



DET KONGELIGE
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT

St.meld. nr. 17

(1999-2000)

Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet

*Tilråding fra Barne- og familiedepartementet av 10. desember
1999, godkjent i statsråd samme dag.*

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og mål

1.1.1 Målsettinger

Barn og ungdom har krav på trygge og gode oppvekstkår. Problemer knyttet til vold, mobbing, kriminalitet, rus og rasisme blant barn og ungdom har fått økt oppmerksomhet de senere år, og situasjonen vekker uro. Dette er en utvikling som regjeringen ønsker å snu gjennom et bredt engasjement.

Målet med meldingen er å gi en samlet presentasjon av hvordan regjeringen vil styrke og videreutvikle innsatsen med å forebygge og bekjempe barne- og ungdomskriminalitet. Dette skal skje gjennom bedre samarbeid mellom lokale og sentrale myndigheter, og ved å trekke barn og ungdom, foreldre, frivillige organisasjoner og grupper aktivt inn i arbeidet. Den styrkede innsatsen skal skje gjennom en handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet som skal gjennomføres over en periode på 5 år (2000-2004). Bedre samordning og koordinering av det forebyggende arbeidet står sentralt i planen, sammen med bedre oppfølging av barn og ungdom med alvorlige atferdsproblemer, unge lovovertrедere og kriminelle ungdomsgjenger.

Bakgrunnen for planen er at Stortinget 18. mai 1999 fattet følgende vedtak: «Stortinget ber Regjeringen fremlegge en samlet plan for innsats og tiltak som bekjemper kriminelle handlinger blant barn og unge, herunder så vel reaksjoner som forebyggende tiltak, og presentere denne for Stortinget på en egnet måte i løpet av 1999» (Jf. Innst. O. nr. 64).

1.1.2 Oppfølging

Planen er utarbeidet i samarbeid mellom Barne og familiedepartementet, Justisdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

Oppfølgingen i kommuner og fylker skal skje gjennom samarbeid mellom sentrale og lokale myndigheter. Den statlige oppfølgingen skal skje gjennom et samarbeid mellom de fem departementene. Arbeidet vil bli koordinert av Barne- og familiedepartementet og fulgt opp gjennom statssekretærutvalget for barne- og ungdomsspørsmål. Utvalget skal følge opp arbeidet gjennom drøftinger og prioriteringer av innsatsen, og ved å ta initiativ til nye tiltak og satsinger i planperioden.

Innsatsen og tiltakene som presenteres i planen er omfattende, og det er en utfordring å sikre den nødvendige oppfølgingen. Planen gir oversikt over den statlige innsatsen og planene på området, men tiltakene og arbeidet som presenteres kan fortsatt samordnes bedre departementene imellom. Gjennom statssekretærutvalget for barne- og ungdomsspørsmål vil departementene videreføre arbeidet med å få til en bedre samordning og koordinering av den statlige innsatsen på området. Dette vil få høy prioritet i det tverrdepartementale samarbeidet om oppfølging av planen. Også i kommuner og fylker er

behov for å styrke arbeidet med å få til den nødvendige samordningen av den lokale innsatsen for barn og ungdom.

1.2 Hovedtrekk i planen

1.2.1 En koordinert og helhetlig satsing

Innsatsen og tiltakene som presenteres i planen spenner over et vidt felt, fra forebyggende barne- og ungdomsarbeid til reaksjoner på kriminelle handlinger. For å få til den nødvendige satsingen, og hindre at barn og ungdom bli kasteballer mellom hjelpetjenestene, hindre at uheldig atferd utvikler seg og legge til rette for gode og trygge nærmiljøer, vil det bli lagt vekt på bedre samordning og koordinering av arbeidet, i kommunene, mellom lokale og sentrale myndigheter og ved bedre samordning av den statlige innsatsen på området.

Det er et særlig behov for å styrke og videreutvikle det tverrsektorielle samarbeidet mellom ulike etater og tjenester lokalt (som skole, politi, barnevernstjeneste, pedagogisk-psykologisk tjeneste, helsetjeneste, barne- og ungdomspsykiatri, kultur- og fritidsetat mm.). Videre er det behov for styrket samarbeid mellom offentlige myndigheter, barn og ungdom, foreldre, frivillige organisasjoner og grupper. Når det gjelder reaksjoner på kriminelle handlinger, er det av betydning at virkemidlene gir hjelp til å unngå senere kriminalitet, både gjennom å virke avskrekkende og ved å gi nødvendig hjelp og motivasjon til egen livsmestring.

Flere av tiltakene i planen dreier seg om kompetanseutvikling blant fagfolk som er i kontakt med barn og unge som begår kriminalitet eller har andre former for alvorlige atferdsproblemer. Hvordan arbeidet og innsatsen skal legges opp redegjøres det for i de enkelte kapitlene.

1.2.2 Kapitteloversikt

I kapittel 2 presenteres mål for arbeidet med å sikre barn og ungdom gode oppvekst- og levekår. Her gis det en oversikt over barne- og ungdomskriminaliteten. Innsatsen og tiltakene i planen er presentert i kapitlene 3 til 8. I kapittel 3 gjøres det rede for overordnede statlige satsinger som ledd i et helhetlig forebyggende arbeid rettet mot barn og ungdom. Kapittel 4 omhandler satsingene i planen som retter seg mot skolen, mens kapittel 5 omhandler satsinger som retter seg mot fritid og nærmiljø. I kapittel 6 presenteres innsats som har som mål å styrke oppfølgingen av barn og ungdom med alvorlige atferdsproblemer. Innsats rettet mot unge lovovertrедere og kriminelle ungdomsgjenger presenteres i kapittel 7. Kapittel 8 gir oversikt over kunnskapsutvikling og forskning på området.

2 Gode oppvekst- og levekår for barn og ungdom

2.1 Gode levekår for alle

2.1.1 Utjevning av levekår

I arbeidet med å forebygge og bekjempe barne- og ungdomskriminalitet står utjevning av levekår sentralt. Barn og ungdom i vårt land har oppvekstkår som sammenlignet med tidligere tider eller andre deler av verden må betegnes som svært gode. Dette gjelder imidlertid ikke alle, og et overordnet mål for regjeringen er å sikre alle barn og unge gode oppvekst og levekår, uavhengig av sosial og kulturell bakgrunn og hvor i landet de bor. Likeverd, solidaritet og deltakelse er viktige verdier i regjeringens barne- og ungdomspolitik.

Den generelle levekårsforbedringen for flertallet av befolkningen har også kommet barn og ungdom til gode, og de fleste har en trygg og god oppvekst. Men samtidig som flertallet har fått bedre oppvekstvilkår, er det og barn og ungdom som har det vanskelig. Et hovedmål for regjeringens velferdspolitik er å gi sikkerhet til de gruppene som har det vanskeligst i samfunnet. I *St.meld. nr. 50 (1998-99): Utjamningsmeldinga* legger regjeringen blant annet opp til å målrette det sosiale trygghets- og velferdssamfunn bedre mot de som er dårligst stilt i samfunnet. Trygghet for alle og bedre fordeling av inntekter og levekår står sentralt. En av målgruppene for forbedringstiltak er vanskelig stilte barnefamilier. I meldingen understrekes det at regjeringen vil opprettholde et sterkt offentlig ansvar for velferdssystemet, og føre en politikk som støtter opp under familien og frivillig engasjement.

Familien har det primære ansvar for barn og ungdoms velferd og utvikling. Der familien ikke strekker til har samfunnet en særlig plikt til å sikre barn og ungdom fullverdige omsorgstilbud og gode oppvekstkår. Gjennom foreldrepermisjon, foreldreveiledning, samlivskurs, økonomiske overføringer, barnehage og skole med fritidsordninger for de yngste bistår myndighetene i dag foreldrene i deres ansvar for barn og ungdoms utvikling.

2.1.2 Likeverdige tilbud og utviklingsmuligheter

Regjeringen ser det som viktig å tilrettelegge for en politikk som sikrer barn og ungdom over hele landet likeverdige tilbud og utviklingsmuligheter. Barn og ungdom har særskilte behov, interesser og rettigheter som må sikres gjennom tilrettelegging av en helhetlig barne- og ungdomspolitik, både lokalt og nasjonalt. Det må tas hensyn til barn og ungdoms interesser i alle politiske beslutninger som har med deres situasjon å gjøre. I planlegging og politikkutforming må dette hensynet være gjennomgående.

Virkemidler og tjenestetilbud til barn og unge varierer kommuner og fylkeskommuner imellom. Dels kommer dette av ulik satsing og ulike forutsetninger, men viktig er også spørsmålet om hvordan en klarer å samordne sine tjenester og tilbud. Å styrke og utvikle det tverretatlige samarbeidet, slik at hensynet til barn og unge blir satt klarere på dagsorden, er et viktig mål for barne- og ungdomspolitikken. Samarbeid, samordning og tverrfaglighet blir

viktige stikkord for organisering av arbeidet både sentralt og lokalt. Når barn og unge settes i sentrum, må de organisatoriske løsningene formes ut fra hva som er best for barn og unge.

Det er tilbud og tjenester som må tilpasses behovene, og barn og unge med behov for hjelp og støtte skal f.eks. ikke bli gjenstand for lange diskusjoner om hvor i hjelpeapparatet de hører hjemme. Det er sammenhengen mellom behov og tilbud som skal stå i fokus, og slike diskusjoner rammer også ofte de som har de tyngste problemene. Behov endrer seg, og tilbudene og virkemidler må være under stadig vurdering. Hvis fokus ikke rettes mot dette, kan resultatet lett bli stagnasjon i stedet for utvikling.

Å stimulere til samarbeid på tvers av etater, sektorer, yrkesgrupper og forvaltningsnivåer må være en høyt prioritert oppgave i et samfunn der oppsplitting og spesialisering fortsatt er en hovedtendens. Dette gjelder både i forhold til det forebyggende arbeidet, og arbeid med barn og unge der det er nødvendige med særskilte tiltak.

I arbeidet med å sikre barn og ungdom gode tilbud og tjenester er det viktig at det også legges til rette for kompetanseutvikling blant fagfolk. Holdningene blant de profesjonelle som kommer i kontakt med barn og unge og deres familier vil ofte være avgjørende for hvordan kontakten forløper. Dette krever oppdatert kunnskap blant alle yrkesgrupper som kommer i kontakt med barn og unge med behov for hjelp og støtte og deres familier.

2.1.3 Taushetsplikt og samarbeid

Reglene om taushetsplikt slår fast visse begrensninger i adgangen til å gjøre opplysninger tilgjengelige for andre. Bakgrunnen er i første rekke hensynet til personvernet. Taushetsplikten blir i gitte situasjoner oppfattet som en hindring for samarbeid mellom etater med overlappende oppgaver. Erfaringer viser imidlertid at der man har en god samordning, vil man også finne ordninger innenfor gjeldende lovverk som sikrer tilstrekkelig informasjon til beste for den saken gjelder.

Både legeloven og forvaltningsloven, som barnevernloven refererer til, har bestemmelser om at taushetsplikt bortfaller ved samtykke fra den som har krav på taushet. I den utstrekning slikt samtykke gis, betyr det for eksempel at man kan gi et samlet tilbud om hjelp som inkluderer bidrag fra flere tjenester (f.eks. barnevern, barne- og ungdomspsykiatri og rusomsorg) uten hinder av taushetsplikten. Samtykkeregelen åpner for at informasjon kan gis mellom ulike tjenester i nær sagt alle tilfeller der det er ønskelig.

I en arbeidsrapport fra Sosial- og helsedepartementet (1995) heter det at i prosjekter der brukermedvirkning og samarbeid/samordning er eksplisitte mål, blir ikke taushetsplikten oppfattet som noe stort problem. Samarbeid mellom ulike etater, yrkesgrupper og med pårørende ble i stor grad basert på brukerens samtykke. Problemer med å praktisere taushetsplikten på en fornuftig måte handler med andre ord i stor grad om manglende tillit mellom «hjelper» og «bruker», mellom hjelpeapparatet og de pårørende og mellom ulike profesjonsgrupper og etater. «Brukere» som har stor tillit til sine «hjelpere», har også tillit til at bare de nødvendige og riktige opplysningene blir gitt videre. Hvordan taushetsplikten praktiseres kan dermed ikke sees løsrevet fra

hvordan yrkesutøvelsen skjer rent generelt, hvordan arbeidet er ledet og organisert, og hvordan samarbeidsklimaet mellom de forskjellige instansene er.

2.1.4 En styrket innsats for oppvekstmiljøet

I Norge har vi i de senere årene lagt vekt på å styrke oppvekstmiljøet blant annet gjennom omfattende reform- og forsøksarbeid og gjennom utvikling av nye tilbud og tjenester. Selv om det alt er gjort en viktig innsats er det fortsatt utfordringer. Fortsatt er det barn og ungdom som har det vanskelig og noen skaper problemer for andre barn og ungdommer. Kriminalitet, mobbing, vold og rusproblemer, rasisme, vansker med å strekke til på skolen og problemer med å få innpass på arbeidsmarkedet er en del av virkeligheten for noen. Vi vet også at en del barn og ungdom med innvandrerbakgrunn har spesielle problemer med å finne en plass i fellesskapet.

Selv om både statlige og lokale myndigheter har styrket innsatsen med å forebygge og bekjempe negative utviklingstrekk i barne- og ungdomsmiljøene er det behov for å videreutvikle dette arbeidet. På kort sikt må fokus rettes mot å løse de problemene som oppstår. Det langsiktige arbeidet med hovedvekt på forebyggende arbeid er imidlertid viktigst.

Her er det behov for en styrket innsats og et godt samarbeid mellom statlige og lokale myndigheter. Men minst like viktig er det å trekke barn og ungdom, foreldre og frivillige organisasjoner aktivt inn i dette arbeidet. Innsatsen må utformes og organiseres slik at alle barn og ungdommer får gode utviklingsmuligheter og den hjelp og støtte de har behov for.

I meldingen gis det en samlet oversikt over hvordan regjeringen vil legge opp arbeidet med å forebygge og bekjempe negative utviklingstrekk i barne- og ungdomsmiljøene.

2.2 Barne- og ungdomskriminaliteten i Norge

2.2.1 Situasjonen i dag og over tid

Omfanget av kriminalitet blant barn og ungdom vil det alltid være vanskelig å gi eksakte opplysninger om. Dette gjelder enten tallene bygger på registrert kriminalitet, selvrapporing eller offerundersøkelse. Datakildene har alle sine svakheter.

Det er bare den kriminaliteten som anmeldes til politiet som kan bli registrert. Den ikke registrerte kriminaliteten betegnes som mørketall. Mørketallene er størst for de minst alvorlige lovbruddene, og mindre for de alvorlige lovbruddene og der man kan få noe igjen på forsikringen ved en anmeldelse. Dessuten må en forbrytelse være oppklart før alderen på gjerningspersonen kan fastsettes. Politiets oppklaringsprosent er høyere for alvorlig kriminalitet som vold (ca. 60 prosent), enn for tyverier (ca. 12 prosent).

Kriminalstatistikkene vil derfor bare gi et utsnitt av den totale begåtte kriminalitet blant aldersgruppen. For å få et bilde av omfanget, kan man benytte selvrapporing fra barn og ungdom selv. Også her foreligger det feilkilder. Undersøkelsene forutsetter at ungdommen svarer sant, og dessuten kan de mest belastede være noe underrepresentert.

Vi har for få selvrapporeringsstudier til at det er mulig å si noe om utviklingen over tid. Undersøkelsen «Ungdomstid i storbyen» (A. Bakken, NOVA

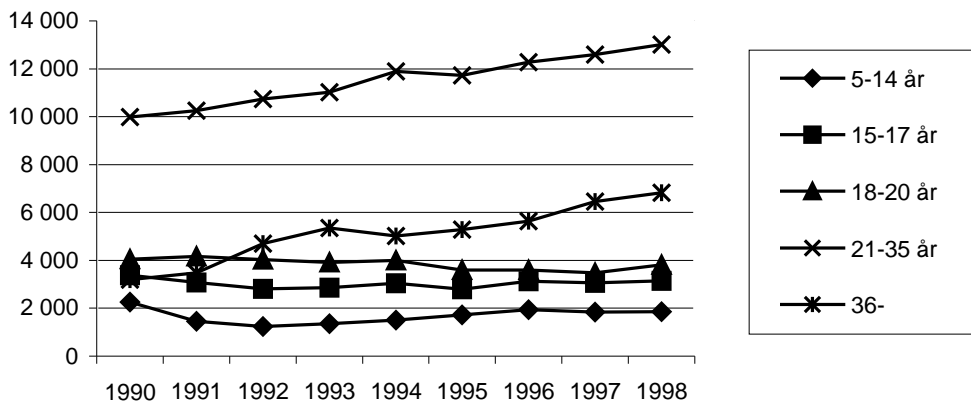
1998), gir imidlertid et bilde av ungdommer i Oslo i 1996. Over 11 000 Oslo-ungdommer i alderen 14-17 år svarte på spørreskjemaet. Blant annet var kriminalitet, rusbruk og annen problematferd sentrale temaer. Resultatene peker entydig på at Oslo-ungdommen er langt bedre enn sitt rykte. Undersøkelsen viser at konformitet, prektighet og lovlidighet er et langt mer treffende bilde enn vold, utagering og lovbrudd. Som gruppe betraktet utmerker ungdom med innvandrerbakgrunn seg i undersøkelsen som gjennomgående mer lovlidige og ved at de i større grad holder seg unna legale og illegale rusmidler. Totalt sett er det nesten like mange jenter som gutter som har vært involvert i problematferd i løpet av siste året. Ved mer omfattende problematferd var det imidlertid større forskjeller. Forholdet mellom antall gutter og jenter som karakteriseres som «gjengangere» er nesten 6:1.

Undersøkelsen identifiserer også en liten gruppe som tungt belastede ungdommer med omfattende atferdsproblemer. Disse ungdommen preges av dårlig forhold til familie, skole og voksensamfunnet. De utgjorde ca. 5 prosent både av norsk ungdom og av ungdom med ikke-vestlig bakgrunn. Når det gjaldt hærverk, sniking, nasking og andre mindre alvorlig overtredelser var ungdom med norsk bakgrunn overrepresentert. Ungdom med innvandrerbakgrunn var noe oftere involvert i voldshandlinger. I det store og hele var det ingen vesentlige forskjeller i lovbruddsmønsteret for norske ungdommer og ungdommer med innvandrerbakgrunn.

Kriminalstatistikken bygger på opplysninger fra landets politikamre. Den gir, med de nevnte begrensninger, et bilde av utviklingen over tid og fordeling på ulike typer forbrytelser. Den registrerte kriminaliteten har steget i etterkrigstiden med en mangedobling på seksti-, sytti- og åttitallet. På nittitallet har kriminalitetsstatistikken vist en tendens til utflating. Det kan virke som om en langsiktig strategi med bred forebyggende innsats ved siden av politi og rettsvesen kan ha hatt positiv eller dempende effekt.

Kriminalitet blant barn og ungdom har som annen kriminalitet, vist økende tendens i den samme perioden, men i betydelig mindre grad enn den totale kriminaliteten. Fra å utgjøre nærmere to tredjedeler av alle siktede på sekstitallet, utgjorde andelen siktede barn og unge (under 21 år) i 1998 under en tredjedel av de siktede. Det er voksne som særlig står for økningen i kriminalitet. Alderen på siktede for kriminalitet har forskjøvet seg. På femtitallet var det fjortenåringene som dominerte. På syttitallet var det sekstenåringene. På nittitallet har den registrerte kriminalitetsfrekvensen vært høyest for 18-19 åringene. Den vanlige kriminelle er fremdeles en ung mann i byen (Christie 1974), men den unge mannen er blitt noe eldre.

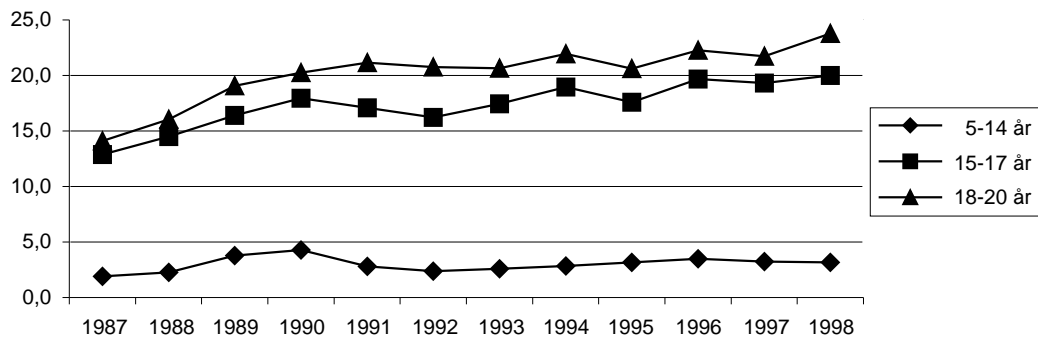
I 1998 ble 28 651 personer siktet for forbrytelser. Forholdet mellom antall menn og kvinner som siktes for forbrytelser, er ca. 6:1. 70 prosent av de siktede var over 20 år. Antall siktede i alderskategoriene over 20 år fortsetter å stige på nittitallet. Barn og unge viser derimot stabilitet og nedgang i antall siktede.



