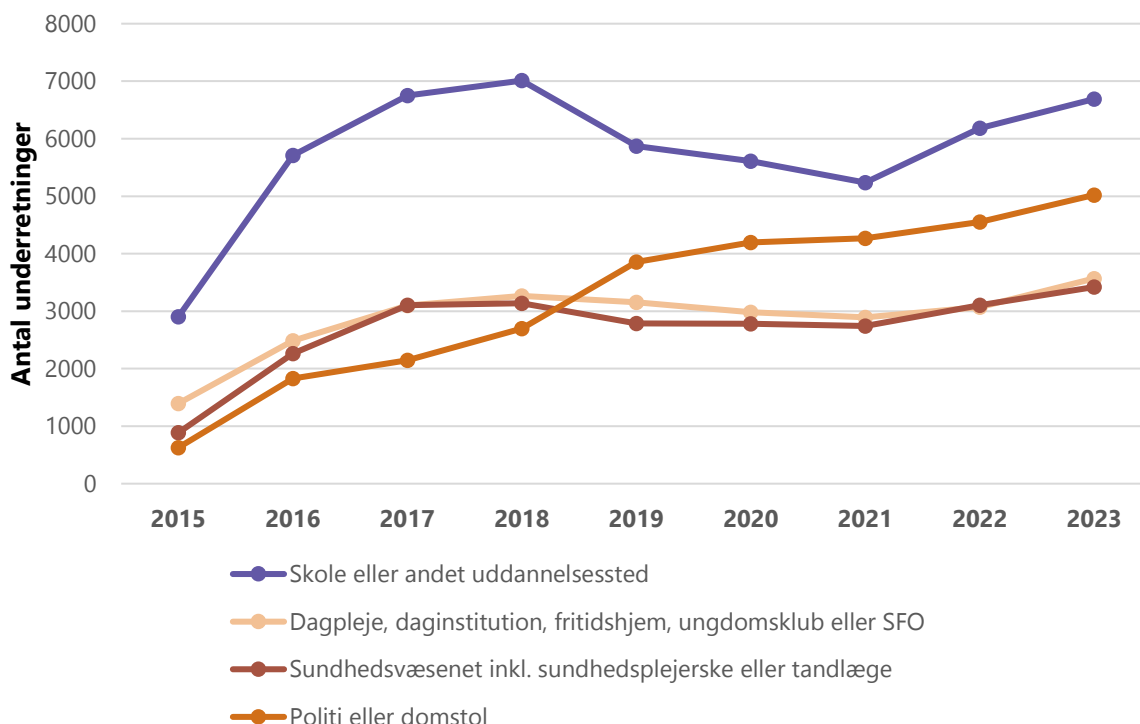
Danmarks Statistiks kategorisering af underrettere

1. Mellemkommunal underretning eller anden kommunal forvaltning
2. Skole eller andet uddannelsessted
3. Dagpleje, daginstitution, fritidshjem, ungdomsklub eller SFO
4. Sundhedsvæsenet
5. Sundhedsplejerske eller tandlæge
6. Politi eller domstol
7. Familie, barn selv eller bekendtskabskreds
8. Anonym
9. Anbringelsessted
10. Foreninger, frivillige organisationer eller krise-, misbrugs- og asylcentre
11. Andre
12. Uoplyst

Som en overordnet betragtning til faldet i antallet af underretninger i 2020, som tidligere beskrevet, er det værd at bemærke, at nedlukningen af samfundet i forbindelse med Covid-19-pandemien omfattede en række centrale institutioner, som eksempelvis skoler, dagtilbud, fritidshjem, SFO'er og ungdomsklubber, der ellers er afsendere af en betydelig del af det samlede antal underretninger. Andre institutioner som eksempelvis domstole, politi samt sundhedsvæsenet var dog ikke nedlukket under pandemien, og antallet af underretninger fra disse institutioner følger den stigende tendens fra de foregående år uden et fald i 2020. Udviklingen er illustreret i figur 11 nedenfor.

Figur 11: Afsendere af underretninger om overgreb eller højkonfliktniveau/vold i hjemmet mellem voksne i alt (2015-2023)

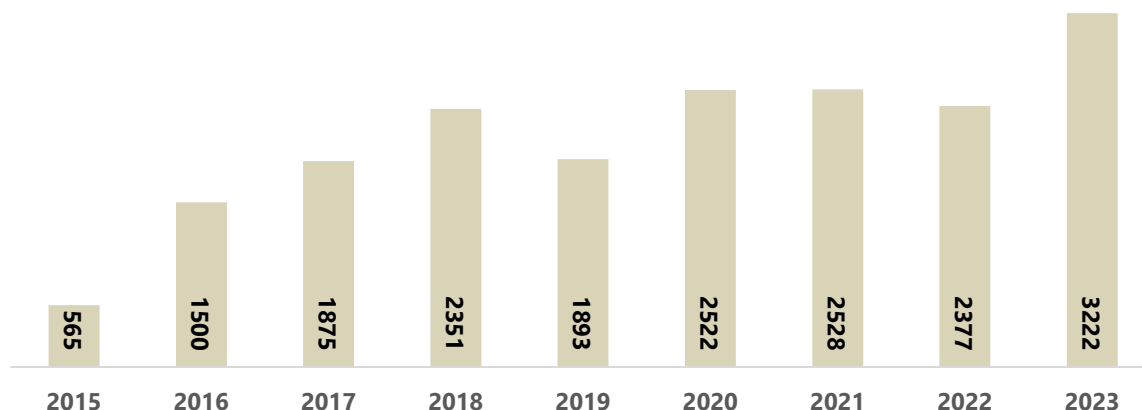
(årsagskategorierne 1, 2, 3 og 4 er slået sammen)



Der observeres desuden en stigning i antallet af anonyme underretninger om vold og overgreb i perioden 2015-2023. Fra 2022-2023 ses en relativ stor stigning i antallet af anonyme underretninger om vold og overgreb på ca. 35,54 procent. Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at børne- og ungerådgivere, ved anonyme underretninger, ikke har de samme muligheder for at følge op med underretteren og derfor potentielt kan have sværere ved at afdække sagens omstændigheder. Hvis den anonyme underretning er meget sparsomt beskrevet, er der desuden mulighed for, at børne- og ungerådgiveren slet ikke kan identificere barnet eller familien på baggrund af underretningen, og derfor kan have meget svært ved at følge op på underretningen. Udviklingen er illustreret i figur 12 nedenfor.

Figur 12: Anonyme underretninger om overgreb eller højt konfliktniveau/vold i hjemmet mellem voksne i alt (2015-2023)

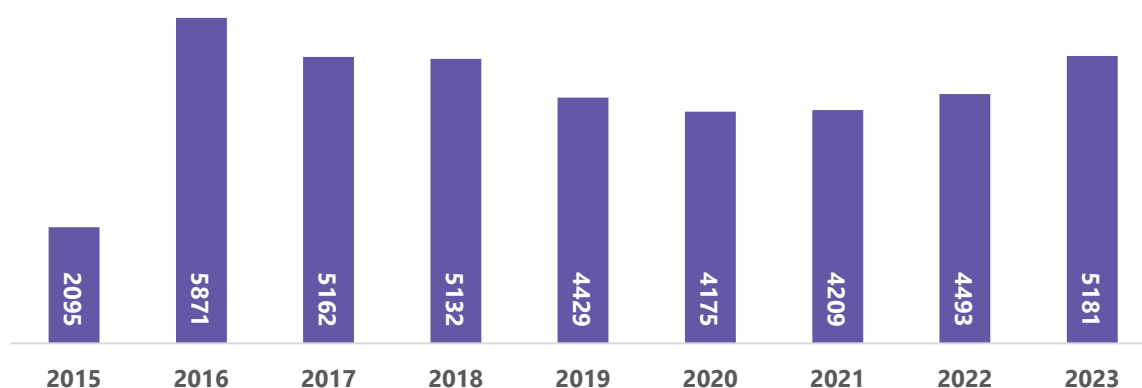
(årsagskategorierne 1, 2, 3 og 4 er slået sammen)



Stigningen i antallet af 'anonyme' underretninger om vold og overgreb står i kontrast til udviklingen i antallet af underretninger om vold og overgreb fra kategorien 'andre'.⁵⁹ Her observeres et gradvist årligt fald i antallet af underretninger fra 2016 til 2020, hvorefter der observeres en stigning frem mod 2023. Den relative stigning er på ca. 15,31 procent og dermed markant lavere end stigningen i antallet af anonyme underretninger om vold og overgreb. Udviklingen er illustreret i figur 13 nedenfor.

Figur 13: Underretninger om overgreb eller højt konfliktniveau/vold i hjemmet mellem voksne modtaget fra 'andre' i alt (2015-2023)

(årsagskategorierne 1, 2, 3 og 4 slået sammen)



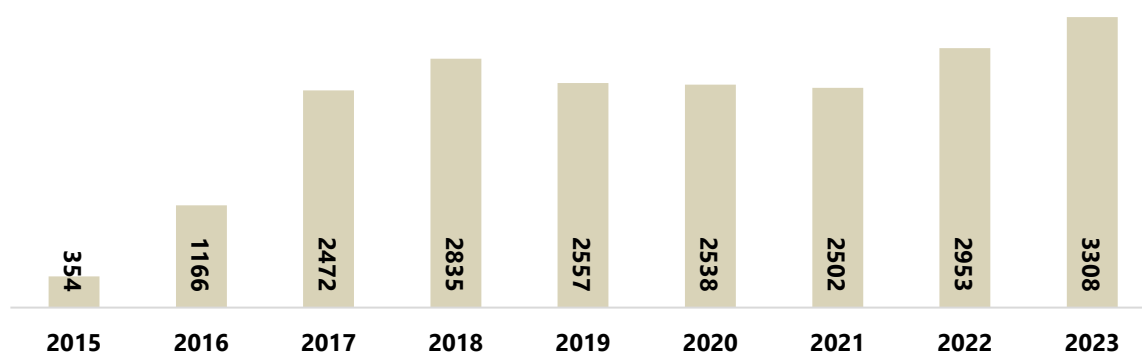
Observeres udviklingen i antallet af underretninger mellem kommunerne ses en stigende tendens fra 2015-2023 med fald i perioden 2018-2021, hvorefter antallet igen stiger i perioden

⁵⁹ Dvs. underretninger modtaget fra afsendere, der falder under kategorien 'andre' i Danmarks Statistiks opgørelse.

2021-2023. Den relative stigning fra 2021 til 2022 ligger på ca. 32,23 procent, mens det relative fald i antallet fra 2018-2021 ligger på ca. 11,71 procent. Den højere relative stigning i perioden 2021-2023 sammenlignet med det lavere relative fald i perioden 2018-2021 understreger den generelle stigende tendens. Udviklingen er illustreret i figur 14 nedenfor.

Figur 14: Mellemkommunal underretning eller anden kommunal forvaltning om overgreb eller højt konfliktniveau/vold i hjemmet mellem voksne i alt (2015-2023)

(årsagskategorierne 1, 2, 3 og 4 slået sammen)



Samlet set viser data en stigende tendens for antallet af anonyme underretninger og mellemkommunale underretninger i perioden 2015-2023. Det indikerer en øget opmærksomhed mod at underrette fra disse grupper. Samtidig indikerer det stigende antal anonyme underretninger, særligt fra 2022-2023, at kommunerne aktuelt behandler langt flere underretninger end tidligere, hvor det kan være vanskeligt at identificere barnet og familien samt følge op på sagen.

Datamaterialet er kendetegnet ved en mindre grad af usikkerhed, når det kommer til at sammenholde data fra tidligere år med data fra de seneste år. Det skyldes, at der er foretaget en ændring i opgørelsesmetoden, og at data derfor er spredt på forskellige kategorier. Der iagttages dog en stigning i antallet af underretninger vedrørende vold i hjemmet, hvoraf underretninger om vold og overgreb mod barnet begået af barnets forældre er mest udbredt, mens vold og overgreb mod barnet begået af andre end barnets forældre er mindre udbredt. Skoler og andre uddannelsessteder og sundhedsvæsenet er de aktører, der generelt underretter mest. Når det kommer til underretninger vedrørende vold i hjemmet mellem voksne, er der er langt mere lige fordeling på tværs af forskellige kategorier af underrettere, hvoraf politi eller domstole underrettede mest om vold og overgreb i 2023.

3.4.7 Overholdelse af tidsrammen for akutvurderinger opgøres ikke

Udover de tilgængelige oplysninger fra Danmarks Statistiks registre er der en række oplysninger relateret til modtagelsen og behandlingen af underretninger, der ikke opgøres, men som

ikke desto mindre er vigtige for forståelsen af praksis. I den forbindelse er det værd at bemærke, at registerdata om underretninger fra Danmarks Statistik primært omhandler antallet og karakteren af underretningerne, herunder hvor mange børn der er modtaget underretninger på, og ikke oplysninger om de forskellige sagsbehandlingsskridt.

Eksempelvis omfatter de tilgængelige registerdata fra Danmarks Statistik ikke oplysninger om antallet af sager, hvor der foretages en akutvurdering inden for de lovbestemte 24 timer. Statistikken dækker i den forbindelse heller ikke antallet af sager, hvor der ikke foretages en akutvurdering inden for de lovbestemte 24 timer. I en del af en bredere aktindsigtsanmodning til 93 danske kommuner, har Justitia anmodet hver kommune om en opgørelse af det samlede antal sager, hvor kommunen ikke har foretaget en indledende akutvurdering inden for de lovbestemte 24 timer efter modtagelsen af underretningen.

Flere kommuner angiver som svar på aktindsigtsanmodningen, at de ikke har mulighed for at fremsøge sager baseret på de kriterier, eller at de ikke foretager en særskilt registrering af, hvorvidt en indledende akutvurdering er foretaget inden for 24 timer, og at oplysningerne således ikke eksisterer. Selvom det ikke er muligt at generalisere på baggrund af besvarelsene, giver det en indikation af, at det i flere kommuner ikke er muligt at frembringe et overblik over, hvorvidt og i hvilket omfang reglerne om akutvurdering inden for 24 timer overholdes eller ej. Kommunerne har således heller ikke internt mulighed for at evaluere på denne del af deres praksis, uden at skulle foretage en omfattende manuel gennemgang af alle sager over en år-række.

Folketingets Ombudsmand har tidligere udtalt kritik af flere myndigheder, fordi de i forskellige sammenhænge ikke havde mulighed for at skabe overblik over deres egen praksis og dermed ikke var i stand til at efterprøve, om de eksempelvis overholdt det forvaltningsretlige lighedsprincip. Det drejer sig eksempelvis om en kritik af Københavns Universitets journalsystem, der ikke gjorde det muligt for universitetet at søge efter sager om et bestemt emne eller om en konkret bestemmelse i SU-lovgivningen⁶⁰, samt en kritik af politiets elektroniske bødesystem, der på lignende vis ikke tillod en fremsøgning af sager baseret på de ønskede kriterier.⁶¹ Den indledende akutvurdering er et afgørende sagsbehandlingsskridt, der skal afdække, om barnets sundhed eller udvikling er i fare, og om der er behov for straks at iværksætte akutte indsatser for barnet. Derfor må det betragtes som væsentligt, at kommunerne har mulighed for at danne overblik over, hvorvidt tidsfristen for akutvurderingen overholdes i praksis.

⁶⁰ FOB 2006.390.

⁶¹ FOB 2004.569.

3.5 Delkonklusion

Reglerne om underretning sætter samlet set få konkrete rammer for, hvordan private borgere og personer i offentlig tjeneste eller hverv i praksis vurderer, hvornår de er forpligtet til at indsende en underretning til kommunen. Det er eksempelvis ikke beskrevet, hvordan private borgere i praksis skal bære sig ad med at vurdere, om en konkret observeret hændelse giver indikationer på en fremtidig forbrydelse og dermed udløser afværgepligten eller den almene underretningspligt. Det er heller ikke yderligere beskrevet, hvordan frontpersonale i praksis skelner mellem situationer, der udløser underretningspligt, og situationer, der falder inden for eksempelvis folkeskolelovens regler og derfor kan afhjælpes med lokal støtte.

Ydermere beskriver de forvaltningsretlige regler ikke konkrete betingelser for udøvelsen af det professionelle skøn ved behandlingen af underretninger, men indeholder en række generelle og principielle retningslinjer for forvaltningens skønsudøvelse jf. de forvaltningsretlige grundsatninger. Spørgsmålet om, i hvilke grader skønnet er frit eller bundet, er i sig selv et spørgsmål om en konkret vurdering i den pågældende sag, hvilket i yderligere grad gør det vanskeligt for den enkelte børne- og ungerådgiver at vurdere rammerne for deres skøn.

Supplerende litteratur giver dog mere konkrete vejledninger til, hvordan personer i offentlig tjeneste eller hverv kan forholde sig til forskellige grader af viden om eksempelvis vold og overgreb, hvorved der sættes en klarere ramme for det professionelle skøn i praksis, end den som følger direkte af reglerne om den skærpede underretningspligt og forvaltningsretten. Betragtes reglerne om underretning isoleret, sættes der dog meget vide rammer for vurderingen af, hvorvidt en underretning skal indsendes, hvilket medfører et stort ansvar både for private borgere og i særlig grad for personer i offentlig tjeneste eller hverv og de institutioner, de er tilknyttet.

Udpluk af registerdata fra Danmarks Statistik viser flere tendenser, som har implikationer for kommunernes daglige arbejde med at modtage og behandle underretninger om børn og unge. Generelt har det samlede antal underretninger været stigende siden 2015 med få periodiske undtagelser, som eksempelvis et fald i det samlede antal underretninger under Covid-19-pandemien. I antallet af underretninger om vold og overgreb mod børn og unge ses der også en stigende tendens i hele opgørelsesperioden. I den forbindelse er det senest tilgængelige opgørelsesår 2023 særligt bemærkelsesværdigt, fordi det både markerer det absolut højeste antal underretninger om vold og overgreb mod børn og unge i hele opgørelsesperioden og den højeste relative stigning i antallet af underretninger om vold og overgreb mod børn og unge i hele opgørelsesperioden, når man sammenligner med det foregående år. Det betyder, at mange kommuner behandler stadig flere underretninger hvert år, hvilket generelt medfører et større ressourceforbrug og sandsynligvis et større sagstryk på den enkelte sagsbehandler i flere kommuner.

Ses der specifikt på antallet af anonyme underretninger om børn og unge, er antallet også steget betydeligt siden 2015. I 2023 var der i alt 3.222 anonyme underretninger om henholdsvis overgreb mod børn og unge (fx seksuelt eller voldeligt) og højt konfliktniveau eller vold i hjemmet mellem voksne. Det er en relativ stigning siden 2022 på 35,54 procent. Kommunerne har i skrivende stund ikke mulighed for at indhente supplerende oplysninger fra anonyme underrettere, og stigningen i antallet af anonyme underretninger kan således have betydning for kommunernes mulighed for at oplyse sagerne inden for en kort tidsramme.

4 Internationale forpligtelser

Danmark har indgået en række folkeretlige forpligtelser, der har væsentlig betydning for kommunernes behandling af underretninger om børn, der oplever vold i hjemmet. I følgende afsnit præsenteres centrale internationale forpligtelser, og hvordan de kan have betydning for danske kommuners arbejde med underretninger.

4.1 FN's Børnekonvention

Danmark har den 5. juli 1991 ratificeret FN-konventionen af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder (Børnekonventionen).⁶² Ved ratificeringen har Danmark forpligtet sig til at indrette de nationale retsregler og administrative praksisser i overensstemmelse med konventionen.⁶³ Børnekonventionen er derfor en relevant retskilde i dansk ret, og administrative myndigheder skal også af egen drift inddrage internationale menneskeretlige forpligtelser i fortolkningen og anvendelsen af børns rettigheder. I relation til børnekonventionens anvendelse på underretningsområdet er det derfor væsentligt, at de relevante grundlæggende principper, konventionsmæssige rettigheder samt tilhørende fortolkningsbidrag, særligt i form af generelle kommentarer fra Børnekomiteen, inddrages.

4.1.1 Centrale principper i Børnekonventionen

Visse bestemmelser i Børnekonventionen har opnået status som centrale og ligestillede principper, som alle rettigheder i konventionen skal fortolkes i lyset af.⁶⁴ Først og fremmest skal det grundlæggende princip om barnets bedste iagttages i alle de sager, der vedrører barnet. Det fremgår af Børnekonventionens artikel 3(1), at barnets bedste skal komme i første række. Andre væsentlige hensyn kan dog være ligestillede med hensynet til barnets bedste.⁶⁵ Diskriminationsforbuddet, som genfindes i bl.a. Børnekonventionens artikel 2, betragtes ligeledes som et grundlæggende princip. Diskriminationsgrundene optegnet i Børnekonventionens artikel 2 er barnets (eller barnets forældres eller værges) race, hudfarve, køn, sprog, religion, politiske eller anden anskuelse, formueforhold, handicap, fødsel eller anden stilling samt national, etnisk eller social oprindelse. Listen af forbudte diskriminationsgrunde er ikke udtømmende, og diskriminationsforbuddet ses desuden beskrevet i grundlæggende menneskeretlige konventioner. EU-reguleringen nævner eksempelvis yderligere diskriminationsgrunde. F.eks. forbyder EU Charterets artikel 21 udtrykkeligt enhver forskelsbehandling på grund af køn, race, hudfarve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro,

⁶² Udenrigsministeriet 1992.

⁶³ Social- og Boligministeriet u.d.

⁶⁴ Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder og Europarådet 2015, s. 15ff.

⁶⁵ Adolphsen 2022.

politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, alder eller seksuel orientering.

Det grundlæggende princip i Børnekonventionens artikel 12 om barnets ret til at blive hørt og inddraget er særligt væsentligt i sagsbehandling, der vedrører børn og unge. Børnekonventionens artikel 12, stk. 1, angiver, at et barn, der er i stand til at udforme sine egne synspunkter, frit har ret til at udtrykke disse synspunkter i alle forhold, der vedrører barnet. Barnets synspunkter bør tillægges passende vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed. Børnekonventionens artikel 12, stk. 2, bestemmer desuden, at barnet skal gives mulighed for at udtale sig i enhver behandling ved dømmende myndighed eller forvaltningsmyndighed af sager, der vedrører barnet, enten direkte eller gennem en repræsentant eller et passende organ i overensstemmelse med de i national ret foreskrevne fremgangsmåder.⁶⁶ Det bemærkes, at der ikke er angivet en aldersgrænse for inddragelsen af barnet eller den unge.

FN's Komité for Barnets Rettigheder, der overvåger implementeringen af Børnekonventionen, har understreget, at deltagerstaterne, hvor det er muligt, bør give barnet ret til at blive hørt direkte. Dette skal ske i et børnevenligt miljø, på en børnevenlig måde, og i et hvert sagsforløb, der omhandler barnet. Barnet må vælge om høring skal ske direkte eller gennem en repræsentant. Særligt ved undersøgelser af traumatiske begivenheder understreger Komiteen, at børn ikke bør høres mere end nødvendigt, idet barnet kan risikere at blive re-traumatiseret.⁶⁷ Deltagerstaterne skal desuden sikre, at barnet modtager alle nødvendige oplysninger samt den nødvendige rådgivning i overensstemmelse med princippet om barnets tarv (barnets bedste). I Danmark har børnekonventionen haft stor betydning for formuleringen af barnets lov, som regulerer underretningsområdet. I forarbejderne til barnets lov nævnes børnekonventionen direkte, og det er således et eksempel på, hvordan børnekonventionen har haft konkret betydning for dansk ret.⁶⁸ I andre sammenhænge, hvor børnekonventionen ikke nævnes eksplicit, er det dog vanskeligere at fastslå den direkte sammenhæng mellem børnekonventionens principper og formuleringer og dansk ret.

⁶⁶ Adolphsen 2018.

⁶⁷ CRC/C/GC/12 General Comment No. 12 (2009) The right of the child to be heard særligt § 24.

⁶⁸ Af forarbejderne til lovforslaget, jf. Folketingstidende 2022-23, A, L 93 som fremsat, side 115, fremgår det, f.eks., at lovforslaget understøtter det centrale princip i Børnekonventionens artikel 12 om barnets ret til at blive hørt og få sine synspunkter tillagt passende vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed. Barnets ret til at blive hørt er bl.a. afspejlet i lovforslagets kapitel 2, hvori det tydeliggøres, at alle børn vil skulle inddrages ved kontakt og samtaler, og at deres holdninger, ønsker og behov vil skulle høres. Der henvises gennemgående i lovforslaget til Børnekonventionens centrale principper, og et tidssvarende børnesyn, hvor barnet eller den unge er til i sin egen ret, og hvor der lægges afgørende vægt på barnets eller den unges perspektiv og synspunkter i både sagsbehandlingen og i tilrettelæggelsen af indsatsen (lovforslagets s. 42).

4.1.2 Andre væsentlige beskyttelseshensyn og forpligtelser

Jævnfør Børnekonventionen betragtes familien som den naturlige ramme for barnets vækst og trivsel (præambel). Staten skal respektere det ansvar og de rettigheder og pligter, som forældrene har (jf. artikel 5). Staten bør undlade at gribe ulovligt ind i familieforhold (artikel 8), og børn bør kun adskilles fra deres forældre, når det er til barnets bedste. Der skal desuden være mulighed for retlig prøvelse af den kompetente myndigheds afgørelse, hvor parterne i sagen skal høres og inddrages (jf. artikel 9). Jævnfør artikel 19 er myndighederne forpligtede til at træffe alle passende lovgivningsmæssige, administrative, sociale og uddannelsesmæssige forholdsregler med henblik på at beskytte barnet mod alle former for vold, herunder effektivt efterforske begrundede påstande om børnemisbrug, vold mod børn og skade på børn (jf. artikel 19). Hvis omsorgssvigt af børn indberettes, eller hvis der foreligger tilstrækkeligt bevis for omsorgssvigt i hjemmet eller i private institutioner, er staten forpligtet til både at indføre effektive systemer samt træffe foranstaltninger til beskyttelse af børn.⁶⁹

Stater har altså en positiv forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at støtte både forældre og familier og for at beskytte børn mod muligt misbrug samt bevare de familiemæssige bånd i videst muligt omfang. Stater har en bred ramme for skøn, når der træffes en indledende beslutning om at adskille børn fra deres forældre, men sagsbehandlingen skal dog sikre grundlæggende retssikkerhedsmæssige garantier, idet retten til familie- og samvær er udgangspunktet.⁷⁰

FN's Komité for Barnets Rettigheder (Børnekomiteen) har udsendt en række vigtige generelle bemærkninger og anbefalinger vedrørende staters forpligtelser i henhold til Børnekonventionen. De generelle bemærkninger er fortolkningsbidrag, der kan anvendes til at fortolke indholdet af Børnekonventionens forpligtelser, men er ikke i sig selv juridisk bindende. Eksempelvis beskriver generel bemærkning nr. 13 foranstaltninger til beskyttelse af barnet mod alle former for vold,⁷¹ og generel bemærkning nr. 12 beskriver barnets ret til at blive hørt.⁷² Danske domstole og andre retsanvendende myndigheder kan finde praktisk vejledning i disse dokumenter, når der skal træffes afgørelser i konkrete sager.⁷³

Børnekomiteen kan behandle konkrete individuelle klager.⁷⁴ De individuelle udtalelser er ikke juridisk forpligtende, men Danmark forholder sig til relevante afgørelser.⁷⁵ Der foreligger ikke

⁶⁹ Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder og Europarådet 2015, s. 123 ff.

⁷⁰ Ibid., s. 79.

⁷¹ CRC/C/GC/13 General comment No. 13 (2011) The right of the child to freedom from all forms of violence.

⁷² CRC/C/GC/12 General Comment No. 12 (2009) The right of the child to be heard. Se også: EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) Håndbog om europæisk lovgivning om børns rettigheder (2020) s. 123 ff.

⁷³ Betænkning om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet Betænkning nr. 1546 (2014) s. 211.

⁷⁴ BKI nr. 2 af 11/01/2016. Bekendtgørelse af valgfri protokol af 19. december 2011 om en procedure for henvendelser til konventionen af 20. november 1989 om barnets rettigheder, artikel 5.

⁷⁵ Social- og Boligministeriet u.d. (a).

direkte udtalelser fra Børnekomiteen vedrørende underretningsspørgsmålet, men Børnekomiteen har behandlet en sag, hvor høring af barnet var et centralt spørgsmål. I denne sag, hvor Danmark ikke var part, udtrykte den danske regering, at man var uenig med Børnekomiteens fortolkning af rækkevidden af forpligtelsen til at høre barnet direkte. Ifølge den danske regering kunne barnets synspunkter også udtrykkes gennem barnets partsrepræsentant, dvs. normalt forældrene, men også andre omsorgspersoner, eksempelvis plejeforældre, medmindre det konkret måtte lægges til grund, at repræsentanten ikke varetager barnets interesser.⁷⁶

4.2 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) er ved lov nr. 285 af 29. april 1992, jf. senest lovbekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998, gjort anvendelig på linje med anden dansk lov, således at den kan påberåbes af, og anvendes af danske domstole og andre rets-anvendende myndigheder. De relevante bestemmelser i EMRK er artikel 2 (beskyttelse af retten til livet), artikel 3 (beskyttelse mod tortur og nedværdigende behandling), samt artikel 8 (beskyttelse af privatlivet og den personlige integritet). EMRK beskytter desuden mod diskrimination, typisk efter det accessoriske diskriminationsforbud i artikel 14, hvoraf Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) vurderer, om der er udøvet diskrimination i forhold til en borgers mulighed for at udleve en bestemt rettighed i EMRK, som skal sikres uden forskelsbehandling på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold. Typisk vil det blive undersøgt, om personer er blevet behandlet forskelligt i en sammenlignelig situation, og om der er en objektiv og rimelig begrundelse for forskelsbehandlingen. Hvis det ikke er tilfældet, konkluderes det, at behandlingen var diskriminerende og dermed en krænkelse af forbuddet mod diskrimination.

4.3 Udvalgte sager ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

Sager ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har vist, at staten er forpligtet til at sørge for en effektiv beskyttelse af børn mod vold, herunder vold udøvet af privatpersoner. Praksis viser, at børns generelle livsvilkår kan udgøre umenneskelig og nedværdigende behandling i strid med EMRK artikel 3, uanset om barnet ikke udsættes for vold eller øvrige overgreb.⁷⁷ En effektiv beskyttelse kræver et strafferetligt værn, rimelige og tilstrækkelige tiltag for at forhindre vold og misbrug, hvor myndigheder har eller burde have viden om risikoen herfor. Desuden kræves effektiv efterforskning inden for rimelig tid, hvor der bliver rejst en begrundet klage om udøvelse af vold mod barnet. Børn anses desuden for at være en særlig sårbar

⁷⁶ Social- og Boligministeriet u.d. (a), sag nr. 12/2017 C.E. mod Belgien.

⁷⁷ Z m.fl. mod UK (29392/95), som refereret i (U.2021.2254 Ø).

gruppe, hvorfor der skal være særlig overvågenhed over for vold og angreb på deres værdighed. Efterforskning af anklager om vold skal både være effektive for at stoppe udøvelsen af vold, og samtidig respektere retssikkerhedsmæssige og processuelle garantier, hvilket de nedstående eksempler om inddragelse af barnet og samtykke fra EMD-praksis viser:

I sagen *Sahin mod Tyskland*⁷⁸ forbød moren enhver kontakt mellem klageren og hans fire-årige datter. Den tyske regionale domstol afgjorde, at bevilling af samvær mellem faren og hans datter ville være til skade for barnet på grund af de alvorlige spændinger mellem forældrene. Denne afgørelse traf domstolen uden at høre barnet, om hun fortsat ønskede at se sin far. En national ekspert fandt efter grundige overvejelser, at en afhøring af barnet kunne have medført en risiko for barnet. EMD fandt, at de processuelle krav, der er understøttet i artikel 8 i EMRK – om at høre et barn ved retten – under disse omstændigheder ikke indebar en forpligtelse til direkte at udspørge barnet om dets forhold til faren.

I sagen *M.A.K. og R.K. mod Storbritannien*⁷⁹ blev der med baggrund i en mistanke om seksuelt misbrug, taget blodprøve og fotos af et barn uagtet af at begge forældre ikke ønskede undersøgelsen af deres barn. EMD fandt, at der ikke kunne retfærdiggøres, at hospitalet udlod at få enten et samtykke fra forældrene eller en national domstols accept til udførelse af indgrebet. I sagen *V.I. mod Moldova* fandt EMD, at nationale myndigheder efter artikel 3 i EMRK har en forpligtelse til at iværksætte de nødvendige skridt uden ophold, til at vurdere troværdigheden af anklagerne, at undersøge omstændighederne, og identificere hvem der kan være ansvarlige.⁸⁰

4.4 Delkonklusion

Danske myndigheder er forpligtet til at overholde internationale forpligtelser samt orientere sig i den praksis, der kommer fra internationale domstole og overvågningsmekanismer. I forbindelse med udarbejdelse af lovgivning, og fortolkning af udstrækningen af konkrete forpligtelser, spiller særligt Børnekonventionens grundlæggende principper og konkrete rettigheder i stadig højere grad en rolle. Her er særligt fokus på bl.a. inddragelse og høring af barnet, samt

⁷⁸ *Menneskerettighedsdomstolen, Sahin mod Tyskland [Storkammer], nr. 30943/96, 8.7.2003*

⁷⁹ *M.A.K. og R.K. mod Storbritannien* 45901/05 og 40146/06 af 23/06 2010 (§§ 75 – 80). Også beskrevet i *European Court of Human Rights: Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights; Rights of the child; Updated on 31 August 2024 s. 32.*

⁸⁰ *V.I. v. The Republic of Moldova* (26.06.2024) (§ 109).

forståelsen af et tidssvarende børnesyn. Særligt princippet om barnets bedste, og beskyttelsen mod overgreb er hele grundhensynet bag forpligtelsen til at foretage underretninger.

