

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

Kartlegging og vurdering av sektorenes ansvar og tilbud til målgruppen



Illustrasjonsfoto: Tine Poppe

Svar på deloppdrag A i felles oppdrag-
Tillegg nr. 8 til Tildelingsbrev 2019 punkt 8.1

Innhold

Barn og unge som begår, eller står i	1
fare for å begå kriminelle handlinger	1
Kartlegging og vurdering av sektorenes ansvar og tilbud til målgruppen	1
1. Innledning	5
1.1. Målgruppen for oppdraget	5
1.1.1. Barn og unge som begår alvorlig eller gjentatte kriminelle handlinger	5
1.1.2. Barn og unge som står i fare for å utvikle alvorlig atferdsvansker /normbrytende atferd	6
1.2. Avgrensinger i oppdraget	6
1.2.1. Barn og unge med alvorlige psykiske lidelser	6
1.2.2. Tiltak som er kjent for direktoratene	6
2. Kartlegging	7
2.1. Barnets medvirkning og rett til å bli hørt	7
2.2. Oversikt over lover som den enkelte sektor forvalter	7
2.3. Kort oppsummering av mandat og ansvarsområde til de ulike sektorene	8
2.3.1. Barnevernsektoren	8
2.3.2. Justissektoren	8
2.3.3. Helsesektoren	9
2.3.4. Utdanningssektoren	9
2.3.5. Arbeids- og velferdssektoren	10
2.4. Tiltak til målgruppen	10
3. Vurdering	10
3.1. Hva har vi blitt bedt om å vurdere og fremgangsmåten for arbeidet	10
3.2. Innledende vurderinger	10
3.2.1. 0-24- samarbeidet	11
3.2.2. Pågående prosesser	12
3.3. Vurdering av regelverket for målgruppen	12
3.3.1. Vurdering av om regelverket er overlappende	12
3.3.1.1. Forebyggende arbeid	12
3.3.1.2. Tiltak anses både som helsehjelp og som tiltak etter annen lovgivning	14
3.3.1.3. Overlappende ansvar for barn og unge med alvorlige atferdsvansker	15
3.3.1.4. Individuell plan	16
3.3.1.5. Samarbeid med kommunale instanser	16
3.3.1.6. Regelverk for ettervern	16
3.3.2. Vurdering av om det er hull i regelverkene	17
3.3.2.1. Elever som bortvises fra skolen	17
3.3.2.2. Trygge voksne og tillit til hjelpeapparatet	17
3.3.2.3. Tersker for meldeplikt	18
3.3.2.4. Forpliktende koordinert og tverrfaglig samarbeid	19

3.3.2.5.	Ansvar for forebyggende tiltak i barns fritid	21
3.3.2.6.	Politiets bistandsoppdrag til barneverntjenesten.....	21
3.3.2.7.	Manglende helsekartlegging for barn i barnevernet	22
3.3.2.8.	Lovfeste koordineringsgruppe (KOG).....	22
3.3.2.9.	Informasjon og innhenting av samtykke til U18-reaksjon og «egne saker»	23
3.3.2.10.	Tjenesteapparatets oppfølging av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging	24
3.3.2.11.	Manglende regelverk for gruppen unge voksne	24
3.3.3.	Vurdering av om det er uklare ansvarsområder.	25
3.3.3.1.	Individuell plan.....	25
3.3.3.2.	Ansvarsområder mellom skole og politi.....	26
3.3.3.3.	Akuttberedskap i barnevernet	26
3.3.3.4.	Ettervern for unge som har vært i fengsel eller gjennomfører straff i hjemmet	26
3.3.4.	Vurdering av om det er samhandlingsutfordringer mellom sektorene som gjør at målgruppen ikke får et hensiktsmessig tiltak	27
3.3.4.1.	Tidlig og samordnet innsats	27
3.3.4.2.	Samarbeid mellom kommunale og statlige tjenester	28
3.3.4.3.	Kunnskap om andre sektorer og deres regelverk	28
3.3.4.4.	Regelverket for taushetsplikt.....	29
3.3.4.5.	Samarbeid mellom politi og kriminalomsorg.....	29
3.3.4.6.	Tidsbruk og manglende oppfølging før igangsatt straffereaksjon	29
3.3.4.7.	Oppfølging fra barneverntjenesten ved gjennomføring av U18 reaksjonene	30
3.3.4.8.	Oppfølging fra barnevernet og helse etter løslatelse/straffegjennomføring	31
3.4.	Vurdering av tiltak til målgruppen	31
3.4.1.	Vurdering av overlappende tiltak	31
3.4.1.1.	Forebyggende tiltak – universelt og selektert nivå	31
3.4.1.2.	Tiltak som fremmer godt psykososialt og fysisk skolemiljø	32
3.4.1.3.	Ettervernstiltak	33
3.4.1.4.	Overlappende tilskuddsordninger	33
3.4.2.	Vurdering av manglende tiltak	33
3.4.2.1.	Innledning	33
3.4.2.2.	Tiltak for å styrke barnas samlede oppvekst- og læringsmiljø.....	35
3.4.2.3.	Tiltak tidlig i barns liv	35
3.4.2.4.	Tiltak for styrket kompetanse og kunnskap	35
3.4.2.5.	Mekling i konfliktråd for barn under 15 år.....	36
3.4.2.6.	Tiltak rettet mot barn og ungdom som begår eller har begått kriminalitet	36
3.4.2.7.	Særlig om tiltak for barn og unge med rusproblematikk	38
3.4.2.8.	Kartleggingsverktøy	38
3.4.2.9.	Relasjonsbygging- tillit mellom barn og voksne.....	39
3.4.2.10.	Arenaer for samhandling og drøfting av saker.....	40

3.4.2.11.	Tilgjengelige tjenester og informasjon.....	40
3.4.2.12.	Tiltak for unge voksne mellom 18-24 år som har begått kriminalitet.....	41
4.	Avslutning.....	41
4.1.	På bakgrunn av disse vurderingene, er de samlede tiltakene til målgruppene dekkende?	41

1. Innledning

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.

Det følger av felles oppdragsbeskrivelse som ble gitt i juli 2019, at formålet med oppdraget 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.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har fått ansvar for å lede arbeidet på direktoratsnivå. Oppdraget inneholder flere deloppdrag.

I dette deloppdraget skal Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Politidirektoratet, Sekretariatet for konfliktrådene, Kriminalomsorgsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet kartlegge og vurdere sektorenes ansvar og tilbud til målgruppen. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har fått ansvar for å utarbeide en samlet vurdering av de ulike sektorens mandat og ansvarsområde, om det er uklart, overlappende eller eventuelt lite hensiktsmessig. Dette innebærer å vurdere om det samlede tilbudet til målgruppen er dekkende, herunder vurdere grensesnitt, eventuelle hull og samhandlingsutfordringer mellom sektorene.

Denne rapporten er svar på deloppdrag A i felles likelydende oppdrag til direktoratene, og i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets Tildelingsbrev 2019- Tillegg 8 punkt 8.1.

1.1. Målgruppen for oppdraget

Det følger av felles oppdragsbeskrivelse at målgruppen for arbeidet skal deles i to. Hvor den ene målgruppen inkluderer barn og unge som begår alvorlig eller gjentatte kriminelle handlinger, mens den andre målgruppen er barn og unge som står i fare for å utvikle alvorlig atferdsvansker/normbrytende adferd. For begge gruppene er det viktig å være oppmerksom på de særlige utfordringene som er knyttet til deltakelse og rekruttering til kriminelle miljøer.

Barn 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 pågå parallelt.

Barne- og familiedepartementet har informert om at 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).

Det er viktig at målgruppen for oppdraget blir klart definert. Vi har derfor valgt å presisere målgruppene slik:

1.1.1. Barn og unge som begår alvorlig eller gjentatte kriminelle handlinger

Her legger vi til grunn definisjonen av alvorlig og gjentatt kriminalitet etter barnevernloven § 4-24 første ledd. I forarbeidene¹ til bestemmelsen står det at: «Med "alvorlig kriminalitet" i første ledd menes i første rekke de tilfelle hvor det foreligger

¹ Ot.prp. nr 44(1991-92) s. 114

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.»

1.1.2. Barn og unge som står i fare for å utvikle alvorlig atferdsvansker /normbrytende atferd

Alvorlig atferdsvansker kan arte seg på flere ulike måter. 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 avgrenses derfor mot generelle tiltak overfor barn og unge som i et lengre perspektiv vil kunne forebygge at barn og unge begår kriminalitet.

Det viktig å understreke at det fins få klare definisjoner eller én allment akseptert definisjon eller absolutt skillelinje mellom normalatferd, normale oppdragelses- eller disiplinproblemer, avvikende atferd eller patologiske atferdsforstyrrelser som gjelder barn og unge. Men generelt sett kjennetegnes atferdsvansker hos barn og unge ved opposisjonell, aggressiv og/eller destruktiv atferd som er tydelig utenfor det som vurderes som sosialt akseptabelt og varer over tid². For å betegnes som en atferdsvanske er atferden av en slik grad at den bryter med eksisterende regler, normer og forventninger og fører til at utvikling, læring og positivt sosialt samspill med andre barn og voksne blir hindret og forsinket. Den har også negative konsekvenser for andre. Eksempler på atferdsvansker er overdreven sutring, hyling/skriking (aggresjon), ødeleggelse/hæververk, trusler og vold, rusing, skoleskulk, stjeling og annen kriminalitet.³

1.2. Avgrensinger i oppdraget

1.2.1. Barn og unge med alvorlige psykiske lidelser

Det følger av felles oppdragsbeskrivelse 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. Dette skal følges opp gjennom andre prosesser.

Med alvorlig psykiske lidelse har vi valgt å omfatte følgende lidelser

1. kjent psykoselidelse
2. kjent bipolarlidelse grad 1
3. kjent alvorlig unipolar lidelse (alvorlig depressiv og maniske tilstander)
4. kjent alvorlig personlighetsforstyrrelse
5. kjent alvorlig lidelse i autismspekteret

Det er viktig at avgrensningen knyttes til at det er en kjent alvorlig psykisk lidelse, slik at oppdraget får fanget 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.

1.2.2. Tiltak som er kjent for direktoratene

I dette oppdraget er vi bedt om å kartlegge tiltak til målgruppene innenfor de ulike sektorene. Kartleggingsarbeidet begrenses til nasjonale myndigheters tiltak og tiltak nasjonale myndigheter hadde kjennskap til på det tidspunktet kartleggingen ble

² Campbell, 2000; Skogen, 2013

³ Campbell, 2000; Ogden, 1998; Skogen 2013

gjennomført (desember 2019). Innenfor gitte tidsrammer er det ikke mulig for direktoratene å igangsette større kartlegginger for å beskrive tiltak og tilbud. Det er viktig å se dette deloppdraget sammen med de andre deloppdragene, som vil være viktige kunnskapsgrunnlag for å oversikt over egnede tiltak for målgruppen.

Målgruppen avgrenses også mot tiltak rettet mot tilbakeføring og integrering i samfunnet etter gjennomført straff. Vi viser til Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017-2021, hvor det er nedsatt et direktoratsutvalg for tilbakeføring som skal identifisere og foreslå hensiktsmessige tiltak for målgruppen.

2. Kartlegging

Det er syv direktorater som er involvert i dette felles oppdraget. Sektorene forvalter regelverk og tiltak som skal forebygge at barn og unge begår alvorlige eller gjentatte kriminelle handlinger, og tiltak som kan forebygge kriminell utvikling hos barn og unge.

Kartleggingene fra direktoratene ligger som **vedlegg 1-7**. Dokumentene beskriver de ulike sektorenes mandat og ansvarsområde for målgruppen, beskrivelse av hvordan sektoren kartlegger og uttreder målgruppen og en oversikt over sektorenes tilbud, tiltak, virkemidler eller reaksjoner som benyttes overfor målgruppen. Når det gjelder tiltakene som er kartlagt, dreier det seg om tiltak både rettet mot barna selv og tiltak rettet mot foreldrene til barn i målgruppen.

2.1. Barnets medvirkning og rett til å bli hørt

Det følger av menneskerettsloven §§ 2 og 3 at barnekonvensjonen gjelder som norsk lov og at konvensjonens bestemmelser ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen norsk lovgivning. Barnekonvensjonen gir barn og unge under 18 år et særlig menneskerettighetsvern.

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 avgjørelse om personlige forhold for barnet, har barnet rett til å få informasjon og mulighet til å bli hørt, jf. artikkel 12 i konvensjonen.

Etter Grunnloven § 104 har barn krav på respekt for sitt menneskeverd. 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. Videre skal barnets beste være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn. Dette er i tråd med barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 og artikkel 12.

2.2. Oversikt over lover som den enkelte sektor forvalter

I arbeidet med barn og unge må alle sektorene, i tillegg til de internasjonale forpliktelsene, også forholde seg til reglene i barneloven og forvaltningsloven. Reglene i forvaltningsloven gjelder så lenge det ikke er gitt egne saksbehandlingsregler i sektorenes særlover. Reglene i barneloven, blant annet om reglene om foreldreansvar og barnas rett til selv- og medbestemmelse, er også bestemmelser alle sektorer som gir tilbud og tjenester til barn må forholde seg til. I tillegg forvalter de ulike sektorene en rekke sektorspesifikke regelverk.

Tabellen viser en oversikt over lovene. De grønne feltene viser lover og internasjonale konvensjoner alle sektorene forvalter i arbeidet med barn og unge. De blå feltene viser de sektorspesifikke lovene.

Barnevern	Justissektoren	Helsesektoren	Utdanningssektoren	Arbeids- og velferdssektoren
Grunnloven	Grunnloven	Grunnloven	Grunnloven	Grunnloven
Europeiske menneskerettskonvensjon	Europeiske menneskerettskonvensjon	Europeiske menneskerettskonvensjon	Europeiske menneskerettskonvensjon	Europeiske menneskerettskonvensjon
Barnekonvensjonen	Barnekonvensjonen	Barnekonvensjonen	Barnekonvensjonen	Barnekonvensjonen
Forvaltningsloven	Forvaltningsloven	Forvaltningsloven	Forvaltningsloven	Forvaltningsloven
Barneloven	Barneloven	Barneloven	Barneloven	Barneloven
Barnevernloven	Konfliktrådsloven	Helse- og omsorgstjenesteloven	Barnehageloven	Sosialtjenesteloven
	Straffeprosessloven	Spesialisthelsetjenesteloven	Opplæringsloven	Folketrygdloven
	Straffegjennomføringsloven	Pasient- og brukerrettighetsloven	Friskoleloven	NAV-loven
	Politielloven	Folkehelseloven		Arbeidsmarkedsloven
	Straffeloven			Barnetrygdloven

2.3. Kort oppsummering av mandat og ansvarsområde til de ulike sektorene

På bakgrunn av kartleggingene fra de syv direktoratene gjengis her en kort oppsummering av sektorenes ansvar og mandat, og en oversikt over de særlovene som er spesifikke for den enkelte sektor. For nærmere informasjon om mandat og ansvarsområdene viser vi til kartleggingene, **vedlegg 1-7**.

2.3.1. Barnevernsektoren

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. For at barneverntjenesten skal kunne gi barn rett hjelp på et tidlig tidspunkt, er den avhengig av et godt samarbeid med andre tjenester, som blant annet helsestasjon, barnehage, skole, arbeids- og velferdstjenesten og politi. Barneverntjenesten er avhengig av at disse tjenestene melder fra om eventuell bekymring for et barn.

2.3.2. 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 for øvrig. 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.

Konfliktrådet tilbyr mekling i straffesaker og sivile saker. Barn under 15 år, som er i konflikt med loven, vil kunne få saken overført til mekling i konfliktråd som sivil sak.

Konfliktrådet har også ansvar for å koordinere straffereaksjonene ungdomssoppfølging, ungdomsstraff samt reaksjonen oppfølging i konfliktråd som er aktuell for bl.a. unge voksne. Straffereaksjonene går blant annet ut på at den som har begått et lovbrudd skal gjennomføre en ungdomsplan med konkrete tiltak. Konfliktrådet har ikke egne tiltak for ungdommene og er avhengig av at andre etater stiller med tiltak (helse, barnevern, politi, utdanning e.l.)

I straffereaksjonene inngår også at konfliktrådet tilrettelegger for et gjenopprettende møte med fornærmet, dersom fornærmede samtykker.

Kriminalomsorgen har ansvaret for varetekt og straffegjennomføring, både straff i fengsel og i samfunn. Når noen under 18 år innsettes i fengsel, skal oppholdet tilrettelegges etter deres behov. Enheter som opprettes spesielt for innsatte under 18 år skal ha et tverrfaglig team som skal ivareta den unges behov under straffegjennomføringen og forberede tiden etter løslatelse.

2.3.3. Helsesektoren

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.

2.3.4. 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 oppvekstsvilkår er en betydelig faktor i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Fylkeskommunen har plikt til å sørge for grunnskole- og videregående opplæring i barneverninstitusjoner og i fengsel.

2.3.5. 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.

2.4. Tiltak til målgruppen

På bakgrunn av kartleggingene fra direktoratene er det laget en skjematisk oversikt over tiltak fra de ulike sektorene. **Se vedlegg 8.** Tiltakene er inndelt etter alder, og om tiltaket er et forebyggende tiltak for barn og unge som står i fare for å begå kriminalitet, et tiltak rettet mot barn og unge som begår kriminelle handlinger, eller et tiltak som kan virke for begge målgrupper.

For nærmere redegjørelse av de ulike tiltakene viser vi til kartleggingene fra de syv direktoratene, **vedlegg 1-7.**

3. Vurdering

3.1. Hva har vi blitt bedt om å vurdere og fremgangsmåten for arbeidet

På bakgrunn av kartleggingene er direktoratene bedt om å vurdere om det er overlappende tiltak og regelverk, om det er eventuelle hull i regelverket eller om det mangler tiltak til målgruppen. Direktoratene skal også vurdere om det er uklare ansvarsområder og om det er samhandlingsutfordringer mellom sektorene som gjør at målgruppen ikke får hensiktsmessige tiltak.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet utarbeidet en mal og ba alle direktoratene fylle inn sine vurderinger. På bakgrunn av innspillene har Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet samlet innspillene og laget en felles vurdering. I denne delen av rapporten vises det til direktoratenes vurderinger, **vedlegg 9-15.** Alle vurderingene er gjort sektorvis og dette er derfor ikke én felles samlet vurdering, men en samling av vurderinger fra direktoratene. Det har ikke vært et mål for den samlede vurderingen å oppnå en konsensus mellom direktoratene. Denne samlede vurderingen trekker kun frem det direktoratene har vurdert. Det kommer frem av gjennomgangen hvilke direktorater som har trukket frem ulike funn, og der det er flere direktorater som har trukket frem det samme.

