

Evaluering af Overgrebspakken – resultater og initiativer

Baggrund

Den såkaldte Overgrebspakke ("Samlet indsats til beskyttelse af børn mod overgreb") blev aftalt med satspuljeaftalen for 2013. Overgrebspakkens fokus er på at forebygge og gribe tidligt ind i forhold til udsatte børn og unge, med særligt fokus på sager hvor der er viden eller mistanke om voldelige eller seksuelle overgreb. Overgrebspakken adresserer dette gennem en række lovændringer på det sociale område, oplysningskampagner, udviklingsprojekter, oprettelse af børnehuse til udredning mv.

Som led i satspuljeaftalen blev det i satspuljekredsen aftalt, at der skulle påbegyndes en evaluering 1 år efter lovreglernes ikrafttræden 1. oktober 2013. Denne evaluering er nu gennemført via tre delundersøgelser.

Der er således gennemført følgende delundersøgelser:

- *Ankestyrelsen* har foretaget en evaluering af de lovændringer, der trådte i kraft 1. oktober 2013, ligesom de har undersøgt kommunernes implementeringstiltag. Data stammer fra både landsdækkende spørgeskemaer, besvaret af 96 kommuner, sagsgennemgang af en stikprøve på 103 konkrete sager fra 25 kommuner og fokusinterviews med 4 kommuner.
- *Deloitte* har for Socialstyrelsen gennemført en erfaringsopsamling om børnehuse, som også blev oprettet og lovfæstede med Overgrebspakken. Opsamlingen bygger på data fra alle 5 børnehuse, spørgeskemaundersøgelser samt interviews med relevante aktører (børnehuse, kommunerne, politiet, sygehusvæsenet (børnelæger og retsmedicinere)).
- *Børnerådet* har for Socialstyrelsen indsamlet erfaringer fra 6 børn, der har benyttet børnehuse.

Hovedkonklusioner

På baggrund af de tre delundersøgelser vurderer ministeriet, at der kan drages følgende hovedkonklusioner:

- *Overgrebspakkens initiativer er overordnet set succesfulde*
Evalueringen peger på, at der blandt både kommuner, børnehuse, politi og sygehusvæsen er generel tilfredshed med initiativerne, som overvejende vurderes at have løftet kvaliteten på området.



- *Kommunerne har gennemført målrettede implementeringsindsatser*
Størstedelen af kommunerne har i forhold til et eller flere elementer i Overgrebspakken iværksat implementeringstiltag og formidlingsaktiviteter for at styrke bestemte målgruppers viden om fx ændrede regler.
- *Interviewede børn er tilfredse med børnehuse*
Interviews med 6 børn, der har været igennem et forløb i børnehuse, viser, at børnene har haft en positiv oplevelse med deres forløb.
- *Udfordringer med kommunernes sagsbehandling på overgrebsområdet*
Ankestyrelsens undersøgelse viser dog en høj andel af fejl i sagsbehandlingen i stikprøven af sager, hvor der er underrettet om viden eller mistanke om overgreb.
- *Udfordringer i samarbejdet mellem kommuner og børnehuse*
Deloitte's undersøgelse for Socialstyrelsen tyder på enkelte udfordringer i samarbejdet og kommunikationen mellem børnehuse og kommuner vedr. omfanget af kommunernes brug af børnehuse på den ene side og børnehusenes rolle ved indstillinger til valg af foranstaltninger på den anden side.

Ændret fokus på baggrund af evalueringens resultater

Socialstyrelsen har i dag en række initiativer på overgrebsområdet målrettet kommunerne. Formålet er at klæde kommunerne fagligt på til at håndtere sager korrekt, hvor der er viden eller mistanke om overgreb.

Social- og Indenrigsministeriet vil anmode Socialstyrelsen om at målrette disse aktiviteter særligt mod de udfordringer, som evalueringen påpeger. Fra 2016 vil der således bl.a. ske følgende ændringer i de igangværende initiativer:

