

Dokumenttype	NOU 1985:3	Dokumentdato
Tittel	Tiltak for ungdom med atferdsvansker	
Utvalgsleder	Heiberg Astrid Nøklebye	
Utgiver	Sosialdepartementet	
Kapittel	Sammendrag og konklusjoner KAPITTEL 1	

Alternativ til fengsling av ungdom har vært et forsøks- og utredningsprosjekt drevet av Sosialdepartementet. Prosjektet har hatt til formål å vise hvilken styrking av tiltaksapparatet som er nødvendig for å kunne heve den kriminelle lavalder fra 14 til 15 år med bestemmelse om at heller ikke 15-åringer skal kunne fengsles.

Prosjektet har hatt to prosjektledere engasjert i Sosialdepartementet og en interdepartemental styringsgruppe. Et prøvetylkeprosjekt, Buskerudprosjektet for styrking av tiltaksapparatet for ungdom, har utviklet det nødvendige tiltaksapparatet i et norsk fylke. I tillegg har delprosjekter og utredninger belyst avgrensede problemstillinger.

Kapittel Sammendrag og konklusjoner
KAPITTEL 3 EN SKISSE AV KRIMINALITETSUTVIKLINGEN

Kapittel 3 viser at kriminaliteten har økt i alle aldersgrupper gjennom etterkrigstiden uavhengig av endringer i strafferettspleien. Når det gjelder de yngste, er kriminaliteten i all hovedsak tyverier og skadeverk. Etter 16-årsalderen er narkotikakriminalitet et stort problem. Alvorlig vold kommer også langt mere med i bildet.

Når det gjelder utbredelse, har vi en firedeling. Et mindretall er helt lovlydig. Storparten kan begå forseelser som butikktyverier, trafikkforseelser mv. Ca 20 % begår forbrytelser en gang i mellom. Disse har ikke spesielt vanskelig familiebakgrunn. Risikoen for å bli oppdaget har størst betydning for hyppigheten av lovbrudd.

Et mindretall på 2-5 % av ungdommen er kriminelle med gjentakelsespreg og er ansvarlige for grovt regnet 3/4 av lovbruddene. Denne gruppen har gjennomsnittlig en bakgrunn med betydelig belastning av sosiale og psykiske vansker. Endringer av lavalderen vil i Første rekke ha betydning for denne gruppen.

Strafferettslige endringer har liten virkning på kriminalitetsutviklingen. De faktorene som har endret seg, er arbeidslivet hvor ungdom er blitt overflødige, familielivet hvor et økt antall har fått mer utrygg oppvekst og svekket sosialisering, bomiljøet som i langt mindre grad byr på sosial tetthet og gjensidig kjennskap mellom generasjonene, den generelle uformelle sosiale kontrollen som er svekket.

Ungdomskriminaliteten lar seg derfor neppe påvirke i særlig grad av strafferettslige eller sosialpolitiske tiltak men gjenspeiler hvorledes vi innretter skolen, arbeidslivet, familielivet og boligmiljøene. Det er først og fremst et etisk og moralsk spørsmål om vi skal fengsle ungdom på 14 og 15 år.

Kapittel Sammendrag og konklusjoner
KAPITTEL 4 LOVVERK OG TILTAK SOM VEDRØRER UNGE

LOVBRYTERE

Etter en historisk oversikt over strafferetten på dette området, gir kapitlet en gjennomgang av det nåværende reaksjonssystemet og av barnevernets tiltaksmuligheter. Den kriminelle lavalder ble fastsatt til 14 år i 1896. Forslag om heving har vært fremmet to ganger og drøftet ved endringer i lovverket ytterligere to. En heving har altså vært drøftet i Stortinget i alt 4 ganger.

Barnevernet har enekompetanse til å sette i verk tiltak for ungdom under den kriminelle lavalder. Fra og med oppnådd lavalder gjelder samme reaksjonssystem som for voksne lovbrøyttere. Påtalemyndighetene kan gi betinget eller ubetinget påtaleunntatelse etter straffeprosessloven. I tillegg kan påtalemyndigheten gi unge i alderen 14 - 17 år påtaleunntatelse i henhold til barnevernlovens § 57 og overføre saken til barnevernet. Dersom saken fremmes for retten, kan domstolen fravike de fastsatte minstestraffer og idømme mildere straffearter. Retten kan unnlate å idømme straff og overlate til nemnda å beslutte tiltak og dessuten idømme betinget dom på ulike vilkår.

