

Ankestyrelsens undersøgelse af

Længerevarende udlandsophold blandt børn og unge med ikke-vestlig baggrund

Februar 2018



Ankestyrelsen



INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
1 Sammenfatning	1
1.1 De fleste ophold har karakter af forlængede ferier	2
1.2 Det er svært for kommunerne at vurdere, om et ophold giver anledning til bekymring	3
1.3 Skøn over omfanget af længerevarende udlandsophold	4
1.4 Opholdenes karakteristika	6
1.5 Kommunernes handlemuligheder er generelt begrænsede	9
2 Tværgående temaer og dilemmaer	13
2.1 Længerevarende udlandsophold er meget forskellige	13
2.2 Det er svært for kommunerne at vurdere, om et ophold giver anledning til bekymring	16
2.3 Barnets udsagn er afgørende – men ofte er kommunerne afhængige af forældrenes udlægning	19
2.4 Svær balancegang at have en skærpet opmærksomhed på familier med ikke-vestlig baggrund uden at diskriminere	22
2.5 Begrænsede handlemuligheder	23
3 Omfanget af sager om længerevarende udlandsophold	25
3.1 Væsentlige forbehold	25
4 Opholdenes formål og konsekvenser	30
4.1 Opholdenes formål	30
4.2 Graden af frivillighed for barnet/den unge	37
4.3 Opholdenes konsekvenser for barnet/den unge	39
5 Andre forhold omkring opholdene og barnet/den unge	43
5.1 Varighed, form og rejsemønstre	43
5.2 Familiesituationen, barnets trivsel og kommunens kendskab	47
6 Kommunernes handlemuligheder før et længerevarende udlandsophold	50
6.1 Viden om opholdet kommer typisk fra skolerne	50
6.2 Arbejdsgang mellem skole og socialforvaltning	55
6.3 Konkrete handlemuligheder, når der på forhånd er kendskab til opholdet	58
7 Kommunernes handlemuligheder under og efter et ophold	73
7.1 Handlemuligheder under opholdet	73
7.2 Handlemuligheder, når barnet/den unge er vendt hjem	80
8 Forslag til, hvordan kommunernes praksis kan understøttes bedre	82
9 Fem eksempler på sagsforløb	85
Bilag 1 Metode	99



LÆNGEREVARENDE UDLANDSOPHOLD BLANDT BØRN OG UNGE MED IKKE-VESTLIG
BAGGRUND

Titel Længerevarende udlandsophold blandt børn og unge
med ikke-vestlig baggrund

Udgiver Ankestyrelsen, februar 2018

ISBN nr 978-87-7811-355-9

Layout Identitet & Design AS

Kontakt Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Telefon 33 41 12 00

Hjemmeside www.ast.dk

E-mail ast@ast.dk

1 Sammenfatning

Udlændinge- og Integrationsministeriet har bedt Ankestyrelsen gennemføre en undersøgelse om længerevarende udlandsophold blandt børn- og unge med ikke-vestlig baggrund.¹

Baggrunden for undersøgelsen er, at ministeriet kender til en række tilfælde, hvor børn og unge med ikke-vestlig baggrund har været sendt på længerevarende udlandsophold, der har påvirket børnenes skolegang, sprogkundskaber og trivsel negativt. Der er dog meget begrænset viden om området.

Denne undersøgelse fokuserer på kommunernes viden om længerevarende udlandsophold.

Undersøgelsen belyser:

- 1) Hvor mange længerevarende udlandsophold blandt børn og unge med ikke-vestlig baggrund, kommunerne kender til siden 1. august 2015
- 2) Hvad der karakteriserer de længerevarende udlandsophold, kommunerne kender til
- 3) Kommunernes handlemuligheder og indsats før, under og efter et længerevarende udlandsophold
- 4) Kommunernes dilemmaer og udfordringer i sagerne.

Vi definerer længerevarende udlandsophold som *alle udlandsophold blandt børn og unge med ikke-vestlig baggrund, der varer mere end en måned ud over skolernes ferieperioder.*

Dermed handler rapporten ikke kun om de problematiske ophold, der var baggrunden for undersøgelsen. Som det vil fremgå, afdækker undersøgelsen en meget stor variation i de forskellige længerevarende udlandsophold. Igennem hele undersøgelsen har vi dog fokuseret på at få belyst de udlandsophold, som kommunerne vurderer, er problematiske for barnet eller den unge.

Undersøgelsen er baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt 95 kommuner; en gennemgang af 15 sager om længerevarende udlandsophold fra tre kommuner og interview med sagsbehandlere, faglige ledere, faglige konsulenter og skoleledere i fire kommuner. I bilag 1 uddyber vi de anvendte metoder.

De følgende afsnit sammenfatter undersøgelsens hovedkonklusioner.

¹ Undersøgelsen handler om børn af forældre med ikke-vestlig baggrund. Det vil sige børn af forældre, der stammer fra lande ud over de 28 EU-lande, Andorra, Island, Liechtenstein, Monaco, Norge, San Marino, Schweiz, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand.

1.1 De fleste ophold har karakter af forlængede ferier

Undersøgelsen tegner et billede af, at det er meget forskelligt, hvad der kendetegner de længerevarende udlandsophold, kommunerne kender til. Umiddelbart kan opholdene inddeles i tre overordnede typer:

1) Forlængede ferieophold

Her er der tale om ophold, som kommunerne vurderer som mindre problematiske. Opholdene er umiddelbart frivillige for barnet/den unge. De har karakter af ferier sammen med den øvrige familie, hvor ferien forlænges en eller to måneder ud over skolernes ferieperioder.

Forlængede ferieophold giver ikke umiddelbart kommunerne anledning til bekymring for barnets/den unges trivsel. De vil dog altid i et eller andet omfang være problematiske for skolegangen.

I kapitel 9 præsenterer vi fem anonymiserede eksempler på sagsforløb, baseret på vores gennemgang af 15 sager. Sagsforløb nr. 3 og 5 er eksempler på sager, hvor opholdene har karakter af forlængede ferieophold.

2) Gråzoneophold

Her er karakteren af opholdet svær for kommunerne at vurdere, fordi de mangler viden.

Et gråzoneophold er kendetegnet ved, at kommunen har svært ved at få kvalificeret deres bekymring for, at et længerevarende udlandsophold kan være problematisk for barnets/den unges trivsel. Det skyldes i nogle tilfælde, at kommunen ikke kendte barnet/den unge eller familien før opholdet eller ikke vidste, at opholdet ville finde sted. Det sker også, at kommunerne ikke kan komme i kontakt med barnet/den unge eller forældre efter udrejsen, eller at de tilgængelige oplysninger er modstridende.

Sagsforløb nr. 2 og 4 i kapitel 9 er eksempler på sager, hvor opholdene har karakter af gråzoneophold.

3) Åbenlyst problematiske ophold

Den tredje type dækker over ophold, som kommunerne vurderer, er åbenlyst problematiske for barnets/den unges trivsel. Vurderingen tager primært afsæt i, at barnet/den unge selv – enten før, under eller efter udrejse – giver udtryk for, at opholdet er ufrivilligt.

Ved nogle af disse ophold bliver der udøvet vold eller lignende mod barnet/den unge under opholdet. I andre tilfælde bliver barnet/den unge tilbageholdt i udlandet imod sin vilje, men uden umiddelbart at lide yderligere overlast. En del af disse ophold fremstår ifølge kommunerne som et forsøg fra forældrenes side på

at ændre barnets/den unges adfærd. Undersøgelsen tegner et billede af, at en del af disse ophold er knyttet til æresrelaterede problemer og social kontrol.

Sagsforløb nr. 1 i kapitel 9 er et eksempel på en sag, hvor opholdet kan karakteriseres som åbenlyst problematisk.

Kommunernes viden om det enkelte ophold kan ændre karakter undervejs. For eksempel kan ophold, som kommunerne som udgangspunkt betragter som forlængede ferieophold, ændre status til åbenlyst problematiske ophold, hvis barnet/den unge fortæller kommunen, at planerne er blevet ændret, og der nu ikke længere er tale om ferie.

Blandt de ophold, kommunerne kender til, er der en overvægt af forlængede ferieophold og til dels gråzoneophold. De åbenlyst problematiske ophold er der færre af. Til gengæld er det ofte de ophold, der fylder mest i de kommunale medarbejders bevidsthed.

1.2 Det er svært for kommunerne at vurdere, om et ophold giver anledning til bekymring

Det er ofte svært både for skoleledere, sagsbehandlere og andre kommunale medarbejdere at vurdere, om et længerevarende udlandsophold giver anledning til bekymring. Det skyldes hovedsageligt manglende viden om for eksempel opholdets formål eller årsag, varighed og konsekvenser – og om, hvorvidt opholdet er frivilligt eller ej.

Blandt de skoleledere og sagsbehandlere, vi har talt med, er den primære bekymring umiddelbart ikke, om et ophold har et genopdragende sigte. Det er snarere, hvilken betydning opholdet har for barnets skolegang, og om barnets eventuelle støttebehov kan dækkes undervejs.

1.2.1 Barnets udsagn er afgørende – men ofte er kommunerne afhængige af forældrenes udlægning

Kommunen tillægger barnets/den unges egne udsagn meget stor vægt i vurderingen af, om et længerevarende udlandsophold giver anledning til bekymring. Undersøgelsen tegner for eksempel et billede af, at når kommunen går ind i en sag for at hjælpe barnet/den unge hjem, er grunden først og fremmest, at barnet/den unge selv udtrykker et ønske om at komme hjem.

Dog har kommunerne ofte ikke adgang til barnets/den unges egne udsagn om opholdet. Derfor er kommunerne afhængige af, hvad forældrene fortæller dem. Det opleves af flere interviewpersoner som en stor udfordring – blandt andet fordi de oplever, at forældrenes udlægning af formålet med et udlandsophold ikke altid er retvisende. Dertil kommer, at når forældrene er i konflikt med hinanden, kan deres udlægninger af for eksempel opholdets formål være modstridende.

1.3 Skøn over omfanget af længerevarende udlandsophold

I spørgeskemaet har vi bedt kommunerne om at give et skøn over antallet af sager siden den 1. august 2015, hvor kommunen har kendskab til, at et barn/en ung med ikke-vestlig baggrund har været på et længerevarende udlandsophold. I kommunernes skøn vil der derfor indgå alle tre typer af ophold, som er beskrevet ovenfor. Dermed omfatter det samlede skøn både mere og mindre problematiske ophold.

Der knytter sig en række forbehold til kommunernes skøn, som fremgår af boksen herunder.

Væsentlige forbehold

- **Kommunerne blev eksplicit bedt om at basere deres svar på skøn**
Der er dermed per definition ikke tale om faktuelle opgørelser.
- **Der er ingen kommuner, der særskilt registrerer sager om længerevarende udlandsophold eller genopdragelsesrejser**
Det betyder, at ingen af kommunerne har kunnet trække på centrale registre for at give et kvalificeret skøn.
- **Kommunerne har skønnet på forskellige måder**
Det medvirker til en yderligere usikkerhed ved skønnene og betyder desuden, at kommunernes skøn ikke uden videre kan sammenlignes.
- **Der er væsentlige mørketal**
Flere kommuner peger på, at skolerne kan have kendskab til sager, som socialforvaltningen ikke har kendskab til. Der vil desuden være en gruppe af unge, som skolerne ikke har kontakt til, fordi deres undervisningspligt er stoppet og de ikke er tilknyttet en uddannelsesinstitution. Derudover kan kendskabet til sager om længerevarende udlandsophold i nogle kommuner være spredt i forskellige forvaltninger og/eller afdelinger, på grund af kommunens organisering. Det øger sandsynligheden for, at der er ophold, som ikke er talt med i kommunernes skøn.

I spørgeskemaundersøgelsen svarer 34 af de 95 kommuner, at de har kendskab til længerevarende udlandsophold siden den 1. august 2015. De 33 af disse kommuner har tilsammen kendskab til 204 sager. Skønnet for Københavns Kommune præsenteres særskilt nedenfor. De øvrige 61 kommuner – altså omkring to tredjedele – har svaret, at de ikke har kendskab til længerevarende udlandsophold siden 1. august 2015.

Som beskrevet i boksen er et af de afgørende forbehold for kommunernes skøn, at de er foretaget på forskellige måder. Som eksempel har Aarhus Kommune skønnet, at de har kendskab til 50 længerevarende udlandsophold siden den 1. august 2015. Skønnet fra Aarhus Kommune dækker over det omtrentlige antal sager, hvor kommunen efter den 1. august 2015 har modtaget en underretning, hvor barnet/den unge er registeret som udrejst i Folkeregisteret, og hvor kommunen kan se, at forældrene stadig er i Danmark.

Det skøn, vi har modtaget fra Københavns Kommune, er opgjort på en markant anderledes måde end skønnet fra flertallet af de øvrige kommuner. Det er årsagen til, at vi ikke inkluderer det i det samlede skøn over antallet af længerevarende udlandsophold.

For Københavns Kommune er det nærmeste, vi kan komme et skøn, en opgørelse over henvendelser til "Afdelingen for Betaling og Kontrol" om børn, der ikke er mødt i skole.² Fra januar 2015 til og med oktober 2017 har Afdelingen for Betaling og Kontrol modtaget 580 af sådanne henvendelser.³ Ved langt de fleste henvendelser har skolen kendskab til eller formodning om, at det skyldes, at barnet opholder sig i udlandet.⁴ De 580 henvendelser inkluderer henvendelser om børn og unge med vestlig baggrund, da Afdelingen for Betaling og Kontrol ikke opgør henvendelserne fordelt på barnets baggrund. De vurderer dog, at mellem 85 og 90 procent af henvendelserne handler om børn og unge med ikke-vestlig baggrund. Ligesom det er tilfældet med de øvrige kommuners skøn, omfatter skønnet fra Københavns Kommune også forlængede ferieophold. Derudover kan der være inkluderet ophold, der varer mindre end en måned ud over skolernes ferieperioder.

Tabel 1 og 2 på næste side giver et overblik over skønnene fra alle andre kommuner end København. Tabel 2 præsenterer kommunernes skøn over, hvor mange af de ophold, de kender til, som de vurderer, har haft negativ betydning for barnets/den unges skolegang, sprogkundskaber eller trivsel, og hvor mange ophold, de vurderer, har fundet sted imod barnets/den unges vilje. Disse tal uddybes i de efterfølgende afsnit om opholdenes karakteristika.

² Når en skole i Københavns Kommune får kendskab til eller har en formodning om, at et barn/en ung opholder sig i udlandet, skal de sende en såkaldt "straksblanket" til enheden Elevsektionen. Elevsektionen vurderer, om sagen umiddelbart kan lukkes – for eksempel fordi barnet/den unge hurtigt vender tilbage. Hvis ikke, sender Elevsektionen henvendelsen videre til Betaling og Kontrol, så Betaling og Kontrol kan vurdere, om barnet er udrejst, og om forældrene fortsat er berettigede til at modtage børne- og ungeydelse.

³ Der kan i enkelte tilfælde være tale om flere henvendelser om samme barn, men Betaling og Kontrol vurderer, at det er sjældent.

⁴ Betaling og Kontrol oplyser, at der er enkelte henvendelser, der ikke handler om et udlandsophold, men om at barnet er udeblevet fra skolen af andre årsager.

Tabel 1 Kommunernes kendskab til længerevarende udlandsophold (ekskl. Københavns Kommune)

	Antal kommuner	Antal sager (skøn)
Antal kommuner, der angiver, at de har kendskab til længerevarende udlandsophold siden d. 1. august 2015	33	
Antal kommuner, der angiver, at de <i>ikke</i> har kendskab til længerevarende udlandsophold siden d. 1. august 2015	61	
De 33 kommuners skøn over antallet af sager, hvor barnet/den unge har været eller er på et længerevarende udlandsophold		204

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse i 95 kommuner.

Tabel 2 Kommunernes skøn over, hvor mange ophold, der har haft negativ betydning for barnet den unge, og hvor mange ophold, der har fundet sted imod barnets/den unges vilje

	Antal kommuner	Antal sager (skøn)
Antal kommuner, der vurderer, at nogle af de længerevarende udlandsophold, de har kendskab til, har haft negativ betydning for barnets/den unges skolegang, sprogkundskaber og/eller trivsel	25	
Antal ophold, som de 25 kommuner vurderer, har haft negativ betydning for barnets/den unges skolegang, sprogkundskaber og/eller trivsel		130
Antal kommuner, der vurderer, at nogle af de længerevarende udlandsophold, de har kendskab til, har fundet sted imod barnets/den unges vilje	9	
Antal ophold, som de 9 kommuner vurderer, har fundet sted imod barnets/den unges vilje		21

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse i 95 kommuner.

Note: Bemærk, at Københavns Kommune har svaret "ved ikke" på spørgsmålene om opholdenes betydning for barnet/den unge og hvorvidt opholdene har fundet sted imod barnets/den unges vilje. Kommunen indgår derfor ikke som en af de henholdsvis 25 og 9 kommuner, hvis besvarelser tabellen præsenterer.

1.4 Opholdenes karakteristika

Som beskrevet er der meget store variationer i de længerevarende udlandsophold, kommunerne kender til. I dette afsnit beskrives variationerne. Afsnittet er både baseret på spørgeskemaundersøgelsen, sagsgennemgangen og interviewene.

1.4.1 **Opholdets formål er typisk ophold hos slægtninge og ferie**

Både spørgeskemaundersøgelsen og interviewene tegner et billede af, at formålet med de fleste længerevarende udlandsophold som udgangspunkt er ophold hos slægtninge og ferie. Som beskrevet i afsnit 1.1 er der dog nogle ophold, hvor kommunerne undervejs får ny viden – fx om, at formålet med opholdet er et andet end det, de fik at vide som udgangspunkt. Der er også eksempler på, at forældrene sender barnet/den unge af sted for at ændre vedkommendes adfærd og på, at opholdet er en reaktion på, at barnet/den unge eller familien som helhed ikke trives i Danmark.

Nogle kommuner fremhæver desuden, at deres indsatser kan være en medvirkende årsag til opholdet, idet forældrene søger at undgå kommunens indblanding i deres liv.

Endelig peger flere interviewpersoner på, at de oplever, at nogle familier med ikke-vestlig baggrund har en anden opfattelse af eksempelvis vigtigheden af skolegang og håndtering af sygdom end den opfattelse, der er udbredt i en dansk kontekst. Det ses for eksempel i tilfælde, hvor forældre sender deres psykisk syge børn til hjemlandet for at modtage behandling, der ikke er anerkendt i det danske system. Sådanne forskellige opfattelser kan være en del af forklaringen på, hvorfor udlandsopholdene finder sted.

1.4.2 **Kommunerne ved som oftest ikke, om opholdet er frivilligt**

I spørgeskemaet har vi bedt kommunerne om at give et skøn over antallet af de udlandsophold, de har kendskab til, der har fundet sted imod barnets/den unges vilje. Her svarer halvdelen (17 ud af 34 kommuner), at de ikke ved, om de ophold de har kendskab til, har været frivillige for barnet/den unge. Ni kommuner har afgivet et skøn. De skønner tilsammen, at de har kendskab til 103 ophold, og at 21 af disse ophold har fundet sted imod barnets/den unges vilje. Blandt de resterende ophold vil der være nogen, som kommunen ved har været frivillige, og andre, hvor de ikke ved det. Otte kommuner svarer, at de ikke har kendskab til nogen ophold, der har fundet sted imod barnets/den unges vilje.

Interviewene og sagsgennemgangen bekræfter billedet af, at kommunerne sjældent har viden om graden af frivillighed. Her fremgår det også, at opholdene i mange tilfælde er frivillige som udgangspunkt – men i nogle tilfælde ender med at være ufrivillige, fordi det, barnet/den unge tror, er en ferie, viser sig at være noget andet. Der er dog også eksempler på, at barnet/den unge selv kontakter en lærer, sagsbehandler, ambassade, Udenrigsministeriet eller andre i Danmark og klart oplyser, at opholdet i udlandet er ufrivilligt.

1.4.3 **Den primære negative konsekvens af opholdene er tabt skolegang**

Kommunernes viden om opholdenes konsekvenser eller betydning for barnet/den unge er også ofte begrænset. Den afhænger for eksempel af deres kendskab til barnet/den unge før opholdet.

I spørgeskemaet har vi bedt kommunerne om at give et skøn over antallet af de kendte udlandsophold, som de vurderer, har haft negativ betydning for barnets/den unges skolegang, sprogkundskaber eller trivsel. Her har 25 af 34 kommuner givet et skøn: 130 af de 179 ophold, de kender til, har haft negativ betydning for mindst et af de tre forhold.

Ifølge kommunerne er det oftest skolegangen, opholdene har negativ betydning for. Det hænger sammen med, at størstedelen af opholdene har karakter af forlængede ferieophold, der ikke umiddelbart giver kommunerne anledning til bekymring for barnets/den unges trivsel.

Det fremgår både af spørgeskemaet og interviewene, at der også er eksempler på ophold, som kommunerne mener, har haft positiv betydning for barnet/den unge. Det kan for eksempel være, at barnet/den unge bliver tættere knyttet til sine bedsteforældre, eller at familien i hjemlandet har flere eller andre ressourcer end forældrene i Danmark og derfor kan tilbyde en anden støtte og omsorg.

1.4.4 Andre forhold omkring opholdene og barnet/den unge

Her skitserer vi kort variationen inden for nogle af de øvrige forhold, der kendetegner de længerevarende udlandsophold, kommunerne har kendskab til:

- Der er oftest tale om kortere ophold på op til tre måneder – nogle varer dog flere år eller afsluttes aldrig, idet familien ender med at udvandre.
- Destinationen for opholdene varierer meget, der er intet typisk billede.
- Barnet/den unge rejser typisk sammen med et eller flere familiemedlemmer. Der er dog også tilfælde, hvor barnet/den unge rejser alene. Det ses også, at barnet/den unge rejser ud med forældrene, hvorefter forældrene vender hjem til Danmark efter en kort periode, mens barnet/den unge bliver i udlandet.
- Nogle børn/unge rejser en enkelt gang, enten alene eller sammen med familiemedlemmer. I andre tilfælde rejser familier ind og ud af Danmark op til flere gange årligt.
- Nogle af de børn og unge, der rejser eller sendes på længerevarende udlandsophold, er fagligt og socialt velfungerende og kommer fra familier, der for kommunerne fremstår ressourcestærke og omsorgsfulde. Andre har væsentlige faglige og sociale udfordringer og kommer fra meget ressourcetsvage familier. Her er der altså heller intet typisk billede.
- Barnets/den unges og familiernes ressourcer og livssituation varierer meget. Derfor er det også meget forskelligt, om socialforvaltningen kender til barnet/den unge før udlandsopholdet. Her er dermed heller intet typisk billede.

1.5 Kommunernes handlemuligheder er generelt begrænsede

Når kommunerne har en bekymring for, at et ophold kan have negativ betydning for et barn/en ung, kan de gøre brug af forskellige handlemuligheder for at forsøge at forhindre eller afbryde opholdet, eller påvirke det på anden vis. Kommunernes handlemuligheder og indsatser er dog generelt begrænsede – både før, under og efter et ophold. De begrænsede handlemuligheder skyldes flere forhold:

- Kommunerne har ofte ikke kendskab til eller mistanke om, at et ophold vil finde sted.
- Kommunernes viden om opholdene er i mange tilfælde begrænset. Hvis de har mistanke om, at et ophold er problematisk for barnets/den unges trivsel, vil mistanken ofte være svær at kvalificere.
- Selv når kommunerne ved, at et ophold er problematisk for barnets/den unges trivsel – for eksempel fordi de har kendskab til, at opholdet i udlandet sker ufrivilligt – har de begrænsede handlemuligheder, så længe barnet/den unge opholder sig uden for Danmarks grænser.
- Flere interviewpersoner påpeger, at der grundlæggende ikke er lovhjemmel til at foretage sig ret meget ved et længerevarende udlandsophold – med mindre der er så stærk bekymring for barnets/den unges trivsel, at anbringelse kan komme i spil (uddybes på s. 11 i sammenfatningen).

Interviewpersonerne i de fire kommuner har forskellige forslag til, hvordan man kunne understøtte deres praksis på området bedre (se kapitel 8).

1.5.1 Viden om opholdene kommer primært fra skolerne

Typisk får kommunerne kendskab til et ophold ved, at de modtager en underretning fra en skole eller en daginstitution om, at et barn/en ung ikke er mødt efter en ferie.

I nogle tilfælde har kommunen kendskab til eller mistanke om opholdet før udrejsen. Det vil typisk være i de sager, hvor både skole og socialforvaltning i forvejen har et godt kendskab til barnet/den unge og familien, for eksempel på grund af mistrivsel.

Nogle gange fortæller forældrene selv enten skolen eller socialforvaltningen, at de planlægger at rejse og tage barnet/den unge med. Derudover er der tilfælde, hvor barnet/den unge selv fortæller enten skolen eller socialforvaltningen, at de er bekymrede for at skulle af sted. Endelig kan kommunerne – både før og under et ophold – få viden om opholdet via barnets/den unges øvrige familie og netværk. Flere interviewpersoner i socialforvaltningerne fremhæver dog, at de på grund af tavshedspligten har begrænsede muligheder for selv at opsøge denne viden.

1.5.2 Samarbejdet mellem skolerne og socialforvaltningen er afgørende – men der er uenighed om, hvornår socialforvaltningen skal inddrages

Samarbejdet mellem skolerne og socialforvaltningen er helt afgørende – både i forhold til at opdage, at forældre planlægger et længerevarende udlandsophold og for kommunens handlemuligheder før og under opholdet.

Interviewene tegner et billede af, at skolerne og socialforvaltningen ikke altid har en fælles forståelse af, hvornår socialforvaltningen kan og bør inddrages i sager, hvor der er bekymring for et barn/en ung – herunder bekymring for et udlandsophold. Skolelederne peger overordnet på, at de ser det som deres opgave at udtømme alle relevante muligheder, før kommunen bliver inddraget, blandt andet for at understøtte samarbejdet med forældrene. Flere sagsbehandlere peger på, at socialforvaltningen bør inddrages, så snart der er en reel bekymring. Også i de tilfælde, hvor skolerne kan være i tvivl om, hvad der er på spil.

1.5.3 Dialog er den bedste handlemulighed for at forhindre et ophold

Flere interviewpersoner fremhæver, at deres bedste mulighed for at forhindre et længerevarende udlandsophold er at indgå i en dialog med forældrene og prioritere det gode samarbejde. En god dialog giver kommunerne mulighed for at drøfte de mulige negative konsekvenser af opholdet for barnet/den unge på en åben og ærlig måde med forældrene. Derudover kan dialogen være afgørende for at hjælpe forældrene til at forstå, hvorfor de danske myndigheder handler, som de gør.

Skolelederne fremhæver desuden, at samarbejde og dialog med forældrene generelt er deres eneste reelle handlemulighed i forhold til at hjælpe udsatte børn og unge – for eksempel når der er risiko for et udlandsophold, der kan have negativ betydning for barnet/den unge. Samarbejde og dialog er derfor noget, de vægter meget højt.

1.5.4 Brug af forældreplæg har ikke altid den ønskede effekt

Kommunerne har mulighed for at give forældre et såkaldt forældreplæg, hvis de vurderer, at forældrene ikke lever op til deres forældreansvar. Formålet er at indgå nogle bindende aftaler med forældrene, for på den måde at motivere dem til at samarbejde om nogle mål, der understøtter barnets/den unges trivsel. Hvis forældreplægget ikke efterleves, kan det få økonomiske konsekvenser for forældrene.⁵

Interviewene tegner et billede af, at sagsbehandlernes erfaringer med at bruge forældreplæg i forbindelse med længerevarende udlandsophold er meget blandede og generelt begrænsede. Nogle mener, at forældreplæg kan påvirke samarbejdet med forældrene meget negativt og dermed mindske muligheden for at bruge dialog som

⁵ Jf. servicelovens § 57a. Overholdelse af plægget er en betingelse for at modtage børne- og unge ydelse og for, at det pågældende barn eller den pågældende unge medregnes ved beregning af boligstøtten (§ 57 a, stk. 6).

værktøj. Samtidig har flere oplevet, at pålæggene ikke har medført, at forældrene har efterlevet kommunens handleanvisninger. Andre har brugt forældreplæg og oplevet, at det har virket efter hensigten. Derudover oplever nogle sagsbehandlere, at forældreplæg kan være et godt redskab til at gøre kommunens forventninger meget tydelige for forældrene.

1.5.5 Anbringelse er en handlemulighed – men ofte er grundlaget ikke til stede

Flere interviewpersoner peger på, at deres eneste mulighed for at afværge eller afbryde et ophold – hvis dialog og forældreplæg ikke har den ønskede virkning – er at anbringe barnet/den unge uden for hjemmet. En anbringelse uden for hjemmet kan for eksempel komme på tale, hvis barnet/den unge selv tager kontakt før eller under opholdet, og kommunen vurderer, at vedkommende vil lide overlast ved et ophold. En anbringelse kan desuden komme på tale, hvis forældrene planlægger at rejse med et barn med et svært fysisk handicap til et land, hvor kommunen ikke mener, at barnets støttebehov kan imødekommes.

Der skal dog være væsentlig bekymring for trivslen, før en anbringelse kan komme på tale. Det kræver, at kommunen har kendskab til, at barnet/den unge vil lide overlast, hvis han eller hun sendes af sted. Som tidligere beskrevet vil det i de fleste tilfælde være svært for kommunerne at vide på forhånd.

1.5.6 Kontakt til barnet/den unge under opholdet er vigtigt for at kvalificere bekymring – men giver ikke nødvendigvis flere handlemuligheder

Flere interviewpersoner fremhæver, at de meget gerne vil have kontakt til barnet/den unge under opholdet, hvis det er muligt. Kontakten med barnet/den unge er afgørende for, at kommunen kan kvalificere en eventuel bekymring. Flere peger dog på, at det langt fra altid er muligt at få kontakt til barnet. Derudover giver det ikke nødvendigvis andre handlemuligheder, men øger kun kommunens viden.

På samme måde kan kontakt til forældrene under et ophold være en god måde for kommunen at få viden om opholdet og løbende holde sig opdateret om barnets/den unges trivsel. Her er kommunerne dog udfordret af, at de ofte heller ikke kan få kontakt til forældrene, og at forældrenes udtalelser ikke altid er retvisende.

1.5.7 Når kommunen følger op efter et længerevarende udlandsophold, handler det primært om barnets/den unges generelle trivsel

Når et barn/en ung vender hjem fra et længerevarende udlandsophold tegner undersøgelsen et billede af, at kommunerne primært følger op på barnets/den unges generelle trivsel. I nogle tilfælde følger de specifikt op på udlandsopholdet og oplevelserne undervejs. Ofte har kommunerne i højere grad fokus på at tage fat, hvor de slap, med indsatser, der allerede var i gang, da barnet rejste.

Det vil ofte være relevant at følge op på, om der er søskende med risiko for også at blive sendt af sted, hvis kommunen ved, at et barn eller en ung har været eller er på et problematisk længerevarende udlandsophold. Flere af de interviewede sagsbehandlere peger dog på, at den eneste opfølgning, de har mulighed for at lave over for søskende til børn og unge, der har været på længerevarende udlandsophold, er skærpet opmærksomhed. Vurderingen er, at sagsbehandlerne ikke kan forhindre forældrene i at rejse med deres børn eller sende dem af sted.