Etter å ha lest sammenstillingen har hvert direktorat trukket frem noen punkter som de mener er særlig viktig for det videre arbeidet med målgruppen. Dette fremgår av punkt 4.

3.2. Innledende vurderinger

Regjeringen har de siste årene satt i gang flere prosesser og prosjekter som er relevante og vil ha betydning for det videre arbeidet. Barn og unge som begår, eller står i fare for å begå kriminalitet er en gruppe av utsatte barn og unge. Derfor er det viktig at departementene ser på erfaringer som er gjort og prosesser som er igangsatt, for å sikre at erfaringer og tiltak ses i sammenheng. Vi har samlet en oversikt over pågående prosesser i **vedlegg 16.**

3.2.1.0-24- samarbeidet

0-24- samarbeidet er et samarbeid som ble startet opp i 2015 mellom Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet. Samarbeidet ble satt i gang på oppdrag fra Helsedepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Kunnskapsdepartementet.⁴ Fra høsten 2019 ble justissektoren innlemmet i 0-24 samarbeidet. 0-24 samarbeidet avsluttes i 2020.

Det overordnede formålet er 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.

Det følger av felles oppdragsbeskrivelse at arbeidet med barn og unge som begår, eller står i fare for å begå kriminelle handlinger, skal innlemmes i 0-24- samarbeidet på egnet måte. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har holdt styringsgruppa i 0-24 samarbeidet orientert om oppdraget.

I 0-24 samarbeidet er det gjort erfaringer når det gjelder tverretattlig samarbeid som det er viktig å se hen til også i arbeidet med tiltak for barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminalitet.

Som et ledd i 0-24-samarbeidet, samarbeidet direktoratene om å gjennomgå de respektive regelverkene for å identifisere og eventuelt fremme forslag om å fjerne uønskede hindringer i regelverket. Direktoratene leverte i 2018 to regelverksrapporter om henholdsvis barn og unges rett til medbestemmelse og samarbeid til barn og unges beste. Prosjekt *Samordnet regelverk for samarbeid* så på hvordan de ulike sektorene forstår og etterlever gjeldende regelverk for roller, ansvar og samarbeid. Arbeidsgruppen har brukt og anskaffet kunnskapsgrunnlag gjennom tre rapporter fra RKBU Nord⁵, Proba⁶ og Ipsos⁷. Gruppen har også gjennomgått gjeldende rett innenfor de sektorene som på det tidspunktet var omfattet av 0-24-samarbeidet, med hovedvekt på rettsregler for samarbeid. Gjennomgangen viser at ikke alle særlovene inneholder bestemmelser om plikt til å samarbeide med andre sektorer. I tilfellene der plikt om samarbeid er regulert, er pliktene ulikt utformet, har ulikt innhold og det varierer hvem det skal samarbeides med.

På bakgrunn av kartleggingen foreslo 0-24-direktoratene i rapporten «Samarbeid til barn og unges beste»⁸ i 2018 å gjøre endringer i lovverket med hensyn til utsatte barn og unge: felles bestemmelser om samarbeid i en ny lov, alternativt gjøre bestemmelsene om samarbeid mest mulig like i de ulike tjenestene. Direktoratene anbefalte også å styrke retten til et helhetlig og koordinert tilbud. Dette arbeidet er trukket frem i vurderingene fra flere av direktoratene, og har betydning også for dette arbeidet.

I tillegg til det som er utredet i rapporter fra arbeidsgrupper i 0-24 samarbeidet, trekker Helsedirektoratet i sin vurdering frem at det også er viktig å se hen til de erfaringene programsekretariatet og styringsgruppen i 0-24 samarbeidet sitter med, i tillegg til de

⁴ Les mer om 0-24 samarbeidet her: <https://0-24-samarbeidet.no/om-oss/>

⁵ Kunnskapssammenstilling om faktorer som påvirker samhandling mellom velferdssektorene om utsatte barn og unge: <https://024.kikkutkunde.no/wp-content/uploads/2019/01/Kunnskapssammenstilling-RKBU-Nord-2017.pdf>

⁶ Hva må til for at barn og unge gjennomfører sin opplæring? – Erfaringer og innspill fra brukerorganisasjoner. [https://Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.no/bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00004150](https://Barne-,_ungdoms-_og_familiedirektoratet.no/bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00004150)

⁷ Kartlegging av samhandling om utsatte barn og unge: https://024.kikkutkunde.no/wp-content/uploads/2019/01/IPSOS-Endelig-rapport_samhandling_250118.pdf

⁸ Rapporten Samarbeid til barn og unges beste: <https://024.kikkutkunde.no/wp-content/uploads/2019/01/Sluttrapport-regelverk-samarbeid-sept-18.pdf>

refleksjonene som er gjort av Difi og gjennom evalueringen av programmet.⁹ For å sikre iverksetting av nødvendige tiltak overfor barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminalitet, er det viktig at myndighetene sikrer seg at sektorene selv er samordnet. Da vil det være nødvendig å se på større sammenhenger og strukturer enn kun enkelttiltak på enkelte områder.

Forebygging av kriminalitet er et samfunnsansvar der mange aktører må se sin rolle opp mot utsatthet og kriminalitet. Ansvar for å forebygge og håndtere kriminalitet må sees i en større helhet.

3.2.2. Pågående prosesser

I arbeidet med vurderingene er det trukket frem flere pågående prosesser som på forskjellige måter vil ha betydning for arbeidet vårt. I **vedlegg 16** er det samlet en oversikt over prosessene.

3.3. Vurdering av regelverket for målgruppen

For å sikre at barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminalitet får rett hjelp til rett tid, er det viktig at regelverket som forvaltes av sektorene ikke har hull, eller er overlappende på en måte som gjør at det blir uklart hvilken sektor/tjeneste som har ansvar for å gi det tiltaket barnet/den unge og foreldrene har behov for.

I rapporten *Samarbeid til barn og unges beste*¹⁰ viste kartleggingen som var foretatt at det var uklarhet knyttet til hvem som har ansvar for hva, både når det gjaldt oppgaveansvar og ansvar knyttet til samarbeid. Dette gjaldt på tvers av sektor og innad i sektor. I rapporten står det at slike gråsoner kan bidra til at barn og unge ikke får de tjenestene de har behov for til rett tid. Gråsoner kan blant annet skyldes uklarheter om grenser for ansvar eller overlappende ansvar. Kartleggingen viser at konsekvensen kan bli ansvarsfraskrivelse, som igjen kan føre til at barn og unge ikke får rett hjelp til rett tid. Kartleggingen viser at klare rolle- og ansvarsforhold gir et godt grunnlag for tverrsektorielt samarbeid. Godt samarbeid mellom sektorene kan også bidra til å avklare roller og ansvar.

Dette er funn som har stor betydning også i arbeidet med denne rapporten som gjelder regelverk for barn og unge som begår, eller står i fare for å begå kriminalitet.

3.3.1. Vurdering av om regelverket er overlappende

Med overlappende regelverk menes at mer enn en sektor har bestemmelser som regulerer det samme. For eksempel der to eller flere sektorer har bestemmelser for tilsvarende tilbud, og hvor det dermed kan være uklart hvem som har ansvaret for tilbudet/tiltaket.

3.3.1.1. Forebyggende arbeid

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet trekker frem i sin vurdering at det er flere sektorer som har ansvar for forebyggende tiltak for denne målgruppen.¹¹ Kommunen har ansvar for å fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold, og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse. Kommunen skal også bidra til å utjevne sosiale helseforskjeller og bidra til å beskytte

⁹ Helsedirektoratets vurdering punkt 1.3

¹⁰ Samarbeid til barn og unges beste s. 31: <https://024.kikkutkunde.no/wp-content/uploads/2019/01/Sluttrapport-regelverk-samarbeid-sept-18.pdf>

¹¹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets vurdering punkt 1.2.1

befolkningen mot faktorer som kan ha negativ innvirkning på helse. Dette følger av folkehelseloven § 4. Ansvar etter folkehelseloven er lagt til kommunen, og ikke til kommunens helse- og omsorgstjeneste.

Barnevernloven § 3-1 første ledd gir også kommunen ansvaret for generelle forebyggende tiltak rettet mot barn og unge. Etter bestemmelsens første ledd skal kommunen "følge nøye med i de forhold barnet lever under" og "finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer". Kommunen har dermed et ansvar for å søke å unngå at omsorgssvikt og atferdsproblemer oppstår. I høringsnotat til ny barnevernslov¹² foreslår Barne- og familiedepartementet å tydeliggjøre kommunens ansvar for det generelle forebyggende arbeidet.

I Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets høringsvar til ny barnevernslov støtter Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet en tydeliggjøring i loven av kommunen som ansvarspunkt for generell forebygging av omsorgssvikt.¹³ Ansvar for det generelle forebyggende arbeidet bør ligge til kommunen, og kommunen bør benytte sine tverrfaglige ressurser i dette arbeidet. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet vurderer at det vil være klokt med en gjennomgang av annen relevant særlovgivning, for å sikre at kommunens plikt til forebygging også speiles i denne lovgivningen.

Barneverntjenesten har et spesielt ansvar for å avdekke omsorgssvikt, atferds- og sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås. Barneverntjenestens forebyggende ansvar er å komme tidlig inn med barnevernstiltak for å forebygge ytterligere problemutvikling og behov for mer inngripende tiltak. Å avdekke omsorgssvikt så tidlig at varige problemer kan unngås, er avgjørende for å gi riktig hjelp til rett tid.¹⁴ Jo bedre barneverntjenesten er til å avdekke utfordringer og skjevutvikling hos barn, jo bedre er muligheten for tidlig og treffsikker innsats som kan forebygge kriminalitet. Barneverntjenestens ansvar har derfor betydning for å hindre skjevutvikling hos barn og redusere risiko for at det på sikt begås kriminalitet.

Politiet har forebygging av kriminalitet og uønskede hendelser som en kjerneoppgave. Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig, jf. politiloven § 1. Det følger av politiinstruksen § 2-1 at politiet i et hvert tilfelle gjør best nytte for seg hvis det på forhånd lykkes med å forebygge eller avverge lovbrudd eller ordensforstyrrelser. Politiets forebyggende arbeid skal være kunnskapsbasert og lokalt forankret. Alle kommuner er tildelt en egen politikontakt, som skal bidra til tettere og mer systematisk samarbeid mellom politi og lokale aktører for å forebygge kriminalitet og skape trygge lokalsamfunn. Det er opprettet politiråd med alle landets kommuner for å bidra til å samle og koordinere det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet. Organiseringen vil være ulik og tilpasset lokale forhold. SLT, som står for Samordning av lokale rus og kriminalitetsforebyggende tiltak, er en samhandlingsmodell for lokale, forebyggende tiltak mot rus og kriminalitet – i hovedsak rettet mot barn og unge. Om lag halvparten av landets kommuner har et SLT-samarbeid, og politiet deltar der hvor dette er etablert.

¹² Høringsnotat -forslag til ny barnevernslov, avgitt av daværende Barne- og likestillingsdepartement april 2019: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7a124c63b81b487e9d79ae44b73a2b70/horingsnotat-ny-barnevernslov---april-2019-.pdf>

¹³ Høringsvar fra Bufdir til ny barnevernslov: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-ny-barnevernslov/id2639982/?uid=4116d988-1ecc-47d0-9ac9-3241c0f4d551>

¹⁴ Høringsnotat -forslag til ny barnevernslov, avgitt av daværende Barne- og likestillingsdepartement april 2019, punkt 19.3.3.2 <https://www.regjeringen.no/contentassets/7a124c63b81b487e9d79ae44b73a2b70/horingsnotat-ny-barnevernslov---april-2019-.pdf>

SLT- koordinatoren har ansvar for å samordne ressursene mellom kommune, politi, frivillig sektor og næringsliv opp mot barn og unge. Sekretariatet for konfliktrådene har ansatt en nasjonal koordinator som veileder kommunene i gjennomføring og arrangerer opplæring. Sekretariatet for Konfliktrådene skriver i sin vurdering at en modell som SLT er helt avhengig av god forankring i kommuneledelsen.¹⁵ En utfordring som SLT-koordinatorene har meldt til Sekretariatet for Konfliktrådene er at det er begrenset med ressurser til generelt forebyggende arbeid i kommunene. Det satses oftere på spesifikke områder som vold i nære relasjoner og radikalisering, uten at det generelle forebyggingsarbeidet prioriteres.

For barn og unge som står i fare for å begå kriminalitet, har både kommunen og politiet ansvar for forebyggende tiltak. Det er naturlig og viktig at flere sektorer har en slik forebyggende oppgave og ansvar, samtidig som et overlappende ansvar kan føre til at det i enkelte tilfeller kan oppstå spørsmål om hvilken tjeneste som skal bistå i en konkret sak, og det kan oppstå en glippsone. Det vil si at ingen tar ansvar fordi en tjeneste legger til grunn at en annen tjeneste tar ansvar. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet mener en gjennomgang av relevant særlovgivning, for å sikre at kommunens plikt til forebygging speiles i lovgivningen, vil være med å tette en slik glippsone.¹⁶

3.3.1.2. Tiltak anses både som helsehjelp og som tiltak etter annen lovgivning

I Helsedirektoratets vurdering står det at helsesektorens ansvar for barn som begår eller står i fare for å begå kriminelle handlinger i hovedsak er knyttet til at barna har rett til nødvendig helsehjelp eller nødvendige helse- og omsorgstjenester fra spesialisthelsetjenesten eller den kommunale helse- og omsorgstjenesten.¹⁷

Begrepet "helsehjelp" er definert i helsepersonelloven § 3 tredje ledd og i pasient- og brukerrettighetsloven § 1-3 bokstav c som "enhver handling som har forebyggende, diagnostisk, behandlende, helsebevarende, rehabiliterende eller pleie- og omsorgsformål og som utføres av helsepersonell". I tillegg til tjenester som anses som "helsehjelp", har kommunen, gjennom helse- og omsorgstjenesteloven, ansvar for å yte tjenester av mer sosialfaglig art, herunder praktisk bistand og opplæring til de som har behov for særlig hjelp i hjemmet, i tillegg til personlig assistanse, avlastning og institusjonsopphold.

Definisjonen av "helsehjelp" i helsepersonelloven og pasient- og brukerrettighetsloven er vid. Det følger av forarbeidene at ytelser fra barneverntjenesten, PP-tjenesten og sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen faller utenfor helsehjelpsbegrepet. Samtidig kan det være noe overlapp mellom tiltak i eksempelvis barneverntjenesten eller i PP-tjenesten og tiltak i helsetjenesten. Enkelte tiltak som gjennomføres i eksempelvis barneverntjenesten eller PP-tjenesten, ville blitt ansett som "helsehjelp" dersom de ble utført av helsepersonell i helse- og omsorgstjenesten, men tiltakene faller utenfor helsehjelpsbegrepet når de ytes av personell i barneverntjenesten eller PP-tjenesten. Den aktuelle typen tiltak vil kunne være en naturlig del av både helse- og omsorgstjenestene og, eksempelvis, barneverntjenesten eller PP-tjenesten. For eksempel hevdes det at formålet med behandling i barnevernsinstitusjoner i mange tilfeller samsvarer med behandlingsformålet i definisjonen av helsehjelp. Hvorvidt behandlingen ytes av helsepersonell i helse- og omsorgstjenesten eller av personell i barneverntjenesten vil kunne avhenge av hvordan kommunen/staten har valgt å organisere tjenestene. I noen tilfeller vil lik behandling kunne gis i flere sektorer.

¹⁵ Sekretariatet for Konfliktrådenes vurdering punkt 2 c

¹⁶ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets vurdering punkt 1.2.1

¹⁷ Helsedirektoratets vurdering punkt 2.2

Helsedirektoratet viser til at denne problemstillingen allerede er løftet i samarbeidet mellom Helsedirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, men i denne sammenheng bør det vurderes om utfordringen også bør inkludere PP-tjenesten.

Sekretariatet for konfliktrådene påpeker at ungdom som gjennomfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging forplikter seg til å følge en ungdomsplan med tiltak. Mange av disse tiltakene omhandler hjelp for psykiske problemer (eksempelvis samtale med behandler i BUP eller primærhelsetjenesten, rusbehandling eller tiltak rettet mot voldsproblematikk eller skadelig seksuell atferd). Straffereaksjonene står i et spenn mellom hjelp og straff og det er behov for å se nærmere på rammene for den helsehjelpen som gis som ledd i straffegjennomføringen, bl.a. opp mot prinsippet om frivillighet.¹⁸ Se for øvrig punkt 3.3.2.10.

3.3.1.3. Overlappende ansvar for barn og unge med alvorlige atferdsvansker

Barnevernet har ansvar for å hjelpe barn og unge med alvorlige atferdsvansker. Helsedirektoratet viser til at alvorlige atferdsvansker også kan anses som noe som vil gi rett til nødvendig helsehjelp etter pasient- og brukerrettighetsloven.¹⁹ I «Prioriteringsveilederen - psykisk helsevern for barn og unge»²⁰ kan for eksempel mistanke om atferdsforstyrrelser gi rett til prioritert helsehjelp i spesialisthelsetjenesten. Helsehjelpen vil da være utredning og familie- og nettverksarbeid. Individuelle forhold som kan påvirke rettighetsvurdering eller frist for helsehjelp er: komorbiditet, rus og kriminalitet, voldsutøvelse, alvorlige trusler, utsetter seg selv og andre for fare, utestengelse og/eller skulk fra skole og fritidsaktiviteter eller vagabondering.