Der er forskellige fortolkninger af rækkevidden af forpligtelsen efter børnekonventionen til at høre børn og unge i underretningssager. Det ses eksempelvis i sagen fra EMD 'Sahin mod Tyskland' over for sagen 'C. E. mod Belgien' fra Børnekomiteen. Den danske regering er mere på linje med EMD i fortolkningen af rækkevidden af høringspligten, hvorefter det under visse omstændigheder kunne være tilstrækkeligt at høre barnet indirekte, eksempelvis via en partsrepræsentant for barnet.⁸¹ Det klare udgangspunkt i barnets lov er dog efter § 5, stk. 3, direkte kontakt og inddragelse af barnet eller den unges holdning og synspunkter.

Som eksempel på konkret anvendelse kan nævnes de danske domstoles fortolkning af forpligtelserne efter EMRK artikel 3 (beskyttelse mod nedværdigende behandling mv.) og kommunernes handlepligt. I flere sager har danske domstole statueret handlepligt for den ansvarlige myndighed, når børn og unge har været udsat for seksuelt misbrug eller vanrøgt.⁸² Den ansvarlige myndighed har efter de menneskeretlige forpligtelser derfor en pligt til at træffe positive foranstaltninger med henblik på at beskytte udsatte og sårbare børn og unge mod at blive udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling på anbringelsessteder eller i hjemmet. Såfremt den ansvarlige myndighed bliver bekendt (eller burde være bekendt) med en sådan situation, men undlader at følge op i tilstrækkelig grad, har myndigheden forsømt sin handlepligt, og kan ifalde erstatningsansvar. Danske domstole har også fortolket spørgsmålet om forældelse af erstatningsansvaret i lyset af de internationale forpligtelser og har fundet, at der gælder særlige forpligtelser, når det kommer til disse krav.⁸³

⁸¹ Denne tilgang ses afspejlet i § 5, stk. 4 i barnets lov, hvorefter kravet om samtaler og anden direkte kontakt med barnet, i helt særlige tilfælde helt eller delvis kan fraviges, hvis barnets eller den unges alder eller andre forhold i afgørende grad taler imod det. Barnets eller den unges holdning og synspunkter skal i disse tilfælde tilvejebringes på anden vis.

⁸² Se U.2017.3272Ø: Kommune fundet erstatningsansvarlig i forbindelse med tre pigers anbringelse på et opholdssted. Forældelse ikke indtrådt, og U.2021.2254 Ø, hvor kommune blev dømt til at betale godtgørelse for krænkelse af EMRK artikel 3, fordi kommunen havde forsømt sin forpligtelse til at sikre et barn mod umenneskelig og nedværdigende behandling.

⁸³ U.2017.3272Ø Praxis ville være en krænkelse af EMRK artikel 13, jf. EMRK artikel 3 (retten til effektive retsmidler – mulighed for at søge godtgørelse efter at være udsat for nedværdigende behandling). Dommen medførte en lovændring.

5 Krav til kommunens behandling af underretninger

Der stilles ikke mange retlige krav til, hvordan kommunen konkret skal behandle underretninger. Barnets lov indeholder dog nogle få konkrete processuelle skridt, som beskrives i det følgende.

5.1 Indledende akutvurdering

Det følger af barnets lov § 136, stk. 2, at kommunen senest 24 timer efter modtagelsen af en underretning skal foretage en vurdering af, om barnets sundhed eller udvikling er i fare, og om der er behov for straks at iværksætte akutte indsatser for barnet. Denne indledende vurdering betegnes også som en akutvurdering. Der skal foretages akutvurderinger af alle underretninger, uanset underrettningens øvrige indhold. Kommunen er forpligtet til at sikre, at alle akutvurderinger foretages inden for de første 24 timer efter modtagelse af underretningen. Kravet om akutvurderinger gælder også i weekender og helligdage, hvor kommunen er forpligtet til at sikre det nødvendige beredskab til at håndtere akutvurderingen af underretninger uden for forvaltningens normale åbningstid.⁸⁴ Hvis det efter en konkret akutvurdering af underretningen findes, at der ikke er behov for akut handling, kan underretningen overgå til kommunens øvrige sagsgang for behandling af underretninger.

I den myndighedsguide, som udarbejdes af Folketingets Ombudsmand, peges der på en række typiske fejltyper i underretningssager, som der således er god grund til at være særligt opmærksom på i kommunernes sagsbehandling.⁸⁵ Den ene af disse fem fejltyper er, at kommunen ikke handler hurtigt nok, eksempelvis ved ikke at overveje inden for 24 timer, om der skal igangsættes en akut indsats.

Ankestyrelsen har siden 2020 foretaget en række årlige undersøgelser af kommunernes overholdelse af de retlige krav til behandlingen af underretninger. Undersøgelserne kaldes børnesagsbarometret.⁸⁶ I børnesagsbarometret fra 2024 konkluderer Ankestyrelsen på baggrund af en gennemgang af 173 sager, at kravet om akutvurdering inden for 24 timer blev opfyldt i 98 procent af sagerne. For anbringelsessager var overholdelsen 99 procent (baseret på 68 sager), mens den var 98 procent for familiebehandlingsager og andre indsatser. Det er en væsentlig forbedring i forhold til børnesagsbarometret fra 2021, hvor overholdelsen var på 88 procent.

⁸⁴ VEJL 9471 af 21.06.2024, pkt. 44.

⁸⁵ Ombudsmanden: Kommunernes behandling af underretninger om bekymring for børn, afsnit 4. Tilgået 24.02.2025

⁸⁶ Det bemærkes, at den seneste og alle tidligere udgivelser af børnesagsbarometret omhandler reglerne om underretning fra det forhenværende kapitel 27 i lov om social service (serviceloven), og de dækker således ikke reguleringen af underretninger i det nugældende kapitel 16 barnets lov.

Ankestyrelsen bemærker dog i fodnoterne til side 21, at datagrundlaget er for lille til, at resultaterne er generaliserbare på tværs af alle sager af den pågældende sagstype i de deltagende kommuner.⁸⁷

5.2 Notatpligt, journaliseringspligt og kvittering for underretning

Kommunen har notatpligt, når den modtager en underretning, der indeholder oplysninger om en sag, som har betydning for en sags afgørelse. Denne pligt fremgår af offentlighedslovens § 13, stk. 1. Notatpligten gælder primært i sager, hvor der skal træffes afgørelse, og den sikrer, at der er en skriftlig dokumentation af de faktiske oplysninger, der indgår i sagen. Kommunen har pligt til at notere oplysninger, som har betydning for sagens afgørelse, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 2. Det afgørende for notatpligten er, om der modtages oplysninger, som kan bidrage til at skabe klarhed om sagens faktiske omstændigheder. Hvis disse oplysninger ikke allerede fremgår af sagen, skal de noteres.⁸⁸

Det fremgår ligeledes af offentlighedslovens § 15, stk. 1, at en offentlig forvaltning, som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, skal journalisere, i det omfang, dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Dokumenterne skal journaliseres snarest muligt efter modtagelse eller afsendelse, jf. offentlighedslovens § 15, stk. 2. Efter lovens § 15, stk. 3, skal journalsystemet indeholde oplysninger om datoen for modtagelse eller afsendelse samt en kort tematisk angivelse af dokumentets indhold. Journaliseringspligten gælder for statslige myndigheder samt kommunale og regionale enheder, der er en del af centralforvaltningen, jf. offentlighedslovens § 15, stk. 4. Som hovedregel vil der være notatpligt og journaliseringspligt ved underretninger, fordi de ofte indeholder oplysninger, der er relevante for vurderingen af, om der skal iværksættes en undersøgelse af barnets eller den unges forhold, jf. barnets lov § 20. Oplysningerne i underretningen udgør typisk en del af grundlaget for afgørelsen, og kommunen skal sikre, at sagen er tilstrækkeligt oplyst for at kunne træffe en informeret beslutning om støttebehov eller andre nødvendige indsatser.

I den myndighedsguide, som udarbejdes af Folketingets Ombudsmand, peges der på en række typiske fejltypes i underretningssager, som der således er god grund til at være særligt opmærksom på i kommunernes sagsbehandling. En af disse fejltypes er, at kommunerne i praksis ikke får noteret mundtligt modtagne oplysninger ned, eller ikke får journaliseret alle relevante oplysninger. Det er således vigtigt, at kommunerne foretager den nødvendige dokumentation, så der holdes overblik og bliver fulgt tilstrækkeligt op på alle oplysninger.⁸⁹

⁸⁷ Ankestyrelsen 2024, s. 21.

⁸⁸ VEJL 9471 af 21.06.2024, nr. 54.

⁸⁹ Ombudsmanden: Kommunernes behandling af underretninger om bekymring for børn, afsnit 4. Tilgæet 24.02.2025.

Senest seks hverdage efter modtagelsen af underretningen skal kommunen bekræfte modtagelsen over for den person, der har foretaget underretningen, i henhold til barnets lov § 138, stk. 1.

Hvis underretningen er indgivet af en offentligt ansat i overensstemmelse med den skærpede underretningspligt i barnets lov § 133, skal kommunen som udgangspunkt også orientere underretteren om, hvorvidt der på baggrund af underretningen iværksættes en børnefaglig undersøgelse, en afdækning eller indsatser for det pågældende barn, medmindre særlige forhold gør sig gældende, jf. lovens § 138, stk. 2. Et særligt forhold kan eksempelvis være, at der eksisterer en konflikt mellem den konkrete fagperson og forældrene.⁹⁰ Orienteringen har til formål at bekræfte over for underretteren, at kommunen behandler sagen på behørig vis, og give fagpersonen mulighed for at tilrettelægge sit fremadrettede arbejde med barnet.⁹¹

Det kan være relevant for underretteren at få kendskab til, at der er iværksat handling, hvis vedkommende, i henhold til barnets lov § 152, overvejer at underrette Ankestyrelsen på grund af fortsatte bekymringer. Ankestyrelsen har herefter 8 uger til at beslutte, om sagen skal tages til behandling. Ankestyrelsen har mulighed for at pålægge kommunen sagsbehandlingsskridt. Formålet med tilbagemeldingen er at informere underretteren. Der er ikke fastsat en konkret frist for denne orientering, men det antages i lovens forarbejder, at den sker "inden rimelig tid", eksempelvis i forbindelse med igangsættelse af en afdækning, en børnefaglig undersøgelse eller eventuelle støttende indsatser eller anbringelse.⁹² Underretteren får imidlertid ikke nødvendigvis oplysninger om de konkrete begrundelser, indhold af undersøgelser eller sagsbehandlingsskridt, som kommunen foretager på baggrund af underretningen.

5.3 Standsning af børne- og ungeydelse

I tilfælde, hvor underretningen omhandler ulovligt skolefravær på over 15 procent, jf. barnets lov § 133, stk. 2, skal kommunen træffe afgørelse om at standse børne- og ungeydelsen, jf. lovens § 134. Afgørelsen om standsning af ydelsen gælder for et kvartal, jf. lovens § 134. Forud for dette skal der foretages partshøring af forældrene og den unge over 10 år jf. forvaltningslovens formelle regler i kapitel 5 samt eventuelt tages kontakt til skolelederen for at sikre, at der ikke er tale om fejlregistreringer.⁹³ Reglerne om ulovligt skolefravær er fastsat i bekendtgørelse om elevers fravær fra folkeskolen.⁹⁴ Det er også vigtigt at være opmærksom på, om skolefraværet hænger sammen med overgreb, eksempelvis for at skjule fysiske tegn på vold eller æresrelaterede problemstillinger, såsom genopdragelsesrejse.

⁹⁰ VEJL 9471 af 21.06.2024, pkt. 29.

⁹¹ VEJL 9471 af 21.06.2024, pkt. 29.

⁹² LFF 93 af 29.03.2023, specielle bemærkninger til § 138.

⁹³ VEJL 9471 af 21.06.2024, nr. 32.

⁹⁴ BKG 1063 af 24.10.2024

5.4 Systematisk og rettidig sagsbehandling

Det fremgår af barnets lov § 136, stk. 1, at kommunen skal sikre, at der iværksættes en rettidig og systematisk vurdering af alle underretninger. Dette indebærer, at der skal foretages en central registrering af underretningerne, så arbejdet kan tilrettelægges systematisk, og alle underretninger kan blive fulgt op på korrekt vis. Kommunens tilrettelæggelse bør sikre en hurtig afdækning, også i sager, der ikke er blevet vurderet som akutte, jf. barnets lov § 136, stk. 1.⁹⁵

Det er ikke detaljeret fastsat i lovgivningen, hvordan sagsbehandlingen skal foregå, men kravet om rettidig og systematisk vurdering medfører, at kommunen normalt bør sikre, at underretninger behandles på et socialfagligt grundlag, belyses tilstrækkeligt og at alle relevante oplysninger inddrages og noteres på sagen.⁹⁶

I Folketingets Ombudsmands myndighedsguide, afsnittet om typiske fejltypes i underretnings-sager, peges der på problemer med, at kommunen ikke undersøger sagen tilstrækkeligt, eksempelvis ved ikke at indhente alle relevante oplysninger. Der peges også på, at nogle kommuner generelt ikke har fået fastlagt sagsgange, der kan sikre en rettidig og systematisk vurdering af underretningerne. Det fremhæves i den forbindelse, at sådanne manglende sagsgange kan medføre, at der ikke bliver fulgt godt nok op på alle de oplysninger, som kommunen modtager.⁹⁷

Kommunen er forpligtet til at foretage en central registrering af alle underretninger med henblik på at understøtte tilrettelæggelsen af kommunens indsatser, jf. barnets lov § 136, stk. 1, 2. pkt. Det skal blandt andet sikre overblik over antallet af indkomne underretninger, og hvor hurtigt de behandles.⁹⁸

5.5 Orientering af forældremyndighedsindehavere

Barnets lov fastsætter, i henhold til § 8, stk. 3, at det skal overvejes, hvordan der i relevant omfang kan ske en systematisk inddragelse af barnets familie og netværk. Retten til at blive inddraget i sagsbehandlingen er i praksis velkendt på flere områder, da retten til inddragelse og medvirken fremgår af retssikkerhedslovens § 4. I forbindelse med en underretning bør den, der foretager underretningen, overveje, om forældrene skal informeres om, at en underretning er blevet indsendt. Det kan for fagpersoner, der har foretaget en underretning, være en fordel

⁹⁵ VEJL 9471 af 21.06.2024, nr. 40.

⁹⁶ VEJL 9471 af 21.06.2024, pkt. 42.

⁹⁷ Ombudsmanden: Kommunernes behandling af underretninger om bekymring for børn, afsnit 4. (tilgået 24.02.2025)

⁹⁸ VEJL 9471 af 21.06.2024, pkt. 43.

for det fremtidige samarbejde med forældrene.⁹⁹ Der er ikke krav om at indhente samtykke fra forældrene, så det vil kun dreje sig om en orientering.

Som udgangspunkt skal kommunen orientere barnets forældre om indholdet af en underretning. Dette gælder dog ikke, hvis afgørende hensyn taler imod det.¹⁰⁰ Hvis underretningen eksempelvis omhandler mistanke om overgreb begået af forældrene selv eller andre nærtstående familiemedlemmer, skal forældrene ikke orienteres om underretningen, da det kan medføre en risiko for barnets sikkerhed eller velbefindende.¹⁰¹

5.6 Pligt til genvurdering

Hvis kommunen modtager en underretning om et barn, som kommunen allerede har iværksat indsatser overfor, er kommunen forpligtet til at genvurdere sagen. Det følger af barnets lov § 137, stk. 1. Formålet med denne bestemmelse er at sikre, at en bekymring vedrørende et udsat barn eller en ung ikke bliver overset, selv når der er iværksat støtte. Dette gælder især i de tilfælde, hvor der fortsat kan være grund til bekymring for barnets eller den unges trivsel, selvom kommunen allerede har iværksat indsatser.¹⁰² Ved genvurderingen skal der deltage minimum en person, som løser opgaver inden for området for udsatte børn og unge, men som ikke tidligere har behandlet den pågældende sag. Formålet hermed er at fremme en fælles faglig drøftelse og kvalificeret sparring omkring sagen, og om den igangværende indsats er tilstrækkelig på baggrund af oplysningerne i den nye underretning.¹⁰³

I Folketingets Ombudsmands myndighedsguide, afsnittet om typiske fejltyper i underretnings-sager, peges der på problemer med genvurderingerne, idet nogle kommuner ikke får vurderet om den hjælp, som et barn allerede modtager, er den rette, selvom der kommer nye underretninger om barnet.¹⁰⁴

I børnesagsbarometret fra 2024 konkluderer Ankestyrelsen på baggrund af en gennemgang af 168 sager, at kravet om genvurdering kun blev opfyldt i 51 procent af sagerne. For anbrings-sager var overholdelsen 46 procent, mens den var 54 procent for andre indsatser.¹⁰⁵ Det viser tydelige mangler i kommunernes praksis.

⁹⁹ VEJL 9471 af 21.06.2024, pkt. 21.

¹⁰⁰ VEJL 9471 af 21.06.2024, pkt. 42.

¹⁰¹ VEJL 9471 af 21.06.2024, pkt. 21.

¹⁰² LFF 93 af 29.03.2023, specielle bemærkninger til § 137.

¹⁰³ VEJL 9471 af 21.06.2024, pkt. 49.

¹⁰⁴ Ombudsmanden: Kommunernes behandling af underretninger om bekymring for børn, afsnit 4. (tilgået 24.02.2025).

¹⁰⁵ Ankestyrelsen 2024, s. 21.

5.7 Børneinddragelse og børnesamtale

Barnets lov¹⁰⁶ § 5 angiver, at børn har ret til omsorg, tryghed, beskyttelse og inddragelse. Sidstnævnte ret er en høringsret og er udformet med udgangspunkt i FN's Børnekonventions § 12. Formålet er at sikre, med udgangspunkt i et tidssvarende børnesyn, at barnet eller den unge sættes i centrum og anerkendes som selvstændigt individ med egne holdninger, ønsker og perspektiver på deres liv, og i kraft heraf får indflydelse på de forhold, der vedrører dem. Der er ikke fastsat nogen nedre aldersgrænse for, hvornår barnet skal høres, hvilket er i overensstemmelse med internationale forpligtelser. Bestemmelsen er en rettesnor for sagsbehandlingsarbejdet, der fastlægger en ramme for kommunalbestyrelsens ansvar og angiver de hensyn, der skal indgå.

Efter barnets lov § 5, stk. 3, skal barnets eller den unges holdning og synspunkter tilvejebringes og inddrages løbende ved samtaler og anden direkte kontakt, inden der træffes beslutninger eller afgørelser efter loven om barnets eller den unges forhold.

Efter barnets lov § 5, stk. 4, kan kravet om samtaler og anden direkte kontakt i § 5, stk. 3 i helt særlige tilfælde helt eller delvist fraviges, hvis barnet eller den unges alder eller andre forhold i afgørende grad taler imod det. Barnet eller den unges holdning og synspunkter vil i disse tilfælde skulle tilvejebringes på anden vis. Barnets alder, modenhed eller evt. fysiske eller psykiske funktionsnedsættelse vil som udgangspunkt ikke i sig selv kunne begrunde en undladelse af at tilvejebringe og inddrage barnet eller den unges holdning og synspunkter i sager. I stedet vil myndighederne i disse tilfælde have pligt til at sikre, at inddragelsen og tilvejebringelsen af barnets synspunkter sker ud fra barnets præmisser.¹⁰⁷

Barnet eller den unge skal således inddrages, uanset om sagen er under afdækning, undersøgelse, afgørelse eller opfølgning. Inddragelsen er ikke kun knyttet til afgørelser, men vedrører også fx udøvelsen af faktisk forvaltningsvirksomhed. Det beror på en konkret vurdering af barnets behov, ønsker og forholdene i sagen, hvordan kontakten gennemføres, og hensynet er, at inddragelsen i højere grad sker på barnet eller den unges præmisser.

I de tilfælde, hvor der skal træffes afgørelse om barnets forhold efter loven, vil en manglende tilvejebringelse og inddragelse af barnet eller den unges holdning og synspunkter udgøre en væsentlig mangel ved afgørelsen,¹⁰⁸ og spørgsmålet om, hvorvidt barnet eller den unge løbende er blevet hørt og inddraget, og om barnets eller unges synspunkter, holdninger og

¹⁰⁶ LBG 890 af 19.06.2024.

¹⁰⁷ Jf. forarbejderne til lovforslaget, jf. Folketingstidende 2022-23, A, L 93 som fremsat, side 138.

¹⁰⁸ Jf. forarbejderne til lovforslaget, jf. Folketingstidende 2022-23, A, L 93 som fremsat, side 138.

ønsker er tilvejebragt i fornødent omfang, indgår i forbindelse med den materielle prøvelse i en eventuel klagesag.¹⁰⁹

Barnet eller den unge har ret til at afslå at udtale sig i den konkrete sag og skal vejledes om muligheden om retten til en bisidder, jf. barnets lov § 6.

Kommunen har mulighed for at gennemføre en samtale med barnet eller den unge i forbindelse med vurderingen af en underretning, jf. barnets lov § 137, stk. 2. Det er også fastsat i formålsbestemmelserne i barnets lov, at hjælp og støtte ydes med afsæt i barnets eller den unges perspektiv, ressourcer og behov, jf. lovens § 2, stk. 2. Dette skal ses i sammenhæng med lovens §§ 5-8. Ved underretning om overgreb mod barnet eller den unge, jf. barnets lov § 137, stk. 3, skal der altid gennemføres en samtale med barnet eller den unge, medmindre barnets umodenhed eller sagens karakter taler imod det. Det kan være tilfældet, hvis underretningen vurderes som grundløs eller chikanøs, eller hvis kommunen allerede var i gang med at undersøge sagen, før de modtog underretningen.¹¹⁰

Samtalen kan finde sted uden samtykke fra forældremyndighedshaverne og uden deres tilstedeværelse, når hensynet til barnet eller den unge taler for det, hvilket altid vil være tilfældet, når der er bekymring for, at en eller begge forældre har begået overgreb mod barnet. Når børnesamtalen gennemføres uden forældrenes tilstedeværelse, skal kommunen sørge for, at barnet kender sin ret til eksempelvis at medbringe en bisidder til samtalen. Samtidig bør kommunen også sørge for, at samtalen afholdes i tryghedsskabende rammer for barnet, eksempelvis på barnets skole eller daginstitution eller et børnevenligt indrettet lokale hos forvaltningen.¹¹¹

5.8 Inddragelse af politiet

I tilfælde, hvor oplysningerne i underretningen angår mistanke om strafbare forhold, såsom vold udøvet mod et barn, kan kommunen være forpligtet til at inddrage andre myndigheder i sagen, eksempelvis ved at indgive en politianmeldelse. I den forbindelse skal kommunen vurdere, om der er behov for at beskytte barnet mod eventuelle nye overgreb. Denne forpligtelse fremgår af afværgepligten i straffelovens § 141, som tidligere beskrevet i afsnit 3.1, der fastslår en pligt til at forebygge eller afværge en forbrydelse, der indebærer fare for et menneskes liv eller velfærd, hvis man har kendskab hertil. Dette gælder især tilfælde, hvor der tidligere er begået overgreb mod barnet, og der er risiko for, at det kan ske igen.

¹⁰⁹ Vejledning 2023-12-19 nr. 10073 om generelle bestemmelser i barnets lov (Delvejledning 1) pkt. 12.

¹¹⁰ VEJL 9471 af 21.06.2024, pkt. 53.

¹¹¹ VEJL 9471 af 21.06.2024, pkt. 50.

Kommunens opgave i disse situationer er todelt. Først og fremmest skal kommunen sikre barnets sikkerhed, og beskytte det mod potentielle nye overgreb. Dernæst skal kommunen gennemføre en vurdering af barnets støttebehov, uafhængigt af en eventuel straffesag. Dette skyldes, at en domfældelse i visse tilfælde kan være vanskelig at opnå, eksempelvis hvis der mangler tilstrækkelige beviser. Den strafferetlige efterforskning og afgørelse varetages af politiet, mens kommunen har ansvaret for at iværksætte de nødvendige sociale indsatser og støtte til barnet.¹¹²

Et eksempel, der fremhæver vigtigheden af rettidig og korrekt sagsbehandling, er en sag fra Silkeborg Kommune.¹¹³ Her modtog kommunen en alvorlig underretning fra en skole, som beskrev mistanke om, at en far udøvede vold mod sine børn. Kommunen undlod dog at indgive en politianmeldelse, hvilket blev kritiseret af Folketingets Ombudsmand. Derudover gik der fire måneder, før kommunen besluttede at iværksætte en børnefaglig undersøgelse, og yderligere tre og en halv måned, før en børnesamtale blev afholdt. Ombudsmanden vurderede, at sagsbehandlingstiden var kritisabel og understregede vigtigheden af, at kommuner handler hurtigt og systematisk i sådanne alvorlige sager.

5.9 Delkonklusion

De forskellige krav til kommunernes behandling af underretninger er rettet mod at imødegå barnets udfordringer med egnet og rettidig handling. Hertil udpensler reglerne en række sagsbehandlingsskridt, som skal efterleves under specifikke omstændigheder. Det beror i nogle tilfælde på bestemte objektive kriterier, hvorvidt et sagsskridt skal foretages. Kommunen er eksempelvis forpligtet til at foretage en genvurdering af sager med igangværende indsatser, hvis de modtager en ny underretning om barnet, med deltagelse af mindst én myndighedsperson, som ikke tidligere har behandlet sagen. I andre tilfælde er videre sagsbehandlingsskridt dog afhængige af en konkret vurdering af oplysninger i sagen. Det er eksempelvis tilfældet for den rettidige og systematiske vurdering af underretninger, hvor reglerne lægger op til, at kommunerne selv vurderer de passende rammer for vurderingen af sagerne i den specifikke myndighedskontekst.

De krav, der stilles til kommunernes behandling af underretninger, er overordnet rettet mod at sikre en rettidig og kvalificeret indsats for at beskytte barnets tarv og imødegå udfordringer i barnets liv. Disse krav omfatter både fastsatte procedurer, som skal følges konsekvent, og områder, hvor kommunerne har skønsmæssig frihed inden for rammerne af lovgivningen. Kommunerne er forpligtet til at iværksætte en akuttvurdering inden for 24 timer, hvilket ifølge

¹¹² VEJL 9471 af 21.06.2024, pkt. 14.

¹¹³ FOB 2010 20-9.

børnesagsbarometret fra 2024 overholdes i langt de fleste sager. Samtidig er der krav om systematisk journalisering og notatpligt, der skal sikre tilstrækkelig dokumentation og et korrekt grundlag for afgørelser. Reglerne om genvurdering, der skal beskytte børn med igangværende indsatser, viser imidlertid væsentlige mangler i praksis, hvilket indikerer et behov for øget opmærksomhed og kvalitet i sagsbehandlingen.

Børnesamtaler spiller en central rolle i at sikre barnets perspektiv i sagsbehandlingen, og loven understreger, at barnet eller den unge skal inddrages på en måde, der tilgodeser deres behov og tryghed – se i øvrigt afsnit 4 om forpligtelser til at inddrage barnets synspunkter. Ved alvorlige underretninger, herunder mistanke om overgreb, er kommunen desuden forpligtet til at samarbejde med politiet for at beskytte barnet og sikre en helhedsorienteret indsats. Sammenfattende viser reglerne en balance mellem faste krav, der sikrer ensartethed og rettidighed, samt fleksibilitet, der giver kommunerne mulighed for at tilpasse indsatsen til den konkrete sag. Samtidig understreger praksisområder med udfordringer behovet for en mere systematisk implementering af de lovgivne krav for at opnå den ønskede standard i alle kommuner.

6 Kommunens screening og afdækning af sagen

Ved modtagelse af en underretning skal kommunen, i overensstemmelse med de forvaltningsretlige grundsætninger, herunder officialprincippet og undersøgelsesprincippet, oplyse sagen tilstrækkeligt til, at kommunen kan vurdere, hvad der skal ske i sagen. Det beror på en konkret vurdering af underretningen og øvrige oplysninger i sagen, hvilke sagsbehandlingsskridt der er nødvendige for, at kommunen kan foretage en sådan vurdering.¹¹⁴ Ifølge barnets lov § 18 skal kommunen foretage en screening af sager, hvor der er viden om eller grund til at antage, at en mindreårig har behov for hjælp eller støtte efter loven. I forbindelse med den screening kan sagerne opdeles i tre grupper:

1. Sager, hvor der ikke er behov for yderligere afdækning af den mindreåriges støttebehov.
2. Sager, der kræver yderligere afdækning af et eller flere forhold af betydning for støttebehovet
3. Sager, der kræver en børnefaglig undersøgelse.

6.1 Sager uden behov for yderligere afdækning

De problemstillinger, der ikke kræver yderligere afdækning af barnets eller den unges støttebehov, reguleres efter barnets lov § 18, stk. 1, nr. 1. Det omfatter sager, hvor det fra starten er klart, hvilken udfordring der skal håndteres, og hvilken indsats der er behov for – hvilket normalt kun er tilfældet ved en lettere og mere afgrænset problemstilling. Den officielle vejledning nævner som eksempler på dette et barn med behov for psykologsamtaler på grund af forældrenes skilsmisse eller død, eller et barn som på grund af en fysisk funktionsnedsættelse har behov for et konkret hjælpemiddel.¹¹⁵

6.2 Sager med yderligere afdækning

Når en sag har en større tyngde og kompleksitet, skal der som udgangspunkt ske en nærmere afdækning af et eller flere forhold i sagen. Det kan eksempelvis være for nærmere at kunne vurdere, hvilke problemstillinger der er til stede, og hvilke indsatser der vil være relevante. Den officielle vejledning nævner som eksempel på sager, der normalt vil kræve yderligere afdækning, at det kan dreje sig om situationer, hvor der er tale om mere generel mistrivsel, adfærdsproblemer eller højt skolefravær. Det er således sager, hvor der er behov for en nærmere afdækning af de bagvedliggende årsager til problemerne. Den yderligere afdækning kan blandt

¹¹⁴ [Kommunernes behandling af underretninger om bekymring for børn \(ombudsmanden.dk\)](#), pkt. 3.2.

¹¹⁵ Vejledning nr. 9471 af 21. juni 2024, pkt. 62.

andet ske ved at inddrage fagpersoner, såsom pædagoger, lærere og andre, der har kendskab til barnet.¹¹⁶

6.3 Sager med børnefaglig undersøgelse

I visse situationer skal kommunen foretage en børnefaglig undersøgelse i overensstemmelse med barnets lov § 20, stk. 1. Dette er tilfældet, når der er grund til at antage, at der er tale om en alvorlig eller kompleks sag, hvis der er overvejelser om at anbringe et barn uden for hjemmet, hvis der er mistanke om, at et barn har været udsat for overgreb, eller hvis en forælder eksempelvis har været på krisecenter med barnet på grund af vold i hjemmet, men vælger at vende tilbage til det voldelige miljø. Kommunen kan også vælge at igangsætte en børnefaglig undersøgelse i andre situationer.

En børnefaglig undersøgelse skal afsluttes senest 4 måneder efter, at kommunen bliver opmærksom på, at barnet kan have behov for særlig støtte. Hvis undersøgelsen ikke kan afsluttes inden for 4 måneder, skal kommunen udarbejde en foreløbig vurdering og snarest herefter afslutte undersøgelsen. Det afgørende for tidsfristen er ikke tidspunktet, hvor kommunen beslutter at igangsætte en undersøgelse, men derimod tidspunktet, hvor kommunen første gang bliver opmærksom på behovet for støtte. Dette kan ske gennem en underretning, en direkte henvendelse fra barnet eller familien, eller som led i kommunens generelle tilsynsforpligtelse.¹¹⁷

Den børnefaglige undersøgelse har til formål at undersøge barnets forhold for at afdække udfordringer og ressourcer hos barnet, familien eller netværket, jf. barnets lovs § 22, stk. 1, og skal tilrettelægges ud fra en helhedsbetragtning. Undersøgelsen skal så vidt muligt gennemføres i samarbejde med forældremyndighedsindehaveren, jf. stk. 2. Det fremgår af barnets lovs § 22, stk. 6, at undersøgelsen skal resultere i en begrundet stillingtagen til, om der er grundlag for at iværksætte særlig støtte og i givet fald, hvilken støtte kommunen skal tilbyde.

Kommunen har pligt til at gennemføre og afslutte undersøgelsen hurtigst muligt under hensyn til barnets, den unges eller familiens behov for støtte. I særlige tilfælde, hvor forhold uden for kommunens kontrol forhindrer en endelig afslutning inden for fristen, skal kommunen foretage en foreløbig vurdering af barnets eller den unges situation inden for 4 måneder. Derefter skal undersøgelsen færdiggøres snarest muligt. Eksempler på sådanne særlige tilfælde kan være længere ventetid på specialistundersøgelser, som for eksempel en psykologisk vurdering af forældremyndighedsindehaveren, jf. barnets lov § 22, stk. 3 og 5. I disse situationer er det

¹¹⁶ Vejledning nr. 9471 af 21. juni 2024, pkt. 64.

