

Tverrsektorielt samarbeid og velferdstjenestenes deltakelse under gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging



Helsedirektoratet



Bufdir



Konfliktrådet

Helsedirektoratet, Barne-,
ungdoms- og familiedirektoratet
og Sekretariatet for konfliktrådene

—

31.10.2023



1 Innhold

1	Innledning.....	6
1.1	Metode og kunnskapsinnhenting.....	6
1.2	Mål for utredningen og tiltakene	8
Del I - Beskrivelse og vurdering av dagens situasjon, utfordringer og avgrensinger		9
2	Om straffereaksjonene og unge i konflikt med loven	9
2.1	Om ungdomsstraff og ungdomsoppfølging	9
2.2	Kjennetegn ved barn og unge i konflikt med loven.....	10
2.3	Unge som får ungdomsstraff	10
2.4	Medvirkning, relasjon og forpliktelse	11
3	Gjeldende rett for velferdstjenestenes deltakelse i ungdomsreaksjonene	12
3.1	Konfliktrådslovens regulering av velferdstjenestenes deltakelse i ungdomsreaksjonene	12
3.2	Velferdstjenestelovenes regulering av deres deltakelse i ungdomsreaksjonene	13
3.3	Samtykke og frivillighet innenfor en strafferettslig ramme	14
3.4	Velferdstjenestelovenes plikt til samarbeid, samordning og koordinering	14
3.4.1	Særlig om samarbeidsplikt for statlig barnevern	15
3.4.2	Særlig om samarbeidsplikt for konfliktrådet	16
4	Beskrivelse av utfordringsbildet	16
4.1	Velferdstjenestene mangler kjennskap til ungdomsreaksjonene og sin rolle i disse	16
4.2	Utfordrende å balansere frivillighet og straff	17
4.3	Ungdom får ikke tilgang på relevante tiltak og behandlingstilbud.....	18
4.4	Ungdom under ungdomsstraff får ikke en helhetlig kartlegging av sine risiko- og beskyttelsesfaktorer	19
4.5	Ungdom med rusutfordringer.....	20
5	Tilstøtende prosesser og avgrensinger.....	21
5.1	Konfliktrådsloven endres	21
5.2	Utfordringene påvirkes av andre prosesser i forvaltningen	21
5.3	Forskning kan gi ny innsikt om ungdomsreaksjonenes virkninger	22
5.4	Avgrensinger og prioriteringer	22
Del II - Vurdering av dagens situasjon og relevante tiltak for å løse utfordringene		23
6	Det tverrsektorielle samarbeidet og vurdering av gjeldende rett.....	23
6.1	Innledning	24
6.2	Menneskerettslige forpliktelser	24
6.3	Vurdering av dagens situasjon gjeldende rett	24
6.3.1	Vurdering av konfliktrådslovens regulering av velferdstjenestenes deltakelse i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.....	24
6.3.2	Vurdering av konfliktrådslovens regulering av krav til samarbeid og koordinering	24
6.3.3	Vurdering av velferdstjenestelovenes regulering av velferdstjenestenes deltakelse i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.....	25
6.3.4	Er implementering av gjeldende rett tilstrekkelig for å styrke velferdstjenestenes deltakelse i ungdomsreaksjonene?	25
6.4	Relevante tiltak for å løse identifiserte utfordringer knyttet til det tverrsektorielle samarbeidet.....	25
6.4.1	Tiltak 1 Informasjonsmaterieell som vil bedre velferdstjenestenes kunnskap om ungdomsreaksjonene og som tydeliggjør deres rettslige forpliktelse til å delta.....	26
6.4.2	Tiltak 2 – Tydeliggjøre konfliktrådsloven	28
6.4.3	Tiltak 2a – Plikt for konfliktrådet til å samarbeide med velferdstjenestene.....	28

6.4.4	Tiltak 2b – Tydeliggjøring av velferdstjenestenes ansvar for å delta i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging i konfliktrådsloven	29
6.4.5	Tiltak 3 – Samarbeidsplikt for statlig barnevern	31
6.4.6	Tiltak 4 – Velferdstjenestene får obligatoriske plikter i forbindelse med deltakelse i gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging	32
6.4.7	Tiltak 4a Plikt til å delta i ungdommens oppfølgingsteam	32
6.4.8	Tiltak 4b Det gis en særskilt ventetidsregel for de som gjennomfører ungdomsreaksjonene	33
7	Tiltak og behandlingstilbud for unge dømt for volds- og seksuallovbrudd	34
7.1	Innledning	34
7.2	Vurdering av dagens situasjon	34
7.2.1	Risiko, behov og mottakelighet hos ungdom kan vurderes gjennom strukturert profesjonell vurdering 34	
7.3	Relevante tiltak for å løse utfordringer knyttet til tiltak og behandlingstilbud i ungdomsplanene.....	35
7.3.1	Tiltak 5 – Innføring av strukturert profesjonell vurdering av risiko- og beskyttelsesfaktorer.....	35
7.3.2	Tiltak 5a – Gi konfliktrådene kompetanse i strukturert profesjonell vurdering av risiko- og beskyttelsesfaktorer og opplæring i utvalgte kartleggingsverktøy til bruk i ungdomsstraffesaker.....	36
7.3.3	Tiltak 5b – Gi oppdrag om å utrede når i straffesakskjeden strukturert profesjonell vurdering bør gjennomføres første gang	38
7.3.4	Tiltak 5c – Etablering av spisskompetansefunksjon i konfliktrådene	39
7.3.5	Tiltak 6 – Utarbeide sjekkliste for fremgangsmåte for mulig henvisning til spesialisthelsetjenesten. 40	
7.3.6	Tiltak 7 – At en oversikt over eksisterende tilbud innen statlig helse og barnevern rettet mot unges utøvelse av vold og skadelig seksuell atferd gjøres tilgjengelig for konfliktrådene, og styrke det tverrsektorielle samarbeidet om ungdomsreaksjonene.....	42
8	Vurdering av rådgivende enhet for russaker sin rolle i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging	44
8.1	Innledning	44
8.2	Gjeldende rett for rådgivende enhet for rus i kommunen	44
8.2.1	Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester	44
8.2.2	Konfliktrådsloven.....	45
8.3	Kan rådgivende enhet for russaker knyttes opp til den kommunale deltakelsen under ungdomsstraff og ungdomsoppfølging?	45
8.3.1	Oppmøte for rådgivende enhet	45
8.3.2	Ruskontroll	46
8.3.3	Kontaktpunkt for konfliktrådet.....	47
8.4	Tiltak 8	47
Del III – Avslutning		48
9	Samlet vurdering og anbefaling av tiltak	48
9.1	Flere tiltak må virke sammen.....	48
9.1.1	Tiltakene vil bidra til barnets beste.....	49
9.1.2	Tiltakene vil trygge tjenestene i sin deltakelse	49
9.2	Kostnadsvirkninger	50
9.3	Prioritering av tiltak	51
9.4	Forutsetninger for vellykket implementering.....	51
9.5	Evaluerings.....	52
9.6	Avslutning - Det gjelder få unge – men kan være viktig for de det gjelder	52
10	Litteraturliste.....	54
11	Vedlegg	56

Sammendrag

Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Helsedirektoratet (Hdir) fikk i 2022 et felles oppdrag om å utrede hindringer og muligheter for tverrsektorielt samarbeid og velferdstjenestenes deltakelse under gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging (ungdomsreaksjonene). Dette er det første oppdraget gitt av den tverrdepartementale kjernegruppen for utsatte barn og unge.

Vår erfaring er at samarbeidet mellom tre direktorater på tvers av justis- og velferdssektoren, har gitt stor gevinst. Vi har fått en omforent forståelse av problemene og hva som skal til for å løse dem. I tillegg mener vi dette samarbeidet vil gi gevinster også i oppfølging av utredningen og i videre utvikling av ungdomsreaksjonene og fremtidige tiltak som fører til at målgruppen får den hjelpen de trenger.

Direktoratene har sammen sett på årsaker til at for mange ungdommer som gjennomfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging ikke får hjelpen de har behov for og hva som skal til for at de skal få hjelpen de trenger. Kunnskapsinnhenting har vist at de tidligere identifiserte utfordringene fortsatt gjelder. Velferdstjenestene har fortsatt manglende kjennskap til ungdomsreaksjonene og sin rolle i disse reaksjonene. Direktoratsgruppen mener årsakene særlig kan knyttes til manglende presisering av ansvaret i lov og dessuten at det er få saker i året (ca. 500). Det er også fortsatt mangler og store geografiske ulikheter når det gjelder tilgang på tiltak for ungdom, særlig knyttet til vold, skadelig seksuell atferd, rus og psykisk helse. Dette skyldes dels de nevnte utfordringene knyttet til roller og ansvar, dels manglende kapasitet og ressurser, og i saker som gjelder ungdomsstraff for alvorlig volds- og/eller seksuallovbrudd, mener vi dette også kan skyldes at ungdommens risiko- og beskyttelsesfaktorer ikke systematisk er kartlagt med standardiserte og anerkjente verktøy.

Oppdraget er komplekst. Direktoratsgruppen har prioritert områder og tiltak som særlig treffer ungdom under straffegjennomføring, og områder der det ikke er igangsatt eller planlagt innsatser som vil kunne ta ned utfordringene. Vi har også måttet gjøre andre avgrensninger. I utredningen er det særlig sett på rettslige hindringer for at tjenestene deltar i ungdomsreaksjonene, og tiltak som kan avhjelpe disse hindringene. Utredningen er avgrenset mot temaer som behandles i revisjonen av konfliktrådsloven, ut over forslag om bedre forvaltningssamarbeid i ungdomsreaksjonene. Utfordringene knyttet til tiltak og behandlingstilbud i ungdomsreaksjonene er avgrenset til ungdom idømt ungdomsstraff for volds- og seksuallovbrudd. Vold og skadelig seksuell adferd er den største sakstypen og øker blant unge. Dette har store konsekvenser for ungdommen selv, den som blir utsatt for lovbruddene og for samfunnet. Innsiktsarbeidet har vist at spesielt denne målgruppen mangler tiltak og behandlingstilbud, og at dette særlig gjelder tilgang til de spesialiserte statlige tiltakene og tjenestene. Vi har derfor prioritert tiltak som har til hensikt å gjøre de spesialiserte tiltakene som finnes i dag mer tilgjengelig, fremfor en generell styrking av det kommunale eller statlige hjelpetilbudet.

Vi har avgrenset mot å se særlig på skole eller annet dagtilbud, da dette ikke har blitt trukket spesielt frem som en utfordring i innspillmøter, kartlegginger og samtaler med ungdommer. På grunn av flere igangsatte og planlagte innsatser på rusfeltet har vi avgrenset til kun å vurdere om de rådgivende enhetene for rusaker kan knyttes opp til den kommunale deltakelsen under ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, slik oppdraget særlig ba om.

Vi anbefaler tiltak som kan styrke velferdstjenestenes kjennskap til og forståelse for ungdomsreaksjonene og deres ansvar og oppgaver ved gjennomføringen av straffereaksjonene. Vi foreslår blant annet å tydeliggjøre ansvaret i konfliktrådsloven og at det utarbeides informasjonsmaterieell som utdypet ansvar og roller. Arbeidet skal gjøres i fellesskap av velferdstjenester og konfliktrådet. Dersom evaluering viser at tiltakene vi foreslår ikke er tilstrekkelig, bør det vurderes sterkere virkemidler, som nye rettigheter for ungdommene eller nye plikter for velferdstjenestene.

For å få de riktige tiltakene inn i ungdomsstraffen når unge er dømt for volds- og seksuallovbrudd mener vi at det er behov for mer systematisk og helhetlig kartlegging av denne gruppen og økt spisskompetanse i konfliktrådene på dette feltet. Vi foreslår derfor en innføring av standardiserte kartleggingsverktøy for vurdering av ungdommens risiko- og beskyttelsesfaktorer og en

spisskompetansefunksjon ved alle konfliktråd. Dette er viktig for å avdekke ungdommens behov og for å treffe med riktig tiltaksnivå i ungdomsplanen. Slike kartlegginger vil også i større grad synliggjøre hvilke velferdstjenester som bør delta i oppfølgingen av ungdommen. Sammen med en oversikt over eksisterende tiltak innen spesialisthelsetjenesten og statlig barnevern, fast tverrsektorielt samarbeid om ungdomsreaksjonene samt en sjekklister for fremgangsmåte for mulig henvisning til spesialisthelsetjenesten, mener vi dette vil bidra til at ungdom som gjennomfører ungdomsstraff for volds- og seksuallovbrudd, får individuelt tilpasset hjelp.

Vi foreslår at rådgivende enhet for russaker blir et kontaktpunkt som konfliktrådet kan samarbeide med på systemnivå, i vurderingen av hvilke rustiltak kommunen og spesialisthelsetjenesten kan tilby i forbindelse med en ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging.

Direktoratsgruppen foreslår følgende tiltak:

- Informasjonsmaterieell som vil bedre velferdstjenestenes kunnskap om ungdomsreaksjonene og som tydeliggjør deres rettslige forpliktelse til å delta
- Plikt for konfliktrådet til å samarbeide med velferdstjenestene
- Tydeliggjøring av velferdstjenestenes ansvar for å delta i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging i konfliktrådsloven
- Samarbeidsplikt for statlig barnevern
- Innføring av strukturert profesjonell vurdering av risiko- og beskyttelsesfaktorer i konfliktrådene og opplæring i utvalgte kartleggingsverktøy til bruk i ungdomsstraffesaker
- Gi oppdrag om å utrede når i straffesakskjeden strukturert profesjonell vurdering bør gjennomføres første gang
- Etablering av spisskompetansefunksjon i konfliktrådene
- Utarbeide sjekklister for fremgangsmåte for mulig henvisning til spesialisthelsetjenesten
- At en oversikt over eksisterende tilbud innen statlig helse og barnevern rettet mot unges utøvelse av vold og skadelig seksuell atferd gjøres tilgjengelig for konfliktrådene, og styrke det tverrsektorielle samarbeidet om ungdomsreaksjonene
- Rådgivende enhet for russaker blir et kontaktpunkt som konfliktrådet kan samarbeide med på systemnivå

Samtidig med arbeidet med utredningen, har direktoratsgruppen underveis levert innspill til to av tiltakene over. Det ene er forslag til lovbestemmelse om plikt for konfliktrådet til å samarbeide med velferdstjenestene. Dette er allerede fulgt opp og i all hovedsak inntatt som forslag i Prop. L 139 (2022-2023) som ble lagt frem for Stortinget 29. september. Det andre er vurderingen av rådgivende enhet for russakers deltakelse i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Tiltakene omtales også i rapporten.

1 Innledning

Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Helsedirektoratet (Hdir) fikk i 2022 et felles oppdrag om å utrede hvilke hindringer og muligheter som finnes for tverrsektorielt samarbeid og velferdstjenestenes deltakelse under gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging (ungdomsreaksjonene). Oppdraget er gitt av den tverrdepartementale kjernegruppen for utsatte barn og unge. Oppdraget er også en oppfølging av anbefaling fra direktoratenes rapport fra 2020; «*Barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminelle handlinger. Vurdering av utfordringsbildet og anbefalinger til departementets videre arbeid*».¹

I oppdraget legges det til grunn at for mange ungdommer som gjennomfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging ikke får den hjelpen de har behov for, og at det er utfordringer knyttet til den tverrsektorielle samhandlingen. Videre at det ikke er klart hva manglende deltakelse skyldes. Det kan for eksempel være manglende eller utydelige samarbeidshjemler, manglende innsikt i roller og oppgaver, manglende tiltak og behandlingstilbud for ungdom eller annet.

Direktoratene skal på bakgrunn av sin utredning foreslå tiltak for at unge som gjennomfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging skal motta hjelp og tjenester. Direktoratene skal vurdere både forslag til endringer i lovverk eller andre tiltak som kan føre til bedre praksis. I tillegg skal økonomiske og administrative konsekvenser av tiltakene vurderes, og det skal gjøres en prioritering mellom de foreslåtte tiltakene. Barn og ungdom skal involveres i arbeidet på egnet måte og andre direktorater/aktører bør trekkes inn og konsulteres underveis. Oppdraget peker særlig på KS, Utdanningsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

I oppdraget fremgår det også at arbeidet ses i sammenheng med endringer i velferdstjenestelovgivningen og arbeidet med etablering av rådgivende enheter for russaker i kommunene. Direktoratene er særskilt bedt om å vurdere om disse enhetene kan knyttes opp til den kommunale deltakelsen under ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.

Direktoratene har valgt å prosjektorganisere oppdraget, med en styringsgruppe bestående av avdelingsdirektører fra de tre direktoratene, og en prosjektgruppe bestående av to saksbehandlere fra hvert direktorat. Det ble ved oppstart utarbeidet et felles prosjektstyringsdokument. Sfk har ledet arbeidet.

Rapporten er delt inn i tre deler der del I inneholder beskrivelse og vurdering av dagens situasjon, utfordringer og årsaker, samt avgrensninger og prioriteringer. Del II omfatter en mer inngående vurdering av dagens situasjon for de områdene vi har prioritert og forslag til tiltak for å møte utfordringene. Del III avslutter rapporten med en samlet vurdering og anbefaling av tiltak. Direktoratene har vurdert det som tilstrekkelig å gjennomføre utredningen som en forenklet analyse.²

De viktigste gruppene som vil berøres av tiltakene vi utreder er ungdom som gjennomfører en ungdomsstraff eller en ungdomsoppfølging og velferds- og justissektoren, både statlig, kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

1.1 Metode og kunnskapsinnhenting

Det har vært uklart hva som er årsakene til utfordringene med tverrsektorielt samarbeid. Direktoratene har derfor gått gjennom tidligere forskning og rapporter på feltet, foretatt kartlegginger av saker, gjennomført innspillmøter og innhentet kunnskap direkte fra ungdom som er berørt for å undersøke omfang, aktualitet og årsak til utfordringene.

¹ Dette oppdraget følger særlig opp **anbefaling 12** «*Utrede nærmere forholdet mellom frivillighet/hjelp og straff/tvang i forbindelse med gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging*» og **anbefaling 15** «*Utrede nærmere hvordan sektorene på tvers, kan løse de tverrgående utfordringene i oppfølgingen av barn og unge som begår alvorlig kriminalitet og som ikke får nødvendige og koordinerte tjenester for å hindre at de begår gjentatt kriminalitet*».

² I følge DFØ er «en forenklet analyse en mellomting mellom en minimumsanalyse og en samfunnsøkonomisk analyse. Ved en forenklet analyse (og minimumsanalyse) skal du bare tallfeste og verdsette virkninger i kroner dersom informasjonen er lett tilgjengelig.» Hentet fra: <https://dfo.no/fagomrader/utredning/hvor-grundig-skal-du-utrede>

For fullstendig oversikt over rapporter som er brukt i utarbeidelsen av dette oppdraget vises til litteraturlisten i del III. Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk) har også gjort fire ulike kartlegginger av et utvalg av saker, se tabell 1 nedenfor.

Tabell 1 Sfk sine kartlegginger i utvalgte saker

Type kartlegging	Formål	Antall saker analysert
Tilfeldig utvalg og gjennomgang av saker fra 1. kvartal 2022	Oppdatert innsikt i type lovbrudd, ungdommens situasjon, tjenester og tiltak i planer og oppfølgingsteam, dokumentasjon i sakene osv.	41, av disse 23 ungdomsoppfølging og 18 ungdomsstraff
Overordnet kartlegging av saker om seksuallovbrudd ³ i 2020 og 2021	Innsikt i ungdommens situasjon, tjenester og tiltak i planer og oppfølgingsteam, dokumentasjon i sakene osv. for en mer tematisk avgrenset gruppe	91, av disse 44 ungdomsoppfølging og 47 ungdomsstraff
Tilfeldig utvalg av saker fra 2022, der ungdom er idømt ungdomsstraff for volds- og seksuallovbrudd	Gjennomgang av samtlige tilgjengelige dokumenter i lys av tema og spørsmål fra anerkjente verktøy for å belyse både risiko- og beskyttelsesfaktorer og se om de spesialiserte tiltakene var inne	Ti, av disse omhandler fem voldslovbrudd og fem seksuallovbrudd
Avsluttede ungdomsstraffesaker 2022	Gjennomgang av avsluttede ungdomsstraffesaker i 2022 for å få innsikt i ungdommens alder ved oppstart, under gjennomføringen og avslutning. Dette påvirker tilbud og tjenester de skal få.	72 ungdomsstraffesaker

Vi har til sammen hatt ni innspillmøter med ulike aktører. Dette har vært aktører som Barneombudet, representanter for kommunale myndigheter og tjenester, statlige tjenester, forskningsmiljøer og ungdomscoordinatorer og ledere fra konfliktrådene i hele landet. Se vedlegg 1 *Aktøroversikt for direktoratsgruppens kunnskapsinnhenting*. Formålet med innspillmøtene var å få deres erfaringer med straffereaksjonene og særlig knyttet til tiltak og oppfølgingsteam. Vi må ta noe forbehold på hvor mye vekt vi kan legge på innsiktene vi har fått da det var relativt få tjenester representert. Samtidig har innspillmøtene gitt oss viktig kunnskap.

I oppdraget er direktoratene bedt særskilt om at unge skal høres på egnet vis, jf. barns rett til å bli hørt i Barnekonvensjonen art.12. Det har vært vanskelig å rekruttere ungdommer. Til sammen har Sfk gjennomført fem intervjuer med unge i alderen fra 17 til 23 år. Alle var gutter, bosatt/oppvokst på ulike geografiske steder i Norge. Av disse hadde to fått ungdomsstraff og tre ungdomsoppfølging. I tre av sakene var skole aktivt inne, både i oppfølgingsteamet og som tiltak i ungdomsplanen, i de to andre var annet meningsfullt dagtilbud aktivt med. To av de fem vi snakket med hadde akkurat blitt ferdig med sine straffegjennomføringer og tre var under straffegjennomføring. Ved rapportskrivingens slutt har fire av fem gjennomført. I samtalen med ungdommene har det vært fokus på å høre deres erfaringer, både hva som har fungert bra og hva som kunne vært bedre. Vi har vært opptatt av om de har hatt eierskap til egen ungdomsplan og prosess, og om de selv har opplevd å få den hjelpen de trengte. I likhet med innspillmøtene må vi også her ta noe forbehold på informasjonen vi har innhentet da vi kun har snakket med et fåtall ungdommer. De har gitt oss verdifull informasjon og andre perspektiver enn de andre innspillene har gitt.

³ I rapporten omtales både *skadelig seksuell atferd* og *seksuallovbrudd*. Direktoratsgruppen understreker at det her er en viktig forskjell. Når vi omtaler *skadelig seksuell atferd* er dette rettet mot behandling av et hjelpebehov mens når vi omtaler *seksuallovbrudd* vises det til selve lovbruddet.

1.2 Mål for utredningen og tiltakene

Målet for utredningen er at barn og unge som gjennomfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging får de tjenester og tiltak de har behov for, og som bidrar til å forebygge nye lovbrudd. Vi har definert effektmål⁴ for å synliggjøre hva tiltakene vi utreder skal oppnå.

Direktoratsgruppen har definert følgende effektmål:

1. Det er tydelig for velferdstjenestene og konfliktrådet at velferdstjenestene er rettslig forpliktet til å delta i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.
2. Relevante velferdstjenester har nødvendig kunnskap om ungdomsreaksjonene, og samarbeid mellom tjenestene og konfliktrådet er godt forankret.
3. Ungdommer som gjennomfører ungdomsstraff for volds- og seksuallovbrudd, får individuelt tilpassede tiltak i sin straffegjennomføring.

Effektmålene kan også benyttes når en evaluerer tiltakene og om de har hatt ønsket effekt.

⁴ Effektmål tar utgangspunkt i målgruppene for tiltakene vi utreder.

Del I - Beskrivelse og vurdering av dagens situasjon, utfordringer og avgrensinger

I Prop. 139 L (2022-2023) *Endringer i konfliktrådsloven, straffeloven og straffeprosessloven mv. (Strafferettslige reaksjoner for ungdom og varetekt med elektronisk kontroll)* har regjeringen foreslått en rekke lovendringer for ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Proposisjonen ble lagt frem 29. september 2023, og skal behandles av Stortinget høsten 2023. Denne rapporten er derfor basert på gjeldende rett og høringsnotatene, men enkelte steder i rapporten kommenterer vi lovforslagene i lovproposisjonen særskilt.

2 Om straffereaksjonene og unge i konflikt med loven

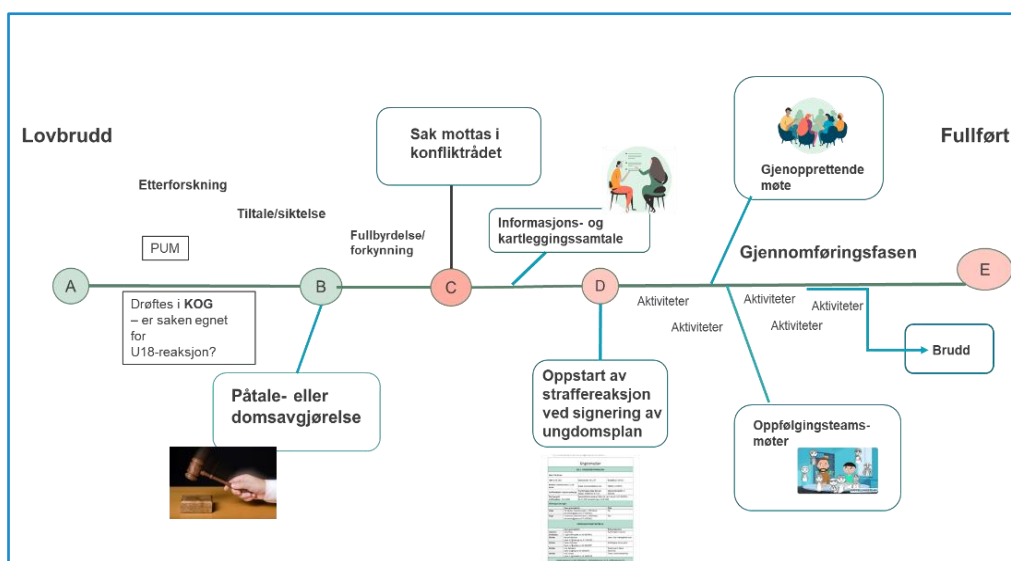
For å kunne foreslå løsninger og tiltak som skal forebygge at unge begår nye lovbrudd er det vesentlig å ha en god oversikt over omfang av straffereaksjonene og lovbruddene som begås. I tillegg er det vesentlig å kjenne til utfordringene mange av ungdommene lever med. Dette beskrives nedenfor.

2.1 Om ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging ble innført i 2014 og er straffereaksjoner i samfunn for ungdom som er mellom 15 og 18 år på gjerningstidspunktet. Det overordnede målet med ungdomsreaksjonene er å få til positiv endring slik at ungdommen slutter å begå lovbrudd. Konfliktrådet har ansvar for gjennomføringen av reaksjonene og de bygger på prinsippene om gjenopprettende prosess og tverretattlig oppfølging. Målgruppen for ungdomsstraff er ungdom som har begått "gjentatt eller alvorlig kriminalitet" og kan idømmes fra seks måneder opptil tre år. Ungdomsoppfølging retter seg mot ungdom som har begått ett eller flere lovbrudd og kan idømmes av domstolen og ilegges av påtalemyndigheten med varighet opptil ett år. Både ungdomsstraff og ungdomsoppfølging forutsetter at ungdommen har et oppfølgingsbehov og at de samtykker til reaksjonen. Konfliktrådet har om lag 500 nye saker hvert år.

Når konfliktrådet får en ny ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging, skal de straks sette i gang arbeidet med å forberede straffegjennomføringen, jf. konfliktrådsloven § 24. Det fremgår av forarbeidene at begrepet «straks» må forstås som umiddelbart og normalt i løpet av en uke.

Figuren under viser saksgangen i ungdomsreaksjonene. Vi beskriver dette nærmere nedenfor.