De individuelle forholdene er utfordringer som i stor grad overlapper med utfordringer barnevernet også ivaretar.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet viser også til at barn og unge i målgruppen kan ha behov for både barneverntjenester og helsetjenester.²¹ Et barn som har vist alvorlige atferdsvansker kan plasseres på institusjon for observasjon, undersøkelse og behandling, jf. barnevernloven § 4-24 og § 4-26. Helsetjenesten skal gi nødvendig helsehjelp, og helsetjenesten tar stilling til hvilken helsehjelp som er nødvendig, og omfang av denne hjelpen, for eksempel om barnet har behov for et døgntilbud i det psykiske helsevernet eller ved en rusinstitusjon. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har ved flere anledninger pekt på utfordringer knyttet til uklare ansvarsforhold, hull og overlapp etter gjeldende barnevern- og helselovgivning. I NOU 2019:14 foreslår Tvangslovsutvalget en barnevernhelsereform. Dette ble også foreslått av Barnevernlovutvalget i NOU 2016:16. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet støtter utvalgets forslag. I likhet med Tvangslovsutvalget og Barnevernlovutvalget mener direktoratet det er behov for å se nærmere på en rekke problemstillinger som befinner seg i grenselandet mellom barnevern og helse- og omsorgstjenester.

Sekretariatet for konfliktrådene påpeker at en del av de som gjennomfører straffereaksjonene ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging bor på institusjon med hjemmel i barnevernloven § 4-24 eller § 4-26 eller har tiltak fra barneverntjenesten²², se punkt 3.3.4.7. Ungdommen kan

¹⁸ Sekretariatet for konfliktrådenes vurdering punkt 2.2.1

¹⁹ Helsedirektoratets vurdering punkt 2.3.2

²⁰ Prioriteringsveileder – psykisk helsevern for barn og unge

<https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/prioriteringsveiledere/psykisk-helsevern-for-barn-og-unge> Samarbeid til barns beste: <http://024.kikkutkunde.no/wp-content/uploads/2019/01/Sluttrapport-regelverksamarbeid-sept-18.pdf>

²¹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets vurdering punkt 1.2.2

²² Sekretariatet for Konfliktrådenes vurdering punkt 2.3

dermed både være forpliktet til å følge tiltak i ungdomsplanen som en del av straffereaksjonen og samtidig ha en tiltaksplan som er utarbeidet av institusjonen/barneverntjenesten. Disse parallelle løpene kan skape uklare ansvarsforhold. For ungdommen kan det være krevende å forholde seg til to planer samt flere ansvarspersoner.

3.3.1.4. Individuell plan

Helsedirektoratet trekker frem individuell plan som et område med overlappende regelverk.²³ En plikt til å tilby individuell plan følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 7-1 og spesialisthelsetjenesteloven § 2-5. Helse- og omsorgstjenestens plikt til å tilby individuell plan gjelder når det er behov for langvarige og koordinerte tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven eller spesialisthelsetjenesteloven. Kommunen har etter helse- og omsorgstjenesteloven § 7-1 plikt til å samarbeide med andre tjenesteytere om den individuelle planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den enkelte. Samarbeid forutsetter samtykke fra pasienten eller et annet grunnlag for unntak fra taushetsplikten.

Flere av de andre velferdssektorene har også 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. Dette er en kjent utfordring som tidligere har blitt løftet gjennom rapporten *Samarbeid til barns beste*²⁴.

Regelverket om individuell plan blir trukket frem flere ganger i vurderingene fra flere direktorater. Dette er nærmere omtalt i punkt 3.3.3.1.

3.3.1.5. Samarbeid med kommunale instanser

Utdanningsdirektoratet trekker frem i sin vurdering at det er dels overlappende bestemmelser i opplæringsloven når det gjelder å samarbeide med andre instanser.²⁵ De viser til at både opplæringsloven § 9 A- 4 som gjelder skolens aktivitetsplikt, for å sikre at elevene har det trygt og godt på skolen, og opplæringslovens § 15-8 som er den bestemmelsen som forplikter skolen til å samarbeide med relevante kommunale tjenester, kan utløse en plikt til å samarbeide med andre instanser og her trekkes spesielt skolehelsetjenesten frem.

3.3.1.6. Regelverk for ettervern

Både barneverntjenesten og NAV-kontorene har tiltak til målgruppen mellom 18 og 23 år som mottar ettervernstiltak. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet skriver i sin vurdering at 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.²⁶ Det krever samarbeid mellom sektorene slik at det samlede tiltaket til ungdommen blir helhetlig. Ved overlappende tiltak er det en fare for at det kan oppstå en glippsone ved at begge sektorer tror den andre sektoren har ansvar for tiltakene.

Barne- og familiedepartementet skriver i høringsnotat til ny barnevernslov²⁷ at samarbeid mellom barnevernet og andre hjelpeinstanser ofte vil være viktig for å bidra til gode overganger for den enkelte ungdom. Departementet er opptatt av at barnevernet ikke

²³ Helsedirektoratets vurdering punkt 2.3.1

²⁴ Samarbeid til barn og unges beste: <https://024.kikkutkunde.no/wp-content/uploads/2019/01/Sluttrapport-regelverk-samarbeid-sept-18.pdf>

²⁵ Utdanningsdirektoratets vurdering punkt 2.1

²⁶ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets vurdering punkt 1.2.2

²⁷ <https://www.regjeringen.no/contentassets/7a124c63b81b487e9d79ae44b73a2b70/horingsnotat-ny-barnevernslov---april-2019-.pdf>

skal påta seg oppgaver og ansvar som ligger til andre tjenester, for eksempel NAV. For å tydeliggjøre barneverntjenestens ansvarsområde når det gjelder ansvar for ettervern fra barnevernet, foreslår departementet i ny barnevernslov å presisere i bestemmelsen om ettervern at ungdommen må ha særlig behov for hjelp fra barneverntjenesten i overgangen til voksenlivet. Departementets forslag innebærer at ungdommens særlige hjelpebehov i overgangen til voksenlivet må ha nær sammenheng med de utfordringer som utløste tiltak fra barnevernet før fylte 18 år.

3.3.2. Vurdering av om det er hull i regelverkene

Med hull i regelverkene menes områder der det mangler regelverk, enten lover eller forskrifter i de ulike sektorene, og hvor dette kan bidra til at målgruppen ikke får nødvendig tiltak eller tilbud.

3.3.2.1. Elever som bortvises fra skolen

Det følger av kartleggingen fra Utdanningsdirektoratet at skoler i sitt ordensreglement kan fastsette at elever kan bortvises fra undervisningen ved alvorlige eller gjentatte brudd på ordensreglementet jf. opplæringsloven § 9 A-11. Elever på 1.-7. trinn kan bortvises i enkelttimer eller resten av dagen, mens elever på 8.-10. trinn kan bortvises for opptil 3 dager. Elever i videregående skole kan bortvises for opptil fem dager eller for resten av skoleåret dersom bruddene er alvorlige. Både Utdanningsdirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet trekker frem at det vurderes som et «hull» i regelverket når det ikke er knyttet krav til oppfølging av elever som blir bortvist fra undervisningen, hverken fra skolen eller andre tjenester.^{28 29} Det følger ikke av regelverket at skolen har en plikt til å følge opp elever som er bortvist. 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 skolefellesskapet. En oppfølgingsplikt kan blant annet forebygge at elevene ikke oppsøker uheldige miljøer eller begår kriminalitet.

3.3.2.2. Trygge voksne og tillit til hjelpeapparatet

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.³⁰ I formålsbestemmelsene til både barnehage-loven og opplæringsloven står det at barna skal møtes med tillit og respekt. Politidirektoratet skriver i sin kartlegging at politiet gjennom dialog og tillitsskapende arbeid får relevante opplysninger om barn og unge som er i faresonen for kriminalitet.

I forbindelse med dette oppdraget har Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet fått innspill fra direktoratets brukerråd på barnevernsfeltet. Det har i tillegg vært et eget møte med Forandringsfabrikken. Brukerrådet gir uttrykk for at ungdom ikke har tillit til barnevernet og at det må settes et større fokus på å møte ungdommene på en trygg måte. Ungdommene har behov for voksenpersoner som er til stede for å gi dem den tryggheten og kjærligheten de har behov for. Det ble også trukket frem at tillit til voksne gjelder helt fra barna er små, fra barnehagealder. Brukerorganisasjonene opplever at det er for store variasjoner i hvordan ungdom i oppdragets målgruppe blir møtt av både barneverntjeneste og politi.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet vurderer at regelverket ivaretar at barn og unge skal møtes av god kompetanse i tjenestene knyttet til samarbeid med barn, og at barn skal medvirke. Allikevel er det mange barn som ikke finner en voksen de kan stole på eller ha tillit til gjennom sin barndom, og at mange barn og unge ikke forteller til noen i hjelpeapparatet om hvordan de egentlig har det eller har hatt det. Det at barn skal oppleve å være fortrolige med

²⁸ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets vurdering, punkt 2.1.2

²⁹ Utdanningsdirektoratets vurdering punkt 2.2

³⁰ Barnevernloven § 1-1

voksne, er viktig gjennom hele barndommen for at de skal kunne ha tillit til at hjelpeapparatet vil stille opp for dem i vanskelige situasjoner. Det er derfor viktig at regelverket forstås slik at det er en viktig faglig oppgave i alle tjenestene å bygge relasjoner med barn.

3.3.2.3. Tersker for meldeplikt

Foreldre som lever i en situasjon preget av rus, psykisk sykdom og/eller kriminalitet kan ha dårligere forutsetninger for å håndtere dagliglivets utfordringer, herunder ansvar og omsorg for sine barn. Slike problemer gir dårlige oppvekstvilkår for barn, og det kan føre til større sjanse for utsatthet for vold og overgrep fordi foreldrene er i mindre stand til å ivareta sine barn enn det foreldre uten slike vansker er.³¹ Samtidig øker risikoen for å bli utøvet av vold og seksuelle overgrep proporsjonalt med hvor mye man selv har vært utsatt for slike belastninger i oppveksten. Det er også en betydelig forhøyet risiko for aggressiv atferd og kriminalitet i ungdomsårene hos utsatte for mishandling og omsorgssvikt.³²

For at barneverntjenesten skal kunne yte hjelp og bistand er den avhengig av å bli informert om familien/barnet. Instansene som er nær barnet i hverdagen må være oppmerksomme på forhold som gir dem grunn til å tro at et barn er utsatt for alvorlig omsorgssvikt. Offentlige instanser må ha kunnskap om risikofaktorer hos barn og må melde fra når de har grunn til å tro at terskelen for meldeplikt er inntrådt. Spørsmålet som har vært stilt flere ganger de senere årene er om terskelen for meldeplikt er for høy. Terskelen for når offentlig myndighet har plikt til uoppfordret å gi opplysninger til barnevernet er på samme nivå som omsorgsovertakelse. Det kreves at det er mistanke om at barnet blir mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller annen alvorlig omsorgssvikt. For de mest sårbare barna er det en høy terskel å vente på at f.eks. skole eller barnehage skal ha grunn til å tro at de blir utsatt for alvorlig omsorgssvikt. Vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt mot barn er uten tvil en av de største truslene mot folkehelsen. I arbeidet med NOU 2017:12 fant utvalget at det offentlige i de fleste av sakene hadde nok av indikasjoner på at noe var galt og at det burde vært gitt melding til barnevernet på et tidligere tidspunkt. Det må anses å være en høy terskel når kun 1 av 5 ungdom utsatt for vold og overgrep forteller at de har vært i kontakt med hjelpeapparatet i forbindelse med erfaringer med vold og/eller overgrep.³³ Dette er sentral kunnskap når det skal vurderes tiltak for å forebygge barnemishandling og konsekvensene av vold og overgrep.

I juli 2018 trådte endringer i reglene for opplysningsplikt i kraft. Formålet med endringene var å klargjøre og forenkle reglene slik at de skal bli lettere å anvende for dem som er omfattet av opplysningsplikten. Terskelen for meldeplikten forble uendret. I Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet sin høringsuttalelse skrev vi at det ikke er heldig at loven har et grunnvilkår for meldeplikt som tilsvarer grunnvilkåret for omsorgsovertakelse. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet vil igjen påpeke hvor viktig det er å komme i en posisjon til å hjelpe en familie på et tidlig stadium. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet vurderer at den høye terskelen for meldeplikt er en svakhet i regelverket som gjør at barneverntjenesten ikke kommer i posisjon til å gi hjelp og tiltak når et barn har behov for det.

Helsedirektoratet støtter at plikten til å melde fra til barneverntjenesten av eget tiltak fremdeles skal være forbeholdt de mer alvorlige tilfellene. Selv om det isolert sett kunne vært en fordel om barneverntjenesten fikk tilgang til ellers taushetsbelagte opplysninger på et tidligere tidspunkt og ut fra en lavere grad av bekymring enn det dagens bestemmelser om opplysningsplikt åpner for, mener Helsedirektoratet at en slik utvidet meldeplikt vil svekke tilliten til helsepersonell og helsetjenesten. Dette kan få den utilsiktede konsekvens at de som trenger helsehjelp og omsorgstjenester til seg eller sine

³¹ NKVTS rapport 4/19, Ungdoms erfaringer med vold og overgrep i oppveksten

³² NOU 2017:12 Svikt og svik s. 37

³³ NKVTS rapport 4-19, Ungdoms erfaringer med vold og overgrep i oppveksten

barn, i mindre grad vil søke hjelp og bistand hos helsetjenesten. Tilliten til helsetjenesten er sammen med hensynet til personlig integritet viktige hensyn som helsepersonellens taushetsplikt skal sikre. Kvalitet i helsetjenesten ved at foreldre gir de opplysningene om barna som er nødvendig for å yte forsvarlig helsehjelp og ikke siler informasjon, er også et viktig hensyn som taushetsplikten skal ivareta.

3.3.2.4. Forpliktende koordinert og tverrfaglig samarbeid

Flere av direktoratene trekker frem viktigheten av et forpliktende koordinert og tverrfaglig samarbeid.

Når en ungdom begår en straffbar handling og dømmes til fengsel, følger det av reglene i straffegjennomføringsloven § 10 a og forskriften § 3-1 a annet ledd at kriminalomsorgen har en plikt til å legge til rette for innsatte og domfelte. Ungdomsenheten skal ha en tverrfaglig basisbemanning jf. forskriften § 3-1 a første ledd og i tillegg skal ungdomsenheten ha et tverrfaglig team for å sikre deltakelse fra ulike etater, jf. straffegjennomføringsloven § 10 a første ledd. Teamene og ungdomsenhetens funksjon er ikke begrenset til ungdomsenhetene. Ved behov kan teamene og ungdomsenheten gi bistand til øvrige enheter i konkrete saker. Ungdomsenheten iverksetter et tverretatlig team når de får melding om at et barn under 18 år skal fengsles. Det skal gjøres en behovs- og ressurskartlegging av barnet kort tid etter innsettelse. Formålet med kartleggingen er å avklare domfeltes behov. Det tverretatlige teamet består av psykolog/ helse, rådgiver/undervisning, rådgiver/barnevern. Kriminalomsorgen opplever få utfordringer mellom forvaltningssamarbeidspartnere under straffegjennomføringen for barn under 18 år, fordi de aller fleste samarbeidspartnerne er til stede gjennom det tverrfaglige teamet.

På et tidligere stadium, før barnet har begått så alvorlig kriminalitet at det blir fengslet, er ikke samarbeidet og den koordinerte samhandlingen regulert i lov og forskrift slik den er for barn som soner fengselsstraff. Dette kan føre til at barnet ikke får den hjelpen barnet har behov for, fra de ulike instansene. Det viser flere rapporter som er blitt publisert den senere tid.³⁴ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet skriver at når et barn har behov for hjelp og bistand fra andre offentlige tjenester i tillegg til barnevernet, bør det være et koordinert og tverrfaglig samarbeid.³⁵ Et slikt samarbeid er nødvendig både for å sikre et godt grunnlag for valg av tiltak, og for å sikre at barn som har behov for flere tjenester får tilgang til de tjenestene og den kompetansen som er nødvendig for å hjelpe dem. Det er hull i regelverket som bidrar til at tjenestene ikke samarbeider, som igjen fører til et manglende helhetlig og koordinert tilbud.

Særlig når barnet er i faresonen for å begå eller har begått hyppige eller alvorlige straffbare handlinger, er det viktig at det er et koordinert og tverrfaglig samarbeid om barnet. Dette trekkes også frem av Sekretariatet for konfliktrådene.³⁶

For eksempel må barnets behov for helsehjelp vurderes så raskt som mulig. Denne gruppen barn er spesielt sårbare for å utvikle psykiske vansker eller lidelser. Det at barn begår straffbare handlinger kan forstås både som en årsak til psykiske vansker, som en konsekvens av psykiske vansker og som et uttrykk for en bakenforliggende sårbarhet.

Bruk av rusmidler er en av de største risikofaktorene 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.

³⁴ Helsetilsynets gjennomgang av barnevernets oppfølging av de to jentene som var plassert på Vestlundveien ungdomssenter og som senere døde. 28. januar 2020,

Rapport fra 0-24 samarbeidet «Samarbeid til barn og unges beste», <https://024.kikkutkunde.no/wp-content/uploads/2019/01/Sluttrapport-regelverk-samarbeid-sept-18.pdf>

³⁵ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets vurdering, punkt 2.1.5

³⁶ Sekretariatet for Konfliktrådenes vurdering punkt 2.1.6 og 2.2

Barn som ruser seg, har ofte andre vansker de strever med.³⁷ 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 således at de rus- og kriminalitetsforebyggende innsatsene settes inn på et så tidlig tidspunkt som mulig for å lykkes i å forhindre en negativ utvikling.»³⁸

Sekretariatet for konfliktrådene fremhever at en forutsetning for å lykkes med straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er at helsetjenesten, barneverntjenesten, kriminalomsorgen, politi og andre kommunale tjenester tilbyr tiltak og deltar i ungdommens oppfølgingsteam.³⁹

Sekretariatet fra konfliktrådene viser til at daværende Justis- og beredskapsminister og Barne- og likestillingsminister skrev 6. januar 2016 et felles brev til alle landets kommuner og fylker hvor det ble påpekt at gjennomføringen av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er et felles ansvar for aktørene i straffesakskjeden og øvrige statlige og kommunale tjenester.⁴⁰ Samtidig reflekteres ikke dette tydelig i den enkelte etats lovgivning. Konfliktrådsloven inneholder heller ikke en generell bestemmelse som forplikter andre etater. Det skaper uklare ansvarsforhold og rettslige rammer for straffegjennomføringen. Det gjelder bl.a. før straffereaksjonen ilegges ved at det ikke er klart hvilke tjenesteytere som er forpliktet til å bidra med tiltak i planen og det kan være en utfordring når ungdomsplanen skal fastsettes å finne riktige tiltak lokalt. Det kan føre til at ungdom idømmes ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging uten at det er tilgjengelig tiltak ut fra lovbruddets art og ungdommens oppfølgingsbehov. Det vises til punkt 3.3.2.10 nedenfor.

