

EVALUERING AF LOV OM VOKSENANSVAR FOR ANBRAGTE BØRN OG UNGE

RAPPORT

Februar 2020



EVALUERING AF LOV OM VOKSENANSVAR FOR ANBRAGTE BØRN OG UNGE

Rambøll
Hannemanns Allé 53
DK-2300 København K

T +45 5161 1000
F +45 5161 1001
<https://dk.ramboll.com>

INDHOLD

1.	Sammenfatning	4
1.1	Evalueringens datagrundlag	4
1.2	Hovedresultater	5
2.	Indledning	16
2.1	Baggrund	16
2.2	Formål med evalueringen	16
2.3	Metode og datagrundlag	17
2.4	Læsevejledning	19
3.	Voksenansvarsloven	20
4.	Praktikernes kendskab til og fortrolighed med lovgivningen	23
4.1	Overordnet kendskab til voksenansvarsloven	24
4.2	Klarhed over ansvar og handlemuligheder blandt medarbejdere på anbringelsessteder	28
4.3	Implementeringstiltag	33
5.	Anbringelsesstedernes anvendelse af lovgivningen	41
5.1	Situationer, hvor indgreb opleves nødvendig	43
5.2	Behov i dagligdagen	52
5.3	Øvrige intentioner	54
6.	Anbringelsesstedernes oplevelse af handlemuligheder	58
6.1	Oplever medarbejdere og plejefamilier, at der er tilstrækkelige handlemuligheder?	59
6.2	Overordnet vurdering af voksenansvarslovens betydning	67
7.	Anbringelsesstedernes håndtering og læring af magtanvendelser	70
7.1	Håndtering af registrering og indberetning	71
7.2	Opfølgning, læring og forebyggelse	73
8.	Bilag	80
	Appendix 1: Evalueringsmatrice	81
	Appendix 2: Metodenotat	82

1. SAMMENFATNING

I denne rapport evaluerer Rambøll Management Consulting (herefter Rambøll) anvendelsen af lov om voksenansvar for anbragte børn og unge (herefter voksenansvarsloven).

Voksenansvarsloven trådte i kraft den 1. januar 2017. Loven fastsætter rammer for plejefamilier og personales adgang til at anvende magt og foretage andre indgreb i anbragte børn og unges selvbestemmelseret med det formål at varetage den daglige omsorg. Loven har desuden til formål at sikre de anbragte børn og unges retssikkerhed i forbindelse med et indgreb. Mulighederne for indgreb afhænger af typen af anbringelsessted og gælder kun for børn og unge, der er anbragt på det pågældende anbringelsessted.

Voksenansvarsloven angiver, at anbringelsessteder skal arbejde ud fra en pædagogisk tilgang, der forebygger magtanvendelse, så magt og andre indgreb så vidt muligt undgås. Magtanvendelser skal registreres og indberettes til anbringende kommune og socialtilsynet. Registrering og indberetning har til formål at sikre, at anbringelsesstederne følger op på magtanvendelser med henblik på at skabe læring heraf og forbedre indsatsen over for målgruppen.

Det er første gang implementering og anvendelse af loven evalueres. Evalueringen har til formål at belyse personale og plejefamiliers kendskab til og fortrolighed med voksenansvarsloven. Derudover er formålet at frembringe nuanceret viden om den konkrete anvendelse af loven i praksis, herunder at afdekke, hvorvidt personale og plejefamilier har fået tilstrækkelige handlemuligheder til at sikre omsorgen for anbragte børn og unge.

Evalueringen er foretaget i perioden april 2019 til januar 2020. De nye regler til voksenansvarsloven, som trådte i kraft pr. 1. januar 2019¹, er ikke omfattet af evalueringen. Det betyder også, at evalueringen anvender de tidligere benævnelser på plejefamilieområdet - almindelige og kommunale plejefamilier².

Evalueringen belyser følgende undersøgelsesspørgsmål:

1. Har voksenansvarsloven givet de fagprofessionelle i de anbringende kommuner og på anbringelsessteder samt plejefamilier en sådan **klarhed over ansvar og handlemuligheder**, at de kan **handle** i overensstemmelse med lovens indhold og intentioner?
2. Anvendes voksenansvarsloven i praksis efter dens **indhold og intentioner**?
3. Hvordan er voksenansvarsloven **implementeret**?
4. Har de fagprofessionelle i de anbringende kommuner og på anbringelsessteder med voksenansvarsloven fået de **nødvendige redskaber** til at drage omsorg for og beskytte anbragte børn og unge?

1.1 Evalueringens datagrundlag

Evalueringen bygger på flere forskellige datakilder:

- Spørgeskemaundersøgelse, udsendt til følgende deltagere:
 - Alle ledere fra de sikrede institutioner og delvis lukkede afdelinger samt ledere fra udvalgte åbne døgninstitutioner og socialpædagogiske opholdssteder (**herefter benævnt åbne institutioner**).

¹ <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=205985>

² Efter de nye regler kategoriseres plejefamilier nu i *almene, forstærkede og specialiserede plejefamilier*.

- Udvalgte medarbejdere fra sikrede institutioner, delvis lukkede afdelinger og åbne institutioner.
- Alle kommunale plejefamilier.
- Repræsentativ stikprøve af almindelige plejefamilier.
- Alle kommunale myndighedschefer.
- Kvalitative interview med ledere, medarbejdere og anbragte børn/unge fra delvis lukkede afdelinger og åbne institutioner³.
- Kvalitative interview med kommunale og almindelige plejefamilier, familieplejekonsulenter og børn/unge, anbragt i plejefamilie.
- Kvalitative interview med repræsentanter for de fem socialtilsyn.
- Indberetningsskemaer for konkrete magtanvendelsessituationer.

Som det fremgår, bygger evalueringen på både kvantitative og kvalitative data. Forskellige typer anbringelsessteder deltager i evalueringen. Der er forskel på målgrupperne på disse anbringelsessteder, og derfor vil der også være forskelligt behov for at foretage indgreb. Beskrivelsen herunder viser, at der forventeligt vil være et mere komplekst udfordringsbillede hos de anbragte på delvis lukkede afdelinger og sikrede institutioner sammenlignet med anbragte i plejefamilier:

- **En (almindelig) plejefamilie** er en familie, der på foranledning af en kommune tager imod børn og unge, der anbringes i plejefamiliens eget hjem.
- **En kommunal plejefamilie** er en plejefamilie, som i kraft af deres kompetencer og kvalifikationer er godkendt til at have børn eller unge i pleje med et mere omfattende støttebehov, end børn og unge i plejefamilier normalt har.
- **Socialpædagogiske opholdssteder og åbne døgninstitutioner (åbne institutioner)** tilbyder et samlet bo- og behandlingstilbud til børn og unge. En væsentlig målgruppe er børn og unge, som på grund af sociale eller adfærdsmæssige problemer har behov for at blive anbragt uden for hjemmet, herunder på grund af forhold hos forældrene. En anden væsentlig målgruppe for åbne døgninstitutioner og socialpædagogiske opholdssteder er børn og unge med betydelig nedsat psykisk og /eller fysisk funktionsevne.
- **Delvis lukkede afdelinger** er målrettet børn og unge i alderen 12-17 år med behov for længerevarende behandlingsforløb på grund af en negativ og udadreagerende adfærd, misbrugsproblemer eller kriminel adfærd. Delvis lukkede afdelinger har mulighed for i korte perioder at tilbageholde et barn eller en ung på afdelingen for herved at fastholde vedkommende i et socialpædagogisk behandlingsforløb.
- **Sikrede døgninstitutioner** modtager unge, hvor der er behov for vedvarende at kunne fastholde den unge fysisk på institutionen. Børn og unge kan anbringes på en sikret institution af strafferetlige årsager (varetægtssurrogat, ungdomssanktion eller alternativ afsoning) eller af sociale årsager, hvor det er absolut påkrævet, at barnet eller den unge opholder sig på en sikret døgninstitution, fx fordi barnet er til fare for sig selv eller andre.

1.2 Hovedresultater

Evalueringen viser, at voksenansvarsloven overordnet set har givet de fagprofessionelle i anbringende kommuner og på anbringelsessteder samt plejefamilier en sådan **klarhed over ansvar og handlemuligheder**, at de kan **handle** i overensstemmelse med lovens indhold og intentioner. Det fremgår af følgende resultater: Der er et stort kendskab til loven. Mellem 78 og 100 pct. angiver, at de kender loven.

³ De sikrede institutioner indgår ikke i de kvalitative interview, ligesom åbne døgninstitutioner og socialpædagogiske opholdssteder, der modtager børn og unge, som har begået personfarlig kriminalitet, også er fravalgt. Det skyldes, at disse indgår i samtidige kortlægninger hos Ankestyrelsen:

Pædagogisk praksis på de sikrede døgninstitutioner. <https://ast.dk/publikationer/paedagogisk-praksis-pa-de-sikrede-dogninstitutioner>.

Kortlægning af indsatsen på de åbne døgninstitutioner og opholdssteder (initiativ 15 i aftalen om reform af indsatsen mod ungdomskriminalitet).

https://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/pdf/aftaletekst_29_juni_2018.pdf

Over halvdelen af medarbejderne på sikrede institutioner, delvis lukkede afdelinger, åbne institutioner samt blandt de kommunale plejefamilier (52-87 pct.) vurderer, at voksenansvarsloven er klar og tydelig. Loven er mest tydelig for medarbejderne på de delvis lukkede afdelinger. Blandt almindelige plejefamilier vurderer 38 pct., at loven er klar og tydelig. Derudover vurderer mellem 78 og 99 pct. på tværs af anbringelsesstederne, at voksenansvarsloven i høj grad eller i nogen grad har tydeliggjort, hvilke former for magtanvendelse, de må gøre brug af. Især medarbejdere på delvis lukkede afdelinger vurderer, at voksenansvarsloven har tydeliggjort, hvilke former for magtanvendelse de må gøre brug af. 56 pct. svarer i høj grad og 43 pct. i nogen grad. Derimod svarer over en femtedel af almindelige plejefamilier i mindre grad eller slet ikke til dette spørgsmål. På de sikrede institutioner svarer 74 pct. af medarbejderne "kun" i nogen grad.

På trods af ovenstående positive resultater er der fortsat mellem 29 og 46 pct. af medarbejderne på tværs af de deltagende anbringelsessteder, som angiver, at de indimellem er i tvivl om, hvilket ansvar og hvilke handlemuligheder, voksenansvarsloven giver. Især blandt plejefamilier (både kommunale og almindelige) er en del i tvivl om, hvilke beføjelser de har. Det kan hænge sammen med, at der er stor forskel på, hvor mange der har deltaget i opkvalificeringsforløb i voksenansvarslovens regler og anvendelse i praksis. Meget få plejefamilier har deltaget i opkvalificeringsforløb. Evalueringen viser et signifikant større kendskab til loven og mindre usikkerhed om ansvar og beføjelser hos medarbejdere og plejefamilier, der har deltaget i et opkvalificeringsforløb om voksenansvarsloven, end blandt medarbejdere og plejefamilier, som ikke har.

Evalueringen viser også, at voksenansvarsloven langt de fleste steder anvendes efter dens **indhold og intentioner**. På tværs af alle typer af anbringelsessteder oplever medarbejderne oftest situationer, hvor de finder det nødvendigt at regulere adgangen til internettet, herunder sociale medier, anvende fysisk guidning og anvende fysisk magt for at undgå personskaade. Evalueringen peger på, at medarbejdere og plejefamilier ser indgreb som en sidste udvej, efter alle muligheder for frivillig medvirken er afprøvet, ligesom de giver udtryk for, at indgreb ikke erstatter omsorg og socialpædagogisk indsats. Medarbejderne giver ligeledes udtryk for, at indgreb følger proportionalitetsprincippet, men der er forskel på, hvordan de implicerede børn og unge oplever situationerne. I nogle tilfælde har de oplevet situationen anderledes end medarbejderen og kan derfor synes, at indgrebet var ude af proportioner. I andre tilfælde udtrykker børnene/de unge forståelse for nødvendigheden af indgrebet. Det fremgår, at flere medarbejdere inden for det seneste år har oplevet, at en medarbejder har optrådt ydmygende, hånende eller nedværdigende over for et anbragt barn eller ung, men i interviewmaterialet udtrykkes der stor enighed om, at det er meget vigtigt at undgå.

Evalueringen peger dog også på, at der på plejefamilieområdet er en del uklarhed om, hvad almindelige plejefamilier må. Både blandt almindelige plejefamilier og nogle socialtilsyn, er der en opfattelse af, at almindelige plejefamilier ikke må foretage omsorgshandlinger som svarer til fysisk guidning, fordi de ikke er omfattet af voksenansvarslovens § 6 om fysisk guidning. Derudover peger evalueringen på, at der på plejefamilieområdet også anvendes fysisk magt for at undgå personskaade.

Det fremgår af evalueringen, at der er forskel på, i hvilken grad medarbejdere og plejefamilier har deltaget i opkvalificeringsforløb med henblik på **implementering** af voksenansvarsloven. Opkvalificeringen er primært foregået via interne kurser. På delvis lukkede afdelinger har henholdsvis 82 og 76 pct. deltaget i opkvalificeringsforløb vedrørende reglerne i voksenansvarsloven og anvendelsen af bestemmelserne i praksis. På de sikrede institutioner er det henholdsvis 63 og 52 pct. af medarbejderne, mens det på de åbne institutioner og blandt kommunale plejefamilier er omkring halvdelen.

Evalueringen viser også, at voksenansvarsloven overordnet set har givet anbringelsesstederne de **nødvendige redskaber** til at sikre omsorgen for anbragte børn og unge. Mellem 83 og 98 pct. svarer i høj

grad eller i nogen grad til spørgsmålet om, hvorvidt de vurderer, at loven har givet de nødvendige redskaber til at sikre den daglige omsorg for anbragte børn og unge. Det hyppigst angivne svar for alle typer anbringelsessteder er dog i nogen grad (50-67 pct.). Det peger på, at forholdsvis mange fortsat indimellem oplever situationer, hvor de mangler nødvendige redskaber til at sikre omsorgen for de anbragte børn og unge. Medarbejdere og plejefamilier peger især på udfordringer med kontrol af anbragte børn og unges brug af mobiltelefoner og sociale medier.

De følgende afsnit uddyber disse hovedresultater.

Medarbejdere har stort kendskab til loven, men er indimellem i tvivl om ansvar og handlemuligheder

Hovedparten (78-100 pct.) af medarbejdere og plejefamilier på tværs af typen af anbringelsessteder angiver, at de kender loven. Kendskabet er størst blandt medarbejdere på de delvis lukkede afdelinger. Dog angiver mellem 29 og 46 pct., at de alligevel indimellem er i tvivl om, hvilket ansvar og hvilke handlemuligheder loven giver dem. Omkring en femtedel af almindelige plejefamilier angiver, at de ikke kender loven, eller at de har hørt om loven, men ikke ved hvilke beføjelser eller ansvar, den giver. Derudover er der størst andel, der angiver indimellem at være i tvivl om, hvilke beføjelser og ansvar loven giver blandt medarbejdere på de sikrede institutioner, almindelige plejefamilier og medarbejdere på åbne institutioner (43-46 pct.). 34 pct. af medarbejderne på de delvis lukkede afdelinger og 29 pct. af de kommunale plejefamilier angiver, at de indimellem er i tvivl.

Der er en sammenhæng mellem kendskab til loven, og hvorvidt man har deltaget i et opkvalificeringsforløb. De medarbejdere og plejefamilier der har deltaget i et opkvalificeringsforløb, har signifikant større kendskab til loven. Forskellen gælder for alle typer anbringelsessteder. Selv blandt medarbejdere, der har deltaget i et opkvalificeringsforløb, er der dog fortsat en forholdsvis stor andel (15-51 pct.), som angiver, at de indimellem er i tvivl om ansvar og beføjelser.

Mere end halvdelen af medarbejderne på de sikrede institutioner, de delvis lukkede afdelinger, de åbne institutioner og de kommunale plejefamilier vurderer, at voksenansvarsloven er klar og tydelig (52-87 pct.), mens det kun er tilfældet for 38 pct. af de almindelige plejefamilier. Loven er mest tydelig for medarbejdere på de delvis lukkede afdelinger.

Hovedparten af medarbejderne og plejefamilierne på tværs af typer af anbringelsessteder vurderer, at voksenansvarsloven har tydeliggjort, hvilke former for magtanvendelse de må gøre brug af. Således svarer 78-99 pct. i høj grad eller i nogen grad. Det er medarbejderne på de delvis lukkede afdelinger, som i højest grad vurderer, at voksenansvarsloven har tydeliggjort, hvilke former for magtanvendelse de må gøre brug af. Her svarer 56 pct. i høj grad og 43 pct. i nogen grad til dette spørgsmål. Blandt de sikrede institutioner svarer 74 pct. af medarbejderne "kun" i nogen grad, og blandt almindelige plejefamilier svarer over en femtedel i mindre grad eller slet ikke.

I de kvalitative interview angiver mange blandt især plejefamilier og åbne institutioner, at de kun meget sjældent har brug for at anvende bestemmelserne i voksenansvarsloven, hvilket også har betydning for deres kendskab til den. Interviewene viser også, at der kan være tvivl om fortolkningen af ordlyden i nogle af lovens bestemmelser, fx i fortolkning af "kortvarig" i § 8. Spørgeskemaundersøgelsen viser desuden, at der er et lidt større kendskab til voksenansvarsloven hos lederne end blandt medarbejderne. Det kunne indikere, at der fortsat med fordel kunne være fokus på at udbrede kendskabet lokalt.

Der er en forholdsvis stor andel blandt især plejefamilier, som vurderer, at voksenansvarsloven i mindre grad har givet klarhed over, hvilke former for magtanvendelse de må gøre brug af. Socialtilsynene peger også på, at de især oplever udfordringer hos plejefamilier i forhold til klarhed over, hvilke

handlemuligheder de har hjemmel til ifølge voksenansvarsloven. De fremhæver navnlig, at det er vanskeligt for plejefamilier at vurdere rækkevidden af voksenansvaret i forhold til at anvende fysisk guidning.

Resultaterne viser desuden, at myndighedschefer fra 63 pct. af kommunerne vurderer, at myndigheds-sagsbehandlere ikke er fuldt fortrolige med voksenansvarsloven. Derudover svarer 73 pct. af myndighedscheferne i høj grad eller i nogen grad til spørgsmålet om, hvorvidt anbringelsesstedernes beføjelser efter voksenansvarsloven har betydning for, hvor man vælger at anbringe. 28 pct. svarer i mindre grad eller slet ikke.

Evalueringen viser, at der er stor forskel på, hvor stor andel af medarbejdere og plejefamilier, der har deltaget i et opkvalificeringsforløb om reglerne i voksenansvarsloven og lovens anvendelse i praksis, når der ses på tværs af de forskellige typer af anbringelsessteder. Der er størst andel medarbejdere på de delvis lukkede, der har deltaget i opkvalificeringsforløb med dette fokus (hhv. 82 og 76 pct.). Henholdsvis 63 og 52 pct. af medarbejderne på de sikrede institutioner har deltaget i de to typer opkvalificeringsforløb, mens det er omkring halvdelen af medarbejderne på åbne institutioner og blandt kommunale plejefamilier. Blandt almindelige plejefamilier angiver over 80 pct., at de ikke har deltaget i opkvalificeringsforløb med dette fokus. Besvarelsene viser også, at opkvalificeringsforløbene primært har været interne kurser. Interviewmaterialet viser dog, at der også anvendes andre kanaler til at opnå kendskab til loven; fx at man selv læser loven eller gennem dialog med familieplejekonsulenter eller socialtilsynene. Der ses det samme mønster med hensyn til deltagelse i opkvalificeringsforløb med fokus på metoder til konfliktforebyggelse og forebyggelse af magtanvendelse. Lokale (på den enkelte institution/afdeling) retningslinjer for håndtering og forebyggelse af magtanvendelse er mest udbredt hos de sikrede institutioner og på de delvis lukkede afdelinger.

Voksenansvarsloven anvendes de fleste steder efter dens indhold og intentioner

Der har samlet set været et fald i antallet af indberetninger til socialtilsynene om magtanvendelser på 11 pct. i perioden 2015-2018. Hovedparten (68 pct.) af indberetningerne for 2018 handler om fysisk magtanvendelse for at undgå personskade efter § 9⁴.

Evalueringen afdækker, i hvilket omfang medarbejderne fra de forskellige typer af anbringelsessteder oplever at stå i situationer, hvor det er nødvendigt at gribe ind med magtanvendelse eller andre former for indgreb. Samlet set opleves behovet for at anvende magt og indgreb størst blandt de sikrede institutioner og de delvis lukkede afdelinger. På de åbne institutioner og blandt både kommunale og almindelige plejefamilier oplever man imidlertid også i et vist omfang, at det er nødvendigt at gøre brug af forskellige former for indgreb. På tværs af alle typer af anbringelsessteder oplever medarbejderne oftest situationer, hvor de finder det nødvendigt at regulere adgangen til internettet, herunder sociale medier, anvende fysisk guidning og anvende fysisk magt for at undgå personskade.

Der er forskel på, hvilke typer indgreb medarbejderne på de forskellige typer anbringelsessteder oftest oplever at have behov for at anvende, som det fremgår herunder. I parentes er angivet andelen af medarbejdere, der peger på, at de månedligt eller oftere oplever behov for at anvende det enkelte type indgreb. Kapitel 3 indeholder et skema over, hvilke indgreb voksenansvarsloven giver forskellige typer anbringelsessteder hjemmel til at foretage.

- Sikrede institutioner
 - Regulere adgangen til internettet, herunder sociale medier (54 pct.). Herunder oplever 43 pct. dagligt dette behov.

⁴ <https://socialstyrelsen.dk/udgivelser/socialstyrelsens-arsrapport-om-socialtilsynenes-virksomhed-i-2018>

- Tage effekter i bevaring (78 pct.)
- Undersøge person eller opholdsrum (71 pct.)
- Fysisk guidning (79 pct.)
- Anvende fysisk magt for at undgå personskade (67 pct.)
- Delvis lukkede afdelinger
 - Regulere adgangen til internettet, herunder sociale medier (48 pct.). Herunder oplever 22 pct. dagligt dette behov.
 - Fysisk guidning (62 pct.)
 - Foretage rusmiddeltest (69 pct.)
- Åbne institutioner uden børn og unge med funktionsnedsættelser
 - Regulere adgang til internettet, herunder sociale medier (45 pct.)
 - Fysisk guidning (20 pct.)
 - Anvende fysisk magt for at undgå personskade (16 pct.)
- Åbne institutioner med børn og unge med funktionsnedsættelser
 - Fysisk guidning (37 pct.)
 - Regulere adgang til internettet, herunder sociale medier (35 pct.)
 - Anvende fysisk magt for at undgå personskade (24 pct.)
- Kommunale plejefamilier
 - Regulere adgang til internettet, herunder sociale medier (43 pct.)
 - Fysisk guidning (29 pct.)
 - Anvende fysisk magt for at undgå personskade (10 pct.)
- Almindelige plejefamilier
 - Regulere adgang til internettet, herunder sociale medier (45 pct.)
 - Fysisk guidning (35 pct.)
 - Fastholde i hygiejne- eller påklædningssituationer (18 pct.)
 - Anvende fysisk magt for at undgå personskade (11 pct.)

Det fremgår ovenfor, at omkring en tredjedel af både de kommunale og almindelige plejefamilier angiver, at de månedligt eller oftere oplever situationer, hvor det er nødvendigt at gribe ind med fysisk guidning. Kommunale plejefamilier er omfattet af voksenansvarslovens § 6 om fysisk guidning, mens det at lægge en arm om skulderen på et barn for at angive, at barnet skal følge med, for en almindelig plejefamilie er en omsorgshandling, som er omfattet af lovens § 3 om voksenansvar. Evalueringen viser dog, at der blandt almindelige plejefamilier er udbredt tvivl om, hvorvidt de må foretage handlinger, som svarer til fysisk guidning. Nogle tilsyn tolker også loven sådan, at almindelige plejefamilier ikke må foretage sådanne handlinger.

Voksenansvarsloven giver sikrede institutioner, delvis lukkede afdelinger og åbne institutioner hjemmel til at anvende fysisk magt for at undgå personskade efter § 9. Det fremgår herover, at omkring en tiendedel af både kommunale og almindelige plejefamilier også månedligt eller oftere oplever situationer, hvor det er nødvendigt at gribe ind med fysisk magt for at undgå personskade. De kvalitative interview med plejefamilier og socialtilsyn peger på, at begge typer plejefamilier også i praksis i et vist omfang foretager fysisk magtanvendelse for at undgå personskade.

Indberetninger og interviewmaterialet peger på, at magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten generelt først forekommer, når alle muligheder for **frivillig medvirken** er afprøvet, og at det **ikke erstatter omsorg og socialpædagogisk indsats**. De fleste medarbejdere på tværs af anbringelsesstederne peger på, at det er en sidste udvej, som man helst undgår, fordi det skader den relation til den anbragte, som er så afgørende for at lykkes med indsatsen.

Der kan være forskellige oplevelser af den samme situation, hvor der er foretaget indgreb. Interviews med medarbejdere og beskrivelser i indberetningsskemaer tyder generelt på, at **proportionalitetsprincippet** følges. Der er dog stor forskel på, hvordan de implicerede børn og unge oplever situationerne. Det afhænger blandt andet af, om de efterfølgende har drøftet situationen med personalet. I indberetningerne mangler der ofte en udtalelse fra barnet eller den unge.

48 pct. af medarbejderne på sikrede institutioner, 27 pct. på delvis lukkede afdelinger og 24 pct. på åbne institutioner har inden for det seneste år oplevet tilfælde af **ydmygende eller hånende** behandling af anbragte børn eller unge. Det generelle billede er dog, at man er meget opmærksom på at undgå dette, og medarbejderne beskriver da også i flere tilfælde i interview, at de oplevede situationer har ført til afskedigelser.

Samlet set er det evaluators vurdering, at voksenansvarsloven langt de fleste steder anvendes efter dens indhold og intentioner. Den mest iøjnefaldende undtagelse er dog, at det vurderes, at der også blandt plejefamilier foretages fysisk magtanvendelse for at undgå personskade, hvilket de ifølge loven ikke har hjemmel til.

Medarbejdere og plejefamilier mangler indimellem handlemuligheder

Evalueringen viser, at medarbejdere og plejefamilier i store træk vurderer, at voksenansvarsloven giver de nødvendige redskaber til at sikre den daglige omsorg for anbragte børn og unge. På tværs af typer af anbringelsessted svarer 83-98 pct. i høj grad eller i nogen grad til dette spørgsmål. For alle typer anbringelsessteder er det hyppigst angivne svar dog i nogen grad (50-67 pct.), hvilket viser, at forholdsvis mange oplever, at de indimellem mangler nødvendige redskaber til at sikre omsorgen for de anbragte børn og unge. Dette underbygges af interview på anbringelsesstederne.

Både medarbejdere og plejefamilier udtrykker særligt udfordringer relateret til kontrol med mobiltelefoner og sociale medier. Mange giver udtryk for, at de mangler handlemuligheder på dette punkt i forhold til at sikre omsorgen for barnet eller den unge. Medarbejdere og ledere fremhæver, at den u hensigtsmæssige brug af mobiltelefoner bl.a. fører til, at børnene og de unge mangler ro og søvn, hvilket har konsekvenser for deres udvikling under opholdet. Derudover gives der på de forskellige anbringelsestyper udtryk for forskellige situationer, hvor ledere, medarbejdere og plejefamilier oplever at mangle de nødvendige redskaber. To af de delvis lukkede afdelinger beskriver blandt andet, at grænsen på 30 dages tilbageholdelse pr. år nogle gange er utilstrækkelig. Åbne institutioner fortæller eksempelvis om manglende muligheder for at beskytte selvmordstruede eller selvskadende børn ved hjælp af magtanvendelse. Almindelige plejefamilier samt familieplejekonsulenter og myndighedschefer oplever, at der også i almindelige plejefamilier kan være et behov for at føre, guide og afværge, hvilket der er udbredt tvivl om, hvorvidt de må ifølge voksenansvarsloven.

Hovedparten af medarbejderne (73-100 pct.) på tværs af anbringelsessteder, hvor der er anbragt børn og unge med funktionsnedsættelser vurderer, at loven giver de muligheder, som er nødvendige for at kunne sikre omsorgen for denne målgruppe. 19 pct. af medarbejderne på åbne institutioner og 27 pct. af både kommunale og almindelige plejefamilier angiver dog, at de ikke vurderer, at voksenansvarsloven giver mulighed for at foretage de nødvendige indgreb for at sikre omsorgen for anbragte med funktionsnedsættelser. Interviewmaterialet viser, at der særligt opleves udfordringer som følge af begrænset sprog, som gør det svært at vurdere, hvornår barnet eller den unge gør modstand mod fysisk guidning, samt manglende hjemmel til at anvende teknologiske hjælpemidler (fx GPS, epilepsialarmer og babyalarmer). Derudover fremhæves en problemstilling i forbindelse med at give børn/unge med funktionsnedsættelse lægeordineret medicin, hvis de ikke vil samtykke til det.

Evalueringen viser endvidere, at anbringelsessteder og socialtilsyn generelt oplever, at voksenansvarsloven har bidraget til et øget fokus på at undgå magtanvendelse samt haft en positiv betydning for håndteringen af magtanvendelse og konfliktsituationer. Den medfølgende opmærksomhed omkring emnet samt tilhørende opkvalificering vurderes at have bidraget til et øget fokus på forebyggelse af magtanvendelse. Det samme har tydeliggørelsen af reglerne på området, omend flere af de interviewede på tværs af anbringelsestype stadig oplever, at der er nogle uklarheder forbundet med lovgivningen. Her er særligt tale om uklarheder i forhold til skelnen mellem omsorg og magtanvendelse samt skelnen mellem forskellige beføjelser såsom fysisk guidning og fysisk magtanvendelse for at undgå personskade, hvilket skaber udfordringer i praksis. Derudover peger interviewmaterialet på udfordringer i situationer, hvor der gælder forskellige regler for de børn og unge, der er anbragt på anbringelsesstedet på den ene side, og børn og unge i aflastning eller i intern skole på den anden side. Hvor nogle af disse udfordringer potentielt vil kunne imødekommes med en yderligere specificering af vejledningen til voksenansvarsloven, og formentlig også yderligere opkvalificering, kalder andre udfordringer, efter de interviewede parters oplevelse, på yderligere beføjelser og dermed en ændring af voksenansvarsloven.

Opfølgning på magtanvendelse skaber læring og forebyggelse

De fleste af medarbejderne og plejefamilierne på tværs af alle typer anbringelsessteder er fortrolige med reglerne og procedurerne omkring registrering og indberetning af indgreb. Således svarer 96-98 pct. af medarbejderne i høj eller i nogen grad til spørgsmålet om, hvorvidt de er fortrolige med, hvad der skal indberettes, hvornår og hvordan. Derimod peger flere ledere på, at de oplever udfordringer i forbindelse med registrering og indberetning. 60 pct. af lederne på de delvis lukkede afdelinger angiver, at de i høj eller i nogen grad oplever udfordringer i forbindelse med registrering og indberetning. Tilsvarende er det halvdelen af lederne på sikrede institutioner, en tredjedel på åbne institutioner og en fjerdedel hos kommunale plejefamilier.

Flere peger på, at 24 timers fristen, som betyder, at indberetningen skal være den anbringende kommune i hænde senest 24 timer efter hændelsen, kan være problematisk i forbindelse med weekender og i forhold til at nå at indhente udtalelser. Gennemgang af det indsamlede materiale viser, at der ofte mangler udtalelser fra det barn eller den unge, som har været udsat for indgrebet. Således indeholder ingen af 22 tilsendte indberetningsskemaer en udtalelse fra barnet eller de unge. Det begrundes dog ofte med, at barnet eller den unge ikke ønsker at udtale sig om episoden, eller at man ikke kunne nå at tale med den pågældende under rolige omstændigheder inden for fristen på 24 timer.

Evalueringen viser, at institutionerne i høj grad oplever, at der følges op på magtanvendelser. Således svarer 78-81 pct. i høj grad til, at de oplever, at de følger op på magtanvendelse med henblik på at forebygge fremtidig magtanvendelse. Gennem bl.a. drøftelser på personalemøder og løbende sparring har institutionerne fokus på at skabe læring og forebygge lignende magtanvendelser og indgreb samt sikre, at børn, unge og medarbejdere har det godt efter voldsomme episoder. Flere socialtilsyn peger imidlertid på, at der kan være potentiale for at styrke opfølgningen på magtanvendelse, ved i højere grad at sikre, at børn og unges udtalelser indgår i indberetningerne, og ved at institutionerne i højere grad benytter sig af det frivillige refleksionsskema i indberetningen. De plejefamilier der har foretaget magtanvendelse, giver udtryk for, at opfølgningen herpå primært består i drøftelser med familieplejekonsulenten og ekstern supervision. Flere plejefamilier giver dog udtryk for, at der kan være en barriere for at tale om magtanvendelse, og dermed en barriere for at få råd og vejledning til forebyggelse på den baggrund, fordi plejefamilier kan være nervøse for konsekvenserne af deres håndtering af konfliktsituationerne.

Når det kommer til det generelle arbejde med at forebygge magtanvendelse, finder undersøgelsen på tværs af institutioner en relativt ensartet praksis, mens der i plejefamilierne er en lidt anden tilgang. På institutioner arbejdes ofte med opkvalificering, fokus på den pædagogiske indsats samt opbygning af

viden og videndeling, mens der på plejefamilieområdet gives udtryk for en mindre systematisk tilgang til arbejdet med forebyggelse. Samtidig indikerer interviewene, at der kan være forskel i kompetencerne til at arbejde forebyggende. Socialtilsynene giver udtryk for, at medarbejdere på institutioner generelt opleves at være klædt på til at arbejde forebyggende, omend der også er variationer herpå. Derimod oplever tilsynene en lavere grad af systematik i det forebyggende arbejde hos plejefamilier. Flere tilsyn påpeger, at kompetencerne og rammerne til forebyggende arbejde i plejefamilierne vurderes lavere, og at den forebyggende indsats er mere personafhængig.

Særligt om plejefamilier

Som det fremgår af ovenstående sammenfatning, skiller plejefamilierne sig på en række evalueringspunkter ud fra de øvrige anbringelsessteder. De har et lavere kendskab til voksenansvarsloven, de er oftere i tvivl om ansvar og handlemuligheder som følge af loven, de har i lavere grad deltaget i opkvalificeringsforløb, og nogle steder foretages der indgreb og magtanvendelse, som plejefamilier ikke har hjemmel til i voksenansvarsloven.

Evalueringen peger dog også på vigtige nuancer i forhold til både almindelige og kommunale plejefamilier. I interview med socialtilsyn fremhæves det, at der med indførelsen af voksenansvarsloven ikke var indtænkt informations- og opkvalificeringstiltag over for plejefamilier. Det påpeges, at især almindelige plejefamilier ikke i samme grad som øvrige anbringelsessteder har organisatorisk støtte, der kan bidrage til at igangsætte sådanne initiativer. I forlængelse heraf peger evalueringen også på, at plejefamilier har ringere forudsætninger for at arbejde med forebyggelse og deeskalering af konfliktsituationer, fordi de ikke er en del af et institutionsmiljø. De har ikke samme muligheder for kollegial sparring om en mulig konflikt eller for i en optrappet konflikt at lade en anden gå ind i konflikten i stedet. Det er netop muligheder, som andre steder fremhæves som gunstige i forhold til nedtrapning og forebyggelse.

Endelig viser evalueringen, at en del af både de kommunale og de almindelige plejefamilier relativt ofte oplever et behov for at foretage indgreb og anvende magt. Evalueringen viser også, at knap en tredjedel af myndighedschefer vurderer, at kommunen i mindre grad eller slet ikke tager højde for anbringelsesstedets muligheder for at foretage indgreb i forbindelse med det konkrete valg af anbringelsessted. Det kunne indikere, at plejefamilier i nogle tilfælde har børn eller unge anbragt, som er vanskelige at håndtere uden at kunne foretage indgreb.

Særligt om børn- og ungeperspektivet

Generelt er der stor forskel på, hvordan børn og unge oplever magtanvendelse. Hvor nogle børn og unge oplever magtanvendelse som voldsomt og grænseoverskridende, er der andre, som i andre tilfælde ikke bemærker, at der er tale om magtanvendelse. Dette afhænger naturligvis af situationen og den konkrete magtanvendelse, men kan også være sammenhængende med børn og unges tidligere oplevelser med konflikthåndtering før anbringelsen.

Ingen af de tilsendte indberetningsskemaer indeholder en udtalelse fra barnet eller den unge. I de fleste tilfælde begrundes det med, at barnet eller den unge ikke ønskede at tale med medarbejderne om situationen lige efter hændelsen. Interview med børnene og de unge viser dog, at børn og unge kan opleve større forståelse for situationen lidt efter hændelsen, end de har i selve øjeblikket eller lige efter magtanvendelsen har fundet sted.

Ligeledes indikerer indberetningsskemaer og interview, at der kan være forskel på, hvordan hhv. børn/unge og medarbejdere oplever magtanvendelsessituationer. Når situationerne opleves forskelligt, er der derfor også forskel på, hvorvidt de anvendte magtanvendelser forstås som værende proportionelle med håndteringen af de givne situationer, hvor børn kan opleve situationer som værende mindre farlige eller alvorlige, end medarbejderne oplever situationerne.

Endelig er der forskel på børns og unges interesse for egne rettigheder og voksenansvarsloven samt oplevelse af, hvorvidt rettighederne overholdes. Hvor børn og unge på åbne institutioner og i plejefamilier generelt giver udtryk for at have en lavere grad af interesse for egne rettigheder, fremtræder unge på delvis lukkede afdelinger som mere opmærksomme på disse. Børn og unge, anbragt i plejefamilier og på åbne døgninstitutioner, giver samtidig overordnet udtryk for i højere grad at være tilfredse med reglerne på anbringelsesstedet. De oplever at have ret til bl.a. selvbestemmelse og personlig frihed, end det er tilfældet for nogle unge, anbragt på delvis lukkede døgninstitutioner, som oplever, at medarbejderne har for store muligheder for at gøre brug af magtanvendelse og indgreb i de unges selvbestemmelsesret. Også på åbne døgninstitutioner er der eksempler på børn, som udtrykker utilfredshed med, at medarbejdere kommer ind på værelset uden at banke på, samt at medarbejdere fører tæt kontrol med brugen af mobiltelefon og social kontrol.

Særligt om børn og unge med nedsat funktionsevne

Evalueringen peger på, at medarbejderne oplever særlige udfordringer i forhold til indgreb over for anbragte med funktionsnedsættelser. Godt nok vurderer hovedparten af medarbejderne og plejefamilierne på tværs af typen af anbringelsessted, at loven giver mulighed for at foretage de nødvendige indgreb for at sikre omsorgen for anbragte børn og unge med funktionsnedsættelser. Der er dog 19 pct. af medarbejdere på de åbne institutioner og 27 pct. blandt både kommunale og almindelige plejefamilier, som angiver, at loven ikke giver mulighed for de nødvendige indgreb for at sikre omsorgen for denne gruppe.

I interviewmaterialet peger medarbejdere og plejefamilier blandt andet på, at det er sværere at vurdere, hvornår denne gruppe yder modstand mod fysisk guidning, fordi de ofte mangler sprog. Derudover viser interviewmaterialet, at medarbejdere og plejefamilier især oplever mangler ved loven i forhold til at anvende teknologiske hjælpemidler over for anbragte med funktionsnedsættelser. Det drejer sig bl.a. om GPS, babyalarmer og epilepsialarmer. Der er en opfattelse af, at loven ikke giver hjemmel til at anvende sådanne hjælpemidler, og at de vil blive opfattet som ulovlig overvågning.

Særligt om de generelle principper for voksenansvarsloven

I voksenansvarslovens forskellige bestemmelser angives det, hvilke typer anbringelsessteder der har hjemmel til de forskellige former for indgreb. Generelt fremgår det også, at omsorgen for et barn eller en ung skal varetages ud fra en konkret afvejning af barnets eller den unges grundlæggende rettigheder og under hensyntagen til barnets eller den unges alder, modenhed og funktionsevne samt under iagttagelse af proportionalitetsprincippet.

