

Ankestyrelsens opsamlingsrapport om
**Kommunernes indsats
på området for unge
kriminelle, 2010-2013,
og fremadrettet**

Marts 2014



Ankestyrelsen





INDHOLDSFORTEGNELSE

| | Side |
|---|-----------|
| 1 Indledning | 1 |
| 2 Undersøgelsesmetode | 2 |
| 2.1 Politiets oplysninger til Ankestyrelsen | 2 |
| 2.2 Definition af kriminalitetsbegreber | 2 |
| 2.3 Ankestyrelsens sagsbehandling | 3 |
| 3 Regler om indsatsen over for kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge | 4 |
| 3.1 Kriminalitetshandleplaner og foreløbige handleplaner | 4 |
| 3.2 Tilbud om udslusning | 5 |
| 4 Undersøgelsesresultater | 7 |
| 4.1 Karakteristik af barnet eller den unge og kriminaliteten | 7 |
| 4.2 Ankestyrelsens samlede vurdering af sagerne | 8 |
| 4.3 Udfordringer ved reglerne | 12 |
| 4.4 anbefalinger | 13 |
| 5 Nye regler og de fremadrettede planer | 14 |
| 5.1 Registrering og vurdering af underretninger inden for 24 timer | 14 |
| 5.2 Netværkssamråd | 15 |
| 5.3 Ankestyrelsens kommende undersøgelser af kommunernes indsats over for kriminelle unge | 15 |

1 Indledning

Den 1. juli 2010 trådte nye regler om styrkelse af indsatsen over for kriminelle unge i kraft.

Politiet blev – udover deres almindelige forpligtelse til at underrette kommunerne, når et barn eller en ung var mistænkt for at have begået kriminalitet – forpligtet til i en treårig periode årligt at orientere Ankestyrelsen om 300 repræsentativt udvalgte underretninger til kommunerne om børn og unge, der var mistænkt for at have begået voldskriminalitet, anden alvorlig kriminalitet eller gentagen kriminalitet.

Ankestyrelsen skulle via stikprøvekontrollen efterprøve, om kommunerne opfyldte deres forpligtelse og havde handlet tilstrækkeligt over for det udsatte barn eller den unge, som underretningen omhandlede.

Ankestyrelsen har løbende indhentet sagsakter fra kommunerne i de årlige 300 sager og har vurderet kommunernes indsats over for barnet eller den unge, herunder om kommunerne har sat hurtigt, konsekvent og tilstrækkeligt ind, når børn eller unge har begået kriminalitet. Hvis Ankestyrelsen har vurderet, at kommunerne i de konkrete sager ikke har foretaget eller truffet de fornødne sagsbehandlingsskridt eller afgørelser i overensstemmelse med barnets eller den unges bedste, har Ankestyrelsen haft mulighed for at behandle sagen efter servicelovens § 65.

Med udgangspunkt i stikprøverne har Ankestyrelsen i 2011-2013 årligt udarbejdet en rapport, som viser kommunernes indsats over for børn og unge, der har været mistænkt for at begå kriminalitet.¹

Denne rapport giver et samlet overblik over de gennemførte undersøgelser med fokus på undersøgelsesmetoden, regler på området, karakteristika i de undersøgte sager og undersøgelsesernes vigtigste resultater.

Derudover indeholder rapporten Ankestyrelsens anbefalinger til kommunerne og en gennemgang af nye regler og initiativer, der har betydning for kommunernes indsats over for kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge samt en beskrivelse af Ankestyrelsens videre opgaver på området.

¹ Ankestyrelsens undersøgelse af kommunernes indsats på området for unge kriminelle, maj 2012, januar 2013 og marts 2014

2 Undersøgelsesmetode

2.1 Politiets oplysninger til Ankestyrelsen

Forud for Ankestyrelsens undersøgelser af kommunernes indsats på området for unge kriminelle aftalte Socialministeriet og Justitsministeriet en model, hvor Rigspolitiet i den treårige periode hver den 15. i måneden sendte en liste til Ankestyrelsen med orientering om 25 tilfældigt udvalgte børn og unge, som var mistænkt for at have begået voldskriminalitet, anden alvorlig kriminalitet eller gentagen kriminalitet.

Den første liste blev modtaget i Ankestyrelsen den 15. august 2010 og omhandlende børn og unge mistænkt for at have begået kriminalitet i perioden 1. juli 2010 til 31. juli 2010. Den sidste liste blev modtaget i Ankestyrelsen den 15. juli 2013 og omhandlede børn og unge mistænkt for at have begået kriminalitet i perioden 1. juni 2013 til 30. juni 2013.

