

Barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminelle handlinger

Vurdering av utfordringsbildet og anbefalinger til departementenes videre arbeid

Svar på oppdrag 8.3 i tillegg nr. 8 til Tildelingsbrev 2019

Deloppdrag C i felles oppdrag til direktoratene sommeren 2019





**BARNE-, UNGDOMS-
OG FAMILIEDIREKTORATET**

Postadresse:
Postboks 2233
3103 Tønsberg

Besøksadresse:
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Sentralbord:
466 15 000

Utgitt:
2021

ISBN: (digital utgave)
978-82-8286-378-0

Design:
TIBE T

bufdir.no

Bufdir

Innhold

1. Forord	6
Oppbygging av rapporten	7
2. Sammendrag	8
2.1 Utfordringer og anbefalinger for barn og unge som bor hjemme, på barnevernsinstitusjon og for dem som begår lovbrudd	8
2.2 Utfordringer og anbefalinger – barn og unge som bor hjemme	10
2.3 Utfordringer og anbefalinger – barn og unge som bor i barnevernsinstitusjon	11
2.4 Utfordringer og anbefalinger – straffereaksjoner for barn og unge som begår lovbrudd	12
3. Bakgrunn	14
3.1 Målgruppe for oppdraget	14
3.1.1 Avgrensninger	15
3.1.2 Atferdsvansker hos barn og unge - kjennetegn	16
3.1.3 Utviklingsbaner for atferdsvansker	16
3.1.4 Risiko- og beskyttelsesfaktorer	17
3.1.5 Kriminell løpebane	18
3.2 Organisering av oppdraget og tidligere leveranser	19
3.3 Kort oppsummering av kryssnasjonal kartlegging	21
3.3.1 Hovedfunnene fra kartleggingen	21
3.3.2 Kort vurdering av kryssnasjonal kartlegging	22
3.4 Kort oppsummering av kunnskapsgrunnlaget fra forskning	23
3.5 Kort oppsummering fra skrivegruppen etter den planlagte ekspertkonferansen	24
3.6 Sammenheng med andre store oppgaver	25
3.6.1 Barnevernsreform	25
3.6.2 Forberedelse til ny handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet	26
3.6.3 Høring - forslag til endringer i reglene for ungdomsstraff og ungdomsoppfølging ...	27
3.6.4 Rusreformen	27
3.6.5 0-24 samarbeidet - varige strukturer	27
3.6.6 Pågående prosesser i Arbeids- og velferdssektoren	28
4. Omfang	29
4.1 Forekomst av atferdsvansker	29
4.2 Omfang og utvikling av kriminalitet blant barn og unge	30
4.2.1 Hva viser surveydata?	31
4.2.2 Hva viser den offisielle kriminalitetsstatistikken?	32
4.3 Bruk av straff overfor barn og unge	36
4.4 Omfang av barne- og ungdomskriminalitet i storbyer	39
5. Dagens tjenester	40

Forord	
5.1 Barnevernet	40
5.2 Justissektoren	41
5.3 Helse- og omsorgstjenesten	42
5.4 Utdanningssektoren	43
5.5 Arbeids- og velferdssektoren.....	43
6. Hva vet vi om effekt av tiltak	44
6.1 Reduksjon i atferdsvansker og kriminalitet	44
6.2 Kost-nytte av tiltak med forskningstøtte	45
7. Utfordringer for barn og unge som bor hjemme, på barnevernsinstitusjon og dem som begår lovbrudd	47
7.1 Barns medvirkning, tillit og relasjon til tjenestene	47
7.2 Strukturelle og universelle tiltak.....	48
7.3 Underliggende forhold fanges opp sent.....	49
7.4 Familie, nærmiljø og nabolageffekter	50
7.5 Storbyutfordringer.....	50
7.5.1 Åpne rusmiljøer	51
7.6 Samarbeidsutfordringer	52
7.6.1 Behov for å samkjøre prosesser	53
7.7 Uklarheter om ansvar for tiltak	53
7.7.1 Uklart ansvar for barn og unge med alvorlige atferdsvansker og rusutfordringer	54
7.7.2 Uklart ansvar for individuell plan	56
7.7.3 Uklart ansvar for ungdom mellom 18-23 år	56
7.7.4 Uklart ansvar for elever som bortvises fra skolen	57
7.7.5 Manglende kunnskap om andre sektors ansvar og tiltak	57
7.8 Manglende forskningsbasert kunnskap.....	58
7.9 Oppsummering	59
8. Utfordringer- barn og unge som bor hjemme	60
8.1 Manglende systematikk og kompetanse om tidlig kartlegging og tidlig innsats.....	60
8.2 Effektive foreldrestøttende og multisystemiske tiltak når ikke mange nok.....	62
8.3 Mangler i tiltak og tilbud	63
8.3.1 Kvalitetsforskjeller i barnehage- og skoletilbud	63
8.3.2 Variasjon i tilgang på tiltak fra barnevernet.....	64
8.3.3 For lite samordnet og tilgjengelig helsehjelp	65
8.3.4 Variasjon i tilgang på tiltak ved gjennomføring av U-18 reaksjonene	65
8.4 Samarbeid på tvers for å sikre god tilgang på tiltak i kommunen	66
8.5 Oppsummering	66
9. Utfordringer- barn og unge som bor i barnevernsinstitusjon	68
9.1 Plassering på barnevernsinstitusjon	68
9.1.1 Noen kjennetegn ved barn som bor i institusjon	68
9.2 Barn med komplekse utfordringer som bor i barnevernsinstitusjon	70
9.2.1 Barnevernets mandat er omsorg og behandling, ikke samfunnsvern	70
9.3 Behov for å utvikle institusjonstilbudet.....	72
9.4 Kapasitetsutfordringer i barnevernsinstitusjonstilbudet	73

Forord

9.4.1 Dimensjonering og kapasitetsutnyttelse	74
9.4.2 Utforming og lokalisering av institusjonsbygg	75
9.4.3 Sikkerhet ved institusjonene og bemanningstetthet	75
9.4.4 Høye utgifter	76
9.5 Oppsummering	76
10. utfordringer - straffereaksjoner for barn og unge som begår lovbrudd	79
10.1 Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging	79
10.1.1 Bedre samhandling i den innledende fasen	79
10.1.2 Kartleggingsverktøy	80
10.1.3 Uklare ansvarsforhold og manglende tiltak	80
10.1.4 Geografiske forskjeller	82
10.1.5 Tidsbruk	82
10.1.6 Manglende kunnskap om andre sektors ansvar og tiltak	83
10.2 Straffegjennomføring i samfunn - samfunnsstraff	83
10.3 Ungdom og unge voksne i fengsel	84
10.3.1 Fengsel/ungdomsenheter 15-18 år	84
10.3.2 Fengsel - unge voksne 18-24 år	85
10.4 Behov for koordinert hjelp for å hindre nye lovbrudd	85
10.5 Oppsummering	86
11. Anbefalinger for departementenes videre arbeid	88
11.1 Anbefalinger for både barn og unge som bor hjemme, på barnevernsinstitusjon og dem som begår lovbrudd	88
11.2 Anbefalinger barn og unge som bor hjemme	93
11.3 Anbefalinger barn og unge som bor på barnevernsinstitusjon	98
11.4 Anbefalinger straffereaksjoner for barn og unge som begår lovbrudd	102
12. Referanseliste	106

1. Forord

Årets Ungdataundersøkelse rapporterer om en veltilpasset ungdomsgenerasjon hvor de fleste barn og unge i Norge har gode oppvekstvilkår. De aller fleste unge er lovlige, og det er kun et mindretall som står for mesteparten av ungdomskriminaliteten. Årets tall viser også at ungdomskriminalitet som nasking, hærverk, skulking og bruk av cannabis flater ut. Det er allikevel for tidlig å si om det er enn varig endring.

Årsakene til barne- og ungdomskriminalitet er sammensatte. Det handler om risikofaktorer knyttet til det enkelte barnet, barnets situasjon, familie og nettverk, og nærmiljøet det vokser opp i. Akkumulert stress, der mange risikofaktorer er til stede i barnets liv, vil øke risikoen for utvikling av alvorlige atferdsvansker som kriminalitet. Omfanget av barne- og ungdomskriminalitet varierer veldig mellom ulike befolkningsgrupper. Gutter er sterkt overrepresentert i kriminalitetsstatistikken. Det er også en sterk sammenheng mellom økonomiske og sosiale utfordringer i oppveksten, og risiko for barne- og ungdomskriminalitet. Statistikk om kriminalitet blant barn og unge, særskilt i storbyer, viser at i nærmiljøer med store og sammensatte levekårs- og livsutfordringer er det langt flere barn og ungdom som registreres for kriminalitet. Levekårsundersøkelser gjort blant innsatte i norske fengsler bekrefter at straffedømte i langt større grad enn gjennomsnittet har vært utsatt for vold, overgrep og omsorgssvikt i oppveksten.

Årsakene og sammenhengene bak barne- og ungdomskriminalitet er komplekse. De må forebygges og følges opp gjennom politikk og tiltak som anerkjenner de sammensatte utfordringene som disse barna og ungdommene lever med. Det må derfor settes inn tiltak på ulike nivåer. Tiltakene må ta for seg utfordringer knyttet til både sosioøkonomiske faktorer og ulikhet i levekår, utfordringer knyttet til nærmiljø og nabolageffekter og det enkelte barns omsorgssituasjon og livserfaringer.

Vi har fått i oppdrag å gi en samlet vurdering av utfordringer og anbefalinger til departementenes videre arbeid med å gi et helhetlig og godt tilbud til barn og unge som står i fare for å begå eller som begår kriminelle handlinger. Denne rapporten er et svar på dette oppdraget, og den avgrenses derfor mot generelle forebyggende tiltak som universelle helse- og velferdstjenester og inkluderende fritidstilbud. Dette er tiltak som samlet sett kan bidra til å redusere risikofaktorene rundt barn og unge, også for barn med fare for å begå lovbrudd.

I dette oppdraget har flere ulike sektorer i fellesskap kartlagt utfordringene. Vi anbefaler tiltak vi mener er viktige for barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminelle handlinger. I tillegg er det noen få tiltak som er rettet mot enkelte av tjenestene. Flere av anbefalingene vi kommer med i denne rapporten, er utredningsoppdrag som vil kreve kompetanse, tid og ressurser.

Oppbygging av rapporten

Sammendraget i **kapittel 2** er fylldig og gir en oppsummering av utfordringer og anbefalinger. I **kapittel 3** beskrives målgruppen for oppdraget, kjennetegn og hvilke risiko- og beskyttelsesfaktorer som påvirker utviklingen hos barna, og som senere kan lede til kriminell atferd. Det gjøres rede for oppdragets formål, organisering av oppdraget og hvilke kunnskapsgrunnlag rapporten bygger på. I **kapittel 4** omtales forekomst av atferdsvansker og omfang av kriminalitet blant barn og unge, med et eget underkapittel om barne- og ungdomskriminalitet i storbyer. Videre beskrives mandat og ansvarsområdet til barneverns-, helse-, justis -, utdannings- og arbeids- og velferdssektoren i **kapittel 5**. I **kapittel 6** skriver vi om hva vi vet om effekt av tiltak, basert på en kunnskapsoppsummering utført av Folkehelseinstituttet (FHI).

Utfordringsbildet er delt inn i fire kapitler. I **kapittel 7** omtaler vi felles utfordringer for barn og unge som bor hjemme, på barnevernsinstitusjon og for dem som begår lovbrudd. Vi beskriver utfordringer for barn og unge som bor hjemme, i **kapittel 8**, utfordringer for dem som bor i barnevernsinstitusjon i **kapittel 9** og utfordringer for straffereaksjoner for dem som begår kriminalitet i **kapittel 10**. På slutten av hvert kapittel oppsummeres og trekkes frem de viktigste **utfordringene** og hvilke **felles anbefalinger** direktoratene har blitt enige om skal sendes til departementenes videre arbeid. I tillegg anbefales det noen få tiltak som er rettet mot enkelte av tjenestene. I **kapittel 11** er en detaljert beskrivelse av anbefalingene utformet i en mal, delvis basert på utredningsinstruksen.

2. Sammendrag

For å få en helhetlig innsats overfor barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminelle handlinger, har Barne- og familiedepartementet, Justisdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet gitt likelydende oppdrag til de relevante etatene som er underlagt dem.

I dette deloppdraget skal Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Helsedirektoratet (Hdir), Utdanningsdirektoratet (Udir), Politidirektoratet (POD), Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk), Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) og Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir), på bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget som var innhentet i tidligere deloppdrag, utarbeide en samlet vurdering av utfordringsbildet og komme med anbefalinger til departementenes videre arbeid.

Oppdraget er avgrenset mot universelle og strukturelle forebyggende tiltak. Vi vil likevel fremheve betydningen av slike innsatser for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet. Det pågår også andre arbeider av betydning for oppdraget. Disse omtales kort i rapporten.

Beskrivelse og oppsummering av utfordringene er delt inn i fire kapitler. Ett kapittel omtaler utfordringer som gjelder både for barn og unge som bor hjemme, på barnevernsinstitusjon og for dem som begår lovbrudd. Det er et kapittel om utfordringer for barn og unge som bor hjemme, deretter et kapittel om utfordringer for dem som bor på barnevernsinstitusjon og et kapittel om straffereaksjoner for dem som begår lovbrudd. Anbefalingene kategoriseres på samme måte.

2.1 Utfordringer og anbefalinger for barn og unge som bor hjemme, på barnevernsinstitusjon og for dem som begår lovbrudd

En av de største utfordringene som er løftet frem, er viktigheten av et forpliktende koordinert og tverrfaglig samarbeid både mellom forvaltningsnivåer og strukturelle samarbeidsproblemer. Departementene har satt i gang flere prosesser som handler om samarbeid og koordinering mellom velferdssektorene. Disse prosessene angår også barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminelle handlinger. Slik vi ser det er det behov for bedre samkjøring av prosessene, slik at de ses i sammenheng.

Sammendrag

Klarere plikter knyttet til samarbeid løser ikke utfordringene som gjelder hvilken tjeneste som skal ha ansvar for hva. Vi vurderer at det innenfor barnevern, helse og justissektoren er behov for et klarere regelverk for ansvar og oppgaver knyttet til barn og unge med alvorlige atferdsproblemer og rusproblematikk.

Rusmiddelmisbruk er en av risikofaktorene for å begå kriminelle handlinger. Unge med rusmiddelproblemer bør derfor tilbys rask, lett tilgjengelig og alderstilpasset behandling og oppfølging tidlig i forløpet. Det mangler tiltak for barn og unge som står i fare for å utøve eller som har utøvd vold eller seksuelle overgrep, og det mangler en helhetlig og planmessig utvikling av arbeidet.

Kunnskapsinnhenting på området viser at det finnes relativt mye forskning som understøtter betydningen av foreldrestøtte og multisystemiske metoder i behandling av alvorlige atferdsproblemer. Det er imidlertid lite forskning i Norge på effekt/virkning av andre tiltak. Ulike sektorer bør derfor gå sammen om et program eller innsats overfor den aktuelle målgruppen.

Derfor foreslår direktoratene tre tiltak knyttet til de samlede utfordringene for barn og unge som bor hjemme, på barnevernsinstitusjon og for dem som begår lovbrudd. I tillegg foreslår Helsedirektoratet to sektorspesifikke anbefalinger:

- **Samkjøre prosesser om samarbeid og koordinering mellom sektorene for barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminelle handlinger.**
- **Tydeliggjøre regelverk om ansvar for barn og unge med rusutfordringer og/eller atferdsutfordringer i barnevern, helse- og omsorgstjenesten og for barn og unge som gjennomfører straff. Det vil også inkludere en gjennomgang av innholdet i tjenestene og finansering.**
- **Etablere en større forskningsinnsats eller program for barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminalitet.**
- **Utrede en strategi for helhetlig og planmessig utvikling av arbeidet rettet mot barn og unge som voldsutøver og problematisk og / eller skadelig seksuell atferd. Målene for strategien berøre både kommune- og spesialisthelsetjenesten.**
- **Tilbudet til barn og unge med rusmiddelproblemer bør styrkes**

2.2 Utfordringer og anbefalinger – barn og unge som bor hjemme

Kunnskapsgrunnlaget understøtter betydningen av å sette inn tiltak tidlig nok og gi riktige tiltak. Samtidig er det en utfordring å tidlig nok identifisere barn som er i risiko. Standardisert kartlegging eller screening er et av de mest sentrale virkemidlene for å kunne identifisere, vurdere, tilpasse og finne egnete tiltak for det enkelte barn. Dette bør skje både tidlig og underveis i et tiltaksforløp. Risikoutsatte barn og familier vil ofte ha behov for hjelp fra flere tjenester, og det er viktig med god og koordinert hjelp.

Utfordringer viser at det er mangler i tiltak og tilbud fra de ulike velferdssektorene. Tilgjengelighet i tiltak er en av de utfordringene som er særlig løftet frem. For at barn og unge skal få rett hjelp til rett tid er det en forutsetning at det er tiltak som er tilgjengelige for dem. Hjelpen som tilbys, må være tilpasset det enkelte barn og families forutsetninger og behov. Dokumenterte tiltak bør velges foran udokumenterte. Kunnskapsgrunnlaget viser at flere barn og unge med alvorlige atferdsvansker og foreldrene deres har behov for tiltak enn de som får tilbud om hjelp.

FHI påpeker i sin rapport at de tiltakene som finnes i Norge, i mye større grad må nå ut til målgruppen. De fremhever også en bekymring for at metodefrihet i kommunene innebærer at dokumentert effektive tiltak kan velges bort til fordel for udokumenterte, og de mener det både er utrygt og uetisk å ikke benytte tilnærminger med det beste kunnskapsgrunnlaget. Samlet sett peker utfordringer mot at statlige velferdsmyndigheter burde gå sammen om å utvikle nasjonale anbefalinger om hva kommunene bør ha tilgang på av tiltak rettet mot målgruppen.

På bakgrunn av dette har direktoratene tre anbefalinger knyttet til utfordringer for barn som bor hjemme:

- **Utrede muligheten for å utvikle eller tilpasse eksisterende screeningsverktøy eller lignende, for traumer, omsorgssvikt, atferdsproblemer for ansatte i kommune.**
- **Utrede behov for og innretning på tverrfaglig intervensjonsteam i kommunene for barn med eller i fare for å få traumer eller skadelige barndomsopplevelser.**
- **Samarbeide på tvers av direktorater om å utvikle nasjonale anbefalinger for hva kommunene bør ha tilgang på av tiltak rettet mot målgruppen barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminalitet.**

2.3 Utfordringer og anbefalinger – barn og unge som bor i barnevernsinstitusjon

Når det gjelder barn som står i fare for å begå kriminalitet, peker forskningen på en rekke tiltak som ser ut til å begrense og redusere atferdsvansker. Det disse tiltakene har til felles, er at de er multisystemiske og arenaorienterte. Vi vurderer at det er viktig å forsterke innsatsen på slike forskningsbaserte tiltak også når barn bor på en barnevernsinstitusjon.

Barnevernets mandat er omsorg og behandling, ikke samfunnsvern. Noen barn som bor i en barnevernsinstitusjon, utfører handlinger og har en slik atferd at dagens lovverk ikke gir tilstrekkelige virkemidler for å ivareta dem innenfor barnevernets formål og mandat. Dette handler om barn som er til skade for seg selv og andre. Noen av disse barna tilhører gruppen *barn som begår alvorlig kriminalitet*, for eksempel barn som begår overgrep, utfører alvorlig vold, gjengkriminalitet, eller på annen måte setter eget og andres liv og helse i fare. Det er utfordrende, og noen ganger umulig, å gi gode nok rammer i institusjon. Dagens regelverk og barnevernets mandat gir ikke barnevernet et ansvar for å beskytte samfunnet mot denne gruppen barn.

Bufetat plikter å bistå når kommunen ønsker institusjonsplass. I praksis fører bistandsplikten til at barn og unge som begår alvorlig kriminalitet, plasseres i barnevernsinstitusjonene, også i de tilfeller barna har utfordringer som andre sektorer har ansvar for. Det er en utfordring at Bufetat har bistandsplikt, men samtidig ikke har hjemmel, kompetanse, eller bygg som kan ivareta sikkerhet i disse tilfellene.

Derfor bør det gjøres en grundig vurdering av hvilke sektorer som skal ivareta barn som begår alvorlig kriminalitet. Dette skal både sikre at barna får riktig hjelp og ivareta samfunnsvernet.

Dersom barnevernet fremover fortsatt skal ivareta disse barna, er det behov for å endre barnevernets mandat. I tillegg vil det være behov for å vurdere om det for noen barn som begår alvorlig kriminalitet, inkludert alvorlig vold, overgrep og drapsforsøk/drap, er behov for andre typer institusjoner enn Bufetat tilbyr i dag. Dersom barnevernet skal gi denne gruppen barn et tilbud, kan det være behov for å vurdere utvidet adgang til å benytte tvang og andre inngrep i den personlige integriteten. Dette inkluderer hvordan tilbudet innrettes og hva som kreves av eventuelle endringer iblant annet lovverk, kompetanse og bygg.

Dersom et institusjonstilbud med høy grad av sikkerhet skal opprettes, vil det utover lovendringer også være behov for å se nærmere på oppholdstid i institusjon.

På bakgrunn av dette anbefaler vi tre tiltak knyttet til utfordringer til barn i barnevernsinstitusjoner. Den første anbefalingen kommer fra Bufdir, og de andre direktoratene støttet Bufdirs behov for en slik anbefaling. De to øvrige anbefalingene i dette kapittelet er sektorspesifikke anbefalinger fra Bufdir.

- **Gjøre en grundig vurdering av hvilke sektorer som skal ivareta barn som begår alvorlig kriminelle handlinger, for å sikre at de får riktig hjelp og for å ivareta samfunnsvernet.**
- **Styrke eksisterende behandlingstilbud i barnevernsinstitusjon for barn med alvorlige atferdsproblemer inkludert kriminalitet.**
- **Evaluerer og gjøre TFCO mer tilgjengelig.**

2.4 Utfordringer og anbefalinger – straffereaksjoner for barn og unge som begår lovbrudd

Et manglende koordinert og tverrfaglig samarbeid ble i deloppdrag A trukket fram som en av de største utfordringene i arbeid med barn har begått lovbrudd. Koordinert samhandling er ikke minst viktig når ungdom skal gjennomføre straff og er i kontakt med både justissektoren og ulike velferdstjenester. Det er videre behov for bedre samhandling mellom relevante etater i fasen før straffereaksjon ilegges. Dette vil kunne bidra til raskere og bedre håndtering av sakene.

Det er en utfordring at barn som har begått lovbrudd, ikke får nødvendige og koordinerte tjenester for å unngå at de begår gjentatte lovbrudd. For å hindre at barnet blir en kateball og blir gående uten å få nødvendig hjelp, må det vurderes hvordan innsatsen rundt denne målgruppen samordnes, for å unngå at kriminaliteten vedvarer og eskalerer.

Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging står i et spenn mellom hjelp og straff hvor ulike etater har ulikt rettslig grunnlag for sitt arbeid. Det er behov for å se nærmere på hvilke konsekvenser ulike etaters tilnærming knyttet til bl.a. frivillighet får for gjennomføringen av straffereaksjonene.

Når barn i fengsel fyller 18, overføres de fra ungdomsenhet til et ordinært fengsel. Dette er en sårbar overgang som må tilpasses best mulig. Derfor bør det utredes nærmere hvordan unge i alderen 18–24 år best mulig kan gjennomføre straffen i tråd med sine behov. Det er behov for en forsterket innsats for å bistå de unge – både før straffegjennomføringen settes i gang, mens den pågår og i oppfølgingen etterpå.

Sammendrag

Dagens regelverk definerer domfelte/innsatte over 18 år som voksne, og hovedregelen er at de skal sone i ordinære fengsler. Erfaring viser at unge voksne har større behov for individuell tilrettelegging. Noen fengsler kan tilby enkelte tilrettelagte tilbud, men de mangler ressurser til forsterket oppfølging og til å bistå den unge i møte og samarbeid med andre velferdsetater.

FHI-rapporten påpeker at de ulike tilbudene som gis til unge i oppfølging etter soning, er fragmenterte og dårlig samordnet. Det bør etableres et team som skal følge opp de unge ved å aktivisere og motivere dem til å endre sitt kriminelle adferdsmønster.

Mange av utfordringene som kommer frem i denne rapporten når det gjelder barn som har begått lovbrudd, belyses i andre prosesser. Det vises blant annet til høringsnotat om endringer i konfliktrådsloven mv. Vi kommer derfor ikke med anbefalinger til utfordringer som berøres i disse prosessene.

På bakgrunn av dette kommer vi med fire anbefalinger knyttet til utfordringer for barn og unge som har begått lovbrudd:

- **Utrede nærmere forholdet mellom frivillighet/hjelp og straff/tvang i forbindelse med gjennomføring av ungdomsoppfølging og ungdomsstraff.**
- **Utrede nærmere hvordan straffegjennomføring bedre kan tilrettelegges for unge 18 - 24 år ut fra deres behov i fengsel og i samfunn, samt sikre at den sårbare overgangen fra ungdomsenhet ved fylte 18 år til et ordinært fengsel blir best mulig tilrettelagt.**
- **Utrede om det bør etableres «Ungdomsteam» i fengsler – høyere sikkerhetsnivå.**
- **Utrede nærmere hvordan sektorene på tvers, kan løse de tverrgående utfordringene i oppfølgingen av barn og unge som begår alvorlig kriminalitet og som ikke får nødvendige og koordinerte tjenester for å hindre at de begår gjentatt kriminalitet.**

3. Bakgrunn

For å få en helhetlig innsats overfor barn og unge som begår, eller står i fare for å begå kriminelle handlinger, har Barne- og familiedepartementet, Justisdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet gitt likelydende oppdrag til relevante underlagte etater.

Oppdragets formål er å vurdere om de aktuelle sektorene har nødvendig mandat, ansvar og tiltak for å hindre at barn og unge begår alvorlige eller gjentatte kriminelle handlinger, og at barn og unge kommer ut av en kriminell løpebane.

Oppdraget skal gi grunnlag for å vurdere om dagens tiltak i de berørte sektorer er tilstrekkelige, om det er behov for endringer i dagens regelverk og hva som bør være de ulike sektorers ansvar.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har ansvar for å lede arbeidet på direktoratsnivå. Oppdraget inneholder flere deloppdrag (se punkt 3.2.)

I dette deloppdraget skal Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Helsedirektoratet (Hdir), Utdanningsdirektoratet (Udir), Politidirektoratet (POD), Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk), Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) og Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) utarbeide en **samlet vurdering av utfordringsbildet og komme med anbefalinger for departementenes videre arbeid**. Det er et svar på deloppdrag C i felles likelydende oppdrag til direktoratene, og i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets Tildelingsbrev til Bufdir 2019- Tillegg 8 punkt 8.3. Oppdrag 8.4 institusjoner med bevegelsesrestreksjoner besvares i en egen forsendelse.

3.1 Målgruppe for oppdraget

Målgruppe og alder for oppdraget er definert i samarbeid med Barne- og familiedepartementet (korrespondanse via e-post 10.09.2019). Den deles i to – hvor den ene gruppen omfatter barn og unge som begår alvorlig eller gjentatte kriminelle handlinger, mens den andre gruppen omfatter barn og unge som står i fare for å utvikle alvorlige atferdsvansker/normbrytende adferd.

Gruppe 1: Barn og unge som begår alvorlig eller gjentatte kriminelle handlinger.

Barn og unge som har kommet inn i en kriminell løpebane og som trenger hjelp/tiltak til å komme ut av denne og til å fungere i samfunnet. Her legger vi til grunn definisjonen av alvorlig og gjentatt kriminalitet etter barnevernloven § 4-24 første ledd. I forarbeidene til bestemmelsen står det at: «*Med "alvorlig kriminalitet" i første ledd menes i første rekke de tilfelle hvor det foreligger volds- eller sedelighetsforbrytelse av alvorlig karakter. Ved "gjentatt" kriminalitet er blant annet tenkt på de tilfelle hvor vedkommende har gjort seg skyldig i serier av tyverier eller hæververk*» (Barne- og familiedepartementet, 1992 s. 114).

Gruppe 2: Barn og unge som står i fare for å utvikle alvorlig atferdsvansker /normbrytende atferd

Barn og unge som står i fare for å begå kriminelle handlinger vil være barn som i tidlig alder har atferd som gir risiko for senere å utvikle alvorlige atferdsproblemer. Alvorlige atferdsvansker kan arte seg på flere ulike måter, se nærmere under definisjoner av atferdsvansker. I felles oppdragsbrev vises det også til normbrytende atferd. Vi legger til grunn at det må være en viss risiko for at barnet/ungdommen vil begå kriminalitet, for å være i målgruppen for dette oppdraget.

Målgruppen omfatter aldersspennet opp til 24 år, men med en særlig vekt på gruppen under 18 år, hvorav forebyggende tiltak retter seg mot alderen 3-18 år (står i fare for å begå lovbrudd) og behandlende tiltak retter seg mot aldersgruppen 12-24 år (begår lovbrudd). For begge grupper vil det være viktig å være oppmerksom på de særlige utfordringene som er knyttet til deltakelse og rekruttering til kriminelle miljøer.

Barn og unge kan være i begge målgruppene samtidig, barn og unge som begår eller har begått kriminalitet og er under etterforskning eller straffegjennomføring, vil alltid også være i målgruppen for å hindre ny kriminalitet. Slik kan både strafferettslig oppfølging og annen oppfølging gå parallelt.

3.1.1 Avgrensninger

Det fremgår av Bufdirs Tildelingsbrev 2019 – tillegg nr. 8 fra BFD at oppdraget avgrenses mot barn og ungdom med alvorlige psykiske lidelser som har begått eller med stor sannsynlighet vil begå alvorlige, skadelige handlinger rettet mot seg selv eller andre. Denne gruppen følges opp gjennom andre prosesser. Direktoratene har i Delrapport A operasjonalisert hvilke psykiske lidelser det avgrenses mot.¹

¹ Delrapport A pkt. 1.2.1. s. 6

Avgrensningen knyttes til at det er en kjent alvorlig psykisk lidelse, slik at leveransene på oppdraget fanger opp de barna/ungdommene som burde ha fått hjelp, men som ikke har blitt fanget opp i systemet, før for eksempel politiet kommer i kontakt med dem.

3.1.2 Atferdsvansker hos barn og unge - kjennetegn

Det brukes mange ulike begreper for atferdsproblemer, f.eks. atferdsvansker, problematferd, utagerende atferd og eksternaliserende vansker og det finnes ikke én allment akseptert definisjon (Aase, m.fl., 2020 s. 19).

Det er normalt at barn viser former for atferdsvansker i løpet av barndommen som et forsøk på å mestre utfordringer, teste grenser og utvikle sosiale ferdigheter (Kjøbli, 2017). Imidlertid vil noen barn og unge utvikle alvorlige problemer. Alvorlige atferdsproblemer viser seg som vedvarende fiendtlighet og gjentatt fysisk aggressiv atferd som ikke påvirkes nevneverdig av konsekvensene den utløser. Hos ungdom omfatter problemene lovbrudd, vold, rømming, skulk og motarbeiding av voksen autoritet (Ogden 2015 s. 16).

For å vurdere alvorlighetsgraden av atferdsproblemer skilles det mellom en utviklingspsykologisk og en medisinsk-diagnostisk forståelse. En utviklingspsykologisk tilnærming vektlegger en dimensjonal forståelse av atferdsproblemer. Det vil si at atferdsproblemene referer til en eksternaliserende atferd som betegnes som problematisk og normbrytende. Disse atferdsproblemene kan være innenfor eller utenfor diagnostisk område (Nøkleby, Johansen, Jardim & Muller, 2020a s. 8). I medisinsk-diagnostisk tilnærming benytter man seg av kategorisering av atferd. Her vil type og mengde alvorlighetsgrad være med på å bestemme hvor alvorlige barns vansker er. En klinisk utredning vil være med på å avgjøre om barnet faller innenfor diagnosekriteriene (Ogden, 2015).

3.1.3 Utviklingsbaner for atferdsvansker

Utvikling av alvorlige atferdsvansker hos barn og unge følger ulike utviklingsbaner. De bestemmes av når i livet problemene oppstår, sårbarhet hos barnet eller ungdommen og det sosiale miljøet de vokser opp i, som familie, skole og venner. Det er særlig to godt underbygde teorier om utviklingsmønstre: et *tidlig-start mønster* og et *sein-start mønster* (Moffitt, 1993). Barn som følger tidlig-start mønsteret anses som mer sårbare og eksponert for flere risikofaktorer eller ugunstige oppvekstbetingelser som dårlig foreldreskap,

omsorgssvikt eller emosjonell dysregulering sammenlignet med sein-start gruppen. Barn i denne gruppen viser tidlig et høyt nivå av eksternaliserende atferdsproblemer som f.eks. aggressiv, forstyrrende, og regelbrytende atferd. De er i betydelig risiko (30-50%) for å utvikle et eskalerende og vedvarende negativt atferdsmønster (Calkins & Keane, 2009; Fairchild, van Goozen, Calders & Goodyer, 2013). Mange har lærevansker, konsentrasjonsproblemer og problemer med selvkontroll, og får etter hvert ofte rusmiddelproblemer, mentale helseplager og mer alvorlige atferdsproblemer.

Det er antakelig en undergruppe i tidlig-start gruppen man bør være oppmerksom på. Barn med såkalte kalde og avvikende følelsesuttrykk (callous-unemotional traits, CU-trekk). I Norge antas dette å ramme én til to prosent av et årskull.² Barn som har slike trekk kjennetegnes ved at de viser mangel på empati og de viser også lite anger og skyldfølelse. Disse barna kan fort havne i trøbbel seinere i livet og stå for mye av den alvorlige kriminaliteten i samfunnet (Bjørnebekk & Kjøbli, 2016).

Unge som følger sein-start mønsteret viser atferdsproblemer først i ungdomsårene (fra 12-14 år alderen), men disse avtar vanligvis over tid inn mot tidlig voksen alder. I likhet med tidlig-start gruppen har de ofte problemer med selvkontroll, men sein-start mønsteret er mindre knyttet til nevropsykologiske faktorer (Ferguson, 2010). Sein-start mønsteret er mer vanlig og omfatter ca. 50% av de som blir anholdt for lovbrudd. Det er vanligvis forbigående og har trolig sine røtter i et «modningsgap» eller identitetssøking og av sosiale prosesser. Særlig fremprovosert av gruppepress fra problembelastede venner og svak grensesetting og tilsyn fra voksne (Silberg, Moore & Rutter, 2015).

3.1.4 Risiko- og beskyttelsesfaktorer

Det er mange faktorer som påvirker utviklingen av alvorlige atferdsproblemer hos barn og unge. Faktorene kan være både individuelle og kontekstuelle, i tillegg til sårbarheter og muligheter som den unge uferdige hjernen gir. Avhengig av hvilken innflytelse de har (negativ, positiv), omtales de som risiko- eller beskyttelsesfaktorer. En *risikofaktor* er aspekter ved oppvekstmiljøet til barnet, som er assosiert med økt sannsynlighet for en negativ utvikling (f.eks. atferdsproblemer eller kriminalitet). Mens en *beskyttende faktor* har motsatt effekt – den reduserer sannsynligheten for negative utfall (Lösel & Farrington, 2012).