Før påtale- eller domsavgjørelse (A-B) kan en straffesak vurderes i konfliktrådets koordineringsgrupper (KOG). I KOG sitter relevante velferdstjenester, kriminalomsorgen, påtale og konfliktrådet. Formålet er å gi påtale en anbefaling av om saken egner seg til ungdomsstraff eller

ungdomsoppfølging. I denne vurderingen drøfter de oppfølgingsbehov og eventuelle tiltak. I mange saker anmodes det en personundersøkelse for mindreårige (PUM) som utarbeides av kriminalomsorgen. I domstolsbehandlingen kan det også innhentes en rettspsykiatrisk vurdering.

Når konfliktrådet mottar saken (C) innkalles ungdom og verge til en kartleggingsamtale. I forkant av samtalen gjør ungdomsordinator en vurdering av om tidligere kartlegginger er tilstrekkelige. Formålet med samtalen er å bli kjent med ungdommen, kartlegge ungdommens behov og ressurser, mulige deltakere til ungdommens oppfølgingsteam (familie, støttepersoner, venner og annet nettverk, fritid, skole og andre offentlige tjenester) og ungdommens ønsker og begrunnelser om deltakere i oppfølgingsteamet og tiltak i ungdomsplanen. Det er utarbeidet et nasjonalt kartleggings skjema som konfliktrådene kan bruke til samtalen. I tillegg har enkelte konfliktråd erfaring med å bruke et standardisert kartleggingsverktøy - PROFESOR (Protective and Risk Observations For Eliminating Sexual Offence Recidivism) i ungdomsstraffesaker hvor det er begått seksuallovbrudd.

Etter kartlegging og før ungdomsplanen er signert (D) samarbeider konfliktrådet med relevante tjenester om hvilke konkrete tiltak ungdommen trenger og hvordan tjenestene kan forplikte seg til å bidra.

Oppstart av straffegjennomføringen regnes fra signering av ungdomsplanen (D). Underveis i straffegjennomføringen (D-E) har oppfølgingsteamet ansvar for oppfølging, motivering og kontroll, og møtes jevnlig med ungdommen, som regel en gang i måneden. Dersom ungdommen ikke følger opp planen som forventet kan ungdomsordinator gjennomføre bruddsamtaler, som kan føre til justering av ungdomsplanen. Ved gjentatte brudd kan saken returneres til påtale eller domstol for en ny vurdering av straffereaksjon.

Under straffegjennomføringen jobber også konfliktrådet med å legge til rette for gjenopprettende møte(r). Målet er at ungdommen får mulighet til selv å håndtere og ta ansvar for egne handlinger og konflikter, og rette opp skade som er påført fornærmede og andre berørte av lovbruddet. Det jobbes også med andre gjenopprettende prosesser, som ikke nødvendigvis er knyttet til lovbruddet. Nordlandsforskning påpekte i følgeevalueringen i 2019 at ungdommene ofte har liv som er preget av brutte og/eller vanskelige relasjoner, og at det kan være store behov for gjenopprettende prosesser for å bygge trygge relasjoner. En viktig forutsetning for å hindre tilbakefall er å ha én god, trygg relasjon som kan være der når straffen er gjennomført.

2.2 Kjennetegn ved barn og unge i konflikt med loven

Barn og unge som begår kriminalitet har gjennomsnittlig dårligere oppvekst- og levekår enn andre. Mange av dem lever i familier der foreldre av ulike grunner ikke har mulighet til å ivareta barnas behov. Flere har hatt behov for å få hjelp av barnevernet. Foreldrene har i gjennomsnitt lavere utdanningsnivå, lavere inntekt og mottar oftere trygdeytelser. Foreldrene har også oftere vært straffet for kriminelle handlinger. Ungdommene har oftere dårligere skoleprestasjoner og de fleste er gutter. For de som har begått gjentatt kriminalitet, så er alle disse kjennetegnene enda tydeligere. De har en opphopning av levekårsproblemer og det er en særlig bekymring for barn og unge som begynner å begå lovbrudd tidlig.⁵ En betydelig andel unge som gjennomfører ungdomsreaksjonene, er selv registrert som fornærmede i andre anmeldte forhold.⁶

I 2021 bodde totalt 111 ungdommer på barnevernsinstitusjon under straffegjennomføringen, dvs. ca. 1/5 av ungdomssakene som konfliktrådene mottok i 2021. Dette fremkommer av en kartlegging Sfk gjennomførte våren 2022. Det kom frem at ungdom på barnevernsinstitusjoner ofte er særlig sårbare, kan ha liten tillit til hjelpeapparatet og tretthet når det gjelder hjelpere. For å få til positiv endring for denne gruppen pekte konfliktrådene på at det derfor var særlig viktig med samarbeid mellom konfliktråd og barnevernsinstitusjonene om individuelt tilpasset ungdomsplan.

2.3 Unge som får ungdomsstraff

Ungdommer som blir idømt ungdomsstraff har ofte begått mer enn ett straffbart forhold (2,8 forhold i snitt). De største sakstypene for ungdomsstraff i 2022 var vold (23 prosent, i hovedsak

⁵ Oslo Economics (2022): *Kjennetegn ved barn og unge som begår kriminelle handlinger og virkninger av straff*; Salto (2022) *Risiko og livssammenheng for unge kriminelle i Oslo. En ustødig grunnmur for mestring*.

⁶ Tilbakefallsrapportering i Sfk årsrapport 2020; Nøkleberg, M., Gundhus, H.O.I., Dyb, E., Lid, S. (2022): *Evaluering av SaLTO-samarbeidet: Forutsetninger for effektiv tverretattlig og tverrfaglig samarbeid*.

kroppskrenkelse og kroppsskade), seksuallovbrudd (20 prosent, i hovedsak voldtekt og seksuelt krenkende adferd/handling) og ran (10 prosent). I 2022 er lengden på ungdomsstraffesaker i snitt 1 år og fire måneder, med et spenn fra seks måneder til tre år.

En gjennomgang av alle avsluttede ungdomsstraffesaker i 2022, viser at ungdommene i gjennomsnitt er 17 år gamle ved siste lovbrudd (før de idømmes ungdomsstraff). Ytterpunktene er 15 år og 18 år og fem måneder ved gjerningstidspunkt.⁷ Utvalget viser at om lag halvparten av ungdommene er over 18 år når konfliktrådet mottar saken. Når ungdomsstraffen avsluttes, er ungdommene i gjennomsnitt 19 år og fire måneder. Ytterpunktene er fra 16 år til 22 år. I vår målgruppe er det dermed behov for tiltak både i tjenester for barn og unge, og tjenester for voksne.

I Sfk sin kartlegging av ti ungdomsstraffesaker, kom det frem at syv av ti hadde konstaterte traumer fra barndommen. Alle utenom én hadde en form for sosial støtte fra familie, men denne støtten varierte fra et stort nettverk til veldig få. Fire av ti bodde på barnevernsinstitusjon, og én var i ettervern i regi av barnevernet. Syv av ti hadde utfordringer med impulsivitet, og seks av ti hadde tydelige utfordringer med sinnemestring. I de fem voldssakene var rus en del av bildet. I alle sakene var skole eller dagtilbud inne med tiltak.

2.4 Medvirkning, relasjon og forpliktelse

Sfk har snakket med fem ungdommer om deres erfaringer. Det fremkom ikke store samarbeidsutfordringer i disse ungdommenes straffegjennomføringer. De beskrev straffegjennomføringer som forpliktet tjenestene til å delta, og oppfølgingsteam som fungerte til tross for at det kunne være noen utskiftninger underveis.

Samtlige vi har snakket med har trukket frem hvor viktig det har vært å få medvirke og delta i planleggingen og utforming av ungdomsplanen og oppfølgingsteamet. Det ble også trukket frem hvor viktig det var for dem at oppfølgingsteamet ble et lite team. Et eksempel på medbestemmelse var å få lov til å bestemme å ha med seg en fritidsaktivitet inn i straffegjennomføringen, som bestod av frivillig arbeid, og som vedkommende hadde drevet med over tid. Det å trekke inn skole, slik at straffegjennomføringen kunne bistå til å skape gode, solide rammer i hverdagen der det lett kunne skli litt ut ble også påpekt. En av ungdommene vi snakket med gjennomførte en lengre ungdomsstraff, her var vedkommende sin erfaring at straffegjennomføringen hadde forpliktet helse i større grad. Når ting ikke fungerte var det viktig å bli lyttet til og å få muligheten til å medvirke underveis til å justere ungdomsplanen.

Alle vi har snakket med trekker frem viktigheten av å få ha med personer som de har en relasjon til. Det relasjonelle har både vært knyttet til å ha foreldre med, men også tillitspersoner i enten skole, politiet eller fra fritidsarena. Ungdomskordinator trekkes også frem som en viktig støtteperson og tillitsperson.

«Hadde også ungdomskordinator som sparket meg i rævvva, utfordret og pushet meg i de riktige tidspunktene. De tøffe samtalene har vært viktige. Ungdomskordinator har vært ærlig, ektefølt og naturlig, viser forståelse for meg som person.»

I flere av samtalene trekkes det frem at det er viktig å se fremover. At samtidig som oppfølgingsteamet skal ramme de inn, må de også fungere som et «heia-lag», som også oppmuntrer og løfter frem når man er lei eller ting blir vanskelig.

⁷ Ved idømmelse av flere forhold samtidig, begått både før og etter fylte 18 år, vil retten kunne idømme ungdomsstraff dersom de mest alvorlige forholdene er begått før fylte 18 år jf. Prop. 139 L (2022-2023) kapittel14.2.

3 Gjeldende rett for velferdstjenestenes deltakelse i ungdomsreaksjonene

Når en ungdom skal gjennomføre ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging er det ofte behov for at flere velferdstjenester deltar inn med relevante tjenester og tiltak. Nedenfor beskrives hvordan dette er regulert juridisk i dag, herunder problemstillinger knyttet til samtykke og frivillighet innenfor en strafferettslig ramme.

3.1 Konfliktrådslovens regulering av velferdstjenestenes deltakelse i ungdomsreaksjonene

Ved innføring av straffereaksjonene forutsatte Justis- og beredskapsdepartementet at velferdstjenestene skal delta med relevante tjenester og tiltak i straffegjennomføringen og delta i ungdommens oppfølgingsteam. Det fremgår av Prop.57 L (2013–2014) Lov om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven) punkt 10.6.1.3 s.66 at:

«Godt samspill mellom aktørene i straffesakskjeden og øvrige statlige og kommunale tjenesteytere er en forutsetning i den foreslåtte reaksjonen. Tiltakene og deler av oppfølgingsplanen gjennomføres lokalt ved hjelp av kommunale tjenesteutøvere, skole, og barneverntjeneste, men også ved statlige og regionale tjenesteutøvere som spesialisthelsetjenesten og videregående skole. Ungdomsoppfølgingen forutsettes å gjøre bruk av de samme ressursene og samarbeidsstrukturene som er utviklet for å gjennomføre ungdomsstraffen, og som igjen bygger på erfaringene med oppfølgingsteam, der dette har vært praktisert. Dette er ressurser og rettigheter den unge vil kunne ha krav på uavhengig av om vedkommende har begått kriminalitet, men som kan ha særlig stor betydning i en rehabiliteringsprosess.»

Justis- og beredskapsdepartementet la til grunn at ansvaret for å tilby og yte velferdstjenester fulgte av velferdstjenestenes egne tjenestelover. Velferdstjenestenes ansvar for å delta med relevante tiltak og tjenester i straffegjennomføringen ble imidlertid ikke presisert i konfliktrådsloven.

Kapittel 4 i konfliktrådsloven er bygd opp i samsvar med en forløpsbeskrivelse av gjennomføringen av en ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Nedenfor er en gjennomgang av konfliktrådsloven kapittel 4 og de reglene som direkte eller indirekte berører velferdstjenestenes ansvar for å delta med relevante tjenester og tiltak i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.

Det følger av konfliktrådsloven § 24 andre ledd at:

«Ungdomsstormøtet ledes av en ungdomsadministrator som skal sikre at relevante aktører er representert. Dette kan være representanter fra kriminalomsorgen, skole, barneverntjeneste, helse- og omsorgstjenesten eller andre med tilknytning til domfelte, siktede, fornærmede eller til saken.»

Bestemmelsen sier at det er ungdomsadministrators oppgave å sikre at relevante aktører er representert. Den hviler på en forutsetning fra lovgivers side om at velferdstjenestene har ansvar for å være representert i ungdomsstormøte hvis de er relevante. Ansvaret er ikke direkte uttalt i bestemmelsen.

Det følger videre av konfliktrådsloven § 25 første ledd at ungdomsstormøtet skal utforme en ungdomsplan. Bestemmelsen nevner eksempler på hva planen "blant annet kan gå ut på". De fleste tiltakene er av kontrollerende art, og ikke av frivillig rehabiliterende karakter. Noen tiltak nevnt i bestemmelsen er også formulert på en måte som er lite gjenkjennelig for velferdstjenestenes formål med egne tjenester og tiltak, eks. konfliktrådsloven § 25 bokstav b - *delta i kriminalitetsforebyggende programmer eller andre tilsvarende tiltak.*

Justis- og beredskapsdepartementet har i Prop. 139 L (2022-2023)⁸ foreslått endringer slik at bestemmelsen i større grad reflekterer tiltak fra velferdstjenesten, eksempelvis nevnes behandling i første ledd. Det foreslås også en innledende setning som får fram at ungdomsplanen «skal tilpasses

⁸ Prop. 139 L (2022-2023): *Endringer i konfliktrådsloven, straffeloven og straffeprosessloven mv. (strafferettslige reaksjoner for ungdom og varetekt med elektronisk kontroll).*

ungdommens konkrete og individuelle behov for tiltak som kan bidra til å forebygge ny kriminalitet.» Videre foreslås det en ny «sekkebetegnelse» med «hensiktsmessige tiltak som er egnet til å ivareta ungdommens behov og motvirke ny kriminalitet.»

Det følger av konfliktrådsloven § 26 at det skal etableres et oppfølgingsteam som har ansvar for å gjennomføre tiltakene fastsatt i ungdomsplanen. Om velferdstjenestenes deltakelse sier bestemmelsen:

«Oppfølgingsteamet har ansvaret for å gjennomføre tiltakene fastsatt i ungdomsplanen. Oppfølgingsteamet ledes av ungdomskoordinatoren og består ellers av domfelte eller siktede, domfelles eller siktetes verger og andre som har oppgaver i forbindelse med gjennomføringen av ungdomsplanen. Ungdomskoordinatoren kan også anmode andre med tilknytning til domfelte, siktede eller saken om å delta. Ved ungdomsstraff er representanter fra kriminalomsorgen og politiet obligatoriske deltakere i oppfølgingsteamet.»

Av bestemmelsen kan utledes en regel om at de velferdstjenestene som har relevante oppgaver deltar i oppfølgingsteamet, men at deltagelse i teamet ikke er obligatorisk. Motsetningsvis har kriminalomsorgen og politiet plikt til å delta i oppfølgingsteamet i alle saker. Bestemmelsen er ikke foreslått endret i proposisjonen.

3.2 Velferdstjenestelovens regulering av deres deltakelse i ungdomsreaksjonene

Begrepet «velferdstjenestelover» brukes i denne rapporten som en felles betegnelse på de lovene som regulerer velferdstjenestenes ansvar for å yte velferdstjenester. Ansvaret for velferdstjenestene er lagt til kommune, fylkeskommune og stat. Konfliktrådsloven er ikke en velferdstjenestelov, og i drøftingen under er det brukt et begrepsmessig skille mellom velferdstjenestelovene og konfliktrådsloven.

Ved innføring av konfliktrådsloven kapittel 4 om ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, var lovgivers vurdering at velferdstjenestene skulle oppfylle sitt ansvar for å delta med relevante tiltak og tjenester, i samsvar med de regler som følger av velferdstjenestenes alminnelige tjenestelover.

Velferdstjenestenes ansvar for å delta i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er ikke særskilt regulert i de enkelte velferdstjenestelovene. Ansvaret for å tilby tjenester og tiltak i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging følger av de alminnelige reglene om ansvar, oppgaver og samarbeid i disse lovene. Når det gjelder ruskontroll, følger det av helsepersonelloven § 12 tredje ledd at helsepersonell har en plikt til å ta rusprøver når ungdomskoordinator anmoder om dette i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.

Ved gjennomføring av tjenester og tiltak har velferdstjenestene selv ansvar for forsvarlig tjenesteytelse, herunder hvordan den enkelte tjeneste og tiltak bør innrettes og tilrettelegges for å oppfylle den enkelte ungdommens behov. Samarbeidsplikten på systemnivå og individnivå forutsetter at det samarbeides til det beste for ungdommen om et helhetlig og koordinert tjenestetilbud.

Ansvaret for å yte tjenester til ungdom som gjennomfører ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging er hverken større eller mindre enn hva som gjelder ellers. Det er det individuelle behovet og hastegraden som på alminnelig måte er førende for når og hvordan tjenestene yter relevant hjelp til ungdommen. For eksempel innen helsetjenesten vil ungdom som gjennomfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging prioriteres etter alminnelige lovfestede og/eller ulovfestede prioriteringskriterier. Tildeling og utførelse av tjenester skjer på bakgrunn av individuell vurdering av behov, eventuelt på bakgrunn av tvangsvedtak.

Velferdstjenestene har selvstendig ansvar for å foreta faglige vurderinger av hvilke tjenester og tiltak som er relevant å tilby ungdommer som er idømt ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging. Brukermedvirkning står sentralt. Konfliktrådet kan ikke overprøve faglige eller prioriteringsmessige vurderinger av aktuelle tjenester som tilbys eller hvordan de gjennomføres. Samtidig hviler modellen med ungdomsstraff og ungdomsoppfølging på en presumpsjon fra lovgivers side om at velferdstjenestene deltar med relevante tjenester og tiltak innenfor rammene av ungdomsreaksjonen og dets formål.

Velferdstjenestene vurderer selv hvordan de best kan oppfylle og organisere sin deltagelse i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. For eksempel vurderer de selv, i dialog med ungdomsordinator og andre relevante aktører, om det er hensiktsmessig å delta fast i oppfølgingsteamet.

3.3 Samtykke og frivillighet innenfor en strafferettslig ramme

Lovgiver vurderte ved vedtagelsen av konfliktrådsloven kapittel 4 at samtykke til ungdomsreaksjonene ikke kommer i konflikt med samtykkekravet i velferdstjenestelovgivningen siden tiltakene i ungdomsplanen er avhengig av ungdommens løpende samtykke til tiltak og tjenester. Justis- og beredskapsdepartement har i Prop. 139 L (2022-2023),⁹ understreket at flere av tiltakene som kan inngå i en ungdomsplan vil være avhengig av samtykke etter relevant særlovgivning. Ungdommen kan når som helst trekke sitt samtykke til et tiltak som står i oppfølgingsplanen.

Å ta et tiltak inn i ungdomsplanen forutsetter at den enkelte tjeneste både har vurdert at ytelsen bør gis ut fra faglige kriterier, og at det foreligger samtykke fra ungdommen som oppfyller samtykkekravene i den enkelte velferdstjenestes lovverk. Når ungdommen ikke samtykker til å starte opp et tiltak, så kan ikke tiltaket være en del av straffegjennomføringen. Det er imidlertid ikke noe til hinder for at velferdstjenestene forsøker å motivere ungdommen til å starte. Å være aktivt oppsøkende, tilby tjenester og motivere for å ta imot hjelp er ikke brudd på samtykkereglene, men tvert imot i samsvar med god praksis og prinsippet om å forsøke frivillighet før tvangstiltak.

Å motivere ungdommen skal ikke gå på bekostning av ungdommens autonomi eller være utilbørlig på noen måte, men skal skje i samsvar med god brukermedvirkning og involvering på ungdommens premisser. Der ungdommen på tross av motivering ikke ønsker et tiltak, så er ikke tiltaket aktuelt for planen.

Hvis ungdommen motsetter seg et tiltak underveis i straffegjennomføringen, til tross for at tjenesten har forsøkt å motivere ungdommen til å fortsette med tiltaket, vil samtykket anses å være trukket.

Manglende oppmøte fra ungdommens side skal rapporteres til konfliktrådet, og vil i utgangspunktet anses å være brudd etter konfliktrådsloven kapittel 4. Det betyr ikke at straffereaksjonen skal avsluttes, men at dette må håndteres ut fra reglene om vilkårsbrudd. Da vil konfliktrådet innkalle ungdommen til samtale og avklare årsaker til manglende oppfølging av tiltak, og hva som blir riktig vei framover.

Både i forbindelse med brudd og ellers, er det rom for at man finner alternative tiltak gjennom dialog mellom ungdom, verge, tjenester og konfliktrådet. Kanskje fungerer det ikke at ungdommen går på skole. Da er det mulig å endre tiltaket til annet dagtilbud, så lenge formålet med tiltaket er det samme.

Innsiktsarbeidet har vist at enkelte aktører har motstand mot å delta i straffegjennomføringen ut fra et prinsipielt synspunkt om at man ikke ønsker å være en del av en straff. Dette er ikke et rettslig hinder for velferdstjenestenes deltakelse, men snarere et hinder som bør avhjelpes via tydeliggjøring av gjeldende rett og pedagogiske virkemidler. Det avgjørende etter gjeldende rett er etter direktoratgruppens vurdering hvorvidt ungdommen i den konkrete saken samtykker til at tjenesten inkluderes som tiltak i ungdomsplanen og hvorvidt det i den enkelte sak anses å være faglig forsvarlig og riktig å delta i straffereaksjonen. Formålet med straffereaksjonene er å bidra til rehabilitering av ungdommen og å forhindre nye lovbrudd. Dette er også i tråd med velferdstjenestenes overordnede formål; å sikre relevant hjelp og bistand til ungdommen. God dialog mellom velferdstjenesten, konfliktrådet, ungdommen og verge er sentralt for å avklare om og på hvilken måte tjenesten bør delta.

3.4 Velferdstjenestelovens plikt til samarbeid, samordning og koordinering

For å styrke oppfølgingen av utsatte barn, unge og deres familier ble det med virkning fra 1. august 2022 innført endringer og nye bestemmelser i helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven, psykisk helsevernloven, tannhelsetjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven, barnevernsloven, barnehageloven, opplæringsloven, privatskoleloven, sosialtjenesteloven, NAV-loven, kritesenterloven, familievernkontorloven og integreringsloven.

⁹ Prop. 139 L (2022-2023): *Endringer i konfliktrådsloven, straffeloven og straffeprosessloven mv. (strafferettslige reaksjoner for ungdom og varetekt med elektronisk kontroll)*.

Velferdstjenestene har plikt til å samarbeide uten at samarbeidet er knyttet til en enkelt sak (samarbeid på systemnivå) og plikt til å samarbeide i enkeltsaker (samarbeid på individnivå) når samarbeid er nødvendig for å gi tjenestemottaker et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Det er også lovfestet en samordningsplikt for kommunen til å sørge for at den enkelte tjenestemottaker får et samordnet tjenestetilbud. Samordningsplikten gjelder når tjenestene har plikt til å samarbeide på individnivå.

Samarbeidsplikt gir ikke det enkelte barnet eller den enkelte ungdommen en individuell rettighet til at tjenestene samarbeider. Det fattes ikke enkeltvedtak om samarbeid og det er heller ikke klageadgang. En tydelig plikt for tjenestene til å samarbeide vil likevel gi et rettslig grunnlag for oppfølging gjennom for eksempel tilsyn. Dersom tjenestene ikke ivaretar plikten til å samarbeide, kan barn, unge og deres familier varsle statsforvalteren.

Velferdstjenestens samarbeidsplikter omfatter også barn under straffegjennomføring. Kommunale tjenesteutøvere som skole og barnevernstjeneste og statlige og fylkeskommunale aktører som spesialisthelsetjenesten og videregående skole, er forpliktet til å delta i oppfølgingen av ungdom som gjennomfører ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging, se konfliktrådsloven § 26, jf. Prop. 100 L (2020-2021). I forarbeidene uttaler departementene blant annet at et godt samarbeid mellom aktørene i straffesakskjeden og statlige og kommunale velferdstjenester er en forutsetning for å gi ungdommen et helhetlig og samordnet tjenestetilbud når de er under straffegjennomføring, og for å kunne forebygge ny kriminalitet etter endt straffegjennomføring.

Barn og unge med behov for langvarige og koordinerte tjenester har rett til å få utarbeidet individuell plan etter reglene i helse- og omsorgstjenesteloven § 7-1, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5, psykisk helsevernloven § 4-1, pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5 og barnevernsloven § 15-9, sosialtjenesteloven § 28 og NAV-loven § 15. Reglene om rett til individuell plan etter disse lovbestemmelsene er utdypet i forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester. Forskriften har blant annet regler om tjenestemottakerens rettigheter, innholdet i individuell plan, ansvarsavklaring og samarbeid mellom de ulike velferdstjenestene.

Mange av ungdommene som gjennomfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging har rett til koordinator eller barnekoordinator etter pasient- og brukerrettighetsloven §§ 2-5 b og 2-5 c. Koordinatoren er blant de sentrale aktørene som har samarbeidsplikt etter gjeldende regelverk. Retten til koordinator og barnekoordinator etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 7 gjelder selv om ungdommen har en ungdomskoordinator som følger opp ungdomsplanen. Der det er oppnevnt koordinator eller barnekoordinator vil denne koordinatoren ha et samordningsansvar for det samarbeidet velferdstjenester har rundt ungdommen.

Retten til koordinator bidrar til å sikre at ungdommen får oppfylt sin rett til koordinerte helse- og omsorgstjenester og andre velferdstjenester både før, under og etter gjennomføring av en ungdomsreaksjon og at det er fremdrift i arbeidet med individuell plan. Ungdomskoordina-tors oppfølging er begrenset til den tiden straffereaksjonen varer. For den langsiktige hjelpen og samarbeidet rundt ungdommen er det derfor av stor verdi at det kartlegges om ungdommen har rett til koordinator. Når ungdommen har rett til koordinator eller barnekoordinator etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 7 er denne koordinatoren og ungdomskoordinator derfor naturlige samarbeidspartnere. Koordinerende enhet i kommunen er ansvarlig for oppnevning av koordinator og barnekoordinator.

3.4.1 Særlig om samarbeidsplikt for statlig barnevern

I 2021 bodde, som nevnt, ca. 1/5 av ungdommene som gjennomførte ungdomsstraff/ungdomsoppfølging på barnevernsinstitusjon under straffegjennomføringen.

Samarbeidsbestemmelsene i barnevernsloven § 15-8 retter seg direkte mot barnevernstjenestene, og det kan ikke utledes en samarbeidsplikt for statlig barnevern av § 15-8. Det er likevel tilfeller hvor statlig barnevern vil ha en plikt til å samarbeide med kommunal barnevernstjeneste eller andre tjenesteytere. En plikt til å samarbeide kan blant annet utledes av forsvarlighetskravet, jf. barnevernsloven § 1-7. Å ivareta den daglige omsorgen for et barn på vegne av barnevernstjenesten eller barnets foreldre innebærer en plikt for institusjonen til å samarbeide dersom det er nødvendig for å gi barnet et forsvarlig tilbud.

3.4.2 Særlig om samarbeidsplikt for konfliktrådet

Konfliktrådsloven har ikke en tilsvarende bestemmelse om samarbeidsplikt som velferdstjenestelovene har fått. Justis- og beredskapsdepartementet foreslo i høringsnotat i 2020 en endring i konfliktrådsloven § 25 tredje ledd som forplikter konfliktrådet til et aktivt samarbeid med andre offentlige instanser:

For å bidra til en helhetlig oppfølging av ungdommen, skal konfliktrådet tilrettelegge og gjennomføre ungdomsstraff og ungdomsoppfølging i samarbeid med andre offentlige instanser. Konfliktrådet skal legge til rette for at samarbeidende instanser kan yte sine lovbestemte tjenester til ungdommen.

Direktoratsgruppen har i brev av 13. januar 2023 foreslått en annen utforming av konfliktrådets samarbeidsplikt. Denne er beskrevet i kapittel 6 under tiltak 2a. I Prop. 139 L (2022-2023) er det foreslått endringer som i større grad harmoniserer bestemmelsen i konfliktrådsloven med øvrige bestemmelser i velferdslovgivningen.