- Socialstyrelsen intensiverer sine kommunerettede aktiviteter, så flere kommuner kan få lokalt tilpassede og længerevarende rådgivning inden for de eksisterende rammer, hvor kommunernes konkrete udfordringer på overgrebsområdet identificeres og adresseres gennem faglig opkvalificering mv. Opleves kommunerne at have udfordringer på sagsbehandlingsområdet, vil Socialstyrelsen være opmærksom på at henvise kommunerne til de forskellige udviklings- og opkvalificeringstilbud under ministeriet, fx læringsforløb hos Ankestyrelsen, Task Forcen på børneområdet, kurser og efteruddannelsesstilbud for sagsbehandlere mv.
- Socialstyrelsen vil i højere grad opsøge de kommuner, hvor der fagligt vurderes at være udfordringer på overgrebsområdet, med tilbud om opkvalificering på overgrebsområdet.
- Socialstyrelsen tilbyder et netværk for videns- og erfaringsudveksling til interesserede kommuner, der skal understøtte fortsat udvikling af området.
- Socialstyrelsen understøtter, at der afholdes lokale dialogmøder mellem børnehuse og brugerkommunerne, hvilket flere børnehuse allerede er i gang med. Fokus er blandt andet netop på samarbejdet og rollefordeling mellem børnehuse og kommuner.

Ankestyrelsen følger, via sin praksiskoordinerende rolle, praksis i kommunerne for at sikre ensartede og korrekte afgørelser samt ligebehandling af borgere - uanset hvor i landet de bor. Redskaberne til styrkelse af kommunernes praksis spænder fra vejledning via fx hotline, principafgørelser og undersøgelser til formidlingsaktiviteter både i form af artikler mv. og i form af undervisningsaktiviteter.



- Som opfølgning på denne evalueringens resultater skriver Ankestyrelsen direkte til alle landets kommuner, så det sikres, at de kender deres muligheder for rådgivning, læringsforløb mv. om sagsbehandlingsregler på børneområdet hos Ankestyrelsen. Socialstyrelsen vil i deres kontakt med kommuner også have fokus herpå.

Undersøgelseernes hovedresultater

1. Brugen af børnehuse

Baggrund

Børnehuse blev oprettet som en del af Overgrebspakken. Kommunerne er forpligtede til at anvende børnehuse i børnesager, hvor disse tre forhold alle er gældende:

1. kommunen igangsætter en børnefaglig undersøgelse (servicelovens § 50)
2. der er viden eller mistanke om seksuelle eller voldelige overgreb mod barnet
3. andre sektorer end kommunen er involveret (sygehusvæsen og/eller politi).

Er kommunen i tvivl om, hvorvidt en sag lever op til de tre forhold, og dermed om kommunen skal benytte børnehuset, kan kommunen kontakte børnehuset og få rådgivning herom.

Børnehuse er fysiske huse, geografisk placeret med et i hver region, samt evt. en satellit. Børnehuse er kommunalt forankrede og finansierede. Huse er børnevenligt indrettede og rummer bl.a. faciliteter til videoafhøring mv. Her mødes de primære aktører (kommuner, politi og sygehusvæsen i forhold til den indledende vurdering) om at undersøge barnet i overgrebssager. Børnehuse bidrager således med faglig viden til kommunens børnefaglige undersøgelse, men de har ikke kompetence til at træffe afgørelser. Kommunerne fastholder således myndighedsansvaret gennem hele sagen, da de har den samlede viden om barnet og dets familie.

Konklusion

Generelt er børnehuse en succes. Undersøgelserne viser, at de bliver brugt i relativt stort omfang af kommunerne, og at børnehuse kompetencemæssigt er klædt på til at løfte opgaven. Der er generelt gode erfaringer med brugen af børnehuse blandt alle involverede aktører.

Fakta fra undersøgelserne

- Socialstyrelsens data fra børnehuse viser, at børnehuse har modtaget over 1.000 såkaldte konsultative henvendelser, som er sager, hvor kommunerne har været i tvivl om, hvorvidt en sag hørte under børnehuset og spurgt børnehuse til råds. Herudover har børnehuse haft over 1.000 faktiske sager i løbet af 2014.
- 98 procent af de deltagende kommuner oplyser i Ankestyrelsens spørgeskemaundersøgelse, at de har gjort brug af et børnehus, og langt de fleste har gode erfaringer hermed. Socialstyrelsens undersøgelse viser ligeledes, at erfaringerne med børnehuse i kommuner, politi og sundhedsvæsen i løbet af det første år er meget positive. De adspurgte medarbejdere oplever overvejende, at børnehuse er med til at forbedre indsatsen i sager om overgreb mod børn og unge.
- Ankestyrelsen vurderer dog, at i 5 af de relevante 30 sager fra stikprøven har kommunerne ikke efterlevet reglerne om inddragelse af børnehuset i udarbejdelsen af den børnefaglige undersøgelse.