¹¹⁷ VEJL 2024-06-21 nr. 9471, nr. 95.

særligt vigtigt, at kommunen vurderer, om der er behov for at iværksætte akutte eller midlertidige støttende indsatser sideløbende med den igangværende undersøgelse. Dette kan inkludere støttetiltag eller anbringelse uden for hjemmet, hvis barnets tarv kræver det.¹¹⁸

I FOB 2016-58 modtog Folketingets Ombudsmand to anonyme henvendelser, der kritiserede lange sagsbehandlingstider for børnefaglige undersøgelser i en kommune. Henvendelserne påpegede, at det ofte tog mere end et år fra beslutningen om at igangsætte en børnefaglig undersøgelse blev truffet, til den færdige undersøgelse forelå. Ombudsmandens opfølgende undersøgelse viste, at den pågældende kommune i perioden 2013-2015 havde overskredet den lovpligtige frist på 4 måneder i mere end halvdelen af sagerne. Ombudsmanden udtalte, at det var meget kritisabelt, at sagsbehandlingstiden i denne periode oversteg den lovgivne frist i så stor en del af sagerne. Det fremgår også af Folketingets Ombudsmands myndighedsguide, at manglende hurtighed ved igangsættelse af børnefaglig undersøgelse er en af de typiske fejl i underretningssager.¹¹⁹

I børnesagsbarometret fra 2024 konkluderer Ankestyrelsen på baggrund af en gennemgang af 501 sager, at kommunerne overholdt kravet om samtale med barnet som led i den børnefaglige undersøgelse i 98 procent af sagerne, hvilket svarer til 490 sager. Ankestyrelsen konkluderer imidlertid også på baggrund af 371 sager, at kravet om afslutning af den børnefaglige undersøgelse inden for 4 måneder kun overholdes i 50 procent af sagerne.

6.4 Indhentelse af oplysninger fra andre aktører

Kommunen kan til brug for ovenstående undersøgelser indhente oplysninger fra andre relevante aktører, eksempelvis en uddybning fra underretteren eller en udtalelse fra barnets skole eller daginstitution. Om nødvendigt kan dette ske uden samtykke fra forældrene, men der bør som udgangspunkt forsøges at indhente samtykke.¹²⁰ Reglerne om dette følger af retssikkerhedslovens § 11c. Hvorvidt der skal indhentes oplysninger fra andre aktører, og i hvilket omfang, beror i sig selv på en konkret vurdering af sagens omstændigheder.

Nogle af de vanskelige skøn, børne- og ungerådgiverne skal foretage i forbindelse med sagsoplysningen, er således rettet mod at vurdere, hvem der kan bidrage med relevante oplysninger, og hvordan børne- og ungerådgiveren oplyser sagen tilstrækkeligt, uden at indhente unødvendige oplysninger. Hvordan sådanne vurderinger konkrete foretages i praksis er ikke udførligt belyst og kræver opfølgende undersøgelser.

¹¹⁸ VEJL 2024-06-21 nr. 9471, nr. 95.

¹¹⁹ Folketingets Ombudsmand 2024.

¹²⁰ Vejledning nr. 9471 af 21. juni 2024, pkt. 168.

6.5 Delkonklusion

Kommunens behandling af underretninger er baseret på en systematisk opdeling af sagerne i tre hovedkategorier: sager uden behov for yderligere afdækning, sager med behov for yderligere afdækning og sager, der kræver en børnefaglig undersøgelse. Denne opdeling, som er fastlagt i barnets lov, er afgørende for at sikre en målrettet og effektiv vurdering af barnets eller den unges støttebehov. For sager uden behov for yderligere afdækning er det tydeligt defineret, at kommunen kan handle hurtigt på velafgrænsede problemstillinger. I mere komplekse sager kræver loven en grundig afdækning, der involverer relevante fagpersoner for at identificere de bagvedliggende årsager og passende indsatser. Dette fremhæver kommunens ansvar for at sikre, at alle relevante oplysninger inddrages i vurderingen af barnets trivsel og behov.

I tilfælde, hvor der er grundlag for at foretage en børnefaglig undersøgelse, er tidsfristerne og kravene til sagsbehandlingen væsentlige for at sikre, at barnets tarv sættes i centrum. Ankestyrelsens børnesagsbarometer 2024 viser imidlertid betydelige udfordringer med at overholde tidsfristen på 4 måneder i halvdelen af sagerne, hvilket understreger behovet for en mere effektiv og rettidig indsats i kommunerne. Endelig fremgår det af analysen, at kommunen i alle faser af sagsbehandlingen skal sikre en helhedsorienteret tilgang, som inddrager barnets perspektiv og relevante aktører. Muligheden for at indhente oplysninger uden forældrenes samtykke illustrerer balancen mellem barnets tarv og forældrenes rettigheder, men understreger samtidig vigtigheden af at søge samtykke, hvor det er muligt, for at fremme et samarbejdende og tillidsfuldt forhold mellem alle involverede parter.

Samlet set fremhæver afsnittet kommunens pligt til at udføre en kvalificeret og differentieret behandling af underretninger. Mens der er klare regler og retningslinjer for screeningen og afdækningen, peger ombudsmandens praksis på et behov for bedre ressourceallokering og overholdelse af tidsfrister for at sikre barnets tarv i alle sager.

DEL 2

7 Vinkler på det professionelle skøn

I følgende afsnit præsenteres og diskuteres forskellige perspektiver vedrørende underretninger om vold i hjemmet og relaterede tematikker. Afsnittet inkluderer forskningsartikler og anden akademisk litteratur, såvel som udgivelser fra en række offentlige institutioner og aktører i civilsamfundet. Det drejer sig både om undersøgelser, der beskæftiger sig specifikt med omfanget og behandlingen af underretninger om vold i hjemmet, samt undersøgelser der belyser andre aspekter af det sociale arbejde, der grænser op til underretningsområdet. Undersøgelser fra Danmark og andre nordiske lande er prioriteret, men andre internationale studier er også inddraget. Betydningen af det professionelle skøn i behandlingen af underretninger er udvalgt som kernetematik, hvortil de følgende underafsnit om risikovurdering, brugen af kunstig intelligens som beslutningsstøtte og udfordringer i den tidlige identificering af vold mod børn skal forstås som understøttende tematikker – søgestrategien uddybes i afsnit 11.2.5.

7.1 Det professionelle skøn

De regler og retningslinjer, som regulerer behandlingen af underretninger om vold i hjemmet i Danmark, lægger i praksis op til en betydelig grad af individuel skønsudøvelse. Børne- og ungerådgivere, som modtager og behandler underretningerne, skal således ikke bare træffe beslutninger på baggrund af en foruddefineret tjekliste, men derimod afveje en række oplysninger i forhold til hinanden og på den baggrund foretage en konkret vurdering i den enkelte sag. Børne- og ungerådgivere skal desuden forholde sig til, om oplysningsgrundlaget for hver sag er tilstrækkeligt til, at der kan træffes afgørelse, eller om det er nødvendigt at oplyse sagen yderligere. Sagt på anden måde er det professionelle skøn ved behandlingen af underretninger underlagt få hårde grænser, og er oftere et spørgsmål om grader end sort-hvide vurderinger.

Behandlingen af underretninger og afgørelser om indsatser i den enkelte sag er i sidste ende afhængig af børne- og ungerådgivernes professionelle skøn, det vil sige deres evne til at vurdere, hvordan hver sag forholder sig. At træffe afgørelser i sager, hvor der er en bekymring, mistanke eller viden om vold i hjemmet, kan dog være en vanskelig proces. Informationerne i underretningerne kan være begrænsede, og underretteren, for eksempel barnets læge eller skolelærer, kan give divergerende oplysninger. Forholdene og problemerne i familien kan desuden hurtigt ændre karakter, og derudover kan det være vanskeligt at få forældrene og barnet til at samarbejde med kommunen, blandt andet fordi forældrene kan være nervøse for at få

deres barn anbragt uden for hjemmet.¹²¹ I følgende afsnit præsenteres udvalgte samfundsmæssige, organisatoriske og individuelle faktorer, der kan have betydning for, hvordan børne- og ungerådgivere udøver deres professionelle skøn ved behandlingen af underretninger i praksis.

7.1.1 Strukturelle paradigmer

Det professionelle skøn har mange forskellige dimensioner og udøves både inden for formelle og uformelle rammer, som vejleder børne- og ungerådgiverne i, hvad der er relevant at forholde sig til. Villumsen og Gjedde (2023) undersøger, hvordan det professionelle skøn udøves inden for to overordnede paradigmer for social service i forskellige nationale kontekster, herunder i Danmark. Villumsen og Gjedde betragter således de overordnede rammer for udøvelsen af det professionelle skøn på makroniveau.

Danmark og andre nordiske lande er karakteriseret ved, at myndighedernes indsats i sager om vold mod børn og unge har fokus på at sikre barnets nuværende og fremtidige trivsel samt at bevare familien – betegnet *child and family welfare system*.¹²² Dette paradigme indebærer et stærkt fokus på at beskytte barnet mod aktuelle trusler og forebygge potentiel skade for barnet i fremtiden.¹²³ Som tidligere beskrevet i afsnit 5.5 er denne proaktive tilgang til beskyttelsen af barnet reflekteret i FN's Børnekonvention. I en række andre lande, som eksempelvis USA, er det overordnede system for social service karakteriseret ved, at myndighederne primært fokuserer på at opspore og stoppe volden, når den allerede har fundet sted, og ikke i samme grad har fokus på at bevare familien eller på forebyggelse – betegnet *child protection system*.¹²⁴ Børne- og ungerådgiverne målretter således deres professionelle skøn efter forskellige målsætninger for barnet og familien inden for hver af de to overordnede paradigmer, hvilket påvirker beslutningstagningen i sagsbehandlingen efter modtagelsen af en underretning.

Internationale forskelle i tilgangen til behandlingen af underretninger om børn, som de to paradigmer er udtryk for, reflekterer historiske udviklinger i den nationale offentlige holdning til eksempelvis fordele og konsekvenser. Derudover kan omfattende offentlig omtale af enkeltstående samfundsmæssige begivenheder, som eksempelvis mediedækning af en tragisk sag om vold mod et barn, også påvirke den nationale og lokale forebyggelses- og beslutningspraksis, om end sommetider kun i en afgrænset periode.¹²⁵

¹²¹ Bartelink et al. 2015.

¹²² Villumsen og Gjedde 2023.

¹²³ Villumsen og Gjedde 2023.

¹²⁴ Villumsen og Gjedde 2023.

¹²⁵ Benbenishty et al. 2015.

7.1.2 Individuelle og kontekstspecifikke omstændigheder

Udover førnævnte overordnede paradigmer på børne- og ungeområdet, peger flere studier på, at det **professionelle skøn er afhængig af individuelle og kontekstspecifikke omstændigheder**, som udspiller sig lokalt, og som ikke nødvendigvis er beskrevet i gældende lov eller i officielle arbejdsbeskrivelser og andre policydokumenter. Mens der på internationalt og nationalt niveau, kan være betydelige forskelle i overordnede holdninger til eksempelvis børnefaglige spørgsmål, risikovurderinger og anbefalede indsatser,¹²⁶ eksisterer der også ofte store skønsmæssige variationer inden for samme nationale kontekst. De professionelle skøn må derfor også forstås som forankret i den specifikke sociale, politiske og organisatoriske kontekst på mikroniveau.¹²⁷

Der eksisterer dog kun et begrænset antal dybdegående empiriske studier, der undersøger, hvilke kontekstspecifikke faktorer der indgår, når børne- og ungerådgivere foretager skøn i praksis – eksempelvis når det omhandler sager om børn, der oplever vold i hjemmet.¹²⁸ Udover førnævnte specifikke paradigmer på børne- og ungeområdet, samt dominerende diskurser i den politiske og offentlige debat om vold mod børn på nationalt plan, kan følgende faktorer af mere organisatorisk og individuel karakter fremhæves:

1. Den specifikke afdelings struktur, kultur og "uformelle" procedurer, samt andre organisatoriske faktorer, såsom tids- og ressourcemæssige begrænsninger samt performancemål.¹²⁹
2. Kommunale forvaltningers og individuelle børne- og ungerådgiveres forståelser af risiko og anvendelse af risikovurderingsværktøjer i sagsbehandlingen.
3. Den individuelle ansattes personlige og faglige erfaring på området samt subjektive opfattelse af eksempelvis risiko.¹³⁰
4. Børne- og ungerådgiveres brug af *shortcuts* i form af heuristiske strategier og kognitive bias for at imødegå tidspres samt sagens og lovgivningens kompleksitet.¹³¹

I nedenstående udfoldes udvalgt litteratur med fokus på faktorer af mere individuel karakter, herunder brugen af shortcuts i behandlingen af underretninger. For uddybelse af betydningen af forståelser af risiko og brugen af risikovurderingsværktøjer se afsnit 7.1.3.

¹²⁶ Benbenishty et al. 2015.

¹²⁷ Keddell 2014.

¹²⁸ Bartelink et al. 2015.

¹²⁹ Keddell 2014.

¹³⁰ Keddell 2014.

¹³¹ Magnussen og Svendsen 2018.

Shortcuts forstås i denne sammenhæng som mentale genveje, hvor mennesker gennem intuitive ræsonnementer forenkler beslutningstagning, eller mere bevidst reducerer kompleksitet baseret på erfaring og rutinerede procedurer. Shortcuts benævnes også *heuristik*, da det indebærer en indsnævring af fokus på enkelte informationer, mens resten af informationerne i en given sag nedprioriteres, ikke tages i betragtning, eller på anden vis falder i baggrunden.¹³²

Modsætningen til en heuristisk tilgang er at foretage en grundig 'totalanalyse' i hver ny sag uden forforståelse. Shortcuts anvendes som strategi for at kompleksitetsreducere og træffe hurtige beslutninger, så korte tidsfrister og eventuelle performancemål bliver efterlevet¹³³. Børne- og ungerådgivere kan for eksempel stå i situationer, hvor informationerne i en underretning er begrænsede og tvetydige, og hvor der er begrænset tid til at indsamle mere information og udføre en totalanalyse på baggrund heraf. Tilstedeværelsen af shortcuts er desuden særligt karakteristisk for beslutningsprocesser, hvor udfaldet af beslutningen og det fremtidige forløb synes uvist.¹³⁴ Shortcuts tilbyder netop forenkling, hvorfor det for eksempel for børne- og ungerådgivere kan virke tillokkende og nødvendigt at anvende, når der skal træffes vanskelige beslutninger med stor betydning for et barn og dets familie inden for en kort tidsramme.

Anvendelsen af shortcuts er ikke nødvendigvis negativt, da de kan være effektive og nødvendige strategier i situationer med begrænsede ressourcer og tidspres.¹³⁵ Shortcuts kan dog også lede til **uhensigtsmæssige bias**, hvilket kan anskues som tilstedeværelsen af systematiske fejl og mangler i beslutningstagen uden tilstrækkelig kritisk refleksion. Bias kan have negative konsekvenser, såsom uretfærdige afgørelser, ineffektive interventioner og forstærkning af negative stereotyper.¹³⁶ Som eksempel kan børne- og ungerådgivere ubevidst fokusere på information, der bekræfter eksisterende antagelser og dermed ignorere information, der modsiges dem.¹³⁷ Endeligt kan anvendelsen af shortcuts vanskeliggøre transparens i dele af sagsbehandlingen, fordi det, som følge af deres rutineprægede ubevidste karakter, kan være svært at reflektere over, hvordan de bruges i konkrete sammenhænge.

Et dansk studie publiceret i 2016 belyser, hvordan fagpersoner i danske kommuner anvender heuristiske genveje for at **håndtere kompleks lovgivning** på børne- og familieområdet samt kravet om at træffe hurtige og effektive beslutninger. I vignetteundersøgelsen blev syv medlemledere og faglige konsulenter i fem danske kommuner præsenteret for en kort case og for en række interviewspørgsmål. Spørgsmålene skulle reflektere de konkrete problemstillinger

¹³² Magnussen og Svendsen 2018.

¹³³ Ebsen 2018.

¹³⁴ Magnussen og Svendsen 2018.

¹³⁵ Magnussen og Svendsen 2018.

¹³⁶ Magnussen og Svendsen 2018.

¹³⁷ Bartelink et al. 2015.

børne- og ungerådgivere kan stå over for i deres daglige arbejde – for eksempel hvilken information om barnet og familien, der skal indsamles, hvornår og fra hvem, og om bestemte informationer skal registreres eller ej. Casen bestod af en mistanke rejst af en nabo om, at en unge dreng og muligvis også søsteren blev udsat for voldelig opførsel.

Studiet indikerer blandt andet, at deltagerne prioriterede information baseret på førstehåndsberetninger og nylige problemer, når de forholdt sig til sagen, selvom dette ikke er et juridisk kriterie.¹³⁸ Dette kan defineres som heuristiske strategier, der reducerer den juridiske kompleksitet og effektiviserer udøvelsen af det professionelle skøn ved at give klare handleveje.¹³⁹ Andre studier peger sammenligneligt på, at børne- og ungerådgiveres første indtryk af en familie kan have betydning for deres reaktion på nye oplysninger i en sag,¹⁴⁰ og at de første oplysninger, som børne- og ungerådgivere modtager, kan forme deres vurdering i så høj grad, at efterfølgende oplysninger udvælges til at passe ind i de første.¹⁴¹ Dermed opstår der risiko for, at børne- og ungerådgiverene overser oplysninger, der peger i andre retninger.

Ovenstående eksempler på anvendelsen af shortcuts i det professionelle skøn skal ikke ses som en udtømmende liste, men som eksempler på håndteringsmetoder, der potentielt kan påvirke udøvelsen af det professionelle skøn i praksis – herunder når børne- og ungerådgivere i deres daglige arbejde skal behandle komplekse sager om vold mod børn.

Flere studier peger på, at **sagsbehandleres personlige karakteristika**; såsom deres bias, personlighed, værdier og temperament også kan spille en rolle i udøvelsen af det professionelle skøn i socialt arbejde. Alligevel er der begrænsede studier om, hvilken rolle disse individuelle karakteristika spiller i risikovurderinger og vurderinger om indgriben. Individuelle holdninger og tilgange kan ellers siges at spille en særlig stor rolle i håndteringen af komplekse problemstillinger.¹⁴²

Internationale studier viser, at yngre og mindre erfarne sagsbehandlere, samt sagsbehandlere uden børn eller med personlig erfaring med vold i barndommen, generelt opfatter større risiko, og er mere tilbøjelige til at placere børn uden for hjemmet. Omvendt er mere erfarne ansatte mindre tilbøjelige til at anbefale, at barnet skal fjernes fra hjemmet. Der findes dog også andre studier, der indikerer det modsatte. Derudover kan den enkelte sagsbehandlers personlige holdning til anbringelsen af børn, samt forståelse af forældrenes rolle, influere det professionelle skøn. Det peger på, at de professionelle skøn ikke altid er udelukkende professionelt, men også personligt.¹⁴³

¹³⁸ Svendsen 2016.

¹³⁹ Svendsen 2016.

¹⁴⁰ Bartelink et al. 2015.

¹⁴¹ Magnussen og Svendsen 2018.

¹⁴² Benbenishty et al. 2015.

¹⁴³ Benbenishty et al. 2015.

7.1.3 Risikovurderinger

Forståelser af risiko spiller en stor rolle i det socialfaglige arbejde med udsatte børn og unge. I behandlingen af underretninger må der eksempelvis både vurderes sandsynligheden for, at en begivenhed eller skade indtræffer, situationens eller skadens alvorlighed samt de potentielle konsekvenser mulige indsatser kan medføre.¹⁴⁴ Eftersom det både er vanskeligt at fastslå graden af risiko, som børn og unge er underlagt, samt fremtidige konsekvenser af en potentiel indsats, spiller usikkerhed et centralt element i risikovurderinger.¹⁴⁵ En vignetundersøgelse¹⁴⁶ publiceret i 2021 foretaget blandt 57 socialrådgivere i Danmark viser, at vurdering af risiko foregår meget forskelligt, uanset om de udtrykkes i ord eller procent, og at socialrådgivere kan mangle et præcist sprog for at kunne udtrykke størrelsen af en given risiko.¹⁴⁷ Et andet studie viser, at jo flere risikofaktorer der indgår i en case, jo mere *overvurderes* risiko ift. den faktiske risiko.¹⁴⁸ At vurdere risiko for et barn er jf. Søbjerg et al. (2020) grundlæggende en vanskelig opgave, da det indbefatter forudsigelser om menneskelig adfærd, hvilket kan være svært at kvantificere og forudsige med fuldstændig sikkerhed.¹⁴⁹

I børne- og ungerådgiveres risikovurderinger ved behandlingen af underretninger indgår desuden ofte et hensyn til det konstruktive forældresamarbejde. Som tidligere nævnt er der i Danmark et socialpolitisk fokus på at støtte familier, og i videst muligt omfang undgå anbringelser af børn uden for hjemmet, hvilket også er et hensyn jævnfør Danmarks internationale forpligtelser som beskrevet i kapitel 4. I sager, hvor det vurderes hensigtsmæssigt, kan et positivt forældresamarbejde derfor opfattes som afgørende for at sikre barnets trivsel. Det skyldes blandt andet, at en god relation mellem forældre og børne- og ungerådgivere kan danne baggrund for en åben dialog mellem parterne, hvilket gør det lettere at oplyse sagen samt diskutere bekymringer og muligheder for støtte.

På baggrund af interviews med 12 socialrådgivere i 4 forskellige kommuner i Danmark viser Gjedde et al. (2017), at der ved tvivl om akuthedsgraden i en underretning kan opstå **dilemmaer** mellem, på den ene side, at *“lade tvivlen komme barnet til gode”* og samtidig skabe bedst mulige forudsætninger for det efterfølgende samarbejde med familien. De adspurgte børne- og ungerådgivere i undersøgelsen udtrykker blandt andet bekymring for, at en fejlagtig kategorisering som akut kan skabe forskrækkelse i familien. Derudover udfordres arbejdet for

¹⁴⁴ Nirmalarajan, Villumsen og Søbjerg 2020. Se også: Mosteiro et al. 2018.

¹⁴⁵ Mosteiro et al. 2018.

¹⁴⁶ Deltagerne blev præsenteret for en fiktiv sag, hvor de skulle svare på spørgsmål om to børns risiko for at få alvorlige problemer efter deres fars selvmord.

¹⁴⁷ Ejrnæs og Moesby-Jensen 2021.

¹⁴⁸ Ejrnæs et al. 2019. I studiet indgik hhv. vurderingen af risiko for kriminel adfærd, risiko for at modtage kontant-hjælp, risikoen for ikke at gennemføre en ungdomsuddannelse og risiko for depression. Vurderingen af risikoen for vold i hjemmet indgik altså ikke.

¹⁴⁹ Nirmalarajan, Villumsen og Søbjerg 2020.

den rådgiver, der skal reagere på underretningen, da **tidsrammen** for indhentning af tilstrækkelige informationer indskrænkes.¹⁵⁰ Børne- og ungerådgivere må med andre ord ofte forholde sig til flere **modstridende hensyn** på samme tid, heriblandt at sikre forudsætningerne for et positivt forældresamarbejde og målsætningen om at handle hurtigt nok til at garantere barnets sikkerhed.

Mens børne- og ungerådgivere historisk set har baseret deres vurderinger af underretninger på viden, erfaring, intuition og dermed relativ metodisk frihed, er der i løbet af de sidste årtier blevet introduceret nye metoder til at udføre mere **standardiserede risikovurderinger**.¹⁵¹ I Danmark har danske kommuner siden Barnets Reform i 2011 været forpligtigede til at digitalisere deres sagsbehandling, hvilket har resulteret i en standardisering af sagsbehandlingsmetoder og en centraliseret intention om ensartethed på tværs af danske kommuner.¹⁵² I 2018 havde 90 ud af 98 kommuner implementeret ICS-modellen (Integrated Children's System). Det er en sagsbehandlingsmetode udviklet til at håndtere børn, unge og familier i risiko. Modellen er udviklet til at sætte barnets behov i fokus, og den har, jf. Sørensen (2018), følgende 3 kriterier: *"(i) the child or the young person's developmental needs, (ii) the competences of the parents and (iii) the family circumstances, including the surroundings of the family"*.

Målsætningen med værktøjet er at sikre en helhedsorienteret tilgang, altså vurdere 'hele vejen rundt' om barnet, hvor de 3 fokusområder ansues som faktorer, der indgår i et gensidigt samspil. Karakteristisk er også intentionen om at balancere ressourcer og problemer. Typen af risikovurderingsmodel, der anvendes i sagsbehandling, kan være afgørende for, hvordan børne- og ungerådgivere vægter forholdet mellem beskyttelses- og risikofaktorer.¹⁵³ Et litteraturstudie af danske publikationer omhandlende sagsbehandling på børne- og ungeområdet, foretaget af VIVE publiceret i 2021, viser, at udbredelsen og anvendelsen af socialfaglige værktøjer kan skabe mere ensartethed og højne kvaliteten af sagsbehandlingen. På den anden side forekommer der i publikationerne også faglig bekymring blandt børne- og ungerådgivere om, hvorvidt værktøjerne tilsidesætter det professionelle skøn. For eksempel oplever nogle, at ICS-værktøjet underbygger kassetænkning, og andre studier viser, at socialfaglige værktøjer kan være en barriere for den socialfaglige refleksion og kollektive faglige drøftelser. Flere publikationer i litteraturstudiet peger dog også på, at anvendelsen af socialfaglige værktøjer ikke er en automatisk garanti for en systematisk proces og et fælles sprog, hvorfor det forudsætter grundig implementering.¹⁵⁴

¹⁵⁰ Gjedde et al. 2017.

¹⁵¹ Sørensen 2018.

¹⁵² Sørensen 2018.

¹⁵³ Sørensen 2018.

¹⁵⁴ Bengtsson og Olsen 2021.

Anvendelsen af forskellige matematiske modeller som værktøjer til at identificere risikofaktorer og beregne sandsynligheden for fremtidige hændelser¹⁵⁵ er i dag et udbredt fænomen i socialt arbejde med udsatte børn og unge på globalt plan. Sådanne risikovurderingsværktøjer kan siges at sigte mod vurderinger baseret på objektive kriterier og forudsigelige kategorier. Den underlæggende *aktuarlogik* forudsætter en standardisering af oplysninger og arbejdsgange. Formålet med anvendelsen af risikovurderinger baseret på aktuarlogik er blandt andet at **mindske subjektive bias og variationer** i behandlingen af underretninger og dermed gøre vurderingerne mere ensartede,¹⁵⁶ hvilket isoleret set er efterstræbelsesværdigt og i overensstemmelse med lighedsgrundsætningen.¹⁵⁷ I diskussioner om fordelene ved brug af risikovurderingsværktøjer beskrives desuden også potentialet for nemmere at identificere højrisikosituationer, målrette ressourcer og effektivisere sagsbehandlingsprocesser.¹⁵⁸

Flere kilder fremhæver dog også bekymringer og udfordringer ved brugen af aktuarlogiske risikovurderinger i socialt arbejde. Et af kritikpunkterne går på, at aktuarlogiske modeller, baseret på statistiske data og algoritmer, kan føre til en **uhensigtsmæssig forenkling** af komplekse sociale problemstillinger, hvor der ikke tages tilstrækkeligt hensyn til individuelle omstændigheder og udviklingen i familiedynamikker.¹⁵⁹ Et andet relateret bekymringspunkt går på, at aktuarlogiske modellers prædikative evne afhænger af tilgængeligheden og kvaliteten af det datamateriale, modellerne er baseret på.¹⁶⁰ Eksempelvis kan væsentlige oplysninger, såsom forældres motivation til forandring, mangle i risikovurderingen og desuden være vanskelig at omsætte til statistiske data, hvilket kan skabe et ufuldstændigt billede af situationen.

De data, som modellerne baserer sig på, kan også være unøjagtige eller ufuldstændige, da fagpersoners subjektive tolkninger af centrale begreber kan resultere i inkonsekvent dataregistrering.¹⁶¹ Algoritmer, trænet på sådanne "upræcise" data, vil derfor også producere upræcise forudsigelser af risiko og eventuel fejlidentificering af højrisikosager med konsekvenser for det respektive barn og barnets families fremtid samt mulig uhensigtsmæssig ressourceallokering. Dertil kommer, at nogle af de "uformelle faktorer", som børne- og ungerådgivere typisk inddrager i risikovurderinger, eksempelvis den ansattes relation og viden om familien samt faglige intuition og erfaring, kan være **vanskelige at kvantificere** og inkorporere i et datasæt.

Nogle studier peger desuden på, at brugen af risikovurderingsværktøjer i praksis kun delvist ensretter, hvad børne- og ungerådgivere identificerer som risikofaktorer i en sag.¹⁶² Križ og Skivenes (2013) sammenligner i et komparativt studie, hvordan socialfaglige ansatte i Norge,

¹⁵⁵ Shlonsky og Wagner 2005.

¹⁵⁶ Taylor et al. 2021.

¹⁵⁷ Børne- og Undervisningsministeriet 2019.

¹⁵⁸ Gillingham 2016.

¹⁵⁹ Gillingham og Humphreys 2010.

¹⁶⁰ Taylor et al. 2021.

¹⁶¹ Gillingham 2016.

¹⁶² Križ og Skivenes 2013.

Canada og England vurderer risikoen for et barn i en given sag. I alt blev 299 ansatte på tværs af landene præsenteret for den samme case og i et spørgeskema bedt om at vurdere sagens risikoniveau på et skalatrin og identificere de forhold, der havde være afgørende for deres vurdering.

Undersøgelsen viste blandt andet, at der blandt respondenterne i Norge både var den højeste grad af ensartede vurderinger samt begrundelser for vurderingen. Dette var på trods af, at man på daværende tidspunkt i både Canada og England gjorde brug af forskellige standardiserede vurderingsværktøjer, mens ansatte i Norge *ikke* benyttede sig af et standardiseret risikovurderingsværktøj, men i stedet baserede vurderinger på grundlæggende principper samt ansattes egen faglige vurdering, viden og professionelle skøn. I læsningen af ovenstående slutninger må der vel at mærke tages højde for undersøgelsens begrænsninger, herunder at ansatte i England og Canada ikke blev direkte bedt om at anvende deres specifikke risikovurderingsværktøj, samt den relativt lille stikprøve, som undersøgelsen baserer sig på.

Ikke desto mindre peger undersøgelsen på, at forskellige forståelser af risiko og det professionelle skøn stadig kan spille en betydelig rolle, selv på områder, hvor relativt omfattende standardiserede risikovurderingsværktøjer anvendes.¹⁶³ Et etnografisk studie om anvendelsen af risikovurderingsværktøjer i beslutningstagen i sager om børn i Australien, udført af Gillingham og Humphreys (2010), understøtter denne pointe. Studiet viser, hvordan det ikke nødvendigvis er sikkert, at børne- og ungerådgivere anvender risikovurderingsværktøjer på de måder, der er tiltænkt. Børne- og ungerådgiverne i undersøgelsen traf nogle gange beslutninger, før de anvendte værktøjerne, og andre gange anvendte børne- og ungerådgiverne også værktøjerne målrettet for at opnå et resultat, der stemte overens med den beslutning, de allerede havde truffet. Dette skyldes blandt andet, at flere børne- og ungerådgivere mente, at værktøjerne begrænsede deres praksis, oversimplificerede komplekse situationer, overvurderede risikofaktorer og ikke passede ind i de egentlige forhold i børnenes liv.¹⁶⁴

Risikoforståelser er ikke kun afgørende i behandlingen af underretninger, men spiller også en væsentlig rolle i den tidlige opsøgende indsats, når underretteren observerer og vurderer potentielle risici for et barn og træffer beslutning om, hvorvidt de skal indsende en underretning. De børne- og ungerådgivere, der behandler underretningerne, kan således siges til dels at basere deres vurdering af niveauet af risiko i en given sag på andre myndigheds-, fag- eller privatpersoners vurdering af risiko.¹⁶⁵ Denne nuance er afgørende, taget i betragtning af at graden og typen af oplysninger, der indgår i underretningerne, som børne- og ungerådgivere modtager, spiller en stor rolle for den videre behandling og vurdering af sagerne.

¹⁶³ Križ og Skivenes 2013.

¹⁶⁴ Gillingham og Humphreys 2010.

¹⁶⁵ Nirmalarajan, Villumsen og Søbjerg 2020.

På kommunalt plan i Danmark tilbydes **skabeloner for udfyldelsen af underretninger**, som specificerer, hvilken form for information, der er nødvendig for, at en myndighedsperson kan vurdere niveauet af risiko i en sag. Skabelonerne er ofte baseret på et teoretisk fundament, som inkluderer både fokus på risiko og beskyttende faktorer i et barns liv. På baggrund af et empirisk studie af 511 underretninger, modtaget af "Familier og Børn"-afdelinger i to mellemstore danske kommuner i 2017, peger Søbjerg et al. (2020) dog på, hvordan fokus på beskyttende faktorer i et barns liv i underretningsskabelonerne kan synes at "neutralisere" det identificerede niveau af risiko for et barn, hvilket kan give underretningen en diffus karakter for myndighedspersonen, der modtager den.¹⁶⁶

Søbjerg et al. (2020) viser også, at brugen af underretningsskemaer i praksis ikke altid giver mening for de personer, de er tiltænkt. Ydermere eksisterer der hverken et krav om at benytte sig af de kommunale underretningsskemaer eller lovgivning, der sætter krav til underrettningens form. Det er med andre ord op til den person, der underretter, om de vil anvende underretningsskemaet eller ej. Underretningsskemaerne vejleder den person, der underretter, ved at afgrænse oplysningerne, og har således betydning for underrettningens form og de muligheder, som børne- og ungerådgiverne har for at følge op på underretningen efterfølgende.

