

Februar 2018

Det Kriminalpræventive Råds input til reform af indsatsen mod ungdomskriminalitet

Selvom ungdomskriminaliteten er faldende, støtter DKR regeringens ønske om at gøre indsatsen mod ungdomskriminalitet så effektiv som mulig. DKR hilser derfor regeringens udspil om reform af indsatsen mod ungdomskriminalitet velkommen. Vi stiller os til rådighed med vores viden i forhandlingerne og den efterfølgende implementering og udformning af vejledninger.

Regeringens udspil præsenterer en række virksomme tiltag, men har samtidig væsentlige mangler i forhold til at forebygge, at unge begår kriminalitet. Særligt risikerer oprettelsen af Ungdomskriminalitetsnævnet at få karakter af en ungdomsdomstol, der unødigt stempler unge og børn som kriminelle, hvis ikke nævnet følges op af ressourcer og kompetencer til at sikre en genoprettende proces. Desuden er DKR bekymret for reformudspillet manglende fokus på den tidlige forebyggelse, hvor man styrker børns opvækstvilkår med henblik på at forhindre, at unge begår kriminalitet. Intentionen med dette notat er at give regeringen og Folketinget et input til, hvordan man mest effektivt og virksomt kan opfylde reformens målsætning. Det er vigtigt, at vi med skræddersyede tiltag griber effektivt ind over for de unge, som begår alvorlig kriminalitet og samtidig begrænser antallet af unge, som begår mest kriminalitet.

Notatet bygger på drøftelser blandt medlemmerne af DKR, der tilsammen repræsenterer viden om forskning og praksis på det kriminalpræventive felt. Vi håber, at notatet kan danne udgangspunkt for en række mere indgående drøftelser om mulighederne i de forskellige tiltag.

Nedenfor præsenteres hovedpointerne i DKR's holdning til reform af indsatsen mod ungdomskriminalitet. Vi håber, at beslutningstagerne vil tage højde for pointerne i de kommende forhandlinger om reformen og i den videre udmøntning. Efterfølgende præsenterer vi en række konkrete inputs til de enkelte elementer i reformudspillet.

1. Genoprettende effekt i nævnet kræver genoprettende praksis

DKR ønsker - som regeringen - at de unge, der begår kriminalitet oplever hurtig og virksom konsekvens af deres handlinger. Rådets medlemmer kan derfor i princippet tilslutte sig, at man med reformen ønsker at etablere et nævn, hvor parterne kan fastlægge en skræddersyet reaktion med udgangspunkt i metoderne bag den genoprettende retfærdighed. DKR er imidlertid bekymret for, om man kan opnå den ønskede genoprettende effekt, hvis behandlingen i nævnet ikke understøttes af en genoprettende praksis. Det kræver, at der med reformen afsættes tilstrækkelige ressourcer til processen før og efter behandlingen i nævnet. En genoprettende proces kræver både tidsmæssige og personalemæssige ressourcer til grundig forberedelse og inddragelse af relevante fagpersoner, herunder en børnesagkyndig psykolog og en repræsentant fra den ansvarlige kommune, pårørende og øvrige ressourcepersoner i nævnsprocessen. Det kræver også solid udvikling af fagfolkenes kompetencer – herunder dommere, politi, mæglere og koordinatore - til at gennemføre en genoprettende proces. DKR anbefaler derfor også, at tidsfristen på blot fire uger til forberedelse af processen i nævnet udvides, eller at en hurtigere proces i nævnet kan munde ud i, at der afsættes tid til en efterfølgende proces, der tag- er udgangspunkt i principperne for genoprettende retfærdighed. DKR anbefaler samtidig, at det med reformen besluttes, at implementering, proces og effekt af Ungdomskriminalitetsnævnet evalueres.