For-tiden avslag er en særlig mulighet. Dette vil si at den tiltalte søker benådning fordi han eller hun har fått en endret situasjon og klarer seg sosialt. Man kan da utsette avgjørelsen ett år. Dersom utviklingen er gunstig, innrømmes benådning.

Dersom saken er overført til barnevernet, er det imidlertid utelukkende barnevernlovens bestemmelser som gjelder. Dette vil si at det ikke er lovbruddets art men en helhetlig vurdering av den unges situasjon og behov som skal ligge til grunn for vurderingene. Her har barnevernet mulighet til ulike forebyggende tiltak og vernetiltak og skal i prinsippet legge vekt på tiltak i den unges hjem. Dersom man går til plassering utenfor hjemmet, skal nemnda overta omsorgen og er forpliktet til økonomisk støtte, tilsyn og oppfølging.

Barnevernet kan imidlertid ikke sette i verk restriktive tiltak ut fra allmennpreventive hensyn. Hensynet til den enkelte er overordnet.

Kapittel Sammendrag og konklusjoner

KAPITTEL 5 HVA SKJER MED UNGDOM I RETTSVESENET, HVA EB EFFEKTEN AV ULIKE TILTAK MOT KRIMINALITET, PSYKISKE VIRKNINGER AV FENGSLINGEN

Allerede idag går det et skille ved 16-årsalderen. Den overveiende majoritet av saker mot 14- og 15-åringer blir overført til barnevernet. Etter fylte 16 år minsker dette raskt. I stedet gjøres det påtaleunntatelse etter straffeloven eller betinget dom, men bruken av fengsling øker også raskt.

Om vi undersøker hva som skjer spesielt med 14- og 15-åringene, ser vi at det omfattende apparatet som settes i verk, kommer frem til få og milde straffer. Rundt 200 ungdommer får sin sak prøvet for retten, og av disse får majoriteten bøter eller betingete dommer. Det er årlig betydelig færre enn 50 som idømmes ubetingete fengselsstraffer, og dommene er oftest svært korte - ikke sjelden av en lengde svarende til allerede utholdt varetekt. Mellom 5 og 10 ungdommer i denne alderen dømmes årlig til mer enn 3 måneders fengsel.

Det er imidlertid betydelig flere som kommer i fengsel. Dette skyldes bruken av varetekt. Mellom 150 og 200 14- og 15-åringer fengsles årlig i Norge. Som oftest er oppholdene svært korte slike at ca 80 % slipper ut før det er gått tre uker. Likevel ligger det daglige middeltall av 14- og 15-åringer i fengsel mellom 5 og 10. Middeltallet er høyere i Norge enn i

de fleste europeiske land.

Det typiske i dette bildet er kort varetektsopphold med dårlig oppfølging fra hjelpeapparatet. Denne bruken av fengsel er betydningsløs som kriminalitetsforebyggende tiltak. Samtidig viser forskning at varetektsfengsling gir større psykiske reaksjoner enn vanlig soning, og kunnskapen om pubertetsungdom understreker hvor betenkelig det er å bruke fengsel på denne måten. Forskningskonklusjonene og Buskerudprosjektets erfaringer peker mot to hovedreaksjoner. Den ene er sammenbruddsreaksjoner. Den andre er passiv aksept av forbrytterrollen.

Forskningen gir likevel ingen enkle svar på hvilke alternativer som har en kriminalitetsforhindrende effekt. De fleste er like gode som eller bedre enn fengsel, men det finnes ingen spesiell metodisk tilnærming som er effektiv som alternativ til fengsel. Tiltakssystemet må gi opplevelse av å møte grenser samtidig, som ungdommene får hjelp tilpasset deres situasjon. Behovene og løsningene varierer. Vi trenger derfor en kjede av forskjellige tiltak. Barnevernet må være forankringspunktet for tiltakene men løsningene krever også samarbeid med en rekke andre instanser.

Kapittel Sammendrag og konklusjoner

KAPITTEL 6 UTVIKLINGEN AV TILTAKSAPPARATET.

NÅVÆRENDE FUNKSJON. KOORDINERINGSPROBLEMER, SKJEVHETEB OG SPILLTENDENSER

På slutten av 1800-tallet ble ansvaret for unge lovbrytere lagt til vergerådene mens institusjonene ble lagt til skoleverket. Siden er det utviklet flere nye systemer. Skoleverket har utviklet seg med skoleintern rådgivning, PP-tjeneste og spesialinstitusjoner. Psykiske helsevern har utviklet seg med poliklinikker, klinikker og behandlingshjem. Barnevernet har utviklet seg med barnehjem, fosterhjem og ungdomshjem. De senere årene har vi fått ulike alternativer som kollektiver mv.