4 Beskrivelse av utfordringsbildet

Kunnskapsinnhenting har vist at de overordnede identifiserte utfordringene knyttet til tverrsektoriell samhandling og mangel på tiltak i straffegjennomføringen fortsatt er gjeldende. Dette kapittelet presenterer direktoratsgruppens vurdering av hva vi mener er hovedutfordringene og hva som er hovedårsakene til utfordringene.

Oppsummert viser kunnskapsinnhenting at utfordringene på feltet er:

- At velferdstjenestene har manglende kjennskap til ungdomsreaksjonene og sin rolle i disse og det er derfor behov for avklaring og tydeliggjøring av velferdstjenestenes roller og deltakelse inn i straffereaksjonene.
- At det mangler tiltak for ungdom særlig knyttet til rus, vold og skadelig seksuell atferd og psykisk helse, og det er geografisk ulikhet.
- At det ikke systematisk foretas en helhetlig kartlegging og strukturert profesjonell vurdering av ungdommens risiko- og beskyttelsesfaktorer når unge gjennomfører ungdomsstraff.

4.1 Velferdstjenestene mangler kjennskap til ungdomsreaksjonene og sin rolle i disse

En av årsakene til utfordringer med tverrsektorielt samarbeid er at ungdomsreaksjonene er lite kjent blant velferdstjenestene. Dette skaper usikkerhet knyttet til ansvar, roller, oppgaver og plikten til å delta inn i straffereaksjonene. Det er også problematisert om mangel på tilgjengelige ressurser gjør at det er vanskelig for velferdstjenester å prioritere deltakelse i ungdomsreaksjonene. Nordlandsforsknings følgeevaluering peker på dette og at det medfører blant annet at det kan være krevende å få satt sammen et oppfølgingsteam.¹⁰

Under innspillmøtene trakk både konfliktrådene og samarbeidspartnere frem at en viktig suksessfaktor for smidig samarbeid var at tjenestene hadde vært involvert i straffereaksjonene tidligere og dermed kjente godt til innholdet i reaksjonene og hva som var forventet mv. Ungdomskoordinatorene opplever at det nærmest er et ubegrenset behov for å informere om straffereaksjonene til samarbeidspartnere. Det ble også trukket fram at det varierte i hvilken grad det var etablert formelle samarbeidsstrukturer på systemnivå mellom konfliktrådet og aktuelle tjenester.

Direktoratsgruppen mener at en årsak til at tjenestene mangler kunnskap om ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er at det er få saker (til sammen ca. 500 nye saker per år), og sakene er spredt over hele landet. Det er derfor mange samarbeidsaktører som aldri har vært eller vil bli involvert i

¹⁰ Andrews m. fl. (2019): *Mellom hjelp og straff – fungerer nye straffereaksjoner for ungdom etter intensjonen*, Nordlandsforskning rapport nr: 2/19

straffereaksjonene. I tillegg gjør utskiftning av ansatte både innenfor tjenestene og i oppfølgingsteamene at kjennskap til og erfaringer med straffereaksjonene forvitrer.

Ved innføring av ungdomsreaksjonene vurderte ikke lovgiver om det ville være hensiktsmessig å tydeliggjøre i konfliktrådsloven ansvaret for velferdstjenestenes deltagelse i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Lovgiver vurderte for eksempel ikke om ansvaret for velferdstjenestene til å delta burde nedfelles i en felles ansvarsbestemmelse som tydeliggjorde velferdstjenestenes ansvar, eller om ansvaret på annen måte burde komme prinsipielt til uttrykk i konfliktrådsloven. Lovgiver vurderte heller ikke om det burde innføres en formålsbestemmelse som kunne bidra til at velferdstjenestene gjenkjente formålet med egen tjenesteutøvelse. Økonomiske og administrative konsekvenser av deltagelsen ble heller ikke utredet. Barneombudet påpekte også at det ikke ble gjort en tilstrekkelig konsekvensutredning da straffereaksjonene ble innført i 2014, og at velferdstjenestenes deltakelse i reaksjonene ikke var tilstrekkelig utredet.

Kunnskapsinnhenting gjennom innspillmøtene og gjennomgang av ungdomsplanene, bekrefter at det er behov for avklaring og tydeliggjøring av velferdstjenestenes roller og deltakelse inn i straffereaksjonene.

4.2 Utfordrende å balansere frivillighet og straff

En annen årsak til manglende deltagelse fra velferdstjenestene er at straffereaksjonene må balansere mellom ulike hensyn som frivillighet og straff. Se kapittel 3 og 6 for nærmere beskrivelse og utredning om dette.

Som nevnt i kapittel 3.3 har mange kommuner og andre aktører fremhevet viktigheten av frivillighet som avgjørende premiss for å komme i posisjon til å hjelpe ungdommen. De understreker at de ikke er en del av en straffesakskjede og at deres tjenester ikke har straff som formål. Konfliktrådene har over tid erfart at deltakere til oppfølgingsteam har stilt spørsmål om, og på hvilken måte, de kan delta inn i straffegjennomføringen når deres tjenester er basert på frivillighet. Dette ble også bekreftet som en utfordring under innspillmøtene. Blant annet viste spesialisthelsetjenesten til at det er krevende å skulle delta i en straffereaksjon når deres tjenester i stor grad er frivillige og formålet er å yte hjelp, ikke straff. All behandling i psykisk helsevern skal i utgangspunktet være frivillig og hjemlet i § 2-1 i Psykisk helsevernloven. Dette kan medføre at spesialisthelsetjenestene – psykisk helsevern for barn og unge vurderer at utredning og behandling ikke kan gis som tiltak i ungdomsstraff. Selv om spesialisthelsetjenesten påpekte at det er krevende å delta i en straffereaksjon trakk de også frem at de kan og har et mandat til å jobbe med ungdommens motivasjon til å samtykke til tiltakene i ungdomsplanen.

Det ble også påpekt av Nordlandsforskning at straffereaksjonene står i «*brytningspunktet mellom hjelp og straff, det vil si mellom to aspekter som bygger på ulike rasjonaliteter*».¹¹ Dette handler blant annet om at hjelp og straff bygger på ulike hensyn, hvor rettssikkerhet og likebehandling er viktige hensyn innen straffebehandling, mens hjelp krever individuell og fleksibel tilnærming. Disse ulike hensynene utfordres i velferdstjenestens deltagelse og utforming av tiltak i ungdomsplanen.

Ulike hensyn og formål trekkes også frem i Skippervik sin artikkel fra 2019 «Barnevernstiltak i straffegjennomføring – eit ukomplisert samspel?»¹² Artikkelen viser til at «*ungdomsreaksjonane i si pedagogiske form, med fokus på utøvar sine behov og rehabilitering, vil vere eit nyttig straffealternativ for mange unge som ved denne «sosiale fotlekkja» får moglegheit til samordna tenester*».¹³ Artikkelen trekker samtidig frem at barnevernstjenestenes hjelpetiltak og straffegjennomføring har grunnleggende ulike formål, selv om det å bidra til rehabilitering av en ungdom overordnet sett må anses å være til barnets beste. Velferdstjenestene er basert på frivillighet, og selv om ungdommen samtykker til de enkelte tiltakene i ungdomsplanen, kan det stilles spørsmål ved hvor reelt samtykket er når det skjer som del av en straffegjennomføring. Skippervik trekker frem at skillet mellom tvang og straff må være tydelig og at dette i bunn handler om tillit til systemet, både tillit til rettsstaten og barnevernstjenesten. Hun viser videre til at det er en risiko for at rettskonsekvensene ikke er

¹¹ Andrews m. fl. (2019): *Mellom hjelp og straff – fungerer nye straffereaksjoner for ungdom etter intensjonen*, Nordlandsforskning rapport nr: 2/19

¹² Skippervik, L.J.B. (2019). *Barnevernstiltak i straffegjennomføring – eit ukomplisert samspel?* Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål, 17(4)

¹³ Skippervik, L. J. B. (2019)

oversiktlig for partene og at det er en fare for at samfunnets ønske om å gi helhetlig hjelp går på bekostning av rettssikkerheten og at barneverntjenestens rolle blir uklar.

Utfordringene handler om i hvilken grad samtykke til tiltak fra tjenestene kan anses å være frivillige når det skjer som en del av en straff, og hvor konsekvensene av å ikke lenger følge opp et tiltak vil kunne innebære brudd på straffegjennomføringen. Likeså at ulike faglige vurderinger og arbeidsmåter kan oppleves å stå i konflikt med hverandre. Eksempelvis påpekte flere under innspillsmøtene at tjenestene er basert på tillit, og det kan oppleves å skade relasjonen med ungdommen og utfordre muligheten for å ivareta hjelpeaspektet når det skal rapporteres tilbake til ungdomskordinator og oppfølgingsteam. Det kom også frem usikkerhet rundt hvilken informasjon som kan og bør deles.

4.3 Ungdom får ikke tilgang på relevante tiltak og behandlingstilbud

Nordlandsforskning konkluderte i sin følgeevaluering av ungdomsreaksjonene i 2019 med at kombinasjonen tett individuell oppfølging og bruk av gjenopprettende prosess er en god tilnærming til målgruppen. Videre påpekte de at en forutsetning for å lykkes med ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er at kommunale og statlige tjenester tilbyr nødvendige tiltak og deltar i ungdommens oppfølgingsteam.¹⁴ Samtidig trakk de frem at dette i mange tilfeller ikke skjedde. Dette gjaldt særlig tiltak knyttet til rus- og voldsproblematikk, men også tiltak knyttet til meningsfylt dagtilbud og psykiske helseproblemer. Ifølge Nordlandsforskning kan mangler på tilgang til tiltak i ytterste konsekvens føre til at ungdom ilegges ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging uten at det er mulig å få laget en individuelt tilpasset ungdomsplan ut fra ungdommens behov.

Utfordringer med manglende tiltak trekkes også frem i Bufdir m.fl. (2019)¹⁵ og FHI (2020) «Barn, unge og kriminalitet».¹⁶ Det påpekes at det er tiltakshull særlig for unge som begår kriminalitet eller er i kriminelle miljøer. Likeså trekkes det frem at det er utfordrende at de evidensbaserte tiltakene som tilbys i Norge i for liten grad når ut til de som kunne hatt nytte av dem. Videre vises det til at det er en utfordring å bygge opp og tilby tiltakene i deler av landet med spredt bosetning og lange avstander. Dette utfordringsbildet har også konfliktrådene rapportert over lengre tid.

Direktoratsgruppen har fått bekreftet at mange av de samme utfordringene fortsatt gjelder. I innspillsmøtene kom det frem at det fortsatt mangler tiltak knyttet til psykisk helse, vold, rus og i tillegg tiltak for å forebygge skadelig seksuell atferd. Sfk sin kartlegging av ti ungdomsstraffesaker, viste at det var flere utfordringer med manglende tiltak fra helse og barnevern. Eksempelvis var det ingen av de fem ungdommene dømt for voldslovbrudd som fikk tilbud om sinnemestring (i regi brøsetmodellen). Det var én som fikk sinnemestringskurs i regi av barnevernet,¹⁷ og én som hadde samtaler hos psykisk helsevern for barn og unge (PHBU).¹⁸ Av de fem ungdommene dømt for seksuallovbrudd var det kun én som fikk et behandlingstilbud, resten fikk samtaler/veiledning i regi av friomsorgen eller politiet. I én av disse ti sakene ble det i forbindelse med domstolsbehandlingen og rettspsykiatrisk vurdering oppdaget at ungdommen hadde en lett utviklingshemming. I denne saken ble det ikke gitt tiltak i regi av spesialisthelsetjenesten. Sfks gjennomgang av 91 saker om volds- og seksuallovbrudd fra 2020 og 2021 viste at 15 prosent av ungdommene som hadde begått slike lovbrudd hadde lett utviklingshemming eller nevroutviklingsforstyrrelser som ADHD og/eller autismespekteret. I likhet med innsikt fra kunnskapsinnhentingene trekker FHI (2020) *Hurtigoversikt - Forekomst og behandling av atferdsforstyrrelser*¹⁹ at det er flere som har behov for behandling enn de som faktisk mottar behandling.

Innspillsmøtene og gjennomgangen av ungdomsplaner fra første kvartal 2022 viste at det er store variasjoner i hvilke tjenester som deltar i oppfølgingsteam, som kan føre til variasjon i tiltak. Gjennomgangen viste også at spesialiserte tiltak i liten grad inngikk i ungdomsplanene. Dette gjaldt særlig helsetjenester og i noen grad barnevern. Det kan skyldes blant annet at tilbudet ikke er godt nok kjent, og at det er geografiske ulikheter i tilgangen på kunnskapsbasert spesialisert hjelp og kompetanse.

¹⁴ Andrews m. fl. (2019): *Mellom hjelp og straff – fungerer nye straffereaksjoner for ungdom etter intensjonen*, Nordlandsforskning rapport nr: 2/19

¹⁵ Bufdir m. fl. 2019: *Barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminelle handlinger. Vurdering av utfordringsbildet og anbefalinger til departementenes videre arbeid*.

¹⁶ Aase m. fl. (2020): *Barn, unge og kriminalitet*, FHI

¹⁷ Barneverntjenester tilbyr ikke sinnemestring, utenom fem barneverntjenester som i 2021 tilbød ART

¹⁸ Inkludert i dette er BUP

¹⁹Nøkleby m. fl. (2020): *Hurtigoversikt - Forekomst og behandling av atferdsforstyrrelser*, FHI

Det kom også frem i innspillsmøtene at tilgjengeliggjøring av tiltak ofte står og faller på personavhengige forhold. Ungdomskoordinatorene trakk frem at det er krevende til enhver tid å klare å holde seg oppdatert på hva som finnes, og hva som er tilgjengelig. Videre tyder innspillene på at tjenestene anstrenger seg for å gi et tilbud utenfor sine nærområder, men dette er som oftest avhengig av kapasitetssituasjonen når behovet oppstår. Flere oppga at etterspørselen jevnt over overgår kapasiteten i tilbudet. Dette medfører at hjelpen ikke alltid er tilgjengelig innen ønsket tidsramme. Ungdomsplanens varighet er forholdsvis kort (maks 1-3 år). Tiltak som iverksettes sent i planperioden vil kunne ha liten innvirkning på formålet om å rehabilitere ungdommen innenfor ungdomsplanens varighet. Det kan bety at de ikke kommer i gang med behandling eller annen relevant oppfølging innen ungdomsplanen utløper. Det at unge ikke er garantert likeverdig behandlingstilbud på tvers av landet, er en utfordring uavhengig av straff. Det er imidlertid ekstra problematisk at straffen får ulikt innhold av disse grunnene.

En annen utfordring som kom frem er at unge som har begått volds- og seksuallovbrudd enten ikke blir vurdert, og/eller ikke kommer inn til og mottar spesialiserte tiltak fra helse. Direktoratgruppen har fått innspill om at henvisning til vurdering av rett til helsehjelp i psykisk helsevern for barn og unge (PHBU) eller Habiliteringstjenesten for barn og unge (HABU) avvises med begrunnelse i at volds- og seksuallovbrudd ikke er nevnt i prioriteringsveilederen som psykiske helsetilstander/habiliteringstilstander med behov for utredning og eventuell behandling. Dette kan tyde på uklarhet i fortolkningen av prioriteringsveilederen og prioriteringsforskriften som stadfester at alle henviste pasienter skal vurderes for rett til helsehjelp, uavhengig av type sykdom eller lidelse de henvises for.²⁰

Disse funnene underbygger viktigheten av kartlegging for å finne riktig tiltak, og ikke minst underbygger det behovet for å koble helse og barnevernet på straffereaksjonene.

4.4 Ungdom under ungdomsstraff får ikke en helhetlig kartlegging av sine risiko- og beskyttelsesfaktorer

For at ungdom under ungdomsstraff skal få den hjelpen de trenger, og at straffen skal forebygge nye lovbrudd, er det avgjørende at ungdom får individuelt tilpassede tiltak. Tiltakene må være rettet mot å redusere ungdommens risikofaktorer og styrke ungdommens beskyttelsesfaktorer.²¹ Dette fordrer at ungdommens kriminogene (faktorer knyttet til risiko for gjentakelse) og ikke-kriminogene behov (andre faktorer av betydning for funksjon og livskvalitet) er tilstrekkelig kartlagt og vurdert. En slik praksis er ikke systematisk implementert i dag. Barne- og ungdomskriminalitet må forebygges og følges opp av tiltak som anerkjenner de sammensatte utfordringene som disse barna og ungdommene lever med. Unge med høyere risikonivå bør motta mer intensive tjenester enn de med lavere risikonivå. Intensive tiltak kan bidra til å øke alvorlig problematferd hvis de benyttes overfor ungdom med lav risiko.²²

FHI (2020)²³ trekker også frem at intervensjoner er mer effektive jo flere risiko- og beskyttende faktorer som kan bli identifisert og påvirket (henholdsvis redusert/elimineret og forsterket/økt). Det er behov for å få en egen oversikt over eksisterende gode og relevante kartleggingsverktøy for identifisering av aktuelle risikofaktorer og barn/unge i høy risiko for alvorlige atferdsproblemer. Aktuelle verktøy må valideres i en norsk kontekst, og dersom gode alternativer mangler bør nye verktøy utvikles.²⁴

Viktigheten av å benytte standardiserte kartleggingsverktøy for å vurdere risiko- og beskyttelsesfaktorer, basert på foreliggende forskning, ble også trukket frem i NOU 2008: 15 *Barn og straff*. NOUen anbefalte at alle ungdommer det tas ut tiltale mot bør underlegges en kartlegging før saken pådømmes av en domstol. Utvalget mente videre at en strukturert kartlegging av risiko med håndteringstiltak bør foreligge så tidlig i straffeprosessen som mulig og vurderes som det mest hensiktsmessige for ungdommen og bruk av ressurser. Utvalget vurderte konfliktrådet, barnevernstjenesten eller kriminalomsorgen som aktuelle organer for å utføre kartleggingen, og påpekte at det vil være nødvendig med opplæring i bruken av kartleggingsverktøy uavhengig av hvilket organ

²⁰ <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/prioriteringsveiledere/aktuell-informasjon-om-lov-og-forskrift-for-prioriteringsveilederne>

²¹ Aase m. fl. (2020): *Barn, unge og kriminalitet*, FHI

²² Aase m. fl. (2020): *Barn, unge og kriminalitet*, FHI; Johansen m. fl. (2023): *Barn og unge som utøver alvorlige handlinger mot andre*, FHI

²³ Aase m. fl. (2020): *Barn, unge og kriminalitet*, FHI

²⁴ Aase m. fl. (2020): *Barn, unge og kriminalitet*, FHI

oppgaven ble lagt til. Justisdepartementet gikk ikke videre med dette i behandlingen av NOUen, men viser i Prop. 135 L (2010-2011) til disse vurderingene gjort av utvalget. I Prop. 135 L (2010-2011) fremgår det at departementet mener det er unødvendig å innføre det nye begrepet «kartlegging» og skriver at «det er mer naturlig å bygge videre på den eksisterende og godt innarbeidede betegnelsen «personundersøkelse»». Videre mente departementet det var viktig å skille mellom en personundersøkelse før reaksjonsfastsettelse og behovskartlegging før straffegjennomføring påbegynnes. De mente at personundersøkelsen før reaksjonsfastsettelse ikke bør være mer omfattende enn den allerede er og at kartlegging skal skje i dialog med ungdommen og handle om ungdommens bakgrunn, behov og muligheter. De drøfter ikke videre kartleggingens innhold etter reaksjonsfastsettelse.

Direktoratsgruppen mener det er behov for å se på dette på nytt i lys av innsiktene fra kunnskapsinnhenting og nyere forskning og kunnskap om hvordan slik kartlegging bør gjøres i dag. Se kapittel 7 for nærmere omtale om dette.

4.5 Ungdom med rusutfordringer

Rus har vært løftet fram som en hovedutfordring, og som et område med forbedringspotensial i samarbeidet mellom velferdstjenestene og mellom velferd- og justissektoren.

Det er særlig fem utfordringer som peker seg ut:

1. Det er ulike oppfatninger om, og praksis for, hvem som kan *gjennomføre* ruskontroll av unge, hvem som skal *bekoste* ruskontroll som inngår i ungdomsplaner, samt for lite kunnskap om effekt av rusprøver (se kapittel 8.3.2).
2. Det er varierende tilgang på relevante rustilbud til unge i konflikt med loven, og flere steder mangler tiltak *på rett nivå* for å svare ut de unges ulike rusutfordringer.
3. Tjenester og aktører med ruskompetanse og/eller innsikt i de unges russituasjon kan motsette seg å bidra i gjennomføring av ungdomsreaksjonene ettersom de opplever at dette står i konflikt med egne faglige arbeidsmodeller (frivillighet vs. straff, kontroll vs. omsorg – se kapittel 4.2).
4. Det er vanskelig for konfliktrådet å få *oversikt* over det lokale tjenestetilbudet og relevante rustiltak.
5. *Tid* er en sentral utfordring i å skaffe unge med rusutfordringer i konflikt med loven rett hjelp.

Innspillsmøtene har pekt på at det i kjølvannet av rusreformen har oppstått en usikkerhet blant noen tjenester. Denne usikkerheten handler om hvem som nå har ansvar og myndighet til å ta tak i ungdom som har begått lovbrudd og samtidig har en rusutfordring. Det gjelder både kontrollerende tiltak (rusprøver) og frivillige forebyggende og behandlende tiltak. Her er det store variasjoner i hvorvidt og hvordan disse brukes i ungdomsreaksjonene. Det er også variasjoner i hvem som betaler for ruskontroll, om kapasiteten i tiltakene er der når hjelpen trengs og om hjelpen er godt nok tilpasset den enkelte unges rusutfordringer. Uklarheter og ulikheter innebærer at ungdommer ikke får den hjelpen de trenger og at det blir rettsulikhet for unge i ungdomsreaksjonene på tvers av landet.

Mange av ungdommene som gjennomfører en ungdomsreaksjon har rusutfordringer uavhengig av om de er straffet for dette. De har også ofte behov for andre typer tiltak i sin ungdomsplan utover tiltak mot rus. I innspillsmøtene har det kommet frem at å hjelpe ungdom med avrusning *først*, kan være en forutsetning for at de unge skal kunne nyttiggjøre seg de øvrige tiltakene i ungdomsplanen. Rusfrihet kan også være et kriterie for å få tilgang på tiltak og tjenester. I rapporten «Rus og menneskerettigheter» viser NIM til en undersøkelse gjort av Riksrevisjonen i 2021 som viste at behandlingstilbudet til ungdom med samtidige rusproblemer og psykiske lidelser ikke er godt nok, og at dette tilbudet i mange kommuner enten mangler eller ikke har tilstrekkelig kapasitet. De peker i tillegg på at mange av ungdommene får behandling tilpasset voksne. Dette er ikke forenelig med de forpliktelser staten har etter barnekonvensjonen artikkel 24 og artikkel 33.

I innspillsmøtene er det kommet frem at det mangler både forebyggende lavterskeltiltak, avrusningstiltak, behandling for unge med lettere rusutfordringer og egnede institusjonsplasser for unge med komplekse rusutfordringer. Det er også pekt på at det er et stort spenn i hvor alvorlige rusutfordringer ungdommene har. Dette understreker behovet for et tilstrekkelig variert og tilgjengelig tilbud av rustiltak for unge, slik at rett hjelp kommer på plass tidsnok til å bli en effektiv brikke i ungdomsplanen. Dette igjen forutsetter at relevante tjenester er kjent med sitt ansvar for å bidra med sine tiltak når unge gjennomfører en ungdomsreaksjon. Tjenestene må ha tillit til at deres faglige arbeid og skjønn kan utøves innenfor rammene av ungdomsplanen, alternativt parallelt med denne dersom dette er mer hensiktsmessig.

5 Tilstøtende prosesser og avgrensinger

En rekke igangsatte og planlagte prosesser kan bidra til å oppnå oppdragets mål.²⁵ De mest relevante beskrives kort nedenfor. Deretter presenteres øvrige avgrensinger og prioriteringer.

5.1 Konfliktrådsloven endres

Justis- og beredskapsdepartementet sendte i 2020 og 2022 på høring en rekke endringer blant annet i konfliktrådsloven. Flere av disse endringene vil være relevant for dette oppdraget dersom de blir vedtatt. Det er foreslått å fjerne noen av de formelle samtykkekravene, og at dette blir erstattet med vurdering av egnethet og at ungdommens mening skal tillegges vekt. Konfliktrådets koordineringsgrupper foreslås å lovfestes. Det var også foreslått å regulere nærmere deling av informasjon mellom de ulike aktørene som deltar i straffegjennomføringen. Ungdommens rettsikkerhet er også foreslått styrket blant annet ved at det innføres en klageadgang, og at ungdommen i større grad får krav på advokatbistand.

Som tidligere nevnt ble i Prop. 139 L *Endringer i konfliktrådsloven, straffeloven og straffeprosessloven mv. (strafferettslige reaksjoner for ungdom og varetekt med elektronisk kontroll)* lagt frem 29.september.

5.2 Utfordringene påvirkes av andre prosesser i forvaltningen

Helsedirektoratet har et pågående arbeid med Helhetlig strategi og planmessig utvikling av arbeidet rettet mot barn, unge og voksne som står i fare for eller som har begått vold eller seksuelle overgrep (anbefaling 4 i rapporten). Hdir er også oppdragsgiver for et prosjekt i Helse Fonna HF. I perioden 2021–2023 skal det etableres et veilednings- og behandlingstilbud for barn og unge (opp til 25 år) som har kognitive funksjonsnedsettelse og problematisk eller skadelig seksuell atferd innen spesialisthelsetjenesten for habilitering for barn og unge (HABU). Målet er at alle HABU-ene skal kunne tilby kunnskapsbasert utredning og behandling til målgruppen, eventuelt med veiledning fra sin regionale ressursenhet/-team om skadelig seksuell atferd. Vurdering av rett til helsehjelp i spesialisthelsetjenesten gjøres i henhold til prioriteringsveiledere.²⁶ Helsedirektoratet har også et pågående oppdrag med å revidere prioriteringsveilederne. De skal fortsatt ikke dekke alle tilstander som det henvises for, men direktoratsgruppen har spilt opp at volds- og seksuallovbrudd bør komme tydeligere frem. Dette kan gjøre at de spesialiserte tjenestene blir mer tilgjengelig for konfliktrådets målgruppe.

Det jobbes med en ny opptrappingsplan om vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner. Sfk har spilt inn forslag om at unge mistenkte for vold og overgrep bør avhøres på Statens barnehus, på lik linje som unge fornærmede.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) ivaretar anbefalinger som omhandler tverrsektoriell oversikt over tiltak, intervensjonsteam og kartlegging/screening (anbefaling 6, 7 og 8) fra direktoratenes rapport (2020). Bufdir har vurdert at disse anbefalingene ikke følges opp konkret, men at de ivaretas i en rekke løpende prosesser og oppdrag. Disse er blant annet standardisert forløp for utredning i sentre for foreldre og barn, retningslinjer for omsorgsendrende tiltak, støtte til undersøkelser i barnevernet som gis gjennom barnevernfaglig kvalitetssystem og kompetansehevingstiltak som understøtter barnevernsreformen. Bufdir skal følge opp den nye bestemmelsen i barnevernsloven § 15-1 om kommunens ansvar for å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsproblemer, herunder at kommunestyret skal vedta en plan for dette forebyggende arbeidet. Bufdir jobber også med oppdrag om å styrke kvaliteten av barnevernets oppfølging av familier berørt av vold og seksuelle overgrep.

I tillegg samarbeider Bufdir og Hdir om å støtte de regionale helseforetakene i å videreutvikle og implementere verktøy for å avdekke omsorgssvikt og barnemishandling. Bufdir fikk i statsbudsjettet for 2023 styrket bevilgning til de spesialiserte hjelpetiltakene i Bufetat, med særlig fokus på de områder av

²⁵ Barn og unge som gjennomfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging får de tjenester og tiltak de har behov for, og at tiltakene bidrar til å forebygge nye lovbrudd.