1.5.8 Samarbejde med andre myndigheder og instanser

Alle interviewpersoner beskriver, at de har haft glæde af at samarbejde med forskellige andre myndigheder og instanser i forbindelse med længerevarende udlandsophold.

I forhold til samarbejde om at hjælpe børn og unge hjem fremhæver interviewpersonerne Udenrigsministeriet og ambassaderne. Kommunernes erfaringer med samarbejdet med ambassaderne er dog blandede – nogle oplever at få stor hjælp, imens andre mener, at ambassaderne ikke er klædt på til at bistå kommunen i disse sager.

I forhold til faglig sparring fremgår det både af interviewene og sagsgennemgangen, at kommunerne trækker på flere instanser, heriblandt Udenrigsministeriet, Etnisk Ung, VISO, Etnisk Konsulentteam, Udlændingestyrelsen, Ankestyrelsen og politiet.

2 Tværgående temaer og dilemmaer

Dette kapitel belyser nogle temaer og dilemmaer, der går på tværs af rapportens øvrige kapitler. De er væsentlige, både i forhold til at forstå kommunernes oplevelse af, hvad der karakteriserer længerevarende udlandsophold, og for at forstå kommunernes indsats og handlemuligheder – eller mangel på samme.

Kapitlet belyser:

- Den store variation i de sager om længerevarende udlandsophold, kommunerne har kendskab til – og hvordan de kan inddeles i tre overordnede typer.
- Hvordan kommunerne vurderer, om et længerevarende udlandsophold giver anledning til bekymring, herunder betydningen af henholdsvis barnets/den unges og forældrenes udsagn.
- Kommunernes etiske overvejelser i forbindelse med sager om længerevarende udlandsophold.
- Kommunernes begrænsede handlemuligheder.

Kapitlet er overvejende baseret på vores interview med sagsbehandlere, faglige konsulenter, faglige ledere og skoleledere i fire kommuner. Derudover er kapitlet i mindre omfang baseret på vores gennemgang af 15 sager.

2.1 Længerevarende udlandsophold er meget forskellige

I undersøgelsen definerer vi længerevarende udlandsophold som *alle ophold blandt børn og unge med ikke-vestlig baggrund, der har varet mere end en måned ud over skolernes ferieperioder.*⁶

Den brede definition indebærer, at de længerevarende udlandsophold, undersøgelsen omhandler, er meget forskellige. Den store variation er vigtig at holde sig for øje, når man læser rapporten.

2.1.1 Tre forskellige typer af udlandsophold

Baseret på vores datamateriale kan de længerevarende udlandsophold, kommunerne har kendskab til, inddeles i tre overordnede typer:

⁶ Undersøgelsen handler om børn af forældre med ikke-vestlig baggrund. Det vil sige børn af forældre, der stammer fra lande ud over de 28 EU-lande, Andorra, Island, Liechtenstein, Monaco, Norge, San Marino, Schweiz, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand.

1) Forlængede ferieophold

Her er der tale om udlandsophold, som kommunerne vurderer, er mindre problematiske. De er som oftest frivillige for barnet/den unge og har karakter af ferier sammen med forældrene og eventuelle søskende.

Disse ophold giver som udgangspunkt ikke kommunerne anledning til bekymring for barnets/den unges trivsel. De vil dog altid i et eller andet omfang være problematiske for børn/unge i skolealderen, idet de rækker udover skolernes ferieperioder og dermed medfører en del skolefravær. Nogle familier rejser desuden flere gange om året. Ud over bekymringen for skolefravær, er der i nogle af denne type sager andre problematikker, såsom konflikter imellem forældrene eller manglende ressourcer hos forældrene. I de tilfælde vil det typisk være disse forhold, der giver anledning til bekymring hos kommunerne – snarere end opholdet eller opholdene i sig selv.

Sagsforløb nr. 3 og 5 i kapitel 9 er eksempler på sager, hvor opholdene har karakter af forlængede ferieophold.

2) Gråzoneophold

Her er der tale om ophold, hvis karakter er svær for kommunerne at vurdere, fordi deres viden om opholdet er begrænset. Det omfatter for det første ophold, hvor kommunen har meget begrænset viden om barnet, familien og opholdet (for eksempel graden af frivillighed, opholdets formål, og opholdets konsekvenser). Det vil typisk gøre sig gældende i de sager, hvor kommunen ikke kender til barnet eller familien, før de modtager en underretning om, at barnet ikke er mødt i skole. For det andet omfatter det ophold, hvor kommunen måske har kendskab til barnet og/eller familien forud for opholdet. Ikke desto mindre kan kommunen have svært ved at få adgang til viden om opholdet eller verificere den viden, de har. Det kan for eksempel være fordi kommunen ikke kan komme i kontakt med barnet/den unge eller familien, eller fordi der er modstridende oplysninger i sagen.

Ved gråzoneopholdene vil kommunerne typisk have en mistanke eller bekymring om, at opholdet har negativ betydning for barnet/den unges trivsel, men vil ofte ikke have mulighed for at verificere denne mistanke eller bekymring.

Sagsforløb nr. 2 og 4 i kapitel 9 er eksempler på sager, hvor opholdene har karakter af gråzoneophold.

3) Åbenlyst problematiske ophold

Den tredje type af ophold, er dem, hvor kommunen vurderer, at opholdet åbenlyst giver anledning til bekymring for barnets trivsel. Denne vurdering tager primært afsæt i, at barnet selv – enten før, under eller efter udrejse – giver udtryk for, at opholdet er ufrivilligt.

Flere interviewpersoner nævner for eksempel sager, hvor den unge er blevet sendt på en streng religiøs skole i udlandet og i nogle tilfælde udsat for vold. Både i interview og i sagsgennemgangen er der desuden eksempler på sager, hvor det fremgår, at udlandsopholdet er et forsøg fra forældrenes side på at håndtere deres barns uønskede adfærd. Det kan være kriminel adfærd, eller anden adfærd, som ikke er i overensstemmelse med forældrenes værdier eller religion. Flere interviewpersoner fremhæver, at omdrejningspunktet for en del af de åbenlyst problematiske ophold er æresrelaterede problemer og social kontrol. Nogle nævner eksempler på sager, hvor barnet/den unge er blevet omskåret eller gift imod sin vilje.

Sagsforløb nr. 1 i kapitel 9 er et eksempel på en sag, hvor opholdet har karakter af et åbenlyst problematisk ophold.

Det enkelte ophold kan i kommunernes optik starte med at have karakter af en type og undervejs ændre sig til en anden type. For eksempel kan ophold, som kommunerne som udgangspunkt betragter som forlængede ferieophold, ændre status til åbenlyst problematiske ophold, hvis barnet/den unge fortæller kommunen, at planerne er blevet ændret, og der nu ikke længere er tale om ferie.

Blandt de ophold, kommunerne har kendskab til, er der umiddelbart en overvægt af forlængede ferieophold, samt mange gråzoneophold. De åbenlyst problematiske ophold er der færre af. Til gengæld er det disse ophold, der som oftest fylder mest i de kommunale medarbejders bevidsthed. Det vil også som oftest være her, kommunerne har grundlag for at handle (se kapitel 6 og 7).

2.1.2 Problematiske ophold er ikke nødvendigvis lig med genopdragelsesrejser

Vi har valgt ikke at betegne de åbenlyst problematiske ophold "genopdragelsesrejser". Det skyldes, at det fremgår af interviewene, at interviewpersonerne i kommunerne forstår begrebet "genopdragelsesrejser" meget forskelligt.

Nogle anvender betegnelsen bredt om alle ophold, hvor et barn/en ung med ikke-vestlig baggrund rejser eller sendes ud af landet imod sin vilje.

Andre mener, at betegnelsen "genopdragelse" er for snæver og ikke indfanger den store variation, der er – også i de problematiske ophold. De mener for eksempel, at flere af de problematiske ophold ikke nødvendigvis handler om genopdragelse, men om kulturelt specifikke traditioner og løsninger på problemer, der er uacceptable eller ulovlige i en dansk kontekst.

Nogle længerevarende udlandsophold indebærer en bekymring for radikaliserings. Disse ophold vil kommunerne også umiddelbart vurdere er åbenlyst problematiske. De adskiller sig dog fra de øvrige problematiske ophold, blandt andet idet der her – som en faglig

konsulent fra Københavns Kommune fremhæver – er tale om en mere afgrænset problemstilling, der giver mulighed for at inddrage straffeloven.

2.2 Det er svært for kommunerne at vurdere, om et ophold giver anledning til bekymring

Det afgørende for, hvordan kommunerne som udgangspunkt karakteriserer et udlandsophold, er, om de vurderer, at opholdet giver anledning til bekymring – og i så fald i hvilken grad og hvorfor.

Undersøgelsen tyder på, at det ofte er svært for både skoler og socialforvaltninger at vurdere, i hvilken grad et længerevarende udlandsophold giver anledning til bekymring. Det skyldes blandt andet, at graden af bekymring afhænger af forhold som opholdets karakter, formål, varighed og konsekvenser – som ofte vil være svære for kommunen at belyse forud for opholdet (se kapitel 4 om opholdenes formål og konsekvenser).

Interviewene giver dog et indblik i, hvori de interviewede skoleledere og sagsbehandlers bekymring består, og hvilke forhold, der kan give anledning til bekymring.

2.2.1 Skolegang og varetagelse af støttebehov er den primære bekymring

Blandt de skoleledere og sagsbehandlere, vi har talt med, er den primære bekymring umiddelbart ikke, om et ophold har et genopdragende sigte. Det er snarere, hvilken betydning det har for barnets skolegang, og hvorvidt barnets eventuelle støttebehov kan dækkes.

Gennemgående fortæller interviewpersonerne, at et længerevarende udlandsophold altid, i et eller andet omfang, er problematisk for barnets skolegang og sociale relationer. En sagsbehandler fra Fredericia Kommune fortæller:

"Et udlandsophold er problematisk, når man ikke går i skole. De må meget gerne rejse til hjemlandet – i ferierne. Vi ser ofte det her med, at det er den første måned eller to efter sommerferien, hvor de ikke er kommet tilbage. Og det vil altid have negativ betydning indlæringsmæssigt og i forhold til det sociale på skolen." (Sagsbehandler, Fredericia Kommune)

Derudover fortæller flere sagsbehandlere, at de er særligt bekymrede, når der er tale om et barn eller en ung, der har et støttebehov, som de ikke mener, kan varetages i det land, rejsen eller opholdet går til. Det gælder især, hvis der er problemer eller konflikter i hjemmet, og hvis samarbejdet med forældrene ikke fungerer. En skolesocialrådgiver fra Københavns Kommune beskriver her, hvornår de er særligt bekymrede ved et længerevarende udlandsophold:

"Børn, der er i stor mistrivsel, og kommer ned til forhold, vi ikke ved, hvad er. Hvor det ikke er lykket os at få et samarbejde med forældrene om, at barnet

skal få det bedre. Hvor forældrene ikke har tillid til os, ikke har en forståelse af, at systemet vil hjælpe, og vil det samme som dem, skabe de bedste vilkår for barnet.” (Skolesocialrådgiver, Københavns Kommune)

Hendes kollega, der deltager i samme interview, supplerer:

”Når oplevelsen er, at forældrene ikke ser barnets behov, og vi hører, at der er konflikter i hjemmet eller problemer med barnet. Her tænker vi jo, at hvis forældrene ikke har et indblik i, at barnet har brug for andre rammer, end det de tilbyder, og de vil tilbyde mere af det samme i et andet land, som er en fremmed kontekst for barnet – så er vi jo endnu mere bekymrede.” (Skolesocialrådgiver, Københavns Kommune)

Flere interviewpersoner fremhæver desuden, at der altid er et øget grundlag for bekymring i familier, hvor kommunen har kendskab til, at der er eller tidligere har været vold eller social kontrol. Nogle påpeger, at det særligt vil være i denne type af sager, hvor de vil overveje, om opholdet kan have et genopdragende sigte.

2.2.2 Forhold, der øger eller mindsker bekymringen

På tværs af interviewene kan vi identificere en række forhold, som for interviewpersonerne bidrager til henholdsvis at øge eller mindske deres bekymring, hvis de har mistanke om eller kendskab til, at et barn/en ung skal, eller er, på et længerevarende udlandsophold.

Det er samtidig forhold, der i interviewpersonernes opfattelse henholdsvis øger eller mindsker deres grundlag for at handle i en given sag. Selvom flere af de forhold, der kan give anledning til bekymring, er til stede, er det ikke ensbetydende med, at kommunerne mener, at de kan handle. Det uddybes i kapitel 6 og 7 om kommunernes handlemuligheder henholdsvis før, under og efter et ophold.

Det følgende skal ikke betragtes som en udtømmende liste, men som en række punkter, interviewpersonerne typisk vil være opmærksomme på i forbindelse med længerevarende udlandsophold.

Forhold, der øger bekymringen

- Hvis barnet selv giver udtryk for ikke at ville af sted, eller gerne at ville hjem.
- Hvis barnet er udrejst uden forældrene.
- Hvis barnet har et svært handicap og dermed et væsentligt støttebehov.
- Hvis rejsen går til et land, hvor kommunen vurderer, at barnets/den unges sikkerhed ikke kan garanteres, for eksempel fordi der er borgerkrig.
- Kendskab til, at barnet og/eller søskende er, eller har været, underlagt social kontrol.
- Kendskab til, at ældre søskende har været på et ophold, der havde negative konsekvenser for vedkommende.

- Kendskab til, at ældre søskende for eksempel er blevet gift eller omskåret i en ung alder, eventuelt i udlandet.
- Kendskab til voldsepisoder eller anden konflikt internt i familien.
- Øvrigt kendskab til mistriksel i familien og blandt barnet og/eller eventuelle søskende.
- Konflikt imellem familien og skolen eller socialforvaltningen.
- Dårligt samarbejde med forældre, herunder hvis forældrene har en anden forståelse af barnets problemer end skolen og/eller sagsbehandleren.
- Hyppige rejser.
- Hvis barnet er dansk statsborger. Langt de fleste udlandsophold finder, ifølge interviewpersonernes erfaringer, sted blandt danske statsborgere (uddybes i kapitel 5, afsnit 5.2.2).

Forhold, der mindsker bekymringen

- Hvis barnet selv giver udtryk for gerne at ville af sted eller for at have det godt i udlandet.
- Hvis børnene af skole og andre beskrives som velfungerende, både fagligt og socialt og har et stabilt fremmøde i skolen.
- Hvis barnets adfærd og rammer er tilsvarende jævnaldrenes, for eksempel hvis barnet har en mobiltelefon og går i fritidsklub.
- Godt samarbejde med forældrene. En sagsbehandler fra Aarhus Kommune udtaler:

"Jeg ville altid opfatte forældre, som er villige til at drøfte ideer med mig og samarbejde med mig som system, positivt. Der vil min bekymring altid mindskes. Det er typisk, når folk ikke er villige til det, at man bliver bekymret." (Sagsbehandler, Aarhus Kommune)

- Hvis forældrene kan gøre rede for, hvad formålet er med rejsen, og eventuelt hvornår de kommer hjem. Her er det en skoleleder fra Københavns Kommune, der udtaler sig om forhold, der mindsker bekymringen:

"Jo mere forældrene kan gøre rede deres overvejelser, hvad vil de med det, hvad tænker de, hvad er planen. Så kan man alligevel være uenig, men det betyder noget, at der er overvejelser bag. Hvis det er et halvt år for at lære bedstemoren at kende, kan man være uenig eller enig om det er hensigtsmæssigt, men det betyder noget at høre en begrundelse for deres handlinger." (Skoleleder, København)

Flere tilføjer i den sammenhæng, at det ideelle vil være, hvis forældrene kan fremvise en hjemrejsebillet. De påpeger dog, at det er meget almindeligt, at familier med ikke-vestlig baggrund besøger familie i udlandet uden at have en hjemrejsebillet. Derfor bør en manglende hjemrejsebillet ikke i sig selv give anledning til bekymring.

- Hvis familien kan dokumentere, at barnet/den unge går på en skole i udlandet. Eventuelt suppleret med en udtalelse fra skolen, der bekræfter dette, og at børnene trives. Nogen peger dog på, at de ofte ikke ved, om barnet/den unge går i skole i udlandet og i så fald hvor. Andre fremhæver, at det er meget afgørende, hvad de ved om den skole, barnet/den unge går på. I Københavns Kommune har de kendskab til børn og unge, der indskrives på religiøse skoler, hvor de i nogle tilfælde udelukkende modtager religiøs undervisning eller bliver udsat for vold. I sådanne tilfælde vil det på ingen måde mindske bekymringen, at barnet/den unge går i skole – tværtimod.

2.3 Barnets udsagn er afgørende – men ofte er kommunerne afhængige af forældrenes udlægning

Når kommunerne skal vurdere, om der er grund til bekymring, fremgår det tydeligt, både af interviewene og af de 15 sager, vi har gennemgået, at de tillægger barnets eller den unges egne udsagn om opholdet stor vægt.

Samtidig står det klart, at kommunerne langt fra altid har adgang til børnenes egne udsagn om rejsen eller opholdet. I mange tilfælde er de afhængige af forældrenes udlægning af, hvad formålet med opholdet er, og om opholdet er frivilligt for barnet/den unge. Det fremgår ligeledes både af interviewene og gennemgangen af de 15 sager.

2.3.1 Barnets/den unges udsagn er afgørende

Barnets/den unges udsagn om opholdet er afgørende for, hvordan kommunen betragter et længerevarende udlandsophold, og hvordan de vurderer deres handlemuligheder.

Hvis barnet selv giver udtryk for ikke at ville af sted eller for gerne at ville hjem, betragtes det som det bedste og klareste grundlag for at handle med henblik på at afværge opholdet eller hjælpe barnet/den unge hjem.

Blandt de 15 sager vi har gennemgået, er der enkelte eksempler på, at barnet/den unge tager kontakt til en sagsbehandler, en lærer, Udenrigsministeriet eller andre, og fortæller, at han/hun ønsker at komme hjem. I nogle få af disse sager lykkes det kommunen, i samarbejde med Udenrigsministeriet, at få den unge hjem.

Hvis barnet eller den unge giver udtryk for at være tilfreds med at være af sted, vil det omvendt som oftest betyde, at kommunen beslutter ikke at gøre yderligere. En sagsbehandler i Københavns Kommune fortæller om en sag, hvor hun får telefonisk kontakt til den unge, efter han er rejst af sted. Inden afrejsen har den unge modtaget omfattende støtte og har været i gang med at blive udredt:

"Og han lyder glad og tilfreds, siger han selv har valgt det, og går i skole dernede... og hvad så? Så bliver jeg jo næsten pr. automatik koblet af. Jeg skriver så både til ham og mor, at vi er her, vi vurderer stadig, at han har brug for den samme hjælp, som var ret omfattende. Jeg var ude i, om jeg skulle rejse

derned. Men det gør jeg jo ikke. Og jeg har da også en mistanke – men hvordan får jeg den verificeret? Hvis den unge siger, at "jeg er her frivilligt", hvad har vi så at bygge en tvivl eller mistanke på? Jeg kan være bekymret på grund af hans tilstand og støttebehov, men ellers..." (Sagsbehandler, Københavns Kommune)

I et af de fem eksempler på sagsforløb (se kapitel 9) er der et eksempel på en pige, der først over for en lærer giver udtryk for ikke at ville af sted på ferie med sin familie, fordi hun er bange for at skulle giftes væk. Efterfølgende trækker hun sine udtalelser tilbage, da hun taler med en sagsbehandler. Interviewpersonernes drøftelser af dette sagsforløb viser tydeligt, at selvom pigen tidligere har ytret bekymring, vurderer de, at deres handlemuligheder er meget begrænsede, når hun trækker udtalelserne tilbage. En sagsbehandler fra Fredericia Kommune siger i den sammenhæng:

"Vi er nødt til at tage udgangspunkt i barnets udsagn. Skal vi gå ind og underkende barnets udsagn i børnesamtalen? Det er supersvært. Vi kan godt have en antagelse om, at hvis skolen har hørt det her, så har barnet nok sagt det på et tidspunkt - men hvis barnet ikke tilkendegiver det mere, hvad gør vi så? Så det er egentlig bare at lukke øjnene, sende dem af sted og så krydse fingre." (Sagsbehandler, Fredericia Kommune)

I Københavns Kommune nævner flere interviewpersoner dog, at de i et tilfælde som dette ville bede om hjælp til at vurdere bekymringsgraden fra andre – for eksempel Etnisk Konsulentteam eller kommunens integrationsvejleder.

2.3.2 Kommunerne er ofte afhængige af forældrenes udlægning

Som beskrevet ovenfor er det ofte ikke muligt for kommunerne at få adgang til barnets egen udlægning af opholdets karakter. Det gælder særligt, når barnet/den unge er udrejst. Her er de derfor ofte afhængige af forældrenes udlægning. Det fremgår både af interview og sagsgennemgang.

Derudover fremgår det af sagsgennemgangen, at hvis forældrene er i intern konflikt, kan deres udlægninger af opholdets karakter være forskellige. Det efterlader kommunerne i en svær situation i forhold til at vurdere opholdets karakter, herunder graden af frivillighed for barnet/den unge.

I vores datamateriale er der flere eksempler på sager, hvor kommunerne må opgive at gøre yderligere på baggrund af, at forældrene oplyser, at der ikke er grund til bekymring.

I den sammenhæng understreger en skoleleder fra Odense Kommune, at han vægter samarbejde med forældrene meget højt, og derfor som udgangspunkt ikke stiller spørgsmålstejn ved deres forklaringer:

"Det kan godt være, at forældrene lyver, men jeg vil ikke gå ind i en diskussion med dem i forhold til, om der nu er en syg bedstemor eller et familiemedlem er

gået bort. Det er der, man vejer relationen til familien (...) Det betyder meget, at jeg kan mærke, at der er et samarbejde med forældrene. Det er jo også det folkeskolen står på; et tydeligt samarbejde mellem skole og hjem. De kan jo godt lyve og så tage på genopdragelsesrejser, men det er ikke min fornemmelse.” (Skoleleder, Odense Kommune)

I Aarhus Kommune har de for nyligt påbegyndt et arbejde med systematisk at gennemgå sager, hvor barnet på et tidspunkt er registreret som udrejst, mens forældrene stadig er i Danmark. Her er de stødt på flere eksempler på, at forældrene har fortalt skolen og socialforvaltningen, at barnet skulle være væk i en kortere periode for at gå i skole – men at barnet er endt med at være væk i væsentligt længere tid, og formålet måske har været et andet:

”En typisk iagttagelse vi har gjort er, at det forældrene oplyser som udgangspunkt, for eksempel at barnet er væk i et halvt år for at gå i skole, at det ikke er rigtigt. For når vi så sidder med sager, hvor vi går tilbage, så viser det sig, at barnet er ude af landet i mange flere år, uden at vi ved hvorfor – eller at barnet kommer tilbage og fortæller nogle ting, som gør, at vi burde have været mere bekymrede.” (Sagsbehandler, Aarhus Kommune)

Denne erfaring understreger kommunernes svære situationer. Som oftest har de ikke grundlag for at afværge et ophold, blandt andet fordi forældrenes forklaringer af formålet med opholdet ikke giver tilstrækkelig anledning til bekymring. I mange tilfælde vil barnet/den unge heller ikke lide overlast ved opholdet, udover tabt skolegang. Samtidig er der eksempler på ophold, hvor det efterfølgende har vist sig, at det, forældrene oprindeligt fortalte om opholdet, ikke var sandt, og hvor barnet/den unge potentielt har lidt væsentlig overlast. Kommunen havde dog ikke mulighed for at vide dette før eller under opholdet.

I Aarhus Kommune har denne erfaring givet anledning til at se nærmere på, om der er nogle opmærksomhedspunkter, de altid skal have sig for øje ved mistanke om eller kendskab til et ophold. Dette arbejde havde de så småt påbegyndt på tidspunktet for undersøgelsen.

Blandt de 15 sager, vi har gennemgået, er der også eksempler på, at barnet/den unge selv giver udtryk for gerne at ville hjem, men at forældrene efterfølgende fortæller kommunen, at det ikke passer. Her er der tilsyneladende større tvivl om, hvad kommunen kan gøre. Nogle påpeger, at det afhænger af barnets/den unges alder, hvor stor vægt, de vil tillægge hans/hendes udsagn over for forældrenes. I Odense Kommune understreger en sagsbehandler, at de altid vil vælge at tro på barnet.

2.4 Svær balancegang at have en skærpet opmærksomhed på familier med ikke-vestlig baggrund uden at diskriminere

Flere interviewpersoner fremhæver, at det er vigtigt for dem, at deres praksis og overvejelser i forhold til længerevarende udlandsophold ikke bliver for præget af forudindtagede eller generaliserede opfattelser af familier med ikke-vestlig baggrund. Her befinder de sig ofte i et dilemma, fordi de skal behandle deres borgere ens – og samtidig erfaringsmæssigt skal have en skærpet opmærksomhed, når en familie med ikke-vestlig baggrund rejser ud af landet, i forhold til når en familie med dansk baggrund gør det.

En faglig konsulent fra Københavns Kommune mener for eksempel, at det meget hurtigt bliver diskriminerende, hvis de som sagsbehandlere per automatik problematiserer, at en ung fra Mellemøsten besøger sin familie der:

"I langt de fleste tilfælde er det de unge selv, der fortæller, at de skal af sted. Og så sidder vi næsten altid og tænker: Nu skal I hjem til hjemlandet og det kan der måske være noget problematisk i. Men langt de fleste unge med etnisk minoritetsbaggrund har jo familie i Mellemøsten. Så det er ekstremt svært at italesætte vores bekymring uden at lyde diskriminerende." (Faglig konsulent, Københavns Kommune)

I forlængelse heraf påpeger en skolesocialrådgiver fra Københavns Kommune, at hun kan være bekymret for, hvis man lovgivningsmæssigt vil forsøge at forhindre længerevarende udlandsophold. Det skyldes, at det kan få konsekvenser for familier, hvor der, som hun siger "egentlig ikke er et problem i, at de tager to måneder til hjemlandet, hvor børnene er i god trivsel og udvikler sig fagligt".

Flere interviewpersoner fremhæver eksempler på børn og unge med etnisk dansk baggrund, der er blevet sendt på længerevarende ophold, enten et andet sted i Danmark eller i Europa – hvilket de påpeger, kan være lige så problematisk. Samtidig er der flere eksempler på familier med dansk eller vestlig baggrund, der tager på længerevarende ferieophold uden for skolernes ferieperioder, hvilket ikke problematiseres i samme grad, som når der er tale om familier med ikke-vestlig baggrund.

Både sagsbehandlere og skoleledere fra Odense Kommune fortæller, at de ofte oplever – også i deres egen praksis – at opholdets destination bliver anvendt som en indikation på, hvor bekymrede, de bør være. Det mener de, er udtryk for en generalisering, der slører billedet af opholdets karakter, som en skoleleder fortæller:

"Selvfølgelig er der nogen, der bliver sendt på genopdragelsesrejse. Det skal vi være opmærksomme på, hvis vi hører om det eller har mistanke om det. Men vi er nødt til at gå ind og se mere individuelt på, at det jo ikke nødvendigvis

ensbetydende med, at man skal ned og genopdrages, hvis familien vælger at tage til Marokko, Egypten eller et andet sted." (Skoleleder, Odense Kommune)

Han tilføjer, at deres bekymring og overvejelser, både som skoleledere og sagsbehandlere, bør handle om det individuelle barn og dets sociale og faglige forhold – snarere end om, hvor rejsen går hen.

En faglig leder i Aarhus Kommune siger i forlængelse heraf:

"Vi går jo ikke til forældre, der sender deres børn på kostskole i Skotland – og det synes jeg etisk bliver problematisk. Hvad skal kriterierne være? Er det altid farligt, fordi de har baggrund i Mellemøsten?" (Faglig leder, Aarhus Kommune)

Interviewpersonerne fra socialforvaltningen i Aarhus Kommune er på den baggrund enige om, at det er meget svært at opstille etisk forsvarlige kriterier for, hvilke rejser og ophold, der bør give anledning til bekymring. En sagsbehandler fortæller, at han som oftest ser sig nødsaget til at lade tvivlen komme forældrene til gode.

2.5 Begrænsede handlemuligheder

Det fremgår af interviewene og sagsgennemgangen, at kommunernes handlemuligheder i forhold til at afværge et længerevarende udlandsophold eller hjælpe et barn/en ung hjem, er relativt begrænsede.

De begrænsede handlemuligheder skyldes flere forhold:

- Kommunerne ved ofte ikke, at et ophold vil finde sted.
- Kommunernes viden om opholdene er i mange tilfælde begrænset. Hvis de har mistanke om, at et ophold er problematisk for barnets/den unges trivsel, vil denne mistanke ofte være svær at kvalificere.
- Selv når kommunerne ved, at et ophold er problematisk for barnets/den unges trivsel – for eksempel fordi de har kendskab til, at barnet/den unge opholder sig i udlandet imod sin vilje – har de begrænsede handlemuligheder, så længe barnet/den unge opholder sig uden for Danmarks grænser.
- Flere interviewpersoner påpeger, at der grundlæggende ikke er lovhjemmel til, at de kan foretage sig ret meget ved et længerevarende udlandsophold – med mindre der er så stærk bekymring for barnets/den unges trivsel, at anbringelse kan komme i spil (se kapitel 6, afsnit 6.4.4).

Disse punkter uddybes løbende, og særligt i kapitel 6 og 7.

I forhold til deres begrænsede handlemuligheder peger flere interviewpersoner desuden på, at forældre som udgangspunkt har ret til at tage deres børn under 18 år med til udlandet. Der vil nogen gange – også i familier med dansk baggrund – være tale om rejser, der finder sted imod barnets/den unges vilje. Men det er ikke ensbetydende med,

at det er ulovligt eller at barnet/den unge lider overlast. Som en sagsbehandler fra Aarhus siger:

"Børn er jo også underlagt deres forældres forældremyndighed. Der er mange ting børn skal, fordi deres forældre synes de skal. Så det her med frivillighed eller ej... det er jo også nogen gange sådan, det er." (Sagsbehandler, Aarhus Kommune)

En faglig leder supplerer:

"Hvis de vælger, at de vil tilbage til Afghanistan, så er det deres families valg. Og det må man have respekt for, selvom det giver børnene nogle andre betingelser." (Faglig leder, Aarhus Kommune)

En faglig konsulent fra Københavns Kommune fremhæver i den sammenhæng, at det er et vigtigt – og langt fra enkelt – spørgsmål, i hvilket omfang børnene skal høres, hvis forældrene for eksempel vælger at tage til udlandet i en længere periode, eller eventuelt helt at udvandre.

3 Omfanget af sager om længerevarende udlandsophold

Dette kapitel belyser omfanget af sager om længerevarende udlandsophold. Det er vigtigt at understrege, at kapitlet alene handler om de sager, som kommunerne har kendskab til. Der vil være et ukendt antal længerevarende udlandsophold, som kommunerne ikke kender til.