Figur 2.1 Siktete for forbrytelser etter alder. 1990-1998

Kilde: Statistisk sentralbyrå (1999).

I fig. 2.2 tas det hensyn til antall innbyggere i de ulike alderskategoriene for barn og unge. Det er i alderskategoriene 18-20 år det er flest siktete (pr. 1000 innbygger).



Figur 2.2 Siktete for forbrytelser, 5-20 år, pr. 1000 innbygger. 1987-1998

Kilde: Statistisk sentralbyrå (1999).

Fig. 2.2 viser utviklingen fra 1987 til 1998. Den registrerte kriminaliteten blant barn og ungdom var spesielt lav i 1987. Antall siktete i alle alderskategoriene under 21 år viste stabilitet eller nedgang fra 1980 til 1987. Det skjer så en økning igjen fram til 1990. I nittiårene viser siktete 15-20 år nærmest stabilitet i absolutte tall, men en svak økning pr. 1000 innbygger. De yngste under den kriminelle lavalder, viser svak nedgang.

Barn under femten år er under kriminell lavalder. De blir registrert og etterforsket, men får ingen strafferettslig reaksjon. Nedgangen for de yngste kan være reell, men det er også rimelig å tro at samfunnet (for eksempel helsetesen, barnehage, skole og barnevern) i større grad griper inn og forebygger problematferd før den har utviklet seg til kriminalitet. Barnevernet skal alltid bli underrettet av politiet om et barn under 18 år er under etterforskning, unntatt når saken er av bagatellmessig karakter (straffeprosessloven § 232a).

Dersom barnet er under den kriminelle lavalder kan barnevernet gripe inn med midlertidig vedtak (barnevernloven § 4-25), utredning eller lengre tids plassering i institusjon med eller uten samtykke (barnevernloven § 4-24, § 4-26). Er den unge mellom 15 og 18 år har barnevernet om nødvendig selvstendige ansvar for å sette inn tiltak, samtidig som ungdommen kan straffeforfølges, (se nærmere i kapittel 7.1).

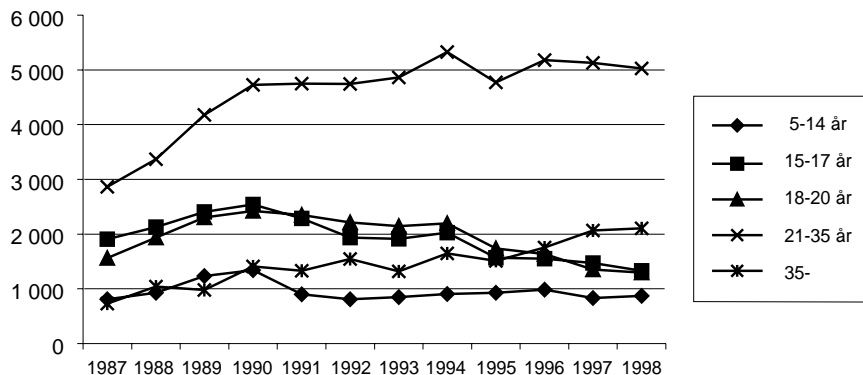
Når det gjelder hva slags kriminalitet de unge begår, gir kriminalstatistikene et bilde av dette for perioden. De yngste er i hovedsak registrert for vinning og skadeverk. Voldsforbrytelser er mer uvanlig og narkotikalovbrudd forekommer i enda mindre grad. Samtidig er det et gjennomgående trekk at kriminalitetsformene og alvorret endrer seg og øker med økende alder. De yngste er sjelden alene om forbrytelsen. De er oftest sammen med omtrent jevnaldrende kamerater. Først for siktede over 18 år er det flere siktede uten medskyldige enn med.

I 1998 var 1 857 barn under den kriminelle lavalderen (5-14 år) registrert for forbrytelser. Det utgjør 0,32 prosent av alle barn i alderskategorien, og 6 prosent av alle siktede. Vinningforbrytelsene er vanligst, 47 prosent. Deretter følger skadeverk, 30 prosent. 15 prosent er registrert for vold, 2 prosent for narkotika, 2 prosent for sedelighet og 4 prosent for annet.

I alderskategorien 15-17 år ble 3144 siktet for forbrytelser. Det utgjør 2 prosent av alle barn i alderskategorien, og 11 prosent av alle siktede. 42 prosent ble siktet for vinningsforbrytelser, 19 prosent for narkotika, 18 prosent for vold, 13 prosent for skadeverk, 1,5 prosent for sedelighet og 6,5 prosent for annet.

Fig. 2.1 og 2.2 viste hovedutviklingen. Utviklingen for de hyppigst forekommende former kriminalitet for barn og ungdom, vinning, skadeverk, vold og narkotika viser imidlertid ulike retninger. De kommenteres hver for seg.

Vinningsforbrytelsene er den klart dominerende form for kriminalitet. Endringer her vil derfor sterkest påvirke den samlede kriminaliteten. Siktede for vinningskriminalitet har totalt sett vist en svak nedgang i nittiårene. Dette skyldes nedgangen i antall siktede barn og unge under 21 år for vinningsforbrytelser.



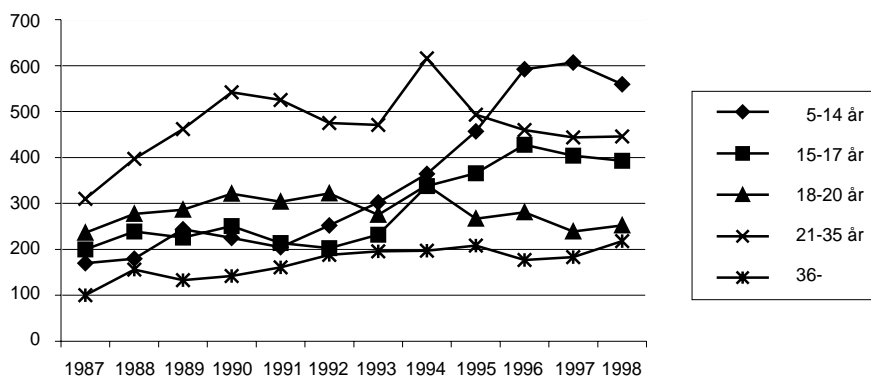
Figur 2.3 Vinningsforbrytelser etter alder. 1987-1998

Kilde: Statistisk sentralbyrå (1999).

Lovbrudd inndeles i forbrytelser og forseelser. Det ble i løpet av 1998 anmeldt 446 000 lovbrudd, 318 000 forbrytelser og 128 000 forseelser (88 prosent mot veitrafikkloven). Bildet av hvilke vinningslovbrudd unge gjør, utvides når en tar med forseelser. Naskeri (vesentlig fra butikk), som ble nedkriminalisert fra forbrytelse til forseelse i 1972, er den dominerende forseelsen for unge under 18 år. I 1998 var de registrert for 2200 av 6300 naskerier.

I Levekårsundersøkelsen 1997 (Statistisk sentralbyrå) sa vel en av åtte voksne at husholdningen hadde vært utsatt for tyveri eller skadeverk i løpet av det siste året. Dette var uendret fra 1991.

Skadeverkt gjør bare 6,5 prosent av alle siktede for forbrytelser, men 14 prosent for barn og unge under 21 år.



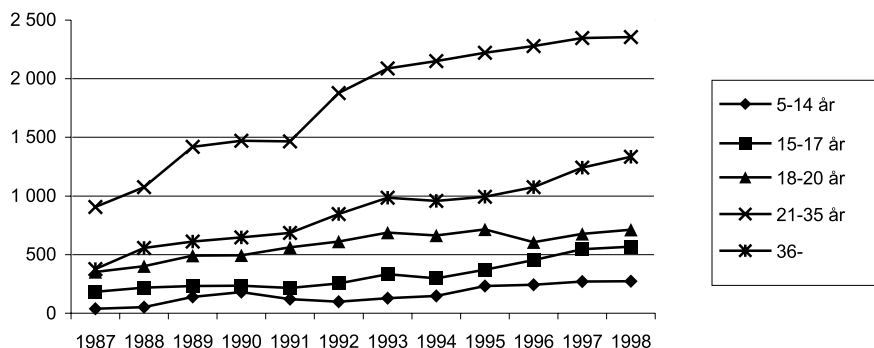
Figur 2.4 Siktede for skadeverk etter alder. 1987-1998

Kilde: Statistisk sentralbyrå (1999).

Fig. 2.4 viser at antallet barn og unge under 18 år siktet for skadeverk har vært stigende. Barn 5-14 år var registrert for nesten hvert tredje skadeverk. Fokuseringen på tagging det siste tiår vil sannsynligvis her gi seg utslag for barn og unge, men det kan være flere årsaker. De siste par årene har skadeverk vist en svak nedgang.

Voldskriminalitet. Den registrerte volden har økt for alle alderskategorier. 70 prosent av de siktede for vold er over 20 år. Deler av økningen fra slutten av åttiårene kan skyldes omlegging av registreringsrutinene. I løpet av nittiårene har det imidlertid vært nesten en dobling av antall siktede innen alle alderskategoriene. Vold innbefatter her forbrytelser mot liv, legeme og helse, forbrytelser mot den personlige frihet, vold mot offentlig tjenestemann og forsettelig forvoldelse av ild.

I følge Oslo politikammer foregår volden hyppigst i hjemmet, deretter følger restaurant, gater utenom sentrum og sist i sentrum. Dette speiler at volden i hovedsak er et voksenfenomen. Forskning har påvist en klar sammenheng mellom alkohol og vold. I følge Oslo politikammer var halvparten av alle voldsutøvere påvirket av alkohol og tre av fire voldsutøvere i Oslo sentrum i 1998. Nesten tilsvarende er tallene for ofre.



Figur 2.5 Antall siktede for vold, etter alder, 1987-1998

Kilde: Statistisk sentralbyrå (1999).

Grovheten i voldsforbrytelsene kan ses ut fra typer vold de er siktet for. Legemsforbrytelser, som ikke nødvendigvis innebærer forsettelig skade på person, og trusler er de vanligste voldsformene. De utgjør over to tredjedeler av alle siktede for voldsforbrytelser og tre av fire for de yngste. Den vesentlige veksten på nittitallet har vært innen disse formene for vold. Legemsbeskadigelsene har imidlertid også steget nesten like sterkt. Det er den tredje største form for vold og utgjør nesten hver femte voldsforbrytelse, og hver åttende for de yngste. For den aller grovste voldsforbrytelsen, drap, har det vært en nedgang fra begynnelsen av nittiårene. I 1990 og 1991 ble 4 unge under 18 år siktet for dette, men ingen i 1997 eller 1998.

For den yngste alderskategorien økte antall registrert for voldsforbrytelser fra 180 i 1990 til 273 i 1998, men det var liten økning i grovhet. Den vesentlige økningen skriver seg fra legemsforbrytelser (96 i 1990 og 138 i 1998) og trusler som fordoblet seg fra 35 til 67, men også antall legemsbeskadigelsene økte fra 21 til 35.

For alderskategorien 15-17 år økte antall siktede fra 236 i 1990 til 567 i 1998. Største var økningen i legemsforbrytelser (fra 143 til 318) og trusler (fra 17 til 91), men også de grovere voldsforbrytelsene økte. Antall siktede for legemsbeskadigelsene mer enn fordoblet seg (fra 44 til 105), mens grov legemsbeskadigelse holdt seg på et lavt nivå, (økte fra 4 til 5). Alderskategorien 18-20 år viste samme tendens, men med en utflating de siste årene.

Antall siktede for ran (ran, grovt ran, grovt tyveri fra person, utpressing og annet) har totalt økt relativt moderat fra 1987 til 1998 (fra 227 til 307). Antall ran har imidlertid økt sterkt for alderskategoriene under 18 år på nittitallet og gått ned for de eldre. For de under 15 økte antall registrerte for ran fra 13 i 1987 til 43 i 1998, og for 15-17 år økte antall siktede fra 35 til 62.

Økningen av vold i samfunnet underbygges imidlertid ikke av offerundersøkelsene. Levekårsundersøkelsene (Statistisk sentralbyrå) fra 1983 til 1997 viser at andelen av personer 16-79 år som var utsatt for vold og trusler økte fra 4 til 6 prosent, men det har ikke vært noen statistisk sikker økning i løpet av de ti siste årene. Det samme gjelder for andelen som var utsatt for vold, som økte fra 2 til 3 prosent etter 1983.

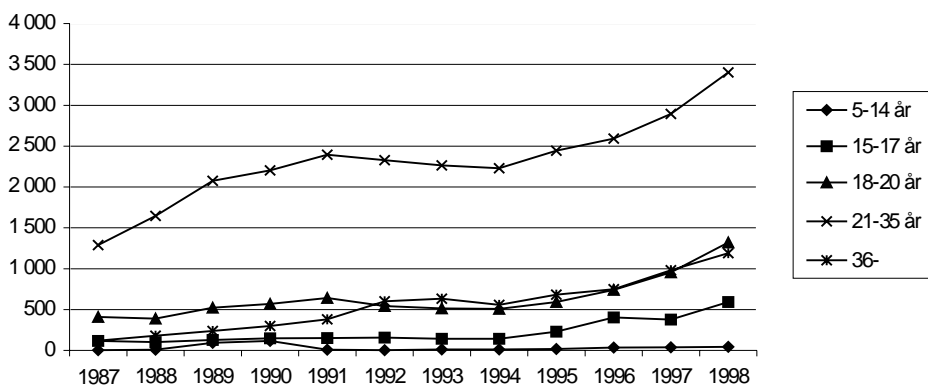
Unge menn og unge kvinner (16-24 år) er hyppigst utsatt for vold eller trusler. Vel en av åtte unge menn og kvinner rapporterte dette. Blant personer

over 45 år er det bare 1-2 prosent som har vært utsatt for vold. Fra 1995 til 1997 var det en nesten tilsvarende nedgang for menn som økning for kvinner, så de er nå omtrent like utsatt. Hele 14 prosent av unge kvinner (16-24 år) var utsatt for vold eller trusler i 1997. I 1983 var andelen 6 prosent. En markante endringen i siste levekårsundersøkelse skriver seg fra kvinner som oppgir at de har blitt utsatt for vold på arbeidsplassen. En av fem ble utsatt for vold eller trusler i egen bolig.

Ved Oslo legevakt ble en undersøkelse av ofre i 1972 gjentatt i 1996 (Melhus og Sørensen 1997). Den viste liten og ingen forskjell i antall, alvor eller grovhet i handlingene, alder på ofre eller anmeldeshyppighet. De fleste ofrene var rundt 30 år og de færreste forholdene ble anmeldt.

Mens offerundersøkelsene totalt viser liten endring i rapportert utsatthet for vold, viser den registrerte voldskriminaliteten en økning i omfang. Hoveddelen av økningen skriver seg fra trusler og legemsfornærmelser, men det har også vært en vel så sterk økning i legemsbeskadigelser. For alderskategori under 18 år har registrerte ran økt bekymringsfullt. Utflatingen de siste årene kan muligens tyde på at noe av den registrerte utviklingen av vold og ran er i ferd med å kulminere. Oslo politikammer har meddelt at både vold og antall ran sank med ca. 10 prosent første halvår 1999. Betydningen av forebyggende innsats mot denne type atferd blant barn og unge begrunnes imidlertid ikke med at tallene endrer seg noe, men med at hvert tilfelle er uønsket.

Narkotikaforbrytelser. Antall siktede for narkotikaforbrytelser har steget, spesielt etter 1994 for alle alderskategorier over 15 år.

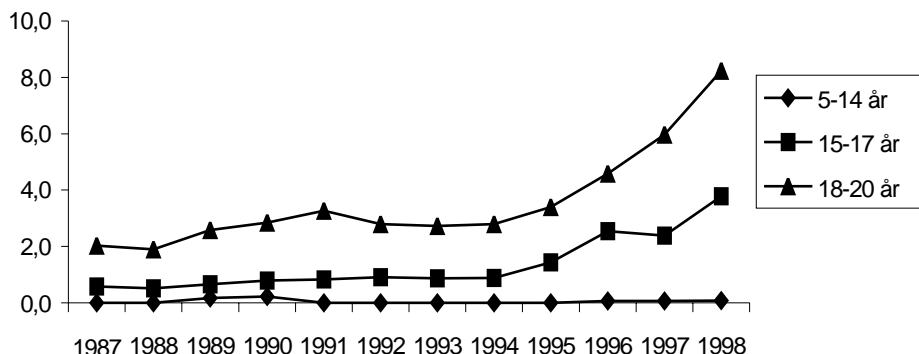


Figur 2.6 Siktede for narkotikakriminalitet, etter alder. 1987-1998

Kilde: Statistisk sentralbyrå (1999).

Totalt ble det registrert 6550 narkotikaforbrytelser i 1998. Personer over 20 år utgjør 70 prosent av de siktede. Fra å ha en fallende tendens i begynnelsen av nittiårene viser alle over 15 år sterk vekst fra 1994 til 1998.

For de yngst, under den kriminelle lavalder, er narkotikakriminalitet fremdeles en sjelden forekommende forbrytelse. De hadde en topp i 1990 med 115 registrerte. I 1998 var det 43.



Figur 2.7 Siktete for narkotikaforbrytelser, 5-20 år, pr. 1000 innbygger, 1987-1998

Kilde: Statistisk sentralbyrå (1999).

For alderskategorien 15-17 år har narkotikakriminalitet økt til den forbrytelse de nest oftest er siktet for. Antall siktete (15-17 år) for narkotikaforbrytelser mer enn firedoblet seg fra 1994 (142) til 1998 (593), og utgjør nesten hver femte siktete. Fram til 1994 var rekkefølgen på de vanligste forbrytelsene for alderskategorien; vinning, skadeverk, vold og narkotika. I 1998 var dette endret til; vinning, narkotika, vold og skadeverk. Unge, 18-20 år, er den alderskategorien med størst andel siktete. Veksten i antall siktete har også for dem vært spesielt sterk fra 1994 (504) til 1998 (1321).

I noen grad kan det økte antall unge siktete forklares med økt politiinn-sats mot ungdomsmiljøer som bruker narkotika. Den registrerte utviklingen er imidlertid sammenfallende med resultatene fra selvrapporteringsundersøkelsene til Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning (SIFA). Fra slutten av sekstiårene i Oslo og fra 1986 for hele landet har det vært gjennomført undersøkelser for ungdom 15-20 år om bruk av rusmidler. Fra 1994 til 1998 ble prosentandelen som noen gang har brukt forskjellige stoffer mer enn fordoblet, for eksempel cannabis 8,7 prosent til 18 prosent, amfetamin og lignende 1,1 prosent til 3,7 prosent, tatt stoff med sprøyte 0,3 prosent til 1,4 prosent.

Disse tallene er bekymringsfulle. Mens andre former for kriminalitet viser relativt stabile tall på slutten av 1990-tallet, har det vært en økning i narkotika både i registrerte saker og selvrapportert bruk for unge i alderen 15 til 20 år.

Utviklingen i noen former for registrert kriminalitet blant unge gir grunn til uro. Det er nødvendig med en helhetlig satsing for å motvirke rekruttering og hindre tilbakefall. Statistisk sentralbyrå sin tilbakefallsstatistikk etter fem år for siktete for forbrytelser i 1992 viser at nesten to tredjedeler av unge under 18 år begikk nye straffbare handlinger. For å forebygge tilbakefall og kriminalitet generelt kreves det en bred satsing. Kriminaliteten i Norge ligger imidlertid fremdeles på et lavt nivå sammenlignet med våre naboland og andre. De positive oppvekstkårene som gjelder for de fleste barn og unge, må utvides og styrkes for å fange opp og inkludere de som er i faresonen eller har falt utenfor.

3 Helhetlig forebyggende arbeid

3.1 Samordning og samarbeid

3.1.1 Innsatsen på statlig nivå

Det offentlige ansvaret for helheten i barne- og ungdomspolitikken utøves i et samspill mellom sentrale og lokale myndigheter. Ansvars- og oppgavefordelingen på barne- og ungdomsområdet stiller store krav til samarbeid og samordning, mellom forvaltningsnivåene og på de enkelte forvaltningsnivå. Selv om det har skjedd mye de senere år er det fremdeles for dårlig samspill mellom statlige og kommunale myndigheter om utviklingen av en helhetlig politikk for barn og ungdom.

De ulike departementene tar i dag en rekke initiativ for barn og ungdom som skal iverksettes lokalt. Kommunene gir av og til uttrykk for at noen av disse initiativene ikke er samordnet godt nok og at dette kan skape uklarhet og forvirring lokalt. Regjeringen vil i framtiden samordne slike initiativ bedre, slik at det kommer enhetlige og klare meldinger til kommunene. Barne- og familiedepartementet og statssekretærutvalget for barne- og ungdomsspørsmål vil spille en viktig rolle i dette arbeidet.