Derudover gælder der en række generelle principper, som magtanvendelse og andre indgreb skal foretages ud fra:

- Magtanvendelse og andre indgreb foretages undtagelsesvis og må aldrig erstatte socialpædagogisk indsats.
- Personale og plejefamilier skal først afsøge alle muligheder for frivillig medvirken.
- Magtanvendelse og andre indgreb skal være så skånsomme og kortvarige som muligt.
- Magtanvendelse og andre indgreb skal stå i rimeligt forhold til det, der søges opnået (proportionalitetsprincippet).
- Magtanvendelse og andre indgreb skal tage hensyn til andre tilstedeværende, og der må ikke forekomme ydmygende, hånende eller nedværdigende behandling.
- Magtanvendelse og andre indgreb skal registreres og indberettes.

Samlet set er konklusionen på evalueringen, at voksenansvarslovens generelle principper i overvejende grad følges blandt de undersøgte anbringelsessteder. Det vurderes, at magtanvendelse og indgreb generelt ses som en sidste udvej, som medarbejdere og plejefamilier først anvender, når

socialpædagogisk indsats og frivillig medvirken ikke er tilstrækkelig. Evalueringen tegner også et billede af, at indgrebene generelt er tilrettelagt så skånsomt og kortvarigt som muligt samt efter proportionalitetsprincippet. Det fremgår dog også, at der kan være forskellige oplevelser af den samme situation mellem personale/plejefamilie og barnet eller den unge. I den sammenhæng er det problematisk, at der ofte mangler udtalelser fra barnet/den unge i indberetninger. Nogle medarbejdere har oplevet episoder med ydmygende, hånende eller nedværdigende behandling, men interviewmaterialet giver indtryk af, at sådanne episoder tages alvorligt, og at der er stor enighed om, at det ikke må forekomme. Endelig viser evalueringen, at der er stor fortrolighed med reglerne omkring registrering og indberetning.

Implementeringsfejl og teorifejl

Som det fremgår ovenfor, er de overordnede konklusioner overvejende positive. Der er stort kendskab til loven, og loven anvendes overordnet set i tråd med dens indhold og intentioner. Der er stor enighed om, at loven og det følgende fokus på opkvalificering bidrager til forebyggelse af fremtidige magtanvendelser.

Det fremgår dog også, at der kan peges på områder, hvor medarbejdere og plejefamilier oplever mangler ved loven. Mange er fortsat indimellem i tvivl om ansvar og handlemuligheder. På plejefamilieområdet oplever man et behov for at foretage indgreb, som loven ikke giver hjemmel til. Derudover har loven kun delvist givet tilstrækkelige handlemuligheder i forhold til at sikre den daglige omsorg for anbragte børn og unge.

I forhold til fremadrettede handlinger er det afgørende, om de oplevede mangler ved loven skyldes implementeringsfejl, altså at loven ikke er implementeret tilstrækkeligt eller med tilstrækkelig kvalitet, eller om det skyldes teorifejl, hvor der er mangler i selve loven.

Evalueringen peger på nogle **implementeringsfejl**, som kan være medvirkende til, at der i nogle tilfælde opleves mangler ved loven. Kapitel 4 viser, at der er stor forskel i medarbejdere og plejefamiliers kendskab til loven afhængig af, om de har deltaget i opkvalificeringsforløb. Det fremgår også, at især almindelige plejefamilier har deltaget i opkvalificeringsforløb i lavere grad end de øvrige typer af anbringelsessteder. Derudover viser kapitlet, at ledere generelt har et større kendskab til loven end medarbejdere, hvilket kan indikere, at der nogle steder kan gøres mere for at understøtte implementeringen af loven ud på medarbejderniveau. Endelig viser evalueringen, at det blandt almindelige plejefamilier er en udbredt opfattelse, at de ikke må foretage omsorgshandlinger svarende til de handlinger, der i forhold til § 6 henregnes til fysisk guidning, fordi de ikke er omfattet af denne bestemmelse. Af vejledningen til loven fremgår det imidlertid, at:



Det antages, at plejefamilier kan foretage de samme omsorgshandlinger og indgreb over for barnet eller den unge, som forældre kan over for deres egne børn. Forældre og plejefamilier kan således som led i varetagelsen af den daglige omsorg foretage visse indgreb over for et anbragt barn eller en ung, herunder f.eks. ved at lægge en arm om skulderen på barnet eller den unge for at angive, at man ønsker, at vedkommende skal følge med eller andre lignende omsorgstiltag. Omsorgshandlinger eller indgreb over for barnet eller den unge skal endvidere ske under hensyntagen til barnets integritet, alder og modenhed (se vejledningens kap. 5)
(Vejledning til voksenansvarsloven kap. 6)

Når almindelige plejefamilier oplever loven som mangelfuld på grund af den manglende adgang til at anvende fysisk guidning, er der således også tale om en implementeringsfejl.

Evalueringen peger imidlertid også på enkelte tilfælde af **teorifejl**. Evalueringen peger på nogle områder, hvor medarbejdere og plejefamilier oplever at mangle handlemuligheder med henblik på at sikre omsorgen for de anbragte. Det drejer sig fx om mulighed for at regulere adgang til mobiltelefon, mulighed for at sikre omsorg for anbragte med funktionsnedsættelser ved brug af forskellige hjælpemidler og for at give receptpligtig medicin, selvom barnet eller den unge ikke ønsker det.

Derudover er især plejefamilier, men også nogle socialtilsyn, inde på, at det er vanskeligt at fortolke rækkevidden af omsorgsforpligtelsen i § 3. Det kan betragtes som en teorifejl ud fra en betragtning om, at det med fordel kan tydeliggøres, hvilke indgreb der efter § 3 må foretages med henblik på at sikre den daglige omsorg. Det kan imidlertid også betragtes som en implementeringsfejl, hvis antagelsen er, at det er tydeliggjort tilstrækkeligt i lovens vejledning.

2. INDLEDNING

I denne rapport præsenterer Rambøll resultaterne af evalueringen af voksenansvarsloven. Evalueringen er gennemført i perioden april 2019 til januar 2020 på vegne af Socialstyrelsen.

2.1 Baggrund

I juni 2013 nedsatte den daværende regering udvalg om magtanvendelse på anbringelsessteder for børn og unge (Magtanvendelsesudvalget). Magtanvendelsesudvalget afgav i marts 2015 betænkning nr. 1551/2015 om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet. Med udgangspunkt i Magtanvendelsesudvalgets anbefalinger indgik den daværende regering og en kreds af politiske partier⁵ i efteråret 2015 den politiske aftale "Klare rammer for voksenansvar over for anbragte børn og unge".

Voksenansvarsloven er en udmøntning af den politiske aftale og trådte i kraft 1. januar 2017. Loven har til formål at skabe et særskilt regelgrundlag for magtanvendelse og andre indgreb over for anbragte børn og unge og tydeliggøre de eksisterende regler på området, herunder en tydeliggørelse af børn og unges grundlæggende rettigheder bl.a. i relation til magtanvendelse. Endelig er der med loven etableret en udvidet adgang til at anvende magt over for anbragte børn og unge med henblik på at sikre, at personalet har de fornødne redskaber til at drage omsorg for de anbragte børn og unge.

Voksenansvarsloven fastsætter rammer for plejefamilier og personales adgang til, som led i varetagelsen af den daglige omsorg, at anvende magt og foretage andre indgreb i anbragte børn og unges selvbestemmelsesret. Derudover har loven til formål at sikre de anbragte børn og unges retssikkerhed i forbindelse hermed. Indgrebsmulighederne afhænger af type af anbringelsessted og gælder kun for anbragte børn og unge.

Magtanvendelse og andre indgreb i anbragte børn og unges selvbestemmelsesret må kun ske undtagelsesvis og må aldrig erstatte omsorg og socialpædagogisk indsats. Al magtanvendelse skal således være nødvendig og stå i rimeligt forhold til det, der søges opnået, herunder være afpasset barnets eller den unges alder, modenhed og funktionsniveau. Et indgreb i et barn eller en ungs selvbestemmelsesret skal udøves så skånsomt og kortvarigt, som omstændighederne tillader, og med størst mulig hensyntagen til barnets eller den unges personlige integritet.

Anbringelsesstederne skal dermed arbejde ud fra en pædagogisk tilgang, der forebygger magtanvendelse, så magtanvendelse så vidt mulig undgås. Magtanvendelser skal registreres og indberettes til anbringende kommune med kopi til det socialtilsyn, som fører driftsorienteret tilsyn med pågældende anbringelsessted. Formålet med registrering og indberetning er også, at anbringelsesstederne følger op på eventuelle magtanvendelser med henblik på løbende læring og forbedring af indsatsen.

Socialstyrelsen udarbejdede, i forbindelse med voksenansvarslovens ikrafttræden, undervisningsmateriale til personale og plejefamilier om voksenansvarsloven og forebyggelse af magtanvendelse. Der var ikke direkte krav om at personale og plejefamilier skulle deltage i opkvalificering af voksenansvarsloven.

2.2 Formål med evalueringen

I denne rapport evalueres den praktiske anvendelse af de lovgivningsmæssige rammer for magtanvendelse og indgreb. Det overordnede formål med evalueringen er at belyse målopfyldelsen og de praktiske erfaringer med anvendelsen af loven. Det betyder, at evalueringen fokuserer på, i hvilket omfang

⁵ Socialdemokraterne, DF, LA, Alternativet, Radikale Venstre, SF og Konservative.

personale og plejefamilier har kendskab til lovgivningen og er fortrolige med de enkelte bestemmelser i voksenansvarsloven. Derudover skal evalueringen frembringe nuanceret viden om anbringelsesstedernes konkrete anvendelse af voksenansvarsloven i praksis, herunder om de oplever at have fået tilstrækkelige handlemuligheder i forhold til at kunne drage omsorg og beskyttelse for de anbragte børn og unge.

Der kan opstilles følgende undersøgelsesspørgsmål for evalueringen af voksenansvarsloven:

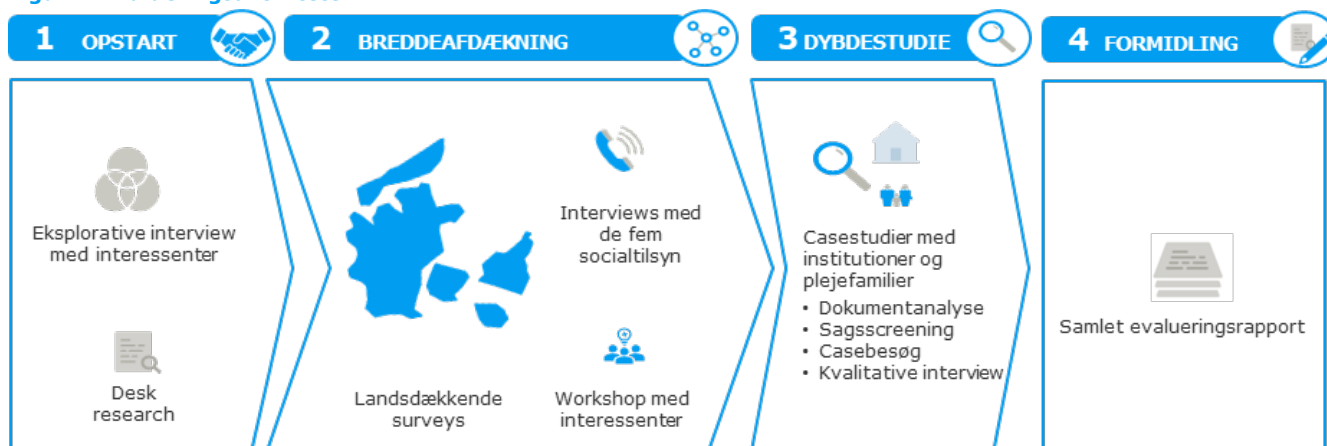
1. Har voksenansvarsloven givet de fagprofessionelle i de anbringende kommuner og på anbringelsessteder samt plejefamilier en sådan **klarhed over ansvar og handlemuligheder**, at de kan **handle** i overensstemmelse med lovens indhold og intentioner?
2. Hvordan er voksenansvarsloven **implementeret**?
3. Anvendes voksenansvarsloven i praksis efter dens **indhold og intentioner**?
4. Har de fagprofessionelle i de anbringende kommuner og på anbringelsessteder med voksenansvarsloven fået de **nødvendige handlemuligheder** til at drage omsorg for og beskytte anbragte børn og unge?

Disse overordnede undersøgelsesspørgsmål er operationaliseret i en række konkrete spørgsmål til direkte brug for dataindsamlingen. De kan findes i bilaget til evalueringen.

2.3 Metode og datagrundlag

Evalueringen bygger på et mixed methods-design, og datagrundlaget er således tilvejebragt ved brug af kvantitative såvel som kvalitative undersøgelsesmetoder. I dette afsnit skitseres de enkelte datakilder kortfattet, mens det er muligt at læse supplerende og uddybende beskrivelser af datagrundlaget, metoder og analysestrategier i evalueringens bilag. Nedenstående figur giver et overblik over evalueringsaktiviteterne i alle evalueringens faser.

Figur 1: Evalueringsaktiviteter



Som illustreret i figuren, er evalueringen baseret på en breddeafdækning og et efterfølgende dybdestudie. Begge kortlægninger er gennemført ud fra den viden, som indledningsvist er genereret i forbindelse med desk research og hypotese-genererende interview med interessenter. Formålet med den hypotese-baserede tilgang er at sikre, at alle interessenters perspektiver på drivkræfter og barrierer samt positive og negative konsekvenser afdækkes. Den hypotesebaserede tilgang er kombineret med en mere åben og eksplorativ tilgang, hvor der også har været et blik for nye perspektiver.

Breddeafdækningen består primært af en spørgeskemaundersøgelse, udsendt til ledere og medarbejdere på de sikrede institutioner, de delvis lukkede afdelinger, åbne institutioner samt kommunale plejefamilier og udvalgte almindelige plejefamilier. Derudover indeholder spørgeskemaundersøgelsen et skema til myndighedschefen for dette område i alle kommuner. I spørgeskemaundersøgelsen belyses bl.a. ledere og medarbejders kendskab til og fortrolighed med voksenansvarsloven samt deres perspektiver på at anvende loven i praksis.

I interview med de fem socialtilsyn undersøges tilsynenes kendskab til og fortrolighed med loven og deres syn på, hvordan voksenansvarsloven omsættes i praksis på forskellige anbringelsessteder.

Dybdestudiet er tilrettelagt ud fra resultaterne af breddekortlægningen og bygger på casestudier på fem delvis lukkede afdelinger, syv åbne institutioner og ni plejefamilier, fordelt på fire kommuner. I udvælgelsen af institutioner og kommuner til casebesøg har der været fokus på at opnå en spredning på typen af anbringelsessted, målgrupper, størrelse og geografi.

På det enkelte casebesøg er der gennemført interview med leder, medarbejdere og anbragte børn og unge. I forbindelse med casebesøg hos plejefamilier er der desuden gennemført interview med myndighedschef og kommunale familieplejekonsulenter.

For at belyse problemstillingerne omkring anvendelsen af voksenansvarsloven er der forud for casebesøgene indsamlet relevante dokumenter, såsom dagbogsnotater fra institutionerne og indberetninger om magtanvendelse. Dette materiale anvendes sammen med de kvalitative interviews.

Tabel 1 herunder viser det samlede datagrundlag for de analyser, der er foretaget i denne evaluering.

Tabel 1: Datagrundlag

Spørgeskemabesvarelser			Kvalitative interviews	
	Antal besvarelser	Svarprocent		Antal interview
Sikrede inst. (ledere)	3	38 %	Ledere	22
Sikrede inst. (medarb.)	15	-	Medarbejdere/plejefamilier	49
Delvis lukkede (ledere)	5	100 %	Børn og unge	22
Delvis lukkede (medarb.)	67	-	Myndighedschef	5
Åbne inst. (ledere)	239	43 %	Familieplejekonsulent	3
Åbne inst. (medarb.)	232	-	Rep. for socialtilsyn	5
Alm. plejefamilier	355	46 %		
Kommunale plejefamilier	96	60 %		
Myndighedschef	62	64 %		

* Spørgeskema til medarbejdere er videresendt fra leder. Vi kender ikke mulige antal besvarelser, og svarprocent kan derfor ikke beregnes.

** Der er besvarelser fra medarbejdere fra 4 af de 8 sikrede institutioner og fra 3 af de 5 delvis lukkede afdelinger.

Datagrundlaget herover skal ses i forhold til det samlede antal anbringelsessteder af de forskellige typer, som fremgår af tabellen herunder.

Tabel 2: Antal anbringelsessteder

Antal anbringelsessteder på landsplan	
Sikrede institutioner	8
Delvis lukkede afdelinger	5
Åbne institutioner (døgninstitutioner og socialpædagogiske opholdssteder)	631*
Kommunale plejefamilier	161*
Almindelige plejefamilier	5727**

* Antallet er baseret på udtræk fra tilbudsportalen.dk

** Antallet er baseret på den årlige rapport om socialtilsynenes virksomhed - <https://socialstyrelsen.dk/udgivelser/socialstyrelsens-arsrapport-om-socialtilsynenes-virksomhed-i-2018>.

Som det fremgår af figur 1 herover, er der i overgangen mellem breddeafdækningen og dybdestudiet afholdt en interessentworkshop med deltagelse af Socialstyrelsen, Ankestyrelsen og en række bruger- og medarbejderorganisationer på området. Workshoppens fokus var i fællesskab at udlede hypoteser om sammenhænge og problematikker ud fra forskellige perspektiver og inden for forskellige temaer omkring voksenansvarsloven. Evalueringen er ikke tilrettelagt som en stringent afprøvning af hypoteserne. De er i stedet anvendt til at strukturere dybdestudiet og evalueringens temaer. I det følgende henvises til nogle af de mest centrale hypoteser.

2.4 Læsevejledning

Foruden sammenfatning, indledning og bilag indeholder denne rapport fire kapitler, som er struktureret efter de overordnede undersøgelsesspørgsmål, som evalueringen har til formål at belyse. Kapitlerne indeholder således følgende:

Kapitel 3 giver et kort overblik over bestemmelserne i voksenansvarsloven, herunder hvilke bestemmelser der gælder for de forskellige typer af anbringelsessteder.

Kapitel 4 afdækker praktikernes kendskab til og fortrolighed med voksenansvarsloven og dens bestemmelser. I kapitlet er der også fokus på, hvordan loven er søgt implementeret på de forskellige typer af anbringelsessteder.

Kapitel 5 omhandler anbringelsesstedernes anvendelse af lovgivningen. Kapitlet indeholder en afdækning af, hvor ofte medarbejderne og plejefamilier oplever situationer, hvor forskellige typer indgreb er nødvendige, samt om anvendelsen i praksis følger lovens indhold og intentioner.

Kapitel 6 har fokus på anbringelsesstedernes oplevelse af handlemuligheder efter voksenansvarsloven. Kapitlet afdækker, hvorvidt medarbejdere og plejefamilier oplever, at loven har givet tilstrækkelige handlemuligheder. Derudover indeholder kapitlet en afdækning af det overordnede syn på voksenansvarsloven blandt de interviewede parter.

Kapitel 7 omhandler anbringelsesstedernes håndtering af magtanvendelse, herunder fortrolighed med procedurerne omkring registrering og indberetning af hændelser, samt deres arbejde med læring og forebyggelse på baggrund heraf.

Bilagene indeholder dels en evalueringmatrix, hvor undersøgelsesspørgsmålene er operationaliseret i konkrete spørgsmål, og dels et uddybende metodenotat, som beskriver evalueringens datagrundlag og de analyser, der er foretaget.

3. VOKSENANSVARSLOVEN

Som nævnt, trådte voksenansvarsloven i kraft i d. 1. januar 2017. Loven har til formål at fastsætte rammer for plejefamilier og personales adgang til at anvende magt og andre indgreb i anbragte børn og unges selvbestemmelsesret, når de varetager den daglige omsorg. Loven gælder for alle kommunale, regionale og private anbringelsessteder for børn og unge. De forskellige bestemmelser gælder dog ikke nødvendigvis for alle typer anbringelsessteder. Herunder ses en oversigt over, hvilke typer anbringelsessteder, der efter lovens forskellige bestemmelser, har hjemmel til at foretage indgreb.

Loven angiver desuden, at magtanvendelse og andre indgreb i børn og unges selvbestemmelsesret kun må ske undtagelsesvis og aldrig må erstatte omsorg og socialpædagogisk indsats. Heri ligger også, at alle muligheder for at opnå frivillig medvirken skal være afsøgt forud for magtanvendelse eller andre indgreb. Når det er nødvendigt at foretage en magtanvendelse eller et indgreb, skal det foregå så skånsomt og kortvarigt som muligt. Derudover gælder proportionalitetsprincippet. Det betyder, at anvendelse af magt eller indgreb skal stå i rimeligt forhold til det, der søges opnået, og at personale og plejefamilier skal anvende de mindst indgribende foranstaltninger, som er tilstrækkelige.

§§ 3-6 angiver voksenansvaret og rammerne for ophold på anbringelsesstedet og anses ikke som magtanvendelse.

Tabel 3: Oversigt over voksenansvarslovens bestemmelser

Paragraffer i Voksenansvarsloven	Almindelige plejefamilier	Kommunale plejefamilier	Opholdssteder	Åbne døgninstitutioner	Delvis lukkede afdelinger	Lukkede/sikrede døgninstitutioner
§ 3: Voksenansvaret , herunder omsorgsforpligtelsen.	X	X	X	X	X	X
§ 4: Husorden , der angiver regler og retningslinjer.			X	X	X	X
§ 5: Rusmiddeltest med samtykke fra barnet eller den unge.			X	X	X	X
§ 6: Fysisk guidning		X	X	X	X	X
§ 8: Afvægehjælp : kortvarig fastholdelse eller føre et barn eller en ung væk fra en situation, når det er nødvendigt for at afværge ødelæggelse eller beskadigelse af ting i et ikke ubetydeligt omfang.		X	X	X	X	X
§ 9: Fysisk magtanvendelse ved fastholdelse eller føre et barn eller en ung hen til et andet opholdsrum. Det er en betingelse, at barnet eller den unge udviser en adfærd, der er til fare for vedkommende selv, øvrige anbragte, personalet eller andre på anbringelsesstedet.			X	X	X	X
§ 10: Tilbageførelse ved rømning, når barnet eller den unge udviser en adfærd, der medfører risiko for skade på vedkommende selv eller andre.			X	X	X	X
§ 11: Tilbageholdelse i forbindelse med eller under anbringelse ved, at personalet fysisk fastholder barnet eller den unge, når det anses for at have afgørende betydning for at imødekomme særlige behov for støtte, og det vurderes at have særlig betydning for den socialpædagogiske behandling.			X	X	X	X
§ 12: Tilbageholdelse (vinduer og døre aflåses) , når det har afgørende betydning for den socialpædagogiske behandling, at barnet eller den unge ikke rømmer, og der er risiko for, at vedkommendes sundhed eller udvikling vil lide alvorlig skade ved rømning.					X	

Paragraffer i Voksenansvarsloven	Almindelige plejefamilier	Kommunale plejefamilier	Opholdssteder	Åbne døgninstitutioner	Delvis lukkede afdelinger	Lukkede/sikrede døgninstitutioner
§ 13: Fastholdelse fysisk (uanset om betingelserne for at anvende fysisk magt (§ 9) er opfyldt), når det har afgørende betydning for den socialpædagogiske behandling, at barnet eller den unge fastholdes, og der er risiko for vedkommendes sundhed eller udvikling, og hvis vedkommende tidligere har rømmet, og det formodes at ske igen, og hvis vedkommende tidligere har begået kriminalitet, og det formodes at ville ske igen, og hvis vedkommende tidligere har indtaget euforiserende stoffer, og det formodes at ville ske igen, eller hvis vedkommende tidligere har skadet sig selv, og det formodes, at vedkommende vil skade sig selv alvorligt.					X	
§ 14: Isolation , når der er overhængende fare for, at barnet eller den unge skader sig selv eller andre.						X
§ 15: Kontrol med brevveksling, telefonsamtaler og anden kommunikation , når det er nødvendigt af hensyn til barnet eller den unges sundhed eller udvikling.			X	X	X	X
§ 16: Undersøgelse af person og opholdsrum , hvis der er bestemte grunde til at antage, at barnet eller den unge er i besiddelse af effekter, og besiddelsen medfører, at ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn ikke kan iagttages.			X	X	X	X
§ 16, stk. 6: Tage effekter i bevaring , hvis det skønnes påkrævet af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn.			X	X	X	X
§ 17: Alarm - eller pejlesystemer over for børn og unge med nedsat psykisk funktionsevne, når der er risiko for, at barnet eller den unge ved at forlade anbringelsesstedet skader sig selv eller andre, når det personlige alarm- eller pejlesystem kan bidrage til at afværge denne risiko, og når forældremyndighedsindehaveren har givet samtykke til anvendelsen af det personlige alarm- eller pejlesystem.			X	X	X	X
§ 19: Indgreb fx afbrydelse, forhindring eller overvågning i den anbragtes (strafferetlig dom) adgang til internet og telefon.			X	X	X	X
§ 21a: Lederen har pligt til at anmelde personfarlig kriminalitet, der har fundet sted på institutionen.					X	X

* Evalueringen omfatter ikke de nye regler i voksenansvarsloven pr. 1.1.2019. Derfor fremgår de heller ikke af denne tabel.

Det fremgår, at de sikrede døgninstitutioner og de delvis lukkede afdelinger har flest beføjelser efter voksenansvarsloven. De åbne døgninstitutioner og opholdssteder har færre beføjelser til at anvende magt og foretage andre indgreb, og endelig har kommunale og almindelige plejefamilier kun i begrænset omfang hjemmel til at anvende magt og foretage andre indgreb efter voksenansvarsloven.

En række af bestemmelserne kræver **forudgående myndighedsafgørelse**. Det gælder:

- § 11 om tilbageholdelse i op til 14 dage (børn og unge-udvalget)
- § 12 om tilbageholdelse ved aflåsning af yderdøre og vinduer (kommunalbestyrelsen)
- § 13 om fastholdelse (kommunalbestyrelsen)
- § 15 om kontrol med breve, telefonsamtaler og anden kommunikation (børn og unge-udvalget)
- § 17 om anvendelse af alarm- og pejlesystemer over for børn og unge med nedsat psykisk funktionsevne (kommunalbestyrelsen)
- § 19 om adgang til internet og telefon for domsanbragte unge (kommunalbestyrelsen).

I parentes er det angivet, om det er kommunalbestyrelsen (i praksis leder eller myndighedssagsbehandler) eller børn og unge-udvalget, der træffer afgørelse om eventuel anvendelse af de nævnte bestemmelser. Når sådanne afgørelser foreligger, er kompetencen til i konkrete situationer at anvende bestemmelserne givet til lederen af anbringelsesstedet.

Magtanvendelse eller andre indgreb i anbragte børn og unges selvbestemmelsesret skal **registreres** og **indberettes** til anbringende kommune samt til det socialtilsyn, der fører **tilsyn** med anbringelsesstedet. Socialtilsynet fører et driftsorienteret tilsyn. Det betyder, at de ikke fører tilsyn med lovligheden af de magtanvendelser og indgreb, der indberettes. Socialtilsynet forholder sig dog til, om magtanvendelser og indgreb giver anledning til tilsynsmæssige overvejelser. Den anbringende kommune fører det personrettede tilsyn, og klager over anvendelse af magt eller andre indgreb i selvbestemmelsesretten kan indbringes for kommunalbestyrelsen.

4. PRAKTIKERNES KENDSKAB TIL OG FORTROLIGHED MED LOVGIVNINGEN

Det er et centralt formål med evalueringen at belyse, i hvilket omfang anbringelsessteder, myndigheder og rådgivende aktører har kendskab til voksenansvarsloven og i forlængelse heraf, hvorvidt der er tilstrækkelig klarhed over, hvilket ansvar og hvilke handlemuligheder loven giver de forskellige anbringelsessteder. Kendskab til og fortrolighed med lovens bestemmelser er afgørende for, at der kan handles i overensstemmelse med lovens indhold og intentioner, hvilket behandles i næste kapitel.

Dette kapitel omfatter tre afsnit. I **afsnit 4.1** afdækkes det overordnede kendskab til voksenansvarsloven hos personale og plejefamilier. **Afsnit 4.2** går et skridt dybere, idet der her afdækkes, i hvilket omfang medarbejderne på de forskellige typer af anbringelsessteder har klarhed over det ansvar og de beføjelser, som voksenansvarsloven giver. I **afsnit 4.3** er der fokus på at undersøge, hvilke implementeringsmæssige greb, der er anvendt lokalt med henblik på at tilrettelægge en praksis, der er i overensstemmelse med lovgivningen.

Tabel 4: Kapitlets hovedpointer

- Hovedparten af medarbejderne kender loven (78-100 pct.), men på tværs af type af anbringelsessted er mellem 29 og 46 pct. indimellem i tvivl om, hvilket ansvar og hvilke handlemuligheder loven giver dem.
 - 29 pct. af kommunale plejefamilier angiver, at de kender loven, men indimellem er i tvivl om, hvilke beføjelser/hvilket ansvar den giver
 - 34 pct. af medarbejderne på delvis lukkede afdelinger angiver, at de kender loven, men indimellem er i tvivl om, hvilke beføjelser/hvilket ansvar den giver
 - 43 pct. af medarbejderne på åbne institutioner angiver, at de kender loven, men indimellem er i tvivl om, hvilke beføjelser/hvilket ansvar den giver
 - 44 pct. af almindelige plejefamilier angiver, at de kender loven, men indimellem er i tvivl om, hvilke beføjelser/hvilket ansvar den giver
 - 46 af medarbejderne på sikrede institutioner angiver, at de kender loven, men indimellem er i tvivl om, hvilke beføjelser/hvilket ansvar den giver.
- Ca. en femtedel af almindelige plejefamilier angiver, at de ikke kender loven, eller at de har hørt om loven, men ikke ved hvilke beføjelser eller ansvar, den giver.
- På både de sikrede institutioner, de delvis lukkede afdelinger og de åbne institutioner er kendskabet blandt lederne højere end blandt medarbejderne.
- Der er signifikant større kendskab til loven og mindre usikkerhed om ansvar/beføjelser hos medarbejdere og plejefamilier, som har deltaget i opkvalificeringsforløb om voksenansvarsloven.
- Over halvdelen af medarbejderne på sikrede institutioner, delvis lukkede afdelinger, åbne institutioner og de kommunale plejefamilier vurderer, at voksenansvarsloven er klar og tydelig (52-87 pct.), mens det kun er 38 pct. af almindelige plejefamilier. Loven er mest tydelig for medarbejderne på de delvis lukkede afdelinger.
- 78-99 pct. svarer i høj grad eller i nogen grad til, at voksenansvarsloven har tydeliggjort hvilke former for magtanvendelse, de må gøre brug af. Især medarbejdere på delvis lukkede afdelinger vurderer, at voksenansvarsloven har tydeliggjort, hvilke former for magtanvendelse de må gøre brug af – 56 pct. svarer i høj grad og 43 pct. i nogen grad. Derimod svarer over en femtedel af almindelige plejefamilier i mindre grad eller slet ikke til dette spørgsmål. Det understøttes af interviews med socialtilsynene, som peger på udfordringer hos plejefamilier – særligt omkring fortolkning af mulighederne for fysisk guidning.

- 74 pct. af medarbejderne på sikrede institutioner svarer "kun" i nogen grad til, hvorvidt voksenansvarsloven har tydeliggjort, hvilke former for magtanvendelse de må gøre brug af.
- En mulig forklaring på ovenstående punkter kan være, at der er stor forskel på, hvor mange medarbejdere der har deltaget i opkvalificeringsforløb vedrørende reglerne i voksenansvarsloven og anvendelse af bestemmelserne i praksis.
 - Især blandt almindelige plejefamilier har meget få (under en femtedel) deltaget i opkvalificeringsforløb med dette fokus.
 - Der er størst andel medarbejdere på de delvis lukkede, der har deltaget i opkvalificeringsforløb med dette fokus (hhv. 82 og 76 pct.)
 - Hhv. 63 og 52 pct. af medarbejdere på de sikrede institutioner har deltaget i opkvalificeringsforløb med dette fokus
 - Ca. lige store andele blandt kommunale plejefamilier og medarbejdere på åbne institutioner har deltaget i opkvalificeringsforløb med dette fokus (ca. halvdelen)
- Opkvalificering er primært foregået via interne kurser.
- For alle typer anbringelsessteder angiver en større andel af de medarbejdere, der har deltaget i opkvalificeringsforløb, at loven har tydeliggjort, hvilke former for magtanvendelse de må gøre brug af end for de medarbejdere, der ikke har deltaget i opkvalificeringsforløb.
- 63 pct. af myndighedscheferne er helt eller delvist enige i, at myndighedssagsbehandlere ikke er fuldt fortrolige med loven.
- 73 pct. af myndighedscheferne svarer i høj eller i nogen grad til spørgsmålet om, hvorvidt anbringelsesstedernes beføjelser efter voksenansvarsloven har betydning for, hvor man vælger at anbringe det enkelte barn eller den enkelte unge. Omvendt er der 28 pct. af myndighedscheferne, som svarer i mindre grad eller slet ikke til dette spørgsmål.

4.1 Overordnet kendskab til voksenansvarsloven

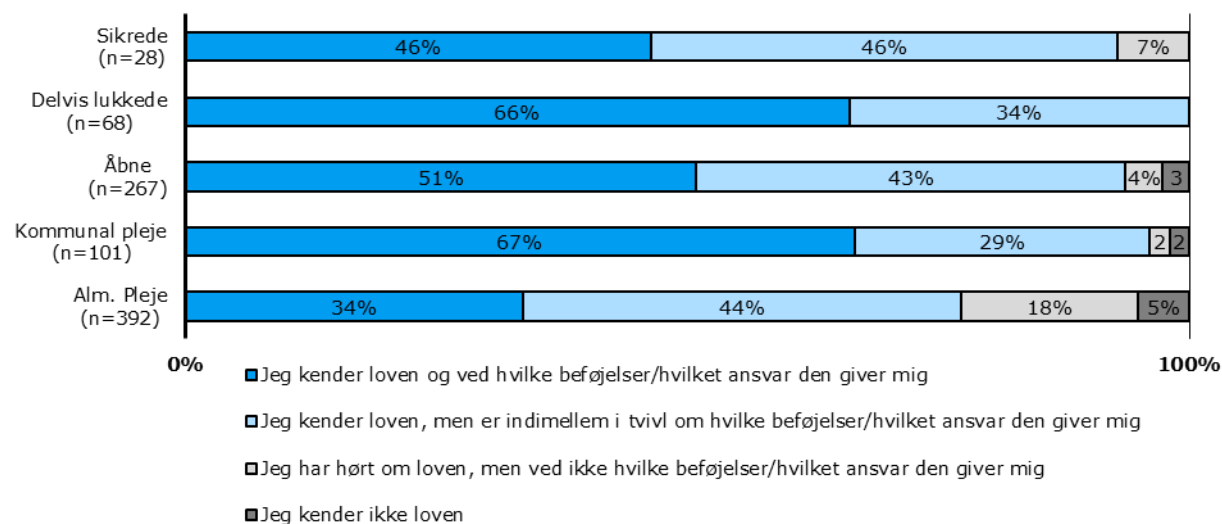
Den første forudsætning for, at plejefamilier og personale i praksis arbejder inden for voksenansvarslovens rammer for magtanvendelse og indgreb efter lovens indhold og intentioner er, at de har kendskab til loven og dens bestemmelser.

Figuren herunder viser personalets og plejefamiliernes besvarelse på spørgsmålet om, hvilket udsagn der bedst beskriver deres kendskab til voksenansvarsloven. Langt hovedparten af medarbejdere inden for alle anbringelsestyperne angiver, at de kender loven (78-100 pct.). Det fremgår dog også, at mellem 29 og 46 pct. af dem, der kender loven, indimellem er i tvivl om, hvilke beføjelser og hvilket ansvar lovens bestemmelser giver dem. Der er størst andel af medarbejderne, der angiver indimellem at være i tvivl om ansvar og beføjelser hos de sikrede institutioner, almindelige plejefamilier og de åbne institutioner (43-46 pct.). 34 pct. af medarbejderne på de delvis lukkede afdelinger og 29 pct. af de kommunale plejefamilier angiver, at de indimellem er i tvivl. Det laveste kendskab til loven findes blandt de almindelige plejefamilier, hvor ca. en femtedel enten angiver, at de ikke kender loven, eller at de har hørt om loven, men ikke ved, hvilke beføjelser eller ansvar den giver. For de åbne institutioner er det undersøgt, om der er forskel i kendskab til voksenansvarsloven blandt åbne døgninstitutioner og opholdssteder. Der er stort set ingen forskel. Tre procentpoint flere på opholdssteder tilkendegiver at kende loven og vide, hvilke beføjelser/ansvar den giver.

Derudover er spørgsmålet undersøgt særskilt for medarbejdere på interne skoler på døgninstitutioner og opholdssteder. Kendskabet blandt medarbejdere på interne skoler er på alle typer af anbringelsessteder lavere end blandt de øvrige medarbejdere. På sikrede institutioner og delvis lukkede afdelinger angiver 40 pct. af medarbejderne på interne skoler, at de kender loven og de beføjelser/ansvar, den giver,

mens 60 pct. angiver, at de kender loven, men indimellem er i tvivl om, hvilke beføjelser/ansvar den giver. På de åbne institutioner har 17 pct. svaret, at de kender loven og de beføjelser/ansvar, den giver, 67 pct. svarer, at de kender loven, men indimellem kan blive i tvivl, og 17 pct. angiver, at de har hørt om loven, men ikke kender de beføjelser/ansvar, den giver.

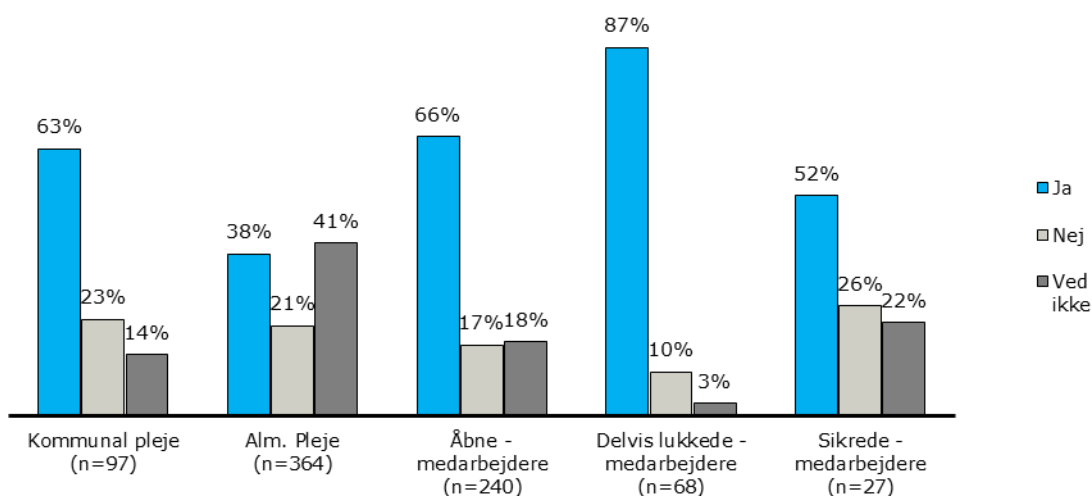
Figur 2: Hvilket af følgende udsagn beskriver bedst dit kendskab til voksenansvarsloven?



Spørgsmålet er også stillet til lederne på de sikrede institutioner, de delvis lukkede afdelinger og de åbne institutioner. Besvarelsene viser her, at lederne på alle tre institutionstyper angiver et større kendskab end hos medarbejderne. Det kan indikere, at der generelt kan gøres mere lokalt for at øge medarbejdernes kendskab og udvikle deres kompetencer i forhold til lovens beføjelser.

Figuren herover peger altså på, at hovedparten af plejefamilier og medarbejdere på tværs af de tre institutionstyper kender voksenansvarsloven, men en relativt stor andel heraf er indimellem i tvivl om, hvilket ansvar og hvilke beføjelser loven giver dem. Det understøttes af figuren herunder, hvor medarbejderne angiver, hvorvidt de vurderer, at voksenansvarsloven er klar og tydelig.

Figur 3: Vurderer du, at voksenansvarsloven er klar og tydelig?