Kapitlet er baseret på spørgeskemaundersøgelsen blandt 95 kommuner og i mindre omfang interview med sagsbehandlere, faglige konsulenter, faglige ledere og skoleledere i fire kommuner.

I spørgeskemaundersøgelsen blandt landets kommuner har vi bedt dem skønne antallet af sager siden 1. august 2015, hvor kommunen har kendskab til, at et barn eller en ung med ikke-vestlig baggrund har været eller er på et udlandsophold, der har varet mindst en måned ud over skolernes ferieperioder. Som beskrevet i kapitel 2, dækker dette over en bred variation af længerevarende udlandsophold og inkluderer for eksempel forlængede ferieophold.

Når vi har sat grænsen ved 1. august 2015 skyldes det en vurdering af, at det ikke er forsvarligt at bede kommunerne om at foretage et skøn længere end to år tilbage i tid.

Derudover har vi bedt kommunerne skønne:

- Antallet af sager blandt dem, de har kendskab til, hvor de vurderer, at opholdet har fundet sted imod barnets/den unges vilje.
- Antallet af sager blandt dem, de har kendskab til, hvor de har kendskab til eller mistanke om, at opholdet har haft negativ betydning for barnets/den unges skolegang, sprogkunderskaber og/eller trivsel.
- Antallet af sager blandt dem, de har kendskab til, hvor de vurderer, at opholdet har haft positiv betydning for barnet/den unge.

3.1 Væsentlige forbehold

Alle tal i de følgende afsnit skal læses med en række væsentlige forbehold.

- **Kommunerne blev eksplicit bedt om at basere deres svar på skøn.**
Der er dermed per definition ikke tale om faktuelle opgørelser.
- **Der er ingen kommuner, der særskilt registrerer sager om længerevarende udlandsophold eller genopdragelsesrejser.**
Det betyder, at ingen af kommunerne har kunnet trække på centrale registre for at afgive et kvalificeret skøn.

- **Kommunerne har skønnet på forskellige måder.**

Det er forskelligt, om det er sagsbehandlere, team- eller afdelingsledere eller faglige konsulenter, der har besvaret spørgeskemaet. Det er også forskelligt, hvordan de har indhentet viden til brug for besvarelsen. Mange har baseret deres skøn på hukommelsen hos relevante sagsbehandlere på børne- og ungeområdet. Nogle skriver i deres besvarelse af spørgeskemaet, at de kun har talt sager med, hvor de har modtaget en underretning – imens andre også har inddraget sager, som de har kendskab til af andre årsager. Nogle oplyser, at de kun har talt børn/unge i skolealderen med. Dette er sandsynligvis afledt af den måde, vi har defineret længerevarende udlandsophold på, hvor vi henviser til skolernes ferieperioder.

Det medvirker til en yderligere usikkerhed ved skønnene, og betyder desuden, at kommunernes skøn ikke uden videre kan sammenlignes.

- **Der er væsentlige mørketal.**

Flere kommuner peger på, at skolerne kan have kendskab til sager, som socialforvaltningen ikke har kendskab til. Der vil desuden være en gruppe af unge, som skolerne ikke har kontakt til, fordi deres undervisningspligt er stoppet og de ikke er tilknyttet en uddannelsesinstitution. Dette uddybes i kapitel 6, afsnit 6.3.3.

Derudover fremgår det af interviewene, at kendskabet til sager om længerevarende udlandsophold i nogle kommuner vil være spredt i forskellige forvaltninger og/eller afdelinger, på grund af kommunens organisering. Dette øger sandsynligheden for, at der er ophold, som ikke er talt med i kommunernes skøn.

3.1.1 **Skøn over omfanget af sager, kommunerne har kendskab til**

Der er 34 kommuner, der har afgivet et skøn over antallet af længerevarende udlandsophold. 50 kommuner har svaret, at de ikke har kendskab til nogen sager om længerevarende udlandsophold siden 1. august 2015. 11 kommuner har svaret "ved ikke". Disse svar er omfattet af de samme forbehold som de svar, der består af et egentligt skøn.

33 af de 34 kommuner angiver tilsammen, at de har kendskab til 204 sager. Som beskrevet ovenfor inkluderer det forlængede ferieophold. De øvrige spørgsmål i spørgeskemaet er kun besvaret af de 34 kommuner, der har afgivet et skøn.

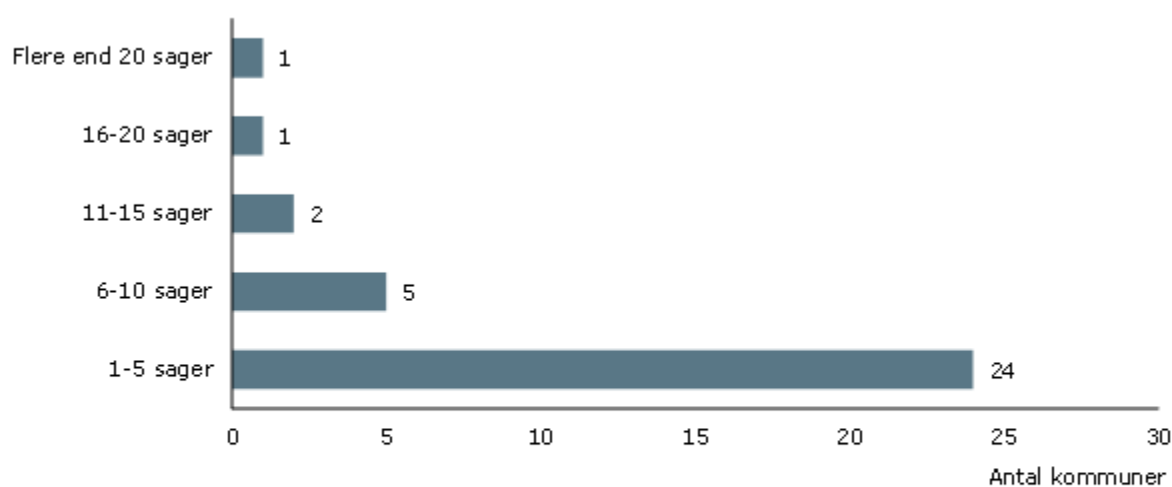
Skønnet fra Københavns Kommune præsenteres særskilt nedenfor. Det skyldes, at dette skøn er opgjort på en markant anderledes måde end i de fleste andre kommuner.

Spørgsmålene om, hvorvidt opholdet finder sted imod barnets/den unges vilje og har negativ eller positiv betydning uddybes i kapitel 4, hhv. afsnit 4.2 og 4.3.

Langt de fleste af de 33 kommuner har kendskab til mellem en og fem sager. Det gælder for i alt 24 kommuner. Otte af disse 24 kommuner har alene kendskab til en enkelt sag.

Fem kommuner har kendskab til 6-10 sager, to kommuner har kendskab til 11-15 sager, en kommune har kendskab til 20 sager, og en kommune har kendskab til 50 sager. Bemærk igen, at dette ikke omfatter Københavns Kommune. Se figur 3.1.

Figur 3.1 Fordeling af, hvor mange kommuner, der har kendskab til hvor mange sager



Kilde: Spørgeskemabesvarelser fra 33 kommuner, der har angivet, at de har kendskab til længerevarende udlandsophold siden 1. august 2015.

Note: Besvarelsen fra Københavns Kommune er ikke inkluderet her, da skønnet fra Københavns Kommune er opgjort på en markant anderledes måde end de øvrige kommuner.

Skønnet fra Aarhus Kommune

Som beskrevet ovenfor har kommunerne opgjort deres skøn på mange forskellige måder. Her vil vi kort beskrive, hvordan skønnet for Aarhus Kommune er opgjort. De har skønnet at have kendskab til 50 sager.

I Aarhus Kommunes interne underretningsstatistik registreres underretninger blandt andet i kategorierne "barn/ung sendt ud af landet", "genopdragelse" og "ulovligt skolefravær". Kommunen skøn er afgivet på baggrund af denne statistik. De 50 sager er det omtrentlige antal sager, hvor der efter 1. august 2015 er modtaget en underretning, som er registreret i en af de tre ovenstående kategorier, og hvor kommunen yderligere kan se, at forældrene stadig er i Danmark. Det er dermed udelukkende sager, hvor kommunen har modtaget en underretning og derfor har kendskab til sagerne.

Det er desuden kun sager, hvor barnet er registreret som udrejst i Folkeregisteret, imens forældrene fortsat har adresse i Danmark. Registreringen som udrejst i Folkeregisteret sker, hvis kommunen har fået oplyst, at barnet ikke længere har adresse i Danmark,

eller barnet har været væk mere end 6 måneder og forældrene ikke har angivet en årsag. Dermed inkluderer tallet ikke kortere ophold, hvor barnet ikke registreres udrejst, eller ophold, hvor forældrene rejser med. Tallet inkluderer heller ikke sager, hvor der er informationer, der ikke er kommet ind som underretninger, hvilket betyder, at der fortsat vil være mørketal.

Aarhus Kommune oplyser, at det er meget få underretninger, der registreres i kategorien "genopdragelse". Denne kategori anvendes kun, hvis underretteren eksplicit angiver, at der er bekymring for, at udlandsopholdet har et genopdragende formål.

Omfang af sager i Københavns Kommune

Det nærmeste, vi kan komme et relevant skøn fra Københavns Kommune, er en opgørelse over henvendelser til Afdelingen for Betaling og Kontrol" vedrørende børn, der ikke er mødt i skole.⁷

Når en skole i Københavns Kommune får kendskab til eller har en formodning om, at et barn/en ung opholder sig i udlandet, skal de sende en såkaldt "straksblanket" til enheden Elevsektionen. Elevsektionen vurderer, om sagen umiddelbart kan lukkes – for eksempel fordi barnet/den unge hurtigt vender tilbage. Hvis ikke, sender Elevsektionen henvendelsen videre til Afdelingen for Betaling og Kontrol med det formål, at de kan vurdere, om barnet er udrejst, og om forældrene fortsat er berettiget til at modtage børne- og ungeydelse.

Fra januar 2015 til og med oktober 2017 har Afdelingen for Betaling og Kontrol modtaget 580 henvendelser vedrørende børn og unge, der ikke er mødt i skole. Ved langt de fleste henvendelser har skolen kendskab til eller formodning om, at det skyldes, at barnet opholder sig i udlandet.⁸ Afdelingen for Betaling og Kontrol oplyser, at skolen som oftest har fået denne viden fra forældrene eller andre familiemedlemmer, eller at barnet selv har sagt det til lærerne og skolekammeraterne. Der er også en stor andel sager, hvor familien har oplyst at være taget på ferie i hjemlandet, men ikke vender tilbage, når skolen starter igen.

De 580 henvendelser inkluderer henvendelser om børn og unge med dansk og anden vestlig baggrund, da Afdelingen for Betaling og Kontrol ikke opgør henvendelserne fordelt på barnets baggrund. De vurderer dog, at mellem 85 og 90 procent af henvendelserne omhandler unge med ikke-vestlig baggrund. Ligesom det er tilfældet med de øvrige kommuners skøn, omfatter skønnet fra Københavns Kommune også forlængede

⁷ I Københavns Kommune var det ikke muligt, som man har gjort i flere andre kommuner, at spørge de relevante medarbejdere om deres kendskab til længerevarende udlandsophold – i hvert fald ikke inden for tidsrammerne for denne undersøgelse. Det skyldes, at viden om disse sager i Københavns Kommune er spredt på et meget stort antal medarbejdere, der organisatorisk er forankret mange forskellige steder i kommunen.

⁸ Der kan i enkelte tilfælde være tale om flere henvendelser om samme barn, men Betaling og Kontrol vurderer, at det er sjældent. De oplyser desuden, at der er enkelte henvendelser, der ikke handler om et udlandsophold, men om at barnet er udeblevet fra skolen af andre årsager.

ferieophold. Derudover kan der være inkluderet ophold, der varer mindre end en måned ud over skolernes ferieperioder.

Bemærk desuden, at skønnet fra Københavns Kommune omfatter hele 2015. De øvrige kommuner er blevet bedt om at skønne fra 1. august 2015.

4 Opholdenes formål og konsekvenser

Dette kapitel belyser kommunernes viden om formålet med de længerevarende udlandsophold, de kender til; opholdenes konsekvenser for barnet/den ung og graden af frivillighed.

Det er vigtigt at understrege, at kapitlet alene handler om de sager, som kommunerne har kendskab til. Derudover er det kun muligt at belyse de dele af sagerne, som kommunerne har kendskab til. Det fremgår af alle datakilder, at kommunerne ofte er i tvivl om en række spørgsmål – for eksempel årsagen til, at barnet rejser/sendes af sted, og hvilken betydning opholdet har for barnets trivsel. Det gælder særligt i de tilfælde, hvor kommunernes generelle kendskab til barnet/den unge og familien er begrænset.

Kapitlet er baseret på spørgeskemaundersøgelsen blandt 95 kommuner, gennemgangen af 15 sager, hvor et barn/ung har været på et længerevarende udlandsophold, samt interview med sagsbehandlere, faglige konsulenter, faglige ledere og skoleledere i fire kommuner.

4.1 Opholdenes formål

Som beskrevet i kapitel 2, afsnit 2.1, er der meget store variationer i de længerevarende udlandsophold, kommunerne har kendskab til. Det gælder også opholdenes formål. Både sagsgennemgangen, spørgeskemaundersøgelsen og interviewene tegner således et billede af, at formålet med, at børn og unge med ikke-vestlig baggrund sendes eller tager på længerevarende udlandsophold varierer meget.

I forhold til opholdenes formål er det vigtigt at være opmærksom på:

- At oplysninger om formålet med opholdet kan ændre sig undervejs i sagen. Opholdet kan for eksempel skifte karakter fra ferie og besøg hos slægtninge til uddannelse i udlandet eller til, at barnet og eventuelt forældrene bosætter sig mere eller mindre permanent i udlandet.
- At kommunernes primære kilde til viden om opholdet er forældrene – og at deres udlægning af formålets ophold ved udrejsen senere i forløbet kan vise sig ikke at være korrekt.
- At formålet med opholdet langt fra altid er kendt af barnet/den unge før udrejse.

Det betyder, at det som oftest er svært for kommunerne at vide med sikkerhed, hvad formålet med opholdet er.

4.1.1 De hyppigste formål med de ophold, kommunerne har kendskab til, er ophold hos slægtninge og ferie

I spørgeskemaundersøgelsen har vi spurgt kommunerne, hvad der – baseret på deres oplysninger – oftest er formålet med de længerevarende udlandsophold blandt børn og unge med ikke-vestlig baggrund, de har kendskab til.

Blandt de 34 kommuner, der har svaret, at de har kendskab til længerevarende udlandsophold siden 1. august 2015, svarer 20 kommuner, at formålet med opholdene som oftest er ophold hos slægtninge. 17 kommuner svarer, at formålet som oftest er ferie. Se tabel 4.1.

Tabel 4.1 Hvad er oftest formålet med opholdene? Mulighed for flere svar.

	Antal
Ferie	17
At øge barnets/den unges kendskab til oprindelseslandets sprog og kultur	8
Religiøs undervisning	3
Undervisning i øvrigt	1
Ophold hos slægtninge	20
At modvirke kriminel adfærd	4
At fjerne den unge fra kriminelle miljøer i Danmark	6
At modvirke et misbrug, for eksempel af hash	1
Forlovelse/ægteskab	2
Omskæring	1
Andet	8

Kilde: Spørgeskemabesvarelse fra 34 kommuner, der har angivet, at de har kendskab til længerevarende udlandsophold siden 1. august 2015.

Note: Tabellen er baseret på besvarelser fra 34 kommuner. Københavns Kommunes besvarelse af dette spørgsmål er baseret på et kendskab til en mindre del af de 580 sager, der udgør kommunens samlede skøn. Se metodebilaget, afsnit 1.3. Bemærk desuden, at flere af kommunerne svarer på et meget begrænset grundlag, idet de kun har kendskab til en eller to sager.

I svarkategorien "andet" skriver en kommune, at familiens formål med opholdet i en af de sager, de har kendskab til, var at søge asyl i et andet EU-land. I interviewene beskriver nogle interviewpersoner supplerende, at nogle familier rejser ud af landet, fordi en eller begge forældres midlertidige opholdstilladelse udløber. Det kan blandt andet være tilfældet i nogle af de sager, hvor familien rejser ind og ud af landet flere gange henover en årrække.

I de 15 sager, vi har gennemgået, er formålet med opholdene meget forskellige og i mange tilfælde uklart. I de fleste af sagerne ved kommunen kun, hvad forældrene har fortalt, og her beskrives formålet i mange tilfælde som ferie eller besøg hos slægtninge. Det bekræfter billedet fra kommunernes spørgeskemaesvarelser.

4.1.2 Forældrenes oplysninger om opholdets formål er ikke altid korrekte – men ofte det eneste, kommunen har

Det fremgår både af spørgeskemaet, interviewene og sagsgennemgangen, at det formål med opholdet, som forældrene oplyser til kommunen ved udrejsen, senere kan vise sig ikke at være korrekt.

En kommune skriver for eksempel i et kommentarfelt i spørgeskemaet, at deres kendskab til formålet med opholdet er det, familien oplyser – og at det som oftest er ophold hos slægtninge eller ferie. De kan dog i kommunen være i tvivl, om det altid er faktisk korrekt. De har for eksempel oplevet, at forældrene har oplyst, at familien skulle på ferie, men at barnet først vender tilbage tre år efter. To andre kommuner angiver på samme måde, at de har kendskab til ophold, hvor familien inden opholdet fortalte, at de skulle på ferie, men hvor barnet/den unge ikke vendte tilbage ved skolestart. Idet de ikke har kunnet få kontakt til familien efterfølgende, er det faktiske formål med opholdet ukendt for dem.

I kapitel 2, afsnit 2.3.2 uddyber vi, hvordan forældrene som oftest er kommunernes primære kilde til viden om et ophold.

4.1.3 Udlandsopholdet som reaktion på barnets/den unges adfærd

Både i sagsgennemgangen og i interviewene er der eksempler på ophold, som kommunerne vurderer, har til formål at ændre barnets/den unges adfærd.

I nogle tilfælde ved kommunen allerede dette før udrejsen – enten fordi barnet/den unge selv har kendskab til eller er bekymret for opholdets formål, eller fordi forældrene fortæller kommunen, at formålet er at ændre barnets adfærd.

Kriminel adfærd

Flere interviewpersoner nævner, at nogle udlandsophold har til formål at afhjælpe kriminel adfærd hos barnet/den unge. Det kan for eksempel være ved at fjerne barnet/den unge fra det miljø, han/hun er en del af, eller ved at sende barnet/den unge på en religiøs skole.

I de 15 sager, vi har gennemgået, er der tilsvarende eksempler på, at opholdet er en reaktion på kriminel adfærd hos den unge (se for eksempel sagsforløb nr. 4 i kapitel 9).

Æresrelaterede problematikker

Der er også eksempler i sagsgennemgangen og interviewene på, at opholdene kan skyldes værdimæssige uoverensstemmelser mellem forældre og den unge (se sagsforløb nr. 2 i kapitel 9). Flere interviewpersoner beskriver, at de udlandsophold, de vurderer som åbenlyst problematiske, ofte er knyttet til æresrelaterede problemer. Det kan for eksempel være, at en datter har en adfærd, som familien ikke vil acceptere og derfor sendes på religiøs skole i udlandet.

Blandt interviewpersonerne er der også kendskab til ophold, hvor barnet/den unge er blevet gift i udlandet eller er blevet omskåret. Her er der som oftest tale om ophold, som kommunen ikke ved, vil finde sted – eller hvor kommunen ikke kender til formålet med opholdet på forhånd.

4.1.4 Udlandsopholdet som reaktion på en svær situation i Danmark

Flere interviewpersoner beskriver, at et udlandsophold i nogle tilfælde er en reaktion på, at forældrene eller familien som helhed ikke trives i Danmark, hvilket kan resultere i en form for rodløshed. Det fremgår også af sagsgennemgangen (se for eksempel sagsforløb nr. 3 i kapitel 9).

Nogle interviewpersoner oplever, at langt de fleste længerevarende udlandsophold handler om, at forældrene befinder sig i en svær situation. En skoleleder fra Københavns Kommune fremhæver blandt andet et eksempel, hvor en mor vælger at tage børnene med til udlandet i to år og indskrives dem på en skole der. Skolelederen oplever, at årsagen til dette ophold er, at faren stort set aldrig er hjemme, fordi han arbejder meget, og at moren ønsker at være sammen med sin familie.

En skolesocialrådgiver fortæller i forlængelse heraf, at hun oplever, at et længerevarende udlandsophold kan være positivt for barnet/den unge, for eksempel hvis forældrenes ressourcer er begrænsede:

”Vi har jo også haft sager, hvor vi ved, at familien overvejer, at børnene skulle tilbage til hjemlandet i en periode, men hvor vi ikke pr definition har tænkt det som en negativ handlemulighed for familien. For hvis der er nogle andre ressourcer der, og nogen mere omsorgsfulde voksne, eller voksne der kan noget andet, end det forældrene kan, så er man jo forpligtet til at være åben for den mulighed også.” (Skolesocialrådgiver, Københavns Kommune)

4.1.5 Myndighedernes indsats kan være en medvirkende årsag til et ophold

I spørgsmålet i spørgeskemaet om opholdenes typiske formål (tabel 4.1 ovenfor) angiver tre kommuner i svarkategorien ”andet”, at en årsag til opholdene kan være et ønske fra familiens side om at undgå (yderligere) indblanding i deres liv og hverdag fra

kommunens side. En kommune skriver specifikt, at formålet med et ophold kan være at undgå, at barnet anbringes uden for hjemmet.

Dette billede bekræftes i interviewene. Her fortæller nogle interviewpersoner – både skoleledere og sagsbehandlere – at de har erfaret, at når skolen eller kommunen iværksætter en indsats, kan det være en medvirkende årsag til, at forældre sender eller rejser med et barn til udlandet. Derfor kan være svært for kommunerne at vurdere, hvor meget de skal "presse på", når de vurderer, at et barn har behov for støtte.

Dette er en problematik, der gælder generelt for kommunernes arbejde med udsatte børn og unge. Nogle skoleledere og sagsbehandlere mener dog, at den i endnu højere grad gør sig gældende i mange familier med ikke-vestlig baggrund, der – blandt andet på grund af et manglende kendskab til de danske myndigheder – kan være skeptiske over for, hvad kommunens hensigt er med at blande sig.

I interviewet med skoleledere fra Aarhus Kommune fortæller en af dem for eksempel om en sag, hvor skolen havde fået etableret et godt samarbejde med socialforvaltningen om en dreng. Pludselig er drengen væk, og skolen ved ikke, hvor han er. Her havde skolelederen en klar oplevelse af, at det var fordi de havde presset for meget på. Hun siger videre:

"Det er en balancegang, for vi skal jo presse på med nogle ting, men vi kan også presse dem så langt ud, at de trækker stikket. Det vil vi jo helst undgå. Selvom man er tæt på familien, kan man også godt blive overrasket. Og selvom man måske tænker, at de ikke har så mange ressourcer, kan de pludselig rykke det hele op." (Skoleleder, Aarhus Kommune)

Nogle fremhæver, at familierne ofte er bange for, at kommunen vil anbringe deres barn uden for hjemmet. En faglig konsulent fra Københavns Kommune fortæller:

"Hvis vi nævner ordet "anbringelse" tvinger vi forældrene længere i retning af en beslutning om, at de nok er nødt til at sende barnet ud af landet, for ellers tager kommunen deres børn." (Faglig konsulent, Københavns Kommune)

I både København og Aarhus Kommune er der interviewpersoner, der har erfaring med sager, hvor de oplevede, at forældrene tog børnene med ud af landet, netop fordi kommunen havde besluttet, at børnene skulle anbringes. Der er dog tale om nogle få tilfælde.

Samtidig fremhæver flere, at anbringelse er deres eneste reelle mulighed for at forhindre et udlandsophold (se kapitel 6, afsnit 6.4.4). Dermed er der et væsentligt dilemma i, at selve det at nævne anbringelse som en mulighed, kan medvirke til at udløse opholdet.

En skolesocialrådgiver fra Københavns Kommune oplever, at pres eller konfrontation fra skolen eller socialforvaltningen også kan være en medvirkende årsag til, at forældrene vælger, at barnet skal skifte skole, for eksempel til en arabisk friskole:

"Både skoler og socialforvaltning skal hele tiden vurdere, hvornår vi skal presse på – og hvornår vi kan mødes i et samarbejde for børnenes skyld. Ønsker man, at børnene kommer tilbage til skolen og deres klassekammerater? Eller skal man tage konfrontation, hvor forældrene så kan sige, de ikke gider samarbejde og vælger den arabiske skole?" (Skolesocialrådgiver, Københavns Kommune)

En sagsbehandler fra Københavns Kommune fortæller i relation til ovenstående pointe, at hun mener, at de ikke altid som sagsbehandlere er dygtige nok til at få skabt en god kontakt til forældrene. De er heller ikke altid gode nok til at forklare, hvad det for eksempel handler om, hvis kommunen beslutter at lave en børnefaglig undersøgelse. Dette uddybes i kapitel 6, afsnit 6.4.1 om dialog som handlemulighed for kommunerne forud for et ophold.

4.1.6 **Forskellige forståelser af skolegang, sygdom og opdragelse**

Nogle sagsbehandlere og skoleledere oplever, at længerevarende udlandsophold blandt børn og unge med ikke-vestlig baggrund kan hænge sammen med, at forældrene har en anden opfattelse end myndighederne af for eksempel vigtigheden af at gå i skole, sygdom, sygdomsbehandling og i det hele taget, hvordan man bedst løser deres barns udfordringer. Disse forståelser, mener nogle interviewpersoner, udgør en del af forklaringen på og dermed årsagen til nogle længerevarende udlandsophold.

De forskellige forståelser udgør desuden et dilemma for skoleledere og sagsbehandlere, fordi de kan betyde, at forældrene ikke er lydhøre overfor kommunens argumenter – for eksempel for, hvorfor det er vigtigt at barnet går i skole, eller hvorfor barnet skal modtage en given indsats. Det kan gøre det svært at have en god dialog med forældrene om de eventuelle negative følger af et ophold.

Forskellige opfattelser af skolegang

Flere interviewpersoner oplever, at nogle forældre med ikke-vestlig baggrund ikke har den samme forståelse som de danske myndigheder af, hvor vigtigt det er for et barn/en ung at have et kontinuerligt skoleforløb. En sagsbehandler fra Aarhus Kommune udtaler:

"Det er relativt normalt, hvis vi skal generalisere lidt, at forældre med anden etnisk baggrund opfatter det her med at gå i skole lidt mere svingende – det er ikke altid lige vigtigt. Så på den måde er det meget normalt med to måneders fravær. Selvom vi måske tænker anderledes omkring det." (Sagsbehandler, Aarhus Kommune)

Ligesom med flere af de andre problematikker, gælder dette ikke kun for familier med ikke-vestlig baggrund. Men det kan være en del af forklaringen på, hvorfor nogle forældre med ikke-vestlig baggrund tager deres børn med på længerevarende udlandsophold.

Forskellige opfattelser af sygdom og sygdomsbehandling

Flere interviewpersoner har nævnt, at nogle familier med ikke-vestlig baggrund har en anden forståelse af sygdom, end den, der er bredt gældende i en dansk kontekst. Dermed har de også en anden forståelse af, hvordan man bedst hjælper et barn eller en ung, der lider af en sygdom. Her bliver et længerevarende udlandsophold for nogle familier en del af en mulig løsning.

En sagsbehandler i Københavns Kommune oplevede i en konkret sag, at så snart hun nævnte ordet "psykiatri", var det for forældrene ensbetydende med, at deres barn var "sindssyg", hvilket for dem var meget skamfuldt. I denne sag fortalte forældrene efterfølgende selv, at de ville tage barnet med ud af landet, fordi de mente, at en åndeuddriver ville kunne afhjælpe barnets adfærd. Andre interviewpersoner beskriver tilsvarende eksempler.

En skoleleder fra Aarhus Kommune oplever, at nogle forældre har svært ved at anerkende eller acceptere, at deres barn er udfordret og for eksempel har en diagnose. Nogle har endvidere svært ved at forstå, at skolen eller kommunen ikke uden videre kan løse barnets udfordringer. Det kan gøre samarbejdet meget vanskeligt.

Forskellige opfattelser af opdragelse

Flere interviewpersoner oplever, at nogle af de forældre, der søger at ændre deres børns adfærd ved at sende dem af sted eller tage med dem på udlandsophold, handler i en form for afmagt. Det kan for eksempel være, hvis barnet er involveret i kriminalitet, som beskrevet ovenfor. Dermed har opholdet et opdragende sigte, men er ikke nødvendigvis tænkt som en straf. Her er det en faglig konsulent fra Københavns Kommune, der fortæller:

"Der er også mange tilfælde, hvor jeg ikke tror, at det nødvendigvis er fordi børnene er blevet for danske eller et eller andet. Jeg tror også tit, det handler om, at børnene er kommet ud i noget, for eksempel noget kriminalitet, for højt skolefravær, som forældrene ikke kan håndtere. Og så tænker de enten: "Nu må han lære, hvor godt han har det." Eller, hvis man er mere konservativ: "Nu er der nogle værdier, du skal have banket ind i hovedet, for du vil ikke lære dem af dig selv." På den måde er reaktionen fra forældrene den samme, som vi ser hos mange af de danske forældre. Det er en meget simpel reaktion på, hvordan man løser de meget komplekse problemer, som de her unge nogen gange har." (Faglig konsulent, Københavns Kommune)

En faglig konsulent i Aarhus Kommune mener, at man i den sammenhæng risikerer at fejlvurdere forældrenes intentioner:

"Det handler også om, hvad forældrene kan gøre. Man skal passe på ikke at mistænkeliggøre noget, der også kan være forældreomsorg. Det er ikke sikkert, at det er den bedste løsning – men det er måske det, de har kunnet. Det er ikke så enkelt." (Faglig konsulent, Aarhus Kommune)

4.2 Graden af frivillighed for barnet/den unge

I forhold til at belyse formålet med et længerevarende udlandsophold og vurdere, om det er problematisk eller ej, er graden af frivillighed for barnet/den unge et væsentligt forhold. Vores datakilder tegner overordnet et billede af, at det i mange tilfælde er svært for kommunerne at vurdere, om barnet er udrejst frivilligt eller ej – særligt hvis de ikke har kendskab til barnet eller familien forud for opholdet. Derudover fremgår det, at opholdet ofte som udgangspunkt er frivilligt for den unge, men at dette i nogle tilfælde ændrer sig undervejs.

4.2.1 Kommunerne ved som oftest ikke, om opholdet er ufrivilligt eller ej

Som beskrevet i kapitel 3, i afsnittet om omfanget af længerevarende udlandsophold, har vi i spørgeskemaet bedt kommunerne om at foretage et skøn over, hvor mange af de ophold, de har kendskab til, der har fundet sted imod barnets/den unges vilje.

Blandt de 34 kommuner, der har kendskab til ophold siden 1. august 2015, er der 9 kommuner, der har afgivet et skøn over antallet af sager, hvor opholdet har fundet sted imod barnets/den unges vilje.