Som et ledd i arbeidet med å få til en bedre samordning gir regjeringen ut en årlig publikasjon som presenterer mål og innsatsområder i barne- og ungdomspolitikken. Publikasjonen er tenkt som et redskap for kommuner og fylkeskommuner i deres planlegging og politikkkutforming, og som et bidrag til bedre samordning av barne- og ungdomspolitikken på alle forvaltningsnivå.

3.1.2 Innsatsen i kommunene

Det er i lokalmiljøene barn og ungdom bor, og det er her en må komme fram til ideer og løsninger på hvordan en kan forebygge og bekjempe kriminalitet blant barn og ungdom - og skape et bedre oppvekstmiljø. Utfordringene kan være forskjellig i de ulike lokalmiljøene, og løsningen må utformes der, og ikke på statlig nivå. Kommunen har flere etater som har ansvar for ungdom i risikozonen. Det gjelder spesielt skole, sosial/helse (barnevern, utekontakt, m.m.), fritids-/kulturetat (ungdomsklubber, idrett, m.m.), og til dels også teknisk etat (fjerning av tagging, m.m.). I tillegg til de kommunale etater, er også videregående skole og arbeidsmarkedsetaten viktige aktører. Videre er innsats i regi av politi og påtalemyndighet, kriminalomsorg i frihet og konfliktrådene viktig.

Tverrsektorielt samarbeid og bedre utnyttelse av ressursene må stå sentralt i arbeidet med å videreutvikle innsatsen i kommunene. Det er viktig at lokale myndigheter legger opp et planmessig arbeid for å styrke oppvekstmiljøet, og at en ser sammenhengen mellom det offentlige arbeidet og den innsats som frivillige organisasjoner og grupper gjør.

Innsatsen fra frivillige krefter og fra barn og ungdom er en sentral forutsetning for utvikling av et godt oppvekstmiljø. Det er mange frivillige organisasjoner og grupper som gjør en flott innsats for barn og ungdom både på det

praktiske og holdningsskapende området. Ved å se dette arbeidet i sammenheng kan en ofte få mer ut av ressursene. Sammen med barn og ungdoms engasjement kan foreldre, frivillige organisasjoner, skolen, politiet og andre offentlige etater lokalt spille en enda viktigere rolle for å skape et godt oppvekstmiljø. Gjennom dialog og bred kontakt med ulike grupper av innbyggere vil kommunen få et bedre grunnlag for å sikre at barn og ungdoms interesser blir ivaretatt i planlegging og politikktutforming.

Regjeringen ønsker at kommunene skal ta initiativ til dialog og samarbeid med barn og ungdom, med frivillige organisasjoner og grupper, med foreldre og andre ressurspersoner - og gjennom et slikt samarbeid komme fram til en strategi eller plan for hvordan en i fellesskap kan bedre oppvekstmiljøet lokalt.

Barn og ungdom som får sjansen til å være med og bestemme i lokalmiljøet viser kreativitet, engasjement og ansvarsfølelse. Medvirkning fører til større politisk engasjement og interesse for å bedre lokalmiljøet blant ungdom. Det er et mål at alle landets kommuner legger opp et systematisk arbeid for å trekke barn og ungdom aktivt inn i arbeidet for å bedre oppvekstmiljøet - både i skolen, i fritiden, i nærmiljøet og gjennom deltakelse i kommunale plan- og beslutningsprosesser.

3.1.3 Foreldrenes rolle

Blant de viktigste forutsetningene for å forhindre at ungdommer utvikler kriminell og voldelig atferd, er at foreldrene evner å vise omsorg, at de har innsyn i hva barna deres driver på med, og at de er i stand til å sette grenser. Mange foreldre finner denne oppgaven vanskelig alene, og har behov for å kunne støtte seg til andre som også vil deres barn vel. Det kan være skole og lærere, barnevern, pedagogisk-psykologisk tjeneste, politi, ungdomsarbeidere, frivillige organisasjoner eller naboer og slektninger. En del ungdom med minoritetsbakgrunn har foreldre som i liten grad deltar i det norske samfunn. Mange av disse har dårlige norskkunnskaper og manglende kjennskap til hvordan samfunnet fungerer. De har dermed dårligere forutsetninger for å forstå hva deres barn og ungdom opplever utenfor hjemmet. Foreldrenettverk og foreldreveiledning kan være et virkemiddel som kan styrke foreldrene i oppdragelsen av barna.

3.2 Innsats og tiltak

Under følger en oversikt over overordnede statlige satsinger i planen som skal bidra til å sikre et helhetlig forebyggende arbeid.

3.2.1 Utviklingsprogram for styrking av oppvekstmiljøet

Som et ledd i arbeidet med å bedre oppvekst- og levekårene for barn og ungdom har regjeringen igangsatt et utviklingsprogram for styrking av oppvekstmiljøet. Målet er å styrke og videreutvikle de lokale oppvekstmiljøene gjennom et bredt samarbeid mellom offentlige og frivillige krefter. Å bedre barn og ungdom sine muligheter til deltakelse, medvirkning og mestring står sentralt. Samtidig skal innsatsen mot vold, mobbing, rus, kriminalitet og rasisme i barne- og ungdomsmiljøene styrkes.

Lokal mobilisering og frivillig innsats er viktige stikkord for satsingen. Det er de lokale ideene og initiativene som skal være grunnlaget og utgangspunktet for det arbeidet som skal gjøres. Når det gjelder den lokale innsatsen ble det høsten 1998 satt i gang utviklingsarbeid i 10 kommuner: Kristiansand, Tromsø, Drammen, Sandnes, Bøler bydel i Oslo, Stord, Lørenskog, Tjeldsund, Eidskog og Tana. I tre av kommunene gjennomføres det en særlig satsing i skolen (både grunnskole og videregående skole). Videre har Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner fått tildelt midler til arbeid og innsats i regi av lokale frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene og ungdomsgrupper i alle kommunene. Gjennom å få til en kobling mellom innsats gjennom kommunen og dens ulike etater, deriblant skolen, foreldrene og barne- og ungdomsorganisasjoner og ungdomsgrupper, vil en få nyttige erfaringer, som kan danne grunnlag for innsats og arbeid på mer permanent basis i andre kommuner. Erfaringene fra utviklingsarbeidet skal formidles videre via konferanser, rapporter mm. Målet er å få til en samordnet satsing for å bedre oppvekstmiljøet i alle landets kommuner.

Det er utarbeidet et eget rundskriv om satsingen. Her understrekes blant annet betydningen av at kommunene gjennom dialog og samarbeid med barn og ungdom, med frivillige organisasjoner og grupper, med foreldre og andre ressurspersoner kommer fram til en strategi eller plan for hvordan en i fellesskap kan bedre oppvekstmiljøet lokalt.

Gjennom programmet skal det og gjøres en innsats for å styrke samordningen av den statlige innsatsen for barn og ungdom. Barne- og familiedepartementet koordinerer oppfølgingen av programmet, som gjennomføres i samarbeid med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Kulturdepartementet. Arbeidet blir fulgt opp av statssekretærutvalget for barne- og ungdomsspørsmål.

3.2.2 Tverretatlig samarbeid - SLT modellen

Det er nødvendig med en rasjonell samordning mellom de ulike instansene i lokalmiljøet for at det nødvendige samarbeidet ikke skal bli unødig ressurskrevende. SLT-modellen (Samordning av Lokale kriminalitetsforebyggende Tiltak) er en organiseringsmodell for effektiv tverretatlig samordning, som er utprøvd og evaluert. Målet for den tverretatlige samordningen er å koordinere, målrette og øke effektivitet og kvalitet i den forebyggende innsatsen mot kriminalitet i lokalmiljøet gjennom en forpliktende og formalisert samordning mellom de ulike kommunale etater, politi og frivillige aktører. SLT-modellen vil være en organisering kommunene kan benytte når det gjelder oppfølging av deler av intensjonene i «Utviklingsprogram for styrking av oppvekstmiljøet».

Sentrale faktorer i SLT-samordningen er:

- arbeidet er forankret på styringsnivå i kommune og politi
- det utvikles lokale kriminalitetsforebyggende planer som er innarbeidet i plandokumenter og budsjetter
- det er en lokal koordinator med ansvar for å sørge for samordning, kontinuitet og framdrift
- et sektorsammensatt arbeidsutvalg styrer det løpende arbeidet
- frivillig virksomhet er trukket inn i samordningen.

Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) og Justisdepartementet arbeider for å implementere modellen gjennom å nyutvikle og formidle materiell til kommuner som ønsker å komme i gang med ordningen, arrangere regionale startkonferanser samt bistå lokalmiljøer i oppstartsfasen. Det skal utvikles materiell og arrangeres årlige nettverkskonferanser for kommuner som har kommet i gang med formalisert tverretatlig samarbeid.

For å få fortgang i nyetableringsarbeidet og styrke nettverksarbeidet skal det engasjeres en egen saksbehandler i KRÅD med SLT som arbeidsfelt. Videre vil det bli avsatt stimuleringsmidler til lokalmiljøene i en oppstartingsfase. Det arbeides også for en ordning der lokalsamfunn kan kvalitetssikre arbeidet gjennom å oppfylle spesifikke målsetninger som et kriminalitetsforebyggende lokalsamfunn. KRÅD og Justisdepartementet vil ha ansvar for dette arbeidet i samarbeid med aktuelle departementer.

3.2.3 Innsats i barnehager

En av barnehagens hovedmålsettinger er å utvikle barns basiskompetanse, det vil si språk- og kommunikasjonsevne i vid forstand. Barnegruppen og jevnalderkulturen er viktige aspekter ved barnehagen. En pedagogisk bevisst bruk av barnegruppen er viktig med tanke på barns utvikling av empati og sosial kompetanse. Barnehagen har tradisjonelt lagt stor vekt på forebyggende arbeid. Noen barn viser allerede fra tidlig alder vedvarende aggressiv atferd og manglende evne til å ta hensyn til andre. Dersom det ikke settes inn tiltak tidlig, kan disse barnas asosiale atferd forsterkes ytterligere med årene. Ansatte i barnehagen har gode forutsetninger for å oppdage negativ sosial atferd hos barn. Barnehagen kan sette inn hjelp og støtte som kan endre eller motvirke vanskene. Hvordan en vil styrke og videreutvikle det forebyggende arbeidet i barnehager vil regjeringen komme tilbake til i stortingsmeldingen om barnehager, som Barne- og familiedepartementet legger fram høsten 1999.

3.2.4 Foreldreveiledning

Programmet for foreldreveiledning gjennomføres som et samarbeid mellom Barne- og familiedepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Arbeidet startet opp i 1994. Programmet skal bidra til å støtte samspillet mellom foreldre og barn, støtte og styrke foreldrene og bedre kommunikasjonen mellom fagfolk og foreldre. Det er et mål at tilbud om foreldreveiledning, hvor fedretiltak inngår, skal bli en del av kommunenes ordinære oppgaver og forebyggende arbeid tilknyttet helsetasjon, barnehage og skole.

Programmets mål er å støtte foreldre i deres omsorgsoppgaver med tanke på å forebygge psykososiale vansker blant barn og ungdom. Det foreligger blant annet et temahefte om mobbing, som gir råd om hvordan foreldrene kan være med på å redusere mobbing blant barn og ungdom. Programmet ble høsten 1999 introdusert i grunnskolen slik at det skal omfatte alle barn og unge i skolepliktig alder. Det er utarbeidet videomateriell for foreldre og for lærere samt en brukerveileder.

Oppfølgingen av programmet vil være en viktig oppgave både på statlig og kommunalt nivå i årene framover. Departementene vil følge opp og stimulere

til aktivitet om foreldreveiledning i kommunene, og videreutvikle den bl.a. med hensyn til aktuelt veiledningsmaterieil.

3.2.5 Forebyggende barnevern

Barnevernet er betydelig styrket det siste tiåret, men det er ennå en utfordring å styrke det oppsøkende barnevernsarbeidet. I et bredt, kriminalitetsforebyggende perspektiv er det viktig at barnevernet på et så tidlig tidspunkt som mulig oppdager vanskeligstilte barn og deres familier, og iverksetter tiltak for barnet i hjemmemiljøet. Gjennom i større grad å forhindre at utsatte barn og familier utvikler alvorlige problemer, vil barnevernet ikke bare hjelpe det enkelte barn og dets familie, men også hindre rekruttering til kriminelle miljøer.

Utfordringene består særlig i å ruste opp den delen av barneverntjenesten som arbeider med familiene. Svært ofte dreier det seg om kontakt med aleneforeldre med små barn. Stikkordene her er «tidlig intervensjon» og «positivt samspill» for å hjelpe den enkelte familie til å etablere gode rutiner i dagliglivet. Hjelpetiltakene må i første rekke settes inn som foreldreveiledning for å styrke familienes egne utviklingsmuligheter og evne til å mestre krisesituasjoner. For å forbedre denne delen av barnevernets arbeid, vil det bli lagt vekt på kompetanseheving blant alle yrkesgrupper som har kontakt med vanskeligstilte barn og deres familier.

Regjeringen nedsatte i februar 1999 et offentlig utvalg som skal lage en utredning (NOU) om barnevernet. Utvalget skal ta for seg alle sentrale områder i barnevernet, legge vekt på hvordan man kan utvikle forebyggende tiltak i familiene og i nærmiljøet og på hvordan foreldrenes og barnas rettssikkerhet i barnevernsaker kan styrkes. Utvalget skal også ta for seg utvikling av omsorgstiltak i fosterhjem og institusjoner, ansvarsdeling og samarbeid mellom barneverntjenesten og andre etater som arbeider med barn og unge i kommuner og fylkeskommuner. Samtidig vil utvalget se på utviklingen av kompetansen i barneverntjenesten i vid forstand. Utvalget skal legge fram sin utredning 30. april 2000.

3.2.6 Handlingsplan for sosialtjenestens førstelinje (1998-2001)

Handlingsplanen, som Sosial- og helsedepartementet har ansvaret for, har som mål og heve kvaliteten og kompetansen i sosialtjenestens arbeid med tanke på ivaretagelse av sosialtjenestens oppgaver som følger av sosialtjenesteloven. Fire delmål presiserer hvilke områder det skal fokuseres på i handlingsplanperioden hvor samarbeid om klienter med sammensatte behov er særlig sentralt. Dette betyr bl.a. økt oppmerksomhet omkring klienter med rusproblemer, psykiske lidelser og personer med innvandrerbakgrunn. I denne sammenheng hviler det også et ansvar på kommunene for å yte hjelp til barn og pårørende. Handlingsplanen har også et mål om å redusere tilfeldig forskjellsbehandling ved tildeling av økonomisk stønad. Barnefamilier som mottar sosialhjelp er en av flere husholdstyper som vil være gjenstand for fokus på dette området.

Virkemidler som vil bli benyttet i arbeidet mot å nå målene med handlingsplanen er: Landsdekkende opplæringsprogram, etablering av fylkesvise faglige fora og tilbud om veiledning for klientbehandlere på sosialkontor. Videre

er det igangsatt en rekke prosjekter som blant annet har som mål å bedre samordning både på statlig og kommunalt nivå i arbeidet med personer med sammensatte problemer. Det er flere prosjekter om unge langtidsledige og unge rusmiddelmissbrukere, prosjekter med miljøarbeid i særlig belastede boområder, samt prosjekter med fokus på ettervern. Barn og unge og deres familier vil være en av flere målgrupper i dette arbeidet.

3.2.7 Handlingsplan for redusert bruk av rusmiddel (1998-2000)

Handlingsplanen understreker behovet for en samordning av innsatsen fra statlig hold og må ses i sammenheng med andre statlige initiativ, f.eks. «Utviklingsprogram for styrking av oppvekstmiljøet». Planen inneholder blant annet tiltak som skal redusere rusmiddelbruk generelt og forebygge misbruk. Blant annet gjennomføres det en holdningskampanje som setter fokus på foreldre som rollemodeller for sine barn når det gjelder omgang med rusmidler. Innsatsen overfor skolene er økt. Videre står samarbeidet med frivillige organisasjoner, herunder ungdomsorganisasjoner, sentralt.

De viktigste tiltakene i handlingsplanen relatert direkte eller indirekte til satsing i forhold til barn og unge er rettet inn mot: Økt samarbeid med foreldre, økt innsats i skolene, støtte til frivillig arbeid i nærmiljøet, organisasjoner og ungdomskulturelle miljøer, strategiplan for forebyggende politiarbeid m.v., Rusmiddelpolitisk råd, punktavholdskampanjer knyttet til blant annet arbeidslivet, graviditet, idrett og trafikk, mal for rusmiddelpolitiske handlingsplaner i kommunene, utvidet informasjonsinnsats fra A/S Vinmonopolet og internasjonalt samarbeid.

Gjennom handlingsplanen er kompetansesenterne på rusmiddelområdet styrket med øremerkede midler for å kunne påta seg veiledningsoppgaver i skolene. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet i samarbeid med statens utdanningskontorer, Rusmiddeldirektoratet og kompetansesentrene på rusområdet tar sikte på å intensivere samarbeidet for å styrke det rusmiddelforebyggende arbeidet i skoleverket. Denne opptrappingen av innsatsen ble markert med en større konferanse høsten 1999.

3.2.8 Norsk forebyggingsforum

Norsk Forebyggingsforum (NFF) sitt formål har vært å videreutvikle og initiere rusmiddelforebyggende tiltak og strategier. Forumet er sammensatt av uavhengige eksperter med ulik bakgrunn og kompetanse. Forumets funksjonstid har vært to år, fra september 1997 til september 1999. Perioden er senere forlenget til 31. desember 1999. Inkludert kostnader knyttet til sekretariatsfunksjonen, har forumets utgifter i denne perioden vært i underkant av 8 millioner. Arbeidet har vært finansiert av Sosial- og helsedepartementet, og en stor del av midlene har gått til ulike forebyggingsprosjekter.

Forumet avvikles fra 2000. Det tas imidlertid sikte på, som et samarbeid mellom berørte departementer, å videreføre sentrale prosjekter initiert av forumet. Dette gjelder bl.a. utvikling av en forebyggingshåndbok for rusmiddel-feltet og prosjektet «Access to par 1000» - et landsomfattende tiltak for å motivere ungdom til fritidssysler uten bruk av rusmidler.

3.2.9 Forebyggende arbeid blant barn og unge ved helsestasjoner og skolehelsetjenesten

Det viktigste forebyggende og helsefremmende virkemiddelet helsesektoren i kommunene har overfor barn og ungdom er helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Sosial- og helsedepartementet er i ferd med å utarbeide en samlet nasjonal strategi for helsestasjons- og skolehelsetjenesten som et bidrag til en helhetlig satsing på barn og unges helse og oppvekst.

Regjeringen vil gjennom ulike satsinger styrke helsestasjons- og skolehelsetjenesten, bl.a. gjennom følgende:

- Helsetilsynets nye veileder for helsestasjons- og skolehelsetjenesten (IK-2617) skal gjøres kjent og iverksettes. I kjølevannet av denne legges det opp til oppdatering av ny kunnskap og metodebruk. I løpet av de siste årene er det gjort mye utviklingsarbeid innenfor helsefremmende og forebyggende arbeid overfor barn og ungdom, blant annet *Aksjonsprogrammet barn og helse* og *Helsefremmende skoler (HEFRES)*. Erfaringer, ny kunnskap og metodeutvikling fra disse vil også inngå i videre arbeid. *NOU 1998:18 Det er bruk for alle - styrking av folkehelsearbeidet i kommunene* legger sterk vekt på lokalsamfunnsarbeid og et helhetlig oppvekstmiljøarbeid og understøtter ovennevnte utviklingsarbeider jf. «Utviklingsprogram for styrking av oppvekstmiljøet».
- Gjennomføringen av *Opptappingsplan for psykisk helse 1999-2006* (St.prp. nr. 63 (1997-98)) innebærer en omfattende styrking av det psykiske helsearbeidet både i kommunene og fylkeskommunene. I kommunene er det blant annet lagt opp til en omfattende satsning på forebygging og psykososialt arbeid blant barn og unge. Sentralt i denne satsningen er 800 nye årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, herunder helsestasjoner for ungdom. Disse stillingene skal særlig rettes inn mot å forebygge psykososiale problemer blant barn og unge. For at dette skal lykkes, legges det vekt på at de nye stillingene besettes av personell som kan tilføre denne delen av tjenesteapparatet en bredere kompetanse på området. Man må satse på en tverrfaglig bemanning for å sikre en bred tilnærming i det psykososiale arbeidet.
- Midler fra *Handlingsplan for forebygging av uønskede svangerskap og abort 1999-2003*, skal blant annet gå til å stimulere til økt aktivitet ved helsestasjon for ungdom eller andre helsetilbud til ungdom, og til tiltak for å trekke flere gutter til helsestasjon for ungdom. Midlene skal også stimulere til økt samarbeid mellom helsestasjon for ungdom og skole, og brukes til å utvikle etterutdanningsopplegg for jordmødre og helsesøstre og undervisningsmaterieell for ungdomsskolen og den videregående skolen. Denne tjenesten skal være et supplement til skolehelsetjenesten. Erfaring viser at ungdom benytter helsestasjon for ungdom ikke bare til prevensjons- og samlivsspørsmål, men også til andre viktige livsområder, spesielt innenfor det psykososiale problemfeltet.