Studiet indikerer, at der kan være en **sammenhæng mellem underretteres professionelle baggrund og deres risikoopfattelser** samt beskrivelser af risikofaktorer i underretninger. Sundhedsprofessionelle beskrev i højere grad risiko relateret til et barns sundhed, mens psykiatrisk personale typisk beskrev forældres eller barnets mentale problemer. Skolelærere og pædagoger beskrev bredere kategorier af observationer og opførsel relateret til risiko, såsom læringsvanskeligheder, udadreagerende opførsel eller uhensigtsmæssig påklædning. Derudover identificerer Søbjerg et al. (2020) også en variation i graden af detaljerede beskrivelser, der forklarer risikoen og bekymringerne, på tværs af underrettere i forskellige professioner.

Mens sundhedsprofessionelle og politiet skrev underretninger med den implicitte antagelse, at hvad de anerkendte som risiko, var fakta, beskrev lærere og pædagoger de forskellige risikoforhold og barnets opførsel med højere detaljegråd, og sommetider præsenterede de også argumenter for, hvorfor de mente, at den beskrevne opførsel udgjorde et problem. Nogle præsenterede i den forbindelse, hvad de anså som løsningen på "problemet" eller efterspurgte eksplicit flere ressourcer til, at kunne udføre et hensigtsmæssigt arbejde over for det respektive barn eller familie.¹⁶⁷

Beslutningen om at skrive en underretning om et barn samt indholdet af selve indberetningen må altså forstås som sammenhængende med den forestilling af risiko, der er forankret i de involverede underretteres uddannelsesmæssige eller institutionelle baggrund. Det betyder

¹⁶⁶ Nirmalarajan, Villumsen og Søbjerg 2020.

¹⁶⁷ Nirmalarajan, Villumsen og Søbjerg 2020.

også, at nogle risikovurderinger ikke nødvendigvis bygger på de samme kriterier som andre risikovurderinger. **Risiko er således et flertydigt begreb**, der i praksis fortolkes og anvendes på forskellige måder.¹⁶⁸ Det stigende antal af underretninger om børn samt de store variationer mellem indholdet af underretninger øger selvsagt kompleksiteten og placerer en stor arbejdsbyrde på de børne- og ungerådgivere, der skal beslutte den videre proces for behandlingen af underretningen.

7.2 Kunstig intelligens som beslutningsstøtte

I tillæg til de undersøgelser, der belyser de forskellige måder myndighedspersoner erkender og forstår risiko på, har et mindre antal undersøgelser belyst brugen af specifikke sagsbehandlingsværktøjer, som anvender **kunstig intelligens til at estimere risiko** i behandlingen af underretninger om børn, der oplever vold i hjemmet. Flere større kommuner i Danmark har et ønske om at integrere kunstig intelligens i forskellige dele af sagsbehandlingen, herunder på børne- og familieområdet.¹⁶⁹ Formålet med brugen af kunstig intelligens kan eksempelvis dreje sig om at hjælpe myndighedspersoner med at vurdere risikoen for, om et barn i fremtiden oplever vold i familien. Brugen af kunstig intelligens bygger i den sammenhæng ofte på en præmis om, at det professionelle skøn ikke kan automatiseres, men at det kan udgøre en **beslutningsstøtte** og kan oplyse og understøtte myndighedspersonernes vurderinger samt formindske forskelle i beslutningspraksis, så sagerne behandles mere ensartet, og sagerne med højest grad af risiko prioriteres.¹⁷⁰

En undersøgelse foretaget af Lund (2019) belyser socialarbejderes opfattelse af at anvende kunstig intelligens i vurderingen af underretninger i to danske kommuner. De to kommuner havde i løbet af 2018-2019 begge pilottestet beslutningsstøtte ved underretninger, det vil sige anvendelse af en specifik kunstig intelligens, som på baggrund af oplysninger fra tidligere sager inden for samme kommune tildelte nye sager en risikoscore på en skala fra 1-10. Algoritmen bag den kunstige intelligens var baseret på tilgængelige data fra de kommunale familieafdelinger, herunder antallet og typen af underretninger kommunen tidligere havde modtaget på et barn samt tidligere anbringelser og §52-indsatser.

Flere af de interviewede socialrådgivere i undersøgelsen udtrykte på forskellig vis en oplevelse af, at brugen af beslutningsstøtten potentielt kunne mindske bias i sagsbehandlingen og estimere et barns risikoniveau; som et "fingerpraj", "indikator" eller "guide". Derudover fremhævede socialrådgiverne fordelene i processen på den anden side af den indledende 24-timers vurdering. Nogle socialrådgivere udtrykte eksempelvis, at en høj risikoscore kunne fungere som indikator på, hvilke sager der hurtigst skulle handles på. Samtidig udtrykte størstedelen

¹⁶⁸ Nirmalarajan, Villumsen og Søbjerg 2020.

¹⁶⁹ Lund 2019.

¹⁷⁰ Lund 2019.

af de adspurgte også bekymring for validiteten af risikoscoren samt bekymring for, at risikoscoren ville blive for styrende i beslutningsprocessen – en form for "sovepude", der underminerer den enkelte sagsbehandlers selvstændige faglige overvejelser.¹⁷¹

Systemer baseret på kunstig intelligens anvender og bearbejder data fra tidligere sager med målet om at frembringe en anbefaling om beslutningstagen ved behandlingen af nye underretninger. Antagelsen om, at man på baggrund af bagudskuende data kan forudsige risiko og på den baggrund tage den mest rigtige beslutning i en given sag, problematiseres af Antczak og Birkholm (2019). De fremhæver, at man på det sociale område ikke kan bedømme, om det eksempelvis er rigtigt at give en voldsramt familie familiebehandling på baggrund af afgørelser, der blev truffet tidligere i lignende sager. Man må i stedet se på den reelle og kontekstnære virkning af afgørelsen, som ofte først kan kortlægges lang tid efter, at afgørelsen er truffet.¹⁷² Med andre ord baserer kunstig intelligens sig på en generaliseret viden, der vanskeligt kan overføres til enkelte, unikke tilfælde uden at give afkald på kompleksiteten.

Andre undersøgelser tyder desuden på, at det kan være svært for myndighedspersoner at sætte sig udover de resultater, som er genereret af digitale værktøjer baseret på kunstig intelligens. Herunder beskriver Alon-Barkat og Busuioc (2022), i hvilken grad myndighedspersoner i Holland er påvirkede af et såkaldt **automationsbias**, dvs. en tilbøjelighed til at tillægge automatiserede svar afgørende betydning i sagsbehandlingen og overse eller undervurdere andre oplysninger, også selvom de strider imod de autogenererede svar.¹⁷³ Selvom studiet ikke påviser en generel tilbøjelighed til at tillægge AI-genererede oplysninger større betydning end menneskelige vurderinger, er der dog tegn på, at myndighedspersoner er mere tilbøjelige til at følge AI-genererede oplysninger, der bekræfter allerede eksisterende stereotyper, hvilket betegnes som **selektiv tilslutning**.¹⁷⁴

I den forbindelse er det værd at bemærke, at undersøgelsen fandt sted kort tid efter en større skandale, hvor de hollandske skattemyndigheders fejlagtige brug af kunstig intelligens som beslutningsstøtte til at identificere svindel med børnepenge førte til diskrimination og falske anklager for svindel, særligt mod familier med immigrantbaggrund og dobbelt statsborgerskab. Den øgede opmærksomhed på faldgruberne ved brugen af kunstig intelligens er reflekteret i undersøgelsens resultater, hvor flere respondenter eksplicit angiver skandalen som baggrund for, at de er mere kritiske over for AI-genererede oplysninger.¹⁷⁵ Alon-Barkat og Busuioc fremhæver, at skandalen sandsynligvis har bidraget til øget kritisk refleksion over brugen af kunstig intelligens som beslutningsstøtte blandt myndighedspersoner og dermed også for-

¹⁷¹ Lund 2019.

¹⁷² Antczak og Birkholm 2019.

¹⁷³ Alon-Barkat og Busuioc 2022, s. 155. Se også: Carnat 2024; Citron 2008; Zerilli, Goñi og Placci 2024.

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ Alon-Barkat og Busuioc 2022, s. 163.

mindsket automationsbias, selvom det er uklart, hvorvidt virkningen er vedvarende. De understreger dog, at særligt udsatte borgere og andre marginaliserede grupper fortsat er sårbare over for automationsbias og selektiv tilslutning.¹⁷⁶

Kunstig intelligens bliver i stadigt stigende grad en del af sagsbehandlingen i den offentlige forvaltning. Med digitaliseringsklar lovgivning er det blandt andet hensigten, at data i vid udstrækning skal anvendes i forvaltningen, og at flere sagsbehandlingsprocesser skal automatiseres. For de afgørelser, der forudsætter et professionelt skøn, skal sagsbehandlingen dog ikke automatiseres, men derimod informeres og understøttes af digitale teknologier, herunder modeller baseret på kunstig intelligens.

7.3 Udfordringer i den tidlige identificering af vold mod børn

Efter vedtagelsen af Overgrebspakken i 2013 og det medfølgende lovkrav om kommunale beredskabsplaner kom der øget opmærksomhed på tidlig opsporing af overgreb mod børn og unge.¹⁷⁷ Flere undersøgelser peger dog på udfordringer med den opsporende indsats. En undersøgelse af Børns Vilkår og Trygfonden, publiceret i 2023, viser eksempelvis, at 38 procent af de børn under 18 år, der i løbet af en toårig periode (2019-2020) var ofre i sager om vold i hjemmet, ikke blev opsporet af myndighederne i året op til volden.¹⁷⁸ I det følgende diskuteres udvalgte udfordringer med den tidlige identificering af vold mod børn, samt hvilken betydning udfordringerne kan have i udøvelsen af det professionelle skøn. Afsnittet behandler med andre ord primært forhold, der spiller en rolle, *før* en underretning indsendes, samt hvordan de udvalgte forhold spiller en betydning for den videre behandling af underretningen, *efter* den modtages af de kommunale børne- og ungerådgivere.

7.3.1 Uklarhed om rollefordelingen i den tidlige opsøgende indsats

En barriere for det tidlige opsøgende arbejde kan være, at der på tværs af fagområder ikke altid er overensstemmelse med, hvem der har det primære ansvar for den opsporende indsats. En analyse gennemført i 2019 af Deloitte viser, at fagpersoner på almen- og anbringelsesområdet kan have en forventning om, at det er myndighedsområdet, der har ansvaret for at undersøge og afdække børns mistrivsel. Denne forventning kan eksempelvis skyldes, at det for fagpersoner med den daglige kontakt til børn og unge kan opleves som dilemmafyldt at handle på bekymringer om børn, da personalet kan frygte, at dette vil gå ud over det videre forældresamarbejde.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Alon-Barkat og Busuioc 2022, s. 164.

¹⁷⁷ Deloitte 2019.

¹⁷⁸ Børns Vilkår og TrygFonden 2023.

¹⁷⁹ Deloitte 2019. Se også: Danmarks Evalueringsinstitut 2021.

Det kan derfor virke tryggere og mere hensigtsmæssigt at **videregive ansvaret** for samtaler vedrørende mistanke om overgreb til myndighedsområdet. Omvendt kan der blandt ansatte på myndighedsområdet være en dominerende forestilling om, at det er de fagpersoner med daglig kontakt til børn og unge, som har bedst mulighed for at opspore tegn på vold og indsamle tilstrækkelige informationer. Dette syn på ansvaret for det opsporende arbejde kan blandt andet lede til, at myndighedsrådgivere ikke i lige så høj grad undersøger, om barnet kunne være udsat for overgreb, hvis der i underretningen ikke er rejst en tydelig mistanke om overgreb.¹⁸⁰

Ovenstående peger på, at det i den tidlige opsporing er afgørende, at der på kommunalt plan er beskrevet **relevante procedurer og formelle handleveje** for, hvordan mistanke om vold mod børn håndteres på tværs af fagområder, og at denne information er tilgængelig for både medarbejdere og ledere. Dette omhandler eksempelvis information om relevant lovgivning, målgruppen samt rolle- og ansvarsfordelingen i processen. En erfaringsopsamling udarbejdet af Socialstyrelsen (2022) om tidlig opsporing og reaktion på mistrivsel hos små børn i kommunal praksis peger dog på, at det på kommunalt plan kan være vanskeligt at sikre, at disse fælles handleveje anvendes af medarbejderne i praksis.¹⁸¹

7.3.2 Professionelle tvivlsspørgsmål i det tidlige opsporende arbejde

I opsporing af vold mod børn kan der opstå mange tvivlsspørgsmål. Frontpersonalet med den daglige kontakt til børn og unge kan først og fremmest **mangle viden om vold mod børn**, herunder hvilke specifikke tegn og reaktioner, de skal være særlig opmærksomme på. Det kan være vanskeligt at skelne mellem tegn på generel mistrivsel og mistrivsel som følge af vold. Særligt blandt små børn kan **tegnene, der udvises, være komplekse, flertydige og subtile**. Det er heller ikke alle børn, der udviser tydelige tegn på overgreb eller mistrivsel.¹⁸² Opstår der mistanke om, at et barn udsættes for vold, kan der dernæst opstå nye tvivlsspørgsmål om, hvordan man som fagperson bedst håndterer denne mistanke. Den ansatte kan i samtaler med barnet blive i tvivl om deres rolle og handlerum, regelgrundlaget for samtaler med barnet, samt hvordan de i interaktion med barnet kan få kvalificeret eller afkræftet mistanken om overgreb.¹⁸³ Derudover kan frontpersonalet også have en **generel usikkerhed** om, hvilke konsekvenser deres indgriben og en eventuel forkert mistanke eller forkert håndtering af mistanken kan have for barnet og familien, samt det videre samarbejde med forældrene til barnet. Overgreb og vold mod børn er et tabuiseret emne, og som det beskrives af Socialstyrelsen

¹⁸⁰ Deloitte 2019.

¹⁸¹ Social- og Boligstyrelsen 2022^a.

¹⁸² Social- og Boligstyrelsen 2022^a.

¹⁸³ Deloitte 2019.

(2022^b), kan det opleves som et stort skridt at formulere en mistanke om overgreb, hvis der ikke er tydelige tegn og reaktioner, der peger på dette.¹⁸⁴

Kombinationen af en vis berøringsangst grundet emnets tabuiserede natur og fagpersoners manglende viden eller tvivlsspørgsmål kan i sidste ende føre til, at tegn på vold bliver overset, og at der derfor ikke reageres rettidigt. Derudover kan manglende viden om tegn på vold mod børn samt tvivlsspørgsmål også lede til væsentlige variationer i indholdet af de underretninger, som børne- og ungerådgivere modtager.

7.3.3 Normalitetsforståelser

Frontpersonale med daglig kontakt til børn og unge spiller ofte en vigtig rolle i det opsporende arbejde med at identificere børn, der mistrives. Harrits og Møller (2014) peger på, hvordan hjemmesygeplejerskers, pædagogers og læreres identifikation af børn med behov for særlig støtte ofte følger distinktioner mellem 'normalitet' og 'anormalitet'. I afvejningen heraf anvendte de ansatte visse videnskabelige værktøjer og forståelser af børns 'normale' udvikling. Værktøjer, der giver en professionel struktur for, hvordan man vurderer et barns adfærd og behov. Men også kategoriseringer og identifikationer baseret på mere personlige implicite observationer, indtryk og fornemmelser af 'social normalitet' spillede en betydelig rolle.

Eksempelvis refererede mange til specifikke former for opførsel, såsom voldelig, stille, passiv og opmærksomhedssøgende adfærd som bekymrende. Også måden, hvorpå forældrene relaterede og talte til deres barn, kunne lede til bekymring, hvis de vurderede, at det ikke var "den rette måde" at gøre det på.¹⁸⁵ Fagpersoners anvendelse af sådanne sociale forståelser af "normalitet" som rettesnor i identificering af børn med støttebehov indikerer, hvilken rolle personlige og kulturelle opfattelser af normalitet spiller. Dette kan føre til, at børn, der ikke passer ind i den normative ramme, lettere bliver identificeret som problematiske, selvom de måske blot er forskellige steder i deres udvikling.¹⁸⁶ Opfattelser af normalitet har betydning for, hvilken adfærd og hvilke tegn på mistrivsel der vækker bekymring og dermed sandsynligvis også, hvilke børn der tildeles særlig opmærksomhed, samt i visse tilfælde laves underretninger om. Dernæst kan forskellige forståelser af 'normalitet' også afspejle de oplysninger, der indgår i underretningerne.

Forskelligartede forståelser af 'normalitet' kan således (sammenligneligt med forskellige forståelser af risiko belyst i afsnit 7.1.3) føre til store variationer i indholdet af underretningerne.

¹⁸⁴ Social- og Boligstyrelsen 2022^b.

¹⁸⁵ Harrits og Møller 2014.

¹⁸⁶ Kahneman 2020.

Harmonerer underretterens identificerede normalitetsafvigelse med børne- og ungerådgi-
vrens forståelse af bekymrende adfærd, kan man forestille sig, at underretningen vurderes mere
akut og/eller, at der reageres hurtigere eller anderledes på underretningen.

7.3.4 Børn kan have svært ved at fortælle om vold

Den professionelle tvivl må, jf. Socialstyrelsen (2022^b), anskues som et grundvilkår, når der arbejdes med opsporing af overgreb, hvor tvivlen kan lede til følelser af afmagt blandt fagper-
soner.¹⁸⁷ En konsekvens kan være, at fagpersoner i stedet for en opsøgende tilgang indtager
en afventende position og først reagerer og rejser mistanke, når barnet selv verbaliserer, at
det har været udsat for overgreb, eller hvis der er tydelige fysiske tegn herpå.¹⁸⁸ Samtidig viser
flere undersøgelser, herunder en nyligt udgivet kvalitativ undersøgelse fra VIVE om børn og
unges erfaringer med at fortælle om vold og seksuelle overgreb, at børn der oplever vold kan
have svært ved og sjældent fortæller voksne om de overgreb, de har været udsat for – særligt
ikke til myndighedspersoner.¹⁸⁹

Børn kan blandt andet **have svært ved helt at forstå og sætte ord på**, hvad det er, de har
oplevet, eller føle en internaliseret **skyld og skam**, hvilket kan forhindre dem i at betro sig til
andre.¹⁹⁰ Derudover kan frygten for, hvilke konsekvenser det vil have, hvis de fortæller andre
om volden, også spille en rolle. Eksempelvis kan barnet frygte at volden eskalerer, hvis de
fortæller andre om det, eller at de bliver fjernet fra deres hjem.¹⁹¹ Nogle børn oplever det
derfor som en **loyalitetsskonflikt** over for deres forældre at skulle fortælle andre voksne om
deres oplevelser. Alle overnævnte forhold peger på, at tillidsfulde relationer til voksne uden
for hjemmet, og barnets oplevelse af, at den voksne uden for hjemmet engagerer sig, rækker
ud, stiller spørgsmål og lytter, kan være afgørende for den tidlige opsporing af vold mod
børn.¹⁹² Børns vanskeligheder ved at verbalisere deres oplevelser spiller både en rolle i den
tidlige opsøgende indsats (før en underretning indsendes), og når børne- og ungerådgivere
skal inddrage barnets perspektiv for oplyse sagen.

7.4 Delkonklusion

Gennemgangen af danske og internationale undersøgelser viser, at det professionelle skøn
ved behandlingen af underretninger i praksis afhænger af mange forskellige forhold, hvorfor
behandlingen også i højere grad beror på spørgsmål om grader snarere end sort-hvide vur-
deringer. Disse forhold er i høj grad kendetegnet ved niveauet af den nationale, kommunale

¹⁸⁷ Social- og Boligstyrelsen 2022 ^b.

¹⁸⁸ Deloitte 2019.

¹⁸⁹ Henze-Pedersen og Mikuta 2024.

¹⁹⁰ Børns Vilkår og Trygfonden 2023.

¹⁹¹ Social- og Boligstyrelsen 2022 ^b. Se også: Børns Vilkår og Trygfonden 2023.

¹⁹² Social- og Boligstyrelsen 2022 ^b.

og individuelle kontekst samt de gældende strukturelle paradigmer. Udøvelsen af det professionelle skøn er således både afhængig af forhold, der går på tværs af hele samfundet, samt de omstændigheder og vilkår der kendetegner individuelle myndighedspersoners daglige arbejde i en specifik kontekst.

Vurderinger af akutheds- og risikograder i forhold til behandling af underretninger er identificeret som centrale dimensioner af det professionelle skøn, som blandt andet har betydning for, hvor hurtigt kommunen skal iværksætte indsatser. Forståelser af risiko hos den enkelte sagsbehandler beror i særlig grad på en heuristisk tilgang, dvs. et tankesystem hvor erfaring, intuition og kendskabet til specifikke personers adfærd agerer genvej til forståelse. En sådan intuition opbygges over tid og kommer til udtryk automatisk, hvilket kan være med til at håndtere kompleks lovgivning effektivt i situationer med begrænsede ressourcer og tidspres. Dog kan denne automatiske tilgang være svær at erkende aktivt og føre til uhensigtsmæssige bias.

I kontrast til de heuristiske genveje kommer forståelse af risiko også til udtryk gennem data-drevne risikovurderingsmodeller, herunder socialfaglige værktøjer og matematiske måleværktøjer. I praksis er det dog vanskeligt at foretage risikovurderinger i arbejdet med underretninger om vold mod børn, fordi de tilgængelige oplysninger ikke lader sig kvantificere uden et væsentligt betydningsstab. Så på trods af at de digitale vurderingsværktøjer kan mindske subjektive bias og variationer i behandlingen, risikerer værktøjerne at forenkle komplekse situationer og underminere hensyn til individuelle omstændigheder. Undersøgelser belyser, hvordan nogle kommuner har anvendt risikovurderingsværktøjer baseret på kunstig intelligens som beslutningsstøtte i arbejdet med underretninger. Nogle undersøgelser konkluderer dog, at brugen af kunstig intelligens i risikovurderinger potentielt spiller en mere afgørende rolle for sagsbehandlingen end tiltænkt, og at modellerne ikke nødvendigvis fortolker sammenhængen mellem forskellige dele af datagrundlaget korrekt, hvilket leder til fejlagtige konklusioner.

Også en række forhold i den tidlige identificering af mulig vold mod børn, før en underretning indsendes, er afgørende for udøvelsen af det professionelle skøn. Uklarhed om rollefordeling mellem faggrupper, professionelle tvivlsspørgsmål og divergerende forståelser af 'anormal' opførsel kan lede til variationer i underretningernes indhold og kvalitet, hvem der underrettes om, og hvordan underretningerne vurderes. Endelig komplicerer børns vanskeligheder med at verbalisere oplevelser med vold inddragelsen af barnets perspektiv. Forholdene understreger vigtigheden af klare procedurer og øget viden om tegn på vold og mistvivl i arbejdet med at identificere potentielle tilfælde af vold mod børn.

Afslutningsvis er det begrænset, hvor mange undersøgelser, der belyser udøvelsen af det professionelle skøn ved underretninger i en dansk myndighedskontekst, hvorfor der er behov for yderligere empiriske undersøgelser af, hvordan det professionelle skøn i arbejdet med underretninger kommer til udtryk i Danmark.

8 Justitias spørgeskemaundersøgelse

Følgende afsnit indeholder en gennemgang af datamaterialet fra Justitias spørgeskemaundersøgelse blandt børne- og ungerådgivere i kommunerne, der modtager og behandler underretninger, herunder underretninger om børn, der oplever vold i hjemmet. Formålet med afsnittet er at præsentere perspektiver på, hvordan arbejdet med modtagelsen og behandlingen af underretninger er organiseret, og hvordan de ansvarlige myndighedspersoner vurderer de oplysninger, som underretningerne indeholder, herunder hvordan forskellige oplysninger tillægges vægt.

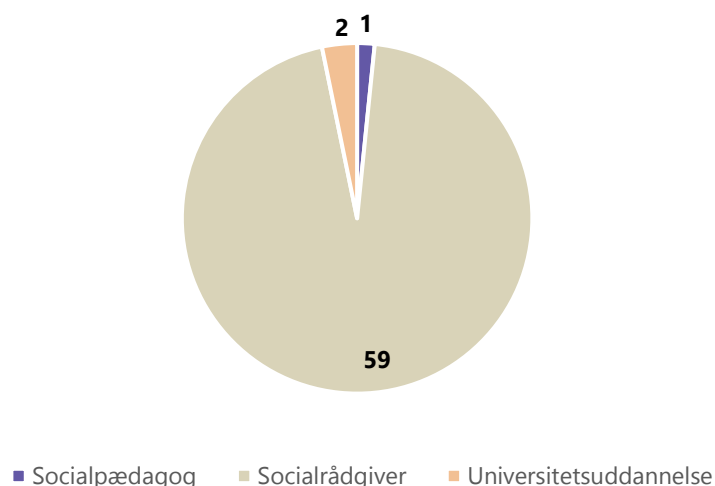
Diskussionen af datamaterialet vil primært dreje sig om det professionelle skøn og de forskelle og udfordringer, der efter de adspurgte børne- og ungerådgiveres opfattelse kendetegner modtagelsen og behandlingen af underretninger i praksis, herunder vurderingen af akuthedsgrad, indsamling af supplerende oplysninger, barnets trivsel og forældresamarbejde samt sagskategorisering. Afsnittet har alene fokus på spørgeskemaundersøgelsens resultater – for en gennemgang af de metodiske overvejelser bag spørgeskemaets opbygning, spørgsmålsformuleringer, pilottest, dataindsamling samt anonymisering og andre etiske overvejelser se afsnit 11.2.3.

8.1 Baggrund

Datamaterialet består af besvarelser fra i alt 62 respondenter fordelt på tværs af 35 forskellige kommuner. Nogle kommuner har flere respondenter, mens andre kommuner har én respondent. Størstedelen af respondenterne (59) angiver 'socialrådgiver' som deres uddannelsesmæssige baggrund, mens en lille andel (2) angiver 'universitetsuddannelse' og (1) 'andet' (figur 15). Det betyder, at en stor del af respondenterne har ensartet uddannelsesmæssig baggrund.

Figur 15: Hvad er din uddannelsesmæssige baggrund?

(n: 62)



Størstedelen af respondenterne har behandlet underretninger om vold i hjemmet som medarbejdere på børne- og familieområdet i 7 år eller mere, hvilket indikerer en høj grad af erfaring med området blandt respondenterne (figur 16). Størstedelen af respondenterne har 10 eller flere kolleger i deres afdeling, som behandler underretninger om vold i hjemmet, inklusiv dem selv (figur 17).

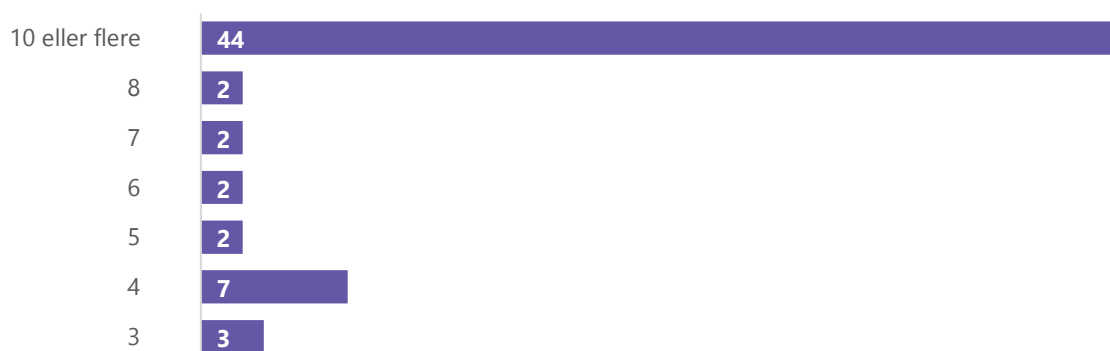
Figur 16: Hvor mange år har du behandlet underretninger om vold i hjemmet som medarbejder på børne- og familieområdet? (screening, afdækning og børnefaglig undersøgelse)

(n: 62)



Figur 17: Hvor mange ansatte i din afdeling behandler underretninger om vold i hjemmet, inklusiv dig selv? (screening, afdækning og børnefaglig undersøgelse)

(n: 62)



8.2 Akutvurdering og efterfølgende fordeling

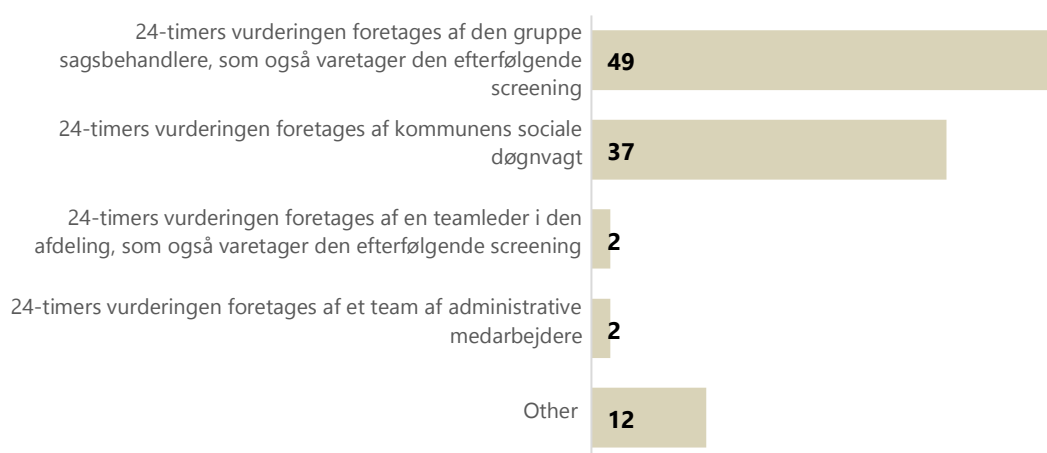
Det følger af barnets lov § 136, stk. 2, at alle kommuner senest 24 timer efter modtagelsen af en underretning skal foretage en vurdering af, om barnets sundhed eller udvikling er i fare, og om der er behov for straks at iværksætte akutte indsatser for barnet – se afsnit 5.1 for en mere detaljeret uddybning. I Justitias spørgeskemaundersøgelse er der spurgt ind til, hvem der fo-

retager denne indledende akutvurdering af underretninger om vold i hjemmet i respondents kommune. Det har været muligt at afgive flere svar på spørgsmålet, hvorfor det samlede antal svar er højere end det samlede antal respondenter.

Størstedelen af respondenterne angiver, at de sagsbehandlere, som varetager den efterfølgende screening, også er dem der modtager underretningerne og foretager den indledende akutvurdering. Flere respondenter angiver, at det både er de medarbejdere, der varetager den efterfølgende screening og kommunens sociale døgnvagt, som foretager den indledende akutvurdering, hvilket indikerer, at der i praksis er overlap mellem døgnvagten og den bredere gruppe af sagsbehandlere i flere kommuner. Færre respondenter angiver, at den indledende akutvurdering foretages af et team af administrative medarbejdere, af en teamleder, eller af et særskilt modtagelsesteam, der kun foretager akutvurderinger og efterfølgende sender sagerne videre (figur 18).

Figur 18: Hvordan foretages den indledende 24 -timers vurdering af underretninger om vold i hjemmet i din kommune?

(der kan afgive flere svar, n: 62)



Der er desuden spurgt ind til, hvordan underretninger fordeles videre til screening efter, at den indledende akutvurdering er foretaget. Her har det ligeledes været muligt at afgive flere svar, hvorfor det samlede antal svar er højere end det samlede antal respondenter. Størstedelen af respondenterne angiver, at underretninger videresendes af en teamleder i afdelingen til videre sagsbehandling, eller at underretninger fordeles af sagsbehandlerne i fællesskab til videre sagsbehandling. Flere respondenter angiver både teamleder i afdelingen og sagsbehandlere i fællesskab, hvilket tyder på, at der i praksis er forskellige tilgange inden for de samme kommuner. Færre respondenter angiver, at underretninger fordeles videre til screening af administrative medarbejdere. Under kategorien 'andet' har enkelte respondenter angivet, at underretninger fordeles til dem, der har 'vagt den pågældende uge' eller 'ud fra bopæl' (figur 19). De svar siger i sig selv ikke noget om, hvem der fordeler underretningerne til screening, men indikerer fordelingskriterierne.