Det fremgår af figuren, at der er store forskelle i medarbejdernes vurdering. Loven er mest tydelig for medarbejderne på de delvis lukkede afdelinger, hvor 87 pct. svarer ja til, at voksenansvarsloven er klar og tydelig. Det fremgår også, at mere end halvdelen af medarbejderne på både de sikrede institutioner, de delvis lukkede afdelinger, de åbne institutioner og de kommunale plejefamilier angiver, at loven er klar og tydelig, mens det blandt almindelige plejefamilier kun er 38 pct. 17-26 pct. af medarbejderne blandt de sikrede institutioner, de åbne institutioner, samt både kommunale og almindelige plejefamilier svarer nej til spørgsmålet, og en ret høj andel svarer "ved ikke".

En del af formålet med aftalen om lovændringer på området var at skabe større klarhed over regelgrundlaget for ansvar og handlemuligheder. I det lys må det umiddelbart betragtes som et bemærkelsesværdigt resultat, at kun 38 pct. af almindelige plejefamilier vurderer, at voksenansvarsloven er klar og tydelig. Resultaterne nuanceres yderligere i det følgende.

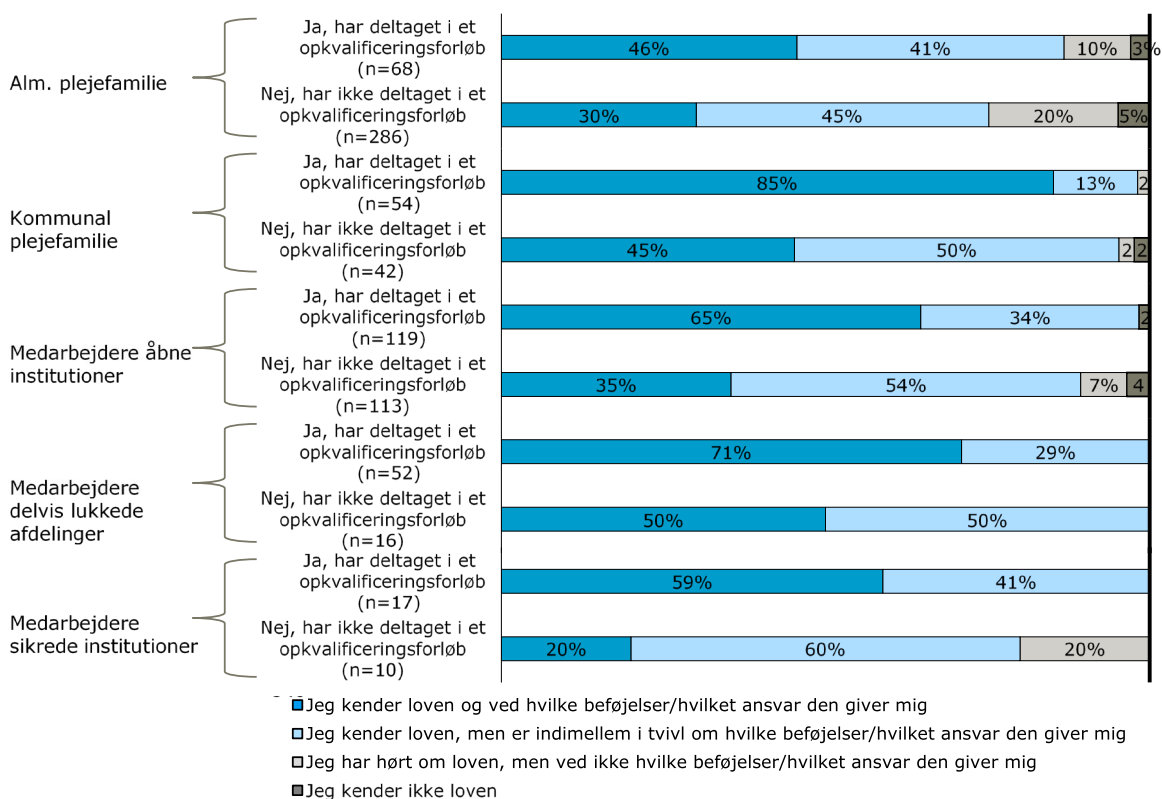
Medarbejderne har efterfølgende haft mulighed for at uddybe, på hvilke områder de vurderer, at voksenansvarsloven er uklar. Her fremhæves især *skelnen mellem fysisk guidning og fysisk magt* samt *skelnen mellem magtanvendelse og omsorg* som områder, hvor voksenansvarsloven fremstår uklar.

I figuren herunder sammenholdes medarbejderes og plejefamiliers kendskab til voksenansvarsloven med, om de i 2017 eller 2018 har deltaget i opkvalificeringsforløb inden for reglerne i loven. Figuren viser det samme billede for medarbejderne på alle typer af anbringelsessteder; nemlig at de medarbejdere og plejefamilier, der har deltaget i et opkvalificeringsforløb, også i højere grad angiver, at de kender loven. For alle typer af anbringelsessteder er forskellen i kendskab mellem gruppen, der har deltaget i et opkvalificeringsforløb, og gruppen der ikke har, signifikant forskellig⁶.

Det fremgår også, at der fortsat er en relativt høj andel medarbejdere og plejefamilier blandt dem, der har deltaget i et opkvalificeringsforløb, som angiver, at de indimellem er i tvivl om, hvilke beføjelser og hvilket ansvar loven giver dem. Blandt de medarbejdere og plejefamilier, der har deltaget i opkvalificeringsforløb, er mellem 13 og 41 pct. på tværs af typen af anbringelsessted fortsat indimellem i tvivl om, hvilke beføjelser og hvilket ansvar loven giver. For de medarbejdere og plejefamilier, der ikke har deltaget i et opkvalificeringsforløb, er det mellem 45 og 60 pct. på tværs af de forskellige anbringelsessteder.

⁶ Der er foretaget en χ^2 -test.

Figur 4: Kendskab til voksenansvarsloven opdelt på, hvorvidt man i 2017 eller 2018 har deltaget i et opkvalificeringsforløb inden for reglerne i voksenansvarsloven



Note: Kategorien "Ja, har deltaget i et opkvalificeringsforløb" er en samlet kategori for interne, eksterne og andre kurser. For alle respondenttyper er forskellen i kendskab til loven mellem gruppen, der har og ikke har deltaget i et forløb, signifikant ved en χ^2 -test.

Medarbejdernes overordnede kendskab til voksenansvarsloven har også været et tema i de kvalitative interviews, som er gennemført på de delvis lukkede afdelinger, de åbne institutioner og blandt plejefamilier. Flere af de åbne institutioner og plejefamilierne lægger vægt på, at de kun i ret begrænset omfang gør brug af voksenansvarsloven, idet de foretager meget få magtanvendelser og indgreb. Det kan være med til at forklare, at forholdsvis mange (13-54 pct. afhængig af deltagelse i opkvalificeringsforløb) angiver, at de indimellem er i tvivl om beføjelser og ansvar. Hvis man som medarbejder oplever, at man kun i meget begrænset omfang har behov for at gøre brug af loven, har man også et begrænset incitament til at opsøge detaljeret viden om bestemmelserne. Der er dog også medarbejdere og plejefamilier, som i interviewene giver udtryk for, at det kan være svært for dem at skelne mellem, hvad de må og ikke må i henhold til voksenansvarsloven. Typiske usikkerhedspunkter er rækkevidden af omsorgsforpligtelsen; hvornår er der tale om omsorg, og hvornår er der tale om magtanvendelse? Derudover nævner flere også, at det kan være vanskeligt at skelne mellem fysisk guidning og magtanvendelse.

Medarbejderne på de delvis lukkede afdelinger står oftere i situationer, hvor de har behov for at gøre brug af bestemmelserne i voksenansvarsloven. Her er der også forskel på medarbejdernes oplevelser. Nogle medarbejdere angiver, at de har et stort kendskab til lovens beføjelser og ansvar, og at de derfor ikke er i tvivl. Andre medarbejdere fremhæver, at de situationer, hvor de skal gøre brug af bestemmelserne, opstår pludseligt. Det betyder, at de skal handle hurtigt og derfor godt kan blive i tvivl om, hvilke beføjelser de har, når de står i situationen.



For hvert menneske, der læser den [voksenansvarsloven], er der hver gang en ny måde, man kan tolke den på. Jeg tænker bare, at de skal være mere specifikke.
(Medarbejder på delvis lukket afdeling)

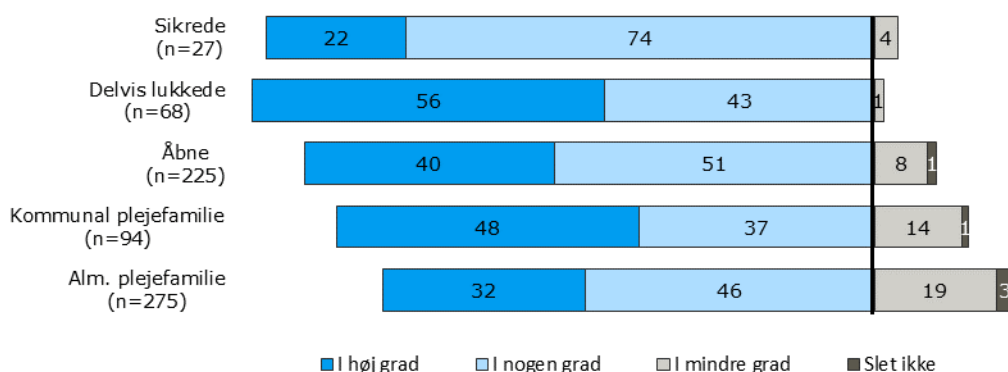
Nogle af medarbejderne på de delvis lukkede afdelinger angiver også, at de kan blive i tvivl om fortolkningen af ordlyden i nogle af lovens bestemmelser. Det kommer til udtryk i citatet her. En anden medarbejder fra en delvis lukket afdeling kommer med et specifikt eksempel på, at ordet *kortvarig* i § 8 om fastholdelse i forbindelse med afværgenhjælp kan være vanskelig at fortolke. Hvornår overskrider man grænserne for *kortvarig fastholdelse* i forskellige situationer?

4.2 Klarhed over ansvar og handlemuligheder blandt medarbejdere på anbringelsessteder

Dette afsnit går mere i dybden med, i hvilket omfang voksenansvarsloven har givet de forskellige aktører tilstrækkelig klarhed over ansvar og handlemuligheder til, at de kan handle efter dens indhold og intentioner.

Figuren herunder viser medarbejdernes og plejefamiliernes besvarelse på spørgsmålet om, hvorvidt de vurderer, at voksenansvarsloven har tydeliggjort, hvilke former for magtanvendelse de må gøre brug af det enkelte sted. 78-99 pct. svarer i høj grad eller i nogen grad hertil. Figuren viser, at der er forskel i vurderingen afhængig af typen af anbringelsessted. Især medarbejderne på de delvis lukkede afdelinger vurderer, at voksenansvarsloven har tydeliggjort, hvilke former for magtanvendelse de må gøre brug af. Her svarer 56 pct. i høj grad og 43 pct. i nogen grad. De almindelige plejefamilier har i mindst grad oplevelsen af, at voksenansvarsloven har tydeliggjort deres beføjelser. Her svarer 32 pct. i høj grad og 46 pct. i nogen grad, mens over en femtedel svarer i mindre grad eller slet ikke. Derudover skal det fremhæves, at en forholdsvis høj andel (74 pct.) af medarbejderne på de sikrede institutioner kun svarer i nogen grad til, hvorvidt loven har tydeliggjort, hvilke former for magtanvendelse, de må gøre brug af.

Figur 5: I hvilken grad vurderer du, at voksenansvarsloven har tydeliggjort, hvilke former for magtanvendelse I som institution/plejefamilie må gøre brug af?



Note: "Ved ikke"-svar er taget ud af analysen. Figuren angiver andele i pct. Skillelinjen markerer andelen, der angiver i høj eller i nogen grad.

De kvalitative interview understøtter billedet af, at medarbejderne på de delvis lukkede afdelinger og de åbne institutioner finder det forholdsvis klart, hvilke former for indgreb de må gøre brug af. Derimod er plejefamilierne mere i tvivl. Nogle angiver, at de ikke selv er helt klar over, hvilke beføjelser de har. Socialtilsynene har den samme opfattelse. Interviewene med de fem socialtilsyn afspejler stor enighed om, at medarbejderne på de sikrede institutioner, delvis lukkede afdelinger og åbne institutioner er godt klædt på til at vurdere, hvad de har hjemmel til. Dog fremhæves det, at der er gråzoner, hvor det kan være vanskeligt at vurdere. Det drejer sig blandt andet om skønnet mellem fysisk guidning, føring og fastholdelse. Det betegnes som et kompliceret skøn, der kan være vanskeligt at foretage ensartet mellem medarbejderne, især fordi det ofte skal foretages akut.

Tilsynene er også enige om, at der er en stor udfordring på plejefamilieområdet, fordi plejefamilier generelt mangler kendskab til voksenansvarsloven. Tilsynene oplever, at plejefamilierne har svært ved at navigere i forskellen mellem omsorgspligt og magtanvendelse, hvilket også afspejles i citatet til højre. Tilsynene oplever desuden, at plejefamilierne bliver overraskede, når tilsynene på deres besøg klargør, hvad de ikke må, fordi de ikke har hjemmel til det. Oplevelsen er, at plejefamiliernes umiddelbare tilgang er, at de forholder sig til, hvad de ville gøre, hvis det var deres eget barn. Et af tilsynene peger på, at der med indførelsen af voksenansvarsloven ikke var nogen plan for, hvordan plejefamilieområdet skulle introduceres til og opkvalificeres inden for de nye regler, der blev indført. Ud fra den betragtning er socialtilsynene ikke overraskede over det manglende kendskab til og forståelse af reglerne, eller de udfordringer tilsynene oplever. Pr. 1. juli 2019 trådte en ny lov i kraft, som indeholder tiltag til generel opkvalificering af plejefamilier⁷. De konkrete opkvalificeringsaktiviteter, som følger af denne lovgivning, har dog ikke været afviklet på tidspunktet for evalueringen og rummer ikke en egentlig opkvalificering i voksenansvarsloven, dens intentioner og anvendelse⁸.



De [plejefamilier] har ikke erfaring med at arbejde med magtanvendelsesregler. De har svært ved at vurdere rækkevidden af § 3, og hvilke paragraffer de er omfattet af og ikke omfattet af.

(Repræsentant for socialtilsyn)

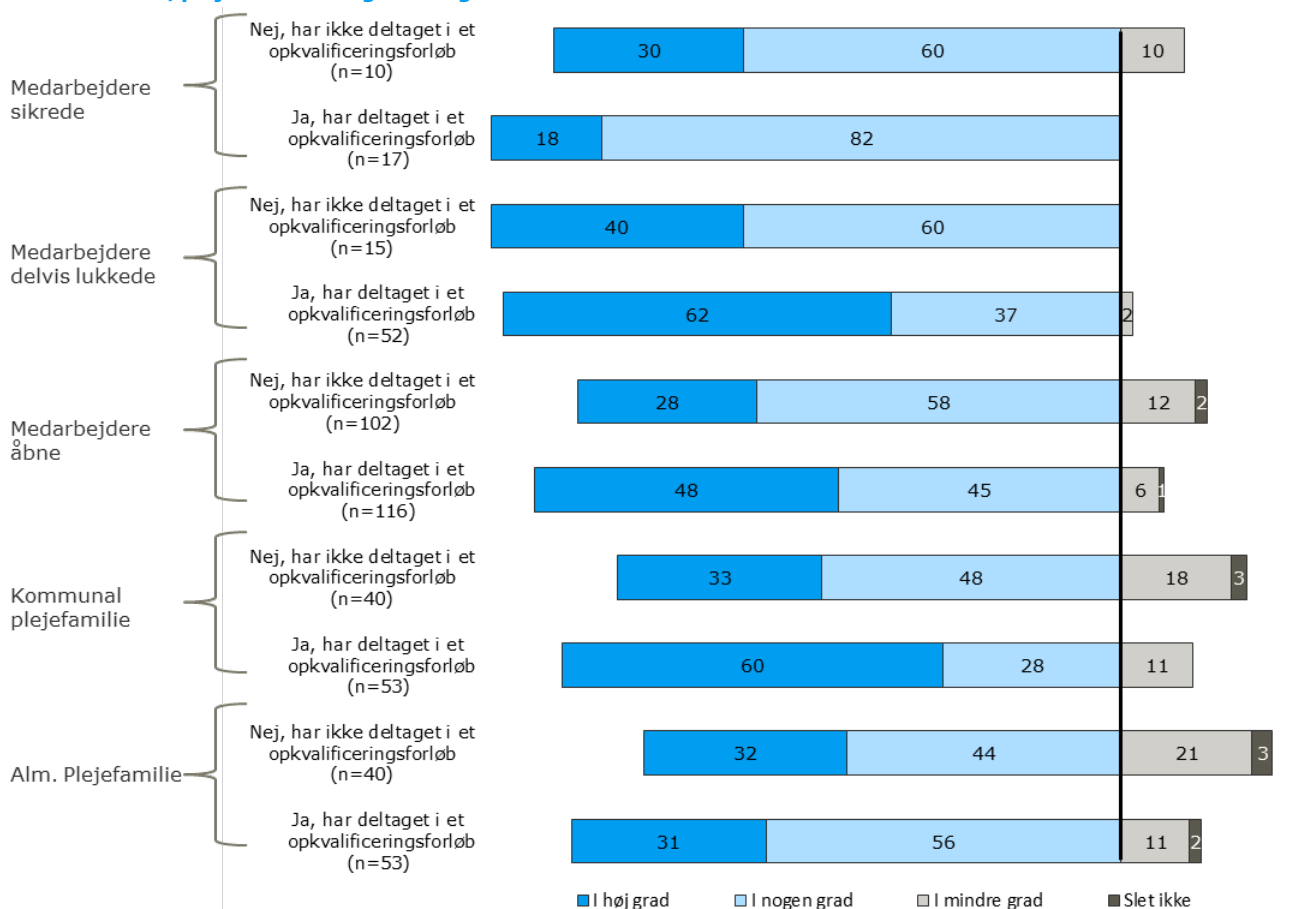
⁷ <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201812L00008>

⁸ Et forslag til opkvalificering af plejefamilier i voksenansvarsloven findes på Socialstyrelsens hjemmeside: <https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omraeder/magtanvendelse-born-og-unge-1/undervisningsmateriale/kursusdage-for-plejefamilier>

Figuren herunder viser plejefamilier og medarbejderes vurdering af, hvorvidt voksenansvarsloven har tydeliggjort, hvilke former for indgreb de må gøre brug af, opdelt på hvorvidt de har deltaget i et opkvalificeringsforløb inden for reglerne i voksenansvarsloven. Denne opdeling er interessant, fordi den kan give en indikation af, hvorvidt opkvalificering kan bidrage til, at plejefamilier og medarbejdere i højere grad oplever, at loven tydeliggør, hvilke indgreb de har hjemmel til at benytte.

Figuren viser en tendens til, at medarbejdere og plejefamilier, der har deltaget i et opkvalificeringsforløb, i højere grad vurderer, at loven har tydeliggjort dette. Det gælder især for kommunale plejefamilier og medarbejdere på åbne og delvis lukkede afdelinger, hvor 20-27 procentpoint flere af de, der har deltaget i et opkvalificeringsforløb, svarer, at loven i høj grad har tydeliggjort, hvilke indgreb de må benytte, sammenlignet med de, der ikke har deltaget i et forløb. Blandt almindelige plejefamilier er der ikke forskel på andelen, der svarer i høj grad, men en større andel (12 procentpoint) af gruppen, der har deltaget i opkvalificeringsforløb, angiver, at loven i nogen grad har tydeliggjort reglerne. Blandt medarbejdere på sikrede institutioner er der ikke en entydig tendens til, at deltagelse i et opkvalificeringsforløb er forbundet med, at man i højere grad vurderer, at voksenansvarsloven har tydeliggjort reglerne. Det til trods, indikerer figuren overordnet, at opkvalificeringsforløb i reglerne indenfor voksenansvarsloven kan hjælpe med at tydeliggøre over for plejefamilier og medarbejdere på institutioner, hvilke indgreb og magtanvendelser loven giver dem hjemmel til at benytte.

Figur 6: I hvilken grad vurderer du, at voksenansvarsloven har tydeliggjort, hvilke former for magtanvendelse i som institution/plejefamilie må gøre brug af?



Note: Ved ikke"-svar er taget ud af analysen. Kategorien "Ja, har deltaget i et opkvalificeringsforløb" er en samlet kategori for interne, eksterne og andre kurser. Kun for kommunale plejefamilier er forskellen mellem gruppen, der har og ikke har deltaget i et opkvalificeringsforløb, signifikant ved en chi2-test.

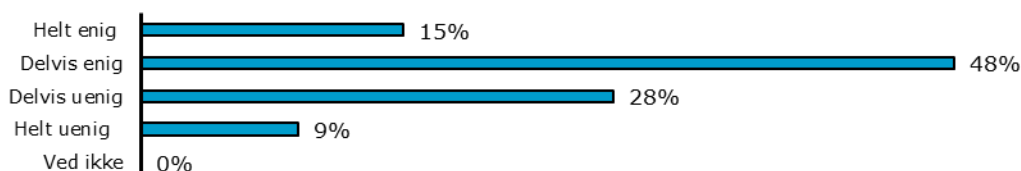
Ovenstående figurer og uddybende kvalitative pointer tegner et billede af, at voksenansvarsloven i højere grad tydeliggør rammerne for magtanvendelse for de anbringelsessteder, hvor mange af lovens bestemmelser gælder, end for plejefamilier, som kun er omfattet af få af lovens bestemmelser. Ud over ovenstående begrundelser er det evaluators oplevelse, at det også kan skyldes, at der er større incitament til at sætte sig ind i lovens bestemmelser, jo mere de sætter rammerne for medarbejdernes daglige arbejde. Tydelig ledelsesinvolvering er generelt vigtigt i forhold til at udbrede kendskabet til og implementeringen af nye rammer for faglig praksis, og der er bedre muligheder for ledelsesmæssig påvirkning i denne sammenhæng i institutionsrammer, hvor ledelsen er i tæt kontakt med medarbejderne. Derudover er der også bedre forudsætninger for kollegial sparring om voksenansvarsloven i institutionsmiljøer, hvilket også må forventes at kunne understøtte udbredelse af kendskabet til voksenansvarsloven og de praktiske implikationer af bestemmelserne.

4.2.1 Kendskab til lovgivningen blandt myndigheder og rådgivende aktører

Som det er gennemgået i kapitel 3, har de forskellige typer af anbringelsessteder forskellige muligheder for at foretage indgreb efter voksenansvarsloven. Derfor er det vigtigt, at der tages højde for det i den enkelte anbringelse. Hvis det vurderes, at der vil være brug for at gribe ind (fx for at hindre personskade), bør barnet eller den unge anbringes et sted, hvor der er hjemmel til at foretage et sådan indgreb.

I den gennemførte spørgeskemaundersøgelse er der stillet spørgsmål til myndighedschefernes vurdering af kendskabet til og fortroligheden med konkret anvendelse af reglerne i voksenansvarsloven i anbringende kommune. Figuren herunder viser myndighedschefernes svar på spørgsmålet om, hvorvidt de vurderer, at myndighedssagsbehandlerne i deres egen kommune mangler fortrolighed med anvendelse af reglerne i voksenansvarsloven.

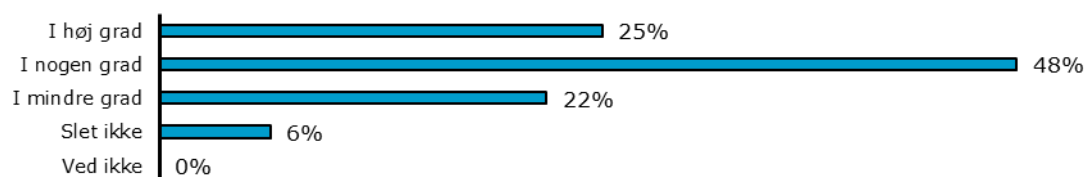
Figur 7: Myndighedssagsbehandlerne i vores kommune mangler fortrolighed med anvendelse af reglerne i voksenansvarsloven



* n = 66

Det fremgår, at 63 pct. af myndighedscheferne er helt eller delvist enige i, at de sagsbehandlere, som træffer afgørelse om anbringelse og anbringelsessted i børne- og ungesager, mangler fortrolighed med anvendelse af reglerne i voksenansvarsloven. Figuren herunder viser, at 73 pct. af myndighedscheferne svarer i høj eller i nogen grad til spørgsmålet om, hvorvidt anbringelsesstedernes beføjelser efter voksenansvarsloven har betydning for, hvor man vælger at anbringe det enkelte barn eller den enkelte unge. Omvendt er der 28 pct. af myndighedscheferne, som svarer i mindre grad eller slet ikke til dette spørgsmål.

Figur 8: I hvilken grad vurderer du, at anbringelsesstedernes beføjelser til at anvende magt/foretage indgreb i barnet og den unges selvbestemmelsesret har betydning for valget om, hvor det enkelte barn/den enkelte ung skal anbringes?



* n =66

Knap to tredjedele af kommunerne vurderer altså, at de sagsbehandlere, der træffer afgørelse om, hvor et barn eller en ung skal anbringes, i høj eller nogen grad mangler fortrolighed med bestemmelserne i voksenansvarsloven, og godt en fjerdedel der vurderer, at man ikke i særlig høj grad skeler til anbringelsesstedernes mulighed for at foretage indgreb, når man vælger anbringelsessted. Det kan have betydning for anbringelsesstedernes forudsætninger for at agere inden for voksenansvarslovens beføjelser, hvilket vil blive uddybet i næste kapitel. Det kan også have betydning for de anbringende kommuners mulighed for at føre personrettet tilsyn i den konkrete anbringelse, eftersom det netop er i kommunernes personrettede tilsyn, at man skal forholde sig til, om barnet eller den unge er anbragt det rette sted, fx i tilfælde hvor der foretages mange magtanvendelser.

Det generelle billede på tværs af de interview, der er foretaget med repræsentanter for alle fem socialtilsyn, er, at de har et godt kendskab til voksenansvarsloven og er fortrolige med bestemmelserne og afvejning af hensyn. Der kan dog opstå tvivlstilfælde på de områder, hvor der er overladt en del til et fagligt skøn. Det drejer sig især om § 3, hvor flere påpeger, at der er en uklar afgrænsning af tilfælde, hvor paragraffen kan bringes i anvendelse til at hjemle indgreb. Pointen fremgår også af citatet til højre.



*Paragraf 3 – der bliver vi mest udfordret. Udstrækningen af den paragraf giver altid udfordringer. Elastik i metermål.
(Repræsentant for socialtilsyn)*

4.2.2 Børn og unges kendskab til voksenansvarsloven

Interviewene med de anbragte børn og unge giver indtryk af, at der er forskel på deres interesse i og kendskab til voksenansvarslovens regler og de rammer og rettigheder, de afstedkommer for børnene eller de unge, afhængig af om de er anbragt på en delvis lukket afdeling eller på åbne institutioner/i plejefamilie. De børn og unge, der er anbragt på en åben institution eller i en plejefamilie, er generelt ikke så opmærksomme på rettigheder og regler i forhold til voksenansvarsloven. De fleste er overordnet tilfredse med og har forståelse af rammerne og reglerne på anbringelsesstedet. Der er dog flere, som giver udtryk for en utilfredshed med, at de voksne nogle gange kommer ind på deres værelse, selvom de ikke har givet dem lov. Børn fortæller fx om, hvordan de har hængt skilte på deres værelsesdøre, der angiver, at man skal banke på, men at de alligevel til stor frustration oplever, at medarbejderne "kommer brasende ind". De interviewede børn og unge kan dog sjældent forholde sig til, hvilken betydning voksenansvarsloven har i denne sammenhæng.

De unge på delvis lukkede afdelinger har generelt i lidt højere grad styr på, hvilke rettigheder de selv har, og hvad medarbejderne på afdelingerne må. Her er der forskel på, hvilken holdning de unge har. Nogle udtrykker forståelse for rammerne og reglerne, mens lige så mange giver udtryk for, at medarbejderne har for stor mulighed for at gøre brug af magtanvendelse over for de unge.

4.3 Implementeringstiltag

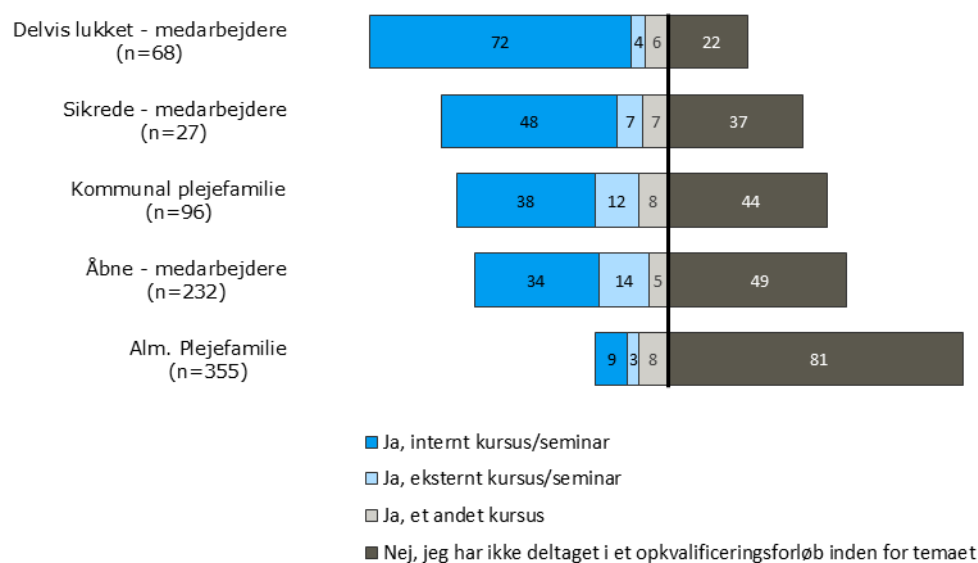
Implementeringen af lov om voksenansvar skal ses som de aktiviteter og tiltag, der er igangsat for at give personale på anbringelsessteder og plejefamilier kendskab til loven og kompetencer til at handle efter dens bestemmelser og formål. Implementeringen omhandler altså aktiviteter, der giver viden om lovens regler og anvendelse i praksis, samt aktiviteter, der giver personale på anbringelsessteder og plejefamilier kompetencer til at håndtere konfliktsituationer og forebygge magtanvendelser.

Implementeringen omhandler derudover tiltag, der styrker de anbragte børn og unges retssikkerhed ved at give dem viden om deres rettigheder og medbestemmelse til at forme deres hverdag.

4.3.1 Aktiviteter til udbredelse af viden om lovens regler og anvendelse i praksis

Et væsentligt element i at afdække, hvordan loven er implementeret, er, hvordan plejefamilier og personale på anbringelsessteder er blevet bekendt med lovens regler og deres anvendelse i praksis. Figurene herunder viser svar fra personale på anbringelsessteder og plejefamilierne i forhold til, hvorvidt de har deltaget i **opkvalificeringsforløb inden for reglerne i voksenansvarsloven og anvendelse af dens bestemmelser i praksis**. Figurene viser, at der på tværs af grupperne er væsentlige forskelle i, hvor stor en andel der har deltaget i et forløb i 2017 eller 2018.

Figur 9: Har du i 2017 eller 2018 deltaget i et opkvalificeringsforløb inden for nedenstående temaer? (Reglerne i voksenansvarsloven)



Note: Figuren angiver andele i pct. Det er muligt svare både internt, eksternt og andet kursus, hvorfor andelen kan summere til mere end 100.

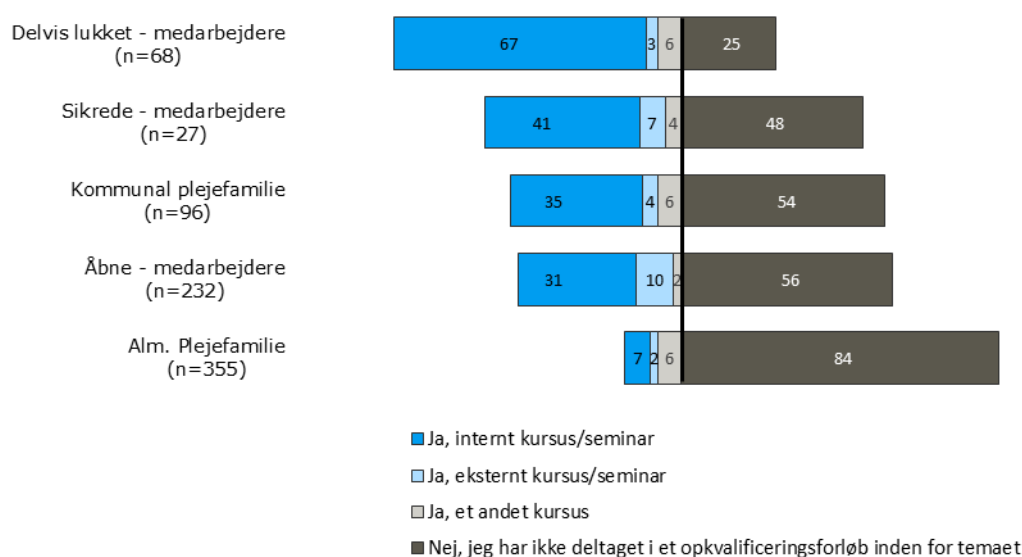
Blandt medarbejdere på delvis lukkede afdelinger har størstedelen (78 pct.) deltaget i enten et internt, eksternt eller andet kursus inden for reglerne i loven. På sikrede institutioner har 63 pct. deltaget i et forløb, imens godt halvdelen af kommunale plejefamilier (56 pct.) og medarbejdere på åbne institutioner (51 pct.) har deltaget i et forløb. Almindelige plejefamilier er den gruppe, hvor færrest (19 pct.) har deltaget i opkvalificeringsforløb inden for reglerne i voksenansvarsloven. Figur 10 viser samme mønster for deltagelse i opkvalificeringsforløb om *anvendelse* af lovens bestemmelser i praksis. Det fremgår, at den største andel medarbejdere, der har deltaget i opkvalificeringsforløb om anvendelse af loven findes hos de delvis lukkede afdelinger (76 pct.). Lidt over halvdelen af medarbejderne på de sikrede institutioner (52 pct.) har deltaget i denne type opkvalificeringsforløb. På både de åbne institutioner og blandt de

kommunale plejefamilier er det lidt under halvdelen, der har deltaget i et opkvalificeringsforløb om anvendelse af lovens bestemmelser, mens det blandt almindelige plejefamilier er 15 pct.

Både blandt medarbejdere på anbringelsessteder og plejefamilier har en lidt mindre andel deltaget i et forløb i lovens anvendelse end i lovens regler, men fordelingerne er tæt på ens. Interviewpersoner fortæller, at kurserne typisk omhandler *både* lovens regler og anvendelse i praksis, hvilket de ens fordelinger kan være udtryk for.

For både medarbejdere og plejefamilier er interne kurser den mest udbredte form for opkvalificeringsforløb. Mange angiver, at reglerne er blevet gennemgået på interne personalemøder eller temadage, og flere angiver i den forbindelse at have brugt Socialstyrelsens undervisningsmateriale og cases. Derudover angives fysiske og webbaserede kurser, udbudt af Socialpædagogisk Landsforbund (SL), pilotuddannelsen Supertanker inden for specialområdet kriminalitetstruede børn og unge (DOK, Region Midtjylland)) og kurser ved jurister fra regionen som eksempler på opkvalificeringsforløb, som medarbejdere på anbringelsessteder har deltaget i. Plejefamilierne angiver kommunalt udbudte kurser, kurser ved socialtilsyn, rådgivning fra VISO og professionshøjskolernes uddannelse for plejefamilier (PUP) som eksempler på opkvalificeringsforløb.

Figur 10: Har du i 2017 eller 2018 deltaget i et opkvalificeringsforløb inden for nedenstående temaer? (Anvendelse af bestemmelserne i voksenansvarsloven i praksis)



Note: Figuren angiver andele i pct. Det er muligt svare både internt, eksternt og andet kursus, hvorfor andelene kan summere til mere end 100.

De to figurer oven for viser, at det er blandt de delvis lukkede afdelinger, at den største andel medarbejdere har deltaget i opkvalificeringsforløb. Både hvad angår voksenansvarslovens regler og anvendelsen af bestemmelserne. Omvendt er der en relativ stor andel blandt både almindelige og kommunale plejefamilier og medarbejdere på åbne og sikrede institutioner, der ikke har deltaget i nogen former for opkvalificeringsforløb inden for lovens regler, eller i anvendelsen af lovens bestemmelser. Angivelser i spørgeskemaundersøgelsen og interview viser her, at personale på anbringelsessteder og plejefamilier har fået viden om loven fra andre kanaler end opkvalificeringsforløb. Flere plejefamilier angiver, at de selv har søgt viden om loven på nettet, og i interview fortæller flere plejefamilier, at de søger viden og

sparring om reglerne hos deres familieplejekonsulent⁹, hvis der opstår et behov herfor. Medarbejdere på åbne institutioner fortæller således i interview, at de fik udleveret lovteksten i forbindelse med dens ikrafttræden, og nogle steder indgår loven også som en del af en materialepakke, der udleveres til nye medarbejdere.

Derudover fortæller både ledere og medarbejdere på anbringelsessteder, at viden og drøftelser af loven ofte også spredes mere uformelt. Som illustreret i citatet til højre, sker det fx i forbindelse med, at nye medarbejdere i deres første uger deltager i sidemandsoplæring, gennem drøftelser af loven på personalemøder samt i dialoger med kolleger i forbindelse med konkrete hændelser.

En leder på en åben institution beskriver dog også, at det trods initiativer for at øge opmærksomheden på loven, kan være svært at skabe et vedholdent fokus på lovgivningen blandt medarbejderne, fordi det drukner i andre opgaver i dagligdagen. Det kommer derfor mest op, når der opstår konkrete hændelser med magtanvendelser. Samme leder beskriver også, at der kan være en særlig udfordring ift. vikarer, fordi de ikke på samme måde som fastansatte deltager systematisk i personalemøder. Derfor er de ofte ikke med til at drøfte de konkrete situationer, hvor lovens bestemmelser har været i anvendelse. Selvom vikarer på lige fod med fastansatte bliver introduceret til loven ved ansættelse, er de altså ikke på samme måde med i drøftelser af lovens anvendelse i praksis.

Nogle ledere på åbne institutioner fortæller desuden, at socialtilsynene har spillet en stor rolle ift. implementering af loven på deres anbringelsessted. De fortæller, at det er på foranledning af tilsynene – hos nogle af dem som følge af påbud – at de er begyndt at sætte større fokus på loven. Nogle ledere søger også viden hos tilsynene om, hvordan enkelte bestemmelser skal tolkes.

4.3.2 Kompetencer i metoder til konfliktforebyggelse, konflikthåndtering og forebyggelse af magtanvendelse

En del af formålet med lov om voksensansvar er at forebygge unødige indgreb og brug af magt over for anbragte børn og unge og hermed også at sikre de anbragte børn og unges retssikkerhed. En del af lovens implementering omhandler derfor også tiltag, der bidrager til at klæde plejefamilier og anbringelsessteders personale på til at håndtere konfliktsituationer og forebygge konflikter og magtanvendelse.

Figureerne herunder viser svar fra medarbejdere på anbringelsessteder og plejefamilier i forhold til, hvorvidt de i løbet af 2017 og 2018 har deltaget i **opkvalificeringsforløb inden for metoder til konfliktforebyggelse og konflikthåndtering samt forebyggelse af magtanvendelse**.