² <https://www.nubu.no/aktuelt/barn-med-lite-empatisk-atferd-article2595-119.html>

En beskyttende faktor er ikke nødvendigvis det motsatte av en risikofaktor, og dens effekt kan variere med nivået av risiko. For eksempel, i en situasjon med lav risiko vil en beskyttende faktor ikke være særlig beskyttende fordi det ikke er behov for det, mens i en situasjon med høy risiko for alvorlige atferdsproblemer, vil en beskyttende faktor som gode foreldre-barn relasjoner ha større betydning (Aase m.fl., 2020 s. 33-36). Risiko- og beskyttelsesfaktorer omtales gjerne i relasjon til om de er på individ-, familie-, skole- og nærmiljønivå. Nærmere oversikt over disse er listet opp i FHI-rapporten (Aase m.fl., 2020, s. 34-36).

Sannsynligheten for alvorlige atferdsproblemer øker betraktelig dersom barnet/ungdommen eksponeres for flere samtidige eller suksessivt påfølgende risikofaktorer (Lengua, 2002). Jo mer støtte og jo flere beskyttende faktorer et risikoutsatt barn eksponeres for, jo mer motstandsdyktig mot en negativ utvikling vil barnet være.

Ettersom det å vokse opp med vold og manglende omsorg i hjemmet gir økt risiko for utvikling av alvorlige atferdsproblemer og kriminalitet (Aase m.fl., 2020 s. 35; Møller, 2018 s.36), er forebygging av vold i nære relasjoner og styrking av foreldres evne til å gi sine barn trygge oppvekstvilkår viktig forebygging også av barne- og ungdomskriminalitet.

3.1.5 Kriminell løpebane

Når barn og unge begår sitt første lovbrudd i svært ung alder kan det være en indikasjon på at det er flere ting som har vært galt. Ulike problemer i tidlig barndom forekommer ofte hos barn som senere begår kriminalitet (Caspi m.fl., 2016; Moffitt, 1993).

I rapporten Barn, unge og kriminalitet skriver forfatterne: «*De aller fleste av dem som begår kriminelle handlinger, utfører nokså få lovbrudd, mens noen få personer begår svært mange. På et eller annet nivå kan vi da begynne å snakke om en kriminell livsstil, eller at de har en «lovbruddskarriere»*» (Aase m.fl., 2020 s. 25).

Det er en liten gruppe av lovbrysterne som er ansvarlige for størsteparten av de registrerte lovbruddene. Den gruppen begynner gjerne sin karriere tidlig og fortsetter som aktive lovbrystere godt opp i voksen alder (Skardhamar, 2004).

Den mest aktive gruppen har en langt lavere debutalder enn andre, der halvparten er registrert allerede innen det året de fyller 15 år. En betydelig andel av disse har vært i kontakt med politiet allerede før de har nådd kriminell lavalder. Det er også en tendens til at jo flere lovbrudd man har begått, desto lavere var debutalderen for kriminalitet. Innen de når slutten av tenårene, den alderen lovbrudd forekommer oftest i den generelle befolkningen, er de allerede godt på vei inn i det som kan utvikle seg til å bli en tyngre kriminell løpebane. (Aase m.fl., 2020 s.24).

3.2 Organisering av oppdraget og tidligere leveranser

Buudir har ansvar for å lede arbeidet på direktoratnivå. Det har vært etablert samarbeid mellom direktoratene gjennom møter og skriftlige leveranser. Oppdraget består av følgende deloppdrag:

- Deloppdrag A – sektorenes ansvar og tilbud

I deloppdrag A (8.1 i Tildelingsbrev 2019 – Tillegg nr. 8), ble sektorenes ansvar og tilbud til målgruppen kartlagt. Buudir fikk ansvar for å utarbeide en samlet vurdering, om det var uklart, overlappende eller eventuelt lite hensiktsmessig. Dette innebar å vurdere om det samlede tilbudet til målgruppen er dekkende, herunder vurdere grensesnitt, eventuelle hull og samhandlingsutfordringer mellom sektorene. Arbeidet resulterte i Sluttrapport fra deloppdrag A- Kartlegging og vurdering av sektorenes ansvar og tilbud til målgruppen.

- Deloppdrag B - ekspertkonferanse

I deloppdrag B (8.2 i Tildelingsbrev 2019- Tillegg nr. 8), fikk Buudir hovedansvar for å gjennomføre en ekspertkonferanse med oppsummering. Konferansen skulle ta sikte på å presentere nasjonal og internasjonal frontforskning på temaet. Konferansen ble avlyst på grunn av situasjonen med koronapandemien. Det ble derfor besluttet at FHI skulle lage en rapport med oppsummeringer basert på innleggene, i tillegg til de andre leveransene, sluttrapport A og oversikten over systematiske oversikter (Berg, Johansen, Jardim, Forsetlund, & Nguyen 2020). Arbeidet resulterte i rapporten Barn, unge og kriminalitet: hvordan forhindre at barn og unge kommer inn i eller fortsetter med en kriminell løpebane? Oppsummering og vurdering av virksomme tiltak, behandling og organisering (Aase m.fl., 2020).

- Deloppdrag C – denne leveransen: Utfordringer og anbefalinger

Bakgrunn

I deloppdrag C (8.3 i Tildelingsbrev 2019- Tillegg nr. 8), fikk Bufdir ansvar i samarbeid med de øvrige direktoratene å gi en samlet vurdering av utfordringer på bakgrunn av kunnskapsgrunnlagene fra de ulike deloppdragene samt gi anbefaling for departementenes videre arbeid. Denne rapporten er et svar på deloppdrag C.

Arbeidet med deloppdrag A og C har inngått i 0-24 samarbeidet både på departements- og direktoratsnivå, jf. oppdragsteksten. Bufdir har holdt styringsgruppa i 0-24 samarbeidet orientert om arbeidet.

I arbeidet med deloppdrag A bidro alle direktoratene med tekst, og det var flere arbeidsgruppemøter. Både i arbeidet med deloppdrag A og C har Bufdir sammenfattet tekst og de andre direktoratene har fått anledning til å kommentere og gi innspill til teksten. I arbeid med deloppdrag C har det vært et mål at direktoratene leverer felles anbefalinger til departementene. Det har derfor vært et møte på saksbehandlernivå for å drøfte anbefalinger og deretter et møte på direktørnivå for å komme frem til felles anbefalinger.

Departementene har behov for et oppdatert kunnskapsgrunnlag for å vurdere hva som er et helhetlig og godt tilbud til denne gruppen. Vurderingen av utfordringsbildet og anbefalinger til departementene baseres derfor på følgende kunnskapsgrunnlag fra tidligere leveranser:

1. Delrapport A i felles oppdragsbeskrivelse. *Arbeid med barn og unge som begår, eller står i fare for å begå kriminelle handlinger: Kartlegging og vurdering av sektorenes ansvar og tilbud til målgruppen*. Bufdir 30.04.2020. (upublisert rapport).
2. Berg, R.C., Johansen, T.B., Jardim, P.S.J., Forsetlund, L., & Nguyen, L. (2020) *Tiltak for barn og unge med atferdsvansker eller som har begått kriminelle handlinger: en oversikt over systematiske oversikter*. Oslo: Folkehelseinstituttet [FHI]. Hentet fra: <https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2020/tiltak-for-barn-og-unge-med-atferdsvansker-eller-som-har-begatt-kriminelle-handlinger-rapport-2020.pdf>
3. Deloitte (2019). *Kartlegging av institusjonstilbud i Norge og utvalgte land: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*. Endelig rapport. Hentet fra: <https://bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005108>
4. Aase, H., Lønnum, K., Sørli, M-A., Hagen, K.A., Gustavson, K. & Utgarden, I-H. (2020). *Barn, unge og kriminalitet: Hvordan forhindre at barn og unge kommer inn i eller fortsetter med en kriminell løpebane? Oppsummering og vurdering av virksomme tiltak, behandling og organisering*. Oslo: Folkehelseinstituttet. Hentet fra: <https://bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005200>

I tillegg har Bufdir hatt tilleggsbestillinger til FHI og fått følgende rapporter:

1. Blaasvær, N., Muller, A., Zinöcker, S. & Jardim, P.S.J. (2020). *Dypdykk oppsummeringen om atferdsvansker hos barn og unge (Berg 2020)*. Rapport – 2020. Oslo: Folkehelseinstituttet. Hentet fra: <https://bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005202>
2. Muller, A.E., Jardim, P.S.J. & Ames, H. (2020a). *Bruk av lukkede institusjoner: omtaler over seks kunnskapsoppsummeringer*. Rapport – 2020. Oslo: Folkehelseinstituttet. Hentet fra: <https://bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005204>
3. Muller AE, Jardim PSJ, Ames H, Zinöcker S. (2020b) *Bruk av lukkede institusjoner: systematisk litteratursøk med sortering*. Rapport – 2020. Oslo: Folkehelseinstituttet. Hentet fra: <https://bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005201>
4. Nøkleby, H., Johansen, T.B., Jardim, P.S.J & Muller, A. (2020a). *Forekomst og behandling av atferdsforstyrrelser: en hurtigoversikt*. Rapport – 2020. Oslo: Folkehelseinstituttet. Hentet fra: <https://bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005203>

3.3 Kort oppsummering av kryssnasjonal kartlegging

Det ble gjennomført en kartlegging av ulike forhold ved institusjonstilbudet til barn og unge i fem land – Norge, Sverige, Danmark, England og Nederland med formål om å innhente kunnskap om institusjonstilbudet i landene med særlig vekt på tilbud til barn og unge med alvorlige atferdsproblemer, herunder kriminalitet og rus (Deloitte, 2019). Rapporten er deskriptiv, og inneholder ikke vurderinger eller anbefalinger.

3.3.1 Hovedfunnene fra kartleggingen

Kartleggingen viser at Norge er det eneste landet hvor staten har en sentral rolle i å styre, drifte og i stor grad finansiere hele institusjonstilbudet. Alle landene opplyser om økende utfordringer knyttet til å gi barn og unge med særlig komplekse problemer et hensiktsmessig institusjonstilbud. Landene som inngikk i undersøkelsen, har hatt en samlet nedgang i institusjonsbruken over tid. Det er likevel betydelige forskjeller mellom landene når det gjelder omfanget av bruk av institusjon som plasseringssted for barn og unge som

ikke kan bo hjemme. Norge skiller seg fra de andre landene i undersøkelsen når det gjelder hvordan institusjonstilbudet til barn og unge er innrettet, for eksempel ved at Norge er det landet med lavest andel barn og unge i institusjon. Norge er også det eneste landet som ikke har etablert sikrede eller låsbare institusjoner til unge med alvorlige atferdsproblemer. Barn og unge i norske institusjoner går på den lokale skolen, mens barn og unge i de sikrede eller låsbare institusjonene i de andre landene har egne skoletilbud inne på institusjonsområdet. I Norge er det innført en målgruppedifferensiering for atferd- og rusmålgruppene, mens i de andre landene i undersøkelsen har i mindre grad systematisert slik målgruppedifferensiering.

Land som har etablert lukkede eller sikrede institusjonstilbud, erfarer stor etterspørsel etter disse. I både Sverige og Danmark rapporteres det om svært høyt belegg i låsbare og sikrede institusjoner. Undersøkelsen viser også at en stadig større andel av ungdommene i lukkede og sikrede institusjoner utgjøres av unge som er plassert der på velferdsmessig grunnlag etter beslutning fra kommunen (og ikke på strafferettslig grunnlag). Det lukkede institusjonstilbudet er en svært liten andel, under ti prosent, av det totale antallet institusjonsplasseringer i alle landene. Adgangen til bruk av tvang og andre inngripende tiltak varierer mellom landene og mellom målgrupper i institusjonene. Norge har et av de mer restriktive lovverkene på dette område. I alle landene øker adgangen til bruk av fysisk makt og andre inngripende tiltak med alvorlighets- eller sikringsnivået i institusjonene.

Undersøkelsen viser at det er tydelige forskjeller mellom landene i omfanget av bruk av fengselsstraff for kriminelle barn og unge. I alle landene finner man ulike strafferettslige tiltak som er ment å fungere som alternativer til fengselsstraff/opphold i fengsel.

3.3.2 Kort vurdering av kryssnasjonal kartlegging

Som en del av arbeidet med kartleggingen deltok en liten gruppe ansatte i Bufdir på flere besøk ved institusjoner i de andre landene. Formålet med besøkene var blant annet erfaringsutveksling og læring for videreutvikling og bedre kvalitet av norske barneverninstitusjoner.

Bufdirs erfaringer viste at det var flere likhetspunkter mellom Norge og de andre landene. Alle beskrev en økende kompleksitet i barnegruppen og nye utfordringer knyttet til sosiale medier. Videre var alle opptatt av de samme grunnkomponentene, som medvirkning og åpenhet. Det viste seg likevel at til tross for relativt like idealer på tvers av landene, ble innholdet praktisert forskjellig. For eksempel var det et ideal i Nederland om åpenhet, i praksis viste det seg at barna var innelåst om natten, videre var de også opptatt

Bakgrunn

av å gjøre institusjonen hjemmekoselig, men hadde for eksempel støpte møbler for å motvirke at møbler ble kastet ved utagering.

Som vist til hadde ikke de andre landene et system for målgruppedifferensiering slik Norge har. Dette medførte at det kunne være mer tilfeldig hvor et barn ble plassert. Det kunne også medføre uheldige kombinasjoner av plasseringer, som for eksempel at en som var utsatt for overgrep ble plassert sammen med en som hadde utført overgrep, og at barn med rusutfordringer ble plassert med barn som ikke hadde det. Barna ble til dels plassert ut ifra hvor det var ledig plass.

Det foreligger solid kunnskap om negativ læring mellom barn som har ulike atferdsproblemer (Whittaker, Holmes, Del Valle m.fl., 2017). Den norske målgruppedifferensiering bygger på denne kunnskapen. En tilfeldig blanding av barn med ulike utfordringer gir større risiko for negativ læring og dermed forverring av barnets problemer. Dette bekrefter at Norge har et system som i større grad enn andre land undersøkelsen omfatter ivaretar det enkelte barns rettssikkerhet, og gir denne gruppen barn bedre muligheter for å redusere atferdsvansker gjennom mer målrettet behandling.

Undersøkelsen viste at styringen av institusjonene var mer fragmentert i de andre landene. De andre lands myndigheter hadde i liten grad påvirkning på innholdet i institusjonene. Norge har i større grad mulighet til å styre utviklingen når det gjelder både innhold og kvalitet i tjenestene. Dette bekrefter på en positiv måte den styringsmodellen Norge har, og som gir større muligheter til å standardisere tilbudet og ivareta prinsippet om likeverdige tjenester.

Som Norge, beskrev også de andre landene økende komplekse utfordringer i barnegruppen, men det kom også frem at de andre landene til dels hadde tilgang til et større, og sterkere sett med virkemidler, herunder juridiske virkemidler. Dette medførte at noen av de andre landene kunne sette andre rammer rundt barnet, for eksempel i begrensning av elektroniske hjelpemidler og større oppmerksomhet knyttet til strammere struktur og tilbud til barna, enn norsk barnevern har anledning til. For den begrensede gruppen barn som står i fare for eller begår alvorlig kriminalitet kan dette være virkemidler det er behov for å se nærmere på.

3.4 Kort oppsummering av kunnskapsgrunnlaget fra forskning

FHI fikk i oppdrag fra Bufdir om å utføre en systematisk oversikt om effekten av tiltak for barn og unge med atferdsvansker eller som har begått kriminelle handlinger (Berg m.fl., 2020). Det ble funnet flere

systematiske oversikter på temaet og som ble oppsummert med en metode som beskrives nærmere i rapporten: *Slik oppsummer vi forskning* (Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten, 2015).

Åtte systematiske oversikter ble inkluderte, med resultater for 74 ulike tiltak for omtrent 50 000 barn og unge under 18 år.

Hovedresultatene, hvor det er størst tillit til kvaliteten på dokumentasjonen, basert på GRADE vurderinger (Vist, Sæterdal, Vandvik & Flottorp, 2013) viser at det er sannsynlig at:

- psykososiale tiltak som involverer foreldre, gir en reduksjon i atferdsvansker hos barn
- psykososiale multisystemiske tiltak (dvs. at innsatsene rettes mot flere sosiale systemer, f.eks. foreldre og barn) gir en reduksjon i atferdsvansker hos tenåringer
- funksjonell familieterapi gir en reduksjon i atferdsvansker hos unge som har atferdsvansker og rusmisbruk
- foreldreveiledning gir en reduksjon i atferdsvansker hos barn
- familiebaserte tiltak gir en reduksjon i antisosial atferd, slik som lovbrudd, hos unge som har begått alvorlige lovbrudd

Også andre tiltak virker lovende, slik som funksjonell familieterapi når det gjelder forebygging av nye lovovertrедelser hos unge, men virkning på disse tiltakene er noe usikkert. Nærmere detaljer om effekt av tiltak finnes i kapittel 6.

For praksisfeltet og beslutningstakere er det viktig å merke seg den vedvarende positive virkningen av familiebaserte tiltak. Det gjelder særlig foreldreveiledning, slik at de gjennom å gjøre endringer i egen oppdragspraksis kan veilede barna til endringer i atferd.

3.5 Kort oppsummering fra skrivegruppen etter den planlagte ekspertkonferansen

I 2019 fikk Folkehelseinstituttet (FHI) oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) om å arrangere en ekspertkonferanse hvor frontforskning skulle presenteres om hvordan forhindre at barn i risiko starter med kriminalitet eller fortsetter i en kriminell løpebane.

På grunn av smittevernregler i forbindelse med covid-19 pandemien måtte konferansen avlyses. FHI har derfor utarbeidet en rapport basert på skriftlige innspill fra nasjonale og internasjonale eksperter som skulle vært foredragsholdere på konferansen, relevante kunnskapsoppsummeringer og forskning,

forfattergruppens egen kompetanse, og på kunnskap og erfaringer fremkommet gjennom drøftinger og innspill fra bruker- og referansegruppene. Rapporten presenterer frontforskning som har bred og solid støtte slik det fremkommer i oppsummert kunnskap og grundige evalueringer. Forebyggende tiltak og behandling på henholdsvis selektert og indikert nivå er inkludert. I tillegg er spesifikke tema som institusjonsbehandling, kartlegging av risiko, traumebevisst omsorg og behandling, gjengkriminalitet, samt betydningen av organisering og ledelse inkludert, etter ønske fra Bufdir. Forfattergruppen har videre inkludert implementering som en viktig faktor for at tiltak og behandling skal virke etter intensjonen.

Rapporten ser særlig på tiltak for å forebygge og behandle alvorlige atferdsproblemer og kriminalitet, men også på forutsetninger for god forebygging og behandling. FHI vektlegger også betydningen av å arbeide universelt forebyggende slik at man kanskje forhindrer at en del barn som kan være i risiko for å utvikle atferdsproblemer faktisk gjør det. Til slutt i rapporten har de gitt anbefalinger til det videre arbeidet på feltet samt områder det er behov mer forskning på.

3.6 Sammenheng med andre store oppgaver

3.6.1 Barnevernsreform

Det overordnede målet med barnevernsreformen er at flere barn skal få rett hjelp til rett tid, og tjenestetilbudet i større grad tilpasses lokale behov. Barnevernsreformen skal bidra til sterkere prioritering av tidlig innsats og forebygging i kommunene, og mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning. Reformen innebærer en overføring av oppgaver og økonomisk ansvar fra stat til kommune gjennom økte egenandeler for kommunenes kjøp av statlige barnevernstjenester. Målet er at kommunene med et større betalingsansvar får sterkere insentiver til å jobbe forebyggende, noe som vil innebære en vridning i tiltaksbruk fra dyre statlige tiltak til forebyggende og billigere tiltak.

Et viktig premiss som ligger til grunn for barnevernsreformen er kommunenes nærhet til familiene og at dette gir et godt utgangspunkt for innsikt i barnas og foreldrenes behov, mulighet for strategisk tiltaksutvikling og samarbeid med andre slik at tiltaksporteføljen er riktig. Bufdir vurderer at mange kommuner må gjøre store endringer for å nå målene i reformen. De små kommunene vil kunne ha større utfordringer med å nå målene. Dreining i tiltaksbruk tar tid, samtidig som barn og unge må få nødvendig hjelp fra barnevernet når de trenger det. Det er en risiko for at utsatte barn og ungdom ikke får det tilbudet

de har krav på i kommuner med allerede sårbar økonomi, og at kommunene ikke satser tilstrekkelig på tidlig innsats og forebygging. På lang sikt kan dette føre til betydelige større utfordringer for barna det gjelder og dertil økte utgifter for samfunnet gjennom mer inngripende, kostbare tiltak over lenger tid.

Noen viktige forutsetninger for å nå målene i barnevernsreformen er kompetanseheving, lokal forankring og god styring av det kommunale barnevernet.

3.6.2 Forberedelse til ny handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet

Justis- og beredskapsdepartementet utarbeider, i samarbeid med Barne- og familiedepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kulturdepartementet, en handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet. Målgruppen for planen er barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminalitet.

Å forebygge kriminalitet krever en bred tilnærming og er således et felles ansvar for offentlig sektor på alle nivå, private aktører og sivilsamfunnet. Kriminalitetsforebyggende arbeid krever hensiktsmessige samarbeidsstrukturer. Samlet og koordinert innsats fra relevante aktører effektiviserer forebyggingen og reduserer kriminaliteten.

Gjennom en helhetlig, forebyggende og tverrsektoriell innsats blir behovet for reparasjon mindre. Det som forebygger utenforskap, lavinntekt, frafall, rusproblemer og psykisk uhelse, kan også forebygge kriminalitet. Mye av det som gjøres i et velferdsperspektiv bidrar derfor, direkte eller indirekte, til forebygging av kriminalitet. For å lykkes i det forebyggende arbeidet er forpliktende samarbeid på tvers av ulike sektorer nødvendig. For barn og unge som begår kriminalitet eller befinner seg i en sårbar livssituasjon, må samfunnet gripe tidlig inn med tiltak som virker. Det er nødvendig å finne fram til årsakene til kriminalitet, identifisere risiko- og beskyttelsesmekanismer og ta i bruk den kunnskapen vi har for å få virkningsfulle og treffsikre tiltak.

Handlingsplanen skal hovedsakelig oppsummere allerede iverksatte prosesser og tiltak av betydning for innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet. Målet med handlingsplanen er å øke forståelsen og engasjementet for forebygging av barne- og ungdomskriminalitet i alle sektorer og forvaltningsnivåer, i privat sektor og frivillig sektor. Planen inneholder både tiltak som direkte og indirekte forebygger barne- og ungdomskriminalitet, i tillegg til særskilte tiltak rettet mot barn og unge som begår lovbrudd.

3.6.3 Høring - forslag til endringer i reglene for ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

Justis- og beredskapsdepartementet har sendt til høring et forslag til endringer i konfliktrådsloven, straffeloven, straffeprosessloven mv. Endringsforslagene knytter seg i hovedsak til de strafferettslige reaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging (U-18reaksjoner). Høringsfristen er 1.12.20. Forslagene går i hovedsak ut på tiltak for å forbedre ordningen med ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Videre foreslås det utvidet adgang til bruk av tvangsmidler (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020. s. 7-8).

3.6.4 Rusreformen

Regjeringen oppnevnte i 2018 et utvalg for å forberede gjennomføringen av regjeringens rusreform. Rusreformen skal sikre et bedre tilbud til personer med rusproblemer og avhengighet, der ansvaret for samfunnets reaksjon på bruk og besittelse av illegale rusmidler til eget bruk overføres fra justissektoren til helsetjenesten. Rusreformutvalget har levert NOU 2019:26 (Rusreform- fra straff til hjelp). Utvalget foreslår en ny modell med en tredelt struktur som innebærer en avkriminalisering av bruk av narkotika og erverv og innehav av narkotika til egen bruk. Den første delen er et pålegg om møteplikt for rådgivningsenheten, som er foreslått opprettet i kommuner forankret i de ordinære helse- og velferdstjenestene, med hovedansvaret lagt til det kommunale forvaltningsnivået. Den andre delen er selve møtet, hvor det vil bli gitt generell informasjon om narkotikaforbudet, konsekvenser av narkotikabruk og offentlige hjelpetilbud. Dersom personen samtykker, kan det gjennomføres en kartlegging og individuelt tilpasset rådgivning. Den siste delen er ytterligere oppfølging og behandling basert på den enkeltes behov og samtykke. Helse- og omsorgsdepartementet sendte rusreformutvalgets innstilling på høring våren 2020 og saken er under behandling i departementet.

3.6.5 0-24 samarbeidet - varige strukturer

I 0-24- samarbeidet³ er det overordnede formålet bedre samordning og samarbeid på nasjonalt nivå, for å legge bedre til rette for og stimulere til en mer helhetlig innsats for barn og unge mellom 0 og 24 år og deres familier i kommunene. 0-24- samarbeidet avsluttes i 2020, og direktoratene utreder nå hva

³ Les mer om 0-24 samarbeidet her: <https://0-24-samarbeidet.no/om-oss>

direktoratene og departementene bør gjøre for å få et godt og varig samarbeid om utsatte barn og unge fremover. Sluttrapport for arbeidet skal leveres departementene 15.12.2020.⁴

3.6.6 Pågående prosesser i Arbeids- og velferdssektoren

Arbeids- og velferdsdirektoratet har tre pågående tiltak som har betydning for dette arbeidet. Det er opprettet en nasjonal veiledningsfunksjon ved NAV Grünerløkka, som har et råd- og veiledningsansvar overfor andre NAV-kontor på feltet radikalisering og ekstremisme. NAV har også laget en veileder mot vold i nære relasjoner, som er gjort kjent ved landets NAV-kontor. Det skal utvikles kompetansemateriell som en videreføring av arbeidet med veilederen. I tillegg foreligger det en samarbeidsavtale mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten. NAV-veileder i fengsel har ansvar for at alle innsatte som ønsker kontakt med NAV får en mottakssamtale med NAV-veileder i fengsel.

⁴ <https://0-24-samarbeidet.no/prosjekt/0-24-prosjekt-i-finnmark-2/>

4. Omfang

4.1 Forekomst av atferdsvansker

Det finnes ikke et enhetlig system for å kartlegge og rapportere forekomst av atferdsvansker, det gjør det vanskelig å beregne forekomsten (Aase m.fl., 2020 s. 21). En systematisk oversikt over oversikter (Berg m.fl., 2020) viser til studier fra Europa og Nord-Amerika som finner at 1-3% av jenter og 2-5% av gutter har alvorlige atferdsvansker, og at andelen øker i pubertetsalder.

Når det gjelder diagnostiserbare tilstander, er det beregnet at 1,8% har opposisjonell atferdsforstyrrelse og 1,7% har alvorlig atferdsforstyrrelse i Norge (Skogen & Torvik, 2013 s. 19).

FHI utførte en hurtigoversikt for å få oppdaterte tall om forekomst og behandling av atferdsforstyrrelser og atferdsproblemer hos barn og unge, basert på nordiske studier (Nøkleby m.fl. 2020a). De inkluderte totalt 29 studier om forekomst av ulike atferdsforstyrrelser eller atferdsproblemer fra land i Norden. Siden nesten alle studiene var basert på pasientregisterdata fremfor befolkningsdata, var det ikke meningsfullt å beregne en samlet forekomst for atferdsforstyrrelser som kan sammenlignes med en samlet forekomst fra 2013. De to studiene av diagnostiserte atferdsforstyrrelser i befolkningsutvalg viste en forekomst på 1,5 prosent i aldersgruppen 5-7 år, og 2,5 prosent i aldersgruppen 9-12 år.

Når det gjelder antall barn og unge i Norge som mottar hjelp for atferdsforstyrrelser og atferdsproblemer så har det vært en økning fra 2012 til 2019 i antall som har fått FFT, PMTO, TFCO, mens det er ingen endringer for henvisning til psykisk helsevern, plassering i barnevernsinstitusjon, behandling med MST eller De Utrolige Årene (Nøkleby m.fl., 2020a s. 28).

Beregning av en overensstemmelse av forekomst av atferdsvansker og antall som mottar hjelp er utfordrende og derfor usikker. Allikevel mener forfatterne av hurtigoversikten at det fins et gap mellom antallet som er beregnet til å ha atferdsforstyrrelser/problemer og antallet som får behandling eller hjelp.

Hyperkinetiske forstyrrelser (ADHD) utgjorde den største diagnosekategorien blant gutter i alle aldersgrupper både i 2013 og 2017. Andelen avtok imidlertid med økende alder. Samme tendens gjaldt for atferdsforstyrrelser. Henvisningsmønsteret endrer seg for gutter med økende alder. Og ungdom som sliter psykisk oppsøker i mindre grad hjelp enn de som ikke sliter. (Pedersen, 2018).

4.2 Omfang og utvikling av kriminalitet blant barn og unge

De siste 10 til 15 årene har det vært en nedgang i den registrerte ungdomskriminaliteten totalt sett. Dette er i stort samme trend som den generelle kriminalitetsutviklingen. Samtidig har barne- og ungdomsbefolkningen økt.⁵ Forskere har forklart noe av nedgangen med fremveksten av en ny ungdomsrolle og en skikkelighetstrend. De siste par årene har imidlertid forskere og politidistrikter registrert en endring ved at ungdomskriminaliteten igjen viser tendens til økning.

For å kunne belyse utviklingen i og omfang av ungdomskriminalitet, er det to empiriske kilder som gjengis nedenfor: landsrepresentative surveyundersøkelser blant ungdom og informasjon fra politiets registreringer av siktelsler.

Fordelen med surveyundersøkelser som Ungdata, er at vi får innsikt i ungdommenes oppfatning og egne beretninger om livshendelser og arenaer de ferdes på. Når det gjelder handlinger som oppfattes som anti-sosiale eller ulovlige, er det store mørketall i den offisielt registrerte statistikken, særlig når det gjelder mindre alvorlig kriminalitet. Dermed kan ungdommenes selvrapportering bidra til å fylle ut bildet den offisielle kriminalitetsstatistikken gir, og gi et frempek på videre utviklingstrekk som ikke kommer til syne i politiets eller domstolenes registreringer før noen år etterpå.

Samtidig er det en utfordring i å bruke selvrapporterte data for å belyse ungdomskriminalitet. Siden denne undersøkelsen gjennomføres i skoletiden, vil alle de som har stort fravær som regel ikke delta. Dette gjelder 5 – 10 prosent av barn og unge som er aktuelle for ungdataundersøkelsen. Vi vet samtidig at denne gruppen er overrepresentert med hensyn til anti-sosiale og kriminelle handlinger. Dermed vil ikke Ungdata fange opp denne viktige gruppens handlinger og erfaringer.

En annen utfordring er at vi gjennom Ungdata kun får tilgang til ungdommenes egne erfaringer på bakgrunn av hva de velger å rapportere om. Det er rimelig å anta at noen ungdommer ønsker å være selektive med hensyn til hva de gir fra seg av informasjon. Selv om undersøkelsen er anonym, er det likevel grunn til å anta at en del ungdommer ikke tør fortelle fritt i slike undersøkelser uansett. Skjevt frafall og underrapportering medfører derfor at Ungdata ikke kan gi et helt representativt bilde av ungdoms anti-

⁵ Som et eksempel var den registrerte ungdomskriminaliteten i Oslo høyere i perioden 2005-2009 enn i 2019, sett i forhold til størrelsen på ungdomsbefolkningen. Befolkningen i alderen 10-17 år i Oslo kommune økte med i overkant av 10 000 fra 2005 til 2019.

Omfang

sosiale eller kriminelle erfaringer. I tillegg har forskerne heller ikke kontroll på dem som oppgir kriminelle handlinger uten at de har funnet sted (såkalt falske positive).

For å forstå utviklingen i og omfang av kriminalitet, er det derfor viktig å være klar over hva slags empiri Ungdata inneholder og for hvem dataene er representative for. Siden Ungdata antagelig ikke er representativ nok for ungdom med høyt skolefravær og som er i gang med en kriminell løpebane eller har deltatt i mer alvorlig kriminalitet, kan den offisielle kriminalitetsstatistikken gi et bedre bilde av denne gruppen. Samtidig er det viktig å være klar over at heller ikke den offisielle statistikken gir et entydig eller representativt bilde av omfang og utvikling. Grunnen til dette er at mørketallene er store, særlig mindre alvorlig kriminalitet kommer ikke til syne i denne statistikken. På den annen side; dersom både data fra selvrapportering gjennom Ungdata og den offisielle statistikken peker i samme retning, styrker dette begge kildenes gyldighet og evne til å belyse utvikling over tid.

4.2.1 Hva viser surveydata?

Ungdataundersøkelsen viser noen utviklingstrekk som kan indikere en økning i anti-sosial atferd og kriminelle handlinger. Data fra 2019-undersøkelsen viser at det er en økt andel barn og unge som bedriver hæverk og naskeri, økt bruk av cannabis og økning i omfang av vold, trusler om vold. Rapporten viser også at færre ungdommer trives på skolen, og at det er et økende antall ungdommer som oppfatter skolen som kjedelig. Det er for tidlig å si om dette representerer en trend eller om vi har å gjøre med en midlertidig variasjon. Årets Ungdata undersøkelse viser imidlertid at ungdomskriminalitet som nasking, hæverk, skulking og bruk av cannabis flater ut. Samtidig er det for tidlig å konkludere om dette er et uttrykk for en varig endring, for det kan ha sammenheng med at undersøkelsen ble mer begrenset grunnet koronasituasjonen (Bakken, 2020).