Figur 19: Hvordan fordeles underretninger om vold i hjemmet til screening i din afdeling? (efter den indledende 24 -timers vurdering)

(der kan afgive flere svar, n: 62)

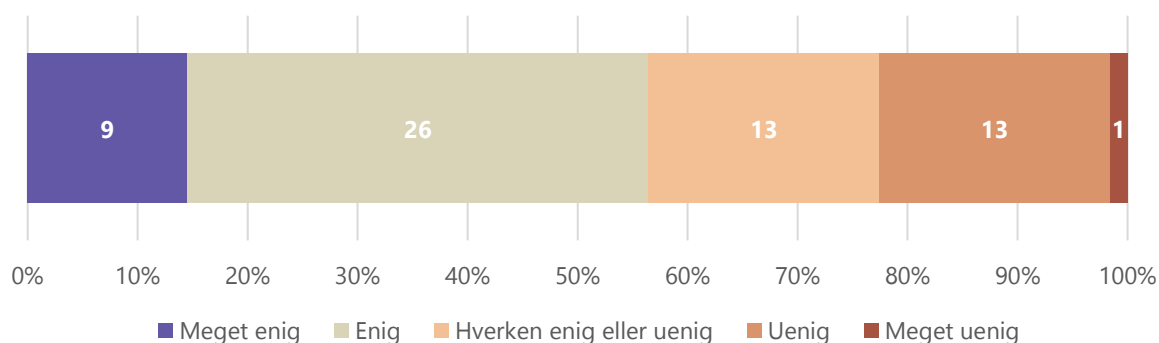


8.3 Vurdering af akuthedsgraden

Respondenterne er blevet forelagt udsagnet 'Underretninger om vold i hjemmet er generelt vanskelige at behandle' på en likert-skala med kategorierne 'meget enig', 'enig', 'hverken enig eller uenig', 'uenig' og 'meget uenig'. Størstedelen af respondenterne angiver, at de er enten enige eller meget enige i udsagnet (35), mens en mindre andel angiver, at de er uenige eller meget uenige i udsagnet (14). 13 respondenter angiver at være hverken enige eller uenige (figur 20). Udsagnet omhandler generelle vanskeligheder ved behandlingen af underretninger om vold i hjemmet, og det er derfor ikke angivet, hvilke specifikke omstændigheder der ligger bag besvarelseserne. Besvarelseserne indikerer dog, at det er et svært felt at navigere i, hvorfor det er væsentligt at afsøge muligheder for at gøre processen mindre vanskelig. Det er desuden væsentligt at dykke dybere ned i de konkrete begrundelser for, hvorfor de enkelte børne- og ungerådgivere angiver, at underretninger om vold i hjemmet er vanskelige at behandle.

Figur 20: Forhold dig til følgende udsagn: "Underretninger om vold i hjemmet er generelt vanskelige at behandle"

(n: 62)

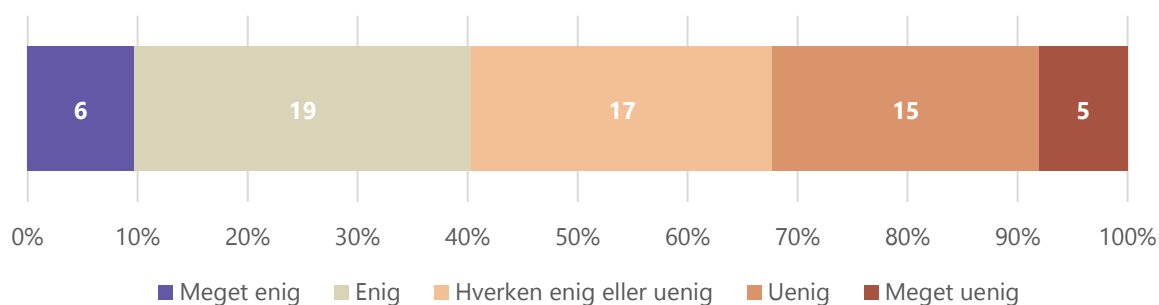


Derudover er respondenterne blevet forelagt udsagnet: 'Det er generelt svært at vurdere, hvor akut en sag er ved screeningen af underretninger om vold i hjemmet (efter den indledende 24-timers vurdering)', på en likert-skala med kategorierne 'meget enig', 'enig', 'hverken enig eller uenig', 'uenig' og 'meget uenig'. Størstedelen af respondenterne angiver, at de enten er enige eller meget enige i udsagnet (25), mens en mindre, men dog nærmest tilsvarende andel angiver, at de er uenige eller meget uenige i udsagnet (20). 17 respondenter angiver, at de er hverken enige eller uenige i udsagnet (figur 21). Der er således en forholdsvis ligevægt mellem besvarelsene, hvilket indikerer, at der er større forskelle i holdningen til, hvor svært det er at vurdere graden af akuthed i screeningen af underretninger om vold i hjemmet.

Siden størstedelen af respondenterne har behandlet underretninger om vold i hjemmet som medarbejdere på børne- og familieområdet i 7 år eller mere, er det ikke nærliggende at tillægge svarfordelingen forskelle i erfaring. Svarfordelingen kan reflektere forskelle i underretningernes oplysningsgrad i forskellige kommuner, dvs. at der i nogle kommuner kan være flere oplysninger i underretningen, der gør det lettere for børne- og ungerådgiveren at vurdere, hvor akut sagen er i den efterfølgende screening. Der kan desuden være tale om forskelle i, hvordan de involverede børne- og ungerådgivere og offentlige institutioner udveksler oplysninger mellem sig.

Figur 21: Forhold dig til følgende udsagn: "Det er generelt svært at vurdere, hvor akut en sag er ved screeningen af underretninger om vold i hjemmet (efter den indledende 24-timers vurdering)"

(n: 62)



Respondenternes begrundelser uddybes i et opfølgende spørgsmål, hvor de i en fritekstbesvarelse bliver bedt om at beskrive 'hvorfor det er svært at vurdere, hvor akut en sag er ved screeningen af underretninger om vold i hjemmet? (efter den indledende 24-timers vurdering)'. Den mest fremtrædende begrundelse for, at det er svært at vurdere, hvor akut en sag er ved screeningen af underretninger, er at underretningerne er dårligt udfyldt, eller at der på anden vis er mangel på oplysninger i underretningerne. Det tyder på, at der kan være udfordringer med at oplyse sagerne i den indledende behandling og handle på kort tid, fordi der kan være mange ubekendte oplysninger. Enkelte respondenter beskriver i fritekstbesvarelser, at mangelfulde oplysninger i underretningen kan skyldes underretteres tilbageholdenhed med

at spørge ind til barnets fortælling, hvilket indikerer, at udfordringerne med at oplyse sagen i screeningfasen i nogle tilfælde skyldes usikkerhed hos underretteren. Denne tilbageholdenhed hos underretteren er, som tidligere beskrevet, velunderbygget i litteraturen, og kan skyldes flere bagvedliggende faktorer – se afsnit 7.3 for uddybning.

Udvalgte citater:

"Bekymringsgraden kan være svær at vurdere, alt efter indholdet i underretningen og hvor konkret beskrivelsen er. Nogle gange får vi meget sparsomme oplysninger, der kræver nærmere undersøgelse."

"Det afhænger af, hvor godt underretningen er uddybet, da vi ofte skal vurdere ud fra et enkelt møde med barnet/den unge."

"Fordi den hyppigt er dårligt beskrevet. Underretter er ofte meget forsigtig med at spørge ind til barnets fortælling. Der kan derfor være tale om den samme hændelse, måske måneder/år tilbage, som barnet fortæller om."

Derudover angiver en respondent, at det kan være svært at vurdere, hvor akut en sag er i screeningfasen, fordi den beskrevne vold kan ligge tilbage i tiden, eller fordi underretningen fremstår chikanøs. I forhold til de tidligere udsagn kan der altså være tale om en vurdering af oplysningernes troværdighed, såvel som af detaljegraden.

Udvalgte citater:

"Der beskrives ofte episoder, som er lang tid siden, eller som kan fremstå værende sendt i chikane/forbindelse med en verserende sag i Familieretshuset eller Familieretten. Der kommer mange anonyme underretninger om vold."

Nogle respondenter angiver, at det kan være svært at vurdere, hvor akut en sag er i screeningfasen, fordi der kan fremkomme modstridende oplysninger. I stil med det foregående udsagn er der her tale om en vurdering af oplysningernes troværdighed, og mere specifikt forholdet mellem børnenes og forældrenes udlægning af situationen.

Udvalgte citater

"Der er mange årsager. Ofte at familierne dækker over det, ikke er ærlige og kommer med modstridende oplysninger, så det er svært at finde ud af, hvad der er hvad. Og børnene nogle gange tager det i sig igen, de har sagt, når de opdager, hvor meget de skal igennem. Vold i hjemmet er meget tabubelagt og ofte styret af frygt."

"Fordi underretningen og det fortalte fra børn og forældre oftest kan være anderledes, når vi kommer ind. Ligesom volden i indledende fase er svær at få klarlagt."

"Det afhænger ofte af, hvor uddybende oplysningerne i underretningen er, barnets alder og hvilke oplysninger vi får, når vi har talt med barnet og (eventuelt) forældrene. Det er særligt svært, når barnets oplevelse af vold i hjemmet ikke stemmer overens med forældrenes oplevelse af vold i hjemmet."

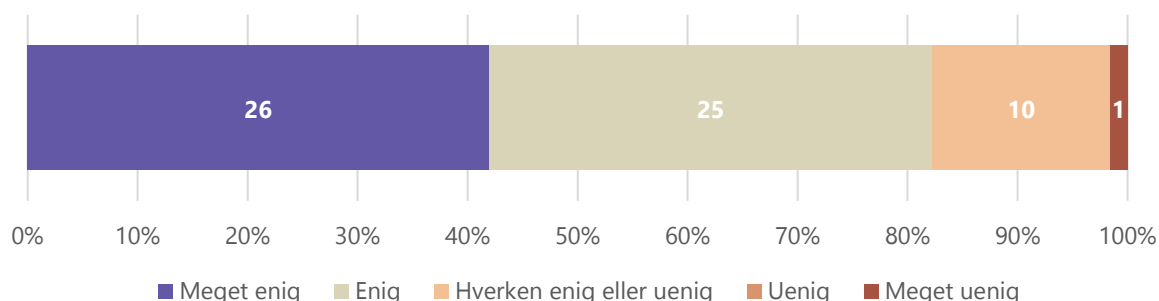
"Det er ikke altid, den er oplyst i en grad, så det er tydeligt, hvad det drejer sig om. Der kan være forskellige forklaringer fra forældre eller andre involverede, der ikke svarer til barnets/den unges forklaring - tvivlen kommer altid barnet/den unge til gode."

8.4 Indhentelse af supplerende oplysninger

Respondenterne er blevet forelagt en række spørgsmål, som omhandler sagsoplysning ved underretninger om børn, der oplever vold i hjemmet. Indledningsvis er respondenterne blevet bedt om at forholde sig til udsagnet: 'Jeg har ofte behov for at indhente supplerende oplysninger om sagen, udover de oplysninger der findes i selve underretningen om vold i hjemmet', på en likert-skala med kategorierne 'meget enig', 'enig', 'hverken enig eller uenig', 'uenig' og 'meget uenig'. Her svarer størstedelen af respondenterne (51), at de er enige eller meget enige i udsagnet, mens færre angiver at være hverken enige eller uenige (10). En enkelt respondent angiver at være meget uenig (figur 22).

Figur 22: Forhold dig til følgende udsagn: "Jeg har ofte behov for at indhente supplerende oplysninger om sagen, udover de oplysninger der findes i selve underretningen om vold i hjemmet"

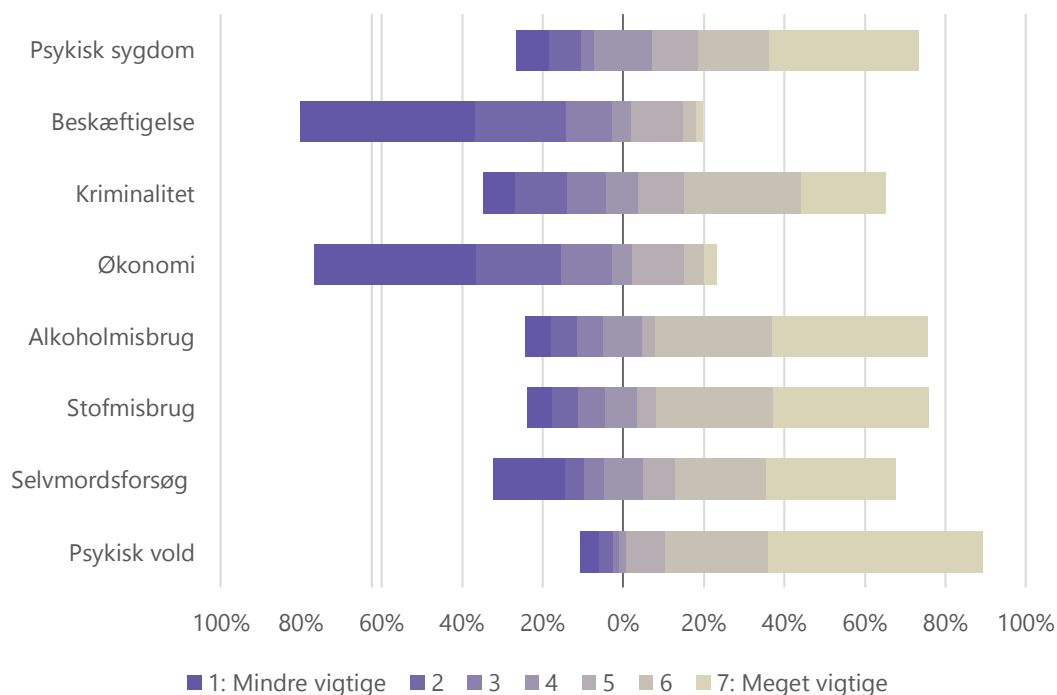
(n: 62)



Respondenterne er desuden blevet bedt om at vurdere: 'vigtigheden af at indhente supplerende oplysninger om børnene og deres forældre i forbindelse med screeningen af en underretning om vold i hjemmet, hvor 7 er meget vigtige og 1 er mindre vigtige'. I besvarelsene angiver respondenterne generelt den højeste grad af vigtighed til supplerende oplysninger om 'psykisk vold'. Respondenterne tillægger generelt 'beskæftigelse' den laveste grad af vigtighed (figur 23).

Figur 23: Vurder vigtigheden af at indhente supplerende oplysninger om børnene og deres forældre i forbindelse med screeningen af en underretning om vold i hjemmet

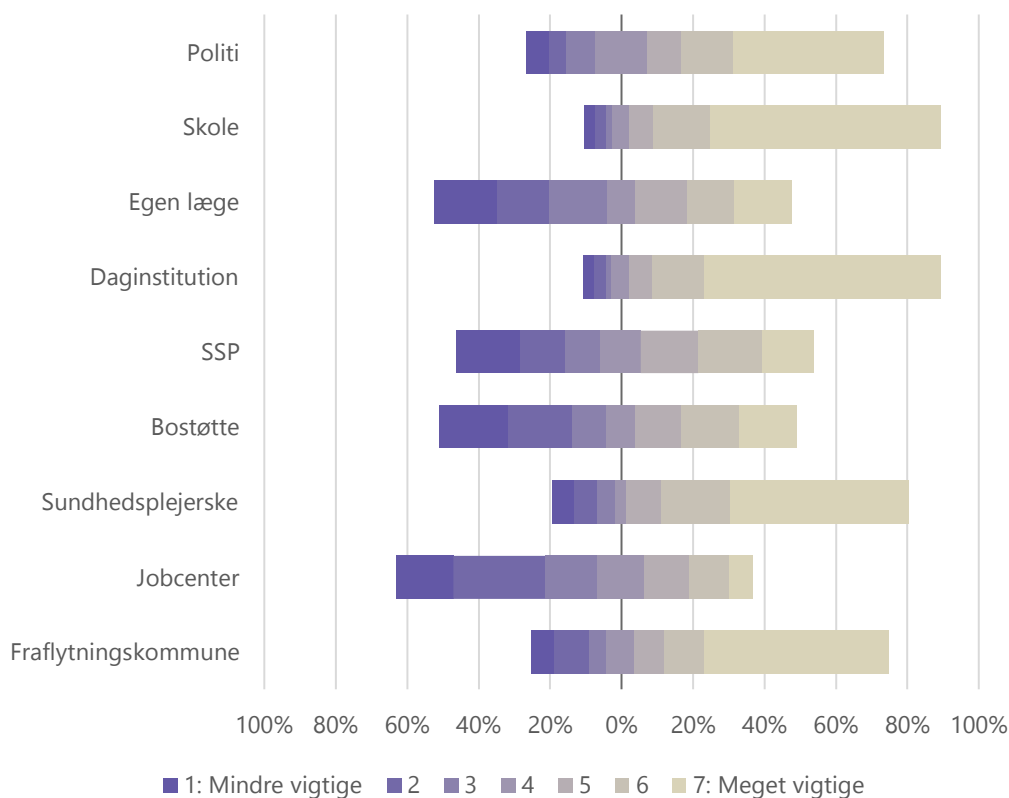
(n: 62)



Respondenterne er afslutningsvis blevet bedt om at vurdere: 'vigtigheden af at indhente supplerende oplysninger om børnene og deres forældre fra andre aktører i forbindelse med screeningen af en underretning om vold i hjemmet', hvor 7 er 'meget vigtige' og 1 er 'mindre vigtige'. I besvarelsene angiver flest respondenter 'skole', 'daginstitution' 'sundhedsplejerske', 'politi' og 'fraflytningskommune' som de institutioner, hvor det i højeste grad er vigtigt at indhente supplerende oplysninger. 'Egen læge', 'SSP', 'bostøtte', og 'jobcenter' angives af flest respondenter som de institutioner, hvor det i laveste grad er vigtigt at indhente supplerende oplysninger (figur 24).

Figur 24: Vurder vigtigheden af at indhente supplerende oplysninger om børnene og deres forældre fra andre aktører, i forbindelse med screeningen af en underretning om vold i hjemmet

(n: 62)



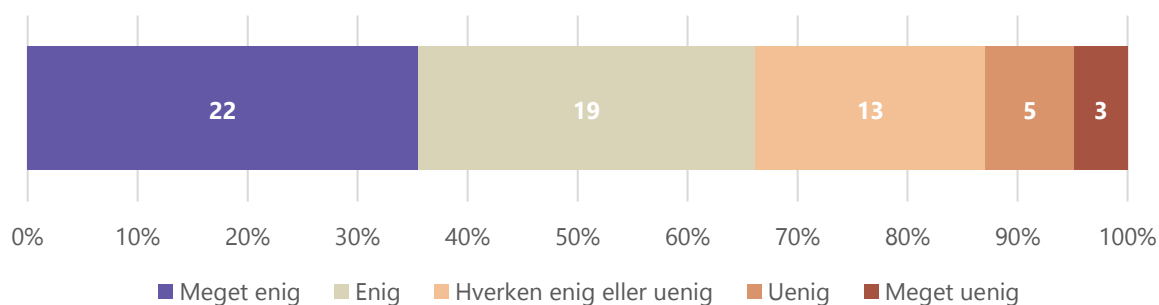
8.5 Barnets trivsel og forældresamarbejde

Respondenterne er blevet forelagt en række spørgsmål, som omhandler forældrenes reaktion på underretninger og betydningen af forældresamarbejdet for barnets trivsel i sagernes videre forløb. Respondenterne er blevet bedt om at forholde sig til udsagnet: 'Det kan gøre forældrene forskrækkede, hvis der handles for hurtigt på en underretning om vold i hjemmet', på en likert-skala med kategorierne 'meget enig', 'enig', 'hverken enig eller uenig', 'uenig' og 'meget uenig'. Størstedelen af respondenterne er enige eller meget enige i udsagnet (41). Færre

respondenter er hverken enige eller uenige i udsagnet (13), mens en mindre andel af respondenterne er uenige eller meget uenige (8) (figur 25).

Figur 25: Forhold dig til følgende udsagn: "Det kan gøre forældrene forskrækkede, hvis der handles for hurtigt på en underretning om vold i hjemmet"

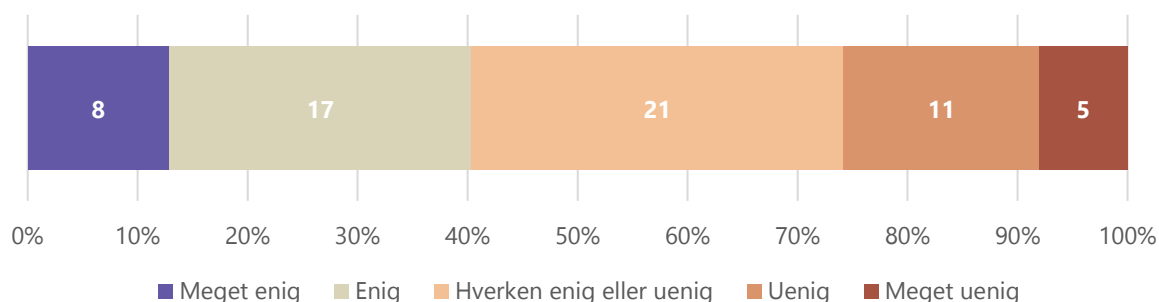
(n: 62)



Respondenterne er desuden blevet bedt om at forholde sig til udsagnet: 'Det kan skade forældrenes samarbejdsvillighed i det videre sagsforløb, hvis der handles for hurtigt på en underretning om vold i hjemmet', på en likert-skala med kategorierne 'meget enig', 'enig', 'hverken enig eller uenig', 'uenig' og 'meget uenig'. Størstedelen af respondenterne angiver at være meget enige eller enige i udsagnet (25), mens en mindre, men dog nærmest tilsvarende, andel af respondenterne angiver at være hverken enige eller uenige i udsagnet (21). En mindre andel af respondenterne angiver at være meget uenige eller uenige i udsagnet (16) (figur 26).

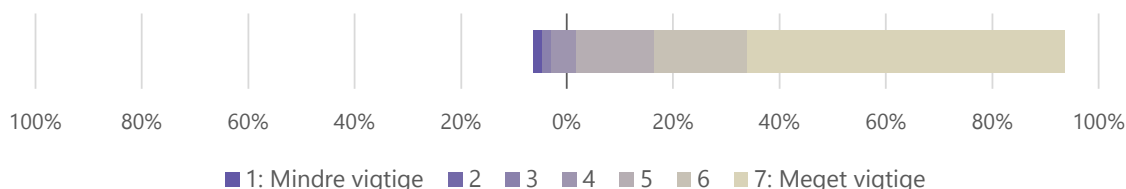
Figur 26: Forhold dig til følgende udsagn: "Det kan skade forældrenes samarbejdsvillighed i det videre sagsforløb, hvis der handles for hurtigt på en underretning om vold i hjemmet"

(n: 62)



Respondenterne er desuden blevet bedt om at vurdere: 'Hvor vigtigt er et godt samarbejde mellem dig og forældrene for barnets eller den unges nuværende og fremtidige trivsel på en skala fra 1 til 7, hvor 7 er 'meget vigtig' og 1 er 'mindre vigtig'. Størstedelen af respondenterne afgiver svar på den høje del af skalaen (57), mens en mindre andel afgiver svar i midten af skalaen (3) og i den nederste del af skalaen (2) (figur 27).

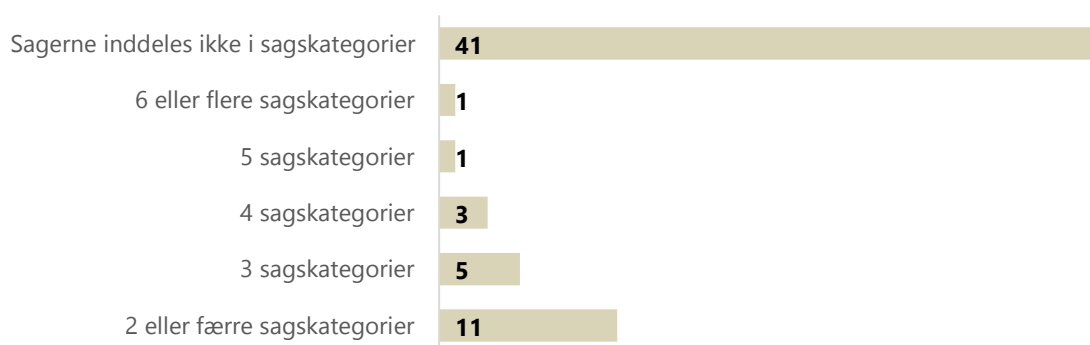
Figur 27: Hvor vigtigt er et godt samarbejde mellem dig og forældrende for barnets eller den unges nuværende og fremtidige trivsel
(n: 62)



8.6 Sagernes kategorisering

I sidste del af spørgeskemaet er respondenterne blevet bedt om at forholde sig til en række spørgsmål omhandlende kategoriseringen af de sager, der bygger på underretninger om vold i hjemmet. Indledningsvis er respondenterne blevet bedt om at forholde sig til: "Hvor mange sagskategorier anvendes til at inddele underretninger om vold i hjemmet i din afdeling?". Størstedelen af respondenterne angiver, at sagerne ikke inddeles i sagskategorier (41), mens en mindre andel af respondenterne angiver at anvende sagskategorier, hvoraf 2 eller færre sagskategorier har flest respondenter (11) (figur 28). Besvarelsene indikerer en forskelligartet praksis for brugen af sagskategorier i de pågældende kommuner, hvor der generelt ikke anvendes formelle sagskategorier. Der er dog afgivet svar på hele det tilgængelige spektrum af sagskategorier, hvilket indikerer at der stor variation mellem de kommuner, hvor sagskategorier anvendes.

Figur 28: Hvor mange sagskategorier anvendes til at inddele underretninger om vold i hjemmet i din afdeling?
(n: 62)

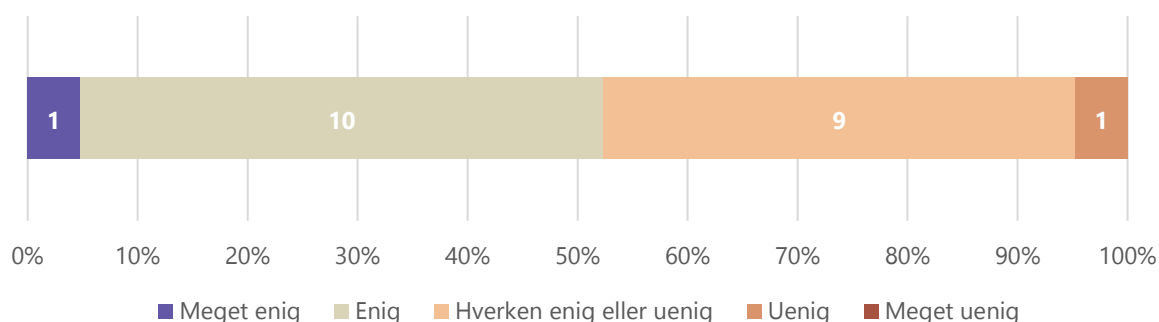


De respondenter, som har angivet at anvende sagskategorier, er efterfølgende blevet bedt om at forholde sig til udsagnet: 'De sagskategorier jeg har til rådighed er egnede til at foretage en rettidig opfølgning på alle underretninger om vold i hjemmet (efter den indledende 24-timers vurdering)', på en likert-skala med kategorierne 'meget enig', 'enig', 'hverken enig eller

uenig', 'uenig' og 'meget uenig'. Størstedelen af respondenterne angiver, at de er enige eller meget enige i udsagnet, mens en mindre, men dog nærmest tilsvarende, andel af respondenterne angiver at værre hverken enige eller uenige i udsagnet. Én enkelt respondent angiver at være uenig i udsagnet (figur 29). Besvarelsene indikerer, at den del af respondenterne, der anvender sagskategorier, opfatter de kategorier, som anvendes i deres kommuner, som dækkende for de sager, de behandler.

Figur 29: Forhold dig til følgende udsagn: "De sagskategorier jeg har til rådighed er egnede til at foretage en rettidig opfølgning på alle underretninger om vold i hjemmet (efter den indledende 24-timers vurdering)"

(n: 21)



De respondenter, som har angivet at anvende sagskategorier, er afslutningsvis, afhængigt af deres svar, blevet bedt om at beskrive, hvorfor de sagskategorier, de har til rådighed, er egnede/ikke egnede til at foretage en rettidig opfølgning på alle underretninger om vold i hjemmet (efter den indledende 24-timers vurdering) (n: 10). Flere af de respondenter, der finder sagskategorierne egnede, angiver, at sagskategorierne skelner mellem forskellige voldsformer, og derigennem afgrænser sagens indhold. Den ene respondent, der angiver, at sagskategorierne ikke er dækkende, beskriver mangel på kategorier, der dækker flere akuthedsgrader, hvilket indikerer, at brugen af sagskategorier kan være begrænsende for børne- og ungerådgi- vernes handlemuligheder, hvis indholdet i nogle sager falder uden for de tilgængelige sags- kategorier.

Udvalgte citater:

Hvorfor er sagskategorierne egnede?

"Fordi rådgiveren, der får sagen, er hurtigt klædt på ift., hvad underretningen handler om, og hvilken type vold, der er tale om."

"Det er relativt nemt at kategorisere efter fysisk, psykisk eller seksuel vold/overgreb."

"Der skelnes mellem fysisk eller psykisk vold."

Hvorfor er sagskategorierne ikke egnede?

"Der er i min afdeling tre kategorier. Rød kategori er vold og akut. Vi mangler en kategori til (mulig) vold og ikke akut."

8.7 Delkonklusion

Gennemgangen af det samlede datamateriale viser, at der blandt respondenterne er forholdsvis stor variation i, hvordan det daglige arbejde med underretninger om vold i hjemmet organiseres i forskellige kommuner. Der er desuden forholdsvis stor variation i holdningerne til, hvordan respondenterne mener, man skal forholde sig til forskellige oplysninger og dimensioner i sagsbehandlingen.

Justitias spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale myndighedspersoner viser en række tendenser i arbejdet med underretninger om vold i hjemmet. Flertallet af respondenter har høj grad af erfaring og en ensartet uddannelsesmæssig baggrund som socialrådgivere. Udfordringerne i arbejdet centrerer sig især om vurderingen af akuthedsgraden og kvaliteten af de modtagne underretninger. Mange respondenter oplever, at mangelfulde eller dårligt udfyldte underretninger gør det vanskeligt at foretage en præcis vurdering af sagerne. Her fremhæves usammenhængende eller modstridende oplysninger som en særlig barriere.

Fordelingen og behandlingen af underretninger varierer betydeligt mellem kommuner. Der ses forskellige praksisser i forhold til, hvem der foretager akutvurderinger, og hvordan sager fordeles videre, hvilket kan indikere et behov for større ensartethed og klarere retningslinjer. Indhentning af supplerende oplysninger vurderes som væsentligt af langt de fleste respondenter, især fra institutioner som skoler, daginstitutioner og sundhedsplejen. Psykisk vold vægtes højere i informationsindsamlingen end andre faktorer som forældres beskæftigelse. Forældresamarbejdet vurderes som afgørende for barnets trivsel, men det fremhæves også, at hurtige handlinger på underretninger kan forskrække forældrene og hæmme deres samarbejdsvillighed i sagsforløbet.

Afslutningsvis viser undersøgelsen en mangfoldighed i brugen af sagskategorier. Mens nogle respondenter finder dem nyttige til at afgrænse forskellige voldsformer, påpeger andre mangler, især hvad angår kategorier til mindre akutte sager. På tværs af resultaterne fremstår behovet for bedre kvalitet i underretningerne, klare retningslinjer for akutvurdering og fordeling samt en afbalanceret tilgang til forældresamarbejdet som centrale temaer for at forbedre indsatsen.

De præsenterede besvarelser giver indikationer på forskelle i kommunernes praksis, som kan have betydning for sagsbehandlingen og i sidste ende udfaldet af sagerne. Datamaterialet er

dog ikke af en sådan karakter, at det er muligt at fastslå, om de fremlagte mønstre er repræsentative for alle kommunerne, eller de bagvedliggende årsagssammenhænge. Der er således behov for opfølgende undersøgelser, der uddyber variationer i kommunernes praksis for behandlingen af underretninger om vold i hjemmet på et repræsentativt grundlag.

9 Kommunernes beredskabsplaner

Det er et krav, at alle kommuner udarbejder og anvender beredskabsplaner til at vejlede medarbejderne ved mistanke om overgreb mod børn og unge. Kravet følger af barnets lov § 15, stk. 2. Beredskabsplanernes formål er at fremskrive handlevejledninger målrettet kommunale myndighedspersoner og eksterne fagpersoner og dermed underbygge en struktureret og effektiv indsats ved mistanke eller viden om vold og overgreb mod børn og unge.

Beredskabsplanerne bør, uanset i hvor høj grad de reelt anvendes i den daglige sagsbehandling, reflektere den faktiske praksis i kommunernes forebyggende og opsporende arbejde med mistanke eller viden om vold og overgreb mod børn. Det er derfor problematisk, hvis der er væsentlige uoverensstemmelser mellem det beskrevne i beredskabsplanerne og kommunernes reelle praksis på området. Ydermere kan det være problematisk, hvis beredskabsplanerne mangler væsentlige informationer eller ikke formår at vejlede myndigheds- og eksterne fagpersoner tilstrækkeligt. Det er med andre ord væsentligt at undersøge, hvordan de forskellige begrebsdefinitioner og handlevejledninger mv. i kommunernes beredskabsplaner kan være en betydningsfuld kontekstfaktor i forbindelse med konkrete beslutninger og vurderinger.

I følgende afsnit udlægges reglerne for det kommunale beredskab, hvorefter udvalgt indhold i kommunernes beredskabsplaner gennemgås med henblik på at afdække ligheder og forskelle. Derudover diskuteres det løbende, hvilken betydning indholdet i beredskabsplanerne kan have for, hvordan underretninger om vold og overgreb mod børn og unge håndteres på kommunalt plan, herunder hvordan, og i hvilken grad beredskabsplanerne fastsætter rammen for børne- og ungerådgiveres udøvelse af det professionelle skøn.