2. Balance mellem rettigheder og magtanvendelse på de sikrede institutioner

DKR har noteret sig, at man i håndteringen af de mest kriminelle unge ønsker at øge de eksisterende muligheder for magtanvendelse på de sikrede institutioner. DKR mener imidlertid, at brugen af magt altid bør minimeres og kun anvendes, hvor barnet eller den unge er til fare for sig selv eller andre. Samtidig betvivler DKR den præventive effekt af de konkrete tiltag, der præsenteres i udspillet. Vi mener således, at flere af forslagene risikerer at øge stressniveauet på institutionerne og dermed konflikterne mellem de anbragte unge og det pædagogiske personale. Hvis vi skal hjælpe de unge videre og forebygge recidiv, skal der sættes ind med mere opbyggende tiltag, evt. mere uddannelse af personale og udvikling af den eksisterende viden om pædagogiske metoder. DKR anbefaler, at der skabes øget opmærksomhed på kvaliteten af de unges udslusning fra institutionerne, således at der følges op på, om den unge begår kriminalitet igen. Det bør ske i samarbejde mellem de ansvarlige kommuner og den nyetablerede ungekriminalforsorg.

3. En fast men støttende hånd

Regeringen ønsker med reformen at øge anvendelsen af ungepålæg og forældrepålæg. DKR anerkender behovet for at markere, når grænsen er nået og dermed også, at der i nogle tilfælde er behov for brug af sanktioner. Et pålæg, der af forældre og barn opleves som en illegitim straf, og som iværksættes af de kommunale aktører, kan imidlertid skade og i værste fald nedbryde en tillidsfuld samarbejdsrelation mellem familie og kommune. De tiltag, der iværksættes bør derfor altid balancere behovet for sanktion og kontrol, der kan skabe modstand, og støtte og inddragelse, som virker opbyggende og skaber ejerskab. DKR anbefaler derfor, at der med øget anvendelse af unge- og forældrepålæg bør prioriteres ressourcer til støtte, motivation og inddragelse af den unge og forældrene i udarbejdelsen af en plan for efterlevelse af det aftalte pålæg og eventuelle sanktioner. Samtidig mener vi ikke, at der bør iværksættes økonomiske sanktioner over for hårdt ramte familier.

4. En ny fælles ramme for SSP-samarbejdet

DKR bakker op om regeringens ønske om at styrke SSP-samarbejdet som fundamentet for det kriminalpræventive arbejde. Vi hilser derfor etableringen af den nye uddannelse for SSP-konsulenter velkommen. Hvis SSP-arbejdet skal fungere efter hensigten, er det imidlertid afgørende, at den tidlige opbyggende indsats fungerer. Der skal derfor iværksættes mere fokus på opbyggende og målrettede tiltag i sundhedsplejen samt via forældrekurser. Det bør også iværksættes en undersøgelse af omfang og forklaringer på hvorfor, der er forskel på underretninger fra henholdsvis folkeskoler og fri- og privatskoler.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at SSP er et tværfagligt samarbejde, som både omfatter politi, skole og socialforvaltning. Uddannelsen bør derfor indeholde moduler, som omfatter alle samarbejdspartnere, og som vedrører styrkelse af det tværfaglige samarbejde. DKR stiller sig gerne til rådighed med viden om, hvordan uddannelsen bedst kan udformes. DKR anbefaler også, at SSP-samarbejdet evalueres med henblik på at sikre, at samarbejdet kan fungere optimalt over hele landet.

Samtidig vurderer DKR, at der er brug for at styrke politiets rolle i SSP-samarbejdet, således at det forebyggende arbejde ikke nedprioriteres i politikredsene. DKR anbefaler, at der afsættes en reserve på Finansloven, som skal sikre det forebyggende arbejde i politikredsene, hvor en fast enhed med udspillet skal varetage arbejdet med de unge kriminelle. Samtidig bør der etableres en obligatorisk uddannelse om forebyggelse for enhedernes medarbejdere.