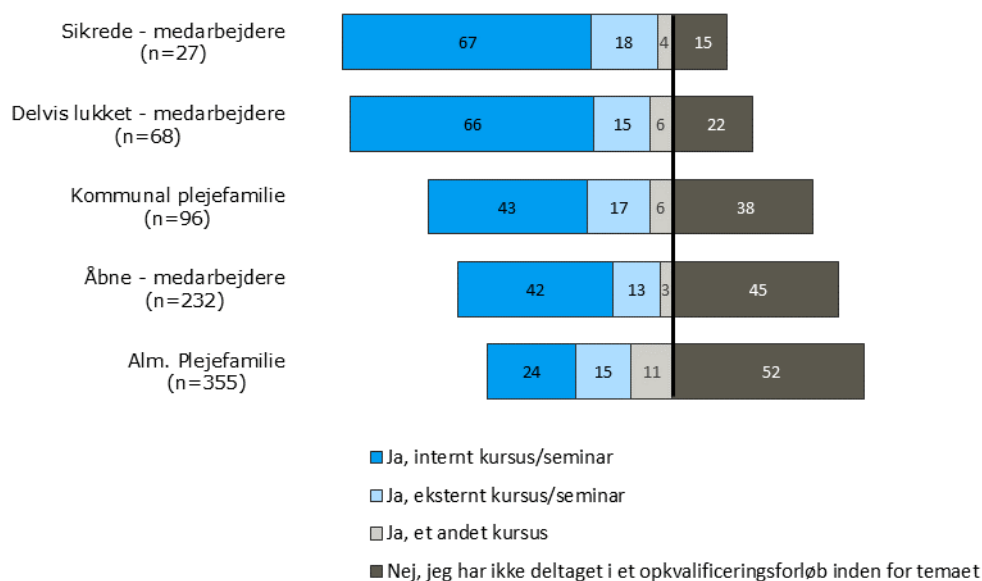


Man bliver introduceret til loven af ens kolleger, man går som et føl efter andre i starten, så der ser man det og hører om loven.

*Loven kommer op og vende ift. de enkelte børn. Vi har behandlings-mødet hver anden tirsdag, og der kan den være oppe og vende. Også når man står i situationer, så snakker man med sin kollega om, hvad man må gøre og ikke må gøre.
(Medarbejdere på åben institution)*

⁹ En plejefamiliekonsulent, eller familieplejekonsulent, vil oftest have til opgave at yde vejledning, støtte og supervision til plejefamilier i kommunen. Kommunerne skal sikre den fornødne supervision i overensstemmelse med plejopgavens omfang til plejefamilier. Her har plejefamiliekonsulenterne en rolle.

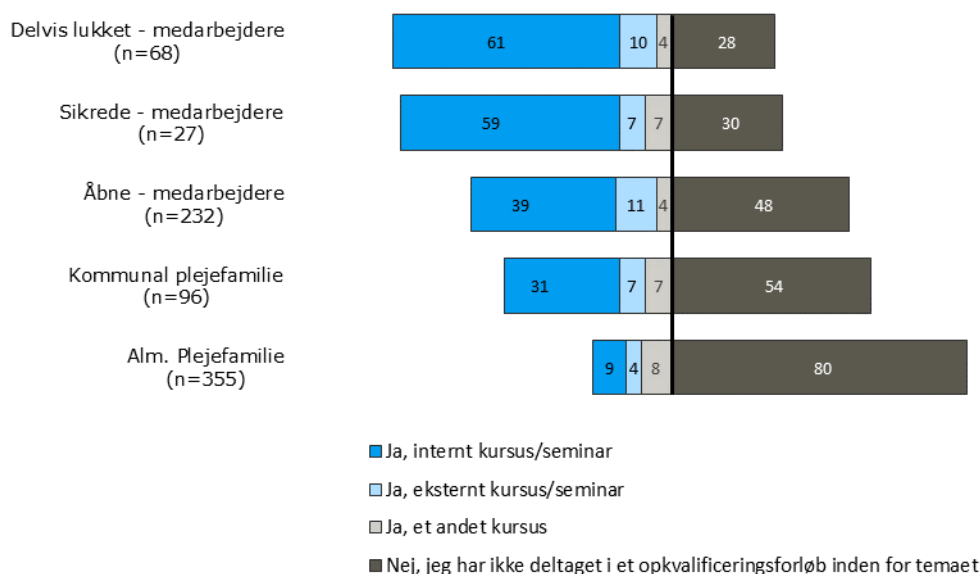
Figur 11: Har du i 2017 eller 2018 deltaget i et opkvalificeringsforløb inden for nedenstående temaer? (Metoder til konfliktforebyggelse og konflikthåndtering)



Note: Figuren angiver andele i pct. Det er muligt svare både internt, eksternt og andet kursus, hvorfor andelene kan summere til mere end 100.

Størstedelen af medarbejderne på sikrede institutioner (85 pct.) og delvis lukkede afdelinger (78 pct.) har deltaget i enten et internt, eksternt eller andet forløb inden for metoder til konfliktforebyggelse og konflikthåndtering. 62 pct. af kommunale plejefamilier har deltaget i et forløb, mens lidt over halvdelen (55 pct.) af medarbejderne på åbne institutioner har deltaget i et forløb. Også her har kommunale plejefamilier således deltaget i opkvalificeringsforløb i lige så stort omfang som medarbejdere på åbne institutioner. Almindelige plejefamilier er den gruppe, hvor færrest har deltaget i forløb inden for disse temaer, hvor lidt under halvdelen (48 pct.) angiver at have deltaget i et opkvalificeringsforløb inden for temaet i løbet af 2017 og 2018.

Figur 12: Har du i 2017 eller 2018 deltaget i et opkvalificeringsforløb inden for nedenstående temaer? (Forebyggelse af magtanvendelse)



Note: Figuren angiver andele i pct. Det er muligt svare både internt, eksternt og andet kursus, hvorfor andelene kan summere til mere end 100.

Lidt færre medarbejdere og plejefamilier har deltaget i opkvalificeringsforløb, der direkte omhandler forebyggelse af magtanvendelse end i forløb om konflikthåndtering og forebyggelse. Mønsteret for deltagelse er det samme i den forstand, at det er på de sikrede og delvis lukkede anbringelsessteder, hvor flest medarbejdere har deltaget i et forløb (henholdsvis 70 og 72 pct.), og blandt almindelige plejefamilier, at færrest har deltaget (20 pct.). Igen er tendensen, at medarbejdere, der arbejder med de mest udadreagerende målgrupper, også er dem, hvor flest har deltaget i opkvalificeringsforløb.

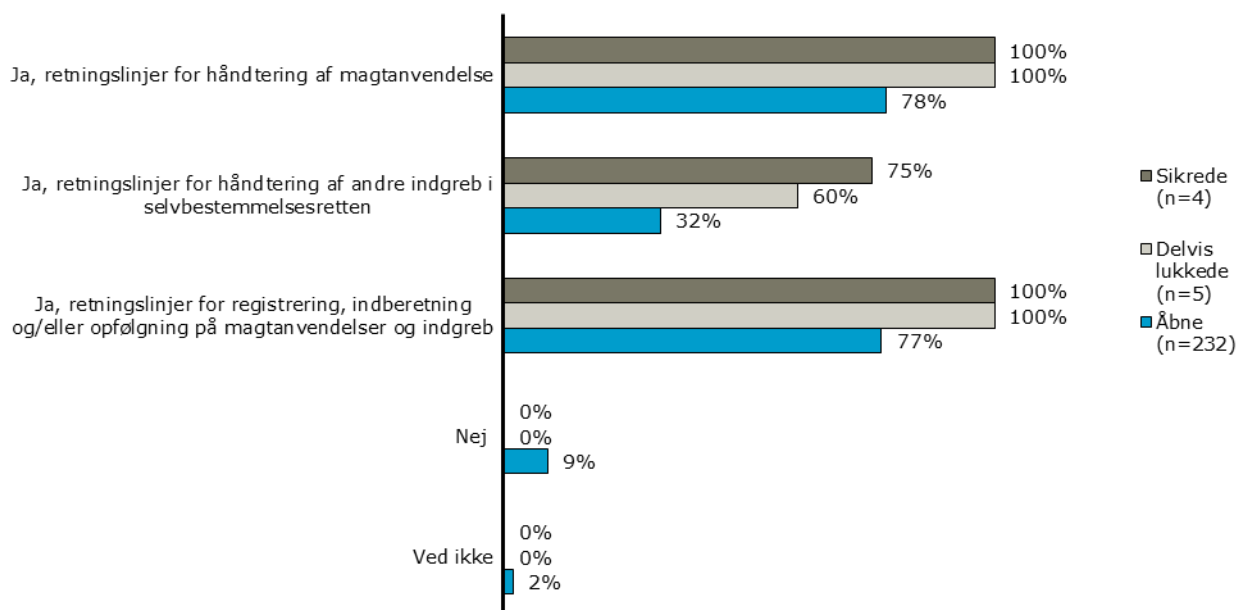
Både i interview og spørgeskemaundersøgelsen angiver plejefamilier og medarbejdere især mentalisering, low arousal og psykofysisk træning som de metoder, opkvalificeringsforløbene har omhandlet. Disse metoder angives både under forløb om konfliktforebyggelse og konflikthåndtering og under forløb om forebyggelse af magtanvendelse. Der er altså et stort overlap mellem opkvalificeringsforløb, der angives inden for disse temaer.

Udbyttet af disse opkvalificeringsforløb for medarbejdere og plejefamilier i forhold til at forebygge indgreb i selvbestemmelsesretten og magtanvendelse beskrives nærmere i kapitel 7.

4.3.3 Lokale retningslinjer til implementering af lov om voksenansvar

Ud over medarbejderes deltagelse i opkvalificeringsforløb er et væsentligt element i anbringelsessteders implementering af lov om voksenansvar, hvorvidt de har udformet interne retningslinjer for håndtering af magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten samt retningslinjer for registrering og indberetning heraf. Figuren herunder viser svar fra ledere på anbringelsessteder i forhold til, hvorvidt der på deres institution er udarbejdet interne retningslinjer for dette.

Figur 13: Har I på jeres institution udformet andre interne retningslinjer?



Alle sikrede institutioner og delvis lukkede afdelinger angiver at have retningslinjer for både håndtering af magtanvendelse og indberetning heraf. Størstedelen af åbne institutioner (78 og 77 pct.) angiver ligeledes at have retningslinjer for dette. Fra interview med ledere på åbne institutioner og delvis lukkede afdelinger fremgår, at retningslinjerne typisk beskriver, hvem der skal kontaktes, hvis der er foretaget en magtanvendelse, hvordan hændelsen skal registreres, og hvem der har ansvaret for at foretage indberetning til anbringende kommune og socialtilsyn inden for 24 timers fristen.

I et eksempel fra en åben institutions interne beredskabsmappe beskriver retningslinjerne derudover, at hændelsen skal gennemgås med barnet/den unge og eventuelle andre, der har overværet den, at de implicerede medarbejdere gennemgår hændelsen med lederne, samt at hændelsen drøftes på et kommende personalemøde med henblik på læring herfra. Enkelte ledere beskriver desuden, at de benytter registreringer i deres interne it-system til at føre historik over antal og type af magtanvendelse. Ud fra historikken vurderer lederen, hvorvidt der er behov for at sætte øget fokus på magtanvendelse og forebyggelse heraf i forbindelse med personalemøder, temadage eller kurser.

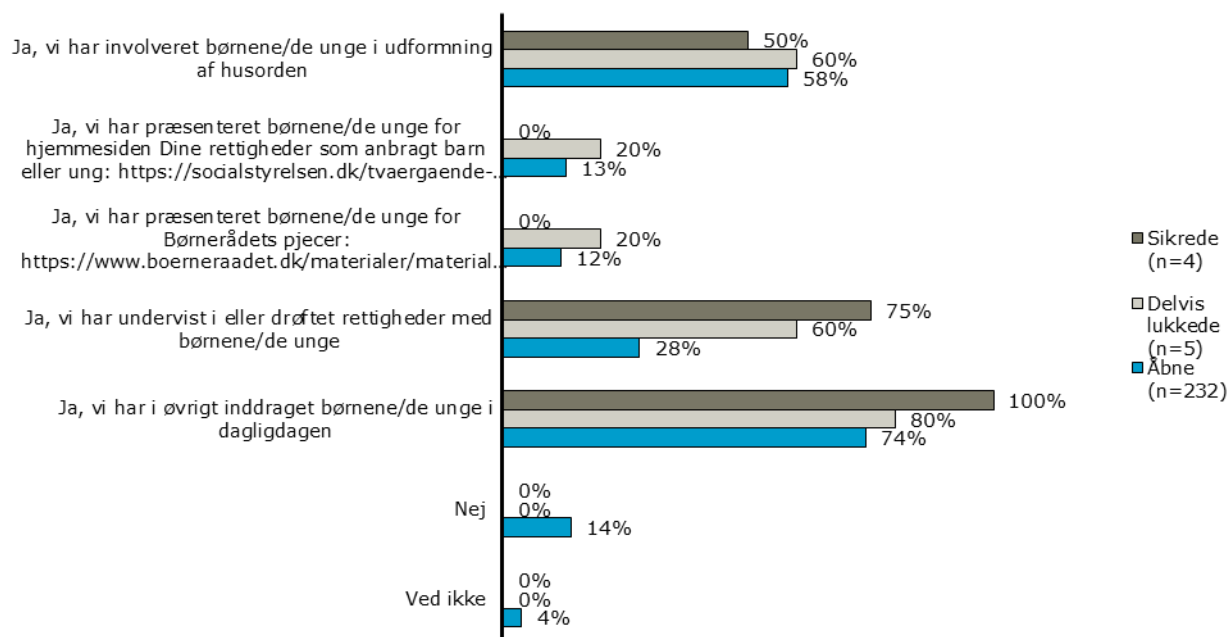
4.3.4 Tiltag til at styrke anbragte børn og unges rettigheder

Anbragte børn og unges rettigheder er tilsvarende som for andre borgere især beskrevet i Grundloven samt i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Børnekonventionen og Handicapkonventionen. Heraf følger det blandt andet, at alle børn og unge har ret til respekt for sit privatliv og familieliv og sin korrespondance, samt ret til inddragelse, selvbestemmelse og personlig integritet. I vejledningen til voksenansvarsloven fremgår det, at det er centralt, at barnet eller den unges synspunkter altid inddrages i tilrettelæggelsen af indsatsen, samt at den konkrete gennemførelse af foranstaltninger så vidt

muligt sker i dialog med barnet eller den unge¹⁰. Et element i at afdække tiltag til implementeringen af loven er derfor også at afdække, hvilke tiltag der er iværksat for at styrke de anbragte børn og unges rettigheder, fx ved at inddrage dem i tilrettelæggelsen af deres hverdag eller sikre, at de er bekendt med deres rettigheder.

Figuren herunder viser, hvilke tiltag til at styrke anbragte børn og unges rettigheder ledere på anbringelsessteder angiver at have iværksat siden lovens ikrafttrædelse.

Figur 14: Har I siden januar 2017 iværksat tiltag, der styrker de anbragte børn og unges rettigheder?



Lidt over halvdelen af institutioner angiver at have iværksat tiltag for at involvere de unge i udformningen af institutionens husorden. Alle sikrede og delvis lukkede afdelinger har en husorden, hvor 82 pct. af ledere fra åbne institutioner i spørgeskemaundersøgelsen angiver at have udformet en. Af interview fremgår, at inddragelse i udformningen af husordenen som oftest foregår på ungemøder, hvor de anbragte børn og unge i fællesskab med personalet drøfter den. Flere steder fungerer ungemøderne generelt som et forum til inddragelse, hvor de anbragte børn og unge kan udtrykke ønsker til fx weekendaktiviteter, aftensmad og udflugter.

Ud over husordenen, der beskriver institutionens overordnede rammer og regler, arbejder de fleste institutioner også med individuelle planer for det enkelte barn eller den unge, og det er ofte i forbindelse med udarbejdelsen af disse, at de anbragte børn og unge har medbestemmelse på deres dagligdag. I interview beskriver unge på åbne institutioner fx, at de her bestemmer,



*Vi har lavet en fælles husorden, og på det enkelte ungemøde med børnene arbejder man med, hvad der kunne være aktuelt for de her børn. (...) Husordenen er en vision, og pædagogikken er en mission. Der er tusind gange på en uge, hvor husordenen ikke overholdes – men det er noget at arbejde ud fra og lave rutiner. For nogle fungerer det, og for andre gør det ikke. Det er en husorden og ikke en huslov. Kunne de overholde den, var de ikke her. Men det er et pejlemærke for, hvilken retning vi skal arbejde i.
(Leder åben institution)*

¹⁰ Vejledning til voksenansvarsloven punkt 47.

hvilke fritidsaktiviteter de gerne vil gå til, og de kan lave aftaler om ture væk fra institutionen. Det er forskelligt, hvorvidt de interviewede børn og unge mener, at de selv er med til at bestemme nok. Nogle giver udtryk for, at langt de fleste regler giver god mening, og at de har stor frihed til selv at bestemme i dagligdagen. Lige så mange udtrykker, at de synes de voksne bestemmer for meget.

Generelt viser figuren herover, at de fleste ledere på tværs af åbne institutioner, sikrede institutioner og delvis lukkede afdelinger angiver at have gjort tiltag, der styrker de anbragte børns og unges inddragelse i dagligdagen. Størstedelen af sikrede institutioner (75 pct.) og delvis lukkede afdelinger (60 pct.) angiver derudover at have undervist eller drøftet deres rettigheder med de anbragte børn og unge, mens det kun er tilfældet for 28 pct. af de åbne institutioner. Figuren viser også, at det kun er på relativt få institutioner (en delvis lukket og 12-13 pct. åbne), at personalet har præsenteret børnene og de unge for Socialstyrelsens hjemmeside og Børnerådets pjecer om anbragte børns og unges rettigheder.

14 pct. af ledere på åbne institutioner angiver, at de ingen tiltag har taget til at styrke børnenes og de unges rettigheder siden voksenansvarslovens ikrafttræden i januar 2017.

5. ANBRINGESESSTEDERNES ANVENDELSE AF LOVGIVNINGEN

I dette kapitel undersøges det, hvordan voksenansvarsloven anvendes i praksis. Det overordnede formål med kapitlet er at afdække, hvorvidt loven anvendes efter dens indhold og intentioner. I **afsnit 5.1** undersøges det, hvor ofte medarbejdere og plejefamilier oplever situationer, hvor det er nødvendigt at foretage forskellige typer indgreb. I **afsnit 5.2** beskrives de situationer, hvor praktikerne især kan komme i tvivl om, hvilke handlemuligheder voksenansvarsloven giver. **Afsnit 5.3** samler op på, hvorvidt anvendelse af lovgivningen følger de øvrige intentioner.

Voksenansvarsloven indeholder i flere paragraffer beskrivelser, som kan bruges til at udlede lovens **indhold og intentioner**. Når et barn anbringes, overgår voksenansvaret fra forældre til personale eller plejefamilie. Voksenansvarsloven giver mulighed for at foretage indgreb i barnet eller den unges selvbestemmelsesret med henblik på at sikre barnet eller den unges interesser, opfylde fysiske og psykiske behov, samt at barnet eller den unge opbygger kompetencer til at indgå i sociale relationer, trives og modtager læring.

Omsorgen for et barn eller en ung skal varetages ud fra en konkret afvejning af barnets eller den unges grundlæggende rettigheder, under hensyntagen til barnets eller den unges alder, modenhed og funktionsevne samt under iagttagelse af proportionalitetsprincippet.

Derudover fremgår det, at anvendelse af magt og andre indgreb skal foretages ud fra følgende principper:

- Magtanvendelse og andre indgreb foretages undtagelsesvis og må aldrig erstatte socialpædagogisk indsats.
- Personale og plejefamilier skal først afsøge alle muligheder for frivillig medvirken.
- Magtanvendelse og andre indgreb skal være så skånsomme og kortvarige som muligt.
- Magtanvendelse og andre indgreb skal stå i rimeligt forhold til det, der søges opnået (proportionalitetsprincippet).
- Magtanvendelse og andre indgreb skal tage hensyn til andre tilstedeværende, og der må ikke forekomme ydmygende, hånende eller nedværdigende behandling.
- Magtanvendelse og andre indgreb skal registreres og indberettes.

Ud over disse principper for magtanvendelse og andre indgreb kan oversigten fra kapitel 3 over, hvilke anbringelsessteder der må anvende de forskellige bestemmelser, også betragtes som en del af lovens indhold og intention. I de følgende analyser er der derfor både fokus på de forskellige anbringelsessteders anvendelse af de forskellige bestemmelser og på de principper, der er oplyst herover.

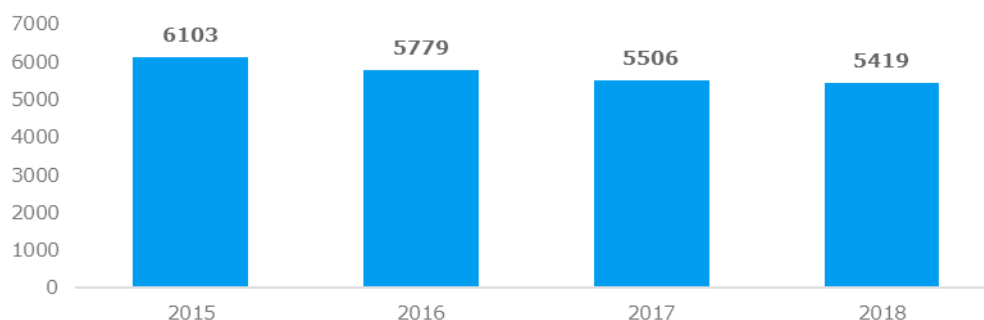
Tabel 5: Kapitlets hovedpointer

- Der er et generelt fald i antal indberetninger fra 2015-2018 for hele børne- og ungeområdet på 11 pct.
- Sikrede institutioner og delvis lukkede afdelinger oplever oftere behov for indgrib end åbne institutioner og plejefamilier.
- På **sikrede institutioner** oplever 43 pct. af medarbejderne dagligt behov for at regulere adgangen til internettet, herunder sociale medier. Derudover oplever flest medarbejdere månedligt eller oftere behov for at tage effekter i bevaring (78 pct.), undersøge person eller opholdsrum (71 pct.) anvende fysisk guidning (79 pct.) og anvende fysisk magt for at undgå personskaade (67 pct.).
- På **delvis lukkede afdelinger** oplever 22 pct. af medarbejderne dagligt behov for at regulere adgangen til internettet, herunder sociale medier. Derudover oplever flest medarbejdere månedligt eller oftere behov for at anvende fysisk guidning (62 pct.) og at foretage rusmiddeltest (69 pct.).
- Flest medarbejdere på **åbne institutioner uden anbragte børn/unge med funktionsnedsættelser** oplever månedligt eller oftere behov for at regulere barnet eller den unges adgang til internettet, herunder sociale medier (45 pct.) samt gøre brug af fysisk guidning (20 pct.) og fysisk magtanvendelse for at undgå personskaade (16 pct.).
- Flest medarbejdere på **åbne institutioner med anbragte børn/unge med funktionsnedsættelser** oplever månedligt eller oftere behov for at anvende fysisk guidning (37 pct.), regulere barnet eller den unges adgang til internettet, herunder sociale medier (35 pct.), samt gøre brug af fysisk magtanvendelse for at undgå personskaade (24 pct.).
- Flest **kommunale plejefamilier** oplever månedligt eller oftere behov for at regulere barnet eller den unges adgang til internettet, herunder sociale medier (43 pct.), anvende fysisk guidning (29 pct.) og fysisk magtanvendelse for at undgå personskaade (10 pct.).
- Flest **almindelige plejefamilier** oplever månedligt eller oftere behov for at regulere barnet eller den unges adgang til internettet, herunder sociale medier (45 pct.), anvende fysisk guidning (35 pct.), fastholde barnet eller den unge i hygiejne- eller påklædningsituationer (18 pct.) og fysisk magtanvendelse for at undgå personskaade (11 pct.).
- Stor spredning i oplevet behov for at anvende tilbageholdelse og fastholdelse på delvis lukkede afdelinger – ca. en fjerdedel oplever behovet månedligt eller oftere, mens ca. en tredjedel aldrig eller kun årligt oplever behovet.
- Plejefamilier udtrykker, at de relativt ofte har behov for at bruge fysisk guidning og fysisk magt for at undgå personskaade. Interviews peger på, at der også foretages indgrib i praksis.
- Fysisk guidning fremhæves som et godt redskab, som kan være anvendeligt på alle typer anbringelsessteder.
- Blandt almindelige plejefamilier er der udbredt tvivl om, hvorvidt de må foretage handlinger, som svarer til fysisk guidning. Nogle tilsyn tolker også loven i retning af, at almindelige plejefamilier ikke må foretage sådanne handlinger.
- Indgrib ses som sidste udvej – følger intention om, at alle muligheder for frivillig medvirken er afprøvet først.
- Medarbejdere giver udtryk for, at magtanvendelser følger **proportionalitetsprincippet**.
- Ingen af de tilsendte indberetningsskemaer indeholder udtalelser fra barnet eller den unge. Ofte angives det, at barnet eller den unge ikke ønskede at udtale sig.
- Der er stor forskel på, hvordan børn og unge oplever brug af magtanvendelse. Det afhænger bl.a. af typen af magtanvendelse, og om de efterfølgende har drøftet situationen med personalet. Nogle børn og unge udtrykker forståelse for indgrebet i konkrete situationer. Andre oplever situationen på en anden måde end medarbejderen og finder derfor indgrebet unødvendigt eller ude af proportioner.
- 48 pct. af medarbejderne på sikrede institutioner har inden for det seneste år oplevet situationer, hvor en medarbejder har optrådt **ydmygende, hånende eller nedværdigende** over for et anbragt barn eller ung, heraf har 37 pct. oplevet det et par gange eller flere. På de delvis lukkede afdelinger har 27 pct. oplevet det, heraf 14 pct. et par gange eller flere. På de åbne har 24 pct. oplevet det, heraf 9 pct. et par gange eller flere. I interview udtrykkes der dog stor enighed om, at det er meget vigtigt at undgå.

5.1 Situationer, hvor indgreb opleves nødvendig

Socialstyrelsen har i december 2019 udgivet den årlige rapport om socialtilsynenes virksomhed¹¹. Rapporten indeholder blandt andet en beskrivelse af udviklingen på en række nøgletal i perioden 2015 til 2018, herunder indberetning om magtanvendelser på børne- og ungeområdet. Magtanvendelser skal indberettes til anbringende kommune med kopi til socialtilsynet. Datagrundlaget for beskrivelsen af udviklingen i antal magtanvendelser er således opgørelser over antallet af indberetninger, sendt til de fem socialtilsyn i perioden. Figuren herunder viser udviklingen i det samlede antal indberetninger.

Figur 15: Antal indberetninger om magtanvendelse, 2015-2018



Det fremgår, at der samlet set har været et fald i antallet af indberetninger om magtanvendelser på 11 pct. fra 2015 til 2018. Hovedparten (68 pct.) af indberetningerne for 2018 drejede sig om fysisk magtanvendelse efter § 9. Derefter kommer indberetninger om undersøgelse af person og opholdsrum (11 pct.) efter § 16 og afværgehjælp (8 pct.) efter § 8¹².

I breddekortlægningen har medarbejdere og ledere på de deltagende institutioner samt plejefamilier svaret på spørgsmål om, hvor ofte de oplever at stå i situationer, hvor det er nødvendigt at gribe ind. De følgende afsnit viser resultaterne af disse spørgsmål for hvert type anbringelsessted. I den følgende gennemgang er der således fokus på, hvor ofte medarbejderne oplever et behov for at gribe ind, samt hvilke typer indgreb det typisk drejer sig om¹³. Det skal pointeres, at der ikke nødvendigvis kan sættes lighedstegn mellem omfanget af oplevet behov og faktiske indgreb. Medarbejderne kan godt angive, at de oplever et behov, uden at det nødvendigvis fører til et reelt indgreb.

I gennemgangen af det oplevede behov for indgreb blandt de forskellige typer af anbringelsessteder er det en væsentlig pointe, at der er forskel på de børn og unge, der er anbragt de enkelte steder, jf. beskrivelsen af målgrupperne i kapitel 1.

5.1.1 De sikrede institutioner

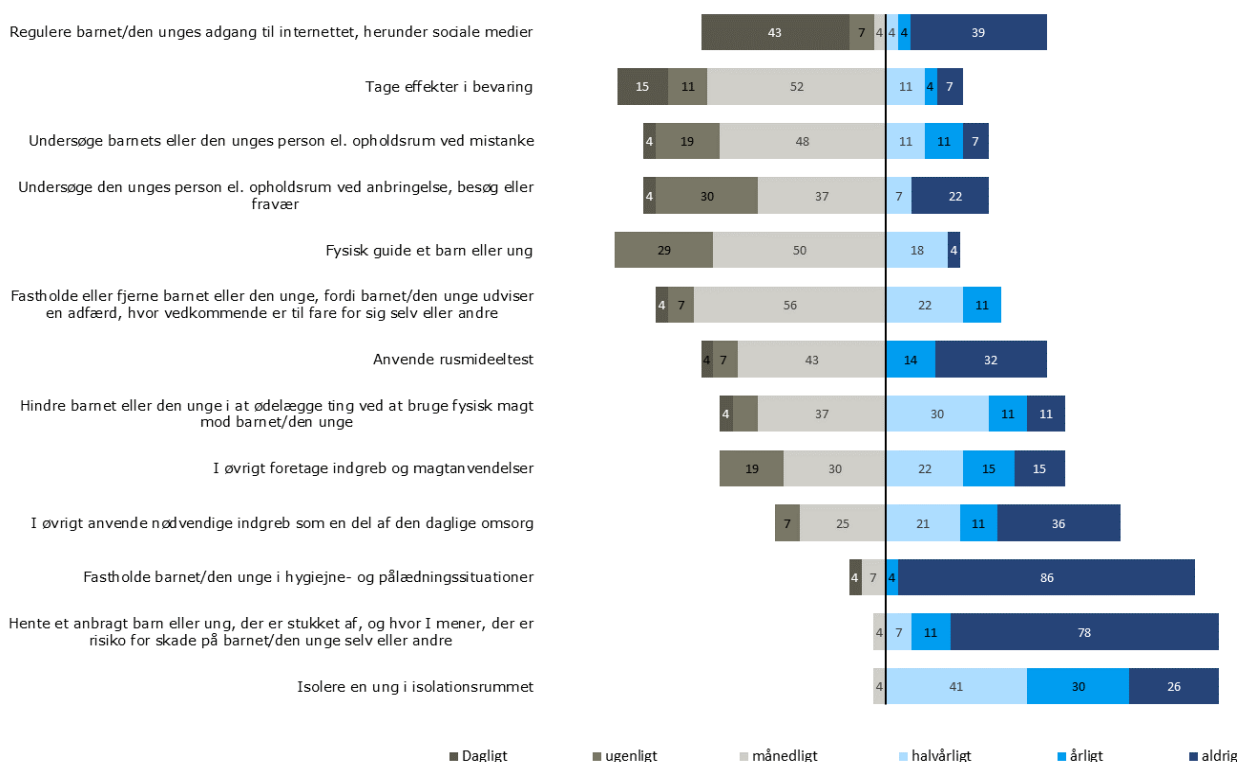
Som det fremgår af tabel 2, gælder de fleste af voksenansvarslovens bestemmelser for de sikrede institutioner. Figuren herunder viser en opgørelse over, hvor ofte medarbejderne på de sikrede institutioner oplever situationer, hvor det er nødvendigt at gribe ind på forskellig vis.

¹¹ <https://socialstyrelsen.dk/udgivelser/socialstyrelsens-arsrapport-om-socialtilsynenes-virksomhed-i-2018>

¹² Det skal her nævnes, at fx fysisk guidning ikke er en magtanvendelse. Fysisk guidning skal derfor ikke indberettes og indgår således ikke i opgørelsen.

¹³ Der er for alle anbringelsessteder lavet analyser af, hvorvidt der er forskel på oplevelsen af behovet for at anvende fysisk magt for at undgå personskade afhængig af, om man har deltaget i opkvalificeringsforløb. Der er i ingen tilfælde signifikant forskel.

Figur 16: Hvor ofte du oplever, at det er nødvendigt, at I gør brug af disse typer indgreb? (Medarbejdere, sikrede institutioner)



Note: n=28. Tallene i figuren angiver andel i pct

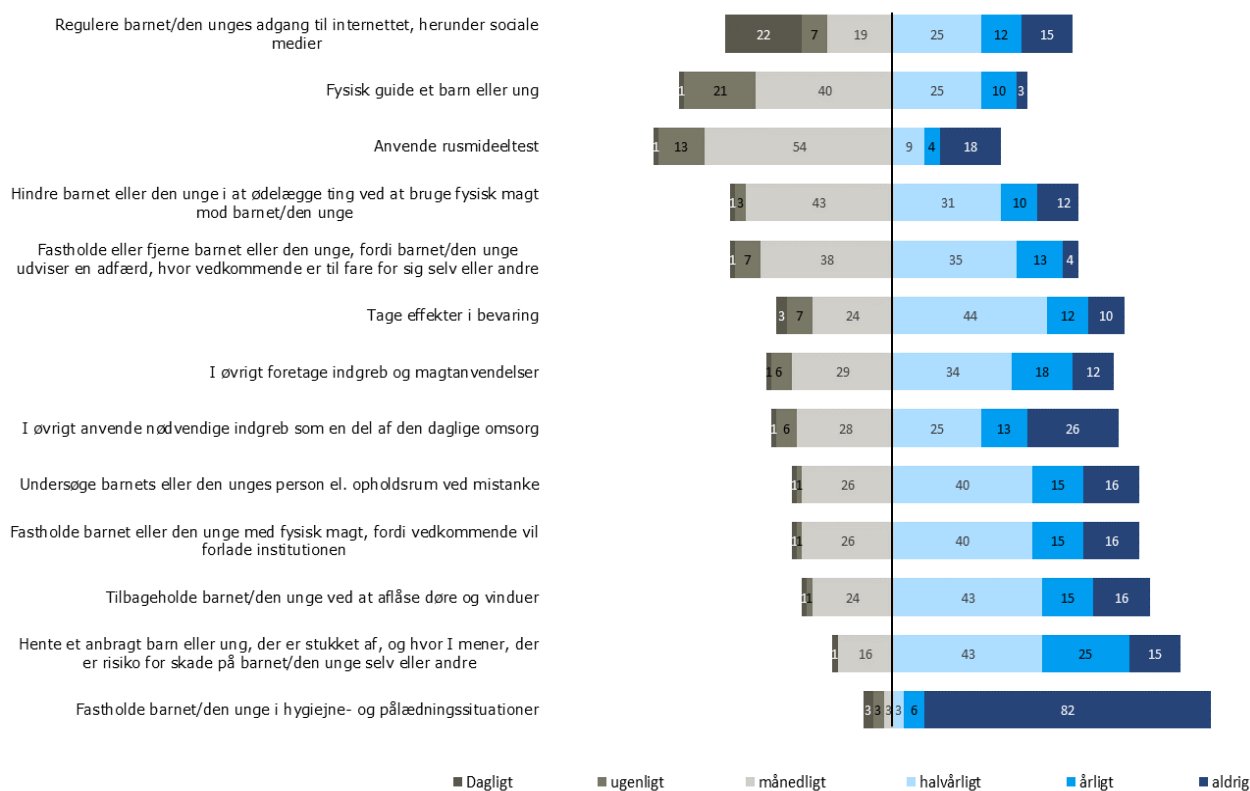
Det fremgår af figuren, at 43 pct. af medarbejderne dagligt oplever behov for at regulere barnet/den unges adgang til internettet, herunder sociale medier. Derudover oplever medarbejderne på de sikrede institutioner også især behov for at tage effekter i bevaring, undersøge person eller opholdsrum, gribe ind med fysisk guidning og anvende fysisk magt for at undgå personskade. Således angiver fra 67 til 79 pct., at de månedligt eller oftere oplever behov for at gøre brug af disse indgreb. I 2013 foretog Rambøll en kortlægning af magtanvendelser over for anbragte børn og unge¹⁴. Dengang viste kortlægningen, at 90 pct. af de sikrede institutioner anvendte fysisk magt for at undgå personskade månedligt eller oftere. Spørgsmålene er ikke stillet på samme måde i de to undersøgelser, og det er derfor ikke muligt at analysere en udvikling mellem de to undersøgelsestidspunkter.

5.1.2 De delvis lukkede afdelinger

Figuren herunder viser, hvor ofte medarbejderne på de delvis lukkede afdelinger oplever, at det er nødvendigt at gøre brug af forskellige former for indgreb. Af figuren fremgår det, at medarbejderne her oftest oplever et behov for at regulere barnet eller den unges adgang til internettet, herunder sociale medier. Det oplever 22 pct. af medarbejderne på de delvis lukkede afdelinger dagligt. Derudover oplever medarbejderne ofte behov for at anvende fysisk guidning og foretage rusmiddeltest. Henholdsvis 68 og 62 pct. oplever dette behov månedligt eller oftere.

¹⁴ Konsulentbistand i relation til Magtanvendelsesudvalget. <https://sim.dk/media/12129/konsulentbistand-i-relation-til-magtanvendelsesudvalget.pdf>

Figur 17: Hvor ofte du oplever, at det er nødvendigt, at I gør brug af disse typer indgreb? (Medarbejdere, delvis lukkede afdelinger)



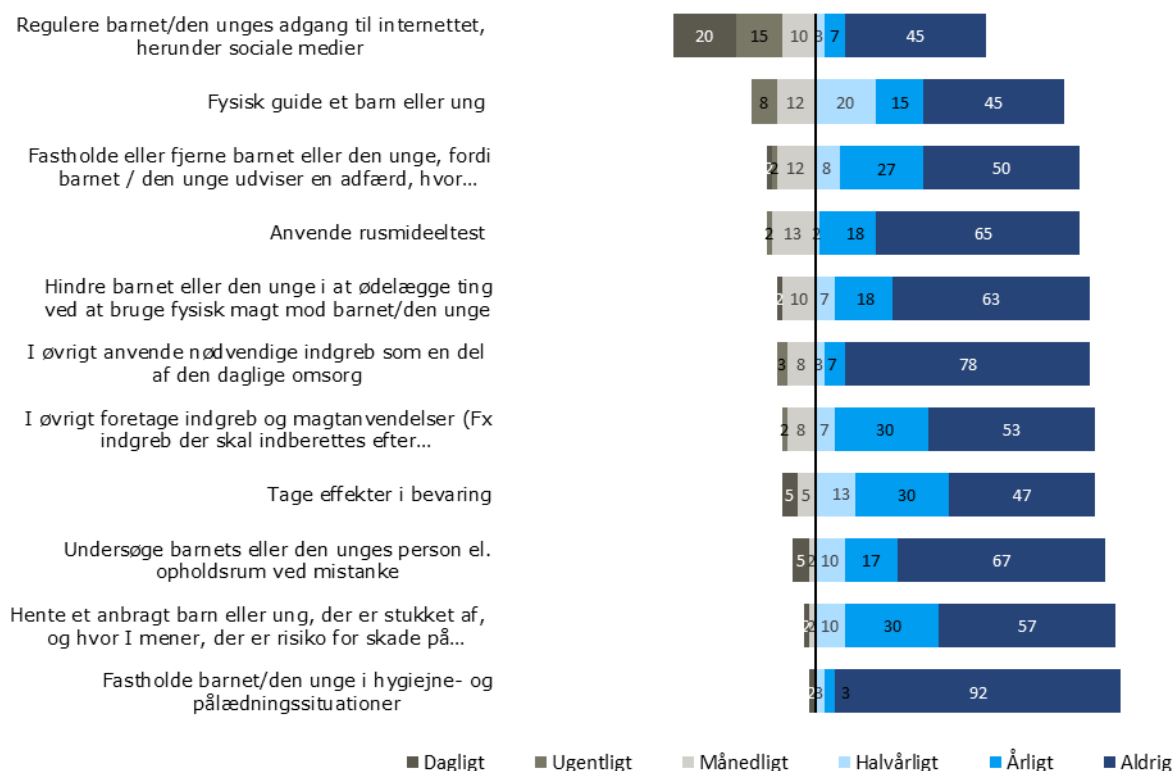
Note: n=68. Tallene i figuren angiver andel i pct

Det fremgår, at der er forholdsvis stor spredning på medarbejdernes vurdering af, hvor ofte de har behov for at tilbageholde ved aflåsning af yderdøre og vinduer samt at fastholde børn eller unge, som vil forlade afdelingen. Omkring en fjerdedel af medarbejderne angiver, at de månedligt eller oftere har behov for både at tilbageholde og fastholde. Omvendt angiver omkring en tredjedel, at de aldrig eller kun årligt står i situationer, hvor det er nødvendigt at bruge disse to muligheder.