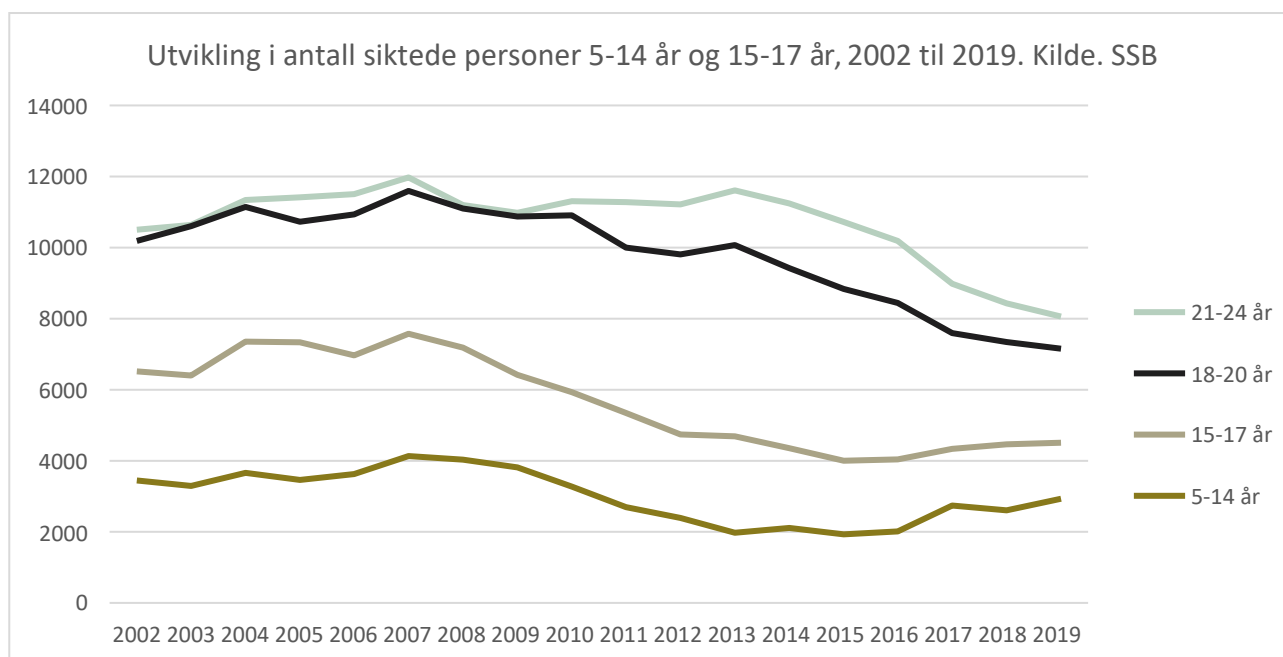
Ungdommene i Ungdata-undersøkelsen blir ikke direkte spurt om de har utført kriminelle handlinger, men derimot spurt om regelbrudd der noen av hendelsene kan karakteriseres som mindre alvorlig kriminalitet. Dette gjelder spørsmål knyttet til hæverk, tagging og nasking. I 2020-undersøkelsen svarer en av ti at de har nasket, nesten ti prosent har utført hæverk mens fire prosent oppgir å ha tagget ulovlig. Guttene er klart overrepresentert ved at de dobbelt så ofte oppgir å ha utført disse handlingene sammenlignet med jentene.

Omfang

I 2020 -undersøkelsen rapporterer i underkant av ti prosent av gutter i 10. klasse at de har brukt cannabis i løpet av siste året. Underveis i videregående opplæring øker denne andelen med fem prosentpoeng for hvert trinn, og blant avgangselevne oppgir en av fire elever at de har brukt cannabis siste året. Jenter rapporterer i mindre grad om bruk av cannabis enn gutter, men også blant jentene øker bruken jevnt med alder, fra fem prosent blant jenter i 10. klasse til fjorten prosent blant avgangselevne i videregående.

4.2.2 Hva viser den offisielle kriminalitetsstatistikken?

Figuren nedenfor angir et overordnet bilde av utvikling i antall *siktede personer* i fire aldergrupper for årene 2002- 2019



Denne statistikken viser at kriminaliteten blant barn og unge under 17 år har gått kraftig ned i perioden 2007 til 2013-2016 (nedgangen utgjør om lag 50 prosent), for deretter å øke igjen frem til 2019. I 2019 ble nesten 3000 barn og unge under 15 år siktet for et eller flere lovbrudd, noe som representerer en økning på 45 prosent i løpet av de tre siste årene. Tilsvarende ble 4500 siktet i aldergruppen 15 – 17 år i 2019, noe som utgjør en økning på 12 prosent sammenlignet med 2016.

Omfang

Når det gjelder den generelle tendensen, er dermed funn fra Ungdata i samsvar med den offisielle kriminalitetsstatistikken. Dette er interessant med tanke på Ungdatas rolle som termometer på videre utvikling i ungdomskriminalitet. Hvorvidt økningen vi ser de siste par årene er starten på en ny økning i ungdomskriminaliteten eller om antall unge med siktelse stabiliserer seg, er uvisst. Samtidig; hvis vi ser på utviklingen i antall personer med siktelse i aldersgruppen 18 – 24 år, kan dette gi et mulig frempek for utvikling i de yngre aldersgruppene med hensyn til om de fortsetter sin kriminelle løpebane. Blant unge i alderen 18 – 24 år, finner vi også en kraftig nedgang i antall siktede, men nedgangen skjer tre år senere enn for de yngre aldersgruppene og fortsetter hele perioden vi har data for. Nedgangen i denne aldersgruppen er på om lag 30 prosent. En tolkning av disse tendensene er at de som ble siktet ved 15 – 17 års alder, ikke blir siktet for nye lovbrudd tre år senere.

Årsakene til endringene i kriminaliteten blant barn og unge er sammensatte og kan skyldes mange forhold. Generelle årsaker til endringer kan være at kriminaliteten blant barn og unge reelt sett øker eller går ned og/eller at færre eller flere forhold avdekkes. Befolkningens anmeldeshyppighet og politiets innsats og fokusområdet vil også kunne påvirke utviklingen.

Det er en liten gruppe ungdommer som står for store deler av økningen. Vi ser derfor at en økende andel barn og unge er lovlydige, mens en liten gruppe begår mange lovbrudd. Politiets analyser (Politiet, 2020) viser at barn og unge som var registrert med tre eller flere lovbrudd stod bak 56 prosent av samtlige registrerte forhold med unge gjerningspersoner i 2019. En liten andel av disse barna og ungdommene begår svært mange lovbrudd. Det er knyttet særlig bekymring til disse.

Selv om majoriteten av barn og unge er lovlydige samfunnsborgere, er det altså tegn som tyder på en negativ utvikling i enkelte ungdomsmiljøer, der det danner seg grupperinger som begår lovbrudd i fellesskap. Særlig i Østlandsområdet ser man en fremvekst av flere nettverk blant ungdom som begår ulike typer kriminalitet, både vold, ran og narkotikahandel. Og selv om gruppen er liten, kan den skape utrygghet og store utfordringer i lokalmiljøer.

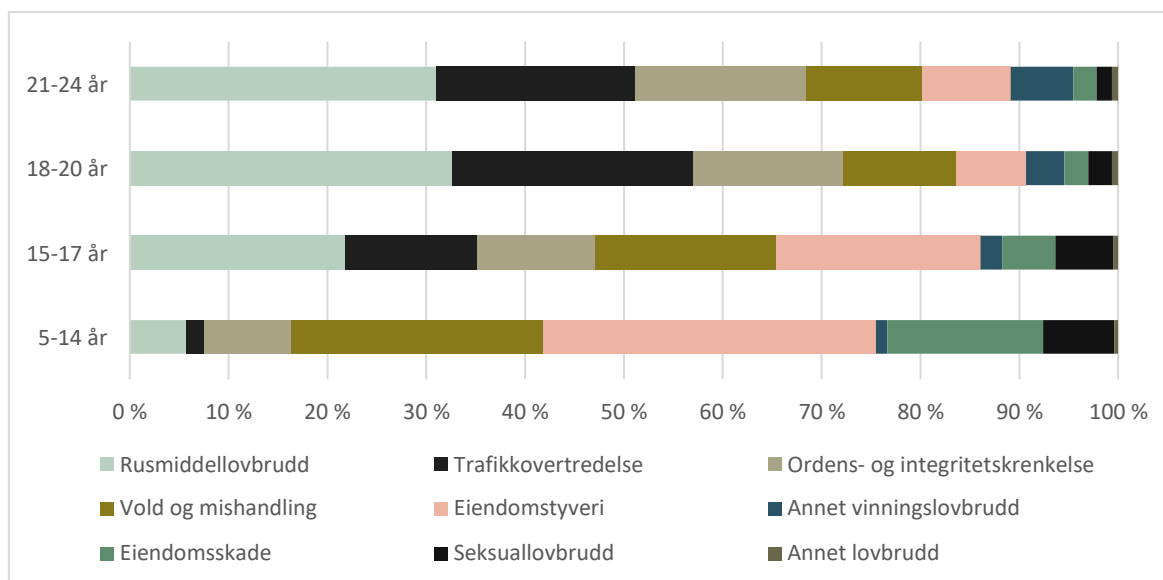
Digital kommunikasjon påvirker hvordan kriminalitetsbildet utvikler seg blant barn og unge. Oslo politidistrikt beskriver i en av sine trendrapporter (Sætre m.fl., 2018) at digitale medier blant annet brukes til å spre provokasjoner innad og mellom miljøer. Digitale medier brukes også til å dele seksuelle erfaringer med andre uten samtykke fra de involverte partene.

Statistisk sentralbyrås (SSB) statistikker (2019) over etterforskede lovbrudd og straffereaksjoner viser at unge voksne, særlig i alderen 18-20 år, er de som oftest blir siktet og straffet for lovbrudd. Samtidig er

Omfang

omfanget av siktede personer under 30 år redusert med nesten en tredjedel i perioden 2007-2017 og dermed er denne aldersgruppen mindre overrepresentert blant straffede personer enn før.

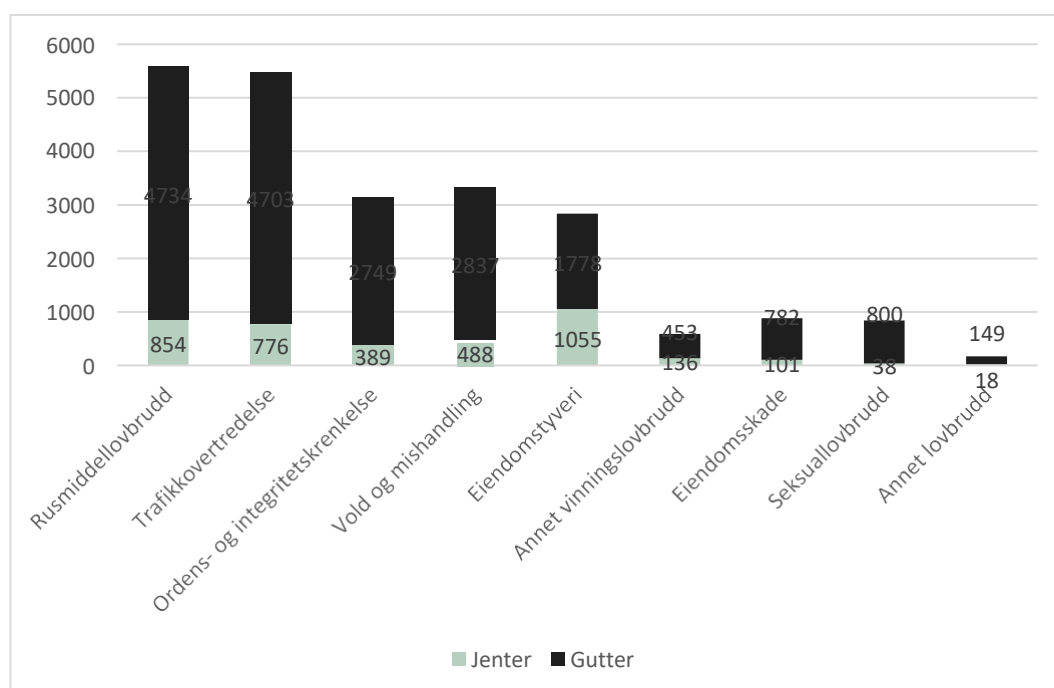
I 2018 ble det registrert i overkant av 44 000 siktelser mot barn og unge opp til og med 24 år.



Figur 1 Siktelsler etter prosentvis fordeling i hver aldersgruppe. Kilde SSB

Ser man nærmere på de ulike aldersgruppene er typen lovbrudd noe forskjellig. For aldersgruppen 5-14 år ble flest siktelser registrert knyttet til eiendomstyveri, mens vold og mishandling var nest største kategori. For aldersgruppen 15-17 år var rusmiddellovbrudd, vold og mishandling og eiendomstyveri hyppigst registrert. Blant unge mellom 18 og 24 år var rusmiddellovbrudd, trafikkovertrедelser og ordens- og integritetskrenkelse hyppigst registrert.

Omfang



Figur 2 Siktete personer, etter hovedlovbruddstype og kjønn. Kilde SSB.

Majoriteten av barn og unge som blir registrert med forhold er gutter. I 2018 utgjorde jentene 17 prosent av antall siktete barn og unge, en andel som har vært stabil de siste fem årene. Andel jenter skiller seg ut når det gjelder eiendomstyveri og seksuallovbrudd. I 2018 utgjorde jenter en andel på 37 prosent av de siktete for eiendomstyveri, mens andelen jenter siktet for seksuallovbrudd utgjorde fem prosent.

Vi har også sett nærmere på barn og unge som bor på institusjon. Statistikk fra Bufetat, hentet fra fagsystemet BiRK, viser at barn og unge plassert etter atferdsparagraf per i dag utgjør ca. 27% av barn og unge i institusjonstilbudet.

Bufdir innførte i mars 2020 Netpower som et helhetlig avviks- og forbedringssystem. Målsettingen med systemet er å få en smidig og brukerorientert forvaltningsmodell for avviks- og forbedringssystemet som understøtter at etatens internkontroll er i henhold til lover og regler, samt at meldinger om hendelser og avvik blir meldt inn slik at den enkelte enhet, og etaten som helhet, kan iverksette adekvate tiltak rettet mot disse.

I systematisering av meldte avvik knyttet til rapportering av alvorlige hendelser fra Bufetats regioner fremgår det at ca. 65% av de totalt 260 rapporteringene i 2020 inneholder former for kriminell aktivitet, herunder bl.a. vold, trusler, vinningskriminalitet, overgrep og rusbruk. Statistikken viser at registrerte

hendelser omfatter totalt 138 individuelle barn. Denne registreringen omfatter alle barn plassert i Bufetats tiltak og skiller således ikke på plasseringshjemmel.

4.3 Bruk av straff overfor barn og unge

Synet på straff har vært et tema i samfunnsdebatten gjennom tidene. Det har regelmessig vært fremmet forslag om strengere straffer for å bekjempe økt kriminalitet. Straffen skulle virke preventiv på den enkelte og virke allmennpreventivt, for å forhindre at andre skulle begå en lignende handling (Aase m.fl., 2020 s.26).

Å behandle unge lovbyggere mildere enn voksne har lenge vært en tradisjon i norsk strafferett (NOU 2008:15 s. 15). Synet på unge som begår kriminelle handlinger har endret seg gjennom tidene, som igjen vises i endring på hvordan de unge blir møtt i rettssystemet. Det er flere aspekter som har påvirket denne utviklingen. FNs barnekonvensjon ble innlemmet i norsk rett i 2003. Høyesterett hevet terskelen for bruk av ubetinget fengsel for unge lovbyggere i 2010, og i 2014 kom nye regler om ungdomsoppfølging og ungdomsstraff. Ungdomsstraff er aktuelt ved gjentatt og alvorlig kriminalitet der alternativet ville vært ubetinget fengsel eller streng samfunnsstraff, mens ungdomsoppfølging kan benyttes som vilkår for betinget fengsel eller ilegges av påtalemyndigheten også ved mindre alvorlige lovbrudd. Straffereaksjonene bygger på prinsippet om gjenopprettende prosess der ungdommen får mulighet til å ta ansvar for sine handlinger i møte med fornærmet. Ungdommen forplikter seg også til å følge en plan med tiltak tilpasset ungdommens behov. Begge reaksjonene krever samtykke fra ungdom og verge (Aase m.fl., 2020 s. 27-28), se kapittel 10 for nærmere beskrivelse.

I Norge vil unge mellom 15-18 år kun i svært spesielle tilfeller settes i fengsel og da i såkalt ungdomsenhet. Barn under 15 år som gjør kriminelle handlinger blir ivaretatt av barnevernet. (Aase m.fl., 2020 s. 74).

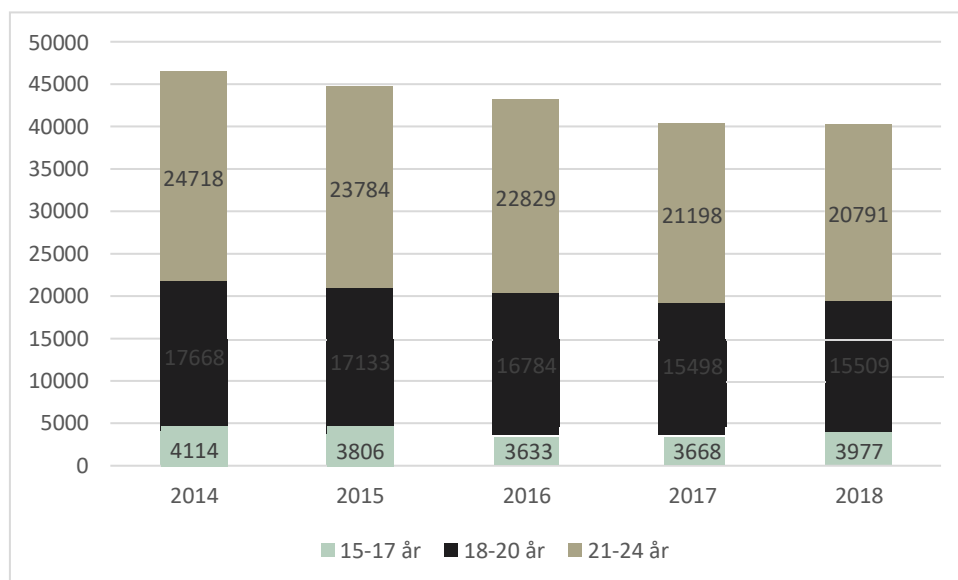
Norge har to fengselsenheter for ungdom: Ungdomsenhet Vest i Bjørgvin fengsel og Ungdomsenhet Øst på Eidsvoll, som har fire plasser hver. I tillegg ble det i 2020 opprettet 3 plasser for mindreårige ved Indre Østfold fengsel avd. Eidsberg. Det skal mye til for å idømme fengsel, og straffen kan ikke settes høyere enn 15 år. Forvaring kan bare idømmes når det foreligger helt ekstraordinære omstendigheter. Den strafferettslige lavalder i Norge er 15 år. I utgangspunktet kan de samme strafferettslige reaksjonene som benyttes overfor voksne lovbyggere også benyttes overfor ungdom, men i norsk rett behandles lovbyggere som var under 18 år på handlingstidspunktet, vesentlig mildere enn lovbyggere over 18 år.

Omfang

FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) har preget utviklingen i straffutmålingen for lovbyggere under 18 år. I henhold til barnekonvensjon artikkel 37 bokstav b skal pågripelse, frihetsberøvelse eller fengsling av barn skje på lovlig måte og bare benyttes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom. Artikkel 37 må leses på bakgrunn av artikkel 3 nr. 1, som slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Artikkel 40 fastsetter at et barn som beskyldes for eller finnes å ha begått et straffbart forhold, har rett til å bli behandlet på en måte «som tar hensyn til barnets alder og ønskeligheten av å fremme barnets reintegrering, slik at det påtar seg en konstruktiv rolle i samfunnet». Barnekonvensjonen er blant de konvensjonene som ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3 jf. § 2 nr. 4.

Videre følger det av straffeloven § 33 at den som var under 18 år på handlingstidspunktet, bare kan idømmes ubetinget fengselsstraff når det er særlig påkrevd. På bakgrunn av dette ble de strafferettslige reaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging innført i 2014. Reaksjonene gjelder for barn og unge som var under 18 år da lovbruddet ble begått.

Ifølge SSBs statistikker (Statistisk sentralbyrå, 2019) har det de siste årene vært en nedgang i antall straffereaksjoner til ungdommer og unge voksne.



Figur 3 Straffereaksjoner, etter alder. Kilde SSB.

Til tross for noe økning de siste to årene, har perioden fra starten av 2000-tallet vært preget av en markant nedgang i straffereaksjoner gitt til ungdom under 18 år. Sammenlignet med land som Sverige, Danmark,

Omfang

England og Nederland har Norge det laveste antallet straffesaker mot unge i alderen 15-17 år (Deloitte, 2019).

Tendensen til nedgang over tid i straffede ungdommer og unge voksne gjelder for de fleste lovbruddsgruppene, men med et tydelig unntak for seksuallovbrudd. Fra 2015 til 2018 økte andelen straffede 15-17 åringer med seksuallovbrudd fra 0,2 til 0,5 per 1000 innbyggere. Denne andelen er lik andelen for 18-20 åringer, og er høyere enn andelen for de i eldre aldersgruppe. Økningen siden 2015 handler i hovedsak om befatning med bilder som viser overgrep av eller seksualiserer barn og ungdom under 18 år (straffelovens § 311).

Samfunnsstraff i perioden 2010 – 2018 (antall iverksatte saker), der det er skilt ut tall for mindreårige 15 til 17 og unge fra 18-24 viser markant nedgang i 2013 når ungdomsstraffen og ungdomsoppfølgingen ble iverksatt, se tabell 1.

Alder	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<16	7	3	3	3	2	0	0	1	1
16	65	49	27	24	20	12	4	12	11
17	124	103	111	52	59	41	26	27	34
Totalt	196	155	141	79	81	53	30	40	46
18-21	465	469	372	354	343	273	212	247	239
22-24	439	410	429	373	361	330	312	298	277
Totalt	904	1783	801	727	795	603	524	545	516
Alle	1100	1938	942	806	876	656	554	585	562

Tabell 1. Samfunnsstraff 2010-2018, antall iverksatte saker, kilde: SSB <https://www.ssb.no/statbank/table/10623/>

I tilbakefallsmåling utført av Sfk i samarbeid med POD (Konfliktrådet, 2019), fremkommer at det første året etter fullført ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging er andelen ungdom med nye registrerte lovbrudd på mellom 32 % - 36 %, deretter er tendensen synkende. Tid til endringsarbeidet som følger U-18 reaksjonene skjer innenfor en relativt kort tidsramme (3 måneder – 3 år). Et flertall av ungdommene hadde en gjennomføringstid mellom 3- 6 måneder. I lys av kort gjennomføringstid, samt at en betydelig andel av ungdommene står i krevende livssituasjoner kan funnene, at 2/3 av ungdommene ikke er registrert med nye lovbrudd, være en indikasjon på at straffereaksjonen bidrar til positiv endring for mange. I

straffegjennomføringen vektlegges arbeid med relasjoner, meningsfulle aktiviteter med positivt sosialt nettverk, som ofte kan ha betydning for å lykkes med endringsprosesser.

4.4 Omfang av barne- og ungdomskriminalitet i storbyer

Norge har få, om noen, storbyer, men Oslo står i en særstilling på grunn av sin befolkningsstørrelse og hovedstadsfunksjon. I den offentlige debatten om barne- og ungdomskriminalitet rettes ofte fokus mot Oslo. Oslo politidistrikt publiserer årlig rapporter med statistikk og analyser av barne- og ungdomskriminaliteten i Oslo, i samarbeid med SaLTo (Sammen lager vi et trygt Oslo), kommunens modell for samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak.

Barne- og ungdomskriminaliteten i Oslo sank fra 2010 til 2016, til tross for en økning i barne- og ungdomsbefolkningen i samme periode (Kjenn, Bakosgjelten, SaLTo, & Oslo politidistrikt, 2019 s. 16-18, 31-34, 37, 39, 57-59, 63; Oslo politidistrikt, 2020 s. 2-4, 6-9). Fra 2016 har den registrerte barne- og ungdomskriminaliteten i Oslo økt. Økningen gjelder både registrerte *forhold*, og antall unge som blir mistenkt, siktet eller domfelt for et forhold. *Andelen* som har begått kriminalitet i Oslo er fremdeles lav, da barne- og ungdomsbefolkningen fortsatt vokser.

Oversikt over hvor mange unge som er involvert i gjenger i Norge eller i hvilken grad dette er et økende problem er uvisst, forekomsttall på dette basert på kriminalstatistikk er mangelfulle (Aase m.fl., 2020 s. 24).

5. Dagens tjenester

I dette kapitlet beskrives mandat og ansvarsområde til de ulike tjenestene og sektorene. Dette er nærmere redegjort for i Delrapport A.

5.1 Barnevernet

Regelverk: Barnevernloven, med forskrifter.

Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Dette følger av barnevernlovens formålsbestemmelse, § 1-1. Barnevernloven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse og at alle barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår. Barnevernets mandat omfatter også å hjelpe/følge opp barn som begår straffbare handlinger eller står i fare for å begå straffbare handlinger. Barnevernets ansvar for denne gruppen innebærer både å ivareta barns omsorgssituasjon når foreldrene svikter, og å hjelpe barn og ungdom med alvorlige atferdsvansker.

Barnevernet består av flere aktører som hver for seg har et ansvar for ulike deler som å yte tjenester, veilede og kontrollerer. Barnevernloven regulerer hvilket ansvar de ulike aktørene har. Noen av de sentrale nevnes her.

Alle kommuner skal ha en barneverntjeneste (eventuelt i samarbeid med andre kommuner) som utfører det daglige arbeidet. Barneverntjenesten har ansvar for det forebyggende arbeidet, å utrede saker og gjennomføre undersøkelser, hjelpetiltak i hjemmet, plassering av barn utenfor hjemmet (frivillige tiltak), å fremme saker for fylkesnemnda (tvangstiltak), å følge opp barn som er plassert utenfor hjemmet, og å godkjenne fosterhjem.

Det statlige barnevernet (Bufetat) har ansvar for etablering og drift av institusjoner, godkjenning av private og kommunale institusjoner, bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, bistå kommunene med rekruttering og formidling av fosterhjem. I tillegg har Bufetat ansvaret for at fosterhjemmene får opplæring og veiledning.

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker avgjør saker om omsorgsovertakelse av barn og tvangsinngrep ved alvorlige atferdsvansker hos ungdom. Fylkesnemnda behandler også klager på akuttvedtak i barneverntjenesten.

5.2 Justissektoren

Regelverk: Politiloven, straffeloven, konfliktrådsloven, straffeprosessloven og straffegjennomføringsloven, med forskrifter.

Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlende innsats for å fremme og befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelig velferd ellers. Forebygging av kriminalitet og uønskede hendelser er politiets hovedstrategi. Barn/unge er en viktig målgruppe og arbeidet skal skje i nært samarbeid med andre aktører som har aktuelle virkemidler for målgruppen.

Politiet etterforsker også om det foreligger et straffbart forhold. Straffbare handlinger skal møtes med en adekvat reaksjon som står i forhold til den straffbare handlingen og være tilpasset den enkelte ungdom. Påtalemyndigheten har ansvar for at det utarbeides en personundersøkelse for mindreårige for å danne grunnlag for hvilken straffereaksjon som er tilpasset barnet.

Konfliktrådene skal forebygge kriminalitet og bidra til konfliktløsning både i sivile saker og i straffesaker ved å legge til rette for gjenopprettende møter. Politiet kan etter samtykke fra partene overføre straffesaker til mekling. Barn under 15 år, som har begått lovbrudd, vil også kunne få saken overført til mekling i konfliktråd som sivil sak. Sivile saker kan ellers meldes inn direkte fra partene selv, verger, andre berørte av hendelsen samt fra ulike instanser som skole og barnevern. Konfliktrådet har også ansvar for å koordinere straffereaksjonene ungdomssoppfølging, ungdomsstraff samt reaksjonen oppfølging i konfliktråd som er aktuell for bl.a. unge voksne. Straffereaksjonene bygger på gjenopprettende prosess og tett tverretattlig oppfølging, se nærmere beskrivelse i kapittel 10. Sekretariatet for konfliktrådene har videre et nasjonalt ansvar for koordinering og faglig støtte til SLT-samarbeidet (Samordning av lokale- rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak) i kommunene.

Kriminalomsorgen skal sørge for at domfelte gjennomfører straff og stille varetektsplasser til disposisjon til politiet. Kriminalomsorgen skal også legge til rette for at domfeltes selv kan gjøre en innsats for å oppnå et

liv uten kriminalitet. Videre skal kriminalomsorgen, i samarbeid med andre offentlige etater, legge til rette for at alle innsatte får de tjenester som de har krav på.

Straffegjennomføringsloven med tilhørende forskrift har egne særregler for mindreårige innsatte og domfelte som gjennomfører fengselsstraff, forvaring, samfunnsstraff, program mot ruspåvirket kjøring, narkotikaprogram eller varetektsfengsling. Når noen under 18 år settes i fengsel, skal oppholdet tilrettelegges etter deres behov. Kriminalomsorgen ved friomsorgskontorene gjennomfører samfunnsstraff. Samfunnsstraff er en alternativ straffereaksjon gjennomført i samfunnet på inntil ett år.

Kriminalomsorgen ved friomsorgen gjennomfører samfunnsstraff. Den er en alternativ straffereaksjon som kan gjennomføres i samfunnet i inntil ett år. Samfunnsstraff innebærer at den som har fått en dom utfører et visst antall timers samfunnsnyttig arbeid i sin fritid – mellom 30 og 420 timer. Innholdet kan også inneholde endringsprogrammer, individuelle samtaler, behandling, megling i konfliktråd oa.

Samfunnsstraffen er særlig egnet for unge lovbyggere For eksempel så har Oslo friomsorgskontor inngått et samarbeid med skolen om godkjenning av timer medgått til lekser.

straffereaksjon gjennomført i samfunnet på inntil ett år.

5.3 Helse- og omsorgstjenesten

Regelverk: Blant annet helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven og folkehelseloven, med forskrifter.

Helse- og omsorgstjenesten kan tradisjonelt deles i tre; kommunale helse- og omsorgstjenester, spesialisthelsetjenester og tannhelsetjenester, i tillegg til eventuelle private tilbydere av helse- og omsorgstjenester. Helse- og omsorgstjenesten har ansvar for å tilby nødvendig helse- og omsorgstjenester og spesialiserte helsetjenester til personer som oppholder seg i kommunen eller helseregionen. Pasienter og brukere har rett til nødvendig helsehjelp fra kommunen og spesialisthelsetjenesten. Å utøve kriminelle handlinger eller stå i fare for å utøve kriminelle handlinger anses kun i enkelte tilfeller å være noe som i seg selv gjør at helsetjenesten har en plikt til å yte nødvendige helse- og omsorgstjenester. Det er likevel sånn at kriminelle handlinger, i enkelte tilfeller, kan være et resultat av et (udekket) behov for helsehjelp, for eksempel for rus- og psykiske plager eller lidelser. Som hovedregel er det et kriterium for å få helse- og omsorgstjenester at pasienten eller brukere, eventuelt dennes foresatte, samtykker.

5.4 Utdanningssektoren

Regelverk: Barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven, med forskrifter.

Barnehager og skoler er viktige inkluderingsarenaer og skal ivareta trygghet, tilhørighet og mestring for alle barn og unge. Det er ingen bestemmelser i utdanningssektorens regelverk som sier noe direkte om barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminelle handlinger. Utdanningssektoren har heller ingen tiltak eller tilbud rettet spesifikt mot målgruppen. Barnehagen og skolen spiller en viktig rolle da gode oppvekstvilkår er en betydelig faktor i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Fylkeskommunen har plikt til å sørge for grunnskole- og videregående opplæring i barneverninstitusjoner og i fengsel.

5.5 Arbeids- og velferdssektoren

Regelverk: Sosialtjenesteloven, folketrygdloven, NAV-loven, barnetrygdloven og arbeidsmarkedsloven, med forskrifter.

Arbeids- og velferdsforvaltningen består av Arbeids- og velferdsetaten (statlig del) og de kommunale tjenestene som inngår i NAV-kontoret. NAV- kontoret forvalter tjenester som er av vesentlig betydning for barnefamilier. Formålsbestemmelsen i sosialtjenesteloven sier at loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. NAV- kontoret skal ivareta den enkeltes helhetlige behov for bistand, og tilby en individuelt tilpasset oppfølging med de tjenester, tiltak og virkemidler som kontoret rår over. Det er den enkeltes behov som er utgangspunktet for hvilken hjelp som skal og kan gis.

6. Hva vet vi om effekt av tiltak

6.1 Reduksjon i atferdsvansker og kriminalitet

Som tidligere nevnt fikk FHI i oppdrag fra Bufdir om å oppsummere systematiske oversikter av effekt av tiltak for barn og unge med atferdsvansker eller som har begått kriminelle handlinger (Berg m.fl., 2020). Resultatene viser at flere ulike typer tiltak gir reduksjon i atferdsvansker hos barn og unge. Best dokumentasjon har familiebaserte tiltak, spesielt foreldreveiledning.

Psykososiale tiltak og foreldreveiledning f.eks. atferdshåndtering (behavioral management training), samt funksjonelle atferdstiltak (functional behavioral interventions) gir vedvarende reduksjon i atferdsvansker. For praksisfeltet er det viktig å merke seg den positive effekten av tiltak som retter innsatsen først og fremst mot foreldrene, gjennom endringer i oppdragelsen veileder de barna til endringer i atferd. Mulig konsekvens av en slik veiledning er bedring i samspillet mellom foreldre og barn, dette gjelder blant annet PMTO (Parent Management Training Oregon) (Berg m.fl., 2020 s. 62).

Multisystemiske tiltak som f.eks. Parent-Child Interaction Therapy, MST (Multisystemic Therapy), DUÅ (De utrolige årene) og Trippel P gir trolig vedvarende reduksjon i atferdsvansker hos barn og unge. I familier der ungdommer sliter med atferdsvansker og rusmisbruk støtter forskningen særlig bruk av funksjonell familieterapi. Den og andre typer familiebaserte tiltak slik som multisystemisk terapi og TFCO (Treatment Foster Care Oregon), har også god effekt der ungdommer har begått kriminalitet. De fungerer bedre psykososialt, og det gir redusert risiko for å begå lovbrudd. Multisystemisk terapi benyttes mye i Norge og resultatene av kunnskapsoppsummeringen støtter utvidet bruk.

En nylig utført kunnskapsoppsummering fra Sverige undersøkte effekt av TFCO (Treatment Foster Care Oregon). Den konkluderte med at tiltaket trolig reduserer ungdommenes kriminelle atferd, i tillegg til muligens å redusere rusmisbruk og symptomer på psykisk uhelse (SBU, 2018).

Selv om andre typer tiltak, som politibaserte avledende tiltak, kan ha god effekt, fremstår godt foreldreskap som avgjørende for å bistå barn og unge med atferdsvansker. Ved å spisse innsatsen mot familiebaserte tiltak vil man øke sjansene for å redusere problemenes omfang og senere negative konsekvenser (Berg m.fl., 2020 s. 63).

I et eget oppdrag fra Bufdir ble FHI bedt om utfyllende kunnskap om effekter av tiltak fra rapporten til Berg m.fl. (2020). Det ble tatt utgangspunkt i resultatene der forskerne fant middels eller høy effekt av tiltakene

Hva vet vi om effekt av tiltak

(Blaasvær, Muller, Zinöcker. & Jardim, 2020). Formålet var å beskrive hvor mange barn og unge som har bedring i atferdsvansker og reduksjon i kriminalitet, samt hvorvidt barn og unge har tilbakefall, og om bedringen vedvarer over tid.

Forskerne undersøkte effekten av familiebaserte tiltak (MST, FFT, TFCO) på antisosial atferd hos ungdom (Dopp, 2017). Resultatene viste at 18 ungdommer må få ett av de omtalte tiltakene for at én ungdom skal unngå kriminalitet. Fra studiene som hadde lang oppfølgingstid hadde MST en sterk effekt over tid. Fire år etter tiltak viste disse studiene at to ungdommer måtte få MST for at én ungdom ikke skulle begå nye kriminelle handlinger. Studiene viste fortsatt effekt av MST opptil 22 år senere, men effekten var noe dalende (Blaasvær m.fl., 2020 s. 16-17).