5. Reformen mangler initiativer, der sikrer tidlig forebyggelse

Tidlig og effektiv forebyggelse bør starte langt tidligere end ved mistanken om en lovovertrædelse. SSP-samarbejdet er således en vigtig, men kun en lille del, af den forebyggende indsats, der er nødvendig for at undgå, at unge mennesker begår kriminalitet. Trods regeringens intentioner om at skabe afgørende forandring ved at styrke den opbyggende og tidlige forebyggende indsats er sådanne tiltag ikke en del af reformudspillet. Skal vi ungdomskriminaliteten og dens konsekvenser til livs, kan reformen derfor slet ikke stå alene. DKR anbefaler derfor, at beslutningstagerne, som supplement til de initiativer, der er omtalt i reformpakken, fastholder fokus på det lange seje træk for den tidlige forebyggelse, og afsætter nødvendige ressourcer til opbyggende indsatser. Sidstnævnte bør have fokus på uddannelse og robuste fællesskaber mellem og omkring de børn, som ikke er en del af udspillet.

Supplerende bemærkninger

Nedenfor præsenterer DKR en række supplerende bemærkninger til hovedpointerne. De konkrete bemærkninger og anbefalinger er udarbejdet af DKR's medlemmer.

DKRs input er struktureret efter udspillet tre målgrupper for indsatsen mod ungdomskriminalitet:

1. Tiltagene rettet mod unge i fødekæden
2. Tiltagene rettet mod unge i risikozonen og
3. Tiltagene rettet imod den tidlige forebyggende indsats.

1. Unge i fødekæden

Anbefalinger til nedsættelsen af et Ungdomskriminalitetsnævn

DKR kan i princippet tilslutte sig, at man med reformen ønsker at etablere et nævn, der med affholdelse af 'stormøder' (som man har positive erfaringer med i Norge), sikrer mægling mellem gerningsmand og offer og fastlægger en skræddersyet reaktion for den unge med udgangspunkt i metoderne bag den genoprettende retfærdighed.

Et centralt element i den genoprettende proces er inddragelse af offeret og dennes tætte pårørende, hvor en direkte konfrontation med følgerne af det, den unge har gjort uret, skaber den nødvendige erkendelse og læring. En genoprettende proces fordrer ligeledes inddragelse og aktiv deltagelse af den unges pårørende og betydningsfulde ressourcepersoner som barnet selv er med til at udpege. Dette er med til at sikre, at den unge tager ansvar for løsninger og gennemfører den plan, der har til formål at forebygge yderligere kriminalitet. For at behandlingen i Ungdomskriminalitetsnævnet opnår den ønskede opdragende og genoprettende effekt, bør der fastlægges fælles standarder med en tydelig udspecificering af processens nødvendige bestanddele, faser og mål. Herunder hvem der skal bidrage til hvilke dele af processen før, under og efter behandlingen i nævnet og med hvilke ressourcer og kvalifikationer.

Med reformen er rammerne for en genoprettende proces i Ungdomskriminalitetsnævnet udstukket. Der er imidlertid mange uafklarede elementer i både proces og indretning af nævnet, der skal fastlægges i den videre udmøntning, hvortil DKR's medlemmer stiller sin viden og praktiske erfaring til rådighed.

DKR har følgende anbefalinger til de tiltag, som omhandler Ungdomskriminalitetsnævnet:

1.1 Tilstrækkelige ressourcer til genoprettende praksis. Det er afgørende for at opnå en genoprettende effekt af nævnets beslutninger, at den unge tager ansvar og selv forpligter sig på de opfølgende indsatser. Det fordrer, at den unge og forældrene involveres respektfuldt og frivilligt som aktive deltagere og bidragydere med egne perspektiver og ideer til løsninger. Processen skal således forberedes med den unge og ikke for den unge. Endvidere kræver en genoprettende proces både tidsmæssige og personalemæssige ressourcer til grundig forberedelse og inddragelse af relevante fagpersoner, herunder en børnesagkyndig og en repræsentant fra den ansvarlige kommune, samt pårørende og øvrige ressourcepersoner i nævnsproces. DKR anbefaler, at der med reformen afsættes nødvendige ressourcer til den genoprettende processen både før og efter behandlingen i Ungdomskriminalitetsnævnet.