De 9 kommuner skønner tilsammen, at de har kendskab til 103 sager. Ud af disse sager skønner de i alt, at 21 ophold har fundet sted imod barnets/den unges vilje.

17 af de 34 kommuner svarer "ved ikke", inklusiv Københavns Kommune. 8 af de 34 kommuner vurderer, at ingen af de ophold, de har kendskab til, har fundet sted imod barnets/den unges vilje. Det kunne tyde på, at disse kommuner udelukkende har kendskab til forlængede ferieophold.

Kommunernes svar tegner altså et billede af, at det er et relativt begrænset antal af de ophold, som de har kendskab til, som de vurderer, har fundet sted imod barnets/den unges vilje. Det skyldes primært, at de som oftest ikke ved, om opholdet er frivilligt eller ej.

Både sagsgennemgangen og interviewene bekræfter billedet fra spørgeskemaet. I flertallet af de 15 sager, vi har gennemgået, er formålet med opholdet og graden af frivillighed meget uklart, og kommunens bekymringer i forbindelse med opholdet er langt hen ad vejen baseret på ubekræftede mistanker. En faglig konsulent fra Aarhus

Kommune fortæller her, at de ofte ikke ved, om opholdet er ufrivilligt, fordi de ikke har kendskab til sagen på forhånd:

"Vi får jo som oftest først underretningen, når børnene ikke er her længere. Så vi når simpelthen ikke at snakke med dem. Hvis vi ikke har en bekymring, så lukker vi sagerne, og så har vi ikke systematisk opsøgt dem og spurgt, om de var frivilligt af sted." (Faglig konsulent, Aarhus Kommune)

Den faglige konsulent i Aarhus kommune suppleres af en kollega, der siger:

"Nogen gange kan vi se, at de ikke er frivillige – men primært i bagklogskab eller undervejs i forløbet." (Sagsbehandler, Aarhus Kommune)

Af samme årsag ønsker de i Aarhus Kommune at have et øget fokus på at følge op på børn og unge, der har været af sted på længerevarende udlandsophold.

I interviewene fremhæver flere desuden, at det kan være svært at tale meningsfuldt om graden af frivillighed, når der er tale om børn under 18 år, der er underlagt deres forældres myndighed. Deres pointe er, at ufrivillighed ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at der er tale om et problematisk ophold. Der kan også være tale om børn/unge, der hellere vil blive hos deres venner i Danmark i ferien, end besøge familien i udlandet.

4.2.2 Opholdet er ofte frivilligt som udgangspunkt

Både interviewene, sagsgennemgangen og spørgeskemaundersøgelsen tegner et billede af, at opholdene oftest som udgangspunkt er frivillige for barnet/den unge. I mange tilfælde fortsætter de med at være frivillige, jf. vores beskrivelse af, at mange længerevarende udlandsophold har karakter af ferieophold.

I andre tilfælde bliver opholdet ufrivilligt på et tidspunkt efter udrejsen. Det kan for eksempel være fordi barnet/den unge ikke er bekendt med formålets ophold ved udrejsen, og tror, at der er tale om ferie. Der er også eksempler på, at der som udgangspunkt reelt er tale om ferie, men at opholdets formål ændrer sig efter udrejsen. En faglig konsulent fra Københavns Kommune fortæller:

"Tit tror jeg gerne, at de vil af sted. Det er et eventyr. I familien kan det være sådan et "Utopia", der, hvor familien oprindeligt er kommet fra. Så i deres egen forståelse er rejsen en spændende ting. Og der sker måske også spændende ting dernede først – indtil de for eksempel kommer i en skole, hvor der sker nogle ting, der gør, at de får hjemlængsel. Så det er ikke altid ufrivilligt, når de tager af sted. Og de ved heller ikke altid, hvad de skal af sted til." (Faglig konsulent, Københavns Kommune)

I spørgeskemaundersøgelsen har vi spurgt de kommuner, der kender til sager om længerevarende udlandsophold, om barnet/den unge typisk er bekendt med opholdets formål ved udrejsen. Her svarer størstedelen – 17 ud af 34 kommuner – at de ikke ved det. Fem kommuner svarer, at barnet/den unge som oftest ikke er bekendt med opholdets formål. Seks kommuner svarer, at barn/den unge nogle gange er bekendt med opholdets formål, 4 kommuner svarer, at det som oftest er tilfældet, og 1 kommune svarer, at det altid er tilfældet. Her vil vi igen gøre opmærksom på, at mange kommuner svarer på et meget begrænset grundlag.

4.2.3 Klare eksempler på ufrivillighed

I et mindre antal af de sager vi har gennemgået, såvel som dem vi har fået kendskab til gennem interviewene, har barnet/den unge selv taget kontakt til de danske myndigheder og klart oplyst om ufrivilligheden. Det er enten sket gennem en e-mail til en kommunal sagsbehandler, en lærer eller til Udenrigsministeriet. Derudover er der et eksempel på et barn, der tog kontakt til en tilfældig person i udlandet og fortalte, at han var i landet ufrivilligt.

Tilsvarende skriver en kommune i et kommentarfelt i spørgeskemaet, at der er eksempler på sager, hvor barnet/den unge selv har givet udtryk for ikke at være indforstået med det længerevarende udlandsophold.

Derudover er der eksempler i sagsgennemgangen og interviewene på, at kommunen får viden om, at barnet opholder sig ufrivilligt i udlandet via andre kanaler. Det kan for eksempel være:

- Via sociale medier – for eksempel kommunikation på Facebook imellem barnet/den unge, der er udrejst, og venner eller bekendte, der stadig er i Danmark
- Via mundtlige rygter blandt barnet/den unges venner
- Via oplysninger fra søskende, der videreformidles af den person, der underretter myndighederne.

Rygter og oplysninger fra venner eller søskende, for eksempel via sociale medier, vil typisk blive videreformidlet som en underretning fra en person, der har haft kontakt til barnets/den unges venner eller søskende i en anden sammenhæng.

4.3 Opholdenes konsekvenser for barnet/den unge

Hvad angår konsekvenserne af de udlandsophold, kommunerne har kendskab til, er der endnu en gang tale om meget store variationer.

4.3.1 Kommunernes viden om opholdets konsekvenser er i mange tilfælde begrænset

Både i kommentarer i spørgeskemabesvarelser og i interviewene understreger kommunerne, at deres kendskab til opholdenes konsekvenser for barnet/den unge i mange tilfælde er begrænset. Det er desuden i alle tilfælde afhængigt af kommunens

øvrige kendskab til barnet/den unge både før og efter opholdet. Flere kommuner angiver for eksempel i kommentarer i spørgeskemaet, at de intet konkret kendskab har til børnene/de unge hverken før eller efter det længerevarende udlandsophold, og derfor ikke kan udtale sig om opholdets konsekvenser.

Flere udtrykker desuden, at der er flere af de børn/unge, de har kendskab til, der endnu ikke er vendt tilbage til Danmark, eller at familien formodes udvandret. I disse tilfælde mener de heller ikke, at de har grundlag for at udtale sig om de længerevarende udlandsopholds konsekvenser for barnet/den unge.

4.3.2 Det hyppigste problem er, at de længerevarende udlandsophold har negativ betydning for skolegangen

I spørgeskemaet har vi bedt kommunerne om at foretage et skøn over antallet af de sager, de har kendskab til, hvor de vurderer, at opholdet har haft negativ betydning for barnets/den unges skolegang, sprogkundskaber og/eller trivsel.

Blandt de 34 kommuner, der har kendskab til ophold siden 1. august 2015, er der 25 kommuner, der har afgivet et skøn over antallet af sager, hvor opholdet har haft negativ betydning for barnet/den unges skolegang, sprogkundskaber og/eller trivsel. De resterende 9 kommuner har enten svaret "ved ikke", eller at de ikke har kendskab til ophold, der har eller har haft negativ betydning for barnet/den unge.

De 25 kommuner skønner tilsammen, at de har kendskab til 179 sager. Ud af disse sager skønner de i alt, at opholdet i 130 af sagerne har haft negativ betydning for barnet/den unge.

Ud af de 25 kommuner, der har afgivet et skøn over, hvilke forhold de 130 ophold har haft negativ betydning for, angiver 23 kommuner, at opholdet har haft negativ betydning for barnets skolegang. Henholdsvis 19 og 15 kommuner vurderer, at opholdet har haft negativ betydning for barnets trivsel og sprogkundskaber. Se tabel 4.2.

Tabel 4.2 Forhold, som kommunerne vurderer, at de længerevarende udlandsophold har haft negativ betydning for. Mulighed for flere svar.

	Antal
Barnets/den unges skolegang	23
Barnets/den unges sprogkundskaber	15
Barnets/den unges trivsel	19
Andet	6

Kilde: Spørgeskemabesvarelse fra 25 kommuner, der har angivet, at de har kendskab til ophold, som de vurderer, har haft negativ betydning for barnet/den unge.

Nogle kommuner angiver i kommentarfeltet, at de har kendskab til børn med langvarigt fravær fra skole, og at det har negativ betydning for deres skolegang – men at de ikke har kendskab til opholdets betydning for sprogkundskaber eller trivsel. Derudover fremhæver flere, som nævnt ovenfor, at deres kendskab til barnet er begrænset, hvorfor de ikke ved ret meget om opholdet og dets betydning. Andre kommuner angiver, at svaret er baseret på, at der er tale om en eller flere familier, hvor der i forvejen er stor bekymring for børnenes trivsel på alle parametre. Dermed er det svært for dem at vurdere, om barnets mistrivsel kan tilskrives opholdet.

I svarkategorien "Andet" skriver nogle, at opholdet kan have den negative betydning, at det påvirker barnet/den unges sociale relationer med jævnaldrende. En kommune skriver, at det kan have den betydning, at barnet/den unge præges af en "fundamentalistisk kultur". En anden kommune skriver, at den negative betydning består i traumatiske oplevelser i udlandet.

I interviewene er der flere, der – i overensstemmelse med besvarelserne i spørgeskemaet – nævner eksempler på børn og unge, hvis skolegang forsinkes eller faglige niveau forværres af et længerevarende udlandsophold. Også i sagsgennemgangen er der flere eksempler på børn og unge, der for eksempel mister en plads i gymnasiet eller 10. klasse, fordi de ikke kommer hjem i tide.

En faglig konsulent fra Københavns Kommune mener, at det hyppigst forekommende problem i disse sager er, at der er mange børn og unge med ikke-vestlig baggrund, der kommer bagud i skolen på grund af gentagne længerevarende udlandsophold:

"Der er de her meget alvorlige sager, som selvfølgelig fylder meget, også i vores bevidsthed – men det mest systematiske problem er, at der er rigtig mange indvandrerfamilier, der holder nogle meget lange sommerferier, og først kommer hjem to måneder inde i skoleåret. Og uanset hvad, så er det nogle unge, der ofte kæmper noget med det faglige, som ikke er vant til at tale dansk derhjemme, og som kommer tilbage og skal indhente det, de i forvejen er bagud. Og så kommer de måske så langt bagud i skolen, at de skal på specialskoler." (Faglig konsulent, Københavns Kommune)

Vores data tegner dermed et billede af, at den negative betydning for skolegang er det hyppigste problem ved længerevarende udlandsophold. Det fremgår dog tydeligt af interviewene, som i citatet herover, at de "alvorlige sager" om for eksempel vold eller tilbageholdelse i udlandet fylder meget i de kommunale medarbejders bevidsthed og betragtes som det største – men dog ikke det hyppigst forekommende – problem i forhold til længerevarende udlandsophold. Derudover påpeger flere, som i spørgeskemaet, at længerevarende udlandsophold kan have negative konsekvenser for barnets generelle trivsel, herunder sociale relationer til jævnaldrende – også selvom der ikke nødvendigvis er tale om, at barnet ellers lider overlast under opholdet.

4.3.3 Enkelte ophold har positiv betydning

I spørgeskemaet har vi desuden bedt kommunerne om at foretage et skøn over antallet af de sager, de har kendskab til, hvor de vurderer, at opholdet har haft positiv betydning for barnet/den unge.

Blandt de 34 kommuner, der har kendskab til ophold siden 1. august 2015, er der fire kommuner, der har afgivet et skøn over antallet af sager, hvor opholdet har haft positiv betydning for barnet/den unge.

De fire kommuner skønner tilsammen, at de har kendskab til 22 sager. Ud af disse sager skønner de i alt, at ni ophold har haft positiv betydning for barnet/den unge.

15 af de 34 kommuner svarer "ved ikke". De resterende 15 kommuner vurderer, at ingen af de ophold, de har kendskab til, har haft positiv betydning for barnet/den unge.

Det fremgår af kommentarfelterne til spørgsmålet, at de fire kommuner vurderer, at det længerevarende udlandsophold har haft positiv betydning for barnet/den unges tilhørsforhold og kendskab til forældrenes hjemland, bedsteforældre eller andre familierelationer. En kommune skriver, at der også kan være tale om ophold hos familie, hvor der er andre muligheder for uddannelse, eksempelvis i form af privatskole i udlandet. En anden kommune skriver, at barnet/den unge i en konkret sag igennem udlandsopholdet blev afklaret med, at han ikke ønskede at bo i sine forældres hjemland. Endelig angiver en kommune, at en del af de unge bliver mere voksne af at være udrejste og kommer tilbage med en anden indstilling.

Nogle af interviewpersonerne fortæller tilsvarende, at de også oplever ophold, der påvirker den unges adfærd positivt, for eksempel i retning af at begå mindre kriminalitet. Interviewpersonerne fremhæver dog, at kommunen i sådanne tilfælde bør være opmærksom på, hvordan adfærdsændringen er opnået, og hvad det har betydet for barnet/den unge.

5 Andre forhold omkring opholdene og barnet/den unge

Dette kapitel belyser andre karakteristika ved længerevarende udlandsophold, herunder opholdenes varighed, form og rejsemønstre. Det indebærer blandt andet variationen i, hvor rejserne går hen, og hvem børnene/den unge rejser med. Kapitlet beskriver også karakteristika for familierne til børn/unge, der har været eller er på længerevarende udlandsophold, børnene/de unges trivsel og kommunens kendskab til dem.

Det er vigtigt at understrege, at kapitlet alene handler om de sager, som kommunerne har kendskab til. Derudover er det kun muligt at belyse de dele af sagerne, som kommunerne har kendskab til. Det fremgår af alle datakilderne, at kommunerne ofte er i tvivl om en række spørgsmål. Det gælder særligt i de tilfælde, hvor kommunernes generelle kendskab til barnet/den unge og familien er begrænset.

Kapitlet er baseret på interviews med sagsbehandlere, faglige konsulenter, faglige ledere og skoleledere i fire kommuner. Derudover inddrager vi spørgeskemaundersøgelsen blandt 95 kommuner, samt gennemgangen af 15 sager, hvor et barn/ung har været på et længerevarende udlandsophold.

5.1 Varighed, form og rejsemønstre

Vi opsummerer her nogle mere faktuelle forhold vedrørende de længerevarende udlandsophold, som kommunerne har kendskab til. Det drejer sig om opholdenes varighed, destination og form (for eksempel, om barnet/den unge rejser alene eller sammen med nogen). Ikke overraskende tegner vores materiale også her et billede af, at der er meget store variationer – og af, at kommunerne i nogle tilfælde ikke har viden om de nævnte forhold.

Der gælder desuden de samme forbehold her, som for undersøgelsens øvrige resultater. Navnlig gælder det for resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen, at langt de fleste kommuner svarer på et meget begrænset grundlag.

5.1.1 De fleste ophold varer 0-3 måneder – nogle varer flere år

I kraft af, at undersøgelsen omfatter mange forskellige typer af længerevarende udlandsophold, varierer opholdenes varighed også meget. Vores materiale tegner umiddelbart et billede af, at de fleste ophold varer maksimalt 3 måneder. Det hænger givetvis sammen med, at mange af opholdene kan karakteriseres som forlængede ferieophold. Der er dog også flere eksempler på ophold, der varer flere år.

Blandt de 34 kommuner, der har kendskab til sager om længerevarende udlandsophold siden 1. august 2015, angiver 16 kommuner således i deres besvarelse af spørgeskemaet, at det typiske billede er, at opholdene varer 0-3 måneder.

7 kommuner svarer "ved ikke". Det fremgår af deres kommentarer, at det blandt andet skyldes, at opholdenes varighed varierer meget, hvorfor de ikke ønsker at udtale sig om et typisk billede. Se tabel 5.1.

Tabel 5.1 Kommunernes vurdering af, hvor længe opholdene typisk varer

	Antal
0-3 måneder	16
4-6 måneder	5
7-12 måneder	2
Mere end 12 måneder	2
Barnet/den unge kommer typisk ikke tilbage	2
Ved ikke (uddyb)	7
I alt	34

Kilde: Spørgeskemabesvarelse fra 34 kommuner, der har angivet, at de har kendskab til længerevarende udlandsophold siden 1. august 2015.

Note: Københavns Kommunes besvarelse af dette spørgsmål er baseret på et kendskab til en mindre del af de 580 sager, der udgør kommunens samlede skøn. Se metodebilaget, afsnit 1.3. Bemærk desuden, at flere af kommunerne svarer på et meget begrænset grundlag, idet de kun har kendskab til en eller to sager.

En kommune skriver følgende i en kommentar:

"Typisk er det lange sommerferier eller ophold, hvor der fra start ikke er givet en deadline for opholdet, og hvor det bliver en løbende forhandling mellem forældrene og de unge om, hvornår de har forstået budskabet om at ændre adfærd." (Kommunes kommentar i spørgeskemaet)

Den samme kommune skriver samtidig, at opholdenes længde varierer meget – fra 2 måneder til flere år – hvilket altså bekræfter det samlede billede.

En anden kommune skriver:

"For de seneste år er det uvist, om børnene kommer tilbage. Ved tilbageblik på ældre sager kan vi se, at børnene ofte ikke kommer tilbage, eller kommer, når de er voksne." (Kommunes kommentar i spørgeskemaet)

Også blandt de 15 sager, vi har gennemgået, varierer opholdenes længde mellem 2 måneder og over 1 år. Varigheden af opholdet er dog i flere tilfælde ikke klar. En del af sagerne er uafsluttede eller slutter åbent, fordi barnet/den unge fortsat er udrejst. Det

kan til dels hænge sammen med, at kommunerne blev bedt om at sende deres seneste sager (se bilag 1 om metode).

Interviewene bekræfter billedet af, at varigheden af opholdene varierer meget. Her nævner nogle interviewpersoner i tråd med kommentaren fra spørgeskemaet ovenfor, at nogle ophold varer flere år – og at andre ender med, at hele familien udvandrer. En skoleleder beskriver for eksempel en sag, hvor et barn/en ung blev taget ud af skolen i 4. klasse og vendte tilbage i 8. klasse – en type sager, hun kender flere af. Dette billede bekræftes af en skoleleder fra Aarhus Kommune.

Flere interviewpersoner fortæller desuden, at det er meget almindeligt, at familierne ikke selv ved, præcist hvor længe de vil være udrejst, når de tager af sted, og ikke på forhånd har købt en hjemrejsebillet. Det er dermed ikke nødvendigvis et tegn på, at kommunen bør være bekymret. Her er det sagsbehandleren fra Fredericia Kommune, der udtaler sig:

"Det er meget gældende for de familier, vi har været i kontakt med, at de ikke kan give nogen præcis dato. Ofte er der en eller flere familiemedlemmer, der bliver i Danmark, men som giver lidt vævende forklaringer i forhold til, hvornår de kommer retur." (Sagsbehandler, Fredericia Kommune)

5.1.2 Opholdenes destinationer

Ikke overraskende varierer opholdenes destinationer også meget. 12 af de 34 kommuner, der har kendskab til sager siden 1. august 2015, har angivet i deres besvarelse af spørgeskemaet, at destinationen for opholdet typisk er Tyrkiet. Ni kommuner har svaret Pakistan og otte har svaret Somalia. Hele 24 kommuner har svaret "andet" og her angivet en række forskellige lande ud over de faste svarkategorier; Irak, Syrien, Jordan, Palæstina, Kenya, Etiopien, Tanzania, Tunesien, Egypten, Filippinerne, Kina, Bosnien, Polen, London og Tyskland. Destinationer som London og Tyskland vidner om, at opholdene ikke altid går til forældrenes hjemland.

Seks kommuner har desuden angivet under "andet", at opholdets destination i et eller flere tilfælde er ukendt for kommunen.

Flere kommuner angiver i "bemærkninger" til spørgsmålet, at besvarelsen er givet ud fra kendskab til en enkelt eller få sager, hvilket gør det vanskeligt at udtale sig om noget typisk. Det samme gælder for en kommune, der bemærker, at der er tale om forskellige lande i alle sager.

5.1.3 Nogle rejser en enkelt gang – andre adskillige gange hvert år

Hvad angår opholdenes form tegner interviewene og sagsgennemgangen et billede af, at nogen udrejser en enkelt gang, imens andre rejser flere gange henover en årrække.

Sagsforløb nr. 3 i kapitel 9 er for eksempel et eksempel på en sag, hvor hele familien rejser flere gange årligt, i flere år.

Flere interviewpersoner beskriver, at det er meget almindeligt, som det ses i sagsforløb nr. 3, at en familie, der har svære kår i Danmark, jævnligt rejser til hjemlandet for at få støtte fra familien der. Det kan for eksempel skyldes sygdom, eller at forældrene på anden vis har begrænsede ressourcer. Endnu andre beskriver, at det ligeledes er meget almindeligt, at familier med ikke-vestlig baggrund rejser på ferier, der varer ind i skoleåret – og dermed også, at dette sker flere gange for et barn/en ung.

5.1.4 Barnet/den unge udrejser typisk sammen med forældre

Det fremgår af kommunernes besvarelse på spørgeskemaet, at barnet/den unge, i de sager, de har kendskab til, typisk rejser med en eller begge forældre. Blandt de 34 kommuner, der har kendskab til sager siden 1. august 2015, er der 19 kommuner, der svarer, at dette er det typiske billede. Også her er der dog mange, der svarer "ved ikke", nemlig 11. Se tabel 5.2.

Tabel 5.2 Kommunernes vurdering af, hvordan børnene/de unge typisk rejser

	Antal
Alene	2
Med søskende	2
Med en af/begge forældre	19
Med andre slægtninge	0
Ved ikke	11
I alt	34

Kilde: Spørgeskemabesvarelse fra 34 kommuner, der har angivet, at de har kendskab til længerevarende udlandsophold siden 1. august 2015.

Note: Københavns Kommunes besvarelse af dette spørgsmål er baseret på et kendskab til en mindre del af de 580 sager, der udgør kommunens samlede skøn. Se metodebilaget, afsnit 1.3. Bemærk desuden, at flere af kommunerne svarer på et meget begrænset grundlag, idet de kun har kendskab til en eller to sager. Der har ikke været mulighed for at vælge mere end et svar. To kommuner der har angivet "med en af/begge forældre" skriver i bemærkninger, at barnet/den unge også kan rejse med søskende.

Sagsgennemgangen bekræfter dette billede. I de 15 sager, vi har gennemgået, tager barnet/den unge af sted med en eller begge forældre eller andre familiemedlemmer, og ofte søskende. I nogle sager bliver forældrene i udlandet, i andre sager vender de tilbage til Danmark uden barnet.

I interviewet med medarbejdere fra socialforvaltningen i Aarhus Kommune fortæller de, at de som oftest ser, at en eller begge forældre rejser ud med barnet, for senere at vende tilbage uden barnet. I spørgeskemaundersøgelsen og sagsgennemgangen er der enkelte eksempler på, at forældre forbliver udrejst med et eller flere af børnene.

5.2 Familiesituationen, barnets trivsel og kommunens kendskab

I både sagsgennemgangen og interviewene står det klart, at der er stor variation i sagerne om børn/unge, der har været eller er på længerevarende udlandsophold, også når det gælder familiesituationen og barnets/den unges trivsel. Kommunens kendskab til barnet/den unge og familien forud for opholdet kan derfor være omfattende eller ikke eksisterende.

5.2.1 Barnets/den unges familiesituation varierer meget

Sagsgennemgangen viser, at langt de fleste af de børn og unge, som de 15 sager handler om, er mellem 11 og 16 år på tidspunktet for udlandsopholdet. I de fleste af sagerne har barnet/den unge flere søskende. I flere af sagerne er forældrene skilt, og har i nogle tilfælde et godt samarbejde om børnene, hvor andre er i konflikt. Der er ligeledes forældre, der er gift og nogle, der ikke er gift, men samlevende. Endelig er der et enkelt eksempel på en forælder, der er alene med børnene efter den anden forælders død.

Forældrenes fysiske, psykiske, økonomiske og netværksmæssige ressourcer varierer meget. Der er eksempler på forældre med begrænsede fysiske ressourcer grundet sygdom, handicap eller psykiske udfordringer, for eksempel i form af traumer. I nogle tilfælde har begge forældre tilknytning til arbejdsmarkedet, hvor forældrene i andre tilfælde begge modtager overførselsindkomst. Flere familier har et stort netværk i Danmark, mens andre familier har et meget begrænset netværk i Danmark, der primært består af den nærmeste familie.

Dette billede bekræftes i interviewene.

Forældrenes oprindelsesland

På samme måde som opholdenes destinationer, varierer forældrenes oprindelseslande. Ni af de kommuner, der har kendskab til sager siden 1. august 2015, har angivet i deres besvarelse af spørgeskemaet, at forældrenes oprindelsesland typisk er Tyrkiet eller Pakistan. Syv kommuner har svaret Somalia. Hele 27 kommuner har svaret "andet" og her angivet en række forskellige lande ud over de faste svarkategorier, som for eksempel Irak, Iran, Syrien, Jordan, Palæstina, Libanon, Tunesien, Egypten, Sudan, Brasilien, Bosnien, Filippinerne og Kina.

Fem kommuner har angivet under "andet", at forældrenes oprindelsesland i et eller flere tilfælde er ukendt for kommunen.

Flere kommuner angiver i "bemærkninger" til spørgsmålet, at besvarelsen er givet ud fra kendskab til en enkelt eller få sager, hvilket gør det vanskeligt at udtale sig om noget typisk.

5.2.2 De fleste børn/unge på længerevarende udlandsophold er danske statsborgere

I flere interviews fortæller sagsbehandlere, at langt de fleste af de børn og unge, de har kendskab til, og som er eller har været på længerevarende udlandsophold, er danske statsborgere. Nogle fortæller, at statsborgerskabet har betydning for, hvordan de ser på sagen. I Aarhus fortæller en sagsbehandler:

"I langt de fleste sager er de statsborgere, og så er det på en eller anden måde i højere grad et overgreb, for så har de en tilknytning hertil. De er vokset op med dansk daginstitution og skole, og så kommer et udlandsophold måske i højere grad som et chok." (Sagsbehandler, Aarhus Kommune)

I Fredericia fortæller en sagsbehandler, at han for et barn i udlandet vil have fokus på trivslen, men at dansk statsborgerskab har betydning for, om han vil lægge vægt på, at barnet skal modtage undervisning.

5.2.3 Barnets/den unges trivsel varierer meget

Sagsgennemgangen viser, at der er stor variation i den generelle trivsel blandt de børn og unge, som sagerne handler om. Det gør sig både gældende før og efter børnene/de unge har været på et længerevarende udlandsophold.

Blandt de 15 sager er der således både eksempler på børn og unge, som er velfungerende, og på børn og unge, som har væsentlige udfordringer socialt, familiemæssigt og fagligt. Der er også eksempler på børn og unge, som har mindre udfordringer, der giver anledning til bekymring, men som kommunen vurderer, ikke har alvorlig betydning for deres generelle trivsel. I de sager, hvor barnet/den unge ikke trives, er der eksempler på, at de er indblandet i kriminalitet; at de har et højt fravær i skolen; psykiske problemer, herunder kognitive/udviklingsmæssige udfordringer; meget svære familiesituationer og forældre, der har meget begrænsede ressourcer.

Blandt de sager, hvor børnene og de unge er velfungerende, er der eksempler på beskrivelser af børn og unge, der trives i skolen, både fagligt og socialt, og har venner, fritidsjob og netværk i Danmark.

Igen bekræftes dette billede af interviewene.

5.2.4 Kommunernes kendskab til barnet/den unge vil ofte afhænge af trivsel

I de 15 sager, vi har gennemgået, er der som følge af variationen i børnene/de unges generelle trivsel også stor forskel på, hvilket kendskab kommunerne har til barnet/den unge forud for opholdet. I nogle af de gennemgåede sager har kommunen intet eller meget begrænset kendskab til barnet/den unge forud for opholdet, da der ikke har været anledning til bekymring eller grundlag for at iværksætte foranstaltninger.

Det gælder blandt andet nogle sager, hvor kommunen ikke kender til barnet/den unge eller familien, før de modtager en underretning om, at han/hun ikke er mødt i skole efter sommerferien. Disse sager drejer sig om børn og unge, som hverken skolen eller socialforvaltningen tidligere har været bekymrede for, og som skolen og andre i barnets/den unges netværk ofte beskriver som velfungerende.

Flere interviewpersoner fortæller også om sager, hvor kommunerne har et stort kendskab til barnet eller den unge, fordi de har iværksat foranstaltninger som reaktion på barnets eller familiens mistrivsel. Der kan for eksempel være specialskoletilbud, familiebehandling og kriminalpræventive indsatser i gang før rejsen og deraf godt kendskab til familien. Dette billede bekræftes af sagsgennemgangen.

Kommunens kendskab til barnet/den unge og familien er afgørende for deres mulighed for at få kendskab til, at et længerevarende udlandsophold vil finde sted.

6 Kommunernes handlemuligheder før et længerevarende udlandsophold

Dette kapitel belyser kommunernes handlemuligheder forud for et længerevarende udlandsophold. Det vil sige, hvilke muligheder de har for at afværge eller forhindre et ophold, som de er bekymrede for, kan blive problematisk. Der er dermed tale om handlemuligheder, som hovedsageligt vil være relevante, når kommunen vurderer, at et ophold er åbenlyst problematisk, eller der er tvivl om, hvorvidt det er problematisk, altså et gråzoneophold. De forskellige typer af ophold er beskrevet i kapitel 2, afsnit 2.1.1.

Kapitlet er hovedsageligt baseret på interview med sagsbehandlere, faglige konsulenter, faglige ledere og skoleledere i fire kommuner. Derudover inddrager vi spørgeskemaundersøgelsen blandt 95 kommuner samt gennemgangen af 15 sager, hvor et barn/unge har været på et længerevarende udlandsophold.

6.1 Viden om opholdet kommer typisk fra skolerne

Som beskrevet tidligere, har kommunerne ofte ikke kendskab til eller mistanke om, at et ophold vil finde sted. Flere interviewpersoner peger på, at kommunen ofte først bliver opmærksom på et ophold, når barnet/den unge er rejst eller kort tid forinden afrejsen. Det betyder, at kommunerne oplever, at deres handlemuligheder forud for et ophold er meget begrænsede, eller ikke eksisterende.

Når kommunerne får kendskab til et længerevarende udlandsophold, skyldes det typisk underretninger fra skoler og daginstitutioner, som konstaterer, at barnet/den unge ikke er mødt op. Dette billede bekræftes af sagsgennemgangen og spørgeskemaundersøgelsen.