FHI omtalte funn i seks kunnskapsoppsummeringer om bruk av lukkede institusjoner og fengsel, der de konkluderer med at de er belagt med så mye usikkerhet at det anbefales mer forskning på området før det kan trekkes sikre konklusjoner (Muller m.fl., 2020a s. 5-6). Med nye og bedre studier kan funnene endres. Omtalene gir imidlertid et godt overblikk over forskningsfeltet, og til sammen danner de et bilde av de negative effektene av både ungdomsfengsler og sikrede institusjoner på både tilbakefall til kriminalitet og negative opplevelser under institusjonsoppholdet. Det kan imidlertid se ut som at hverken fengsler, sikrede institusjoner, tiltakene i disse institusjonene eller kulturen i de lukkede institusjonene bidrar til å redusere tilbakefall til kriminalitet.

6.2 Kost-nytte av tiltak med forskningstøtte

Tidligere nevnt kunnskapsoppsummering fant noen studier som undersøke kost-nytte ved familiebaserte tiltak (Berg m.fl., 2020 s. 63). Washington State Institute for Public Policy dokumenterer økonomiske fordeler ved familiebaserte tiltak der hver (amerikansk) dollar brukt, sparte man betydelige utgifter. For TFCO (Treatment Foster Care Oregon) er innsparingen \$1,70, for multisystemisk terapi er det \$1,74, og for funksjonell familieterapi \$6,51 (Washington State Institute for Public Policy, 2019).

De økonomiske besparelsene med multisystemisk terapi er enda høyere når det gjelder ungdom som har begått særlig alvorlig kriminalitet (\$5,04) (Dopp m.fl., 2014) eller seksuallovbrudd (\$48,81) (Borduin & Dopp, 2015).

To rapporter med kost-nytte analyser utført av Rambøll Management Consulting 2012 og Oslo Economics 2017 ble gjennomgått i Blaasvær m.fl. (2020 s. 19-24). Forutsatt at de målrettede tiltakene brukes i

Hva vet vi om effekt av tiltak

behandling av målgruppen de er utviklet for, viste kost-nytte-analysene at De Utrolige Årene, Funksjonell familierapi, Multisystemisk terapi, Treatment Foster Care Oregon og Parent Management Training Oregon var økonomisk lønnsomme for barn og unge med atferdsvansker. Kostnad for behandling var anslått mellom 30.000 DKK (DUÅ) og 912.500 DKK (TFCO) per barn/ungdom. Nettogevinst for samfunnet var anslått til henholdsvis 158.000 DKK (DUÅ), 245.000 DKK (MST) og 700.000 DKK (TFCO) per deltaker i 2012 og 15.600 NOK (FFT), 26.400 NOK (PMTTO) og 776.000 NOK (MST) per deltaker i 2017.

7. Utfordringer for barn og unge som bor hjemme, på barnevernsinstitusjon og dem som begår lovbrudd

I dette kapittelet synliggjør vi utfordringer fra kunnskapsgrunnlaget som gjelder, uavhengig av om barnet har begått eller står i fare for å begå kriminalitet, og uavhengig av om barnet bor hjemme, i en barneverninstitusjon eller gjennomfører en straffereaksjon.

7.1 Barns medvirkning, tillit og relasjon til tjenestene

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører og angår barn jf. barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1. Før foreldre eller andre treffer avgjørelser om personlige forhold for barnet, har barnet rett til å få informasjon og mulighet til å bli hørt, jf. artikkel 12 i konvensjonen.

Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd etter Grunnloven § 104. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling. FNs barnekonvensjon må ligge til grunn i all behandling av barn og i alle tiltak som berører barn. Barn skal få informasjon om forhold som berører dem, og høres i saker som angår dem.

Barn og unge som inngår i målgruppen i denne rapporten har med seg en vanskelig bakgrunn. Tiltak som bygger tillit med barn og ungdom er viktig for at de skal kunne oppleve å stole på andre. Det vil antakelig særlig gjelde for barn og unge som inngår i målgruppen i denne rapporten.⁶ Manglende tillit kan føre til at barn og unge ikke forteller det viktigste om sin situasjon, og at tiltakene som settes inn ikke er tilpasset situasjonen barnet befinner seg i. Relasjonsbygging er et viktig element som trekkes frem av flere direktorater i deloppdrag A. Både brukergruppen og referansegruppen knyttet til FHI's arbeid med sin rapport, fremmet brukermedvirkning og barneperspektivet som særlig viktig i arbeidet med forebygging av alvorlige atferdsvansker og kriminalitet. (Aase m.fl., 2020 s. 63).

⁶ Delrapport A punkt 3.3.2.2 og punkt 3.4.2.9

Utfordringer for barn og unge som bor hjemme, på barnevernsinstitusjon og dem som begår lovbrudd

7.2 Strukturelle og universelle tiltak

Målgruppene for oppdraget til departementet er barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminalitet. Vi kommer derfor ikke med anbefalinger knyttet til universelle og strukturelle tiltak i dette arbeidet, men fremhever likevel betydningen av dette.

Kunnskap om utvikling av atferdsproblemer viser at disse forebygges best før de har blitt omfattende. I FHI-rapporten ble det trukket frem at flere i referansegruppen og brukergruppen understreket behovet for universelt forebyggende tiltak. Universelle tiltak er ofte samfunnsøkonomisk lønnsomme fordi de bidrar til en positiv utvikling for *hele* barne- og ungdomsbefolkningen, også barn som har ulike risikofaktorer eller er levekårsutsatte. Disse tiltakene vil også i stor grad være primærforebyggende, og oppleves som mindre stigmatiserende enn selekterte⁷ og indikerte⁸ tiltak. Universelle tiltak som skal forebygge atferdsvansker og barne- og ungdomskriminalitet bør rette seg mot fellesarenaene for familier, barn og ungdom – helsetjenester i kommunene, barnehager, skoler og fritidstilbud, og arbeids- og velferdstjenester.

Større strukturelle tiltak rettet mot samfunnsstrukturer og velferdsordninger kan bidra til å redusere risikofaktorer knyttet til familie og nærmiljø og styrke beskyttelsesfaktorer rundt utsatte barn, og kan derfor virke forebyggende. Personrettede tiltak må ikke ses som alternativer til strukturelle tiltak, men inngå i en sammenheng der begge deler er nødvendig i en helhetlig innsats (Aase m.fl., 2020 s. 63).

Ved å delta i fritids- og kulturtilbud og gjennom å bli inkludert i aktiviteter som gir sosial kontakt og nettverk, kan barn og unge oppleve en følelse av å høre til og bidra i samfunnet. Direktoratene ser at fritidssektoren og det oppsøkende ungdomsarbeid spiller en viktig rolle i kommunenes kriminalitetsforebyggende arbeid.

Direktoratene vil fremheve at følgende universelle tiltak og tiltak rettet mot større befolkningsgrupper kan være særlig egnet i arbeidet med å forebygge barn- og ungdomskriminalitet:

- I skolen er det viktig å styrke arbeidet med inkluderende læringsmiljø, tilrettelagt opplæring og forebygging av frafall for barn og ungdom. Iverksette særlige innsatser i områder og skolekretser med mange levekårsutsatte familier

⁷<http://www.forebygging.no/Ordbok/Q-A/Selektiv-forebygging/>

⁸<http://www.forebygging.no/Ordbok/F-K/Indikativ-forebygging/>

Utfordringer for barn og unge som bor hjemme, på barnevernsinstitusjon og dem som begår lovbrudd

- Økt kunnskap om vold, overgrep og traumer i befolkningen. Særlig styrking av barn og unges kunnskap om vold og overgrep, egne rettigheter og hjelpetilbudet gjennom digitale informasjonskanaler som DigiUng og Ung.no, og læringsressursen “Jeg Vet” for barnehage og skole.
- Tiltak som sikrer at barn i lavinntektsfamilier har muligheter til deltakelse i kultur-, fritidsaktiviteter og barneidrett, på lik linje med andre barn
- Øke tilgjengeligheten til tjenester for barn, ungdom og familier med levekårsutfordringer gjennom lavterskeltilbud som oppsøkende tjenester for ungdom, forebyggende psykisk helsehjelp og rushjelp i kommunal regi, foreldrestøttetilbud i helsestasjoner og barnehager, og brobyggerarbeid og bruk av flerspråklige ressurspersoner i arbeid med minoritetsspråklige familier. Områdesatsinger i byområder og regioner med store levekårsutfordringer og høy andel barne- og ungdomskriminalitet
- Satsingen i NAV på barnefamilier med vedvarende lav inntekt, og sosiale boligtiltak som er godt tilpasset barnefamiliers behov

7.3 Underliggende forhold fanges opp sent

Som beskrevet i punkt 7.1, kan skyldfølelse og manglende tillit til voksne hjelpere medføre at barn og unge ikke forteller om vold, overgrep og omsorgssvikt. Ettersom det å vokse opp med vold og manglende omsorg i hjemmet gir økt risiko for utvikling av alvorlige atferdsproblemer og kriminalitet (Aase m.fl., 2020 s. 32-34; Møller, 2018 s.36), er forebygging av vold og seksuelle overgrep i nære relasjoner og styrking av foreldres evne til å gi sine barn en trygg oppvekst blant de viktigste tiltakene for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet.

Dersom forebyggende, og eventuelt senere behandlende, innsatser ikke kjenner til eller tar høyde for barns utsatthet for vold, overgrep eller utilstrekkelig omsorg, kan en risikere å gi hjelp som ikke beskytter barnet mot ytterligere skade og som er dårlig tilpasset barnets reelle behov (Nordanger & Braarud, 2014). I ytterste konsekvens kan hjelpen barn tilbys bidra til å underbygge skyldfølelse og manglende tillit til det offentlige (Olsson & Marstein, 2015).

Utfordringer for barn og unge som bor hjemme, på barnevernsinstitusjon og dem som begår lovbrudd

7.4 Familie, nærmiljø og nabolagseffekter

Fattigdom, vanskelige boforhold og etnisk og sosioøkonomisk segregasjon fører til ulike oppvekstvilkår og muligheter for barn og unge (Brattbakk & Andersen, 2017 s. s. 13-17, 30-31, 44-45). Barnefattigdom har høyest utbredelse i storbyer og i enkelte bydeler i Oslo ligger andelen barn som vokser opp i lavinntektsfamilier fem til seks ganger høyere enn landsgjennomsnittet. Barn som vokser opp i fattigdom er langt mer utsatt enn andre barn (Møller, 2018, s. 41). I områder med høy tetthet av kommunale utleieboliger er det en opphoping av risikofaktorer; trangboddhet, belastende og utrygge bomiljøer og mange voksne med utfordringer knyttet til rus, helse og migrasjonsstress⁹.

I Oslo og andre storbyer er det store ulikheter mellom skoler i andel barn fra levekårsutsatte familier (Brattbakk & Andersen, 2017 s. 6-10, 24-25;). I skolekretser der mange barn har akkumulerte stress- og risikofaktorer, kan dette påvirke læringsmiljøet og elevenes muligheter til mestring og fullføring av skolegang (Aase m.fl., 2020 s. 34). Nordahl-utvalgets rapport fra 2018 konkluderer med at barn som strever i skolen ofte får det dårligste pedagogiske tilbudet (Nordahl, 2018 s. 6-7).

7.5 Storbyutfordringer

Årsaker til kriminalitet er relativt like på tvers av geografiske områder. Men storbyer kjennetegnes ofte ved en akkumulering av risikofaktorer i områder av byen. Oslo har særegne storbyutfordringer med mange tilreisende og innflyttere, sentrumsområder med åpne rusmiljøer, store ulikheter i oppvekst- og levekår på tvers av bydeler, og tilstedeværelse av kriminelle nettverk og grupperinger.

Enkelte bydeler og boområder i Oslo har en uforholdsmessig stor andel av barn og unge som er registrert for kriminalitet hos politiet, inklusive alvorlig eller gjentakende kriminalitet (Kjenn m.fl., 2019 s. 25-29, s. 66.). Tilsvarende er det store ulikheter mellom boområder med tanke på levekårsvariabler og oppvekstmiljø (Brattbakk & Andersen, 2017 s. s. 13-17, 30-31, 44-45). I Oslo politidistrikts rapport om barne- og ungdomskriminalitet for 2017 ble bakgrunnsvariablene til barn med mange gjentatte forhold hos politiet gjennomgått. Gruppen utpekte seg ved en rekke felles trekk; de fleste var norske ungdommer med foreldre født i et annet land, med separerte eller skilte foreldre og store søskenflokker. Omtrent halvparten var tvangsplassert av barnevernet, og en betydelig andel hadde blitt utsatt for vold i nære relasjoner eller

⁹ Migrasjonsstress refererer til psykologiske utfordringer og stress relatert til migrasjon; traumer og tap av hjem, familie, kultur og identitet, og stress knyttet til integrering.

Utfordringer for barn og unge som bor hjemme, på barnevernsinstitusjon og dem som begår lovbrudd

seksuelle overgrep. En stor andel ble registrert med forhold hos politiet før fylte 15 år, og mange hadde søsken som også var registrert for kriminalitet. Beskrivelsen samsvarer godt med levekårsundersøkelser blant innsatte i norske fengsler, som gjengis i FHIs rapport (Aase m.fl., 2020 s. 23). Svært mange hadde erfaringer med vold og mishandling under oppveksten og foreldre med utfordringer knyttet til rus, helse og kriminalitet, og mange hadde vært i kontakt med barnevernet. I storbyer vil risikoutsatte barn og unge være eksponert for arenaer og nettverk der rus og kriminalitet er en del av bildet.

7.5.1 Åpne rusmiljøer

Bruk, salg og kjøp av rusmidler er en viktig faktor i den alvorlige og gjentakende barne- og ungdomskriminaliteten. I mange storbyer finnes åpne rusarenaer der narkotika omsettes. De åpne rusmiljøene genererer kriminalitet, og er en arena der utsatt ungdom kan komme i kontakt med voksne med tyngre rus- og kriminalitetsproblemer. I Oslo gjør Uteseksjonen kartlegginger av mindreårige og unge voksne som oppholder seg i de åpne rusmiljøene, og de beskriver en økning i miljøenes omfang (Gulbrandsen & Erdal, 2019; Gulbrandsen, 2020). Ungdom som har rømt fra barnevernsinstitusjoner utgjør en vesentlig del av mindreårige i disse miljøene (Gulbrandsen & Erdal, 2019 s.10). I direktoratenes kartlegging av sektorenes ansvar og tilbud til målgruppen beskriver Helsedirektoratet manglende tiltak for barn og unge med rusproblematikk.¹⁰ Helsetjenestene klarer ikke å fange opp barn med både rus- og kriminalitetsproblematikk på en god nok måte, og det er begrenset behandlingskapasitet og varierende kompetanse i tjenestene.

Bruk av rusmidler er en identifisert risikofaktor knyttet til kriminalitet, både når det gjelder handlinger begått i ruset tilstand og fare for fremtidige lovbrudd. Barn som begynner tidlig med rusmidler har langt større risiko for å utvikle et kriminalitetsproblem enn andre. Barn som ruser seg, har ofte andre vansker de strever med (Veiviser til kriminalitetsforebygging, 2017). Rusreformutvalget skriver i NOU 2019:26 blant annet at: «Det er en erkjennelse at det er en sammenheng mellom tidlig rusdebut, fremtidig utvikling av problemadferd og marginalisering. Det forutsettes at rus- og kriminalitetsforebyggende innsatser settes inn på et så tidlig tidspunkt som mulig for å lykkes i å forhindre en negativ utvikling» (NOU 2019:26 kap. 11.2.2).

¹⁰ Vurdering fra Helsedirektoratet, punkt 3.1.3, vedlegg til Delrapport A.

Utfordringer for barn og unge som bor hjemme, på barnevernsinstitusjon og dem som begår lovbrudd

7.6 Samarbeidsutfordringer

Flere av direktoratene trekker frem viktigheten av et forpliktende koordinert og tverrfaglig samarbeid i arbeid med deloppdrag A.¹¹ Det er flere rapporter og utvalg de senere årene som har pekt på viktigheten av et godt samarbeid for å gi et helhetlig tilbud til barn og unge til rett tid. I deloppdrag A er det også trukket frem samhandlingsutfordringer mellom velferdstjenester og justissektoren.

I høringsnotatet «*Bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud - Samarbeid, samordning og barnekoordinator*»¹² (Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet, 2020), er utfordringene også beskrevet. I høringsnotatet foreslår departementene å lovfeste et tydelig ansvar for kommunen til å sørge for at det enkelte barn og den enkelte ungdom får et samordnet tjenestetilbud.¹³ Forslaget henger sammen med forslaget om å tydeliggjøre og styrke velferdstjenestenes plikt til å samarbeide med andre sektorer.¹⁴ Kommunen skal ha en plikt til å avklare hvilke velferdstjenester som skal samordne samarbeidet i tilfeller der det er uklarhet eller uenighet om hvilken velferdstjeneste som skal ivareta samordningen. Vi har merket oss at departementene i høringsnotatet skriver at den forslåtte samarbeidsplikten også vil omfatte barn under straffegjennomføring.

Vi vurderer at innspill til de utfordringene som er omfattet av lovforslagene i høringen, følger de vanlige prosedyrer for høring i de ulike direktoratene, og vi kommer derfor ikke med innspill eller anbefalinger på disse områdene i dette arbeidet.

Forslagene som er på høring, vil ivareta en del av de utfordringene som er påpekt i dette arbeidet. Likevel er det viktig også i denne rapporten å synliggjøre at samarbeidsutfordringer mellom alle velferdssektorene, inkludert justissektoren, kan bidra til at barn og unge ikke får rett hjelp til rett tid. FHI-rapporten løfter også frem at det må sikres god koordinering av tiltak mellom ulike instanser og etater. (Aase m.fl., 2020 s. 80).

¹¹ Delrapport A punkt 3.3.2.4, 3.3.4.1 og 4.1.

¹² Høringsnotat-Bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud <https://www.regjeringen.no/contentassets/002adeefa19a4357aa805ba7a5a88152/horingsnotat--bedre-samarbeid-for-barn-og-unge-som-har-behov-for-et-sammensatt-tjenestetilbud-samarbeid-samordning-og-barnekoordinator.pdf>

¹³ Se punkt 8.3.2 i høringsnotatet.

¹⁴ Se punkt 6.3.4 i høringsnotatet.

Utfordringer for barn og unge som bor hjemme, på barnevernsinstitusjon og dem som begår lovbrudd

Nye krav til tverrfaglig samarbeid vil kunne utløse behov for styrket kompetanse på tverrsektoriell ledelse. I mange tilfeller er tiltak og tverrfaglig samarbeid kun rettet mot enkeltindivider og handler for lite om å styrke barnas samlede oppvekst- og læringsmiljø.

7.6.1 Behov for å samkjøre prosesser

Det er flere pågående prosesser som handler om samarbeid og koordinering mellom velferdssektorene, og som angår målgruppen barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminelle handlinger. Dette gjelder bla. høringsnotatet *Bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud*, høringsnotat om forslag til endringer i konfliktrådsloven, straffeloven, straffeprosessloven mv., ny handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet, varige strukturer som oppfølging av 0-24 samarbeidet¹⁵ og oppfølgingen av rusreformutvalget. Se punkt 3.6 som omtaler disse prosessene.

Det er altså en rekke pågående prosesser som er initiert fra ulike departementer. Slik vi ser det er det behov for bedre samkjøring av disse slik at de kan ses i sammenheng.

7.7 Uklarheter om ansvar for tiltak

Klarere plikter knyttet til samarbeid løser ikke utfordringene som gjelder hvilken tjeneste eller sektor som skal ha ansvar for hva.

For en utførlig beskrivelse av områder hvor regelverket er overlappende mellom sektorene, eller det er «hull», vises det til Delrapport A. Områdene er kort omtalt under. Med overlappende regelverk menes at mer enn en sektor har ansvar for å yte hjelp for den utfordringen/behovet brukeren har, og at det da kan oppstå uklarhet knyttet til hvilken sektor/tjeneste som skal tilby hjelp i det konkrete tilfellet. Når det er uklart hvilken tjeneste som har ansvar, kan det også skape forventinger hos aktørene om at en annen tjenesten yter hjelp, som kan føre til at ingen tjeneste bistår, og barnet og familien «faller mellom to stoler». Med «hull» i regelverket menes områder der det mangler regelverk, enten lover eller forskrifter i de ulike sektorene, og hvor dette kan bidra til at målgruppen ikke får nødvendige tiltak eller tilbud. Det betyr at det ikke er noen sektor som har et fått et særlig ansvar. En utfordring som trekkes frem i

¹⁵ <https://0-24-samarbeidet.no/prosjekt/0-24-prosjekt-i-finnmark-2/>

Utfordringer for barn og unge som bor hjemme, på barnevernsinstitusjon og dem som begår lovbrudd

Delrapport A¹⁶ et at både kommunen, politi og barneverntjenesten har ansvar for forebyggende tiltak, med tilhørende risiko for at ingen tar ansvar i en konkret sak fordi en tjeneste legger til grunn at en annen tjeneste tar ansvar.

Fafo-rapporten «Trøbbel i grenseflatene- samordnet innsats for utsatte barn og unge», trekker frem at en konsekvens av uklar ansvarsdeling er at det kan oppstå dobbeltarbeid og gråsoner (Bjørkquist & Fineide 2019). Godt samarbeid mellom sektorene kan bidra til å avklare roller og ansvar (Samarbeid til barn og unges beste, 2018 s. 31).

7.7.1 Uklart ansvar for barn og unge med alvorlige atferdsvansker og rusutfordringer

Det er flere av sektorene som har ansvar for å hjelpe barn og unge med alvorlige atferdsvansker.¹⁷ For eksempel har barnevernet ansvar for å gi hjelp til gruppen, både hjelpetiltak og ved plassering på institusjon. Alvorlige atferdsvansker kan også anses som noe som vil gi rett til nødvendig helsehjelp etter pasient- og brukerrettighetsloven.

Skolen har også et ansvar for å hjelpe barn med alvorlige atferdsvansker. Alle elever skal ha likeverdige muligheter til utvikling og læring, og elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet har rett til spesialundervisning. Elevene har også rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.¹⁸

Som det fremgår under beskrivelse av målgruppen, er bruk av rusmidler en av de største risikofaktorene knyttet til kriminalitet, både når det gjelder handlinger begått i ruset tilstand og fare for fremtidige lovbrudd.

I Helsedirektoratets vurdering i deloppdrag A står det at med dagens organisering og tiltak klarer ikke helsetjenesten alene å fange opp barn og unge med kombinert rusmiddelproblematikk og kriminalitetsutfordringer på en god nok måte.¹⁹ Det kan være tilfeldig om de får et behandlingstilbud i barnevernet eller i psykisk helsevern for barn og unge. Det er begrenset behandlingskapasitet i

¹⁶ Delrapport A punkt 3.3.1.1.

¹⁷ Delrapport A punkt 3.3.1.3

¹⁸ Kartlegging fra Utdanningsdirektoratet, punkt 1.1.2, vedlegg til Delrapport A.

¹⁹ Vurdering fra Helsedirektoratet, punkt 3.1.3, vedlegg til Delrapport A

Utfordringer for barn og unge som bor hjemme, på barnevernsinstitusjon og dem som begår lovbrudd

barnevernet og varierende kompetanse i psykisk helsevern. Det er uklart og ulikt hvordan kommuner, barnevern og BUP jobber med rusproblematikk. Det er behov for tettere samarbeid og en ansvars- og oppgaveavklaring om tjenestene til barn og unge med rusproblematikk.

Helsedirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har utarbeidet et pakkeforløp for kartlegging og utredning av psykisk helse og rus hos barn og unge. Pakkeforløpet beskriver ansvar, oppgaver og samarbeid mellom den kommunale barnevernstjenesten, kommunal helse- og omsorgstjeneste og spesialisthelsetjenesten for barn og unge. Pakkeforløpet gir også råd til hvordan samarbeidet kan innrettes, slik at tjenestene sammen sikrer tidlig kartlegging og utredning av barn i barnevernet.²⁰

Mange barn mellom 16 og 18 år ivaretas i barnevernet fordi det er så strenge vilkår for å etablere helsehjelp, herunder rusbehandling ved tvang overfor barn over 16 år.

Mange ungdom som gjennomfører ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging har utfordringer knyttet til rus. Sekretariatet for konfliktrådet viser til at det varierer lokalt hvorvidt det er rusbehandling tilgjengelig for ungdom og hvem som finansierer rustesting.²¹

Utfordringene som er trukket opp i Delrapport A handler særlig om hvem som har ansvar for tiltak til barn med alvorlige atferdsvansker, og barn og unge med rusproblematikk. Et virkemiddel for å tydeliggjøre ansvaret er at det står klart i lov eller forskrift hvem som har ansvaret for å gi den hjelpen det er behov for innenfor barnevernet, helse- og omsorgstjenesten og justissektoren.

Direktoratene mener det er behov for å se nærmere på en rekke problemstillinger som befinner seg i grenselandet mellom barnevern og helse- og omsorgstjenester, herunder en gjennomgang av tilbud og ansvar for barn som begår kriminelle handlinger. I NOU 2019:14 foreslår Tvangslovsutvalget en barnevern-helse-reform. Dette ble også foreslått av Barnevernlovutvalget i NOU 2016:16. Bufdir støttet utvalgets forslag.²² Direktoratene mener det også er nødvendig å se på ansvar og innhold i tjenestene for barn og unge som gjennomfører straff. Målet med et slikt tiltak er å tydeliggjøre ansvar og innhold i tjenester til barn og unge med rus- og/eller atferdsutfordringer for å sikre

²⁰ <https://www.helsedirektoratet.no/pakkeforlop/barnevern-kartlegging-og-utredning-av-psykisk-helse-og-rus-hos-barn-og-unge>

²¹ Vurdering fra Sekretariatet for Konfliktrådene, punkt 2.2.1, vedlegg til Delrapport A

²² Høringssvar fra Bufdir til Tvangsbegrensingsloven: <https://bufdir.no/globalassets/global/horinger/horingssvar-nou-2019-14-tvangsbegrensingsloven-bufdir-006.pdf>

Utfordringer for barn og unge som bor hjemme, på barnevernsinstitusjon og dem som begår lovbrudd

forsvarlig tilbud til rett tid. Det bør gjøres en bred gjennomgang og vurdering av behov for endringer både i lov, faglig innhold av tjenester og finansiering. Arbeidet bør blant annet ha fokus på utfordringer knyttet til at den helserettslige myndighetsalderen er 16 år, og at vilkårene for etablering av helsehjelp med tvang er svært strenge. En gjennomgang bør også se hen til at mange ungdommer som gjennomfører straff enten har tiltak fra barnevern og helsetjenesten som del av straffegjennomføringen eller ungdommen får ytelser fra helse og barnevern mens de er under straffegjennomføring.

7.7.2 Uklart ansvar for individuell plan

Flere av velferdssektorene har bestemmelser om plikt til å tilby individuell plan på nærmere bestemte vilkår. Det er likevel ingen sektor som har et overordnet ansvar for å sørge for god koordinering på tvers av sektorer.²³ Dette er en kjent utfordring som tidligere har blitt løftet frem gjennom flere rapporter, blant annet i Samarbeid til barns beste (2018 s. 43). Høringsnotatet *Bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud*, se omtale under punkt 7.6, vil ivareta utfordringene som er trukket frem om uklarheter knyttet til ansvar for individuell plan, og vurderes derfor i forbindelse med svar på høringen.

7.7.3 Uklart ansvar for ungdom mellom 18-23 år

Når det gjelder ettervernstiltak har både barneverntjenesten og NAV-kontorene tiltak til målgruppen mellom 18 og 23 år. Det kan være overlappende om det er NAV eller barneverntjenesten som skal tilby tiltak til målgruppen, fordi et tiltak både kan være et barnevernstiltak og et tiltak etter regelverket NAV forvalter.²⁴ Arbeids- og velferdsdirektoratet trekker frem overgangen fra behandling til ettervern for ungdom over 18 år som en av de største utfordringene.²⁵

Det er publisert retningslinjer for å bedre samarbeidet mellom barnevern og NAV for ungdommer i ettervern.²⁶ Disse retningslinjene påpeker at ansvarsfordelingen og samarbeidet mellom barneverntjenesten og NAV må bero på en individuell vurdering av ungdommens behov, og at disse

²³ Delrapport A punkt 3.3.1.4 og 3.3.3.1

²⁴ Delrapport A punkt 3.3.1.6 og 3.4.3.1

²⁵ Delrapport A s. 43.

²⁶ <https://bufdir.no/bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00003742>

Utfordringer for barn og unge som bor hjemme, på barnevernsinstitusjon og dem som begår lovbrudd

instansene bør vurdere å inngå generelle avtaler og samarbeidsrutiner. I tillegg påpekes det i retningslinjene at slike avtaler bør forankres i ledelsen.

I høringsnotat til ny barnevernlov foreslås det presiseringer i bestemmelsen om ettervern for at barnevernet ikke skal påta seg oppgaver og ansvar som ligger til andre tjenester, for eksempel NAV.

7.7.4 Uklart ansvar for elever som bortvises fra skolen

I henhold til ordensreglement for skolen kan elever bortvises fra undervisningen ved alvorlige eller gjentatte brudd på ordensreglementet. Ulike bestemmelser gjelder på ulike klassetrinn jf. opplæringsloven § 9 A- 11. Det er først i de tilfeller elever i videregående opplæring har tapt opplæringsretten at oppfølgingstjenesten har et ansvar. Elever som er bortvist fra skolen har ikke et dagtilbud i de timene/dagene bortvisningen gjelder. Potensielt kan en bortvisning uten faglig oppfølging ha skadepotensiale, og særlig for elever som kanskje allerede er i ferd med å havne utenfor utdanning og skolefelleskapet. En oppfølgingsplikt kan blant annet forebygge at elevene ikke oppsøker uheldige miljøer eller begår kriminalitet. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet trekker frem at det vurderes som et «hull» i regelverket når det ikke er krav til oppfølging av elever som blir bortvist fra undervisningen.²⁷ Bufdir har spilt dette inn til Kunnskapsdepartementet i forbindelse med høring på NOU 2019:23- Ny opplæringslov.

7.7.5 Manglende kunnskap om andre sektors ansvar og tiltak

Manglende kunnskap om andre sektors ansvar og tiltak gir også risiko for at barn og unge ikke får rett hjelp til rett tid. Ansatte i tjenestene forholder seg i stor grad til de sektorspesifikke lovverkene og det er viktig at de også blir kjent med hverandres lovverk.²⁸

Undersøkelser viser at profesjonenes ulike mandater, ansvarsforhold, organisasjonskultur, interesser og kompetanse kan være til hinder for å danne tette, omforente og samordnede tiltak rundt for eksempel barn og unge som står i fare for å falle utenfor (Johannessen, Skotheim & Holst-Jæger, 2019). I arbeidet med deloppdrag A trakk Kriminalomsorgsdirektoratet frem som en av de viktigste utfordringene at det er

²⁷ Delrapport A punkt 3.3.2.1

²⁸ Vurdering fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, punkt 2.2.1, vedlegg til Delrapport A

Utfordringer for barn og unge som bor hjemme, på barnevernsinstitusjon og dem som begår lovbrudd

behov for mer kompetanse og kunnskap om målgruppens behov, særlig for gruppen som har begått alvorlig kriminalitet og senere er straffedømt.²⁹

7.8 Manglende forskningsbasert kunnskap

Kunnskapsinnhenting på området viser at det finnes relativt mye forskning som understøtter betydningen av multisystemiske metoder i behandling av alvorlige atferdsproblemer. Det er imidlertid lite forskning i Norge på effekt/virkning av andre tiltak, som ulike tiltak i straffegjennomføringskjeden. Vi har blant annet merket oss at det ikke er gjort systematiske evalueringer av elementene i de to reaksjonsformene ungdomsoppfølging eller ungdomsstraff (U-18- reaksjonene), og om de faktisk fører til mindre kriminell aktivitet etter avsluttet straffegjennomføring. Vi har også merket oss at noen av erfaringene er at innholdet i reaksjonsformene ikke er godt nok tilpasset den enkelte ungdom (Aase m.fl., 2020 s. 73).

Vi er enige i at det er et stort behov for forskningsbasert kunnskap om alternative straffereaksjoner for barn og unge og hvordan de virker på kriminalitetsbekjempelse, og hva som er virksomme komponenter, jf. omtale i FHI-rapporten (Aase m.fl., 2020 s. 73).

Det mangler også forskning på tiltak med god forskningsstøtte internasjonalt, som er tatt i bruk i Norge (som FFT (Functional Family Therapy) og TFCO (Treatment Foster Care Oregon)). Betydningen av felles koordinert innsats og større lovendringer bør også følges av forskning.

Direktoratene mener derfor at ulike sektorer bør gå sammen om et program eller innsats overfor den aktuelle målgruppen som går over mange år i form av f. eks longitudinelle studier, effektstudier, studier på registerdata, implementeringsstudier. Hovedformålet bør være styrket kunnskap om effekt og hva som skal til for å lykkes. Barn/ungdommenes perspektiv bør være en del av forskningen. En større forskningsinnsats bør ivareta forskning på nye innsatser som eventuelt vil settes i verk etter anbefaling fra direktoratene.

²⁹ Delrapport A s. 41.

Utfordringer for barn og unge som bor hjemme, på barnevernsinstitusjon og dem som begår lovbrudd

7.9 Oppsummering

En av de største utfordringene som er løftet frem er viktigheten av et forpliktende koordinert og tverrfaglig samarbeid både mellom forvaltningsnivå og strukturelle samarbeidsproblemer. Det er flere pågående prosesser initiert fra departementene som handler om samarbeid og koordinering mellom velferdssektorene, og som angår målgruppen barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminelle handlinger. Slik vi ser det er det behov for bedre samkjøring av disse prosessene, slik at de ses i sammenheng.

Klarere plikter knyttet til samarbeid løser ikke utfordringene som gjelder hvilken tjeneste som skal ha ansvar for hva. Vi vurderer at det er behov for et klarer regelverk for ansvar og oppgaver for barn og unge med alvorlige atferdsproblemer og rusproblematikk, innenfor barnevern, helse og justissektoren.

Kunnskapsinnhenting på området viser at det finnes relativt mye forskning som understøtter betydningen av multisystemiske metoder i behandling av alvorlige atferdsproblemer. Det er imidlertid lite forskning i Norge på effekt/virkning av andre tiltak. Ulike sektorer bør derfor gå sammen om et program eller innsats overfor den aktuelle målgruppen.