²⁶ Prioriteringsveiledere: Psykisk helsevern for barn og unge, Habilitering av barn og unge i spesialisthelsetjenesten, Psykisk helsevern for voksne, tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB) og Habilitering av voksne i spesialisthelsetjenesten

landet som har dårlig eller ingen dekning. Som omtalt i vedlegg 3²⁷ er dagens tilbud av spesialiserte hjelpetiltak i Bufetat faglig godt og relevant for utredningens målgruppe, men ikke geografisk likeverdig på tvers av landet. Styrkingen fra og med 2023 vil gi bedre dekning i Nordland (som har vært uten slikt tilbud fra Bufetat tidligere) samt noe kapasitetsøkning på Vestlandet.

Hdir og Bufdir har også hatt et felles oppdrag om å følge opp funn i *Omsorg og rammer. Når barn trenger mer* fra Helsetilsynet (rapport 9/2019). Rapporten knytter seg til unge i Norge under offentlig omsorg med så alvorlige atferdsuttrykk, rettet mot seg selv og/eller andre, at de ikke kan gis tilstrekkelig behandling innenfor rammene av dagens tilbud i barnevern eller psykisk helsevern – men som samtidig har omfattende behov for langvarig hjelp fra begge sektorer. Selv om denne målgruppen ikke er identisk med målgruppene for direktoratsgruppens oppdrag, er det mange felles trekk både i utfordringsbildet og potensielt i relevante tiltak.

Barnevernsinstitusjonsutvalget ble oppnevnt av regjeringen 22. juni 2022. Utvalgets mål har vært å utrede institusjonsbarnevernet og gi tydelige forslag til endringer som gjør at barn som i dag blir flyttet til institusjon, får bedre hjelp. Utvalget leverte sin NOU 2023: 24 *Med barnet hele veien. Barnevernsinstitusjoner som har barnas tillit*, 26. oktober 2023.

Flere offentlige utredninger og tilsyn har vist at de ulike velferdstjenestene i mange saker ikke samarbeider godt nok. Som nevnt i kapittel 3.4 er det med virkning fra 1. august 2022 vedtatt bestemmelser om samarbeid, samordning, barnekoordinator og individuell plan i 14 velferdstjenestelover. Om endringer i lovene vil resultere i at barn, unge og deres familier opplever mer helhetlig og koordinerte velferdstjenester skal evalueres av NTNU Samfunnsforskning over en femårsperiode. Evalueringen ferdigstilles våren 2027.

I stortingsmeldingen om forebyggings- og behandlingsreformen for rusfeltet, som legges frem i 2024, vil regjeringen også omtale rusbehandling og oppfølgingstilbud til barn og unge. Tjenestetilbudet til barn og unge med rusmiddelproblematikk ses imidlertid også i tett sammenheng med innretning og tiltak i opptrappingsplanen for psykisk helse, for eksempel lavterskeltilbud, FACT ung mv. Gjennom reformen vil regjeringen styrke det rusforebyggende arbeidet blant barn og unge, og utvikle et nasjonalt program for rusforebyggende arbeid. Som en første fase av dette arbeidet har Helsedirektoratet fått i oppdrag å etablere en faggruppe som skal utvikle innhold og struktur for programmet, og gi anbefalinger om virksomme tiltak, metoder og verktøy. Videre har flere etater i etatssamarbeidet for utsatte barn og unge har i tildelingsbrevene for 2023 fått et oppdrag om tverrsektorielt rusforebyggende arbeid.

5.3 Forskning kan gi ny innsikt om ungdomsreaksjonenes virkninger

Det pågår et større forskningsprosjekt ved Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) kalt «*Seksuell vold i unges nære relasjoner – utsatte, utøver og institusjonelle rammer.*» Forskningsprosjektet omfatter en studie om ungdomssaker i konfliktrådet som omhandler seksuallovbrudd som har foregått i en nær relasjon. Det er forventet at resultatene som omhandler delstudiet om konfliktrådene vil ferdigstilles i løpet av 2023.²⁸

Oslo Economics og Proba samfunnsanalyse har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet igangsatt et forskningsarbeid for å fremskaffe mer oppdatert informasjon om bruk og virkninger av gjenopprettende prosess og ungdomsreaksjonene. Forskningsarbeidet skal leveres 1. desember 2024.

5.4 Avgrensinger og prioriteringer

Meningsfylt dagtilbud, i form av enten skole, praksis eller arbeid er avgjørende beskyttende faktorer. Likeså er positive sosiale nettverk og liknende tiltak som bygger opp under mestring i hverdagen nødvendige byggeklosser for god livsutvikling. Gjennom nevnte kunnskapsinnhenting og i samtale med de fem ungdommene har ikke tiltak knyttet til dagtilbud eller skole generelt blitt trukket frem som en utfordring å få tilgang på. Vi har derfor avgrenset oppdraget mot å særlig se på dette. Sfk har hatt to samarbeidsmøter med Arbeids- og velferdsdirektoratet (Audir) og Utdanningsdirektoratet (Udir) underveis i prosjektperioden. I disse møtene ble det pekt på at det er de generelle tiltakene om

²⁷ Vedlegg 3 Oversikt over eksisterende tilbud innen statlig helse og barnevern rettet mot unges utøvelse av vold og skadelig seksuell atferd

²⁸ <https://www.nkvts.no/prosjekt/seksuell-vold-i-unges-naere-relasjoner-utsatte-utover-og-institusjonelle-rammer/>

individuelt tilpasset skoletilbud som er behovet for vår målgruppe. Samarbeid om utvikling av meningsfylt skole- og dagtilbud følges blant annet opp i etatssamarbeidet for utsatte barn og unge.

Vi har vurdert rettslige hindringer for at velferdstjenestene blir med i straffereaksjonene og tiltak som kan avhjelpe disse. Vi har avgrenset mot problemstillinger som behandles i nevnte revisjon av konfliktrådsloven, med unntak av forslag knyttet til bedre forvaltningssamarbeid i ungdomsreaksjonene. Direktoratene har imidlertid sett hen til de foreslåtte endringene i vurderingen av behov for nye lovbestemmelser. Vi har ikke prioritert å gå nærmere inn på utfordringer knyttet til informasjonsdeling da det var foreslått en ny lovbestemmelse knyttet til dette. Etter behandling i høringene til endringer i konfliktrådsloven, har departementene valgt å ikke gjøres disse endringene og konkludert med at dette må utredes nærmere.²⁹

Direktoratsgruppen vurderer både rettslige og pedagogiske virkemidler. Vi konsentrerer oss om tiltak som kan styrke velferdstjenestenes kjennskap og forståelse for straffereaksjonene og deres ansvar og oppgaver ved gjennomføringen av straffereaksjonene. Et hovedtema er å vurdere hvilket potensial for forbedring som ligger i implementering av gjeldende rett, tydeliggjøring av gjeldende rett og endring av gjeldende rett. Tiltak på lovsiden vurderes i kombinasjon med hva pedagogiske virkemidler kan bidra med for å oppnå dette formålet.

Når det gjelder utfordringer knyttet til tiltak har vi avgrenset til å utrede tiltak og behandlingstilbud for ungdommer idømt ungdomsstraff for volds- og seksuallovbrudd fordi dette er de største sakskategoriene for ungdomsreaksjonene. Konsekvensene av denne typen lovbrudd, både menneskelige og for samfunnet er også svært store. Innsiktsarbeidet peker på at det er denne målgruppen som særlig mangler tiltak og behandlingstilbud. For unge som begår slike alvorlige lovbrudd kan det være en forhøyet risiko for tilbakefall til kriminalitet, og mange vil ha behov for spesialisert tiltak og meningsfylt dagtilbud. Vi prioriterer derfor å utrede statlige tiltak knyttet til volds- og seksuallovbrudd. Videre mener vi at hvis vi klarer å løse utfordringene for denne avgrensede målgruppen vil det ha en positiv effekt for andre sakstyper hos konfliktrådet, inklusiv de som begår mindre alvorlig volds- og seksuallovbrudd. Selv om utfordringsbildet viser at det mangler tiltak, har vi ikke prioritert å utrede utvikling av nye tiltak eller styrking av eksisterende tiltakstilbud. Det pågår utvikling av tiltak på feltet, særlig innenfor skadelig seksuell atferd og psykisk helse og styrking av eksisterende tiltakstilbudet vil ikke nødvendigvis treffe de få ungdommene som ilegges straffereaksjonene.

Rus er fortsatt en av hovedutfordringene når det gjelder tiltak og behandlingstilbud. Vi har likevel valgt å avgrense til kun å svare på deloppdraget om å vurdere om rådgivende enhet for russaker kan knyttes opp til den kommunale deltakelsen under ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, se nærmere om dette i kapittel 8. Bakgrunnen for dette er de allerede igangsatte prosesser og innsatser på rusfeltet, blant annet har som nevnt flere direktorater i etatssamarbeidet for utsatte barn og unge fått et større felles oppdrag som en presisering av oppdrag gitt i etatenes tildelingsbrev for 2023 om tverrsektorielt rusforebyggende arbeid.

Del II - Vurdering av dagens situasjon og relevante tiltak for å løse utfordringene

6 Det tverrsektorielle samarbeidet og vurdering av gjeldende rett

²⁹ Prop. 139 L (2022-2023): *Endringer i konfliktrådsloven, straffeloven og straffeprosessloven mv. (strafferettslige reaksjoner for ungdom og varetekt med elektronisk kontroll)*.

6.1 Innledning

I dette kapittelet ser vi nærmere på om velferdstjenestenes ansvar for å delta i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er tilstrekkelig regulert. Basert på gjeldende rett beskrevet i kapittel 3 og utfordringsbildet beskrevet i kapittel 4 vurderer direktoratsgruppen tiltak for å løse identifiserte utfordringer knyttet til det tverrsektorielle samarbeidet.

6.2 Menneskerettslige forpliktelser

Tilgang på tiltak for ungdom kan ses i et rettighetsperspektiv. Det er flere bestemmelser i barnekonvensjonen som understreker betydningen av å utvikle treffsikre, tilgjengelig og virksomme tiltak. Barnekonvensjonen artikkel 40 gir barn som har begått lovbrudd rett til å bli behandlet på en måte som fremmer barnets reintegrering. Ungdomsreaksjonene er nettopp ment å styrke ungdommens rehabilitering og reintegrering ved at det skal settes inn tiltak som skal bidra til å få til en positiv endring hos den enkelte. Barnekonvensjonen artikkel 40 forutsetter imidlertid at de tiltakene som settes inn er relevante og virksomme ut fra ungdommens behov, enten det er fra helsetjenesten, barnevernstjenesten eller andre. Dette er også i tråd med barnekonvensjonen artikkel 3 og Grunnloven § 104, som sier at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger som berører barn.

For de ungdommene som har behov for behandling fra helsetjenesten, gir barnekonvensjonen artikkel 24 ungdommene rett til å få tilgang på adekvat behandlingstilbud. Det forutsetter at både kommunale og spesialiserte helsetjenester er tilgjengelig og at det er mulig å raskt få oversikt over hvilke tjenester som finnes.

Samtidig har staten en forpliktelse til å fremme fysisk og psykisk rehabilitering og sosial reintegrering av et barn som har vært utsatt for misbruk mv. jf. artikkel 39.

6.3 Vurdering av dagens situasjon gjeldende rett

6.3.1 Vurdering av konfliktrådslovens regulering av velferdstjenestenes deltakelse i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

Direktoratsgruppen vurderer at velferdstjenestenes ansvar for å delta med relevante tjenester og tiltak i ungdomsreaksjonene ikke er blitt tilstrekkelig tydelig nedfelt i konfliktrådsloven. Vårt innsiktsarbeid tilsier at det er en sammenheng mellom manglende presisering av velferdstjenestenes ansvar for deltagelse i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging i konfliktrådsloven og manglende deltagelse i faktiske saker (og manglende kjennskap til ungdomsreaksjonene). Kjernen i dette er at velferdstjenestene oppfatter at det er et uklart handlingsrom og uklare forventinger til deres deltagelse.

Selv om velferdstjenestene direkte og indirekte fremstår som sentrale aktører i ungdomsreaksjonene i konfliktrådsloven, mangler loven en tydelig angivelse av det ansvaret som lovgiver i medhold av forarbeidene til konfliktrådsloven forventer at velferdstjenestene skal ta ved gjennomføring av ungdomsreaksjonene.

6.3.2 Vurdering av konfliktrådslovens regulering av krav til samarbeid og koordinering

I dag er det ikke noen bestemmelse i konfliktrådsloven som regulerer forvaltningssamarbeid tilsvarende de nye samarbeidsbestemmelsene som retter seg mot velferdstjenestene og som trådte i kraft 1. august 2022. Direktoratsgruppen mener det gir en svakere rettslig forankring av samarbeidet i straffereaksjonene.

Formålet med samarbeidsplikt på systemnivå i velferdstjenestelovene, er særlig å legge til rette for samarbeid på individnivå. Godt samarbeid i enkeltsaker på tvers av sektorer forutsetter at velferdstjenestene har tilstrekkelig kunnskap om andre sektors ansvar og oppgaver og har etablerte samarbeidsstrukturer og rutiner.

I innsiktsarbeidet har direktoratsgruppen erfart at manglende kunnskap og ulik forståelse av roller og ansvar ved gjennomføring av straffereaksjonene, kan være en årsak til at det i mange tilfeller er utfordrende å få med velferdstjenestene i straffereaksjonene. En samarbeidsplikt i konfliktrådsloven som i størst mulig grad er utformet på tilsvarende måte som samarbeidsbestemmelsene i velferdstjenestelovene, kan være egnet til å styrke samarbeidet. Dette kan bidra til at både konfliktrådet og velferdstjenestene tar større ansvar for å kjenne hverandres tjenester og tiltak.

Det er foreslått en bestemmelse om forvaltnings samarbeid i konfliktrådsloven i Prop. 139 L (2022-2023), og det vises til kapittel 6.4.2.1 om den nærmere utformingen av denne bestemmelsen.

6.3.3 Vurdering av velferdstjenestelovens regulering av velferdstjenestenes deltakelse i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

Ingen av velferdstjenestelovene presiserer ansvaret for å delta i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Lovene bidrar dermed ikke til å klargjøre velferdstjenestenes ansvar for å delta. Tvert imot mener direktoratsgruppen at lovenes overordnede og generelle innretninger kan bidra til å opprettholde misforståelser om at frivillighet og samtykke hindrer velferdstjenestene fra å delta innenfor rammene av en straffereaksjon. Det er ingen tydelige koblinger mellom velferdstjenestelovene og konfliktrådsloven i lovverket. Dermed hviler lovgivningsteknikken på at velferdstjenestene får kjennskap til konfliktrådsloven kapittel 4 uten hjelp av krysskoblinger i lovverket.

Oppsummert mener vi at det kan fremstå uklart, på tvers av regelverkene, hvordan tjenestene parallelt skal imøtekomme krav og prinsipper i eget lovverk og det ansvaret som er forutsatt i forarbeidene til konfliktrådsloven. Et eksempel er dilemmaer i grensesnittet mellom frivillighet, samtykke og straff, som påpekes i kapittel 4.2.

6.3.4 Er implementering av gjeldende rett tilstrekkelig for å styrke velferdstjenestenes deltakelse i ungdomsreaksjonene?

Samarbeidsplikt på systemnivå og individnivå kan bidra til at tjenestene styrker dialogen og lager rutiner og strukturer for tydeligere ansvars plasseringer og rolleforståelse. Potensialet er særlig stort hvis det etableres lokale samarbeidsarenaer der alle partene i samarbeidet møtes jevnlig.

De nye samarbeidsbestemmelsene i velferdstjenestelovgivningen, kombinert med særskilt omtale av samarbeid for barn under straffegjennomføring i veilederen «Samarbeid til barn og unges beste», kan gi velferdstjenestene økt forståelse for hvordan de ved samarbeid kan bidra i gjennomføringen av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Det er sannsynlig at arbeidet med implementering vil bidra positivt til å styrke samarbeidet mellom velferdstjenestene og konfliktrådet. Den fulle effekten av implementeringen vil ligge noe frem i tid.

Samtidig er det viktig å understreke at samarbeidsplikten i velferdstjenestelovene er utformet overordnet og generelt for å kunne omfatte samarbeid mellom en rekke ulike tjenester og aktører. Samarbeidsplikten sier ikke noe særskilt om ansvaret for å samarbeide med spesifikke aktører, og den er ikke tydelig på velferdstjenestenes ansvar for å bidra med tiltak i ungdomsplanen og å delta i ungdommens oppfølgingsteam.

Sett under ett anser vi at dagens lovregulering av velferdstjenestenes deltakelse i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er så vag at velferdstjenestene får liten kjennskap til egen rolle og ansvar. Om ikke ansvaret som ligger til velferdstjenestene tydeliggjøres i lovgivningen, vil dagens situasjon mest sannsynlig opprettholdes. Det vil i så fall innebære at velferdstjenestene ikke fullt ut er klar over det ansvaret de har for å delta med relevante tiltak og tjenester i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.

Vår vurdering er at implementering av eksisterende lovgivning ikke er tilstrekkelig fordi lovgivningen mangler presisering og tydeliggjøring i sin ordlyd av ansvaret for å fremme velferdstjenestenes deltakelse i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.

6.4 Relevante tiltak for å løse identifiserte utfordringer knyttet til det tverrsektorielle samarbeidet

Som redegjort for er velferdstjenestene usikre på sitt ansvar og sine oppgaver i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Vi mener at ansvaret og hva som forventes av dem ved gjennomføring av ungdomsreaksjonene ikke fremgår tilstrekkelig av dagens lovtekst. Vi vurderer også at implementering av eksisterende lovgivning ikke vil være et tilstrekkelig tiltak for å løse dette. Det er på denne bakgrunn nødvendig å vurdere innføring av nye rettslige og/eller pedagogiske tiltak for å klargjøre ansvar og oppgaver, med formål om å styrke velferdstjenestenes deltakelse i ungdomsreaksjonene.

Det er ulike tiltak som er aktuelle å vurdere for å oppnå dette formålet. Vi redegjør for aktuelle tiltak etter en trappetrinns-modell:



Tiltakene er beskrevet i samsvar med utredningsinstruksens prinsipper om at det minst inngripende tiltaket vurderes først, og at mer inngripende tiltak benyttes der mindre inngripende tiltak ikke gir ønsket effekt. Endring av lov er blant de mest inngripende virkemidlene, og mer inngripende enn for eksempel pedagogiske virkemidler. Samtidig kan tydeliggjøring av eksisterende rett noen ganger være mindre kostnadskrevenne enn pedagogiske virkemidler.

Et viktig hensyn i vurderingene er å sikre at lovens virkemidler benyttes i tilstrekkelig grad til å oppfylle effektmålene, men uten at de benyttes i større grad enn nødvendig.

6.4.1 Tiltak 1 Informasjonsmateriell som vil bedre velferdstjenestenes kunnskap om ungdomsreaksjonene og som tydeliggjør deres rettslige forpliktelse til å delta

Innsiktsarbeidet har vist at det er behov for mer informasjon til velferdstjenestene om ungdomsreaksjonene. Direktorsgruppen har også avdekket at det kan være behov for bedre strukturer for samhandling mellom konfliktrådet og velferdstjenestene. Direktorsgruppen ser derfor behov for å sette inn pedagogiske tiltak for å klargjøre forholdet mellom eget regelverk som velferdstjenestene er bundet av og deres ansvar etter konfliktrådsloven kapittel 4, og hva dette innebærer.

6.4.1.1 Beskrivelse av tiltaket

Konfliktrådet videreutvikler informasjonsskrivet som konfliktrådet gir til samarbeidspartnerne. Dette vil innebære å beskrive og klargjøre ungdomsreaksjonenes formål, innhold, oppgaver og organisering. Beskrivelse av roller og ansvar for velferdstjenestenes deltakelse i straffegjennomføring inngår som en del av innholdet. Et aktuelt tema er informasjonsdeling og fremgangsmåte for innhenting av gyldig samtykke fra velferdstjenestene. Et annet tema er hvilke tjenester innad i de ulike sektorene det er særlig aktuelt at konfliktrådet samarbeider med, for eksempel SLT-koordinatorer³⁰ og koordinerende enhet.

Materiellet utarbeides i samarbeid med relevante direktorater og innholdet vil forankres i respektive direktorater. Det kan også være aktuelt å involvere andre aktører i arbeidet, som for eksempel KS.

Når endringer i konfliktrådsloven er vedtatt, bør det også vurderes om det er behov for en egen veileder for samarbeid med velferdstjenestene eller om temaer knyttet til dette samarbeidet kan inngå i andre normerende produkter fra konfliktrådet.

Direktorsgruppen har også diskutert andre pedagogiske tiltak som ikke er utredet nærmere. Det er:

- a. Lokale/nasjonale samarbeidsarenaer
- b. Lederforankring/samarbeidsavtaler

³⁰ SLT står for Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak. Målet er at kommunens barn og unge skal få riktig hjelp til riktig tid, av et hjelpeapparat som samarbeider godt på tvers av etater og faggrupper

c. Statsforvalters rolle

6.4.1.2 *Prinsipielle spørsmål*

Tiltaket reiser ikke prinsipielle spørsmål.

6.4.1.3 *Hva er de forventede positive og negative virkningene av tiltaket (inkludert kostnadsvirkninger)*

Videreutvikling av informasjonsskrivet vil gjøre straffereaksjonene og forventningene til velferdstjenestenes deltakelse i straffegjennomføring bedre kjent. Det vil bidra til at forholdet mellom frivillige tiltak og deltakelse i en straffegjennomføring blir klargjort.

Tiltaket kan styrke samarbeidet mellom ungdomskoordinatorene og velferdstjenestene. Dette vil ha positive virkninger for både ungdommen, konfliktrådet og velferdstjenestene.

Økt kjennskap til straffereaksjonene og hvilke oppgaver som påhviler velferdstjenestene, vil bidra til økt oppfyllelse av ansvaret. Dette kan igjen bidra til at tiltak som del av en straffegjennomføring settes i gang raskere. Hvis velferdstjenestene kjenner sitt ansvar bedre, vil det bli mindre behov for at konfliktrådet informerer om roller og ansvar fra sak til sak. Tiltaket kan dermed være ressursbesparende for konfliktrådet.

Det er viktig at informasjonen utarbeides i samarbeid med flere velferdsdirektorater og at det fremgår tydelig av produktet at arbeidet er forankret i sektorene som er ansvarlig.

Å videreutvikle informasjonsskrivet vil ha økonomiske konsekvenser. Direktorsgruppen mener som nevnt at det er hensiktsmessig at Sekretariatet for konfliktrådene har hovedansvaret for utarbeidelsen, og at relevante direktorater involveres i samsvar med behovene. En videreutvikling av informasjonsskrivet vil omhandle temaer og problemsstillinger som må forankres i relevante velferdsdirektorater. Den samlede ressursbruken vil avhenge av hvor mye direktoratene bør involveres. Arbeidet med denne rapporten har bidratt til at flere prinsipielle spørsmål allerede er diskutert og avklart mellom konfliktrådet og to sentrale direktorater, noe som kan gjøre arbeidet enklere.

Tabell 2 Kostnadsestimat for tiltak 1

Type utgift	Omfang	Kostnad	Beregningsgrunnlag ³¹
Arbeidsgruppe Sfk	6 ukesverk samlet, Sfk (2 ansatte)	152 000 kroner	Årsverk á 1,32 mill. kroner delt på 260 arbeidsdager
Arbeidsgruppe på tvers av direktoratene	16 ukesverk samlet, fordelt på Hdir (1), Bufdir (1), Udir (1), Avdir (1) og SFK (1)	406 000 kroner	Årsverk á 1,32 mill. kroner delt på 260 arbeidsdager
Kostnader knyttet til brukertesting	5 medlemmer, 2 møter ila prosessen	110 000 kroner	Årsverk á 1,32 mill. kroner delt på 260 arbeidsdager. 2,5 dagsverk per medlem (12 692 kroner, totalt 63 462 kroner). I tillegg kommer reisekostnader og andre møtekostnader
Kostnader knyttet til bekjentgjøring av informasjonsskrivet	Årlig statsforvaltersamling i Oslo, årlig dialogmøter på tvers av direktoratene. Tilgjengeliggjøres på direktoratenes nettsider.	50 000 kroner	
Total		718 000 kroner	

Tabell 3 Driftskostnader for tiltak 1

³¹ Beregningsgrunnlag er basert på Sfk sine årsverkskostnader

Type utgift	Omfang	Kostnad	Beregningsgrunnlag
Vedlikeholde informasjonsmateriell	4 ukesverk samlet, Sfk (1 ansatt)	102 000 kroner	Årsverk á 1,32 mill. kroner delt på 260 arbeidsdager
Total		102 000 kroner	

6.4.2 Tiltak 2 – Tydeliggjøre konfliktrådsloven

Tiltaket er todelt:

- Plikt for konfliktrådet til å samarbeide med velferdstjenestene.
- Tydeliggjøre velferdstjenestenes ansvar for å delta i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging i konfliktrådsloven.

6.4.3 Tiltak 2a – Plikt for konfliktrådet til å samarbeide med velferdstjenestene

6.4.3.1 Beskrivelse av tiltaket

I Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med lovrevisjonen er det foreslått en rekke endringer i konfliktrådsloven, og i høringsnotatet fra 2020 var det blant annet foreslått en tilføyelse i konfliktrådsloven § 25 tredje ledd som omhandlet konfliktrådets plikt til å legge til rette for samarbeid.

Den foreslåtte bestemmelsen rettet seg mot konfliktrådet og hadde en annen utforming enn samarbeidsbestemmelsene i velferdstjenestelovene som trådte i kraft 1. august 2022.³²

Direktoratsgruppen mente det ga en svakere rettslig forankring av samarbeidet i straffereaksjonene at den foreslåtte bestemmelsen i konfliktrådsloven § 25 tredje ledd hadde en annen utforming enn de nye samarbeidsbestemmelsene i velferdstjenestelovene. Dersom konfliktrådslovens samarbeidsbestemmelse harmoniseres med samarbeidsbestemmelsene i velferdstjenestene, vil også bestemmelsen være mer gjenkjennelig for samarbeidene aktører. Videre vil konfliktrådet få drahjelp i å synliggjøre samarbeidet i straffereaksjonene fordi samarbeidsplikten for konfliktrådet da kan inkluderes tettere i det nasjonale implementeringsarbeidet som nå pågår for de nye samarbeidsbestemmelsene.

I brev til Justisdepartementet av 13. januar 2023 foreslo derfor direktoratsgruppen følgende utforming av samarbeidsbestemmelsen i konfliktrådsloven:

Konfliktrådet skal samarbeide med offentlige instanser og andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud under straffegjennomføring.

Konfliktrådet skal, i tillegg til å følge opp enkelte barn, samarbeide med offentlige instanser og andre tjenesteyterne slik at konfliktrådet og de andre tjenesteyterne kan ivareta sine oppgaver etter lov og forskrift.

Med tjenesteyter menes kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenesteytere, private tjenesteytere som utfører oppgaver på vegne av slike tjenesteytere, barnehager som får tilskudd etter barnehageloven § 19 og skoler som får statstilskudd etter privatskolelova § 6-1

I Prop. 139 L som kom 29. september 2023 er dette forslaget fulgt opp. Bestemmelsen om forvaltningssamarbeid er flyttet til § 22a og i all hovedsak er den lik direktoratsgruppens forslag. Formuleringen «dersom samarbeid er nødvendig» er fjernet fra første ledd.

Nødvendighetsvurderingen var i all hovedsak foreslått for å harmonere bestemmelsen med bestemmelsene om samarbeidsplikt i velferdstjenestelovene. Vi kan ikke se at det vil ha noen stor innholdsmessig betydning at dette er tatt ut. For konfliktrådet er det en forutsetning for å kunne gjennomføre reaksjonene at det samarbeides med velferdstjenestene. Direktoratsgruppen mener derfor dette er en god løsning og at det er svært positivt at vårt forslag allerede er fulgt opp.

³² Prop. 100 L (2020-2021): Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)

6.4.4 Tiltak 2b – Tydeliggjøring av velferdstjenestenes ansvar for å delta i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging i konfliktrådsloven

6.4.4.1 Beskrivelse av tiltaket

Konfliktrådsloven kapittel 4 er det rettslige rammeverket for ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Det foreslås at det innføres en bestemmelse i konfliktrådsloven som tydeliggjør ansvaret for velferdstjenestene til å delta med relevante tjenester og tiltak i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.