I spørgeskemaundersøgelsen svarer langt størstedelen af kommunerne tilsvarende (32 af de 34 kommuner, der har kendskab til længerevarende udlandsophold), at de får viden om længerevarende udlandsophold fra skoler eller daginstitutioner. Derudover svarer 13 af de 34 kommuner, at de får viden fra familien selv. Det kan både være forældre, søskende, barnet/den unge eller andre slægtninge. Det fremgår dog ikke her, om de får denne viden før eller efter opholdet. Se tabel 6.1.

Tabel 6.1 Kommunernes angivelse af, hvorfra de typisk får viden om sager, der omhandler længerevarende udlandsophold. Mulighed for flere svar.

	Antal
Familien selv	13
Skolen eller institutionen	32
Gennem Folkeregistret	3
Bekendte til barnet	3
Læge	0
Sundhedsplejerske	0
Privatperson	2
Ved ikke	1
Andre	7

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse fra 34 kommuner, der har angivet, at de har kendskab til længerevarende udlandsophold siden 1. august 2015.

Note: Københavns Kommunes besvarelse af dette spørgsmål er baseret på et kendskab til en mindre del af de 580 sager, der udgør kommunens samlede skøn. Se metodebilaget, afsnit 1.3. Bemærk desuden, at flere af kommunerne svarer på et meget begrænset grundlag, idet de kun har kendskab til en eller to sager.

De syv kommuner, der har svaret 'Andet', uddyber, at de kan få viden om opholdet gennem jobcenteret, integrationskonsulenter, familiekonsulenter, boligsociale medarbejdere, tandplejen eller Udbetaling Danmark.

6.1.1 Oplysninger fra forældrene

Nogle interviewpersoner har erfaring med, at forældrene forud for et ophold fortæller sagsbehandleren eller skolen om deres overvejelser om at tage på ferie eller rejse ud af landet i en længere periode. Der er også interviewpersoner som har oplevet, at muligheden for et ophold bliver fremsat som en trussel, enten mod kommunen eller mod barnet. En sagsbehandler fra Fredericia forklarer her:

"Vi har familier, der truer med, at for eksempel ved kriminalitet, hvis det bliver ved, så ryger de tilbage, hvor der er nogle onkler og tanter, der kan få sat skik på dem. Hvor vi siger, at det skal I ikke." (Sagsbehandler, Fredericia Kommune)

Billedet af, at der er stor variation i, om forældrene oplyser, at de påtænker et ophold, bekræftes af spørgeskemaundersøgelsen. Vi har spurgt kommunerne, om forældrene typisk meddeler til skolen eller dag/ungeinstitutioner, at de påtænker at rejse eller sende barnet af sted. Af de 34 kommuner, der har kendskab til længerevarende udlandsophold, vurderer syv kommuner, at forældrene som oftest meddeler det på forhånd. Ni kommuner svarer, at forældrene nogle gange meddeler det. Otte kommuner vurderer omvendt at forældrene som oftest ikke fortæller det, og fem kommuner svarer at

forældrene typisk aldrig fortæller på forhånd, at de påtænker at rejse eller sende barnet/den unge af sted. Se tabel 6.2.

Tabel 6.2 Kommunernes angivelse af, om forældrene typisk meddeler til skolen eller børne- eller ungeinstitutionen, at de påtænker at tage barnet med/sende barnet ud at rejse

	Antal
Ja, altid	0
Ja, som oftest	7
Nogle gange	9
Nej, som oftest ikke	8
Nej, aldrig	5
Ved ikke	5
Andet	0
I alt	34

Kilde: Spørgeskemabesvarelse fra 34 kommuner, der har angivet, at de har kendskab til længerevarende udlandsophold siden 1. august 2015.

Note: Københavns Kommunes besvarelse af dette spørgsmål er baseret på et kendskab til en mindre del af de 580 sager, der udgør kommunens samlede skøn. Se metodebilaget, afsnit 1.3. Bemærk desuden, at flere af kommunerne svarer på et meget begrænset grundlag, idet de kun har kendskab til en eller to sager.

6.1.2 **Barnet/den unge fortæller selv om et ophold**

Det fremgår både af interviewene og sagsgennemgangen, at barnet/den unge i nogle tilfælde fortæller om en kommende ferie, enten til lærerne på skolen eller til sagsbehandlere. I andre tilfælde kan det forekomme, at barnet/den unge selv fortæller om en frygt for at skulle til udlandet.

En sagsbehandler fra København forklarer for eksempel om en sag, hvor en ung pige fortæller, at hun glæder sig til at komme på ferie med sin familie. Det gjorde sagsbehandleren opmærksom på, at der kunne være mulighed for, at pigen kom på et længerevarende udlandsophold. Det fik kommunen til at reagere, og i sidste ende blev opholdet afværget.

Sagsforløb nr. 2 i kapitel 9 er desuden et eksempel på en sag, hvor et barn giver selv fortæller om opholdet og giver udtryk for, at hun er bange for, hvad der vil ske under opholdet.

6.1.3 Det kan være en mulighed, at søskende også rejser

I de tilfælde hvor der er flere børn i familien, vil kommunen på forhånd have en viden om, at der kan være mulighed for, at andre af børnene også kommer på et længerevarende udlandsophold. Kommunernes opfølgning på søskende til børn og unge der har været af sted på længerevarende udlandsophold uddybes i kapitel 7, afsnit 7.2.4.

6.1.4 Fraværsregistrering og fremskudt sagsbehandling kan også være måder at få kendskab til ophold

Flere interviewpersoner, både sagsbehandlere og skoleledere, peger på, at skolernes fraværsregistrering kan være et værktøj til at skabe opmærksomhed om de elever og familier, hvor der kan være risiko for, at et længerevarende udlandsophold finder sted. Nogle interviewpersoner har desuden erfaring med, at det kan være en fordel at have kommunale sagsbehandlere og familiebehandlere tilknyttet skolerne.

Fraværsregistrering

Det fremgår af interviewene med skolelederne, at registrering af elevernes fravær giver skolerne mulighed for at få et overblik over elevernes samlede fraværsprocent. Fraværsregistreringen fungerer som et supplement til den løbende tilbagemelding, ledelsen får fra lærerne. Det kan, ifølge en faglig leder fra en skole, være særligt relevant i forhold til de elever, som lærerne ikke er opmærksomme på, fordi de ikke gør noget særligt væsen af sig, eller fordi fraværet er spredt ud over skoleåret – men hvor der er grund til bekymring:

"Der er også de elever, der godt kan falde mellem to stole. De elever der kan være lidt anonyme, fordi de ikke gør væsen af sig og som lærerne ikke har opdaget." (Skoleleder, Odense Kommune)

Der kan både være tale om elever der ofte er væk i ugen op til eller efter en ferie, og elever, der har pletvis fravær, som samlet set bliver meget omfattende. Skolelederne peger på, at et højt fravær kan være en indikation af, at der er behov for at tage kontakt til familien. Registreringerne bliver derfor anvendt som et værktøj til at opspore eleverne og i forlængelse heraf afklare årsagerne til fraværet.

Fremskudt sagsbehandling og familiebehandling

I flere af kommunerne er der både mulighed for faglig sparring med fremskudte sagsbehandlere eller familiebehandlere ude på skolerne og i mødefora, hvor det faglige netværk omkring børnene deltager. Fremskudte sagsbehandlere og familiebehandlere kan ofte være med til at kvalificere det samlede billede af elevens trivsel og kan medvirke til, at der eventuelt bliver iværksat forbyggende foranstaltninger. En skoleleder fra Odense Kommune forklarer for eksempel, at familiebehandleren har et mere helhedsorienteret blik på eleven, familien og problemstillingerne:

"Det er dem, vi bruger til at afklare, hvad der er tale om. De er en indgang til en større helhedsforståelse af en familie. De får lukket noget

op i forhold til at forstå problemet, når de taler med hele familien.”
(Skoleleder, Odense Kommune)

Både fremskudte sagsbehandlere og familiebehandlere kan på den måde være en del af at afdække, hvad der er på spil i en sag, hvor barnet/den unge for eksempel har meget fravær eller er i mistriksel. Sagsbehandlerne kan desuden være med til at sørge for, at der iværksættes en indsats som forebygger, at eventuelle problemer udvikler sig.

6.1.5 **Barnets/den unges øvrige netværk som kilde til viden**

Netværket omkring barnet/den unge kan ofte være en kilde til oplysninger om et længerevarende udlandsophold – både før og under opholdet. Blandt sagsbehandlerne er der forskellige opfattelser af, i hvilken grad kommunen kan gøre brug af muligheden for at spørge for eksempel venner, familiemedlemmer og naboer om opholdet. Alle sagsbehandlere peger dog på, at kommunen skal være opmærksom på tavshedspligten, som også gælder i disse sager.

I Aarhus Kommune peger nogle sagsbehandlere på, at de typisk vil få deres viden via mere officielle kanaler, typisk fra fagprofessionelle, hvis der er en bekymring for et barn. En sagsbehandler vurderer dog, at han godt kunne finde på at benytte sig af viden, han får fra andre, der har kendskab til familien for at belyse en sag. Han ville ikke selv opsøge den viden, men ofte kan høre noget gennem andre borgere, venner og familie til barnet/den unge. Han forklarer her:

”Sladder kan være en anden kanal. Venner af familien, der har hørt noget, eller børn der siger noget til andre børn oppe i skolen at Mohamed er på ferie der og der. Så på den måde er det også typisk nogle kanaler man kan høre det igennem. Det kan komme som underretninger, men det kan også være et opkald fra en lærer, et møde med en borger, der siger et eller andet.” (Sagsbehandler, Aarhus Kommune)

Nogle skoleledere vurderer, at de er i en anden position end sagsbehandlerne, når det kommer til at kunne tale med barnets venner, familie og øvrige netværk om opholdet. På skolerne udveksles der ifølge skolelederne meget viden om børnene. Der er både lærere og pædagoger som er tæt på børnene/de unge, og som hører om deres liv og hverdag. En skoleleder fra Aarhus Kommune forklarer her:

”Familienetværket ved udmærket hvad der sker. Det kan vi sagtens bruge og det gør vi også i høj grad. Vi spiller på en lidt anden bane end kommunen. Vi kan spørge af nysgerrighed og omsorg og det gør vi.” (Skoleleder, Aarhus Kommune)

Både skoleledere og sagsbehandlere peger på, at der kan være nogle faldgruber, når skolerne får viden, som de deler med kommunen. En skoleleder fra Aarhus Kommune forklarer, at det for hans vedkommende handler om, at han ikke ønsker at risikere, at børn og unge, der fortæller noget til deres lærer eller pædagog, kommer til at stå til

regnskab for det. Derfor er han påpasselig med, hvornår han videregiver oplysninger til myndighederne.

6.2 Arbejdsgang mellem skole og socialforvaltning

I forhold til handlemuligheder før et udlandsophold – såvel som efter, at et barn/en ung er udrejst – er samarbejdet mellem skolen og socialforvaltningen afgørende.

På baggrund af interviewene tegner der sig et billede af, at skolerne og socialforvaltningerne ikke altid har en fælles forståelse af hvornår socialforvaltningen kan og bør inddrages i sager, hvor der er bekymring for et barn/en ung – herunder for et ufrivilligt udlandsophold.

6.2.1 Skolerne forsøger at udtømme alle deres handlemuligheder, før socialforvaltningen inddrages

Blandt skolelederne er der enighed om, at skolens rolle grundlæggende er at sikre det tætte samarbejde med børn/unge og forældre. En skoleleder fra Odense Kommune understreger skolens meget centrale rolle i de her sager ved at pege på, at "skolen sandsynligvis er den største kontaktflade, en familie har med det danske samfund".

Derudover er der et stort kendskab til familierne på skolerne, og derfor er der en række skridt, som skolerne mener, vil være naturlige at tage, før kommunen inddrages. En skoleleder fra Københavns Kommune forklarer her, hvordan de ville handle, hvis der opstod mistanke om et ufrivilligt længerevarende udlandsophold:

"Vi ville gå i dialog med forældrene. Vi ville trække på skolesocialrådgivere. Hvis barnet har fortalt noget, så vil vi prøve at afklare, i hvilken sammenhæng, det er blevet sagt. Når der er bekymring for mistrivsel, så vil vi indkalde forældrene. Måske ville vi inddrage en socialrådgiver, men det er ikke sikkert. Det vil typisk være lærerne, der har en løbende dialog med forældrene, før skoleledelsen inddrages." (Skoleleder, Københavns Kommune)

Skolelederne peger enstemmigt på, at det handler om, at skolen gerne vil have afprøvet alt det, de har mulighed for, inden der underrettes. Det er efter deres vurdering en måde at sikre det bedst mulige samarbejde med familien. Flere skoleledere peger således på, at det kan undergrave samarbejdet med forældrene, når socialforvaltningen inddrages, fordi forældrene kan opleve det som konfliktoptrappende.

6.2.2 I sager om længerevarende udlandsophold kan det være vigtigt, at kommunen inddrages så tidligt i forløbet som muligt

Flere sagsbehandlere peger – nærmest i modsætning til skolelederne – på, at det ofte giver mening at inddrage dem så tidligt i forløbet som muligt. En sagsbehandler fra Odense Kommune oplever, at det skaber en bedre sammenhæng i sagen, når begge

parter er inde over. Hun oplever også, at det stort set er op til skolerne at vurdere, hvornår kommunen skal ind over, fordi det er dem, der sidder med informationerne:

"Skolerne sidder med en magt, fordi de har informationen. Det er dem, der vurderer, hvor vigtig den er, og om vi skal inddrages i det. Jeg synes, at det har fungeret godt i de sager, hvor vi bliver inddraget hurtigt. Det gælder også i andre sammenhænge. Jeg kan se mange sager, hvor, når vi ikke bliver inddraget, så kan man sidde med to helt forskellige historier. Skolen ser et barn og jeg ser et andet. Der er slet ikke nogen sammenhæng. Det kan være svært at vide, hvad der foregår på skolerne." (Sagsbehandler, Odense Kommune)

En anden problematik er, ifølge nogle sagsbehandlere, at forældrene gennem skolens handlinger bliver opmærksomme på, at de skal være påpasselige med, hvad der bliver sagt om et eventuelt længerevarende udlandsophold, fordi der er opmærksomhed på dem. Det oplever sagsbehandlerne ikke nødvendigvis, at skolerne altid er opmærksomme på.

Endelig tegner interviewene et billede af, at der kan være forskellige forståelser af, om forældrene skal inddrages, før skolen eller socialforvaltningen taler med barnet. En faglig leder i Odense Kommune peger på, at skolerne måske kan blive bedre til at kontakte socialforvaltningen, når der er tvivl om, hvorvidt forældrene skal orienteres, før man taler med barnet. Så kan socialforvaltningen være med til at vurdere, om der for eksempel er tale om noget strafbart, eller om der er andre omstændigheder, der er vigtige at tage hensyn til, før forældrene inddrages eller der på anden vis handles i sagen.

Samtale med barnet uden forældrenes samtykke

Serviceoven § 155 a, stk. 2: Til brug for vurderingen af en underretning¹ kan der finde en samtale sted med barnet eller den unge. Samtalen kan finde sted uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver og uden dennes tilstedeværelse, når hensynet til barnets eller den unges bedste taler herfor. Ved underretning om overgreb mod et barn eller en ung skal der finde en samtale sted med barnet eller den unge. Ved underretning om overgreb mod et barn eller en ung fra barnets eller den unges forældres side skal samtalen finde sted uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver og uden dennes tilstedeværelse.

Kilde: Serviceoven § 155 a.

¹Jf. serviceoven §§ 152-154, stk. 1

6.2.3 Tilfælde, hvor socialforvaltningen ikke orienteres om et udlandsophold

Både sagsbehandlere og skoleledere peger i interviewene på, at der kan være tilfælde, hvor skolerne har kendskab til sager om længerevarende udlandsophold, men hvor

socialforvaltningen ikke bliver inddraget, eller først bliver inddraget relativt sent i forløbet, for eksempel via en underretning. Det vil ifølge interviewpersonerne typisk være de sager, hvor der ikke er en akut eller alvorlig bekymring for barnets trivsel, men hvor der kan være en mistanke eller fornemmelse af, at der kan være tale om længerevarende udlandsophold.

Hvornår skal skolerne underrette?

Personer, der udøver offentlig tjeneste eller offentligt hverv, herunder skoleledere, lærere og pædagoger, skal underrette, hvis de som et led i deres arbejde får kendskab til eller grund til at antage,

- 1) at et barn eller en ung under 18 år kan have behov for særlig støtte,
- 2) at et barn umiddelbart efter fødslen kan få behov for særlig støtte på grund af de vordende forældres forhold,
- 3) at et barn eller en ung under 18 år kan have behov for særlig støtte på grund af barnets eller den unges ulovlige skolefravær eller undladelse af at opfylde undervisningspligten, eller
- 4) at et barn eller en ung under 18 år har været udsat for overgreb.

Derudover skal skoler meddele kommunen om fravær

- 1) straks, hvis skolen får oplysning om, at en elev opholder sig eller kan formodes at opholde sig i udlandet, og
- 2) senest, når en elev har været fraværende i en uge, herunder hvis en elev ikke er mødt i skole i den første uge efter sommerferiens afslutning, og fraværet ikke skyldes sygdom eller ekstraordinær frihed.

Kilde: Serviceloven § 153 og Bekendtgørelse om elevers fravær fra undervisningen i folkeskolen § 4, stk. 5.

En sagsbehandler fra Odense Kommune forklarer, at det langt hen ad vejen kan handle om forskellige vurderinger af bekymringsgrad og forskellig underretningspraksis på skolerne. Hun forklarer her:

"På nogle skoler skal der meget til, virker det som om. Andre skoler ser det som en orientering, som en underretning også kan være. Det handler meget om samarbejdet med den enkelte skole." (Sagsbehandler, Odense Kommune)

Nogle skoleledere fra Odense Kommune har en oplevelse af, at de og socialforvaltningen vurderer bekymringsgraden i forbindelse med underretninger forskelligt. De oplever, at der skal være rigtig meget fravær, ikke nødvendigvis sammenhængende, for at socialforvaltningen reagerer. Det kan betyde, at skolen ikke underretter med det samme i sager, hvor der er bekymring for et barn/en ung. Interviewpersonerne forklarer, at der

ikke er nogen kommunale retningslinjer for, hvornår der er tale om bekymrende fravær. Det er op til skolerne selv at definere. En skoleleder i Odense Kommune forklarer:

"Vi oplever, at det er noget, vi som skole står meget alene med. (...) Der er ikke nogen procedurer for genopdragelsesrejser eller for fravær på den måde i forhold til tosprogede elever, der rejser. Det er et ret tomt rum vi har (...) Vi oplever tit, at vores bekymring om fravær ikke bliver delt på andre niveauer." (Skoleleder, Odense Kommune)

En skolesocialrådgiver fra Københavns Kommune peger på, at der kan være forskel på arbejdsgangen i forhold til, hvornår skolen underretter alt afhængig af, om der er tale om en større eller mindre kommune, og hvilken adgang skolerne har til faglig sparring. Hendes oplevelse er, at man i de større kommuner har flere muligheder for at få faglig sparring fra specialiserede enheder og konsulenter, end man måske har i de mindre kommuner. Derfor vurderer hun, at der i mindre kommuner formentlig vil blive underrettet tidligere i sager, hvor der er en bekymring, end det er tilfældet i for eksempel Københavns Kommune.

I forlængelse af denne pointe forklarer en sagsbehandler fra Fredericia Kommune, at kommunen har en organisering, der gør, at sager, hvor der er en mindre alvorlig bekymring, i nogle tilfælde kan risikere at ligge på skolen i op til en måned, før socialforvaltningen bliver opmærksom på den. Det skyldes, at der i kommunen er nogle fremskudte sagsbehandler teams, som skolerne skal booke tid hos, når de har behov for at drøfte en sag. Her kan man risikere, at der er ventetid, fordi der er mange sager, som skal drøftes. Han understreger dog, at skolerne altid kan rette direkte henvendelse til modtagerenheden i kommunen, hvis der er en alvorlig bekymring.

En sagsbehandler fra Odense Kommune peger desuden på, at der vil være en gruppe af unge, som skolerne ikke har kontakt til. Det er unge, hvis undervisningspligt er stoppet og som ikke er tilknyttet en uddannelsesinstitution. Han vurderer, at det muligvis vil være sværere for socialforvaltningen at få viden om det, hvis unge i denne gruppe rejser ud af landet.

Endelig mener nogle skoleledere, at kommunen ikke nødvendigvis modtager en underretning, hvis børn, der går på muslimske friskoler, tager på længerevarende udlandsophold. En skoleleder i Aarhus fortæller, at han kan have en fornemmelse af, at nogle forældre indskrifter børnene på muslimske friskoler "for at gå under radaren". Det kan enten være i forhold til at få lov at tage børnene med på udlandsophold eller for at undgå, at børnene indstilles til en indsats fra kommunens side.

6.3 Konkrete handlemuligheder, når der på forhånd er kendskab til opholdet

I dette afsnit beskriver vi de handlemuligheder, som kommunerne peger på, at de har, i de tilfælde, hvor der på forhånd er kendskab til, og bekymring for et ophold.

Der er meget blandede erfaringer med at gøre brug af de forskellige handlemuligheder blandt interviewpersonerne. Der er heller ikke enighed om, at de forskellige handlemuligheder er virkningsfulde. Der er derfor tale om eksempler, som ud fra en konkret vurdering, kan være relevante at trække på.

6.3.1 "Dialogen er den bedste handlemulighed, vi har"

Interviewpersonerne peger enstemmigt på, at dialogen med barnet/den unge og forældrene er deres bedste værktøj. En god relation til familien og tæt dialog kan ifølge sagsbehandlerne både styrke opsporingsarbejdet; arbejdet med at afværge længerevarende udlandsophold, når der er viden om dem; og arbejdet med at påvirke varigheden af opholdet, når barnet/den unge er rejst.

Dette billede bekræftes af sagsgennemgangen, hvor kommunernes primære handlemuligheder er at have en dialog med forældrene og den øvrige familie.

Kommunernes fokus på dialog skal også ses i lyset af, at der er blandede erfaringer med at anvende for eksempel økonomiske sanktioner (uddybes i afsnit 6.4.2). Derudover er der generelt fokus på at undgå at benytte meget indgribende tiltag så som anbringelse, før alle andre relevante indsatser er afprøvet. Som tidligere beskrevet er kommunerne meget opmærksomme på, at særligt meget indgribende indsatser, som for eksempel anbringelse, kan være med til at fremprovokere et længerevarende udlandsophold.

Mulighed for at oplyse om konsekvenserne ved længerevarende udlandsophold

Nogle sagsbehandlere har erfaringer med, at en god dialog med familierne kan have indvirkning på, om de får at vide, at familierne planlægger en rejse eller et længerevarende udlandsophold. Det vil typisk være barnet/den unge, der fortæller om rejsen, men det kan også være forældrene selv, der er åbne omkring det.

En sagsbehandler fra Aarhus Kommune forklarer, at de oplever det som noget positivt, når forældre selv fortæller om forestående rejser. Det giver nemlig sagsbehandlerne en mulighed for at tale med forældrene om de konsekvenser, opholdet kan få:

"Jeg ville snakke med forældrene om, hvad der er u hensigtsmæssigt ved den tilgang. Hvad er det, jeres dreng kan gå glip af, den tid han er dernede? Det kan gå ud over hans sprog, skolegang osv. Så man giver dem et oplyst grundlag at gøre det på. Som sådan kan man jo godt forstå forældre, der handler for at undgå, at deres søn bliver bandemedlem. Men ved, at de så lufter ideen åbent, så kan man indgå i en drøftelse af, hvad der er mest hensigtsmæssigt." (Sagsbehandler, Aarhus Kommune)

Dialog kan være med til at nedtrappe konflikter

En sagsbehandler fra Københavns Kommune peger også på, at dialogen med familierne handler om at skabe en gensidig forståelse af, hvorfor familien og myndighederne handler, som de gør.

I en specifik sag oplevede hun, at en far, der ville sende sin søn på ferie til udlandet, blev mistænkeliggjort af skolen. Det gjorde, at faren følte sig meget presset af systemet. Sagsbehandleren tog sig derfor tid til at tale med ham om, hvorfor skolen var bekymret. Faren vælger alligevel at sende sønnen af sted på ferie, hvilket hun peger på, at der ikke i sig selv er noget i vejen for. Sønnen vender tilbage efter ferien og sagsbehandleren har en oplevelse af, at dialogen med faren muligvis har haft en betydning for, at drengen vender tilbage til Danmark:

"Jeg tror, at den dialog, jeg når at have med ham, er god, hvor jeg arbejder på at gøre ham tryk: Vi vil rigtig gerne hjælpe jer, og jeg kan godt forstå, du er blevet bange osv. Det tror jeg, har været medvirkende til, at drengen er kommet tilbage - men jeg kan selvfølgelig ikke vide det."
(Sagsbehandler, Københavns Kommune)

I en anden sag, den pågældende sagsbehandler har haft, var dialogen også et afgørende redskab. Her var der tale om en ung dreng, som skulle med familien på ferie i 14 dage. Drengen var på det tidspunkt anbragt. Sagsbehandleren forklarer, at der var en række indicer på, at drengen skulle være af sted i længere tid. Drengen ønskede selv at tage med, men det var kommunens vurdering, at det var meget risikabelt. Man frygtede, at han ikke ville vende tilbage efter de to ugers ferie. Kommunen træffer derfor en beslutning om, at drengen ikke skal af sted:

"Vi talte meget ind i, at vi ikke vurderede at han kunne tåle det. Han kan ikke tåle stress og miljøskift, fordi han har det rigtig, rigtig dårligt. Og de var selvfølgelig rigtig kede af det, han græder, og ringer nærmest fire gange om dagen, om det ikke godt kunne lade sig gøre, for han havde sådan glædet sig. Men der er vi nødt til at forholde os neutrale over for dem og internt holde fast i, at det her tør vi simpelthen ikke risikere. Og det ender så med, at han ikke kommer med." (Sagsbehandler, Københavns Kommune)

Kommunens mulighed for at forhindre udlandsopholdet var i denne sammenhæng betinget af, at drengen var anbragt. Det betyder, at kommunen har mulighed for at modsætte sig opholdet.

Dialog med øvrigt netværk

Enkelte interviewpersoner forklarer, at der i deres kommune er et øget fokus på at indgå i en dialog med det øvrige netværk, udover forældre og søskende, omkring barnet/den unge. Det kan særligt være relevant i de familier, der har et meget stærkt netværk uden for landet. I Københavns Kommune kommer det til udtryk ved, at myndighederne er opmærksomme på at afdække, om der er andre personer omkring barnet/den unge, både i Danmark og i udlandet, som er relevante at tale med om opholdene. En skolesocialrådgiver forklarer, at der kan være andre familiemedlemmer, hvis råd og vejledning forældrene til barnet lytter til, og som derfor kan være vigtige at inddrage i

dialogen om, hvorfor et længerevarende udlandsophold ikke altid er hensigtsmæssigt. Omvendt kan det også være en del af myndighedernes arbejde med at afdække, om der rent faktisk er ressourcepersoner i udlandet, som kan noget andet, end forældrene kan, i forhold til omsorg for og opdragelse af barnet.

Inddragelsen af familiemedlemmerne kan for eksempel foregå via Skype. Her kan dialogen fungere som et værktøj til at berolige familien og forklare, hvorfor myndighederne har en bekymring. I København er det primært kommunens sikkerhedsplansgruppe, der arbejder med højrisikosager, som gør brug af den mulighed. En skolesocialrådgiver forklarer her, hvorfor det kan være en fordel for samarbejdet med familien i udlandet:

"Vedkommende sidder jo langt væk og har en oplevelse af, at der er nogle myndigheder, der er efter hans eller hendes familie. Så gør de deres bedste for at beskytte på afstand. Hvis man har mulighed for den direkte dialog og få belyst, hvilke skridt myndighederne tager, og at det ikke er så farligt - så falder paraderne også." (Skolesocialrådgiver, Københavns kommune)

For skolerne er samarbejde og dialog med børn og forældre den eneste reelle handlemulighed

Skolernes primære rolle i forbindelse med sager, hvor der er mistanke om, at et længerevarende udlandsophold kan finde sted, er, ifølge skolelederne, at samarbejde med familien for at forebygge opholdet. Det er op til skolerne at vurdere, hvornår der er tale om ulovligt fravær og dermed kan de have mulighed for at påvirke forældrenes beslutning. Derudover har skolerne mulighed for at underrette socialforvaltningen om bekymringer, som beskrevet i afsnit 6.3 om arbejdsgange mellem skole og socialforvaltning.

Blandt skolelederne er der enighed om, at skolens eneste reelle virkemiddel er dialogen med familierne. Nogle skoleledere har erfaring med, at samtaler om ulovligt fravær kan fungere præventivt. Særligt når forældrene bliver gjort opmærksomme på, at ulovligt fravær og andre bekymringer kan resultere i en underretning. En skoleleder fra Odense kommune forklarer, hvorfor der kan være behov for at tale med forældrene om, at skolefravær er uhensigtsmæssigt:

"Fravær udenfor ferien følger jeg ret skarpt op på. (...) Vi har for eksempel familier fra Italien og Bosnien, hvor de synes det er fedt at være af sted en uge efter hver ferie. Der siger jeg: 'Det er dit valg, men jeg må bare fortælle jer, at det munder ud i ulovligt fravær. Og kan i sidste ende munde ud i en underretning'. Det har en stor virkning. De synes, at det er ubehageligt, at der kan komme en underretning ud af det." (Skoleleder, Odense Kommune)

En skoleleder fra Københavns Kommune forklarer, at skolens rolle er begrænset, når socialforvaltningen først er inddraget i sagen. Skolens primære arbejde ligger ifølge hende i forebyggelsen. Skolen kan reelt ikke gøre andet end fortsat at fraråde forældrene, at barnet tager af sted. Hun har en oplevelse af, at det kan være meget svært at gøre noget, når beslutningen om rejsen først er taget:

"Jeg plejer at sige, at "når flybilletterne er købt, så har du tabt." Det gælder også forlænget ferie, så kan man lige så godt give tilladelse, man vinder den ikke." (Skoleleder, Københavns Kommune)

6.3.2 Brug af forældre pålæg og andre økonomiske sanktioner har ikke altid den ønskede effekt

Kommunerne har mulighed for at give forældre et såkaldt forældre pålæg. Formålet er at indgå nogle bindende aftaler med forældrene, for på den måde at motivere forældrene til at samarbejde om nogle mål, der understøtter barnets/den unges trivsel. Hvis forældre pålægget ikke efterleves, kan det få økonomiske konsekvenser for forældrene.

I spørgeskemaundersøgelsen har vi spurgt kommunerne, om de har meddelt et forældre pålæg i relation til eller ved mistanke om, at et barn eller en ung er/har været på et længerevarende udlandsophold. Det kan både være før og under et ophold.