3.2.10 Styrking av det psykososiale arbeidet blant barn og unge i kommunene

Opptappingsplan for psykisk helse 1999-2006 innebærer en styrking av det psykososiale arbeidet i forhold til barn og ungdom. Det en målsetting at det ved utløpet av planperioden skal være etablert 800 nye stillinger innenfor helsestasjons- og skolehelsetjenesten. For å styrke det psykososiale arbeidet

blant barn og unge i kommunene skal det også settes inn 260 årsverk ut over dagens nivå. Disse stillingene skal blant annet bidra til å bedre støttekontakt-tjenesten og kultur- og fritidstilbudet for de som har, eller er særlig utsatt for, problemer av psykososial karakter. De skal dessuten kunne settes inn med tanke på å forebygge psykososiale problemer. Det vil være viktig at stillingene forankres innenfor kommunen på en måte som gjør det mulig å dra nytte av eksisterende kompetanse og at tjenestetilbudet er integrert i det ordinære tilbudet i kommunen. Samtidig må det sikres at man når de som har særlig behov for psykososiale tjenester.

3.2.11 Strategier og tiltak mot rasisme og diskriminering

Arbeidet mot rasisme og diskriminering forutsetter et samarbeid mellom stat, kommuner og frivillige organisasjoner, og en samordnet, offensiv innsats fra flere statlige instanser.

Regjeringen la i 1998 fram *Handlingsplanen mot rasisme og diskriminering* for perioden 1998-2001. Planen inneholder tiltak mot diskriminering på bolig- og arbeidsmarkedet, tiltak rettet mot politiet og rettsapparatet, og tiltak for å styrke den flerkulturelle forståelsen i nøkkelsektorer gjennom opplæring og kompetanseheving av offentlig ansatte. Planen inneholder også tiltak som retter seg mot barn og unge i skolen og i lokalmiljøet for å forebygge og bekjempe rasisme og diskriminering. Arbeidet med å iverksette tiltakene i handlingsplanen er godt i gang.

I arbeidet med å bekjempe rasisme står innsats fra barn og ungdom selv sentralt, både gjennom skolen og gjennom frivillige organisasjoner og ungdomsgrupper. Blant annet har Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner fått midler til prosjektet «Idèbanken». Formålet er å styrke det flerkulturelle barne- og ungdomsarbeidet gjennom å gi støtte til lokalt arbeid. Informasjon og kunnskapsformidling inngår som en viktig del av prosjektet, som er finansiert av Utlendingsdirektoratet og Barne- og familiedepartementet.

Senter mot etnisk diskriminering ble offisielt åpnet 10. februar 1999. Senteret ble opprettet for en prøveperiode fram til utgangen av 2002, og ledes av et regjeringsoppnevnt styre. Formålet med virksomheten er å sikre vernet av personer som utsettes for diskriminering på grunnlag av trosbekjennelse, rase, hudfarge, eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Senteret skal vederlagsfritt yte rettshjelp til personer som utsettes for slik diskriminering. Senteret skal videre utarbeide årlige rapporter som dokumenterer art og omfang av diskrimineringssaker som senteret har registrert gjennom sin virksomhet. I tillegg skal senteret overvåke situasjonen med hensyn til art og omfang av denne typen diskriminering.

Kunnskapsutvikling og frivillig virksomhet. Blant virkemidlene i arbeidet mot rasisme og diskriminering er også kunnskapsutvikling og tilskudd til frivillig virksomhet. Utlendingsdirektoratet samarbeider med frivillige organisasjoner og fagbevegelsen om holdningsskapende tiltak, som f.eks. Fellesaksjonen mot rasisme. Utlendingsdirektoratet har siden 1996 drevet Rådgivnings- og veiledningstjenesten i lokalt arbeid mot rasisme og fremmedfiendtlighet. Kommunal- og regionaldepartementet har blant annet satt i gang prosjektet «Likestilling i rettssystemet - om rettssikkerheten til personer som ikke

behersker norsk.» Alle disse tiltakene har relevans i forhold til kriminalitet begått av barn og unge.

På oppdrag fra Justisdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet er Statistisk sentralbyrå i gang med å utvikle et bedre statistikkgrunnlag som kan gi et mer dekkende bilde både av kriminalitet begått av innvandrere og kriminalitet begått mot innvandrere. Et spesielt fokus rettes mot ungdomskriminalitet. De første data kom i juni 1999. Prosjektet er ettårig.

For øvrig gir Kommunal- og regionaldepartementet støtte til et treårig program for flerkulturelle bomiljø i regi av Norges byggforskningsinstitutt, der barn og unge er en av målgruppene. Videre gis det støtte til programmet «Godt bomiljø for alle».

3.2.12 Handlingsplan for barn og ungdom med innvandrerbakgrunn

Barne- og familiedepartementet la i 1996 fram en handlingsplan for bedre deltakelse, likestilling og integrering i det norske samfunnet for barn og ungdom med innvandrerbakgrunn. Planen omfatter viktige levekårsområder og er utarbeidet i samarbeid med Justisdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Kulturdepartementet og Sosial- og helsedepartementet. I tillegg til konkrete tiltak for å bedre mulighetene for barn og ungdom, er planens målsetting å være et verkøy for informasjon og økt toleranse i arbeidet mot rasisme og diskriminering.

Barne- og familiedepartementet koordinerer oppfølgingen av planen. En oppsummering av arbeidet med tiltakene i planen er gjennomført to ganger. Barne- og familiedepartementet vil gjøre opp status for planen i 2000 med tanke på å avklare hvilke satsinger som bør videreføres og hvilke nye utfordringer som bør prioriteres framover.

3.2.13 Barn og ungdom med krigsopplevelser

Norge tar i mot barn og ungdom fra krigsområder. Dette er både flyktninger som kommer sammen med sine foreldre, og det er enslige mindreårige flyktninger som kommer alene eller sammen med slektninger. Barn og ungdom i krigsområder blir utsatt for store påkjenninger, både som vitne til voldelige handlinger og gjennom egen deltakelse i slike handlinger.

Det å være i stand til å møte et ungt menneske som har opplevd krig med forståelse og innlevelse er en stor utfordring for både lærere, ansatte i barnevernet og helse- og sosialpersonell. Denne gruppen barn og unge har ofte mistet tilliten til voksne, både til nære omsorgspersoner og til autoritetspersoner i lokalsamfunnet og samfunnet for øvrig. Arbeidet med å gjenoppbygge de unges tro og tillit til voksenverdenen etter krigsopplevelser er svært viktig.

Regjeringen vil styrke innsatsen for den gruppen av barn og unge gjennom følgende:

- Utarbeiding av en plan for hjelpeapparatets og asylmottakenes behandling av barn og unge med krigsopplevelser.
- Tilbud om foreldreveiledning i asylmottakene.
- Utarbeiding av informasjons- og veiledningsmateriell for ansatte i helse- og sosialtjeneste, barnevern, barnehager og skoler om barn og unge med krigsopplevelser.
- Tilbud om opplæring av lærere i grunnskolen og førskolelærere for å

styrke kunnskapen, og bedre det pedagogiske og sosiale tilbudet til barn og unge med krigsopplevelser.

3.2.14 Handlingsprogrammet for Oslo indre øst

Staten og Oslo kommune samarbeider om handlingsprogrammet for bedre levekår i Oslo indre øst. Samarbeid mellom stat og kommune om utvikling av bedre samordnede tjenester og tiltak for grupper med levekårsproblemer er sentralt for regjeringens engasjement i programmet. Programmet startet i 1997 og skal vare frem til og med 2007.

Programmet skal legge vekt på å utvikle gode, områderettede tiltak i nærmiljøer med opphopning av levekårsproblemer, og bedre samarbeidet mellom aktuelle virksomheter og etater, både statlige, kommunale og private. Sentrale tiltak er bedring av oppvekstvilkår, bedre tilpasning av tjenester til svake grupper, lokale samlingssteder og bedre fysisk miljø. Handlingsprogrammet ser det som særlig viktig å satse på tiltak som er rettet mot å bedre skole- og oppvekstkårene for barn og ungdom.

Innsatsområder under programmet som kan virke kriminalitetsforebyggende i forhold til barn og unge:

- Bedre sosial integrering, herunder virkemidler knyttet til aktivitets- og fritidstilbud, samt møtesteder (her er det blant annet gitt støtte til skolefritidsordningene i bydelene og gratis pedagogisk tilbud til 5-åringer)
- Se på virkemidler for å øke gjennomføringsevnen i grunn- og videregående skole
- Mer variert boligmasse, med spesiell vekt på boliger som er egnet for barnefamilier
- Sikre gode og stabile bomiljøer (f.eks. rådgivning og hjelp i forhold til finansiering av boligopprusting)
- Sikre attraktive fysiske nærmiljøer for barnefamilier (dvs. virkemidler innenfor oppvekstforhold, barnehage, skole og fritidstilbud, utvikling av trygge lekeområder og grøntanlegg)
- Tilrettelegge for næringsvirksomhet med varierte arbeidsplasser - særlig med tanke på ungdom

Programmet ledes av en styringsgruppe som består av representanter fra Kommunal- og regionaldepartementet, Barne- og familiedepartementet, Jus- tisdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Miljøverndepartementet og Oslo kommune.

4 Innsats i skolen

4.1 Et godt skolemiljø

4.1.1 Skolens rolle i det forebyggende arbeidet

Forebyggende arbeid i skolen representerer den beste muligheten til å nå alle barn og unge og deres foreldre. Skolen er en av de viktigste arenaene for barn og ungdom og en sentral institusjon i lokalsamfunnene. Derfor er skolen i en særstilling når det gjelder å nå barn og ungdom med ulike former for informasjon og opplæring med forebyggende siktemål. Evalueringer viser at forebyggende tiltak som er gjennomført med basis i skolen ofte gir gode resultater. Dette gjelder det generelle forebyggende arbeidet så vel som innsats for spesielt utsatte grupper. Derfor må aldri skolen bli seg selv nok, men inngå i et nært samspill og samarbeid både med lokalsamfunnet og med tjenesteapparatet i kommuner og fylkeskommuner.

Skolen er spesielt viktig fordi den når praktisk talt alle barn og unge i den livsfasen hvor de er mest påvirkbare, og hvor de fleste av deres grunnleggende holdninger og verdier dannes. Tenårene er også den perioden hvor flest er utsatt for å bli innblandet i kriminalitet og vold - enten som utøvere eller ofre. I mange tilfeller vil lærere kunne være blant de første i voksensamfunnet til å fange opp faresignalene når ungdom er i ferd med å utvikle negativ atferd. Selv om ressursene ofte er knappe, rår skolen over en del virkemidler som kan rettes inn mot ungdom i risikozonen.

Opplæring og utdanning er en enkeltfaktor som kan bidra til å forebygge uønsket atferd blant barn og unge. Utdanning kan styrke følelsen av å ha styring over eget liv og tro på framtiden. Mange negative og destruktive miljøer der ungdom «i drift» ferdes, preges ofte av manglende tro på framtiden og muligheter for arbeid. Kriminalitet kan framstå for noen som et alternativ til et liv preget av savn og fattigdom. Flere i disse miljøene har opplevd skolen som et nederlag. Spesielt kan dette gjelde en del ungdom med innvandrer- eller flyktningbakgrunn som har svake ferdigheter i norsk, og derfor har problemer med å henge med faglig. For mange av disse kan opplevelsen av å komme til kort i skolen bli et nederlag.

Det er en stor utfordring for både skole og andre aktører i nærmiljøet å utvikle en inkluderende og tilpasset opplæring for alle elever. Det er viktig at positive erfaringer blir spredd fra tiltak som kommuner og fylkeskommuner har gjennomført i form av leksehjelpprosjekter, fadderskapsordninger og lignende. Dette vil både være ledd i å forebygge kriminalitet og annen uønsket adferd og styrke de unges muligheter seinere i livet.

4.1.2 Uønsket atferd i skolen

Skolen kan også noen ganger være en arena for uønsket adferd. Mobbing, vold, rasisme og bruk av rusmidler og det at ungdommer bærer våpen, kan være symptomer på utrygghet, manglende skolemotivasjon, sviktende selvtillit og andre problemer som det er en stor utfordring for skolen å fange opp.

Det holdningsskapende og forebyggende arbeidet i grunnskolen og i videregående opplæring må være en integrert del av arbeidet i skolen. En har erfart at det er viktig med systematisk satsing over tid; at det forebyggende og holdningsskapende arbeidet blir satt i system gjennom satsinger rettet mot elever, lærere og foreldre. Det er også viktig at skolen oppmuntrer og motiverer barn og ungdom til å delta i fritidsaktiviteter utenfor skoletiden, som kan bidra til positive opplevelser.

Mobbing i skolen er et alvorlig problem, som det er viktig at skolen jobber systematisk med å forebygge og bekjempe. Forskning viser at omfanget av mobbere og ofre på landsbasis kan anslås til rundt 15 prosent av elevmassen i grunnskolen, eller i overkant av 80 000 elever. Av disse er omtrent halvparten innblandet i mer alvorlig mobbing; de har mobbet eller blitt utsatt for mobbing en gang i uken eller oftere. Totalomfanget har endret seg lite de siste 15 år, men andelen elever som er innblandet i mer alvorlig mobbing har økt. Gutter er mer utsatt for mobbing enn jenter, og gutter har i langt høyere grad enn jenter vært med på å mobbe andre elever. Erfaringer fra utviklingsarbeid i grunnskolen viser at det er mulig å få til en sterk reduksjon i mobbingen gjennom systematisk arbeid rettet inn mot elever, lærer og foreldre.

Ungdommer som selv driver mobbing, har en forhøyet risiko for å utvikle en kriminell atferd senere. Ungdom som føler seg truet i skolegården eller på skoleveien, vil også i enkelte tilfeller prøve å beskytte seg gjennom å søke inn i gjenger eller å bevæpne seg. Satsing på tiltak mot mobbing i skolen er derfor viktig også i forhold til å forebygge gjengdannelser og eskalering av vold. Det er avgjørende at lærerstaben har god innsikt i det som skjer i skolegård og korridorer, slik at de kan gripe inn mot trusler, vold og bevæpning. I noen tilfeller kan det være aktuelt at skolen trekker inn politiet for å bryte voldsspiraler. For å bryte opp et gjengmiljø kan det også være aktuelt å flytte enkelte elever til andre skoler. Det er viktig at skolens inngripen overfor overtredelser oppleves som likt og rettferdig av elevene.

Regjeringen ser det som viktig at innsatsen med å forebygge og bekjempe vold og mobbing i skolen styrkes, både nasjonalt og gjennom samarbeid med andre land. Forslag om hvordan innsatsen på området kan styrkes i nordisk sammenheng ble vedtatt av Nordisk Råd høsten 1999.

4.1.3 Samspill mellom skole og nærmiljø

En utfordringen for det forebyggende arbeidet i skolen ligger i utviklingen av et nærmere samspill mellom skole og lokalmiljø. Skolen må tilrettelegge for et trygt og stimulerende oppvekstmiljø, og stimulere samarbeidet med hjem og instanser i nærmiljøet. Den enkelte skole skal være et knutepunkt i lokale aktiviteter og bidra til å danne bånd og bruer mellom grupper og generasjoner. Gjennom skolen er det og viktig å legge til rette for at elever kan engasjere seg i utviklingen av lokalmiljøet, og stimulere til samspill mellom skolen og foreldre, frivillige organisasjoner, lokalt næringsliv og offentlige instanser i nærmiljøet. Målet er å bedre skolemiljøet og styrke skolens rolle i lokalsamfunnet.

4.1.4 Elevenes engasjement

I arbeidet med å skape et godt skolemiljø er det viktig å bygge på elevenes egen innsats og engasjement. Styrking og videreutvikling av elevenes delta-

kelse og ansvar i skolemiljøet og i nærmiljøet må stå sentralt - i tråd med de intensjonene som ligger til grunn for reformene i grunnskolen og videregående opplæring. Å få til en styrket innsats for å skape et godt skolemiljø gjennom de demokratiske strukturene som alt fins, som klasseråd, elevråd, allmøte og styringsorganene i grunnskole og videregående opplæring, er viktig. For å få til en god satsing er det viktig å styrke arbeidet i disse organene, slik at elevene får reell innflytelse. Det kan og være interessant å få etablert nye strukturer, som f.eks. en skolemiljøgruppe. Videre er det viktig å stimulere til økt elevengasjement gjennom tilrettelegging av tema- og prosjektarbeid på området.

I skolen lærer elevene mer enn fag i snever forstand. De kommer inn i en skolekultur, forstått som det sett av regler, ideer, idealer og forestillinger som danner basis for et skolesamfunn. Vold og mobbing eller ikke vold og mobbing på en skole handler mye om hva slags uformelle forestillinger som er dominerende blant elevene. I enkelte skolekulturer er positiv atferd det dominerende. I andre skolekulturer kan negativ atferd imidlertid medvirke til å gi sosial status. Mange norske skoler har gjennom ulike tiltak endret normer for oppførsel i klassen eller i skolen, og etter diskusjon og aktivisering av elever og foreldre har innført nye regler og ordninger for skolen, arbeidet målrettet for å endre en negativ skolekultur.

Innføring av regler for oppførsel i klasserommet, fadderordninger for de yngste o.l., er ikke bare praktiske ordninger, men også noe som bidrar til en økende sosial integrasjon. På enkelte skoler bruker læreren lang tid på å få ro i klassen, på andre ser det ut som det skjer en ubevisst forandring med elevene når de går inn døra; de er rolige og setter seg. Dette handler ikke nødvendigvis om ulike elever, men om ulik skolekultur og tradisjon. En god skolekultur regulerer ikke bare elevenes og lærernes oppførsel og handlinger på en positiv måte. Den bidrar også til elevenes selvtillit, selvstendighet og støtte til hverandre. En elevkantine gjelder ikke bare salg av mat og drikke, men er også en arena for sosial inkludering. Det samme gjelder elevenes kreative utfoldelse gjennom teater, revy, musikkgrupper og andre felles aktiviteter. Arbeid med felles oppgaver, som gruppe- og prosjektarbeid kan også styrke fellesskapet mellom elevene og fungere som positive møteplasser.

4.1.5 Foreldrene som ressurs

Foreldrene er en viktig ressurs for skolen og hele oppvekstmiljøet som skolen er en del av. Betydningen av et godt samarbeid mellom hjem og skole er understreket i Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen. Her sies det blant annet at skolen plikter å legge forholdene til rett slik at samarbeidet med hjemmet kommer i gang, og at samarbeidet skal gi gjensidig støtte, motivasjon og rettledning. Samarbeidet skal baseres på gjensidig respekt og vilje til å sette eleven i sentrum. Videre pekes det på at personalet i skolen, elevene og foreldrene må samarbeide om å utvikle et miljø fritt for mobbing og krenkende atferd.

St.meld. nr. 14 (1997-98): Om foreldremedverkand i grunnskolen gir en samlet oversikt og analyse av samarbeidet mellom hjem og skole, og hvordan samarbeidet og foreldreengasjementet i skolen kan styrkes og videreutvikles. Analysene av forholdene i Norge sammenlignet med andre land viser at samarbeidssystemene som er gitt gjennom lov og føringer gir gode rammer for

dialogen mellom hjem og skole. Utfordringene er å få systemet til å fungere i praksis i det daglige og for alle.

Det er av betydning å stimulere til videreutvikling av skole-hjem samarbeidet gjennom de samarbeids- og styringsorgan som alt er etablert (som klassekontakter, foreldreutvalg og samarbeidsutvalg i grunnskolen samt kommunale foreldreutvalg mv.) - og gjennom utprøving av nye samarbeidsmodeller. Det er og viktig å styrke samarbeidet mellom skolen og enkeltgrupper av foreldre, som f.eks. foreldre til barn og ungdom med atferdsproblemer og foreldre fra språklige minoriteter. I mange tilfeller kan foreldreveiledning være nøkkelen til bedre samspill i skolen og mellom foreldre og elever (se Foreldreveiledningsprogrammet under kap. 3).