Eksempel på ordlyd:

«Kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenesteytere, er forpliktet til å delta i oppfølgingen av ungdom som gjennomfører ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging, når det er nødvendig for å bidra til å oppnå formålet med ungdomsreaksjonene. Private tjenesteytere som utfører oppgaver på vegne av slike tjenesteytere er også omfattet.»

Bestemmelsen tydeliggjør at velferdstjenestene er forpliktet til å delta i oppfølgingen av ungdom som gjennomfører ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging for å bidra til å oppnå formålet med ungdomsreaksjonene. Ansvaret for å yte tjenester til ungdom som gjennomfører ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging er som nevnt under kapittel 3.2 hverken større eller mindre enn hva som gjelder ellers og bestemmelsen er kun ment å tydeliggjøre gjeldende rett. Det er det individuelle behovet og hastegraden som på alminnelig måte er førende for når og hvordan tjenestene yter relevant hjelp til ungdommen. Samtidig hviler modellen med ungdomsstraff og ungdomsoppfølging på en presumpsjon fra lovgivers side om at velferdstjenestene deltar med relevante tjenester og tiltak innenfor rammene av ungdomsreaksjonen og dets formål.

Velferdstjenestenes ansvar for å delta kan handle om å stille med relevante tiltak i ungdomsplanen og delta i oppfølgingsteam, men det må her som ellers, gjøres en konkret faglig vurdering av innhold i samarbeidet i hver enkelt sak. Avklaringen av hvordan samarbeidet skal skje, må gjøres i dialog mellom tjeneste, konfliktråd og ungdom/verge. Man kan f.eks. se for seg at det i en konkret sak er riktig å være med i oppfølgingsteam, uten tiltak. Det kan også tenkes at ungdommen har tiltak i planen hvor tjenesten ikke sitter fast i oppfølgingsteamet, men hvor det rapporteres på andre måter om gjennomføring.

Bestemmelsen viser til formålet som er inntatt i den foreslåtte formålsangivelsen for innhold i ungdomsplanen i konfliktrådsloven § 25. Å angi hvilket formål tjenesten skal bidra til å oppfylle, kan trygge tjenestene på at de jobber mot et formål som handler om rehabilitering av ungdommen, snarere enn et straffende formål.

Formuleringen *når det er nødvendig*, gir rom for at tjenesten kan lande på at det ikke er riktig å være med i den konkrete straffegjennomføringen ut fra faglige vurderinger. En slik avgrensning må imidlertid gjøres konkret. Det er, som tidligere nevnt, en presumpsjon for at tjenesten deltar dersom ungdommen samtykker til at tjenesten bidrar med tiltak og i oppfølgingsteamet, og konfliktrådet mener det vil være riktig å ha tjenesten med.

Direktoratsgruppen har diskutert hva som bør være vurderingstemaet for nødvendighetsvurderingen.

Direktoratsgruppen har blant annet drøftet om nødvendighetsvurderingen bør knyttes opp til å gi ungdommen et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Et argument for å bruke dette vurderingstemaet er at det er målformuleringen for samarbeidsbestemmelsene, og at det dermed vil være gjenkjennelig for velferdstjenestene. I forarbeidene til samarbeidsbestemmelsene har departementene særlig fremhevet at velferdstjenestenes deltagelse i ungdomsreaksjonene skal bidra til å sikre ungdommen et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Det tilsier at en tilsvarende henvisning i loven kan være hensiktsmessig.

Et motargument er imidlertid at nødvendighetskriteriet bør være knyttet til om det er riktig å være med i den konkrete straffegjennomføringen ut fra faglige vurderinger, og at det primære ikke er den faglige vurderingen av ungdommens behov for et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, men om det er nødvendig ut fra faglige vurderinger og formålet med ungdomsreaksjonen å delta i gjennomføringen av straffereaksjonen.

Direktoratsgruppen anbefaler derfor at nødvendighetskriteriet ikke knyttes til formuleringen «helhetlig og samordnet tjenestetilbud» i samarbeidsbestemmelsene.

Det rettslige rammeverk for ungdomsreaksjonene er hjemlet i konfliktrådsloven kapittel 4. Dette tilsier at tydeliggjøring av velferdstjenestens deltagelse bør presiseres der. Fordelene ved tydeliggjøring i konfliktrådsloven er at hovedvekten av lovreguleringen av ungdomsreaksjonene samles i en lov. Pedagogiske hensyn kan tale i motsatt retning. Det kan være enklere for velferdstjenestene å implementere ansvar og oppgaver som er regulert i eget lovverk.

En innvendig mot å tydeliggjøre ansvaret i de enkelte velferdstjenestelovene, er at velferdstjenestelovene er svært ulikt bygd opp. Det er ikke alle velferdstjenestelovene som vil egne seg like godt for å kunne innta presiseringer av allerede eksisterende ansvar. Det kan gi utilsiktede og uheldige konsekvenser hvis noen velferdstjenestelover tydeliggjøres, mens andre forblir uendret. Blant annet viser vi til faren ved å tolke lovene antitetisk.

En annen innvending mot å tydeliggjøre i velferdstjenestelovene ansvaret for å delta i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er at det ikke står eksplisitt i velferdstjenestelovene at de skal samarbeide med andre tjenester. Slik samarbeidsreglene er formulert, plikter velferdstjenestene å samarbeide med de tjenestene som er aktuelle, uten at det fremgår eksplisitt hvilken tjeneste dette er. Dersom ansvar for å samarbeide med konfliktrådet særreguleres i velferdstjenestelovene, kan dette bryte med lovteknikken som er valgt for samarbeid mellom tjenestene.

Etter en samlet vurdering anbefaler direktoratsgruppen at velferdstjenestenes ansvar for å delta tydeliggjøres i konfliktrådsloven.

Innholdsmessig er det tett sammenheng mellom formålsbestemmelsen i ny § 25 og forslaget til ny bestemmelsen, siden vi viser til formålet. Dette må derfor tas hensyn til når det vurderes hvor i loven den bør stå.

6.4.4.2 Prinsipielle spørsmål

En tydeliggjøring av ansvar vil ikke innebære nye plikter eller oppgaver for velferdstjenestene. Tiltaket vil kun innebære en klargjøring og presisering av ansvaret for å delta i ungdomsreaksjonene i samsvar med de samlede forventningene som allerede følger av konfliktrådsloven og velferdstjenestenes eget lovverk.

Det er et prinsipielt spørsmål om det er konfliktrådsloven og eller velferdstjenestelovene som bør tydeliggjøres.

6.4.4.3 Hva er de forventede positive og negative virkningene av tiltaket (inkludert kostnadsvirkninger)

Målgruppen for tiltakene er alle ungdommer som gjennomfører ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging og hele tiltaksapparatet. Alle som deltar i straffesakskjeden, vil dra nytte av rettslig tydeliggjøring av konfliktrådsloven. Det er en styrke ved de rettslige tiltakene at de har nyttevirkning for alle berørte uten kostander utover de som påløper for aktører som ikke har oppfylt ansvaret sitt tidligere.

Ungdommene vil oppleve at velferdstjenestene skjønner sitt ansvar bedre og at de i større grad enn i dag bidrar innenfor rammene av ungdomsreaksjonene. Ungdommene vil da kunne få tilbud om flere relevante tjenester og tiltak fra velferdstjenestene som del av sin straffegjennomføring. Tjenestene kan også bli tryggere på hva som er forventet av dem innenfor rammene av en ungdomsreaksjon. Det kan bidra til at tjenestene i større grad tar det ansvaret de har og samtidig klarer å tilpasse det til de prinsipper som samtidig gjelder for egne tjenester, herunder samtykke og brukermedvirkning. Tydeliggjøring av at oppfølgingsteamet er en viktig samarbeidsarena, kan også styrke laget rundt ungdommen.

Tydeliggjøring kan føre til at oppfyllelse av ansvaret kan blir prioritert i kommunens budsjetter på linje med andre lovpålagte oppgaver i velferdstjenestene. Ledelsen kan implementere ansvaret bedre i sin organisasjon når det ikke er tvil om at det er et lovpålagt ansvar. Det kan bidra til at det settes av ressurser i tjenestene til å delta i straffegjennomføringen.

Hvis konfliktrådet og velferdstjenestene har harmoniserte samarbeidsplikter, kan samarbeidet med konfliktrådet bli bedre integrert i allerede etablerte samarbeidsstrukturer. Statsforvalters oppdrag om å veilede om nye samarbeidsplikter vil inkludere ungdomsstraff og ungdomsoppfølging i sin implementering og veiledning om nye samarbeidsplikter.

Tydeliggjøring av gjeldende rett kan styrke samhandlingsstrukturer og intern organisering i samsvar med et presisert ansvar for å delta. Dette vil være endringer som kan gjøres innenfor dagens budsjetter og som vil være egnet til å effektivisere og forsterke samarbeid.

Det vil ha en positiv virkning at konfliktrådslovens samarbeidsbestemmelse harmoniseres med velferdstjenestenes samarbeidsbestemmelser. Bestemmelsen vil være mer gjenkjennelig for samarbeidene aktører. Likelydende bestemmelser kan være egnet til å styrke samarbeidet, herunder at både konfliktrådet og velferdstjenestene tar større ansvar for å kjenne hverandres tjenester og tiltak.

For ungdommen vil en tydelig samarbeidsplikt bidra til at tjenestene fremstår mer samlet og har kjennskap til hverandre.

Innføring av nye lovbestemmelser krever både lovarbeid, tidkrevende høringer og implementeringsarbeid. Særlig for tjenestene selv er alltid implementering tidkrevende. Vi vurderer imidlertid at ulempene dette medfører er små sammenlignet med gevinstene som kan oppnås gjennom klarere og tydeligere forventninger og oppgaver for tjenestene.

6.4.5 Tiltak 3 – Samarbeidsplikt for statlig barnevern

6.4.5.1 *Beskrivelse av tiltaket*

Direktoratsgruppen foreslår en presisering i barnevernsloven som tydeliggjør at statlig barnevern er omfattet av de samme samarbeidspliktene som barnevernstjenesten og de øvrige velferdstjenestene.

Nye og endrede regler om samarbeid og samordning, som trådte i kraft 2022, skal tydeliggjøre, harmonisere og styrke velferdstjenestenes plikt til å samarbeide med hverandre. Departementene foreslo endringer i allerede eksisterende samarbeidsplikter slik at disse skulle bli mest mulig likelydende. De nye samarbeidsbestemmelsene inkluderer imidlertid ikke statlig barnevern. Statlige barnevernsinstitusjoner er viktige i gjennomføring av ungdomsreaksjonene da en ikke ubetydelig andel av ungdom som gjennomfører straffereaksjonene bor på slike institusjoner.

Samarbeidsbestemmelsene i barnevernsloven § 15-8 retter seg direkte mot barnevernstjenestene, og det kan ikke utledes en samarbeidsplikt for statlig barnevern av § 15-8. Det er likevel tilfeller hvor statlig barnevern vil ha en plikt til å samarbeide med kommunal barnevernstjeneste eller andre tjenesteytere. En plikt til å samarbeide kan blant annet utledes av forsvarlighetskravet, jf. barnevernsloven § 1-7. Å ivareta den daglige omsorgen for et barn på vegne av barnevernstjenesten eller barnets foreldre innebærer en plikt for institusjonen til å samarbeide dersom det er nødvendig for å gi barnet et forsvarlig tilbud. Tiltaket vil derfor ikke være en ny plikt for statlig barnevern, men en tydeliggjøre av gjeldende rett.

Vi vurderer at det burde stå eksplisitt i barnevernsloven at samarbeidspliktene også gjelder for det statlige barnevernet.

6.4.5.2 *Prinsipielle spørsmål*

Vi vurderer at dette ikke reiser prinsipielle spørsmål, fordi statlig barnevern allerede i dag har plikt til å samarbeide, uten at dette er tydelig formulert i en bestemmelse.

6.4.5.3 *Hva er de forventede positive og negative virkninger av tiltaket (inkludert kostnadsvirkninger)*

En presisering i barnevernsloven vil tydeliggjøre at barnevernsinstitusjonene også har en plikt til å samarbeide blant annet om barn under straffegjennomføring, som har behov for et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Samarbeid både på systemnivå og individnivå kan bidra til at tjenesten samarbeider bedre rundt ungdom som bor på barnevernsinstitusjon under gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.

Barn som bor på barnevernsinstitusjon, er en særlig sårbar gruppe og samarbeidet rundt dem er svært viktig i forbindelse med straffegjennomføring. Det vil derfor ha stor effekt for ungdommen at samarbeidsplikten er tydelig.

En tydeliggjøring av samarbeidsplikten til statlig barnevern vil, slik vi vurderer det, ikke ha noen negative virkninger, da det allerede i dag foreligger plikter for statlig barnevern til å samarbeide etter gjeldende rett. En slik tydeliggjøring vil heller ikke ha administrative eller økonomiske konsekvenser.

6.4.6 Tiltak 4 – Velferdstjenestene får obligatoriske plikter i forbindelse med deltakelse i gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

Tiltaket er todelt:

- Plikt til å delta i ungdommens oppfølgingsteam.
- Det gis en særskilt ventetidsregel for ungdommer som gjennomfører ungdomsreaksjonene.

Prinsipielle spørsmål redegjøres for samlet etter beskrivelse av tiltakene og forventede virkninger.

6.4.7 Tiltak 4a Plikt til å delta i ungdommens oppfølgingsteam

6.4.7.1 Beskrivelse av tiltaket

Etter konfliktrådsloven § 26 tredje ledd er politi og kriminalomsorgen obligatoriske deltakere i oppfølgingsteamet i alle ungdomsstraffesaker. Et tiltak kan være å innføre en tilsvarende plikt for velferdstjenestene til å være obligatoriske deltakere i oppfølgingsteamet.

6.4.7.2 Vurdering av tiltaket

For ungdom under straffegjennomføring vil dette være et positivt tiltak fordi ungdommen vil forsikres om at tjenestene prioriterer deltakelse i straffegjennomføringen. Det vil også være nyttig for konfliktrådene at de kan forvente å ha samarbeidspartnere i teamet rundt ungdommen.

Ved obligatorisk deltakelse vil man også unngå at tjenester prinsipielt motsetter seg å delta i straffegjennomføring.

En ungdom har jevnlig møter i oppfølgingsteamet. En tydelig plikt for velferdstjenestene vil være en ressurskrevende oppgave for tjenestene, særlig dersom tjenestene vil bli forpliktet til å delta i ungdommens oppfølgingsteam. Å forplikte helse- og eller barnevernstjenestene til obligatorisk deltagelse i oppfølgingsteamet vil gripe inn i kommunens organisering, og det vil binde opp ressurser på en måte som ikke tar hensyn til om velferdstjenestenes deltagelse er nødvendig eller ikke i den konkrete saken.

Politiet og kriminalomsorgen er en del av justissektoren og dermed en del av den sektoren som initierer og gjennomfører straffereaksjonene. Det følger av forarbeidene³³ at departementet vurderte det som hensiktsmessig at kriminalomsorgen blir obligatorisk deltaker. Bakgrunnen for dette var blant annet for å synliggjøre at dette er en straffereaksjon. Det var også fordi de kan bidra med tiltak ved gjennomføring og oppfølging av ungdomsplanen og fordi kriminalomsorgen skal følge opp brudd på planen. Når det gjelder politiet, ble det pekt på at de har erfaring med og god kjennskap til målgruppen som bør nyttiggjøres. Det er etter vår vurdering mer naturlig at disse er forpliktet til obligatorisk deltagelse i oppfølgingsteamet enn at tjenester og aktører utenfor justissektoren får en slik plikt.

Vi mener at de tiltakene vi anbefaler ovenfor for å tydeliggjøre gjeldende rett og å styrke etterlevelsen av samarbeidspliktene, vil være tilstrekkelige til å sikre at helse- og omsorgstjenestene og barnevernstjenestene deltar i oppfølgingsteam når det er nødvendig. Det er derfor etter vår vurdering ikke anbefalt å innføre en plikt for helse- og omsorgstjenesten eller barnevernstjenesten om å være obligatoriske deltakere i oppfølgingsteamet.

Et tilleggsspørsmål er om helse- og omsorgstjenesten og/eller barneverntjenesten bør få en plikt til å delta i oppfølgingsteamet når ungdommen og konfliktrådet ønsker det. Problemstillingen aktualiseres fordi noen tjenesteutøvere prinsipielt er imot deltakelse i oppfølgingsteamet siden dette rammer inn en straffegjennomføring. Vår anbefaling er imidlertid at det ikke bør innføres en slik plikt. Vi viser til at velferdstjenestene bærer ansvaret for at egen tjenesteutførelse er forsvarlig. Det kan være faglige grunner for at tjenester bør holdes utenfor straffereaksjonen, selv om ungdommen selv samtykker. Dersom ungdommen kan bestemme hvem som skal delta i oppfølgingsteamet kan ansvaret for forsvarlig tjenesteutførelse direkte eller indirekte skyves over på ungdommen, og ungdommen kan også bli satt i en vanskelig pressituasjon.

Etter vår vurdering vil reell brukermedvirkning, samarbeidsbestemmelser og en tydeliggjøring av velferdstjenestens deltakelse ved bruk av ny bestemmelse som nevnt i tiltak 2b, være tilstrekkelig til å

³³ Prop. 135 L (2010-2011), *Endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff)*

sikre at velferdstjenestene deltar i oppfølgingsteamet der tjenestene, konfliktrådet og ungdommen selv finner at dette er hensiktsmessig.

Vurderingene av hvor hensiktsmessig tiltak 4 er, kan være veldig forskjellig avhengig av hvilken aktør eller tjeneste det dreier seg om. Siden hverken Avdir eller Udir har deltatt i disse drøftingen av problemstillingen, er vurderingen av hvem som bør være obligatoriske deltakere i oppfølgingsteamet, avgrenset til helse- og omsorgssektoren og barnevernssektoren.

6.4.8 Tiltak 4b Det gis en særskilt ventetidsregel for de som gjennomfører ungdomsreaksjonene

6.4.8.1 Beskrivelse av tiltaket

I Prop.57 L (2013–2014) Lov om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven) uttalte departementet at:

«Departementet finner det ikke rimelig at lovbrutere stilles bedre enn lovlydige med hensyn til ventetid i hjelpeapparatet, og går derfor ikke inn for at gjerningspersonen skal prioriteres i forhold til andre som venter på offentlige tjenester. Samtidig må det presiseres at tiltak bør igangsettes så raskt som mulig, da dette er viktig for å fange opp og stoppe en eventuell kriminell løpebane.»

Direktoratsgruppen har diskutert om det bør innføres en slik særskilt ventetidsregel for ungdommer som gjennomfører ungdomsreaksjonene. Med særskilt ventetidsregel mener vi en regel som gir ungdommer som gjennomfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging fortrinnsrett på oppfølging, og dermed kortere ventetid på ytelse av velferdstjenester og tiltak, sammenlignet med andre ungdommer.

For noen av ungdommene som ilegges ungdomsreaksjone, har ikke hjelpeapparatet tidligere vært til stede med de tjenester og tiltak som vedkommende har hatt behov for. Ileggelse av ungdomsreaksjonen gir en ny mulighet til å avdekke og sette i gang hjelpen som skulle vært gitt langt tidligere. Det udekkede behovet kan ha bidratt til at hastegraden har økt og at hjelpebehovet har økt i omfang. Dette perspektivet er relevant ved tildeling og vurdering av hastegrad og når hjelpen bør ytes. Å styrke samarbeidsstrukturer og rutiner er etter direktoratsgruppens vurdering det mest relevante tiltaket for å sikre tjenester til rett tid, ikke lovendring

6.4.8.2 Prinsipielle spørsmål

Ungdom som har begått et lovbrudd har en rett til å bli behandlet på en måte som fremmer barnets reintegrering, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 40. For den enkelte ungdom som gjennomfører ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging ville en særskilt, lovfestet prioritet til velferdstjenester som de har behov for styrke deres rettigheter. En slik prioritet ville ha vært egnet til å gi raskere oppstart av nødvendige hjelpetiltak, og for disse ungdommene vil innføring av en lovbestemt prioritert rett til velferdstjenester antagelig være positivt, og til barnets beste, jf. barnekonvensjonen art 3 og Grunnloven § 104.

Å innføre en slik prioritert rett til nødvendige velferdstjenester i ulike sektorer har imidlertid flere faglige, etiske, økonomiske, rettslige og administrative sider, herunder påvirkning på tilgangen til tjenester for andre grupper. I vurderingen av det enkelte barns beste må en slik prioritet derfor ses i sammenheng med andre sårbare grupper og deres rettigheter. Det vil være etiske dilemmaer knyttet til at ungdom som har begått en straffbar handling skal få prioritet foran andre grupper som også har behov for å bli prioritert i velferdstjenesten. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, men må vurderes opp mot andre barns beste. I avveiningen av denne gruppens beste opp mot andre sårbare barn og unges beste, mener direktoratene at denne gruppen ikke kan få bedre rett til tjenester enn andre sårbare grupper.

6.4.8.3 Forventede positive og negative virkninger

Direktoratsgruppen finner at Justis- og beredskapsdepartementets syn i 2013 om at dette ikke er etisk rimelig, fremdeles står seg. Egne ventetidsregler på gruppenivå kan gi en rekke uheldige og urimelige konsekvenser. Vi viser til at ungdom som gjennomfører en ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging og hvor hastegraden på ytelse av velferdstjenester er lav, da vil få hjelp raskere enn en ungdom med tilsvarende behov der hastegraden er høyere.

Vår vurdering er derfor at det, i samsvar med dagens regler, bør være behovet til den enkelte ungdom som avgjør når tjenester og tiltak fra velferdstjenestene senest skal ytes. Når hastegraden er høy skal hjelpen ytes raskere enn når hastegraden er lavere. Dette følger allerede velferdstjenestenes

regelverk. Det bør derfor ikke innføres en særskilt ventetidsregel for ungdommer som gjennomfører ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging.

7 Tiltak og behandlingstilbud for unge dømt for volds- og seksuallovbrudd

7.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi se nærmere på ungdom som er dømt for volds- og seksuallovbrudd og hvordan vi kan sørge for at de får riktig hjelp. Basert på utfordringsbildet beskrevet i kapittel 4 er det unge som ikke får de tiltakene de behøver når de er under straffegjennomføring. Det er flere årsaker til dette. En av årsakene er at ungdommene ikke er helhetlig kartlagt for å kunne vite hvilke tiltak og sektor som bør delta inn i straffegjennomføringen. En annen årsak er at ungdommen i liten grad får et tilbud hos spesialisthelsetjenesten og at det er uoversiktlig for konfliktrådet hvilke tiltak og tilbud som er tilgjengelig for målgruppen.

7.2 Vurdering av dagens situasjon

Direktoratsgruppen mener, i tråd med FHI rapporten fra 2020, at det er behov for å kartlegge mer i de mest alvorlige sakene. I dag kartlegger konfliktrådet ungdommens ressurser, mulighet og behov. I tillegg er det noen konfliktråd som bruker standardiserte verktøy for å kartlegge risiko- og beskyttelsesfaktorer i saker som omhandler skadelig seksuell atferd. Konfliktrådene har ikke erfaring med å ta i bruk standardiserte verktøy i ungdomsstraffesaker der unge har begått voldslovbrudd.

Strukturert profesjonell vurdering av ungdommens risiko- og beskyttelsesfaktorer svarer ikke direkte på problemet om at tiltak og behandlingstilbud ikke er tilgjengelig eller at tiltak mangler. Derimot svarer det på hvilke tiltak som behøves, og ikke minst hvordan tiltakets intensitetsnivå bør tilpasses ungdommens behov og risiko for å unngå nye lovbrudd. Dette er viktig for å finne frem til egnede tiltak til den enkelte ungdom. I tillegg vil en slik helhetlig kartlegging og vurdering i større grad synliggjøre hvilke tjenester som bør delta i oppfølgingen av ungdommen.

Videre er det store variasjoner i hvilke tjenester og tiltak som er geografisk tilgjengelig, som fører til at det er ulikt hvem som deltar i ungdommens oppfølgingsteam, og dermed også varierende hva slags tiltak som inngår i straffegjennomføringen. Som beskrevet i kapittel 2.3 vil straffegjennomføringen for noen unge idømt ungdomsstraff skje etter fylte 18 år, og følgelig kunne involvere behov for helse- og omsorgstjenester for voksne og ettervernstiltak i barnevernet. I dag har barn som har tiltak i barnevernet, før fylte 18 år rett til ettervern når ungdommen samtykker. Barnevernstjenesten skal i slike tilfeller videreføre igangsatte tiltak, eller erstatte disse med nye tiltak, jf. barnevernsloven §§ 1-2 første ledd og 3-6. Tiltak kan gis frem til ungdommen fyller 25 år, og kan omfatte alle typer barnevernstiltak. Også familieverntjenesten og ideelle/private aktører kan ha faglig relevante tilbud og behandling for målgruppene. Der straffegjennomføringen har startet før fylte 18 år, vil etablerte helsetilbud i psykisk helsevern for barn og unge (PHBU), tverrfaglig spesialisert rusbehandling for unge (TSB-ung) og habiliteringstjenesten for barn og unge (HABU) kunne videreføres til 23 år, men ungdommen kan selv velge at overføring til psykisk helsevern for voksne (PHV), tverrfaglig spesialisert rusbehandling for voksne (TSB) og habiliteringstjenesten for voksne (HAVO) skal skje. Det kan være hensiktsmessig eller nødvendig med overføring til helsetjenester for voksne, der det for eksempel finnes bedre tilbud for voksne lokalt eller der det ikke finnes tilbud til barn/unge. Ungdomskoordinatorene har gitt innspill på at det er vanskelig å ha oversikt over dette.

Direktoratsgruppen mener at en mer systematisk og helhetlig kartlegging er viktig for å avdekke ungdommens behov og for å treffe med riktig tiltaksnivå i ungdomsplanen. Videre at en oversikt over eksisterende tiltak innen spesialisthelsetjenesten og statlig barnevern, og sjekkliste for henvisning til spesialisthelsetjenesten vil være viktig bidrag for at ungdom som gjennomfører ungdomsstraff for volds- og seksuallovbrudd, får individuelt tilpassede tiltak i sin straffegjennomføring.

7.2.1 Risiko, behov og mottakelighet hos ungdom kan vurderes gjennom strukturert profesjonell vurdering

En godt dokumentert modell for å vurdere, tilpasse og finne egnede tiltak som kan motvirke tilbakefall blant ungdom som har begått generell kriminalitet, voldskriminalitet eller seksuallovbrudd, baserer seg

på Risk-Need-Responsivity prinsippene (RNR), eller på norsk Risiko-Behov-Mottakelighet.³⁴ Risikoprinsippet går ut på å kartlegge risikofaktorer for gjentakelse av kriminelle handlinger hos den enkelte og tilpasse intensitet i tiltak til vedkommende sin risikonivå. Behovsprinsippet tilsier at innholdet i tiltak skal rettes mot den enkeltes påvirkbare risikofaktorer. Mottakelighetsprinsippet betyr at tiltakene tilpasses den enkelte ungdoms forutsetninger for å nyttiggjøre seg tiltakene, som læringsstil, personlighet og motivasjon. I utvikling av RNR-modellen, har det blitt et økende fokus på også å kartlegge tilstedeværelsen av faktorer som kan beskytte mot gjentakelse. Risiko- og beskyttelsesfaktorer er forskningsbaserte faktorer i og rundt ungdommen som henholdsvis øker eller reduserer risiko for ny kriminalitet. Disse kan være knyttet til ytre sosiale og familiære forhold, som skole/arbeid, sosialt, nettverk og omsorgssituasjon, og til indre individuelle forhold, som psykisk lidelse, rus eller habiliteringsvansker.