Den historiske utviklingen har pendlet mellom segregasjon (samling i ressurssterke sentralinstitusjoner) og integrasjon (tiltakene skal skje i normalmiljøene). Ingen av disse retningene har gitt ønskete resultater. Segregasjonen har ført til kritikkverdige sentralinstitusjoner med for mange vanskelige. Integrasjonen har ført til at de vanskelige blir for vanskelige - arbeidet konsentreres om de man kan gjøre noe med.

Denne tendensen har gjentatt seg i de ulike systemene, og ansvaret er gradvis forskjøvet fra fengselsvesenet via vergerådene til skoleverket, videre til forsøk med verneskoler som igjen skulle avløses av psykiatrisk behandling. Barnevernet har idag det endelige ansvaret, men har aldri fått noen systematisk styrking. Ressursene har vært spredt i flere tiltakssystemer uten at ansvar og ressurser har vært sammenholdt.

Idag har vi derfor et apparat som ofte svikter i forhold til kriminalitetsbelastete 14- og 15-åringer. Fylkene har svært ulik situasjon. De fleste har institusjoner for ungdom men disse er underlagt skoleverket, helsevesenet eller sosialapparatet uten at det foreligger noen avklaring av målgrupper og ansvar. En del av institusjonene er statlige, og disse har annerledes ansvarsforhold og opptaksregler. Ressursene er vanligvis i tillegg fordelt på to forvaltningsnivåer, i kommunene og fylkene.

Dette tiltaksapparatet er bygget opp med etater for ulike hovedmålsettinger - skole, helse, omsorg, arbeid og lov og orden. Dette fungerer så lenge problemene er avgrensede. Systemene utfyller da hverandre - komplementære systemer. Men unge som risikerer fengsling - slik som de fleste andre unge med alvorlige problemer - har vansker på en rekke områder. Dette vil si at de blir målgrupper for flere av tiltakssystemene samtidig. Systemene blir parallelle - og dette gir betydelige styringsproblemer og samarbeidsvansker. Nyere tiltaksformer som for eksempel kollektiver og oppsøkende virksomhet har ikke avklart forhold til dette, og vanskene kan

derved øke.

En analyse av tiltaksapparatet viser at maktesløshetsproblemet blir unødvendig stort - hver saksbehandler føler seg alene med svært store problemer. Det utføres dobbeltarbeid med utredninger som gjentas i parallelt arbeidende kontorer. Det oppstår tendenser til utdefinering av vanskelige klienter/elever/pasienter - Man kan diagnostisere årsakene som ansvaret til et annet tiltaksapparat. Derved slipper man å sitte med et tyngende problem. Det er også tendenser til vente-løsninger - Dersom klienten blir litt eldre, forskyves ansvaret - ut av grunnskolen, ut av barnepsykiatrien, ut av barnevernet. I en hverdag hvor det hele tiden er nødvendig å prioritere mellom flere oppgaver, vil dette ha innflytelse på arbeidet.

Skal man gjøre noe, sees ofte svaret i søknad til institusjoner eller oversendelse av saken til et annet apparat. Vi får derved lett en eksport-/import-tendens. Løsningen blir å sende klienten et annet sted, og deretter blir løsningen å sende ham eller henne tilbake. Det oppstår også spilltendenser hvor klientene kan bli til Svarte-Per som sendes videre i apparatet inntil ett kontor, En instans blir sittende med ansvaret. Ressursene til å gjøre noe, følger ikke med. Klientene på sin side kan trekke frem ulike deler av sine problemer i ulike sammenhenger og utdefinere saksbehandlerne og gjøre dem maktesløse. Dette kan føre til et Ball-i-Hatt-spill hvor klienten vanskelig konfronteres og blir ansvarlig, men i stedet manipulerer saksbehandlerne eller gjør dem avmektige.

Denne situasjonen er ekstra alvorlig fordi tiltaksapparatet er bygget dårligst ut når det gjelder ungdom. Apparatet er i stor grad formet etter tiltak for barn og tiltak for voksne. Samtidig har vi lite klare regler for ansvarsfesting. En del av reformene med overgang til rammebevilgninger oppleves her som faremomenter. Ressursene skal vurderes samlet på kommuneplan og fylkesplan uten at ansvarsforholdene for konkrete tiltak og kostnader er fastlagte på bestemte nivåer.