I vurderingene til Arbeids- og velferdsdirektoratet⁴¹, Helsedirektoratet⁴², Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet⁴³ og Utdanningsdirektoratet⁴⁴ vises det til rapporten *Samarbeid til barn og unges beste*⁴⁵. Rapporten vurderte regelverkene i helsesektoren, arbeid og velferdssektoren, utdanningssektoren, barnevern, familievern og krisesenter, og har kartlagt at det er hull i regelverket som sikrer et forpliktende koordinert samarbeid til rett tid. Regjeringen har foreslått å sende på høring forslag til lov- og forskriftsendringer i sektorregelverkene som skal sikre bedre koordinerte tjenester og styrke samarbeidet rundt barn og unge. Les mer om dette under punkt 3.3.4.1. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet skriver i sin vurdering at et slikt koordinert samarbeid også bør ivareta samarbeid med instanser innen justissektoren.

3.3.2.5. Ansvar for forebyggende tiltak i barns fritid

Det følger av FNs Barnekonvensjon art. 31 at barn har rett til å delta i fritidsaktiviteter som passer for barnets alder.

Barnevernloven § 3-1 første ledd gir kommunen ansvaret for generelle forebyggende tiltak rettet mot barn og unge. Kommunen har også etter folkehelseloven § 4 et ansvar for å

³⁷ <http://kriminalitetsforebygging.no/veiviser-til-kriminalitetsforebygging/analyse/rusmidler-kriminalitet-problematferd-statistikk/>

³⁸ NOU 2019: 26- Rusreform fra straff til hjelp punkt 11.2.2: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-26/id2683531/?ch=5#kap11-2-2>

³⁹ Sekretariatet for Konfliktrådene vurdering punkt 2.2.1

⁴⁰ Brev fra Justis- og beredskapsministeren og Barne- og likestillingsministeren av 06.01.2016 «Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging – Felles ansvar for gjennomføring».

⁴¹ Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering punkt 2.1

⁴² Helsedirektoratets vurdering punkt 2.1 4

⁴³ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets vurdering punkt 2.1.5

⁴⁴ Utdanningsdirektoratets vurdering punkt 2.2

⁴⁵ Rapport fra 0-24 samarbeidet «Samarbeid til barn og unges beste» <https://024.kikkutkunde.no/wp-content/uploads/2019/01/Sluttrapport-regelverk-samarbeid-sept-18.pdf>

fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold, og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse.

Barn som vokser opp i familier som har lav inntekt kan ofte ikke delta på de samme fritidsaktivitetene som andre barn. Dermed går de glipp av en viktig arena for barn og unge hvor de kan treffe andre og få mulighet til å utvikle ferdigheter.

I 2016 gikk kommunene, frivilligheten og staten sammen om en felles innsats for at alle barn, uavhengig av foreldrenes sosiale og økonomiske situasjon, skal få mulighet til å delta jevnlig i én organisert fritidsaktivitet og Fritidserklæringen ble signert.⁴⁶ Fritidserklæringen bygger på artikkel 31 i FNs barnekonvensjon, som sier at alle barn har rett til fritid og lek, og til å delta i kunst og kulturliv. For å få til dette kreves samhandling lokalt, både internt i kommunen, og mellom kommune og frivillighet. For at alle barn og unge skal få mulighet til å delta i fritidsaktiviteter uavhengig av foreldrenes sosiale og økonomiske situasjon, kreves innsats og samarbeid. Det finnes ulike grep en kommune, i samarbeid med frivilligheten, kan ta for å inkludere flere barn og unge i fritidsaktiviteter. Fritidserklæringen er en forpliktende avtale, men det foreligger ikke noe regelverk som gir kommunen et særlig ansvar for forbyggende tiltak på barn og unges fritid, utover den generelle bestemmelsen i barnevernloven § 3-1 første ledd. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet vurderer at det er et hull i regelverket når kommunens ansvar for forebyggende tiltak på barn og unges fritid ikke er tydeligere formulert i lovverket.⁴⁷

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet lyser nå ut midler til forsøk med fritidskort for høst 2020 og vår 2021, med mulighet for forlengelse ut 2021. Målet med forsøket er å høste erfaringer med fritidskortordninger. Erfaringene fra arbeidet skal senere benyttes som grunnlag for videre arbeid med en eventuell nasjonal fritidskortordning. Målet med fritidskortordningen er å bidra til at flere barn og unge får delta i faste, organiserte fritidsaktiviteter. Fritidskortet skal være universelt og for alle barn i alderen 6 til fylte 18 år. Samtidig skal det arbeides særskilt med å få utsatte grupper som i utgangspunktet har lav deltakelse, til å benytte ordningen.

Utdanningsdirektoratet trekker også frem at tiltak for målgruppens fritid er relevant, og at det er et område som i liten grad er del av kartleggingen av tiltak til målgruppen.⁴⁸

3.3.2.6. Politiets bistandsoppdrag til barneverntjenesten

Politiet har bistandsplikt når barneverntjenesten ber om det, for gjennomføring av undersøkelser og for fullbyrding av vedtak jf. barnevernloven § 6-8. Det følger av forarbeidene til § 6-8 at barneverntjenesten skal være til stede under gjennomføring av slike bistandsoppdrag. Politidirektoratets § 13-5 har en "bør"-regel. Politidirektoratet viser til at det er en disharmoni i regelverket på dette området, og at dette er et hull i regelverket som bør vurderes endret.⁴⁹

3.3.2.7. Manglende helsekartlegging for barn i barnevernet

Det at barn begår straffbare handlinger kan ofte forstås som en årsak til psykiske vansker, som en konsekvens av psykiske vansker og som et uttrykk for en bakenforliggende sårbarhet. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet trekker frem at for å kunne iverksette riktig tiltak og tjenester for barn i målgruppen, er det derfor viktig at barnets helse kartlegges.⁵⁰ I mange tilfeller er det behov for en bred kartlegging av barnets psykiske helse, somatiske helse og tannhelse.

⁴⁶ Lenke til Fritidserklæringen:

https://www.regjeringen.no/contentassets/42fc032208724215886755da5d165f1e/folder_fritidserklaeringen.pdf

⁴⁷ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets vurdering punkt 2.1.1.

⁴⁸ Utdanningsdirektoratets vurdering punkt 2.5

⁴⁹ Politidirektoratets vurdering punkt 2.2

⁵⁰ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets vurdering punkt 2.1.6

Det fremgår ikke klart i barnevernloven at det skal gjennomføres helsekartlegginger av barn for å sikre rett tiltak i barnevernet og i helsetjenesten ved behov. Direktoratet har derfor, blant annet i høring til ny barnevernslov, påpekt dette. Også Helsedirektoratet og Barneombudet har uttalt behov for å tydeliggjøre rett til helsekartlegging og plikt til å sørge for helsekartlegging for barn i barnevernet.⁵¹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Helsedirektoratet har på denne bakgrunn fått i oppdrag å utrede behov for å lovfeste plikt for barneverntjenesten til å be om kartlegging av barnets psykiske og somatiske helse, samt vurdere om det er behov for lovendringer eller andre tiltak for å sikre at helse- og omsorgstjenesten kan gjennomføre en slik kartlegging.

Helsedirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet samarbeider om tiltak/strukturer for å sikre at barn i barnevernet blir utredet og kartlagt i helsetjenesten slik at barnet kan få rett hjelp til rett tid innenfor gjeldende rett. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Helsedirektoratet utarbeider blant annet pakkeforløp for kartlegging og utredning av psykisk helse og rus hos barn og unge i barnevernet. Målet med pakkeforløpet er at barn og unge i barnevernet blir kartlagt og utredet for eventuelle psykiske vansker og rusmiddelproblemer slik at de kan få nødvendig helsehjelp ved behov. Pakkeforløpet skal implementeres våren 2020. Pakkeforløpet legger til grunn at helsetjenestene har et hovedansvar for å kartlegge rusmiddelproblemer og tilby hjelp ved behov. Helsedirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har fått i oppdrag å utvide pakkeforløpet til også å omfatte barnets somatiske helse.

3.3.2.8. Lovfeste koordineringsgruppe (KOG)

Det blir gjennomført flere kartlegginger/vurderinger av ungdom i forbindelse med oppstart av ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging. Dersom ungdom samtykker, kan påtalemyndigheten bringe saken inn til en koordineringsgruppe (KOG) for drøftelse av hvorvidt ungdomsstraff/ungdomsoppfølging kan være en egnet reaksjon. KOG fungerer som et rådgivende organ for påtalemyndigheten i saker der ungdomsstraff og ungdomsoppfølging kan være en aktuell reaksjon. KOG er ikke lovfestet og det varierer hvem som er representert i dette organet. Det er vanlig at påtalemyndigheten, politi, barnevern og kriminalomsorg er representert i tillegg til konfliktrådet. KOG har også en viktig funksjon med å kartlegge og vurdere tiltak som kan være aktuelle i den enkelte sak. Ungdomsordinator og påtalemyndighet kan også melde inn saker i KOG som er under gjennomføring for å drøfte relevante problemstillinger, som f.eks nye lovbrudd, utenlandsreise eller vilkårsbrudd. KOG er med på å styrke, effektivisere og kvalitetssikre det tverrfaglige arbeidet med ungdom som kommer i konflikt med loven. Les mer om ungdomsstraff og ungdomsoppfølging i punkt 3.3.2.10.

Sekretariatet for Konfliktrådene skriver at tilbakemeldinger fra konfliktrådene, og de undersøkelsene Sekretariatet for Konfliktrådene har gjort så langt, viser at det enkelte steder varierer om KOG prioriteres av deltakerne, samt at det er forskjeller i hvem som deltar i KOG og hvordan KOG fungerer.⁵² Sekretariatet for Konfliktrådene vil i 2020 kartlegge KOG rundt i landet og komme med forslag til mer enhetlig praksis. KOG er ikke lovfestet og Sekretariatet for Konfliktrådene har spilt inn til Justis- og beredskapsdepartementet at det er behov for å lovfeste KOG for å sikre enhetlig praksis, hensiktsmessig mandat og god oppgaveløsning. Det er også behov for dialog med andre etater på nasjonalt nivå for å sikre forankring for KOGs oppgaver i respektive etater, eksempelvis påtalemyndigheten, politi, kriminalomsorgen, barneverntjenesten, helse, rustjenesten mv.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet trekker også frem KOG i sin vurdering.⁵³ Det er den kommunale barneverntjeneste som har ansvar for å sette inn tiltak fra barneverntjenesten. Hvilke tiltak som er tilgjengelige og som vurderes egnet for det enkelte barn, vil være en

⁵¹ Barneombudets rapport «De tror vi er shitkids» s. 33

⁵² Sekretariatet for Konfliktrådenes vurdering punkt 2.1.3

⁵³ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets vurdering punkt 2.1.7

vurdering som den enkelte barneverntjeneste gjør i den konkrete saken. Hjelpetiltak i barneverntjenesten er også avhengig av samtykke fra ungdommen og/eller foreldrene. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet vurderer at rollen til KOG bør reguleres i lov eller forskrift, slik at det blant annet kommer frem hvilke instanser som skal delta i KOG. Det bør også vurderes om det er mest hensiktsmessig med generell barnevernfaglig kompetanse i koordineringsgruppa, eller om hensikten er råd om konkrete tiltak for den enkelte ungdommen, som det er den enkelte kommunale barneverntjeneste som kan uttale seg om.

3.3.2.9. Informasjon og innhenting av samtykke til U18-reaksjon og «egne saker»

U18 reaksjonene er egne, spesielle reaksjoner som kun benyttes for de som var under 18 år på gjerningstidspunktet. U18-reaksjonene er samtykkebasert. Det betyr at dersom ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging anses egnet for den aktuelle ungdom, må det innhentes samtykke fra ungdom og eventuelt verge.

Sekretariatet for konfliktrådet viser til at Nordlandsforskning påpekte i sin følgeevaluering⁵⁴ at det i enkeltsaker kunne stilles spørsmål ved om ungdommen hadde forstått hva han/hun samtykket til. Det er viktig at det er gode rutiner for hvordan samtykket innhentes og at det gjøres av en person som har god kunnskap om straffereaksjonene. Det er påtale/domstol som har ansvar for å sikre at ungdommen har samtykket før illeggelse/idømmelse av straffereaksjon. Ofte blir konfliktrådet bedt om å informere og innhente samtykke til straffereaksjonene i forbindelse med fromsorgens utarbeidelse av personundersøkelse⁵⁵ sammen med den mindreårige (og verger). Det er imidlertid ikke lovfestet hvem som skal informere ungdommen og hvordan og det er derfor avhengig av lokalt samarbeid. Det er sårbart.

Sekretariatet for konfliktrådet skriver at det ikke finnes en juridisk definisjon av hva som menes med «egne saker». I lovens forarbeider og gjennom praksis har man blant annet sett hen til om ungdommen har et oppfølgingsbehov, ungdommens motivasjon, om ungdommen kan gjennomføre en reaksjon i frihet forutsatt tett oppfølging, lovbruddets art og grovhet, risikoen for ny kriminalitet og om ungdommen vil kunne møte fornærmede i et gjenopprettende møte.⁵⁶

3.3.2.10. Tjenesteapparatets oppfølging av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

Konfliktrådet har ansvar for koordinering og gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Hvilke tiltak som kan fastsettes i en ungdomsplan følger av konfliktrådsloven § 25. Listen er ikke uttømmende. Konfliktrådene har ikke selv tiltak og er avhengig av at andre etater og kommunal sektor stiller opp med de tiltak som er nødvendig for at ungdommen skal kunne snu en negativ utvikling, og unngå å begå lovbrudd i fremtiden. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet skriver at barnevernets deltakelse i gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging ikke er hjemlet direkte i barnevernlovens bestemmelser.⁵⁷ 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. Det samme bør være tilfelle med tjenester fra andre sektorer, slik at det blir et forpliktet oppfølgingsteam rundt ungdommen. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet mener det er et hull i regelverket når en slik oppfølgingsplikt ikke er regulert.

⁵⁴Mellom hjelp og straff- fungerer nye straffereaksjoner for ungdommer etter intensjonen?

<http://m.nordlandsforskning.no/getfile.php/1327173-1566817326/Dokumenter/Rapporter/2019/NF-rapport%202-2019.pdf>

⁵⁵ Når siktede er under 18 år på gjerningstidspunktet, kan det foretas en personundersøkelse for mindreårige, jf. straffeprosessloven § 161a. Dersom det tas ut tiltale mot den mindreårige, skal slik personundersøkelse, med noen få unntak, alltid foretas før saken pådømmes. Det er kriminalomsorgen som utarbeider PUM. Formålet med PUM er å gi påtalemyndigheten og domstolen et beslutningsgrunnlag i vurdering av om ungdomsstraff/ ungdomsoppfølging er egnet straffereaksjon.

⁵⁶ Sekretariatet for Konfliktrådenes vurdering punkt 2.1.2

⁵⁷ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets vurdering punkt 2.1.8

Utdanningsdirektoratet trekker også fram oppfølging av ungdomsstraff som et område hvor det kan være uklart hvem som har ansvar for gjennomføring av tiltak og deltakelse i oppfølgingsteam fra skolens side.⁵⁸ Utdanningsdirektoratet vurderer at dette er et område med behov for ansvarsavklaringer.

Både Helsedirektoratet og Sekretariatet for Konfliktrådene trekker frem helsetjenestens tiltak i gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Sekretariatet for Konfliktrådene skriver at helsetjenesten har ansvar for mange av tiltakene som ofte er sentrale for å få til en endring hos ungdommen og som det rapporteres om at ikke er tilgjengelig lokalt.⁵⁹ De viser også til at helsetjenestens tilnærming er basert på frivillighet og at Konfliktrådene opplever det som utfordrende at ungdom som har samtykket til å ha en form for behandling, som en del av ungdomsplanen, blir skrevet ut av behandlingsopplegget dersom de ombestemmer seg. Helsedirektoratet viser til at ungdom under 18 år «dømmes» til behandling i PHBU, og at det utfordrer frivillighetsprinsippet i spesialisthelsetjenestens behandlingstilbud.⁶⁰ De skriver også at ungdom over 16 år som er inne i en nødvendig behandlingsprosess når ungdomsstraffen er fullført, risikerer at Konfliktrådet går ut av saken og ungdommen kan slutte behandling umiddelbart hvis de vil. Det oppstår da utfordringer rundt ansvarsforhold ved eventuell gjentakelsesfare. Helsedirektoratet skriver at det bør utredes nærmere hvordan helse- og omsorgstjenesten best kan bidra i arbeidet med ungdomsoppfølging.

3.3.2.11. Manglende regelverk for gruppen unge voksne

Kriminalomsorgsdirektoratet trekker frem at kriminalomsorgen ikke har egne regler eller retningslinjer som gjelder overgangen fra barn til voksen.⁶¹ Grensen i regelverket går ved 18 år. Dette harmonerer ikke med andre sektors aldersgrenser, for eksempel barnevern som har oppfølging opp til 23 år,⁶² og opplæringsloven som opererer med grense for rettigheter opp til 25 år. Det harmonerer heller ikke med internasjonalt lovverk (European prison rules) som anbefaler at særlige tilrettelagte regler for innsatte under 18 år bør utvides til 21 år, eller med kunnskap om utviklingspsykologi, som kan begrunne at unge voksne trenger spesiell tilrettelegging. Det er igangsatt et arbeid med å utarbeide en nasjonal plan for hvordan kriminalomsorgen skal tilrettelegge for passende tiltak overfor unge 18-24 år ut fra deres behov. Kriminalomsorgsdirektoratet etaten har kommet med et innspill om at det burde vært lovfestet rett til oppfølging av kommunal sektor etter straffegjennomføring for unge voksne.⁶³

Kriminalomsorgsdirektoratet trekker også frem at ingen sektor har ansvar for unge voksne (18-24 år) som løslates fra varetekt. Uforutsigbare og brå løslatelser besluttet av påtale og retten setter unge i en sårbar risikosituasjon og er en viktig problemstilling når man jobber med kriminalitetsforebygging blant unge. Slike løslatelser kan skje uten forvarsel, også på ettermiddag og mot helg utenom åpningstider i for eksempel NAV.

Kriminalomsorgsdirektoratet foreslår at for eksempel barnevernvakten kan tillegges en rolle overfor sårbare unge opp til 23 år som er i en krisesituasjon ved brå løslatelse.