4.1.6 Styrket samarbeid mellom skolen og hjelpetjenestene

I arbeidet med å skape et godt lærings- og oppvekstmiljø i skolen må det legges vekt på å forebygge og bekjempe uønsket adferd i skolen gjennom et godt samarbeid mellom skolen, foreldre/foresatte, pedagogisk-psykologisk tjeneste, skolehelsetjenesten, barnevernet og andre etater, og med nærmiljøet, i tråd med intensjonen som ligger til grunn for denne stortingsmeldingen. Det er en utfordring å gjøre de kommunale og fylkeskommunale hjelpetjenestene bedre i stand til, gjennom et samarbeid med skolene, å løse ulike former for uheldig og skadelig adferd blant elever i grunnskolen og i videregående opplæring. Tjenester som administrativt er splittet opp på forskjellige forvaltningsnivå må samordne seg og fremstå som et helhetlig tilbud til elever som trenger hjelp, blant annet for å følge opp elevene når de går fra grunnskole til videregående opplæring. Det er og behov for å få ned ventetiden for barn og unge som trenger hjelp fra det offentlige hjelpeapparatet. Samlet sett er det en utfordring å knytte hjelpetjenestene som helhet nærmere til den praktiske og fysiske skolehverdagen. Systemet må videreutvikles slik at støttetiltakene blir bedre integrert i skolehverdagen.

4.2 Innsats og tiltak

4.2.1 Kompetanseutvikling og praktiske tiltak i skolens arbeid mot mobbing, vold, rasisme og bruk av rusmidler

Regjeringen har i *St.meld. nr. 28 (1998-99): Mot rikare mål* prioritert arbeid for å forebygge og mestre negativ adferd som ett av fire satsingsområder i grunnskole og videregående opplæring (jf. Samtak-programmet omtalt under neste punkt i planen). Det er behov for å øke kompetansen hos skolens personale når det gjelder organisering og tilnærming til arbeidet med problematferd. På dette området er det også viktig å sette inn informasjons- og opplæringstiltak rettet mot elever og foreldre, for å engasjere og ansvarliggjøre dem i skolens forebyggende arbeid, og å styrke samarbeidet opp mot hjelpeapparatet i kommunene.

Lokalt utviklings- og tiltaksprogram vil kunne gi kunnskapsspredning med stor overføringsverdi. Det er av interesse å få gjennomført og evaluert lokale tiltak knyttet opp mot tema og innhold i Samtak-programmet, med forskjellige tilnærminger og tilknytningspunkter.

Alle skoler skal arbeide systematisk for å redusere negativ og antisosial adferd. Mange kommuner og fylkeskommuner har allerede laget handlings-

planer på dette feltet, ofte med utgangspunkt i forskjellige program eller undervisningspakker. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, i samarbeid med Barne- og familiedepartementet, vil sette ned en faggruppe som på forskningsbasert grunnlag skal gå gjennom og vurdere ulike program. Med utgangspunkt i en slik gjennomgang foreslås avsatt egne stimuleringsmidler til kommunene med sikte på kompetanseutvikling, utprøving og spredning av programmer/opplegg som viser positive og lovende resultater.

4.2.2 Kompetanseutvikling for pedagogisk-psykologisk tjeneste og skoleledere (Samtak)

I forbindelse med oppfølgingen av St. meld. nr. 23 (1997-98) *Om opplæring for barn unge og voksne med særskilte behov* er utviklet et treårig kompetanseutviklingsprogram for pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og skoleledere. Programmet skal gjennomføres i perioden 2000-2002. Målet er å styrke handlingskompetansen i grunnskolen og i videregående opplæring for å utvikle gode og stimulerende lærings- og oppvekstmiljøer.

Programmet omfatter fire temaområder; lese- og skrivevansker, sosio-emosjonelle vansker, sammensatte lærevansker og systemrettet arbeid. Det foreligger temaplaner for hvert av de fire områdene, som skal danne grunnlag for planlegging og gjennomføring i kommuner og fylkeskommuner.

Primærmålgruppene for programmet er PPT og skoleledere. Kompetanseutviklingen skal ha fokus på den enkelte eleven. Samtidig skal programmet være et særlig krafttak for samhandling mellom PPT og opplæring som et kvalitetsfremmende tiltak og for systemrettet arbeid knyttet opp mot de andre temaområdene. Læringsaktivitetene skal forankres i og føre til praktisk handling, og knytte sammen teori og praksis i lokale utviklingsprosjekter.

Samtak er et nasjonalt program som skal gjennomføres i alle fylker og forankres i og tilpasses lokale forhold i den enkelte kommune og fylkeskommune. Statens utdanningskontorer har ansvar for planlegging og koordinering av programmet i samarbeid med sine respektive kommuner og fylkeskommuner. I hvert fylke etableres det fagteam som skal bistå i planlegging og gjennomføring av programmet.

Senter for atferdsforskning (SAF) har det faglige koordinerende ansvaret og den daglige ledelsen av programmet. Senter for leseforskning, de statlige spesialpedagogiske kompetansesentra og faglig enhet for PPT har faglig ansvar innenfor sine respektive fagområder.

4.2.3 «LEV VEL» - kriminalitetsforebyggende undervisning i skolen

LEV VEL er et omfattende undervisningsopplegg om god oppvekst og forebygging i grunnskolen, tilpasset Læreplan 97. Undervisningsopplegget består av planer og materiell for undervisningen fra 1. til 10. klasse, og er sendt gratis til alle skoler. Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) har utarbeidet LEV VEL. Opplegget er utgitt gjennom en samfinansiering mellom Justisdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Kulturdepartementet.

På grunnlag av Læreplan 97 har KRÅD utviklet en tverrfaglig totalplan for kriminalitetsforebyggende arbeid i skolen. Til småskoletrinnet, mellomtrin-

net og ungdomstrinnet er det utviklet prosjektpakker med undervisningsmaterieell. Pakkene består av materieell både til elever, lærere og skolens administrasjon, og tar for seg tema som mobbing, samarbeid, toleranse, rusmidler, nasking, vold, rasisme mv. LEV VEL skal skape et kriminalitetsforebyggende engasjement hos elevene, men den tar også sikte på å involvere foreldre, politi og nærmiljø i arbeidet. Det er derfor laget materieell for å koordinere disse aktørenes engasjement i kriminalitetsforebyggende arbeid i skolen. Møreforskning er engasjert for å evaluere LEV VEL. Evalueringen slutføres i 2000.

Det arbeides med videreutvikling av materieellet, bl.a. med en interaktiv CD-rom og målrettet arbeid mot særskilte grupper. KRÅD har også planer om innsats på området i forhold til elever i videregående opplæring.

4.2.4 Skolemegling i alle landets grunn- og videregående skoler

Som en videreføring av prøveprosjektet med skolemegling i grunnskolen (1995-97) ble det etablert et nasjonalt program for skolemegling høsten 1998. Koordineringsarbeidet er lagt til Statens utdanningskontor i Oslo og Akershus. Hensikten med skolemegling er å gi skolene et redskap til å håndtere ulike konflikter som kan oppstå mellom elever i løpet av skoledagen. Erfaringene med skolemegling er positive. Programmet tilbyr hjelp til å etablere kompetanse regionalt, slik at de skolene som ønsker det kan få hjelp til å komme i gang. Etterspørselen fra skolene for å komme i gang med skolemegling er stor. Det nasjonale programmet for grunnskolen skal etter planen avsluttes høsten 2000, men det foreligger planer om å forlenge arbeidet med et år.

Høsten 1999 ble det utarbeidet en plan for innføring av skolemegling i videregående opplæring. Arbeidet vil skje i løpet av perioden 1999-2002. Det er et mål at skolemeglingen skal inngå som en del av den daglige virksomheten i alle skoler. Det sentrale arbeidet skjer i et samarbeid mellom Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Justisdepartementet.

4.2.5 Verdi- og samlivsoplæring i videregående opplæring

Hovedmålet for prosjektet er å bistå de unge med informasjon og kunnskaper om hva det innebærer å være en del av et sosialt fellesskap slik at de lettere kan utvikle verdier og holdninger som gjør dem rustet til å fungere i samliv og andre mellommenneskelige relasjoner. Prosjektet startet opp våren 1999 og vil gå fram til sommeren 2001. Skoler fra fire fylker deltar i prosjektet som finansieres av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Prosjektet koordineres av Statens utdanningskontor i Aust-Agder.

4.2.6 Samarbeid mellom skole, politi og kriminalomsorg

Politiets forebyggende arbeid rettet mot skolen er i stor grad problemorientert og tilpasset de aktuelle lokale forholdene. Arbeidet tar særlig sikte på å nå unge i risikosonen for å hjelpe dem til å unngå kriminalitet. Politiet deltar også mange steder i et bredere forebyggende arbeid gjennom undervisning og skolebesøk. Samarbeidet mellom skole, politi og kriminalomsorg er konsentrert rundt følgende satsinger:

Faste politikontakter i grunnskoler og videregående skoler

Det er et mål at samtlige grunnskoler og videregående skoler skal ha sine faste politikontakter, som benyttes når situasjonen tilsier det. Dersom det oppstår spesielle vanskeligheter i barne- og ungdomsmiljøene, er politiet naturlige samarbeidspartnere for å løse problemene. I arbeidet legges det vekt på oppsøkende virksomhet og samtaler med elever, lærere og foreldre.

Politiets undervisning i skolen

En rekke steder i landet er det etablert et nært og godt samarbeid mellom det lokale politi og skolene. Det er opparbeidet faste rutiner for skolebesøk og emner for undervisning på ulike klassetrinn. Et utviklingsmål er skolenes egen deltakelse i arbeidet med de forebyggende emnene, slik at politiet kommer inn som en del av et større undervisningsopplegg om kriminalitet.

I samsvar med LEV VEL-planene har Justisdepartementet utviklet Politiets skoleperm. Politiets skoleperm bygger på emner i skolens læreplaner og består av forslag til årlige leksjoner fra 1. til 10. skoleår. Emnene har en klar progresjon fra 6-åringens første møte med det trygghetsskapende politiet til ungdomstrinnet der emnene har en klar problemorientert profil. Politiet bruker i tillegg en rekke mer målrettede skoleopplegg som allerede er godt innarbeidet. Slike opplegg er blant annet «Toleranseprogrammet» mot rasisme og diskriminering, «Bare bagateller» og «Samtale i stedet for vold» mot vold; «Fra bagatell til helvete» mot hærverk og narkotikamisbruk samt «På feil sted til gal tid» mot vold og rus.

Bak murene

Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) og Justisdepartementet har utarbeidet et undervisningsopplegg om soning i og utenfor anstalt, beregnet på elever i ungdomsskolen og videregående opplæring. Målsettingen er å gi kunnskap om kriminalomsorgen og å skape holdninger mot å begå kriminelle handlinger. Opplegget er utarbeidet til bruk for fengselsbetjenter når de skal på skolebesøk, eller får elevgrupper på studiebesøk til anstalten. Materialet består av en perm med veiledning, materiell til elevene og en video. Det vil bli tatt i bruk fra 2000.

5 Innsats rettet mot fritid og nærmiljø

5.1 Et trygt og inkluderende fritidsmiljø

5.1.1 Gode møteplasser

Gode og trygge nærmiljøer og møteplasser står sentralt i arbeidet med å forebygge vold og kriminalitet. Barn og ungdom er mer enn andre avhengig av det fysiske og sosiale nærmiljøet for lek, utfoldelse og samvær med jevnaldrende. Nærmiljøet er gjerne den viktigste rammen for aktiviteter og samvær - og for tilhørighet til et større fellesskap utenfor familien. Tilgangen på og utformingen av møtesteder i nærmiljøet og i lokalsamfunnet har betydning for hvordan barn og ungdom kan møtes, og for hva de kan gjøre. Både barnehager, skoler, fritidsklubber, idrettsanlegg, frivillige organisasjoner og andre offentlige og private arenaer er viktig.

Barn og ungdom er aktive utøvere, skapere og brukere i kultur- og fritidsvirksomhet. Kultur- og fritidspolitikken må utformes slik at barn og ungdoms behov og interesser blir tatt på alvor, og at det gis rom for engasjement og deltakelse på de unges egne premisser. De frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene spiller en sentral rolle her. Det er viktig å sikre alle barn og ungdommer, både jenter og gutter, muligheter til deltakelse i et aktivt og mangfoldig fritidsmiljø.

5.1.2 Bymiljøet gir særlige utfordringer

Barn og ungdom i de større byene møter ofte andre utfordringer og problemer enn barn og ungdom i andre deler av landet, og oppvekstkårene kan for mange være vanskelige. Bymiljøet gir rom for mange fritidsaktiviteter, men har også negative miljøer med vold, kriminalitet og rus som kan skape utrygghet og dårlige oppvekst- og levekår. Det er derfor viktig at byene støtter opp om trygge og meningsfulle fritidsaktiviteter hvor barn og unge kan få benytte sine ressurser på en positiv måte. Negative utviklingstrekk i ungdomsmiljøene må bekjempes gjennom målrettet arbeid og godt samspill mellom etater og tjenester lokalt og med frivillige krefter. Også innsats fra barn og ungdom selv må stå sentralt i arbeidet med å tilrettelegge for trygge og inkluderende bysamfunn.

Levekårsundersøkelser viser at dårlige levekår er mer utbredt blant innvandrere fra ikke-vestlige land enn nordmenn. Nesten halvparten av innvandrerne med ikke-vestlig bakgrunn bor i Oslo indre øst - og i noen drabantbyer nord-øst og sør i byen - hvor man kan finne en hopning av dårlige levekår. Personer fra ikke-vestlige land har på landsbasis en gjennomsnittlig husstandsinnkomst på 70 prosent av gjennomsnittsinntekten i Norge. En undersøkelse av barn med ikke-vestlig bakgrunn i Oslo viser at 43 prosent av disse vokser opp i hushold som er helt eller delvis avhengig av sosialhjelp. Tilsvarende del for norske barn var ett av ti. Ifølge en undersøkelse av ungdom i Oslo i 1992 melder flere unge med innvandrerbakgrunn om psykiske problemer og ensom-

het. Mange har lite kjennskap til, og deltar mindre i organiserte fritidsaktiviteter enn andre unge.

Barn og unge med innvandrerbakgrunn er en sammensatt gruppe. De fleste klarer seg bra på skolen og i samfunnet for øvrig. En mindre gruppe befinner seg imidlertid i en situasjon som gir grunn til bekymring. For at alle barn og ungdommer med innvandrerbakgrunn skal ha samme muligheter, rettigheter og plikter som andre barn og unge i det norske samfunnet, må det på en del områder settes inn en særlig innsats. Unge som har en uheldig livsførsel eller som er på vei til å bryte med familie, skole eller jobb trenger oppfølging. For å bidra til at unge ikke blir diskriminert, utstøtt og marginalisert er det behov for innsats både fra offentlige etater og instanser, og samspill med foreldre, ungdomsmiljøet og frivillige organisasjoner.

5.1.3 Innsats fra offentlig sektor

Ungdom med problematferd er blant de mest hyppige brukerne av fritidsklubber i Oslo. Fritidsklubber kan bli en arena for konflikt, men ungdom med problematferd vil her kunne finne en sammenheng hvor de kan vise frem andre sider ved seg selv. Spesielt gjelder dette i forhold til klubbarbeidere og ledere i fritidsklubbene, som i mange tilfeller kan bygge opp sterke og tillitsfulle relasjoner til ungdommer som ellers har lite tillit til voksne. Dermed kan klubbarbeidere og ledere i fritidsklubber også fungere som bindeledd til andre etater (f.eks. barnevern, politi eller skole), og som nøytral støtteperson.

Feltarbeidere/utekontakt arbeider ofte på kveldstid og i helger, og ser derfor sider av ungdomsmiljøet som få andre ser. Kommuner som har aktive feltarbeidere, bør dermed ha muligheter til å oppdage voldelige eller ekstreme ungdomsgjenger på et tidligere tidspunkt enn andre kommuner. Dette bør gjøre det enklere å sette inn tiltak for å løse opp gjengen. Utekontakten har mulighet til å arbeide både med generelle ungdomstiltak og mer individrettet overfor den enkelte ungdom, noe som kan bidra til å splitte opp uønskede gjengdannelser. For kommuner som ønsker å være føre var, er derfor en utekontakt eller feltarbeidertjeneste et virkemiddel som bør vurderes.

I arbeidet med å sikre et godt fritidsmiljø lokalt er det av betydning at ansatte i kultur- og fritidssektoren samarbeider med andre offentlige etater og tjenester lokalt, som f.eks. skole, politi og barnevern, gjennom forpliktende rutiner for samarbeid. Det er og viktig med et godt samspill mellom det offentlige arbeidet og innsats i regi av frivillige organisasjoner og ungdomsmiljøer.

5.1.4 Engasjement fra frivillige organisasjoner og ungdomsmiljøer

Både frivillige organisasjoner og enkeltpersoner kan spille viktige roller i forebygging og bekjempelse av ungdomskriminalitet. Det sivile engasjement - folk i nærmiljøet som bryr seg - er avgjørende for å styrke den uformelle sosiale kontroll som utgjør den viktigste barrieren mot antisosial atferd. Det motsatte - et passivt og likegyldig nærmiljø - gir grobunn for fremvekst av vold, trakassering, kriminalitet og gjengdannelser. Organisasjoner og enkeltpersoner kan utøve en rekke viktige funksjoner, blant annet ved å gi klare meldinger overfor voldsutøvere/gjengmiljøer om at visse former for atferd ikke er akseptabel, ved å beskytte og støtte ofre, ved å bidra til å reintegrere ungdom som har kommet inn i negative miljøer ved å tilby positive alternativer for å oppfylle

behovet for spenning, identitet, trygghet og tilhørighet. Det er gjort en rekke gode erfaringer med lokal mobilisering av sivilsamfunnet mot gjengproblemer, vold og kriminalitet.

Ungdom kan også spille sentrale roller i å forebygge og bekjempe negative ungdomsmiljøer, ikke minst gjennom klar avstandstaken til vold, mobbing, rasisme og kriminalitet. Ved å inkludere i vennekretsen ungdommer som er ensomme, annerledes eller utsatte for mobbing og trakassering kan en bidra til å hindre at disse søker inn i negative miljøer for å finne beskyttelse og aksept. Det aller viktigste er kanskje at ungdommer selv slår ring om jevnaldrende som er ofre for mobbing, vold eller ran. Nettopp fordi ungdommer er de som tidligst oppdager slike tendenser i ungdomsmiljøet, kan de fungere som pådrivere overfor foreldre, skole, politi og andre myndigheter. Men samtidig er det viktig at voksensamfunnet markerer vilje til å ivareta og følge opp slike tilbakemeldinger fra ungdomsmiljøet.

Erfaringer viser at barn og ungdoms egne aktiviteter og engasjement i det forebyggende arbeidet virker positivt i ungdomsmiljøene. Ansvarliggjøring av barn og ungdom er et positivt signal om at de tas på alvor. Det er en utfordring å involvere alle grupper av barn og ungdom i arbeidet med å skape et godt fritidsmiljø lokalt.

5.1.5 Rus og vold

Det er nær sammenheng mellom alkoholbruk og vold, og mellom narkotikamisbruk og vinningskriminalitet. En rekke ulike atferdsproblemer er knyttet til bruk av rusmidler, hos enkelte går rusmidler sammen med aggresjon, vold og kriminalitet. For eksempel er det regnet med at 70 prosent av alle voldsforbrytelser har med alkohol å gjøre.

Vold forekommer hyppigere enn det går fram av offentlig statistikk. Undersøkelser viser at en stor andel av voldshandlingene ikke anmeldes til politiet. Mye underrapportering gjelder først og fremst den volden som foregår i hjemmene. Det finnes ikke klare tall på alkoholrelatert vold som barn og ungdom utsettes for innen familien.

Volden i det offentlige rom er for stor del et «ungdomsfenomen» i den forstand at både blant de som siktes for voldshandlinger, og de som utsettes for vold, er den største andelen under 25 år. Vold i ungdomsmiljøene rammer ikke tilfeldig, og rus har nær sammenheng både med egen voldsutøvelse og risiko for å bli utsatt for vold blant ungdom.

Rusmiddelmisbruket blant ungdom har endret seg de senere år. Spredningen av heroin og amfetamin, det økende antall unge som har erfaring med misbruk av hasj og ecstasy, samt en glidning i retning av mer liberale holdninger til narkotika, gir særskilt grunn til bekymring. Ulike ungdomskulturelle aktiviteter med stor tiltrekningskraft synes å ha en mer liberal holdning til narkotika enn det man har sett tidligere, noe som fører til rekruttering blant nye brukergrupper. Narkotikamisbruket blant ungdom er økende både i landet som helhet og i Oslo. Når det gjelder narkotiske stoffer viser tall fra Oslo at omtrent en fjerdedel av ungdommen noen gang har brukt slike stoffer (cannabis, ecstasy, heroin, kokain, LSD). For resten av landet er tallet omtrent en femtedel. Det foregår en gradvis tilnærming mellom by og bygd når det gjelder rusmiddelbruk blant ungdom, forskjellene er ikke lenger like markante.

Cannabis er det stoffet som er mest brukt og samtidig det stoffet de unge har minst negative holdninger til når det gjelder bruk. Også bruk av alkohol har vist en markant økning blant ungdom. Omtrent 80 prosent av all ungdom har brukt eller bruker alkohol.