Kapittel Sammendrag og konklusjoner

KAPITTEL 7 PRINSIPPER OG MODELLER FOR ET HELHETLIG TILTAKSAPPARAT - GRUNNLAGET FOR TILTAKSKJEDER

Tiltaksapparatet har de senere år gjennomgått en del reformer for å møte disse og liknende problemer. I følge LEON-prinsippet skal arbeidet foregå på det laveste kostnadsnivået som er effektivt. En skal koordinere tiltakene slik at de blir tilstrekkelig omfattende og sørge for kontinuitet slik at klientene slipper stadige personsifter.

Problemet er å få dette til. Hovedløsningen har vært sett i å ordne tiltakene i en 1.linje hvor kommunen har ansvaret for generalistpregete oppgaver og forebyggende arbeid. Fylkeskommunen har ansvaret for 2.linjen med institusjonstilbudene og spesialistarbeidet.

Det er flere vansker med dette. Tiltakene er spredt på 1 og 2. linje i ulike etater som f.eks barnevern og psykiatri. 1.linjen og 2.linjen er skjevt utbygget. Barne- og ungdomspsykiatri mangler i stor grad en fungerende 1.linjen. Barnevernets 2.linje har de fleste steder vært en tilfeldig mengde svakt bemannede barnehjem og en underbemannet fosterhjemssentral. En så sentral samarbeidspartner som skoleverket, har en helt annen oppbygning - uten første og annenlinjetjeneste. Liknende forhold gjelder arbeidsmarkedsetat og kriminalomsorg.

En kunne se løsningen i en utbygging av 1.linjen for psykiatrien og av 2. linjen for barnevernet for at prinsippene skal kunne taes i bruk. De andre etatene måtte finne en tilpasning til samarbeid på 1. linjenivå og på 2.linjenivå.

Dette løser imidlertid ikke vanskene. For det første er det - for

lovbrudd og for andre menneskelige problemer - en glidende overgang fra helt normale vansker til de mest sammensatte. Samtidig er arbeidsmetodene i betydelig grad de samme på de ulike nivåer. Vi finner i tillegg de samme yrkesgruppene i de ulike etatene. I det ene ytterpunktet kan tiltaksapparatet derfor forbruke uendelig mengde ressurser innenfor problemer som egentlig er normale, slike som folk flest har. I det andre ytterpunkt kan et svært høyt antall fagfolk knyttes til ungdom uten at det de gjør er så forskjellig.

Vi må derfor ha en modell som både fordeler ansvar og metoder etter alvorlighetsgrad og systematiserer samarbeidet mellom etatene på de ulike nivåer. Prinsippene bak Buskerudmodellen er derfor:

1. Det normale må i hovedsak være et ansvar for normalfamilie og naboskap.
2. De avgrensede problemer må mestres av den enkelte etat. Dette vil også si at etaten kan søke 2.linjeservice innen egen etat.
3. Ressurser må samordnes når det gjelder sammensatte problemer. Her må vi ha samordning både på kommuneplan og på fylkesplan, samordning både på 1.linjenivå og 2.linjenivå.

Modellen utgjør altså en tiltakskjede fra normalfamiliens ansvarsområde via førstelinjetjenesten til annenlinjetjenesten:

- Konfliktråd er et virkemiddel som skal føre normale vansker ut av tiltaksapparatet
- som forebyggende tiltak og styrking av familien og normalsamfunnet.
- Avgrensede problemer skal løses av det ordinære etatsbundne tiltaksapparatet.
- Kommunene skal koordinere arbeidet rundt klienter med sammensatte problemer i såkalte ansvarsgrupper. Dette er små samarbeidsgrupper dannet av de som har ansvaret for en ungdom i de ulike etater. Dette skal også sikre en bedret kontinuitet i klientarbeidet.
- Tverretatlige prosjekter - skole/sosialprosjekter - alternativ opplæring skal samle arbeidet med ungdom i 8. og 9. klasse i stedet for søknader til adferdsskoler eller utilfredstillende utplassering fra skolen.
- En fylkesbase skal ta imot henvendelser fra kommunene om ungdom med sammensatte problemer vanskelig plasserbar ungdom - herunder også ungdom med omfattende kriminalitet. Fylkesbasen skal sikre en tverretatlig vurdering og oppfølging i annenlinjetjenesten og ha en sentral tverretatlig henvendelsesinstans.
- Fylkesbasen må både kunne gi service til det kommunale apparat og tilby systematisk og langsiktig klienthjelp. Dette vil si at en både må kunne bruke midler - fagfolk og penger i kommunene og kunne gi langsiktige tilbud utenfor hjemmet. Vanskelig ungdom bør ikke samles i en institusjon. Dette vil si at fylkesbasen må kunne bruke ulike tiltak - et spekter av tilbud.