En god metode for å vurdere risikonivå og risikofaktorer er *strukturert profesjonell vurdering* (SPV)³⁵ ved bruk av standardiserte kartleggingsverktøy. SPV-verktøy kan også si noe om den enkeltes mottakelighet for å nyttiggjøre seg tiltak. Slike verktøy inneholder forskningsbaserte individspesifikke faktorer og miljøfaktorer som er forbundet med økt risiko for generell kriminalitet, voldskriminalitet eller seksuallovbrudd hos den enkelte. SPV forutsetter at relevante opplysninger om personen skaffes til veie og vurderes med tanke på å forstå hvilken type kriminalitet, vold eller seksuallovbrudd som er sannsynlig og i hvilke sammenhenger dette kan komme til å skje. Verktøy som bygger på strukturert profesjonell vurderingsmetodikk kartlegger i ulik grad både statiske (ikke-påvirkbare) og dynamiske (påvirkbare) risikofaktorer, omfatter både risiko- og beskyttelsesfaktorer, og innebærer formulering av risikoscenarier og risikohåndteringsstrategier. Det finnes også SPV-baserte verktøy for vurdering av beskyttelsesfaktorer.

Det finnes flere standardiserte kartleggingsverktøy for strukturert profesjonell vurdering av risiko for vold eller skadelig seksuell atferd, beregnet for aldersgruppen 12-18 år. Flere av disse brukes i dag innenfor flere sektorer, som blant annet PROFESOR og AIM3 (skadelig seksuell atferd), og SAVRY og V-RISK-Y (agresjon og vold).³⁶ Enkelte konfliktråd har fått opplæring i AIM3 og PROFESOR, i regi av de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS). Noen konfliktråd anså AIM3 som for omfattende og for rettet mot behandling i psykisk helsevern, mens PROFESOR var enklere å administrere og i noen grad var tatt i bruk.

7.3 Relevante tiltak for å løse utfordringer knyttet til tiltak og behandlingstilbud i ungdomsplanene

7.3.1 Tiltak 5 – Innføring av strukturert profesjonell vurdering av risiko- og beskyttelsesfaktorer

Direktoratsgruppen foreslår en systematisk innføring av standardiserte kartleggingsverktøy for strukturert profesjonell vurdering av risiko- og beskyttelsesfaktorer, med grunnlag i risiko-behov-mottakelighetsprinsippene. Dette som rammeverk for å tilpasse tiltak rettet mot ungdommen og dennes miljø, med sikte på å forebygge ny kriminalitet.

Det foreslås tre deltiltak for å oppnå dette:

- Konfliktrådene får kompetanse i strukturert profesjonell vurdering av risiko- og beskyttelsesfaktorer og opplæring i utvalgte kartleggingsverktøy til bruk i ungdomsstraffesaker.
- Utredningsoppdrag om når i straffesakskjeden strukturert profesjonell vurdering bør gjennomføres første gang.
- Etablering av spisskompetansefunksjon i konfliktrådene.

Direktoratsgruppen mener at en innføring av strukturert profesjonell vurdering av risiko- og beskyttelsesfaktorer bør sees på helhetlig, og at det kan ha ulike funksjoner til ulike tidspunkt. Formålet med slike vurderinger vil være ulikt, i ulike deler av straffesakskjeden. I domstolsbehandling vil formålet være å opplyse saken med tanke på passende straffereaksjon. I straffegjennomføring av

³⁴ Bonta, J., & Andrews, D. A. (2016). *The psychology of criminal conduct*. Taylor & Francis.

³⁵ I behandlingssammenheng kalt strukturert klinisk vurdering. Se <https://www.helsedirektoratet.no/faglige-rad/voldsrisikoutredning-ved-alvorlig-psykisk-lidelse/strukturert-klinisk-vurdering-skv>

³⁶ Se vedlegg 2 Utvalgte verktøy for strukturert profesjonell vurdering av risiko og beskyttelse hos personer som har utøvet vold – eller seksuallovbrudd

ungdomsstraff, vil det være å utforme innholdet i ungdomsplanen, og for å evaluere og justere tiltakene i denne.

7.3.2 Tiltak 5a – Gi konfliktrådene kompetanse i strukturert profesjonell vurdering av risiko- og beskyttelsesfaktorer og opplæring i utvalgte kartleggingsverktøy til bruk i ungdomsstraffesaker

Ungdom er under stadig utvikling og deres livssituasjon kan endres raskt. Derfor er det nødvendig med jevnlig innsjekk med den unge for å sørge for individuelt tilpassede tiltak, og at tiltakene som er satt inn har ønsket effekt eller om ungdomsplanen bør justeres. Direktoratsgruppen mener at konfliktrådet, som hovedansvarlig for gjennomføringen av straffereaksjonene, trenger standardiserte verktøy i ungdomsstraffesakene. Dette ble også påpekt i den tverrsektorielle anbefalingsrapporten, Bufdir (2019).³⁷ I tillegg er den ansvarlige sektoren ansvarlig for å jevnlig evaluere om sine tiltak fungerer som de er tenkt.

7.3.2.1 Beskrivelse av tiltaket

Alle ungdomskoordinatorerne gis opplæring i PROFESOR (ett dagskurs) og SAVRY (ett dagskurs).³⁸ Opplæringen gjøres samlet, som fysiske dagskurs. Opplæring i PROFESOR bestilles av RVTS Vest. Opplæring i SAVRY bestilles av regionalt kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri Sør-Øst (SIFER Sør-Øst). Ungdomskoordinatorerne tar i bruk verktøyene fortløpende. Det må innhentes opplysninger fra velferdstjenester som ungdommen har hatt kontakt med. I dette menes opplysninger fra fastlege, og evt. barnevern, pedagogisk psykologisk tjeneste og/eller spesialisthelsetjeneste. Med innhenting og kvalitetssikring av informasjon, skåring av protokoll, utarbeidelse av risikoscenarier og risikohåndteringsstrategier, (eventuell) veiledning på vurdering, og (eventuell) rapport på vurderingen, anslås tidsbruken i snitt til fem dagsverk. Ved turn-over og nyansettelser må opplæring fortløpende gis nye ungdomskoordinatorer.

7.3.2.2 Prinsipielle spørsmål

Vi har vurdert om det er rettslige hindringer for å innføre utvidet kartlegging og om dette er en oppgave som kan legges til konfliktrådet. Det er ikke nærmere beskrevet i konfliktrådsloven eller forarbeidene hvordan konfliktrådet skal gjennomføre kartlegging, men det ligger forutsetningsvis til grunn for reaksjonene at dette er nødvendig for å kunne gi en individuelt tilpasset straffegjennomføring. På bakgrunn av dette, mener vi at også annen nødvendig kartlegging med formål å gi individuell tilpasset straffegjennomføring dekkes av gjeldende rett. Når det gjelder informasjonsdeling i forbindelse med kartleggingen, vil de samme reglene som ellers gjelder ved at ungdommen må samtykke til dette. Når det gjelder informasjon og lagring av sensitive personopplysninger, er dette noe som allerede gjøres i dag.

Direktoratsgruppen har vurdert om det foreligger formalkrav til utdanning/profesjon for å anvende verktøyene PROFESOR og SAVRY. Det foreligger ikke slik formelt kompetansekrav knyttet til disse verktøyene. Det må også presiseres at ansatte i konfliktrådet ikke skal gjøre vurderinger utover egen profesjon, som for eksempel diagnostiske vurderinger, men kun vurdere om slike faktorer er til stede, ikke til stede eller usikkert, ut fra den informasjon konfliktrådet har tilgjengelig. Formålet er ikke å predikere hvor sannsynlig det er for at en gitt ungdom vil begå ny kriminalitet, men å komme frem til sannsynlige virksomme, forebyggende tiltak. Direktoratsgruppen vurderer derfor at en kartlegging av risiko og beskyttelsesfaktorer med disse verktøyene ligger innenfor konfliktrådets mandat og rammer etter gjeldende rett.

7.3.2.3 Hva er de forventede positive og negative virkninger av tiltaket (inkludert kostnadsvirkninger)

Konfliktrådet får en styrket kompetanse i å vurdere forhold som er av betydning for å forebygge nye lovbrudd og styrke ungdommens psykososiale fungering. Ungdom idømt ungdomsstraff for volds- eller seksuallovbrudd får avdekket sine unike risikoreduserende og beskyttelsesfremmende behov. Direktoratsgruppen mener dette vil bidra til at innholdet i straffegjennomføringen blir bedre tilpasset ungdommens individuelle risikonivå, risikobilde og individuelle mottagelighet for tiltak (jf. RNR-prinsippene). Kartleggingsverktøyene kan også benyttes i de mest alvorlige ungdomssoppfølgingssakene der ungdom har begått volds- og seksuallovbrudd. En negativ virkning kan være at det tar lenger tid med oppstart av straffereaksjonen. Ungdomsstraffens oppstart regnes ut fra når ungdomsplanen er signert. En slik kartlegging kan føre til at det tar noe lenger tid før straffen

³⁷ Bufdir (2019): *Barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminelle handlinger. Vurdering av utfordringsbildet og anbefalinger til departementenes videre arbeid.*

³⁸ Det må tas forbehold om at anbefalinger av konkrete verktøy kan endre seg, som resultat av utviklingen på området.

igangsettes. En annen negativ virkning kan være at ungdommen opplever det belastende å måtte fortelle sin historie på nytt. Direktoratgruppen mener at endringene vi foreslår å gjøre med dagens praksis knyttet til kartlegging hos konfliktrådet, er en nødvendig utvidelse av hva som gjøres og til ungdommens beste. Det er nødvendig å systematisere kartleggingen og siden dette vil blant annet innebære å innhente og sammenstille informasjonen, er det ikke nødvendigvis slik at ungdommen vil oppleve det så mye mere belastende. I innspillsmøtene har ungdomskoordinatorer vært tydelige på at strukturert profesjonell vurdering (jf. tiltak 5a) innebærer en ny oppgave og vil kreve mer tid av ungdomskoordinatorene, tid de ikke har i dag. Direktoratgruppen mener at en styrking av konfliktrådet som foreslåtte tiltak 5c innebærer, vil være avgjørende for en vellykket implementering av tiltak 5a.

Sett i lys av dagens situasjon vurderes kostnadsvirkninger i opplærings- og gjennomføringsutgifter:

Tabell 4 Kostnadsestimat for oppstart av tiltak 5 a

Type utgift	Omfang	Kostnad	Beregningsgrunnlag ³⁹
Opplæring SAVRY (dagskurs) v/SIFER Sør-Øst (engangskostnad)	70* ungdomskoordinatorer	70 000 kroner	1000 kroner per deltaker inkl. manual og dag-pakke. Forutsetter at det gjennomføres fysisk på Gaustad.
Reiseutgifter for å delta på opplæring SAVRY v/SIFER dagskurs – Gaustad (engangskostnad)	70* ungdomskoordinatorer	376 000 kroner	2500 kroner reise 2000 overnatting Kostgodtgjørelse per dag 872 kroner
Reiseutgifter for opplæring PROFESOR v/RVTS dagskurs (engangskostnad)	70* ungdomskoordinatorer	376 000 kroner	2500 kroner reise 2000 kronerovernatting Kostgodtgjørelse per dag 872 kroner
Kartlegging, vurdering og dokumentering av risiko- og beskyttelsesfaktorer (årlig kostnad)	Ca. 70 ungdommer idømmes årlig	5 dagsverk (forutsatt at de har fått opplæring) 1,41 mill. kroner	Årsverk ungdomskordinator á 1,048 mill. kroner, delt på 260 arbeidsdager
Total		2,23 mill. kroner	

* Inkludert 14 nye ungdomskoordinatorer som foreslått i Prop. 139 L (2022-2023)

Driftskostnader vurderes å være noe lavere enn oppstartskostnadene.

Tabell 5 Driftskostnader for tiltak 5a

Type utgift	Omfang	Kostnad	Beregningsgrunnlag
Kartlegging, vurdering og dokumentering av risiko- og beskyttelsesfaktorer (årlig kostnad)	Ca. 70 ungdommer idømmes årlig	5 dagsverk (forutsatt at de har fått opplæring) 1,41 mill. kroner	Årsverk ungdomskordinator á 1,048 mill. kroner, delt på 260 arbeidsdager
Opplæring av nyansatte i SAVRY inkludert reiseutgifter (årlig kostnad)	10	65 000 kroner	Kurset koster 1000 kroner, reiseutgifter koster 5372 kroner
Opplæring av nyansatte i PROFESOR inkludert reiseutgifter (årlig kostnad)	10	53 720 kroner	Reiseutgifter koster 5372 kroner

³⁹ Beregningsgrunnlag er basert på Sfk sine årsverkskostnader

Jevnlig veiledning i bruk av kartleggingsverktøyene. Konfliktrådskontorer med flest saker, fungerer som veiledere. Evt. konsultasjon fra kompetansemiljøer ⁴⁰	Løpende	Innarbeides i vanlig drift	
Total		Kr. 1, 53 mill. kroner	

7.3.3 Tiltak 5b – Gi oppdrag om å utrede når i straffesaksjeden strukturert profesjonell vurdering bør gjennomføres første gang

I arbeidet med utredning av tiltak, har direktoratsgruppen avdekket et behov for å se nærmere på når i straffesaksjeden en strukturert profesjonell vurdering av risiko- og beskyttelsesfaktorer (SPV) bør gjennomføres første gang. Ved for eksempel å gjennomføre SPV før ungdomsstraff er idømt, vil det kunne brukes til å vurdere egnethet for ungdomsstraff som straffereaksjon. Det vil også bidra til at innholdet i ungdomsplanen raskere kan utvikles og iverksettes. Direktoratsgruppen har sett hen til Barnehusene som i dag gjennomfører tilrettelagte avhør av mindreårige, og Friomsorgskontorene som gjennomfører personundersøkelser for mindreårige.

Direktoratsgruppen har ikke kommet langt nok i dette oppdraget til å kunne anbefale om en strukturert profesjonell vurdering bør foretas før domsavsigelse, eller hvordan dette bør organiseres. I arbeidet med vårt oppdrag har vi hentet innspill fra Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI). Vi har fått innspill på om deres praksis i slike saker kan ha overføringsverdi. Vi har også fått deres vurdering om å legge en slik oppgave til dem. KDI har pekt på forhold som krever videre utredning. De viser blant annet til at det er et dilemma å skulle innlemme en slik risikovurdering i PUM;

«...Ved at kartleggingen skal skje forut for straffesaken, er skyldspørsmålet fortsatt ikke avgjort når risikovurderingen skal gjennomføres og det kan innebære for eksempel at barn kan inkriminere seg selv ved å fortelle om andre lovbrudd enn de barnet tidligere er funnet skyldig i. NOU 2008: 15 om barn og straff viser til barnets rett til å avstå fra å «inkriminere» seg selv. Barn er ekstra sårbare og skal ikke utsettes for press..»

Videre viser de til at det er et faglig og etisk dilemma at det på tidspunktet før rettsbehandlingen skal finne sted en vurdering av høy/lav risiko for tilbakefall som kan inngå i vurderingen av reaksjonsfastsettelsen i dommen. De stiller for eksempel spørsmål om en risikovurdering av barnet som indikerer lav risiko for gjentakelse få en mildere straff, og motsatt. KDI trekker også frem at deres erfaring er at personvernet kan være til hinder når det gjelder samarbeid/utlevering av helseopplysninger som ofte risikovurderinger bygger på. De mener også det er viktig å ha en realistisk forventning til treffsikkerheten med risikovurderinger av de unge. De peker på at det kan avhenge av flere forhold som for eksempel livssituasjonen til den unge på kartleggingstidspunktet. Det å være involvert i en uavklart straffesak som man ikke kjenner utfallet av. Disse dilemmaene må inngå i utredningen. De trekker også frem at de per i dag ikke har den kompetansen de trenger for å foreta slike vurderinger.

7.3.3.1 Beskrivelse av tiltaket

Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet gir et felles oppdrag til relevante direktorater/etater om å utrede når i straffesaksjeden strukturert profesjonell vurdering av risiko- og beskyttelsesfaktorer bør gjennomføres første gang, og hvem som bør gjøre det. Relevante direktorater/etater kan være Politidirektoratet, KDI, Sfk og Hdir. Andre relevante aktører som for eksempel NERS (nasjonal enhet for rettspsykiatrisk sakkyndighet) eller riksadvokaten bør inkluderes ved behov.

7.3.3.2 Forventede positive og negative virkninger av tiltaket (inkludert kostnadsvirkninger)

Det er tidligere fremmet et behov om at unge mistenkte i saker om seksuelle overgrep bør avhøres på en tilrettelagt måte, jf. Stortingets anmodningsvedtak nr. 818, 8. juni 2016. Videre anbefalte Velferdsforskningsinstituttet NOVA i sin evaluering av barnehusene fra 2021 at målgruppen til

⁴⁰ SIFER og RVTS'ene har konsultasjonstjeneste som også kan benyttes for å anonymt drøfte en sak og en vurdering av risiko- og beskyttelsesfaktorer

barnehusene utvides til å gjelde mistenkte barn, i utgangspunktet innenfor de lovbruddstyper som gjelder for utsatte. Dersom regjeringen går inn for å utvide mandatet til Statens barnehus vil dette også kunne innebære at ungdommene blir kartlagt og risikovurdert på et tidlig stadium. Direktoratsgruppen har ikke sett særlig på dette. Mange av fordelene ved å legge et kartleggingsmandat til kriminalomsorgen vil være sammenfallende med å gjennomføre det før domsavgjørelse i regi av Barnehusene.

Dersom kriminalomsorgen får en utvidet kartleggingsoppgave, vil det være behov for å styrke de med relevant fagkompetanse. En positiv virkning av å legge kartlegging og vurdering av ungdommens risiko- og beskyttelsesfaktorer til kriminalomsorgen, er at kartleggingen foregår tidlig i forløpet og vil bidra til å avklare om det er behov for å anmode en rettspsykiatrisk vurdering. Det vil også gi viktig informasjon om hvilket nivå tiltak bør være på, og hvordan innholdet i en evt. ungdomsstraff kan se ut. Dette er viktig informasjon for at domstolen i størst mulig grad skal kunne utmåle en riktig og hensiktsmessig straffereaksjon for den enkelte ungdommen. Videre vil en tidlig kartlegging som oversendes konfliktrådet, bidra til at konfliktrådet har mulighet til å komme raskere i gang med straffegjennomføringen. Som nevnt over har Kriminalomsorgsdirektoratet pekt på ulike dilemmaer. Direktoratsgruppen mener dette er viktige dilemmaer som må utredes nærmere.

Uavhengig av om konfliktrådet får en utvidet kartleggingsoppgave eller ikke, vil det være behov for å styrke konfliktrådene med relevant fagkompetanse. Hvis kartleggingen gjøres før domsavsigelse, vil det være nødvendig at konfliktrådet får noe opplæring innenfor de standardiserte verktøyene som velges, slik at konfliktrådet forstår den kartleggingen som er gjennomført, og som skal danne et grunnlag for å jobbe frem egnende tiltak. Dersom både kriminalomsorgen og konfliktrådet skal få en utvidet kartleggingsoppgave burde samme verktøy benyttes, både før, ved oppstart og underveis i en straffegjennomføring.

Videre er det viktig å ha med i denne vurderingen at dersom kriminalomsorgen eller konfliktrådets kartleggingsskjema utvides til å inkludere en strukturert og profesjonell vurdering av risiko- og beskyttelsesfaktorer, skal ikke kriminalomsorgen og konfliktrådene være behandlere, hvilket tilsier at de ikke trenger de mest kompliserte verktøyene.

De ulike foreslåtte aktørene vil ha ulikt behov for opplæring og innføring i slike kartleggingsverktøy. For de andre aktørene er det usikkert hvordan kartlegging eventuelt vil bli organisert og dermed har vi ikke ønsket å forskutere noen estimering av kostnader før dette er nærmere utredet. Når det gjelder utgifter knyttet til implementering av bestemte kartleggingsverktøy, er dette også for tidlig å si noe om da type verktøy ikke er besluttet. I et nytt utredningsoppdrag knyttet til når en første kartlegging skal gjennomføres, kan det sees hen til valg av verktøy og utgiftene i tiltak 5 a.

7.3.4 Tiltak 5c – Etablering av spisskompetansefunksjon i konfliktrådene

Konfliktrådene mottar ungdomssaker med volds- og seksuallovbrudd som er komplekse av mange årsaker. Blant annet er ungdommene ofte selv utsatt for vold og overgrep samt at mange har tilleggsproblematikk, som ulike kognitive vansker. Det er derfor viktig å få på plass personer med spisskompetanse om vold og skadelig seksuell atferd som kan veilede og sikre at ansatte har oppdatert kunnskap om målgruppen, og avdekke hvilke behov det er for tiltak for å forebygge ny kriminalitet. De kan også bidra til å utvikle system for organisering, forankring, lederstøtte, holdnings- og kulturutvikling.

7.3.4.1 Beskrivelse av tiltaket

Hvert konfliktråd styrkes med et halvt årsverk som har som funksjon å ha spisskompetanse om vold og skadelig seksuell atferd med særskilt mandat og kompetanse innenfor dette. En slik ressurs vil fasilitere konfliktrådenes gjennomføring av strukturert profesjonell vurdering av ungdommens risiko- og beskyttelsesfaktorer. Ansatte med slik spisskompetanse vil kunne fungere som et kontaktpunkt opp mot relevante kompetansesentre, statlige og kommunale tiltak innenfor helse og barnevern, og følge opp eventuelle rutiner for å sikre tilgang og samarbeid. I tillegg vil de være et kontaktpunkt mot andre konfliktråd for blant annet i veiledning og diskusjon i utfordrende saker.

7.3.4.2 Prinsipielle spørsmål

Tiltaket reiser ikke prinsipielle spørsmål.

7.3.4.3 Hva er de forventede positive og negative virkninger av tiltaket (inkludert kostnadsvirkninger)

Styrkingen vil bidra til at straffegjennomføringen kommer raskere i gang, ved at man har bedre kompetanse og oversikt over aktuelle tiltak, og at man gjennom straffegjennomføringen vil kunne være tettere på i de mest komplekse sakene. Dette vil igjen bidra til at ungdomskoordinatorene kan følge opp enkelt ungdom tettere, både som gjerningspersoner og fornærmede, og at ungdommene får relevante tiltak i ungdomsplanen sin. Ansatte med slik spisskompetanse vil også kunne fungere som et kontaktpunkt opp mot relevante kompetansesentre, statlige og kommunale tiltak innenfor helse og barnevern, og følge opp eventuelle rutiner for å sikre tilgang og samarbeid. I tillegg vil de være et kontaktpunkt mot andre konfliktråd for blant annet i veiledning og diskusjon i utfordrende saker.

En vellykket implementering av strukturert profesjonell vurdering (tiltak 5a) krever en styrking i konfliktrådene med kompetanse og kapasitet for spisskompetanse om vold og skadelig seksuell atferd.

Tabell 6 Kostnadsestimat for tiltak 5c

Type utgift	Omfang	Kostnad	Beregningsgrunnlag
Ansatte med spisskompetanse (årlig kostnad)	6 (50 %-stilling i 12 konfliktråd)	6,29 mill. kroner	Årsverk ungdomskordinator á 1,048 mill. kroner
Reiseutgifter for jevnlig veiledning til lokasjoner i sitt distrikt (årlig kostnad)		Inngår i løpende drift	Det forventes ikke store reiseutgifter dersom det styrkes i hvert konfliktråd da avstandene ikke er så store. Veiledning kan også gjøres digitalt
Total		Ca. 6,29 mill. kroner	

7.3.5 Tiltak 6 – Utarbeide sjekklister for fremgangsmåte for mulig henvisning til spesialisthelsetjenesten

Det er behov for at spesialisthelsetjenesten i større grad enn i dag kobles på ungdomsstraff for volds- og seksuallovbrudd.⁴¹ Dette vil særlig omfatte de ungdommene som har forhøyet risiko for gjentagelse, og der det foreligger kjente eller mistenkte psykiske lidelser, ruslidelser eller habiliteringstilstander (jf. RNR-prinsippene). Direktoratsgruppen har identifisert at spesialisthelsetjenesten – psykisk helsevern, rus og habilitering i liten utstrekning har vært inne med tiltak når unge gjennomfører ungdomsstraff. Det kan være flere årsaker til dette. På bakgrunn av innsiktsarbeidet mener direktoratsgruppen at sannsynlige årsaker er at mulige utrednings- og behandlingsbehov ikke identifiseres eller oppmeldes til henvisende instans (som regel fastlege) ofte nok.

7.3.5.1 Beskrivelse av tiltaket

Hdir og SfK utarbeider en sjekklister for konfliktrådene for hvordan de går frem når det er mistanke om psykisk lidelse, ruslidelse eller habiliteringsvansker hos ungdommen. Formålet er at henvisende instans (som regel fastlegen) får nødvendig informasjon for å kunne vurdere behovet for en henvisning til spesialisthelsetjenesten. Sjekklisten vil tydeliggjøre hva slags informasjon (fra tidligere kartlegginger, domsavsigelser, annet) som ungdommen kan ta med til fastlegen og hva det er viktig å snakke med fastlegen om.

Henvisning til spesialisthelsetjenesten kan per i dag gjøres av fastlege og psykolog. Når det gjelder henvisning til PHBU kan barnevernsleder også gjøre dette. Henvisende instans skal på selvstendig grunnlag vurdere behov for henvisning. I dette tiltaket vil sjekklisten omfatte hva slags informasjon ungdommen kan videreformidle til henvisende instans. Konfliktrådet vil ha relevant informasjon fra blant annet personundersøkelsen for mindreårige (PUM) og dommen som kan bidra inn i beskrivelsen av ungdommens fungering. Dette er informasjon som fastlegen kan innta eller vedlegge sitt henvisningsskjema til spesialisthelsetjenesten, dersom det blir aktuelt å henvise. For å sikre at eventuell henvisning til spesialisthelsetjenesten blir godt opplyst, bør sjekklisten inneholde punkter det

⁴¹ Referanse – innsiktsarbeid, kunnskapsgrunnlag fra kartleggingene ifm prosjektet

er viktig at ungdommen snakker med fastlegen om, som blant ungdommens fungering og behov. Sjekklisten bør i tillegg inneholde lovverk knyttet til informasjonsdeling med henvisende instans.

Direktoratsgruppen foreslår at sjekklisten utarbeides av en arbeidsgruppe med deltagelse fra begge instanser, og som ledes av Hdir. Det kan i tillegg nedsettes en referansegruppe bestående av representanter for konfliktrådene, fastleger og spesialisthelsetjenesten, som kan bistå arbeidsgruppen. Deltagelse fra spesialisthelsetjenesten bør representere psykisk helsevern, rusbehandling og habiliteringstjenesten for både barn og unge og for voksne (PHBU⁴²/HABU⁴³ og PHV⁴⁴/HAVO⁴⁵), da opp mot halvparten av de som gjennomfører ungdomsstraff har fylt 18 år ved oppstart av straffegjennomføringen eller fyller 18 år i løpet av denne.

Sjekklisten kan sees i sammenheng med tiltakene 1 (informasjonsmateriell) og 7 (tiltaksoversikt). Direktoratsgruppen har identifisert at konfliktrådene har behov for mer kunnskap om både hva som finnes av tilbud i spesialisthelsetjenesten og hvordan tilgang til disse tilbudene formelt og praktisk foregår. Samtidig bør fastleger (og andre med henvisningskompetanse) og inntaksteam i spesialisthelsetjenesten opplyses bedre om ungdomsstraffens formål og innhold. Dette vil bidra til at henvisninger og rettighetsvurderinger blir bedre informert. Det nevnte arbeidet Hdir har med å revidere prioriteringsveilederen (se kapittel 5.2) og at vold og seksuallovbrudd muligens kan komme tydeligere frem i disse, er også relevant i denne sammenheng.

7.3.5.2 Prinsipielle spørsmål

Direktoratsgruppen har ikke funnet noe prinsipielle hensyn i dette tiltaket. De praktiske og prinsipielle sidene ved informasjonsdeling må ses nærmere på i arbeidsgruppen som etableres.