Derfor foreslår direktoratene tre tiltak knyttet til de samlede utfordringene for barn og unge som bor hjemme, på barnevernsinstitusjon og for dem som begår lovbrudd. I tillegg foreslår Helsedirektoratet to sektorspesifikke anbefalinger:

- **Samkjøre prosesser om samarbeid og koordinering mellom sektorene for barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminelle handlinger.**
- **Tydeliggjøre regelverk om ansvar for barn og unge med rusutfordringer og/eller atferdsutfordringer i barnevern, helse- og omsorgstjenesten og for barn og unge som gjennomfører straff. Det vil også inkludere en gjennomgang av innholdet i tjenestene og finansering.**
- **Etablere en større forskningsinnsats eller program for barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminalitet.**
- **Utrede en strategi for helhetlig og planmessig utvikling av arbeidet rettet mot barn og unge som voldsutøver og problematisk og / eller skadelig seksuell atferd. Målene for strategien berøre både kommune- og spesialisthelsetjenesten.**
- **Tilbudet til barn og unge med rusmiddelproblemer bør styrkes.**

8. Utfordringer- barn og unge som bor hjemme

8.1 Manglende systematikk og kompetanse om tidlig kartlegging og tidlig innsats

Tidlig identifikasjon gjennom standardisert kartlegging eller screening er et av de mest sentrale virkemidlene for å kunne avdekke barn som er i risiko. Kartlegging er også viktig for å vurdere, tilpasse og finne egnete tiltak for det enkelte barn. Dette bør skje både tidlig og underveis i et tiltaksforløp. Praxis på området er i dag ulik, og det bør brukes standardiserte validerte kartleggingsverktøy for denne målgruppen. FHI har gjennomført søk etter kartleggingsverktøy som brukes i barnevernet. De fant ingen kartleggingsverktøy i systematiske oversikter som var knyttet til kriminalitet (Nøkleby m.fl., 2020b). Det kan likevel ikke utelukkes at det finnes slike verktøy.

En av de største utfordringene for målgruppen er å sette inn tiltak tidlig nok, og vurdere riktig tiltak og differensiering av tiltaket. Ved å sette inn riktig tiltak tidlig, reduseres risikoen for å utvikle alvorlige atferdsproblemer betraktelig (Aase m.fl., 2020 s. 35). Spesielt for gruppen med et *tidlig-start mønster* (early-onset trajectory eller life-course persistent).

Særlig helse- og utdanningssektorene er viktige for å fange opp barn tidlig og gi riktig tiltak, veilede til rett instans og melde fra til barnevernstjenesten i de tilfeller foreldrene ikke samtykker til å involvere barnevernstjenesten og terskelen for meldeplikt er inntrådt.³⁰

I arbeidet med deloppdrag A understreket Utdanningsdirektoratet betydningen av tidlig innsats.³¹ De skriver at mange av tiltakene gjelder eldre barn og ungdom, og ser et behov for å dreie tiltak og ressurser tidligere inn i barns liv både som forebyggende tiltak og når noe er utfordrende (Helland m.fl., 2019).

Kunnskapsgrunnlaget fra FHI viser at når barn og unge begår sitt første lovbrudd i svært ung alder kan det være en indikasjon på at det er flere ting som har vært galt. Den gruppen som begår størsteparten av de registrerte lovbruddene, begynner gjerne sin karriere tidlig og fortsetter som aktive lovbrøyttere godt opp i voksen alder. I tillegg kan det se ut som undergruppe med CU-trekk, (callous-unemotional traits) er i

³⁰ Delrapport A punkt 3.3.4.1.

³¹ Utdanningsdirektoratets vurdering punkt 2.5, vedlegg til Delrapport A.

Utfordringer- barn og unge som bor hjemme

spesielt høy risiko da de responderer lite på sanksjoner/straff. Denne gruppen er det mulig og viktig å identifisere i ung alder.

Helsedirektoratet foreslår i sin vurdering i deloppdrag A³² en metodikk som kalles risiko-behov-responsivitet (RNR). Den har gjennom forskning vist positiv effekt på reduksjon av kriminalitet (vold og seksualisert vold) hos både voksne og unge (Gatti, Tremblay & Vitaro, 2009). RNR går ut på å kartlegge risiko for utøvelse av kriminelle handlinger hos den enkelte, vurdere behovet for tiltak basert på risikonivå og deretter tilpasse tiltak. Tiltak i denne sammenheng er ikke kun begrenset til helsetiltak, men de tiltak som generelt benyttes. Helsepersonell mangler kompetanse på RNR-metodikk for vurdering av tiltak, hvilket kan resultere i at tiltakene ikke gir nødvendig effekt. RNR prinsippene er relevant for de fleste tiltak for andre etater også.

Barn som utsettes for omsorgssvikt, vold og overgrep har statistisk sett større sannsynlighet for å begå kriminalitet, men det er ikke en påvist årsakssammenheng. Det er en sammenheng mellom barn og ungdoms kriminelle handlinger og foreldres utfordringer knyttet til psykiske helse, traumer og misbruk av rusmidler. Det er ikke slik at disse risikofaktorene alltid vil føre til kriminalitet, men det er identifisert en klar risiko for skjevutvikling hos barn av foreldre med denne typen utfordringer. For å lykkes i et livsløpsperspektiv bør disse barna få tidlig hjelp. Det er nyttig samfunnsøkonomisk og også for den enkelte.

Bufdir opplever etterspørsel fra kommunalt barnevern etter effektive virkemidler for å kartlegge, vurdere og håndtere ulike typer omsorgssvikt, vold og traumer i barns oppvekstfamilier. Når barnevernstjenester mottar bekymringsmeldinger som omhandler omsorgssvikt og vold i familier, opplever de ofte stor endringsvilje hos foreldre som for eksempel har utøvet vold – men mangler tiltak å tilby dem utover generell foreldreveiledning, enten i egen regi eller hos andre instanser på kommunalt eller regionalt nivå. Mange foreldre har selv ubehandlede traumer fra egen oppvekst eller voksenliv, som overføres til neste generasjon når de ikke håndteres på egnet måte. Virksomme tiltak for å forebygge i familier med voldserfaringer er derfor et egnet tiltak for å redusere atferdsproblem, rus og kriminalitet.

Risikoutsatte barn og familier vil ofte ha behov for hjelp på flere livsområder, der tiltak kan tilbys fra flere tjenester. For at hjelpen skal bidra positivt, forutsetter det god og koordinert hjelp.

³² Vurdering fra Helsedirektoratet, punkt 1.2, vedlegg til Delrapport A.

8.2 Effektive foreldrestøttende og multisystemiske tiltak når ikke mange nok

Tiltak med sterk forskningsstøtte når i for liten grad ut til dem som kunne hatt nytte av dem, der en svært liten andel av den mulige målgruppen mottar slike tiltak i Norge (Aase m.fl., 2020 s. 78). I en rapport fra FHI beregnes forekomsten av atferdsproblemer hos barn og unge til ca. 3,5 %. Det var imidlertid bare 0,41 % av barn og unge som mottok hjelpetiltak for atferdsproblemer i løpet av et år. I rapporten konkluderes det med at «Likevel er avviket mellom denne summen [0,41 % red.anm.] og den beregnende forekomsten såpass stor at det er rimelig å anta at mange barn som har atferdsforstyrrelser eller som står i fare for å utvikle atferdsforstyrrelser ikke får noen form for hjelp» (Skogen & Torvik, 2013). Disse tiltakene tilbys i dag av ulike tjenester og sektorer.

Se også nærmere i kap. 4.1. en omtale av en hurtigoversikt fra FHI som kom med oppdaterte tall om forekomst og behandling av atferdsforstyrrelser og atferdsproblemer hos barn og unge. De konkluderte med at det fins et gap mellom antallet som er beregnet til å ha atferdsvansker og antallet som får behandling eller hjelp (Nøkleby m.fl., 2020).

FHI peker i sin rapport på følgende tiltak som best dokumentert for forebygging av alvorlige atferdsproblemer på selektert nivå; Parent Management Training Oregonmodellen (PMTO), De Utrolige Årene (DUÅ) og Tidlig intervensjon for barn i risiko (TIBIR). For indikert nivå peker forfatterne på Multisystemisk terapi (MST), Funksjonell familieterapi (FFT) og Treatment Foster Care Oregonmodellen (TFCO) (Aase m.fl., 2020 s. 42). I tillegg vurderer Bufdir at særprogrammer som Child Abuse and Neglect (MST CAN) og Problematic Sexual Behavior (MST SB) og liknende tilnærminger i bruk i barnevernet kan vurderes nærmere og ses i sammenheng med større satsninger på traumebevisste tilnærminger og skadelig seksuell atferd (SSA) innen helse- og justissektorene.

FHI påpeker i sin rapport at de tiltakene som finnes i Norge i mye større grad må nå ut til målgruppen. De fremhever også en bekymring for at metodefrihet i kommunene innebærer at dokumentert effektive tiltak kan velges bort til fordel for udokumenterte, og de mener det både er utrygt og uetisk å ikke benytte tilnærminger med det beste kunnskapsgrunnlaget (Aase m.fl., 2020 s. 78).

Direktoratene støtter dette. Hjelpen som tilbys må være tilpasset de enkelte barn og families forutsetninger og behov. Dokumenterte tiltak bør velges foran udokumenterte. Samtidig vil det være slik at ikke alle som møter kriteriene for å motta dokumentert tiltak vil ha tilstrekkelig nytte eller effekt av dem. Disse vil ha behov for at andre tiltak iverksettes.

8.3 Mangler i tiltak og tilbud

Barna og deres familier må få rett hjelp til rett tid og tilbud og tiltak må være tilgjengelig for dem i kommunen. I kapittel 5 er det en oversikt over hvilket ansvar og mandat den enkelte sektor har for målgruppene i oppdraget. En del tiltak kan og bør tilbys av flere av sektorene. Hvordan den enkelte kommune løser sitt ansvar for forebyggende og tverrfaglig innsats er underlagt skjønn og lokal selvråderett.

Enkelte av de tiltakene som beskrives under kan ivaretas av flere sektorer, men kommunen må ha tilgang på en portefølje av tiltak som samlet sett dekker behovene. For eksempel legger Barnevernsreformen fra 2022 opp til et større ansvar på kommunene og barnevernstjenestene for forebyggende innsatser, og avgrenser det statlige barnevernets ansvar tilsvarende.

8.3.1 Kvalitetsforskjeller i barnehage- og skoletilbud

St. Meld. 6 (2019-2020) *Tett på - tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* beskriver utfordringer med store kvalitetsforskjeller mellom barnehager og skoler (og SFO). En av faktorene for god kvalitet er tidlig innsats. Nok kvalifiserte ansatte, gode ledere og eiere, et trygt og godt barnehage- og skolemiljø, tett samarbeid med hjemmet, gode overganger og sammenhenger i utdanningsløpet og informasjonsoverføring er forutsetninger for god kvalitet.

Utfordringene i barnehager og skoler ligger blant annet i det pedagogiske tilbudet til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging.

De siste årene har det skjedd flere positive endringer på barnehage- og skolemiljøfeltet. Mange skoler har endret praksis. De jobber mer systematisk og tar tak i saker raskere enn før, slik at elevene får hjelp på et tidligere tidspunkt. Elevenes stemme og subjektive oppfattelse blir i større grad hørt og vektlagt. Mange kommuner, barnehager og skoler har prioritert kompetanseutvikling på barnehage- og skolemiljøfeltet. Til tross for mye godt arbeid og forbedring av praksis, er det fortsatt utfordringer. Mange barn og unge opplever ikke å ha et trygt og godt miljø i barnehagen eller på skolen. Videre oppleves støttesystemet for barnehager, skoler og eiere i varierende grad som relevant og likeverdig.

8.3.2 Variasjon i tilgang på tiltak fra barnevernet

Barnevernet skal hjelpe og følge opp barn som står i fare for å begå straffbare handlinger med å ivareta omsorgssituasjonen når foreldrene svikter, og hjelpe barn og ungdom med alvorlige atferdsvansker. Det er stor variasjon i hvilke (typer) tiltak ulike barnevernstjenester har tilgang på og bruker overfor barn, ungdom og familier med behov for hjelp og støtte. En gjennomgang av 1123 barnevernssaker viste at «Råd og veiledning» var det oftest iverksatte tiltaket (71% av alle tiltak), mens ansvars- og samarbeidsgrupper var det nest mest benyttede (Christiansen m.fl., 2019). Etter hva Bufdir erfarer er innholdet i tiltakskategorien råd og veiledning svært varierende mellom kommuner og barnevernstjenester. Noen tjenester benytter i større grad kunnskapsbaserte metoder for foreldreveiledning o.l. enn andre. Samtidig ser vi at mye av barnevernstjenestens hjelpetiltaksarbeid handler om samarbeid med andre aktører i barnas og familienes liv.

I kartleggingen av eksisterende tiltak i deloppdrag A, er det en oversikt over relevante tiltak som kan bidra til å forebygge eller behandle eskalerende/alvorlige atferdsvansker og kriminell atferd som i dag er tatt i bruk i en rekke barnevernstjenester og kommuner.³³ Disse er som nevnt ujevnt utbredt, og flere er fortsatt under utprøving for norske forhold. Ingen av metodene har forebygging av kriminalitet som sitt eneste/hovedformål, men flere kan bidra til nødvendige endringsprosesser rundt barn og ungdom som står i fare for å utvikle kriminell atferd.

Barnevernsreformen legger som nevnt et større ansvar på kommunene og barnevernstjenestene for forebyggende innsatser, og avgrenser det statlige barnevernets ansvar tilsvarende. I tillegg blir det lovfestet at Bufetat kan tilby spesialiserte hjelpetiltak. Enkelte tiltak krever høyst spesialisert kompetanse og det er få saker, noe som tilsier at staten bør gjøre flere tiltak tilgjengelige for kommunene. For å sikre tilgang til tiltak som kan svare ut varierte og sammensatte behov hos det enkelte barn/ungdom/familie, vil flere kommuner måtte samarbeide på tvers om tiltak som er for ressurskrevende/spesialiserte til at den enkelte kommune selv kan stå for tiltaket. Et alternativ er at tiltak tilbys av staten. Å skaffe seg tilgang på rett tiltak fordrer god oversikt over hvilke tiltak som finnes og som er dokumenterte, hvilke behov ulike tiltak kan dekke, samt hvilke aktører som kan og bør tilby disse. Dokumenterte tiltak bør velges foran tiltak som ikke har forskningsstøtte. Forholdet mellom antatt forekomst og dimensjonering av dokumenterte tiltak rettet mot målgruppen, tyder på at slike tilbud bør tilbys til flere.

³³ Kartlegging fra Bufdir pkt. 1.4., vedlegg til Delrapport A.

8.3.3 For lite samordnet og tilgjengelig helsehjelp

Helsetjenesten har tiltak til de to målgruppene på alle nivåer. Helsedirektoratet erfarer samtidig at det er for få samhandlingsarenaer for tiltakene i helsetjenesten. Tilbudene kunne vært mer strukturert for å sikre flyt i systemet for barn og unge, både innenfor ett tjenestenivå og mellom tjenestenivåene.³⁴

Målgruppene for oppdraget har utfordringer som kan føre til at de ikke benytter seg av de tjenestene som finnes for dem, og enkelte tjenester er utilgjengelige for dem uten henvisning. Helsedirektoratet har grunn til å tro at terskelen for å komme inn i tiltak i helsetjenesten er for høy for denne målgruppa. Målgruppen kan ha problemer med å møte til time, de har ikke relasjon til behandler, de kan ha lav tillit til tjenesten og kan være utrygge på konsekvensene av å takke ja til et helsetilbud.

Helsedirektoratet erfarer at tjenestene bør være lett tilgjengelige og at tiltak bør skje på et lavest mulig tjenestenivå for å nå barn og unge i risikogruppene.

Behandling i spesialisthelsetjenesten i seg selv er ikke et tilstrekkelig tiltak for å forebygge kriminell atferd, men må komplimenteres med andre relevante tiltak innen andre etater. Motsatt kan effekten av behandling svekkes av en mangelfullt tilpasset oppfølging. Behandling alene har ofte liten effekt.

8.3.4 Variasjon i tilgang på tiltak ved gjennomføring av U-18 reaksjonene

Ungdom som gjennomfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging (U-18 reaksjonene) er forpliktet til å følge tiltak i en ungdomsplan. Planen skal bestå av individuelt tilpassede tiltak ut fra ungdommens behov og utfordring og skal bidra til å hjelpe ungdommen til ikke å begå ny kriminalitet. Det er i dag store variasjoner i hvilken grad relevante tiltak som dekker ungdommens behov er tilgjengelig lokalt. Det gjelder særlig tiltak knyttet til psykisk helse, rusbehandling, voldsutfordringer, skadelig seksuell atferd og dagtilbud.

Sekretariatet for konfliktrådet trakk i sin vurdering i Delrapport A frem utfordringer ved manglende tilgjengelige tiltak og at helsetjenesten har ansvar for mange av tiltakene som kan være sentrale for å få til en endring hos ungdommen.³⁵ Se nærmere omtale av U-18-reaksjonene i punkt 10.1.

³⁴ Vurdering fra Helsedirektoratet, punkt 3, vedlegg til Delrapport A.

³⁵ Vurdering fra Sekretariatet for konfliktrådet, punkt 2.2.1, vedlegg til Delrapport A.

8.4 Samarbeid på tvers for å sikre god tilgang på tiltak i kommunen

For at barn og unge skal få rett hjelp til rett tid er det en forutsetning at det er tiltak tilgjengelige for dem. Som utfordringene i punkt 8.3 viser, er det utfordringer både når det gjelder kvalitet i tilbud og tiltak og variasjon i hvor tilgjengelig tiltakene er for barn og unge. Det kan særlig være en utfordring å bygge opp og tilby tiltakene i deler av landet med små kommuner, spredt bosetning og lange avstander.

Kommuner tilbyr i dag *det de har* av tiltak, og ikke nødvendigvis de kunnskapsbaserte tiltakene som virker best på behovene til foreldre og ungdommene det gjelder. Kommuner etterspør statlige anbefalinger om hvilke tiltak de *bør* tilby. Anbefalinger og retningslinjer er per i dag i stor grad utviklet per sektor, med potensiale for bedre samordning på tvers av velferdsaktørene. Kommende reformer bør legge opp til bedre samordning av kommunenes samlede tilbud innen oppvekst og vern av barn.

Tiltak med sterkest forskningsstøtte forutsetter lisenser og ofte et relativt omfattende system for kvalitetssikring, implementerings- og opplæringsstøtte, databehandling og rapportering. Programkrav i intervensjonene kan legge føringer for hvor stort rekrutteringsgrunnlag en trenger for å kunne tilby en metode i et gitt geografisk område. Det varierer hvilke aktører som forvalter lisenser på ulike intervensjoner (regionale eller nasjonale aktører), og hvordan systemer for kvalitetssikring m.m. er bygget opp. Det kan være svært krevende for enkeltkommuner å orientere seg i et slikt landskap.

Det er en utfordring at det ikke finnes en felles tverretattlig samling av anbefalinger for kommunenes tiltakskjede hvor det tydeliggjøres hvilke tiltak/tilbud kommunene har ansvar for selv, hvilke tiltak/tilbud staten skal ha ansvar for å gjøre tilgjengelig for kommunen, og hva som er anbefalte tiltak for å sikre nasjonal standard og likhet for barn under straffegjennomføring. Det bør legges vekt på implementering og kvalitetssikring av metoder og tiltak over tid. FHIs rapport peker på konkrete metoder på selektert og indikert nivå. I arbeidet med utvikling av nasjonale anbefalinger bør tiltakene vurderes nærmere.

8.5 Oppsummering

En av de største utfordringene er å sette inn tiltak tidlig nok og gi riktige tiltak. Tidlig identifikasjon gjennom standardisert kartlegging eller screening er et av de mest sentrale virkemidlene for å kunne identifisere, vurdere, tilpasse og finne egnete tiltak for det enkelte barn – og dette bør skje både tidlig og underveis i et

Utfordringer- barn og unge som bor hjemme

tiltaksforløp. Risikoutsatte barn og familier vil ofte ha behov for hjelp fra flere tjenester, og det er viktig med god og koordinert hjelp.

Utfordringer viser at det er mangler i tiltak og tilbud fra de ulike velferdssektorene. Tilgjengelighet i tiltak er en av de utfordringene som er særlig løftet frem. For at barn og unge skal få rett hjelp til rett tid er det en forutsetning at det er tiltak som er tilgjengelige for dem. Samlet sett peker utfordringer mot at statlige velferdsmyndigheter burde gå *sammen* om utvikling av nasjonale anbefalinger om hva kommunene bør ha tilgang på av tiltak rettet mot målgruppen.

På bakgrunn av dette har direktoratene tre anbefalinger knyttet til utfordringer for barn som bor hjemme:

- **Utrede muligheten for å utvikle eller tilpasse eksisterende screeningsverktøy eller lignende, for traumer, omsorgssvikt, atferdsproblemer for ansatte i kommune.**
- **Utrede behov for og innretning på tverrfaglig intervensjonsteam i kommunene for barn med eller i fare for å få traumer eller skadelige barndomsopplevelser.**
- **Samarbeide på tvers av direktorater om å utvikle nasjonale anbefalinger for hva kommunene bør ha tilgang på av tiltak rettet mot målgruppen barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminalitet.**

Anbefalingene er detaljert beskrevet i kapittel 11.

9. Utfordringer- barn og unge som bor i barnevernsinstitusjon

9.1 Plassering på barnevernsinstitusjon

Et barn som har vist alvorlig atferdsvansker ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet, ved vedvarende misbruk av rusmidler eller på annen måte, kan plasseres på barnevernsinstitusjon for observasjon, undersøkelse og behandling. Barnet kan tas inn på institusjon på grunnlag av samtykke jf. barnevernloven § 4-26 eller uten eget samtykke jf. § 4-24.

Barn kan også plasseres på institusjon på grunn av foreldrenes manglende omsorgsevne jf. barnevernloven §§ 4-12 og 4-4 sjette ledd.

Rammene for barneverninstitusjoner reguleres av blant annet forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon (rettighetsforskriften) der formålet er at beboerne får forsvarlig omsorg og behandling. Det innebærer blant annet å gi tydelige rammer for å sikre trygghet og god utvikling, følge opp skole- og opplæringstilbud og fritidsaktiviteter, gi mestring og sørge for at beboerne blir sett og hørt (Rettighetsforskriften, 1992, § 1).

Barnevernloven har et grunnleggende annet formål enn strafferettspleien og kriminalomsorgen. Det overordnede målet for barnevernet er hensynet til det enkelte barns beste. Barnevernet har ikke som oppgave å beskytte samfunnet mot barn som begår straffbare handlinger.

9.1.1 Noen kjennetegn ved barn som bor i institusjon

I forbindelse med et oppdrag Bufdir har fått fra BFD, har Frischsenteret gjennomført en kvantitativ analyse av institusjonspopulasjonen (Drange & Hernæs, 2020). Analysen omfatter alle barn og unge i Norge som har vært i kontakt med barnevernet i perioden fra 1993 til 2018. Med bakgrunn i analysene har vi trukket ut følgende om gruppen som bor i institusjon:

Det er svært få av de minste barna som bor i institusjon. Hovedvekten er på aldersgruppene mellom 13 og 18, og med klart flest 17-åringer. Det har vært små endringer i hvilke aldersgrupper som er i institusjon over tid.

Utfordringer- barn og unge som bor i barnevernsinstitusjon

Svært mange har ganske korte opphold i institusjon, mens enkelte bor der over lengre tid. Mønsteret der de fleste har oppholdstid opp til rundt ett år har endret seg lite over tid. Ungdommer registrert med kortere opphold tenderer til å ha en noe mer ressurssterk foreldrebakgrunn. Det er mer vanlig at gutter har lengre oppholdstid på institusjon enn jenter.

Det er 10 % som har fullført videregående skole innen 5 år, noe som er lavt sammenlignet med fullføringsgraden for landet som helhet, som i mange år ligget på rundt 70 %. Når det gjelder helse, viser rapporten blant annet at svært mange har kontakt med BUP. Rundt 60 % av guttene har minst et besøk hos BUP, mens dette gjelder for nærmere 80 % av jentene. Det er også en tendens til økning i besøk de siste årene. Til sammenlikning er det 6% av barn og unge utenfor barnevernet som har hatt minst ett besøk hos BUP.

Også når det gjelder siktelser skiller gruppen som bor på institusjon seg fra barn og unge ellers. I perioden mellom 2012 og 2018 så var det i begynnelsen av perioden nesten 50 % som hadde blitt siktet minst én gang. Til sammenlikning er dette tallet 4% i ungdomsbefolkningen utenom barnevernspopulasjonen. I underkant av 30 prosent ble siktet i løpet av samme år som de var på institusjon. Begge disse andelene falt noe mot midten av 2010-tallet, men har så økt siden 2016. Økningen er tydeligst blant den yngste aldersgruppen, 13-14 år. I de øvrige aldersgruppene er utviklingen over tid mer stabil, selv om andelen også for 15-åringer økte tydelig helt mot slutten av perioden.

Rapporten inneholder også detaljert statistikk om fordeling knyttet til straffereaksjoner ut fra strafferamme, lovbruddstype og straffereaksjoner. Det mest vanlige er en strafferamme på et år eller mindre, og at lovbruddet er av typen rusmiddellovbrudd eller innenfor samlekategori «Eiendomsskade, vold og mishandling, seksuallovbrudd». Den mest vanlige straffereaksjonen er betinget påtaleunntatelse, etterfulgt av forelegg.

I undersøkelsen har de også sett på foreldrene til barna på institusjon, der nærmere halvparten av foreldrene til ungdommer i utvalget er registrert uten yrkesinntekt. ¼ av ungdommene har to foreldre uten inntekt. De fleste har lave til middels inntekter, men det er også en del med inntekter over 500 000, spesielt blant fedre. Blant barn og unge som hadde vært på institusjon, var det 16 % av fedrene og 7 % av mødrene som hadde minst én straffereaksjon ved barnets første registrering i alderen 13-18.

9.2 Barn med komplekse utfordringer som bor i barnevernsinstitusjon

Bildet som tegnes over viser at barn som bor i barneverninstitusjon ofte har komplekse utfordringer. Dette understøttes også av annen kunnskap (bl.a. Deloitte, 2019; Kaye m.fl., 2015; Jozefiak m.fl., 2016).

Kriminelle handlinger er en del av bildet. Barnevernets mandat er omsorg og behandling, ikke samfunnsvern. I praksis fører bistandsplikten, som er Bufetats plikt til å bistå når kommunen ønsker institusjonsplass, til at barn og unge som er i målgruppen for dette oppdraget plasseres i barnevernsinstitusjonene. Dette skjer også om barn har utfordringer som andre sektorer har ansvar for. Et eksempel er at mange har psykiske helseutfordringer, der helse- og omsorgssektoren også et ansvar for denne gruppen. Utfordringsbildet viser at det er en høy terskel for å motta hjelp fra den sektoren. Det må gjøres grundige kartlegginger av barnet for å gi barnet riktig tiltak og riktig hjelp.

Disse barna kan være plassert både på omsorgshjemlene og atferdshjemlene. Det er ikke nødvendigvis sammenheng mellom barnets plasseringsparagraf og barnets atferdsproblemer eller kriminelle atferd. Barn plassert etter omsorgshjemlene kan være involvert i alvorlig kriminalitet uten at det er kartlagt eller kjent, at kriminaliteten ikke er hovedårsaken til plasseringen, eller at den kriminelle atferden oppstår under oppholdet i barneverninstitusjon. Dette betyr at barn som er plassert etter omsorgshjemler i barnevernloven også kan ha svært sammensatte og omfattende hjelpebehov.

Bufdir vurderer at dagens rettighetsforskrift gir majoriteten av plasserte barn gode rammer, og at barneverninstitusjonene har virkemidler for å ivareta disse barna på en god og forsvarlig måte i samsvar med formålet i barnevernsloven.

9.2.1 Barnevernets mandat er omsorg og behandling, ikke samfunnsvern

Bufdir vurderer at det er noen barn som utfører handlinger og har atferdsuttrykk av en slik karakter at dagens lovverk ikke gir tilstrekkelige virkemidler for å ivareta dem innenfor barnevernets formål og mandat. Dette handler om barn som er til skade for seg selv og andre. Denne gruppen omtales også i oppdrag 8.4 *Institusjoner med bevegelserestriksjoner*. Noen av disse barna vil slik situasjonen er i dag tilhøre gruppen *barn som begår alvorlig kriminalitet*, for eksempel barn som begår overgrep, utfører alvorlig vold, gjengkriminalitet, eller på annen måte setter eget og andres liv og helse i fare. Det er utfordrende, og noen

Utfordringer- barn og unge som bor i barnevernsinstitusjon

ganger umulig, å gi gode nok rammer i institusjon. Dagens regelverk og barnevernets mandat gir ikke barnevernet et ansvar for å beskytte samfunnet mot denne gruppen barn. Det er en utfordring at Bufetat har bistandsplikt, men samtidig ikke har hjemmel, kompetanse eller bygg som kan ivareta sikkerhet i disse tilfellene.

Det bør gjøres en grundig vurdering av hvem som skal ha ansvar for barn som begår alvorlig kriminalitet. for å sikre at de får riktig hjelp og for å ivareta samfunnsvernet.

Dersom barnevernet fremover fortsatt skal ivareta disse barna, er det behov for å endre barnevernets mandat. I tillegg vil det være behov for å vurdere om det er behov for andre typer institusjoner enn Bufetat tilbyr i dag. Herunder hvordan tilbudet innrettes og hva som kreves av eventuelle endringer iblant annet lovverk, kompetanse og bygg.

Gjenstand for en slik vurdering bør blant annet være om det er grunnlag i dagens regelverk for å kunne etablere institusjonstilbud med nødvendige rammer, eller om det er nødvendig med nye rettslige grunnlag for plassering/opphold i institusjon, herunder oppholdstid og utvidede gjennomføringsregler.

I tillegg kan det være behov for å vurdere utvidet adgang til å benytte tvang og andre inngrep i den personlige integritet for eksempel:

- å overvåke og føre nærmere kontroll med barn og unges kommunikasjon, nettbruk og kontakt på sosiale medier i tilfeller hvor institusjonen er alvorlig bekymret for barnet.
- adgang til skjerming utover nødsituasjoner for eksempel når det er nødvendig for å opprette eller gjenopprette en forsvarlig behandlingssituasjon, eller av hensyn til andre (gjentakende utagerende atferd).
- generell adgang til å kunne låse ytterdører og vinduer på institusjon, begrense uteområdet/atrium
- adgang til rutinemessig rusmiddeltesting, ransaking og kroppsvisitering.

Dersom et institusjonstilbud med høy grad av sikkerhet skal opprettes, vil det utover lovendringer også være behov for å se nærmere på oppholdstid i institusjon.

Videre kan det være behov for bygningsmessige endringer (herunder fleksibel bygningsmasse som vil gjøre det mulig å skille av deler av institusjonen om til mindre enhet slik at barn i en periode kan bo alene uten å måtte flytte i enetiltak), særskilt tilrettelegging av skolegang og behov for å vurdere oppholdets varighet for å komme i posisjon til barnet. Erfaringer fra andre land tilsier at opprettelsen av et institusjonstilbud rettet mot barn som begår alvorlig kriminalitet over tid fører til press på å plassere andre målgrupper i tiltaket,

målgrupper som blir plassert på andre velferdsmessige grunnlag enn det strafferettslige (Deloitte, 2019). FHI har sett på seks kunnskapsoppsummeringer som så på effekt av lukkede institusjoner for ungdom på risiko for å begå kriminelle handlinger. Stort sett alle de inkluderte kunnskapsoppsummeringene rapporterer at hverken fengsler, sikrede institusjoner, tiltakene i disse institusjonene eller kulturen i de lukkede institusjonene bidrar til å redusere tilbakefall til kriminalitet (Muller m.fl. 2020a, s. 5-6).

Dersom det skal etableres et tilbud til denne begrensede målgruppen i Norge anbefales det at tiltaket følges tett opp med forskning og bygger på den til enhver tid beste kunnskapen. Det må sikres at det gjøres grundige vurderinger og kartlegginger før inntak. Det må videre være et sterkt fokus på de innholdsmessige komponentene, herunder barnets behov for stabilitet, gode rammer, og utvikling. For at institusjoner skal klare å ta imot og behandle barn som begår alvorlig kriminalitet må innholdet i tilbudet være kompetent og robust. Dette innebærer systemer som gir barna utviklingsmuligheter gjennom behandling og ferdighetstrening, og som gir de ansatte rom og verktøy for å yte profesjonelt over tid. Dette kan for eksempel innebære turnusordninger som ivaretar barnas og de ansattes trygghet, videre at tid til trening til ansattes ferdigheter, trygghet og sikkerhet, samt målrettet og systematisk veiledning, sikres gjennom arbeidstidsordningen.

Det er et grunnleggende prinsipp at barn ikke skal vokse opp i institusjon. Tiltaket må ha stor oppmerksomhet på behandlingsprogresjon under hele oppholdet. Dette innebærer at tiltaket må inngå i en planlagt tiltakskjede som kan ivareta og hjelpe barnet også etter oppholdet i institusjonen. Dette vil være viktige bidrag for å hindre en tilsvarende utvikling som i andre land. I tillegg vil det være behov for gode monitorerings- og kvalitetssikringssystemer, samt utstrakt involvering av tilsynsmyndigheten.

9.3 Behov for å utvikle institusjonstilbudet

Det er krevende å identifisere og gi virksom hjelp til barn i oppdragets målgruppe (gruppe 1 og 2). Forskning viser positive effekter av familiebaserte tiltak som MST og FFT på reduksjon av antisosial atferd som kriminalitet (Berg m.fl., 2020). Slike tiltak har det til felles at de er multisystemiske, det vil si at de har fokus på familie, venner, nettverk, skole, helse; faktorer som vi antar er med på å skape og opprettholde den type utfordringer barna har, og som dermed er arenaer hvor det må jobbes med endring. Bufdir legger til grunn at dette er overførbart til barneverninstitusjoner, og at de derfor bør jobbe med alle arenaene ungdommen ferdes på. Videre er det god forskningsstøtte internasjonalt for TFCO (Treatment Foster Care Oregon), og flere kan ha nytte av et slikt tilbud. Imidlertid er det noen rettslige utfordringer ved tiltaket.

Gjennomgangen av institusjonene i Bufdirs internrapport, *På vei mot felles praksis* i 2019 (upublisert) viser at institusjoner som arbeider systematisk og strukturert, som har en god institusjonsplan hvor det faglige arbeidet er målrettet, tydelig operasjonalisert og beskrevet, ivaretar og hjelper barna bedre enn institusjoner som ikke har et slikt faglig opplegg.

Vi vet videre at kompleksiteten i det miljøterapeutiske arbeidet i barneverninstitusjoner også krever ansatte med høy faglig kompetanse og ferdigheter innenfor et bredt faglig spekter, og som samtidig er i stand til faglig og kritisk refleksjon (Lillevik m.fl., 2020; Olkowska & Landmark, 2009).