For at en slik kjede skal kunne virke, må samarbeidet mellom lavere omsorgsnivåer og høyere omsorgsnivå være ordnet. Det høyere nivå må kunne forsterke arbeidet på lavere nivå - ikke overta ansvaret. Overgang fra lavere til høyere nivå må skje etter en beslutning, ikke som følge av maktesløshet eller spilltendenser. Modellen bør derfor bygges opp med forsterkningsnivåer. Før førstelinjen tar over et problem, må det vurderes om det er et normalproblem. Trenger normalfamilien hjelp til normale vansker, bør hjelpen komme som en forsterkning av normale måter å løse problemene på. Før annenlinjen går inn med spesialisthjelp eller institusjonsplassering, må det vurderes om koordinering i førstelinjen kan løse problemene. Dersom det er mulig, må annenlinjen kunne forsterke førstelinjen, ikke ta over problemet.

Den modellen som ligger til grunn for Buskerud-prosjektet, søker derfor å systematisere samarbeidet på de ulike nivåer - med krav til samordning og vurdering av forsterkningsmulighet før en går videre til neste nivå. Konfliktrådene skal arbeide med normale vansker og tiltaksapparatet i seg selv bare aktiveres om det er spesiell behov for det. Fylkesbasen skal bare gi avgrenset rådgivning i forhold til henvendelser fra enkeltetatene. Bruk av fylkesbasens ressurser utover dette skal forutsette at det er nedsatt ansvarsgrupper eller etablert et tverretatlig prosjekt.

Enkeltetatene må altså overkomme grensene mellom etatskontorene om de skal kunne få adgang til fylkesbasens ressurser. Om de gjør dette, har de

imidlertid krav på hjelp. Fylkesbasen skal ikke kunne unnslå seg og skal dele ansvaret for å finne en løsning. Det skal på samme tid være nødvendig og lønne seg å samarbeide på de ulike nivåene.

Skal arbeidet kunne organiseres etter disse prinsippene, er de mobile innsatsmidlene helt nødvendig. Dette vil si at fylkesbasen må ha adgang til å beslutte bruk av økonomiske midler som ikke er bundet i langsiktige budsjetter og kunne styre daglige ressurser til ansvarsgruppene og de tverretatlige prosjektene. Man må kunne bruke såvel økonomiske midler som annenlinjefagfolk på førstenivået for å forhindre uriktige og unødvendige institusjonsplasseringer. Det er nødvendig å ha en tilstrekkelig faglig solid henvendelsesinstans.

Et annet sentralt element er krise- og avlastningsmulighet. For at tiltaksapparatet ikke skal styres av kriser og havne i ulike kortsiktige tiltak, må en kunne få tid til systematisering, og planlegging. Bare derved kan tiltaksapparatet leve opp til fastsatte ansvar. Dette er også nødvendig for å ansvarliggjøre ungdommene som lever ut sine vansker. Vi må altså ha en mulighet til å plassere ungdommen i krisesituasjoner - også mot ungdommens vilje - i en periode inntil systematisk arbeid kan settes i gang. I forhold til lovbrudd, vil en slik kriseplassering fungere som varetektsalternativ.

Men fylkesbasen må å også kunne tilby mere langsiktig hjelp utenfor hjemmet. De ulike langsiktige tiltakene i og utenfor fylket vil bare bli brukt systematisk om det foreligger en styring. Tiltakene må derfor knyttes til fylkesbasen som ledd i tiltakskjeden, og forbindelsen til det kommunale apparatet bør opprettholdes. De ulike alternativene bør derfor knyttes sammen med krise- og avlastningsenheten og brukes etter beslutning. Derved blir heller ikke kriseavdelingen blokkert. Samtidig er det viktig at de langsiktige tiltakene ikke er isolert. Om ett langsiktig tiltak kommer i vansker, må en kunne forsterke dette i stedet for å sende ungdommen videre.

Kapittel Sammendrag og konklusjoner
**KAPITTEL 8 BUSKERUDPROSJEKTET FOR STYRKING AV
 BARNE- og UNGDOMSVERNET. BESKRIVELSE OG
 EVALUERING**

Forsøksarbeidet i prøvefylket - Buskerud - har vært drevet siden 1981. Det har vært ledet av en politisk oppnevnt prosjektkomite med fylkesvaraordfører Astrid Johnsrud som leder og administrert fra sykehussjefens kontor. Sosialdepartementets prosjektledere har vært konsulenter. Prosjektkomiteen har hatt delegert myndighet til å bevilge fra forsøksmidlene som mobile innsatsmidler.