Forskning har vist at jo tidligere man debuterer i forhold til sigaretter og alkohol, jo mer utsatt er man for å ta i bruk andre rusmidler som cannabis og sterkere stoffer. Enkelte ungdommer i gruppen som debuterer tidlig, har høyere risiko for å utvikle alvorlige rusproblemer enn andre. Kombinasjonen atferdsproblemer og rusmiddelbruk har vist seg å ha svært uheldige konsekvenser. Dette bildet, en markert økning når det gjelder alkoholbruk generelt blant ungdom, og sammenhengen mellom atferdsproblemer blant barn og unge og rusmiddelbruk, gir grunn til bekymring og gjør det viktig med en bred satsing, spesielt når det gjelder forebygging.

I arbeidet med å forebygge rusmiddelmisbruk blant ungdom må hele samfunnet, og ikke bare myndighetene, engasjere seg. Det er blant venner, i familien eller sammen med skole- og arbeidskamerater holdninger formes og endres. Det er derfor viktig at disse miljøene mobiliserer mot rusmiddelmisbruk, samtidig som myndighetene gjennom lovverket og kontrolltiltak signaliserer klare holdninger mot rusmiddelmisbruk.

5.2 Innsats og tiltak

5.2.1 Engasjement og innsats fra ungdomsgrupper og ungdomsmiljøer

I arbeidet med å bekjempe vold og kriminalitet blant barn og ungdom er det en rekke ungdomsgrupper og ungdomsmiljøer som har engasjert seg aktivt, som f.eks. Ungdom mot vold, Non Fighting Generation og Ugress. Innsats og engasjement fra ungdom selv er vesentlig for å bekjempe negative utviklingstrekk i barne- og ungdomsmiljøene. Både statlige og lokale myndigheter er jevnlig i dialog med ungdomsgrupper, ungdomsmiljøer og frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner gjennom arrangementer, konferanser og høringer. Myndighetene vil fortsatt støtte opp om ungdoms egen innsats og videreføre dialogen og samarbeidet med ungdom i arbeidet med å bekjempe negative utviklingstrekk i barne- og ungdomsmiljøene.

5.2.2 Ungdomssatsing i større bysamfunn

Barne- og familiedepartementet forvalter tilskuddsordningen «Ungdomstiltak i større bysamfunn» hvor en rekke bykommuner årlig kan søke om midler til gjennomføring av tiltak, forsøksprosjekter og investeringer for å bedre oppvekst og levekår for ungdom i alderen 12 til 25 år. Satsingen retter seg mot de største bykommunene, og det gjennomføres en særlig satsing i Oslo, Bergen og Trondheim. I 2000 omfattes bykommunene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Drammen, Fredrikstad, Tromsø, Skien og Sandnes av tilskuddsordningen.

Innsatsen mot vold, mobbing, rus, kriminalitet og rasisme i ungdomsmiljøene har stått sentralt i departementets tilskuddsordning i de senere år, og det er gitt støtte til innsats både i regi av lokale myndigheter og i regi av ungdomsgrupper og organisasjoner som særlig arbeider for å motvirke vold, rus og kriminalitet blant ungdom. Det er også blitt gitt støtte til strakstiltak for å

møte akutte problemer i enkelte ungdomsmiljøer samt til konflikthåndtering. Ved bekjempelse av negative trekk i ungdomsmiljøene har departementet særlig lagt vekt på initiativ og innsats fra ungdom selv. Antall ungdomsgrupper og ungdomsmiljøer som selv ønsker å bidra i det kriminalitetsforebyggende og holdningsskapende arbeidet er merkbart økende, ikke minst blant ungdom med innvandrerbakgrunn.

Barne- og familiedepartementet vil videreføre og styrke innsatsen på området i samarbeid med bykommuner og andre aktuelle departementer. Innen det kriminalitetsforebyggende og holdningsskapende arbeidet er det særlig tre områder innenfor storbysatsingen som skal styrkes og videreutvikles:

Ungdoms deltakelse, medvirkning og innflytelse og «ung til ung formidling» som metode

Initiativ, innsats og deltakelse fra ungdom selv representerer en stor og viktig ressurs i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Barne- og familiedepartementet ser det som svært viktig å stimulere til at storbyene legger til rette for at ungdom kan bli hørt og at de får anledning til å benytte sine ressurser på en positiv måte.

Erfarings- og kunnskapsformidling samt kompetanseheving

Barne- og familiedepartementet ser det som viktig at gode erfaringer innen det kriminalitetsforebyggende arbeidet videreformidles og ønsker å stimulere til en faglig vitalisering og kompetanseheving på ungdomsområdet.

Helhetlig og samordnet innsats

Erfaringer viser at samordning mellom ulike kommunale etater, politi og frivillige øker kvaliteten på det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Regjeringen ser det som svært viktig å stimulere til et mer målrettet arbeid gjennom et bredt og formalisert tverretatlig og tverrfaglig samarbeid.

5.2.3 Konflikthåndtering blant barn og ungdom

Konfliktrådet i Oslo startet i 1998 opp prosjektet «Konflikter, fra problem til dialog og ansvar». Målet er å forebygge vold, ran, overfall og annen kriminalitet blant barn og ungdom gjennom konflikthåndteringsmetoder. Det er utarbeidet to delprosjekter; «Ungdom, vold og identitet» og «Skole, foreldre og nettverk». En modell for mobile team med spisskompetanse i konfliktløsning er under utvikling. Prosjektet gjennomføres i samarbeid mellom private og offentlige instanser, og støttes økonomisk av Barne- og familiedepartementet.

5.2.4 Ungdomssatsing i distriktene

Ungdom er en viktig målgruppe i distrikts- og regionalpolitikken. Både Kommunal- og regionaldepartementet og Barne- og familiedepartementet gir støtte til innsats og arbeid for å skape et bedre ungdomsmiljø og sikre ungdomsbosettingen i distriktskommuner.

Utvikling av attraktive lokalsamfunn står sentralt i Kommunal- og regionaldepartementet sin satsingen på ungdom. Gjennom departementets utkant-satsing legges det blant annet vekt på å skape bomiljøer som ungdom kan trives i. Det jobbes også med å trekke ungdom aktivt med i utviklingsarbeid. Departementet startet i 1999 opplæring av «positivitetsagenter» i et femtitalls utkantkommuner. Disse skal få mulighet til å jobbe med utviklingsarbeid på egne premisser, og på lengre sikt vil de kunne fungere som et bindeledd mellom ungdom og det kommunale forvaltningsapparat.

Barne- og familiedepartementet forvalter tilskuddsordningen «Ungdoms-satsing i distriktene». Gjennom tilskuddsordningen gies det støtte til lokalt arbeid og innsats som kan bidra til å sikre ungdomsbosettingen og styrke ungdoms tilhørighet til hjemkommunen. Ved tildeling av midler er departementet opptatt av å sikre at kommunene legger opp til et planmessig arbeid for å styrke ungdomsmiljøet gjennom et samspill mellom ungdom og kommunale myndigheter. Det er viktig at midlene blir brukt på en måte som de unge selv ønsker, og støtte til ungdomsstyrte aktiviteter på fritidsområdet står sentralt. Målet er at ungdom får en positiv holdning til en framtid lokalt, og at de ser verdien av å engasjere seg.

Innsatsen med å sikre et godt ungdomsmiljø i distriktskommuner vil bli videreutviklet i samarbeid med aktuelle kommuner og ungdomsmiljø.

5.2.5 EXIT - prosjekt for å motvirke ekstreme ungdomsmiljøer

I samarbeid med organisasjonen Voksne for barn har blant annet politiet deltatt i utviklingen av prosjektet «Exit» med formål å utvikle tiltak som kan hjelpe unge i ekstreme ungdomsmiljøer til å komme ut av miljøene så raskt som mulig. Innsats for å hindre rekruttering til slike miljø har også en viktig plass i prosjektet. Prosjektet er rettet mot de unge selv, foreldre og fagpersoner som arbeider i forhold til de unge, blant annet politi, skole og barnevern. Erfaringene fra prosjektet skal dokumenteres i 2000. Det foreligger planer fra organisasjonen Voksne for barn om å videreføre metodikken som er utviklet gjennom prosjektet. Prosjektet er finansiert med midler fra blant annet Utlendingsdirektoratet, Justisdepartementet og Barne- og familiedepartementet.

5.2.6 Sivile vernepliktige i voldsforebyggende arbeid

Som et ledd i justissektorens samlede innsats mot vold benyttes sivile vernepliktige til voldsforebyggende arbeid i kommunal sektor. De sivile vernepliktige avgis til innsats som kameratstøtte i grunnskolen, arbeid i ungdomsklubber og i andre egnede tjenesteformer. For 1999 er det avgitt inntil 230 mannskapsårsverk til forsøksvirksomhet med voldsforebyggende arbeid. Arbeidet evalueres og forbedres fortløpende på bakgrunn av de erfaringer man gjør underveis.

Ved Hustad leir er det etablert særskilt undervisning om voldsforebyggende tjeneste for sivile vernepliktige. Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) har evaluert den voldsforebyggende sivilarbeidertjenesten knyttet til Hustad leir. Evalueringen viser at denne tjenesten i all hovedsak er et verdifullt tiltak for å forebygge vold i ungdomsmiljøet. Justisdepartementet har i 1999 startet prosjekt for videre utvikling av voldsforebyggende tjenesteformer innen siviltjenesten.

5.2.7 Forebyggende tiltak i nærmiljøet

Ved å bidra til tilstedeværelse av voksne ansvarlige mennesker i det lokale utemiljøet, vil man øke tryggheten og redusere arenaene for uønsket problematferd. I sentrumsområder kan dette skje gjennom ulike former for nattevandringer som natteravner og annet. I boligområder anbefales ordninger med nabohep. Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) har tatt initiativ til å spre ideen med nabohepsområder.

Politiet fortsetter utviklingen av nærpoltiarbeidet, der tett kontakt med publikum og politiets service settes i fokus. Særlig i forhold til barn og unge er dette en sentral del av politiets løpende forebyggende virksomhet. Gjennom oppsøkende virksomhet, etterretning, samtaler og ulike former for aktiviteter søker man å hindre at barn og unge i risikozonen begynner med kriminalitet. I tillegg er samarbeid med barnevern, sosialetaten, skolene, og frivillig sektor viktige elementer i arbeidet. Ordningen forutsetter et bevisst problemorientert politiarbeid med kartlegging av utviklingen i lokalmiljøet for å forebygge og sette inn tiltak i lokalmiljøet før det oppstår kriminelle miljøer.

5.2.8 Områdeplanlegging

Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) har med faglig bistand fra Norges Byggforskningsinstitutt utarbeidet en sjekklister til bruk ved fysisk planlegging av tettbygde strøk i kommunene. Heftet «Bedre planlegging, færre farer» peker på momenter som kan ha sammenheng med kriminalitet og kriminalitetsutvikling. Det er sendt alle landets kommuner. All erfaring tilsier at de fysiske omgivelsene har mye å si for følelsen av trivsel og trygghet. Forskning fra flere steder i verden viser at kriminalitet og særlig skadeverk unngås ved en bevisst gjennomtenkt utforming. Det gjelder ikke minst ungdomskriminalitet.

Det bør derfor være like selvfølgelig for en planlegger å påse at de kriminalitetsforebyggende aspekter sjekkes under saksutredningen, som å påse at brannforskriftene følges. Det kan bety økt trivsel og store økonomiske besparelser. En slik utfylt sjekklister bør følge alle plansaker som kommer til behandling i planutvalgene. På den måten kan politikerne sikre seg at kriminalitetsforebyggende arbeid blir en rutine i det kommunale planarbeidet.

6 Oppfølging av barn og ungdom med alvorlige atferdsproblemer

6.1 Omfang og ansvar

6.1.1 Omfang og årsaker til atferdsproblemer blant barn og ungdom

Atferdsforstyrrelser er den vanligste psykiatriske diagnosen hos barn og unge i Norge. I henhold til en ekspertgruppe nedsatt av Norges forskningsråd (1998) regner en med at omlag 5 prosent av barne- og ungdomsbefolkningen har atferdsforstyrrelser, og flere i byene enn på landet. Som en tommelfingerregel opererer ekspertgruppen med at om lag halvparten av de som har atferdsforstyrrelser i barnealder, fortsatt har problemer i ungdomsalder. I ungdomsalderen kan vanskene innbefatte voldshandlinger mot andre, alvorlig aggressivitet, alvorlige kriminelle handlinger, skoleskulk, vagabondering og misbruk av alkohol og narkotika.

I barnevernloven gis det mulighet for plassering av barn og unge i opplærings-/ behandlingstilbud på grunn av alvorlige atferdsproblemer i form av alvorlig eller gjentatt kriminalitet, og/eller ved vedvarende bruk av rusmidler eller på annen måte. 1. kvartal 1999 var 322 barn og unge plassert etter disse bestemmelsene. Det er grunn til å tro at langt flere vil kunne profitere på et behandlingstilbud.

Ulike studier har kartlagt risikofaktorer som øker sannsynligheten for utvikling av alvorlige atferdsproblemer. Ekspertgruppen nedsatt av Norges Forskningsråd har gått igjennom disse og finner særlig resultatene fra Oregon Social Learning Center i USA interessante. Disse er i hovedtrekk sammenfallende med andre undersøkelser, men representerer samtidig en av de mest vedvarende og varierte forsøk på å avklare opprinnelsen til atferdsproblemer. Analysene tar for seg belastninger som foreldres sykdom, psykiske problemer, rusproblemer, dårlig økonomi, arbeidsløshet, samlivsbrudd og brutte hjem. Disse forholdene påvirker barna primært gjennom foreldrenes evne til og muligheter for å kunne oppdra sine barn. Den kumulative effekten av små kriser og uoverensstemmelser bidrar til å undergrave foreldrenes kompetanse og forsterker aggressiv atferd hos barnet.

De viktigste risikofaktorene ser altså ut til å være knyttet til egenskaper ved familien. De nevnte studiene fra USA tyder på at den største risikoen for å utvikle atferdsproblemer oppstår i familier der foreldrene har svak evne til disiplin og konsistent tilsyn med barna. Samtidig er det viktig å se de forskjellige faktorene i sammenheng, billedlig talt som et «årsakshjul» som triller galt av sted. Viktige faktorer er:

- ineffektiv foreldre disiplin (manglende grensesetting)
- mangel på tilsyn og kontroll
- fysisk straff fra foreldrene
- avvisning fra foreldre
- lav selvfølelse
- svake sosiale ferdigheter

- avvisning fra jevnaldrende
- medlem i en avvikende barnegruppe
- mislykket skolekarriere

Som en følge av at barn og ungdom opplever vold i sine egne familier, var i fjor over 1800 barn innom krisesentrene rundt om i landet. Barn og unge som blir utsatt for vold i familien, enten ved at de selv blir utsatt for vold eller som deltagende vitner til vold mellom foreldrene, har økt risiko for selvdestruktiv atferd og vil ha økt risiko for selv å bli voldelige som voksne.

Det er vanligvis ikke enkeltfaktorer som alene forklarer barnets antisosiale atferd. Flere risikofaktorer i familien bringer barnet inn i en negativ utvikling, som samvær med andre barn med atferdsvansker og skolenederlag kan forsterke. En vanskelig familiesituasjon starter den antisosiale atferden og fører til omgang med avvikende barne- og ungdomsgrupper, som igjen kan føre til tidlig kriminalitet, som så for noen betyr å bli kronisk lovovertreder for å ende opp i en antisosial livsstil.

Denne utviklingen preges av at mangfoldet i problematferden øker heller enn at en type problematferd erstattes av en annen. Mens barn med tidlige og betydelige atferdsvansker løper en stor risiko for å utvikle antisosial atferd, kan en god del ha forbigående avvik i ungdomsalderen.

6.1.2 Ansvarsdelingen mellom kommune og fylkeskommune

Ansvar for atferdsvanskelige barn og unge er delt mellom kommune og fylkeskommune. Kommunen har ansvaret for å utrede og iverksette hjelpetiltak for ungdommene og for eventuelt å ta initiativ til institusjonsplassering. Fylkeskommunen har ansvaret for å skaffe institusjonsplasser som er faglig og materielt tilfredsstillende.

Erfaringene viser at ansvaret for de atferdsvanskelige har lett for å bli pulverisert. Ungdommene har en tendens til å bli kasteballer mellom ulike instanser og får dermed ikke den helhetlige behandlingen som er nødvendig. Samarbeidet mellom kommune og fylkeskommune og innad på begge forvaltningsnivåer fungerer ikke alltid godt nok. Kommunen har ofte ikke tilstrekkelig kompetanse til å avgjøre hvilke tiltak som er best egnet for den enkelte og trekker spesialisttjenestene for sent inn. Generelt sett har det faglige nivået i arbeidet med de atferdsvanskelige vært for lavt og lite etterprøvd. Dette gjelder både de offentlige og de private tiltakene.

6.1.3 Handlingsplan for barn og unge med alvorlige atferdsproblemer

Ovenstående dannet bakgrunnen for at Barne- og familiedepartementet i 1997 satte i gang arbeidet med «Handlingsplan for barn og unge med alvorlige atferdsproblemer» i samarbeid med fylkeskommunene. For å sikre barn og unge med alvorlige atferdsproblemer bedre hjelp, er det hvert år gitt et tilskudd til barnevernets arbeid med denne gruppen. Pengene har gått til faglig opprustning, f.eks. kvalitetssikring av institusjoner, og i de fleste fylkene er det etablert en fylkeskommunal konsultasjons- eller veiledningstjeneste for å styrke oppfølgingen av barn og unge i barne- og ungdomshjem, forsterkede fosterhjem og andre tiltak etter barnevernlovens atferdsparagrafer. Konsultasjonstjenestene skal også bistå det kommunale barnevernet i de vanskeligste

sakene slik at drastiske tiltak (som for eksempel institusjonsplassering) i størst mulig grad unngås.

Som et ledd i handlingsplanen fikk Norges Forskningsråd i 1997 i oppdrag fra Barne- og familiedepartementet og Sosial- og helsedepartementet å arrangere en konferanse om nasjonal og internasjonal forskning om årsaksforhold, behandlingsmetoder og resultater av ulike typer tjenester og tiltak for barn og unge som er spesielt vanskelige og utagerende. Den nevnte ekspertgruppen ble nedsatt for å følge opp konferansen med tilrådinger til tiltak. Ekspertgruppens hovedkonklusjon er at institusjonstilbud alene ikke egner seg for denne gruppen. I tillegg må det satses intensivt på tiltak der ulike deler av hjelpeapparatet trekkes inn sammen med familie, skole, arbeidsliv og fritidsmiljø. Som et resultat av dette er det satt i gang opplæring i alternative metoder for å forebygge og stoppe problematferd hos barn og unge. Barne- og familiedepartementet og Sosial- og helsedepartementet samarbeider om å implementere disse metodene i samtlige fylker.

6.2 Innsats og tiltak

6.2.1 Økt barne- og ungdomspsykiatrisk bistand

Når det gjelder barne- og ungdomspsykiatrisk bistand (dvs. spesialisthelsetjeneste), legges det i *Opptrappingsplan for psykisk helse 1999-2006* (St.prp. nr. 63 (1997-98)) opp til både en kvalitativ og en kvantitativ styrking av behandlingsapparatet. Dekningen med hensyn til behandlingstilbud for aldersgruppen 0-18 år skal økes fra 2 prosent til 5 prosent. Dette innebærer en økning fra ca. 22 500 til ca. 50 000 barn og unge som skal gis et tilbud. Tilbudene skal omfatte poliklinisk og ambulans behandling, dagbehandling og døgnbehandling. Det vises for øvrig til nærmere omtale i St.prp. nr. 63 (1997-98).

6.2.2 Styrket samarbeid mellom barne- og ungdomspsykiatri og barnevernet

I svært mange fylkeskommuner er det et utstrakt samarbeid mellom barne- og ungdomspsykiatri og barnevern, og noen har også valgt en organisatorisk samordning mellom disse tjenestene. Det er viktig at disse samarbeidsprosene fortsetter, først og fremst fordi ulike rapporter tyder på at noen barn og unge ikke får tilstrekkelig hjelp fordi de havner i en gråson mellom forskjellige tjenester. Dette rammer ofte barn og ungdom med sammensatte, alvorlige problemer, og som trenger både omsorgstilbud og behandling. I denne situasjonen må det være tjenesteyterne og tjenestetilbudet som må tilpasse seg behovene, barn og unge skal ikke bli gjenstand for diskusjoner om hvor de hører hjemme.

Tiårene vi har bak oss er blant annet kjennetegnet av at de sterke profesjonene og fagetatene har vokst fram. I årene som kommer vil brobygging mellom fag og profesjoner, etater og forvaltningsnivåer, bli en tilsvarende viktig utfordring. Dette gjelder såvel for barnevern og barne- og ungdomspsykiatri som i et bredere forebyggende perspektiv. Barnevernloven pålegger barnevernet et bredt samarbeidsansvar, og i nyere helsepolitiske dokumenter er behovet for samarbeid og samordning mellom barnevern og barne- og ungdomspsykiatri framhevet. Det er en stor og viktig utfordring å få fag og tjenes-

ter til å trekke sammen, og dette bør på ingen måte innebære en svekkelse av verken den ene eller andre tjenesten, men snarere en styrking.