7.3.5.3 Hva er de forventede positive og negative virkningene av tiltaket (inkludert kostnadsvirkninger)

Direktoratsgruppen mener en slik sjekkliste vil føre til at fastlegen får et bedre vurderingsgrunnlag og at en eventuell henvisning til spesialisthelsetjenesten blir bedre opplyst. Dette igjen forventes å bidra til at flere av ungdommene som har behov for det vil få tilgang til ordinære og spesialiserte (kriminalitetsspesifikke) tilbud i spesialisthelsetjenesten. I tillegg vil tilbud fra spesialisthelsetjenesten komme raskere på plass innenfor tidsrammen av ungdomsstraffen. Dette forventes å skje fordi konfliktrådet får støtte til hvordan de skal gå frem ved mistanke om psykisk lidelse, ruslidelser eller habiliteringstilstander. Henvisende instans får bedre beskrevet ungdommens tilstandsbilde, noe som gir et bedre grunnlag for utforming av henvisning. Inntaksteamene i spesialisthelsetjenesten får følgelig et klarere henvisningsgrunnlag for sin vurdering av rett til helsehjelp.

Kostnadsestimat for tiltaket

Tabell 7 Kostnadsestimat for tiltak 6

Type utgift	Omfang	Kostnad	Beregningsgrunnlag ⁴⁶
Arbeidsgruppe på tvers av direktoratene	Fire månedsværk samlet, fordelt på Hdir (2) og SFK (2)	440 000 kroner	Årsværk á 1,32 mill. kroner
Kostnader knyttet til referansegruppemøter	8 medlemmer, 2 møter ila prosessen	150 000 kroner	2,5 dagsværk per medlem (12 692 kroner) pluss reisekostnader og andre møtekostnader
Kostnader knyttet til bekjentgjøring av sjekkliste	Enkelt informasjonsmateriell til praksisfeltet	50 000 kroner	
Total		640 000 kroner	

⁴² Psykisk helsevern for barn og unge

⁴³ Habiliteringstjenesten for barn og unge

⁴⁴ Psykisk helsevern for voksne

⁴⁵ Habiliteringstjenesten for voksne

⁴⁶ Beregningsgrunnlag er basert på Sfk sine årsverkskostnader

Ingen negative virkninger forventes av tiltaket. Det kan føre til noe merarbeid for ungdomskoordinatorene, gi noe økt pågang på fastlegetjenesten og spesialisthelsetjenesten, men antallet ungdommer i målgruppen er lav slik at dette ikke vurderes som en stor utfordring. Det vurderes heller ikke å innebære en økt kostnad av betydning for disse.

Dersom departementene velger å gå videre med foreslåtte tiltak 5, bør sjekklisten over tid også inkludere en strukturert profesjonell vurdering av den aktuelle ungdommens risiko- og beskyttelsesfaktorer. Dette fordi denne metodikken innebærer en systematisk innhenting av informasjon om, og strukturert vurdering av, psykisk helse- eller habiliteringsfaktorer som kan være knyttet til risiko for tilbakefall eller ha betydning for mottagelighet for intervensjoner (jf. RNR-prinsippene).

7.3.6 Tiltak 7 – At en oversikt over eksisterende tilbud innen statlig helse og barnevern rettet mot unges utøvelse av vold og skadelig seksuell atferd gjøres tilgjengelig for konfliktrådene, og styrke det tverrsektorielle samarbeidet om ungdomsreaksjonene

Som beskrevet i kapittel 4, er det lite kjennskap til straffereaksjonene og det er usikkerhet hos velferdstjenestene knyttet til ansvar, roller, oppgaver og plikten til å delta inn i straffereaksjonene. I tillegg kan det være krevende for en ungdomskordinator å ha oversikt over lokale tiltak som kan inngå i en ungdomsplan. Det forutsetter at ungdomskordinator har god kjennskap til hjelpetilbudet som finnes lokalt, både på statlig og kommunalt nivå. For gruppen unge som har begått volds- og seksuallovbrudd ligger per i dag de tilbud som treffer lovbruddet mest direkte, og med best dokumentasjon på virkning, i spesialisthelse og statlig barnevern. For å gjøre tiltakene innenfor spesialisthelse og statlig barnevern mer kjent og mer tilgjengelig, og for å sørge for bedre tverretattlig samarbeid om straffereaksjonene foreslås følgende.

7.3.6.1 Beskrivelse av tiltaket

Sfk får ansvar å tilgjengeliggjøre internt i organisasjonen en oversikt som direktoratsgruppen har utarbeidet over tilbud rettet mot ungdoms utøvelse av vold og seksuallovbrudd innen spesialisthelsetjenestene og statlig barnevern. Se vedlegg 3 *Oversikt over eksisterende tilbud innen statlig helse og barnevern rettet mot unges utøvelse av vold og skadelig seksuell atferd*.⁴⁷ Eksisterende tiltak i spesialisthelsetjenesten rettet mot voksne er også beskrevet siden det som nevnt i kapittel 7.2 er en høy andel som gjennomfører ungdomsstraff etter fylte 18 år. Dette vil også måtte inngå i oversikten videre. Tilgang på tilbud innen spesialisthelse og statlig barnevern forutsetter henvisning fra henholdsvis fastlege og kommunal barnevernstjeneste.

For å få til godt samarbeid om ungdomsreaksjonene videre og for å holde tiltaksoversikten oppdatert, foreslår direktoratsgruppen at vi styrker de etablerte strukturene, det vil si etablerer faste møtepunkt mellom Sfk, Bufdir, Hdir og andre relevante aktører for å følge opp også de andre tiltakene i utredningen. Direktoratsgruppen vurderer at en slik linjeforankret aktivitet bidrar til å ha særlig fokus på barne- og ungdomskriminalitet, som er ett av de prioriterte områdene for kjernegruppen for utsatte barn og unge. I utviklingen av dette må det gjøres en nærmere vurdering av organisering, og behov for deltakelse og forholdet til etatssamarbeidet.

7.3.6.2 Prinsipielle spørsmål

Premissene for inklusjon eller eksklusjon av tiltak i en slik oversikt må være transparente og etterprøvbare. Sentrale myndigheter har ansvar for å sikre innbyggerne *faglig forsvarlige tjenester*, og dermed vurderer direktoratene at kunnskapsgrunnlaget for ulike tilbud og tjenester må diskuteres og samtykkes om på tvers av aktører med ansvar for oversikten før de besluttes inkludert eller ekskludert.

Videre vil det være viktig å tydeliggjøre rolle og mandat i tverrsektorielt samarbeid om ungdomsreaksjonene generelt sett opp mot etatssamarbeidet for utsatte barn og unge og andre

⁴⁷ Vedlegget er et første forsøk på en oversikt over de relevante eksisterende tilbudene innen spesialisthelsetjenestene og statlig barnevern (og familievern). Oversikten peker p.t. mot de regionale helseforetakenes tilbud på regionalt nivå, mens tilbudene i statlig barnevern er detaljert på fylkesnivå.

faglige konstellasjoner på feltet, for å sikre god bruk av offentlige midler og faglig forsvarlig tjenesteytelse.

7.3.6.3 Hva er de forventede positive og negative virkninger av tiltaket (inkludert kostnadsvirkninger)

Ungdom som har behov for de tiltak/behandlingstilbud som ligger i spesialisthelsetjenestene – rus, psykisk helse og habilitering og statlig barnevern (og familievern), vil lettere kunne få sine behov vurdert og imøtekommet dersom deres ungdomskoordinator vet hva som er tilgjengelig. Raskere og mer treffsikker hjelp vil kunne medføre bedre livskvalitet for ungdommen og en positiv livsutvikling som del av gjennomføringen av ungdomsstraffen.

En samlet oppdatert oversikt over statlige tiltak innenfor helse og barne- og familievern, vil bidra til at konfliktrådet (ungdomskoordinator) raskere vil kunne se hvilke tiltak som finnes innenfor disse sektorene, og om disse er tilgjengelige i egen region. Dette vil kunne effektivisere utarbeidelsen av tiltak i ungdomsplanen, og iverksettelse av disse.

Direktoratsgruppen ser ingen direkte ulemper med å utarbeide og gjøre tilgjengelig en slik oversikt. Det kan føre til noe større pågang i eksisterende tilbud, men det er ingen ulempe i seg selv. Målgruppen er liten, og ikke alle vil ha behov for spesialiserte tiltak. Oversikten kan føre til noe arbeid for å holdes oppdatert.

Å ha et særlig fokus på tverrsektorielt samarbeid om ungdomsreaksjonene kan blant annet bidra til større bevissthet om spesialisthelsetjenester og statlig barnevern (og familievern) sine roller og ansvar i gjennomføring av ungdomsreaksjonene. Direktoratsgruppen mener dette medfører større synlighet av målgruppen og derfor kan bidra til bedre oppfølging av tjenestenes deltakelse i gjennomføring av reaksjonene. Dette igjen vil medføre at flere unge får tilgang på relevante tjenester og tilbud.

Tabell 8 Kostnadsestimat for tiltak 7 ved oppstart/etablering (år 1)

Type utgift	Omfang	Kostnad	Beregningsgrunnlag ⁴⁸
Koordinering og deltakelse	Forarbeid, etterarbeid og møtetid *12 bidragsytere (inkl direktoratene)	305 000 kroner	Årsverk á 1,32 mill. kroner 5 dagsverk per bidragsyter i snitt (fordelt etter behov)
	Møtekostnader, div	45 000 kroner	
Total		350 000 kroner	

Driftskostnader (år 2 og fremover) vurderes å være noe lavere enn oppstartskostnadene.

Tabell 9 Driftskostnader for tiltak 7

Type utgift	Omfang	Kostnad	Beregningsgrunnlag
Møteutgifter og arbeidstid til oppdatering av oversikt (og evt bredere oppgaver)	Forarbeid, etterarbeid og møtetid *12 bidragsytere (inkl direktoratene)	122 000 kroner	Årsverk á 1,32 mill. kroner 2 dagsverk per bidragsyter i snitt (fordelt etter behov)
	Møtekostnader, div	25 000 kroner	
Total		147 000 kroner	

⁴⁸ Beregningsgrunnlag er basert på Sfk sine årsverkskostnader

8 Vurdering av rådgivende enhet for russaker sin rolle i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

8.1 Innledning

Som en del av oppdraget vårt skal vi vurdere om de rådgivende enhetene for russaker i kommunene⁴⁹ kan knyttes opp til den kommunale deltakelsen under ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Direktoratene fikk som nevnt et deloppdrag om å utrede om de rådgivende enhetene for russaker i kommunene, jf. ny bestemmelse i helse- og omsorgstjenesteloven § 3–9 b, kan knyttes opp til den kommunale deltakelsen under ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.

Direktoratsgruppen vurderte at det i lys av andre pågående prosesser var hensiktsmessig å levere deler av utredningen som knytter seg til de rådgivende enhetene før 1. oktober 2023. En delbesvarelse ble derfor levert 30. mai 2023 og er vedlagt rapporten. Der gis det en oversikt over mandatet slik rådgivende enhet for russaker praktiserer det i dag, og direktoratsgruppen foreslår at de rådgivende enhetene kan benyttes som et kontaktpunkt for konfliktrådet når det skal avklares hvilke rustiltak som er tilgjengelig for ungdom som gjennomfører ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging. Dette vil svare ut utfordringen som beskrevet under kapittel 4.5 om at det er vanskelig for konfliktrådene å få oversikt over tjenestetilbudet og relevante tiltak for ungdom med rusutfordringer.

Vi vil derfor i denne rapporten svare ut resten av deloppdraget ved å beskrive hvilke oppgaver rådgivende enhet for russaker har i dag, og om de kan eller bør knyttes til straffegjennomføring i konfliktrådet ved å tilby tiltak i en ungdomsplan.

8.2 Gjeldende rett for rådgivende enhet for rus i kommunen

8.2.1 Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester

Stortinget vedtok 7. juni 2021 ny § 3-9 b i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (hol.) om etablering av rådgivende enheter i kommunene. Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (hol.) lyder:

"Kommunen skal ha en rådgivende enhet for russaker. Denne enheten skal ha ansvaret for å møte personer når oppmøte for enheten er satt som vilkår for en bestemt strafferettslig reaksjon, inkludert gjennomføre ruskontroll etter straffeloven § 37 første ledd bokstav d dersom det er satt som vilkår. Departementet kan gi nærmere forskrifter om den rådgivende enheten, blant annet om organisering og tjenestens innhold, inkludert formidling til og samhandling med andre tjenester og om kommunens behandling av opplysninger i slike saker."

Stortinget fattet samme dag også vedtak til lov om endringer i straffeloven, og det er senere gjort nødvendige endringer i straffeprosessloven. Formålet med lovendringene var å hjemle adgang til å kunne sette inn en ny type vilkår for påtaleunntatelse for personer som var tatt for bruk og besittelse av narkotika til eget bruk. Bestemmelsen i helse- og omsorgstjenesteloven pålegger kommunen ansvaret for en enhet/funksjon som kan gjennomføre det strafferettslige vilkåret.

Vedtaket om innføring av ny § 3-9 b i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester kom etter et representantforslag fra Arbeiderpartiet under Helse- og omsorgskomiteens behandling av Regjeringen Solbergs forslag til rusreform, og er et alternativ til *Rådgivende enhet for narkotikasaker*, jf. komiteens merknader mv i Innstilling 612 L (2020-2021) og Prop. 92 L (2020-2021). Flertallet i helse- og omsorgskomiteen begrunnet forslaget slikt:

Komiteens flertall mener at kommunene skal ha systemer for å håndtere og ta imot varslinger fra politiet om bruk av narkotika gjennom en kommunal rådgivende enhet for rus. Flertallet mener imidlertid at kommunene bør ha frihet til å organisere en slik enhet i tråd med den kommunale organisasjonsfriheten og nærhetsprinsippet. Helsedirektoratet bes utforme faglige retningslinjer for enhetens arbeid i samarbeid med KS.

Siden bestemmelsen i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b er vedtatt med grunnlag i et representantforslag er det lite forarbeidet til bestemmelsen. På denne bakgrunn fikk Helsedirektoratet i oppdrag i tildelingsbrev (TB2022-18) å utarbeide veiledende materiell for enhetenes virksomhet, samt

⁴⁹ Jf. ny bestemmelse i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b

bidra med implementeringsstøtte i samarbeid med brukerorganisasjoner og andre relevante aktører. Sentralt i arbeidet var vurderinger av hvordan det strafferettslige vilkåret om oppmøte for enheten skulle forstås og hva som skulle være innholdet i vilkåret. Politidirektoratet var derfor en viktig aktør i arbeidet.

Oppdraget ble utkvittert ved brevet «Vilkår og rutiner for oppmøte, ruskontroll og gjennomføring av samtaler hos rådgivende enhet for russaker». Veiledningsmaterialet som er utarbeidet er rettet mot de sakene der domstolen eller påtalemyndigheten har satt vilkår om oppmøte for rådgivende enhet eller ruskontroll, og omhandler ikke en eventuell bruk av tilsvarende vilkår i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.

Brevet inneholder en fortolkning av hva innholdet i vilkår om oppmøte for rådgivende enhet innebærer. Der fremgår at rådgivende enhet for russaker er en helse- og omsorgstjeneste, men at oppfyllelse av det strafferettslige vilkåret ikke anses som helsehjelp. Det dreier seg om et strafferettslig vilkår oppstilt av påtalemyndighet eller domstol, og vilkåret anses oppfylt når vedkommende har møtt opp til én enkeltstående veiledningssamtale. Hvis personen samtykker til det, kan rådgivende enhet også tilby helsehjelp og individrettet oppfølging av personens rusmiddelbruk. Den helsemessige oppfølgingen i etterkant kan gjennomføres av rådgivende enhet for russaker, men det anbefales at det gjennomføres av andre tjenestetilbud, eventuelt andre personer i kommune eller spesialisthelsetjenesten.

Vi er kjent med at rådgivende enhet for russaker i enkelte kommuner tilbyr samtykkebaserte tjenester utover det de har plikt til etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b.

8.2.2 Konfliktrådsloven

I konfliktrådsloven § 25 er det listet opp ulike vilkår/tiltak som kan være med i en ungdomsplan. Det kan blant annet fastsettes ruskontroll, og listen er ikke uttømmende. Det vil derfor etter konfliktrådsloven ikke være noen rettslige hindringer for at oppmøte for rådgivende enhet for russaker oppstilles som vilkår i gjennomføringen av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.

I høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet av 13.10.2022 om blant annet endringer i konfliktrådsloven pkt, 2.6.2 skrev departementet:

«De vilkår som kan fastsettes etter straffeloven § 37 første ledd, herunder vilkår om oppholdssted, arbeid, opplæring, kontaktforbud, rusforbud og rustesting, samt behandling, kan også fastsettes i ungdomsplanen, jf. konfliktrådsloven § 25. Det samme antas å gjelde vilkår om å møte hos rådgivende enhet for russaker, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav k, som trådte i kraft 1. juli 2022.»

Justisdepartementets uttalelse legger her til grunn at det er hjemmel etter konfliktrådsloven § 25 til å bruke oppmøte hos rådgivende enhet for russaker som et av tiltakene i ungdomsplanen, men har ikke gått inn på hvor langt plikten i helse- og omsorgstjenesteloven rekker.

8.3 Kan rådgivende enhet for russaker knyttes opp til den kommunale deltakelsen under ungdomsstraff og ungdomsoppfølging?

Det er en utfordring at ungdom som gjennomfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging ikke får den helsehjelpen de trenger fra helse- og omsorgstjenestene for sitt rusproblem og at det er ulike oppfatninger om og praksis for hvem som kan gjennomføre ruskontroll. Det er også utfordringer knyttet til den tverrsektorielle samhandlingen rundt ungdommene. Disse utfordringene er nærmere beskrevet i kapittel 4.5.

Vi vil nedenfor vurdere om de tjenestene rådgivende enhet i dag tilbyr vil svare ut noen av disse utfordringene.

8.3.1 Oppmøte for rådgivende enhet

Vår faglige vurdering er at en utvidelse av bruken av vilkår om oppmøte for rådgivende enhet for russaker med hjemmel i konfliktrådsloven § 25, ikke vil bidra til å dekke behovet hos ungdom som gjennomfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.

I forvaltningspraksis har kommunens plikt etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b blitt begrenset til kun å gjelde én samtale for de som er anmeldt for bruk og besittelse av narkotika. Vi har derfor valgt å legge denne praksisen til grunn i vurderingen videre.

Oppmøte for rådgivende enheter for russaker er et strafferettslig vilkår som ungdommen får plikt til å oppfylle og oppfyllelsen er ikke helsehjelp. Tiltaket skiller seg derfor vesentlig fra samtykkebaserte helse- og omsorgstjenester. Et enkeltstående møte hos rådgivende enhet for russaker er etter en faglig vurdering ikke egnet til å avhjelpe rusutfordringene hos ungdommene.

Ungdom som har et rusmiddelproblem som de trenger hjelp for, bør motta hjelpen fra rustjenestene i kommunen eller i TSB⁵⁰ i spesialisthelsetjenesten. Hvis rådgivende enhet skal knyttes opp til den kommunale deltakelsen under ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, så bør det etter vår vurdering skje som en del av det frivillige tjenestetilbudet på linje med andre frivillige rustjenester som ytes av kommunen.

Å tillegge rådgivende enhet for russaker forebyggende funksjoner og oppgaver kan utvide det frivillige (samtykkebaserte) tjenestetilbudet til alle med rusmiddelproblemer, inkludert ungdom under straffgjennomføring. Frivillige tilbud som utvikles og etableres i rådgivende enhet for russaker er tilbud ungdom under straffgjennomføring vil kunne samtykke til på tilsvarende måte som hjelpen som i dag tilbys fra andre deler av helse- og omsorgstjenestene. Det er nylig gitt i oppdrag å vurdere hvorvidt de rådgivende enhetene for russaker kan tillegges tydeligere forebyggende funksjoner og oppdrag og tverrsektorielt rusforebyggende arbeid.⁵¹ Gjennom dette oppdraget vil det kunne komme anbefalinger for utvidelse av oppgavene til rådgivende enhet som vil styrke den samtykkebaserte oppfølgingen av ungdom med rusmiddelutfordringer som gjennomfører ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging.

Dersom de skal pålegges forebyggende oppgaver som beskrevet over kreves ikke endringer i lovs form, men dette må i tilfellet presiseres i veiledende materiell.

8.3.2 Ruskontroll

Rådgivende enhet for russaker har etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-9 b ansvar for gjennomføringen av ruskontroll dersom det er satt som vilkår etter straffeloven § 37 første ledd bokstav d. I veiledningsmaterialet er det fastsatt at det skal tas sanksjonære prøver. Sanksjonære prøver er ikke helsehjelp eller medisinske prøver. Det er påtalemyndigheten som bestemmer at ruskontroll skal utføres, og er derfor rekvirent, mottaker av prøvesvar, og betaler for prøvetakningen. Pålegg om ruskontroll hos rådgivende enhet er ikke basert på en helsefaglig vurdering, men ilagt som en strafferettslig reaksjon.

Ruskontroll kan også fastsettes som tiltak/vilkår i ungdomsplanen for de som gjennomfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, men vilkåret er da hjemlet i konfliktrådsloven § 25, og ikke i straffeloven § 37 første ledd bokstav d. Dette er derfor ikke nærmere omhandlet i veiledningsmaterialet. Helsepersonelloven § 12 tredje ledd, som pålegger helsepersonell å ta rusprøver av personer som var under 18 år på handlingstidspunktet, gjelder også for ruskontroll fastsatt i en ungdomsplan.

Som nevnt tidligere er det et behov for å se på hvem som gjennomfører ruskontroll når det er en del av ungdomsplanen i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, og det ville vært både praktisk og sikret likebehandling om denne oppgaven ble løst likt i hele landet.

Det er imidlertid en rekke spørsmål som må avklares dersom rådgivende enhet for russaker skulle fått dette ansvaret også i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Dette har ikke tidligere vært vurdert og det må derfor i tilfellet ses nærmere på om prosedyrene som er beskrevet passer til ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. For ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er behovet at eventuell ruskontroll kombineres med annen oppfølging som for eksempel russamtaler.

Dagens rutiner har lagt opp til at prøvesvarene skal sendes direkte fra laboratoriet til påtalemyndigheten og at rådgivende enhet ikke nødvendigvis skal få vite resultatet av prøven, og heller ikke skal følge opp denne videre. Dette vil derfor ikke møte behovet i ungdomsreaksjonene. Det er videre i veiledningsmaterialet slått fast at det skal tas sanksjonære prøver og at dette ikke er å regne som helsehjelp. Som nevnt over, er det mange ungdom som gjennomfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging som har rusutfordringer, men det er stor ulikhet i hvor alvorlig deres rusproblemer er. Det kan derfor i ungdomsreaksjonen være ulike grunner til å fastsette ruskontroll, og i noen saker

⁵⁰ Tverrfaglig spesialisert behandling av ruslidelser

⁵¹ Helsedirektoratet – Tillegg til tildelingsbrev 2023-41, Sekretariatet for konfliktrådene Tillegg til tildelingsbrev 2023-3

kan begrunnelsen være hjelp, snarere enn kontroll, og det er derfor ikke gitt at det er behov for sanksjonære prøver.

Det er også fra flere hold pekt på at det er for lite kunnskap om effekt av rusprøver, både som straff og som del av behandling, og at det er flere menneskerettslige, faglige og juridiske innvendinger mot ruskontroll. Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har i rapporten «Rus og menneskerettigheter»⁵² tatt opp disse utfordringene og understreket at det er behov for forskning om effekt av slike virkemidler dersom de skal benyttes. Også KORUS-7- gruppen har trukket frem dette i sin rapport «Rådgivende enhet for russaker».⁵³

Vår vurdering er derfor at spørsmålet om hvem som skal gjennomføre ruskontroll og hvordan dette skal gjøres bør vurderes helhetlig for hele straffesakskjeden slik at alle aktørene kan ha samme tilnærming, uavhengig av om straffen gjennomføres hos konfliktrådet, kriminalomsorgen eller saken er henvist til rådgivende enhet for russaker. Vi mener også at ruskontroll er et område hvor det er behov for mer kunnskap om effekt, og at dette er noe som det bør forskes mer på.

8.3.3 Kontaktpunkt for konfliktrådet

Vi anbefaler at rådgivende enhet for russaker kan være et kontaktpunkt for konfliktrådet for rådgivning knyttet til kommunens rusbehandlingstilbud. De kan da videreformidle kontakt til blant annet tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB), ruskonsulent, oppsøkende tjenester, utekontakter, psykisk helsearbeider, helsestasjon for ungdom, SLT-koordinator, bo-oppfølgingstjenester, offentlige og frivillige lavterskeltilbud (f.eks. Ung Arena mfl). Da det har pågått mange ulike rusoppdrag, vurderte vi at det var viktig å levere denne vurderingen til departementene før hovedrapporten. Vi viser til vedlegg 4 *Delbesvarelse TTB2022-8 Vurdering av om rådgivende enheter i kommunene kan knyttes opp til den kommunale deltakelsen under ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.*

I oppdraget fra kjernegruppen "Tverrsektorielt rusforebyggende arbeid", som presiserer det generelle er en av oppgavene: *Som en del av arbeidet kan det også vurderes hvorvidt de rådgivende enhetene for russaker kan tillegges tydeligere forebyggende funksjoner og oppgaver.*"

8.4 Tiltak 8

- Rådgivende enhet for russaker blir et kontaktpunkt som konfliktrådet kan samarbeide med på systemnivå, i vurderingen av hvilke rustiltak kommunen og spesialisthelsetjenesten har og kan tilby i forbindelse med en ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging. Helsedirektoratet og Sekretariatet for konfliktrådene informerer hhv kommunene og konfliktrådene om dette.
- Vurderingen av hvorvidt de rådgivende enhetene for russaker kan tillegges tydeligere forebyggende funksjoner og oppgaver gjøres i oppdrag om tverrsektorielt rusforebyggende arbeid gitt til flere direktorater i tildelingsbrev for 2023.⁵⁴

⁵² Norges institusjon for menneskerettigheter (2022): Rus og menneskerettigheter.

⁵³ Berg, E.K.U., Soggiu, A. (2022): *Rådgivende enheter i russaker*. Rapport KORUS 7-gruppen.

⁵⁴ Helsedirektoratet – Tillegg til tildelingsbrev 2023-41; Sekretariatet for konfliktrådene Tillegg til tildelingsbrev 2023-3


Del III – Avslutning

9 Samlet vurdering og anbefaling av tiltak

9.1 Flere tiltak må virke sammen

Direktoratsgruppen har utredet til sammen åtte tiltak og anbefaler alle med unntak av tiltak 4a og b. Tiltakene anbefales som en tiltakspakke som samlet sett vil bidra til å oppnå oppdragets mål. Tiltakene bidrar til å oppnå ulike effektmål, der tiltakene for å nå effektmål 1 og 2 er forutsetninger for å nå effektmål 3.

Tabell 10 – Samfunns mål, effektmål og utredningens tiltak

Samfunns-mål	Barn og unge som gjennomfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging får de tjenester og tiltak de har behov for, og som bidrar til å forebygge nye lovbrudd.		
Effektmål 1	Det er tydelig for velferdstjenestene og konfliktrådet at velferdstjenestene er rettslig forpliktet til å delta i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.	Tiltak 1 Informasjonsmaterieil som vil bedre velferdstjenestenes kunnskap om ungdomsreaksjonene og som tydeliggjør deres rettslige forpliktelse til å delta	
		Tiltak 2a Plikt for konfliktrådet til å samarbeide med velferdstjenestene	
		Tiltak 2b Tydeliggjøring av velferdstjenestenes ansvar for å delta i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging i konfliktrådsloven	
		Tiltak 3 Samarbeidsplikt for statlig barnevern	
		Tiltak 4a Plikt til å delta i ungdommens oppfølgingsteam	
		Tiltak 4b Det gis en særskilt ventetidsregel for ungdommer som gjennomfører ungdomsreaksjonene	
		Tiltak 8 Rådgivende enhet for russaker blir et kontaktpunkt som konfliktrådet kan samarbeide med på systemnivå	
		Effektmål 2	Relevante velferdstjenester har nødvendig kunnskap om ungdomsreaksjonene, og samarbeid mellom tjenestene og konfliktrådet er godt forankret.
	Forutsetning for		
			
Effektmål 3	Ungdommer som gjennomfører ungdomsstraff for volds- og seksuallovbrudd, får individuelt tilpassede tiltak i sin straffegjennomføring.	Tiltak 5a Gi konfliktrådene kompetanse i strukturert profesjonell vurdering av risiko- og beskyttelsesfaktorer og opplæring i utvalgte kartleggingsverktøy til bruk i ungdomsstraffesaker	
		Tiltak 5b Gi oppdrag om å utrede når i straffesakskjeden strukturert profesjonell vurdering bør gjennomføres første gang	
		Tiltak 5c Etablering av spisskompetansefunksjon i konfliktrådene	
		Tiltak 6 Utarbeide sjekklister for fremgangsmåte for mulig henvisning til spesialisthelsetjenesten	
		Tiltak 7 At en oversikt over eksisterende tilbud innen statlig helse og barnevern rettet mot unges utøvelse av vold og skadelig seksuell atferd gjøres tilgjengelig for konfliktrådene, og styrke det tverrsektorielle samarbeidet om ungdomsreaksjonene	
		Tiltak 1 Tiltak 2 a Tiltak 2 b Tiltak 3	

9.1.1 Tiltakene vil bidra til barnets beste

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn, jf. Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 3. I vurderingen av tiltakene direktoratsgruppen anbefaler har vi lagt vekt på tiltak som hensyntar dette.