Tiltakskjeden har hatt konfliktråd i Lier kommune - altså i en av fylkets 21 kommuner. Det har vært skole/sosial-prosjekter i to kommuner, Gml Ullerål/Honerud Gård i Ringerike, og Nøsted skole og treningssenter i Drammen. Prosjektkomiteen har nedsatt en sentral tverrfaglig henvendelsesinstans, arbeidsutvalget, som har holdt til i fylkeshuset i Drammen. En avdeling ved Asgård skole, en statlig adferdsskole, har vært brukt som krise- og avlastningsavdeling under navnet Balder. Prosjektets faglige og økonomiske midler, har vært brukt til å utvikle ett spekter av langsiktige tiltak. Det er knyttet forbindelser med fylkets ungdomspsykiatriske behandlingshjem, med Hassel skole og Rostad ungdomshjem. Det er skapt ett kollektiv - Klokkergården, og det er skapt ett nettverk av forsterkede fosterhjem. Enkelte reisealternativer er forsøkt, og det er utviklet samarbeidsforhold til Havnøy stiftelse i Tønsberg.

Arbeidsutvalget har invitert sosialkontorene, PP-tjenesten og politiet i fylket til et samarbeid hvor prosjektet skulle være forpliktet overfor de vanskeligste. Ingen 14- og 15-åring skulle kunne avvises på grunn av adferdsproblemer. Prosjektet har imidlertid bare inngått forpliktende

samarbeid etter at det har vært nedsatt kommunale ansvarsgrupper for klientene, og ytt støtte bare til de tverretatlige skole/sosial-prosjektene. En har i tillegg systematisk forutsatt koordinering gjennom sosialtjenesten.

Det har vært holdt et samlende evalueringsseminar og uttalelser har vært innhentet fra samarbeidspartnerne. Tilbakemeldingene til prosjektet har vært positive. Prosjektets struktur oppleves gunstig og har stimulert til bedre samarbeidsformer. Samtlige faglige instanser ønsker tiltakene innarbeidet i fylkets tiltaksapparat og ser dette som tilstrekkelige betingelser for at fengslingsadgangen kan oppheves under 16 år. Etter at prosjektet fant sin form og Avd Balder kom i funksjon, har det ikke vært besluttet varetektsfengsling eller idømt fengselsstraffer for noen under 16 år.

Prosjektperioden fra 1. juli 1981 til 1. juli 1983 er vurdert nærmere med klientoppfølging gjennom intervjuer og opplysning om kriminalitetsutvikling.

Konfliktrådet i Lier hadde i denne perioden saker som berørte 53 ungdommer. Bare 3 saker ble returnert til lensmannskontoret og tilfredsstillende avtaler ble oppnådd i mer enn 80 %. 4 ungdommer - 7,5 % er kjent for å ha begått ny kriminalitet.

Skole/sosial-prosjektene kan beregnes til å ha mottatt 51 elever. Kostnadene ved dette er langt lavere enn ved bruk av internatskoler, elevene har hatt like store problemer og resultatene er bedre. Elevene har fått sine grunnskoleeksamener i normalmiljøet, og en har i stor grad kunnet følge dem kontinuerlig utover grunnskolen til integrering i videregående skole og arbeid. En betydelig kriminalitetsbelastning er sterkt redusert, for mange helt borte.

72 ungdommer ble i perioden tilmeldt fylkesbasen. 13 av disse er avvist fordi de har vært fra andre fylker, hatt psykiske lidelser uten adferdsproblemer eller vært for gamle - ingen fordi de har vært for vanskelige. I 20 tilfeller har prosjektets innsats begrenset seg til rådgivning. I 19 tilfeller har innsatsen vært konsentrert i lokalmiljøet, eventuelt med kriseopphold i avd Balder. I 20 tilfeller har en gått til langsiktige tiltak - nystartiltak. Den vanligste av disse tiltakene har vært bruk av forsterkede fosterhjem, dernest institusjoner og kollektiv.