De årlige 300 sager til Ankestyrelsen udtog politiet fra lister, som politiet ugentligt sendte og fortsat sender til hver enkelt kommune om børn og unge, der i den forudgående uge er mistænkt for at have begået voldskriminalitet, anden alvorlig kriminalitet og/eller gentagen kriminalitet. De ugentlige lister fra politiet giver kommunerne mulighed for bedre struktur og overblik over sager om kriminelle børn og unge og mulighed for at handle hurtigt.

For at sikre geografisk spredning var der med Rigspolitiet aftalt en forholdsmæssig fordeling af underretninger på landets politikredse.

Orienteringslisten til Ankestyrelsen indeholdte alene oplysninger, som gjorde det muligt for kommunerne at identificere sagen. Orienteringen indeholdte barnets eller den unges cpr.nr., politiets journalnummer, politikreds, kommunenavn, dato for underretning til kommunen og en kort benævnelse af kriminaliteten.

2.2 Definition af kriminalitetsbegreber

Politiet har skullet udvælge underretninger, hvor barnet eller den unge var mistænkt for at begå voldskriminalitet, anden alvorlig kriminalitet eller gentagen kriminalitet. Der har ikke været entydige definitioner på de tre kategorier af kriminalitet. Socialministeriet har fastsat følgende retningslinjer til politiet om kriterier for udvælgelse af sager:

Voldskriminalitet omfatter alle former for kriminalitet, hvori vold er involveret.

Med *anden alvorlig kriminalitet* menes voldtægt, røveri, indbrud, omfattende tyveri, herunder tyveri fra automater, bokse, boliger og institutioner samt grovere former for hærværk. Der er ikke tale om en udtømmende opremsning.

Med *gentagen kriminalitet* menes, at barnet eller den unge gentagne gange har begået

kriminalitet, uanset kriminalitetens art. Det kan for eksempel være mindre former for hærværk, herunder graffiti, mindre omfattende tyveri, herunder butikstyveri af en vare af en vis værdi og brugstyveri af for eksempel knallert eller bil. Kravet er blot, at handlingen er i strid med straffeloven, lov om euforiserende stoffer eller anden relevant lovgivning.

Baggrunden for også at inddrage gentagen kriminalitet, selvom den enkelte forseelse måske har været af mindre alvorlig karakter, er, at gentagen kriminalitet kan indikere, at barnet eller den unge er på vej ud i mere alvorlig kriminalitet, og at der bør gribes ind for at forebygge dette.

2.3 Ankestyrelsens sagsbehandling

I Ankestyrelsen blev der først oprettet en sag og indhentet sagsakter fra de relevante kommuner 2 måneder efter, at Ankestyrelsen havde modtaget listen fra politiet med orientering om 25 tilfældigt udvalgte børn og unge. Dette gav kommunerne tid til at reagere på underretningen fra politiet, inden Ankestyrelsens anmodning til kommunen om sagsakter.

Ankestyrelsen sendte - før akterne blev indhentet fra kommunerne - et brev til forældremyndighedsindehaver og den unge, der var fyldt 15 år (for sager oprettet før den 1. januar 2011) og unge, der var fyldt 12 år (for sager oprettet efter den 1. januar 2011). Parterne blev herved informeret om orienteringen fra politiet, om Ankestyrelsens kompetence efter servicelovens § 65, og om at sagen ville indgå anonymt i Ankestyrelsens årlige rapport. Forældremyndighedsindehaver(e) blev samtidig bedt om at give samtykke til, at Ankestyrelsen indhentede sagsakter i kommunen. Sagsakterne indhentes dog uanset forældrenes samtykke, jf. retssikkerhedslovens § 11 c.

Inden for 8 uger efter oprettelsen af sagen besluttede Ankestyrelsen på baggrund af de akter, som kommunen havde sendt, om sagen skulle mødebehandles i Ankestyrelsen. Sager oprettet efter den 1. januar 2011 blev som led i denne stillingtagen tillige vurderet af en børnesagkyndig psykolog.

Efter Ankestyrelsens afslutning af den enkelte sag blev forskellige oplysninger registreret i et måleskema, der dannede grundlag for hver af de årlige rapporter.

3 Regler om indsatsen over for kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge

3.1 Kriminalitetshandleplaner og foreløbige handleplaner

I tilfælde hvor børn og unge under 18 år har begået voldskriminalitet eller anden form for alvorlig kriminalitet, skal kommunen udarbejde en plan for den indsats, der kan modvirke yderligere kriminalitet og yde den nødvendige støtte til barnet eller den unge (kriminalitetshandleplan). Dette fremgår af servicelovens § 57 c, stk. 1.