Blandt de 34 kommuner, der har svaret, at de har kendskab til længerevarende udlandsophold siden 1. august 2015, oplyser en enkelt kommune, at de har meddelt et forældre pålæg. Kommunen kan dog ikke oplyse et skøn over, hvor mange gange det er sket.

Hovedparten, 28 af de 34 kommuner, svarer, at de ikke har meddelt et forældre pålæg. Det fremgår dog af interviewet med medarbejdere fra socialforvaltningen i Aarhus Kommune, at der her er sagsbehandlere, der har brugt forældre pålæg i relation til længerevarende udlandsophold, men at dette ikke er blevet registreret og derfor ikke er talt med i kommunens besvarelse af spørgeskemaet.

Fem af de 34 kommuner svarer, at de ikke ved, om de har meddelt et forældre pålæg, uden at uddybe deres besvarelse.

Forældreplæg efter servicelovens § 57a

Hvis der er risiko for, at et barn eller en ungs udvikling er i fare, og det vurderes at bero på, at forældremyndighedsindehaveren ikke lever op til sit forældreansvar, skal kommunen meddele forældremyndighedsindehaverne et forældreplæg.

Et forældreplæg angiver en eller flere konkrete handlepligter for forældremyndighedsindehaveren, som skal være egnede til at bidrage til en løsning af barnets eller den unges problemer.

Meddelelse af et forældreplæg forudsætter, at kommunen har oplysninger om

- 1) at barnet eller den unge har ulovligt skolefravær, eller at undervisningspligten i øvrigt ikke opfyldes
- 2) at barnet eller den unge har begået kriminalitet af et vist omfang eller en vis grovhed
- 3) at barnet eller den unge har alvorlige adfærds- eller tilpasningsproblemer, eller
- 4) at forældremyndighedsindehaveren nægter at samarbejde med de relevante myndigheder om løsningen af barnets eller den unges problemer.

Efterlevelse af plægget er en betingelse for, at forældrene kan modtage børne- og ungedydelse, og for, at det pågældende barn eller den pågældende unge medregnes ved beregning af boligstøtten.

Kilde: Serviceloven § 57a.

De kommuner, der oplyser, at de ikke har meddelt et forældreplæg i relation til eller ved mistanke om et længerevarende udlandsophold, har vi spurgt, hvad årsagen hertil er. Af de 28 kommuner, der ikke har meddelt forældreplæg, svarer 15 kommuner, at det skyldes, at der ikke har været anledning til eller grundlag for at rejse sager. Fire af de 28 kommuner svarer, at det skyldes, at sager, der er blevet rejst, ikke blev gennemført pga. usikkerhed om, hvorvidt sagen er omfattet af lovgivningen. Syv af de 28 kommuner oplyser, at det skyldes andre forhold. Kommunerne uddyber, at det for eksempel skyldes, at forældrene også er udrejst. Det kan også skyldes, at der allerede var stoppet for børne- ungedydelsen. Se tabel 6.3.

Tabel 6.3 Kommunernes angivelse af årsagen til, at de ikke har meddelt forældre pålæg. Mulighed for flere svar.

	Antal
Der har ikke været anledning til eller grundlag for at rejse sager	15
Rejste sager blev ikke gennemført pga. usikkerhed om, hvorvidt sagen er omfattet af lovgivningen	4
Rejste sager blev ikke gennemført pga. for få beviser	2
Der var bekymring for, at det ville have negativ betydning for kommunens samarbejde med familien	1
Sagen er under behandling	2
Ved ikke	4
Andet	7

Kilde: Spørgeskemabesvarelse fra 28 kommuner, der oplyser, at de ikke har meddelt forældre pålæg i forbindelse med et længerevarende udlandsophold.

Note: Bemærk, at flere af kommunerne svarer på et meget begrænset grundlag, idet de kun har kendskab til en eller to sager.

Interviewene med sagsbehandlere og faglige ledere understøtter billedet af, at der er meget blandede erfaringer med effekten af forældre pålæg – både generelt og i sager om længerevarende udlandsophold. Derudover giver flere sagsbehandlere udtryk for usikkerhed i forhold til, hvordan og hvornår et forældre pålæg kan anvendes. Generelt er sagsbehandlerne derfor tøvende i forhold til at tage forældre pålæg i brug.

Flere sagsbehandlere peger på, at det er en overvejelse af, om det opleves som en trussel, der kan skade samarbejdet med forældrene, hver gang de overvejer at give et forældre pålæg. Sagsbehandlerne oplever, at forældrene føler, at kommunen 'slår dem oven i hovedet', hvis de stiller meget kontante krav og at dette kan påvirke samarbejdet negativt. Nogle stiller desuden spørgsmålstejn ved, om forældre pålæg har den ønskede effekt – at få forældrene til at samarbejde. En sagsbehandler fra Aarhus Kommune, som har gjort brug af forældre pålæg i forbindelse med længerevarende udlandsophold, fortæller:

"Jeg har gjort det nogle gange, men det er ikke et tiltag, jeg er glad for at bruge. Jeg synes typisk, at det ikke har den effekt, man håber. Sjældent retter forældrene sig efter det, de bliver pålagt - i stedet går de i trods og vil have os til at blande os uden om – "Så klarer vi os uden de penge". Og det sætter samarbejdet i en vanskelig situation, fordi man har lavet et pålæg og tilbageholdt nogle ydelser, man stiller familien dårligere økonomisk end før, og det er ikke sikkert, at børnene kommer mere i skole." (Sagsbehandler, Aarhus Kommune)

Sagsbehandleren mener dog, at det kan være et relevant tiltag i nogle tilfælde. Det handler ifølge ham om at trække en streg i sandet. Det kan nogle gange være nødvendigt for at hjælpe forældrene til at understøtte deres barns trivsel. I forlængelse af den opfattelse kan det, ifølge en faglig konsulent fra Københavns Kommune, være en måde at vise forældrene, at det ikke er til diskussion, om deres barn skal gå i skole, fordi deres faglige niveau og uddannelsesmuligheder risikerer at tage skade:

"Og der har jeg det fint med at bruge det forældreplæg, for jeg gør det af omsorg for den unge. De er jo 'lost', de kommer ud af 9. klasse og kan ikke bruge det til noget som helst, fordi de er på 6. klasses niveau."
(Faglig konsulent, Københavns Kommune)

Forældreplæg som en tydelig kommunikationsform

En del af sagsbehandlerne oplever, at et forældreplæg kan være et virkningsfuldt redskab overfor nogle familier og at det kan have en præventiv effekt, så plægget ikke ender med at blive effektueret. En faglig konsulent fra Københavns Kommune har en oplevelse af, at der særligt er to aspekter af forældreplæggene, der fungerer. Dels, at der er tale om meget konkrete aftaler, hvor det er klart for forældrene, hvad der forventes af dem. Dels, og i forlængelse heraf, at kommunikationen i forældreplæggene er noget mere klar end i for eksempel handleplaner. Han forklarer her:

"Der er også den sproglige del. De handleplaner, vi sender, er skrevet på dansk. Måske 14 tætskrevne sider. Og det er ikke altid helt tydeligt for familierne, hvad det egentlig er, Socialforvaltningen ønsker, at de skal gøre. Og der har vi en vigtig opgave i at blive helt konkrete i måske at holde kortere møder, men med nogle meget klare mål. Og det er det, et forældreplæg i virkeligheden kan - der skal du skrive i tre sætninger, hvad det er, du gerne vil have forældrene til. Dit barn skal være hjemme den 4/8. Det er meget konkret. Dit barn skal have et fravær på under 5 pct. inden for 3 uger." (Faglig konsulent, Københavns Kommune)

Uklart, hvilket oplysningsgrundlag der skal til, for at kunne give et forældreplæg

Flere interviewpersoner giver udtryk for, at det kan være kompliceret at anvende forældreplæg. En sagsbehandler fra Fredericia Kommune forklarer, at kommunen er nødt til at have udarbejdet en børnefaglig undersøgelse for at have alle de relevante oplysninger, der skal til, for at kunne give et forældreplæg. Det udgør ifølge sagsbehandleren en barriere for, at kommunen kan gøre brug af muligheden. Han vurderer, at det ville være en handlemulighed, de ville gøre mere brug af, hvis de kunne:

"Hvis vi kunne varsle dem om et forældreplæg uden, at der var lavet en børnefaglig undersøgelse, kunne vi gøre flittigt brug af dem. Jeg tror, der er en del forældre, der nok ville vælge at samarbejde lidt mere."
(Sagsbehandler, Fredericia Kommune)

En sagsbehandler fra Odense Kommune forklarer, at kommunen oplever, at deres afgørelser om forældreplæg bliver underkendt, når de ankes til Ankestyrelsen, fordi der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at tage muligheden i brug.

6.3.3 Stop for børne- og ungeydelse

I spørgeskemaundersøgelsen har vi spurgt kommunerne, om de har orienteret Udbetaling Danmark om, at en forældremyndighedsindehaver ikke opfylder betingelserne for at modtage børne- og ungeydelse og for, at barnet medregnes ved beregning af boligstøtten, af andre årsager end, at de ikke efterlever et forældreplæg. Det kan for eksempel være på baggrund af kendskab til, at barnet ikke opholder sig i Danmark.

Det er en betingelse for at modtage børne- og ungeydelse mv., at barnet opholder sig i Danmark

Det fremgår af § 2 i bekendtgørelse af lov om en børne- og ungeydelse, at det er en betingelse for retten til ydelsen, at barnet eller den unge opholder sig i Danmark.

Forældremyndighedsindehaveren har fortsat ret til ydelsen, hvis barnet opholder sig kortvarigt i udlandet eller opholder sig midlertidigt i udlandet som led i et uddannelsesforløb.

Dette gælder dog ikke, hvis barnet eller den unge er undervisningspligtigt efter folkeskoleloven og der er tale om ulovligt skolefravær.

Kilde: Bekendtgørelse af lov om en børne- og ungeydelse § 2 nr. 2 og nr. 8 stk. 2.

Blandt de 34 kommuner, der har svaret, at de har kendskab til længerevarende udlandsophold siden 1. august 2015, svarer 11 kommuner, at de har orienteret Udbetaling Danmark.

Ni af de 34 kommuner svarer, at de ikke har orienteret Udbetaling Danmark. 14 af de 34 kommuner svarer, at de ikke ved, om Udbetaling Danmark er blevet orienteret. Se tabel 6.4.

Tabel 6.4 Kommunernes angivelse af, om de i nogen sager siden 1. august 2015 har orienteret Udbetaling Danmark

	Antal
Ja	11
Nej	9
Ved ikke	14
I alt	34

Kilde: Spørgeskemabesvarelse fra 34 kommuner, der har angivet, at de har kendskab til længerevarende udlandsophold siden 1. august 2015.

Note: Københavns Kommunes besvarelse af dette spørgsmål er baseret på et kendskab til en mindre del af de 580 sager, der udgør kommunens samlede skøn. Se metodebilaget, afsnit 1.3. Bemærk desuden, at flere af kommunerne svarer på et meget begrænset grundlag, idet de kun har kendskab til en eller to sager.

Af de 11 kommuner, der svarer, at de har orienteret Udbetaling Danmark, har ti kommuner foretaget et skøn over, hvor mange sager det drejer sig om. En enkelt kommune har ikke kendskab til omfanget.

De ti kommuner skønner tilsammen, at de har kendskab til 91 sager om længerevarende udlandsophold. Ud af disse sager, skønner de i alt, at de har orienteret Udbetaling Danmark i 77 sager.

De ni kommuner, der oplyser, at de ikke har orienteret Udbetaling Danmark, har vi spurgt, hvad årsagen er til, at kommunen ikke har gjort brug af den mulighed. Af de ni kommuner, svarer fem, at det skyldes, at der ikke har været anledning til eller grundlag for at rejse sager. Se tabel 6.5.

En af de ni kommuner svarer, at det skyldes, at sager, der er blevet rejst, ikke blev gennemført pga. usikkerhed om, hvorvidt sagen er omfattet af lovgivningen. To kommuner svarer, at de ikke kan oplyse årsagen til, at de ikke har orienteret Udbetaling Danmark. To af de ni kommuner oplyser, at det skyldes andre forhold. Kommunerne uddyber, at det skyldes de samme forhold, der gør, at kommunen ikke meddeler forældreoplysning. Det kan for eksempel skyldes, at forældrene også er udrejst. Det kan også skyldes, at der allerede var stoppet for børne- ungeydelsen.

Tabel 6.5 Kommunernes angivelse af årsagen til, at de ikke i nogen sager har orienteret Udbetaling Danmark. Mulighed for flere svar.

	Antal
Der har ikke været anledning til eller grundlag for at rejse sager	5
Rejste sager blev ikke gennemført pga. usikkerhed om, hvorvidt sagen er omfattet af lovgivningen	1
Rejste sager blev ikke gennemført pga. for få beviser	0
Der var bekymring for, at det ville have negativ betydning for kommunens samarbejde med familien	0
Sagen er under behandling	0
Ved ikke	2
Andet	2

Kilde: Spørgeskemabesvarelse fra 9 kommuner, der har angivet, at de ikke har orienteret Udbetaling Danmark i relation til et længerevarende udlandsophold.

Note: Bemærk, at flere af kommunerne svarer på et meget begrænset grundlag, idet de kun har kendskab til en eller to sager.

Nogle sagsbehandlere fortæller i interviewene, at de har erfaring med, at økonomi kan være en virkningsfuld indgangsvinkel til at få kontakt til forældre, der ellers ikke er til at få fat på. Det gør sig både gældende for forældre, der opholder sig i Danmark og i udlandet. En sagsbehandler fra Fredericia Kommune forklarer, at det er et af de virkemidler kommunen har, som kan være effektivt for at få forældrenes opmærksomhed:

”Vi forsøger at trække på de midler, vi nu har. Hvis barnet for eksempel har en inklusionsplads i en daginstitution, så kan vi tage kontakt til den pædagog, der har ansvaret for barnet. Så kan de sende et brev om, at vi kan stoppe for udbetaling af børnepenge og at de kan miste inklusionspladsen. For så har vi en erfaring med, at der bliver taget kontakt. Pengene er noget af det, der er respekt for. Men det er også det yderste, vi kan ty til, at stoppe for pengene.” (Sagsbehandler, Fredericia Kommune)

6.3.4 Anbringelse er en handlemulighed – men som oftest er grundlaget for en anbringelse ikke til stede

Kommunerne peger generelt på, at en akut anbringelse er den mest effektive måde at forhindre længerevarende udlandsophold på. Men det kræver, at kommunen har viden om opholdet på forhånd. Derudover beskriver de, at anbringelse er en foranstaltning, der relativt sjældent tages i brug, da der i langt de fleste sager ikke er grundlag for en anbringelse forud for et ophold.

Sagsbehandlerne peger på, at der i sager om længerevarende udlandsophold generelt skal være tale om en væsentlig bekymring for barnets/den unges trivsel, for at anbringelse kan komme på tale. Der er dog også enighed om, at det kan være vanskeligt at afklare, om der er et tilstrækkeligt grundlag til at træffe afgørelse om en anbringelse. Både forud for opholdet, men også undervejs i opholdet.

Hvornår kan anbringelse komme på tale?

En faglig leder i Odense Kommune beskriver, hvornår kommunen kan benytte muligheden for at træffe afgørelse om akut anbringelse. Ifølge lederen kan det være en bekymring om social kontrol og æresrelateret vold, der pludselig bliver højaktuel, som kan være grundlaget for en akut anbringelse:

"En ung pige, der kommer og siger, at hun bliver holdt derhjemme og ikke kan bevæge sig frit rundt. Familien snakker måske om, at hun snart skal giftes. Og i øvrigt har hun været udsat for vold i hjemmet. Så er det kommunen går ind i sagen. Når pigen så fortæller, at hun har overhørt at forældrene har bestilt flybilletter. (...) Der vil vi handle på det akutte og træffe en formandsafgørelse, på baggrund af, at de skal ud af landet."
(Faglig leder, Odense Kommune)

Et andet eksempel på sager, hvor anbringelse kunne komme på tale, er tilfælde, hvor der er en konkret bekymring for, at barnets behov ikke kan imødekommes under opholdet. Det kan eksempelvis være sager, hvor barnet/den unge har et fysisk handicap eller har en psykisk sygdom, der gør, at barnet/den unge har behov for særlig støtte. En sagsbehandler fra Aarhus Kommune beskriver sine overvejelser om, at der kan være børn, som vil lide svær overlast, og at der derfor kan være grundlag for en anbringelse:

"De svært handicappede, hvor man ved, at de skal et sted hen, hvor de ikke kan få den pleje og omsorg, som handicappet kræver. Der vil jeg tænke, at vi er inden for servicelovens bestemmelser. Der er tale om et barn, der vil lide svær overlast." (Sagsbehandler, Aarhus kommune)

En skolesocialrådgiver fra Københavns Kommune peger på, at der kan være tilfælde, hvor myndighederne formentlig ville have truffet afgørelse om en anbringelse, hvis de havde fået korrekte oplysninger om et opholds varighed. I en konkret sag havde en ung dreng nogle psykiske problemer, der gjorde, at han var meget sårbar og modtog støtte fra myndighederne. Familien planlægger en rejse ud af landet, men drengen bliver ikke anbragt, fordi familien oplyser, at der kun er tale om en kortere ferie. Familien vender dog ikke tilbage til landet, og skolesocialrådgiveren sidder tilbage med en stor bekymring for drengens trivsel:

"Hvis vi havde vidst, at det var det, familien havde planlagt, så kunne vi have reageret, for her var der masser til at tilbageholde den unge i et"

behandlingsforløb. Men vi blev jo snydt." (Skolesocialrådgiver, Københavns Kommune)

I Aarhus Kommune reflekterer sagsbehandlere og en faglig leder over kommunens muligheder i sager, hvor et barn/en ung ikke er kendt af kommunen før en pludselig bekymring for et længerevarende udlandsophold. Kommunen kan her være nødt til at træffe afgørelse om at anbringe, udelukkende på baggrund af bekymring for opholdet, men uden at have et kendskab til barnet/den unge og familien i øvrigt. En sagsbehandler og en faglig leder forklarer her, med udgangspunkt i en konkret sag:

"Vi ville jo ikke anbringe denne her pige, hvis ikke det var på grund af det ophold. Det er jo ikke en pige, vi har kendt før. Vi ville jo arbejde forebyggende, arbejde med netværk, tænke sikkerhedsplanlægning i hjemmet... det er den måde, vi arbejder fagligt på. Så det skal være lidt en anden kasket, vi tager på." (Faglig leder, Aarhus kommune)

"Det er et spørgsmål om, om der er risiko for, at hun bliver slået ihjel eller lider alvorlig overlast. Det er det, vi skal anbringe hende på. Det kan man jo godt gøre uden at kende en sag dybest set." (Sagsbehandler, Aarhus Kommune)

I Københavns Kommune peger en faglig konsulent på et dilemma i forhold til at anbringe børn/unge, når der er tale om længerevarende udlandsophold. Han oplever, at det er et skridt, der kan være med til at optrappe et allerede anspændt forhold til familien. Omvendt forklarer han, at anbringelse er en af de eneste konkrete handlemuligheder, kommunerne har, når det kommer til at afværge et ophold.:

"Det er svært (...) for vi har jo reelt kun de to tvangsparagraffer i serviceloven: forældreplæg og anbringelse. Og derfor bliver det altid en enten-eller diskussion med forældrene om, hvis det her er en sag, hvor der er mulighed for at det kan blive til en genopdragelsesrejse. Men hvis vi skal gøre noget, skal vi jo over i tvangsparagrafferne." (Faglig konsulent, Københavns Kommune)

Hvis der er en akut situation, og kommunen samtidig vurderer, at der er åbenbar risiko for, at udlandsopholdet vil have negativ betydning for barnet/den unges sundhed og udvikling, kan de vælge at træffe en foreløbig formandsafgørelse om akut anbringelse.

Foreløbig formandsafgørelse om akut anbringelse - servicelovens § 75, jf. § 58

Formanden for kommunens børn og unge-udvalg kan træffe afgørelse om anbringelse uden for hjemmet uden samtykke, når:

- afgørelsen af hensyn til barnets eller den unges øjeblikkelige behov ikke kan afvente, at sagen behandles i børn og unge-udvalget og
- der er åbenbar risiko for, at barnet/den unges sundhed og udvikling lider alvorlig skade ved fortsat ophold i hjemmet.

Der er tale om en foreløbig afgørelse, som skal forelægges for forældremyndighedsindehaverne og som skal godkendes af kommunens børn og unge-udvalg senest syv dage efter afgørelsen er truffet.

Kilde: Serviceloven § 75, jf. § 58

Dette er ikke en mulighed, der nævnes i interviewene, men i sagsgennemgangen er der et eksempel på, at en kommune gør brug af en foreløbig formandsafgørelse.

6.3.5 'Sikkerhedsforanstaltninger' som handlemulighed

I sager, hvor kommunen har en fornemmelse af, at en familie kan finde på at sende barnet/den unge til udlandet, peger en sagsbehandler fra Københavns Kommune på, at kommunen kan tage nogle sikkerhedsmæssige forholdsregler, for at beskytte barnet/den unge:

"Når det bliver så tydeligt, så er vi jo på forkant, holder øje, sætter sikkerhedsforanstaltninger i værk, for at være sikre på, at det ikke går den forkerte vej... det er ikke altid sådan, at vi pludselig opdager, at barnet/den unge er ude. Nogle gange har vi en fornemmelse – "hm, der er noget her, der godt kunne tyde på..." (Sagsbehandler, Københavns Kommune)

Sikkerhedsforanstaltningerne kan for eksempel være, at sagsbehandleren taler med barnet/den unge om, at det kan være en god ide at undlade at fortælle familien om en eventuel kæreste eller om andre ting, barnet/den unge foretager sig, og som kan være i uoverensstemmelse med familiens ønsker. Det kan også være en snak om, hvor og hvornår barnet/den unge taler med familien om hvad, og om kommunen vil kunne nå at afværge eventuelle handlinger fra familiens side. Sagsbehandleren forklarer, hvad hun gjorde i en konkret sag, hvor barnet var anbragt:

"Vi snakker for eksempel med pigen om, om hun skal fortælle, at hun har en kæreste, og hvad der kan ske ved det, om vi kan nå at afværge det... men det er så komplekst. Det er jo kæmpestort. Det kræver helt vildt meget tid

*og opmærksomhed fra sagsbehandleren." (Sagsbehandler, Københavns
Kommune)*

Som sagsbehandleren understreger her, er dette en meget omfattende opgave for den sagsbehandler, der har sagen. Hun peger også på, at den slags sager er meget omsiggribende og komplekse, og at familien ofte vil være udsat for et socialt pres fra resten af lokalsamfundet. Derfor har sagsbehandleren både en opgave med at beskytte barnet/den unge og familien.

7 Kommunernes handlemuligheder under og efter et ophold

Dette kapitel belyser kommunernes handlemuligheder under et længerevarende udlandsophold og når barnet/den unge er vendt hjem. Under opholdet drejer det sig primært om at indhente viden om opholdet, kontakt til barnet/den unge og forældre og samarbejde med forskellige myndigheder. Efter opholdet består handlemulighederne hovedsageligt i at følge op på barnets trivsel.

Kapitlet er primært baseret på interview med sagsbehandlere, faglige konsulenter, faglige ledere og skoleledere i fire kommuner. Derudover inddrager vi spørgeskemaundersøgelsen blandt 95 kommuner samt gennemgangen af 15 sager, hvor et barn/ung har været på et længerevarende udlandsophold.

7.1 Handlemuligheder under opholdet

I de følgende afsnit beskriver vi kommunernes opfattelse af, hvilke handlemuligheder de har, når et barn eller en ung allerede er af sted på et længerevarende udlandsophold.

Bemærk, at nogle af de handlemuligheder, der er beskrevet som handlemuligheder før opholdet i kapitel 6, også kan være i spil under opholdet. Det gælder for eksempel forældreoplysning og andre økonomiske sanktioner, såvel som afgørelser om anbringelse uden samtykke (hvis kommunen kan komme i kontakt med barnet). Derudover er beskrivelsen af samarbejde og arbejds gange mellem skoler og socialforvaltninger (afsnit 6.3) også relevant efter udrejse.

7.1.1 Begrænsede handlemuligheder, når barnet/den unge er rejst ud af landet

Blandt de interviewede sagsbehandlere er der en generel følelse af afmagt, når barnet/den unge er rejst ud af landet. Det skyldes ofte, at de mangler viden om, hvorvidt opholdet er problematisk eller ej. Sagsbehandlerne oplever dog, at deres handlemuligheder er meget begrænsede, både i sager, hvor der er stor bekymring for barnet/den unge og i sager, hvor de mangler viden. Det skyldes blandt andet, at kommunernes myndighed ikke rækker ud over landets grænser, som en sagsbehandler i Aarhus beskriver:

"Vi har ikke myndighed til at handle i et andet land. Det har ambassaden ikke engang. Det har Udlændingestyrelsen ikke engang - det skriver de meget eksplicit. De kan gå i forhandling, de kan ikke kræve noget af nogen."
(Sagsbehandler, Aarhus Kommune)

7.1.2 Kontakt til barnet/den unge under opholdet

Flere interviewpersoner fremhæver, at de meget gerne vil have kontakt til barnet/den unge under opholdet, hvis det er muligt. Nogle sagsbehandlere vurderer, at kontakt til barnet/den unge under opholdet kan give dem en fornemmelse af, hvordan barnet/den unge har det, hvilket kan kvalificere en eventuel bekymring. En skolesocialrådgiver fra Københavns Kommune forklarer for eksempel om en sag, hvor myndighederne jævnligt havde kontakt med et barn via Skype. Det var ifølge hende kommunens mulighed for at følge barnet og dets trivsel løbende.

Det skal her bemærkes, at det er langt fra alle sager, hvor det vil være relevant for kommunen at tage kontakt til barnet/den unge under opholdet. Det vil kun komme på tale, når kommunen har en bekymring for barnet/den unge. Det vil typisk være de ophold, der kan karakteriseres som gråzoneophold eller åbenlyst problematiske ophold jf. kapitel 2, afsnit 2.1.1.

Ofte har kommunen ikke kontaktoplysninger direkte til barnet/den unge

En sagsbehandler i Fredericia Kommune peger på, at de ofte ikke har kontaktoplysninger til barnet/den unge. Der kan også være tale om små børn, som ikke har en telefon eller e-mail. Sagsbehandleren vurderer dog, at det ville give rigtig god mening at forsøge at kontakte barnet/den unge:

"Det har primært været mindre børn uden telefon, eller også har vi ikke haft nogen kontaktoplysninger. Den ligger jo lige til højrebænet, at hvis du har et telefonnummer, så prøv at ringe. Men det har altså ikke været muligt for os."
(Sagsbehandler, Fredericia Kommune)

Dette billede ses også i sagsgennemgangen, hvor kommunerne ofte ikke har mulighed for at kontakte barnet/den unge, fordi de ikke har kontaktoplysninger.

Begrænsede handlemuligheder, på trods af kontakt

Flere kommuner har erfaring med, at barnet/den unge selv kontakter enten en ambassade eller andre myndigheder, som videreformidler kontakten til kommunen. I en enkelt kommune har sagsbehandlerne erfaring med at kommunikere med barnet/den unge via e-mails direkte mellem sagsbehandleren og barnet/den unge eller gennem venner, der har kontakt til barnet/den unge. I Odense Kommune forklarer de, at det kan forekomme. De kan dog ofte ikke gøre andet, end at videreformidle telefonnumre til relevante parter i udlandet:

"Så giver vi et 'livlinetelefonnummer', som vedkommende i udlandet kan ringe til. Etnisk ung, ambassaden, vores vagtnummer. Det er som regel det, vi kan give med." (Faglig leder, Odense Kommune)

Sagsbehandlerne i Aarhus Kommune fortæller, at de har talt om, at kommunen kan gøre mere ud af at forsøge at få kontakt til barnet/den unge, lige når de er udrejst, i de

tilfælde, hvor der er et kendskab til dem i forvejen. En sagsbehandler fra kommunen peger på, at det kræver rigtig mange ressourcer af barnet/den unge selv at tage kontakt, og at det derfor vil være et fåtal af de børn og unge, der er af sted, som formår at gøre det.

Blandt sagsbehandlerne er der dog også en oplevelse af, at det er fint at få kontakt til barnet/den unge, men at det reelt ikke giver dem flere handlemuligheder, end de havde før de talte med barnet/den unge. En af sagsbehandlerne forklarer:

"Vi har ingen hjemmel til eller muligheder for noget som helst. Den ligger hos Udenrigsministeriet, så dem kan vi kontakte. Eventuelt nogle ambassader".
(Sagsbehandler, Aarhus Kommune)

7.1.3 Det kan være svært at få kontakt til forældrene under opholdet

En anden handlemulighed under et ophold er at tage kontakt til forældrene. Denne mulighed afhænger dog af, at kommune har kontaktoplysninger på forældrene. Derudover er mulighederne for kontakt til forældrene meget forskellige, afhængigt af om de fortsat er i Danmark eller er udrejst sammen med barnet/den unge.

Når forældre til børn og unge, der er af sted på længerevarende udlandsophold, stadig er i landet, forklarer nogle sagsbehandlere, at de forsøger at have en løbende dialog med forældrene. Det foregår primært ved, at sagsbehandleren indkalder til møder og ringer til forældrene, for at få en status på barnet/den unge. En skolesocialrådgiver fra Københavns Kommune fortæller om en hvor et barn, der mistrivedes, sendt til forældrenes oprindelsesland for at gå i skole. Myndighederne holdt her fast i at mødes med forældrene hver 14. dag for at følge barnets trivsel. Skolesocialrådgiveren peger på, at kommunen stadig har et ansvar for at sikre, at forholdene er i orden, selvom barnet befinder sig i udlandet.

I den forbindelse vil vi understrege, at kommunen kun har pligt til at følge op under udlandsopholdet så længe en eller begge forældre stadig har bopæl i kommunen, og kommunen vurderer, at der er grund til bekymring for barnets trivsel.

Overvejelser om konsekvenser for barnet/den unge og for samarbejdet med forældrene

Sagsbehandleren fra Fredericia Kommune forklarer, at han kan blive usikker på, hvilke konsekvenser det kan få for barnet/den unge, hvis han kontakter forældrene. Hvis kontakten er med til at eskalere en konflikt med forældrene eller får konsekvenser for barnet/den unge, har kommunen ikke ret mange muligheder for at hjælpe:

"Nogen gange har vi haft mor eller fars telefonnummer. Men risikerer man at eskalere noget ved at kontakte dem? Så ved de, at vi ved, at de er væk. Det har i hvert fald været vores tanker ift. at kontakte den forælder, der er rejst ud af

landet. Det er ikke sikkert at vi tænker, det er hensigtsmæssigt af hensyn til barnet. Hvis det eskalerer noget, er de rigtig langt væk i forhold til at give noget støtte." (Sagsbehandler, Fredericia Kommune)

Sagsbehandleren i Fredericia kommune fortæller desuden, at de kan forsøge at få kontakt via andre kanaler i kommunen. I et eksempel har han fået en pædagog til at sende et brev til forældrene om, at de risikerer at miste deres inklusionsplads, foruden en række ydelser, hvis de ikke samarbejder med kommunen. Her oplevede han, at forældrene efterfølgende kontaktede ham.