Innenfor denne arbeidsformen har det lyktes å komme i gang med systematisk arbeid for 38 av 39 ungdommer. Arbeidet har utviklet seg planmessig i 17 tilfeller mens en i 16 tilfeller har hatt vansker f eks i form av fornyet kriminalitet. I 5 tilfeller kan innsatsen karakteriseres som brannkorpsinnsats uten egentlig plan. I disse tilfellene har imidlertid ansvarsgruppearbeidet i samarbeid med fylkesbasen stort sett kunnet fortsette.

Det er for tidlig å si hvorledes prosjektet har virket i forhold til kriminalitet. Evalueringen viser at tiltakene har nådd frem til unge med betydelige adferdsvansker sammen med store sosiale og psykologiske problemer. I denne gruppen må en forvente økt og mere alvorlig kriminalitet fra og med puberteten.

Arbeidet med ungdommene er flerårig, og de færreste av ungdommene har avsluttet opplegg foreløpig. Arbeidet med dem har foregått i hjemmemiljøene og i åpne tiltak.

Likevel har få av ungdommene utviklet mere alvorlig kriminalitetsmønster og frekvensen er redusert. Prosjektarbeidet har altså hatt en kriminalitetsdempende virkning. Dette gjelder særlig de langsiktige nystart-tiltakene som forsterkede fosterhjem og kollektiver.

Kapittel Sammendrag og konklusjoner
 KAPITTEL 9 DRØFTER KONKLUSJONENE AV PROSJEKTET
 OG BESKRIVER OPPFØLGINGSARBEIDET

Forsøksarbeidet viser at det er realistisk å fremme en proposisjon om

heving av den kriminelle lavalder. Konfliktrådsmodellen viser til metoder som gir en effektiv reaksjonsform selv om lavalderen heves. Ansvarsgruppesystemet og skole/sosialprosjektene viser samordningsformer som gjør at tiltaksapparatet kan arbeide med ungdom som begår alvorlige lovbrudd og har store sosiale og psykiske problemer.

Forutsetningene er at en på kommunalt hold tar opp disse arbeidsformene. En fylkesbase må da kunne fange opp kriser i en korttidsavdeling som kan ta imot med formell tvang. Derved skapes det også et vareteksalternativ. Den må ha en sentral henvendelsesinstans med et tverrfaglig ekspertteam, og basen må disponere mobile innsatsmidler sammen med et spekter av videreføringsmuligheter i form av forsterkede fosterhjem, kollektiv, institusjon etc. Arbeidsformen bør være forsterkning og bygge på at ressursene koordineres mellom kommunalt og fylkeskommunalt nivå til en tiltakskjede. Sosialdepartementet har videreført arbeidet ved en generell invitasjon til kommunene om å ta i bruk konfliktrådsmodellen. En egen prosjektleder arbeidet med dette i 1983. Arbeidet er nå overtatt av fylkesmennenes sosialavdelinger. Høsten 1984 hadde Sosialdepartementet fått melding om 50 kommuner i 12 fylker som har vedtatt slikt arbeid.

Sosialdepartementet har dessuten samlet fylkeskommunene til konferanse for å introdusere buskerudmodellen i de ulike fylkene. Det var i 1984 dessuten avsatt kr 5 millioner til å stimulere arbeidet med å ta i bruk prinsippene i helhetlige barnevernsplaner. Prosjektleder har arbeidet som veileder for fylkene. 6 fylker har i 1984 fått midler og veiledning gjennom denne ordningen. I 1985 er det avsatt 6 millioner til samme formål og det er meningen at veiledningen skal forutsette.

Kapittel Sammendrag og konklusjoner

KAPITTEL 10 DRØFTER SPESIELT SKOLEVERKETS ROLLE MED HOVEDVEKT PÅ ADFERDSSKOLENE

Stortinget utsatte den endelige vurderingen av adferdsskolene ved behandling av Stortingsmelding nr 50 1980/81 om spesialundervisningen. Det ble blandt annet henvist til prøveprosjektet Alternativ til fengsling av ungdom med forventning om vurderinger av funksjon og lovgrunnlag.

Ansvarsgruppesystemet og skole/sosialprosjektene har konsekvenser for bruk av arbeidstid, for ansettelsesforhold og for ansvarsforhold i skoleverket generelt. Det er behov for retningslinjer og avklaring på flere områder.

PP-tjenesten fremstår i flere sammenhenger som en sentral samarbeidspartner. Kapitlet drøfter PP-tjenestens stilling og lovgrunnlag. Det er beklagelig at NOU nr 4 1983 om den pedagogiskpsykologiske rådgivningstjenesten foreslår en styrking av denne tjenesten uten forpliktende former for tverretattlig koordinering.