Bufdir arbeider kontinuerlig med kvalitetsutvikling, herunder kompetanse i barneverninstitusjoner. Det utvikles nå en grunnmodell for kompetanse i barneverninstitusjoner. Grunnmodellen beskriver et hierarki som viser de ulike kompetansenivåene innad i institusjonen og konkretiserer de ulike elementene i disse. Grunnmodellen skisserer videre hvordan institusjonene bør innrette seg for å gi et best mulig og helhetlig tilbud til barna, og at modellen peker fremover mot en beste praksis. Bufdir arbeider også med å innføre standardiserte forløp i barnevernsinstitusjoner. Formålet er å redusere uønsket variasjon, og å skape likeverdige tjenester, god kvalitet, forutsigbarhet og kontinuitet i tjenestene som leveres. Målet er å sikre trygge og virkningsfulle tiltak for barn og familier.

Bufdir har gitt et forskningsoppdrag til OsloMet om barn i enetiltak og rustiltak. Her vil man kartlegge omfanget, bruken av og kostnadene ved enetiltak, og innholdet i tilbudet som gis, herunder tvangsbruk, samt vurdere for hvilke målgrupper enetiltak eventuelt er det beste tilbudet». Når det gjelder rustiltak ønsker Bufdir en evaluering av seks rustiltak.

Direktoratet vil også evaluere standardiserte forløp i omsorgsinstitusjoner. Standardisert forløp berører mange av de mest sårbare ungdommene i barnevernet, og det er viktig at Bufdir undersøker om implementeringen av standardisert forløp i omsorgsinstitusjoner benyttes etter planen for å sikre et best mulig forløp for barna.

9.4 Kapasitetsutfordringer i barnevernsinstitusjonstilbudet

Tjenestetilbudet i Bufetat skal være tilstrekkelig dimensjonert og differensiert for å kunne tilby tiltak som er i overensstemmelse med barn og unge sine behov. Dette fordrer at det til enhver tid finnes institusjonstilbud til målgruppen som gir rett tiltak til rett tid. Bufetats tjenestetilbud til denne gruppen er

tydelig beskrevet i deloppdrag A. Bufdirs vurdering er at tjenestetilbudet til målgruppen til nå ikke har vært tilstrekkelig fleksibelt eller tilpasset den økte problembelastningen blant beboerne. Dette har medvirket til økt inngåelse av enkeltkjøp og/eller behov for å legge beslag på flere plasser i statlige institusjoner.

9.4.1 Dimensjonering og kapasitetsutnyttelse

I forbindelse med et oppdrag Bufdir har fått fra BFD i tildelingsbrev fra 2019, O56 om å utrede kostnadsdriverne i institusjonsbarnevernet, ble det foretatt en analyse av dimensjoneringen og utfordringer knyttet til kapasitetsutnyttelse av etablerte tilbud til målgruppen. Analysen tok for seg utviklingen på området over en treårs periode.

Antall barn i institusjon har samlet sett vært relativt stabilt over tid, og trenden har vist en svak nedgang i institusjonsplasseringer til fordel for plassering i fosterhjem. Analysen viser at det kan være stor variasjon i belagte plasser til en og samme målgruppe gjennom året. Riktig dimensjonering og god kapasitetsutnyttelse er mer krevende jo mer differensiert tjenestene er, og jo mindre geografiske områder man dimensjonerer innenfor. Eksempler på dette er at antall barn i behandlingsinstitusjon for ungdom med alvorlige atferdsvansker, lav risiko, varierte mellom 2 og 14 over en treårsperiode i en region. Tilsvarende varierte det mellom 12 og 28 barn i en annen region i samme periode.

En konsekvens av denne utfordringen er lav kapasitetsutnyttelse i noen perioder, mens underkapasitet i andre perioder kan føre til enkeltkjøp.

Analysene tyder videre på at problembelastningen til barn som henvises til institusjon har økt i omfang og kompleksitet. Dette stiller store krav til institusjonstilbudet i form av kompetanse, faglig systematisk arbeid og tilpasningsmuligheter, slik at det enkelte barns behov kan ivaretas på en forsvarlig måte innenfor det planlagte institusjonstilbudet.

Endringer i barnas behov tilsier økte krav til fleksibilitet i tjenesteproduksjon. Dette kravet er knyttet til behovsendringer, både når det gjelder hele tiltaksapparatet (f.eks. tjenestetyper, målgruppedifferensiering, omfang/antall plasser) og endringer i behovet til hvert enkelt barn mens barnet oppholder seg på en institusjon (f.eks. behov for forsterkning og behov for fleksible lokaler/skjerming).

9.4.2 Utforming og lokalisering av institusjonsbygg

Hensiktsmessig kapasitetsstyring og utnyttelse henger tett sammen med tilrettelegging av tjenesteinfrastruktur, herunder utforming og lokalisering av institusjonsbygg. Mange eksisterende institusjonsbygg, både i statlig og privat regi, har for liten fleksibilitet, skjermings- og differensieringsmuligheter, og robusthet sett opp mot en økning i kompleksiteten i barns behov og en økning i kravene til tjenestene – som i mange tilfeller bidrar til flytting av barn og ofte til dyre enkeltkjøp.

Ved utforming av institusjonsbygg vil det være avgjørende hvordan tiltaksapparatet er utformet og hvilke muligheter institusjonsbygg har til å tilpasse bygg i samsvar med det til enhver tid gjeldende behovet (brukerperspektiv og hele tiltaksapparatet sett under ett). I arbeid med utforming av institusjonsbygg vil det legges vekt på robusthet og fleksibilitet som i større grad kan håndtere endrede behov hos ungdommene underveis i oppholdet. Institusjonene skal av barn og ungdom oppleves som et trygt sted å være. Institusjonene er også et sted for utøvelse av profesjonelle tilbud og oppfølging, og skal oppleves som en trygg arbeidsplass. Innvendig blir det likevel viktig å legge stor vekt på andre faktorer som vi vet har positiv betydning for barn og unges trygghet, mestring og utvikling. Større fleksibilitet i bygningsmassen vil bidra til å redusere antall flyttinger. Det kan også være lettere å tilpasse virkemidler til det enkelte barn.

I 2020 sammenstilte Deloitte på oppdrag fra Bufdir relevante studier og nasjonal og internasjonal forskning på betydning og ivaretagelse av fysiske omgivelser ved utforming av formålsbygg, herunder institusjoner (Deloitte, 2020). Dette arbeidet skal følges opp videre med nye FoU-oppdrag og satsinger. Målsetningen er å få hentet inn et solid kunnskapsgrunnlag og utarbeide faglige krav og retningslinjer for utforming av institusjonsbygg, som vil gjelde for alle institusjonsbygg uavhengig av eierskap.

9.4.3 Sikkerhet ved institusjonene og bemanningstetthet

Utviklingen som er beskrevet har ført til institusjonsplasseringer med styrket bemanning og tilpassede løsninger rundt barn med store komplekse utfordringer. Rapporten, *Kvantitativ beskrivelse av institusjonspopulasjonen*, utført av Frischsenteret viser bl. a. til at gjennomsnittlig antall siktelser for alle ungdommer i alderen 13-18 registrert i institusjon i løpet av året har økt siden 2016 (Drange & Hernæs, 2020).

For barn som har en særlig store atferdsproblemer vil det i enkelte tilfeller ikke være forsvarlig for barnet å bo samme med andre på institusjon. For å skjerme og for å ivareta sikkerheten til både barnet og

personalet har inntaket til institusjonen blitt redusert, og en plassering legger beslag på flere institusjonsplasser. Dette fører til redusert kapasitetsutnyttelse, og utgiften per oppholdsdag øker betydelig. Alternativ til en plassering i statlige institusjoner vil være et enkeltkjøp hos private leverandører. Særskilt tilrettelegging og svært høy bemanningstetthet gjør at slike institusjonsplasseringer kan koste mellom 15 og 20 mill. kroner per år.

Utgifter per døgn på plasseringer av ungdommer som faller inn i målgruppen antas å ligge høyere enn den gjennomsnittlige døgnprisen i barnevernsinstitusjoner, noe som tilsier at Bufetat har betydelig kostnader knyttet til å ivareta disse ungdommene i det statlige barnevernet.

Bufetat gjennomførte i juli 2020, på oppdrag fra Bufdir, en kartlegging og risikovurdering av plasseringer på behandlingsinstitusjon. Resultatet av denne kartleggingen viste et anslag tilsvarende 40 ungdom som ble vurdert til å falle inn under denne målgruppen, herunder med høy risiko.

9.4.4 Høye utgifter

For å gjøre et anslag på utgiftsnivået er det tatt utgangspunkt en døgnpris på 25 000 – 30 000 kroner per døgn. Dette gir utgift per plass på mellom 9 og 11 mill. kroner. Med et anslag på 40 barn tilsvarer dette en utgift på 360 – 440 mill. kroner i året. Til sammenligning er utgift per døgn i psykisk helsevern for barn og unge eller kriminalomsorgens ungdomsenheter på om lag 20 000 kroner. Som følge av ungdom i en barnevernsinstitusjon ikke kan låses inn samt at det er svært strenge vilkår for bruk av tvang vil plasseringen ha høy bemanningstetthet og et særskilt behov for skjerming og annen tilrettelegging for å ivareta sikkerhet til både barnet og personalet vurderes døgnprisen i det statlige barnevern å ligge høyere. For å ivareta barn med særskilte behov har det hittil i år blitt gjort enkeltkjøp i private institusjoner for plasseringer på atferds paragrafer med utgift på opp mot 30 000 kroner per døgn.

9.5 Oppsummering

Ovenfor vises det til en rekke utfordringer på institusjonsområdet knyttet til kapasitet, som dimensjonering og kapasitetsutfordringer, skjerming og sikkerhet, kostnadene og utforming og lokalisering av institusjonsbygg. Bufdir vurderer at disse utfordringene er generelle, men enkelte gir også tydelige

Utfordringer- barn og unge som bor i barnevernsinstitusjon

utfordringer for god ivaretagelse av målgruppen. De fleste av disse utfordringene har eller blir løftet i andre prosesser, mens utfordring knyttet til skjerming og sikkerhet omtales nærmere under.

Når det gjelder barn som står i fare for å begå kriminalitet peker forskningen på en rekke tiltak som synes å begrense og redusere atferdsvansker (Aase m.fl., 2020). Det disse tiltakene har til felles er at de er multisystemiske og arenaorienterte. Vi vurderer at det er viktig å forsterke innsatsen på slike forskningsbaserte tiltak også når barn bor på en barnevernsinstitusjon.

Uavhengig av forskning erfarer vi som tidligere nevnt at institusjonene som jobber systematisk, strukturert, med tydelig operasjonalisert tilbud ivaretar og hjelper barna bedre enn institusjoner som ikke har et slikt opplegg. Arbeidet med felles grunnopplæring i institusjon og arbeidet med standardiserte forløp støtter opp under dette, og vil på sikt skape tryggere og mer virkningsfulle tiltak for barnegruppen.

Barnevernets mandat er omsorg og behandling, ikke samfunnsvern. Noen barn som bor i en barnevernsinstitusjon, utfører handlinger og har atferdsuttrykk av en slik karakter at dagens lovverk ikke gir tilstrekkelige virkemidler for å ivareta dem innenfor barnevernets formål og mandat. Dette handler om barn som er til skade for seg selv og andre. Noen av disse barna tilhører gruppen *barn som begår alvorlig kriminalitet*, for eksempel barn som begår overgrep, utfører alvorlig vold, gjengkriminalitet, eller på annen måte setter eget og andres liv og helse i fare. Det er utfordrende, og noen ganger umulig, å gi gode nok rammer i institusjon. Dagens regelverk og barnevernets mandat gir ikke barnevernet et ansvar for å beskytte samfunnet mot denne gruppen barn.

I praksis fører bistandsplikten, som er Bufetats plikt til å bistå når kommunen ønsker institusjonsplass, til at barn og unge som begår alvorlig kriminalitet, plasseres i barnevernsinstitusjonene, også i de tilfeller barna har utfordringer som andre sektorer har ansvar for. Det er en utfordring at Bufetat har bistandsplikt, men samtidig ikke har hjemmel, kompetanse eller bygg som kan ivareta sikkerhet i disse tilfellene. Derfor bør det gjøres en grundig vurdering av hvilke sektorer som skal ivareta barn som begår alvorlig kriminalitet, for å sikre at de får riktig hjelp og for å ivareta samfunnsvernet.

Dersom barnevernet fremover fortsatt skal ivareta disse barna, er det behov for å endre barnevernets mandat. I tillegg vil det være behov for å vurdere om det for noen barn som begår alvorlig kriminalitet, inkludert alvorlig vold, overgrep og drapsforsøk/drap, er behov for andre typer institusjoner enn Bufetat tilbyr i dag. Herunder hvordan tilbudet innrettes og hva som kreves av eventuelle endringer iblant annet lovverk, kompetanse og bygg.

Utfordringer- barn og unge som bor i barnevernsinstitusjon

Det er avgjørende å få til et helhetlig samarbeid rundt disse barna. Ingen sektor klarer å ivareta disse barna alene. Det er derfor viktig at hver sektor bidrar inn i et formalisert, tverrsektorielt samarbeid hvor den enkelte sektors ansvarsområde er tydeliggjort.

Dersom barnevernet skal gi denne gruppen barn et tilbud kan det være behov for å vurdere utvidet adgang til å benytte tvang og andre inngrep i den personlige integritet. Dersom et institusjonstilbud med høy grad av sikkerhet skal opprettes, vil det utover lovendringer også være behov for å se nærmere på oppholdstid i institusjon. Videre kan det være behov for bygningsmessige endringer, særskilt tilrettelegging av skolegang og behov for å vurdere oppholdets varighet for å komme i posisjon til barnet.

På bakgrunn av dette anbefaler vi tre tiltak knyttet til utfordringer til barn i barnevernsinstitusjoner. Den første anbefalingen kommer fra Bufdir, og de andre direktoratene støttet Bufdirs behov for en slik anbefaling. De to øvrige anbefalingene i dette kapittelet er sektorspesifikke anbefalinger fra Bufdir:

- **Gjøre en grundig vurdering av hvilke sektorer som skal ivareta barn som begår alvorlig kriminelle handlinger, for å sikre at de får riktig hjelp og for å ivareta samfunnsvernet.**
- **Styrke eksisterende behandlingstilbud i barnevernsinstitusjon for barn med alvorlige atferdsproblemer inkludert kriminalitet.**
- **Evaluerer og gjøre TFCO mer tilgjengelig.**

Anbefalingene er detaljert beskrevet i kapittel 11.

10. Utfordringer - straffereaksjoner for barn og unge som begår lovbrudd

10.1 Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging (U-18-reaksjoner) ble innført i 2014. Konfliktrådet har ansvar for koordinering og gjennomføring av reaksjonene. U-18-reaksjonene kan benyttes for ungdom i alderen 15-18 år som har begått lovbrudd og har et oppfølgingsbehov. Ungdomsstraff er aktuelt ved gjentatt og alvorlig kriminalitet der alternativet ville vært ubetinget fengsel eller streng samfunnsstraff, mens ungdomsoppfølging kan benyttes som vilkår for betinget fengsel eller ilegges av påtalemyndigheten også ved mindre alvorlig lovbrudd.

Straffereaksjonene har to elementer; gjenopprettende prosess og tett oppfølging. Konfliktrådet legger til rette for gjenopprettende møte med fornærmet hvis fornærmet samtykker. Videre skal ungdommen gjennomføre en ungdomsplan med konkrete tiltak og bli fulgt opp av et team bestående av de som er ansvarlig for tiltakene. Konfliktrådet har ikke egne tiltak og er avhengig av at andre etater stiller opp med de tiltakene som er nødvendig for at ungdommen skal kunne snu en negativ utvikling. Det kan eksempelvis være tiltak fra helsetjenesten, barnevern, politi, kriminalomsorgen, utdanning, oppfølgingstjenesten, fritidssektor mv. Formålet med straffereaksjonene er å skape positive endringer hos unge lovbrystere, slik at de kan få et liv uten kriminalitet.

Et forpliktende koordinert og tverrfaglig samarbeid ble trukket opp som en av de største utfordringene i arbeid med deloppdrag A. Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er tuftet på tett tverretattlig oppfølging av ungdommen. Samhandling på tvers av etatene er derfor særlig viktig for disse straffereaksjonene. Det er behov for samhandling mellom etater både i forkant av at reaksjon fastsettes og ved gjennomføring av straffen.

10.1.1 Bedre samhandling i den innledende fasen

Flere etater involveres i den innledende fasen når ungdommen og verge skal få informasjon om ungdomsstraff og ungdomsoppfølging (U-18-reaksjon), samtykke til straffereaksjon skal innhentes og det skal vurderes om U-18-reaksjon er en egnet reaksjon. Ungdomskoordinator blir ofte invitert av friomsorgen til å informere om U-18-reaksjonene i forbindelse med at friomsorgen utarbeider personundersøkelse for

mindreårige (PUM), jf. straffeprosessloven § 161a. Det er behov for å se nærmere på hvordan ulike aktører som konfliktråd, politi, påtalemyndighet og friomsorgen best kan samhandle i denne fasen slik at prosessen går raskt og ungdom og verge blir best mulig ivaretatt.

Det er etablert 54 koordineringsgrupper (KOG) rundt i landet. Organet ledes av ungdomskoordinator i konfliktrådet. KOG fungerer som et rådgivende organ for påtalemyndigheten i spørsmålet om U-18-reaksjon er egnet og for ungdomskoordinator under straffegjennomføring. Det er vanlig at påtalemyndigheten, politi, barnevern og kriminalomsorg er representert i KOG, i tillegg til konfliktrådet. Noen koordineringsgrupper har andre deltakere med som helsetjeneste, rustjeneste eller SLT-koordinator. KOG er per i dag ikke lovfestet og det varierer hvordan KOG fungerer når det gjelder sammensetning, oppgaver, informasjonsinnhenting mv. I forslag til endringer i konfliktrådsloven mv. som er på høring høst 2020, foreslår Justis- og beredskapsdepartementet at KOG lovfestes.³⁶ KOG har en sentral funksjon i U-18-reaksjonene og det er avgjørende at mandat og samhandling mellom etatene blir klargjort.

10.1.2 Kartleggingsverktøy

Etter at saken er overført til konfliktrådet, kartlegger ungdomskoordinator ungdommens behov og utfordringer for å finne fram til relevante tiltak til ungdomsplanen. Det er behov for å utvikle mer standardiserte kartleggingsverktøy til bruk i konfliktrådet for å vurdere hvilke tiltak som bør inkluderes i ungdomsplanen for å hindre at ungdommen begår nye lovbrudd i framtiden. Det er viktig med en kunnskapsbasert tilnærming til hvilke tiltak som kan ha positiv og eventuelt negativ effekt på ungdommens utvikling.

10.1.3 Uklare ansvarsforhold og manglende tiltak

Etter at saken er overført til konfliktrådet, skal det opprettes et oppfølgingsteam rundt ungdommen som er ansvarlig for tiltak i ungdomsplanen. Følgeevalueringen av straffereaksjonene (Andrews & Eide, 2019) konkluderer med at kombinasjonen tett individuell oppfølging og bruk av gjenopprettende prosess er en god tilnærming til målgruppen. En forutsetning for å lykkes med U-18-reaksjonene er imidlertid at

³⁶ Delrapport A punkt 3.3.2.8

Utfordringer - straffereaksjoner for barn og unge som begår lovbrudd

kommunale og statlige tjenester tilbyr nødvendige tiltak og deltar i ungdommens oppfølgingsteam.³⁷ Det er i dag store variasjoner i landet i hvilken grad relevante tiltak som dekker ungdommens behov er tilgjengelig lokalt, se Delrapport A. Det gjelder bl.a. tilgang på psykisk helsehjelp, rusbehandling, dagtilbud, voldstiltak og tiltak knyttet til skadelig seksuell atferd.³⁸ Manglende tilgjengelige tiltak lokalt fører til at ungdom ilegges ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging uten at det er mulig å få laget en individuelt tilpasset ungdomsplan ut fra ungdommens behov (Andrews & Eide, 2019). Det er derfor viktig at det avklares hvilke tiltak som er tilgjengelig før reaksjon fastsettes. SLT-koordinatorer i den enkelte kommune har en nøkkelrolle i å kjenne til relevante tiltak i kommunen.

Det er ikke tilstrekkelig at det finnes tiltak lokalt. Deltakerne i oppfølgingsteamet må være motiverte og anse det som en oppgave som skal prioriteres. Det er vel kjent at ungdommens motivasjon kan variere og det er viktig at teamet rundt ungdommen klarer å stå i utfordrende situasjoner, tro på ungdommen og evne å bistå ungdommen underveis i straffegjennomføringen.

Konfliktrådsloven inneholder ikke en generell bestemmelse som forplikter andre etater. Det skaper uklare ansvarsforhold og rettslige rammer for straffegjennomføringen. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet skriver i delrapport A at barnevernets deltakelse i gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging ikke er hjemlet direkte i barnevernlovens bestemmelser. Dersom et eller flere av tiltakene i ungdomsplanen er oppfølging fra barneverntjenesten, bør det stå i barnevernloven at barneverntjenesten har en plikt til å delta i barnets oppfølgingsteam.³⁹ I høringsnotatet «*Bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud*» som er på høring høsten 2020 foreslås det å innføre en samarbeidsplikt i enkeltsaker.⁴⁰ Det påpekes i notatet at dette inkluderer deltakere i ungdommens oppfølgingsteam. Hvorvidt dette dekker nevnte behov besvares av de enkelte direktoratene i sine respektive høringsuttalelser.

Som nevnt under punkt 7.7.1 er det behov for avklaring når det gjelder ansvar og regelverk for barn som har rusutfordringer og atferdsvansker. Det gjelder også ungdom under straffegjennomføring. I tillegg har Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Sekretariatet for konfliktrådene trukket fram i Deloppdrag A utfordringer knyttet til at tjenestene har ulikt rettslig grunnlag for å hjelpe ungdommen. Hjelpetjenestene er basert på frivillighet, mens U-18-reaksjonene er straff og har dermed element av tvang

³⁷ Delrapport A punkt 3.3.2.4 og punkt 3.3.2.10

³⁸ Delrapport A punkt 3.3.2.10

³⁹ Bufdirs vurdering, punkt 2.1.8, vedlegg til deloppdrag A.

⁴⁰ Høringsnotat-Bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud <https://www.regjeringen.no/contentassets/002adeefa19a4357aa805ba7a5a88152/horingsnotat--bedre-samarbeid-for-barn-og-unge-som-har-behov-for-et-sammensatt-tjenestetilbud-samarbeid-samordning-og-barnekoordinator.pdf>

i seg. Følgeevalueringen av straffereaksjonene (Andrews & Eide, 2019) påpeker også at U-18-reaksjonene står i et spenn mellom hjelp og straff. Det er behov for å se nærmere på rammene for ulike tjenesters deltakelse i straffegjennomføringen, bl.a. opp mot prinsippet om frivillighet.

10.1.4 Geografiske forskjeller

Det er i dag store geografiske forskjeller ved ileggelse/idømmelse av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Noen konfliktråd får hovedvekten av sakene fra domstolen (ungdomsstraff og ungdomsoppfølging), mens det hos andre primært er påtale som legger ungdomsoppfølging. I sakene der påtale legger ungdomsoppfølging, er det stor variasjon i hvilken hjemmel som brukes uten at dette nødvendigvis kan forklares med at sakene er ulike. Erfaring viser også at den nedre terskelen for å legge ungdomsoppfølging er ulik fra distrikt til distrikt. I noen distrikt overføres bagatellmessige lovbrudd til ungdomsoppfølging hos konfliktrådet, mens tilsvarende lovbrudd i andre distrikt ville gitt en mildere og mindre krevende reaksjon for ungdommene. Konsekvensen er rettsulikhet for ungdommen. Det er behov for tydeligere føringer på dette feltet. Som nevnt under punkt 10.1.3 er det også store geografiske forskjeller når det gjelder tilgang på relevante tiltak i ungdomsplanen.

10.1.5 Tidsbruk

I evalueringen av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging (Andrews & Eide, 2009) peker forfatterne på at det tar for lang tid fra lovbruddet begås til det iverksettes straffegjennomføring i konfliktrådet, og det kan få svært uheldige utslag for ungdommen. Saker som idømmes av domstolen tar som regel lengre tid enn saker som ilegges av påtalemyndigheten. Dersom alle lovfestede tidsfrister overholdes i saker for domstolen, skal det i utgangspunktet maksimalt ta 3 ½ måned fra en ungdom blir tatt for et lovbrudd til saken overføres konfliktrådet. Ofte tar det vesentlig lenger tid. Tidsaspektet i straffesakskjeden trekkes frem som en utfordring av alle de tre involverte direktoratene i justissektoren i arbeidet med deloppdrag A. Det er direktoratenes erfaring at det både kan oppstå forsinkelser i saksgangen i den enkelte etat og i overgangen mellom etatene som samlet sett kan få stor betydning for tidsbruken i en sak. Organisering og kompetanse i straffesakskjeden synes å påvirke tidsbruken.

10.1.6 Manglende kunnskap om andre sektorers ansvar og tiltak

I deloppdrag A⁴¹ ble det pekt på viktigheten av at sektorene kjenner til hverandres ansvarsområder. For konfliktrådene er det viktig at påtalemyndigheten og andre relevante etater har kunnskap om gjenopprettende prosess, mekling, ungdomsoppfølging og ungdomsstraff. Manglende kunnskap på tvers av sektorene kan føre med seg at man ikke får utnyttet potensialet i straffegjennomføringen samt at det kan gå unødvendig lang tid før straffereaksjonen igangsettes. Det ble også vist til behov for samlet kunnskap om hvordan samfunnet møter straffbare handlinger begått av ungdom under 18 år.

10.2 Straffegjennomføring i samfunn - samfunnsstraff

Kriminalomsorgen ved friomsorgskontorene gjennomfører samfunnsstraff. Samfunnsstraff er en alternativ straffereaksjon gjennomført i samfunnet på inntil ett år. Samfunnsstraff innebærer at den som har fått en dom utfører et visst antall timers samfunnsnyttig arbeid i sin fritid – mellom 30 og 420 timer. Innholdet kan også inneholde endringsprogrammer, individuelle samtaler, behandling, mekling i konfliktråd og annet. Samfunnsstraffen blir tilpasset ut fra behovet til den enkelte, og er særlig egnet for unge lovbrystere over 18 år. For eksempel så har Oslo friomsorgskontor inngått et samarbeid med skolen om godkjenning av timer medgått til lekser.

Kriminalomsorgsdirektoratet viser i sin vurdering i deloppdrag A til manglende ressurser og samhandlingsutfordringer mellom politi og kriminalomsorgen i forbindelse med utarbeidelse av personundersøkelse til bruk for påtale og domstol i forbindelse med spørsmål om idømmelse av samfunnsstraff, narkotikaprogram med domstolskontroll, program mot ruspåvirket kjøring og ungdomsstraff. Manglende opplysninger fra påtale/politi om uoppgjorte straffesaker ved oppstart av straffegjennomføring kan gjøre den unge mindre motivert til å gjennomføre straffen og å leve et liv uten kriminalitet.⁴²

⁴¹ Delrapport A punkt 3.4.2.4.

⁴² Vurdering fra Kriminalomsorgsdirektoratet s. 6, vedlegg til Delrapport A

10.3 Ungdom og unge voksne i fengsel

10.3.1 Fengsel/ungdomsenheter 15-18 år

Straffegjennomføringsloven med tilhørende forskrift har egne særregler for mindreårige innsatte og domfelte som gjennomfører fengselsstraff, forvaring, samfunnsstraff, program mot ruspåvirket kjøring, narkotikaprogram eller varetektsfengsling. Når noen under 18 år settes i fengsel, skal oppholdet tilrettelegges etter deres behov. Kriminalomsorgen gir utfyllende bestemmelser om krav til fengselsenheter som benyttes til innsatte under 18 år og krav til ansattes utdanning.

Enheter som opprettes spesielt for innsatte under 18 år skal i tillegg til ordinær bemanning ha et tverretatlig team som skal ivareta de unges behov under straffegjennomføringen og forberede tiden etter løslatelse. Teamet består av representanter fra spesialisthelsetjenesten, undervisning og barnevernet. Kriminalomsorgen gir utfyllende bestemmelser om krav til fengsel som benyttes til innsatte under 18 år, krav til ansattes utdanning, samt til det tverretatlige teams sammensetning, funksjon og arbeidsoppgaver. Det tilrettelegges for at mindreårige og unge voksne får tilbud om gjenopprettende samtaler i regi av det lokale konfliktråd.

I FHI-rapporten (Aase m.fl., 2020 s. 72-73) trekkes reaksjoner på lovbrudd og kriminelle handlinger blant barn og unge frem. Det vises blant annet til at straff ikke fjerner årsakene til kriminalitet og heller ikke gjør noe med risikofaktorer, og at fengsler er uegnet for å forme identitet, tilegne seg sosiale ferdigheter og få til en vellykket overgang til voksenlivet (Lösel & Farrington, 2012; Mulvey & Schubert, 2012).

I deloppdrag A trakk Kriminalomsorgsdirektoratet frem at i ungdomsenhetene er mindreårige godt ivaretatt grunnet det «Tverretatlige teamet» som sikrer samarbeid mellom barnevern, psykologer og skole.⁴³

Utfordringer har noen ganger vært å få barnevernstjenesten og helsetjenesten på banen slik at man får laget en klar plan for videre oppfølging ved løslatelse. Dette er nødvendig for å sikre at det er egnede omsorgspersoner som ivaretar den mindreårige og at eventuelle tiltak som sysselsetting, oppfølging av bosituasjon, bygging av nettverk og støttekontakt er på plass når løslatelse fra fengsel skjer. Hvis den mindreårige ikke har en aktiv sak hos barnevernet før innsettelsen, erfares det at barnevernet ikke tar kontakt for å følge opp barnet. Ungdomsenheten ble evaluert av NOVA i 2016 og deres konklusjon er at ungdomsenheten i vest, i hovedsak fyller barnekonvensjonens grunnleggende krav (Hydle & Stang, 2016).

⁴³ Vurdering fra Kriminalomsorgsdirektoratet s. 5, vedlegg til Delrapport A.

10.3.2 Fengsel - unge voksne 18-24 år

Kriminalomsorgen har ingen egne regler eller retningslinjer som gjelder i overgangen fra barn til voksen. I deloppdrag A påpekte Kriminalomsorgsdirektoratet at det er en sårbar overgang fra ungdomsenhet til ordinært fengsel. Ungdomsenheten vest har hatt noen barn med svært lange dommer og opplever store utfordringer når disse skal videre til fengsel for voksne, utfordringene er størst for jentene.⁴⁴ Dette gjelder innsattes behov for skolegang hvor mottakende enhet ikke har det skoletilbudet som Ungdomsenheten kunne tilby, videre er disse ungdommene svært sårbare og har et omfattende behov for oppfølging av psykisk helse og miljøterapi. Kriminalomsorgsdirektoratet mener disse ungdommene burde hatt en mer gradvis overføring ved at de i alderen 18 til 25 ble ivaretatt i en soningsavdeling eller til særskilte plasser ved egnede enheter som har ressurser og nødvendig tilrettelegging. Man sikrer da at investeringen som blir gjort i disse ungdommene ved Ungdomsenhetene ivaretas. Unge voksne som innsettes direkte i ordinære fengsler har også behov for tilpasset soningsforhold i straffegjennomføring. Individuell tilrettelagt skole-, arbeid- og helsetjenester kan bidra til å forhindre tilbakefall.

Ved enkelte fengselsenheter er det opprettet ungdomsteam for å ivareta innsatte mellom 18 - 24 år, både før innkost, under straffegjennomføring og etter løslatelse i samarbeid med hjemkommune m. fl.⁴⁵ Målet er å få etablert nødvendige tiltak som skal følge disse unge voksne når de løslates. Dette er et ressursproblem og tilbys kun et fåtall av de unge som til enhver tid utgjør ca. 430 innsatte.

FHI-rapporten trekker frem at det er ulike tilbud om oppfølging etter soning for aldersgruppen 18-25 år. Referansegruppen peker på at mange av tilbudene er fragmentert og dårlig samordnet.

10.4 Behov for koordinert hjelp for å hindre nye lovbrudd

Det er en utfordring at barn under 18 år som har begått lovbrudd ikke får nødvendige og koordinerte tjenester for å hindre at de begår gjentatte lovbrudd. Det gjelder barn og unge som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet, som har behov utover det som dekkes av dagens tjenester knyttet til oppfølging før eller under straffegjennomføring. Dette gjelder også barn under 15 år som ikke kan straffes, men hvor

⁴⁴ Vurdering fra Kriminalomsorgsdirektoratet s. 3, vedlegg til Delrapport A.

⁴⁵ Vurdering fra Kriminalomsorgsdirektoratet s. 5, vedlegg til Delrapport A.

dagens tjenestetilbud synes å mangle verktøy som hjelper dem ut av en kriminell løpebane og til å fungere i samfunnet, og der kriminaliteten vedvarer.

For å hindre at barnet blir en kateball, og blir gående uten tilgang på nødvendig hjelp, må det vurderes hvordan innsatsen rundt denne målgruppen samordnes, for å hindre at kriminaliteten vedvarer og eskalerer. Hovedansvar for å gi barnet hjelp må avklares, samtidig som sektoransvaret må ivaretas. Hovedansvarlig bør sikre et samlet og koordinert tjenestetilbud, der øvrige tjenester kobles på etter barnets behov. Det må også vurderes hvordan barnets beste og samfunnsvernet kan ivaretas på en hensiktsmessig måte.

10.5 Oppsummering

Et forpliktende koordinert og tverrfaglig samarbeid ble i deloppdrag A trukket fram som en av de største utfordringene i arbeid med barn som har begått kriminalitet. Koordinert samhandling er ikke minst viktig når ungdom skal gjennomføre straff og både er i kontakt med justissektoren og ulike velferdstjenester. Det vises til anbefaling nr. 2. Det er videre behov for bedre samhandling mellom relevante etater i fasen før straffereaksjon ilegges. Dette vil kunne bidra til raskere og bedre håndtering av sakene.

Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging står i et spenn mellom hjelp og straff hvor ulike etater har ulikt rettslig grunnlag for sitt arbeid. Det er behov for å se nærmere på hvilke konsekvenser ulike etaters tilnærming knyttet til bl.a. frivillighet får for gjennomføringen av straffereaksjonene, se anbefaling nedenfor.

En av de største utfordringene for å lykkes med U-18-reaksjonene i dag er at det mange steder mangler relevante tiltak som kan møte ungdommens utfordringer og behov. Det vises til anbefaling nr. 7.

Mange av utfordringene som kommer frem i denne rapporten når det gjelder barn som har begått kriminelle handlinger, belyses i andre prosesser. Det vises bl.a. til høringsnotat om endringer i konfliktrådsloven mv. Det foreslås derfor ikke anbefalinger til utfordringer som berøres i disse prosessene.

For å sikre at den sårbare overgangen fra ungdomsenhet ved fylte 18 år til et ordinært fengsel blir best mulig tilrettelagt for den unge voksne, bør det utredes nærmere hvordan straffegjennomføring bedre kan tilrettelegges for unge 18 - 24 år ut fra deres behov. Det er behov for en forsterket innsats for å bistå de unge – både før igangsetting, under og i oppfølging etter straffegjennomføring.