9.1 Krav til det kommunale beredskab

Kommunen skal udarbejde en sammenhængende børnepolitik, der har til formål at sikre sammenhæng mellem det generelle og forebyggende arbejde og den målrettede indsats for børn med behov for særlig støtte, jf. barnets lov § 15, stk. 1. Ifølge barnets lov § 15, stk. 2, er kommunen endvidere forpligtet til at udarbejde et skriftligt beredskab til forebyggelse og tidlig opsporing af overgreb mod børn og til behandling af sådanne sager. Beredskabsplanen skal revideres løbende og minimum hvert fjerde år. Både kommunens børnepolitik og beredskabsplan skal vedtages af kommunalbestyrelsen og offentliggøres. Beredskabsplanen skal omfatte hele kommunens børne- og ungeområde, herunder daginstitutioner, skoler, sundhedspleje, tandpleje etc. samt være koordineret på tværs af sektorer med kommunens forvaltninger, afdelinger etc.¹⁹³

¹⁹³ VEJL 2023-12-19 nr. 10073 Generelle bestemmelser i barnets lov (Delvejledning 1 af 6 til barnets lov), nr. 76.

Kravet til sammenhængende børnepolitik betyder også, at kommunerne i udarbejdelsen inddrager tværfaglige grupper, såsom SSP-samarbejdet.¹⁹⁴ Kommunerne kan ved udarbejdelsen af den sammenhængende børnepolitik også indhente inspiration fra FN's børnekonvention og FN's handicapkonvention, som Danmark, og dermed også kommunerne, er forpligtede til at efterleve.¹⁹⁵

Beredskabet bør indeholde klare procedurer for, hvordan der internt i kommunen skal arbejdes, samarbejdes og handles i tilfælde af viden eller mistanke om overgreb mod børn, og skal kunne tilgås af både kommunens egne ansatte og eksterne fagpersoner, der arbejder med kommunens børn og unge – eksempelvis politi, sundhedsvæsen, statsforvaltning og børnehuse.¹⁹⁶ Den retlige forpligtelse til at udarbejde et beredskab har til formål at sikre, at der hurtigt og kvalificeret kan reageres ved mistanke om eller viden om overgreb mod et barn. Dette forudsætter, at fagpersoner omkring børn er opmærksomme på tegn på overgreb og kender kommunens procedurer i sådanne sager.¹⁹⁷ Det er derfor også essentielt, at kommunens fagpersoner er i stand til at efterleve beredskabsprocedurerne i praksis.

Kommunens behandling af sager om overgreb mod børn og unge skal foregå i samarbejde med det børnehus, kommunen er tilknyttet, jf. barnets lov § 124. Det fremgår af delvejledning 1 til barnets lov, at kommunernes beredskab bør indeholde en uddybning af retningslinjer for samarbejdet med børnehuset. Det bør blandt andet beskrives, hvordan kommunerne kan kontakte børnehuset for eksempelvis at få råd- og vejledning om, hvordan mistanke om overgreb bør håndteres.¹⁹⁸

Kommunens beredskabsplan skal blandt andet medvirke til, at fagpersoner har systematisk fokus på at forebygge, at overgreb finder sted, og at fagpersonerne har tilstrækkelige kompetencer og viden til at opspore børn, der er udsat for overgreb, og er i stand til at håndtere disse sager.¹⁹⁹ Beredskabsplanen skal derfor også indeholde en beskrivelse af, hvordan kommunen arbejder for at forebygge overgreb mod børn. Denne indsats er særligt rettet mod det direkte pædagogiske arbejde med barnet i daginstitution og skole.²⁰⁰ Som led heri kan kommunen overveje, om de fagpersoner, der arbejder med børn i kommunen, har den fornødne viden til at opfange tegn og signaler fra et barn, der er eller har været udsat for overgreb.²⁰¹

¹⁹⁴ Det tværfaglige samarbejde mellem skolerne, de sociale myndigheder og politiet om at forebygge kriminalitet blandt børn og unge.

¹⁹⁵ VEJL 2023-12-19 nr. 10073 Generelle bestemmelser i barnets lov (Delvejledning 1 af 6 til barnets lov), nr. 73.

¹⁹⁶ Vejledning nr. 10073 af 19. december 2023 (Delvejledning 1 af 6 til barnets lov), pkt. 77-79.

¹⁹⁷ Social- og Boligstyrelsen 2020, s. 9; Vejledning nr. 10073 af 19. december 2023 (Delvejledning 1 af 6 til barnets lov), pkt. 77.

¹⁹⁸ Vejledning nr. 10073 af 19. december 2023 (Delvejledning 1 af 6 til barnets lov), pkt. 78.

¹⁹⁹ Social- og Boligstyrelse 2020, s. 3; Vejledning nr. 10073 af 19. december 2023 (Delvejledning 1 af 6 til barnets lov), pkt. 76.

²⁰⁰ Social- og Boligstyrelsen 2020, s. 22.

²⁰¹ Vejledning nr. 10073 af 19. december 2023 (Delvejledning 1 af 6 til barnets lov), pkt. 77.

Det bør fremgå af beredskabsplanen, hvordan man som fagperson opfylder sin underretningspligt i den pågældende kommune, eksempelvis ved at angive, hvilke oplysninger underretningen bør indeholde, hvor man kan søge rådgivning om underretninger, hvordan man sender underretningen samt relevante mailadresser og telefonnumre - for eksempel til kommunens døgnvagt.²⁰² Socialstyrelsens guide til kommunerne understreger, at det kan styrke den enkelte fagpersons handlekraft og ansvarlighed at kende sine egne og andres handleveje under sagens gang. Guiden fremhæver, at det er særligt vigtigt, fordi langt de fleste fagpersoner oplever det som en uvant situation og en stor udfordring at skulle håndtere sager om overgreb mod børn.²⁰³

9.2 Uensartethed i voldsdefinitioner

I hovedparten af beredskabsplanerne introduceres indledningsvist definition(er) af vold og/eller overgreb. Mange af beredskabsplanerne nævner eksplicit, at de baserer deres voldsdefinition(er) på Socialstyrelsens definition(er), beskrevet af SISO (Videnscenter for Sociale Indsatser ved Vold og Seksuelle Overgreb).²⁰⁴ De præcise definitioner fra Socialstyrelsen er dog ikke nødvendigvis direkte citeret i beredskabsplanerne. I enkelte beredskabsplaner fremgår ingen definitioner af vold/overgreb.

Nogle beredskabsplaner afgrænser indledningsvist, hvordan de forstår *overgreb*. En kommune beskriver f.eks., at overgreb kan være "følelsesmæssigt nedbrydende", "traumatiserende" og " resultere i symptomer som angst, lavt selvværd, selvmordstanker, selvskaade, depression, hukkommelsesproblemer osv.". En anden kommune fremhæver indledningsvist, at de forstår overgreb som et ord, der dækker over fysiske-, psykiske og seksuelle overgreb, at overvære overgreb samt nogle former for digitale krænkelser. Herefter introduceres adskilte definitioner af alle typerne af overgreb. I modsætning hertil er der en betydelig del af beredskabsplanerne, der ikke anvender separate definitioner af psykisk- og fysisk vold. I stedet anvender de en samlende betegnelse af vold, der - om end med en vis grad af sproglig variation - grundlæggende beskriver vold som handlinger eller trusler, der krænker en persons integritet eller skader, smerter eller skræmmer personen. I de fleste beredskabsplaner henvises der i den forbindelse til, at definitionen er baseret på Socialstyrelsens definition.

Omfanget af den overordnede definition af vold, samt hvorvidt de strafferetlige rammer nævnes i forlængelse af definitionen, varierer på tværs af beredskabsplanerne. I nogle beredskabsplaner beskrives, at volden både kan være en bevidst og ubevidst handling, og at handlingen

²⁰² Social- og Boligstyrelsen 2020, s. 41; Vejledning nr. 10073 af 19. december 2023 (Delvejledning 1 af 6 til barnets lov), pkt. 77.

²⁰³ Social- og Boligstyrelsen 2020, s. 41.

²⁰⁴ Social- og Boligstyrelsen u.d.

kan have samme effekt på personer, der overværer eller overhører volden. I en del af beredskabsplanerne er der også beskrivelser af, at voldshandlinger både kan udøves af en voksen eller af et barn eller ung person, og at vold er udtryk for, at barnet ikke frivilligt indgår i handlingen, der begås mod barnet. Nogle beredskabsplaner understreger derudover, at vold og seksuelle overgreb mod børn er en "ødelæggende handling" med potentielt langvarige konsekvenser for et barns trivsel og udvikling. De beskrevne konsekvenser inkluderer eksempelvis nedbrydelse af barnets selvbillede, indlæringsvanskeligheder og sociale udfordringer, som kan følge børnene videre ind i voksenlivet.

I en del af beredskabsplanerne præsenteres der henholdsvis efter en overordnet definition af vold/overgreb eller udelukkende (i tilfælde hvor en overordnet definition af vold/overgreb ikke benyttes) tre separate underkategorier af vold: *psykisk* og *fysisk* vold samt *seksuelle overgreb/krænkelser*. Nogle kommuner inkluderer også andre underkategorier, som eksempelvis *overværelse af vold* og *digitale krænkelser* (herunder grooming, deling af billeder/videoer uden samtykke og sexafpresning/sextortion) i deres voldsdefinitioner. Dette peger på definitioner af vold og overgreb, hvori der indgår nyere begreber, der for eksempel forholder sig mere specifikt til de digitale aktiviteter i børn og unges liv. Under Socialstyrelsens definitionsoversigt over vold og overgreb fremgår digitale krænkelser ikke. Nogle af de beredskabsplaner, der har inkorporeret beskrivelser af digitale krænkelser, henviser derfor i stedet til Red Barnet og/eller Børns Vilkårs definitioner.

I en stor del af beredskabsplanerne indgår forskellige eksempler på **fysisk vold**. Nogle beskriver handlinger, hvor en person slår, sparker, rusker, bider, kvæler, skolder eller brænder et barn. Definitionerne af fysisk vold fokuserer således primært på handlinger, der påfører kropslige fysiske skader eller forårsager kropslig smerte på et barn. En del af beredskabsplanerne nævner i den forbindelse, at volden både kan være en intenderet handling eller udøves i affekt, såvel som en enkeltstående eller gentagende handling. Dette peger på, at fysisk vold mod et barn ikke nødvendigvis er en overlagt handling. I nogle beredskabsplaner fremhæves det også, at der med fysisk vold altid vil følge psykisk vold.

Psykisk vold kan være mere komplekst at definere, og ikke alle beredskabsplaner har en afgrænset definition heraf. Blandt de beredskabsplaner, hvori der indgår en afgrænset definition på psykisk vold, er der betydelige variationer i format og omfang. Overordnet kan dog siges, at flere kommuner beskriver psykisk vold som gentagne mønstre af handlinger eller hændelser. Nogle beredskabsplaner forsøger i den forlængelse at definere psykisk vold ved at inddrage mere konkrete beskrivelser eller eksemplificere denne type vold gennem henvisning til specifikke handlinger og situationer. En kommune nævner for eksempel, at psykisk vold er handlinger, hvor der formidles til barnet eller den unge, at det er værdiløst, mislykket, utilstrækkeligt, uelsket eller uønsket. En anden kommune beskriver, at psykisk vold kan være, når barnets grundlæggende psykologiske behov ikke imødekommes, heriblandt behovet for tryk-

hed, socialisering, følelsesmæssig og social støtte, kognitiv stimulering og respekt. I nogle planer opdeles psykisk vold i flere underkategorier med egne definitioner. En kommune skelner eksempelvis mellem aktiv psykisk vold, forsømmelse og overværelse af vold i definitionsafgrænsningen. I andre beredskabsplaner nævnes en længere opremsning af forskellige udtryk for psykisk vold, såsom ignorering, forsømmelse, omsorgssvigt, nedgørelse, hån, overværelse af psykisk eller fysisk vold, kontrol, ydmygelse, manipulation, isolation, afstraffelse, vanrøgt (eksempelvis at barnet efterlades) og trusler.

I definitionen af **seksuelle overgreb** henviser en del af beredskabsplanerne til Social- og Boligstyrelsens nuværende beskrivelse, der definerer seksuelle overgreb som:

" (...) en handling rettet mod et barn, hvor en voksen, et andet barn eller en ung i kraft af magt, ansvar eller ved at have opnået en tillidsfuld relation udnytter barnet til at indgå i seksuelle aktiviteter. Seksuelle overgreb skader barnet og bringer dets udvikling og sundhed i fare. Desuden skades barnets evne til at indgå tillidsfuldt i relationer og danne et positivt selvbillede."²⁰⁵

Andre beredskabsplaner præsenterer alternative overordnede beskrivelser/definitioner på seksuelle overgreb. Eksempelvis henviser en kommune til en definition af WHO, som Socialstyrelsen tidligere har brugt:

"Seksuelle overgreb på børn er inddragelsen af et barn i seksuelle aktiviteter, som barnet ikke forstår, ikke er i stand til at give informeret samtykke til, eller som barnet udviklingsmæssigt ikke er parat til og ikke kan give samtykke til, eller som strider imod love eller sociale tabuer i samfundet. Seksuelle overgreb på børn er en aktivitet mellem et barn og en voksen eller et andet barn, der i kraft af alder eller udviklingstrin er i en position med ansvar, tillid eller magt, og hvor aktiviteten har som formål at tilfredsstille personens egne behov."

Ingen andre beredskabsplaner inddrager direkte citater, men indeholder i stedet punktopstillinger, der karakteriserer seksuelle overgreb, som eksempelvis:

- Den voksne udnytter barnets tillid
- Det seksuelle overgreb krænker barnets integritet
- Det er en handling, som barnet ikke kan forstå eller misforstår, og som barnet ikke er modent til at give samtykke til
- Det seksuelle overgreb er udtryk for den voksnes behov på den voksnes betingelser, eller et udtryk for børn og unge, der udsætter andre børn og unge for seksuelt grænseoverskridende adfærd
- Det er en handling, der overskrider samfundets lovgivning (de strafferetlige definitioner) og den almindelige moral.

²⁰⁵ Social- og Boligstyrelsen u.d.

Kun i nogle beredskabsplaner nuanceres det, at et seksuelt overgreb kan være med eller uden kropslig kontakt, samt at overgrebet både kan være en bevidst handling eller en handling foretaget i affekt. Derudover henviser nogle kilder også eksplicit til konkrete eksempler på seksuelle krænkelser, såsom voldtægt, blufærdighedskrænkelse, incest, verbale ytringer, køb af seksuelle ydelser, blottelse af kønsdele, sugardating eller seksuelt forhold til mindreårige.

Ovenstående gennemgang af voldsdefinitionerne i de kommunale beredskabsplaner afspejler væsentlige variationer både i definitionsafgrænsningerne og formatet, som definitionerne præsenteres i (brødtekst, citater eller punktopstillinger), samt detaljegraden, ordlyden og inddragelsen af konkrete eksempler. De beredskabsplaner, hvori der primært indgår brede, samlede definitioner af vold og overgreb, efterlader stort rum til individuel fortolkning og vurdering. En ulempe kan være, at brede definitioner kan være vanskelige at anvende i praksis samt skabe grobund for tvivlsspørgsmål, der kan have den mulige konsekvens, at nogle former for vold og overgreb ikke opdages, indberettes eller handles tilstrækkeligt på. Andre beredskabsplaner med højere detalje- og eksempelgrad i definitionerne kan have en umiddelbar større operationaliserbarhed for de fagpersoner, der arbejder med børn og unge. Omvendt kan få og snævre eksempler eller definitioner på vold og overgreb muligvis også medføre et for afgrænset blik, der overser udtryk for vold og overgreb, der ikke står oplistet i beredskabsplanerne.

Intentionen bag beredskabsplanerne er, at de skal vejlede alle fagpersoner, der arbejder med børn og unge, om at forebygge, opspore og handle på mistanke eller viden om vold og overgreb mod børn. Hvordan og hvilke voldsdefinitioner, der indgår i beredskabsplanerne, må derfor anses for at være af væsentlig betydning. Det kan imidlertid være vanskeligt at sikre en så ensartet tilgang som muligt på nationalt plan, når de planer, der skal oplyse og informere om arbejdet med vold og overgreb mod børn, indeholder forskellige definitioner, underkategorier og eksempler på vold og overgreb.

9.3 Forebyggelse

I de fleste beredskabsplaner indgår et underafsnit med fokus på forebyggelse. Indholdet og omfanget af afsnittene, samt hvilken form for forebyggelse, der henvises til, varierer dog i høj grad. Selvom det ikke altid ekspliciteres i beredskabsplanerne, kan det overordnede fokus for de fleste forebyggelsesafsnit siges at være, hvordan man på kommunalt plan beskytter børn og unge for at blive udsat for vold og overgreb.

Under forebyggelsestematikken behandler en del beredskabsplaner, hvordan man kan arbejde med forebyggelse fagligt og på arbejdspladsen. I den sammenhæng fokuserer nogle beredskabsplaner på nødvendigheden af, at både ledere og medarbejdere besidder en faglig viden om for eksempel tegn og reaktioner på vold og overgreb, børns seksualitet og bekymrende adfærd. Her refererer nogle beredskabsplaner til, at institutioner skal udarbejde lokale forebyggelsesplaner, og/eller at medarbejdere løbende skal gøres bekendt med den kommunale

beredskabsplan og værdigrundlag, herunder at medarbejderne har pligt til at handle i tilfælde af mistanke. Nogle fremhæver også, at det kan være meningsfuldt at have en skærpet opmærksomhed på bestemte grupper (eksempelvis børn med handicap) eller bestemte krænkelse (eksempelvis digitale krænkelse) i forebyggelsesarbejdet. Andre beredskabsplaner har i mindre grad fokus på faglig viden om tegn, reaktioner og særligt udsatte grupper og i stedet et større fokus på kulturen på arbejdspladsen samt konkrete indsatser, som eksempelvis skoler og dagtilbud kan/skal bruge i forebyggelsesarbejdet. Nogle fremhæver eksempelvis, at skoler og dagtilbud er forpligtigede til at lære børn om deres rettigheder, krop og grænser samt brugen af sociale medier, og at man internt på arbejdspladsen må arbejde med, hvordan man taler med børn og unge om temaerne vold og overgreb. Andre berører, at det er vigtigt med åben dialog på arbejdspladsen, hvor man kan tale om normer og værdier samt tegn på vold og overgreb. Dette skal bidrage til, at der er en fælles forståelse af, hvordan man håndterer bekymringer eller mistanke om vold og overgreb. Nogle beredskabsplaner fremhæver, at det også indbefatter, at den enkelte ansatte er opmærksom på og har kendskab til egne personlige grænser, således at man som fagperson kan håndtere egne personlige følelser i mødet med børn og unge udsat for vold eller overgreb.

Forebyggelsesindsatser ved jobsamtaler og introduktionsforløb er et andet fokuspunkt, som går igen i nogle af beredskabsplanerne. Her nævnes blandt andet, at der ved ansættelse af alle nye medarbejdere, der arbejder med børn og unge, skal indhentes straffe- og børneattest, at man kan gøre brug af beredskabsplanerne til at drøfte temaer om vold og overgreb ved ansættelsessamtaler, samt at man i introduktionsforløb kan gøre nye medarbejdere bekendt med beredskabsplanerne og kommunernes værdigrundlag på området. I enkelte beredskabsplaner præsenteres også eksempler på spørgsmål, som man kan drøfte i personalegruppen. Det kan eksempelvis være, hvordan man bedst introducerer nye medarbejdere til spillereglerne, hvilke retningslinjer man skal have for samspillet mellem børn og voksne, samt hvordan man reducerer risikoen for vold og overgreb, mens barnet er i ens varetægt.

I de kommunale beredskabsplaner varierer forebyggelsesafsnittene altså ikke kun i omfang, men også i høj grad indholdsmæssigt. Mens nogle beredskabsplaner primært fokuserer på det organisatoriske niveau med fokus på strukturelle rammer, retningslinjer og ansættelsesprocedurer, fremhæver andre planer betydningen af den faglige viden og sparring på arbejdspladsen som centralt element i forebyggelsen. Endelig er der også planer, hvor der indgår et fokus på det mere personlige niveau ved at understrege medarbejderes bevidsthed om egne grænser og barrierer i det faglige arbejde med børn og unge. En anden væsentlig variation er, at nogle planer præsenterer mere overordnede principper og værdigrundlag, mens andre tilbyder detaljerede beskrivelser af konkrete tiltag, værktøjer og procedurer. Ydermere ligger nogle beredskabsplaner også op til en større grad af lokal tilpasning på institutionsniveau, hvor der for eksempel opfordres til at de lokale institutioner i kommunen selv udarbejder handlingsplaner tilpasset det lokale miljø.

9.4 Tidlig opsporing

I beredskabsplanerne indgår et fokus på tidlig opsporing af tegn på vold og overgreb mod børn og unge. I forlængelse heraf drager flere opmærksomhed på, at tegn på mistrivsel og/eller tegn på vold og overgreb kan være vanskelige at opfange. Blandt andet nævnes der i flere beredskabsplaner forskellige barrierer for den tidlige opsporing, såsom børns manglende forståelse for situationen, eller børns frygt for konsekvenserne ved at fortælle om deres oplevelser.

Medarbejdere i institutioner, såsom skoler, daginstitutioner og fritidstilbud, spiller ofte en central rolle i tidlig opsporing med at identificere tegn på mistrivsel. Mange beredskabsplaner fremhæver, at den tidlige opsporing i høj grad handler om, at man i det daglige arbejde med børn og unge er opmærksom på de små signaler, som børn kan sende, og at der ofte gennem disse signaler kan opdages, at et barn er udsat for vold eller seksuelle overgreb. I en stor del af planerne understreges det dog i forlængelse heraf, at tegn på vold og overgreb kan være subtile, flertydige og variere fra barn til barn, samt at tegn på mistrivsel ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at et barn udsættes for vold eller overgreb. Flere fremhæver specifikt, at udsatte og sårbare børn er i større risiko for at blive udsat for vold og overgreb. Eksempelvis fremhæves børn, der har oplevet anbringelse uden for hjemmet, mobning eller fysisk og psykisk handicap.

I nogle beredskabsplaner indgår henholdsvis lister eller mere tekstbaserede oversigter over mulige tegn og reaktioner, der kan anvendes som opmærksomhedspunkter ved mistanke om, hvorvidt et barn oplever vold eller overgreb. Flere understreger dog, at beskrivelserne/listerne ikke kan ses som udtømmende, og at man altid må sætte identificerede tegn/reaktioner i forhold til den viden, man har om det konkrete barn og dets familie, eksempelvis barnets modenhed, livsvilkår og konteksten for mistrivsel. Det vidner om, at der i mange af beredskabsplanerne lægges vægt på en mere kontekstafhængig samt relationel og erfaringsbaseret forståelse af identificeringen af mistrivsel, vold og overgreb. At flere af beredskabsplanerne kalder deres oversigter over tegn på vold og overgreb for 'opmærksomhedspunkter' og eksplicit skriver, at det er uhensigtsmæssigt at forstå dem som deciderede tjeklister, understreger denne pointe. Der peger også på, at fagpersoner må bibeholde en nuanceret og kritisk tilgang i deres daglige arbejde.

I nogle beredskabsplaner opdeles oversigten på tegn/reaktioner i flere underkategorier. Eksempelvis består en af beredskabsplanerne af en opdeling mellem henholdsvis fysiske, psykiske og sociale/adfærdsmæssige tegn og reaktioner på fysisk vold, psykisk vold samt seksuelle overgreb. Andre opererer også med opdelinger i alder eksempelvis: små børn, mellemstore børn og teenagere. I flere af beredskabsplanerne nævnes adfærdsmæssige ændringer (eksempelvis tilbageskrækning, aggressivitet, seksualiseret adfærd), fysiske tegn (eksempelvis blå mærker og rifter) og psykosomatiske symptomer (eksempelvis åndenød og ondt i maven) som

mulige tegn på, at et barn er udsat for vold og overgreb. Opmærksomheden på børns kropssprog og adfærd kan sige at bygge på en forståelse af, at børn ofte kommunikerer deres oplevelser gennem adfærd og kropssprog snarere end sprogligt. En del af planerne betoner også vigtigheden i at skabe et trygt rum, hvor børn føler sig set og hørt, da det kan være fundamentalt for, at børn tør dele deres oplevelser. Børn tester ofte voksnes reaktioner, før de tør dele deres bekymringer, og derfor er det vigtigt, at personalet reagerer med ro og empati. Det kan derfor være afgørende, at voksne er opmærksomme og opbygger en relation til børnene, der fremmer åbenhed.

Udover de specifikke oplyste tegn på mistrivsel og/eller vold og overgreb, fremhæver en del af beredskabsplanerne også vigtigheden i, at fagpersoner får den rette træning i at genkende disse signaler, så de kan reagere hurtigt og korrekt. Derudover henviser nogle af beredskabsplanerne også til, at man skal huske at skrive konkrete observationer og omstændigheder ned for at sikre dokumentation og undgå uenigheder eller tvivlsspørgsmål senere i processen. Dokumentation af informationer, såsom tidspunkt, sted og omstændigheder, er vigtige, da de senere kan bruges i en underretning, og da personen, som barnet giver oplysningerne til, kan bruges som vidne i en eventuel straffesag, hvor barnet ikke kan eller vil gengive historien ved en afhøring ved politiet. Ikke mindst understreges i nogle beredskabsplaner vigtigheden af præcise notater, da detaljerede observationer eller direkte citater kan give et mere nuanceret og præcist billede af barnets situation, når myndighedspersoner skal udøve deres professionelle skøn. Nogle kommuner refererer også til vigtigheden af det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde i forbindelse med det tidlige opsporende arbejde, herunder samarbejdet med børnehuse som udfoldes i afsnit 9.6.

Opsummerende er de største variationer i afsnittene om tidlig opsporing i beredskabsplanerne omfanget og beskrivelserne af tegn og reaktioner på vold og overgreb samt hvilke typer af tegn og reaktioner, der fremhæves. Det kan muligvis lede til en vis variation i de kommunale opsporingspraksisser.

9.5 Håndtering af underretninger og akuttvurderinger

Flere beredskabsplaner indeholder et separat punkt, hvorunder processen, efter en underretning er blevet indsendt til kommunen, beskrives. Ofte indgår der i procesgennemgangen også henvisninger til de juridiske rammer for sagsbehandlingen. Det beskrives blandt andet, at den ansvarlige afdeling skal behandle og vurdere underretningen indenfor 24-timer, og at underretteren modtager en kvittering på modtagelsen indenfor 6 dage.

Der er en væsentlig forskel på, om en mere detaljeret fremgangsmetode for den indledende 24-timers vurdering indgår i beredskabsplanerne. Nogle nævner kun, at alle underretninger behandles indenfor 24 timer. I andre planer bliver det kortfattet beskrevet, at der indenfor 24-

timer skal vurderes hhv. 'akuthedsgraden', 'bekymringsniveauet', behovet for 'yderligere oplysninger', 'barnets/den unges sikkerhed', behovet for 'akut handling' eller om 'barnets sundhed eller udvikling er i fare'. Såfremt sagen ikke vurderes som akut, beskriver nogle planer, at sagen overgår til øvrige sagsgange for indkomne underretninger.

Det er kun i nogle beredskabsplaner, at der oplyses om de kommunale strategier for den indledende vurdering af underretningens akuthed. Som eksempel oplyses der i en beredskabsplan, at de baserer deres indledende 24-timers vurdering på baggrund af henholdsvis graden af viden (bekymring, mistanke eller viden), graden af aktualitet og graden af sikkerhed (både fysisk og psykisk). En anden kommune oplyser om, at de opdeler underretninger i akutte (behandles samme dag), prioriteret (1-3 dages behandlingstid) eller normal procedure (indenfor 14 dage).

Det er også kun i nogle beredskabsplaner, at der oplyses om den videre proces, såfremt en sag vurderes akut. Her fremgår det eksempelvis af nogle planer, at sagen, såfremt den er ukendt, fordeles til en medarbejder ved førstkommende sagsfordelingsmøde. I andre planer fremgår også proceduren for modtagelsen af en underretning om et barn eller ung, hvor der fra kommunalt plan allerede er iværksat indsatser. En kommune skriver eksempelvis, at sagen skal genvurderes, og at en anden medarbejder i samme myndighed, der ikke tidligere har deltaget i behandlingen af sagen, skal deltage i genvurderingen.

Andre beredskabsplaner oplyser om den videre proces, eksempelvis at man i håndteringen af akutte underretninger skal vurdere, om der skal ske en politianmeldelse og henvendelse til tilknyttede børnehus og/eller foretages yderligere sikkerhedsmæssige indsatser for at sikre barnet/den unge mod yderligere episoder af vold eller overgreb. Flere af beredskabsplanerne fremhæver, at kommunen skal inddrage politiet, hvis der er mistanke om et strafbart forhold eller mistanke/viden om vold og overgreb. De fleste planer, der berører politiets rolle, understreger, at det derefter er politiets opgave at indlede en efterforskning, herunder at vurdere om der skal foretages en retsmedicinsk undersøgelse, og i sidste ende, om der skal rejses sigtelse. I nogle beredskabsplaner beskrives politiets rolle ikke yderligere. I andre indgår en større informationsmængde om samarbejde med politiet og politiets rolle og proces. En beredskabsplan beskriver eksempelvis i detaljer, hvordan politiets proces fungerer, når de modtager en anmeldelse om vold eller overgreb. En anden fokuserer på, hvordan sagsbehandlerne i kommunen skal forholde sig, efter en sag er blevet anmeldt til politiet – eksempelvis at man internt må diskutere, hvem der orienterer barnet og familien om beslutningen. Andre planer understreger, at det uanset politianmeldelse er den kommunale myndigheds persons ansvar at tage stilling til barnet/den unges behov for særlig støtte – eksempelvis i samarbejde med politiet at søge efter akut krisehjælp til barnet.

I beredskabsplanernes afsnit om processen efter en underretning er blevet indsendt til kommunen berøres også flere forhold omkring den lovpligtige børnesamtale. Fælles for de fleste

er, at der står, at det er den ansvarlige afdeling i kommunen, som gennemfører samtalen. I nogle planer uddybes det derudover også, at såfremt underretningen omhandler vold eller overgreb fra forældre, skal samtalen finde sted uden samtykke og uden deres tilstedeværelse, og at barnets kendskab til retten til at medbringe en bisidder i den forbindelse kan overvejes. En del nævner også, at samtalen udelades, hvis der er forhold såsom barnets modenhed, der taler imod afholdelsen af en samtale. Der er også eksempler på, at andre specifikke forhold inddrages og uddybes i beredskabsplanerne. Eksempelvis indgår der i en kommunes plan et afsnit, der fokuserer specifikt på processen for håndteringen af mistanke eller viden om, at det er et barn under 15 år, der har krænket et andet barn. I flere planer beskrives også, at kommunen kan iværksætte en børnefaglig undersøgelse, hvis underretningen giver anledning til bekymring, og man i behandlingen af bekymringen vurderer, at der er behov for særlig støtte til barnet eller familien. Der er en del variation i beredskabsplanerne ift., om indholdet og omstændighederne for den børnefaglige undersøgelse beskrives eller ej.

Beskrivelserne af processen for håndtering og vurdering af underretninger divergerer betydeligt i de kommunale beredskabsplaner. I nogle planer indgår detaljerede handlevejledninger opsat enten grafisk, i punktopstilling, i skemaer eller i brødtekst. Andre planer henviser mere kortfattet, implicit eller eksplicit, til de juridiske rammer for sagsbehandling. Der er i særlig grad forskel på oplysningsgraden af de kommunale strategier for den indledende 24-timers akutvurdering.

9.6 Samarbejde med børnehuse i de forskellige regioner

I beredskabsplanerne beskrives forskellige aspekter af tværfagligt og tværsektorielt samarbejde i forbindelse med håndteringen af sager om vold og overgreb mod børn og unge, herunder samarbejdet med de børnehuse, som kommunen er tilknyttet. Børnehusene er en koordineret indsats bestående af specialiseret hjælp fra blandt andet socialrådgivere, politi, sundhedsfagligt personale og psykologer. Børnehusenes udredninger og undersøgelser er målrettet sager, hvor der er viden eller mistanke om, at et barn i alderen 0-17 år har været udsat for vold og/eller seksuelle overgreb. Det følger af § 125 i barnets lov, at kommunalbestyrelsen er forpligtet til at benytte det børnehus, som kommunen er tilknyttet, til brug for den børnefaglige undersøgelse, hvis et barn eller en ung har været udsat for overgreb eller ved mistanke herom.²⁰⁶

Børnehusene håndterer som udgangspunkt sager, hvor overgrebet har en sådan karakter, at der er behov for samarbejde mellem kommune, politi og sundhedsvæsen.²⁰⁷ I børnehusene vurderes og koordineres indsatsen og handleplanen af de relevante myndigheder, blandt andet med henblik på så vidt muligt at skåne barnet ved at undgå, at barnet må genfortælle sine

²⁰⁶ LF nr. 93 29.03.2023, bemærkninger til § 125.

²⁰⁷ Ibid.

oplevelser om vold eller overgreb af flere omgange til forskellige fagpersoner. I stedet samles alle relevante aktører i børnehuset, hvor der er fokus på barnets tryghed, trivsel og behov. Børnehusene kan derudover også tilbyde råd og vejledning til andre fag- og myndighedspersoner, herunder børn og unge samt værger og familier.

De kommuner, der uddyber børnehusets rolle i deres beredskabsplaner, fremhæver dem som en vigtig og/eller lovpligtig del af indsatsen i sager om vold og overgreb mod børn. For eksempel fremhæver nogle vigtigheden af børnehusets koordinerede indsats, da den tilbyder barnet psykologisk støtte og retsbeskyttelse. Derudover understreges det i de fleste beredskabsplaner også, at myndighedsansvaret stadig ligger hos kommunen, selvom børnehuset inddrages i sagen.