Formålet med bestemmelsen er at sikre, at der iværksættes en planlagt og kontrolleret indsats med henblik på at forpligte barnet eller den unge, forældrene og forvaltningen i et gensidigt samarbejde om at få barnet eller den unge på rette vej, allerede når barnet eller den unge kommer ud i kriminalitet.

Kommunerne skal desuden udarbejde en foreløbig handleplan senest 7 dage efter, at kommunen har modtaget dokumentation fra politiet om den begåede kriminalitet. Dette fremgår af servicelovens § 57 c, stk. 2. Formålet med denne bestemmelse er at sikre den tidlige og hurtige indsats.

3.1.1 Vurdering af kriminaliteten

Ved bedømmelsen af, hvorvidt der skal udarbejdes en kriminalitetshandleplan og en foreløbig handleplan, skal der i første omgang foretages en vurdering af, hvorvidt kriminaliteten er omfattet af servicelovens § 57 c.

Der er ved udarbejdelsen af kriminalitetshandleplanen og den foreløbig handleplan ikke krav om, at barnet eller den unge er dømt, eller at det på anden måde er bevist, at barnet eller den unge har begået voldskriminalitet eller anden form for kriminalitet. I de tilfælde, hvor kriminaliteten ikke er bevist, skal kommunen lægge politiets underretning om formodet kriminalitet til grund og handle ud fra denne.

3.1.2 Dokumentation fra politiet

Politiet underretter de sociale myndigheder (kommunen) om sager, hvor børn og unge mistænkes eller sigtes for kriminelle forhold. Dette foregår i praksis blandt andet ved at politiet ugentligt sender kommunen en liste over disse sager med angivelse af det kriminelle forhold. Det er ud fra disse lister, at politiet har trukket de 300 sager om året, som Ankestyrelsen har gennemgået.

Fristen på 7 dage til at udfærdige en foreløbig handleplan løber fra kommunen modtager listen fra politiet (hvis kommunen ikke allerede tidligere har modtaget underretning om

det kriminelle forhold, for eksempel i forbindelse med en afhøring af barnet eller den unge). Fristen gælder også i sager om børn og unge, som ikke er kendt af kommunen i forvejen.

3.1.3 Indholdet af kriminalitetshandleplanen og den foreløbige handleplan

Kriminalitetshandleplanen

Kriminalitetshandleplanen skal angive formålet med indsatsen samt hvilken indsats, der er nødvendig for at opnå formålet. Planen skal også angive indsatsens forventede varighed, særlige forhold om barnet eller den unge, herunder behandling, uddannelse mv., og bygge på retningslinjerne i servicelovens § 140, stk. 3. Handleplanen udarbejdes i samarbejde med barnet eller den unge og dennes familie.

I de tilfælde, hvor der er lagt en plan for indsatsen mod kriminalitet ud fra andre bestemmelser, herunder handleplaner efter servicelovens § 140, skal der ikke udarbejdes en ny selvstændig handleplan i forbindelse med kriminaliteten. Dog kan der være grundlag for at overveje en revision af den tidligere udarbejdede handleplan i forhold til oplysningerne fra politiet om den begåede kriminalitet.

Hvis det vurderes, at barnet eller den unge har behov for støtte efter servicelovens § 52, kan forpligtelsen til at udarbejde en foreløbig handleplan og kriminalitetshandleplan ikke erstatte kommunens forpligtelse til at udarbejde en børnefaglig undersøgelse efter servicelovens § 50 og eventuelt en handleplan efter servicelovens § 140.

Den foreløbige handleplan

I den foreløbige handleplan skal kommunen tage stilling til, hvad der her og nu skal gøres for at hindre, at barnet eller den unge begår ny kriminalitet. Dette kan for eksempel omfatte, at der straks indkaldes til et møde med forældrene og barnet eller den unge, hvor det drøftes, hvad der kan gøres for at forebygge yderligere kriminalitet, herunder muligheden for tilknytning af en kontaktperson, familiebehandling, tilknytning til kriminalitetsforebyggende projekter eller eventuelt anbringelse uden for hjemmet. Der er ikke formkrav eller indholdsmæssige krav til den foreløbige handleplan.

3.2 Tilbud om udslusning

Kommunen skal i forbindelse med løsladelse af unge under 18 år, der har afsonet frihedsstraf, været varetægtsfængslet eller anbragt i varetægtssurrogat, give et tilbud om udslusning. Dette fremgår af servicelovens § 57 c, stk. 3. Udslusning skal som minimum have et omfang svarende til en fast kontaktperson, men kan også bestå i eksempelvis en mentor, et gruppeforløb eller andet, der kan lette den unges overgang til et selvstændigt voksenliv. Der kan også være tale om anbringelse uden for hjemmet.