5.1.3 De åbne institutioner

Figuren herunder viser, hvor ofte medarbejderne på de åbne institutioner uden børn og unge med funktionsnedsættelser angiver, at de oplever et behov for at gøre brug af magtanvendelse eller andre indgreb. Figuren viser, at medarbejderne på de åbne institutioner oftest oplever, at det er nødvendigt at regulere barnet eller den unges adgang til internettet, herunder sociale medier, samt at gøre brug af fysisk guidning og fysisk magtanvendelse for at undgå personskade. Henholdsvis 45, 20 og 16 pct. af medarbejderne på de åbne institutioner oplever månedligt eller oftere behov for disse typer af indgreb. Det fremgår desuden, at medarbejderne på de åbne institutioner generelt ikke oplever et behov for at gøre brug af magtanvendelse og indgreb lige så ofte som medarbejdere på sikrede institutioner og delvis lukkede afdelinger. Det kan ses ved, at en mindre andel af de samlede besvarelser ligger til venstre for den linje, der angiver overgangen fra månedligt til halvårligt behov.

Figur 18: Hvor ofte du oplever, at det er nødvendigt, at I gør brug af disse typer indgreb? (Medarbejdere, åbne institutioner uden børn og unge med funktionsnedsættelser)



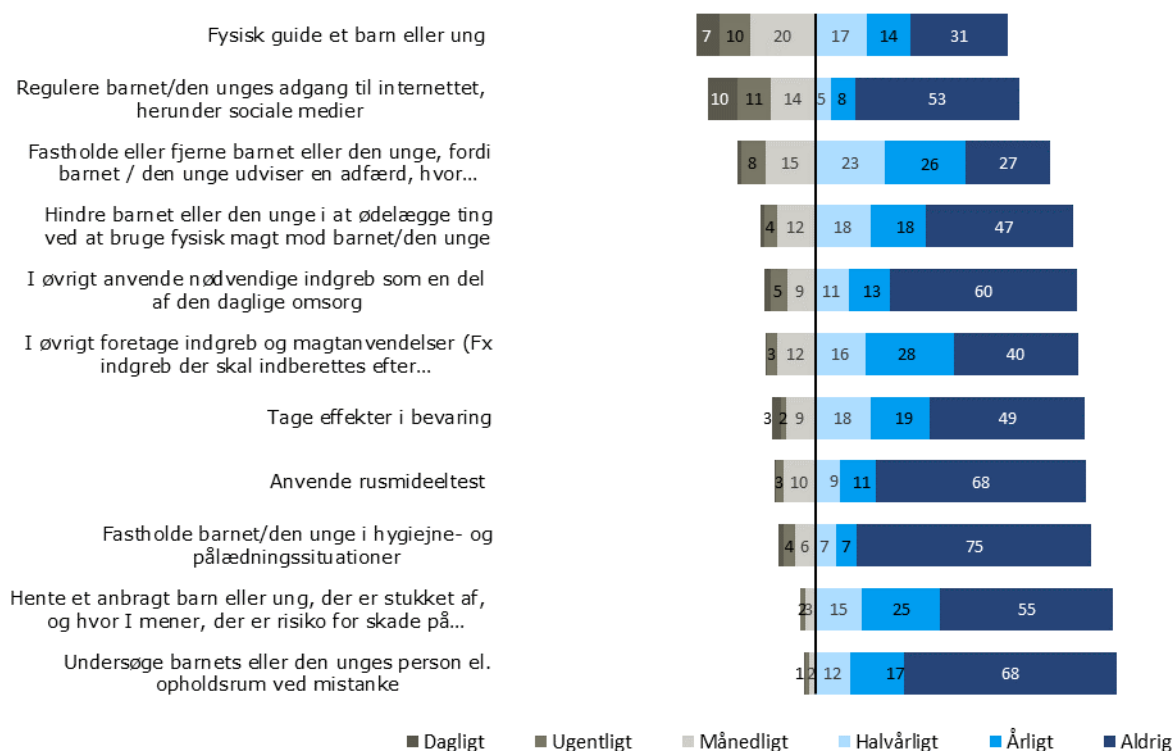
Note: n=60. Tallene i figuren angiver andel i pct.

Figuren herunder viser, hvor ofte medarbejdere på åbne institutioner, hvor der er anbragt børn og unge med funktionsnedsættelser, oplever at have behov for at gøre brug af de forskellige typer indgreb¹⁵. Medarbejderne på disse institutioner oplever oftest, at der er behov for at anvende fysisk guidning, regulere adgang til internettet, herunder sociale medier, og anvende fysisk magt for at undgå personskade. Henholdsvis 37, 35 og 24 pct. af medarbejderne oplever behov for at gribe ind på denne måde månedligt eller oftere.

Det fremgår, at behovet for at gøre brug af både fysisk guidning og fysisk magt for at undgå personskade opleves oftere på de åbne institutioner, hvor der er anbragt børn og unge med funktionsnedsættelser, end på de øvrige åbne institutioner. Der er en forskel på henholdsvis 17 procentpoint og 8 procentpoint. Til gengæld opleves behovet for at regulere adgangen til internettet, herunder sociale medier sjældnere på åbne institutioner, hvor der er anbragt børn og unge med funktionsnedsættelser, end på øvrige åbne institutioner (10 procentpoint lavere).

¹⁵ Institutionerne medtages i denne kategori, hvis de blot har haft et barn med funktionsnedsættelse anbragt siden 1. januar 2017. Medarbejderne svarer ikke specifikt med disse børn for øje. Der kan være stor variation i graden og typen af funktionsnedsættelser mellem disse åbne institutioner.

Figur 19: Hvor ofte du oplever, at det er nødvendigt, at I gør brug af disse typer indgreb? (Medarbejdere, åbne institutioner med børn og unge med funktionsnedsættelser)



Note: n=188. Tallene i figuren angiver andel i pct.

5.1.4 Plejefamilier

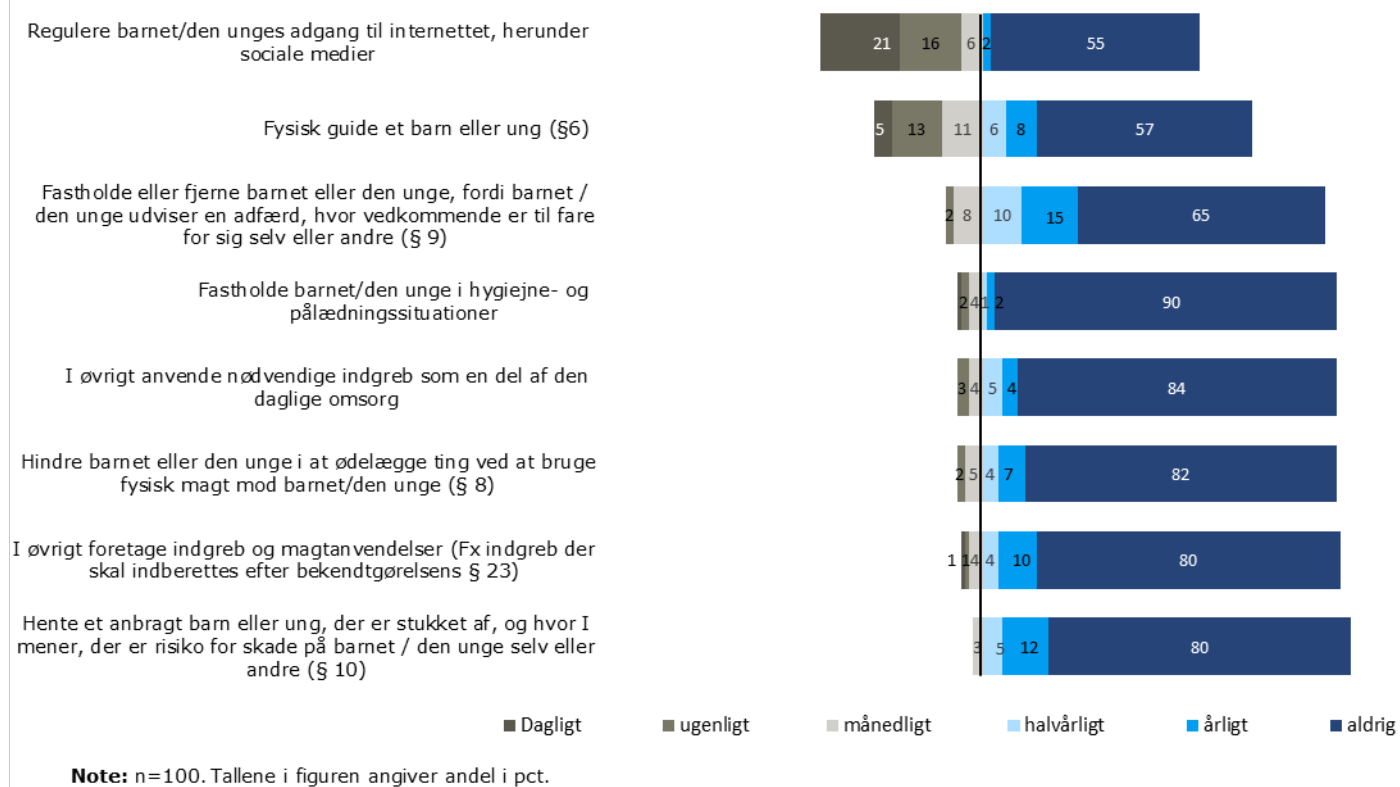
Figurene herunder viser henholdsvis de kommunale og de almindelige plejefamiliers svar på spørgsmålet om, hvor ofte de oplever, at det er nødvendigt at gøre brug af de nævnte typer indgreb. Figurene viser yderligere en reduktion i det samlede oplevede behov for at gøre brug af indgreb i forhold til de åbne institutioner. Der er dog alligevel nogle plejefamilier, både blandt de kommunale og de almindelige, som angiver, at de nogle gange oplever, at det er nødvendigt at gøre brug af forskellige typer indgreb. For begge typer plejefamilier gælder, at flest angiver behov for at regulere barnet eller den unges adgang til internettet, herunder sociale medier, efterfulgt af fysisk guidning som de indgreb, de oftest oplever et behov for at anvende. Henholdsvis 43 og 45 pct. af de kommunale og almindelige plejefamilier angiver, at de månedligt eller oftere har behov for at regulere adgang til internettet.

De almindelige plejefamilier oplever et lidt større behov for at anvende fysisk guidning, end de kommunale plejefamilier. Således angiver 35 pct. af de almindelige plejefamilier, at de månedligt eller oftere oplever behov for at anvende fysisk guidning, mens det er 29 pct. af de kommunale plejefamilier. Derefter er det blandt de kommunale plejefamilier fysisk magtanvendelse for at undgå personskade, som flest (10 pct.) angiver at opleve et behov for at gøre brug af månedligt eller oftere. Hos de almindelige plejefamilier angiver henholdsvis 18 og 11 pct., at de månedligt eller oftere oplever, at det er nødvendigt at gøre brug af fastholdelse i forbindelse med hygiejne- og påklædningsituationer og fysisk magtanvendelse for at undgå personskade.

Oplevelsen af behov for at anvende fysisk magt i situationer med risiko for personskade påkalder sig opmærksomhed, fordi hverken de kommunale eller de almindelige plejefamilier har hjemmel til at gøre brug af fysisk magt i disse situationer. De kan godt have en oplevelse af, at det jævnligt er nødvendigt

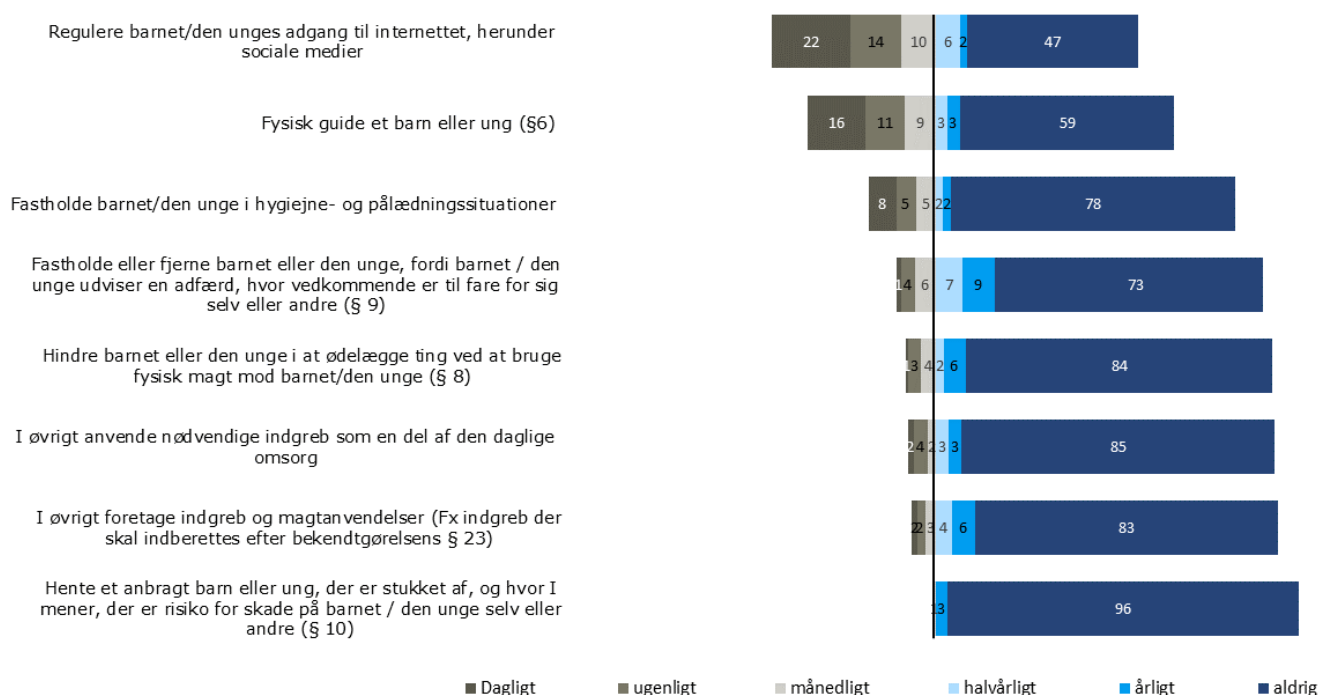
uden decideret at foretage indgrebene. Resultaterne tegner dog det samme billede som kortlægningen af magtanvendelser fra 2013. Dengang viste kortlægningen, at ca. 10 pct. af plejefamilierne anvendte fysisk magt for at undgå personskade månedligt eller oftere¹⁶.

Figur 20: Hvor ofte du oplever, at det er nødvendigt, at I gør brug af disse typer indgreb? (Kommunale plejefamilier)



¹⁶ Ibid.

Figur 21: Hvor ofte du oplever, at det er nødvendigt, at I gør brug af disse typer indgreb? (Almindelige plejefamilier)



Note: n=374. Tallene i figuren angiver andel i pct

Gennemgangen af medarbejdernes angivelse af, hvor ofte de oplever, at det er nødvendigt at gøre brug af de forskellige bestemmelser i voksenansvarsloven, viser et billede af, at det største behov for at gøre brug af mulighederne for magtanvendelse og andre indgreb findes hos de sikrede institutioner og de delvis lukkede afdelinger. Det er ikke overraskende i betragtning af, at det også er her, man finder de mest udfordrede målgrupper. Både medarbejderne på de åbne institutioner og plejefamilierne oplever dog også månedligt eller oftere situationer, hvor det er nødvendigt at gøre brug af flere af voksenansvarslovens muligheder for indgreb.

Overordnet set viser gennemgangen, at især behovet for at regulere barnet eller den unges adgang til internettet og sociale medier opleves relativt ofte på tværs af alle typer af anbringelsessteder. Derudover fremgår det også, at medarbejderne på tværs af typer af anbringelsessted forholdsvis ofte oplever behov for at anvende fysisk guidning og fysisk magt for at undgå personskaade. Hertil kommer, at de delvis lukkede afdelinger forholdsvis ofte oplever et behov for at gøre brug af muligheden for at foretage rusmiddeltest, ligesom især de sikrede institutioner ofte oplever et behov for at tage effekter i bevaring samt foretage undersøgelse af person eller opholdsrum.

De kvalitative interview giver mere uddybede forklaringer på, hvordan de forskellige typer af anbringelsessteder ser behovet for at gøre brug af bestemmelserne i voksenansvarsloven. Det skal pointeres, at gruppen af interviewpersoner er ganske heterogen. Selv inden for de åbne institutioner kan der være stor forskel på den anbragte målgruppe. Det har naturligt nok betydning for deres vurdering af, hvilke indgreb de har behov for at foretage og hvor ofte. På tværs af interviewene har der dog været en tendens til, at interviewpersonerne i høj grad har forholdt sig konkret til fysisk guidning og fysisk magtanvendelse for at undgå personskaade. Hovedparten af interviewpersonerne beskriver **fysisk guidning** som et godt redskab, som de ofte har behov for at anvende. Flere påpeger det positive i, at de med § 6 i voksenansvarsloven nu har fået et redskab til at varetage omsorg og hensyn til fællesskabet, der ligger

før en eventuel magtanvendelse¹⁷. Fysisk guidning fremhæves som et godt og skånsomt redskab til konfliktnedtrapning.

Flere fremhæver imidlertid også, at fysisk guidning i praksis ikke kun skal betragtes som et redskab til at håndtere konflikt-situationer. Der kan også være tale om det, man kan kalde **positiv guidning**, hvor det bruges til at føre børn og unge til gode situationer; ikke kun væk fra dårlige situationer. Derudover fremhæver flere, at det at anvende fysisk guidning til at undgå optrapning af konflikter ofte opleves som nærhed og omsorg af børnene eller de unge. Flere børn og unge i mål-grupperne reagerer ofte positivt på fysisk kontakt og berøring, når personale fx lægger en arm om deres skulder. Det afhænger dog af den enkelte situation og af den relation den pågældende medarbejder har til barnet eller den unge. Medarbejdere som arbejder med mindre børn, fremhæver desuden, at de i deres daglige arbejde ofte har behov for at anvende fysisk guidning i forbindelse med påklædnings-situationer eller til at understøtte sproglige beskeder.



Det behøver ikke være isolation og væk. Guidning bruger vi hele tiden. Nogle gange et fysisk skub for at komme i gang med noget.
(Medarbejder på åben døgninstitution)

Flere interviewpersoner beskriver feltet mellem fysisk guidning og **fysisk magtanvendelse** for at undgå personskade som en balancegang. Nogle steder bruger man fysisk guidning forholdsvis ofte, mens man kun sjældent har behov for at gøre brug af magtanvendelse. Andre steder oplever jævnligt situationer, hvor fysisk guidning ikke er tilstrækkelig, og hvor situationen nødvendiggør, at personalet må overgå til at anvende fysisk magt for at varetage omsorgen for barnet/den unge eller andre. Fx oplever anbringelsessteder, som også har børn og unge med svært selvskadende adfærd, at fysisk guidning ofte ikke er tilstrækkeligt. Her oplever man, at det relativt ofte er nødvendigt at foretage en magtanvendelse for at sikre barnet eller den unges fysiske velbefindende.

I gennemgangen ovenfor fremgik det, at respondenter fra **plejefamilier** i flere tilfælde har svaret, at de oplever at stå i situationer, hvor der er behov for at foretage forskellige indgreb, også med indgreb som voksenansvarsloven ikke giver dem hjemmel til. Som beskrevet i kapitel 4 viser evalueringen, at der af forskellige årsager er et begrænset kendskab til voksenansvarsloven hos plejefamilier bredt set og i særdeleshed hos almindelige plejefamilier.

Interviews med plejefamilierne peger imidlertid også på, at de indimellem oplever situationer, hvor de er nødt til at gribe ind. Flere af socialtilsynene giver udtryk for en fornemmelse af, at mange plejefamilier bruger magtanvendelse og indgreb, som de ifølge voksenansvarsloven ikke har hjemmel til. Tilsynene taler om et stort antal ulovlige indgreb. Nogle plejefamilier indberetter magtanvendelser, men socialtilsynene vurderer, at der er et stort mørketal her, fordi mange ikke indberetter. Det kan således tale for, at det behov for at gøre brug af forskellige indgreb, som fremgik af plejefamiliernes spørgeskema-besvarelser ovenfor, faktisk også ofte fører til reelle indgreb og magtanvendelse. Interviewene med plejefamilierne peger også på, at nogle (også almindelige plejefamilier) gør brug af magtanvendelse for at undgå personskade.

I kapitel 4 fremgik det, at anbringelseskommuner ikke altid tager højde for anbringelsesstedets beføjelser til at foretage indgreb og magtanvendelse, når de vælger anbringelsessted. Det kan potentielt set være en udfordring for bl.a. plejefamilier. Man kan forestille sig, at der hos plejefamilier er anbragt børn og unge med en adfærd, som sandsynliggør behovet for at gøre brug af magtanvendelse og andre indgreb. Dette er dog ikke undersøgt nærmere i evalueringen.

¹⁷ Inden voksenansvarsloven var det antaget, at såvel personale som plejefamilier måtte anvende fysisk guidning. Med loven har de fagprofessionelle blot fået klar hjemmel til fysisk guidning.

Flere af tilsynene pointerer, at der er flere årsager til, at plejefamilier har et begrænset kendskab til voksenansvarsloven, og at de derfor kan komme til at foretage indgreb, som de ikke er klar over, at de ikke har hjemmel til. Som det fremgår af kapitel 3, er almindelige plejefamilier ikke omfattet af voksenansvarslovens § 6 om fysisk guidning, i modsætning til kommunale plejefamilier og de øvrige typer af anbringelsessteder. Af vejledningen til voksenansvarsloven fremgår det imidlertid, at det ikke er hensigten med loven at afskære almindelige plejefamilier fra muligheden for at anvende fysisk guidning. I vejledningens kapitel 6, stk. 57¹⁸ hedder det:



Det antages, at plejefamilier kan foretage de samme omsorgshandlinger og indgreb over for barnet eller den unge, som forældre kan over for deres egne børn. Forældre og plejefamilier kan således som led i varetagelsen af den daglige omsorg foretage visse indgreb over for et anbragt barn eller en ung, herunder f.eks. ved at lægge en arm om skulderen på barnet eller den unge for at angive, at man ønsker, at vedkommende skal følge med eller andre lignende omsorgstiltag.

Det afgørende i denne sammenhæng er, at almindelige plejefamilier betragtes som familier i private hjem. Derfor er det ikke nødvendigt, at lovgivningen regulerer de handlemuligheder, som alle forældre har i forhold til varetagelse af den daglige omsorg, herunder fysisk guidning. Kommunale plejefamilier og øvrige anbringelsessteder indtræder i en mere professionel relation til barnet eller den unge, hvorfor deres handlemuligheder begrænses til det, der er angivet i lovgivningen.

Det er dog ud fra de kvalitative interview tydeligt, at i hvert fald nogle af de almindelige plejefamilier og nogle af tilsynene har en oplevelse af, at man som almindelig plejefamilie ikke må anvende fysisk guidning, fordi de ikke er omfattet af voksenansvarslovens § 6. Under interview med almindelige plejefamilier er det også påpeget, at nogle af dem er blevet vejledt og undervist ud fra den opfattelse. Evalueringen viser dermed, at der kan være behov for at præcisere især almindelige plejefamiliers handlemuligheder. Et af socialtilsynene peger på, at en mulighed for at give almindelige plejefamilier et mere klart billede af, hvad de må og ikke må, kunne være at inkludere dem under § 6 om fysisk guidning. Eller alternativt at skrive fysisk guidning eksplicit ind under voksenansvaret i § 3.

Flere af tilsynene giver også udtryk for, at plejefamilier står i vanskelige situationer, fordi de har dårlige vilkår for at arbejde med forebyggelse, sammenlignet med institutioner. En plejefamilie er et mindre miljø, hvor der er dårligere mulighed for sparring og understøttelse af forebyggende tiltag. Det fremhæves, at arbejdet her ofte er mindre metodisk og mere personbåret, end tilfældet er i et institutionsmiljø, hvilket kan gøre det vanskeligt at arbejde systematisk og langsigtet med forebyggende redskaber. Spørgeskemabesvarelserne fra de **delvis lukkede afdelinger** viste en forholdsvis stor spredning i medarbejdernes angivelse af, hvor ofte de oplever et behov for at gøre brug af henholdsvis § 12 og § 13 om **tilbageholdelse og fastholdelse**. De kvalitative interview afspejler spredningen i medarbejdernes besvarelser om hyppighed af anvendelsen, idet der tegnes et billede af fem delvis lukkede afdelinger med forskellig kultur for at anvende de særlige beføjelser. På nogle af de delvis lukkede afdelinger anses de særlige beføjelser som et nødvendigt og kærkomment redskab til at fastholde de unge i behandling og anvendes derfor relativt ofte. På andre institutioner er man mere forsigtig med at anvende de udvidede beføjelser, dels fordi de opleves som vanskelige at integrere i den socialpædagogiske indsats, dels fordi de nærmere rammer for især tilbageholdelse, som fastsættes af kommunalbestyrelsen i anbringende kommune, opleves som begrænsende. Dette resulterer på særligt en delvis lukket afdeling i sjældnen brug af de særlige beføjelser. Endelig skal en del af forklaringen på forskelle i hyppigheden, hvormed de

¹⁸ <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=212161>

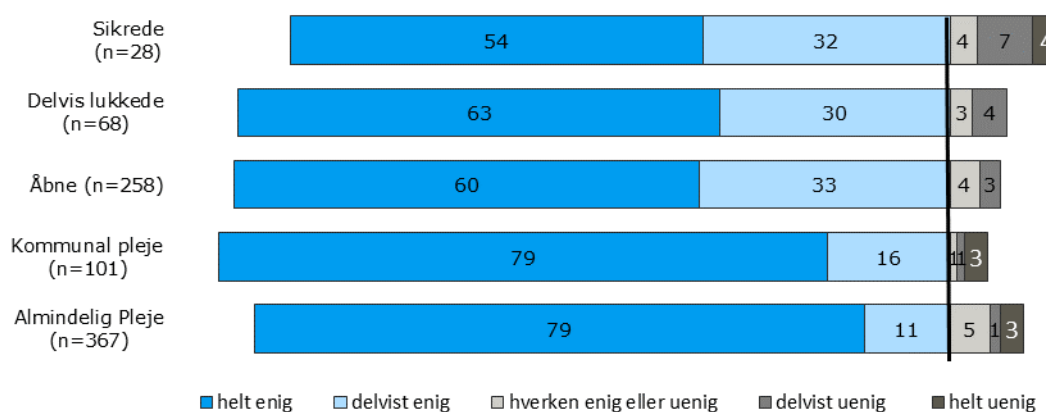
udvidede beføjelser anvendes, givetvis findes i de fem delvis lukkede afdelingers mere eller mindre forskellige målgrupper.

5.2 Behov i dagligdagen

I de foregående afsnit har fokus været på at beskrive, i hvilket omfang medarbejdere og plejefamilier oplever situationer, hvor det er nødvendigt at gribe ind. Afsnittet har således tegnet et billede af, i hvilket omfang voksenansvarsloven anvendes i praksis. I forlængelse heraf er der i dette afsnit fokus på nogle af de situationer, der især indeholder dilemmaer for medarbejderne i forhold til at vurdere, om og i givet fald hvilke(t) indgreb der er behov for at foretage.

I spørgeskemaet har personale og plejefamilier besvaret spørgsmål om, hvorvidt det i dagligdagen er let at vurdere, om der er behov for at anvende fysisk magt mod barnet/den unge for at undgå personskade, samt om der er hjemmel til det. Figurene herunder viser besvarelsene af disse to spørgsmål.

Figur 22: I dagligdagen er det let at vurdere, hvorvidt der er behov for at anvende fysisk magt mod barnet/den unge



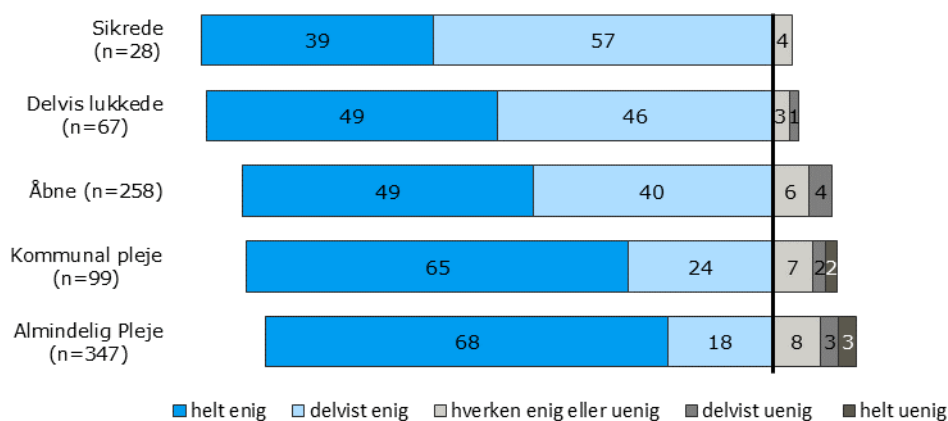
Note: "Ved ikke"-svar er taget ud af analysen. Figuren angiver andele i pct. Skillelinjen markerer andelen, der svarer helt enig eller delvist enig.

Figurene viser, at især plejefamilierne finder det let at vurdere, om der er behov for at anvende magt i det daglige. Således er 79 pct. af både de kommunale og almindelige plejefamilier helt enige i, at det er let at vurdere, mens henholdsvis yderligere 16 og 11 pct. er delvist enige. På de åbne institutioner og delvis lukkede afdelinger er henholdsvis 60 og 63 pct. helt enige i, at det er let at vurdere i dagligdagen. Lidt færre (54 pct.) er helt enige heri. Den højeste andel, der svarer helt uenig og delvist uenig findes blandt medarbejderne på de sikrede institutioner (11 pct.).

Når plejefamilierne i højere grad end personalet på de øvrige anbringelsestyper giver udtryk for, at det i dagligdagen er let at vurdere, om der er behov for at anvende fysisk magt for at undgå personskade, kunne det være en nærliggende tanke, at det hænger sammen med, at der er færre bestemmelser i voksenansvarsloven, som gælder plejefamilier. Formuleringen i spørgsmålet er imidlertid ikke rettet mod behovet for at anvende de redskaber, de har hjemmel til, men mod deres vurdering af behov for at anvende fysisk magt for at undgå personskade. I afsnittene ovenfor fremgik det desuden, at en vis andel af både kommunale og almindelige plejefamilier angiver, at de faktisk oplever, at det er nødvendigt også at gøre brug af fysisk magt for at undgå personskade en gang imellem. I det lys er der her nærmere tale om, at plejefamilier helt reelt finder det lettere at vurdere, hvornår der er behov for at bruge fysisk magt for at undgå personskade.

Det samme billede ses i forhold til at vurdere, om der er hjemmel til at bruge fysisk magt over for barnet eller den unge for at undgå personskade. Her er det også blandt plejefamilierne, at den største andel er helt enige i, at det i dagligdagen er let at vurdere, som det fremgår af figuren herunder. Her kan fortolkningen dog godt være, at det også bør være lettere for plejefamilier, fordi de netop ikke har hjemmel til at bruge fysisk magt for at undgå personskade. Det fremgår af figuren, at også almindelige plejefamilier virker ret sikre i deres vurdering af, om der er hjemmel i det enkelte tilfælde. Således angiver 86 pct., at de er helt enige eller delvist enige. På den anden side et det fremgået af de foregående afsnit, at plejefamilier i interviewene har givet udtryk for usikkerhed i forhold til fx anvendelse af fysisk guidning og afværgehjælp.

Figur 23: I dagligdagen er det let at vurdere, om der er hjemmel til at bruge fysisk magt over for barnet/den unge



Note: "Ved ikke"-svar er taget ud af analysen. Figuren angiver andele i pct. Skillelinjen markerer andelen, der svarer helt enig eller delvist enig.

De kvalitative interview peger også på nogle områder, hvor medarbejdere og plejefamilier i det daglige kan stå i dilemmaer, hvor det er vanskeligt at vurdere behovet for at gøre brug af magtanvendelse og andre indgreb. Flere interviewpersoner er inde på, at der er overladt en del til fortolkning i forhold til omsorgsforpligtelsen i § 3. Det betyder, at man som medarbejder kan stå i situationer, hvor det kan være svært at vurdere, om det går ind under hensynet til omsorg for barnet eller den unge. Det kan fx dreje som om lægebesøg eller meget usund kost. Dilemmaet her er, om man som medarbejder skal respektere barnet eller den unges ret til selv at bestemme, hvad han/hun spiser, og til at afgøre, om han/hun vil til lægen i konkrete situationer. Interviewene peger på, at medarbejdere og plejefamilier kan være i tvivl om, hvornår de må foretage sådanne indgreb i selvbestemmelsesretten med henvisning til omsorgsforpligtelsen. Derudover beskriver flere plejefamilier et dilemma i forhold til at vurdere, hvornår eller om de må gøre brug af fysisk guidning som en del af omsorgsforpligtelsen.

Andre beskriver dilemmaer i forhold til at anvende fysisk guidning over for børn eller unge med funktionsnedsættelse, fordi det kan være vanskeligt at vurdere, hvornår der ydes modstand, og om en fiksering i en kørestol kan være en magtanvendelse, selvom det af en ergoterapeut er vurderet som hensigtsmæssig. Endelig giver forholdsvis mange interviewpersoner på tværs af typer af anbringelsessteder udtryk for at være i tvivl om, hvorvidt de må inddrage mobiltelefoner med henvisning til omsorg for barnet eller den unge. Fx i situationer, hvor brug af mobiltelefon giver dårlige søvnavaner.

5.3 Øvrige intentioner

I de foregående afsnit har der været fokus på, i hvilket omfang de forskellige typer af anbringelsessteder har behov for – og i praksis også anvender – de forskellige former for magtanvendelse og indgreb, som voksenansvarsloven giver mulighed for. En del af lovens intentioner og indhold er imidlertid også, at magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten skal være undtagelsesvis og først må anvendes, når alle muligheder for frivillig medvirken er afprøvet, samt at det ikke må erstatte socialpædagogisk indsats. Dertil kommer, at et eventuelt uundgåeligt indgreb skal være så skånsomt og kortvarigt som muligt, skal tage hensyn til andre, skal følge proportionalitetsprincippet, og at der ikke må forekomme ydmygende og hånende behandling.

5.3.1 Undgå magtanvendelse og indgreb

I de kvalitative interview lægger mange interviewpersoner vægt på, at generelt og langsigtet arbejde med forebyggelse er helt afgørende i forhold til at forebygge situationer, hvor magtanvendelse eller andre indgreb bliver nødvendige. Det handler meget om rammerne på det enkelte sted og medarbejdernes tilgang til børnene eller de unge. Denne del behandles nærmere i afsnit 6.2 i næste kapitel. Her er der nærmere fokus på de konkrete forsøg på at undgå de episoder, der kan ende i magtanvendelse eller andre indgreb i selvbestemmelsesretten.

Det fremgår af beskrivelserne i de indhentede indberetningsskemaer, at medarbejderne typisk har forsøgt at tale med den anbragte forud for hændelsen med henblik på at nedtrappe den konkrete konflikt. Af de kvalitative interview fremgår det også, at de fleste netop peger på, at deres tilgang i forhold til at undgå magtanvendelse typisk er at tale med barnet eller den unge for at deeskalere den konkrete situation. Flere nævner desuden, at de ud over at tale med barnet eller den unge også forsøger at aflede, og at det er vigtigt at give barnet eller den unge plads til at gå væk fra situationen. Andre peger på, at de ofte laver et personaleskift, så det er en anden voksen, der overtager snakken i den konflikt, der er ved at opstå. Oplevelsen er, at det kan være nedtrappende i sig selv, at barnet eller den unge kan snakke med en anden end den, som konflikten opstod med. Denne mulighed har plejefamilier ikke i samme omfang som personale på institutioner. Flere plejefamilier peger på, at de i stedet ofte konsulterer familieplejekonsulenten undervejs i situationen med henblik på at få sparring på den konkrete situation. Mange anvender konkrete deeskalerende redskaber, som de har modtaget undervisning i.

Generelt angiver de fleste interviewpersoner, at de føler sig godt klædt på til at håndtere og nedtrappe konflikter med børnene eller de unge. De fremhæver, at det i høj grad også handler om at kende det enkelte barn eller den unge godt, så det er tydeligt at se de tidlige tegn på konflikt. Nogle af medarbejderne på delvis lukkede afdelinger peger på, at den måde, hvormed man møder barnet eller den unge, er afgørende. Både den verbale kommunikation og kropssproget kan i sig selv være konfliktnedtrappende eller det modsatte. Det fremhæves som afgørende at møde barnet eller den unge med en anerkendende tilgang, ikke mindst i situationer hvor der er ved at opstå en konflikt.

Ovenstående indikerer, at man på anbringelsesstederne gør meget for at forsøge at opnå frivillig medvirken, så en magtanvendelse kan undgås. Flere af interviewpersonerne lægger da også stor vægt på, at magtanvendelse er absolut sidste udvej, fordi det gør skade på den relation, den voksne har opbygget til barnet eller den unge. Netop relationen opfattes af mange som meget afgørende for den pædagogiske indsats over for barnet eller den unge.

5.3.2 Under indgrebet

Som nævnt, er en del af intentionerne bag loven også, at indgreb skal være så skånsomme og kortvarige som muligt, tage hensyn til andre og følge proportionalitetsprincippet. Det er generelt meget vanskeligt at vurdere dette, da det næsten kræver, at man overværer den situation, der beskrives.

Situationerne kan beskrives og opleves forskelligt af henholdsvis personale og barnet eller den unge selv. Generelt giver medarbejdere i interviewene udtryk for, at de for det første forsøger at undgå magtanvendelse, og dernæst at de kun udøver magt i det nødvendige omfang. Flere beskriver, at situationerne alligevel kan blive voldsomme, og at de i sig selv kan være ydmygende for barnet eller den unge.

Både interviewene og beskrivelser af situationerne i indberetningsskemaerne efterlader dog det indtryk, at medarbejderne mener, at magtanvendelsen eller indgrebet var nødvendigt, og at det foregik så skånsomt som muligt. I et indberetningsskema beskrives det fx, hvordan medarbejdere først beder et barn om at slippe sit tag i et andet mindre barn for dernæst at befri det mindre barn ved en magtanvendelse, da barnet ikke imødekommer medarbejdernes ønske. I et andet indberetningsskema er der et tilsvarende eksempel på, at medarbejdere først forsøger sig med pædagogiske virkemidler, før de gør brug af en magtanvendelse. En ung har i dette tilfælde forladt institutionen med trusler og ødelæggelse af genstande, hvorefter medarbejdere følger efter og forsøger at motivere den unge til at vende tilbage via dialog. Da den unge ikke reagerer, fortæller medarbejderne den unge, at de vil fastholde og tilbageføre den unge på det tidspunkt, han når frem til hallen. Da den unge fortsat ikke reagerer, gør medarbejderne, som de har fortalt ham. Flere indberetningsskemaer vidner derudover om eksempler, hvor medarbejdere har gjort brug af magtanvendelse i særligt farlige situationer, hvor medarbejdere har oplevet, at den unges adfærd har været så selvskadende eller farlig, at det har været til stor risiko for den unge selv. På den måde indikerer indberetningsskemaerne, hvor situationerne er beskrevet med medarbejdernes ord, at andre tiltag er forsøgt før magtanvendelse, og at indgrebet svarer til situationens alvor.

Det er dog bemærkelsesværdigt, at ingen af de tilsendte indberetningsskemaer indeholder udtalelser fra barnet eller den unge. I de fleste tilfælde angives det, at barnet eller den unge ikke ønskede at udtale sig, ligesom der også er eksempler, hvor det fremgår, at barnet fx som følge af en funktionsnedsættelse ikke vurderes at være i stand til at reflektere over hændelsen, samt at barnet ikke længere opholder sig på institutionen og derfor ikke kan udtale sig. I enkelte tilfælde refereres det, at den unge fandt indgrebet for voldsomt eller unødvendigt, eller at fastholdelse varede for længe, efter han/hun var faldet til ro. Der er dog også enkelte tilfælde, hvor medarbejderen i beskrivelsen har refereret, at barnet eller den unge ikke selv oplevede situationen som en magtanvendelse.

De børn og unge, der har deltaget i interviews, har forskellige syn på de magtanvendelsessituationer, de har oplevet. Nogle udtrykker forståelse af, at det var nødvendigt at gribe ind i konkrete situationer, mens andre finder det unødvendigt eller ude af proportioner, fx fordi de oplevede situationen på en anden måde, end medarbejderen gjorde. Dette er tilfældet i nedenstående citat til venstre, hvor en ung oplevede at handle "i sjov", hvorefter medarbejderen reagerede med en magtanvendelse. Ligeledes er det tilfældet i nedenstående citat til højre, hvor den unge ikke oplevede situationen som værende lige så farlig, som medarbejderen gjorde.