Kontakten til forældrene giver ikke ret meget

Enkelte sagsbehandlere peger på, at det kan være svært at få forældrene i tale. En sagsbehandler fra Odense Kommune oplever for eksempel, at forældrene ikke er interesserede i at fortælle kommunen om opholdet:

"Når forældrene ikke fortæller noget, så er det jo også fordi de ikke vil findes - ofte tager de heller ikke telefonen, selvom de er i landet. Og så er der bare trykket pause." (Sagsbehandler, Odense Kommune)

Den pågældende sagsbehandler fortæller om en sag, hvor der havde været mistanke om et længerevarende udlandsophold på forhånd. Hun havde italesat bekymringen overfor forældrene, som afviste, at det var tilfældet. Hun oplyser også om, at kommunen vil følge op på, at barnet vender tilbage. Da barnet ikke vender tilbage fra opholdet, kontakter sagsbehandleren moren, som er i landet. Faren sender senere en mail, hvor han forklarer, at han og barnet er flyttet til det pågældende land. Sagsbehandleren kontakter moren, som er meget uforstående overfor kommunens bekymring, og tilsyneladende ikke er samarbejdsvillig.

7.1.4 Overvejelser om, hvornår en sag, hvor et barn/en ung er udrejst, skal lukkes

I sager, hvor børn og unge opholder sig i udlandet, og myndighederne ikke er klar over, hvornår de eventuelt vender tilbage til Danmark, vil kommunens handlemuligheder være minimale. Det kan betyde, at kommunen vælger at lukke eller passivisere en sag.

Nogle interviewpersoner overvejer eventuelle fordele ved at holde en sag åben. For eksempel fremhæver nogle i Aarhus Kommune, at de dermed har bedre muligheder for at sikre, at de får fulgt op, når/hvis barnet/den unge vender tilbage. Omvendt vurderer flere, at de burde få besked om barnets/den unges hjemkomst fra deres samarbejdspartnere i for eksempel skoler og daginstitutioner og efterfølgende kan følge op på dette.

Interviewene tegner desuden et billede af, at det primære argument for at holde en sag åben er, at det er ubehageligt at lukke en sag, hvor man som sagsbehandler er i tvivl om, hvorvidt barnet trives i udlandet, men ikke har mulighed for at få det afklaret.

7.1.5 **Ambassadernes rolle**

Ambassaderne kan være en samarbejdspartner, når børn og unge befinder sig på længerevarende udlandsophold. I et par af de interviewede kommuner har sagsbehandlerne erfaringer med at kontakte ambassader i udlandet med henblik på at etablere et samarbejde om at hjælpe et barn/en ung, der opholder sig ufrivilligt i udlandet. Kommunernes oplevelser med samarbejdet med ambassaderne er dog meget forskellige.

I Odense Kommune har sagsbehandlerne gode erfaringer med at samarbejde med ambassaderne, når et barn eller en ung er af sted. Det vil typisk være i sager, der er startet som en ferie, men hvor barnet/den unge får kontakt til nogen i Danmark og fortæller, at de ikke ønsker at være af sted. En faglig leder forklarer, at ambassaderne kan stå til rådighed i forhold til at hjælpe barnet/den unge tilbage til Danmark. Der ligger dog en udfordring i, at kommunen skal have meget præcise oplysninger om, hvor barnet/den unge befinder sig, hvis ambassaden skal kunne hjælpe:

"I nogle af de sager, jeg har været inde over, der har vi så haft et samarbejde med ambassaden i det konkrete land. Men de gør jo heller ikke andet, end at de står til rådighed og gerne vil følge barnet hjem, når vi kan sige, hvor de kan hente barnet. Vores problem er bare, at vi ikke kan sige, præcist hvor barnet er i de slemme sager - vi har ikke nogen adresse, barnet bliver flyttet lidt rundt."
(Faglig leder, Odense Kommune)

Den faglige leder forklarer, at det typisk foregår sådan, at kommunen sørger for en flybillet. Medarbejdere fra ambassaden sørger for at følge barnet hele vejen hjem. I lufthavnen står kommunen klar til at tage imod barnet. Der vil i de sager typisk være truffet en afgørelse om anbringelse uden samtykke.

I sager, hvor barnet/den unge befinder sig i et land, hvor Danmark ikke har en ambassade, har kommunen gode erfaringer med at samarbejde med ambassaden i et af nabolandene.

I Aarhus kommune har sagsbehandlerne ikke de samme gode erfaringer med at samarbejde med ambassaderne i denne type sager. Sagsbehandlerne i kommunen har en oplevelse af, at der ikke er meget hjælp at hente hos ambassaderne, i de tilfælde hvor sagsbehandlerne har haft kontakt til dem.

Tvivel om kommunerne har hjemmel til at betale for en flybillet hjem

I de kommuner, der har gjort sig erfaringer med at samarbejde med ambassader, har de undersøgt deres muligheder for at betale for barnets/den unges flybillet tilbage til Danmark. Både i Odense og Aarhus kommune har man været i tvivl om der er hjemmel i lovgivningen til at betale for billetten. Kommunerne peger begge på, at det udgør en lille, men ikke desto mindre central del af deres muligheder for at hjælpe barnet/den unge tilbage til landet.

Boksen herunder beskriver kommunernes reelle lovgivningsmæssige muligheder for at finansiere hjemrejsen.

Kommunernes muligheder for at finansiere hjemrejsen

For personer over 18 år eksisterer der en pulje, som kommunerne eller Udenrigsministeriet kan ansøge om midler til at betale for hjemrejsen, jf. Bekendtgørelse om afholdelse af udgifter ved hjemtransport ved ufrivilligt ophold i udlandet på grund af æresrelaterede konflikter.

For personer under 18 år kan hjemrejsen efter en konkret vurdering finansieres med hjemmel i servicelovens § 52, stk. 3, nr. 9, hvis kommunen vurderer, at barnet/den unge har behov for særlig støtte efter serviceloven.

7.1.6 Samarbejde med andre myndigheder og andre instanser

Alle interviewkommuner har i et eller andet omfang erfaring med samarbejde med andre myndigheder og instanser i sager, hvor børn og unge opholder sig i udlandet. Det kan enten være samarbejde om at hjælpe barnet/den unge hjem – eller samarbejde i form af sparring. I sagsgennemgangen er der også eksempler på, at kommunerne trækker på andre instanser og samarbejdsparter.

Samarbejde om at hjælpe børn og unge hjem

I Københavns Kommune har en sagsbehandler erfaring med, at Udenrigsministeriet og politiet samarbejdede med kommunen om at få nogle børn hjem. Børnene fik selv kontakt til en sagsbehandler i kommunen, som tog fat i ministeriet og i politiet. Der var her tale om meget bekymrende ophold, herunder mistanke om tvangsægteskab og radikaliserende. Det er dog ikke klart for sagsbehandleren, hvorfor det lykkedes at samarbejde i de konkrete tilfælde. Hun sidder også med en oplevelse af, at der ofte ikke er noget at gøre for myndighederne, når barnet/den unge først er af sted.

Dette billede bekræftes af sagsgennemgangen, hvor der er flere eksempler på, at andre myndigheder ikke kan stille ret meget op, når børn og unge opholder sig i udlandet.

Faglig sparring hos andre instanser

Samtlige sagsbehandlere, vi har interviewet, fortæller, at de i høj grad gør brug af muligheder for at sparere med andre fagprofessionelle, der kan have viden om denne type sager. Det kan for eksempel være:

- Etnisk Ung (anonym rådgivning, der drives med støtte fra Udlændinge og Integrationsministeriet)
- Etnisk Konsulentteam (organisatorisk forankret i Københavns Kommunes socialforvaltning)

- VISO - Den nationale Videns- og Specialrådgivningsorganisation på det sociale område og på specialundervisningsområdet.
- Udenrigsministeriet
- Udlændingestyrelsen
- Ankestyrelsen
- Kriminalforsorgen
- Politiet

I de store kommuner – København, Aarhus og Odense – har de desuden forskellige andre teams, der arbejder med sager, der vedrører radikaliseringsproblematikker eller æresrelaterede konflikter og vold, og kan tilbyde sparring i denne type sager.

Enkelte kommuner mangler viden om, hvem de kan trække på

Nogle sagsbehandlere peger dog på, at de godt kunne ønske sig mere systematisk formidling af, hvor der kan være viden og sparring at hente, i denne type sager. Det kan hænge sammen med, at der, særligt i de mindre kommuner, er langt imellem sager om længerevarende udlandsophold. Derfor mangler sagsbehandlerne her et solidt erfaringsgrundlag. En sagsbehandler i Fredericia Kommune forklarer:

"Det handler meget om erfaring, det her er relativt nyt for os. Hvem skal jeg som sagsbehandler egentlig få til at hjælpe mig? Den sidder vi stadig med, selvom vi har haft en del sager. Hvem skal vi hive ind til bordet, som kan hjælpe med at få det her barn hjem? Der er vi lidt rådvilde." (Sagsbehandler, Fredericia Kommune)

I Aarhus Kommune, hvor de ofte bruger både Etnisk Ung, VISO og Etnisk Konsulentteam, peger de dog på, at der vil være mange tilfælde, hvor deres sparringspartnere også kommer til kort, fordi der er tale om meget komplekse problemstillinger i denne type af sager.

7.1.7 Skolens rolle under ophold

Skolernes rolle under længerevarende udlandsophold vil som oftest være begrænset. De kan (som beskrevet i afsnit 6.2) i nogle tilfælde få informationer om barnet/den unge, formålet med opholdet og eventuelt varigheden. Men derudover forklarer en skoleleder fra Københavns Kommune, at den eneste reelle handlemulighed skolen har, når barnet/den unge er rejst, er at melde vedkommende ud af skolen:

"Enten har du fri med tilladelse eller også har du ulovligt fravær. Hvis der går mere end en måned, tager vi kontakt til forældrene. Hvis de ikke kan give os en stensikker dato for hjemkomsten, så melder vi børnene ud. Vi har ikke ulovligt fravær uden at foretage os noget. Og det vi kan gøre, er at give kommunen besked om, at børnene ikke længere går på skolen." (Skoleleder, Københavns Kommune)

Derudover sender skolerne i Københavns Kommune en såkaldt straksblanket til enheden Elevsektionen, som kan sende henvendelsen videre til Afdelingen for Betaling og Kontrol (se kapitel 3, afsnit 3.1.1).

Blandt de øvrige skoleledere er der også enighed om, at skolens handlemuligheder og dermed deres rolle i sagen er begrænset, så snart sagen er overgået til socialforvaltningen.

7.2 Handlemuligheder, når barnet/den unge er vendt hjem

På baggrund af interviewene med sagsbehandlere, faglige ledere mfl. tegner der sig et billede af, at kommunernes handlemuligheder fortsat er relativt begrænsede, når barnet/den unge er vendt tilbage efter et længerevarende udlandsophold. Det kan hænge sammen med, at kommunernes umiddelbare bekymring for barnet/den unge aftager betydeligt, så snart de er tilbage i landet. Kommunerne følger typisk op på børnene og de unge, men det handler ofte om de bekymringer, der også var, før opholdet fandt sted.

7.2.1 Viden om, at barnet er vendt tilbage

De interviewede sagsbehandlere peger altovervejende på, at de får oplysninger om, at børn og unge er vendt tilbage efter et ophold fra skoler og daginstitutioner. Børn og unge vil typisk møde op i daginstitutionen eller skolen igen, når de er vendt hjem. Derfor er det ofte her, at man først får viden om, at barnet/den unge er vendt hjem.

Sagsbehandlere i Aarhus Kommune peger på, at i sager hvor barnet/den unge registreres som udrejst i Folkeregisteret, kan det være en fordel at holde sagerne åbne, fordi de da får en notifikation i deres system, når barnet/den unges eller forældrenes status i Folkeregistret ændres. Det kan dermed være en måde at sikre, at kommunen bliver opmærksom på, at barnet/den unge eller forældrene er tilbage i Danmark.

7.2.2 Opfølgning på barnet/den unge

Flere af de interviewede sagsbehandlere forklarer, at de har en fast praksis for at følge op på de børn og unge, der vender tilbage fra længerevarende udlandsophold. Det kan ifølge sagsbehandlerne foregå ved, at barnet/den unge og forældrene indkaldes til et møde, eller ved at sagsbehandleren tager ud og taler med barnet/den unge og familien.

Nogle sagsbehandlere forklarer, at de forsøger at afklare, hvad der er foregået under opholdet. Andre har primært fokus på den indsats, der var iværksat forud for opholdet. En sagsbehandler fra Fredericia Kommune forklarer, hvordan opfølgningen kan forløbe, når han får viden om, at et barn eller en ung er vendt hjem:

"Ofte melder skolen/daginstitutionen til os, at nu er de hjemme, og så tager vi ud og snakker med det her barn om, hvad der er foregået, og snakker med familien. Og i mange tilfælde vil vi ikke gøre mere, fordi barnet fortæller, at det

har været en ferie, der bare gik lidt over tid. Der er også nogle gange, hvor de siger, at det har været en form for genopdragelse, noget familie der har gjort noget, men som ikke var vildt eller voldsomt. Og der er det igen svært, hvad vi kan gøre mere." (Sagsbehandler, Fredericia Kommune)

Sagsgennemgangen bekræfter billedet af, at kommunernes opfølgingsarbejde i forhold til børn og unge hovedsageligt drejer sig om at følge op på de problematikker, der var kendskab til forud for opholdet. Opfølgningen handler dermed kun i mindre omfang om selve opholdet.

7.2.3 Behov for relevante skole/uddannelses tilbud

Når børn og unge vender tilbage, fremhæver nogle interviewpersoner, at det er vigtigt, at kommunen følger op på barnets/den unges faglige niveau. I nogle tilfælde har barnet/den unge ikke gået i skole i en længere periode, og har derfor behov for særlige uddannelses tilbud. Der kan både være eksempler på, at børnene/de unge har et lavt fagligt niveau og sproglige vanskeligheder.

En medarbejder fra Københavns Kommune peger på, at barnet/den unge ofte dukker op i skolen og regner med at kunne glide ind i undervisningen igen, men at det langt fra altid er muligt. Medarbejderen vurderer, at der ofte er behov for, at kommunen i samarbejde med familien lægger en plan for, hvordan barnet/den unge igen kan blive en del af skolen og af samfundet.

7.2.4 Opfølgning på søskende til børn og unge, der har været på længerevarende udlandsophold

Når kommunen har kendskab til, at et barn eller en ung har været eller er på et problematisk længerevarende udlandsophold, vil det ofte være relevant at følge op på, om der er mindre søskende, der er i risiko for også at blive sendt af sted.

Blandt de interviewede sagsbehandlere peger flere dog på, at den eneste opfølgning de har mulighed for at lave overfor søskende til børn og unge, der har været på længerevarende udlandsophold, er, at have en skærpet opmærksomhed på børnene/de unge. Vurderingen blandt sagsbehandlerne er, at de ikke kan forhindre forældrene i at rejse med deres børn, eller sende dem af sted.

8 Forslag til, hvordan kommunernes praksis kan understøttes bedre

I dette kapitel beskriver vi interviewpersonernes idéer til, hvordan man bedre kan understøtte deres arbejde med sager, hvor der er mistanke om et længerevarende udlandsophold – og derigennem måske afværge eller forkorte nogle af de ophold, hvor barnet/den unge risikerer at lide overlast.

Tydeliggøre mulighederne for at betale barnets/den unges flybillet hjem

I to kommuner nævner de, at de er i tvivl om lovhjemlen til at betale flybilletten hjem for et barn eller en ung. Der er dermed et behov for at kommunernes muligheder for at finansiere hjemrejsen tydeliggøres.

Opkvalificering af ambassaderne

I en kommune har man haft stor glæde af at samarbejde med ambassaderne, som har hjulpet med at få børn og unge hjem fra ufrivillige ophold. I en anden kommune har man oplevet, at ambassaderne ikke har vidst, hvad de skulle gøre, og hvordan de kunne hjælpe. Her efterlyser man, at ambassaderne bliver bedre rustet til at bistå kommunerne i sager, hvor de vil hjælpe et barn eller en ung hjem fra udlandet. En sagsbehandler i Aarhus Kommune ser derudover et potentiale i, at ambassaderne kan bistå kommunen med viden om det pågældende land, hvem der kan være relevante at kontakte mv.:

"Bare det at skulle finde ud af, hvordan tingene fungerer i et andet land - det er jo flere dages arbejde at finde ud af, hvem man skal ringe til i Libanon. Det er en helt umulig opgave herhjemme fra et skrivebord."(Sagsbehandler, Aarhus Kommune)

Fokus på dialog

En faglig konsulent fra Københavns Kommune mener, at der er behov for at gøre det mere legitimt fra lovgivers side, at man som sagsbehandler anerkender forældrenes ønske om at sende deres barn af sted. I den faglige konsulents øjne er anerkendelse det bedste grundlag for at have en dialog med forældrene om de potentielle konsekvenser for barnet, for eksempel i form af tabt skolegang. Han finder det altafgørende, at man som sagsbehandler lægger vægt på det gode samarbejde med forældrene og mener, at en væsentlig del af samarbejdet består i at søge at forstå og anerkende deres intentioner med et udlandsophold. På den måde mener han, at der også er langt bedre muligheder for, at man for eksempel kan lave en aftale om, hvordan man i fællesskab sikrer, at barnet/den unge kommer på plads i uddannelsessystemet igen, når han/hun vender tilbage.

Midlertidig inddragelse af pas

Den faglige konsulent fra Københavns Kommune og en skoleleder fra Aarhus Kommune nævner begge, at man kunne overveje muligheden for at inddrage barnets pas

midlertidigt, hvis der er mistanke om, at han/hun skal på et længerevarende udlandsophold, som kan have væsentlige negative konsekvenser. Det kunne for eksempel være i den periode, hvor man udarbejder en børnefaglig undersøgelse. Den faglige konsulent i Københavns Kommune er dog overbevist om, at det vil være svært at finde juridisk grundlag for. Det skyldes primært, at det er så svært for kommunen at belyse formålet med eller årsagen til et længerevarende udlandsophold på forhånd – med mindre barnet/den unge eller forældrene selv fortæller det.

Generelt udtrykker flere interviewpersoner derudover bekymring ved muligheden for at skulle forhindre nogen i at rejse, da det risikerer at ramme de forkerte. Her er det for eksempel en faglig konsulent fra Aarhus Kommune, der udtaler sig:

"Hvis de laver mere lovgivning vil jeg være meget bekymret, for den vil i en grad ramme skævt. Så jeg tænker, at det man kan gøre er at reflektere over mønstrene i det og oparbejde noget erfaring. For når vi ser dem bagud, så er der mange sager, hvor vi måske kunne have gjort noget mere." (Faglig konsulent, Aarhus Kommune)

Hun mener altså, at man i højere grad bør satse på at oparbejde og dele erfaring – snarere end at give flere juridiske handlemuligheder.

Retningslinjer eller opmærksomhedspunkter

Nogle interviewpersoner udtrykker et ønske om retningslinjer, for eksempel i form af en tjekliste med opmærksomhedspunkter. Her er det en sagsbehandler fra Odense Kommune, der fortæller om sin erfaring med en sag om et længerevarende udlandsophold:

"Nogle retningslinjer kunne være meget gode. Det delte vandene lidt, da jeg gik rundt og spurgte, hvad jeg kunne gøre. Vi må jo handle, som vi havde gjort, hvis det havde været et andet socialt problem. Der er ikke nogen retningslinjer specifikt for det her. Det svære for mig har været at finde ud af, om der var mere jeg kunne have gjort. Det kunne have været rart med en tjekliste, hvor man kunne sige – har du gjort det, det og det, så kan du ikke gøre mere." (Sagsbehandler, Odense Kommune)

Hun tilføjer, at det nok også handler om, at de har relativt få sager om længerevarende udlandsophold. Denne sagsbehandlers leder mener dog, at retningslinjer og tjeklister ikke er et godt redskab i komplicerede sager – som sagerne om længerevarende udlandsophold ofte er – fordi hun mener, at man risikerer at "tilsidesætte sin sunde fornuft". Hun mener, at man primært bør søge sparring hos ledelse og kollegaer, der har erfaring med den type sager, eller hos andre instanser som for eksempel Etnisk Ung. I Aarhus Kommune mener interviewpersonerne fra Familieafdelingen, at de med fordel kunne have nogle opmærksomhedspunkter, for eksempel i form af spørgsmål, der er gode at stille til forældrene. Det kunne for eksempel være at spørge mere detaljeret ind

til, hvorfor de rejser; hvornår barnet/den unge kommer tilbage; om der er en hjemrejsebillet, og om de i så fald kan få lov at se den.

Holde sager åbne

Derudover overvejer de i Aarhus Kommune at holde flere sager åbne, end de på nuværende tidspunkt har praksis for, hvis barnet registreres som udrejst. På den måde vil de automatisk modtage en avis fra Folkeregistret, når barnet registreres som indrejst igen – og dermed kan de sikre sig, at de får fulgt op. Der er dog begrænset retssikkerhedsmæssigt grundlag for at holde en sag åben. Derudover burde sagsbehandlerne, mener de selv, få besked fra almenområdet, hvis et barn/en ung vender tilbage.

Erfaringsudveksling

Den faglige konsulent fra Københavns Kommune udtrykker generelt et ønske om at få mulighed for at erfaringsudveksle med andre kommuner og drøfte idéer til redskaber – meget gerne sammen med lovgiver.

9 Fem eksempler på sagsforløb

Som en del af undersøgelsen har Ankestyrelsen gennemgået 15 sager fra tre kommuner, hvor børn/unge med ikke-vestlig baggrund har været på et længerevarende udlandsophold.

På baggrund af de 15 sager har vi udarbejdet fem anonymiserede eksempler på sagsforløb. I dette kapitel præsenterer vi de fem sagsforløb sammen med citater fra vores interview, hvor interviewpersonerne er blevet bedt om at forholde sig til sagsforløbene.

Sagsforløbene er anonymiserede eksempler på, hvad der karakteriserer de 15 sager, vi har gennemgået, herunder kommunernes indsats. Interviewcitaterne tjener til at kvalificere sagsforløbene ved at belyse, hvilke elementer der er genkendelige for interviewpersonerne, og hvilke overvejelser sagsforløbene giver anledning til hos dem.

Sagsforløbene er sammensat ud fra elementer, der går igen i de 15 sager. Ingen af sagsforløbene har – så vidt vi ved – fundet sted i virkeligheden. Men alle delelementer har fundet sted. Dog har vi ændret detaljer for at sikre, at ingen af sagsforløbene indeholder personhenførbare oplysninger.

Vi vil i den forbindelse understrege, at de 15 sager ikke kan betragtes som repræsentative for alle sager om længerevarende udlandsophold – hvorfor de fem eksempler heller ikke kan betragtes som repræsentative for alle sager. Kommunerne blev bedt om at udvælge sager, hvor barnet/den unge havde været eller fortsat var på et længerevarende udlandsophold, og hvor kommunen vurderede, at opholdet havde negativ betydning for barnets/den unges skolegang, sprogkunderskaber og/eller trivsel. I bilag 1 uddyber vi, hvordan de 15 sager er blevet udvalgt og gennemgået.

SAGSFORLØB NR. 1

Sagen omhandler en dreng på nu 16 år, som er født og opvokset i Danmark. Forældrene er begge født i Kenya. De er skilt og har fælles forældremyndighed. Drengen bor sammen med sin mor og sine 5 søskende. Faren bor i samme by, og der er jævnlig kontakt imellem dem.

I sommeren 2016 tager drengen på ferie med sin mor og søskende til Kenya. I september tager drengen kontakt til Udenrigsministeriet og fortæller, at han har fået besked på, at han skal blive i landet, men ønsker hjælp til at komme hjem. Han fortæller videre, at han ikke var oplyst om rejsens længde. Han troede blot, at han skulle på sommerferie og efterfølgende ville komme tilbage til Danmark.

Udenrigsministeriet tager kontakt til kommunen og politiet. Drengens henvendelse behandles som en underretning. Kommunen tager kontakt til moren, som oplyser, at der er tale om et frivilligt besøg, og at drengen selv har ønsket at blive med hende hos sine slægtninge i Kenya efter sommerferien. De forsøger også at få kontakt til faren, der stadig er i Danmark, men uden held. Kommunen skriver til drengen, at de ikke kan gøre yderligere, fordi moren fortæller, at han har det godt.

I januar 2017 får kommunen en underretning fra drengens fodboldtræner om, at det rygtes blandt drengens venner, at han fortsat er af sted og har et stærkt ønske om at komme hjem. Nogle af vennerne mener, at drengen har fået frataget sit pas.

Kommunen får herefter telefonisk kontakt til drengen, hvor han bekræfter, at han har fået frataget sit pas og ikke har det godt. Han er bange for sin mor og sin morfar, som han fortæller, slår ham. De får fat i drengens far, som gerne ser, at drengen kommer hjem, men ikke selv har ressourcer til at hjælpe ham. Kommunen kontakter herefter den danske ambassade i Nairobi og Udenrigsministeriet for at afsøge mulighederne for at hjælpe drengen hjem. Det lykkes drengen at få fat i sit pas, og han får ambassadens hjælp til at komme hjem.

Efter opholdet har drengen ikke noget sted at bo, da moren fortsat er i Kenya, og faren ikke har en fast bopæl. Kommunen undersøger mulighederne for, at drengen kan bo hos slægtninge i Danmark, men uden held. Fordi han dermed ikke har fast bolig i Danmark, kan han ikke starte i skole igen eller til fodbold, som han ellers gerne ville.

Interviewcitater om sagsforløb nr. 1

"Det er ikke helt urealistisk i forhold til vores erfaringer. Det er blandt andet det her med de skilte forældre, hvor den ene forælder og børnene pludselig er væk. Det vækker genkendelse. Hvor vi kan antage, at det er et ufrivilligt ophold i udlandet. Så er problemet, modsat her hvor det lykkes at få kontakt med ham, det har vi sværere ved. Vi kan have en antagelse om, hvor de er taget hen, men derfra og til at få kontakt, det er sværere." (Sagsbehandler, Fredericia Kommune)

"Vi ville umiddelbart ikke gøre andet end det, kommunen har gjort her. Vi ville tilbyde ham et sted at bo, da han kommer hjem, for det er vi jo forpligtede til. Det er nok det eneste, vi ville gøre udover." (Sagsbehandler, Fredericia Kommune)

"Jeg synes, det er genkendeligt, at de unge bliver fortalt, at de skal noget andet. Og at forældrene er uenige." (Faglig konsulent, Københavns Kommune)

"Første gang, hvor han selv siger, at han ikke vil være der – hvor de skriver til ham, at de ikke kan gøre yderligere – der tror jeg ikke vi ville godtage morens forklaring, med så stor en dreng, der siger det så tydeligt. (I: Hvad kunne I have gjort anderledes?) Ikke så meget andet end at sørge for, at han har de kontakter, han skal. At han ved, at han skal henvende sig til ambassaden, som kan hjælpe ham. Så jeg ville have gjort det, de gør nederst, første gang." (Sagsbehandler, Odense Kommune)

"Det med, at han selv tager kontakt, det kan vi godt genkende. Det har vi haft eksempler på. Det er rigtig fint, men det kræver mange ressourcer af børnene. Og vi har ingen hjemmel til eller muligheder for noget som helst. Den ligger hos Udenrigsministeriet, så dem kan vi kontakte. Eventuelt nogle ambassader." (Faglig konsulent, Aarhus Kommune)

SAGSFORLØB NR. 2

Sagen omhandler en 14-årig pige, som er født og opvokset i Danmark. Moren og faren er fra Libanon. Begge forældre har dansk statsborgerskab. Pigen bor sammen med sine forældre og 3 søskende.

Kommunen har intet kendskab til pigen eller familien, før de modtager en underretning fra pigens skole i foråret 2016. I underretningen beskriver en lærer, at pigen har givet udtryk for, at hun ikke vil på sommerferie med familien i Libanon, fordi hun er bange for at skulle giftes med en mand der. Hun har desuden fortalt om konflikter med sine forældre, der har handlet om, at hun ikke vil gå med tørklæde. Kort efter, at kommunen har modtaget underretningen, orienterer skolelederen kommunen om, at hun har talt med forældrene, som var meget overraskede over pigens udtalelser. De giver klart udtryk for, at der blot er tale om ferie, og at pigen selv må bestemme, om hun vil gå med tørklæde eller ej. På den baggrund er skolelederen ikke længere bekymret.

Kommunen taler derefter selv med pigen selv og hendes forældre, og er på baggrund af disse samtaler heller ikke bekymret. Pigen benægter, at hun skulle have ytret bekymring til sin lærer og vurderes at være velfungerende, både fagligt og socialt. I referatet af samtalen med forældrene beskrives de som ressourcestærke, omsorgsfulde og samarbejdsvillige. Kommunen gør derfor ikke yderligere.

I august 2016 modtager kommunen en underretning fra skolen om, at pigen ikke er mødt i skole efter ferien. Kommunen forsøger at komme i kontakt med forældrene, men uden held. De taler med pigens voksne storesøster, der stadig er i Danmark, og som fortæller, at pigens og forældrenes hjemrejse er udskudt på ubestemt tid.

Kommunen vurderer, at de ikke kan gøre yderligere.

Kilde: Sagsforløbet er sammensat ud fra en gennemgang af 15 sager. Alle personhenførbare oplysninger er slettet. Eventuelle sammenfald med et faktisk sagsforløb er tilfældigt.