Utfordringer - straffereaksjoner for barn og unge som begår lovbrudd

Dagens regelverk definerer domfelte/innsatte over 18 år som voksne og hovedregelen er innsettelse i ordinære fengsler. Erfaring viser unge voksne har større behov for individuell tilrettelegging. Noen fengsler kan tilby enkelte tilrettelagte tilbud, men mangler ressurser til forsterket oppfølging og bistå den unge i møte/samarbeid med andre velferdsetater.

FHI-rapporten påpeker at de ulike tilbudene som gis til unge i oppfølging etter soning er fragmenterte og dårlige samordnet. Det bør etableres et team som skal følge opp den unge ved å aktivisere og motivere den unge til å endre sitt kriminelle adferdsmønster.

Det er en utfordring at barn som har begått lovbrudd ikke får nødvendige og koordinerte tjenester for å unngå at de begår gjentatte lovbrudd. For å hindre at barnet blir en kateball, og blir gående uten tilgang på nødvendig hjelp, må det vurderes hvordan innsatsen rundt denne målgruppen samordnes, for å unngå at kriminaliteten vedvarer og eskalerer.

På bakgrunn av dette kommer vi med fire anbefalinger knyttet til utfordringer for barn og unge som har begått lovbrudd:

- **Utrede nærmere forholdet mellom frivillighet/hjelp og straff/tvang i forbindelse med gjennomføring av ungdomsoppfølging og ungdomsstraff.**
- **Utrede nærmere hvordan straffegjennomføring bedre kan tilrettelegges for unge 18 - 24 år ut fra deres behov i fengsel og i samfunn, samt sikre at den sårbare overgangen fra ungdomsenhet ved fylte 18 år til et ordinært fengsel blir best mulig tilrettelagt.**
- **Utrede om det bør etableres «Ungdomsteam» i fengsler – høyere sikkerhetsnivå.**
- **Utrede nærmere hvordan sektorene på tvers, kan løse de tverrgående utfordringene i oppfølgingen av barn og unge som begår alvorlig kriminalitet og som ikke får nødvendige og koordinerte tjenester for å hindre at de begår gjentatt kriminalitet.**

Anbefalingene er detaljert beskrevet i kapittel 11.

11. Anbefalinger for departementenes videre arbeid

11.1 Anbefalinger for både barn og unge som bor hjemme, på barnevernsinstitusjon og dem som begår lovbrudd

I dette kapittelet foreslår direktoratene tre felles anbefalinger, i tillegg foreslår Hdir to sektorspesifikke anbefalinger.

1.

Navn på anbefaling/tiltak:	Samkjøre prosesser om samarbeid og koordinering mellom sektorene for barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminelle handlinger.
Anbefalingen er foreslått av:	Bufdir har foreslått anbefalingen, de andre direktoratene stiller seg bak denne.
Kort beskrivelse av anbefaling/tiltak:	Det er flere pågående prosesser som handler om samarbeid og koordinering mellom velferdssektorene, og som angår målgruppen barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminelle handlinger, bla. høringsnotatet <i>Bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud</i> ⁴⁶ , høringsnotat om endringer i bl.a. konfliktrådsloven, Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet, varig strukturer som oppfølging av 0-24 samarbeidet, opptrappingsplan mot vold og overgrep og oppfølgingen av rusreformutvalget. Alle disse pågående prosessene må ses i sammenheng for å sikre at tiltakene som foreslås i de ulike prosessene samsvarer med hverandre.
Hvilket problem skal anbefalingen/tiltaket løse?	En av de største utfordringene som er løftet frem i dette arbeidet er viktigheten av et forpliktende koordinert og tverrfaglig samarbeid. Forslag til løsninger ligger nå i ulike prosesser fra flere direktorater. Det er viktig at prosessene ses i sammenheng for å sikre at tiltak for målgruppen blir koordinert.
Målgruppe	Barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminelle handlinger
Antatte positive og negative virkninger av anbefalingen/tiltaket og varighet	Positivt at tiltak sees i sammenheng. Ingen antatte negative konsekvenser.

⁴⁶ Høringsnotat-Bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud punkt 8.3.2
<https://www.regjeringen.no/contentassets/002adeefa19a4357aa805ba7a5a88152/horingsnotat--bedre-samarbeid-for-barn-og-unge-som-har-behov-for-et-sammensatt-tjenestetilbud-samarbeid-samordning-og-barnekoordinator.pdf>

Anbefalinger for departementenes videre arbeid

Hvordan skal anbefalingen/tiltaket evalueres?	Antakelig ikke behov.
Økonomiske og administrative konsekvenser med anbefalingen/tiltaket (inkludert ev. juridiske konsekvenser)	Ingen betydelige konsekvenser.

2.

Navn på anbefaling/tiltak:	Tydeliggjøre regelverk om ansvar for barn og unge med rusutfordringer og/eller atferdsutfordringer i barnevern, helse- og omsorgstjenesten og for barn og unge som gjennomfører straff. Det vil også inkludere en gjennomgang av innholdet i tjenestene og finansering.
Anbefalingen er foreslått av:	Buudir og Sfk har foreslått anbefalingen, de andre direktoratene stiller seg bak.
Kort beskrivelse av anbefaling/tiltak:	En bred gjennomgang og vurdering av behov for endringer både i lov og faglig innhold av tjenester til barn og unge med rus- og/eller atferdsutfordringer. Gjennomgang av lov, vurdering av endring av lov og forslag til endring, kan gjøres ved at det nedsettes et lovutvalg med bred, tverrfaglig og tverrsektoriell sammensetning. Sees i sammenheng med anbefaling 7 og 10.
Hvilket problem skal anbefalingen/tiltaket løse?	Målet med tiltaket er å tydeliggjøre ansvar og innhold i tjenester til barn og unge med rus- og/eller atferdsutfordringer for å sikre forsvarlig tilbud til rett tid. Det er behov for å se nærmere på en rekke problemstillinger som befinner seg i grenselandet mellom barnevern, helse- og omsorgstjenester og justissektoren, herunder en gjennomgang av tilbud og ansvar for barn som begår kriminelle handlinger. Reformen må omfatte bestemmelser om frivillige tiltak og tiltak hjemlet i tvangsbestemmelser. Tiltaket vil styrke rettssikkerheten blant annet ved at ansvar og tilbud blir mer forutsigbart. Mange barn mellom 16 og 18 år ivaretas i barnevernet fordi det er så strenge vilkår for å etablere helsehjelp, herunder rusbehandling ved tvang overfor barn over 16 år. Reformen bør blant annet ha fokus på utfordringer knyttet til at den helserettslige myndighetsalderen er 16 år, og at vilkårene for etablering av helsehjelp med tvang er svært strenge. Tiltaket bør ses i sammenheng med høring «Bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud» som blant annet omhandler reglene for individuell plan, og arbeidet med Rusreformen.
Målgruppe	Barn og unge med atferdsvansker og rusproblematikk.

Anbefalinger for departementenes videre arbeid

Antatte positive og negative virkninger av anbefalingen/tiltaket og varighet	Klarer regelverk vil gi barna rett hjelp til rett tid.
Hvordan skal anbefalingen/tiltaket evalueres?	Må vurderes.
Økonomiske og administrative konsekvenser med anbefalingen/tiltaket (inkludert ev. juridiske konsekvenser)	Et slikt arbeid må også inkludere økonomiske og administrative konsekvenser ved forslagene.
Eventuelt	I NOU 2019:14 foreslår Tvangslovsutvalget en barnevern-helse-reform. Dette ble også foreslått av Barnevernlovutvalget i NOU 2016:16. Bufdir støtter i høringssvar ⁴⁷ til tvangsbegrensingsloven utvalgets forslag.

3.

Navn på anbefaling/tiltak:	Etablere en større forskningsinnsats eller program for barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminalitet
Anbefalingen er foreslått av:	Bufdir har foreslått anbefalingen, de andre direktoratene stiller seg bak anbefalingen.
Kort beskrivelse av anbefaling/tiltak:	I FH-rapporten trekkes det frem flere områder hvor det er behov for forskning. Direktoratene mener at ulike sektorer derfor bør gå sammen om et program eller innsats overfor den aktuelle målgruppen som går over mange år. Hovedformålet bør være styrket kunnskap om effekt og hva som skal til for å lykkes. Det er særlig gruppen som har begått lovbrudd det er behov mer for forskning på, herunder effekter/virkning av tiltak i straffegjennomføringen. En større forskningsinnsats kan ivareta flere av områdene FHI trekker frem, inkludert forskning på andre innsatser som foreslås av direktoratene. Det bør legges opp til solide studier. Det er antakelig behov for effektstudier, longitudinelle studier, studier på registerdata og implementeringsstudier. Eksempler: 1. Effekt av straffereaksjoner og innhold i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.

⁴⁷ Høringssvar fra Bufdir til Tvangsbegrensingsloven: <https://bufdir.no/globalassets/global/horinger/horingssvar-nou-2019-14-tvangsbegrensingsloven-bufdir-006.pdf>

Anbefalinger for departementenes videre arbeid

	2. Etablere og evaluere egnede og effektive tiltak for unge voksne med alvorlige atferdsproblemer, inklusive kriminalitet, som FFT (Functional Family Therapy) og TFCO (Treatment Foster Care Oregon) 3. Etablere og/eller evaluere egnede effektive rusforebyggende tiltak rettet mot ungdom i 13-18 års alderen 4. Kartlegge forekomst og utviklingsforløp av såkalte «callous-unemotional traits», CU-trekk, og undersøke sammenhengen mellom disse trekkene og atferdsproblemer og kriminalitet. 5. Forskning på eventuelle lovendringer 6. Eventuell ny institusjonstype Hvordan medvirkning ivaretas og påvirker tiltak rettet mot barn og unge med alvorlige atferdsvansker og kriminalitet bør integreres i studiene.
Hvilket problem skal anbefalingen/tiltaket løse?	Kunnskapsinnhenting på området viser at det finnes relativt mye forskning som understøtter betydningen av multisystemiske metoder i behandling av alvorlige atferdsproblemer. Det er imidlertid lite forskning i Norge på effekt/virkning av andre tiltak, som tiltak i straffegjennomføringskjeden, betydningen av felles koordinert innsats og tiltak med god forskningsstøtte internasjonalt, som er tatt i bruk i Norge (som FFT (Functional Family Therapy) og TFCO (Treatment Foster Care Oregon)). I tillegg bør nye innsatser og større lovendringer følges av forskning, som en eventuell ny institusjonstype. Bufdir er opptatt av at tilbudene til denne gruppen skal være utprøvde og ha dokumentert effekt eller virkning over tid, ikke kun så lenge tiltaket varer. Flere av tiltakene mangler ofte en implementerings- og kvalitetssikringsstrategi.
Målgruppe	Barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminalitet
Antatte positive og negative virkninger av anbefalingen/tiltaket og varighet	Bedre kunnskap om vil på sikt gi mulighet for at flere mottar effektive tiltak. Det er positivt for den enkelte, og også samfunnsøkonomisk lønnsomt.
Økonomiske og administrative konsekvenser med anbefalingen/tiltaket (inkludert ev. juridiske konsekvenser)	Bufdir foreslår en innsats på om lag 20 millioner kroner årlig til forskning. Dersom man tenker at ulike prosjekt vil ha en kostnadsramme på ca. tre til fire millioner kroner pr år betyr det at vi vil kunne iverksette fem til seks prosjekter pr år. En større forskningsinnsats/forskningsprogram kan gjennomføres på flere måter, som at departementene ber Forskningsrådet om å ivareta dette, eller at det administreres av et direktorat.

4.

Navn på anbefaling/tiltak:	Utrede en strategi for helhetlig og planmessig utvikling av arbeidet rettet mot barn og unge som voldsutøver og problematisk og / eller skadelig seksuell atferd. Målene for strategien berøre både kommune- og spesialisthelsetjenesten.
----------------------------	---

Anbefalinger for departementenes videre arbeid

Anbefalingen er foreslått av:	Dette er en sektorspesifikk anbefaling fra Hdir
Kort beskrivelse av anbefaling/tiltak:	Tiltaket omfatter både barn og unge som står i fare for eller som har utøvd vold eller seksuelle overgrep, samt at det omfatter ulike former for voldsutøvelse, inkludert fysisk og psykisk vold, voldtekt og seksuelle overgrep mot barn, ungdommer eller voksne. Tiltaket omfatter vold begått i ulike typer relasjoner, inkludert mellom fremmede, mellom foreldre og barn, mellom partnere, og i andre former for nære- eller bekjentskapsrelasjoner. Tiltaket vil omhandle ulike former for voldsutøvelse, ulike aldersgrupper, og dermed ulike systemer for hjelpe- og behandlingstjenester.
Hvilket problem skal anbefalingen/tiltaket løse?	Voldsutøvelse og skadelig seksuell atferd
Målgruppe	Barn og unge, sekundærforebyggende og behandling

5.

Navn på anbefaling/tiltak:	Tilbudet til barn og unge med rusmiddelproblemer bør styrkes
Anbefalingen er foreslått av:	Dette er en sektorspesifikk anbefaling fra Hdir
Kort beskrivelse av anbefaling/tiltak:	Det må vurderes nærmere hvilke tilbud kommunene, tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB) og BUP bør/skal ha til unge med rusmiddelproblemer. Direktoratet og de regionale helseforetakene har foreløpig vurdert at det ikke er hensiktsmessig å etablere et eget TSB-ungtilbud, men heller styrke og forbedre eksisterende tilbud som finnes i de ulike sektorene og tjenestene. Unge med rusmiddelproblemer bør tilbys rask, lett tilgjengelig og alderstilpasset behandling og oppfølging tidlig i forløpet. FACT-Ung (tverrfaglige, oppsøkende behandlings- og oppfølgingsteam for barn og unge) kan være et tilbud for de som ikke kan nyttiggjøre seg ordinære polikliniske tilbud, men inntrykket er at målgruppen er såpass stor at FACT-teamene alene ikke kan dekke den store andelen av disse.
Hvilket problem skal anbefalingen/tiltaket løse?	- «tilfeldig» om de kommer i psykisk helsevern eller barnevern - svært varierende kompetanse om denne gruppen i psykisk helsevern - mange av de som kommer til BUP kan ha utviklet omfattende rusmiddelutfordringer før de henvises for psykiske lidelser - særlig utsatte er aldersgruppen fra 16 til 18 år når det gjelder mer alvorlig rusmiddelproblemer. I aldersgruppen 12 til 15 år er det også behov for tiltak, for ungdommer som ikke har psykiske lidelser. - bruk av rusmidler en betydelig risikofaktor for kriminalitet, både når det gjelder lovbrudd begått i ruset tilstand og sannsynligheten for fremtidige lovbrudd

Målgruppe	Barn og unge med rusmiddelproblemer
-----------	-------------------------------------

11.2 Anbefalinger barn og unge som bor hjemme

I dette kapittelet foreslår direktoratene tre felles anbefalinger

6.

Navn på anbefaling/tiltak:	Utrede muligheten for å utvikle eller tilpasse eksisterende screeningsverktøy eller lignende, for traumer, omsorgssvikt, atferdsproblemer til bruk for ansatte i kommune.
Anbefalingen er foreslått av:	Hdir og Bufdir har foreslått anbefalingen, de andre direktoratene stiller seg bak denne.
Kort beskrivelse av anbefaling/tiltak:	En av de største utfordringene er å sette inn tiltak tidlig nok og gi riktige tiltak. Særlig helse- og utdanningssektorene er viktige for å fange opp barn tidlig og gi riktig tiltak, veilede til rett instans og melde fra til barnevernstjenesten dersom det er behov for det. Tidlig identifikasjon gjennom standardisert kartlegging eller screening er et av de mest sentralt virkemiddel for å kunne vurdere, tilpasse og finne egnede tiltak for det enkelte barn – og dette bør skje både tidlig og underveis i et tiltaksforløp. Risikoutsatte barn og familier vil ofte ha behov for hjelp fra flere tjenester, og det er viktig med god og koordinert hjelp. Derfor bør det utredes følgende (ikke uttømmende): - Screeningsverktøy eller lignende og prosedyrer (enten implementering eller tilpasning av eksisterende eller oppretting av nye) for traumer, omsorgssvikt og atferdsproblemer. - Forsikre seg om at screeningsverktøyene er kunnskapsbaserte, egnet for formålet og validerte - Screeningsverktøy bør undersøke barnets traumenivå eller omfang av atferdsproblemer, relaterte eller parallelle traume, virkningen av traumer / atferdsproblemer, implikasjoner for tiltak/støtte, type og karakter av støtte og pågående resiliens. - Kompetansekrav for bruk av screening og hvordan gi opplæring i bruken av screening. - For bruk av ansatte i kommunen og i tidlig intervensjonsteam
Hvilket problem skal anbefalingen/tiltaket løse?	Gi grunnlag for riktig tiltak for å forebygge traumer og atferdsforstyrrelser i et tidlig forløp.
Målgruppe	Barn og unge som står i fare for skjevutvikling grunnet traumer, omsorgssvikt eller lignende. Early- onset trajectory vil også være målgruppe. Ca. 20 % av alle norske barn utsettes for vold i oppveksten, ca. 5 % for alvorlig fysisk vold – men ikke alle disse barna er i kontakt med barnevernstjenesten, politiet eller helsetjenester som følge av volden. Langt de færreste melder ifra til noen om volden de har opplevd. Mer enn hvert fjerde barn i Norge vokser opp med en eller to foreldre som enten har en psykisk lidelse eller et alvorlig rusproblem. Bufdir anslår at ca. 5 % av alle barn og unge har atferdsvansker.

Anbefalinger for departementenes videre arbeid

Antatte positive og negative virkninger av anbefalingen/tiltaket og varighet	Å iverksette tiltak tidlig, i samarbeid med familien og viktige ressurser rundt barnet, gir de beste forutsetninger for et godt samarbeid og et bærekraftig endringsarbeid. Kartleggingsverktøy og tverrfaglige intervensjonsteam vil kunne styrke arbeidet til helsetjenestene og barnevernstjenesten, og bidra til mer målrettede innsatser mot vold i familier, og forebygging av (ytterligere) traumatisering og uheldige atferdsuttrykk som følge av volden – deriblant kriminell atferd.
Hvordan skal anbefalingen/tiltaket evalueres?	Utprøving av nye metoder eller arbeidsmåter bør alltid følges av evaluering, slik at nytteverdi og læring kan vurderes helhetlig og evt. videre implementering kan bygge på kontekstuell kunnskap.
Økonomiske og administrative konsekvenser med anbefalingen/tiltaket (inkludert ev. juridiske konsekvenser)	Vil kreve midler for å utrede, avhengig omfang på utredningen

7.

Navn på anbefaling/tiltak:	Utrede behov for og innretning på tverrfaglig intervensjonsteam i kommunene for barn med eller i fare for å få traumer eller skadelige barndomsopplevelser
Anbefalingen er foreslått av:	Hdir og Bufdir har foreslått anbefalingen, de andre direktoratene stiller seg bak denne.
Kort beskrivelse av anbefaling/tiltak:	Risikoutsatte barn og familier vil ofte ha behov for hjelp fra flere tjenester, og det er viktig med god og koordinert hjelp. For tidlig forebygging anbefales derfor utredning av et tverrfaglig intervensjonsteam for å følge opp barn (og deres foreldre) som er identifisert å være i stor risiko for skjevutvikling. Særlig viktig er det å identifisere og tilgjengeliggjøre hjelp og behandling som kan anvendes i tidlig fase, og når barnet skal bo hjemme. Teamet bør samarbeide med familie og nettverk, og sentrale tjenester og tilbud rundt barnet, for å sikre at innsatsen blir helhetlig og multisystemisk. Utredningen bør også favne de som står i fare for å begå kriminelle handlinger. Forskning og praksis viser at tverretattlig og tverrfaglig arbeid er effektivt, også når det gjelder å forebygge traumer og atferdsproblemer. I omsorg av barnet vurderes det tverrfaglige teamet avgjørende (dvs. barnehage, skole, barneverntjeneste, sosialarbeid, politi (hvis nødvendig), psykologer, helsepersonell) for å hjelpe barnet med å behandle traumer eller atferdsproblemer, både i en emosjonell/ psykologisk måte så vel som praktisk å få dem den støtten eller tjenestene de trenger. Utredningen bør blant annet avklare: - Hvordan organisere og administrere et tverrfaglig intervensjonsteam i kommunen. Forløpstenkning vurderes sentralt. - Faglig innholdet og kompetanse for intervensjonsteam. Spesielt med tanke på valg av tiltak og differensieringen av aktuelle tiltak. Risk-Needs-Responsitivity (RNR) modellen bør vurderes som en del av utredningen - Tidlig identifikasjon (sekundær forebygging) gjennom utredning av kartlegging, screening eller tilsvarende (se annen anbefaling om screening)

Anbefalinger for departementenes videre arbeid

Hvilket problem skal anbefalingen/tiltaket løse?	Tidlig forebygging av traumer og skjevutvikling, atferdsproblemer og kriminalitet, gjennom tilpassede intervensjoner. Vi bør være opptatt av at det gjelder å komme til i tide, og med i tide menes svært tidlig. Det for å forebygge i begge målgruppene av oppdraget. Som det fremgår av kunnskapsoppsummeringen FHI, er de best dokumenterte tiltakene tett knyttet til foreldrefunksjon
Målgruppe	Utfordringer for barn som står i fare for å begå kriminelle handlinger bør etterstrebe en systematisk tilnærming spesielt med vekt på tidlig forebygging (Early-onset). Ca. 20 % av alle norske barn utsettes for vold i oppveksten, ca. 5 % for alvorlig fysisk vold – men ikke alle disse barna er i kontakt med barnevernstjenesten, politiet eller helsetjenester som følge av volden. Langt de færreste melder ifra til noen om volden de har opplevd. Mer enn hvert fjerde barn i Norge vokser opp med en eller to foreldre som enten har en psykisk lidelse eller et alvorlig rusproblem. Bufdir anslår at ca. 5 % av alle barn og unge har atferdsvansker Det er viktig at gruppen med traumer / atferdsproblemer differensieres både i forhold til alvorlighetsgrad (type traume og antall ganger utsatt for traumer) men også i forhold til debutalder. Det er omtalt at tidlig debutalder gir på sikt et mer alvorlig og sammensatt bilde.
Antatte positive og negative virkninger av anbefalingen/tiltaket og varighet	Å iverksette tiltak tidlig, i samarbeid med familien og viktige ressurser rundt barnet, gir de beste forutsetninger for et godt samarbeid og et bærekraftig endringsarbeid. Kartleggingsverktøy og tverrfaglige intervensjonsteam vil kunne styrke arbeidet ved tidlig forebygging i kommunen, deriblant helsetjenestene og barnevernstjenesten. Og bidra til mer målrettede innsatser mot vold i familier, og forebygging av (ytterligere) traumatisering og uheldige atferdsuttrykk – deriblant kriminell atferd. En slik tilnærming og forebyggende tiltak har flere effekter enn bare en unngå kriminalitet. Tiltakene vil også forebygge at barn og unge har mindre sannsynlighet for å bli psykisk syk, falle ut av skole eller arbeidslivet.
Hvordan skal anbefalingen/tiltaket evalueres?	Utprøving av nye metoder eller arbeidsmåter bør alltid følges av evaluering, slik at nytteverdi og læring kan vurderes helhetlig og evt. videre implementering kan bygge på kontekstuell kunnskap.
Økonomiske og administrative konsekvenser med anbefalingen/tiltaket (inkludert ev. juridiske konsekvenser)	En kostnad- nytte analyse og / eller avkastning bør gjøres.
Eventuelt	1. Trauma and young offenders a review of the research and practice literature http://www.beyondyouthcustody.net/wp-content/uploads/BYC-Trauma-Young-Offenders-FINAL.pdf 2. A paradigm shift: relationships in trauma-informed mental health services_ https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6088388/ 3. Trauma sensitive practice with children in care_ https://www.iriss.org.uk/resources/insights/trauma-sensitive-practice-children-care

Anbefalinger for departementenes videre arbeid

	4. 5 Ways Trauma-Informed Care Supports Children's Development https://www.childtrends.org/publications/5-ways-trauma-informed-care-supports-childrens-development
--	---

8.

Navn på anbefaling/tiltak:	Samarbeide på tvers av direktorater om å utvikle nasjonale anbefalinger for hva kommunene bør ha tilgang på av tiltak rettet mot målgruppen barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminalitet.
Anbefalingen er foreslått av:	Bufdir har foreslått anbefalingen, de andre direktoratene stiller seg bak denne.
Kort beskrivelse av anbefaling/tiltak:	a) Utvikle felles anbefalinger for kommunenes tiltakskjede for barn og ungdom som begår eller står i fare for å begå lovbrudd, fra tidlig forebygging av videre skjevutvikling via selekterte innsatser til hjemmebasert behandling på indikert nivå, og hva som er anbefalte tiltak for å sikre nasjonal standard og likhet for barn under straffegjennomføring. FHIs rapport peker på konkrete metoder på selektert og indikert nivå. I arbeidet med utvikling av nasjonale anbefalinger bør disse tiltakene vurderes nærmere, sammen med andre type tiltak. Anbefalingene må tydeliggjøre hvilke tiltak/tilbud kommunene har ansvar for selv å besørge, samt hvilke tiltak/tilbud staten skal ha ansvar for å gjøre tilgjengelig for kommunen. Anbefalingen bør være et normerende produkt. Anbefalingen bør sees i sammenheng med anbefaling 3. b) Vekt på implementering og kvalitetssikring av metoder og tiltak over tid, for å sikre bærekraft og kvalitet i tilbudet til målgruppene, vil være et nødvendig perspektiv i anbefalingene. Hvem som skal stå for opplæring, implementeringsstøtte og strukturer for kvalitetssikring av tiltak o.l. må tydeliggjøres i anbefalingene. I dag har nasjonale og regionale kunnskaps- og kompetansemiljøer sentrale roller i slike implementerings- og kvalitetssikringsstrukturer for en rekke tiltak og metoder av relevans for målgruppene. c) Som del av arbeidet bør direktoratene vurdere om Retningslinjer fra National Institute of Health and Care Excellence (NICE) i Storbritannia om identifisering og behandling av alvorlige atferdsvansker hos barn vil kunne gi god hjelp til kommuner/etater i deres arbeid. Om de vurderes til å være til god hjelp, kan et normeringsarbeid igangsettes for å tilpasse det norske forhold.
Hvilket problem skal anbefalingen/tiltaket løse?	At kommuner i dag tilbyr <i>det de har</i> av tiltak, og ikke nødvendigvis de kunnskapsbaserte tiltak som virker best på behovene til foreldre og ungdommene det gjelder. Kommuner etterspør statlige anbefalinger om hvilke tiltak de <i>bør</i> tilby. Anbefalinger og retningslinjer er per idag i stor grad utviklet per sektor, med potensiale for å bedre samordnes på tvers av velferdsaktørene. Kommende reformer fordrer bedre samordning av kommunenes samlede tilbud innen oppvekst og vern av barn. De sterkeste evidensbaserte tiltakene forutsetter lisenser og ofte et relativt omfattende system for kvalitetssikring (av

Anbefalinger for departementenes videre arbeid

	metodetrofasthet), implementerings- og opplæringsstøtte, databehandling og rapportering. Programkrav i intervensjonene kan legge føringer for hvor stort rekrutteringsgrunnlag en trenger for å kunne tilby en metode i et gitt geografisk område. Det varierer hvilke aktører som forvalter lisenser på ulike intervensjoner (regionale eller nasjonale aktører), og hvordan systemer for kvalitetssikring m.m. er bygget opp. Det kan være svært krevende for enkeltkommuner å orientere seg i et slikt landskap. Velferdsdirektoratene kan i større grad enn i dag gå sammen om å gi anbefalinger til kommunesektoren. Direktoratene kan også gi regionale kunnskaps- og kompetansemiljøer de forvalter rammetilskudd til bedre koordinerte oppdrag og tilskuddsbrev, slik at vi sikrer bedre sammenheng, gjennomsliktighet og oversiktighet i et komplekst metode- og aktørlandskap. Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er tuftet på tett tverretattlig samhandling. Ungdomsplanen ungdommen må følge skal bestå av tiltak som adresserer lovbruddet og ungdommens behov. Nordlandsforskning har i sin følgeevaluering av straffereaksjonene fremhevet at det mange steder i landet mangler relevante tiltak.⁴⁸ Det kan eksempelvis være tiltak knyttet til voldsproblematikk, skadelig seksuell atferd, rusbehandling, psykisk helse samt tiltak til ungdom uten jobb eller skoleplass. Nasjonale anbefalingene til kommunene om hvilke tiltak det kan forventes at er tilgjengelig lokalt vil bidra til mer målrettet straffegjennomføring.
Målgruppe	Slutt målgruppen for arbeidet er barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminalitet. For å nå disse med et helhetlig og sammenhengende tilbud, er kommunene og kommunale tjenester instrumentell målgruppe for arbeidet. Samtidig vil statlige myndigheter og etater stå for <i>utførelsen</i> av tiltakene og vurderingene. Regionale og nasjonale kunnskaps- og kompetansemiljøer vil også være berørt av arbeidet, i den grad dette omhandler funksjoner og programmer disse i dag har ansvar for implementering(støtte).
Antatte positive og negative virkninger av anbefalingen/tiltaket og varighet	Barn i målgruppen får målrettet, effektiv og godt samordnet hjelp der de bor. Kommuner får tydeligere anbefalinger om hvilke tilbud og tiltak de trenger å skaffe tilgang på, hvilke de kan be staten om hjelp med, hvilke aktører de skal forholde seg til i sammenheng med ulike tiltak, samt hvilke krav som stilles til kvalitetssikring av arbeidet.
Hvordan skal anbefalingen/tiltaket evalueres?	Effekt av en eventuell faglig anbefaling bør følges gjennom forskning.
Økonomiske og administrative konsekvenser med anbefalingen/tiltaket (inkludert ev. juridiske konsekvenser)	a) Arbeidet med å samordne faglige anbefalinger vil i seg selv ikke fordre større utgifter, men dersom anbefalingene inneholder forslag om innføring av nye tiltak, nye innretninger av eller utvidete satsinger på eksisterende tiltak, vil dette kunne medføre til dels omfattende økonomiske konsekvenser. Dette vil trolig ikke være mulig å nøyaktig anslå omfanget av før arbeidet har kommet i gang

⁴⁸ Therese Andrews og Ann Kristin Eide: *Mellom straff og hjelp. – fungerer nye straffereaksjoner for ungdommer etter intensjonen?* NF-rapport nr.: 2/2019

	b) Strukturer for opplæring, implementeringsstøtte og kvalitetssikring av tiltak (deriblant metodetrofasthet) o.l. krever ressurser. Dersom anbefalingene under punkt a) medfører økt satsning på kunnskapsbaserte metoder for å gjøre slike tilgjengelig i større deler av landet, vil dette medføre økte kostnader til implementerings- og kvalitetssikringsfunksjoner. Parallelt kan arbeidet under punkt a) medføre forslag om administrative endringer i forholdet mellom ulike offentlige myndigheter og nasjonale/regionale kunnskaps- og kompetanseaktører. Dette vil trolig ikke være mulig å nøyaktig anslå omfanget av før arbeidet har kommet i gang c) Et normeringsarbeid medfører ikke større kostnader, med mindre arbeidet vil kreve ny kunnskapsinnhenting. Dersom det eventuelt skal tas høyde for en større implementering eller bekjentgjøring av retningslinjene, vil dette kunne kreve mer ressurser. Evt. administrative konsekvenser må inngå i vurderingen av hvorvidt retningslinjene bør tas i bruk i Norge.
Implementering (hva er forutsetning for en vellykket gjennomføring av anbefalingen/tiltaket)	• Nødvendig prioritering av arbeidet i samtlige relevante direktorater • God dialog med underliggende etater og kommunesektoren for å sikre at utforming av anbefalinger svarer ut lokale behov • God dialog med nasjonale og regionale kunnskaps- og kompetansemiljøer som berøres av arbeidet, for å sikre gode løsninger på tilgjengeliggjøring og kvalitetssikring av tiltak og arbeidsmetoder • Motiverte kommuner som ønsker å ta samlede anbefalinger i bruk i sitt arbeid for tverrfaglig og forebyggende arbeid

11.3 Anbefalinger barn og unge som bor på barnevernsinstitusjon

I dette kapittelet foreslås det tre anbefalinger knyttet til utfordringer til barn i barnevernsinstitusjoner. Den første anbefalingen er foreslått av Bufdir og de andre direktoratene støttet Bufdirs behov for en slik anbefaling. De to øvrige anbefalingene i dette kapittelet er sektorspesifikke anbefalinger fra Bufdir.

9.

Navn på anbefaling/tiltak:	Gjøre en grundig vurdering av hvilke sektorer som skal ivareta barn som begår alvorlig kriminelle handlinger, for å sikre at de får riktig hjelp og for å ivareta samfunnsvernet.
Anbefalingen er foreslått av:	Bufdir har foreslått anbefalingen, de andre direktoratene støttet Bufdirs behov for en slik grundig vurdering.