“

Jeg begyndte at slå på de voksne for sjov ... Han sagde, at jeg ikke skulle gøre det igen. Jeg gjorde det så tre gange mere, og så tyrede han mig i gulvet ... Det var træls ... Jeg var sur i fem timer bagefter.
(Ung)

“

Der var en gang, hvor jeg ville lave nogle ting, hvor de voksne sagde, at jeg ikke måtte gøre det. Så gik jeg op til vejen. Der gik en pædagog med. Den voksne mente, jeg var ved at blive kørt ned. Så hun kastede sig over mig. Så gik jeg ind mega sur. Hun ville have, at jeg ikke blev "kørt" ned, men det var jeg slet ikke ved at blive. Det snakkede vi om efter. Og så blev vi gode venner igen.
(Ung)

Samtidig indikerer interviewmaterialet, at børn og unge kan ændre opfattelse af situationen efter magtanvendelsen. Hvor en ung i situationen kan have svært ved at se medarbejdernes intention med magtanvendelsen, kan medarbejdernes handlinger på et senere tidspunkt og efter samtaler mellem den unge og medarbejderne give mening for den unge, som indikeret ved nedenstående citat. Interviewene indikerer således generelt, at efterfølgende samtaler med medarbejderne kan have indvirken på, hvordan den unge efterfølgende oplever de konkrete situationer.



“Der var en ung, som gik amok på en voksen, og her fik de mig væk, da jeg prøvede at hjælpe den voksne. Jeg forstod ikke, hvorfor jeg ikke måtte hjælpe den voksne, der var i konflikt med den unge, men det forstår jeg godt nu.”

(Ung)

Under interview med børn og unge findes også flere eksempler på, at børn og unge kan opleve magtanvendelser som værende voldsomme. En ung fortæller om, hvordan hun oplever en værelsesundersøgelse som grænseoverskridende – særligt fordi den blev gennemført af en mand – og hvordan magtanvendelse generelt minder hende om overgreb, som hun har været udsat for før anbringelsen. Ligeledes giver et barn udtryk for en følelse af, at en fastholdelse varer i meget lang tid, hvilket i sig selv kan opleves som værende voldsomt.

I indberetningsskemaer er der imidlertid også eksempler på, at magtanvendelse ikke opleves som værende magtanvendelse af børn og unge. En ung kommenterer således eksempelvis på en registreret magtanvendelse, hvor han blev taget fat om og løftet ned fra et tag, hvor han ikke oplevede situationen som en magtanvendelse. Ligeledes er der unge, som giver udtryk for at være ligeglade med eller forstå en undersøgelse af værelset, fx fordi de oplever, at de ikke har noget at skjule. Således spænder børns og unges oplevelse af magtanvendelse vidt, hvilket også er i overensstemmelse med medarbejdernes indtryk af, hvordan børn og unge oplever brug af magtanvendelse.

Specifikt i forhold til begrænsning af adgang til mobiltelefoner og sociale medier fremkommer der under interview eksempler på, at børn og unge også kan blive frustrerede over medarbejdernes brug af magtanvendelse. Unge oplever, at de bliver behandlet som børn, når de ikke må benytte de samme sociale medier, som deres klassekammerater må, når de ikke må kommunikere med specifikke personer, eller når telefonerne også i weekenderne skal afleveres kl. 22. Særligt oplevelsen af, at jævnaldrende klassekammerater er underlagt andre regler, end de selv oplever at være, giver anledning til frustration.

Det er også værd at bemærke, at børn og unge kan opleve en øget tryk ved, at medarbejdere gør brug af magtanvendelse i konfliktsituationer, hvor andre børn og unge udviser en truende eller voldelig adfærd. Eksempelvis fortæller et barn om en oplevelse, hvor vedkommende var glad for, at medarbejderne greb ind med en magtanvendelse:



“Jeg har oplevet, at de store blev taget fat i og lagt ned ... De kastede sten og havde knive med. De skulle lægge dem ned. Det var godt, at de voksne gjorde det.”

(Barn)

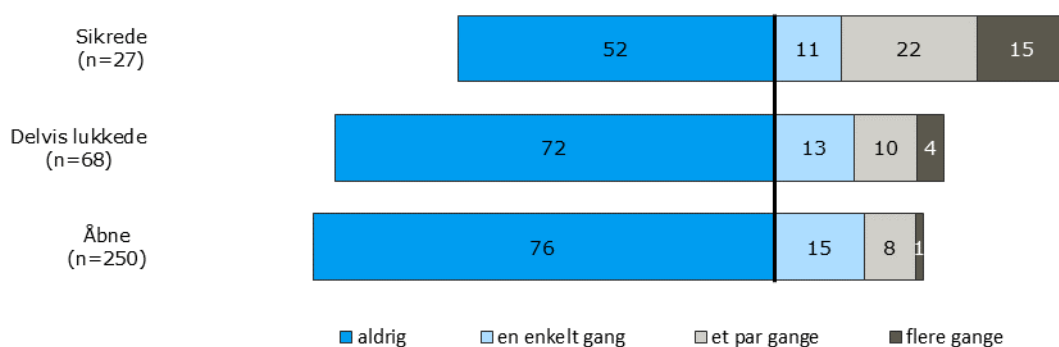
Opsummerende synes der således at være stor forskel på, hvordan børn og unge oplever magtanvendelse, og interviewene indikerer, at børns og unges oplevelser bl.a. afhænger af tidspunktet, hvor de giver udtryk for deres oplevelse (under eller efter magtanvendelse), typen af magtanvendelse (fx kontrol

med kommunikation, værelsesransagning eller fastholdelse), hvorvidt de unge har drøftet magtanvendelsen med medarbejderne efterfølgende og naturligvis de unges personligheder.

5.3.3 Ydmygende eller hånende behandling

Endelig står der som nævnt også i voksenansvarslovens § 7, stk. 4, at ydmygende, hånende eller anden nedværdigende behandling ikke er tilladt. Figuren herunder viser medarbejdernes besvarelse af et direkte spørgsmål fra spørgeskemaundersøgelsen om, hvorvidt de har oplevet det.

Figur 24: Har du inden for det seneste par år oplevet, at en medarbejder på jeres afdeling har optrådt ydmygende, hånende eller nedværdigende over for et anbragt barn eller ung?



Note: Figuren angiver andele i pct. Skillelinjen markerer andelen, der angiver aldrig at have oplevet det, og de der har oplevet det en eller flere gange.

Figuren viser, at de fleste medarbejdere på tværs af type af anbringelsessted angiver, at de aldrig har oplevet, at en medarbejder har optrådt ydmygende, hånende eller nedværdigende over for et anbragt barn eller ung. Figuren viser dog også, at det faktisk er forekommet både på de sikrede institutioner, de delvis lukkede afdelinger og de åbne institutioner. Således har 48 pct. på de sikrede institutioner oplevet sådanne situationer, heraf har 37 pct. oplevet det et par gange eller flere. På de delvis lukkede institutioner har 27 pct. oplevet det, heraf 14 pct. et par gange eller flere, og på de åbne institutioner har 24 pct. oplevet det, heraf 9 pct. et par gange eller flere. I de gennemførte kvalitative interview er der en enkelt af medarbejderne fra de åbne institutioner, der gengiver en episode, som han/hun opfattede som nedværdigende. På de delvis lukkede afdelinger har et par medarbejdere oplevet det en enkelt gang. I det ene tilfælde førte det til en afskedigelse. Generelt er der stor enighed om, at det er meget vigtigt at undgå ydmygende, hånende eller nedværdigende behandling med disse målgrupper, hvor mange af børnene og de unge i forvejen har lavt selvværd og før har oplevet at føle sig forkert.

Også enkelte børn på åbne institutioner kan fortælle om, at de har oplevet, at de selv eller andre børn og unge på institutionen er blevet udsat for ydmygende, hånende eller nedværdigende behandling. En ung fortæller fx om, hvordan en medarbejder blev fyret for at have udtalt sig nedværdigende om en anden ung. Interviewene indikerer imidlertid også, at der kan være forskel på, hvad hhv. børn/unge og medarbejdere oplever som værende ydmygende, hånende eller nedværdigende behandling. Unge fortæller fx om, hvordan det føles ydmygende at blive kaldt barnlig – særligt hvis deres oplevelse er, at de i en situation blot har forsøgt at forsvare sig selv. Samtidig giver medarbejdere på en delvis lukket afdeling udtryk for at være opmærksomme på at begrænse brugen af sarkasme, da det kan give anledning til misforståelser.

Således indikerer interviewene, at der på nogle institutioner både er særligt fokus på at udlede, hvad børn og unge oplever som værende ydmygende, hånende og nedværdigende behandling samt på at undgå sådanne situationer helt generelt.

6. ANBRINGESESSTEDERNES OPLEVELSE AF HANDLEMULIGHEDER

I forrige kapitel er anbringelsesstedernes anvendelse af voksenansvarslovens bestemmelser afdækket med fokus på at undersøge, om den praktiske anvendelse af loven følger dens indhold og intentioner. Kapitel 5 havde således fokus på, hvor ofte man på de forskellige typer af anbringelsessteder oplever at stå i situationer, hvor der er behov for at foretage forskellige former for indgreb, samt om indgrebene er i tråd med lovens intentioner.

I dette kapitel er der fokus på anbringelsesstedernes oplevelse af de handlemuligheder, som voksenansvarsloven giver dem. I **afsnit 6.1** afdækkes det, hvorvidt medarbejderne oplever, at voksenansvarsloven har givet tilstrækkelige handlemuligheder. Afsnittet er opdelt på de enkelte typer af anbringelsessteder¹⁹. I **afsnit 6.2** afdækkes det overordnede syn på betydningen af voksenansvarsloven.

Tablet 6: Kapitlets hovedpointer

- I spørgeskemaundersøgelsen er der spurgt om, hvorvidt medarbejderne vurderer, at voksenansvarsloven har givet de nødvendige redskaber til at sikre den daglige omsorg:
 - 19 pct. af medarbejderne på sikrede institutioner svarer i høj grad
 - 38 pct. af medarbejderne på de delvis lukkede afdelinger svarer i høj grad
 - 35 pct. af medarbejderne på de åbne institutioner, hvor der er anbragt børn og unge med funktionsnedsættelse svarer i høj grad
 - 40 pct. af medarbejderne på de åbne institutioner, hvor der ikke er anbragt børn og unge med funktionsnedsættelser svarer i høj grad
 - 35 pct. af de kommunale plejefamilier svarer i høj grad
 - 29 pct. af de almindelige plejefamilier svarer i høj grad
 - Det hyppigst angivne svar for alle typer anbringelsessteder er, at loven i nogen grad giver de nødvendige redskaber (50-67 pct.).
 - Spørgeskemaundersøgelsen viser dermed, at medarbejdere og plejefamilier i store træk vurderer, at loven giver de nødvendige redskaber (83-98 svarer i høj grad eller i nogen grad). En forholdsvis stor andel (50-67 pct.) oplever dog, at de indimellem mangler nødvendige redskaber til at sikre den daglige omsorg for anbragte børn og unge.
- De uddybende interview viser, at:
 - Medarbejdere og plejefamilier på tværs af alle typer anbringelsessteder oplever behov for øgede handlemuligheder i forhold til kontrol med anbragte børn og unges brug af mobiltelefoner og sociale medier. Mange medarbejdere og ledere fremhæver, at de oplever, at de ikke i tilstrækkelig grad kan sikre omsorg for de anbragte børn og unge på dette punkt.
 - På to af de delvis lukkede afdelinger oplever man, at grænsen på 30 dages tilbageholdelse pr. år ikke altid er tilstrækkelig.
 - På åbne institutioner oplever man bl.a. også indimellem at mangle redskaber til at beskytte selvmordstruede eller selvskadende børn og unge.
 - Hos plejefamilier fremgår det, at de indimellem oplever at mangle mulighed for at gøre brug af hjælpemidler, såsom babyalarmer, tremmesenge og afskærmning af trapper.

¹⁹ Afsnittet er baseret på kvalitative interview. Der er ikke et selvstændigt afsnit om de sikrede institutioner, fordi der ikke er gennemført casebesøg på disse.

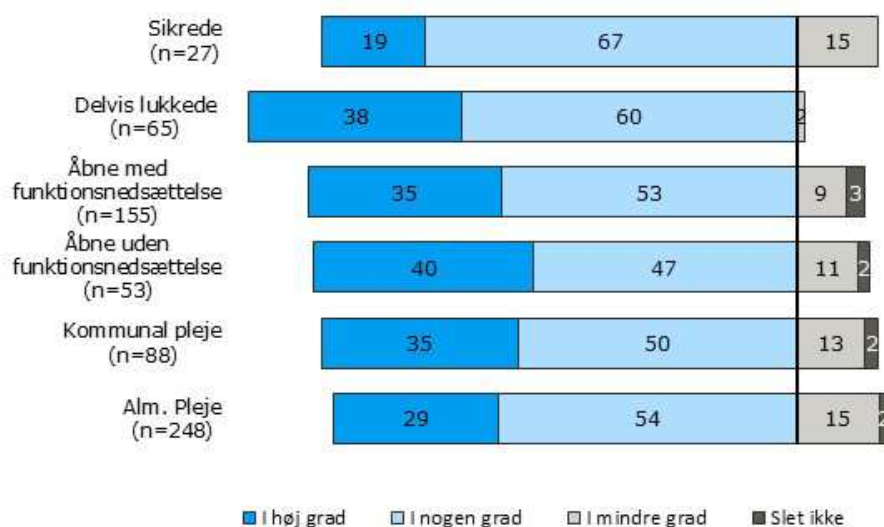
- Hovedparten af medarbejderne på tværs af anbringelsessteder, hvor der er anbragt børn og unge med **funktionsnedsættelser** vurderer, at loven giver de muligheder, som er nødvendige for at sikre omsorgen for denne målgruppe (73-100 pct.).
 - 19 pct. af medarbejderne på åbne institutioner og 27 pct. at både kommunale og almindelige plejefamilier angiver dog, at de ikke vurderer, at voksenansvarsloven giver mulighed for at foretage de nødvendige indgreb for at sikre omsorg over for anbragte med funktionsnedsættelser.
- Der opleves særlige problemstillinger på institutioner, hvor der også er anbragt børn og unge med funktionsnedsættelser. Her peges der især på udfordringer som følge af begrænset sprog, som gør det svært at vurdere, hvornår barnet eller den unge gør modstand mod fysisk guidning, samt manglende hjemmel til at anvende teknologiske hjælpemidler (fx GPS, epilepsialarmer og babyalarmer). Derudover fremhæves en problemstilling vedr. at give børn/unge med funktionsnedsættelse lægeordineret medicin, hvis de ikke vil samtykke til det.
- Nogle medarbejdere oplever udfordringer i forhold til, at de har færre handlemuligheder over for børn og unge i aflastning og børn og unge, der er anbragt andre steder men går i intern skole.
- Der er stor enighed om, at voksenansvarsloven har bidraget til forebyggelse af magtanvendelse, bl.a. via fokus på opkvalificering.
- Generelt er oplevelsen blandt medarbejdere og plejefamilier samt socialtilsynene, at lovgivningen er blevet mere tydelig, men at der fortsat er områder, der kan blive mere tydelige og situationer, hvor der savnes handlemuligheder. Særligt plejefamilieområdet efterspørger yderligere vejledning.

6.1 Oplever medarbejdere og plejefamilier, at der er tilstrækkelige handlemuligheder?

I forlængelse af afdækningen af anbringelsesstedernes anvendelse af voksenansvarslovens bestemmelser afdækkes det i dette afsnit, hvorvidt praktikerne oplever, at loven giver tilstrækkelige handlemuligheder i arbejdet med de anbragte børn og unge. Kapitlet er opdelt efter typen af anbringelsessted for at tydeliggøre, hvorledes den pågældende anbringelsestype oplever, at de har de nødvendige, tilstrækkelige og hensigtsmæssige handlemuligheder til at drage omsorg for og beskyttelse af anbragte børn og unge.

Nedenstående figur viser, at hovedparten af medarbejderne på alle anbringelsestyper (83-98 pct.) angiver, at voksenansvarsloven i høj grad eller i nogen grad giver de nødvendige redskaber til at sikre den daglige omsorg for anbragte børn og unge. Kun meget få medarbejdere svarer slet ikke til spørgsmålet, og kun blandt åbne institutioner og plejefamilier.

Figur 25: I hvilken grad vurderer du, at voksenansvarsloven giver dig de nødvendige redskaber til at sikre den daglige omsorg for anbragte børn og unge?



Note: Ved ikke svar er taget ud af analysen. Figuren angiver andele i pct. Skillelinjen markerer andelen, der angiver i høj eller i nogen grad. Åbne institutioner er opdelt på institutioner med og uden børn og unge med psykiske eller fysiske funktionsnedsættelser

Ud fra figuren kan der ikke udledes en direkte sammenhæng mellem omfanget af beføjelser og hvorvidt de vurderer, at de har de nødvendige redskaber til at drage omsorg for de anbragte børn og unge. Dette ses ved, at der blandt de sikrede institutioner er den laveste andel (19 pct.), der svarer i høj grad til, hvorvidt de vurderer, at de har de nødvendige redskaber. Yderligere analyser (ikke vist i figuren) viser derudover en lille forskel mellem åbne institutioner, der modtager børn og unge med funktionsnedsættelse og dem, der ikke gør.²⁰ En lidt mindre andel (5 pct. point) af medarbejdere på institutioner, der har børn og unge med funktionsnedsættelse, svarer i høj grad sammenlignet med medarbejdere på institutioner, der ikke har denne målgruppe.

Af figuren ovenfor ses det yderligere, at det hyppigst angivne svar på tværs af anbringelsesstederne er, at medarbejdere og plejefamilier kun i nogen grad vurderer, at de har de nødvendige redskaber. Spørgeskemaundersøgelsen indikerer herved, at medarbejdere og plejefamilier i store træk vurderer, at loven giver de nødvendige redskaber, men en forholdsvis stor andel (50-67 pct.) oplever, at der kan forekomme situationer, hvor de mangler redskaber til at sikre omsorgen for anbragte børn og unge. Af noten til figuren fremgår det, at der derudover er godt en femtedel af de almindelige plejefamilier, der svarer "ved ikke" til dette spørgsmål. Det kan hænge sammen med almindelige plejefamiliers forholdsvis lave grad af kendskab til loven og dens handlemuligheder, som er afdækket i forrige kapitel.

I spørgeskemaundersøgelsen har medarbejderne desuden svaret på, i hvilke situationer de især mangler handlemuligheder. Her er det især muligheden for i større omfang at kunne benytte fysisk magt for at undgå personskade eller andre indgreb for at kunne beskytte de anbragte børn og unge, der fremhæves. Således angiver mellem en femtedel og en tredjedel af medarbejderne på tværs af typerne af anbringelsessteder, at de i nogen grad eller i høj grad savner denne mulighed ud fra de rammer voksenansvarsloven giver. Dette understøttes af de kvalitative interview. De tre efterfølgende afsnit beskriver derfor for hver af anbringelsestyperne, hvordan medarbejderne og plejefamilierne generelt oplever deres handlemuligheder, og hvor disse opleves som utilstrækkelige.

²⁰ Forskellen er ikke statistisk signifikant ved chi2-test.

6.1.1 Handlemuligheder på delvis lukkede afdelinger

Interviewene med medarbejdere og ledere på de delvis lukkede afdelinger bekræfter billedet af, at mens en del oplever, at loven giver tilstrækkelige handlemuligheder, så fremhæves der også situationer, som viser, at de indimellem mangler redskaber til at sikre omsorg for og beskyttelse af de anbragte børn og unge. Der fremkommer gennem interviewene særligt en situation, hvor de oplever, at deres handlemuligheder er utilstrækkelige.

På tværs af de delvis lukkede afdelinger tilkendegiver både ledere og medarbejdere, at særligt de anbragte børn og unges **mobiltelefoner** skaber store og jævnlige dilemmaer, da medarbejderne ikke har hjemmel i lovgivningen til at inddrage deres telefoner, eksempelvis ved sengetid. Dette har særligt konsekvenser for børnenes søvn, da de ikke selv kan administrere brugen af mobiltelefonen. De anbragte børn og unge får derfor ikke den ro, de har brug for, hvilket forskellige ledere og medarbejdere pointerer, påvirker deres udvikling og behandling. De anbragte børn og unge fristes nemt, når de bruger telefonen, hvorfor de kan få adgang til salg af stoffer, ligge og skrive til langt ud på natten og spille spil. De anbragte børn og unge har derfor svært ved at stå op, og deres udvikling, behandling og skolegang påvirkes af den manglende søvn.



Vi har brug for at kunne monitorere den omsorg bedre. Hvis de unge ikke kan bruge en telefon hensigtsmæssigt, så ville vi gerne kunne tage telefonen fra dem. [...] For at yde den rigtige omsorg har vi brug for en større hjemmel i lovgivningen. (Leder på delvis lukket afdeling)

På tværs af de delvis lukkede afdelinger angiver medarbejderne, at de føler, at de står tilbage med en følelse af pædagogisk svigt, da de i sådan en situation ikke føler, at de kan give tilstrækkelig omsorg. Der er derfor på tværs af de delvis lukkede afdelinger enighed om, at deres handlemuligheder i sådan en situation er begrænsede og utilstrækkelige, hvilket har konsekvenser for deres omsorg for og beskyttelse af de anbragte børn og unge.

Beføjelserne til **kort at fastholde, føre, afværge, tilbageholde samt tilbageføre** et anbragt barn eller en ung og undersøgelse af person eller opholdsrum opleves som nødvendige, hensigtsmæssige og styrkende for at kunne fastholde de anbragte børn og unge i behandlingen. Dog kommer det i interviewene til udtryk, at deres handlemuligheder i forbindelse med tilbageholdelse ved aflåste døre og vinduer ikke altid er tilstrækkelige. Enkelte ledere og medarbejdere oplever, at den maksimale ramme for tilbageholdelse på de fem sammenhængende dage om måneden og i alt 30 dage om året ikke er tilstrækkeligt i forhold til afdelingens målgruppe. Det kan være nødvendigt, at den unge ved anbringelse skal afuses, hvilket kan vare 14 dage, hvorfor handlemulighederne ikke opfattes som værende hensigtsmæssige. Yderligere oplever en leder situationer, hvor det anbragte barn eller ung ikke er rømningstruet, men i stedet opretholder et misbrug. Her har ledere og medarbejdere den opfattelse, at de ikke har beføjelser til at tilbageholde. Det eksemplificeres med, at unge med misbrugsproblemer kan angive, at de skal ud og kommer hjem igen senere samme dag. På denne måde kan vedkommende opretholde sit misbrug, skade sig selv og egen behandling, uden at personalet oplever, at de har muligheder for at tilbageholde den pågældende unge, idet vedkommende ikke er rømningstruet.

6.1.2 Handlemuligheder på åbne institutioner

For de åbne institutioner tegner der sig et overordnet billede af, at de besidder de nødvendige redskaber til at sikre den pædagogiske omsorg og beskyttelse af anbragte børn og unge. I interviewene fremlægger ledere og medarbejdere dog situationer, hvor de oplever, at deres handlemuligheder er utilstrækkelige.

Ledere og medarbejdere på åbne institutioner oplever også indimellem, at deres handlemuligheder er begrænsede i situationer i forhold til de anbragte børn og unges **brug af mobiltelefoner**. Flere både ledere og medarbejdere tilkendegiver, at der mangler hjemmel i lovgivningen til, at de kan inddrage de anbragte børn og unges mobiltelefoner for at kunne afhjælpe de konsekvenser, som den u hensigtsmæssige brug af mobiltelefonerne medfører. Oplevelsen af, at medarbejderne mangler handlemuligheder i sådanne situationer, går på tværs af de åbne institutioner. De føler på samme vis som medarbejderne på de delvis lukkede afdelinger, at de svigter de anbragte børn og unge, da de ikke kan give dem tilstrækkelig omsorg i sådanne situationer.

Interviewmaterialet indikerer dog samtidig, at medarbejdere oplever, at øget kontrol med brugen af mobiltelefoner og sociale medier kan være hæmmende for medarbejdernes relationer til og drøftelser med børn og unge. Har medarbejderne muligheden for at inddrage de unges telefoner eller fastsætte regler for, hvordan og med hvem de unge må kommunikere via mobiltelefonerne, kan det afskære medarbejderne fra at have vigtige samtaler med de unge om brugen af mobiltelefoner og sociale medier, fordi de så kan være tilbageholdende med at fortælle medarbejderne om deres adfærd på sociale medier. På den baggrund er der i reguleringen af kommunikationen en balancegang, hvor det er vigtigt at være opmærksom på, at en tæt og åben relation til medarbejdere også kan virke fremmede i beskyttelsen af børn og unge, når det kommer til brugen af sociale medier.



Hvis der kom regler, så kan vi måske ikke nå dem. Så ville de ikke sige til os, hvis de kom i problemer, fordi de i første omgang ikke måttet være på det sociale medie ... Det gør det sværere at snakke om, hvis der er regler om det. Så kommer det ulovlige mere i fokus end selve snakken.
(Medarbejder fra åben institution)

Ud over ovenstående situationer hvor alle er enige om, at der mangler nødvendige og tilstrækkelige handlemuligheder, fremgår der af interviewene få andre tilfælde, hvor der kan opstå mangel på handlemuligheder.

En medarbejder angiver, at det i nogle tilfælde kunne være hensigtsmæssigt at foretage **rusmiddeltest af anbragte børn og unge uden samtykke**, da disse test i bund og grund kun udføres med henblik på at beskytte barnet. I situationer hvor barnet eller den unge trækker sit samtykke tilbage, er det svært for medarbejderne at fastholde barnet eller den unge i et positivt behandlingsforløb, da det bliver sværere at beskytte barnet eller den unge mod misbrug i disse tilfælde.

Andre medarbejdere fremhæver, at de ikke oplever at have tilstrækkelige handlemuligheder i forhold til at **tilbageholde**, i situationer hvor anbragte børn og unge er selvmordstruede. Medarbejdere fremhæver særligt situationer, hvor de anbragte børn og unge planlægger selvmord, eller hvor de planlægger selvskade med andre anbragte børn og unge på andre institutioner. Dette fremgår af nedenstående citat, der tydeliggør, at handlemulighederne ikke opleves som tilstrækkelige og samtidig gør det sværere for medarbejderne at passe på de anbragte børn og unge samt drage omsorg for dem.



Jeg vil gerne kunne bruge den viden [fra anbragte børn og unges sms'er/samtaler] til at forhindre den tur, da den er til fare for dem. Her kunne jeg godt tænke mig at se deres sms-samtaler. Men vi kan ikke gøre noget nu [...]. Vi har også unge, som opsøger sugerdaddys. Her kunne det være godt at kunne se deres samtaler, så man kunne gøre noget ift. at anmelde sexovergreb. De unge laver også pagter med hinanden, også på andre institutioner og andre steder i landet ift. at lave selvskade eller begå selvmord. Her kunne det være godt at kunne se [samtalerne], så man kunne give besked til den anden institution. Det vil hjælpe begge parter.
(Medarbejder fra åben institution)

Yderligere fremhæver en leder, at der for målgruppen kan opstå situationer i forbindelse med de anbragte børn og unges **medicin**, hvor handlemulighederne heller ikke opleves tilstrækkelige. Lederen beretter om flere situationer, hvor barnet eller den unge har anvendt medicin uhensigtsmæssigt til selvskade, hvilket påvirker de ansatte, da de ikke føler, at de kan passe tilstrækkeligt på dem, idet de ikke kan hindre den uhensigtsmæssige medicinbrug. Lederen anbefaler hertil, at medicin bør udleveres af de voksne, da de på denne måde i højere grad vil kunne have de nødvendige, tilstrækkelige og hensigtsmæssige handlemuligheder for at beskytte og drage omsorg for anbragte børn og unge.

De åbne institutioner har ligeledes hjemmel til at gøre brug af afværgenhjælp (kortvarig fastholdelse, føre et barn eller ung væk fra en situation), tilbageholdelse i en periode på 14 dage ved eller under anbringelse samt at tilbageføre et anbragt barn eller en ung og undersøgelse af deres rum og person. Ud fra interviewene danner der sig et generelt billede af, at disse beføjelser er gode og nødvendige for at kunne varetage omsorgen for de anbragte børn og unge. På tværs af de åbne institutioner giver medarbejderne og lederne udtryk for, at disse beføjelser er en stor hjælp i forhold til at kunne beskytte børnene mod at bringe sig selv i fare, hvorfor de bidrager til at sikre den pædagogiske omsorg. Det fremgår samtidig af interviewene, at både medarbejdere og ledere oplever, at disse beføjelser i højere grad end tidligere kan bidrage til at forebygge og give de anbragte børn og unge ro. Dette skyldes, at målgruppen ofte profiterer af den kortvarige berøring, som nogle af disse beføjelser indebærer, hvilket de anbragte børn og unge kan opleve som omsorg. Der er dog enkelte af medarbejderne, der tilkendegiver, at det ikke er alle beføjelserne, der er nødvendige for dem, hvor andre bruger og anvender dem alle. Dette afhænger af den konkrete målgruppe, de enkelte institutioner arbejder med, hvilket kan variere. Ledere på tværs af de åbne institutioner udtrykker desuden, at de vil have svært ved at undvære beføjelserne, fordi børnenes udfordringer gør, at de skal håndteres forskelligt, i måden hvorpå de tilgår de anbragte børn og unge.

6.1.3 Handlemuligheder i plejefamilier

For plejefamilierne tegner der sig et blandet billede af, hvorvidt de har de nødvendige handlemuligheder for at sikre den nødvendige omsorg for og beskyttelse af anbragte børn og unge. Flere giver udtryk for, at det er fint, at loven giver plejefamilierne begrænsede muligheder for at foretage indgreb i barnet eller den unges selvbestemmelsesret. Dette kommer til udtryk i interviewene med plejefamilierne, familieplejekonsulenterne samt myndighedscheferne, hvor flere fremhæver, at magtanvendelse skal være en undtagelse. I interviewene fremhæves det, at det er godt, at der er regler, der gør sig gældende for de kommunale plejefamilier, og samtidig påpeges det, at hvis opgaven kræver mere, så er det ikke dem, der skal have barnet eller den unge anbragt.

Interviewene med plejefamilierne afdækker dog enkelte tilfælde, hvor de ikke oplever deres handlemuligheder som tilstrækkelige. Særligt fremhæver de situationer vedrørende plejebørnenes **mobiltelefoner**, hvilket er situationer de to forrige anbringelsessteder også har fremhævet. Plejefamilierne indikerer, at plejebørnenes mobiltelefoner skaber store konflikter i dagligdagen, og at de særligt føler sig

indikerer, at plejebørnenes mobiltelefoner skaber store konflikter i dagligdagen, og at de særligt føler sig magtesløse, da de tydeligt kan se og skal kæmpe med de konsekvenser, som blandt andet den manglende søvn medfører for plejebørnene. I enkelte plejefamilier skaber det store frustrationer, når de med deres egne børn gerne må sørge for, at de ikke anvender deres telefoner om aftenen eller natten, men er magtesløs over for plejebørnene. Interviewpersonerne giver udtryk for et stort behov for tilstrækkelige handlemuligheder, der kan afhjælpe disse daglige konflikter om telefonen. Manglen herpå gør at plejefamilierne ikke føler, at de tilstrækkeligt eller forsvarligt kan drage omsorg for børnene eller beskytte dem.

I andre interview med plejefamilier og familieplejekonsulenter giver de udtryk for, at deres handlemuligheder er utilstrækkelige, når plejebørn bevidst vælger at stikke af eller i nogle tilfælde bliver væk. Plejeforældrene føler i sådanne situationer ikke, at de hverken har de nødvendige eller tilstrækkelige redskaber til at beskytte plejebørnene. Dette kommer til udtryk i citatet til højre. Der efterspørges **teknologiske redskaber i form af en GPS**, der kan spore plejebørnene, hvis sådanne tilfælde skulle opstå. For nuværende betragtes sådan en løsning som overvågning af plejebarnet, men plejeforældrene vil herved i højere grad føle, at de kan passe på plejebarnet og sørge for dets sikkerhed.

Flere almindelige plejefamilier oplever derudover også situationer, hvor det kunne være relevant for dem at have mulighed for at **afværge samt anvende fysisk guidning**, hvilket er beføjelser de kommunale plejefamilier har. Som nævnt tidligere har især et af de interviewede socialtilsyn i denne sammenhæng også påpeget, at de vil anbefale, at også almindelige plejefamilier får mulighed for at anvende fysisk guidning, enten ved at muligheden indgår under omsorgsforpligtelsen i § 3, eller ved at almindelige plejefamilier skrives ind i § 6. Tilsynets pointe er, at fysisk guidning er et redskab, der anvendes med frivillig medvirken fra det anbragte barn eller ung og dermed kun er mindre indgribende. Som tidligere beskrevet har almindelige plejefamilier, som en del af voksenansvaret, mulighed for at anvende nødvendige omsorgshandlinger svarende til hvad forældre kan over for deres børn. Ikke desto mindre viser interviewene altså, at der er en udbredt opfattelse af, at de ikke må gøre brug af sådanne handlinger.

Yderligere tilkendegiver de almindelige plejefamilier, at de oplever tilfælde, hvor de har brug for at **føre barnet væk**, men oplever manglende handlemuligheder hertil. Under de kvalitative interview berettes der blandt andet om ferier, hvor plejebørnene har været udadreagerende og gjort skade på andre ting og biler, samt festsituationer, hvor der tillige er blevet gjort skade på genstande, uden at plejebarnet har været til fare for andre. Plejefamilierne oplever i sådanne tilfælde ikke, at de har tilstrækkelige handlemuligheder til at hjælpe og beskytte barnet fra handlinger, de formentlig vil fortryde og være kede af efterfølgende.

Af interviewene fremgår der også en generel skepsis og bekymring for særligt de små plejebørn. Plejefamilierne udtrykker en opfattelse af, at voksenansvarsloven ikke giver dem mulighed for at bruge almindelige foranstaltninger til at beskytte dem med. Plejeforældrene påpeger i interviewene, at de føler, at det er svært at beskytte og drage omsorg for plejebarnet, fordi de har fået den opfattelse, at de ikke



Jeg har et eksempel med en plejefamilie, hvor barnet havde nedsat funktionsevne. Drengen havde et ur med en funktion, der kunne kalde og sige, hvor han var, når han var for langt væk. Plejemor kunne så ringes op og hente ham, hvis han blev væk. Men det måtte hun ikke, for det var overvågning. Det var ren og skær omsorg og selvstændighed. Men det må man ikke.

(Familieplejekonsulent)



Afværge og guide, det gør vi jo som almindelige forældre. De er jo sidestillede i deres omsorgsopgave ift., hvad vi forventer af dem – på den måde synes jeg, det er rimeligt, at man siger, at den mulighed skal man have som plejefamilie.

(Myndighedschef)

må benytte hverken **tremmesenge, låge foran trapper eller aflåsning** af døre, så barnet ikke løber ud og bliver væk. En plejeforælder udtaler i forbindelse hermed, at de har fået den opfattelse, at de ikke må have en låge foran trappen, og at de af den årsag har deres plejebarn til at sove på en madras i deres soveværelse nedenunder, da de ikke tør have plejebarnet ovenpå, hvor plejebarnet ellers har sit værelse. Dette gør de af frygt for, at plejebarnet skulle vågne om natten og være omtumlet og derfor kan falde ned af trappen. En låge for trappen er dog ikke en mulighed, da denne skærmer vejen for barnet. Plejeforældrene tilkendegiver, at disse manglende og ellers almindelige foranstaltninger, som deres egne børn er underlagt, gør det kompliceret at passe og beskytte plejebørnene, hvorfor de ikke mener, at de har de nødvendige og hensigtsmæssige redskaber hertil.

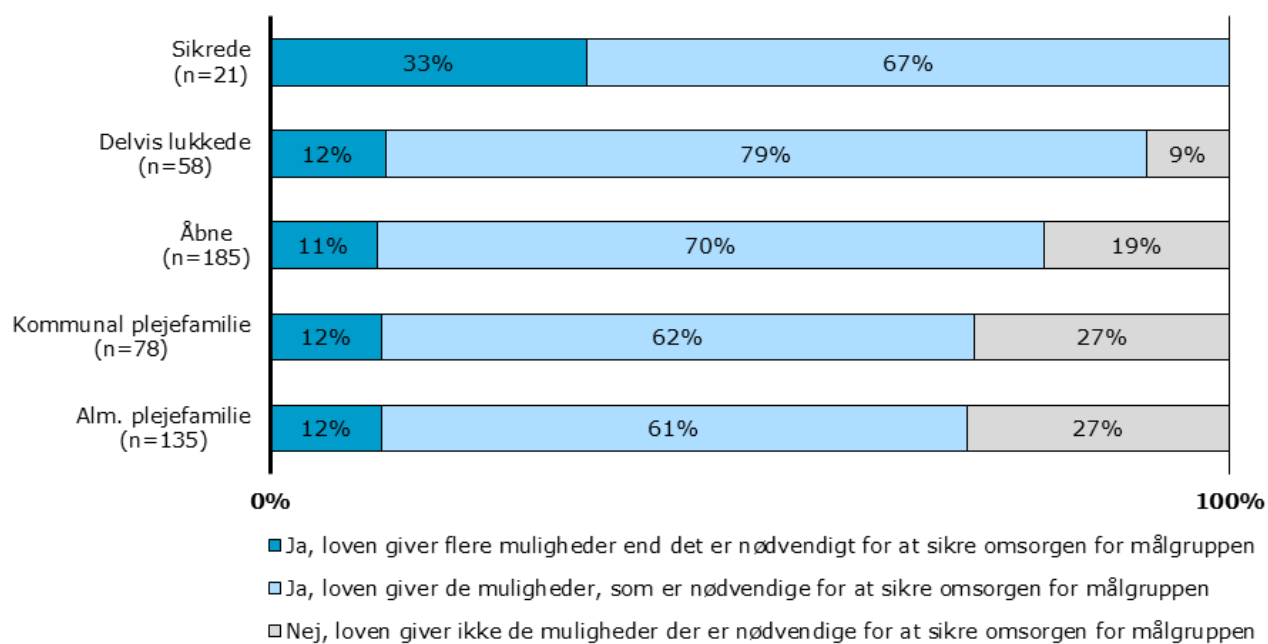
Yderligere fremgår det af interviewene med plejefamilierne, at de har fået den opfattelse (blandt andet i forbindelse med tilsynsbesøg), at de ikke må anvende **babyalarmer** til deres plejebørn. Plejefamilierne har en oplevelse af, at anvendelse af babyalarmer betragtes som overvågning, hvor plejefamilierne omvendt ser det som et redskab til at beskytte og drage omsorg for plejebarnet. Dette forekommer særligt i situationer, hvor de har brug for at vide, om barnet er faldet til ro, eller hvor et barn med funktionsnedsættelse kræver en særlig form for pasning. Plejefamilierne oplever i disse tilfælde, at de ikke har tilstrækkelige redskaber til at passe på barnet og drage omsorg for det.

6.1.4 Særlige problemstillinger

For personale og plejefamilier, der arbejder med børn og unge med funktionsnedsættelse og børn med sygdomme, er der særlige forhold, der har indvirkning på deres muligheder for at drage omsorg for de anbragte børn og unge. Dette kommer i interviewene til udtryk ved, at der er særlige situationer, hvor medarbejderne oplever, at de ikke har tilstrækkelige eller nødvendige redskaber og handlemuligheder til at kunne drage omsorg og beskytte anbragte børn og unge. Personalet og plejefamiliernes oplevelse af handlemuligheder er påvirket af, at de finder det vanskeligt at tolke loven og derfor også at agere efter den.

Figuren herunder viser medarbejdernes svar på spørgsmålet om, hvorvidt de vurderer, at voksenansvarsloven giver mulighed for at foretage nødvendige indgreb for at sikre omsorgen for børn og unge med **funktionsnedsættelser**. Figuren viser, at hovedparten af medarbejderne på alle typer anbringelsessteder vurderer, at loven giver de muligheder, som er nødvendige for at sikre omsorgen for målgruppen (73-100 pct.). Det fremgår dog også, at der blandt plejefamilier og på åbne institutioner er mange medarbejdere (hhv. 27 pct. og 19 pct.), der vurderer, at loven ikke giver de muligheder, der er nødvendige for at sikre omsorgen for børn og unge med funktionsnedsættelser. Interviewmaterialet giver mulighed for uddybninger af, hvilke situationer medarbejdere og plejefamilier især mangler handlemuligheder i.