Interviewcitater om sagsforløb nr. 2

"Vi har haft børn på forskellige skoler, som har ytret sig om, at de ikke ønsker at komme på ferie i hjemlandet, fordi de er bange for, at der er en skjult hensigt med rejsen. Og så er det heller ikke ukendt det her med, at barnets udsagn ændrer karakter. For vi ved også godt, at så snart der kommer fokus på det, sker der noget i hjemmet, barnet bliver måske bedt om at sige nogle andre ting." (Sagsbehandler, Fredericia Kommune)

"Den vil være svær at gøre noget ved, når hun selv trækker det tilbage. Man har jo snakket med hende om det, det vil jo være det vi gør. Det vil være en problematik, vi

støder ind i. Og der vil vi basere det meget på, hvad den unge siger." (Sagsbehandler, Aarhus Kommune)

"Jeg har lige haft et langt samtaleforløb med en ung pige, der ikke kunne holde ud at bo hos sine forældre, men samtidig trak mere og mere i land. Vi havde så en snak med Etnisk Ung, som sagde, at man jo kunne prøve at tage en snak med hende om at blive anbragt. For mange ville det der totale brud være helt uoverskueligt. Så der er det også vigtigt, at vi får snakket med dem om de forskellige muligheder, de scenarier der er. Det er sådan en sag, hvor vi ville bruge Etnisk Ung eller VISO i forhold til, hvad det er vigtigt at komme omkring." (Faglig konsulent, Aarhus Kommune)

"Vi ville nok først have talt med pigen uden forældrene og før skolen fik talt med dem. Skolen orienterer forældrene, så man kunne have en mistanke om, at forældrene siger til pigen, at hun skal tie stille, og så bliver der talt med pigen og forældrene. Vi ville nok have talt med pigen først uden forældrenes kendskab. Så ville oplysningerne måske have set anderledes ud. Men ellers kan jeg godt nikke genkendende til forløbet." (Sagsbehandler, Aarhus Kommune)

"Det kan også være et forstærket teenageoprør, det er svært at vide, hvad der ligger i det her. Og det skal man også huske på. 15-årige piger kan også blive dramatiske." (Sagsbehandler, Aarhus Kommune)

"Det er genkendeligt, at når forældrene får at vide, at barnet har fortalt noget, så får det konsekvenser og pigen trækker udtalelsen tilbage. At man ikke har hørt om barnet tidligere og at det er fagligt og socialt velfungerende er også genkendeligt. Ud fra de standarder og forventninger, vi har til børn og unge i skolerne, er der ikke anledning til bekymring. Mange af de her børn lever i parallelverdener og formår at holde dem adskilt." (PPR-psykolog, Aarhus Kommune)

"Det er også genkendeligt, at sagen forløber sådan, at skolen underretter, taler med forældrene før kommunen gør noget, og skolen underretter derefter om, at man har talt med forældrene og på den baggrund ikke længere er bekymret." (Skoleleder, Aarhus Kommune)

"Vi er forpligtet til at fortælle forældrene, at vi underretter, og om hvad. Og så er de jo advaret. Det er et dilemma, fordi vi godt ved, at de så tager fat i børnene. Men vi er bundet af lovgivningen." (Skoleleder, Aarhus Kommune)

"I sådan en situation ville vi have en dialog med forældrene, inddrage skolesocialrådgiveren, finde ud af, i hvilken sammenhæng pigen har sagt det. Det er udtryk for mistro. Det er normalt læreren, der tager det første skridt, med åbenhed og nysgerrighed, ikke skoleledelsen. Der ville ske noget før underretning." (Skoleleder, Københavns Kommune)

"Hvis man hører det, vil man muligvis tænke, at det er en pige der er underlagt traditionelle vilkår og tage fat i en integrationsvejleder eller skolesocialrådgiver. Der ville bestemt ske noget mere inden en underretning. Integrationsvejlederen ville komme med, de har en god forståelse for det kulturelle og kan oftest tale med familien på deres modersmål." (Skolesocialrådgiver, Københavns Kommune)

"I Københavns Kommune ville læreren have mange sparringsmuligheder. Vi er for eksempel heldige at have Etnisk Konsulentteam i Københavns Kommune. De kan hjælpe med, hvilke andre tegn kan man se på i forhold til, om hun er underlagt social kontrol." (Skolesocialrådgiver, Københavns Kommune)

SAGSFORLØB NR. 3

Denne sag omhandler en familie med rødder i Afghanistan, som kom til Danmark i 2011 som flygtninge. Familien består af mor, far og tre børn – to drenge og en pige på nu henholdsvis 9, 14 og 16 år. De har alle fået asyl.

Moren er traumatiseret og diagnosticeret med PTSD. Hendes psykiske tilstand betyder, at hun kun i meget begrænset omfang tager del i det huslige arbejde og børneopdragelsen. Faren er umiddelbart rask, men har efter eget udsagn svært ved at styre særligt de to ældste børn. De passer ikke deres skole, gør ikke som forældrene eller lærerne siger, har svært ved at indgå i sociale relationer og har et lavt fagligt niveau. Begge forældre er arbejdsløse.

Kommunens børne- og ungeafdeling får første gang kendskab til familien i 2012 igennem en underretning fra morens sagsbehandler i jobcentret. Sagsbehandleren er bekymret for børnene på grund af morens psykiske tilstand. I de efterfølgende år har børne- og ungeafdelingen løbende kontakt med familien og børnenes skoler. Undervejs udarbejdes en børnefaglig undersøgelse af den ældste dreng, og på den baggrund iværksætter kommunen en kontaktperson til ham. Både den ældste søn og datteren flyttes på et tidspunkt til en specialskole. Kommunens samarbejde med forældrene er ofte præget af, at de ikke møder op til samtaler og ikke besvarer telefonopkald.

Familien har siden 2012 været udrejst af Danmark flere gange, oftest i 1-2 måneder ad gangen og primært til Iran. Typisk rejser de i sommerferien og kommer først tilbage omkring september, andre gange rejser de i december/januar. Faren fortæller skolen og kommunen, at de ind i mellem har brug for en pause fra deres svære situation i Danmark, og for aflastning fra deres slægtninge, der bor i Iran. Han fortæller også, at de på sigt overvejer at vende tilbage til Afghanistan. Som oftest fortæller faren selv børnenes skole, at de rejser. Skolen anbefaler dem at lade være, af hensyn til børnenes skolegang, men det har tilsyneladende ikke betydning for opholdenes realisering eller varighed.

Ved det seneste ophold rejser familien endnu en gang ud i sommerferien. I august 2017 modtager skolen en e-mail fra faren om, at børnene er blevet indskrevet på en skole i Iran, og at de regner med at komme tilbage, men ikke ved hvornår. Kommunen beder den angivne skole om en udtalelse. De modtager udtalelsen, der bekræfter, at børnene er indskrevet på skolen og at de trives. Herefter lukker kommunen sagen.

Interviewcitater om sagsforløb nr. 3

"Det rammer meget godt nogle af vores oplevelser med familier, der udrejser adskillige gange. Det er typisk det med, at det er sommerferie, der går ud over de første måneder, hvor børnene skulle starte igen. Måske også det med, at de rejser mod hjemlandet for at få noget aflastning, eller i hvert fald fordi den øvrige familie er der, og de har brug for støtte og hjælp. Fordi de måske ikke har de bedste kår her." (Sagsbehandler, Fredericia Kommune)

"Vi havde højst sandsynligt også lukket den. Hvis der ikke er besluttet er nogle børn, der har udtrykt, at de ikke vil være der, eller noget i den stil. I forhold til børnenes trivsel kan vi ikke udelukke, at de trives bedre der, end i Danmark." (Sagsbehandler, Fredericia Kommune)

"Men det er ikke så realistisk det her med at få kontakt til en skole i Iran, hvor man kan bede om en udtalelse. Som oftest ved vi ikke, hvilken skole de går på i udlandet." (Sagsbehandler, Fredericia Kommune)

"Den er genkendelig. Jeg ved ikke noget om jobcenteret og deres handlinger, men udfordringer ved børnene og vanskeligheder i skolen, børnefaglig undersøgelse, der iværksættes nogle ting, og så videre. Familien udrejser lang tid, skolen siger, at det ikke er hensigtsmæssigt, det har vi flere konkrete eksempler på. Om faren fortæller, at de har brug for pause... måske ikke direkte, men det har ofte været vores tolkning. At de er indskrevet på en skole i et andet land, kan også ske." (Skoleleder, Københavns Kommune)

"I forhold til, at børnene er indskrevet på en skole, er det meget forskelligt, hvad vores tanker om det er. Nogle gange er det jo for eksempel en koranskole, hvor man hører at børnene bliver slået." (Skolesocialrådgiver, Københavns Kommune)

"Det er ikke fremmede for et barns trivsel, at de rejser så mange gange. Jeg ville da selv have svært ved at finde min identitet, hvis jeg var i et andet land 2-3 gange om året i længere tid. Det er svært i forhold til skole, at man hele tiden bliver hevet ud. Jeg ville da være lidt bekymret over sådan en familie der." (Sagsbehandler, Odense Kommune)

"Nomadeproblematikken synes jeg er problematisk. Vi oplever, at faren er en meget tydelig figur i mange sager, men ofte rejser han ud og mor og børn bliver i landet. Han er ofte adgangsbærer ind i det danske system. Og vi kan have svært ved at samarbejde med moren, fordi hun ikke er vant til det. I casen bliver familien dekoblet hver gang de tager af sted og bliver endelig dekoblet til sidst. Det gør at børnene ikke får det afsæt i livet de skal have. På min skole er der ikke ret mange af den slags sager." (Skoleleder, Odense Kommune)

"Vi havde ikke gjort andet end det her. Det med at de får en udtalelse fra skolen, det ville vi gerne have implementeret som fast procedure. (I: Hvad kan I bruge sådan en udtalelse til?) Vi kan kun bruge den til at få viden. Det giver os ikke andre handlemuligheder." (Sagsbehandler, Aarhus Kommune)

"I de sager jeg har, er det et relativt almindeligt fænomen, at man rejser frem og tilbage til det land, man oprindeligt kommer fra nogle gange om året. Så vil jeg påtale, at det går ud over børnenes skolegang, og at det måske er svært for forældrene at støtte dem fagligt selv. På sigt kan man så overveje et forældreplæg, fordi de faktisk ikke opfylder deres forældreansvar – og på den baggrund kan jeg vælge at tilbageholde ydelsen. Det kunne sagtens være et relevant tiltag. Et eller andet sted skal man jo slå en streg i sandet. Uanset hvor børnene skal bo, er det relevant at de går i skole." (Sagsbehandler, Aarhus Kommune)

"Måske skulle man tale med familien om mulighederne for at flytte tilbage i stedet for at kriminalisere det. Det er en anden indgangsvinkel, som måske også er mere omsorgsfuld overfor børnene." (Skoleleder, Aarhus Kommune)

SAGSFORLØB NR. 4

Sagen handler om en 15-årig dreng, som har boet i Danmark det meste af sit liv, sammen med sine forældre og to søskende. Forældrene stammer fra Tyrkiet og har begge dansk statsborgerskab.

Kommunen har kendskab til drengen, da han har begået kriminalitet over en årrække. Kommunen har desuden mistanke om, at han er tilknyttet bandemiljøet. Politiet underretter løbende kommunen om hændelser, hvor drengen har været indblandet og om eventuelle sigtelser. Kommunen iværksætter en mentorordning, og drengen får bevilget en række samtaler med en terapeut. Kommunens indtryk er, drengens forældre er generelt indstillet på at samarbejde med myndighederne. Det er dog også kommunens oplevelse, at drengen ikke lytter til sine forældre, men i stedet gør hvad der passer ham. Forældrene mener, at drengen trænger til at komme væk fra det miljø, han færdes i, og spørger deres sagsbehandler, om det generelt er muligt, at drengen kan være væk fra Danmark i en længere periode. Sagsbehandleren oplyser, at de ikke kan forhindre det, men meget stærkt fraråder det, da drengen har brug for hjælp og støtte.

I 2015 planlægger familien en ferie til Tyrkiet i skolens vinterferie, hvilket kommunen er bekendt med. Kommunen bliver opmærksom på, at drengen ikke er vendt tilbage fra ferien, da de i februar 2015 modtager en underretning fra drengens skole. Kommunen forsøger at få telefonisk kontakt til drengen og hans forældre hvilket ikke lykkes. Der stoppes for udbetaling af forældretillæg og børne-ungeydelse som følge af opholdet. Kommunen foretager sig ikke yderligere, mens drengen opholder sig i Tyrkiet. Opholdet varer i alt ni måneder, og familien kommer tilbage i november 2015.

I månederne efter familien er vendt tilbage til Danmark, begår drengen ikke ny kriminalitet. På grund af rejsen er drengens skoleforløb blevet afbrudt, og han starter derfor efter nogle måneder i et nyt skoletilbud. Kommunen iværksætter en børnefaglig undersøgelse, da der er bekymring for drengens trivsel i skolen. Han modtager støtte til at gennemføre et praktikforløb og får efterfølgende bevilget en kontaktperson.

Kilde: Sagsforløbet er sammensat ud fra en gennemgang af 15 sager. Alle personhenførbare oplysninger er slettet. Eventuelle sammenfald med et faktisk sagsforløb er tilfældigt.

Interviewcitater om sagsforløb nr. 4

"Den minder meget om en af vores sager, hvor de siger, at de er på ferie, men det viser sig at blive et længerevarende ophold. Det finder vi først ud af, da forældrene kommer retur. Drengen bliver der." (Sagsbehandler, Odense Kommune)

"Her vil jeg få mistanke om genopdragelse. Men den adskiller sig fra dem, vi typisk ser, ved, at forældrene er med gennem hele forløbet. Typisk vil det være den unge, der er af sted alene. Men her ville jeg blive bekymret for, hvorfor han er dernede, og ville gerne have kontakt til den unge selv." (Sagsbehandler, Aarhus Kommune)

"Det med kriminalitet og bandemiljøet får mig til at tænke, hvad han skal af sted for. Jeg bliver bekymret for, om det er nogen fra bandemiljøet, der sender ham af sted." (Sagsbehandler, Aarhus Kommune)

"Men hvis man ser på, hvad forældrene har gjort, kan man sige: Tja. Vi kan stærkt fraråde det, fordi vi mener, at vi kan give noget bedre støtte her. Men der er jo ikke grundlag for at gøre noget, tilbageholde pas eller noget." (Faglig leder, Aarhus Kommune)

"Jeg ville snakke med forældrene om, hvad der er uhensigtsmæssigt ved den tilgang. Hvad er det jeres dreng kan gå glip af, den tid han er dernede? Det kan gå ud over hans sprog, skolegang osv. Så man giver dem et oplyst grundlag at gøre det på. Som sådan kan man jo godt forstå forældre, der handler for at undgå, at deres søn bliver bandemedlem. Men ved at de så lufter idéen åbent, så kan man indgå i en drøftelse af, hvad der er mest hensigtsmæssigt." (Sagsbehandler, Aarhus Kommune)

"Den er typisk i forhold til, at vi simpelthen aldrig vil ane, hvad der sker med denne her dreng. Vi handler på de oplysninger og det bekymringsgrundlag, vi har på det her tidspunkt. Det kan ende rigtig hæsligt – men vi kan ikke vide det, før det er sket næsten. Og det er det, der er det svære ved det". (Faglig leder, Aarhus Kommune)

SAGSFORLØB NR. 5

Sagen handler om en pige på 11 år, som har boet i Danmark i 7 år, sammen med sine forældre og tre søskende. Faren og moren er født i Somalia. De er alle danske statsborgere.

Kommunen har intet kendskab til pigen og hendes familie. Da pigens skole i august 2016 sender en underretning om, at pigen og hendes søskende ikke er mødt i skole efter sommerferien, bliver kommunen opmærksom på, at der kan være tale om et længerevarende udlandsophold. Af underretningen fremgår det, at pigens forældre blev skilt i 2015 og har været i konflikt siden. Skolen oplyser, at børnene umiddelbart trives og er velfungerende både fagligt og socialt, men udtrykker samtidig bekymring for, at forældrenes konflikt har en negativ betydning for børnene.

Kommunen får kontakt til børnenes mor, som stadig opholder sig i Danmark. Moren oplyser, at hun har givet sit samtykke til, at børnene er på ferie med deres far i Tyskland, hvor de skal besøge hans bror. Kommunen foretager sig derfor ikke yderligere i sagen.

I september 2016 kontakter moren kommunen, da hun har talt med pigen og hendes søskende. Hun er bekymret for børnene, som fortæller at de ikke er glade for at være af sted og gerne vil hjem. Hun fortæller yderligere, at faren tidligere har været voldelig over for hende, hvilket øger hendes bekymring for børnene. På det tidspunkt har opholdet varet omkring to måneder.

Da faren og børnene kort tid efter vender tilbage til Danmark, indkalder kommunen forældrene til en samtale på baggrund af underretningen fra skolen. Mødet handler om, hvorvidt forældrene er i stand til at håndtere konflikterne omkring skilsmissen, og om hvordan det påvirker børnene. Kommunen indhenter udtalelser fra pigens skole og gennemfører børnesamtaler med pigen og hendes søskende. Det fremgår af skolens udtalelse, at de oplever pigen som meget velfungerende, men at der fortsat er bekymring for, at forældrenes konflikt går ud over børnenes trivsel.

Kilde: Sagsforløbet er sammensat ud fra en gennemgang af 15 sager. Alle personhenførbare oplysninger er slettet. Eventuelle sammenfald med et faktisk sagsforløb er tilfældigt.

Interviewcitater om sagsforløb nr. 5

"Man mangler jo en masse viden – men det undrer mig meget, at man ikke har mere fokus på, hvad der er sket med den pige, mens hun var af sted. Det er genkendeligt, at den ene rejser ud, somalisk familie, flere børn, forældrene går fra hinanden. At pigen sagtens kan være velfungerende fagligt og socialt." (Sagsbehandler, Odense Kommune)

"Den her er mildere, end dem vi sidder med normalt. Der kommer de ikke hjem og er velfungerende. Det er desværre ikke almindeligt." (Sagsbehandler, Odense Kommune)

"Det kunne da nemt være sket her. Men den er ikke så voldsomt bekymrende i forhold til udlandsopholdet. Det er en relativt almindelig skilsmissekonflikt, som der ligger en masse bag. Og så er en del af det tilfældigvis foregået i udlandet." (Faglig konsulent, Aarhus Kommune)

"Det er ikke dem, vi ser mange af, dem hvor det er forældrenes konflikt, der er årsag til opholdet. Og dem vi har, de ser ikke sådan her ud. Så kommer de ikke hjem og går til konfliktmægling. Vi får mange underretninger om konflikter mellem forældrene, der kan gå ud over børnene." (Faglig konsulent, Aarhus Kommune)

"Det er også afgørende, at mor har kontakt til børnene. Det gør mig også mindre bekymret. At der er kontakt, og hun har givet samtykke." (Faglig leder, Aarhus Kommune)

"To måneder er heller ikke længe. Så man når ikke at blive bekymret." (Sagsbehandler, Aarhus Kommune)

"Det er genkendeligt, at skilsmissesager kører af sporet. Der er måske ikke så tydeligt et genopdragelsesaspekt. Det handler mere om, at faren vil have børnene væk fra moren. (I: Er opholdet uproblematisk?) Nej. Børnene bliver rykket ud af relationer til mor og venner og går glip af skolegang." (Skoleleder, Aarhus Kommune)



Ankestyrelsens undersøgelse af

Længerevarende udlandsophold blandt børn og unge med ikke-vestlig baggrund

Januar 2018

BILAG

Titel Længerevarende udlandsophold blandt børn og unge med ikke-vestlig baggrund_Bilag

Udgiver Ankestyrelsen, februar 2018

ISBN nr 978-87-7811-355-9

Layout Identitet & Design AS

Kontakt Ankestyrelsen

7998 Statsservice

Telefon 33 41 12 00

Hjemmeside www.ast.dk

E-mail ast@ast.dk

Bilag 1 Metode

I dette bilag beskriver vi de metoder, vi har anvendt i undersøgelsen. Det drejer sig om en gennemgang af 15 sager fra tre kommuner, en spørgeskemaundersøgelse blandt 95 af landets kommuner og interview i fire kommuner.

1.1 Udvalgelse af kommuner

Valget af kommuner – både til sagsgennemgang og interview – var først og fremmest baseret på, hvor vi forventede at kunne få mest viden om undersøgelsens spørgsmål – og i mindre grad på, at kommunerne skulle variere for eksempel i størrelse og geografisk placering. Blandt andet derfor kan de 15 sager, såvel som interviewpersonernes udtalelser, ikke betragtes som repræsentative. De resultater i rapporten, der er baseret på sagsgennemgangen og interviewene kan dermed heller ikke uden videre antages at gælde for andre sager eller kommuner. Der er dog grund til at tro, at resultater, der går på tværs af sager fra de tre kommuner og/eller på tværs af interview i de fire kommuner, også vil gøre sig gældende andre steder.

1.1.1 Sagsgennemgang

Ankestyrelsen udvalgte i samarbejde med Udlændinge- og Integrationsministeriet oprindeligt fem kommuner, der skulle indsende sager.

De fem kommuner blev først og fremmest udvalgt på baggrund af en antagelse om, at de ville have kendskab til sager om længerevarende udlandsophold og dermed et vist erfaringsgrundlag. Denne antagelse var dels baseret på, at fire af de udvalgte kommuner er relativt store og dels på forskellige opgørelser fra SIRI (Styrelsen for International Rekruttering og Integration) og Etnisk Ung⁹, blandt andet over:

- Henvendelser til Etnisk Ung fra hhv. unge, fagfolk og forældre i 2016, fordelt på kommuner
- Antal ophold i RED safehouses¹⁰ i 2016, fordelt på de unges bopælskommuner
- VISO-forløb¹¹ om æresrelaterede konflikter i 2016, fordelt på kommuner
- Henvendelser om genopdragsrejser til Etnisk Ung i 2016 fra kommuner
- Hvilke kommuner, Etnisk Konsulentteam¹² i Københavns Kommune har været i kontakt med i 2016.

⁹ Etnisk Ung er et team af eksperter, der yder rådgivning til unge, forældre og fagfolk i sager om æresrelaterede konflikter. Etnisk Ung blev etableret i 2002 i et samarbejde mellem det daværende Integrationsministerium og Landsorganisationen for Kvindekrisecentre (LOKK).

¹⁰ RED-Safehouse er en selvejende institution, som driver to sikre og skjulte opholdssteder for unge på flugt fra æresrelaterede konflikter omhandlende social kontrol, æresrelateret vold, tvangsægteskab eller trusler herom.

¹¹ VISO er den nationale Videns- og Specialrådgivningsorganisation på det sociale område og på specialundervisningsområdet. VISO er en del af Socialstyrelsen.

¹² Etnisk Konsulentteam hører organisatorisk hjemme i Socialforvaltningen i Københavns Kommune, men yder gratis rådgivning, mægling og undervisning om æresrelaterede konflikter til alle landets kommuner. Kommunerne henvises til Etnisk Konsulentteam via VISO.

Ikke desto mindre viste det sig, da vi indkaldte sager til undersøgelsen, at to af de udvalgte kommuner efter eget udsagn ikke havde kendskab til sager, hvor et barn/en ung med ikke-vestlig baggrund har været på et længerevarende udlandsophold. De to kommuner udgik derfor af sagsgennemgangen og interviewene, og har kun besvaret spørgeskemaet. Til gengæld indsendte to af de øvrige kommuner yderligere sager. Vi har dermed gennemgået sager fra tre kommuner.

1.1.2 Interview

Udvælgelsen af tre af interviewkommunerne er baseret på samme kriterier, som dem, der er beskrevet under udvælgelse af kommuner til sagsgennemgang. Den fjerde kommune, Fredericia Kommune, er udvalgt på baggrund af, at det fremgik af vores spørgeskemaundersøgelse (se afsnit 1.3 nedenfor), at kommunen havde kendskab til flere sager om længerevarende udlandsophold.

1.2 Sagsgennemgang

Som første del af undersøgelsen gennemgik Ankestyrelsen 15 sager fra tre forskellige kommuner. Formålet med sagsgennemgangen var at belyse:

- 1) Hvad der karakteriserer sager om børn og unge, der er/har været på længerevarende udlandsophold – for eksempel barnets alder, opholdets længde og kommunernes kendskab til barnet/den unge og familien forud for opholdet.
- 2) Kommunernes indsats før, under og eventuelt efter opholdet.

I september 2017 bad vi fem kommuner om at indsende fire sager hver. De fem kommuner blev bedt om at indsende de to seneste sager om drenge og de to seneste sager om piger, der opfylder følgende kriterier¹³:

- Sagerne skal omhandle børn eller unge med ikke-vestlig baggrund.
- Barnet/den unge skal pt. være eller tidligere have været på et længerevarende udlandsophold, der har varet mindst 1 måned udover skolernes ferieperioder.
- Det skal dreje sig om sager, hvor kommunen er bekymret for eller vurderer, at opholdet har eller har haft en negativ betydning for barnet/den unges skolegang, sprogkunderskaber og/eller trivsel.

Kriterierne blev opstillet i samarbejde med Udlændinge- og Integrationsministeret og på baggrund af samtaler med Etnisk Konsulentteam fra Københavns Kommune. Som det fremgår, er der tale om relativt brede kriterier. Der er for eksempel ikke nødvendigvis tale om sager, hvor kommunerne vurderer, at opholdet har fundet sted imod barnet eller den unges vilje. Vi opstillede bevidst nogle relativt brede kriterier, med henblik på at kunne belyse variationen i sager om længerevarende udlandsophold.

¹³ Ved indkaldelsen af sagerne blev det præciseret, at Ankestyrelsen med "de seneste sager" mener de sager, som kommunen senest har handlet i eller forholdt sig til. (For eksempel hvor kommunen har modtaget en underretning, meddelt forældrepålæg, underrettet Udbetaling Danmark eller Udlændingestyrelsen, truffet en afgørelse eller anden lignende handling).

Som beskrevet ovenfor havde to af de fem kommuner ikke kendskab til nogen sager om længerevarende udlandsophold. Til gengæld bidrog to af de andre kommuner med hhv. to sager og en sag mere. Alle de indsendte sager blev vurderet som relevante til at indgå i undersøgelsen. Dermed blev det samlede sagstal 15 sager fra tre forskellige kommuner.

Efterfølgende gennemgik vi sagerne for at få et indblik i deres karakter. For hver sag udfyldte vi et analyseskema med relevante oplysninger om sagen, et kort resumé og en tidslinje over sagens forløb. Vi har ikke foretaget en juridisk vurdering, men en kvalitativ gennemgang af sagerne.

På baggrund af de 15 analyseskemaer udarbejdede vi efterfølgende fem cases i form af beskrivelser af sagsforløb. De fem cases repræsenterer de væsentligste variationer og karakteristika i de 15 sager. De blev sammensat af elementer fra de 15 sager, som blev anonymiseret i den grad det var nødvendigt, for at sikre, at der ikke fremgår personhenførbare oplysninger. Der er dermed ingen af de fem cases, der i deres helhed beskriver et faktisk sagsforløb, men alle elementer i alle fem cases er udledt af faktiske sager.

1.3 Spørgeskema

Undersøgelsens anden del bestod i en spørgeskemaundersøgelse blandt alle landets kommuner. Formålet med spørgeskemaundersøgelsen var at belyse:

- 1) Hvor mange sager om længerevarende udlandsophold blandt børn og unge med ikke-vestlig baggrund, kommunerne har kendskab til.
- 2) I hvor mange sager, der er stoppet for børne- og ungedydelse og/eller reduceret i boligstøtte på baggrund af udlandsopholdet.
- 3) Hvad der karakteriserer de sager, kommunerne har kendskab til – for eksempel hvorfra de får viden om opholdene, forældrenes oprindelsesland, hvilke lande rejserne går til, opholdenes varighed og opholdenes formål.

Vi udarbejdede spørgeskemaet i august 2017 og gennemgik det efterfølgende med en faglig konsulent fra Københavns Kommune, som gav sine bemærkninger og forslag til ændringer i spørgsmålsformuleringerne, på baggrund af sit kendskab til området. Spørgeskemaet blev sendt til alle landets kommuner d. 11. september 2017 med svarfrist d. 2. oktober 2017. I midten af oktober 2017 tog vi kontakt via e-mail og telefon til de kommuner, der ikke havde svaret inden for fristen.

I alt modtog vi besvarelser fra 96 ud af landets 98 kommuner, hvilket svarer til en svarprocent på 98 procent. En kommune har angivet, at de har et forpligtende samarbejde med en anden kommune, som derfor har svaret på deres vegne. Når vi præsenterer resultater fra spørgeskemaundersøgelsen i rapporten er de derfor baseret på 95 besvarelser.

Kommunerne blev eksplicit bedt om at basere deres svar på skøn. Det indebærer, at tallene i spørgeskemaundersøgelsen er forbundet med en væsentlig usikkerhed. Dertil kommer, at mange af kommunerne kun har kendskab til få sager om længerevarende udlandsophold, hvorfor deres besvarelser er baseret på et meget begrænset grundlag.

Resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen kan dermed ikke betragtes som en faktisk opgørelse over alle de sager om længerevarende udlandsophold, kommunerne har kendskab til, men alene som en indikation af antallet og af, hvad der karakteriserer sagerne.

Københavns Kommune

I Københavns Kommune var det ikke muligt, som man har gjort i flere andre kommuner, at spørge de relevante medarbejdere om deres kendskab til længerevarende udlandsophold – i hvert fald ikke inden for tidsrammerne for denne undersøgelse. Det skyldes, at viden om disse sager i Københavns Kommuner er spredt på et meget stort antal medarbejdere, der organisatorisk er forankret mange forskellige steder i kommunen. Det nærmeste vi kan komme et relevant skøn fra Københavns Kommune er en opgørelse over henvendelser til "Afdelingen for Betaling og Kontrol" vedrørende børn, der ikke er mødt i skole.

Den resterende del af spørgeskemaet er besvaret af en medarbejder fra en anden enhed, der har kendskab til en mindre del af det samlede antal sager.

1.4 Interview

Som sidste del af undersøgelsen foretog Ankestyrelsen interview i fire kommuner. Formålet med interviewene var, blandt andet med afsæt i viden fra sagsgennemgangen og spørgeskemaundersøgelsen, at belyse kommunernes dilemmaer, udfordringer og handlemuligheder i sager om længerevarende udlandsophold.

De kommuner, hvor vi har foretaget interview, blev udvalgt som beskrevet under afsnittet om udvælgelse af kommuner.

I Aarhus, København og Odense Kommune interviewede vi både sagsbehandlere, faglige ledere, skolesocialrådgivere/fremskudte sagsbehandlere, en PPR-psykolog og skoleledere. I hver af de tre kommuner foretog vi to gruppeinterview med hhv. medarbejdere fra skolerne, og medarbejdere fra Socialforvaltningen. Gruppeinterviewene varede mellem 1 og 2 timer. Vi bad vores kontaktpersoner i kommunerne om at udvælge de interviewpersoner, de mente, havde mest viden om området. Det er grunden til, at vi har interviewet forskellige medarbejdergrupper i de forskellige kommuner.

I Fredericia Kommune interviewede vi en enkelt sagsbehandler, da en kollega desværre blev forhindret. Når vi ikke har interviewet skoleledere mfl. i Fredericia Kommune skyldes det, at de blev inddraget som interviewkommune så sent i processen, at det tidsmæssigt

ikke var muligt at arrangere sådan et interview (se også afsnittet om udvælgelse af kommuner).

Antallet af interviewpersoner med forskellige stillingsbetegnelser fremgår af tabel 1 herunder. Vi har i alt interviewet 22 personer, fordelt på 7 interview i 4 kommuner.

Tabel 1 Antal interviewpersoner og stillingsbetegnelser

	Københavns Kommune	Aarhus Kommune	Odense Kommune	Fredericia Kommune	I alt
Sagsbehandlere	2	3	3	1	9
Faglige ledere		1	1		2
Faglige konsulenter	1	1			2
Skolesocialrådgivere	2				2
Skoleledere/afdelingsledere	1	2	3		6
PPR-psykologer		1			1
I alt	6	8	7	1	22

Interviewene omhandlede følgende temaer:

- Organisering og arbejdsgange, herunder fordelingen af sager om længerevarende udlandsophold og samarbejdet imellem skole og socialforvaltning.
- Kendskab til sager og deres karakteristika (blandt andet belyst ved brug af de fem cases/sagsforløb).
- Kommunernes handlemuligheder, dilemmaer og udfordringer (blandt andet belyst ved brug af de fem cases/sagsforløb).
- Opfølgning på og kvalificering af kommunens spørgeskemabesvarelse.

Interviewene blev optaget på diktafon og efterfølgende transskriberet og kodet i databehandlingsprogrammet Nvivo.