Konfliktrådene har ansvar for straffereaksjonen oppfølging i konfliktråd, som er hjemlet i konfliktrådsloven § 36. Straffereaksjonen er bygget over samme modell som U18-reaksjonene med gjenopprettende prosess og oppfølging i form av en plan med tiltak. Det fremgår ikke i loven hvem som er målgruppen for straffereaksjonen. Av forarbeidene fremkommer det at særlig lovbrytere i aldersgruppen 18-23 år, som har behov for en god, samlet oppfølging i konfliktrådet, utover det en ordinær meklings kan tilby, kan være egnet. Oppfølging i konfliktråd er per i dag lite brukt i praksis, med 34 saker i 2019. Det bør ses nærmere på

⁵⁸ Utdanningsdirektoratet vurdering punkt 2.2

⁵⁹ Sekretariatet for Konfliktrådene vurdering punkt 2.2.1

⁶⁰ Helsedirektoratets vurdering punkt 3.2.2

⁶¹ Kriminalomsorgsdirektoratets vurdering s. 3

⁶² Det er i forslag til ny barnevernslov foreslått å øke denne grensen til 25 år

⁶³ Kriminalomsorgsdirektoratets vurdering s. 4

hvordan det kan sikres en god, tverrfaglig oppfølging av unge voksne som får denne straffereaksjonen.

3.3.3. Vurdering av om det er uklare ansvarsområder.

Med uklare ansvarsområdet menes områder der det ikke er klart hvem som har ansvar for et tilbud eller en tjeneste. Klare rolle- og ansvarsforhold gir et godt grunnlag for tverrsektorielt samarbeid. Godt samarbeid mellom sektorene kan også bidra til å avklare roller og ansvar.⁶⁴

3.3.3.1. Individuell plan

Både Helsedirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet viser til rapporten «Samarbeid til barn og unges beste» hvor regelverket om individuell plan (IP) trekkes frem som et område der det er egne regler både i helselovgivningen, barnevernlovgivningen og NAV lovgivningen, som gir rett til et helhetlig og koordinert tilbud på visse vilkår.⁶⁵ ⁶⁶ Når et barn har IP, må planarbeidet koordineres. Det fremgår ikke klart av regelverket hvilken sektor som har koordineringsansvar. Rapporten trekker frem at dette skaper uklare ansvarsforhold og kan bidra til at det individuelle planarbeidet ikke fungerer etter intensjonen og/eller ikke blir gjennomført. Overlappende regelverk kan bidra til at det blir uklare ansvarsområder, fordi flere sektorer har ansvar for de samme tiltakene. Det krever godt samarbeid slik at tiltakene blir koordinerte.

Individuell plan er også trukket frem av Sekretariatet for Konfliktrådene og Politidirektoratet. Sekretariatet for Konfliktrådene skriver at selv om mange av ungdommene som får U18 reaksjoner omfattes av retten til individuell plan, er deres inntrykk at få ungdommer har en slik plan.⁶⁷ Det samme inntrykket har kriminalomsorgen. Sekretariatet for Konfliktrådene trekker frem at det er viktig å se på bakgrunnen for dette og hvordan man kan sikre god samhandling mellom koordinator for individuell plan og ungdomskoordinatorene i konfliktrådene. Politidirektoratet viser til følgeevalueringen av straffereaksjonene for ungdom, «Mellom hjelp og straff. Fungerer nye straffereaksjoner for ungdommer etter intensjonen?». ⁶⁸ Et funn i evalueringen er utfordringen med å oppfylle kravet om at den unge lovbrakeren skal få en individuell plan ut fra sitt behov. Evalueringen har vist at kommuner ikke har hjelpetiltak å tilby innenfor rusbehandling, skadelig seksuell adferd, psykisk helse og voldsproblematikk.

3.3.3.2. Ansvarsområder mellom skole og politi

Utdanningsdirektoratet skriver at politiets virkemiddel oppholdsforbud og inngrep overfor barn, slik det er beskrevet i Politidirektoratets kartlegging, vurderes som forhold som kan ha antatt interesse for skole.⁶⁹ Dette kan være et område der det kan være uklarheter knyttet opp mot ansvar for oppfølging av barnet. Oppholdsforbud kan oppleves som et forholdsvis inngripende tiltak og kan påvirke barnets hverdag, som igjen kan utløse et ekstra behov for oppfølging og støtte både sosialt og faglig. Utdanningsdirektoratet ser et mulig behov for ansvarsavklaringer knyttet til samarbeid mellom politi og skole rundt informasjon og avdekking av det enkelte barnets behov for ekstra støtte og oppfølging i en slik periode.

3.3.3.3. Akuttberedskap i barnevernet

Alle kommuner skal ha en akuttberedskap i barnevernet. Politidirektoratet skriver at politiet erfarer variasjoner i akuttberedskapen.⁷⁰ Dette vanskeliggjør samhandling mellom politi og barnevern utenfor ordinær kontortid. Uklare ansvarsforhold, både mellom

⁶⁴ Rapport fra 0-24 samarbeidet «Samarbeid til barn og unges beste», <https://024.kikkutkunde.no/wpcontent/uploads/2019/01/Sluttrapport-regelverk-samarbeid-sept-18.pdf>

⁶⁵ Helsedirektoratets vurdering punkt 2.3.1

⁶⁶ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets vurdering punkt 3.1

⁶⁷ Sekretariatet for Konfliktrådene vurdering punkt 2a ii

⁶⁸ Politidirektoratets vurdering punkt 2.2

⁶⁹ Utdanningsdirektoratets vurdering punkt 2.3

⁷⁰ Politidirektoratets vurdering, punkt 2.2

barnevernvakter/akuttberedskap og lokalt barnevern er rapportert. Videre er det ytterligere uklare ansvarsforhold når barn i målgruppen politiet kommer i kontakt med ikke tilhører lokalt barnevern geografisk. Samhandlingsrutiner vil trolig bidra både til ansvarsklargjøring mellom etatene, og innad i barneverntjenesten. Politidirektoratet vurderer at per i dag får barn i målgruppen som oppholder seg andre steder enn i folkeregistrert bostedskommune et dårligere koordinert tjenestetilbud enn de ellers har krav på. Dette er særlig kritisk i akutte situasjoner der det skjer kriminalitet.

3.3.3.4. Ettervern for unge som har vært i fengsel eller gjennomfører straff i hjemmet

Kriminalomsorgsdirektoratet trekker frem at det, etter deres erfaring, er forholdsvis få unge innsatte mellom 18 og 23 år som har ettervernstiltak fra barnevernet.⁷¹ De skriver at mange frasier seg oppfølging fra barneverntjenesten når de fyller 18 år. Kriminalomsorgsdirektoratet erfarer at de unge som takker nei, ikke blir tatt kontakt med og spurt om de angrer. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet viser til at for å styrke ettervernstilbudet har Barne- og familiedepartementet i høringsnotat til ny barnevernslov flere forslag.⁷² For å sørge for tettere oppfølging av ungdommen, foreslår departementet blant annet nye bestemmelser om oppfølging og planer for ungdom som mottar tiltak over 18 år. Det foreslås å ta inn i lovteksten at tiltak kan iverksettes selv om ungdommen har vært uten tiltak en periode. Dette vil tydeliggjøre at det ikke er krav til kontinuitet, og at det dermed er mulig for ungdommen å ombestemme seg. Ungdommen kan dermed ha vært uten tiltak en periode før og/eller etter 18 år, og likevel ha rett til ettervern dersom vilkårene ellers er oppfylt. Dette er en tydeliggjøring av gjeldende rett. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet støtter presiseringene og vurderer at dette kan være med på å tette det hullet som Kriminalomsorgsdirektoratet påpeker.

Kriminalomsorgsdirektoratet trekker også frem det oppleves at det er mangelfulle rutiner for oppfølging fra barnevern under gjennomføring av straff i hjemmet (elektronisk kontroll) for unge i alderen 18-24 år.⁷³

3.3.4. Vurdering av om det er samhandlingsutfordringer mellom sektorene som gjør at målgruppen ikke får et hensiktsmessig tiltak

3.3.4.1. Tidlig og samordnet innsats

Tidlig innsats handler om å gi barn og unge rett hjelp til rett tid. I dette arbeidet er man avhengig av et godt samarbeid mellom alle sektorene som kan bidra med tiltak i barn og unges liv, og alle direktoratene trekker frem viktigheten av samhandling på tvers av sektorer.

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.

Strategien "Mestre hele livet, regjeringens strategi for god psykisk helse (2017-2022)" inneholder flere rettslige tiltak, blant annet å "utrede hvordan ulike tjenester til barn og unge kan koordineres bedre, blant annet når det kommer til samordning av individuelle planer innenfor de ulike sektorer" og "vurdere å lovfeste en plikt for kommunen til å utpeke en instans eller opprette en egen funksjon som skal ha ansvaret for å koordinere hjelpetjenester til barn og unge." Barnevernslovutvalget foreslo å gi kommunene en plikt til å samordne tjenestetilbudet til det enkelte barnet ved uenighet mellom kommunale tjenester.

Et annet viktig arbeid, som også er nevnt under punkt 3.2.1., er 0-24-samarbeidet hvor det overordnede formålet er 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

⁷¹ Kriminalomsorgsdirektoratets vurdering s. 4

⁷² Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets vurdering punkt 3.2

⁷³ Kriminalomsorgsdirektoratets vurdering s. 4

deres familier i kommunene. I rapporten Samarbeid til barn og unges beste⁷⁴, går det blant annet klart frem at et svært godt kunnskapsgrunnlag viser at mange barn med sammensatte behov ikke får et helhetlig og koordinert tilbud. Både Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet viser til denne rapporten og de funn som har kommet frem her.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet skriver at for å forebygge kriminalitet er det viktig at arenaene som er rundt barnet tidlig i livet, fanger opp utfordringene, bidrar med tiltak innenfor sin sektor og samarbeider med andre sektorer der samarbeid vil føre til at barnet får riktig hjelp og tiltak så tidlig som mulig.⁷⁵ Her har særlig helse- og utdanningssektoren en viktig jobb med å både gi riktig tiltak, veilede til rett instans og melde fra til barneverntjenesten i de tilfeller foreldrene ikke samtykker til å involvere barneverntjenesten og terskelen for meldeplikt er inntrådt.

Politidirektoratet viser til at overordnede retningslinjer for samhandling er et godt utgangspunkt for å utarbeide lokale rutiner for samhandling.⁷⁶ Slike retningslinjer for målgruppen mangler per i dag. Våren 2020 skal nye samhandlingsrutiner mellom politi og barneverntjenester i saker som omhandler vold og seksuelle overgrep lanseres. Det er behov for å formalisere og forankre samhandling og rutiner. Et slikt tiltak kan bidra til å klargjøre ansvarsområder mellom politi og barnevern. Utdanningsdirektoratet trekker frem behovet for en nasjonal veileder som kan bidra til tydeliggjøring av roller, ansvar, handlingsrom og lovverk knyttet opp mot samarbeid mellom skole og politi.⁷⁷

Både Utdanningsdirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet viser til Meld. St. 6 (2019-2020) «Tett på- tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO».⁷⁸ Under punkt 6 står blant annet følgende:

«Regjeringen mener at harmonisering av sektorlovene kan sikre at de ulike tjenestene får tydeligere samarbeidsplikter. Det er en fordel at samarbeidspliktene følger av de lovene som de ulike tjenestene forholder seg til i sitt daglige virke. I tillegg til å harmonisere sektorlovene vil vi også vurdere regelverksendringer som bedre sikrer at barn og unge opplever tjenestetilbudet som helhetlig og koordinert. Dette krever at noen tar et overordnet ansvar for samordning, og det må være tydelig hvem som har ansvaret for å koordinere tiltak når barn og unge trenger hjelp fra flere instanser. Dette er vesentlig for å hindre at barn og unge med behov for sammensatte tjenester blir kasteballer mellom etater og tjenester. Det finnes bestemmelser om koordinering av tjenester innenfor enkelte sektorer. Det er likevel ingen tydelig regulering av koordineringsansvar og hvem som skal sørge for helhetlige tjenester til barn og unge, uavhengig av om tjenestene er kommunale, fylkeskommunale eller statlige. Regjeringen vil derfor sende på høring et forslag til lov- og forskriftsendringer i sektorregelverkene som skal sikre bedre koordinerte tjenester og styrke samarbeidet rundt barn og unge.»

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet vurderer at regjeringens pågående arbeid på dette området vil bidra til færre samhandlingsutfordringer mellom sektorene.⁷⁹ Det er viktig at en harmonisering av sektorlovene også inkluderer en gjennomgang av regelverket innenfor justissektorene.

⁷⁴ <https://024.kikkutkunde.no/wp-content/uploads/2019/01/Sluttrapport-regelverk-samarbeid-sept-18.pdf>

⁷⁵ Bufdis vurdering, punkt 4.1

⁷⁶ Politidirektoratets vurdering, punkt 2.2

⁷⁷ Utdanningsdirektoratets vurdering punkt 2.3

⁷⁸ <https://www.regjeringen.no/contentassets/3dacad48f7c94401ebefc91549a5d08cd/no/pdfs/stm201920200006000ddd/pdfs.pdf>

⁷⁹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets vurdering punkt 4.1

Utdanningsdirektoratet trekker frem et annet og pågående prosjekt i 0-24 samarbeidet, Bedre tverrfaglig samarbeid (BTS).⁸⁰ En målsetting med dette prosjektet er å tilby kommuner og fylkeskommuner et sammenhengende, omforent og sektorovergripende rammeverk, med tilhørende verktøy og kompetansetilbud, som understøtter bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge. Arbeidet skal være ferdig i løpet av utgangen av 2020, og vurderes som relevant for arbeidet med barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminelle handlinger.

3.3.4.2. Samarbeid mellom kommunale og statlige tjenester

En utfordring Sekretariatet for Konfliktrådene erfarer i arbeidet med ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er at både statlige og kommunale tjenester er involvert.⁸¹ Ulike styringsstrukturer ved at noe er statlige tjenester og andre er kommunale, kan gjøre det utfordrende å sikre enhetlig og kvalitativt likt tilbud til ungdom over hele landet.

Kriminalomsorgsdirektoratet trekker frem at kommunale tjenester mangler informasjon når unge innsatte settes i fengsel.⁸² Kommunale tjenester, SLT – samarbeidet der det finnes, har ansvar for kriminalitetsforebygging. Det bør legges til rette for mer systematisk kontaktetablering mellom unge innsatte og kommunale tjenester ved innsettelse i fengsel, spesielt med tanke på varetektsopphold. SLT koordinator kan være et bindeledd til kommunale tjenester dersom det ikke allerede er etablert kontakt/ansvarsgruppe. Kriminalomsorgsdirektoratet viser til at politiet (forebyggende/ SLT-samarbeidet) har informasjon i sitt system om hvem som er i varetekt, og stiller spørsmål om det kan etableres strukturer for at politi og kommunale tjenester i fellesskap tar ansvar for at unge varetektsfengslede får tilbud om nødvendige kommunale tjenester.

3.3.4.3. Kunnskap om andre sektorer og deres regelverk

Kartleggingen som er gjennomført i dette oppdraget viser at sektorene har et ulikt ansvar for målgruppen og at noen sektorer har et mer spisset ansvar mot denne målgruppen, mens andre sektorer som utdanningssektoren og arbeids- og velferdssektoren, har et mer generelt ansvar som også vil treffe målgruppene for dette oppdraget. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet trekker frem at god kjennskap om hverandres sektorer og forpliktende samarbeid mellom sektorene vil tydeliggjøre ansvarsområdene.⁸³ Utdanningsdirektoratet skriver at 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.⁸⁴ For et helhetlig tilbud til målgruppen kreves en tverrfaglig delingskultur der partene respekteres og har tillit til hverandre gjennom kjennskap til hverandres kompetanser, og at det kan være behov for ny kompetanse i det å samarbeide på tvers og i ledelse av slike samarbeid.⁸⁵

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser til at de ansatte i tjenestene i stor grad forholder seg til de sektorspesifikke lovverkene og at det er viktig at de også blir kjent med hverandres lovverk.⁸⁶

⁸⁰ Utdanningsdirektoratets vurdering punkt 2.4

⁸¹ Sekretariatet for Konfliktrådene vurdering punkt 1

⁸² Kriminalomsorgsdirektoratets vurdering s. 4-5

⁸³ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets vurdering punkt 4.2

⁸⁴ Utdanningsdirektoratets vurdering punkt 2.4

⁸⁵ Johannessen (m.fl.), 2019. Samarbeid om elever på tvers.

⁸⁶ Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering punkt 2.2.1

3.3.4.4. Regelverket for taushetsplikt

Både Arbeids- og velferdsdirektoratet og Sekretariatet for Konfliktrådene trekker frem at regelverket for taushetsplikt kan være utfordrende ved samhandling.^{87 88} Regelverkene for taushetsplikt og hvilke opplysninger som er omfattet av taushetsplikten varierer mellom tjenestene.

3.3.4.5. Samarbeid mellom politi og kriminalomsorg

Kriminalomsorgsdirektoratet trekker frem flere samhandlingsutfordringer mellom politiet og kriminalomsorgen i forbindelse med straffegjennomføringen.⁸⁹ Både fengselsenheterne og friomsorgen opplever at politiet ikke gir friomsorgen beskjed dersom den unge har begått ny kriminalitet under straffegjennomføringen, noe som er strid med påtaleinstruksen. Kriminalomsorgsdirektoratet ønsker at det kunne oppnevnes en politikontakt for mindreårige, tilnærmet lik den kontaktpersonen som er knyttet til gjennomføring av ungdomsstraff i Oslo og omegn. Ved mottakelse av mindreårige i fengsel skriver at man har opplevd dårlig kommunikasjon mellom politi og barnevern. Det er av stor betydning for ungdomsenhetene å være informert om lovbruddet som er begått og mindreåriges tidligere atferd for å kunne ha nødvendig beredskap rundt ungdommen, og av hensyn til medinnsette.