Bestemmelsen er en del af det lovforslag, der trådte i kraft den 1. juli 2010 om styrkelsen af indsatsen over for kriminelle unge. Formålet med indsatsen er at undgå, at de



pågældende unge falder tilbage i den kriminelle løbebane, finder tilbage til et negativt miljø eller på anden vis kommer ind i en negativ udvikling efter løsladelsen.

Tilbuddet om udslusning skal så vidt muligt etableres inden løsladelsen, så den unge ikke står uden relevant støtte på tidspunktet for løsladelsen, og skal have en varighed på mindst 6 måneder efter løsladelsen.

Det er ikke en forudsætning for tilbuddet om udslusning, at kommunen har udarbejdet en børnefaglig undersøgelse eller en handleplan efter servicelovens § 140, stk. 1. Tilbuddet bør dog indgå som led i kriminalitetshandleplanen, som kommunerne har pligt til at udarbejde efter servicelovens § 57 c, stk. 1, jf. ovenfor.

4 Undersøgelseernes resultater

Ankestyrelsen har i de tre undersøgelser vurderet i alt 863 sager om børn og unge, der mistænkes for at have begået voldskriminalitet, anden alvorlig kriminalitet eller gentagen kriminalitet.

Vurderingen har bestået i to dele og har bygget på de oplysninger, som Ankestyrelsen har modtaget fra kommunerne. Ankestyrelsen har således i den konkrete sag først vurderet, om kommunen har truffet de fornødne beslutninger og gør tilstrækkeligt for barnet eller den unge. Som led heri er sager oprettet efter den 1. januar 2011 blevet vurderet af en børnesagkyndig psykolog. Dernæst har Ankestyrelsen vurderet, om kommunen har sat hurtigt, konsekvent og tilstrækkeligt ind, når barnet eller den unge er mistænkt for at have begået kriminalitet. Den sidste del af vurderingen er blandt andet foregået ved registrering af forskellige faktuelle oplysninger i sagen samt vurdering af, hvorvidt de særlige lovregler, der omhandler børn og unge, der mistænkes for kriminalitet, er overholdt.

Der har ved målingen af sagerne været fokus på kriminalitetens art, oplysninger om barnet eller den unge og dennes familie, herunder kommunens tidligere kendskab til familien, samt reglerne om foreløbige handleplaner, kriminalitetshandleplaner og tilbud om udslusning.

4.1 Karakteristik af barnet eller den unge og kriminaliteten

Undersøgelserne viser, at der er visse fælles karakteristika ved flere af de børn og unge, som har begået eller mistænkes for at have begået kriminalitet.

”Den typiske unge kriminelle” er således karakteriseret ved at være:

- en dreng
- 16-17 år
- kendt af kommunen i forvejen på grund af tidligere kriminalitet, tidligere underretninger eller andre sociale problemer
- har ofte skole- og/eller misbrugsproblemer

Derudover har kommunen også i mange tilfælde kendskab til den unges familie på grund af eksempelvis sociale problemer.

Ud af de målte sager vedrører de 733 sager drenge, hvilket svarer til 85 procent af alle sager, mens der i 523 af sagerne er tale om unge på 16-17 år, hvilket svarer til 61 procent.

Den kriminalitet, som børnene eller de unge er mistænkt for at have begået, spænder fra mindre alvorlige forhold som for eksempel et enkeltstående butikstyveri for et lille beløb til meget alvorlig kriminalitet som for eksempel grov vold, røveri og voldtægt. Den kriminalitet, som efter reglerne med sikkerhed hører til betegnelsen "voldskriminalitet og anden alvorlig kriminalitet" udgør ca. 40 procent af sagerne.

4.2 Ankestyrelsens samlede vurdering af sagerne

Ankestyrelsen har i undersøgelserne vurderet, at lovgivningen er fyldestgørende overholdt i lidt over halvdelen af sagerne. Knap halvdelen af sagerne er dermed ikke fuldt ud behandlet i overensstemmelse med reglerne.