Et av tiltakene for styrking av tjenestetilbudet til barn og ungdom i *St.meld. nr. 25 (1996-97) Åpenhet og helhet* var å formalisere samarbeidet mellom regionsentrene i barne- og ungdomspsykiatri og utviklingssentrene i barnevernet. Det skal også vektlegges å få til et forpliktende samarbeid mellom barne- og ungdomspsykiatrien og barnevernet når søknader om tildeling av statlige midler behandles. I psykisk helsevern for barn og ungdom har regionsentrene en sentral funksjon i kompetanseoppbygging og utvikling av nye behandlingstilbud generelt. Samarbeidet med utviklingssentrene i barnevernet vil være vesentlig ved iverksetting av nye metoder i arbeidet med atferdsvanskelige barn og unge. Det fremheves også at barne- og ungdomspsykiatrien må bidra til et fleksibelt og velfungerende samarbeid med andre tjenester som pediatrien, rusmiddelomsorgen og voksenpsykiatrien.

Regionsentrene i barne- og ungdomspsykiatri i region IV (Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag) og region V (Nordland, Troms og Finnmark) samarbeider med barnevernets utviklingssentre om implementering og utprøving av en metode for foreldretrening. Metoden er rettet mot barn fra 4-8 år med atferdsvansker. Den er avledet fra metoden «Parent management training» (se omtale av metoden under neste punkt). Metoden skal tilpasses lokale forhold. Sosial- og helsedepartementet har finansiert deler av kostnadene ved iverksettingen av tiltaket.

6.2.3 Metoder for behandling av atferdsvanskelige barn og ungdom - PMT og MST

For å forebygge og dempe kriminalitet og atferdsproblemer er det behov for en særlig forebyggende innsats rettet mot barn og unge som har utviklet, eller er i ferd med å utvikle, alvorlige atferdsproblemer. Barne- og familiedepartementet og Sosial- og helsedepartementet har gitt økonomisk støtte til to omfattende utviklingsprosjekter i de neste årene for å utprøve, implementere og evaluere to veldokumenterte metoder. For yngre barn dreier det seg om «Parent management training» (PMT). For eldre atferdsvanskelige barn vil det bli satset på «Multisystemic Therapy» (MST). Metodene tar utgangspunkt i hvilke faktorer som best beskytter barn og unge mot en utagerende, antisosial og kriminell utvikling.

«Parent management training» (PMT)

Metoden er spesielt utviklet og utprøvet i forhold til relativt små barn (opp til 12 år) med ulik grad av atferdsvansker. Behandlingen går ut på å trene foreldre i å bruke alternative og mer hensiktsmessige strategier i hverdagen i håndteringen av sitt atferdsvanskelige barn. Ved en bedre håndtering reduseres risikoen for at alvorlige atferdsproblemer oppstår eller får utvikle seg videre. Samtidig trenes foreldre i teknikker for å kunne håndtere sinneutbrudd og voldelig atferd, slik at opptrapping av aggresjon og vold unngås. Studiene viser at bruk av PMT-metoden gir betydelig reduksjon av atferdsproblemer både hjemme og på skolen. Det er også påvist positive langtidseffekter av behandlingen, samt gunstig effekt på søskens atferd. Metoden kan anvendes både som ledd det forebyggende arbeidet og i en behandlingssammenheng.

«Multisystemic Therapy» (MST)

«Multisystemic Therapy» er utviklet med tanke på atferdsvanskelig ungdom. Metoden består av et intensivt, tidsavgrenset og familiebasert (familieintensivt) tilbud til ungdom som kjennetegnes av alvorlige atferdsproblemer som lovbrudd og rusmisbruk. Tilbudet er rettet mot den unge og dennes familie og gjennomføres i ungdommens naturlige omgivelser, og der alle aktuelle instanser blir involvert. Gjennomsnittlig behandlingstid er fire måneder hvor behandlerne er tilgjengelige hele døgnet så lenge behandlingen gjennomføres. Det foreligger en betydelig forskningsdokumentasjon som viser at MST er en av de mest lovende metoder for å behandle alvorlige atferdsproblemer i USA. Det foreligger også nordisk behandlingsforskning som underbygger at familieintensive og nærmiljørettede tiltak kan gi gode resultater overfor denne vanskelige målgruppen.

Barne- og familiedepartementet og Sosial- og helsedepartementet vil fra høsten 1999 og i tre år framover gi tilbud til alle landets fylkeskommuner om deltakelse i disse to opplæringsprogrammene. Ved hjelp av prosjektene som er forankret ved Universitetet i Oslo, vil eksperter fra USA i samråd med prosjektlederne bistå hvert fylke til å få utdannet veiledere og behandlere innenfor disse metodene. Når denne kompetansen er utviklet innenfor det fylkeskommunale apparatet, vil kunnskapene om disse behandlingsformene kunne spres til andre tjenestenivåer og andre utdanningsinstitusjoner. De to viktigste målsettingene er å nå fram med riktig hjelp til barn og unge med atferdsvansker på et så tidlig tidspunkt som mulig, og å hindre institusjonsplassering av barn og unge som kan hjelpes i sin familie eller fosterfamilie innenfor deres lokalmiljø.

7 Oppfølging av unge lovovertrедere og kriminelle ungdomsgjenger

7.1 Unge lovovertrедere

7.1.1 Reaksjoner overfor unge lovovertrедere

Den kriminelle lavalder i Norge er 15 år. Det innebærer at når kriminalitet er begått, vil unge over 15 år være underlagt det samme lovverk som de voksne. De samme reaksjoner kan bli gjort gjeldende, men ofte med særskilte tillemperinger på grunn av alder. Dersom gjerningspersonen er under 15 år, blir saken henlagt som straffesak. Ofte blir saken fulgt opp av andre sivile instanser, som barnevern og sosialetat. Det er også vanlig at barn og foreldre blir innkalt til samtale med politi. Mange saker blir oversendt konfliktrådene som sivile saker. Det er i tilfelle en frivillig ordning.

Selv om barnet er under den kriminelle lavalder, kan det bli innbrakt av politiet og satt i ventecelle i inntil fire timer, jf. politiloven § 8. Barn kan også bli innbrakt hvis de er beruset, jf. politiloven § 9. Etter § 13 kan politiet vise eller bringe hjem barn som driver omkring på egen hånd på offentlig sted etter kl. 22.00. Muligheten for å bli innkalt til politiet sammen med foreldrene, eller å bli kjørt hjem for å stå til rette, med en politimann tilstede, kan være virkningsfull.

Dersom personen er over 15 år, blir det ved avsluttet etterforskning tatt ut siktelse. Påtalemyndigheten har stor frihet til å velge de reaksjoner som den mener er best egnet. Det forutsetter at det ikke er snakk om alvorlig kriminalitet. Dersom det er mindre alvorlige forhold, kan påtalemyndigheten avgjøre at det skal gis påtaleunntatelse eller forelegg. I slike saker vil ofte politiet følge opp saken med formanende samtale og advarsel. Sakene kan også overføres til konfliktråd. For barn og unge, spesielt førstegangsløvbrytere, er det vanlig å benytte en av disse reaksjonsformene. For denne gruppen søker man gjerne å unngå fengselstraff som reaksjonsform. For tiden utgjør unge mellom 15 og 20 år bare mellom seks og sju prosent av de innsatte.

7.1.2 Barnevernets mulighet for inngripen

Barnevernet står i en nøkkelposisjon når det gjelder yngre lovovertrедere. Spesielt overfor ungdom under den kriminelle lavalder er det primært barnevernet som har mulighet for å sette inn mer håndgripelige tiltak. Det kan dreie seg om å styrke foreldrenes rolle i omsorg, grensesetting og oppsyn med barnet, men det kan også være aktuelt å ta barnet ut av familien og nærmiljøet for en periode, enten til fosterhjem eller institusjon.

Barnevernloven gir adgang til å sette i verk tiltak overfor barn som har vist alvorlige atferdsvansker, blant annet ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet. Et slikt tiltak skal være motivert ut fra barnets behov for hjelp, og det må være til barnets beste. Ved gjentatt kriminalitet er det åpenbart til barnets beste at til-

tak blir satt i verk, enten tvangstiltak eller frivillig hjelpetiltak. Barnevernet må gripe inn i slike tilfeller for å hjelpe barnet og familien.

Barnevernsloven gir hjemmel for å plassere og holde tilbake et barn i institusjon for kortere eller lengre tid. Korttidsplassering, hvis varighet er fire uker med mulighet for fire ukers forlengelse, brukes dersom formålet med plasseringen er observasjon, undersøkelse og/eller korttidsbehandling. Er det trolig at barnet har behov for mer langvarig behandling, kan det vedtas plassering i behandlings- eller opplæringsinstitusjon i opptil 12 måneder, som i særlige tilfeller kan forlenges med 12 måneder. Vedtak om slik plassering må fattes av fylkesnemnda for sosial saker. Før vedtak kan treffes, er det et vilkår at frivillige hjelpetiltak er vurdert.

I tilfeller der det er behov for særlig rask inngripen, kan barnevernstjenesten eller påtalemyndigheten umiddelbart fatte et midlertidig vedtak (jf. barnevernloven § 4-25). Dette vedtaket skal godkjennes av lederen i fylkesnemnda innen 48 timer. I 1998 ble det fattet 117 slike vedtak.

7.1.3 Nettverk og ettervern

De fleste lovbrøyttere har et sårbart sosialt nettverk, og det er fristende å søke kontakt med miljøer som har høy toleranse for kriminalitet og rusmiddelmissbruk. All erfaring viser at behovet for et godt etablert nettverk og ettervern rundt lovbrøyttere er av stor betydning for å hindre tilbakefall til ny kriminalitet.

Erfaringer har vist at den første tiden etter løslatelsen er den mest kritiske, og det er et særskilt behov for kontroll og oppfølging i denne perioden for å motvirke ny kriminalitet. Ifølge *St. meld. nr. 27 (1997-98): Om kriminalomsorgen* skal hovedregel fremdeles være at innsatte med fengselsstraff over 73 dager skal prøveløslates ved 2/3 tid, men at det skal gjøres en individuell vurdering med særlig vekt på den sikkerhetsrisiko en prøveløslatelse kan medføre.

Meldingen foreslår også at de prøveløslatte skal ilegges tilsyn av friomsorgen med en varighet på 3 måneder. I tillegg kan andre vilkår for prøveløslatelse settes. Friomsorgen har i tillegg til tilsynsansvaret et koordineringsansvar i forhold til etater som sosialkontor og arbeidskontor.

I ettervernet inngår både offentlig nettverk og privat nettverk. For å sikre en god oppfølging av unge lovovertrедere er det viktig med et tett og godt samarbeid mellom kriminalomsorg i frihet, arbeidskontor, sosialkontor og andre kommunale etater. Det er og viktig med et godt samspill med familie og nærmiljø.

Som et særskilt tiltak for å sikre et bedre ettervern har det over flere år blitt gjennomført samarbeidsseminarer på lokalt plan. I samarbeidsseminarene deltar kriminalomsorgen (både fengselsvesenet og friomsorgen) og relevante kommunale etater. Hensikten er å styrke samarbeidet, dialogen og avklaring av ansvarsforhold.

7.2 Kriminelle ungdomsgjenger

7.2.1 Trekk ved ungdomsgjenger

Problemer knyttet til voldelige og kriminelle ungdomsgjenger har stor oppmerksomhet. Selv om gjenger har en del generelle fellestrekk, kan de ha svært ulik fokus når det gjelder dominerende aktiviteter. Den sosiale bakgrunnen til medlemmer av ulike type gjenger, og motivene for å gå inn i gjenger, kan også variere mye. Generelt søker ungdom med et problematisk forhold til familie, skole og voksensamfunn respons hos likesinnede jevnaldrende. Gjennom gjengen får de identitet og fellesskap der kriminalitet også blir en del av deres egen kultur. Gjenger med antisosiale trekk utvikler seg oftere med basis i bostedsområde enn etnisk tilhørighet. Ledelsen av gjenger vil ofte variere med hvem som enhver tid deltar.

Noen gjenger består i hovedsak av ungdom med innvandrere- eller flyktningbakgrunn, som ofte har svake ferdigheter i norsk språk og problemer med å henge med på skolen. I mange tilfeller føler de seg marginalisert og diskriminert i det norske samfunnet. En del av disse ungdommene har vanskelig for å se at de har noen særlig forlokkende fremtid innenfor arbeidslivet, og ser på mulighetene for raske penger gjennom en kriminell tilværelse som mer tiltrekkende.

Et trekk ved noen ungdomsgjenger, f.eks. nasjonalistiske eller rasistiske gjenger er at de har et verdssystem og normsett som står i motsetning til de rådende verdiene i samfunnet omkring, og som verdsetter handlinger som det etablerte samfunnet har kriminalisert. Innenfor et slikt verdssystem er visse former for vold ikke bare regnet som akseptabelt, men også nærmest påkrevet i bestemte situasjoner. Det å gå inn i en slik gjeng medfører normalt en betydelig økning i det nye medlemmets egen voldelige og kriminelle atferd. Brudd med gjengmiljøet resulterer vanligvis i en tilsvarende reduksjon i vedkommendes kriminelle aktivitet.

Noen av de norske ungdomsgjengene med rasistisk tilsnitt består av svært unge tenåringer. Deres problemer er ofte psykososiale snarere enn sosioøkonomiske. Mange har dårlig forhold til sine foreldre, eller annen vanskelig familiebakgrunn. Noen har vært mobbeofre, andre har selv vært mobbere. Ungdom med medisinsk betingede atferdsforstyrrelser (som ADHD) synes å være overrepresentert i en del slike gjenger. Ungdom som rekrutteres til disse gjengene opplever gjerne slike rasistiske gjenger som mer inkluderende og tolerante enn hva vanlige «streite» ungdomsmiljøer er. Deres erfaringer med innvandrere er gjerne preget av negative møter med gjenger som de føler seg truet av.

En annen type gjenger består av eldre ungdommer med lite utdanning, og som ikke har klart å komme inn på arbeidsmarkedet. Slike marginaliserte ungdommer blir gjerne beryktet i lokalmiljøet for fyll, bråk og småkriminalitet. Ofte er slike miljøer svært mottakelige for fremmedfiendtlig argumentasjon.

Det er en rekke motiver og årsaker til at ungdom danner eller går inn i gjenger. Gjenger kan oppfylle noen grunnleggende sosiale og psykologiske behov for en del ungdommer - behov de ikke har fått oppfylt i andre sammenhenger. Et motiv kan være behovet for kollektiv beskyttelse mot ytre trusler, særlig fra andre gjenger. Noen gjenger oppstår som en direkte respons på at

noen av ungdommene har blitt truet eller banket opp. Samtidig kan det å tilhøre en gjeng gi status og identitet som de ikke kunne bygget opp på egen hånd. Gjenglivet kan også by på spenning og muligheter for kriminell profit. Enkelte gjenger har også en ideologisk eller politisk dimensjon (f.eks. nasjonalistiske gjenger), selv om mange av medlemmene i utgangspunktet ble med av helt andre grunner. Noen gjenger er også bygget rundt spesielle subkulturelle aktiviteter. For mange gjengmedlemmer er kameratskapet og opplevelsen av at alle stiller opp for hverandre, noe av det viktigste ved gjenglivet.

Det å være med i en gjeng har derfor mange sider som oppleves som positive for deltakerne selv. Men de negative sidene blir også etter hvert påtregende. Etter hvert som deres tilknytning til en voldelig, kriminell eller rasistisk gjeng blir kjent, vil de selv vanligvis bli stigmatisert og marginalisert i lokalsamfunnet. Mange vil etter hvert pådra seg et kriminelt rulleblad, og få problemer i forhold til skole og arbeidsliv. Parallelt med at de integreres i et kriminelt eller ekstremt miljø og tar opp i seg de verdier og handlingsmønstre som er gjengs der, vil de ofte oppleve at båndene tilbake til det normale samfunnet blir stadig færre og svakere.

Ut fra en målsetning om å redusere nivået på vold og kriminalitet i et lokalsamfunn med gjengproblemer, vil det være en fornuftig strategi å forsøke å redusere rekruttering til gjengene, stimulere til at medlemmer trekker seg ut, forsøke å svekke samholdet i gjengene, og ikke minst å forsterke de oppløsende og splittende prosesser i gjengene (jf. tiltak og innsats i kapittel 5.2).

7.2.2 Politiets innsats

Tradisjonelt politiarbeid i form av inngripen overfor kriminelle handlinger, arrestasjon, etterforskning og straffereaksjoner er viktige virkemidler også i forhold til ungdomsgjenger. Målrettet spaning og uroing overfor gjengmiljøer begrenser gjengenes handlingsrom, og kan bidra til å gjøre gjengmiljøet mindre attraktivt. Rask etterforskning og reaksjoner er imidlertid spesielt viktig overfor unge lovbrøyttere dersom slike reaksjoner skal ha den tilsktede preventive effekt overfor den enkelte og miljøet generelt. Oppklaring av alvorlige kriminelle forhold og domfellelse av sentrale gjengmedlemmer har i mange tilfeller virket lammende på hele gruppen. Spesielt undergravende på gjengsamholdet kan det være dersom politiet klarer å få gjengmedlemmer til å «tyste» på hverandre under avhør.

I forhold til å forebygge fremvekst av - og eventuelt oppløse - ungdomsgjenger er det grunn til å spesielt fremheve betydningen av å drive lokalorientert og problemorientert politiarbeid. Ved at polititjenestemenn over lang tid arbeider tett opp mot et avgrenset lokalmiljø, kan de bygge opp stor lokal- og personkunnskap. Dette gir også mulighet til å være i forkant av begivenhetene, ikke minst i forhold til voldelige konfrontasjoner mellom gjenger. Når politiet arbeider lokalorientert og forebyggende, rår det over et stort repertoar av virkemidler for å løse opp gjenger og hindre at enkeltungdommer havner ut på en kriminell løpebane.

Ungdommer med innvandrerbakgrunn kan få negative opplevelser hvis de blir stoppet, avkrevd legitimasjon og kanskje også ransaket av politiet - uten at de selv mener å gjort noe som skulle tilsi en slik behandling. Dersom de

som blir stoppet er lovlydige ungdommer, oppleves naturlig nok dette som provoserende og urettferdig.

Å ransake etter kniver og våpen vil likevel ofte måtte være et viktig virkemiddel for å forebygge gjengvold og alvorlige voldsspiraler. For å unngå at ytre kjennetegn som etnisitet og hudfarge blir det faktiske ransakelseskriteriet, bør slik ransaking i størst mulig grad gjennomføres ut fra inngående kunnskap om de ungdommene det gjelder. Et nærpolti som kjenner ungdommene i sitt område, vil kunne ransake på grunnlag av langt mer inngående kunnskap enn bare ytre kjennetegn. Treffsikkerheten blir større, provokasjonene mindre, og trolig vil dette gi grunnlag for et bedre tillitsforhold mellom politi og ungdom.

For å utvide innsatsen mot gjengkriminalitet, herunder voldsbruk, hærverk og barneran, og styrke arbeidet overfor barn og ungdom som har vært barnesoldater i annet land, er det etablert et tett samarbeid mellom Oslo kommune, Justisdepartementet og Oslo politidistrikt, både for å vurdere iverksetting av nødvendige tiltak og for gjensidig informasjonsutveksling.

7.3 Innsats og tiltak

7.3.1 Prosjekt mot gjengkriminalitet i ungdomsmiljøene i Osloregionen

Det er tatt initiativ for å lage et program særlig beregnet på kriminelle ungdomsgrupper i Osloregionen. Programmets formål er å redusere gjengkriminaliteten i Oslo gjennom et bredt tverretatlig samarbeid og målrettede tiltak. Prosjektet er et samarbeid mellom Oslo kommune, Oslo politidistrikt og Justisdepartementet. Den endelige prosjektplan utarbeides av Oslo politidistrikt i forståelse med Oslo kommune. Oslo politidistrikt er også ansvarlig for nødvendig metodeutvikling. Tiltakene gjennomføres i samarbeid mellom utvalgte skoler, politi og barnevern. Oslo kommune vil bli tilført midler fra sentralt hold til delfinansiering av barnevernskonsulenter, som vil ha sin arbeidsplass lokalisert til de lokale politistasjonene i Oslo.

Erfarne tjenestemenn fra politiet vil ha som hovedoppgave å kartlegge gjengene og følge virksomheten til gjengene for å begrense uønsket aktivitet. Tverretatlige lokale nettverk vil i tett samarbeid bidra til oppløsning av gjengene. Skolene vil være sentrale i arbeidet med særlig tilrettelagte tiltak for elever som ikke finner seg til rette i skolen og søker til gjenger. Prosjektet vil blant annet basere seg på kunnskap fra «Prosjekt EXIT» (jf. kapittel 5) og andre nasjonale og internasjonale erfaringer for å bekjempe gjengkriminalitet.