Kort beskrivelse av anbefaling/tiltak:	Barnevernets mandat er omsorg og behandling, ikke samfunnsvern. Noen barn som bor i en barnevernsinstitusjon, utfører handlinger og har atferdsuttrykk av en slik karakter at dagens lovverk ikke gir tilstrekkelige virkemidler for å ivareta dem innenfor barnevernets formål og mandat. Dette handler om barn som er til skade for seg selv og andre. Noen av disse barna tilhører gruppen <i>barn som begår alvorlig kriminalitet</i>, for eksempel barn som begår overgrep, utfører alvorlig vold, gjengkriminalitet, eller på annen måte setter eget og andres liv og helse i fare. Det er utfordrende, og noen ganger umulig, å gi gode nok rammer i institusjon. Dagens regelverk og barnevernets mandat gir ikke barnevernet et ansvar for å beskytte samfunnet mot denne gruppen barn. Bufetat plikter å bistå når kommunen ønsker institusjonsplass. I praksis fører bistandsplikten til at barn og unge som begår alvorlig kriminalitet plasseres i barnevernsinstitusjonene, også i de tilfeller barna har utfordringer som andre sektorer har ansvar for. Det er en utfordring at Bufetat har bistandsplikt, men samtidig ikke har hjemmel, kompetanse eller bygg som kan ivareta sikkerhet i disse tilfellene. Det bør derfor gjøres en grundig vurdering av hvem som skal ha ansvar for barn som begår alvorlig kriminelle handlinger. Det bør vurderes hvilke sektorer som skal ivareta hvilke barn for å sikre at de får riktig hjelp og for å ivareta samfunnsvernet. Bufdir vurderer at dagens rettighetsforskrift gir majoriteten av plasserte barn gode rammer, og at barnevernsinstitusjonene har virkemidler for å ivareta disse barna på en god og forsvarlig måte i samsvar med formålet i barnevernsloven. Bufdir vurderer likevel som vist til over at det er noen barn som utfører handlinger og har atferdsuttrykk av en slik karakter at dagens lovverk ikke gir tilstrekkelige virkemidler for å ivareta dem innenfor barnevernets formål og mandat. Dersom barnevernet fremover fortsatt skal ivareta disse barna, er det behov for å endre barnevernets mandat, som i dag er omsorg og behandling, ikke samfunnsvern. I tillegg vil det, såfremt det vurderes at barnevernet skal ivareta disse barna, være behov for å vurdere om det for noen barn som begår alvorlig kriminalitet, inkludert alvorlig vold, overgrep og drapsforsøk/drap, er behov for andre typer institusjoner enn Bufetat tilbyr i dag. Herunder hvordan tilbudet innrettes og hva som kreves av eventuelle endringer iblant annet lovverk, kompetanse og bygg. Gjenstand for en slik vurdering bør blant annet være: • Om det er grunnlag i dagens regelverk for å kunne etablere institusjonstilbud med nødvendige rammer, eller om det er nødvendig med nye rettslige grunnlag for plassering/opphold i institusjon, herunder oppholdstid og utvidede gjennomføringsregler • Utvidet mulighet for bruk av tvang og inngrep i den personlige integritet, så som for eksempel: ○ Adgang til skjerming utover nødssituasjoner ○ Adgang til låsing av ytterdører og vinduer, og begrense uteområde/atrium. ○ Adgang til å overvåke /kontrollere elektroniske kommunikasjonsmidler, herunder nettbruk og kontakt på sosiale medier
---	--

Anbefalinger for departementenes videre arbeid

	○ Adgang til rutinemessig kontroll; kroppsvisitasjon, ransaking/undersøkelse av rom og eiendeler og rusmiddeltesting. • Om det er behov for andre materielle krav til institusjoner, herunder annen type bygningsmasse. Det legges til grunn at det foretas en nærmere kartlegging av antall barn, kjennetegn, behov, utfordringer med videre. Dette er en forutsetning for å kunne gi også disse barna et målrettet og godt behandlingsopplegg. I vurderingen må det tas hensyn til pågående forskningsarbeid, og legges vekt på at eventuelle nye tiltak må følges opp med forskning. I tillegg vil det være nødvendig å se nærmere på hvordan man kan styrke innholdet i tilbudet slik at dette blir kompetent og robust. Det kan for eksempel være nødvendig å se nærmere på turnusordninger som ivaretar barnas og de ansattes trygghet, ivaretagelse av ansattes tid til trening, målrettet, kompetent og systematisk veiledning mv.
Hvilket problem skal anbefalingen/tiltaket løse?	Noen barn setter sitt eget eller andres liv og helse i fare ved alvorlig kriminelle handlinger. Det er uklare ansvarsforhold og mangelfulle mandat til å ivareta disse barna i de ulike sektorene, herunder ivaretagelse av samfunnsvernet.
Målgruppe	Barna det her gjelder er mest sannsynlig relativt få. Det må kartlegges hvor stort omfanget av den aktuelle barnegruppen er, og hva som kjennetegner den.
Antatte positive og negative virkninger av anbefalingen/tiltaket og varighet	Ved å tydeliggjøre/endre relevante sektorers ansvar og mandat for å også omfavne denne gruppen barn, kan man gi disse barna riktig hjelp, samt ivareta samfunnsvernet.
Hvordan skal anbefalingen/tiltaket evalueres?	Eventuelle endringer bør følges av forskning.
Økonomiske og administrative konsekvenser med anbefalingen/tiltaket (inkludert ev. juridiske konsekvenser)	Dette må utredes nærmere.
Implementering (hva er forutsetning for en vellykket gjennomføring av anbefalingen/tiltaket)	Dette må utredes nærmere. Implementering av eventuelt nytt institusjonstilbud er avhengig av et godt rigget system for å ivareta barna og de ansatte på en slik måte at barna får best mulig progresjon, og de ansatte kan yte profesjonell hjelp over tid.

10.

Navn på anbefaling/tiltak:	Styrke eksisterende behandlingstilbud i barnevernsinstitusjon for barn med alvorlige atferdsproblemer inkludert kriminalitet
----------------------------	--

Anbefalinger for departementenes videre arbeid

Anbefalingen er foreslått av:	Dette er en sektorspesifikk anbefaling fra Bufdir.
Kort beskrivelse av anbefaling/tiltak:	1. MultiFunC, som er implementert i Norge noen steder videreføres. 2. Det bør også vurderes om deler av modellen er anvendelig også på andre institusjoner som arbeider med denne målgruppen rapporten omhandler. 3. Utvikling, utprøving og dokumentasjon av metoder/tiltak for ungdom som har etablert rusbruk. Metoden LBR (læringsbasert rusbehandling) er i bruk i to barnevernsinstitusjoner i Norge i dag, og det bør vurderes en eventuell utvidelse i tråd med kunnskapsgrunnlag og etterspørsel.
Hvilket problem skal anbefalingen/tiltaket løse?	• Mer systematikk i behandlingen av barna • Mer målrettet behandling • Utvide kunnskapsgrunnlag • Eventuelt gjøre tiltakene mer tilgjengelige.
Målgruppe	Barn som trenger behandling for atferds- og rusproblematikk.
Antatte positive og negative virkninger av anbefalingen/tiltaket og varighet	Bedre og mer målrettet hjelp
Hvordan skal anbefalingen/tiltaket evalueres?	Videre forskning
Økonomiske og administrative konsekvenser med anbefalingen/tiltaket (inkludert ev. juridiske konsekvenser)	Må utredes videre

11.

Navn på anbefaling/tiltak:	Evaluere og gjøre TFCO mer tilgjengelig.
Anbefalingen er foreslått av:	Dette er en sektorspesifikk anbefaling fra Bufdir.
Kort beskrivelse av anbefaling/tiltak:	Behandlingshjem, kjent under navnet Treatment Foster Care Oregon (TFCO), er implementert i Norge og Sverige. Programmet, som ligger mellom institusjonsbehandling og fosterhjem, er evaluert i Sverige med god dokumentasjon på effekt. Tilbudet bør evalueres i Norge, og gjøres tilgjengelig som et mindre inngripende alternativ til institusjon.
Hvilket problem skal anbefalingen/tiltaket løse?	

Anbefalinger for departementenes videre arbeid

Målgruppe	Må vurderes nærmere. Antakelig er det barn i alle regioner som vil kunne profitere på bruk av TFCO.
Antatte positive og negative virkninger av anbefalingen/tiltaket og varighet	- Barnet bor i behandlingshjem/hjemme og kan opprettholde relasjoner til familie, venner, skole og fritidsinteresser - Barnet får hjelp i sitt nærmiljø - Systematisk og målrettet behandling med utgangspunkt i barnets tilpassede behandlingsplan - Høy grad av tilgjengelighet for støtte, hjelp og råd (24 t i døgnet) Vi er kjent med at det er noen rettslige utfordringer.
Hvordan skal anbefalingen/tiltaket evalueres?	Det er NUBU som har ansvar for implementeringen i Norge. Det bør vurderes nærmere hvordan tilbudet i Norge skal evalueres eller følges opp med forskning utover, eller i kombinasjon med hva NUBU gjør.
Økonomiske og administrative konsekvenser med anbefalingen/tiltaket (inkludert ev. juridiske konsekvenser)	Må vurderes nærmere

11.4 Anbefalinger straffereaksjoner for barn og unge som begår lovbrudd

I dette kapittelet foreslår direktoratene fire felles anbefalinger.

12.12.

Navn på anbefaling/tiltak:	Utrede nærmere forholdet mellom frivillighet/hjelp og straff/tvang i forbindelse med gjennomføring av ungdomsoppfølging og ungdomsstraff.
Anbefalingen er foreslått av:	Sfk og Bufdir har foreslått anbefalingen, de andre direktoratene stiller seg bak denne.
Kort beskrivelse av anbefaling/tiltak:	Det er behov for å utrede nærmere hvordan de ulike utgangspunktene for tiltak som er en del av straffegjennomføringen kan håndteres, når tiltakene bygger på frivillighet og samtidig skal utgjøre en del av straffegjennomføringen som inneholder elementer av tvang.
Hvilket problem skal anbefalingen/tiltaket løse?	Barneverntjenesten og helsetjenesten har ansvar for mange av tiltakene som ofte er sentrale ved gjennomføring av ungdomsoppfølging og ungdomsstraff (U-18-reaksjonene). Tiltak fra helsetjenesten og barneverntjenesten (og andre frivillige tjenester) er i all hovedsak basert på frivillighet, mens U-18-

Anbefalinger for departementenes videre arbeid

	reaksjonene er straff og dermed har element av tvang i seg. Manglende oppmøte og deltakelse i tiltak kan innebære brudd som får strafferettslige konsekvenser for ungdommen. Det er behov for å se på hvilke konsekvenser ulike etaters tilnærming knyttet til bl.a. frivillighet får for gjennomføringen av straffereaksjonene.
Målgruppe	Barn som har begått en straffbar handling om skal gjennomføre ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging.
Antatte positive og negative virkninger av anbefalingen/tiltaket og varighet	En nærmere utredning av problemstillingen kan synliggjøre mulige måter å håndtere de like utgangspunktene frivillighet og straff på.
Økonomiske og administrative konsekvenser med anbefalingen/tiltaket (inkludert ev. juridiske konsekvenser)	Det vil medgå ressurser til utredningen, men ut over det vil ikke anbefalingen ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

13. 13.

Navn på anbefaling/tiltak:	Utrede nærmere hvordan straffegjennomføring bedre kan tilrettelegges for unge 18 - 24 år ut fra deres behov i fengsel og i samfunn, samt sikre at den sårbare overgangen fra ungdomsenhet ved fylte 18 år til et ordinært fengsel blir best mulig tilrettelagt.
Anbefalingen er foreslått av:	KDI har foreslått anbefalingen, de andre direktoratene stiller seg bak denne.
Kort beskrivelse av anbefaling/tiltak:	Utarbeide en handlingsplan som utreder nærmere kriminalomsorgens behov for kompetanse om målgruppen og vurdere valg av metoder og aktuelle tiltak for kan gi de unge en mer tilrettelagt soning. Videre vurdere om det bør innføres særregler for målgruppen.
Hvilket problem skal anbefalingen/tiltaket løse?	Statistikken viser at tilbakefallet innen 2 år blant løslatte mellom 18 –24 år er ca. 42% (ca. 50% etter 5 år) og det er et høyere gjennomsnitt enn for de eldre målgruppene. Tilbakefallet for unge som gjennomfører straff i samfunn er ca. 27% etter to år. Det er behov for en forsterket innsats for å bistå de unge – både før igangsetting, under og i oppfølging etter straffegjennomføring. En handlingsplan kan sikre at kriminalomsorgen iverksetter nødvendige tiltak for å tilpasse soningsforholdene for de unge ut fra deres behov for hjelp og bistand i tilbakeføringsarbeidet. Målet er en kraftig reduksjon i tilbakefallet til ny kriminalitet.
Målgruppe	Til enhver tid gjennomfører i alt ca. 400 unge mellom 18 og 24 år straff i fengsel inkludert unge med varetektskjennelse. Ca.460 unge mellom 18 og 24 år gjennomfører straff i samfunn og er fordelt med følgende alternative straffereaksjoner; Samfunnsstraff, Narkotikaprogram med domstolskontroll og

Anbefalinger for departementenes videre arbeid

	Program mot ruspåvirket kjøring. I tillegg til ubetinget fengsel kan straffen gjennomføres i eget hjem med Elektronisk kontroll. Det er en klar økning av unge som har begått seksuallovbrudd og vold. Videre er det en økende grad av innsatte med sammensatte utfordringer og et større behov for psykiatrisk bistand. Unge isolerte er særlig utsatt for varige skader. Det er ofte behov for en tettere oppfølging fra helse, NAV/kommune og utdanning.
--	---

14. 14.

Navn på anbefaling/tiltak:	Utrede om det bør etableres «Ungdomsteam» i fengsler – høyere sikkerhetsnivå
Anbefalingen er foreslått av:	KDI har foreslått anbefalingen, de andre direktoratene stiller seg bak denne.
Kort beskrivelse av anbefaling/tiltak:	Dagens regelverk definerer domfelte/innsatte over 18 år som voksne og hovedregelen er innsettelse i ordinære fengsler. Erfaring viser unge voksne har større behov for individuell tilrettelegging. Noen fengsler kan tilby enkelte tilrettelagte tilbud, men mangler ressurser til forsterket oppfølging og bistå den unge i møte/samarbeid med andre velferdsetater. Etablering av «Ungdomsteam» kan både jobbe individuelt og i gruppe, samt sørge for kompetanseoverføring til andre ansatte som jobber i fengselet.
Hvilket problem skal anbefalingen/tiltaket løse?	FHI-rapporten påpeker at de ulike tilbudene som gis til unge i oppfølging etter soning er fragmenterte og dårlige samordnet. Teamet skal tilby forsterket oppfølging både før innsettelse, under og etter løslatelse. Det kan skje i samarbeid med aktuelle sektorer/tjenesteytere som tilbyr sine tjenester i fengsel og utenfor etter løslatelse. Teamet skal følge opp den unge ved å aktivisere og motivere den unge til å endre sitt kriminelle adferdsmønster. Teamet skal inneha fengselsfaglig og barnevernsfaglig kompetanse og ha et samarbeid med importerte tjenester som NAV-veiledere, fengselshelsetjenesten, utdanningstjenesten mfl.
Målgruppe	Det sitter til enhver tid ca. 400 unge i alderen 18 – 24 år i fengsel. En større andel sitter i ordinære fengsler med høyt sikkerhetsnivå.

15. 15.

Navn på anbefaling/tiltak:	Utrede nærmere hvordan sektorene på tvers, kan løse de tverrgående utfordringene i oppfølgingen av barn og unge som begår alvorlig kriminalitet og som ikke får nødvendige og koordinerte tjenester for å hindre at de begår gjentatt kriminalitet
Anbefalingen er foreslått av:	Politidirektoratet har foreslått anbefalingen. De andre direktoratene stiller seg bak denne.

Anbefalinger for departementenes videre arbeid

Kort beskrivelse av anbefaling/tiltak:	Det er behov for å utrede hvordan innsatsen rundt barn og unge som begår alvorlige kriminalitet samordnes, herunder hvordan hovedansvar for barnet avklares, samtidig som at sektoransvaret ivaretas, og slik at hovedansvarlig får ansvaret for å sikre et samlet og koordinert tjenestetilbud, der øvrige tjenester kobles på etter barnets behov.
Hvilket problem skal anbefalingen/tiltaket løse?	Anbefalingen skal gi løsning på hvordan helhetlig koordinert innsats rundt barnet ivaretas, og belyse hvordan barnets beste og samfunnsvernet kan ivaretas på en hensiktsmessig måte. Dette skal forhindre at barnet blir en kasteball og blir gående i et "reaksjonsmessig vakuum", uten tilgang på nødvendig hjelp, og der kriminaliteten vedvarer og eskalerer.
Målgruppe (omfang/antall barn og unge)	Barn og unge som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet, som har behov utover det som dekkes av dagens tjenester knyttet til oppfølging før eller under straffegjennomføring. Målgruppen avgrenses til de under 18 år, og inkluderer også de under 15 år som ikke kan straffes, men hvor dagens tjenestetilbud synes å mangle verktøy som hjelper de ut av en kriminell løpebane og til å fungere i samfunnet, og der kriminaliteten vedvarer.
Antatte positive og negative virkninger av anbefalingen/tiltaket og varighet	Bedre innsikt i hva disse barna trenger, settes vi i bedre i stand til å gi dem bedre hjelp til rett tid.
Økonomiske og administrative konsekvenser med anbefalingen/tiltaket (inkludert ev. juridiske konsekvenser)	Et slikt arbeid må også inkludere økonomiske og administrative konsekvenser ved forslagene
Eventuelt:	Det må sees hen til arbeidet med rusreformen, samt 0-24 samarbeidet.

12. Referanseliste

Andrews, T., & Eide, A. (2019). *Mellom hjelp og straff: Fungerer nye straffereaksjoner for ungdommer etter intensjonen?* (NF-rapport nr. 2/2019). Bodø: Nordlandsforskning. Hentet fra:

<https://kriminalitetsforebygging.no/wp-content/uploads/2019/08/Mellom-hjelp-og-straff-1.pdf>

Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet (2020). *Høring - Bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud (Samarbeid, samordning og barnekoordinator)*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/002adeefa19a4357aa805ba7a5a88152/horingsnotat--bedre-samarbeid-for-barn-og-unge-som-har-behov-for-et-sammensatt-tjenestetilbud-samarbeid-samordning-og-barnekoordinator.pdf>

Bakken, A. (2018). *Ung i Oslo 2018*. (NOVA rapport 6/2018). Oslo: NOVA. Hentet fra:

<http://www.hioa.no/content/download/147073/4118715/file/Ny-Nettutgave-Ung-i-Oslo-2018-18-juni-2018.pdf>

Bakken, A. (2019). *Ungdata 2019 Nasjonale resultater*. (NOVA rapport 9/19). Oslo: NOVA. Hentet fra:

<http://www.forebygging.no/Global/Ungdata-2019-Nettversjon.pdf>

Bakken, A. (2020). *Ungdata 2020 Nasjonale resultater*. (NOVA rapport 16/20). Oslo: NOVA. Hentet fra:

<http://www.hioa.no/content/download/150117/4158528/file/Ungdata-NOVA-Rapport%2016-20.pdf>

Barne- og familiedepartementet. (1992). *Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)*. (Ot.prp. nr. 44).

Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1991-92&paid=4&wid=c&psid=DIVL312>

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2019). *Atferdsvansker - ulike metoder*. Hentet fra:

https://bufdir.no/Barnevern/Tiltak_i_barnevernet/Metoder/

Berg, R.C., Johansen, T.B., Jardim, P.S.J., Forsetlund, L., & Nguyen, L. (2020) *Tiltak for barn og unge med atferdsvansker eller som har begått kriminelle handlinger: en oversikt over systematiske oversikter*. Oslo: Folkehelseinstituttet [FHI]. Hentet fra:

<https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2020/tiltak-for-barn-og-unge-med-atferdsvansker-eller-som-har-begatt-kriminelle-handlinger-rapport-2020.pdf>

Bjørkquist, C., & Fineide, M. (red.) (2019). *Organisasjonsperspektiv på samordning av helse- og velferdstjenester*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.

Blaasvær, N., Muller, A., Zinöcker, S. & Jardim, P.S.J. (2020). *Dypdykk i oppsummeringen om atferdsvansker hos barn og unge (Berg 2020)*. Rapport –2020. Oslo: Folkehelseinstituttet. Hentet fra:

<https://bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005202>

Brattbakk, I. & Andersen, B. (2017). *Oppvekststedets betydning for barn og unge: nabolaget som ressurs og utfordring*. (AFI-rapport 02/2017). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Hentet fra:

<https://bufdir.no/bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00004132>

Calkins, S.D. & Keane, S.D. (2009). Developmental origins of early antisocial behavior. *Development and Psychopathology*. 21. S. 1095-1109. DOI: [10.1017/S095457940999006X](https://doi.org/10.1017/S095457940999006X)

Caspi, A., Houts, R.M., Belsky, D.W., Harrington, H., Hogan, S., Ramrakha, S. & Moffitt, T.E. (2016). Childhood forecasting of a small segment of the population with large economic burden. *Nature Human Behaviour*. 1, DOI: [10.1038/s41562-016-0005](https://doi.org/10.1038/s41562-016-0005)

Deloitte (2019). *Kartlegging av institusjonstilbud i Norge og utvalgte land: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*. Endelige rapport. Hentet fra: <https://bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005108>

Deloitte (2020). Betydning og ivaretagelse av fysiske omgivelser ved utforming av formålsbygg, herunder institusjoner (ikke endelig tittel). (Foreløpig upublisert rapport).

Delrapport A i felles oppdragsbeskrivelse. *Arbeid med barn og unge som begår, eller står i fare for å begå kriminelle handlinger: Kartlegging og vurdering av sektorenes ansvar og tilbud til målgruppen*. Bufdir 30.04.2020. (upublisert rapport).

Drange, N. & Hernæs, Ø.M. (2020). *Kvantitativ beskrivelse av institusjonspopulasjonen*. Oslo: Frischsenteret. (Foreløpig unntatt offentligheten).

Fairchild, G., van Goozen, S.H.M, Calders, A.J. & Goodyer, I.M. (2013). Research review: Evaluating and reformulating the developmental taxonomic theory of antisocial behavior. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*. 54(9), 924-940. DOI:[10.1111/j.1469-7610.2008.02057.x](https://doi.org/10.1111/j.1469-7610.2008.02057.x)

Ferguson, C.J. (2010). Genetic contributions to antisocial personality and behavior: a meta-analytic review from an evolutionary perspective. *The Journal of Social Psychology*. 150(2). 160-80. DOI: [10.1080/00224540903366503](https://doi.org/10.1080/00224540903366503)

Gatti, U. Tremblay, R. E. & Vitaro, F. (2009). Iatrogenic effect of juvenile justice. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*. 50(8). 991-998. DOI:[10.1111/j.1469-7610.2008.02057.x](https://doi.org/10.1111/j.1469-7610.2008.02057.x)

Gulbrandsen, M. S. & Erdal, B. (2019). *Åpne rusmiljø i Oslo sentrum 2019: En omfangsundersøkelse basert på systemtiske tellinger utført av Uteseksjonen i juni, juli og august*. Oslo: Oslo kommune. Hentet fra: <https://kriminalitetsforebygging.no/wp-content/uploads/2019/10/%c3%85pne-rusmilj%c3%b8-i-Oslo-sentrum-2019.pdf>

Gulbrandsen, M. S. (2020). «Utrygg markeds plass»: En kartlegging av det åpne rusmiljøet i *Brugata/Storgata i Oslo sentrum*. (HKH-rapport). Oslo: Kompetansesenter rus Oslo (KoRus Oslo). Hentet fra: <https://www.korusoslo.no/wp-content/uploads/HKH-rapport-web.pdf>

Hansen, I., Jensen, R., & Fløtten, T. (2020). *Trøbbel i grenseflatene: Samordnet innsats for utsatte barn og unge*. (FAFO-rapport 2/2020). Oslo: Fafo. Hentet fra: <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/trobbel-i-grenseflatene>

Helland, S.S., Wilhelmsen, T., Alexandersen, N., Brandlistuen, R.E., Schjølberg, S. & Wang, M.V. (2019). *Skoleferdigheter og psykisk helse hos 8-åringer. Betydningen av pedagogisk praksis i barnehagen og læringsmiljø i skolen*. (Rapport 2019). Oslo: Folkehelseinstituttet. Hentet fra:

https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2019/pedagogisk-praksis-i-barnehager-og-skole-med-omslag_02-2019.pdf

Hydle, I. & Stang, E. (2016). Ungdomsenheten og det tverretatlige teamet ved Bjørgvin fengsel: En forskningsbasert evaluering (NOVA-rapport 2016/1). Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. Hentet fra: <https://kriminalitetsforebygging.no/wp-content/uploads/2016/10/Ungdomsenheten-og-det-tverretatlige-teamet-ved-Bj%C3%B8rgvin-fengsel-NOVA-Rapport-1-16.pdf>

Johannessen, B., Skotheim, T. & Holst-Jæger, J.E. (2019). Samarbeid om elever på tvers. Bedre skole. Nr. 1. s. 12-16. Hentet fra: <https://www.utdanningsnytt.no/files/2020/07/08/BS0119-WEB.pdf>

Jozefiak, T., Kayed, N. S., Rimehaug, T., Wormdal, A. K., Brubakk, A. M., & Wichstrøm, L. (2016). Prevalence and comorbidity of mental disorders among adolescents living in residential youth care. *European child & Adolescent Psychiatry*, 25(1), 33–47. DOI: <https://doi.org/10.1007/s00787-015-0700-x>

Justis- og beredskapsdepartementet (2020). *Høringsnotat – forslag til endringer i konfliktrådsloven, straffeloven, straffeprosessloven mv.: strafferettslige reaksjoner og tvangsmidler for ungdom*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/709eba10167d4b4fb4f0e8f9b83533e6/horingsnotat--forslag-til-endringer-i-konfliktradsloven-straffeloven-straffeprosessloven-mv..pdf>

Kayed, N.S., Jozefiak, T., Rimehaug, T., Tjelflaa, T., Brubakk, A.-M., & Wichstrøm, L. (2015). *Resultater fra forskningsprosjektet Psykisk helse hos barn og unge i barneverninstitusjoner*. Trondheim: NTNU. Hentet fra: https://www.ntnu.no/documents/10293/1263899358/Barnevernrapport_RKBU.pdf/fb0b753b-bdab-4224-b607-5bfe2f1ee32e

Kjenn, B. L.; Bakosgjelten, A., SaLTø, & Oslo politidistrikt. (2019). *Barne- og ungdomskriminaliteten i Oslo: Rapport basert på data fra 2018*. Oslo: Oslo politidistrikt. Hentet fra: <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter/oslo/rapporter/barne--og-ungdomskriminalitet/barne--og-ungdomskriminaliteten-i-oslo---rapport-basert-pa-data-fra-2018.pdf>

Kjøbli, J. (2017). *Atferdsvansker hos barn*. Hentet 02.09.2020 fra: <http://tidliginnsats.forebygging.no/Global/Filer/Atferdsvansker%20hos%20barn.pdf>

Konfliktrådet (2019). *Årsrapport for 2019*. Sekretariatet for konfliktrådene. Hentet fra: <https://www.konfliktraadet.no/getfile.php/4683565.2268.lwlitpzbutjtbt/%C3%85rsrapport+for+2019+fra+Sekretariatet+for+konfliktr%C3%A5dene++-+korrigert+27.4.2020.pdf>

Kunnskapsdepartementet. (2020). *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. (St.Meld. nr. 6 (2019-2020)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/>

Lengua, L.J. (2002). The contribution of emotionality and self-regulation to the understanding of children's response to multiple risk. *Child Development*. 73(1). S. 144-61. DOI: [10.1111/1467-8624.00397](https://doi.org/10.1111/1467-8624.00397)

Lillevik, O., Landmark, B., & Stokvold, Æ. (2020). *Miljøterapi i barnevernsinstitusjoner: Juridiske, teoretiske og praktiske perspektiver*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Lösel, F. & Farrington, D.P. (2012). Direct protective and buffering protective factors in the development of youth violence. *American Journal of Preventive Medicine*. 43(2 Suppl. 1). S8-S23. DOI: [10.1016/j.amepre.2012.04.029](https://doi.org/10.1016/j.amepre.2012.04.029)
- Moffitt, T.E., Caspi, A. Dickson, N. Silva, P. & Stanton, W. (1996). Childhood-onset versus adolescent-onset antisocial conduct problems in males: Natural history from ages 3 to 18 years. *Development and Psychopathology*. 8:399-424
- Muller, A.E., Jardim, P.S.J. & Ames, H. (2020a). *Bruk av lukkede institusjoner: omtaler over seks kunnskapsoppsummeringer*. Rapport – 2020. Oslo: Folkehelseinstituttet. Hentet fra: <https://bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005204>
- Muller AE, Jardim PSJ, Ames H, Zinöcker S. (2020b) *Bruk av lukkede institusjoner: systematisk litteratursøk med sortering*. Rapport – 2020. Oslo: Folkehelseinstituttet. Hentet fra: <https://bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005201>
- Mulvey, E. P. & Schubert, C. A. (2012). Some initial findings and policy implications of the Pathways to Desistance Study. *Victims & offenders*. 7(4). 407–427. DOI: [10.1080/15564886.2012.713903](https://doi.org/10.1080/15564886.2012.713903)
- Møller, G. (2018). *Kunnskapsgrunnlag – Metoder for tidlig identifisering av risiko hos barn og unge*. Oslo: Helsedirektoratet. Hentet fra: <http://tidliginnsats.forebygging.no/Global/Rapport-risiko-hos-barn-og-unge.pdf>
- Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten (2015). *Slik oppsummerer vi Forskning: Håndbok for Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten*. 4. reviderte utg. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten. Hentet fra: https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/skjema/brukererfaring/2015_handbok_slik_oppsummerer_vi_forskning.pdf
- Nordanger, D.Ø. & Braarud, H.C. (2014). Regulering som nøkkelbegrep og toleransevinduet som modell i en ny traumepsykologi. *Tidsskrift for Norsk psykologforening*. 51(7), 531-536. Hentet fra: <https://psykologtidsskriftet.no/fagartikkel/2014/07/regulering-som-nokkelbegrep-og-toleransevinduet-som-modell-i-en-ny>
- Nordahl, T. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge*. Bergen: Fagbokforlaget. Hentet fra: <https://nettsteder.regjeringen.no/inkludering-barn-unge/files/2018/04/INKLUDERENDE-FELLESSKAP-FOR-BARN-OG-UNGE-til-publisering-04.04.18.pdf>
- NOU 2008: 15. (2008). *Barn og straff: utviklingsstøtte og kontroll*. Oslo: Justis- og politidepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/6177d7576fff46049a9c449580db7f2f/no/pdfs/nou200820080015000dddpdfs.pdf>
- NOU 2019: 26. (2019). *Rusreform- fra straff til hjelp*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-201926/id2683531/?ch=5#kap11-2-2>

- Nøkleby, H., Johansen, T.B., Jardim, P.S.J & Muller, A. (2020a). *Forekomst og behandling av atferdsforstyrrelser: en hurtigoversikt*. Rapport–2020. Oslo: Folkehelseinstituttet. Hentet fra: <https://bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005203>
- Nøkleby, H., Langøien, L. J., Muller, A. E., Siqveland, J., Jardim, P. S. J. & Johansen, T. (2020b). *Kartleggingsverktøy for utsatte barn og unge: en systematisk kartleggingsoversikt*. Oslo: Folkehelseinstituttet. Hentet fra: <https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2020/kartleggingsverktoy-for-utsatte-barn-og-unge-rapport-2020.pdf>
- Ogden, T. (2015). *Sosial kompetanse og problematferd blant barn og unge*. Oslo: Gyldendal akademiske forlag.
- Olkowska, A. & Landmark, B. (2009). Hva gjør miljøterapi til terapi? *Fontene*, 9, 52–59.
- Olsson, E.H. & Marstein, T. (2015). *Ingenbarnsland*. Oslo: Cappelen Damm
- Oslo politidistrikt (2020). *Barne- og ungdomskriminalitet med gjerningssted i Oslo kommune 1. halvår 2019: Registrert kriminalitet 1. halvår 2019 og utvikling av unge som begår gjentatt kriminalitet*. Oslo: Politiet. Hentet fra: <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter/oslo/rapporter/barne--og-ungdomskriminalitet/barne--og-ungdomskriminalitet-i-oslo-1.-halvar-2019.pdf>
- Pedersen, P.B. (2018). *Bruk av tjenester i det psykiske helsevernet for voksne 2013-2017*. Analysenotat 06/2018 SAMDATA Spesialisthelsetjenesten. Oslo: Helsedirektoratet. Hentet fra: <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/bruk-av-tjenester-i-det-psykiske-helsevernet-for-voksne-2013-2017/2018-06%20Pasienter%20og%20behandlingsaktivitet%20VOP%202013-2017.pdf>
- Rettighetsforskriften (1992). Lov om barneverntjenester (LOV-1992-07-17-100). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-11-15-1103>
- Samarbeid til barn og unges beste* (2018). Rapport utarbeidet av arbeidsgruppe med mandat fra 0-24 samarbeidet med utgangspunkt i tiltak B fra oppdragsbrev 16-15 Samarbeid om bedre koordinerte tjenester for utsatte barn og unge under 24. Hentet fra: <https://024.kikkutkunde.no/wp-content/uploads/2019/01/Sluttrapport-regelverk-samarbeid-sept-18.pdf>
- Silberg, J, Moore, A.A. & Rutter, M. (2015). Age of onset and the subclassification of dissocial disorder. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*. 56(7). 826-33. DOI: [10.1111/jcpp.12353](https://doi.org/10.1111/jcpp.12353)
- Skardhamar, T. (2004). Noen få veier tungt i kriminalitetsbildet. *Samfunnspeilet*. 3, 25-32. Hentet fra: <https://www.ssb.no/a/samfunnsspeilet/utg/200403/ssp.pdf>
- Skogen, J., & Torvik, F. (2013). *Atferdsforstyrrelser blant barn og unge i Norge: Beregnet forekomst og bruk av hjelpetiltak*. Oslo: Folkehelseinstituttet [FHI]. Hentet fra: <https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2013/rapport-20134-pdf.pdf>
- Statistisk sentralbyrå (2019). *Sjeldnere dom og fengsel til ungdom*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/sjeldnere-dom-og-fengsel-til-ungdom>

Referanseliste

Sætre, M., Hofseth, C., Kjenn, B.L. & Stab for virksomhetsstyring (2018). *Trender i kriminalitet 2018-2021: Digitale og globale utfordringer*. Oslo: Oslo politidistrikt. Hentet fra: <https://kriminalitetsforebygging.no/dokument/trender-i-kriminalitet-2018-2021-digitale-og-globale-utfordringer/>

Ungdata (2019). *Nasking: prosentandel av ungdomsskoleelever som har tatt varer i butikk uten å betale*. Hentet 01.09.2020 fra: <http://www.ungdata.no/Atferdsproblemer/Nasking>

Ungdata (2019). *Slåssing: prosentandel av ungdomsskoleelever som har vært i slåsskamp*. Hentet 02.09.2020 fra: <http://www.ungdata.no/Atferdsproblemer/Slaassing>

Ungdata (2019). *Mobber andre: prosentandel av ungdomsskoleelever som ofte plager, truer eller fryser ut andre*. Hentet 02.09.2020 fra: <http://www.ungdata.no/Atferdsproblemer/Mobber-andre>

Ungdata (2019). *Cannabis: prosentandel av ungdomsskoleelever som har brukt hasj eller marihuana*. Hentet 02.09.2020 fra: <http://www.ungdata.no/Rusmiddelbruk/Cannabis>

Veiviser til kriminalitetsforebygging (2017). *Ungdomskriminalitet og rusmidler*. Hentet fra: <https://kriminalitetsforebygging.no/veiviser-til-kriminalitetsforebygging/analyse/rusmidler-kriminalitet-problematferd-statistikk/>

Vist, G. E., Sæterdal, I., Vandvik, P. O., & Flottorp, S. A. (2013). Gradering av kvaliteten på dokumentasjonen. *Norsk Epidemiologi*, 23(2). DOI: <https://doi.org/10.5324/nje.v23i2.1637>

Whittaker, J.K., Holmes, L., Del Valle, J.F. m.fl. (2017). [Therapeutic Residential Care for Children and Youth: A Consensus Statement of the International Work Group on Therapeutic Residential Care]. *Psicothema*. 29(3):289-298. DOI: <https://doi.org/10.7334/psicothema2016.172>

Aase, H., Lønnum, K., Sørli, M-A., Hagen, K.A., Gustavson, K. & Utgarden, I-H. (2020). *Barn, unge og kriminalitet: Hvordan forhindre at barn og unge kommer inn i eller fortsetter med en kriminell løpebane? Oppsummering og vurdering av virksomme tiltak, behandling og organisering*. Oslo: Folkehelseinstituttet. Hentet fra: <https://bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005200>



Bufdir.no