3.3.4.6. Tidsbruk og manglende oppfølging før igangsatt straffereaksjon

I følgeevaluering av straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging⁹⁰ fant Nordlandsforskning at det tar for lang tid fra lovbruddet begås til det iverksettes straffegjennomføring i konfliktrådet, og at det kan få svært uheldige utslag for ungdommen. Det er for lang tidsbruk i alle faser. 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, vil en sak ta minimum 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 av alle de tre involverte direktoratene i justissektoren. Kriminalomsorgsdirektoratet skiver at det mangler hensiktsmessige tidsfrister og konsekvenser av brudd på tidsfrister. De trekker også frem forsinkede elementer i forbindelse med personundersøkelse for mindreårige (PUM).⁹¹ Politidirektoratet viser også til samhandling internt i justissektoren rundt PUM, tidsbruk rundt innhenting av samtykke og tidsbruk for iverksetting av straffereaksjon.⁹² I tildelingsbrev for 2020 har Sekretariatet for Konfliktrådene, Politidirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet sammen med de andre aktørene i straffesakskjeden fått i oppdrag å utarbeide en felles analyse av tidsbruken fra lovbrudd begås til straffegjennomføringen av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging starter. Arbeidet ledes av Sekretariatet for Konfliktrådene med frist 30. juni 2020.

Sekretariatet for Konfliktrådene skriver at ungdom i fasen mellom begått lovbrudd og straffereaksjon er spesielt utsatt for utenforskap i form av ny kriminalitet, frafall fra skole, tiltakende rusbruk etc.⁹³ Det er derfor ønskelig at ungdommen tilbys oppfølging raskt. Det er også viktig at ungdommen opplever at noen ser dem i denne sårbare fasen. Mange av ungdommene har kontakt med hjelpeapparatet fra før. Når aktørene i justissektorene kommer inn i tillegg, kan det bli uoversiktlig. I noen saker pulveriseres oppfølgingen av ungdommen i denne fasen, mens i andre saker kan ungdommen oppleve at mange aktører er involvert, uten at de ulike tjenestene er godt nok koordinert. Det blir for tilfeldig hvem og på hvilken måte ungdommen følges opp.

⁸⁷ Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering punkt 2.1.6

⁸⁸ Sekretariatet for Konfliktrådene vurdering punkt 3.3

⁸⁹ Kriminalomsorgsdirektoratets vurdering s. 2 og s. 6

⁹⁰ Mellom hjelp og straff- fungerer nye straffereaksjoner for ungdommer etter intensjonen?

<http://m.nordlandsforskning.no/getfile.php/1327173-1566817326/Dokumenter/Rapporter/2019/NF-rapport%202-2019.pdf>

⁹¹ Kriminalomsorgsdirektoratets vurdering s. 3

⁹² Politidirektoratets vurdering punkt 2.1

⁹³ Sekretariatet for Konfliktrådene vurdering punkt 2.1.6

I praksis blir politiet noen ganger den eneste etaten ungdommen forholder seg til, mens de andre tjenestene blir stående på vent. Det er behov for at noen har oversikt over ungdommens utfordringsbilde og hvilke tiltak/etater som bør involveres på ulike tidspunkt. Det er viktig at det legges til rette for en forutsigbar prosess både for ungdommen, verge og profesjonelle aktører. Sekretariatet for Konfliktrådene mener dette er et tema som bør diskuteres på nasjonalt nivå for å sikre god oppfølging av ungdom i en sårbar fase.

Sekretariatet for Konfliktrådene viser til et prosjekt kalt «Storbyprosjekt» hvor formålet blant annet er å videreutvikle det tverrfaglige samarbeidet før, under og etter at ungdom ilegges/idømmes straffereaksjon. Prosjektet skal utprøve nye rutiner og tiltak i to koordineringsgrupper (KOG), henholdsvis i Oslo og Bergen sentrum, inklusiv teste ut hvordan KOG kan bidra til at ungdom kan få rask oppfølging før ilagt straffereaksjon og utarbeide en framdriftsplan for det tverrfaglige arbeidet i straffesaken. Oppfølgingen som tilbys ungdommen vil være frivillig og er ikke en del av straffereaksjonen. Prosjektet skal levere rapport med anbefalinger til Sekretariatet for Konfliktrådene i mars 2021.

3.3.4.7. Oppfølging fra barneverntjenesten ved gjennomføring av U18 reaksjonene

Sekretariatet for Konfliktrådene viser til at barneverntjenesten har selvstendig ansvar for å følge opp barn som begår kriminalitet.⁹⁴ Som Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet påpeker i sin besvarelse til del 1 av oppdraget har barnevernloven 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.

Selv om formålet til dels er ulikt for barneverntjenesten og aktørene i straffesakskjeden, har de også et felles mål om å hjelpe ungdommen til et liv uten kriminalitet. Barneverntjenesten er involvert i en rekke av de tiltak/virkemidler justissektoren har. For konfliktrådets del er barneverntjenesten formelt involvert hvis de sitter i koordineringsgruppen (KOG) og/eller har tiltak i ungdomsplanen og sitter i ungdommens oppfølgingsteam.

Mange av ungdommene som får U18-reaksjon er under barneverntjenestens omsorg eller de er plassert på institusjon etter barnevernloven § 4-24 eller § 4-26. I slike saker må det avklares på hvilken måte barneverntjenesten skal stille med tiltak i ungdomsplanen. Hvis ungdommen ikke ønsker at barneverntjenesten skal involveres ved oppstart eller underveis i straffegjennomføringen, men barneverntjenesten eller konfliktråd vurderer at dette er viktig, kan dette medføre at prinsippene for straffegjennomføringen og barneverntjenesten kommer på kollisjonskurs når det gjelder hensyn som frivillighet, overlappende ansvar, tvang etc. Barneverntjenesten igangsetter også tiltak som ikke er en del av straffegjennomføringen, men som i praksis får innvirkning på gjennomføring. Eksempelvis dersom ungdommen flyttes på institusjon. Oppfølgingen av ungdommen under straffegjennomføringen er avhengig av lokale tiltak og ved en flytting må det kartlegges hvilke tiltak som finnes lokalt og hvem som kan være med i oppfølgingsteam. Dersom ungdommen flyttes utenfor konfliktrådets område, vil saken overføres til nytt konfliktråd. Det er viktig at konfliktrådet blir orientert fortløpende slik at oppfølgingen av ungdommen blir best mulig.

3.3.4.8. Oppfølging fra barnevernet og helse etter løslatelse/straffegjennomføring

Kriminalomsorgsdirektoratet viser til at det noen ganger har vært utfordrende å få barneverntjenesten og helsetjenesten på banen for å lage en plan for ungdommen etter løslatelse.⁹⁵ Under straffegjennomføringen er det fengselslegen som trer inn som fastlege, og fengselslegen har kun direkte tilgang til den innsattes journal i det kommunale journalsystemet. Legen kan derfor ha begrenset informasjon om den innsattes sykdomshistorikk. Ved behov for innsyn i journaler fra for eksempel fastlegen utenfor fengsel eller spesialisthelsetjenesten må den innsatte samtykke til at dette frigis.

⁹⁴ Sekretariatet for Konfliktrådenes vurdering punkt 2.3

⁹⁵ Kriminalomsorgsdirektoratets vurdering s. 2

Helsedirektoratet peker på at det kan oppstå utfordringer tilknyttet helseoppfølging av ungdom som overføres fra ungdomsenhetene til ordinære fengsler, der tilgangen til fortsatt behandling av psykologspesialister eller annet personell fra spesialisthelsetjenesten er liten eller ikke eksisterende.⁹⁶

Hvis barnet ikke har en aktiv barnevernssak før innsettelse, erfarer Kriminalomsorgsdirektoratet at barneverntjenesten ikke tar kontakt for å følge opp barnet videre, selv om det følger av barnevernloven § 3-5 at barneverntjenesten jevnlig skal holde kontakt med kriminalomsorgen og barnet.

Sekretariatet for Konfliktrådene trekker også frem oppfølging etter endt straffegjennomføring.⁹⁷ Det er av stor betydning at ungdom som fullfører U18-reaksjon sikres en god overgang til tiden etter endt straffegjennomføring. Dersom ungdommen selv ønsker det og tiltak er tilgjengelig, er det ingenting i veien for at ungdommen kan fortsette med tiltak som ble påbegynt under straffegjennomføringen. Det gjøres i mange tilfeller. Det er likevel behov for å se på samhandling mellom relevante aktører ved avslutning av straffegjennomføringen for å sikre en enda bedre overgang til livet etterpå.

3.4. Vurdering av tiltak til målgruppen

3.4.1. Vurdering av overlappende tiltak

3.4.1.1. Forebyggende tiltak – universelt og selektert nivå

Barnevernets forebyggende tiltak dreier seg både om tidlig innsats i møte med barn og familier med ulike utfordringer, og om å forhindre at barn og ungdom tas under omsorg eller må flytte fra hjemmet med hjemmel i "atferdsparagrafene". Forebyggingsbegrepet må derfor forstås vidt. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet viser til at tiltaksviften som barnevernet besitter når det gjelder det forebyggende arbeidet som omhandler tidlig innsats, ligner i stor grad på den som de øvrige sektorene også benytter.⁹⁸ Hvis man ser særskilt på foreldreveiledningstiltak/foreldrestøttende tiltak, så eier barnevernet i liten grad tiltak som er universelt rettet. Dette gjelder også til en viss grad tiltak som er selektert innrettet, men barneverntjenesten benytter seg av disse enten gjennom at de har eget tiltaksteam, eller gjennom andre tjenester i kommunen. Det betyr at en del tiltak er faktisk overlappende, og at barn og familier kan få de samme tiltakene fra eksempelvis helsestasjon og barnevern.

At tiltak overlapper på universelt og selektivt nivå anser ikke Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet som et problem i seg selv, da de universelle og selektive tiltakene er ment å treffe barnebefolkningen bredt. Det anses som en styrke at kommunene har flere veier inn til hjelp for barn og familier med utfordringer, enten via PPT, helsestasjon, psykisk helsetjeneste eller barnevern. Ikke alle barn og familier trenger bistand fra barnevernet, og det at ulike TIBIR-tiltak (Tidlig innsats for barn i risiko), De utrolige år (DUÅ), Circle of Security-Parenting (COS-P) mv. tilbys innenfor et lavterskelspekter kan både bidra til at en fanger opp utsatte barn tidligere, og/eller at familiene får den hjelpen de trenger og er selvhjulpne på kort sikt.

Når det gjelder tiltak mer rettet mot barnet og ungdommene, så er barnevernet avhengig av at barnehager, skoler, helsestasjon, fritidstilbud mv. er best mulig, og gir et mest mulig tilrettelagt og bredt spekter av tilbud. Dette er også tilbud som barnevernet kan benytte som barnevernstiltak. Bredden og variasjonen i alle disse tiltakene/tilbudet er

⁹⁶ Helsedirektoratets vurdering punkt 3.2.3

⁹⁷ Sekretariatet for Konfliktrådenes vurdering punkt 2.2.3

⁹⁸ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets vurdering, punkt 1.1

viktige for å sikre best mulig treffsikkerhet for befolkningen i en kommune, og det kan være en styrke at det er overlapp på det forebyggende planet.

Barnevernets mer spesialiserte tiltak knyttet til foreldreveiledning treffer på det selekterte og indikerte nivået. Dette er barn og familier som allerede har noen definerte utfordringer, og der det vurderes behov for tiltak som kan støtte og styrke foreldrene og barnet/ungdommen. Noen kommuner har implementert mer spesialiserte tiltak på foreldreveiledningssiden selv, men de fleste kommunene besitter ikke nødvendigvis tiltak som kan benyttes, for eksempel, som alternativ til at barn må flytte ut av hjemmet sitt. Dette er da tiltak som kommunene kan få tilgang til gjennom Bufetat, og det er særlig Multisystemisk terapi (MST) og Funksjonell familierapi (FFT), og til en viss grad Parent Management Training Oregon (PMTO) som benyttes i dag. Disse tiltakene tilbys i liten grad av andre instanser.

3.4.1.2. Tiltak som fremmer godt psykososialt og fysisk skolemiljø

Godt samarbeid mellom skole og skolehelsetjeneste skal sikre et helhetlig tilbud til målgruppen. Utdanningsdirektoratet trekker frem i sin vurdering at både skolehelsetjenesten og skolen har tiltak som fremmer et godt psykososialt og fysisk lærings- og arbeidsmiljø for elevene.⁹⁹ Det er et pågående forskningsprosjekt som undersøker hvordan et styrket samarbeid mellom skolen og skolehelsetjenesten kan ha effekt på blant annet læringsmiljø og hvordan rektorer, lærere og helsesykepleiere vurderer samarbeidet mellom skolen og skolehelsetjenesten. Prosjektet vil kunne gi innsikt om behov for videre tiltak som er relevant for arbeidet. Prosjektet vil kunne gi svar på hvorvidt ekstra helsesykepleierressurs fører til endringer i elevens læringsmiljø og læringsutbytte, og hvordan kvaliteten på samarbeidet har betydning.¹⁰⁰

3.4.1.3. Ettervernstiltak

Når det gjelder ungdom over 18 år, viser Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet til at både barnevernet og NAV har tilbud om tiltak til ungdommen.¹⁰¹ Tradisjonelt vil barnevernets tiltak ofte være mer innrettet mot forhold som omhandler sosial og praktisk støtte, for eksempel oppfølging i bolig da dette ofte er ungdommer som har lite nettverk og små ressurser, mens NAVs tiltak mer er rettet mot aktiviteter og økonomi. På den måten komplementerer tjenestene hverandre. Overlapp kan sikre at en ungdom får den hjelpen de trenger hvis de for eksempel ikke ønsker kontakt med barnevernet, eller ikke ønsker/ trenger bistand fra NAV. Det er ikke et mål at ungdom skal bli avhengig av NAV, eller barnevern, men en målsetting at ungdommene skal bli selvstendige. Dette krever en utviklingsinnsats sammen med ungdommene, som vil ta tid, og det må sikres at det finnes et sikkerhetsnett for ungdom med erfaring fra barnevernet. Mens barnevernets innsats slutter ved 23 års alder (etter 2022 opp til 25 år), kan de fortsette i NAV.

3.4.1.4. Overlappende tilskuddsordninger

Sekretariatet for Konfliktrådene viser til at de har ansvar for tre tilskuddsordninger, (forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner, forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme og generelle kriminalitetsforebyggende tiltak).¹⁰² Flere av tilskuddsordningene har målgruppe og nedslagsfelt som er overlappende med tilskuddsordninger som forvaltes av andre etater. Sekretariatet for Konfliktrådene skriver

⁹⁹ Utdanningsdirektoratets vurdering punkt 2.1

¹⁰⁰ Et lag rundt eleven- økt helsesøsterressurs i systemrettet og strukturert samhandling med skolen

¹⁰¹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets vurdering, punkt 1.1.2

¹⁰² Sekretariatet for Konfliktrådene vurdering punkt 3.4.2

at det er ønskelig at de ulike tilskuddsordningene ses i sammenheng for å sikre en best mulig forvaltning av ordningene.

3.4.2. Vurdering av manglende tiltak

3.4.2.1. Innledning

Det er flere direktorater som har bemerkninger knyttet til vurderingene av om det mangler tiltak til målgruppen.

Innledningsvis er det viktig å presisere at kartleggingen av gjeldende tiltak til målgruppen, er en oversikt over nasjonale myndigheters tiltak og tiltak nasjonale myndigheter kjente til på det tidspunktet kartleggingen ble gjennomført (desember 2019).

Utdanningsdirektoratet skriver at ved vurdering av tiltak er kontekst en viktig faktor.¹⁰³ Et ytterligere aspekt er hva effekten av et tiltak skal være. Kartleggingen viser at det finnes en rekke tiltak til målgruppen innenfor alle sektorene, men effekten av eksisterende tiltak beskrives i liten grad. Sann sett kan det være utfordrende å vurdere om det mangler tiltak uten å se dette opp imot tiltak som med sannsynlighet har god effekt.

Evalueringer av tiltak i utdanningssektoren peker også på forhold som gjør det vanskelig å si noe sikkert om effekt av enkeltstående tiltak.¹⁰⁴ Tiltak implementeres ofte ulikt i den lokale konteksten. Mange barnehager og skoler jobber også med flere tiltak og innsatser parallelt. Evalueringene går heller ikke alltid over lang tid, og kan derfor ikke si noe om langtidsvirkning av tiltak. Utdanningsdirektoratet peker på at de derfor i dette arbeidet kun vurdere områder/type tiltak i egen sektor sett opp imot tiltak i de andre sektorene, og altså ikke om det mangler tiltak utfra effekten av tiltakene. Utdanningsdirektoratet mener også at tiltak rettet mot systemnivå og strukturelle og kulturelle forhold i samfunnet, er viktig i denne sammenhengen.

Helsedirektoratet viser til metodikken risiko-behov-responsivitet (RNR), som gjennom forskning har vist positiv effekt på reduksjon av kriminalitet (vold og seksualisert vold) hos både voksne og unge.¹⁰⁵ 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. Forskning viser at høye doser tiltak på høyrisikogruppen gir generelt en nedgang i residiv (tilbakefall), mens høy dose tiltak i lavrisikogruppen ser i noen studier ut til å gi en økning i residiv i denne gruppen. (Uberto Gatti, Richard E. Tremblay, and Frank Vitaro, 2009).

Alternativet til RNR, altså å ikke differensiere tiltak etter risikonivå, har ikke tilsvarende støtte i litteraturen. Tvert imot så kan det se ut til at større doser av tiltak rettet mot større grupper uten å differensiere etter risikonivå og individuelle behov faktisk kan ha en motsatt effekt, altså gi en økning i kriminalitet. For vårt oppdrag gjelder dette spesielt målgruppen som står i fare for å begå kriminelle handlinger. Men også for målgruppen som begår gjentatte kriminelle handlinger. Helsedirektoratet skriver at hvorvidt det mangler tiltak til målgruppene derfor bør vurderes opp mot hvilken effekt tiltakene gir på målet om å redusere og unngå kriminalitet blant barn og unge. Å vurdere effekten av eksisterende tiltak og sikre god kvalitet på de mest effektive tiltakene kan være viktigere enn å sette i gang nye tiltak.