1.2 Professionel ekstern mægler. DKR anbefaler, at der til processen i Ungdomskriminalitetsnævnet udpeges en professionel og upartisk mægler med kompetencer til at praktisere den genoprettende tilgang. Den professionelle mægler skal på forhånd mødes med konfliktens parter for at afdække spørgsmål og behov og facilitere processen i nævnet hen imod en gensidig aftale.

1.3 Ansvarlig koordinator. DKR anbefaler, at der forud for processen i nævnet udpeges en koordinator med ansvar for, at de relevante deltagere identificeres, kontaktes, motiveres, forberedes og mødes op til behandlingen i nævnet. Med afsæt i et indgående kendskab til den unges ressourcer og situation skal koordinatoren være med til at udarbejde og følge op på udførelsen af den forbedringsplan, der indgås.

1.4 Udvidelse af tidsfrister for straksreaktion. DKR ser et dilemma mellem på den ene side behovet for hurtig reaktion og på den anden side behovet for grundig forberedelse af den genoprettende proces, hvor involvering og medejerskab hos den unge og dennes pårørende er afgørende for en genoprettende effekt. DKR anbefaler derfor, at tidsrammen for forberedelse af processen udvides til mere end blot fire uger.

1.5 Skræddersyede reaktionsformer. For at opnå en genopretning frem for gengældelse, bør reaktionen i nævnet skræddersys efter den enkelte unges situation og ressourcer. DKR anbefaler derfor, at nævnet ikke på forhånd definerer en vifte af mulige reaktioner, da en 'standardreaktion' vil underminere den unges og offerets oplevelse af involvering i processen og dermed svække den genoprettende effekt. Hvis den unge skal tage ansvar og føle sig forpligtet af nævnets beslutninger, skal de konkrete genoprettende reaktioner fastlægges i dialog med den unge og offeret.

1.6 Behov for evaluering. Reformen udstikker blot rammerne for Ungdomskriminalitetsnævnet, og der bør nu lægges et stort forberedende arbejde i at tilrettelægge mæglingen og de respektive funktioner, der skal understøtte nævnet, så processen opnår en reel genoprettende effekt. DKR anbefaler, at der med reformen planlægges en grundig evaluering af implementering, proces og effekt af Ungdomskriminalitetsnævnet.

Anbefalinger til magtanvendelse på institutioner

DKR noterer sig, at regeringen i behandlingen af de mest kriminelle ønsker øgede beføjelser til magtanvendelse. Det er DKR's holdning, at magtanvendelsen aldrig må erstatte pædagogisk behandling og så vidt muligt bør undgås, da den kan opleves som et overgreb og dermed forekomme konfliktoptrappende. Øget kontrol og magtanvendelse kan hermed gøre det sværere at skabe trygge behandlingsmiljøer og kan i sig selv forværre den unges trivsel, kompetencer og livschancer.

Samtidig betvivler DKR den præventive effekt af de konkrete tiltag, der præsenteres i udspillet. DKR efterlyser i stedet et større fokus på, hvilke tiltag, der har særlig virkning i forhold til anbragte børn under 18, og hvilke tiltag, der bør undgås, så anbringelsen og forløbet i sig selv ikke forværrer den unges mulighed for at komme på ret køl igen.

DKR har følgende anbefalinger til de tiltag i reformen, som omhandler magtanvendelse:

1.7 Tydelige rammer for øget magtanvendelse. Magtanvendelsen bør altid kun finde sted ved konkret mistanke. Der bør desuden stilles krav om tydelig rammesætning af, hvordan og hvornår personalet kan gøre brug af magtanvendelsen og således også, hvornår en given foranstaltning ophæves. Desuden skal en given magtanvendelse dokumenteres og begrundes, hver gang den tages i brug.