Tablet 4.1 Ankestyrelsens vurdering af om kommunens sagsbehandling lever op til de lovmæssige krav. 2011-2013. Antal og procent

| | 2011 | | 2012 | | 2013 | |
|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | Antal | Procent | Antal | Procent | Antal | Procent |
| Ja | 147 | 52 | 162 | 57 | 161 | 54 |
| Nej | 136 | 48 | 120 | 43 | 136 | 46 |
| Uoplyst | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| I alt | 284 | 100 | 282 | 100 | 297 | 100 |

I alle tre undersøgelser er de hyppigste årsager til, at afgørelserne vurderes ikke at være i overensstemmelse med lovgivningen:

- at reglerne om udarbejdelse af en foreløbig handleplan ikke er overholdt, herunder at 7-dages fristen ikke er overholdt
- at reglerne om udarbejdelse af en kriminalitetshandleplan ikke er overholdt
- at kommunen burde have iværksat foranstaltninger tidligere
- at kommunen burde have reageret på tidligere underretninger

Tabel 4.2 Årsager til, at regler og praksis ikke anses for overholdt. 2011-2013. Antal og procent

| | 2011 | | 2012 | | 2013 | |
|--|------------|----------|------------|----------|------------|----------|
| | Antal | Procent | Antal | Procent | Antal | Procent |
| Der burde have været udarbejdet en foreløbig handleplan | 104 | 76 | 73 | 61 | 79 | 58 |
| Der burde have været udarbejdet en kriminalitetshandleplan | 91 | 67 | 80 | 67 | 59 | 43 |
| Kommunen burde have iværksat foranstaltninger tidligere | 23 | 17 | 22 | 18 | 13 | 10 |
| Kommunen burde have reageret på tidligere underretninger | 22 | 16 | 13 | 11 | 9 | 7 |
| Kommunen burde have iværksat en anden foranstaltning | 7 | 5 | 7 | 6 | 3 | 2 |
| Der burde have været udarbejdet en plan om udslusning efter § 57 c, stk. 3 | 2 | 1 | 4 | 3 | 4 | 3 |
| Andet | 35 | 26 | 30 | 25 | 50 | 37 |
| I alt | 136 | - | 120 | - | 136 | - |

Note: Tabellen summerer ikke til 100 procent, da der kan være flere årsager til, at kommunen ikke har handlet i overensstemmelse med lovgivningen.

"Andet" i ovenstående tabel omfatter fortrinsvis, at det er vurderet, at kommunen burde have iværksat en børnefaglig undersøgelse efter servicelovens § 50 eller burde have suppleret en tidligere undersøgelse, at fristen på 7 dage til at lave en foreløbig handleplan ikke er overholdt, at kommunen burde have reageret på underretningen fra politiet, eller at indehaveren af forældremyndigheden ikke er inddraget i forbindelse med underretningen.

Mødebehandlede sager

I hver enkelt sag har Ankestyrelsen vurderet, hvorvidt kommunen gør tilstrækkeligt for barnet eller den unge. I de sager, hvor Ankestyrelsen vurderer, at kommunen ikke gør tilstrækkeligt, kan Ankestyrelsen mødebehandle sagen. Ankestyrelsen har i løbet af den treårige periode mødebehandlet i alt 42 af de undersøgte sager.

Antallet af sager, som Ankestyrelsen har besluttet at mødebehandle er større end det antal, som rent faktisk endte med at blive mødebehandlet. Dette skyldes, at der i nogle

tilfælde er sket en udvikling i sagen, efter Ankestyrelsen har oplyst kommunen, forældremyndighedsindehaver og barnet eller den unge om, at sagen vil blive mødebehandlet.

På baggrund af nye oplysninger har det derfor i nogle sager været overflødigt at behandle sagen på et møde i Ankestyrelsen, hvorfor mødet i de pågældende sager er blevet aflyst.

4.2.1 Foreløbige handleplaner

Undersøgelserne viser, at der i en stor del af de sager, hvor det er vurderet, at lovgivningen ikke er overholdt, burde have været udarbejdet en foreløbig handleplan. Der har dog for hver undersøgelse været tale om et fald i andelen af disse sager.

Udarbejdelse af en foreløbig handleplan skal sikre en tidlig og hurtig indsats i de sager, hvor der er tale om voldskriminalitet eller anden alvorlig kriminalitet.

Modtager kommunen en underretning, om at et barn eller en ung er mistænkt for at have begået kriminalitet, skal kommunen vurdere, om der er tale om voldskriminalitet eller anden alvorlig kriminalitet.

Hvis kriminaliteten er omfattet af de særlige regler om en tidlig og hurtig indsats, skal kommunen inden for 7-dages fristen overveje og tage stilling til, hvad der her og nu skal gøres for at hindre, at barnet eller den unge begår ny kriminalitet. Da der ikke er opstillet formkrav til den foreløbige handleplan, vil det være tilstrækkeligt, at det fremgår for eksempel af journalen eller lignende, hvad der gøres her og nu. Ved indkaldelse af barnet eller den unge og forældremyndighedsindehaver til en samtale er det dog en forudsætning, at kommunen følger op på indkaldelsen, herunder eventuelt følger op på og nærmere undersøger andre konkrete omstændigheder i sagen.