- Socialstyrelsens undersøgelse viser, at medarbejderne i kommunerne oplever, at der er klare kriterier for, hvornår en sag skal i børnehuset. Tvivlsspørgsmål afklares via en konsultativ henvendelse til børnehusene. Dog indikerer Socialstyrelsens undersøgelse, at børnehusene oplever forskelle i kommunernes vurderinger i sagerne og omfang af anvendelse af børnehusene.
- Socialstyrelsens undersøgelse viser, at børnehusene råder over relevante og tilstrækkelige faglige kompetencer:
 - Alle børnehusene har samtlige relevante faggrupper ansat (socialrådgiver, psykolog mv.)
 - Medarbejderne i børnehusene har generelt lang erfaring på området for udsatte børn og unge
 - Medarbejderne vurderes af både kommuner, politi og sygehusvæsen overvejende som kvalificerede til at varetage opgaverne i børnehuset
- Socialstyrelsens undersøgelse viser, at de involverede aktører oplever det tværsektorielle samarbejde som velfungerende og værdiskabende via tre mekanismer:
 1. Øget personlig kontakt mellem de relevante fagpersoner gennem de såkaldte sagssamråd, der afholdes i børnehusene. Den personlige kontakt letter behandling af sager og fremmer hurtig problemløsning.
 2. Fælles videngrundlag i de konkrete børnehussager gennem udveksling af relevante oplysninger på sagssamrådene.
 3. Bedre tværsektorielt kendskab til metoder, problemstillinger og perspektiver hos de øvrige sektorer, hvilket øger gensidig forståelse.
- Socialstyrelsens undersøgelse viser dog, at børnehusenes rolle som faglig rådgiver, men ikke myndighed, kan medføre udfordringer. Således skal kommunen på barnets samlede behov for støtte, som kan være udløst af både overgrebet men også andre udfordringer i barnets liv. Her oplever nogle kommunale medarbejdere, at børnehuse kan blive for konkrete i deres rådgivning ved at anbefale specifikke støtteforanstaltninger, og evt. drøfte dette med familien. Det kan være problematisk, da kommunen har det samlede overblik over, om også andre faktorer spiller ind på behovet og typen af støtte, og det derfor er kommunerne, der har afgørelseskompetencen.

2. Børns oplevelse og inddragelse

Baggrund

Med Overgrebspakken indførtes nye regler om børneinddragelse, som supplerede de gældende regler om en obligatorisk børnesamtale, generelle krav om partshøring mv. Disse nye regler vedr. inddragelse af børn supplerer de gældende regler specifikt i forhold til sager, hvor der er viden eller mistanke om overgreb, nemlig via krav om en ny børnesamtale. Dette gælder både, når kommunen modtager en underretning om mistanke om overgreb, og også når kommunen vælger at foretage en børnefaglig undersøgelse af barnets samlede forhold på baggrund heraf.

Ligeledes blev børnehusene oprettet for at styrke fokus på barnets inddragelse og perspektiv. Et af børnehusenes hovedformål er således at sikre børnevenlige omgivelser og personale med særlige kompetencer til at håndtere børn i krisesituationer, så børnene oplever så positive og kompetente forløb som muligt.

Konklusion



Stikprøven af kommunale sager viser, at kommunerne har udfordringer med at overholde reglerne om børnesamtale, når der underrettes om overgreb. Undersøgelserne viser dog samtidig, at de interviewede børn, der har været igennem et forløb i børnehuse, har haft en positiv oplevelse med dette forløb.

Fakta fra undersøgelserne

- Ankestyrelsen vurderer, at i 28 af de 103 gennemgåede sager fra kommunerne i stikprøven er reglerne om børnesamtale på baggrund af *underretningen* ikke blevet efterlevet. Reglerne om børnesamtalen er dog blevet efterlevet i alle 11 relevante sager, hvor der blev sat en *børnefaglig undersøgelse* i gang.
- De seks interviewede børn, som har været i børnehuse, beskriver generelt deres oplevelse positivt. De fremhæver følgende:
 - Det hjalp at være i børnehuset
 - De voksne er søde, omsorgsfulde, hensynsfulde
 - Børnene fik mulighed for at tale det hele igennem med nogle andre
 - Nogle børn var glade for at få et minde, fx en sten, med fra børnehuset
 - Børnevenlig indretning i børnehuset

3. Kommunernes håndtering af underretninger

Baggrund

Der blev med Overgrebspakken indført en række krav til, hvordan kommunerne skal håndtere de underretninger om bekymring for konkrete børn og unge, som de modtager. For det første skal kommunernes gennemgå samtlige underretninger indenfor 24 timer fra modtagelsen og foretage en vurdering af, om der er behov for akut at iværksætte foranstaltninger. For det andet gælder, at hvis en fagperson underretter om et barn, skal vedkommende *fagperson have en tilbagemelding* om iværksættelse af undersøgelse af barnets forhold eller foranstaltninger. Og for det tredje skal *sagen gennemvurderes* af en medarbejder, der ikke tidligere har siddet med sagen, hvis der kommer underretninger om børn, for hvem der allerede er igangsat en foranstaltning.