Figur 26: Vurderer du, at voksenansvarsloven giver dig mulighed for at foretage de nødvendige indgreb for at sikre den daglige omsorg for anbragte børn og unge med funktionsnedsættelser?



Note: Ved ikke svar er taget ud af analysen

Af interviewene fremgår et særligt dilemma i forhold til arbejdet med anbragte børn og unge, der har funktionsnedsættelser, idet der opstår mange gråzoner. Målgruppen kan mangle sprog og være svært handicappet. Det kan føre til situationer, hvor det ikke er muligt at vurdere, hvorvidt barnet eller den unge siger nej eller gør fysisk modstand til den guidning, som personalet foreslår og udøver. Det komplekse opstår derfor ved, at medarbejderne ikke oplever, at de har de tilstrækkelige redskaber til at vurdere, hvornår guidningen eksempelvis overgår til en magtanvendelse, når og hvis børnene gør modstand, i det omfang de kan. Et socialtilsyn påpeger hertil, at det er svært at fortolke § 3 for arbejdet med denne målgruppe, og udtaler samtidig, at der *"ikke er nok bestemmelser, der tilgodeser børn med så indgribende funktionsnedsættelse"*. Ud over at medarbejderne oplever, at det er svært at tolke og agere efter loven, så oplever de samtidig, at de har svært ved at beskytte barnet tilstrækkeligt og værne om deres integritet, hvilket de to nedenstående citater indikerer.

“

[...] hvor går grænsen, når man ikke kan føre sig selv, og hvor meget skal man vise, før der er tale om en magtanvendelse? [...] vi snakker meget om, hvordan sikrer vi deres integritet, når de ikke selv kan udføre det.
(Leder på åben institution)

“

[...] når vi står med de svært fysisk handicappede, hvad er reelt så et nej? Har du ikke sprog, hvordan kan jeg så vide, at du siger nej til det, jeg foreslår eller den guidning, jeg prøver at give? Der er mange gråzoner uden sprog, og er de fysisk hæmmede og de ikke kan sige, hvad de vil?
(Medarbejder på åben institution)

Medarbejdere og ledere, der arbejder med målgruppen, fremhæver i relation hertil, at de særligt mangler **teknologiske redskaber** for at kunne beskytte de anbragte børn og unge tilstrækkeligt. Interviewene peger på, at det er svært at balancere hensyn om de anbragte børn og unges retssikkerhed i forhold til spørgsmål om deres sikkerhed og omsorg. Dette kommer til udtryk ved, at det bl.a. er om aftenen og natten, der mangler redskaber til at passe på børnene. Er der et barn, der har risiko for at få

epilepsianfald, er det svært at få bemyndigelse til at anvende epilepsialarmer, der gør, at personalet kan reagere hurtigere og hjælpe barnet. Derudover er manglen på hensigtsmæssige **sengeheste** stor, da de yngre børn i målgruppen har brug for tryghed om natten. Sengehestene må ikke have den højde det kræver, fordi det blive betragtet som indespærring af barnet, hvis siderne er tilstrækkeligt høje. Medarbejdere og ledere mener, at det er misforstået og i stedet burde være et udtryk for sikkerhed og omsorg for barnet. Er siderne ikke tilstrækkeligt høje på sengehestene, kan barnet falde ud og slå sig, være vågen hele natten og sågar holde de øvrige anbragte børn vågne, fordi det ikke selv kan finde ro. Dette skaber store frustrationer, da medarbejderne føler et pædagogisk svigt, idet de ikke kan beskytte barnet tilstrækkeligt om natten. Et socialtilsyn påpeger hertil, at de sagtens kan forstå problemstillingen, men at dette ikke ændrer på, at børnene ikke må være indespærret. Det pågældende socialtilsyn påpeger, at de er bekendte med enkelte institutioner, der har løst de manglende handlemuligheder med at lade barnet sove i et pudrum. På den måde lander barnet blødt, hvis det skulle finde på at rejse sig op og ende med at falde ud.

Yderligere oplever ledere og medarbejdere, at det er svært at passe på de anbragte børn og unge inden for målgruppen, når og hvis de bevæger sig uden for institutionen. De anbragte børn og unge i målgruppen tænker ikke nødvendigvis over konsekvenserne ved at åbne døren og gå udenfor, hvilket kan føre til, at de mister orienteringen og bliver væk. I sådanne tilfælde gives der udtryk for, at institutionerne mangler **GPS-lignende redskaber**, der kan spore børnene for deres egen sikkerheds skyld. Idet det ikke er muligt at aflåse dørene, kan de anbragte børn og unge i målgruppen frit bevæge sig væk fra institutionen, hvilket skaber store dilemmaer for personalet, da de føler sig magtesløse i forhold til at varetage barnets omsorg og beskyttelse i sådanne situationer²¹.

Anbragte børn og unge med funktionsnedsættelser kan desuden have behandlingskrævende sygdomme, der kræver **medicin**. Det kan være svært for medarbejderne at sikre, at de får medicinen, i tilfælde hvor de ikke ønsker det. I interviewene giver en myndighedschef og et socialtilsyn udtryk for, at det kan være svært for både plejefamilier og personale at medicinere de anbragte børn og unge, når de modsætter sig, da de kun kan medicinere med samtykke og fuld frivillighed. Denne manglende handlemulighed gør, at plejefamilier samt personalet har svært ved at sikre barnet eller den unge den kontinuerlige sundhedsmæssige behandling, der er behov for. Myndighedschefen og socialtilsynet anbefaler hertil, at § 3 udvides således, at lægeordineret medicin og børnevaccinationsprogrammer placeres herunder, da det vil hjælpe plejefamilierne og personale med at kunne beskytte og drage omsorg for anbragte børn og unge med funktionsnedsættelse.

6.2 Overordnet vurdering af voksenansvarslovens betydning

Som nævnt viser opgørelser, at antallet af indberetninger om magtanvendelse er faldet fra 2015 til 2018. Både ledere og medarbejdere på delvis lukkede afdelinger og åbne institutioner samt ledere fra socialtilsyn vurderer, at voksenansvarsloven har bidraget til, at der er sket et sådant fald i antallet af magtanvendelser. I dette afsnit belyses det, hvilken betydning ledere og medarbejdere på anbringelsessteder, plejefamilier og familieplejekonsulenter samt myndighedschefer og socialtilsyn oplever, at voksenansvarsloven overordnet set har haft, og hvorfor nogle oplever, at vedtagelsen af voksenansvarsloven har bidraget til at begrænse antallet af magtanvendelser.

Overordnet betoner nogle primært forhold omkring voksenansvarsloven, herunder implementeringen af loven, når de fremhæver voksenansvarslovens betydning, mens andre primært lægger vægt på forhold ved selve loven, herunder formuleringen af loven, som udslagsgivende for voksenansvarslovens betydning. Disse forskellige typer af forhold gennemgås i det følgende.

²¹ Det er ikke under interview kommet frem, hvorvidt medarbejdere og plejefamilier har en oplevelse af at kunne anvende voksenansvarslovens § 17 i disse tilfælde.

I interview fremhæves, at voksenansvarsloven har bidraget til at skabe et **øget og skærpet fokus** på at undgå magtanvendelse. Der er en oplevelse af, at voksenansvarsloven har understøttet udviklingen af en dagsorden med fokus på, at anbringelsesstederne skal søge at benytte sig af andre muligheder end magt, når de drager omsorg for anbragte børn og unge. Med andre ord oplever flere af de interviewede, at opmærksomheden omkring vedtagelsen af loven har været gavnlig i forhold til at nedbringe antallet af magtanvendelser. Flere nævner dog samtidig, at de også allerede inden voksenansvarsloven var opmærksomme på at tænke i de baner. Ligeledes er der nogle som peger på, at det ikke er loven i sig selv, men snarere **uddannelse og opkvalificering** i forlængelse af vedtagelsen af voksenansvarsloven, som har bidraget til at forebygge og nedbringe antallet af magtanvendelser. En myndighedschef beskriver eksempelvis, hvordan uddannelse og rådgivning om konflikthåndtering opleves at bidrage til at mindske antallet af magtanvendelser. Tilsvarende beskriver en leder på en åben institution, at implementeringen af voksenansvarsloven har bidraget til at løfte vidensniveauet blandt medarbejderne og på den måde bidraget til at forebygge antallet af magtanvendelser. En leder på en åben institution deler dog ikke denne opfattelse og indikerer, at voksenansvarsloven og et øget fokus på magt ikke bidrager positivt til at styrke omsorgen for anbragte børn og unge, men at der snarere er behov for et øget fokus på den pædagogiske indsats.



Den [voksenansvarsloven] er med til at tale ind i en dagsorden om, at vi altid skal forsøge os med andre veje end magtanvendelse. Hvis ikke den var der, så ville det være op til den enkelte pædagog.
(Leder åben institution)

Interviewene viser også, at forhold ved selve loven har betydning for dens virkning. En leder på en åben institution beskriver eksempelvis, hvordan vedkommende oplever, at voksenansvarsloven er **mindre rigid** end den tidligere lovgivning på området, når det kommer til at håndtere konflikter ved fælles måltider på institutionerne. På den måde fremhæves det som et positivt element ved lovgivningen, at den giver større handlerum til medarbejderne i konkrete situationer. Ligeledes indikerer en leder på en anden åben døgninstitution, at det er positivt, at voksenansvarsloven, ved at sætte en overordnet retning for håndteringen af forskellige konfliktsituationer, **tvinger anbringelsesstederne til at reflektere** over deres tilgang. Lederen oplever ikke, at loven er meget tydelig, men at der er plads til fortolkning.

Netop i forhold til tydeligheden af voksenansvarsloven er der i de kvalitative interviews på tværs af anbringelsesstederne delte meninger om, hvorvidt det ud fra lovgivningen er tydeligt, hvordan anbringelsesstederne må agere i konkrete situationer. Fra flere forskellige typer af anbringelsessteder gives der udtryk for, at voksenansvarsloven, i højere grad end den tidligere lovgivning på området, er **tydelig** og indskærper, hvad der er tilladt samt specificerer, hvad anbringelsesstederne må, ligesom det fremhæves, at lovens intentioner fremstår tydelige. Hvor flere på den måde giver udtryk for, at lovgivningen på området er forbedret, er der ligeledes også flere som samtidig betoner, at der fortsat er **plads til forbedring** af lovgivningen, når det kommer til lovens tydelighed på nogle punkter. Interviewene viser også, at det på baggrund af loven kan være svært at udlede, hvilke handlemuligheder der falder ind under omsorgshandlinger, og at der er behov for, at lovgivningen i højere grad tager højde for børn og unges alder samt mentale alder. Derudover italesætter myndighedschefer i forskellige kommuner, at voksenansvarsloven kan være svær at forstå for plejefamilierne, og at det vil kræve meget at omsætte lovgivningen til retningslinjer for håndteringen af konkrete situationer.

Flere fremhæver **vejledningen** til loven som en mulighed for at tage højde for og specificere de gråzoner, som de oplever, at der er i lovgivningen. En familieplejekonsulent i en kommune oplever, at vejledningen har været med til at tydeliggøre nogle forhold, men at den gerne måtte være endnu tydeligere. Nogle plejefamilier ytrer desuden et ønske om flere eksempler i vejledningen, således at denne i højere grad kunne benyttes som opslagsværk over, hvad plejefamilierne må og ikke må.

Opsummerende synes anbringelsesstederne generelt positivt stemte over for vedtagelsen af voksenansvarsloven, herunder den opmærksomhed på og opkvalificering i forebyggelse af magtanvendelse, som loven har medført. Ligeledes giver anbringelsesstederne generelt indtryk af, at voksenansvarsloven har været med til at tydeliggøre lovgivningen på området, selvom flere samtidig oplever, at lovgivningen fortsat ikke er helt klar. Her efterspørger særligt plejefamilieområdet yderligere vejledning.

6.2.1 Interne skoler og børn og unge i aflastning

I interviewene fremgår det, at medarbejdere og personale oplever udfordringer ved at sikre omsorgen for **børn og unge i aflastning** og på **interne skoler**, når omsorgen for børnene ikke er indbefattet af voksenansvarsloven, og der skal anvendes forskellige regler. Et socialtilsyn eksemplificerer dette med, at i tilfælde hvor en intern skole drives som et samarbejde mellem flere opholdssteder, så gælder magtanvendelsesreglerne kun for de anbragte børn og unge, der hører til på opholdsstedet der driver skolen. Voksenansvarslovens beføjelser gælder ikke de øvrige børn og unge, som kun går i skole, men er anbragt på andre opholdssteder. Dette gør det svært for både børnene og personalet, da de ikke kan forstå grundlaget for forskelsbehandlingen, hvilket samtidig gør det ekstra kompliceret at gribe ind i situationer, hvor det kræves. Dette underbygger ledere fra to åbne institutioner, da de bekræfter, at det er svært at gribe ind i situationer, hvor den ene implicerede er underlagt voksenansvarsloven, og den anden ikke er. Episoderne fører dog ofte til, at der gribes ind af hensyn til begge børns sikkerhed, hvilket resulterer i klager fra forældrene.

En anden udfordring opstår i og med at voksenansvarsloven ikke gælder for børn og unge i aflastning, men alene børn og unge der er anbragt. Dette mener et socialtilsyn dog er passende, da børn og unge i aflastning netop ikke er anbragt, hvorfor reglerne bør være forskellige. Omvendt oplever de åbne institutioner samt andre socialtilsyn, at det gør arbejdet med børn og unge, der er i aflastning, udfordrende, da børnene og de unge kan have de samme udfordringer, men personalet har ikke den samme hjemmel til at gribe ind og hjælpe dem. Selvom magtanvendelse ikke gælder for børn og unge i aflastning, fremgår det af interviewene, at dette i nogle tilfælde alligevel sker for at beskytte og drage omsorg for børnene og de unge. I praksis er der derfor en oplevelse af, at det er problematisk, at børn og unge i aflastning er undtaget. Dette tydeliggøres gennem de to nedenstående citater.



[...] børn i aflastning er ikke i lovens forstand "anbragt", men omvendt er børnenes adfærd og reaktioner, i mange situationer, ikke afvigende fra de anbragtes. Dermed opleves aflastningsbørn i de samme situationer, hvor de fx er til fare for sig selv eller andre, er i besiddelse af euforiserede stoffer eller er voldsomt destruktive.
(Leder fra Socialtilsyn)



[...] børnene kan have samme forstyrrelse, men ikke den samme hjemmel til at gribe ind. Nogle gange er vi nødt til at gribe ind. De fleste i aflastning må det ikke fremkomme (forekomme?), men det gør det – og det indberetter vi.
(Medarbejder på åben institution)

7. ANBRINGESESSTEDERNES HÅNDBLING OG LÆRING AF MAGTANVENDELSER

Magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten for anbragte børn og unge må kun foretages undtagelsesvist. Som nævnt beskrives det i voksenansvarsloven, at magtanvendelse og indgreb ikke må træde i stedet for en socialpædagogisk indsats. Det beskrives desuden, at magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten skal registreres og indberettes til anbringende kommune med kopi til socialtilsynet. Formålet hermed er på den ene side at give anbringende kommune og socialtilsynet forudsætninger for at føre henholdsvis personrettet og driftsorienteret tilsyn. På den anden side er formålet, at registrering og opfølgning skal skabe grundlag for læring og forebyggelse af fremtidig magtanvendelse og andre indgreb.

I dette kapitel er der i **afsnit 7.1** fokus på, hvorvidt personale og plejefamilier er fortrolige med procedurerne for registrering og indberetning af magtanvendelse og indgreb. Dernæst er der i **afsnit 7.2** et bredere fokus på at afdække, i hvilket omfang og hvordan anbringelsesstederne arbejder med opfølgning, læring og forebyggelse af fremtidig magtanvendelse.

Tabel 7: Kapitlets hovedpointer

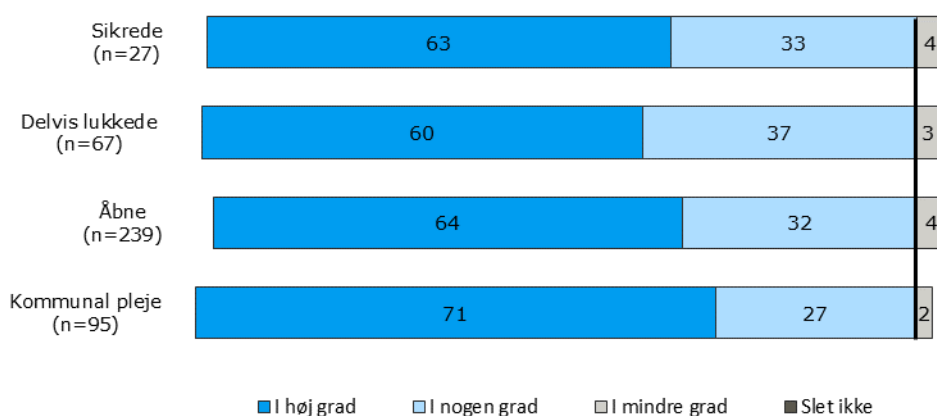
- Langt de fleste er fortrolige med reglerne om, hvad der skal indberettes, hvornår og hvordan (96-98 pct. svarer i høj grad eller i nogen grad).
- 60 pct. af lederne på de delvis lukkede afdelinger angiver, at de i høj eller i nogen grad oplever udfordringer i forbindelse med registrering og indberetning. Tilsvarende er det halvdelen af lederne på sikrede institutioner, en tredjedel på åbne institutioner og en fjerdedel hos kommunale plejefamilier.
- 24 timers frist opleves ofte problematisk.
- 81-96 pct. af lederne på de sikrede institutioner, de delvis lukkede afdelinger og de åbne institutioner svarer i høj grad eller i nogen grad til, hvor ofte de får udtalelse fra de unge inden for 24 timer. 35 pct. af de kommunale plejefamilier svarer i mindre grad eller slet ikke.
- Ud af 22 tilsendte indberetningsskemaer indeholder ingen en udtalelse fra barnet eller den unge. Det begrundes ofte med, at barnet eller den unge ikke ønsker at udtale sig.
- Hovedparten af medarbejderne oplever, at de følger op på magtanvendelse med henblik på at forebygge fremtidig magtanvendelse (78-81 pct. svarer i høj grad).
 - Socialtilsyn peger dog på, at læringen kan styrkes ved i højere grad af inddrage udtalelser fra de implicerede børn og unge samt ved i højere grad at gøre brug af refleksionsskemaet i den frivillige del af indberetningsskemaet.
- På institutionerne arbejder man med generel forebyggelse af magtanvendelse gennem opkvalificering, fokus på pædagogisk indsats og opbygning af viden samt deling heraf.
 - Plejefamilier har en mindre systematisk tilgang til at arbejde med forebyggelse generelt. Interviewmaterialet peger også på dårligere forudsætninger herfor hos plejefamilier på grund af færre muligheder for sparring og støtte.

7.1 Håndtering af registrering og indberetning

En del af den praktiske anvendelse af voksenansvarsloven gælder også bestemmelser om registrering og indberetning af indgreb. Voksenansvarslovens § 21 beskriver, at magtanvendelse eller andre indgreb i anbragte børn eller unges selvbestemmelsesret efter §§ 8-14, § 16 og § 19 og magtanvendelse i øvrigt skal registreres og indberettes til anbringende kommune samt til det socialtilsyn, der fører driftsorienteret tilsyn med det pågældende anbringelsessted. Barnet eller den unge, der har været udsat for en magtanvendelse eller et indgreb i selvbestemmelsesretten, skal orienteres og have mulighed for at ud-tale sig om episoden.

Figuren herunder viser, i hvilken grad medarbejderne angiver at være fortrolige med indberetningspligten i forhold til, hvad der skal indberettes, hvornår og hvordan. Figuren viser et ret ensartet billede på tværs af typerne af anbringelsessted. Mellem 60 pct. og 71 pct. svarer i høj grad, mens yderligere 27 pct. til 37 pct. svarer i nogen grad. Der er således ret få medarbejdere på de sikrede, de delvis lukkede afdelinger, de åbne institutioner og blandt kommunale plejefamilier, som angiver, at de i mindre grad eller slet ikke er fortrolige med indberetningspligten.

Figur 27: I hvilken grad vurderer du, at du er fortrolig med indberetningspligten forstået på den måde, at du ved hvad der skal indberettes, hvornår og hvordan?

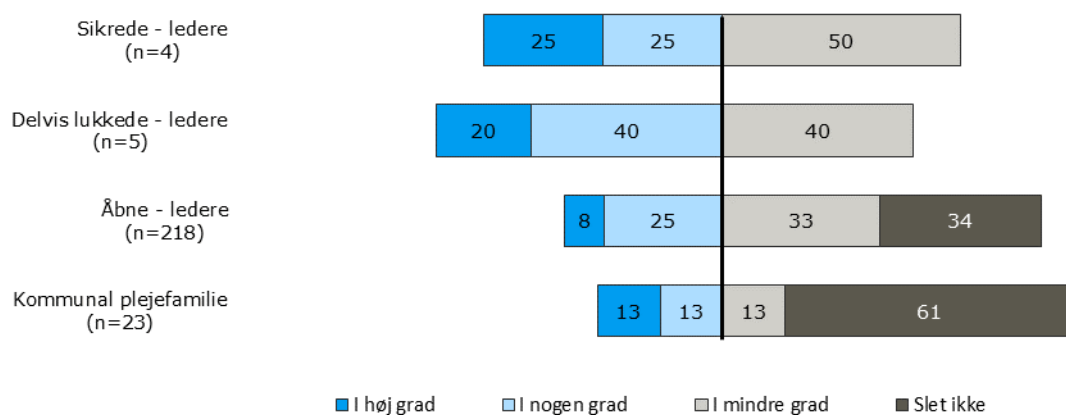


Note: "Ved ikke"-svar er taget ud af analysen. Figuren angiver andele i pct. Skillelinjen markerer andelen, der angiver i høj eller i nogen grad.

Figuren herunder viser, i hvilken grad lederne (som er ansvarlige for indberetning) på de forskellige typer af anbringelsessteder oplever udfordringer i forbindelse med registrering og indberetning af magtanvendelse og indgreb. På de sikrede institutioner svarer halvdelen af lederne, at de i høj eller i nogen grad oplever udfordringer, mens det på delvis lukkede afdelinger er 60 pct., der svarer i høj eller i nogen grad²². På de åbne institutioner er det en tredjedel, der svarer i høj eller i nogen grad, mens det blandt de kommunale plejefamilier er 26 pct.

²² Det skal påpeges, at resultaterne for sikrede institutioner og delvis lukkede afdelinger bygger på et meget lavt n, da der kun er ganske få af disse institutionstyper.

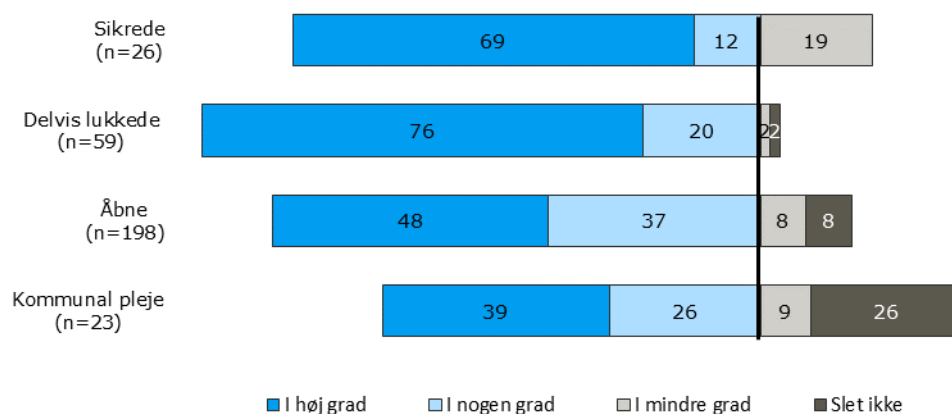
Figur 28: I hvilken grad oplever du udfordringer i forbindelse med registrering og indberetning af magtanvendelse og indgreb?



Note: "Ved ikke"-svar er taget ud af analysen. Figuren angiver andele i pct. Skillelinjen markerer andelen, der angiver i høj eller i nogen grad. Spørgsmålet er kun stillet til ledere og kommunale plejefamilier, der har angivet at have indberettet en magtanvendelse eller andet indgreb.

Figuren herunder viser, hvor ofte medarbejderne angiver, at de får en udtalelse om magtanvendelsen eller indgrebet fra det implicerede barn/den unge, som det er foreskrevet i voksenansvarsloven. Langt hovedparten af lederne på de sikrede institutioner, de delvis lukkede afdelinger og de åbne institutioner svarer i høj eller i nogen grad til, at det som oftest lykkes. Blandt de kommunale plejefamilier er der derimod over en tredjedel, der svarer slet ikke eller i mindre grad. Interviewene med socialtilsynene viser også, at flere tilsyn oplever, at der generelt ofte mangler udtalelser fra barnet eller den unge i indberetningerne. De forholder sig ikke til, om det er en særlig problematik for bestemte typer af anbringssteder.

Figur 29: Vi får oftest børnene/de unges udtalelse om hændelsen inden for de fastsatte 24 timer



Note: "Ved ikke"-svar er taget ud af analysen. Figuren angiver andele i pct. Skillelinjen markerer andelen, der angiver i høj eller i nogen grad.

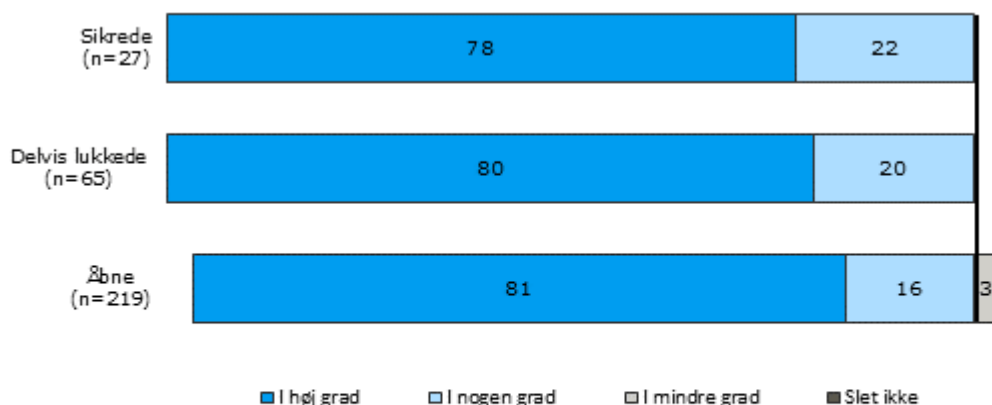
Som en del af evalueringen er der indhentet konkrete indberetningsskemaer fra delvis lukkede afdelinger, åbne institutioner og kommunale plejefamilier. Vi har modtaget 22 indberetningsskemaer i alt. Ingen af dem indeholder udtalelser om episoden fra det barn eller den unge, der har været genstand for indgrebet eller magtanvendelsen. I beskrivelserne er der dog ofte kommentarer som, at barnet eller den unge ikke ønsker at udtale sig, at de er uenige i, at indgrebet var nødvendigt, at de ikke bryder sig om indgrebet eller andet.

Det generelle billede fra de kvalitative interview er, at de fleste er fortrolige med procedurerne for registrering og indberetning, ligesom de også peger på, at det praktiske med selve indberetningen fungerer. Det er forskelligt, om det er den enkelte medarbejder selv, der foretager indberetningen, eller om det er en leder. Dog påpeger interviewpersoner på både delvis lukkede afdelinger og åbne institutioner, at 24 timers fristen kan være vanskelig at efterleve i alle tilfælde. Der peges på, at det kan være svært at nå at inddrage alle parter inden for denne frist. Eksempelvis kan det være nødvendigt, at barnet eller den unge skal falde til ro, før medarbejderne kan få dem til at reflektere over hændelsen og komme med en udtalelse. Derudover nævner flere, at det er et problem, hvis magtanvendelsen finder sted fredag aften, hvor lederen er gået på weekend. De udtrykker i den sammenhæng også forundring over, at indberetningen i det tilfælde skal være afsendt til anbringende kommune inden udgangen af lørdag, når de kommunale medarbejdere også holder weekend. Socialtilsynenes oplever kvaliteten af indberetningerne lidt forskellig. Interviewene peger på, at nogle af tilsynene oplever betydelige fejl og mangler i indberetningerne. Det handler især om manglende udtalelse fra barnet eller den unge. Andre tilsyn oplever, at de fleste indberetninger er udfyldt korrekt.

7.2 Opfølgning, læring og forebyggelse

Spørgeskemaundersøgelsen gennemført blandt medarbejdere på sikrede institutioner, delvis lukkede afdelinger og åbne institutioner viser, at medarbejderne i høj grad oplever, at de følger op på magtanvendelse og andre indgreb.

Figur 30: Oplevelsen af, i hvilken grad der følges op på magtanvendelse og andre indgreb blandt medarbejdere på sikrede institutioner, delvis lukkede afdelinger og åbne institutioner og opholdssteder



Note: Ved ikke svar er taget ud af analysen. Figuren angiver andele i pct. Skillelinjen markerer andelen, der angiver i høj eller i nogen grad.

Som illustreret i figuren herover giver mellem 78 pct. og 81 pct. af medarbejderne udtryk for, at de i høj grad følger op på magtanvendelse. Lidt flere medarbejdere på åbne institutioner end på delvis lukkede afdelinger og sikrede institutioner angiver, at de ikke ved, i hvilket omfang der følges op. Det gælder for 9 pct. af de medarbejdere på åbne institutioner, som har besvaret spørgeskemaet. Det kan skyldes, at der på åbne institutioner generelt foretages færre magtanvendelser end på delvis lukkede afdelinger og sikrede institutioner, hvorfor ikke alle medarbejdere nødvendigvis har oplevet magtanvendelse og derfor ved, hvorvidt der følges op på dem.

Interviewene med ledere og medarbejdere på de forskellige anbringelsessteder samt plejefamilier, familieplejekonsulenter og socialtilsyn underbygger resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen, idet der også blandt interviewpersonerne generelt er en oplevelse af, at der oftest følges op på magtanvendelse og andre indgreb. I dette afsnit belyses det, hvorvidt og hvordan de forskellige anbringelsessteder følger op på og søger at lære af de magtanvendelser, som finder sted på anbringelsesstederne. Ligeledes kommer afsnittet ind på det oplevede udbytte af opfølgningen på magtanvendelserne, herunder hvorvidt magtanvendelse bidrager til at skabe læring på anbringelsesstederne og styrke arbejdet med at forebygge magtanvendelse fremadrettet. Afslutningsvis beskrives det, hvordan anbringelsesstederne generelt arbejder med at forebygge konflikter, og hvorvidt medarbejdere og plejefamilier opleves at være kompetente og klædt på til at løfte denne opgave.

7.2.1 Opfølgning på magtanvendelser på institutioner og afdelinger

Interviewene indikerer, at der på tværs af institutioner og afdelinger er relativt stor forskel på, hvor systematisk opfølgningen på magtanvendelse gennemføres. Et socialtilsyn peger på, at systematikken ikke nødvendigvis afhænger af institutionernes størrelse, og interviewene indikerer ligeledes ikke, at systematikken er sammenhængende med anbringelsestypen, dvs. hvorvidt der er tale om en åben institution eller en delvis lukket afdeling. På nogle af de åbne institutioner foretages sjældent eller aldrig magtanvendelse og/eller andre indgreb og derfor kan medarbejderne her i mindre grad forholde sig til, hvordan de typisk følger op på magtanvendelse.

På tværs af alle interviewede institutioner og afdelinger, der har erfaring med magtanvendelse, gives der dog udtryk for, at første skridt i opfølgningen på magtanvendelse er, at de involverede medarbejdere **registrerer** magtanvendelsen i samarbejde med en leder. Tilsvarende fremhæver hovedparten af de interviewede, at magtanvendelse **drøftes** blandt medarbejdere og ledere samt gennemgås på personalemøder, afdelingsmøder og/eller store møder. Her er der blandt andet fokus på, hvorvidt medarbejderne kunne have håndteret situationen anderledes, hvad medarbejderne må gøre i den givne konfliktsituation, og hvordan børnene/de unge skal håndteres fremadrettet. Temaer som disse kan også drøftes i forbindelse med supervision, hvilket også af flere fremhæves som et ofte brugt forum for opfølgning på magtanvendelse. Hyppigheden af møder, hvorpå magtanvendelserne drøftes og følges op, varierer på tværs af anbringelsesstederne. På nogle anbringelsessteder er der tale om månedlige møder, mens der på andre anbringelsessteder afholdes personalemøder hver 14. dag, hvor de seneste magtanvendelser drøftes. Endvidere nævnes det, at der på et anbringelsessted er evalueringstid om aftenen, hvor magtanvendelse kan tages op. Nogle medarbejdere beskriver, hvorledes karakteren af magtanvendelse og situationen er afgørende for, hvor hurtigt der efterfølgende er behov for en opfølgning.



Det er på personalemøderne, vi snakker om, hvordan man tackler den unge, som har været i høj arousal. Det er jo magtanvendelse, vi tyer til, når vi har været igennem alle de andre metoder. Det kunne jo være, at en af de andre medarbejdere har haft en oplevelse, som lykkedes med at få talt vedkommende ned – så deles det her.

(Medarbejder på en delvis lukket afdeling)

I forlængelse af særligt **voldsomme situationer** er der på nogle anbringelsessteder praksis for, at ledere relativt kort tid efter en magtanvendelse afholder en debriefing med de involverede medarbejdere, hvor medarbejderne taler situationen igennem med hinanden og lederen, eller at medarbejdere og/eller ledere kontakter hinanden telefonisk med henblik på at tale situationen igennem. Tilsvarende giver nogle medarbejdere udtryk for, at der i forbindelse med voldsomme situationer er mulighed for at få psykologhjælp. På et anbringelsessted beskrives et IT-system, hvor medarbejdere kan beskrive de voldsomme situationer med et højt konfliktniveau, samt hvor udfordrede situationerne har været på et personligt og pædagogisk plan. Endelig beskriver flere medarbejdere og ledere, at **samtaler med børn og unge** er en væsentlig del af opfølgningen på magtanvendelse.

Under interview beskrives formålet med opfølgningsaktiviteterne som at **minimere antallet af magtanvendelser**, men også at **drage omsorg for børn og unge samt medarbejdere**. Medarbejdere og ledere oplever generelt, at opfølgningen er med til at forebygge magtanvendelse, idet de drøfter, hvad der virker og ikke virker i håndteringen af givne situationer og kan inspirere hinanden i forhold til alternative handlemuligheder i tråd med citatet ovenfor. En leder på en åben institution fortæller i den forbindelse, at opfølgningen på magtanvendelse løbende bidrager til at skabe en bedre forståelse af barnet og indikerer, at det derigennem bliver muligt at forebygge nogle magtanvendelser, selvom magtanvendelse ikke kan undgås helt. Også aftaler og forholdsregler, som vedtages i forbindelse med opfølgningen på magtanvendelse, kan bidrage til at forebygge fremtidig magtanvendelse. Konkret fortæller en leder på en anden åben institution eksempelvis om en situation, hvor de besluttede, at to unge fremadrettet skulle adskilles for at undgå konfrontationer mellem dem, samt at knive i den ene bo-afdeling skulle fjernes.

Samtalerne med børn og unge kan desuden være med til at **forebygge splid** og er vigtige, bl.a. fordi det ellers let kan opleves som nedværdigende for et barn eller en ung, hvis vedkommende har oplevet en magtanvendelse og ikke får talt denne igennem med en medarbejder efterfølgende. Samtidig oplever medarbejdere, at samtalerne med børn og unge i forlængelse af magtanvendelse er med til at vise børn og unge, at medarbejderne lytter til dem. Også medarbejderne kan have gavn af opfølgningen. Dette kommer til udtryk ved, at de **arbejdsmiljømæssige forhold** relateret til, hvordan medarbejderen har det efter en magtanvendelse, betones af flere ledere og medarbejdere under interview. På den baggrund forekommer udbyttet af opfølgningen på magtanvendelse at være relateret til både forebyggelse, omsorg for børn og unge samt medarbejderpleje.

7.2.2 Opfølgning på magtanvendelse i plejefamilier

Opfølgningen på magtanvendelse i plejefamilierne adskiller sig fra opfølgningen på institutionerne, da de befinder sig i et mindre miljø, hvor der ikke på samme måde er kolleger og/eller en leder tæt på, som det er muligt at sparre og drøfte magtanvendelsen med. I stedet giver flere plejefamilier og familieplejekonsulenter udtryk for, at plejefamilierne benytter familieplejekonsulenten eller ekstern supervision til opfølgning på konfliktsituationer og/eller magtanvendelse. Samtidig må det antages, at plejefamilier sjældnere end de andre typer af anbringelsessteder oplever konfliktsituationer, hvor magtanvendelse er nødvendig.

På tværs af kommuner, hvorfra plejefamilier er interviewet, synes der at være **forskellig praksis** i forhold til indberetning af magtanvendelse og opfølgning herpå. På baggrund af interviewene kan det ikke direkte udledes, hvorvidt dette skyldes, at plejefamilierne fra nogle af de kommuner, som vi har talt med, har gjort brug af magtanvendelse og derfor indberettet magtanvendelsen, mens plejefamilier fra andre kommuner ikke har, eller om det skyldes, at plejefamilierne i nogle af kommunerne i lavere grad er bekendte med, hvad der udgør en magtanvendelse eller et indgreb, og hvad de derfor skal indberette.

I tråd med resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen vedrørende plejefamiliernes fortrolighed med loven beskrevet i kapitel 4 kan det dog tyde på, at **manglende fortrolighed** med loven kan være årsagen til, at der i to af de fire kommuner, hvorfra plejefamilier er interviewet til undersøgelsen, gives udtryk for, at der ikke er foretaget eller indberettet magtanvendelser. Under interviewene med nogle af plejefamilierne, som giver udtryk for, at de ikke har foretaget eller indberettet magtanvendelser, drøftes egne tidligere eksempler på håndteringen af konfliktsituationer, der kunne tendere til at udgøre magtanvendelse. En myndighedschef fortolker i forlængelse heraf fraværet af indberetninger som potentielt sammenhængende med, at plejefamilier kan være **nervøse for konsekvenserne** af at foretage en indberetning, herunder om de kan fortsætte som plejefamilie. Dette giver plejeforældre også selv udtryk for og beskriver fraværet af indberetninger som potentielt forårsaget af berøringsangst og en bekymring for at blive afskediget som plejefamilie. I forhold til evaluering af opfølgning på magtanvendelse betyder det, at nogle af plejefamiliernes udtalelser alene er hypotetiske forstået på den måde, at de forholder sig til, hvad de *ville* gøre for at følge op på en magtanvendelse, såfremt det skulle blive nødvendigt.

Plejeforældre i en kommune giver udtryk for, at de hellere vil indberette for meget end for lidt. Dette både for at sikre læring som følge af konfliktsituationerne, hvor familieplejekonsulenten kan vejlede plejefamilierne i, hvordan de alternativt kan håndtere situationerne og for at sikre kommunens opbakning til de handlinger, de foretager. En familieplejekonsulent og nogle plejeforældre taler om, at det at indberette en magtanvendelse kan bidrage til at give plejeforældrene *”rygdækning”* for de handlinger, de har foretaget. Det giver plejeforældrene **tryghed**, at familieplejekonsulenterne læser indberetningerne igennem og forholder sig til dem. Under interviewene beskrives denne praksis som værende baseret på et højt niveau af gensidig tillid, hvor plejefamilierne har tillid til, at konsulenten alene vil støtte og vejlede på baggrund af indberetningerne. På den anden side har familieplejekonsulenten tillid til, at plejefamilierne gør hvad de kan for at sikre omsorg for børnene. I tillæg til læring og opbakning kan plejeforældre være interesserede i at bruge familieplejekonsulenten for at få støtte til håndteringen af konfliktsituationer. En plejeforælder fortæller eksempelvis om, hvordan vedkommende henvendte sig til familieplejekonsulenten i forlængelse af en magtanvendelse, fordi vedkommende oplevede at være *”ude i tovene følelsesmæssigt”* efter situationen. På samme måde som medarbejdere på institutioner kan have behov for opfølgning med kolleger og ledere i forlængelse af voldsomme situationer, synes det således centralt, at plejeforældre har muligheden for at drøfte magtanvendelse fra et personligt perspektiv.