1.8 Bekymring for øget anvendelse af kropsvisitation. I reformudspillet nævnes en række tiltag, der styrker personalets muligheder for magtanvendelse. I forhold til de tiltag, der bringes i spil, er DKR særligt bekymret for personalets anvendelse af kropsvisitation, der for børn og unge kan opleves som et ydmygende og grænseoverskridende tiltag. Der vil i nogle tilfælde være tale om børn og unge, som har været udsat for vold og seksuelle overgreb. Der bør derfor udarbejdes klare procedurer for, hvordan og i hvilke tilfælde visitationen kan foregå, samt hvem der har beføjelse hertil.

1.9 Styrket inddragelse af betydningsfulde aktører fra nærmiljøet. DKR er bekymret for en generel begrænsning af de anbragte unges adgang til ekstern kommunikation, da kontakten til familie og venner og privatliv kan være afgørende for den unges mulighed for at komme igennem en svær periode og for at behandlingseffekter kan overføres til hjemmemiljøet. DKR anbefaler derfor i stedet en styrket inddragelse af den unges familie og aktører fra nærmiljøet under opholdet på de sikrede institutioner.

1.10 Opfølgning på institutionsopholdet. Det vil ofte være i overgangen til det videre forløb på en anden institution eller til hverdagen i det civile samfund, at det er muligt at hjælpe den unge ud af kriminalitet. DKR anbefaler derfor, at der skabes øget opmærksomhed på kvaliteten af de unges udslusning fra institutionerne, således at der følges op på, om den unge begår kriminalitet igen. Dette bør ske i samarbejde mellem de ansvarlige kommuner og den nyetablerede ungekriminalforsorg.

2) Unge i risikozonen

Anbefalinger til arbejdet med unge- og forældre pålæg

Forskningen viser, at den bedste forebyggelse ligger i det helt tidlige opbyggende arbejde.

DKR anerkender imidlertid behovet for at markere, når grænsen er nået og dermed også, at der i nogle tilfælde er brug for sanktioner. I arbejdet med både unge- og forældre pålæg er det imidlertid vigtigt at balancere tiltagene mellem kontrol, der avler modstand, og inddragelse, som kan skabe ejerskab. Et pålæg, der af forældre og barn opleves som en straf, og som iværksættes af kommunale aktører, kan skade og i værste fald nedbryde en tillidsfuld samarbejdsrelation mellem familie og kommune og føre til en alvorlig svækkelse af familiens overskud.

Pålæg kan således ikke stå alene. Når den unge går over stregen skal kommunen være en fast hånd, som samtidig er hjælpende og støttende. Nøglen til at håndtere de unge er derfor en hurtig reaktion, hvor familie og omgivelser inddrages, og hvor parterne i fællesskab udarbejder en handleplan og samtidigt aftaler, hvilke mulige sanktioner, der skal indtræde, hvis pålægget ikke overholdes.

DKR har følgende anbefalinger til de tiltag i reformen, som omhandler de unge i risikozonen:

2.1 Støtte sammen med pålæg. DKR anbefaler, at der med øget anvendelse af unge- og forældre pålæg samtidig prioriteres ressourcer til støtte, motivation og inddragelse af den unge og forældrene i udarbejdelsen af en plan for efterlevelse af det aftalte pålæg og eventuelle sanktioner. DKR anbefaler samtidig, at der arbejdes tværsektorielt, når der skal laves en plan for unge pålæg og det videre pædagogiske arbejde. Konkrete lovende fremgangsmåder er bl.a. den motiverende samtale, familierådslagning og netværksmøder.

2.2 Økonomiske sanktioner svækker forældre evnen. DKR anbefaler, at man med forældre pålægget ikke anvender en automatisk sanktion, hvor familien straffes økonomisk. En sårbar økonomisk situation vil ofte stresse forældrene yderligere, forringe kommunikationen med kommunen og skabe flere gnidninger mellem forældre og børn, herunder også den kriminelle unges søskende (lillebrødre). Samtidig forringes familiens økonomiske muligheder for at lade barnet eller den unge indgå i fritidsaktiviteter, hvilket i nogle tilfælde kan øge risikoen for kriminel adfærd.