Konklusion

Kommunerne har udfordringer med at overholde underretningsreglerne i varierende omfang. Akutvurderingen indenfor 24-timersfristen opfyldes i højest grad, mens tilbagemeldingen til faglig underretter volder størst problemer. Tilbagemelding til faglig underretter er samtidig den regel, som færrest kommunerne oplever understøtter den faglige kvalitet.

Fakta fra undersøgelserne

24-timers frist

- Sagsgennemgangen af stikprøven af kommunesager viser, at kommunerne i 84 af de gennemgåede 103 sager har foretaget en akutvurdering indenfor 24 timer.
- I Ankestyrelsens spørgeskemaundersøgelse oplyser 97 procent af kommunerne, at de har oprettet en særlig mailadresse til modtagelse af underretninger. De fleste har også oprettet en telefon, organisatorisk enhed og/eller beredskab herfor.
- 74 procent af kommunerne oplyser i Ankestyrelsens spørgeskemaundersøgelse, at de oplever, at kravet har bidraget til en hurtig akutvurdering.



Genvurdering

- Sagsgennemgangen af de 16 relevante sager fra stikprøven af kommunesager viser, at kommunerne i 10 af de 16 sager har overholdt reglerne om genvurdering. I de øvrige 6 er der enten ikke foretaget en genvurdering, eller det fremgår ikke, at sagen, hvorvidt der er foretaget en genvurdering.
- 74 procent af kommunerne oplyser i Ankestyrelsens spørgeskemaundersøgelse, at de oplever, at genvurderingskravet har bidraget til kvalificeret og faglig sparring.

Tilbage melding til faglig underretter

- Sagsgennemgangen af stikprøven af kommunesager, viser, at kommunerne i 60 af de 78 sager hvor underretter var en fagperson, ikke har overholdt reglerne om at orientere fagpersonen.
- 54 procent af kommunerne oplyser i Ankestyrelsens spørgeskemaundersøgelse, at de oplever, at det har bidraget til en bedre indsats at indføre kravet om tilbage melding til faglig underretter.
- 61 procent af kommunerne oplyser i Ankestyrelsens spørgeskemaundersøgelse, at de oplever udfordringer forbundet med kravet, fx usikkerhed om præcis hvornår orienteringen skal ske.

4. Kommunale beredskaber

Baggrund

Med Overgrebspakken blev der indført regler om, at kommunerne skal have et politisk godkendt og offentliggjort beredskab om forebyggelse, tidlig opsporing og behandling af sager om overgreb mod børn. Formålet er bl.a., at alle relevante personalegrupper i kommunen har kendskab til handlemuligheder på området. Kommunerne har mulighed for at få bistand til udarbejdelsen og implementeringen fra Socialstyrelsen.

Konklusion

Beredskaberne lever op til formålet. Således oplever langt de fleste kommuner, der lever op til lovkravet til beredskabet, at det styrker kommunens håndtering af overgrebsområdet. Men der er stadig kommuner, der ikke lever op til lovkravet om at have politisk godkendte og offentliggjorte beredskaber.

Fakta fra undersøgelserne

- 69 procent af kommunerne oplyste i Ankestyrelsens spørgeskemaundersøgelse i november 2014, at de havde et politisk godkendt og offentliggjort beredskab. I en opdateret informationsindsamling fra november 2015, er dette tal 89 procent, og 5 procent havde på det tidspunkt et politisk godkendt, men ikke offentliggjort beredskab.
- 95 procent af kommunerne med beredskaber oplever, at det i høj eller nogen grad har styrket forvaltningens interne håndtering af og opfølgning på underretninger om overgreb mod børn og unge eller mistanke herom.
- Ankestyrelsens undersøgelse viser endvidere, at 90 procent af kommunerne har skriftlige retningslinjer for håndtering af underretninger, ud over beredskabet.