Skoleverket passer dårlig inn i tiltaksapparatet slik dette utvikler seg med en første- og en annenlinjetjeneste.

Dette gjelder spesielt adferdsskolene. Prosjektet viser entydig at internatskolene er en dyr og dårlig løsning når det gjelder å gjennomføre grunnskolen for ungdom med adferdssvanser. Derimot trenges det korttidsavdelinger med pedagogiske, psykologiske og sosialpedagogiske ressurser. Dette kan gi målrettede opphold i samarbeid med instansene på lokalplan etter modell av Avd Balder og liknende erfaringer i andre adferdsskoler. En slik arbeidsform forutsetter en mere vidtgående regionalisering enn antallet skoler gjør mulig idag,

Det trenges i tillegg langtidsopphold for ungdom som trenger å få ny-start med etablering i videregående opplæring, arbeidsliv og botrening. Slike institusjoner må arbeide utover grunnskolealderen og kunne forme et bredspektret oppvekstmiljø.

Begge institusjonstypene forutsetter helårsdrift og drift utover grunnskolealderen. Likeledes forutsettes de at rettsikkerhetsspørsmålene

får en tilfredsstillende avklaring. Grunnskoleloven bygger på skoleplikt. Skoleintern rådgivning og spesialundervisningen kommer inn under skoleplikten. Men den skoleeksterne rådgivningen i PP-tjenesten og plassering utenfor hjemmet i skoleinternater er frivillig. Grensesetting, inntak mot ungdommens vilje og samarbeid med rettsvesenet er ikke tilfredsstillende hjemlet og regulert i retningslinjer.

Utredningen foreslår et todelt lovgrunnlag for adferdsskolene. Internatdelen bør arbeide etter barnevernsloven mens opplæringen bør følge grunnskoleloven. Regionaliseringen bør sees i sammenheng med utbyggingen av tiltaksapparatet i fylkene slik at en får en samlet plan i hvert fylke.

Dette forslaget har ikke tilslutning i Kirke- og undervisningsdepartementet som går inn for en regionalisering og styrking innenfor grunnskoleloven. Dette forutsetter en samordning mellom skoledirektørene og fylkeskommunenes barnevernsseksjoner hva gjelder opptak og driftsplanlegging. Det forutsetter også en styrking av institusjonene og oppjustering av miljøtilknyttete stillinger innenfor KUD's budsjett. Rettsikkerhetsspørsmålene og samarbeidsformene må utredes av KUD.

Kapittel Sammendrag og konklusjoner

KAPITTEL 11 ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER OG FORSLAG

Hvert fylke må videreutvikle fosterhjemssentralene til en barnevernsseksjon. Hvert fylke må utvikle og ta i bruk en krise- og avlastningsenhet som kan fungere som vareteksalternativ. Hvert fylke må ha en tverretattlig henvendelsesinstans og ekspertteam som kan systematisere samarbeidet med kommunene og utvikle tiltaksspekteret. Fylkesbasen må ha mobile innsatsmidler.

Dette arbeidet er i gang, og i løpet av 1985 bør samtlige fylker ha planarbeidet og grunnelementene i tiltakskjeden ferdig. Dette nødvendiggjør intensivering av veiledning til fylkene og økte stimuleringsmidler. Kostnadene vil variere etter hvilken ansvarsfordeling en legger til grunn mellom fylker og stat. Utredningen foreslår tilførsel av statlige midler til krise- og avlastningsenhetene idet funksjonen som vareteksalternativ idag er statlig ansvarsområde. Den fremmer i tillegg forslag om mobile økonomiske innsatsmidler i hvert fylke med 50 % statlig refusjon. I en overgangsfase på 5 år, foreslås dette som øremerket tillegg til rammebevilgningen med faglig oppfølging fra Sosialdepartementet. De øvrige kostnadene foreslås dekket over fylkeskommunens budsjett og ved kommunal delbetaling.

Kostnaden ved dette vil anslagsvis være av en størrelsesorden på ca 50 millioner kroner. Dersom adferdsskolene kan sees i sammenheng med det fylkesregionale apparatet, vil denne summen kunne reduseres. I utredningen gies det mere spesifiserte forslag med og uten slik samordning med spesialskolenes ressurser.

Sosialdepartementet vil med dette ha lagt grunnlaget for en heving av lavalderen. Dette vil si at Justisdepartementet bør ta opp arbeidet med en proposisjon.

Arbeidet er kommet så langt at proposisjonen bør kunne legges frem i 1985. En lovendring bør kunne få virkning fra 1. januar 1986.