2.3 Afgrænsningen af forældre pålæg. For at sikre proportionalitet af forældre pålægget, hvoraf nogle pålæg vil overtræde familiernes privatsfære, anbefaler DKR, at det med reformen fastlægges, hvilke pålæg politiet skal håndhæve, samt hvilke pålæg andre aktører skal håndhæve.

3) Den tidlige forebyggende indsats

Anbefalinger til reformens tiltag for den tidlige forebyggende indsats

Vi ved, at en lang række faktorer gennem hele opvæksten – fra børn er helt spæde frem til de unge bliver voksne - kan medvirke til, at børn og unge udviser normbrydende adfærd og begår kriminalitet. Vi ved også, at den største effekt af det kriminalitetsforebyggende arbejde opnås ved en tidlig indsats, hvor man sikrer ansvarlige voksne omkring barnet i hele opvæksten ude og hjemme. Det er i den tidlige indsats, at mulighedsrummet er størst, og det er med indsatser, der styrker børnenes opvækstvilkår, at ressourcerne til kriminalitetsforebyggelse er bedst givet ud.

Det kræver et langt større fokus på de almene indsatser, der fremmer uddannelse af de unge, og skaber robuste fællesskaber mellem børnene, bl.a. i dagtilbud, skoler, fritidsinstitutioner og fritidsaktiviteter. Det er herudover vigtigt at arbejde med robuste fællesskaber omkring børnene i fx forældrenetværk og lokalområdet. DKR er derfor bekymret over, at udspillet ikke har fokus på den tidlige og effektive forebyggelse, som starter langt tidligere, end ved mistanken om en lovovertrædelse. De forskellige initiativer for styrkelse af SSP-arbejdet, som fundamentet for det kriminalpræventive arbejde, er en vigtig - men kun en lille del - af det lokale forebyggende arbejde.

DKR har følgende anbefalinger til de tiltag i reformen, som omhandler tidlig forebyggelse:

3.1 En stærk og fælles SSP-uddannelse. Det er vigtigt at være opmærksom på, at SSP er et tværfagligt samarbejde, som både omfatter politi, skole og socialforvaltning. Uddannelsen bør derfor indeholde moduler, som omfatter alle samarbejdspartnere, og som vedrører styrkelse af det tværfaglige samarbejde. DKR stiller sig gerne til rådighed med viden om, hvordan uddannelsen bedst kan udformes.

3.2 Evaluering af SSP-samarbejdet. DKR anbefaler, at SSP-samarbejdet evalueres. Det kan give et solidt grundlag for det videre arbejde med at kvalificere indsatsen og desuden sikre, at samarbejdet mellem parterne fungerer godt i hele landet.

3.3 Styrket rolle for politiet i SSP-samarbejdet. SSP-medarbejdere i landets kommuner oplever i dag, at politiets involvering i det forebyggende arbejde er svækket, og at ressourcerne prioriteres andetsteds. DKR anbefaler, at der afsættes en reserve på Finansloven som skal sikre det forebyggende arbejde i politikredsene, hvor en fast enhed med udspillet skal varetage arbejdet med de unge kriminelle. Samtidig bør der etableres en obligatorisk uddannelse om forebyggelse for enhedernes medarbejdere.

3.4 Tidlig indsats i det opbyggende arbejde. Det er afgørende, at den tidlige opbyggende indsats fungerer, SSP oplever imidlertid, at mange elevers problemer først opdages, når de kommer i folkeskolen i 8. klasse, hvor problemerne allerede har vokset sig store og de vurderer, at dette i højere grad gælder for børn fra fri- og privatskoler end fra folkeskolen. Det anbefales på den baggrund, at der iværksættes en undersøgelse af omfang og forklaringer på hvorfor, der er forskel på underretninger fra henholdsvis folkeskoler og fri- og privatskoler. Herudover bør også iværksættes tiltag, som sikrer at der arbejdes målrettet med opbyggende indsatser, når der er behov, fx via sundhedsplejen eller ved målrettet brug af forældrekurser.