Utdanningsdirektoratet peker på at kvaliteten på gjennomføringen av tiltakene er av stor betydning.¹⁰⁶ Kvaliteten avhenger i stor grad av ansattes kompetanse, motivasjon og holdninger, og forutsetter god ledelse og organisering. Eier- og ledernivå for barnehage og

¹⁰³ Utdanningsdirektoratets vurdering s. 2

¹⁰⁴ NOVA, 2014. Felles fokus - en studie av skolemiljøprogrammer i norsk skole. NTNU, 2018. Læringsmiljøprosjektet. Sluttrapport for evalueringen av Læringsmiljøprosjektet

¹⁰⁵ Helsedirektoratets vurdering punkt 1.2

¹⁰⁶ Utdanningsdirektoratets vurdering s. 2

skole har ansvar for å se egen organisasjon som en del av en større helhet og medvirke til utvikling av det systemet barnehager og skoler er en del av. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet skriver at ett type tiltak sjelden vil løse problemene for et barn og dets familie, det er ofte behov for mer sammensatt hjelp, og ikke minst behov for hjelp fra flere instanser.¹⁰⁷ Det betyr at tiltak som bidrar til å fremme samhandling er viktige. Det trekkes også frem at tiltakene alltid må settes inn i en kontekst, der oppfølging, sammensetning, rekkefølge, evaluering, justering mv. av tiltakene også er med på å påvirke kvaliteten og opplevd nytte av tiltakene.

Utdanningsdirektoratet trekker også frem at det er behov for bedre samarbeid og samordning mellom tjenestene. Utdanningsdirektoratet mener samordning bør prioriteres framfor å utvikle flere nye tiltak.

Sekretariatet for Konfliktrådene viser til at dersom tiltak ikke er tilgjengelige eller det er lang ventetid, er det vanskelig å få benyttet tiltakene i forbindelse med en straffegjennomføring som har en begrenset gjennomføringstid.¹⁰⁸ Det mangler særlig tiltak knyttet til psykisk helsehjelp, rusbehandling, voldsproblematikk, skadelig seksuell atferd og arbeidsrettede tiltak. Uten relevante tiltak er det ikke mulig å gjennomføre straffereaksjonene i tråd med intensjonen.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet skriver at det er behov for å utvikle kunnskapsbaserte tiltak med helhetlig tilnærming til barn og unges situasjon.¹⁰⁹ De trekker også frem flere prosjekter som har en slik tilnærming. Prosjektet som Oslo kommune driver i samarbeid med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, der to bydeler sammen med barne- og familieetaten prøver ut mer helhetlige tiltak for særlig å treffe gruppa mellom 12-15 år som står i fare for å utvikle kriminalitet. Stillasbyggerne er et annet eksempel på et helhetlig innrettet, tverrfaglig sammensatt og ambulant tilbud som tilbys barn og ungdom som bor i fosterhjem eller institusjon. Målgruppen er 0-25 år med hovedfokus på ivaretagelse av psykisk helse og å bygge trygge stillaser for barns utvikling. Helsedirektoratet peker også på FACT-Ung, som er et helhetlig tiltak for ungdommers psykiske helse som prøves ut i Norge. FACT (fleksibelt aktivt behandlingsteam) er en behandlingsmodell hvor kommune og spesialisthelsetjeneste sammen møter pasientene der de er og tilbyr individuelt tilpasset behandling og oppfølging. FACT-Ung er et oppsøkende lavterskeltilbud til unge i aldersgruppen 12-23 år med moderate til alvorlige psykiske helseproblemer eller rusproblemer og som faller utenfor dagens hjelpetilbud. Det er også andre tiltak for ungdommer, som MST- CAN, som bare finnes i noen få kommuner, men som bør vurderes spredt slik at flere kommuner kan få tilgang.

I tillegg til tiltak som kommune, fylkeskommune og stat har ansvar for, er det viktig å trekke frem frivillig sektor som en viktig rolle i arbeidet med barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminalitet. Frivillig sektor har mange viktige tiltak som statlig myndighet ikke har en systematisk oversikt over, men som mange kommuner har god nytte av for sin befolkning. Dette er tiltak som både er lavterskeltiltak for barn og familier, men også mer spesialiserte tiltak rettet mot spesifikke målgrupper.¹¹⁰

3.4.2.2. Tiltak for å styrke barnas samlede oppvekst- og læringsmiljø

Utdanningsdirektoratet peker på at det i mange tilfeller er tiltak og tverrfaglig samarbeid rettet kun mot enkeltindivider og handler for lite om å styrke barnas samlede oppvekst- og læringsmiljø.¹¹¹

¹⁰⁷ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet punkt 2.2

¹⁰⁸ Sekretariatet for Konfliktrådene vurdering punkt 2.2.1

¹⁰⁹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets vurdering punkt 2.2.2

¹¹⁰ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet punkt 5

¹¹¹ Utdanningsdirektoratets vurdering s. 2

3.4.2.3. Tiltak tidlig i barns liv

Utdanningsdirektoratet viser til at mange av tiltakene gjelder eldre barn og ungdom. Utdanningsdirektoratet ser et behov for å dreie tiltak og ressurser tidligere inn i barns liv, både når noe er utfordrende, men også som forebyggende tiltak.¹¹² Meld. St. 6 (2019-2020)¹¹³ peker på tidlig innsats og kvalitet i hele barnehage- og skoleløpet som avgjørende for å legge rette for like muligheter god utdanning for alle. Ut fra kunnskap om hjernens utvikling trekker de første tre årene i et barns liv frem som ekstra avgjørende for videre utvikling og læring, også når det gjelder å danne grunnlag for selvregulering, evne til å kontrollere impulsivitet, være oppmerksomme, samarbeide og å følge regler.

3.4.2.4. Tiltak for styrket kompetanse og kunnskap

Flere direktorater trekker frem at det er behov for tiltak for å styrke ansattes kompetanse og kunnskap. Her vises det også til punkt 3.3.4.3 som også handler om behov for kunnskap om andre sektors regelverk.

Utdanningsdirektoratet skriver at det er behov for tiltak for å styrke ansattes kompetanse i hvordan legge til rette for et godt foreldresamarbeid og involvering av alle foreldre slik at de kan delta og bidra, uavhengig av bakgrunn og forutsetninger.¹¹⁴ Nye krav til tverrfaglig samarbeid vil også utløse behov for styrket kompetanse på tverrsektoriell ledelse slik at barnehager og skoler kan samhandle med andre tjenester til det beste for barn, elever og ansatte.

Sekretariatet for Konfliktrådene viser til at det er viktig at påtalemyndigheten og andre relevante etater har kunnskap om gjenopprettende prosess, mekling, ungdomsoppfølging og ungdomsstraff slik at egnede saker blir henvist til konfliktrådet, det blir gitt god informasjon til ungdommen om straffereaksjonene og at man får til et godt samarbeid lokalt i den enkelte sak.¹¹⁵

Kriminalomsorgsdirektoratet skriver at manglende kunnskap på tvers av sektorene gjør at man ikke får utnyttet potensialet i planmessig straffegjennomføring og i tilbakeføringsarbeidet.¹¹⁶

Sekretariatet for Konfliktrådene mener det er behov for samlet kunnskap om hvordan samfunnet møter straffbare handlinger begått av ungdom under 18 år, og mer innsikt i hvilke faktorer som bidrar til at ulike straffereaksjoner blir valgt.¹¹⁷ Dette kan bidra til å iverksette tiltak som kan fremme en mer konsekvent og hensiktsmessig praksis innenfor straffesakskjeden.

3.4.2.5. Mekling i konfliktråd for barn under 15 år

Sekretariatet for Konfliktrådene viser til at Konfliktråd tilbyr mekling i både straffesaker og sivile saker. Hensikten er at partene gjennom dialog kan finne fram til gode løsninger enten det gjelder å gjøre opp for konkrete lovbrudd, eller gjenopprette mellommenneskelige relasjoner. Politiet kan henvise en henlagt straffesak til konfliktrådet. Det kan bl.a. være aktuelt der saken er henlagt fordi gjerningspersonen er under 15 år. Sekretariatet for Konfliktrådene skriver at å tilrettelegge for gjenopprettende møter for barn under den kriminelle lavalder er viktig- og et proaktivt og kriminalitetsforebyggende tiltak.¹¹⁸ Det er ønskelig å få flere saker til konfliktrådet for mekling, ikke minst der barnet er under 15 år.

¹¹² Utdanningsdirektoratets vurdering s. 2

¹¹³ Meld. St. 6 (2019-2020) s. 18-41 og Utdanningsdirektoratets vurdering punkt 2.2

¹¹⁴ Utdanningsdirektoratets vurdering punkt 2.5

¹¹⁵ Sekretariatet for Konfliktrådenes vurdering, punkt 2.1.2

¹¹⁶ Kriminalomsorgsdirektoratets vurdering s. 4

¹¹⁷ Sekretariatet for Konfliktrådenes vurdering punkt 2.1.7

¹¹⁸ Sekretariatet for Konfliktrådenes vurdering, punkt 3.2

3.4.2.6. Tiltak rettet mot barn og ungdom som begår eller har begått kriminalitet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet vurderer at det særlig er gruppen som er i kriminelle miljøer og som begår kriminalitet, og deres familier, hvor det er tiltakshull. Det er derfor behov for å vurdere flere kunnskapsbaserte tiltak særlig rettet mot barn og ungdom som allerede befinner seg i en situasjon hvor de har begått kriminalitet.¹¹⁹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har ikke tatt stilling til om dette skal være oppfølgingstiltak og/eller behandlingstiltak, men at det er et behov for større tilgang til spesifikke tilbud til særlig utsatt ungdom er det liten tvil om. Dette er ofte ungdom som både er eksponert for rus, trusler, vold, overgrep og psykisk uhelse, og som selv står i fare for å utsette andre, eller har utsatt andre for kriminelle handlinger relatert til disse områdene. Dette er ofte barn og familier som trenger innsats fra flere sektorer.

I ulike faser av en barnevernssak vil det være behov for ulik type innsats. Den enkelte kommune og barneverntjeneste bør ha en systematisk oversikt over hva slags tiltakskjede de kan benytte seg av knyttet til de ulike behovene som oppstår. Det er et prosjekt som Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i 2019 opprettet sammen med Oslo kommune som forsøksvis skal prøve ut en mer helhetlig innsats overfor særlig barn og unge som står i fare for eller som begår kriminelle handlinger, med særlig fokus på aldergruppen 12-15 år. To bydeler i Oslo tar for seg tiltakskjeden fra det forebyggende nivået til mer spesialisert og skreddersydd innsats for de som begår kriminelle handlinger. Barne- og familieetaten i Oslo skal utvikle et institusjonstilbud til den samme målgruppen. Det er igangsatt en evaluering av dette prosjektet, som vil bidra til å gi mer kunnskap om dette, og om en mer systematisk helhetlig innsats på systemnivå, med tilgang til ulike differensierte tiltak, kan sikre bedre hjelp til målgruppen.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet viser til flere områder hvor det er tiltaksmangler og sentrale temaer det er viktig at tiltakene tar opp i seg. Alle tiltaksområder må vurderes med henblikk å kunne tilpasses barn og familier med minoritetsbakgrunn, og at bruk av tolk må sikres for gjennomføring av tiltakene der det er behov for dette. Minoritetsperspektivet må derfor inn i utviklingen av alle tiltak som beskrives her.

Tiltak knyttet til gjengproblematikk, både tiltak på samfunnsnivå og gruppenivå, kan være viktige innsatser som flere tjenester og etater i kommunen må jobber sammen om. Videre må det jobbes individuelt med den enkelte, og det er etterlyst programmer/tiltak som kan jobbe for å få ungdommer ut av kriminelle miljøer. Det finnes erfaringer med slik innsats, som bør systematiseres og videreutvikles for å kunne benyttes i kommunene.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet viser videre til at mange barn og unge i barnevernet har erfaringer med vold i oppveksten, og noen er i tillegg selv utøvere av vold og er en del av et voldelig miljø. På et forebyggende plan, bør flere tiltak innebære tilnærminger knyttet til voldsproblematikk.¹²⁰ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har satt i gang et FOU-prosjekt om barnevernets arbeid med vold og overgrep, som også skal munne ut i anbefalinger om hva slags tiltak som bør iverksettes for barn og familier der det er mistanke om eller er vold eller overgrep. Behovet for å utvikle tiltak knyttet til voldsproblematikk er stort – og området er bredt: negativ sosial kontroll, skadelig seksuell atferd (SSA) mv. Det finnes allerede eksisterende tiltak rettet mot barn og ungdom som er anerkjent. Alternativ til Vold har eksempelvis utviklet særskilte tiltak til behandling til ungdom med volds- og aggresjonsproblemer¹²¹ som Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet vurderer det er viktig å se hen til.

¹¹⁹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets vurdering punkt 2.2.1

¹²⁰ Voldsbegrepet er bredt. Det kan defineres som å gjelde fysisk vold, psykisk vold og trusler, seksuelle overgrep, vold som ledd i oppdragelsen, negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og æresrelatert vold. (Se definisjon i [Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse \(2017 – 2020\)](#) og [Negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og æresrelatert vold, en veileder til barneverntjenesten](#)).

¹²¹ <https://atv-stiftelsen.no/behandlingstilbud/ungdommer-volds-aggresjonsproblemer/>

Sekretariatet for konfliktrådene viser til at ca 50 % av ungdommene som gjennomfører ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging selv er registrert som fornærmet i en straffesak, og det må antas at det er mørketall. Dette er et viktig bakteppe når en skal vurdere hvilke tiltak ungdommen trenger for å få et liv uten kriminalitet.¹²² Det er avgjørende at ungdom som selv har blitt utsatt for krenkelser får adressert sine traumer. Derfor er det særlig viktig at adekvat helsehjelp er tilgjengelig for ungdom som gjennomfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.

Politidirektoratet trekker frem aldersgruppen 12-15 år og viser til at politiet ikke har tiltak for denne aldersgruppen utover politiets forebyggende arbeid og bekymringssamtale.¹²³ For denne gruppen er det særlig viktig at alle relevante etater får tilgang til nødvendige opplysninger for å kunne ta sitt ansvar. Politidirektoratet skriver at politiets viktigste oppgave utover etterforskningsplikten vil være å underrette og bistå andre etater i sitt arbeid med målgruppen. Barn under 15 år er en gruppe som kan begå til dels svært alvorlig kriminalitet, men er under den kriminelle lavalder. Politiet erfarer at andre sektorer kan mangle tiltak for å hjelpe denne gruppen eller iverksette forebyggede tiltak for både den enkelte og i visse tilfelle samfunnet.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet skriver at tiltak for å tilrettelegge for gjennomføring av skolen er sentralt for å kunne være selvstendig og få et godt voksenliv.¹²⁴ De viser også til at tiltak som er utviklet i barnevernet som skolelos og KOBA bør implementeres bedre.

Sekretariatet for Konfliktrådene og Politidirektoratet viser til Nordlandsforskning som påpeker i sin følgeforskning at det mange steder mangler tiltak rettet mot ungdom med utfordringer knyttet til rus, vold, skadelig seksuell atferd og psykiske problemer.^{125 126 127} Sekretariatet for Konfliktrådene skriver at konfliktrådenes tilbakemeldinger bekrefter dette bildet, og at det også anses behov for flere arbeidstiltak.

3.4.2.7. Særlig om tiltak for barn og unge med rusproblematikk

Helsedirektoratet trekker også frem manglende tiltak for barn og unge med rusproblematikk. Helsedirektoratet skriver at ifølge data fra Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging er bruk av rusmidler en betydelig risikofaktor for kriminalitet, både når det gjelder lovbrudd begått i ruset tilstand og sannsynligheten for fremtidige lovbrudd.^{128 129} For barn og unge som begynner tidlig med rusmidler er risikoen for å utvikle et kriminalitetsproblem større enn hos andre. Samtidig kan bruk av rusmidler forsterke allerede eksisterende problemer eller skape nye. Barn og unge med rusmiddel- og kriminalitetsproblematikk er en gruppe som fordrer økt oppmerksomhet, også fra helse- og omsorgstjenestene.

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. Det kan være tilfeldig om de får et behandlingstilbud i barnevernet eller i psykisk helsevern for barn og unge. Det er begrenset behandlingsskapasitet i barnevernet og varierende kompetanse i psykisk helsevern.

BUP arbeider med og behandler rusmiddelbruk, men barn og unge med rusmiddelproblemer blir ikke godt nok ivaretatt med dagens tilbud. Manglende kartlegging av

¹²² Sekretariatet for Konfliktrådene s vurdering punkt 2.2.1

¹²³ Politidirektoratets vurdering punkt 2.2

¹²⁴ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets vurdering, punkt 2.2.2

¹²⁵ Sekretariatet for Konfliktrådene s vurdering, punkt 2.2.1

¹²⁶ Politidirektoratets vurdering, punkt 2.2

¹²⁷ Mellom hjelp og straff- fungerer nye straffereaksjoner for ungdommer etter intensjonen?

<http://m.nordlandsforskning.no/getfile.php/1327173-1566817326/Dokumenter/Rapporter/2019/NF-rapport%202019.pdf>

¹²⁸ Helsedirektoratets vurdering, punkt 3.1.3

¹²⁹ Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging <http://kriminalitetsforebygging.no/veiviser-tilkriminalitetsforebygging/>

rusmiddelproblematikk fører igjen til at det sjelden settes en rusrelatert diagnose, hvilket synliggjøres av manglende aktivitetsdata fra NPR.

Som følge av at Psykiatriske ungdomsteam (PUT) ble lagt ned mange steder eller er inkludert i andre enheter, har det manglet et slikt behandlingstilbud til aldersgruppen 15-18 år.

Det er uklart og ulikt hvordan kommune, 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.

Sekretariatet for konfliktrådene viser til at det varierer lokalt hvorvidt det er rusbehandling tilgjengelig for ungdom.¹³⁰ Det er også ulik praksis når det gjelder rusprøvetaking som benyttes i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, f.eks. når det gjelder hvem som gjennomfører testing. Det er behov for nasjonale føringer for rustesting og rusbehandling som benyttes som del av en straffereaksjon.

3.4.2.8. Kartleggingsverktøy

Flere direktoratet trekker frem kartlegging i forbindelsen med sin vurdering av tiltak til målgruppen. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet viser til at god kartlegging er et sentralt virkemiddel for å kunne tilpasse og finne egnete tiltak for det enkelte barn – og dette bør også skje underveis i et tiltaksforløp.¹³¹ Praksis på området er i dag ulik, og det finnes få standardiserte nasjonale kartlegginger. Bufetat har eksempelvis jobbet med CARE (Children at Risk Evaluation) gjennom et forskningsprosjekt som evaluerer en modell for rutinemessig kartlegging av helse- og omsorgsbehov hos barn som har blitt flyttet ut av hjemmet. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet mener det bør vurderes om dette skal tas i bruk nasjonalt. Her viser vi til punkt 3.3.2.7 om manglende helsekartlegging for barn i barnevernet, som Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet vurderer som et hull i regelverket.