7.2.3 Potentialer for styrket læring som følge af opfølgning på magtanvendelse

Under interview med socialtilsyn gives der udtryk for, at indberetninger i sig selv ikke virker fremmende for læring og forebyggelse, men at det **fokus på opfølgning**, som indberetningerne skaber, er med til at skabe refleksioner og fagligt udbytte. I forlængelse heraf fremhæver et socialtilsyn derfor to forhold relateret til indberetninger, som potentielt kan bidrage til at styrke læring og forebygge magtanvendelse.

Det ene forhold vedrører **børn og unges udtalelser** i forbindelse med magtanvendelse. Som tidligere belyst fremhæver flere socialtilsyn, at udtalelser fra børn og unge ofte ikke indgår i indberetningerne af magtanvendelse. Når børn og unge ikke udtaler sig i forbindelse med en magtanvendelse, kan det betyde, at medarbejdere og plejefamilier ikke får indblik i børnenes perspektiver på, hvordan lignende magtanvendelser kan undgås fremadrettet.



Vi kigger meget efter, i hvor høj grad de laver opfølgning med barnet/den unge, så de kan give sin version af det skete. Vi ser stadig en del indberetninger uden barnets perspektiv på dét, der er sket. Det er ikke altid så godt. Både ift. at barnet har ret til at blive inddraget i det, der vedrører dem selv, og i et forebyggelsesperspektiv – Hvad skal vi gøre en anden gang? Hvad er bedst for dig? Det er ikke alle, der er gode til at anvende barnet som en del af forebyggelsen. Der er den del, som kan blive bedre.
(Leder Socialtilsyn)

En højere grad af inddragelse af børn og unges udtalelser i indberetningerne beskrives derfor af et socialtilsyn, som en mulighed for at styrke forebyggelsen af magtanvendelse, jf. citatet til højre.

Det andet forhold vedrører **refleksionsskemaet**. Her oplever et socialtilsyn, at anbringelsesstederne generelt ikke udfylder refleksionsskemaet, da det ikke er obligatorisk som tidligere. Dette ærgrer socialtilsynet, eftersom der i skemaet findes flere temaer, som det er relevant for anbringelsesstederne at forholde sig til i forbindelse med en opfølgning. I refleksionsskemaet kan det eksempelvis beskrives, hvorvidt der er elementer ved forløbet, som kunne være håndteret anderledes, og hvorvidt der er planlagt eller iværksat foranstaltninger for at forebygge lignende situationer fremover. Selvom anbringelsesstederne ikke udfylder refleksionsskemaet, indikerer ovenstående afsnit dog, at i hvert fald nogle anbringelsessteder mundtligt drøfter temaerne på eksempelvis personalemøder. Dette kommer til udtryk ved, at netop alternative handlinger drøftes i visse personalegrupper, ligesom magtanvendelse har givet anledning til, at der tages yderligere forholdsregler i konkrete situationer.

7.2.4 Fokusområder i forebyggelsen af magtanvendelse

Opfølgning på magtanvendelse beskrives dog alene som en af flere måder, hvorpå anbringelsesstederne arbejder på at forebygge magtanvendelse samt nedtrappe og deeskalere konflikter. I tillæg til opfølgning fremhæves også andre fokusområder, der har til hensigt at styrke konflikthåndteringen. Disse fokusområder belyses i dette afsnit og efterfølgende beskrives anbringelsesstedernes oplevede kompetencer til at arbejde forebyggende, når det kommer til konflikthåndtering.

På flere af de delvis lukkede afdelinger fremhæves det, at forskellige former for **opkvalificering** af medarbejdere bidrager til at forebygge magtanvendelse. Her nævnes uddannelse i konflikthåndtering, psykofysisk træning og et kursus i at takle unge, som befinder sig i høj 'arousal'. I tillæg til opkvalificeringen italesættes brugen af **pædagogiske værktøjer** på tværs af delvis lukkede afdelinger som vigtige redskaber til at forebygge magtanvendelse. I det daglige oplever medarbejdere og ledere at kunne forebygge nogle magtanvendelser ved hjælp af at være opmærksomme på deres kommunikation og kropssprog, ved at være grænsesættende, tale de unge ned, arbejde med en anerkendende tilgang og ved at have strategier for at italesætte konfliktsituationer, før de udspiller sig. Også **videndeling** på tværs af medarbejdere opleves som en mulig vej til at forebygge magtanvendelse. Via løbende drøftelser og eksempelvis et dagbogssystem med farvekoder over de unges humør, som registreres på dagsbasis, kan medarbejderne klæde hinanden på til at varetage omsorgsopgaven for de unge på en måde, hvor magtanvendelse i højere grad opleves at blive forebygget.

På åbne institutioner gengives overordnet de samme fokusområder i arbejdet med at forebygge magtanvendelse som på delvis lukkede afdelinger. Eksempelvis fremhæver en leder på en åben institution ligeledes kurser i konflikthåndtering og dermed betydningen af opkvalificering af medarbejderne. Under interview med ledere og medarbejdere på åbne institutioner betoner flere dog også særligt den **pædagogiske indsats** i sig selv og herunder særligt opbygningen af **gode relationer** til børn og unge som forebyggende elementer. En leder fortæller eksempelvis om, hvordan anbringelsesstedets pædagogiske tilgang baseret på at lytte til samt at se og høre barnet virker nedtrappende, ligesom de på anbringelsesstedet har særligt fokus på at give børnene nogle redskaber, så situationerne ikke opstår igen.



Nyansatte skal ikke gå ind i konflikter. De skal ikke være konfronterende eller adfærdsregulerende. Man skal være nysgerrig og spørge åbent ind. Man kan ikke noget med de her børn, hvis man ikke har en relation til dem.

(Leder åben institution)

Medarbejdere på en anden åben døgninstitution fortæller om, hvorledes det at kende børnene godt kan virke forebyggende, og at de indledningsvis i barnets forløb taler med barnet om, hvad vedkommende har behov for, når han/hun bliver sur. Vigtigheden af relationen til barnet/den unge betyder, at der på et anbringelsessted er særligt fokus på, at medarbejdere kan trække sig fra en situation, hvis en konflikt er ved at opstå, for at blive erstattet af en anden medarbejder, som har en bedre relation til barnet. På et andet anbringelsessted betyder vigtigheden af relationen, at nyansatte har en mere begrænset rolle, jævnfør citatet til højre. Endelig peger et anbringelsessted på, at et godt **kendskab til børn og unges diagnoser** kan virke forebyggende og bidrage til konfliktnedtrapning. En leder fortæller, hvordan viden om en ungs diagnose kan gøre medarbejderne bedre i stand til at identificere, hvordan den unge har det og samtidig øge opmærksomheden på potentielle konfliktsituationer. På anbringelsesstedet underviser en psykiater derfor medarbejderne i børn og unges diagnoser.

Interviews med plejefamilier og familieplejekonsulenter indikerer, at der i lavere grad er fokus på særlige tiltag for at forebygge konflikter og magtanvendelse ud over den opfølgning, som finder sted, efter der har været en konflikt eller en magtanvendelse. Dette underbygges af, at socialtilsynene oplever, at der er en **lavere grad af systematik** forbundet med at forebygge magtanvendelse i plejefamilier sammenlignet med institutioner. Plejefamilier fra en kommune kommer dog som de eneste ind på, hvordan et kursus i mentalisering har gjort dem bedre i stand til at forebygge konflikter, ved eksempelvis at gøre dem opmærksomme på, at det i nogle situationer ikke er gavnligt at fortsætte med at diskutere med barnet. Ligeledes fremhæver disse plejefamilier, at et godt kendskab til barnet kan være med til at forebygge, at konflikter eskalerer, og at samtaler med barnet vedrørende barnets følelser og oplevelser kan hindre, at nogle situationer udvikler sig til konflikter.

Det lavere fokus på forebyggelse og nedtrapning af konflikter i plejefamilierne kan muligvis udspringe af, at nogle plejefamilier i lavere grad har kompetencerne til at varetage denne opgave. På tværs af socialtilsyn gives der udtryk for en bekymring for, at plejefamilier generelt ikke er klædt tilstrækkeligt på til at forebygge magtanvendelse. Denne bekymring understøttes til dels af, at plejefamilierne er den anbringelsestype, som i lavest grad har deltaget i opkvalificeringsforløb med fokus på forebyggelse af magtanvendelse, hvor 21 pct. af de almindelige plejefamilier og 45 pct. af de kommunale plejefamilier angiver at have deltaget i sådanne forløb, jævnfør resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen belyst i kapitel 4. Socialtilsynene beskriver, hvordan de oplever, at plejefamilier i højere grad agerer, som forældre ville gøre i en "almindelig familie", at deres tilgang er mindre metodisk og i højere grad baseret på personlighed, samt at det ofte er personafhængigt, hvorvidt en plejefamilie har kompetencerne til at forebygge magtanvendelse. Hovedparten af de interviewede plejefamilier giver imidlertid selv udtryk for, at de føler sig klædt på til at nedtrappe konflikter. En plejeforælder nævner dog også vigtigheden af ekstern supervision, for at vedkommende kan føle sig klædt på til at forebygge konflikter. Her oplever plejeforælderen, at den eksterne supervision bidrager til at sikre et fokus på pædagogikken i frustrerende situationer.

Flere socialtilsyn oplever derimod, at medarbejderne på institutioner generelt har kompetencerne til at forebygge magtanvendelse. Her beskriver et socialtilsyn, at de fleste har kompetencerne til at arbejde forebyggende, mens et andet socialtilsyn oplever, at det varierer meget fra sted til sted og fra medarbejder til medarbejder. Et tredje socialtilsyn oplever, at et særligt ledelsesfokus på forebyggelse er afgørende for, hvorvidt institutionerne har kompetencerne til at arbejde forebyggende, mens også personalesammensætningen på institutionerne i form af andelen af pædagogisk uddannet personale fremhæves som en central faktor. Flere socialtilsyn kommer i forlængelse heraf også ind på, at der fortsat er mulighed for forbedring ift. at styrke medarbejdernes kompetencer inden for forebyggelse, til trods for at socialtilsynene oplever, at der i løbet af de seneste år er sket en klar forbedring, hvor antallet af magtanvendelser er faldet.

Medarbejdere og ledere på institutioner fremhæver også selv, at kurser i konflikthåndtering og den pædagogiske uddannelse er afgørende for deres kompetencer til at arbejde forebyggende. På tværs af anbringelsessteder giver medarbejderne samtidig udtryk for, at de oplever at være klædt på til at arbejde forebyggende.

Opsummerende synes delvis lukkede afdelinger og åbne institutioner således generelt at arbejde med nogle af de samme fokusområder, når det kommer til at forebygge magtanvendelse, herunder opkvalificering, en stærk pædagogisk indsats samt opbygning af viden og videndeling. Ligeledes vurderes medarbejderne på institutionerne generelt at være klædt på til at løfte det forebyggende arbejde, mens kompetencerne dog forventes at variere på tværs af anbringelsessteder og medarbejdere. I plejefamilierne fremtræder et mindre systematisk fokus på forebyggelse, hvilket også formodes at hænge sammen med, at behovet for at forebygge magtanvendelse generelt er mindre, da målgruppen af børn og unge anbragt i plejefamilier overordnet adskiller sig fra målgruppen anbragt på institutioner.

8. BILAG

Appendix 1: Evalueringsmatrice

Appendix 2: Metodenotat

APPENDIX 1: EVALUERINGSMATRICE

Tabel 8: Evalueringstemaer og -spørgsmål

Formål	Evalueringstema	Evalueringsspørgsmål
Lovens klarhed og anvendelse	Lovens klarhed	Har loven givet plejefamilier, personale og myndighedssagsbehandlere tilstrækkelig klarhed over ansvar og handlemuligheder til, at de kan handle efter dens indhold og intentioner?
		Er rådgivende aktører fortrolige med bestemmelser samt deres fortolkning og afvejning af hensyn?
		Er der hos plejefamilier, personale og myndighedssagsbehandlere klarhed over, hvilke dele af loven der gælder for hvilke typer anbringelsessteder?
	Lovens anvendelse	Anvendes loven i praksis efter dens indhold og intentioner?
		Hvordan håndteres registrering, indberetning og opfølgning på magtanvendelser og andre indgreb i anbringende kommuner og på anbringelsessteder?
	Implementering	Hvordan er voksenansvarsloven implementeret?
I hvilket omfang har personale og plejefamilier deltaget i opkvalificerende aktiviteter?		
Nødvendige redskaber	Alle indgreb	Har anbringende kommuner, alm. plejefamilier, kommunale plejefamilier, opholdssteder og døgninstitutioner fået de nødvendige, tilstrækkelige og hensigtsmæssige redskaber til at drage omsorg for og beskyttelse af anbragte børn og unge?
	Udvidede beføjelser	Hvilken særlig betydning har de udvidede beføjelser?
	Børn og unge med psykiske eller fysiske funktionsnedsættelser	Har plejefamilier og personale i arbejdet med børn og unge med funktionsnedsættelser behov for øget brug af teknologier, som kræver særskilt lovhjemmel?
	Børn og unge i aflastning er ikke omfattet af voksenansvarsloven	Medfører det udfordringer i praksis, at personalet på anbringelsessteder og kommunale plejefamilier ikke har hjemmel til at anvende de samme redskaber over for børn og unge i aflastning, som de kan for anbragte?

APPENDIX 2: METODENOTAT

Rambøll har sideløbende i perioden april 2019 til januar 2020 gennemført en evaluering af Lov om voksenansvar for anbragte børn og unge samt evaluering af delvis lukkede døgninstitutioner og delvis lukkede afdelinger på døgninstitutioner. De to evalueringer har forskelligt fokus og indhold, men har delvist fagligt overlap. Derfor har dataindsamling været overlappende og gennemført samtidigt. I dette metodenotat præsenteres det samlede datagrundlag for evalueringerne.

Evalueringen af både voksenansvarsloven og delvis lukkede afdelinger bygger på et mixed methods design. Begge evalueringer består således både af en breddekortlægning, baseret på kvantitative data fra en registerundersøgelse og en spørgeskemaundersøgelse, samt en efterfølgende dybdekortlægning, baseret på forskellige kvalitative datakilder. I dette bilag beskrives både det kvantitative og kvalitative datagrundlag, metoderne for tilvejebringelse heraf, samt udfordringer og begrænsninger forbundet hermed.

8.1 Spørgeskemaundersøgelse

Det primære datagrundlag for breddeafdækningen i både evalueringen af voksenansvarsloven og de delvis lukkede afdelinger udgøres af en spørgeskemaundersøgelse. Den samlede målgruppe for begge evalueringer er anbringelsessteder for anbragte børn og unge. Det drejer sig om følgende tilbudstyper:

- Almindelige plejefamilier
- Kommunale plejefamilier
- Private opholdssteder
- Åbne døgninstitutioner
- Døgninstitutioner, der modtager børn og unge med fysisk og psykiske funktionsnedsættelser
- Delvis lukkede afdelinger
- Sikrede døgninstitutioner og særligt sikrede afdelinger
- Interne skoler (der er oprettet på opholdssteder og døgninstitutioner, som er omfattet af evalueringen).

Evalueringen omfatter *ikke* kost- og efterskoler samt netværksplejefamilier.

Spørgeskemaundersøgelsens målgruppe er de fagpersoner inden for disse tilbudstyper, der har ansvar for at drage omsorg for de anbragte børn og unge. Det inkluderer ledere og medarbejdere på opholdssteder, medarbejdere på interne skoler knyttet til opholdssteder samt almene og kommunale plejefamilier. Derudover inkluderer målgruppen for spørgeskemaundersøgelsen også myndighedssagsbehandlere i anbringende kommuner.

Spørgeskemaundersøgelsen indhold er tilpasset efter, hvorvidt evalueringen af voksenansvarsloven, evalueringen af de delvis lukkede afdelinger eller begge evalueringer er relevante for den enkelte respondent. Overordnet er spørgeskemaundersøgelsen således inddelt i tre del-surveys:

- **Del-survey 1: Voksenansvarsloven.** Denne del indeholder spørgsmål om bl.a. kendskab, fortløbighed med loven samt anvendelse af dens bestemmelser. Denne del af spørgeskemaundersøgelsen er udsendt til ledere og derfra også videresendt til medarbejdere på samtlige sikrede institutioner, delvis lukkede afdelinger og åbne institutioner, alle kommunale plejefamilier og en repræsentativ gruppe af almene plejefamilier. For alle institutioner er spørgeskemaet udsendt til ledere via kontaktinformation på tilbudsportalen. Lederne har derefter videresendt skemaet til medarbejdere via en mail, der indeholdt et link til automatisk oprettelse. Ledere på sikrede

institutioner og delvis lukkede afdelinger blev bedt om at videresende til alle medarbejdere, imens ledere på åbne institutioner blev bedt om at videresende til to almindelige medarbejdere (ikke afdelingsledere eller lignende). Kontaktoplysninger på plejefamilier blev leveret i et udtræk fra Socialstyrelsen. Spørgeskemaet blev sendt til alle kommunale plejefamilier via plejeforældrenes private e-mail. Blandt almindelige plejefamilier blev der tilfældigt udtrukket en stikprøve på 800 familier, som ligeledes fik tilsendt skemaet via plejeforældrenes private e-mail. I forbindelse med udsendelsen til almene plejefamilier meldte nogle tilbage, at de ikke længere havde plejebørn eller at de kun havde plejebørn i aflastning. Disse blev slettet som respondenter og indgår ikke i evalueringen.

- **Del-survey 2: Delvis lukkede afdelinger.** Denne del indeholder spørgsmål om kendetegn, målgruppe, indsats og resultater på delvis lukkede afdelinger. Denne del blev udsendt til ledere og medarbejdere på delvis lukkede afdelinger. Metode til fremsendelse fremgår af ovenstående beskrivelse af del-survey 1.
- **Del-survey 3: Myndighedschefer.** Denne del indeholder spørgsmål til anbringende kommunes vurdering af både voksenansvarsloven og delvis lukkede afdelinger. Kontaktoplysninger på myndighedschefer blev fremsøgt via de enkelte kommunernes hjemmesider eller oplyst telefonisk via kommunens hovednummer.

8.1.1 Gennemførelse af spørgeskemaundersøgelsen

Spørgeskemaundersøgelsen blev gennemført i perioden fra d. 04.07.2019 til d. 21.08.2019. I perioden er der foretaget følgende indsamlingsaktiviteter:

- 04/07: Udsendelse af første distributionsmail til alle respondenter.
- 06/08: Udsendelse af første påmindelsesmail til dem, der ikke har besvaret spørgeskemaet.
- 13/08: Udsendelse af anden påmindelsesmail til dem, der ikke har besvaret spørgeskemaet.
- 15-19/08: Telefonisk opfølgning blandt institutionsledere og myndighedschefer.
- 19/08: Udsendelse af sidste påmindelsesmail.
- 21/08: Spørgeskemaundersøgelsen lukkes for besvarelser.

I nedenstående tabel fremgår den endelige svarprocent for spørgeskemaundersøgelsen.

Spørgeskemabesvarelser		
	Antal besvarelser	Svarprocent
Sikrede inst. (ledere)	4	50 %
Sikrede inst. (medarb.)	27	-
Delvis lukkede (ledere)	5	100 %
Delvis lukkede (medarb.)	67	-
Åbne inst. (ledere)	239	43 %
Åbne inst. (medarb.)	232	-
Alm. plejefamilier	355	46 %
Kommunale plejefamilier	96	46 %
Myndighedschef	62	64 %

* Spørgeskema til medarbejdere er videresendt fra leder. Vi kender ikke muligt antal besvarelser, og svarprocent kan derfor ikke beregnes.

8.2 Kvalitative interview

8.2.1 Udvælgelse af cases til dybdestudie

Evalueringens kvalitative datagrundlag bygger på casestudier på alle fem delvis lukkede afdelinger, syv udvalgte åbne institutioner samt med ni plejefamilier fordelt på fire udvalgte kommuner. I casestudierne indgår der ikke sikrede institutioner, da Ankestyrelsen i 2018 offentliggjorde en kortlægning af den pædagogiske praksis på disse institutioner. I udvalget af åbne institutioner indgår der ikke åbne døgninstitutioner og opholdssteder, som modtager børn og unge med personfarlig kriminalitet, da Ankestyrelsen sideløbende med nærværende evaluering foretager en kortlægning på et udvalg af anbringelsessteder, der modtager kriminalitetstruede børn og unge.

De åbne institutioner og kommuner er dels udvalgt med udgangspunkt i resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen og dels ud fra geografiske kriterier. Udvælgelsen af åbne institutioner blev foretaget ved at danne en bruttoliste af institutioner med spredning på aldersgrupper, målgrupper, størrelse, geografisk placering, og i hvilken grad medarbejderne angav at have kendskab til loven og benytte dens bestemmelser. Der blev ligeledes udarbejdet en bruttoliste af kommuner med spredning på geografi, andel af kommunale plejefamilier og myndighedschefernes kendskab til voksenansvarsloven. Lederne fra de udvalgte åbne institutioner og myndighedschefer fra udvalgte kommuner blev kontaktet telefonisk eller fik tilsendt en invitation til deltagelse via mail. Såfremt lederen eller myndighedschefen tilkendegav at ville deltage, skete rekrutteringen af medarbejdere, plejefamilier, familieplejekonsulenter og anbragte børn og unge til interview igennem vedkommende. Uddeling af oplysningsbreve til anbragte børn og unge, deres biologiske forældre samt relevante medarbejdere skete ligeledes gennem institutionerne og kommunerne. Efter casebesøg på delvis lukkede afdelinger blev der også gennemført telefoninterview med anbringende sagsbehandlere for nogle af de interviewede unge. Endvidere er der foretaget telefoninterview med repræsentanter for de fem socialtilsyn.

8.2.2 Udfordringer ved rekruttering af institutioner og kommuner og interview med anbragte børn og unge

I rekrutteringsprocessen til casestudier afslog flere institutioner og kommuner af forskellige årsager at medvirke i evalueringen. I alt har 12 kommuner og 14 åbne institutioner været kontaktet med forespørgsel om deltagelse i evalueringen. Flere institutioner gav udtryk for, at de ikke havde ressourcer til at forberede et casebesøg, eller at en gruppe medarbejdere ikke kunne tage tid ud af deres normale arbejdstid til at deltage i interview. Andre gav udtryk for, at deres anbragte børn og unge er sårbare, og at de ikke vurderede det hensigtsmæssigt for dem at føle sig som objekt for en undersøgelse eller deltage i interview om et så følsomt emne som magtanvendelse. Kommuner henviste især til rekrutteringen af plejefamilier som en vanskelig og ressourcekrævende proces. De oprindelige bruttolister af udvalgte institutioner og kommuner blev derfor ændret af flere omgange. Åbne institutioner, der afslog at deltage, kunne i høj grad erstattes af andre institutioner, der sikrede fortsat spredning på de udvalgte kriterier. I rekrutteringen af kommuner blev det efter flere afslag derimod nødvendigt med en mere pragmatisk tilgang til de opstillede udvælgelseskriterier og antallet af plejefamilier, kommunerne blev bedt rekruttere til interview. Der blev primært skelet til kriteriet om geografisk spredning i rekrutteringen af kommuner. I forbindelse med gennemførelse af interview med børn og unge var det derudover et vilkår, at deres deltagelse afhang af, hvorvidt de havde overskud på dagen for casebesøget. I flere tilfælde var det ikke muligt at gennemføre alle planlagte interview med børn og unge. I et enkelt tilfælde var det derudover ikke muligt at foretage interview med børn og unge, fordi målgruppen for institutionen var børn og unge med nedsat psykisk og fysisk funktionsevne. Her vurderede personalet, at ingen anbragte børn og unge på tidspunktet for casebesøget havde kognitivt niveau til at gennemføre et interview. Det samlede antal gennemførte interview, der udgør evalueringens primære kvalitative datagrundlag, fremgår af nedstående tabellen.

Kvalitative interview	
	Antal interview
Ledere	22
Medarbejdere/plejefamilier	49
Børn og unge	22
Myndighedschef	5
Anbringende sagsbehandler	4
Familieplejekonsulent	3
Rep. for socialtilsyn	5

8.2.3 Gennemførelse af interview

Alle interview er gennemført som semistrukturerede interview. Det vil sige, at interviewene har taget udgangspunkt i en interviewguide, der danner den overordnede struktur for interviewet, men at der samtidig er givet plads til at forfølge emner og pointer i den rækkefølge, de naturlig forekommer i løbet af interviewet. Interview med ledere og myndighedschefer er i de fleste tilfælde foretaget som individuelle interview, men i nogle tilfælde har afdelingsledere eller administrative medarbejdere, med særlig viden om fx implementeringen af loven eller procedure i forhold til af magtanvendelser, også deltaget. Interview med medarbejdere på institutioner og med plejefamilier og familieplejekonsulenter er foretaget som fokusgruppe. I disse interview har der været fokus på give interviewpersonerne mulighed for at lade sig inspirere af hinandens historier og kommentere på andres perspektiver. Dette har bidraget til få alle perspektiver samt at få indtryk af, hvilke perspektiver der går igen på tværs flere af interviewpersoner. I interview med anbragte børn og unge har det i særlig grad været et fokus at skabe en tryk interviewsituation, der gør interviewet til en god oplevelse og samtidig giver barnet eller de unge lyst til at dele sine oplevelser. Disse interview er således i høj grad foregået på børnene eller de unges præmisser både i forhold til form og indhold. I nogle tilfælde er de foretaget som individuelle interview, imens de i andre, på ønske fra de anbragte børn og unge, er foretaget som gruppeinterview med to på samme tid. Der blev derudover lagt vægt på, at det var tilladt ikke at ønske at svare på et spørgsmål, samt at det altid var tilladt at afbryde interviewet.

Endelig er der gennemført telefoniske interview med anbringende sagsbehandlere, som har anbragt unge på de delvis lukkede afdelinger. Disse har bidraget til at afdække sagsbehandlernes perspektiver på anbringelsesstedernes anvendelse af voksenansvarsloven samt undersøge kommunernes fortrolighed med bestemmelserne heri.

8.2.4 Øvrige kvalitative datakilder

For anbragte børn og unge på både delvis lukkede afdelinger og åbne institutioner er der forud for casebesøgene indsamlet relevante dokumenter, såsom journaludsnit, dagbogsnotater og indberetninger om magtanvendelse. Dette materiale er anvendt sammen med interviewene til at belyse problemstillingerne om anvendelsen af voksenansvarsloven. Indberetninger har især bidraget til at give eksempler på forskellige typer situationer, der kan føre til nødvendigheden af at benytte en magtanvendelse. Journaludsnit og dagbogsnotater supplerer dette ved at belyse optakten til en magtanvendelse samt efterspillet heraf, herunder hvordan den påvirker barnet eller den unge og dennes forhold til de implicerede voksne. I evalueringen af delvis lukkede afdelinger er der derudover indhentet dokumenter, der beskriver afdelingers rammer, herunder navnlig deres husorden, samt hvilken behandlingsindsats de udfører.

8.3 Registerundersøgelse (gælder kun evaluering af delvis lukkede afdelinger)

I dette afsnit præsenteres datagrundlaget og den metodiske tilgang, der ligger til grund for hhv. målgruppe- og resultatanalysen. Først beskrives, hvordan målgruppeafgrænsningen er foretaget. Herefter beskrives hhv. målgruppeanalysen og resultatanalysen. Til slut følger en gennemgang af datagrundlaget for de to analyser.

8.3.1 Målgruppeafgrænsning

Som beskrevet ovenfor indeholder indeværende analyse både en målgruppeanalyse og en resultatanalyse. Disse analyser har til formål at undersøge, hvad der karakteriserer børn og unge anbragt på delvis lukkede institutioner eller institutioner med delvis lukkede afdelinger i forbindelse med anbringelsens påbegyndelse samt i årene efter anbringelsens ophør. Som supplement hertil udføres målgruppeanalysen endvidere for børn og unge anbragt på hhv. åbne og sikrede institutioner. Nedenfor beskrives det, hvordan vi har afgrænset de tre målgrupper.

8.3.1.1 Børn og unge på delvis lukkede afdelinger

Analysens primære målgruppe er afgrænset til at bestå af de børn og unge, der ifølge registerdata om anbringelser fra Danmarks Statistik (BUAF) har været anbragt på anbringelsestypen "delvis lukket døgninstitution eller delvis lukket afdeling på åben døgninstitution"²³ i perioden 1. juli 2013 til 31. december 2017 og som enten fylder eller er over 12 år i året for anbringelsens påbegyndelse. Der kan være anbringelser, der inden for denne periode endnu ikke er afsluttet. Da målgruppeanalysen undersøger, hvad der karakteriserer de anbragte børn og unge på tidspunktet for deres anbringelse, indgår disse anbringelser i målgruppeanalysen, og slutdatoen for disse anbringelser er således ændret til 31. december 2017. Disse anbringelser indgår dog ikke i resultatanalysen. Dette skyldes, at det ikke er muligt at undersøge, hvad der karakteriserer disse børn i årene efter deres anbringelse er afsluttet, da vi ikke har kendskab til anbringelsens egentlige slutdato.

For en række af de anbragte børn og unge er anbringelsens startdato registeret før 1. juli 2013. Da der hverken var oprettet delvis lukkede institutioner eller delvis lukkede afdelinger før denne dato, er børn, hvis anbringelse både er påbegyndt og afsluttet inden 1. juli 2013, frasorteret. Anbringelser, der er påbegyndt før den 1. juli 2013, men først afsluttet efter denne dato, er medtaget i analysen. I disse tilfælde er anbringelsens startdato ændret til 1. juli 2013.

Der kan være registreret flere hændelser/forløb for hvert anbragt barn i perioden. Det kan blandt andet skyldes, at barnet har ændret anbringelsessted, eller der er sket andre ændringer i barnets forløb (fx ændring fra tvangsanbringelse til frivillig anbringelse). Hændelser, der ikke vedrører enten iværksættelsen af en anbringelse eller ændringen af anbringelsesstedet, indgår ikke i identifikationen af børn og unges førte anbringelse i perioden. Det drejer sig om hjemgivelse/ophør af anbringelse, afgørelser om anbringelse, sagsophør ved overdragelse til en anden kommune, afgørelse om behov for efterværn samt iværksættelse/genetablering af efterværn med døgnophold på anbringelsessted.

8.3.1.2 Børn og unge anbragt på åbne eller sikrede institutioner

Undersøgelsens sekundære målgruppe er afgrænset til at bestå af de børn og unge, der ifølge registerdata om anbringelser fra Danmarks Statistik (BUAF) har været anbragt på en af følgende anbringelsestyper: "Døgninstitution for børn og unge med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne", "Døgninstitution, almindelig afdeling" og "Døgninstitution, sikret afdeling" i perioden 1. januar 2010 til 31. december 2017, uanset deres alder på anbringelsestidspunktet.

Der skelnes i analysen mellem anbringelser på hhv. åbne døgninstitutioner, hvilket omfatter de to førstnævnte anbringelsestyper, og sikrede døgninstitutioner, hvilket omfatter den sidstnævnte anbringelsestype. Hvis en anbringelse er påbegyndt inden 1. januar 2010, vil denne, uagtet om anbringelsen pr. 1. januar 2010 er afsluttet eller ej, ikke indgå i målgruppeanalysen. Der kan være anbringelser, der inden for perioden 1. januar 2010 til 31. december 2017 endnu ikke er afsluttet. Da målgruppeanalysen undersøger, hvad der karakteriserer de anbragte børn og unge på tidspunktet for deres anbringelse,

²³ Variablen ANSTED_KLAS kode 7 i BUAF. For yderligere information: <https://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/Times/boern-og-unge/ansted-klas>.

indgår disse anbringelser i målgruppeanalysen, og slutdatoen for disse anbringelser er således ændret til 31. december 2017.

På samme vis som for børn og unge anbragt på delvis lukkede afdelinger kan der være registreret flere hændelser/forløb for hvert anbragt barn i perioden. Dette håndteres på samme vis som beskrevet under afgrænsningen af børn og unge anbragt på delvis lukkede afdelinger.

8.3.1.3 Generelt for målgruppeafgrænsningen

Det gælder generelt på tværs af målgrupperne, at et barn eller en ung i løbet af den afgrænsede periode både kan have været anbragt på flere af de ovennævnte anbringelsesformer, ligesom barnet/den unge kan have været anbragt flere gange inden for samme anbringelsesform. Vi har derfor valgt at afgrænse analysen til at undersøge, hvad der karakteriserer de anbragte børn og unge i forbindelse med deres *første* anbringelse i perioden på hvert af de førnævnte anbringelsesformer. Denne tilgang sikrer dermed, at alle børn og unge, der i perioden har været anbragt på hver anbringelsesform, indgår i analysen. Samtidig har denne tilgang dog den implikation, at et barn/en ung potentielt kan indgå i analysen flere gange, idet vedkommende i løbet af perioden kan have været anbragt første gang på flere forskellige anbringelsesformer. Hvis der foretages en summering af antal børn på tværs af alle anbringelsesformer, vil dette tal derfor være højere end det unikke antal anbragte børn og unge.

8.3.2 Målgruppeanalysen

I målgruppeanalysen undersøger vi konkret, hvad der karakteriserer de anbragte børn og unge på hver af tre anbringelsesformer i forbindelse med påbegyndelsen af deres anbringelse, samt hvad der karakteriserer forholdene omkring selve anbringelsen.

Som beskrevet i afsnittet om målgruppeafgrænsningen kan et barn/en ung i løbet af perioden være anbragt flere gange inden for samme anbringelsesform. For at sikre at vedkommende kun indgår i analysen af hver anbringelsesform en enkelt gang og dermed ikke tæller dobbelt, har vi valgt at afgrænse analysen til at undersøge, hvad der karakteriserer de anbragte børn og unge i forbindelse med påbegyndelsen af deres *første* anbringelse på hver anbringelsesform.

Undersøgelsen af, hvad der karakteriserer de anbragte børn og unge i forbindelse med påbegyndelsen af deres anbringelse, indeholder en analyse af barnets alder og køn i selve året for anbringelsen, barnets bopælsregion året inden anbringelsen, om barnet er dømt for ikke-færdselsrelateret kriminalitet inden for to år op til anbringelsens påbegyndelse, og om barnet har været diagnosticeret med en mental lidelse inden anbringelsens påbegyndelse.

Undersøgelsen af, hvad der karakteriserer selve anbringelsen, indeholder en analyse af de angivne anbringelsesårsager samt anbringelsens varighed. Jf. tabellen nedenfor identificeres både anbringelsens påbegyndelse og ophør i anbringelsesstatistikken (BUAF). Heri eksisterer der dog ikke nødvendigvis en entydig angivelse af, hvornår en anbringelse ophører. Vi har derfor valgt at definere en anbringelse som afsluttet, såfremt barnet enten anbringes på en anden anbringelsesform, eller der er mere end 10 dage mellem den i registeret anførte afslutningsdato og påbegyndelsen af en ny anbringelse på samme anbringelsesform. Denne definition følger samme tilgang, som Danmarks Statistik anvender.

8.3.3 Resultatanalysen

Som beskrevet undersøger vi i resultatanalysen, hvordan børn og unge anbragt på en delvis lukket afdeling i perioden 1. juli 2013 til 31. december 2017 udvikler sig i årene efter endt anbringelse. Hvis et barn eller en ung fortsat er anbragt efter 31. december 2017, vil vedkommende ikke indgå i resultatanalysen.

Jf. tabellen nedenfor identificeres både anbringelsens påbegyndelse og ophør i anbringelsesstatistikken (BUAF). Heri eksisterer der dog ikke nødvendigvis en entydig angivelse af, hvornår en anbringelse ophører. I denne analyse har vi derfor valgt at definere en anbringelse som afsluttet, såfremt barnet anbringes på en anden anbringelsesform. Ligeledes defineres en anbringelse som afsluttet, såfremt der er mere end 10 dage mellem den i registeret anførte afslutningsdato og påbegyndelsen af en ny anbringelse på samme anbringelsesform. Det vil dermed sige, at hvis et barns anbringelse på en delvis lukket afdeling ifølge anbringelsesstatistikken ophører, men barnet igen anbringes på en delvis lukket afdeling, fx tre dage senere, betragtes disse som en samlet anbringelse.

Som beskrevet i afsnittet om målgruppeafgrænsningen kan et barn i løbet af perioden være anbragt flere gange inden for samme anbringelsesform. For at sikre at et barn kun indgår i analysen en enkelt gang og dermed ikke tæller dobbelt, har vi valgt at afgrænse analysen til at undersøge, hvordan de anbragte børn og unge på delvis lukkede afdelinger udvikler sig i årene efter afslutningen af deres første anbringelse på hver anbringelsesform.

For at følge barnets udvikling i årene efter anbringelsens afslutning undersøger vi, hvad der karakteriserer barnet i hhv. samme år, et år efter og tre år efter anbringelsens ophør. I den forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på, at det ikke vil være muligt at følge alle børn og unge i op til tre år efter anbringelsens ophør. Dette skyldes, dels at der for en række registre er forsinkelser med op til to år. Dels er det ikke muligt at undersøge, hvad der karakteriserer et barn tre år efter anbringelsens ophør, hvis anbringelsen fx afsluttes i 2017.

8.3.4 Datagrundlaget for hhv. målgruppe- og resultatanalysen

Både målgruppe- og resultatanalysen baserer sig på registerdata fra hhv. Danmarks Statistik (DST) og Sundhedsdatastyrelsen (SDS). Af tabellen nedenfor fremgår de anvendte registre, registrenes tidsmæssige afgrænsning samt en beskrivelse af, hvordan data fra registeret anvendes i evalueringen.

Tablet 8-1 Datagrundlaget for hhv. målgruppe- og resultatanalysen

Register	Kilde	Periode	Beskrivelse
BUAF	DST	2010-2017	Registeret anvendes til identifikation af anbragte børn og unge samt til indhentning af oplysninger vedr. anbringelsesform samt start- og slutdato for hver enkelt anbringelse og hermed anbringelsens varighed.
BUAH	DST	2010-2017	Registeret anvendes til indhentning af oplysninger vedr. årsagerne, der ligger til grund for hver enkelt anbringelse.
BEF	DST	2009-2018	Registeret anvendes til indhentning af baggrundsinformationer om: <ul style="list-style-type: none"> • de anbragte børn og unges køn og alder i året for anbringelsens påbegyndelse. • de anbragte børn og unges bopælsregion i året forud for anbringelsens påbegyndelse.
UDDA	DST	2009-2019	Registeret anvendes til indhentning af oplysninger vedr. de anbragte børn og unges højeste fuldførte samt igangværende uddannelse i årene efter anbringelsens ophør.
AKM	DST	2009-2017	Registeret anvendes til indhentning af oplysninger vedr. de anbragte børn og unges primære indtægtskilde i årene efter anbringelsens ophør.

Register	Kilde	Periode	Beskrivelse
KRAF	DST	2005-2018	<p>Registeret anvendes til indhentning af oplysninger om, hvorvidt hhv. de anbragte børn og unge har været dømt for en ikke-færdselsrelateret kriminel handling op til to år forud for anbringelsens påbegyndelse, samt hvorvidt de anbragte børn og unge har været dømt for en ikke-færdselsrelateret kriminel handling i årene efter anbringelsens ophør.</p> <p>En begrænsning ved anvendelsen af dette register er, at data-sættet kun indeholder oplysninger om lovovertrædelser udført af personer over 15 år.</p>
LPR_ADM	SDS	2007-2017	<p>Registeret anvendes til identifikation af hhv. de anbragte børn og unges kontakt med sygehusvæsenet.</p> <p>En begrænsning ved anvendelsen af dette register er, at vi tidsmæssigt kun har oplysninger om sygehuskontakter siden 2007. Det er derfor ikke muligt at analysere de anbragte børn og unges kontakt med sygehusvæsenet forud for denne periode.</p>
LPR_DIAG	SDS	2007-2017	<p>Registeret anvendes til identifikation af anbragte børn og unge, der har været diagnosticeret med en psykisk lidelse forud for anbringelsens påbegyndelse. Registeret anvendes ligeledes til at identificere, om de anbragte børn og unge har forsøgt at begå selvmord i årene efter anbringelsens ophør.</p> <p>En begrænsning ved anvendelsen af dette register er, at vi tidsmæssigt kun har oplysninger om sygehuskontakter siden 2007. Det er derfor ikke muligt at analysere de anbragte børn og unges diagnoser, indlæggelsesårsager mv. forud for denne periode.</p>