Også Drammen og Kristiansand vil bli tilført midler for å delta i tilsvarende prosjekt mot gjengkriminalitet, blant annet på grunnlag av erfaringene fra arbeidet i Oslo.

7.3.2 Bekymringsamtalen

Bekymringsamtalen er et strukturert verktøy for samtaler med unge og foresatte om risikoatferd i forhold til kriminalitet, utarbeidet av forebyggende avsnitt ved Manglerud politistasjon i Oslo. Målgrupper for bekymringsamtalen er førstegangsløvbrytere og unge som er i risikozonen for å begå lovbrudd. Manglerud politistasjon har utviklet et meget strukturert opplegg som er under utprøving.

Samtalene brukes både for å kartlegge den unges situasjon, gi veiledning i forhold til skole, arbeid og fritid, og for å planlegge innsats for å sikre en positiv fremtidig utvikling. For å skape det nødvendige nettverk, er det forutsatt at andre etater som barnevern, skole og andre involveres i et tett samarbeid. Samtalene journalføres slik at det gir opplysninger, som kan være av verdi for politiets arbeid med forebygging av kriminalitet.

Ved å videreutvikle Bekymringssamtalen, vil det kunne bidra til standardhevning og kvalitetssikring av dette viktige bidraget i forebygging av kriminalitet. Bekymringssamtalen vil bli evaluert for å sikre kvalitet og kunnskap om effekt, samt om nødvendig utvikles videre. I 2000-2001 planlegger Justisdepartementet å iverksette evaluering, materiellutvikling og produksjon av materiell om Bekymringssamtalen for oppfølging av unge i risikozonen og førstegangskriminelle i alle politidistrikt.

7.3.3 Forsøk med Ungdomskontrakter

Ungdomskontrakter er en ordning med alternativ straff for kriminalitet. Ordningen er innført i Danmark etter en forsøksordning og en evaluering. Ungdomskontrakt er en avtale mellom en ung lovbrøyer med samtykke av foresatt på den ene side og politi og kommunale myndigheter på den annen side. I kontrakten forplikter den unge seg til å gjennomføre spesifiserte aktiviteter mot at rettsmyndighetene avstår fra ytterligere rettsforfølgelse.

Ungdomskontrakten retter seg særlig mot unge i alderen 15-17 år som ikke har kommet inn i et fast kriminalitetsmønster. Lovbruddene skal være av en type som normalt fører til påtaleunntatelse, betinget dom eller bot. Kontrakten skal innholde tiltak som bidrar til å endre adferd og gir støtte til å komme inn i et positivt livsløp. Både den unge og familien skal delta i gjennomføring av kontrakten. Tiltakene kan fastsette at den unge skal fortsette utdanning, få arbeid, delta i aktiviteter eller rusavvenningsprogram. Tiltakene kan også fastsette krav om erstatning, handlinger for å rette opp skader, konfliktrådsmedling mv.

Gjennomføringen av kontrakten iverksettes umiddelbart og følges opp av den oppnevnte kontaktpersonen, som har løpende kontakt med den unge. Ved brudd på kontrakten underrettes politiet, som vurderer annen straffeforfølgning. I ungdomskontrakten ligger tilbud om bistand for å komme i gang med utdanning, arbeid, rusavvenning, botilbud og annet som måtte være påkrevet. Den unge forplikter seg til å arbeide seg tilbake til samfunnet. Samtidig gir ordningen rom for at man kan gjøre opp for seg, for eksempel ved erstatning eller å rette opp skader.

Ordningen med Ungdomskontrakter vil bli utprøvet i et begrenset omfang i noen kommuner i Norge. Det vil bli utarbeidet en norsk modell for ungdomskontrakter. Ordningen vil bli prøvd ut i tre til fem kommuner av variert karakter, og arbeidet vil bli løpende evaluert. Arbeidet vil bli sett i sammenheng med annen innsats rettet mot ungdom med atferdsproblemer, som f.eks. «Multisystemic Therapy» (MST) (jf. kapittel 6). Forsøket med Ungdomskontrakter skal etter planen starte opp i 2000 og gjennomføres over en periode på to år som et samarbeid mellom Justisdepartementet og Barne- og familiedepartementet. På grunnlag av erfaringene vil departementene vurdere videre oppfølging.

7.3.4 Bruk av konfliktråd

Konfliktrådet behandler både straffesaker og sivile saker. Konfliktrådsmedling er et alternativ til en ordinær strafferettslig reaksjon der strafferammen ikke går ut over betinget dom. Begge parter må samtykke til megling. Partene bringes sammen i et ansikt-til-ansikt møte med en megler. Partene skal finne frem til en løsning som begge kan være fornøyd med. Dersom den foreslåtte avtalen er åpenbart urimelig overfor den ene part, eller er urealistisk, plikter megleren ikke å godkjenne avtalen.

Konfliktråd er et tilbud som henvender seg til alle samfunnsmedlemmer. Som alternativ straffereaksjon er det særlig godt egnet overfor barn og ungdom. Gjerningspersonen får en mulighet til å ta ansvar, beklage og gjenopprette skaden direkte og konkret overfor offeret. Det er ikke mindre viktig at offeret gjennom meglingen får anledning til å gi uttrykk for sine følelser i forbindelse med lovbruddet han har vært utsatt for direkte til gjerningspersonen, og at han får direkte innflytelse på hvordan saken skal løses.

Ansvar og innsikt gjennom deltakelse står sentralt i meglingen. Sammen med meglers respektfulle holdning både overfor offeret og gjerningspersonen, er dette viktige elementer som kan bidra til å hindre gjentakelse. Konfliktrådernes erfaringer viser at ikke minst i voldssaker der ungdom er involvert, kan megling være en verdifull tilnærming til problemet. Det er en forutsetning at det ikke er alvorlig vold som er utøvet, men at volden har karakter av legemsfornærmelser. For bedre å utnytte meglingens gode virkning i voldssaker der ungdom er involvert, er det nødvendig at politiet innarbeider rutiner slik at den sakstypen vi her snakker om i større grad blir overført til megling ved konfliktrådene. Konfliktrådene på sin side bør ta seg tid til å informere og samtale med politiet om hvordan man arbeider med disse sakene slik at politiet og konfliktrådene kan utvikle en felles forståelse av hva som kan være en god tilnærming og reaksjon i voldssaker der ungdom er involvert.

Der det er naturlig, bør konfliktrådene i tillegg inngå samarbeid med organisasjoner som retter seg inn mot å bekjempe vold blant ungdom, som f. eks. Ungdom mot vold og Alternativ til Vold.

7.3.5 Effektivisering av straffesakskjeden

Tidsfaktoren er viktig for at etterfølgende tiltak skal ha effekt. Hver dag som går før en ung lovbrøyer møter reaksjon, får dom og gjennomfører soning, svekker mulighetene for at samfunnets reaksjoner har effekt. Derfor er det særlig viktig med rask straffesaksbehandling for unge lovbrøyerere

Justisdepartementet har arbeidet med effektivisering av straffesakskjeden på generell basis. Man har arbeidet for å fjerne flaskehalsar i rettssystemet og få ned behandlingstiden i de ulike organene. Av særlig viktighet i den forbindelse er å redusere den tiden en sak ligger i påvente av videre arbeid med den. En effektivisering av straffesakskjeden må imidlertid ikke medføre en mindre betryggende saksbehandling.

Det har vært gjennomført lokale tiltak for å effektivisere straffesakskjeden. På Nordmøre fikk man senket saksbehandlingstiden betydelig, ikke minst i saker som gjaldt barn og unge. Østerdal politidistrikt har gjennomført effektiv straffesaksbehandling som forebyggende tiltak. I Oslo har man for eksempel

avsatt to rettssaler i Oslo byrett der politi/påtalemyndighet selv kan beramme saker. Der har også unge lovbytere blitt prioritert.

Justisdepartementet har satt ned to arbeidsgrupper som skal kartlegge hvor flaskehalsene i straffesakskjeden er og foreslå tiltak for å korte ned saksbehandlingstiden. Tiltakene skal rettes mot alle ledd i straffesakskjeden - fra anmeldelse er mottatt til fullbyrdelsen er iverksatt. Dette vil kunne bidra til ytterligere effektivitet og kortere ventetid i straffesaker også for unge gjerningsmenn. Arbeidsgruppenes funksjonstid er satt til 23. juni 2000.

7.3.6 Særlige tiltak for unge sonere

Unge lovbytere blir normalt gjenstand for spesiell oppmerksomhet i kriminalomsorgen. Det er særlige bestemmelser i fengselsreglementet som er knyttet opp mot unge innsatte. Gjennom individuelle tiltak av forskjellig karakter blir soningen tilrettelagt for gruppen.

Når en ung straffedømt står under tilsyn av Kriminalomsorg i frihet (KIF), vil tilsynsfører normalt forsøke å samarbeide med foreldre/verger. Videre vil KIF i en del tilfeller samarbeide med barnevern og skoleverket.

Ved ubetinget fengselsstraff vil ung alder hos den innsatte bli vektlagt ved valg av soningssted. Man vil særlig unngå at den unge kommer sammen med erfarne kriminelle. Blant annet Hassel kretsfengsel har et utvidet pedagogisk opplegg, og benyttes mye for unge innsatte med rusproblemer. Skoletilbudet i anstaltene er generelt et viktig tiltak for unge lovbytere.

Fengselsreglementet legger opp til at unge innsatte bør vurderes for soning i åpen anstalt, og at soningen fortrinnsvis skal skje i anstalt nær den innsattes hjemsted. Anstalten skal tilstrebe samarbeid med andre etater for å legge forholdene til rette for unge. Det gjelder særlig unge med mangelfull utdanning.

8 Kunnskapsutvikling og forskning

8.1 Kompetanse- og fagutvikling

8.1.1 Bedre kompetanse blant fagfolk

Et viktig mål for all kunnskapsutvikling om vanskeligstilte barn og unge og deres familier er bedre kompetanse blant fagfolk og andre som kommer i kontakt med disse gruppene. Kompetanse deles ofte inn i tre atskilte, men samtidig sterkt sammenvevde deler: teoretisk og metodisk kunnskap, praktiske ferdigheter og yrkesutøvernes etiske innstilling til yrket. Med denne helheten i mente kan utfordringene framover særlig knyttes til det siste kompetanseelementet. Holdningene blant de profesjonelle som kommer i kontakt med vanskeligstilte barn og unge og deres familier vil ofte være avgjørende for hvordan kontakten forløper. For at barn og unge og deres familier skal kunne henvende seg og ha nytte av de profesjonelle, må de bli møtt på en åpen og respektfull måte. De må oppleve at fagfolkene - enten det er snakk om helsepersonell, barnehageansatte, lærere, fritidsledere, pedagogisk-psykologisk tjeneste, barnevernansatte eller politi - vil høre på deres versjon og bistå dem i deres problemer. Fagfolk må unngå å umyndiggjøre foreldrene eller svekke foreldreautoritene, og i stedet bistå og støtte foreldrene til selv å mestre sine funksjoner som foreldre. Dette krever oppdatert kunnskap blant alle yrkesgrupper som kommer i kontakt med barn og ungdom med behov for hjelp og støtte og deres familier. Personell som er i kontakt med foreldre med minoritetsbakgrunn bør ha kunnskaper i tverrkulturell kommunikasjon og kjennskap til hvordan for eksempel normer for barneoppdragelse kan variere.

8.1.2 Forskning og fagutvikling

Eksisterende erfaringer med forebygging av vold, mobbing, rus, kriminalitet og rasisme blant barn og ungdom må utnyttes bedre som grunnlag for det praktiske forebyggende arbeidet. Det er fortsatt behov for utvikling av metoder og strategier. Evaluering er nødvendig for å bedre effektiviteten og for å finne ut hvordan forskjellige tiltak virker i forhold til ulike grupper. Et bedret kunnskapsgrunnlag for det forebyggende arbeidet og en videreutvikling av metoder og strategier er en utfordring for forskningsmiljøer, som igjen må samarbeide med sentrale og lokale myndigheter og frivillige organisasjoner.

Gjennom ulike forsknings- og fagutviklingsprosjekter er det i den senere tid prøvd ut nye og alternative tilnæringsmåter i arbeidet med vanskeligstilte barn og unge og deres familier, f. eks. i barneverntjenesten. På den ene siden skjer dette i regi av universiteter og høyskoler, utviklingssentrene i barnevernet og regionsentrene for barne- og ungdomspsykiatrien. På den andre siden foregår kompetanseutvikling som en del av internopplæringen innen kommunale og fylkeskommunale etater. Flere departementer bidrar til dette arbeidet. En fellesnevner for denne dreiningen er vektleggingen av økt deltakelse og medvirkning fra dem som har problemet.

Flere av tiltakene i planen dreier seg om kompetanseutvikling blant fagfolk som er i kontakt med barn og unge som begår kriminalitet eller har andre

former for alvorlige atferdsproblemer. For å forebygge, dempe og stoppe kriminell atferd blant barn og unge i fremtiden er det svært viktig at kunnskapsutviklingen forsetter og videreutvikles. Regjeringen vil fortsatt stimulere til kunnskaps- og kompetanseoppbygging på området.

8.2 Innsats og tiltak

8.2.1 Forskning om vold og kriminalitet i barne- og ungdomsmiljøene

For å sikre et godt kunnskapsgrunnlag vil forskningen om vold og kriminalitet i barne- og ungdomsmiljøene bli styrket. Både Justisdepartementet og Barne- og familiedepartementet gir støtte til forskning på området, gjennom Norges forskningsråd og gjennom direkte støtte til forskningsmiljøer. Det vil og bli gitt støtte til kompetanseoppbygging i forskningsmiljøer og til forskningsformidling.

Norges forskningsråd utarbeidet i 1999 en kunnskapsanalyse om forskning om vold. Arbeidet ble finansiert av Justisdepartementet og Barne- og familiedepartementet. Med utgangspunkt i kunnskapsanalysen går departementene inn for at voldsforskning i et bredt anlagt perspektiv settes på dagsorden i Norges forskningsråd. Det er særlig viktig å få mer kunnskap om voldens sosiale kontekster og arenaer med særlig fokus på blant annet ungdom og gjenger i prosjektet «Ungdomsvold og gjengdannelser i storbyer». Det vil og bli bevilget midler til forskning om rasistisk motivert vold, ungdom og vold og ransproblematikk. Videre vil det bli lagt vekt på å utvikle kunnskap og kompetanse som også ivaretar forskjeller i jenter og gutters kriminalitet og annen problematferd.

Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) har gitt støtte til forskningprosjekter om ungdomsgjenger med innvandrerbakgrunn og med norsk bakgrunn. Målet har blant annet vært å se på likheter og ulikheter mellom disse ungdomsgruppene. Rådet vil også gi støtte til gjennomføring av et treårig forskningsprosjekt om gjenger og gjengdannelser utenom byer og tettbygde strøk.

Det fins en rekke forsknings- og fagmiljøer som er engasjert i forskning og utviklingsarbeid knyttet til vold og kriminalitet i barne- og ungdomsmiljøene. Departementene vil følge opp kontakt og samarbeid med aktuelle miljøer.

8.2.2 Universitetet i Oslo - Forskning om barn og unge med alvorlige atferdsproblemer

Arbeidet med atferdsvanskelige barn og unge krever en særlig spisskompetanse. En er nå i gang med å bygge opp slik kompetanse i fylkeskommunene, for å følge opp ungdommer som er i institusjoner og for å bistå kommunene med lokalbaserte tiltak samt oppfølging av ungdommene i ettertid. En slik faglig opprustning vil på sikt føre til at problemene kan fanges opp tidligere og gjøres noe med, dermed kan man unngå krav om ytterligere institusjonsplasser.

Det er igangsett et eget femårig forsknings og undervisningsprosjekt (1999-2003) om barn og unge med alvorlige atferdsproblemer ved Psykologisk institutt, Universitetet i Oslo, finansiert av Barne- og familiedepartementet. Siktemålet er å etablere et nettverk mellom Universitetet i Oslo og høgsko-

ler og utviklingsentre for å utvikle kunnskap, opplæringsprogrammer og forskning på området. Evaluering av «Parent management training» (PMT) og «Multisystemic Therapy» (MST) i Norge (jf. kapittel 6) står sentralt i dette arbeidet.

8.2.3 Universitetet i Bergen - Gruppe for forebygging av mobbing og antisosial atferd

Barne- og familiedepartementet har siden 1995 gitt økonomisk støtte til en forskningsgruppe for forebygging av mobbing og antisosial atferd ved HEMIL-senteret, Universitetet i Bergen. Gruppen har blant annet gjennomført en større undersøkelse og utviklingsarbeid om mobbing blant elever i grunnskolen i Bergen, utarbeidet informasjonsmaterieell til foreldre samt arbeidet med skolering av fagfolk i kommunene.

Tiltaksprogrammet mot mobbing og antisosial atferd i grunnskolen har vist svært gode resultater ved skoler som har tatt det i bruk. I løpet av kort tid har mobbingen blitt redusert med 30 prosent. Videre var det en klar nedgang i generell antisosial atferd som hæververk, tyveri, nasking, ungdomsfill og skulk. Det har og blitt registrert forbedringer av forskjellige sider ved «det sosiale klimaet» i klassene; som bedre orden og disiplin, mer positiv kamertånd og en mer positiv innstilling til skolen og skolearbeidet. Elevenes trivsel i skolen har også økt.

Programmet bygger på innsats både fra lærere, elever og foreldre og er rettet inn mot grunnskolen. Samarbeid med hjelpetjenestene står sentralt. Høsten 1999 er tiltaksprogrammet tatt i bruk i grunnskolen i de tre kommunene som er med i skolesatsingen i «Utviklingsprogram for styrking av oppvekstmiljøet» (jf. kapittel 3).

8.2.4 Norges forskningsråd - Program for mental helse

Forskning om barn og unges psykiske helse er et prioritert område under dette programmet, som finansieres av Sosial- og helsedepartementet. Å få belyst behovet for ulike typer tilbud til barn og unge med omfattende og sammensatte atferdsproblemer er fremhevet som en særskilt utfordring ved tildeleling av midler for 1998 og 1999. Dette omfatter tilbud som involverer både helsetjenesten, barnevernet og rusmiddelomsorgen, samt virkningene av ulike samordnings- og samarbeidstiltak.

8.2.5 Norges forskningsråd - Rusmiddelforskningsprogrammet

Forskningsbehovet når det gjelder kunnskap om rusmiddelproblemene i samfunnet er betydelig, og Sosial- og helsedepartementet har derfor satset bevisst for å bygge opp kunnskap, bl.a. gjennom to avsluttede forskningsprogrammer under Norges forskningsråd, og et eksisterende. De to første programmene (1986-90 og 1990-95) har stimulert rusmiddelrelatert forskning i et vidt spekter av forskningsinstitusjoner, og begge programmene er vel dokumentert og oppsummert.

Det tredje - og pågående - *Rusmiddelforskningsprogrammet*, har en varighet fram til 2000. Programmet gir støtte til forskning om behandling, omsorg og skadereduksjon, forskning om rusmiddelpolitiske veivalg og til forskning om forebygging, kultur og samfunn. Gjennom programmet er det blant annet

gitt støtte til forskning på barne- og ungdomsområdet når det gjelder rusproblematikk. Temaer har vært sammenheng mellom debutalder og senere rusmiddelkonsum, rusmiddelbruk blant innvandrere og flyktninger, rus og vold i ungdomsmiljøer og andre relaterte problemstillinger. Økt forståelse og innsikt i nye ungdomskulturelle strømninger og misbruksmønstre er viktige i det videre narkotikaforebyggende arbeidet.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Meldingen gir en samlet presentasjon av hvordan regjeringen vil styrke og videreutvikle innsatsen med å forebygge og bekjempe barne- og ungdomskriminalitet. Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet skal gjennomføres over en periode på 5 år (2000-2004). Bedre samordning og koordinering av det forebyggende arbeidet står sentralt i planen, sammen med bedre oppfølging av barn og ungdom med alvorlige atferdsproblemer, unge lovovertredere og kriminelle ungdomsgjenger.

De fleste tiltakene og innsatsen som er presentert i planen er allerede finansiert over de enkelte departementene sine ordinære budsjetter. Gjennomføring av planen vil innebære behov for økte midler for å styrke og videreutvikle innsatsen på området. Regjeringen vil komme tilbake til den økonomiske inndekningen i de årlige budsjettene i planperioden. Når det gjelder finansieringen av arbeidet i 2000 vil regjeringen eventuelt komme tilbake til dette i revidert nasjonalbudsjett 2000.

Innsatsen og tiltakene som presenteres i planen er omfattende, og det er en utfordring å sikre den nødvendige oppfølgingen. Gjennomføringen av planen forutsetter en bedre samordning og koordinering av innsatsen for barn og ungdom både på statlig og på lokalt nivå. Utover dette har ikke arbeidet noen administrative konsekvenser.

Barne- og familiedepartementet

tilrår:

Tilråding fra Barne- og familiedepartementet av 10. desember 1999 om Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminaliteten blir sendt Stortinget.