Folkehelseinstituttet har gjennomført søk etter kartleggingsverktøy som brukes i barnevernet.¹³² De fant ingen kartleggingsverktøy i systematiske oversikter som var knyttet til kriminalitet.

Ungdom som får U18-reaksjoner blir kartlagt i flere omganger. I KOG innhentes informasjon fra relevante etater for å vurdere om saken er egnet for U18-reaksjon og hvilke tiltak som eventuelt er aktuelle. Skal saken behandles av domstolen, utarbeides det av friomsorgen normalt en personundersøkelse for mindreårige (PUM), jf. straffeprosessloven § 161a. Etter at saken er mottatt hos konfliktrådet gjennomføres det en kartlegging for å finne fram til tiltak i planen. Det gjøres ved samtale med ungdom, verge og hjelpeapparat i tillegg til at det ses hen til informasjon innhentet i KOG og i PUM. Sekretariatet for Konfliktrådene skriver at mange av ungdommene som får U18-reaksjon har vært gjenstand for ulike former for kartlegging/utredning fra mange etater gjennom barndommen, eksempelvis i skolen, helsetjenesten og barneverntjenesten.¹³³ I forbindelse med at ungdommen begår lovbrudd blir de på ny gjenstand for kartlegging som beskrevet over. Det er behov for å se de ulike kartleggingsprosessene i justissektoren i sammenheng, og at man vurderer disse prosessene opp mot kartlegging/ utredning i andre sektorer. Det kan oppleves inngripende å bli undersøkt/kartlagt og det er derfor viktig at en vurderer omfang og tilnærming i sammenheng slik at man både sikrer at nødvendig informasjon kommer fram til rette aktør så ungdommen får god, relevant hjelp samtidig som ungdommen ikke opplever å bli utsatt for unødige kartlegginger/utredninger.

¹³⁰ Sekretariatet for Konfliktrådene vurdering punkt 2.2.1

¹³¹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets vurdering punkt 2.2.2

¹³² Kartleggingsverktøy for utsatte barn og unge, FHI 2020

<https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2020/kartleggingsverktoy-for-utsatte-barn-og-unge-rapport-2020.pdf>

¹³³ Sekretariatet for Konfliktrådene vurdering punkt 2.1.4

3.4.2.9. *Relasjonsbygging- tillit mellom barn og voksne*

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet viser til at tiltak som bygger tillit med barn og ungdom er viktig for at barn skal erfare at de kan stole på andre.¹³⁴ Særlig kan barns forhold til barnevernet være problematisk, og respekten for voksne er lav, særlig hos barn og ungdom som strever med forholdet til sine omgivelser ved utfordrende atferd gjennom vold, rus og kriminelle handlinger. Det kan gjøre at barn og unge ikke forteller det viktigste om sin situasjon, og det gjør at tiltakene som settes inn ikke er tilpasset situasjonen barnet befinner seg i.

En måte å jobbe med tiltak for å bygge tillit, er å systematisere likemannsarbeid, der ungdommer og voksne som selv har erfaring med en vanskelig oppvekst kan møte og jobbe med barn og ungdom. En annen måte å jobbe med å bygge tillit er å ha barnevernsfaglig kompetanse tilgjengelig i barnehager og skoler, for barna og for foreldre og ansatte. Utekontakter/feltarbeidere/oppsøkende virksomhet er et fagfelt som blant annet ungdommer fra Forandringsfabrikken fremhever representerer gode voksne ute i kommunene. De jobber inn mot å skape relasjon til ungdommer, og følger også opp ungdommer i ulike situasjoner, og er et lavterskeltilbud. Venner er viktig for barn og unge, og jevnaldrende blir viktigere jo større barnet blir. Tiltak som har fokus på involvering, mestring og å skape relasjoner mellom jevnaldrende er derfor viktige forebyggende tiltak, men også for ungdommer som begår kriminalitet, for å skape alternative og positive relasjoner for å bryte gamle atferdsmønstre reetablere sin sosiale virkelighet.

Fritidstilbud og arenaer der en kan mestre og være trygg er viktig for alle. Barnevernets samarbeid med frivillig sektor kan styrke mulighetene for ungdommer som lever marginalisert for å oppleve dette. Her kan det også bygges tillit.

Helsedirektoratet trekker også frem relasjonsbygging som et viktig element for at barn og unge skal ta i bruk tjenester og tilbud.¹³⁵ Helsedirektoratet vurderer at tiltak og hjelpetilbud til målgruppen bør skje på et lavterskelnivå i alle sektorer, med relasjonsbygging som utgangspunkt.

Gjenopprettende prosess er et viktig element i straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.¹³⁶ Ungdommen skal møte den fornærmede til et gjenopprettende møte dersom fornærmede samtykker. I møtet får ungdommen høre konsekvensene av egne handlinger og gis mulighet til å ta ansvar. Konfliktrådet har også et gjenopprettende perspektiv i bred forstand i møtet med ungdommen. Det betyr fokus på gode konstruktive relasjoner, inkludering og reintegrering i samfunnet for å styrke ungdommens mulighet til å endre adferd på lang sikt og få tro på egen framtid. Å bygge tillit til omsorgspersoner, privat nettverk og hjelpeapparatet er viktige tiltak.

3.4.2.10. *Arenaer for samhandling og drøfting av saker*

Helsedirektoratet viser til at det er viktig å sikre arenaer for å drøfte saker og sikre felles samhandling mellom tjenester. Dette er særlig viktig i saker om alvorlig skadelig seksuell atferd (SSA) og samhandling mellom kommunalt barnevern, Statens barnehus og PHBU/BUP om krisearbeid, trygghetsplan og kartlegging (f.eks. bruk av AIM2/AIM3, differensialdiagnostisk vurdering). Gode systematiske rutiner for initiering og gjennomføring av slik samhandling med BUP/PHBU må bygges opp. Klinikerne opplever generelt at BUP kommer seint inn i slike sakene. Kommunalt barnevern og Statens barnehus (noen ganger Konfliktrådet) har viktig info både om utøver og utsatt(e) i disse sakene, og vil alltid være viktige samarbeidsinstanser i SSA kartlegging.

¹³⁴ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets vurdering punkt 2.2.2

¹³⁵ Helsedirektoratets vurdering punkt 3.2.1

¹³⁶ Sekretariatet for Konfliktrådenes vurdering punkt 3.2

Det vises også til koordineringsgruppen (KOG) som benyttes til drøfting i saker om ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, se punkt 3.3.2.8.

3.4.2.11. Tilgjengelige tjenester og informasjon

Arbeids- og velferdsdirektoratet trekker frem viktigheten av å satse på tilgjengelig informasjon rette mot barn, unge og deres foreldre.¹³⁷ Som informasjonstiltak bør det satses på gode tilgjengelige nettsider med oppdatert, tilgjengelig, kvalitetssikret informasjon.

Helsedirektoratet skriver at de erfarer at tjenestene er for lite tilgjengelige, og at tersklene til tjenestene bør bygges ned for å nå målgruppen og få de til å ta tjenestene i bruk.¹³⁸ Tilgjengelighet kan økes gjennom flere oppsøkende tjenester og lavterskeltilbud i lokalmiljøene. I tillegg er det viktig å lytte til ungdommene, involvere dem og nå dem der de er, som i økende grad er i den digitale verden. Digitale helsetjenester for barn og unge er et tilbud som ungdommene ønsker seg.¹³⁹ Det er særlig viktig at kommunene tar sitt ansvar for dette og sikrer at barn og unge får tjenestene de har rett på, herunder helse, arbeid, utdanning osv.

3.4.2.12. Tiltak for unge voksne mellom 18-24 år som har begått kriminalitet

I punkt 3.3.2.11 er det redegjort for manglende særregulering for målgruppen 18-24 år i justissektoren, og Kriminalomsorgsdirektoratet informerer om at det er igangsatt et arbeid med å utarbeide en nasjonal plan for hvordan kriminalomsorgen kan tilrettelegge for passende tiltak for målgruppen unge 18-24 år ut fra deres behov. Kriminalomsorgsdirektoratet skriver at et aktuelt tiltak for denne målgruppen er opprettelse av ungdomsteam.¹⁴⁰ Ved enkelte fengselsenheter er det opprettet såkalte ungdomsteam for å ivareta innsatte 18 – 24 år før – hvis mulig – innkomst og under straffegjennomføringen. Målet er å få etablert nødvendige tiltak som skal følge disse unge voksne når de løslates. Dette er et ressurssspørsmål og tilbys kun et fåtall av de unge som til enhver tid utgjør ca 430 innsatte.

4. Avslutning

4.1. På bakgrunn av disse vurderingene, er de samlede tiltakene til målgruppene dekkende?

Gjennomgangen fra direktoratene viser at de samlede tiltakene til målgruppen ikke er dekkende. På flere områder er det vurdert at dagens regelverk og konkrete tiltak til målgruppen ikke er dekkende. Det er likevel viktig å se dette arbeidet i sammenheng med andre pågående prosesser, og at det allerede er igangsatt arbeid for å tette hull i regelverket og sørge for koordinerte tjenester til utsatte barn og unge. Når det gjelder tiltak til målgruppen er det viktig at denne delleveransen ses i sammenheng med de andre delleveranser i det felles oppdraget om barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminalitet.

Avslutningsvis trekker vi frem det som fra de ulike direktoratene ses på som de viktigste utfordringene.

Utdanningsdirektoratet

- I mange tilfeller er tiltak og tverrfaglig samarbeid kun rettet mot enkeltindivider og handler for lite om å styrke barnas samlede oppvekst- og læringsmiljø.

¹³⁷ Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering punkt 2.2.1

¹³⁸ Helsedirektoratets vurdering punkt 4.1.4

¹³⁹ Helsedirektoratet, Ungdomshelse i den digital verden, Rapport IS-2718/ IS-2719:

<https://www.Helsedirektoratet.no/rapporter/ungdomshelse-i-en-digital-verden>

¹⁴⁰ Kriminalomsorgsdirektoratets vurdering s. 5

- Det er behov for bedre samarbeid og samordning mellom tjenestene. Samordning bør prioriteres framfor å utvikle flere nye tiltak.
- Mange av tiltakene gjelder eldre barn og ungdom. Utdanningsdirektoratet ser et behov for å dreie tiltak og ressurser tidligere inn i barns liv, både når noe er utfordrende, men også som forebyggende tiltak.

Kriminalomsorgsdirektoratet

- Behov for mer kompetanse og kunnskap om målgruppen og deres behov. Her nevnes særskilt gruppen barn og unge som har begått alvorlig kriminalitet og senere straffedømt.
- Dagens regelverk har «hull» som bidrar til uklar forståelse av hvem som har ansvaret for å tilby tiltak til barnet og deres familie. Behov for samordning.

Politidirektoratet

- Hovedutfordringen i arbeidet med målgruppen er ikke først fremst knyttet til regelverk eller mangel på tiltak, men snarere samhandling og koordinering mellom etatene.
- Det er et særlig behov for mer samhandling og koordinering i gjennomføringen av alternative straffereaksjoner. For aktørene i justissektoren er det viktig å få ned tidsbruk knyttet til innhenting av personundersøkelse for mindreårige (PUM), innhenting av samtykke og rask iverksetting av straffereaksjon. Tverrsektorielt er det viktig å sikre at unge gjennom alternative straffereaksjoner får den oppfølging det er behov for. Følgeevalueringen av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging peker særlig på behovet for å styrke hjelpetiltak innenfor rusbehandling, skadelig seksuell adferd, psykisk helse og voldsproblematikk.
- Forebygging av kriminalitet er et samfunnsansvar der mange aktører har en rolle og et ansvar. Det bør sikres et videre samarbeid på tvers av direktorater på dette feltet (gjørne gjennom 0-24 samarbeidet). Et sentralt oppfølgingsansvar bør være å sikre gode rutiner for samhandling og koordinering mellom etatene.

Sekretariatet for konfliktrådene

- Koordinering og samhandling på nasjonalt nivå mellom relevante etater – det er ønskelig at barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminalitet blir et fast underprosjekt (arbeidsgruppe) i 0-24 samarbeidet. Sekretariatet for Konfliktrådene anbefaler at 0-24-prosjektetsamarbeidet forlenges. Alternativt bør det etableres en direktoratsgruppe og en tverrdepartemental gruppe for å sikre koordinering av det sektorovergripende arbeidet for målgruppen.
- Manglende relevante tiltak til ungdomsstraff og ungdomsoppfølging – det er en utfordring at det er store variasjoner rundt i landet i hvilken grad relevante tiltak som dekker ungdommens behov er tilgjengelig lokalt. Det gjelder særlig psykisk helse, rusbehandling, voldstiltak, skadelig seksuell atferd og arbeidstiltak. Det er behov for å se på både de formelle rammene for andre etaters bidrag inn i straffereaksjonene samt hvilke konsekvenser ulike etaters tilnærming knyttet til bl.a. frivillighet får for gjennomføringen av straffereaksjonene.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

- Når et barn har behov for andre offentlige tjenester i tillegg til barnevernet, bør det være et koordinert og tverrfaglig samarbeid. Et slikt samarbeid er nødvendig både for å sikre et godt grunnlag for valg av tiltak, og for å sikre at barn og unge som har behov for flere tjenester får den tilgangen til tjenester og den kompetansen som er nødvendig for å hjelpe dem.

- Det er behov for å vurdere flere kunnskapsbaserte tiltak, særlig rettet mot barn og ungdom som allerede befinner seg i en situasjon hvor de har begått kriminalitet. Det er særlig gruppen som er i kriminelle miljøer eller som begår kriminalitet, og deres familier, hvor det mangler tiltak. Det er et behov for større tilgang til spesifikke tilbud til særlig utsatt ungdom. Dette er ofte ungdom som både er eksponert for rus, trusler, vold, overgrep og psykisk uhelse, og som selv står i fare for å utsette andre, eller har utsatt andre for kriminelle handlinger relatert til disse områdene. Dette er ofte barn og familier som trenger innsats fra flere sektorer.

Helsedirektoratet

- Et grunnleggende premiss for det tverrsektorielle arbeidet med å finne riktige tiltak til de to målgruppene er at sektorene først får bedre kjennskap til hvilke risikofaktorer for å begå kriminelle handlinger som er gjeldende i målgruppene. Kunnskap om hva som kjennetegner gruppen og hvilke risikofaktorer som er sentrale bør systematiseres slik at sektorene og deres tjenester kan gi relevante tiltak. Risikofaktorene er ulike og samtidig overlappende for de to målgruppene, men målgruppe 2 antas å være en stor og delvis ukjent gruppe barn og unge.
- Det er utviklet flere intervensjoner/tiltak for å redusere ungdomskriminalitet for høyrisikogruppene innen de ulike etatene. Flere av disse har god evidens for at de virker, mens andre har lovende foreløpige resultater. FHI rapport "Tiltak for barn og unge med atferdsvansker eller som har begått kriminelle handlinger: en oversikt over systematiske oversikter" (2020) er et godt eksempel. Systematiske oversikter vil for øvrig i mindre grad være dekkende for komplekse fenomen, som ungdomskriminalitet er.
 - Det bør utarbeides en samlet systematisk oversikt over virksomme intervensjoner for målgruppen 1, samt en kartlegging av hvilke av disse som allerede er tilgjengelig i Norge.
 - En slik systematisk oversikt og kartlegging kan også omfatte barn som står i fare for å rekrutteres inn i kriminalitet

RNR metodikk/ prinsipper er viktig i valg av tiltak til begge gruppene. Kunnskapen bør tilgjengeliggjøres for etatene.

Det er behov for bedre organisering og gode tiltak til barn og unge med kombinert rusmiddelproblematikk og kriminalitetsutfordringer. Unge med rusmiddelproblemer bør tilbys rask og alderstilpasset behandling og oppfølging tidlig i forløpet, jf. nasjonalfaglig retningslinje for behandling og rehabilitering av rusmiddelproblemer og avhengighet.

I helsesektorens videre arbeid med tematikken bør det vurderes å utrede hvordan man kan organisere en mer hensiktsmessig og tilpasset "vei inn" til helsetjenesten og hvordan alderstilpasset behandling og oppfølging bør organiseres tidlig i forløpet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet

- Uklarheter i regelverket hindrer samarbeid. Behovet for samarbeidsavtaler og koordinering
 Ansatte i de spesifikke tjenesteneområdene forholder seg i stor grad til de sektorspesifikke lovverkene. Det er derfor viktig at en internt i organisasjonen er oppmerksom på, og gjøre seg kjent med hverandres lovverk, for å fremme samhandling og bidra til bedre koordinering av tjenestene til utsatte barn og unge.

Regelverket for taushetsplikt kan være utfordrende ved samhandling. Regelverkene for taushetsplikt og hvilke opplysninger som er omfattet av taushetsplikten varierer mellom tjenestene. Det er en utfordring at det er uklarheter i regelverket som skal sikre et forpliktende koordinert samarbeid til rett tid.

Det synes i større grad å være behov for samarbeidsavtaler/rutiner for samarbeid/koordinering.

- Sårbare overganger/ettervernstiltak
For ungdom over 18 år, har både barnevernet og NAV tilsvarende tilbud om tiltak til ungdommen. Barnevernets tiltak innrettes mer mot forhold som omhandler sosial og praktisk støtte, for eksempel oppfølging i bolig da dette ofte er ungdommer som har lite nettverk og små ressurser, mens Navs tiltak mer er rettet mot aktiviteter og økonomi. På den måten komplementerer tjenestene hverandre. Overlapp kan sikre at en ungdom får den hjelpen de trenger hvis de for eksempel ikke ønsker kontakt med barnevernet, eller ikke ønsker/trenger bistand fra NAV. Dette krever en utviklingsinnsats sammen med ungdommene, som vil ta tid, og det må sikres at det finnes et sikkerhetsnett for ungdom med erfaring fra barnevernet. Mens barnevernets innsats slutter ved 23 års alder (etter 2022 opp til 25 år), kan de fortsette i NAV.

Med hilsen

Ingvild Aleksandersen (e.f)
divisjonsdirektør

Anders Henriksen
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.

Vedlegg:

Vedlegg 1-7: Kartleggingene fra direktoratene
Vedlegg 8: Oversikt over tiltak fra sektorene
Vedlegg 9-15: Vurderingene fra direktoratene
Vedlegg 16: Pågående prosesser