Det vil ha stor betydning for den enkelte ungdom som gjennomfører ungdomsreaksjonene at det er et godt samarbeid mellom konfliktrådet og aktuelle velferdstjenester. Dette vil bidra til at ungdom som har begått et lovbrudd får oppfylt sin rett til å bli behandlet på en måte som fremmer barnets reintegrering, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 40. Direktoratsgruppen mener tiltakene 1, 2a og b og 3 er virksomme tiltak for å oppnå forpliktende samarbeid om ungdomsstraff og ungdomsoppfølging enten det er fra helse- og omsorgstjenesten, barnevernstjenesten eller andre velferdstjenester, som skole og NAV. Tiltakene vil bidra til at hjelpen kommer i gang tidligere, at de rette aktørene bidrar med tiltak i ungdomsplanen og at de rette aktørene sitter i ungdommens oppfølgingsteam.

Barnekonvensjonens artikkel 40 forutsetter at de tiltakene som settes inn er relevante og virksomme ut fra ungdommens behov. En forutsetning for dette, er at tjenestene rundt ungdommen er tydelig rettslig forpliktet til å samarbeide med konfliktrådet, at de kjenner til ansvaret de har og er trygge i hvordan de utøver sin rolle i samarbeidet. Direktoratsgruppen vurderer at tiltakene vil være til den enkelte ungdoms beste, jf. FNs barnekonvensjonen artikkel 3 og Grunnloven § 104. Vi mener tiltak 1, 2a, 2b og 3 vil bidra til å oppnå effektmål 1 og 2 og at disse tiltakene kan være med å løse utfordringene som er skissert i kapittel 4. For unge som idømmes ungdomsstraff for volds- og seksuallovbrudd vurderer direktoratsgruppen at tiltak 1, 2a og b, 3 og 8 vil bidra til at tjenestene samarbeider og legger til rette for at ungdommen får de riktige og nødvendige tiltakene (effektmål 1 og 2) mens tiltak 5a-c, 6 og 7 vil bygge videre på dette og bidra til å oppnå effektmålet om individuelt tilpasset tiltak i ungdomsstraffen (effektmål 3). Barnekonvensjonen artikkel 40 gir barn som har begått lovbrudd rett til å bli behandlet på en måte som fremmer barnets reintegrering. Tiltak 5a-c vil gi ungdommene en helhetlig kartlegging og strukturert profesjonell vurdering av risiko- og beskyttelsesfaktorer, og peker på behovet for å sikre at slik kartlegging og vurdering gjøres av rett aktør og til rett tid. Styrket kompetanse på å vurdere forhold som er av betydning for forebygging av gjentakelse av kriminalitet og styrking av psykososial fungering i målgruppen, og et bedre grunnlag for å utvikle individuelt tilpasset innhold i ungdomsplanen, vil bidra til å sette inn riktige tiltak som fremmer reintegrering. Tiltak 7 vil gi konfliktrådet kunnskap om virksomme tiltak som kan bidra til ungdommens reintegrering.

For de ungdommene som har behov for behandling fra helsetjenesten gir både helselovgivningen og barnekonvensjonen artikkel 24 ungdommene rett til å få tilgang på adekvat behandlingstilbud. Det forutsetter at både kommunale og spesialiserte helsetjenester er tilgjengelig også for barn under straffegjennomføring. Tiltak 6 vil bidra til at ungdommer som har behov for spesialisthelsetjenester blir henvist dit, ved at henvisende instans får nødvendig informasjon for å kunne vurdere behovet for en henvisning til spesialisthelsetjenesten. Vi vurderer at tiltakene med stor sannsynlighet vil støtte opp om og styrke rettssikkerheten for ungdom som er dømt for lovbrudd og at tiltakene vil være til ungdommens beste jf. Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 3.

Direktoratsgruppen anbefaler ikke tiltak 4 (Velferdstjenestene får obligatoriske plikter) da det er flere etiske dilemmaer knyttet til dette tiltaket. Dersom en evaluering av tiltakspakken resulterer i manglende ønsket effekt for berørte unge, bør det vurderes om det er behov for sterkere virkemidler, som for eksempel tiltak 4, for å ivareta barns rettigheter.

9.1.2 Tiltakene vil trygge tjenestene i sin deltakelse

Innsiktsarbeidet har vist at noen av velferdstjenestene synes det er uklart hvilken rolle deres tjenester og tiltak kan ha i en straffesak, og fremhever frivillighet som et viktig prinsipp som hindrer dem fra å delta. Videre har innsiktsarbeidet vist at det kan være vanskelig for konfliktrådet å ha oversikt over hvilke tiltak som kan tilbys og hvor de er tilgjengelige.

Direktoratsgruppen vurderer at tiltakene som en helhet vil gi store positive virkninger for ansatte i konfliktrådene og velferdstjenestene, ved å presisere en tydeligere rolle og oppgaver når unge gjennomfører straff. Vi mener at tiltakene vil bidra til likere praksis og dermed redusere uønsket

variasjon. Vi mener også at tiltakene vil bedre kvalitet i straffegjennomføringen og gi et smidigere samarbeid på tvers av justis- og velferdssektoren. Dette vil igjen gjøre at velferdstjenestene i større grad deltar med sine tiltak og tilbud, slik at ungdom får den hjelpen de trenger.

9.2 Kostnadsvirkninger

Vi forventer at tiltakene vil gi store positive virkninger til relativt lave kostnader. Vi mener de totale kostnadsvirkninger (merkostnader) ved å innføre tiltakene ikke vil overgå de positive virkningene av tiltakene. Det er også stor risiko knyttet til å ikke foreta seg noe for å løse problemene vi har identifisert.

Det er vanskelig å tallfeste administrative og økonomiske konsekvenser av bedre tverrsektorielt samarbeid. På kort sikt vil tiltakene medføre økt ressursbruk, både for å lære opp og ta i bruk nye verktøy, innarbeide nytt informasjonsmaterieell og tydeliggjøre regelverket. Tiltak 5a og 6 kan også føre til noe økt tidsbruk for ungdomskoordinatorene i deres arbeidshverdag før de nye arbeidsoppgavene er implementert. På lang sikt vil kostnadene innhentes. Tiltak 5c vil også kunne avhjelpe ungdomskoordinatorene dersom en slik spisskompetansefunksjon innføres. Tydeliggjøring av lovverk i tillegg til praksisendrende tiltak vil føre til mer effektivt arbeid og igjen bidra til at ungdommene får tilpassede tiltak og hjelp. Dette vil igjen kunne bidra til å forebygge ny kriminalitet. Samlet sett vil anbefalt tiltakspakke gi en kostnadsramme på 10,228 mill. kroner det første året, og fra det andre året vil kostnadsrammen være på 9,069 mill. kroner.

Tabell 11 Oversikt kostnadsvirkninger samlet

Tiltak	Kostnadsestimat	
	Oppstart (år 1)	Drift (fra år 2)
1 Informasjonsmaterieell som vil bedre velferdstjenestenes kunnskap om ungdomsreaksjonene og som tydeliggjør deres rettslige forpliktelse til å delta	718 000 kroner	102 000 kroner
2a) Plikt for konfliktrådet til å samarbeide med velferdstjenestene b) Tydeliggjøring av velferdstjenestenes ansvar for å delta i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging i konfliktrådsloven	0 0	
3 Samarbeidsplikt for statlig barnevern	0	
5a) Gi konfliktrådene kompetanse i strukturert profesjonell vurdering av risiko- og beskyttelsesfaktorer og opplæring i utvalgte kartleggingsverktøy til bruk i ungdomsstraffesaker b) Gi oppdrag om å utrede når i straffesakskjeden strukturert profesjonell vurdering bør gjennomføres første gang c) Etablering av spisskompetansefunksjon i konfliktrådene	2 230 000 kroner Ikke estimert 6 290 000 kroner	1 530 000 kroner Ikke estimert 6 290 000 kroner
6 Utarbeide sjekkliste for fremgangsmåte for mulig henvisning til spesialisthelsetjenesten	640 000 kroner	
7 At en oversikt over eksisterende tilbud innen statlig helse og barnevern rettet mot unges utøvelse av vold og skadelig seksuell atferd gjøres tilgjengelig for konfliktrådene, og styrke det tverrsektorielle samarbeid om ungdomsreaksjonene	350 000 kroner	147 000 kroner
8 Rådgivende enhet for russaker blir et kontaktpunkt som konfliktrådet kan samarbeide med på systemnivå	0	0
Evaluering		1 000 000 kroner årlig i fem år
Total	10 228 000 kroner	9 069 000 kroner årlig

Kostnadene må ses opp mot gevinstene av tiltak som direkte eller indirekte forebygger kriminalitet. Vi vet at kriminalitet (generelt, ikke kun barne- og ungdomskriminalitet) har store samfunnsmessige kostnader. Vi vet også at gode tiltak kan gi langsiktig samfunnsøkonomisk innsparing og redusere konsekvensene for enkeltmennesker, lokalsamfunn og strafferettssystemet. Beregninger av de

samfunnsøkonomiske kostnadene av kriminalitet, har gitt et anslag på 144 milliarder kroner i 2022.⁵⁵ To tredjedeler går til ofre for kriminalitet, blant annet knyttet til helse- og produksjonstap. Dette er i stor grad kostnader som belastes andre sektorer enn justissektoren.

9.3 Prioritering av tiltak

Som nevnt innledningsvis i dette kapittelet mener direktoratsgruppen at tiltakene vi anbefaler må ses i sammenheng; de forsterker hverandre og er avhengig av hverandre. Direktoratsgruppen mener de juridiske tiltakene som tydeliggjør gjeldende rett er de tiltakene som forventes å gi størst effekt, og som bidrar til oppnåelse av effektmål 1 og 2, og er en forutsetning for å oppnå effektmål 3. Vi mener derfor at disse tiltakene bør prioriteres først dersom det er behov for å prioritere mellom tiltakene. Vår vurdering er at informasjonsmaterieell er helt avgjørende, men ikke et tilstrekkelig virkemiddel for å klargjøre velferdstjenestenes ansvar for å delta og samarbeide i gjennomføringen av ungdomsreaksjonene. Vi mener derfor at det er behov for lovendringer for å tydeliggjøre ansvaret i kombinasjon med veiledningsmaterieell. Det vil være mest hensiktsmessig at loven endres først, og at veiledningsmateriellet utarbeides etterpå, slik at veiledningsmateriellet kan bygge på nytt og tydeligere rettsgrunnlag.

Direktoratsgruppen mener at en innføring av systematisk kartlegging og vurdering av ungdoms risiko- og beskyttelsesfaktorer, i tillegg til de juridiske tiltakene over, vil kunne gi styrkede forutsetninger både for tilgang på tiltak og tjenester til den enkelte ungdom og bedre tjenestesamarbeid på systemnivå. Tiltak for sektorspesifikk bedring av tilgang på relevante tiltak og tjenester bygger videre på dette. Dette vil kunne supplere forståelsen og kjennskapet på tvers av aktørene med mål om bedre tilgang på relevant innhold i ungdomsplanene. Tiltak 4 anbefales ikke da det vil være både faglige og etiske utfordringer ved tiltaket.

Dersom departementene ikke ønsker å gå for en samlet pakke har vi foretatt en prioritering av tiltakene nedenfor.

Tabell 12 Tiltak i prioritert rekkefølge

Prioritert rekkefølge	Tiltak
1	Tiltak 2 Tydeliggjøre konfliktrådsloven a Plikt for konfliktrådet til å samarbeide med velferdstjenestene ⁵⁶ b Tydeliggjøring av velferdstjenestenes ansvar for å delta i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging i konfliktrådsloven
2	Tiltak 5 Innføring av strukturert profesjonell vurdering av risiko- og beskyttelsesfaktorer a Gi konfliktrådene kompetanse i strukturert profesjonell vurdering av risiko- og beskyttelsesfaktorer og opplæring i utvalgte kartleggingsverktøy til bruk i ungdomsstraffesaker b Gi oppdrag om å utrede når i straffesakskjeden strukturert profesjonell vurdering bør gjennomføres første gang c Etablering av spisskompetansefunksjon i konfliktrådene
3	Tiltak 1 Informasjonsmaterieell som vil bedre velferdstjenestenes kunnskap om ungdomsreaksjonene og som tydeliggjør deres rettslige forpliktelse til å delta
4	Tiltak 3 Samarbeidsplikt for statlig barnevern
5	Tiltak 6 Utarbeide sjekklister for fremgangsmåte for mulig henvisning til spesialisthelsetjenesten
6	Tiltak 7 At en oversikt over eksisterende tilbud innen statlig helse og barnevern rettet mot unge utøvelse av vold og skadelig seksuell atferd gjøres tilgjengelig for konfliktrådene, og styrke det tverrsektorielle samarbeidet om ungdomsreaksjonene.

9.4 Forutsetninger for vellykket implementering

Vellykket implementering avhenger overordnet sett av ledelsesstøtte, kompetansestøtte og organisatoriske tilpasninger. Som omtalt tidligere, er kjennskapet til ungdomsreaksjonene svak blant sentrale velferdstjenesteutøvere. For at velferdstjenestene skal forstå og anerkjenne sin rolle i gjennomføring av ungdomsreaksjonene, virker kompetansedimensjonen derfor som en sentral

⁵⁵ Eggen, F.W., Gran, B., Norberg-Schulz, M., Ingerød, J.S. (2022): *Samfunnsøkonomiske kostnader av kriminalitet*. Rapport nr. 6-2022 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS.

⁵⁶ Delvis gjennomført jf. brev sendt til justis- og beredskapsdepartementet

forutsetning for å lykkes med våre foreslåtte tiltak. Systemkunnskap om egen og relevante sektorer og etaters ansvar og roller er viktig for å få til et godt samarbeid rundt ungdomsreaksjonene.

Lederes innstilling til deltakelse og samarbeid virker å være avgjørende der hvor samarbeidet fungerer godt. Dette understreker betydningen av *ledelsesstøtte på alle nivåer*. Fra sentrale myndigheter i velferdssektorene til lokale velferdstjenester der ungdom bor, må ledere forvente og støtte deltakelse og samarbeid for at nødvendige endringer skal lykkes i praksis.

Når det gjelder organisatoriske tilpasninger, vurderer direktoratsgruppen behovet for praksisendringer eller tilpasning av velferdstjenestene som små i denne sammenheng. Flere av tiltakene foreslår nettopp å bygge videre på eksisterende organisering og kun klargjøre deltakelse i gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging innenfor gjeldende rammer – såfremt disse er kjent og tydeliggjort.

Tiltakene direktoratsgruppen anbefaler bygger i stor grad på eksisterende aktører, lovverk og strukturer. Det vil likevel kreve vilje og ressurser for å sikre at tiltakene fører til bærekraftige endringer til beste for unge i konflikt med loven. På direktoratsnivå vil det særlig være Utdanningsdirektoratet (Udir) og Arbeids- og velferdsdirektoratet (Avdir) som vil være aktuelle å samarbeide med.

9.5 Evaluering

For å kunne vurdere om tiltakene vi har utredet og anbefaler har ønsket effekt, er det viktig at de evalueres, og at det settes av tid og ressurser til dette. Noe kunnskap om virkning av tiltak i egen virksomhet/styringslinje kan direktoratene selv innhente og vurdere gjennom sine rapporteringslinjer, og videreformidle til departementene.

En ekstern prosessevaluering som følger innføringen av tiltakene vil kunne gi viktig kunnskap både om hvordan tiltakene iverksettes, slik at arbeidet kan justeres ved behov underveis, samt om virkninger i praksis. Direktoratenes erfaringer fra tidligere prosessevalueringer er at disse ofte får for kort tidsramme, ettersom alle parter ivrer etter å lære hvilken forskjell satsinger betyr. Dette gir stor risiko for at tiltak ikke har fått god nok anledning til å påvirke praksis innen de evalueres, med fare for hastige konklusjoner på tynt kunnskapsgrunnlag. Direktoratene anbefaler på denne bakgrunn at en prosessevaluering av tiltakene som innføres gis en tidsramme på minimum 5 år for å kunne gi reell kunnskap om tiltakenes betydning for praksisen på feltet. Dette tilsvarer hvordan endringene i velferdstjenestelovene skal evalueres. Total kostnadsramme (for 5 år) vil erfaringsmessig kunne beløpe seg til om lag 5 millioner kroner.

En devaluering av tiltak 5 a kan gjennomføres 1-2 år etter at tiltaket er implementert. Tidsrammen er avhengig av hvor raskt metodikken implementeres/opplæring er gjennomført og konfliktrådene får utført tilstrekkelig antall vurderinger til å gjøre representative analyser. Evalueringen av tiltaket kan gjennomføres som en brukerundersøkelse i konfliktrådet om hvor anvendelig verktøyene fungerer i praksis, i hvilken grad de informerer innholdet i ungdomsplanen, og i hvilken grad slik vurdering bidrar til å få relevante velferdstjenester påkoblet ungdomsplanen. Tiltaket kan videre evalueres som en undersøkelse av kvaliteten på vurderingene, ved hjelp av relevante kompetansemiljø (for eksempel Sifer og KRUS). En slik undersøkelse kan også innbefatte en vurdering av om det er andre verktøy som er mer hensiktsmessige. I den forbindelse nevnes her at det i Helsedirektoratets pågående arbeidet med nasjonal strategi og helhetlig utvikling av tilbudet til voldsutøvere og overgripere (se kapittel 5.2), kan det være aktuelt å vurdere et eventuelt behov for faglige råd for hvilke kartleggings- og vurderingsverktøy som anbefales i helsesektoren. Et slikt arbeid vil også kunne ha nytteverdi for andre sektors valg av verktøy.

9.6 Avslutning - Det gjelder få unge – men kan være viktig for de det gjelder

Andelsmessig er det få unge i Norge som kommer i konflikt med loven på en måte som resulterer i ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging. Ungdommene det gjelder er like forskjellige som unge i Norge ellers. For noen blir ungdomsreaksjonen en parentes i livet, for andre kan den utgjøre et avgjørende vendepunkt. Direktoratsgruppen har gjennom arbeidet med dette oppdraget igjen fått belyst hvor viktig forebyggende innsatser er for å hindre at barn ender opp med å begå lovbrudd.

Direktoratsgruppen har valgt å ha et særlig blikk på de mest alvorlige lovbruddene unge begår. Antallet ungdom som dømmes til ungdomsstraff for volds- eller seksuallovbrudd er relativt lavt, men omkostningene av deres kriminalitet er svært høye, for de fornærmede og deres nærmeste, for

ungdommen selv, og for samfunnet som helhet. Selv om man i forarbeidene til ungdomsreaksjonene la vekt på at ungdom idømt ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging ikke skal ha prioritert rett til tilbud fra velferdstjenestene fremfor andre behovstrengende grupper i ungdomspopulasjonen, ble det påpekt at innholdet i ungdomsplanene må komme raskt på plass (jf. Prop.57 L (2013–2014)). Dette innebærer at målgruppen ikke skal forfordes, men ha lik rett til tilgang til velferdstjenestenes tilbud som alle andre ungdommer. Direktorsgruppen anser å ha funnet tiltak som i praksis vil bidra til at dette sikres, innenfor den relativt korte tiden en gjennomsnittlig ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging varer. De om lag 70 ungdommene som årlig dømmes til ungdomsstraff for volds- og seksuallovbrudd, må vi klare å gi en bedre retning i livet. Direktorsgruppen forventer at man med tiltakene vi her anbefaler vil sikre at man i tverrsektorielt samarbeid tar felles ansvar for å gi ungdommene det de trenger for å leve gode liv.

10 Litteraturliste

Andrews, T.M., Eide, A.K. (2019): *Mellom hjelp og straff – fungerer nye straffereaksjoner for ungdom etter intensjonen*, **Nordlandsforskning** rapport nr: 2/19

<https://www.nordlandsforskning.no/nb/publikasjoner/report/mellom-hjelp-og-straff-fungerer-nye-straffereaksjoner-ungdommer-etter>

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2019): *Barn og unge som begår, eller står i fare for å begå kriminelle handlinger. Vurdering av utfordringsbildet og anbefalinger til departementenes videre arbeid*. Deloppdrag C i felles oppdrag til direktoratene sommeren 2019, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helse- og omsorgsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, Politidirektoratet, Sekretariatet for konfliktrådene, Kriminalomsorgsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet

<file:///C:/Users/angl/Downloads/barn-og-unge-som-begar-eller-star-i-fare-for-a-bega-kriminelle-handlinger.pdf>

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2019): *Barn og unge som begår, eller står i fare for å begå kriminelle handlinger. Kartlegging og vurdering av sektorenes ansvar og tilbud til målgruppen*. Svar på deloppdrag A i felles oppdrag. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helse- og omsorgsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, Politidirektoratet, Sekretariatet for konfliktrådene, Kriminalomsorgsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. <https://kudos.dfo.no/dokument/32753/barn-og-unge-som-begar-eller-star-i-fare-for-a-bega-kriminelle-handlinger-kartlegging-og-vurdering-av-sektorenes-ansvar-og-tilbud-til-malgruppen>

Berg, E.K.U., Soggiu, A. (2022): *Rådgivende enheter i russaker*. Rapport **KORUS 7**-gruppen, <https://korus.fra1.digitaloceanspaces.com/publications/Radgivende-enheter-i-russaker.-Rapport-fra-KORUS-7-gruppen-september-2022.pdf>

Bonta, J., & Andrews, D.A. (2016). *The psychology of criminal conduct*. Taylor & Francis. <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781315677187/psychology-criminal-conduct-andrews-james-bonta>

EGGEN, F.W., GRAN, B., NORBERG-SCHULZ, M., INGERØD, J.S. (2022): *Samfunnsøkonomiske kostnader av kriminalitet*. Rapport nr. 6-2022 fra **Samfunnsøkonomisk analyse AS**.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c1e4467f7fea4adf346429cb525b46/r06-2022-samfunnsokonomiske-kostnader-av-kriminalitet.pdf>

Høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet av 01.09.2020: Forslag til endringer i konfliktrådsloven, straffeloven, straffeprosessloven mv. – strafferettslige reaksjoner og tvangsmidler for ungdom. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--forslag-til-endringer-i-konfliktradsloven-straffeloven-straffeprosessloven-mv.--strafferettslige-reaksjoner-og-tvangsmidler-for-ungdom/id2737600/>

Høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet av 13.10.2022: Forslag til endringer i konfliktrådsloven, straffeloven mv.-strafferettslige reaksjoner og tvangsmidler for ungdom. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-endringer-i-konfliktradsloven-straffeloven-mv.-strafferettslige-reaksjoner-og-tvangsmidler-for-ungdom/id2934515/>

Johansen, T.B., Borge, T.C. (2023): *Barn og unge som utøver alvorlige handlinger mot andre*. Rapport **Folkehelseinstituttet**. <https://www.fhi.no/publ/2023/barn-og-unge-som-utover-alvorlige-handlinger-mot-andre/>

Nøkleby, H., Johansen, T.B., Jardim, P.S.J., Muller, A.E. (2020): *Hurtigoversikt - Forekomst og behandling av atferdsforstyrrelser*. Rapport **Folkehelseinstituttet**.
<https://www.fhi.no/publ/2020/forekomst-og-behandling-av-atferdsforstyrrelser/>

Norges institusjon for menneskerettigheter (2022): *Rus og menneskerettigheter*.
<https://www.nhri.no/rapport/rus-og-menneskerettigheter/>

NOU 2008: 15 Barn og straff – Utviklingsstøtte og kontroll.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/6177d7576ff46049a9c449580db7f2f/no/pdfs/nou200820080015000dddpdfs.pdf>

NOU 2023: 24 Med barnet hele vegen – Barnevernsinstitusjoner som har barnas tillit.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-24/id3005411/>

Nøkleberg, M., Gundhus, H.O.I., Dyb, E., Lid, S. (2022): *Evaluering av SaLTO-samarbeidet: Forutsetninger for effektiv tverretattlig og tverrfaglig samarbeid*, **Universitetet i Oslo**, Institutt for kriminologi og retts sosiologi. <https://www.jus.uio.no/ikrs/forskning/publikasjoner/rapporter/evaluering-salto-uio-2023.pdf>

Oslo Economics (2022): *Kjennetegn ved barn og unge som begår kriminelle handlinger og virkninger av straff*. På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e8f0236bb0784a83911537df3d1fb9f2/rapport-ungdomskriminalitet.pdf>

Oslo politidistrikt (2022): *Risiko og livssammenheng for unge kriminelle i Oslo. En ustødig grunnmur for mestring*. Oslo politidistrikt og Oslo kommune. Salto-rapport. <https://www.document.no/wp-content/uploads/2023/06/risiko-og-livssammenheng-for-unge-kriminelle-i-oslo.pdf>

Prioriteringsveiledere: Psykisk helsevern for barn og unge, Habilitering av barn og unge i spesialisthelsetjenesten, Psykisk helsevern for voksne, tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB) og Habilitering av voksne i spesialisthelsetjenesten.
<https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/prioriteringsveiledere/aktuell-informasjon-om-lov-og-forskrift-for-prioriteringsveilederne>

Prop. 139 L (2022-2023): *Endringer i konfliktrådsloven, straffeloven og straffeprosessloven mv. (strafferettslige reaksjoner for ungdom og varetekt med elektronisk kontroll)*. Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-139-l-20222023/id2995620/>

Prop. 135 L (2010-2011): *Endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff)*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-135-l-20102011/id649036/>

Prop. 100 L (2020-2021): *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*. Tilråding fra Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-100-l-20202021/id2838338/>

Prop. 57 L (2013–2014): *Lov om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven)*. Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-57-L-20132014/id754374/>

Sekretariatet for konfliktrådene sin årsrapport (2020): Tilbakefallsrapportering.
https://konfliktraadet.no/wp-content/uploads/2021/05/ARSRAPPORT-2020_Sfk-mai.pdf

Skippervik, L.J.B. (2019): *Barnevernstiltak i straffegjennomføring –eit ukomplisert samspel?* Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål, 17(4), 323-344.
<https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.0809-9553-2019-04-04>

Aase, H., Lønnum, K., Sørli, M.A., Hagen, K.A., Gustavson, K. og Utgarden, I.H. (2020): *Barn, unge og kriminalitet. Hvordan forhindre at barn og unge kommer inn i eller fortsetter med en kriminell løpebane? Oppsummering og vurdering av virksomme tiltak, behandling og organisering.* Rapport Folkehelseinstituttet. <https://www.fhi.no/publ/2020/barn-unge-og-kriminalitet/>

11 Vedlegg

- Vedlegg 1 Aktøroversikt for direktoratsgruppens kunnskapsinnhenting
- Vedlegg 2 Utvalgte verktøy for strukturert profesjonell vurdering av risiko og beskyttelse hos personer som har utøvet volds- eller seksuallovbrudd
- Vedlegg 3 Oversikt over eksisterende tilbud innen statlig helse og barnevern rettet mot unges utøvelse av vold og skadelig seksuell atferd
- Vedlegg 4 Delbesvarelse TTB2022-8 Vurdering av om rådgivende enheter i kommunene kan knyttes opp til den kommunale deltakelsen under ungdomsstraff og ungdomsoppfølging