4.2.2 Kriminalitetshandleplaner

En anden udfordring i de undersøgte sager har været, at der ofte ikke er udarbejdet en kriminalitetshandleplan, selvom der burde.

Udarbejdelse af kriminalitetshandleplanen skal sikre, at der iværksættes en planlagt og kontrolleret indsats over for barnet eller den unge, der er mistænkt for at have begået voldskriminalitet eller anden alvorlig kriminalitet. Samarbejdet med barnet eller den unge og dennes familie er vigtigt.

Der er heller ikke ved kriminalitetshandleplanen opstillet egentlig formkrav, men kriminalitetshandleplanen skal angive formålet med indsatsen samt hvilken indsats, der er nødvendig for at opnå formålet. Planen skal bygge på retningslinjerne i servicelovens § 140 om handleplaner. Der er desuden ikke fastsat en tidsfrist for, hvornår kriminalitetshandleplanen skal være udarbejdet.

Foreligger der allerede en handleplan efter servicelovens § 140 i forbindelse med foranstaltninger om for eksempel kontaktperson eller anbringelse uden for hjemmet, skal der ikke nødvendigvis udarbejdes en kriminalitetshandleplan, men det er vigtigt, at den foreliggende handleplan forholder sig til indsatsen mod kriminalitet.

4.2.3 Tidligere indsats

Ankestyrelsen har desuden i en del sager i alle tre undersøgelser vurderet, at kommunen burde have reageret på tidligere underretninger eller burde have iværksat foranstaltninger tidligere.

Disse sager omhandler børn eller unge, der i de fleste tilfælde har de fælles karakteristika, der er omtalt ovenfor ("Den typiske unge kriminelle"). Derudover har disse børn eller unge ofte forskellige og komplicerede problemstillinger samt langvarige forløb i kommunen. I mange tilfælde er barnets eller den unges kriminalitet et udslag af andre problemer hos barnet eller den unge og i familien.

Disse sager med komplicerede problemstillinger og langvarige forløb stiller særligt store krav til sagsbehandlingen, herunder overblik i sagen, og kræver ekstra fokus på afdækning af barnets eller den unges og familiens samlede problemer og vurdering af, om iværksatte foranstaltninger er tilstrækkelige.

I den forbindelse bemærkes, at undersøgelserne viser, at kommunerne i de undersøgte sager trods visse sagers tyngde og kompleksitet ikke har anvendt muligheden for vejledende rådgivning fra VISO. VISOs rådgivningsforpligtelse blev den 1. juli 2010 udvidet til i en treårig periode også at omfatte vejledende rådgivning til kommuner om indsatser til at forebygge kriminalitet blandt børn og unge generelt og i forhold til enkeltsager.

I de sager, som Ankestyrelsen har besluttet at behandle på et ankemøde, indgår også sager, hvor det er vurderet, at kommunen burde have reageret tidligere i sagsforløbet med relevant og tilstrækkelig støtte.

4.2.4 Tilbud om udslusning

Ankestyrelsens undersøgelser viser desuden, at 76 unge ud af de 863 målte sager, svarende til 9 procent, har været varetægtsfængslet, anbragt i varetægtssurrogat eller har afsonet. I disse sager har den unge i 14 tilfælde fået et tilbud om udslusning.

Der er en del sager, hvor det ikke har været relevant at give tilbud om udslusning. Dette kan eksempelvis skyldes, at varetægtsfængslingen fortsætter direkte over i en ungdoms-sanktion, eller at den unge forud for varetægtsfængslingen er anbragt uden for hjemmet, og at denne anbringelse skal fortsætte efter løsladelse. Der er desuden sager, hvor den unge på tidspunktet for Ankestyrelsens behandling af sagen fortsat har været varetægtsfængslet, hvorfor der ikke nødvendigvis på dette tidspunkt er givet tilbud om udslusning.

4.3 Udfordringer ved reglerne

Ankestyrelsen er i forbindelse med undersøgelserne blevet opmærksom på, at reglerne på området medfører visse udfordringer i sagsbehandlingen.

For det første er vurderingen og afgrænsningen af begrebet "anden alvorlig kriminalitet" vanskelig, idet afgrænsningen i mange tilfælde afhænger af en konkret vurdering af omstændighederne ved det kriminelle forhold og barnet eller den unge. En sådan vurdering forudsætter i de fleste sager, at der foreligger en beskrivelse af den kriminalitet, som barnet eller den unge er mistænkt for. I nogle tilfælde vil kommunens vurdering af kriminaliteten medføre, at kommunen ikke opfatter den kriminalitet, som politiet underretter om via blandt andet de ugentlige lister, som alvorlig.