Selvom der i de fleste beredskabsplaner, der omtaler børnehuse, indgår sammenligneligt indhold om børnehusenes formål, er der også visse forskelle. Ikke alle beredskabsplaner uddyber børnehusenes rolle i samme omfang. I nogle beredskabsplaner gives mere specifikke oplysninger, såsom proceduren for kontakten med det konkrete børnehus, som kommunen samarbejder med. En kommune sonder eksempelvis mellem konsultative sager (vag mistanke om overgreb eller vold) og børnehussager (hvor to eller flere sektorer er involveret i sagen), og det uddybes, hvordan børnehuset kan/skal bruges i de forskellige henseender. Der kan også identificeres forskelle på, om kommunerne fokuserer på børnehusets rolle i udrednings- og undersøgelsesarbejdet, eller i højere grad på rollen i forhold til krisehjælp samt støtte til barnet og familien. Variationerne afspejler desuden, at flere beredskabsplaner endnu ikke er tilpasset barnets lov, da iværksættelsen af en børnefaglig undersøgelse i barnets lov er defineret som en pligt snarere end et valg, hvis der i konkrete sager er mistanke om vold og overgreb.

I nogle beredskabsplaner beskrives børnehusets målgruppe, hvem der falder uden for børnehusets målgruppe, og hvilke ansvarsområde, der tilhører hvem i børnehusregi - eksempelvis at politiet tager stilling til retsmedicinsk undersøgelse. Andre planer berører i højere grad, hvad samarbejdet med børnehuse kan understøtte, såsom "tryk og helhedsorienteret behandling" samt imødekomme af både akutte og langsigtede behov for støtte og beskyttelse. I en del af beredskabsplanerne berøres børnehusets rolle mere overordnet uden detaljer om procedurer og samarbejdsformer. En kommune oplyser eksempelvis udelukkende om, at man altid kan kontakte børnehuset for rådgivning, og at man altid skal kontakte dem ved politianmeldelse, samt hvis der i sagen foregår et samarbejde mellem to eller flere myndigheder.

9.7 Manglende opdatering af beredskabsplaner

Beredskabsplanerne skal revideres løbende, dog minimum hvert fjerde år, jf. barnets lov § 15, stk. 2 som beskrevet i afsnit 9.1. En rapport udgivet af Lev Uden Vold i 2024 viser dog, at 28 ud af 98 kommuner i Danmark i 2023 havde en forældet beredskabsplan (eller ukendt årstal),

samt at 4 kommuner slet ikke havde en tilgængelig beredskabsplan.²⁰⁸ Eftersom intentionen bag udarbejdelsen af beredskabsplanerne er, at de skal være oplysende, handlingsanvisende og afspejle den kommunale praksis på området, må det anses som værende af væsentlig betydning, at beredskabsplanerne løbende revideres.

Opstår der væsentlige diskrepanser mellem de procedurer, der fremlægges i beredskabsplanerne, om eksempelvis tværsektorielt eller tværfagligt samarbejde ved mistanke eller viden om vold og overgreb mod børn og unge, og de faktiske procedurer, der følges blandt myndighedspersoner og eksterne fagpersoner i kommunen, kan det skabe både uhensigtsmæssig forvirring og variationer i samarbejds- og opsporingspraksis samt sagshåndtering. Dette kan også medføre mindre effektive arbejdsgange, hvilket er af afgørende betydning, da det i sager om vold og seksuelle overgreb mod børn og unge i høj grad er vigtigt, at kommunerne reagerer og handler rettidigt.

9.8 Delkonklusion

I forarbejderne til barnets lov beskrives det, at opgaven med at fastsætte mere detaljerede rammer for de enkelte kommuners modtagelse og behandling af underretninger tilfalder kommunerne selv, og at beredskabsplanerne til tidlig opsporing og forebyggelse af vold og overgreb mod børn er det centrale dokument, der skal beskrive handleveje, tærskler mellem forskellige tilstande og vejlede myndighedspersonernes professionelle skøn i praksis. Herved placerer loven beredskabsplanerne som centrale policydokumenter i kommunernes arbejde med underretninger om vold i hjemmet.

Alle kommuner i Danmark er jf. barnets lov § 15, stk. 2, forpligtigede til at udarbejde selvstændige beredskabsplaner om forebyggelse af samt opsporing og håndtering af mistanke eller viden om vold og seksuelle overgreb mod børn. Ovenstående gennemgang af indholdet i de kommunale beredskabsplaner viser, at der - trods det fælles afsæt i barnets lov § 15, stk. 2, - er betydelige omfangs-, udformnings- og indholdsmæssige forskelle på tværs af de kommunale beredskabsplaner. Disse forskelle er blandt andet eksemplificeret i de enkelte beredskabsplaners oplysning om voldsdefinitioner, forebyggelse, tidlig opsporing, håndtering af underretninger, akuthedsvurderinger samt samarbejde med regionale børnehuse.

Der kan i særlig grad identificeres variationer i definitionen af centrale begreber såsom psykisk vold på tværs af de kommunale beredskabsplaner. Nogle kommuner anvender flere detaljerede definitioner og kategoriseringer af typer af vold, inklusive opmærksomhedspunkter, konkrete eksempler samt nyere kategorier af vold såsom digitale krænkelse, mens der i andre beredskabsplaner indgår mere generelle, overordnede definitioner af vold. Denne variation kan få indflydelse på, hvordan kommunale myndigheds- og eksterne fagpersoner vejledes i at

²⁰⁸ Aner et al. 2024.

identificere og reagere på mistvivl eller direkte tegn på vold og overgreb hos børn og unge. Der er også væsentlige variationer i de oplyste procedurer for den interne håndtering af underretninger i kommunen, herunder den indledende 24-timers akutvurdering. Disse forskelle skaber forskellige rammer for myndigheds- og fagpersoners indsatser. Det betyder samtidig, at der på landsplan er forskellige praksisser for arbejdet med vold og overgreb mod børn og unge.

Beredskabsplanernes funktion som styringsredskaber understreger deres betydning med at skabe en fælles referenceramme og ensartethed i arbejdet med udsatte børn og unge. Ovenstående viser imidlertid, at variationerne mellem kommunernes planer kan udfordre dette mål. Forskelle i både definitioner, procedurer og prioriteringer skaber uensartethed i praksis, hvilket kan have betydning for, hvordan børn og unge oplever indsatsen på tværs af kommunerne. Det understreger behovet for en løbende evaluering og muligvis også en vis harmonisering af beredskabsplanerne, så de både kan rumme lokal tilpasning og samtidig sikre en højere grad af ensartethed i arbejdet med udsatte børn og unge.

10 Hovedkonklusion og anbefalinger

De forståelsesrammer, som indgår i kommunernes behandlingen af underretninger om børn og unge, der oplever vold i hjemmet, består af mange dimensioner. Det betyder, at børne- og ungerådgiverne i praksis udøver deres professionelle skøn med afsæt i både love og regler samt en række andre individuelle og kontekstspecifikke omstændigheder, der ikke nødvendigvis kan henføres direkte til lovgivningen. Kommunerne har over de seneste år modtaget et stigende antal underretninger på tværs af årsagskategorier, herunder om vold og overgreb mod børn og unge. Det betyder, at der alt andet lige bruges mere tid på behandlingen af underretninger i kommunerne, og at de overvejelser og vurderinger, der går forud for afgørelserne, bliver stadigt flere.

De nugældende regler om underretning fokuserer i mindre grad på at definere, hvordan børne- og ungerådgiverne skal udøve deres professionelle skøn i praksis, og drejer sig mere om at definere, hvem der har pligt til at underrette, under hvilke forudsætninger underretningspligten træder i kraft, samt hvilke principper og sagsskridt kommunerne skal følge, når de selv underretter eller behandler indkomne underretninger. De forvaltningsretlige principper, der danner kontekst til regler om underretning, kommer ikke en konkret afgrænsning af det professionelle skøn meget nærmere. Det betyder, at de nugældende regler sætter de overordnede rammer for beskyttelsen af børn og unge mod vold og overgreb, men de overlader de konkrete handlevejledninger til kommunerne. Reglerne om underretning efterlader derfor et stort fortolkningsrum til børne- og ungerådgivere i praksis.

Folketingets Ombudsmand har udtalt kritik af en række kommuners praksis ved behandlingen af underretninger, hvoraf flere udtalelser handler om manglende overholdelse af lovpligtige sagsbehandlingsskridt og tidsfrister. Eksempelvis fremhæves manglende opfølgning fra tilflytningskommunen ved mellemkommunale underretninger, manglende genvurdering af sagerne efter en opfølgende underretning om et barn, og mangelfuld journalisering af oplysninger, der kommer til kommunernes kendskab via mundtlige beretninger. Ombudsmanden beskriver desuden flere tilfælde, hvor kommunerne ikke har ført tilstrækkelig kontrol med manglende led i oplysningskæden ved underretninger.

Det fremgår af bemærkningerne til barnets lov, at hver enkelt kommune har til opgave at udarbejde mere konkrete handlevejledninger som en del af det kommunale beredskab, og at beredskabsplanerne skal reflektere den pågældende kommunes praksis. En indholdsmæssig gennemgang af størstedelen af de kommunale beredskabsplaner viser, at der er en høj grad af uensartethed i indholdet på tværs af beredskabsplanerne, herunder uensartede voldsdefinitioner og uensartede beskrivelser af rammerne for det tværsektorielle samarbejde. Flere kommuner har desuden ikke offentliggjort beredskabsplaner, som er revideret inden for de seneste 4 år, selvom det er et lovkrav.

Tilsvarende er der ingen begrebsmæssig overensstemmelse mellem forskellige retsområder, når det kommer til brugen af begrebet 'overgreb'. I børneretten bruges det ofte som samlebetegnelser for en lang række handlinger, inklusiv fysisk vold, psykisk vold og seksuelle krænkelse, mens de i strafferetten er afgrænset fra hinanden og har en anden betydning. De begrebsmæssige uoverensstemmelser på tværs af retsområder gør det ikke lettere for de 98 kommuner at udforme en ensartet praksis. Desuden har Ankestyrelsen for nylig udvidet begrebets forståelse i barnets lov, hvilket også skal implementeres i øvrige retningslinjer og praksis.

Justitias spørgeskemaundersøgelse blandt børne- og ungerådgivere i 35 forskellige kommuner viser i tråd med beredskabsplanernes indholdsmæssige forskelligheder, at der også i praksis er store forskelle på, hvordan børne- og ungerådgiverne forholder sig til forskellige oplysninger i sagerne, og hvordan modtagelsen og behandlingen af underretninger om børn, der oplever vold i hjemmet, er organiseret i forskellige kommuner. Særlig bemærkelsesværdigt er forskellene i børne- og ungerådgivernes holdninger til, hvor vanskeligt det er at vurdere akuthedsgraden i screeningfasen. Mens et lille flertal af respondenterne angiver, at det er svært, mener en næsten tilsvarende andel af respondenterne det modsatte. Børne- og ungerådgiverne beskriver, at manglen på oplysninger og modstridende oplysninger er nogle af de faktorer, der gør det svært at vurdere, hvor akut en sag er. Akuthedsgraden er af væsentlig betydning for at fastslå, hvor hurtigt kommunen skal handle, og hvilke indsatser der er egnede at anvende.

Vi ved fra forskningslitteraturen, at Danmark traditionelt har været kendetegnet ved et overordnet velfærdsparadigme, der tillægger forebyggelse og bevarelse af familien stor betydning, når det kommer til vurderingen af indsatser, hvilket sætter en overordnet ramme for det professionelle skøn ved underretninger. Mange studier tyder desuden på, at der er lokale og kontekstspecifikke omstændigheder, der påvirker myndighedspersonernes professionelle skøn i praksis. Særligt væsentligt i den forbindelse er de mere eller mindre ubevidste strategier, som anvendes til at reducere kompleksitet og skabe et hierarki mellem forskellige typer oplysninger.

Nogle kommuner har tidligere indgået i forsøgsordninger, hvor de testede brugen af kunstig intelligens som beslutningsstøtte i arbejdet med at behandle indkomne underretninger. Selvom der var tale om forsøgsordninger, og kunstig intelligens ikke på nuværende tidspunkt er integreret som fast bestanddel af arbejdet med underretninger, er det væsentligt at være opmærksom på udviklingen, fordi det kan forskyde vurderingen af eksempelvis risiko for yderligere vold og overgreb mod barnet fra børne- og ungerådgivernes professionelle skønsudøvelse til i højere grad at hvile på automatisering. Som tidligere beskrevet er der ikke uvæsentlige fejlkilder forbundet med brugen af kunstig intelligens i den offentlige forvaltning, eksempelvis muligheden for, at systemerne forstærker allerede eksisterende stereotyper og dermed

fører til fejlagtige afgørelser. Derfor er det af stor betydning for retssikkerheden på børneområdet, at der allerede nu gøres relevante overvejelser angående brugen af kunstig intelligens i arbejdet med underretninger.

Med barnets lov er der kommet øget fokus på inddragelse af barnet og betydningen af barnets stemme i sagsbehandlingen. Det er afgørende, at denne styrkelse ikke kun forbliver en formel ændring, men også praktiseres ensartet i kommunerne for at sikre børnenes rettigheder. For at opnå dette, er det nødvendigt at udvikle mere ensartede og detaljerede handlevejledninger på tværs af kommuner samt sikre tilstrækkelig uddannelse og støtte til børne- og ungerådgi-vere, så de kan håndtere komplekse underretningssager mere effektivt og uddannes i, hvordan barnet bedst inddrages i processen. Der er samtidig behov for overvejelser om, hvordan nye teknologier som kunstig intelligens kan anvendes som et supplement, men ikke som en erstatning for det professionelle skøn.

Samlet set er det tydeligt, at kommunernes arbejde med underretninger om børn, der oplever vold i hjemmet, er præget af betydelige forskelle og udfordringer. Disse forskelle opstår dels på grund af de rammer, som love og regler sætter, dels på grund af lokale fortolkninger og ressourcemæssige begrænsninger. Det er væsentligt at få afdækket, hvilken betydning barnets lov kommer til at have for behandlingen af underretninger i fremtiden.

Afslutningsvis viser denne analyse, at selvom der er klare lovgivningsmæssige forbedringer på området, er der stadig behov for en omfattende indsats for at skabe større ensartethed i vurderingsprocessen på landsplan og dermed bedre retssikkerhed for børnene og de unge.

På denne baggrund fremsætter Justitia følgende anbefalinger:

1. Socialministeren skal igangsætte yderligere undersøgelser på området, herunder om det professionelle skøn og bidrag fra henholdsvis Ankestyrelsen og kommunerne.

Det gælder blandt andet empiriske undersøgelser af, hvordan det professionelle skøn i underretningssager kommer til udtryk i Danmark.

Det gælder også undersøgelser af, hvordan Ankestyrelsens generelle undersøgelser på området, herunder ikke mindst børnesagsbarometret, kan bidrage yderligere til at sikre den juridiske kvalitet i kommunernes behandling af underretninger. Det kan for eksempel ske gennem en udvidelse af undersøgelserne og en forpligtelse for kommunalbestyrelserne til at gennemgå egne resultater på et årligt møde.

Der skal desuden sikres tilstrækkelig statistiske oplysninger om kommunernes behandling af underretningssager. Kommunalbestyrelserne bør i den forbindelse forpligtes til at sikre, at den lovpligtige statistik om underretninger til Danmarks Statistik understøttes af kommunernes IT-systemer, og at indberetning reelt finder sted.

2. Socialministeren skal tage initiativ til at videreudvikle det centrale sagsbehandlingsværktøj ICS.

Videncenter for sociale indsatser ved vold og seksuelle overgreb mod børn kan for eksempel anmodes om at videreudvikle sagsbehandlingsværktøjet ICS, så værktøjet i højere grad gør det muligt for kommunerne at forholde sig aktivt til brugen af heuristiske værktøjer og bias ved behandlingen af underretninger.

3. Kunstig intelligens kan under de rette betingelser være en støtte i det professionelle skøn, men fagligheden og retssikkerheden skal sikres.

Det skal sikres, at indførelse af kunstig intelligens i det faglige skøn bygger på oplyste og velovervejede beslutninger, og at teknologien indføres ved lov efter grundige faglige, forvaltningsretlige og dataetiske konsekvensanalyser. Den kunstige intelligens må alene fungere som beslutningsstøtte. Den endelige vurdering af underretninger skal således fortsat foretages af personer med tilstrækkelig uddannelse og erfaring. Kommunerne skal anvende det samme system, og systemet skal løbende undergives kontrol og tilsyn.

4. Det skal sikres, at personer med skærpet underretningspligt orienteres.

Ved underretninger indgivet af fagpersoner i offentlig tjeneste eller hverv, skal reglerne om orientering af underretteren justeres, så tidsrammen præciseres. Dette vil i højere grad kunne give den pågældende fagperson mulighed for at tilrettelægge sit fremadrettede arbejde med barnet.

5. Det bør være nemmere at indhente supplerende oplysninger ved anonyme underretninger, da det kan være afgørende for at identificere vold og overgreb mod børn og unge.

Det anbefales, at de nuværende rammer for underretninger ændres eksempelvis ved at indføre en krypteret beskedtjeneste, således at underretter og myndighed kan kommunikere, uden at underretters anonymitet brydes. Det bør også undersøges, om det er muligt i videre omfang at garantere anonymitet for borgere, der gerne vil underrette på sædvanlig vis.

6. Kommunikationen ved de mellemkommunale underretninger skal forbedres, så alle relevante oplysninger viderebringes.

Alle kommuner skal forpligtes til at benytte samme sagsbehandlingssystem.

7. Det skal sikres, at alle kommuner opdaterer deres beredskabsplaner minimum hvert fjerde år, som det fremgår af barnets lov § 15, stk. 2.

Kommunalbestyrelserne skal forpligtes til at behandle beredskabsplanerne på et kommunalbestyrelsesmøde årligt for at sikre, at der til enhver tid foreligger en aktuel beredskabsplan til tidlig forebyggelse og opsporing af vold og overgreb mod børn og unge.

8. Der skal sikres en ensartet vurdering af underretninger i forhold til, hvordan vold og overgreb opfattes af sagsbehandlere på tværs af kommuner.

Kommunerne skal forpligtes til at anvende de definitioner af vold og overgreb, som fremgår af videncenter for sociale indsatser ved vold og seksuelle overgreb mod børn, under Socialstyrelsen, i deres beredskabsplaner til tidlig forebyggelse og opsporing af vold og overgreb mod børn og unge. Samtidig skal socialministeren sikre, at videncenteret løbende opdaterer de centrale definitioner.

DEL 3

11 Undersøgelsesdesign

I følgende afsnit præsenteres en række metodologiske og metodiske overvejelser relateret til undersøgelsens materiale- og dataindsamling, det vil sige de konkrete forståelsesrammer og værktøjer for empirisk undersøgelse, der er anvendt.²⁰⁹ Formålet med afsnittet er således at afklare den bagvedliggende fremgangsmåde, rapporten bygger på, herunder den tværfaglige kombination af juridiske og samfundsvidenskabelige discipliner der indgår i undersøgelsesdesignet.

11.1 Tværfagligt grundlag

Rapporten bygger på en tværfaglig kombination af jura, sociologi og antropologi, og der er således blevet anvendt flere forskellige metoder og faglige traditioner undervejs i undersøgelsesforløbet og i udarbejdelsen af rapporten. Rapporten er blevet til med en kombination af *transdisciplinært* og *interdisciplinært* arbejde, det vil sige to måder at arbejde på, hvor disciplinerne henholdsvis smelter sammen og understøtter hinanden, men stadig i nogen grad fungerer adskilt.²¹⁰ Formålet med dette afsnit er at redegøre for, hvilken betydning den tværfaglige tilgang har haft for indsamlingen af undersøgelsens empiriske materiale, og for den analytiske bearbejdning af materialet.

11.1.1 Retssociologi og retsdogmatik

Retssociologien som forskningsdisciplin studerer retssystemet og dets sociale og samfundsmæssige kontekst, herunder rettens tilblivelse og indvirken på resten af samfundet, både inden og uden for de retlige institutioner.²¹¹ De retlige institutioner der er tale om her, er primært kommunerne, der som forvaltningsmyndigheder møder borgerne og administrerer borgernes rettigheder i praksis.

Der findes flere forskellige måder at foretage retssociologiske undersøgelser på, som afhænger af det materiale, der inddrages, og perspektivet på retten. Nogle undersøgelser lægger særlig vægt på juridiske metoder og retskilder. Sådanne undersøgelser anlægger et internt perspektiv på retten og betegnes som retsdogmatiske. Andre undersøgelser anskuer retten fra et eksternt perspektiv, hvor denne behandles som et socialt fænomen og undersøges på samme måde som andre samfundsfænomener.²¹² I foreliggende undersøgelse indtages en

²⁰⁹ Brænder 2022.

²¹⁰ Choi og Pak 2006.

²¹¹ Dalberg-Larsen 2005.

²¹² Hammerslev og Nielsen 2020, s. 311.

mellemposition, hvor der både foretages en analyse af en række retskilder, som derefter suppleres og nuanceres med empiriske beretninger. Med andre ord inddrager rapporten de interne perspektiver på retten, som fremgår af retskilder, det vil sige lovgivning, domme, forarbejder og lignende samt eksterne perspektiver på myndighedernes praksis fra registerdata, spørgeskemadata og policydokumenter.

Den retssociologiske metode er den fremgangsmåde, der tages i brug for at indsamle viden om retten, retlige institutioner, menneskers adfærd og handlinger samt andre relaterede forhold. Den retssociologiske metode er forbundet med en lang akademisk tradition for at undersøge retlige forhold i samfundet, og er derfor særligt egnet til det, selvom de involverede metoder deles af andre fagområder.²¹³ Se nærmere om de specifikke metoder, der er anvendt i undersøgelsen, i afsnit 11.2. Overordnet anvendes den retssociologiske metode til at kombinere forskellige materialetyper, som tilsammen kan bidrage med et mere nuanceret perspektiv på, hvordan underretninger om vold i hjemmet behandles i praksis, herunder hvilken rolle børne- og ungerådgivernes professionelle skøn spiller. Eksempelvis kan retskilder give et indblik i processen fra et retligt perspektiv, men kan ikke bidrage med viden om fænomenet udover, hvad der står i selve retskilderne. På samme måde kan beretninger fra interviewpersoner, der ikke er jurister eller har kendskab til retten, ikke bruges som en retvisende beskrivelse af rettens faktuelle karakter og interne logikker. Kombinationen af de forskellige materialetyper kan til gengæld bidrage til at afhjælpe de individuelle materialetypers begrænsninger.

Det kan være vanskeligt at integrere retssociologiske elementer direkte i rettens sprog, som det fremgår af retskilderne, blandt andet fordi statistik, interviewberetninger og andre oplysninger fra ikke-jurister sjældent gør brug af retlige begreber og dermed ikke er konsistente med rettens sprog.²¹⁴ Evnen til at erkende et bestemt problem som et retligt problem afhænger desuden af et før-retligt forløb, hvor udsagn og hændelser gennemgår en anerkendelsesproces for at blive til problemer, som kan opnå anerkendelse som retlige problemer og som kan behandles retligt. De borgere som opsøger det retlige system kan medbringe: *"... en uretfærdighedsfølelse, nogle konkrete hverdagsproblemer, sociale problemer, interpersonelle problemer etc. ..."*²¹⁵ og borgerne kan have en ganske anden intention med deres henvendelser til offentlige myndigheder, end myndighedernes behandling af borgerens sager reelt reflekterer. Derfor er den retlige anerkendelsesproces også en transformation, hvor problemet skifter hænder og tillægges nye betydninger. Ved at kombinere retsdogmatiske betragtninger med en retssociologisk analyse tages der højde for både den juridiske virkelighed og den kompleksitet, som præger kommunernes behandling af underretninger om børn, der oplever

²¹³ Hammerslev og Nielsen 2020, s. 307.

²¹⁴ Hammerslev og Nielsen 2020, s. 310.

²¹⁵ Olesen og Hammerslev 2020. Se også: Bourdieu 2013.

vold i hjemmet. Kombinationen sikrer samtidig, at rapportens anbefalinger bedst muligt angiver konkrete juridiske løsninger, der har rod i børne- og ungerådgivernes daglige praksis.

11.1.2 Antropologi

Antropologiske undersøgelser tager udgangspunkt i menneskers handlinger, oplevelser og relationer i deres specifikke kontekst og beskæftiger sig ofte med spændingsfeltet mellem strukturelle faktorer og individuelle handlemuligheder. Dette spændingsfelt er meget tilstedeværende i undersøgelsen af kommunernes behandling af underretninger i praksis, fordi det netop foregår i en kontekst, hvor de strukturelle rammer – lovgivning og kommunal organisering – kan være utydelige og skiftende. Dette betyder, at det handlerum,²¹⁶ børne- og ungerådgiverne har, ændrer sig med skiftende lovgivning, politik, økonomi og organisering.

Antropologi om lov og lovgivning (anthropology of law) beskæftiger sig typisk med kategorien 'lov' ved en polytetisk klassificering. Det vil sige, et fænomen karakteriseret ved mange forskellige udformninger og typer, der i nogen grad har fællestræk, men varierer meget mellem forskellige kulturelle, politiske og sociale kontekster. Antropologien anser således lov og lovgivning som en meget bred kategori, hvor 'lov' i én sociokulturel kontekst ikke nødvendigvis kan oversættes til samme begreb i en anden kontekst.²¹⁷ Denne måde at forstå fænomenet på, giver anledning til at stille andre spørgsmål end dem, der typisk opstår fra et juridisk og i nogen grad retssociologisk perspektiv. Fordi antropologien arbejder ud fra, at fænomenet 'lov' forstås og praktiseres på mange forskellige måder, kan lovgivning og lovpraksis i en dansk kontekst med dette perspektiv dekonstrueres og forstås mindre normativt.²¹⁸ Det har konkret betydet, at der i tilblivelsen af spørgeskemaet og gennemgangen af kommunernes beredskabsplaner har været opmærksomhed på, hvilke normative idéer om lov og lovgivning, der gør sig gældende i den specifikke kontekst.

En subkategori til antropologi om lovgivning handler om, hvordan lovgivning bliver til i form af policy. Denne del af antropologien beskæftiger sig blandt andet med, hvordan politik konkretiseres i skrift og praksis gennem blandt andet lovgivning.²¹⁹ Lovgivning er med dette perspektiv dynamisk og ændrer karakter, når den bevæger sig fra lovgiver til jurister, socialrådgivere og andre praktikere, hvor den implementeres og praktiseres. Mennesker læser, forstår og praktiserer den samme lovgivning forskelligt, og policy former samtidig både forståelse og praksis i relation til en given problematik, hvilket danner grundlag for udvikling af forskelligartet praksis.²²⁰ I samspil med en juridisk afdækning af gældende ret bidrager antropologien sammen med retssociologien med en dynamisk forståelse af politik og lovgivning, der giver

²¹⁶ Rahbæk 2012.

²¹⁷ Pirie 2013.

²¹⁸ Rosen 2006.

²¹⁹ Shore og Wright 2011.

²²⁰ Ibid.

mulighed for at belyse, hvad der sker, når lovgivning møder praksis ude i de enkelte kommuner.

I arbejdet med rapporten har de retssociologiske og antropologiske discipliner udfoldet sig transdisciplinært. Det vil sige, at disciplinerne i nogen grad opløses og smelter sammen, både metodisk og analytisk for dernæst i analyseprocessen at indgå i et interdisciplinært samarbejde med jura. Det tværfaglige samarbejde har således præget hele processen fra idéudvikling i projektets indledende fase over de anvendte metoder i materiale- og dataindsamlingen til analysen og det endelige skriftlige produkt. Det har givet mulighed for en dybere forståelse af kommunernes behandling af underretninger, som er undersøgt fra forskellige vinkler, baseret på de tre forskellige discipliner, hvilket har givet anledning til givende faglige diskussioner i krydsfeltet mellem de forskellige discipliner. Hvor juraen overvejende forstår lovgivning mere statistisk eller dogmatisk, ser sociologien og antropologien anderledes dynamisk på lovgivningen.

11.2 Metode og materiale

På baggrund af undersøgelsens tværfaglige design, redegøres der i det følgende for de enkelte metoder særskilt. Målet er at præsentere en udførlig og transparent beskrivelse af den fremgangsmåde, der er anvendt i indsamlingen og bearbejdningen af materialet, så de løbende overvejelser lægges tydeligt frem. Redegørelsen fokuserer på de pågældende metoder, som de finder anvendelse i undersøgelsen.

11.2.1 Policydokumenter

Policydokumenter spiller en central rolle i kommunernes indsatser, da de fungerer som hand-
levejledninger for, hvordan underretninger om vold og overgreb identificeres og håndteres. I foreliggende undersøgelse er det kommunernes beredskabsplaner til tidlig opsporing og forebyggelse af vold og overgreb mod børn og unge, der udgør de mest centrale policydokumenter. En hensigtsmæssig analyse af policydokumenter indebærer, at dokumenterne ikke udelukkende forstås som neutrale beskrivelser af virkeligheden. Det er lige så vigtigt at undersøge de underliggende antagelser, prioriteringer og fortolkningsrum, der præger beredskabsplanernes udformning, og hvad de betyder for praksis.

Den anvendte tilgang til analysen af policydokumenter er inspireret af Carol Bacchis metode *“What’s the Problem Represented to Be?”*, som fokuserer på, hvordan policydokumenter både reflekterer og konstruerer bestemte problemforståelser gennem deres struktur sprogbrug og generelle måde at rammesætte problemer på. Metoden omfatter seks interrelaterede spørgsmål, der belyser de antagelser, historiske processer og konsekvenser, som præger policydokumenternes indhold og anvendelse i praksis. Analysen sigter mod at identificere, hvilke problemer der fremstilles i dokumentet, og bevæger sig derfra til en refleksion over de antagelser,

der ligger bag denne repræsentation. Desuden undersøges, hvordan problemrepræsentationerne er opstået, og hvilke aspekter der ikke problematiseres i dokumentet, men som kan have væsentlig betydning for forståelsen af praksis.²²¹

De seks spørgsmål i Bacchis metode, er benyttet i undersøgelsen som en analytisk ramme for at undersøge og forstå, hvordan kommunernes beredskabsplaner repræsenterer problemet med vold og overgreb på børne- og ungeområdet. Metoden hjælper med at afdække de antagelser som ligger til grund for implementeringen og udformning. Der vil herfra blive nævnt nogle af de spørgsmål fra metoden, der særligt er blevet brugt i analysen. Det første spørgsmål benyttet i analysen fra metoden er: **Hvordan er 'problemet' fremstillet i policydokumentet?**²²² Dette spørgsmål er benyttet i analysen til at rammesætte, hvilket problem beredskabsplanerne søger at løse. I analysen kommer det til udtryk i, hvordan kommunernes beredskabsplaner fremstiller børn og unge i udsatte positioner, og hvordan det kan være problematisk, hvis volds- og overversgrebssituationer ikke opfanges i de tidlige indledninger med barnet.

En anden problematik ved disse situationer er, at det kan antyde en organisatorisk udfordring snarere end et strukturelt eller ressourcemæssigt problem. Spørgsmålet bruges også i analysen til at dykke ned i, hvordan definitioner af vold og overgreb forstås i beredskabsplanerne, og hvordan disse kan variere. Det andet spørgsmål i metoden, der er benyttet i analysen er: **Hvilke forudsætninger eller antagelser ligger til grund for fremstillingen af 'problemet'?**²²³ Når policydokumenter udformes, bygger de ofte på en række underliggende antagelser om, hvordan et givent problem opstår, og hvordan det i sammenhæng bedst kan løses. Det er ikke altid at disse antagelser om 'problemet' er tydelige, men de er stadig med til at forme dokumentets struktur og anvendelse i praksis.

En kommunal beredskabsplan kan eksempelvis antage, at kvaliteten af indsatsen primært afhænger af myndighedspersonens individuelle vurderinger og skøn. Denne antagelse placerer ansvaret for indsatsen på den enkelte medarbejder og fremhæver det professionelle skøn som nøglen til en vellykket håndtering. Dermed kan parametre som kommunale rammer, tidspres, ressourcer, tilgængelighed og klare procedure, blive underprioriteret i beredskabsplanernes udformning. Det tredje spørgsmål fra Bacchis metode som er benyttet i behandlingen af beredskabsplanerne er: **Hvad bliver ikke problematiseret i fremstillingen af 'problemet'?**²²⁴ Dette spørgsmål er blevet benyttet til at undersøge, hvad beredskabsplanerne ikke fremstiller/hvilke problemer de ikke adresserer. Her er der blevet identificeret flere punkter i beredskabsplanerne, der eksempelvis ikke er problematiseret, herunder arbejdspress, sagsmængder, varierende voldsdefinitioner og varierende procedure.

²²¹ Bacchi 2009.

²²² Bacchi 2009, s. 3.

²²³ Bacchi 2009, s. 5.

²²⁴ Bacchi 2009, s. 10.

Kommunernes beredskabsplaner er udformet til at vejlede børne- og ungerådsgiverne i behandlingen af underretninger og indeholder eksempelvis definitioner af forskellige voldsformer, procedurer for underretninger og rammerne for samarbejdet mellem de forskellige myndigheder og andre aktører. Ved at sammenligne beredskabsplanerne på tværs af kommuner undersøges, hvordan disse dokumenter både styrer det professionelle skøn og lægger op til lokale variationer i praksis. Analysen belyser således både fællestræk og forskelle i beredskabsplanernes indhold.