For at bidrage til afgrænsningen af begrebet "anden alvorlig kriminalitet" har Ankestyrelsen i undersøgelserne beskrevet en lang række konkrete situationer, hvor børn eller unge er mistænkt for at have begået et kriminelt forhold.

Efter Ankestyrelsens opfattelse kan gentagen kriminalitet ud fra en konkret vurdering også udløse et krav om udarbejdelse af en foreløbig handleplan og kriminalitetshandleplan. Dette gælder, selvom den konkrete kriminalitet ikke kan betragtes som "anden alvorlig kriminalitet", idet aktuelle og tidligere kriminalitet og karakteren heraf samlet set må anses for at være alvorlig.

En anden udfordring er, at det er vanskeligt at afgrænse, hvad der udgør en foreløbig handleplan, idet der i servicelovens § 57 c, stk. 2, eller i vejledningen om særlig støtte ikke er opstillet formkrav eller indholdsmæssige krav til en sådan.

Ankestyrelsen har i undersøgelserne beskrevet, hvornår der efter Ankestyrelsens opfattelse foreligger en foreløbig handleplan. Ved denne vurdering har Ankestyrelsen ikke alene fokuseret på, om der foreligger en akt eller lignende, som af kommunen er betegnet som en foreløbig handleplan. Ankestyrelsen har tillige vurderet, hvorvidt der i sagen indholdsmæssigt er taget stilling til, hvad der som følge af den aktuelle kriminalitet skal gøres her og nu for at hindre, at barnet eller den unge begår ny kriminalitet.

4.4 anbefalinger og opfølgning

På baggrund af Ankestyrelsens vurderinger af sagerne i de tre undersøgelser er der grundlag for at komme med følgende anbefalinger til kommunerne ved behandlingen af sager om kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge:

Anbefalinger

Ankestyrelsen anbefaler, at:

- kommunerne afdækker barnets eller den unges og familiens samlede vanskeligheder og behov
- kommunerne handler hurtigt og iværksætter de nødvendige foranstaltninger (tidlig indsats)
- kommunerne løbende vurderer barnets eller den unges og familiens behov og om de iværksatte foranstaltninger er tilstrækkelige
- kommunerne inddrager barnet eller den unge og dennes netværk i sagsforløbet
- kommunerne er opmærksomme på reglerne vedrørende tilbud om udslusning til unge under 18 år, der har afsonet frihedsstraf, været varetægtsfængslet eller været anbragt i varetægtssurrogat
- kommunerne er opmærksomme på muligheden for at få rådgivning fra VISO om indsatser til at forebygge kriminalitet blandt børn og unge

Opfølgning

Ankestyrelsen vil i maj 2014 i samarbejde med Socialstyrelsen og VISO holde tre temadage med deltagelse af kommunale sagsbehandlere og faglige ledere, hvor blandt andet resultaterne af de tre rapporter og opsamlingsrapporten vil blive præsenteret og drøftet. Derudover vil Socialstyrelsen og VISO orientere om deres initiativer på det kriminalpræventive område.

5 Nye regler og de fremadrettede planer

Siden den 1. juli 2010, hvor Ankestyrelsen begyndte at følge kommunernes indsats på området for unge kriminelle, er der vedtaget nye regler samt taget initiativer, som har sammenhæng med og afsmittende effekt på reglerne om de kriminelle børn og unge. Det er desuden besluttet, at Ankestyrelsens opgave med at gennemgå kommunernes indsats på området for unge kriminelle skal fortsætte indtil videre frem til den 30. juni 2016.

5.1 Registrering og vurdering af underretninger inden for 24 timer

Folketinget har som led i overgrebspakken vedtaget nye regler om rettidig og systematisk håndtering af underretninger. Disse regler trådte i kraft den 1. oktober 2013 og forpligter kommunerne til dels at registrere modtagne underretninger samt hurtigst muligt og senest inden for 24 timer efter modtagelsen af en underretning at vurdere, om der er behov for at iværksætte akutte foranstaltninger. Reglerne fremgår af servicelovens § 155, stk. 1 og 2.

En del af baggrunden for lovændringen er blandt andet, at kravet om udarbejdelse af en foreløbig handleplan inden for 7 dage efter kommunen får kendskab til, at et barn eller en ung har begået kriminalitet, er svær for kommunerne at leve op til. Dette har Ankestyrelsens tre undersøgelser af kommunernes indsats på området for unge kriminelle vist. Tilsvarende har disse undersøgelser – og andre af Ankestyrelsens undersøgelser, eksempelvis undersøgelsen om "Inddragelse af børn og forældre i sager om frivillige foranstaltninger fra 2011 samt Ankestyrelsens kuglegravning af 10 sager om misbrug og omsorgssvigt fra marts 2012 – vist, at der i nogle tilfælde ikke bliver reageret rettidigt eller fulgt tilstrækkeligt op på en underretning.

Formålet med de nye regler er at sikre en hurtig vurdering af, om der er behov for en akut indsats, at sikre at alle oplysningerne fremgår af sagen, og at understøtte tilrettelæggelsen af indsatsen og følge udviklingen.

Med bestemmelserne er der således indført krav til kommunernes håndtering af underretninger.

Selvom bestemmelserne primært er vedtaget med baggrund i sager om overgreb, vil de også have indflydelse på politiets orienteringer til kommunerne om børn og unge, som er mistænkt for at have begået kriminalitet, da bestemmelserne vedrører alle underretninger.

5.2 Netværkssamråd

Som en del af satspuljeaftalen for 2014-17 blev der taget initiativ til "Ny indsats mod asocial adfærd – Ansvar og Konsekvens". Som en del af aftalen indgår, at der fremsættes lovforslag om netværkssamråd i sager om "alvorlig kriminalitet" begået af unge under 18 år. Lovforslaget forventes at blive fremsat i marts 2014.

En indførelse af netværkssamråd er i tråd med resultaterne i Ankestyrelsens undersøgelser af kommunernes indsats på området for unge kriminelle fra 2012 og 2013, som viser, at de nuværende regler om foreløbige handleplaner og kriminalitetshandleplaner i praksis ikke sikrer en målrettet indsats overfor de børn og unge, der har begået kriminalitet. Dette billede går igen i den tredje og sidste af Ankestyrelsens undersøgelser af kommunernes indsats på området for unge kriminelle offentliggjort i marts 2014.

5.3 Ankestyrelsens kommende undersøgelser af kommunernes indsats over for kriminelle unge

Det hidtidige projekt i Ankestyrelsen om at undersøge kommunernes indsats over for børn og unge, der mistænkes for eller har begået voldskriminalitet, anden alvorlig kriminalitet eller gentagen kriminalitet løb fra den 1. juli 2010 til den 30. juni 2013.

I februar 2013 blev der fremsat et lovforslag om blandt andet en forlængelse af ordningen for en ny treårig periode frem til den 30. juni 2016. Lovforlaget blev vedtaget og trådte i kraft den 1. juli 2013.

Som baggrund for dette lovforslag er der i lovbemærkningerne henvist til resultatet af den første af Ankestyrelsens undersøgelser af kommunernes indsats på området for unge kriminelle, som viser, at kommunerne i mange af de undersøgte sager har problemer med at overholde lovgivningen på området. Det fremgår af lovbemærkningerne, at der derfor fortsat er behov for at sætte særligt fokus på kommunernes indsats over for kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge.

Formålet med forlængelse af ordningen er at sikre, at den aktuelle og relevante viden om indsatsen over for kriminelle og kriminalitetstruede børn og unge fortsat vil være tilgængelig for kommunerne.

Med loven blev der også vedtaget en forlængelse af VISO's adgang til at yde gratis vejledende rådgivning til kommuner om indsatser til at forebygge kriminalitet blandt børn og unge generelt og i forhold til enkeltsager samt kravet om en sammenhængende indsats over for ungdomskriminalitet. Disse bestemmelser er der kort redegjort for i de to første af Ankestyrelsens undersøgelser af kommunernes indsats på området for unge kriminelle fra 2012 og 2013.

I forhold til den første treårige periode giver den nye ordning mulighed for en større grad af fleksibilitet i forhold til tilrettelæggelsen af Ankestyrelsens kvalitetssikring og kontrol med kommunernes indsats. Det har med bestemmelsen været hensigten, at give Anke-



styrelsen mulighed for at tilpasse og indrette undersøgelsen, så der kan fokuseres på konkrete eller afgrænsede forhold, eksempelvis forhold der særligt volder kommunerne problemer eller på anden vis kræver særlig opmærksomhed. Ankestyrelsen vil fortsat gennemgå et antal konkrete sager om børn eller unge, som har begået eller er mistænkt for at have begået voldskriminalitet, anden alvorlig kriminalitet eller gentagen kriminalitet.

Den vedtagne lov blev fulgt op i forbindelse med forhandlingerne om satspuljen for 2014-17, hvor der blev afsat midler til at finansiere forlængelsen af de kriminalpræventive indsatser i Ankestyrelsen, VISO og kommunerne.