Analysen af kommunernes beredskabsplaner i afsnit 9 er baseret på en grundig gennemgang af en stikprøve, bestående af 10 beredskabsplaner. I stikprøven indgår en mindre og større kommune (baseret på indbyggertal: <50.000 og >50.000) fra hver af landets fem regioner. Derudover er indholdet af yderligere 30+ beredskabsplaner gennemset manuelt for at afdække eventuelle yderligere ligheder og variationer i beredskabsplanerne på tværs af kommunerne.

For indledningsvist at skabe et overblik over centrale tematikker på tværs af samtlige beredskabsplaner samt senere afdække eventuelle væsentlige oversete forhold, er det online AI-drevne værktøj NotebookLM, produceret af Google Labs, blevet anvendt. Værktøjet er med andre ord ikke blevet brugt til at producere tekst til rapporten, men udelukkende anvendt supplerende for at danne et overordnet overblik over beredskabsplaners indhold samt sikre, at væsentligt indhold og eventuelle variationer i beredskabsplanernes oplysninger ikke bliver overset, fordi det ikke har været repræsenteret i stikprøven. I forskning om AI-assisteret kvalitativ dataanalyse fremhæves netop deres evne til at identificere mønstre og temaer, samt anomalier i de mønstre, som ellers kan være vanskelige at identificere ved menneskelig observation.²²⁵ Samtidig fremhæves også vigtigheden i at tilgå al AI-genereret information kritisk samt at anskue AI-værktøjer som hjælpemidler frem for deciderede erstatninger af menneskelige vurderinger.²²⁶

NotebookLM har flere funktioner, men i denne undersøgelse er kun dets informationsorganiserende og opsummerende funktion blevet anvendt. Helt lavpraktisk, er beredskabsplanerne blevet uploadet i pdf-format i klynger på 40+ kilder af to omgange. Det mindre antal af kommuner, hvis beredskabsplaner ligger tilgængeligt som webkilder i stedet for i pdf-format (eksempelvis som en integreret del af kommunens hjemmeside), er ikke blevet uploadet til værktøjet. Efter upload af beredskabsplanerne er værktøjet blevet bedt om eksempelvis at identificere eventuelle variationer i de voldsdefinitioner, der indgår i beredskabsplanerne. Når værktøjet genererer tekstsvare på de adspurgte spørgsmål, henviser det altid til de specifikke tekstafsnit i den specifikke kilde, som den baserer sit svar på. Denne funktion tillader brugeren,

²²⁵ Perkins og Roe 2024. Se også: Aaron Jiang et al. 2021.

²²⁶ Perkins og Roe 2024.

modsat andre AI-drevne algoritmer,²²⁷ at validere den genererede informations troværdighed, nøjagtighed og pålidelighed samt undgå eventuelle informationer baseret på et for snævert grundlag eller faktisk forkerte informationer.²²⁸ Alle tekstsvare, som værktøjet har genereret, er derved blevet valideret ved manuelt at gennemgå indholdet i de kildehenvisninger, som NotebookLM oplyser at have baseret sit svar på.

11.2.2 Dataindsamling fra Danmarks Statistik

Registerdata om underretninger er indsamlet via statistikbanken på Danmarks Statistik. Efterfølgende er der udarbejdet visualiseringer af forskellige udsnit af datamaterialet, som bygger på simpel deskriptiv statistik. For at få et bedre indblik i udviklingen i antallet af underretninger i de forskellige landsdele er regionerne inkorporeret som variabel i datamaterialet. I tilfælde af flere gensidigt overlappende variable er værdierne nogle steder slået sammen under én variabel, eksempelvis for det samlede antal underretninger om vold mod børn. Det fremgår specifikt under de enkelte modeller, hvis de bygger på variable, der er slået sammen.

Danmarks Statistik varetager den nationale statistik vedrørende *underretninger om udsatte børn og unge*. Statistikken er samlet set en opgørelse af underretninger om børn og unge under 18 år i Danmark på en række parametre, som eksempelvis antallet af underretninger, barnets alder og årsagen/baggrunden for underretningen. Det datamateriale, der indgår i statistikken, er valideret, hvilket betyder, at kommunerne og Danmarks Statistik gennemgår datamaterialet i fællesskab og retter eventuelle fejl, før datamaterialet indgår i den samlede statistik. Statistikken startede hos Ankestyrelsen i 2015 og overgik til Danmarks Statistik i 2016. I enkelte tilfælde mangler Danmarks Statistik observationer på et givent forhold, da observationen enten mangler, er diskretioneret eller for usikker til at kunne angives,²²⁹ eksempelvis antallet af underretninger på børn i 2015, hvor alderen ikke bliver oplyst i underretningen.

11.2.3 Spørgeskemaet

Spørgeskemaer er værktøjer til systematisk og struktureret dataindsamling, der ofte anvendes til at undersøge holdninger, erfaringer og adfærd inden for en specifik målgruppe.²³⁰ I foreliggende undersøgelse er spørgeskemametoden anvendt til at belyse, hvordan kommunale børne- og ungerådgivere modtager og behandler underretninger, herunder underretninger om børn, der oplever vold i hjemmet. Spørgeskemaet kombinerer lukkede spørgsmål, der genererer kvantitative data, med supplerende åbne spørgsmål, der skaber kvalitative indsigter. Denne kombination giver en helhedsorienteret forståelse af både overordnede tendenser og individuelle perspektiver. Spørgeskemaet er blevet besvaret af 62 børne- og ungerådgivere fra

²²⁷ Perkins og Roe 2024.

²²⁸ Perkins og Roe 2024.

²²⁹ Danmarks Statistik 2023.

²³⁰ Nielsen, Gundelach og Frederiksen 2017.

35 forskellige kommuner. Dette muliggør en afdækning af, hvordan børne- og ungerådgivere vægter forskellige oplysninger, hvordan de udøver deres professionelle skøn, og hvilke udfordringer de oplever i deres daglige arbejde.

Operationalisering

Operationalisering dækker over den proces, hvormed de abstrakte koncepter, der undersøges, 'oversættes' til mere konkrete former, som kan indgå i formuleringen af spørgeskemaspørgsmål.²³¹ Operationalisering er afgørende for spørgeskemaets validitet, fordi respondenternes forståelse af spørgsmålene skal stemme overens med den tiltænkte forståelse, for at der kan foretages en meningsfuld sammenligning af forskellige besvarelser. Hvis spørgsmålene er formuleret på et højt abstraktionsniveau, er der større sandsynlighed for, at forskellige respondenter vil tilskrive spørgsmålene vidt forskellige betydninger. Vi tilstræber således éntydighed i alle spørgsmålene.

Validiteten af de afgivne svar er dog ikke kun afhængig af, om spørgsmålene er formuleret på et lavt abstraktionsniveau, men også af, at de anvendte formuleringer er meningsfulde for respondenterne i det hele taget. I nærværende undersøgelse er det særligt relevant, fordi undersøgelsespopulationen er afgrænset til medarbejdere på et specifikt myndighedsområde, og da spørgsmålene har at gøre med specifikke forvaltningsopgaver. Undersøgelsens validitet vil således afhænge af, om spørgsmålsformuleringerne er i overensstemmelse med praksis på netop det område, herunder at spørgsmålene formuleres i et sprog som: *"forstås af og falder naturligt for respondenterne."*²³²

Pilottest

Justitias spørgeskema er pilottestet af 5 socialrådgivere, der arbejder på børne- og familieområdet. Socialrådgiverne læste det første udkast og kom med ændringsforslag, som blev indarbejdet før spørgeskemaet blev udsendt til resten af respondentgruppen.

Udfordringerne ved at fastsætte éntydighed er, at modtager- og afsenderperspektivet på spørgsmålene ikke nødvendigvis er sammenfaldende ud fra den blotte antagelse om éntydighed, og det er derfor væsentligt at teste spørgsmålene forud for den egentlige hovedundersøgelse. I nærværende undersøgelse har spørgeskemaet gennemgået en indledende pilottest blandt en række faglige eksperter og praktikere fra undersøgelsespopulationen for at opklare eventuelle uklarheder eller misforståelser i spørgsmålsformuleringerne.

²³¹ Clement 2017.

²³² Olsen 2004. Se også: Hansen og Andersen 2000.

Pilottesten er en essentiel proces i udviklingen af et spørgeskema og fungerer som et redskab til at højne datakvaliteten. En pilottest hjælper med at identificere potentielle problemer i spørgeskemaets opbygning, formuleringer eller tekniske udfordringer. Dette forebygger fejl og bidrager til, at undersøgelsen kan generere valide og pålidelige data.²³³ Pilottesten blev her gennemført ved hjælp af myndighedspersoner fra målgruppen, som består af børne- og ungerådgivere i forskellige kommuner. Ved at inddrage fagfolk med dybdegående kendskab til denne praksis, blev det herigennem muligt at evaluere spørgeskemaets spørgsmål og struktur på et kvalificeret grundlag.

En pilottest gennemføres typisk ved at lade en mindre gruppe respondenter, som er repræsentative i målgruppen, udfylde spørgeskemaet før det lanceres. Efterfølgende kan deres feedback bruges til at vurdere spørgeskemaet forståelighed, relevansen og den overordnede oplevelse med besvarelsen af skemaet. For eksempel kan respondenterne fra pilottesten afklare om nogle af spørgsmålene skaber forvirring eller kan blive tolket forskelligt ud fra hvilke respondenter der besvarer spørgeskemaet. Derudover kan en pilottest også bruges til at sikre, at besvarelsestiden er i overensstemmelse med den tiltænkte besvarelsestid.

Flere spørgsmål i spørgeskemaet er afhængige af besvarelsen af foregående spørgsmål. Respondenterne er således blevet præsenteret for spørgsmålene i forskellig rækkefølge. En række spørgsmål omhandlende fordele og ulemper ved at være den eneste medarbejder i afdelingen, som behandler vold i hjemmet, har ingen besvarelser, fordi alle respondenter angiver, at de har 1 eller flere kolleger i deres afdeling, der behandler underretninger. Af samme grund indgår de spørgsmål ikke i afrapporteringen.

Brug af kvalitative og kvantitative greb i spørgeskemaet

I spørgeskemaet er der benyttet både kvalitative og kvantitative i greb, hvilket er med til at skabe en dybdegående og nuanceret analyse af modtagelse og behandling af underretninger. Formålet med denne tilgang er at drage fordel af begge metoders styrker, og på den måde få indsigt i både kvantificerede mønstre og oplevelser af specifikke forhold i praksis.

Spørgeskemaets åbne spørgsmål giver respondenterne mulighed for at beskrive deres oplevelser og reflektere over deres anvendelse af det professionelle skøn i arbejdet med underretninger. Det gør det muligt at dykke dybere ned i de fortolkninger og overvejelser, der ligger bag børne- og ungerådgiveres beslutninger inden for rammerne af spørgeskemaet, og dermed sætte fokus på de individuelle og specifikke faktorer, der påvirker deres praksis. De kvantitative data, som indsamles gennem lukkede spørgsmål, gør det derimod muligt at afdække

²³³ Frederiksen, Grudelach og Nielsen 2017, s.16.

generelle tendenser og mønstre.²³⁴ For eksempel kan de vise, hvilke typer oplysninger i underretningerne der tillægges mest vægt, og hvordan praksis varierer på tværs af de 35 kommuner, der har deltaget i spørgeskemaet. Ved at koble kvantitative og kvalitative metoder bliver det muligt at forstå både de strukturelle og individuelle aspekter af arbejdet med underretninger.

11.2.4 Juridisk metode

Den juridiske del af analysen hviler på en retsdogmatisk tilgang, hvor retskilderne analyseres og anvendes til at udlede gældende ret. Herved organiseres retskilderne i fire hovedgrupper; regulering, retspraksis, retssædvane og forholdets natur. I den retsdogmatiske metode anvendes og fortolkes disse retskilder, når juridiske problemstillinger skal analyseres og løses, hvilket tilsigter at alle jurister anvender samme metode og dermed når frem til samme resultat. Inden for retskildernes regulering hersker der desuden et hierarki grundet retsprincippet *lex superior* (den højere lovs princip), som indebærer, at love og regler indgår i hierarkier, hvori regler kun kan ændres af andre regler på samme eller højere niveau i hierarkiet.

For eksempel står grundloven over de love, som Folketinget vedtager, som således skal være i overensstemmelse med grundloven.²³⁵ Analysen tager udgangspunkt i primære retskilder (den skrevne lov), i denne sammenhæng primært med reference til loven, samt sekundære retskilder, heriblandt afgørelser og udtalelser. Anden litteratur bliver desuden anvendt for at bidrage til forståelsen og fortolkningen af de inddragede retskilder og begreber. Juridisk litteratur har ikke nogen egentlig retskildemæssig værdi, men kan bruges som fortolkningsbidrag. Det kendes også fra dansk retspraksis, at dommere giver referencer til litteraturens opfattelse og forståelse af et problem.

11.2.5 Søgekriterier

Publikationerne, der underbygger diskussionen af vinkler på det professionelle skøn, er udvalgt gennem to litteratursøgninger. Diskussionen udgør ikke en udtømmende repræsentation af publikationer om emnet, men må i stedet læses som særligt udvalgte perspektiver, der er blevet vurderet relevante for nærværende rapports undersøgelse af udøvelsen af det professionelle skøn i sager om vold i hjemmet. I første litteratursøgning er følgende kernesøgebegreber, samt en række supplerende begreber, blevet anvendt: 'discretionary power', 'judgments' 'decision-making', 'risk assesment', 'child protection' og 'social work'. Der er blevet søgt i databaserne: Google Scholar, Det Kongelige Bibliotek, JSTOR og Danmarks Forskningsportal. Formålet med søgningen har været at danne et overordnet indtryk over den eksisterende viden på området, hvorefter der er foretaget en udvælgelse og kritisk vurdering af central litteratur efter en række inklusions- og eksklusionskriterier. Publikationer fra Danmark og andre

²³⁴ Frederiksen, Grudelach og Nielsen 2017, s. 23.

²³⁵ Nielsen og Tvarnø 2008.

nordiske lande er prioriteret samt empiriske studier, der specifikt beskæftiger sig med behandlingen af underretninger i sager om vold mod børn og unge. Den anden runde litteratursøgning er baseret på fagfælle anbefalinger. Derudover er der igennem kædesøgning blevet af dækket relevante referencer i allerede udvalgt litteratur.

11.3 Etiske refleksioner

Justitia har gennem hele undersøgelsesprocessen taget en række etiske hensyn for at beskytte deltagernes anonymitet og integritet. Det indebærer eksempelvis, at spørgeskemarespondenterne og de kommunale beredskabsplaner er anonymiserede, så hverken enkeltpersoner eller kommuner kan identificeres. Anonymisering har primært været prioriteret for at beskytte de medvirkende børne- og ungerådgivere, der arbejder med følsomme oplysninger. Anonymisering har desuden været en vigtig prioritet, da undersøgelsens formål er at fremkomme med generelle betragtninger, hvilket potentielt ville fortabes ved at fremhæve enkelte personer og kommuner.

Det har derfor været vigtigt for Justitia, at hverken børne- og ungerådgivere eller kommuner kan identificeres gennem de data, der præsenteres i denne rapport. Eksempelvis er personhenførbare oplysninger blevet fjernet eller anonymiseret i rapporten, og de kvalitative besvarelser i spørgeskemaet – såsom citater fra respondenterne, er blevet anonymiseret i afrapporteringen af spørgeskemaet. Derudover er respondenterne blevet informeret om undersøgelsens formål og metode, herunder hvordan deres besvarelser i spørgeskemaet vil blive anvendt og opbevaret. Anonymiteten fordrer derved også, at respondenterne giver ærlige og detaljerede svar. I stedet for at fremhæve specifikke kommuner eller myndighedspersoner fokuserer formidlingen på at skabe en konstruktiv diskussion om udfordringer og muligheder for praksis og udøvelsen af det professionelle skøn mere generelt.

12 Referencer

- Adolphsen, Caroline. 2018. »Barnets ret til (at blive fri for) at blive hørt.« *Ugeskrift for Retsvæsen*.
- . 2022. »Betydningen af påstande om vold i det familieretlige system.« *Ugeskrift for Retsvæsen*.
- Alon-Barkat, Saar, og Madalina Busuioc. 2022. »Human–AI Interactions in Public Sector Decision Making: "Automation Bias" and "Selective Adherence" to Algorithmic Advice.« *Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 33, Issue 1*, 8. februar: 153-169.
- Aner, Louise Glerup, Line Hauritz Jørgensen, Nathalie Weih, Amalie Guldborg Olesen, Hannah Neiiendam Rask, og Majbritt Lindholdt Stenbøg. 2024. *Børn i familier med vold - danske kommuners tiltag på området*. København: Lev Uden Vold.
- Ankestyrelsen. 2024. *Børnesagsbarometret 2024*. Ankestyrelsen.
- . 2021(A). *Hvad er en underretning?* 6. december. Senest hentet eller vist den 6. marts 2025. <https://ast.dk/born-familie/hvad-handler-din-klage-om/underretninger/hvad-er-en-underretning>.
- . 2021(B). *Underretninger om børn og unge*. 28. Januar. Senest hentet eller vist den 6. marts 2025. <https://ast.dk/born-familie/hvad-handler-din-klage-om/underretninger>.
- Antczak, Helle, og Klavs Birkholm. 2019. »Når borgeren bliver til data... fordufter den etiske fordring.« *Uden for Nummer (39)*, 4-19.
- Aaron Jiang, Jialun, Kandrea Wade, Casey Fiesler, og Jed R. Brubaker. 2021. »Supporting Serendipity: Opportunities and Challenges for Human-AI Collaboration in Qualitative Analysis.« *Proc. ACM Hum.-Comput. Interact. 5, CSW1, Article 94*, April: 1-23.
- Bacchi, Carol Lee. 2009. *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* Pearson Education .
- Bartelink, Cora, Tom A. van Yperen, og Ingrid J. ten Berge. 2015. »Deciding on child maltreatment: A literature review on methods that improve decision-making.« *Child Abuse & Neglect (49)*, november: 142-153.
- Bønsing, Sten. 2023. *Almindelig Forvaltningsret*. København: Djøf Forlag.
- Børne- og Undervisningsministeriet. 2019. *Vejledning i forvaltningsret – for skoleledere*. København: Afdelingen for Grundskoler.

- Børns Vilkår og Trygfonden. 2022. *Svigt af børn i Danmark*. København: Børns Vilkår og Trygfonden.
- Børns Vilkår og TrygFonden. 2023. *Svigt af børn i Danmark*. København: Børns Vilkår og Trygfonden.
- Børns Vilkår. 2024. *Svigt af børn i Danmark*. København: Børns Vilkår.
- Børns Vilkår. 2023. *Vold i hjemmet. Får vi øje på det, og får børnene den rette hjælp?: En registeranalyse af underretninger og kommunens indsatser for børn under 18 år udsat for vold i hjemmet*. København: Børns Vilkår.
- Børns Vilkår. 2022. *Vold mod børn i Danmark: Analyse af fysisk og psykisk vold i hjemmet*. København: Børns Vilkår.
- Benbenishty, Rami, Bilha Davidson-Arad, Mónica López, John Devaney, Trevor Spratt, Carlen Koopmans, Erik J. Knorth, Cilia L. M. Witteman, Jorge F. Del Valle, og David Hayes. 2015. »Decision making in child protection: An international comparative study on maltreatment substantiation, risk assesment and interventions recommendations, and the role of professionals' child welfare attitudes.« *Child Abuse & Neglect* (49), november: 63-75.
- Bengtsson, Tea Torbenfeldt, og Rikke Fuglsang Olsen. 2021. *Kortlægning af viden om kvalitet i sagsbehandlingen på børne- og ungeområdet: Et litteraturstudie af danske publikationer*. København: Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Bourdieu, Pierre. 2013. »Rettens kraft. Brudstykker til en sociologi om det retlige felt.« I *Retssociologi: Klassiske og moderne perspektiver*, af Ole Hammerslev og Mikael Rask Madsen, 386-425. København: Hans Reitzels Forlag.
- Brænder, Morten. 2022. »Metodologi og metode: om forskellen på værktøjer og forståelsesrammer og hvad den betyder i praksis.« *Politica*, 389-408.
- Carnat, Irina . 2024. »Human, all too human: accounting for automation bias in generative large language models.« *International Data Privacy Law*, December: 1-16.
- Choi, Bernard C. K., og Anita W. P. Pak. 2006. »Multidisciplinarity, interdisciplinarity and transdisciplinarity in health research, services, education and policy: 1. Definitions, objectives, and evidence of effectiveness.« *Clinical and Investigative Medicine, Vol. 29*(6), december: 351-364.
- Citron, Danielle Keats . 2008. »Technological Due Process.« *Washington University Law Review, Vol 85*(6), 1249-1313.

- Clement, Sanne Lund. 2017. »Fra teorier og begreber til konkrete spørgsmål.« I *Survey: Design, stikprøve, spørgeskema, analyse*, af Morten Frederiksen, Peter Gundelach og Rikke Skovgaard Nielsen, 91-100. København: Hans Reitzels Forlag.
- Dalberg-Larsen, Jørgen. 2005. *Lovene og livet: En retssociologisk grundbog*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Danmarks Evalueringsinstitut. 2021. *Udfordringer i understøttelse af børn i udsatte positioner: En national undersøgelse blandt dagtilbudsschefer*. EVA.
- Danmarks Statistik. 2021. *Færre underretninger under COVID-19*. 16. august. Senest hentet eller vist den 16. januar 2025. <https://www.dst.dk/da/Statistik/nyheder-analyser-publ/nyt/NytHtml?cid=32762#:~:text=Underretninger%20om%20b%C3%B8rn%20og%20unge%202020&text=Men%20fra%202019%20til%202020,antallet%20og%20type%20af%20underretninger>.
- Danmarks Statistik. 2023. *Statistikdokumentation for underretninger om udsatte børn og unge 2023*. København: Danmarks Statistik. <https://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/statistikdokumentation/underretninger-om-udsatte-boern-og-unge>.
- Deloitte. 2019. *Analyse af kommunernes praksis på overgrebsområdet*. Socialstyrelsen.
- Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder og Europarådet. 2015. »Håndbog om europæisk lovgivning om børns rettigheder.« Luxembourg.
- Ebsen, Frank. 2018. »Decision-making in social work.« *Nordic Social Work*, 1-5.
- Ejrnæs, Morten M. , Ida Skytte Michelsen, Randi Riis Moesby-Jensen, Cecilie K. Lyngholm, Liv Tine Mayland, og Merete Monrad. 2019. »Professionelles faglige risikovurderinger: Rapport til kommunerne.« *UCL Erhvervsakademi og Professionshøjskole*.
- Ejrnæs, Morten, og Cecilie K. Moesby-Jensen. 2021. »Social workers' risk assessment in child protection: the problem of disagreement and a lack of a precise language about risk.« *European Journal of Social Work*, 802–814.
- Fenger, Niels. 2018. *Forvaltningsret*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Folketingets Ombudsmand. 2024. *Kommunernes behandling af underretninger om bekymringer for børn*. 2. Oktober. Senest hentet eller vist den 10. Marts 2025. <https://www.ombudsmanden.dk/find-viden/myndighedsguiden/specifikke-sagsomraader/24-kommunernes-behandling-af-underretninger-om-bekymring-for-boern#heading14>.

- Frederiksen, Morten, Peter Grudelach, og Rikke Skovgaard Nielsen. 2017. *Survey: Design, stikprøve, spørgeskema, analyse*. Hans Reitzels Forlag.
- Gillingham, Philip. 2016. »Predictive Risk Modelling to Prevent Child Maltreatment and Other Adverse Outcomes for Service Users: Inside the 'Black Box' of Machine Learning.« *British Journal of Social Work*, 1044-1058.
- Gillingham, Phillip, og Cathy Humphreys. 2010. »Child Protection Practitioners and Decision-Making Tools: Observations and Reflections from the Front Line.« *British Journal of Social Work*, 2598-2616.
- Gjedde, Camilla Armstrong, Anne Marie Villumsen, Christina Klitbjerg-Nielsen, og Lene Mosegaard Søbjerg. 2017. *Projekt Beslutningsstøtte ved underretninger: et kort over det kvalitative landskab med vurdering af underretninger*. København: Danske Professionshøjskoler.
- Hammerslev, Ole, og Stine Piilgaard Poner Nielsen. 2020. »Retssociologiske metoder.« I *Juraens Verden: Metoder, retskilder og discipliner*, af Carina Risvig Hamer og Sten Schaumburg Müller. København: Djøf Forlag.
- Harrits, Gitte Sommer, og Marie Østergaard Møller. 2014. »Prevention at the Front Line: How home nurses, pedagogues, and teachers transform public worry into decisions on special efforts.« *Public Management Review*, 447-480.
- Henze-Pedersen, Sofie, og Michella Ida Mikuta. 2024. *Børn og unges erfaringer med at fortælle om vold og seksuelle overgreb: En kvalitativ undersøgelse*. København: Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE).
- Justitsministeriet. 2024. »LBKG nr. 1145 af 05.11.2024 § 142.« *Lovbekendtgørelse nr. 1145 af 05.11.2024 (straffeloven)*.
- . 2018. »LFF 2018-10-03 nr. 22 Forslag til lov om ændring af straffeloven, pasloven og politiloven (Initiativer mod parallelsamfund), almindelige bemærkninger afsnit 2.2.« *Lovforslag som fremsat L22 af 03.10.2018 Forslag til lov om ændring af straffeloven, pasloven og politiloven (Initiativer mod parallelsamfund), almindelige bemærkninger afsnit 2.2*.
- Kahneman, Daniel. 2020. »A Teacher's intuition.« *Harvard Ed. Magazine*.
- Keddell, Emily. 2014. »Current Debates on Variability in Child Welfare Decision-Making: A Selected Literature Review.« *Social Sciences*, 916-940.

- Križ, Katrin, og Marit Skivenes. 2013. »Systemic differences in views on risk: A comparative case vignette study of risk assesment in England, Norway and the United States (California).« *Children and Youth Services Review*, 1862-1870.
- Lund, Clara Siboni. 2019. »Algoritmer i socialfaglige vurderinger - en undersøgelse af socialarbejderes opfattelse af at anvende algortimer til vurdering af underretninger.« *Tidskrift for forskning og praksis i socialt arbejde*, nr. 39, 19. årgang., 20-31.
- Lyk-Jensen, Stéphanie Vincent, Martin Bøg, og Malene Rudolf Lindberg. 2024. »Growing up in the shadow of domestic violence: Evidence from register data.« *Child & Family Social Work*, 422-437.
- Magnussen, Jacob, og Idamarie L. Svendsen. 2018. »Getting there: heuristics and biases as rationing shortcuts in professional childcare judgments and decision-making - an integrative understanding.« *Nordic Social Work Research*, 6-21.
- Mosteiro, A. , U. Beloki, E. Sobremonte, og A. Rodríguez. 2018. »Dimensions for argument and variability in child protection decision-making.« *Journal of Social Work Practice*, 169-187.
- Nielsen, Rikke Skovgaard, Peter Gundelach, og Morten Frederiksen. 2017. »Baggrund.« I *Survey: Design, stikprøve, spørgeskema, analyse*, af Morten Frederiksen, Peter Gundelach og Rikke Skovgaard Nielsen, 11-28. København: Hans Reitzels Forlag.
- Nielsen, Ruth, og Christina D. Tvarnø. 2008. *Retskilder og Retsteorier*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Nirmalarajan, Liesanth, Anne Marie Villumsen, og Lene M. Søbjerg. 2020. »Perceptions of Risk and Decisions of Referring Children at Risk.« *Child Care in Practice*, 130-145.
- Oldrup, Helene, Mogens Nygaard Christoffersen, Ida Lykke Kristiansen, og Stine Vernstrøm Østergaard. 2016. *Vold og seksuelle overgreb mod børn og unge i Danmark 2016*. København: Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI).
- Olesen, Annette, og Ole Hammerslev. 2020. »Bidrag til Pierre Bourdieus retssociologi og den retlige transformationsproces.« *Praktiske grunde – Nordisk tidsskrift for kultur- og samfunds-videnskab*, 5-22.
- Ottosen, Mai Heide, og Sofie Henze-Pedersen. 2021. *Fysisk vold og seksuelle overgreb mod børn - En vidensopsamling*. København: Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

- Ottosen, Mai Heide, Signe Frederiksen, og Sofie Henze-Pedersen. 2020. *Psykisk vold mod børn i hjemmet: Et vidensgrundlag*. København: Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Perkins, Mike, og Jasper Roe. 2024. »Generative AI tools in academic research: applications and implications for qualitative and quantitative research methodologies: A PRE-PRINT.« august: 1-14.
- Pirie, Fernanda. 2013. *The Anthropology of Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Rahbæk, Julie Møller. 2012. »Embedsmænd, arbejdere. og borgere.« *Social Kritik – Tidsskrift for social analyse og debat*, 15.29.
- Rosen, Lawrence. 2006. *Law as Culture: An Invitation*. Princeton: Princeton University Press.
- Sørensen, Kresta M. 2018. »A Comparative Study of the Use of Different Risk-Assessment Models in Danish Municipalities.« *British Journal of Social Work*, 195-2014.
- Shlonsky, Aron, og Dennis Wagner. 2005. »The next step: Integrating actuarial risk assesment and clinical judgment into an evidence-based practice framework in CPS case management.« *Children and Youth Services Review*, 409-427.
- Shore, Chris, og Susan Wright. 2011. *Policy Worlds: Anthopology anf the Analysis of Contemporary Power*. New York: Berghahn Books.
- Social- og Boligministeriet. 2024. »Bekendtgørelse nr. 1172 af 14.11.2024 om dataindberetninger på socialområdet.«
- . 2023. »Bekendtgørelse nr. 1302 af 12.12.2023 om underretningspligt over for kommunalbestyrelsen efter barnets lov.«
- . u.d. *FN-konventionen om Barnets Rettigheder*. Senest hentet eller vist den 24. februar 2025. <https://www.sm.dk/arbejdsomraader/boern-og-unge-i-udsatte-positioner/fn-konventionen-om-barnets-rettigheder>.
- . 2023. »Lovforslag som fremsat L 93 af 29. marts 2023 om forslag til barnets lov.«
- . u.d. (a). *Udtalelser fra FN-komiteer*. Senest hentet eller vist den 24. februar 2025. <https://www.sm.dk/arbejdsomraader/internationalt-samarbejde/fn-de-forenede-nationer/udtalelser-fra-fn-komiteer>.
- . 2024. »VEJL 9471 af 21.06.2024.« *Vejledning om sagsbehandlingen og kommunernes opgaver efter barnets lov (Delvejledning 2 af 6 til barnets lov)*.

- Social- og Boligstyrelsen. 2020. »Kommunale beredskaber til forebyggelse, opsporing og håndtering af overgreb mod børn og unge.«
- . u.d. *SISO videnscenter*. Senest hentet eller vist den 20. Februar 2025. <https://www.sbst.dk/boern/vold-og-seksuelle-overgreb/siso-videnscenter>.
- Social- og Boligstyrelsen. 2022. *Tidlig opsporing og reaktion på mistrivsel hos små børn: Inspiration fra den kommunale praksis*. Socialstyrelsen.
- Social- og Boligstyrelsen(A). 2022. *Den professionelle tvivl: En håndbog om tidlig opsporing af overgreb mod børn og unge*. Socialstyrelsen.
- Social- og Boligstyrelsen(B). 2022. *Undersøgelse om vold i nære relationer*. Social- og Boligstyrelsen.
- Socialstyrelsen. 2014. *Den professionelle tvivl Tegn og reaktioner på seksuelle overgreb mod børn og unge*. Odense: SISO.
- Spinazzola, Joseph , Hilary Hodgdon, Julian D. Ford, Ernestine C. Briggs, Li-Jung Liang, Christopher M. Layne, Robert Pynoos, Bradley Stolbach, og Cassandra Kiesel. 2014. »Unseen Wounds: The Contribution of Psychological Maltreatment to Child and Adolescent Mental Health and Risk Outcomes.« *Psychological Trauma: Theory, Research, Practice, and Policy*, 18-28.
- Svendsen, Idamarie Leth. 2016. »Managing complex child law - social workers' decision making under Danish legal regulation.« *Social Work and Society International Online Journal*, 1-12.
- Svendsen, Idamarie Leth. 2015. *"Der er faresignaler her..." om ret og heuristik i det almindelige kommunale tilsyn med børn og unge*. Roskilde: Roskilde Universitet.
- Taylor, Brian J., Jaroslaw Przeperski, Saša Horvat, Hani Nouman, Denise Harvey, og Lene M. Søbjerg. 2021. »Using risk factor statistics in decision-making: prospects and challenges.« *European Journal of Social Work*, 788-801.
- Udenrigsministeriet. 1992. »Bekendtgørelse af FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder (* 1).« Retsinformation.
- Villumsen, Anne Marie, og Camilla Armstrong Gjedde. 2023. »The context-bound phenomenon of decision-making on referrals: A scoping review.« *Children & Society*, 1274-1293.
- Østre Landsret. 2004. »Ø.L.D. 10. november 2004 i anke 5. afd. nr. S-3246-04 (U 2005.822 Ø).«

Zerilli, John, Iñaki Goñi, og Matilde Masetti Placci. 2024. *Automation Bias and Procedural Fairness A short guide for the public sector*. BRAID.



**DANMARKS UAFHÆNGIGE
JURIDISKE TÆNKETANK**