

Ungdomssanktionen på vej forarbejdet og fase 1

***Signe Andrén Thomsen, Mette Lise Sørensen og
Lene Kofoed Rasmussen***

***Børn og familier
Arbejdsrapport 11:2003***

***Socialforskningsinstituttet
The Danish National Institute of Social Research***

Ungdomssanktionen på vej forarbejdet og fase 1

***Signe Andrén Thomsen, Mette Lise Sørensen og
Lene Kofoed Rasmussen***

***Børn og familier
Arbejdsrapport 11:2003***

Socialforskningsinstituttets arbejdsrapporter indeholder foreløbige resultater af undersøgelser og forarbejder til artikler eller rapporter. Arbejdsrapporter udgives i et begrænset oplag som grundlag for en faglig diskussion, der indgår som led i forskningsprocessen. Læseren bør derfor være opmærksom på, at resultater og fortolkninger i den færdige rapport eller artikel vil kunne afvige fra arbejdsrapporten. Arbejdsrapporter er ikke omfattet af de procedurer for kvalitetssikring og redigering, som gælder for instituttets forskningsrapporter.

Indhold

Indledning	2
Kapitel 1	3
Forarbejdet til og lovgrundlag for ungdomssanktionen	
Kapitel 2	16
Ungdomssanktionens fase 1 set fra de sikre institutioner	
Kapitel 3	33
Hvordan kan ungdomssanktionen evalueres?	
Litteratur	36
Bilag	37

Indledning

Den 1. juli 2001 trådte et nyt regelsæt i kraft til bekæmpelse af ungdomskriminalitet, den såkaldte ungdomssanktion. Ungdomssanktionen er et alternativ til afsoning for unge mellem 15-17 år, som har begået grov personfarlig kriminalitet og former sig som et 2-årigt behandlingsforløb.

Sanktionen er blevet til efter et forarbejde udført af en ekspertgruppe nedsat af regeringen. Ekspertgruppen blev nedsat dels for at imødekomme nogle kommuner, andre myndigheder og enkeltstående praktikeres efterlysning af nye redskaber i arbejdet med unge, der begår gentagen kriminalitet, dels som en umiddelbar reaktion på konkrete hændelsesforløb i efteråret 2000, hvor flere unge under 18 år begik vold og voldtægt.

Det 2-årige behandlingsforløb foregår i tre faser af forskellig varighed og i forskellige omgivelser; fase 1 i sikret regi, fase 2 i åben institution og fase 3 i ambulant regi. Formålet er at styrke indsatsen over for den hårde kerne af socialt belastede og utilpassede unge. Det skal ske ved at fremme kontinuitet og sammenhæng i foranstaltningerne, skabe et fremadrettet udviklingsforløb for den unge, medvirke til integration i et almindeligt ungdomsliv og ansvarliggøre den unge selv og dennes nære netværk, herunder familien. Det er disse kriterier, der vil ligge til grund for den samlede evaluering af ungdomssanktionen.

Dette arbejdsrapport er en midtvejsrapportering af Socialforskningsinstituttets kvalitative evaluering af ungdomssanktionen. Evalueringen genoptages i 2004 og vil blive konkluderet i sin helhed i 2005. Undersøgelsens materiale vil dels omfatte et tværgående snit, der sætter fokus på rammer og tilbud på de institutioner og andre rum, hvor ungdomssanktionen finder sted og dels omfatte et længdesnit, idet undersøgelsen vil følge 10-12 unge igennem forløbets tre faser. På nuværende tidspunkt danner det ledende personale på de sikrede institutioner rammen om ungdomssanktionens fase 1, hvorfor de er blevet interviewet. Den første interviewrunde i forløbsinterviewene med de unge er indledt – hidtil er fire unge og to sagsbehandlere blevet interviewet.

Dette arbejdsrapport er overvejende beskrivende og ikke af evaluerende og konkluderende karakter. I kapitel 1 beskrives ungdomssanktionen på baggrund af ekspertgruppens indstilling, straffelovens bekendtgørelse og vejledning desangående samt serviceloven og dennes vejledning. I kapitel 2 beskrives rammer og tilbud i sanktionens fase 1 på baggrund af interview med ledende personale fra de sikrede institutioner. Endelig angives i kapitel 3, hvilke kriterier der vil blive lagt til grund for evalueringen af ungdomssanktionen, herunder en diskussion af, hvilke af disse evalueringskriterier, der er relevante for sanktionens fase 1. Afslutningsvis tegnes nogle linjer for den fremtidige evaluering.

Kapitel 1

Forarbejdet til og lovgrundlag for ungdomssanktionen

I det følgende beskrives forarbejdet til vedtagelsen af ungdomssanktionen og sanktionens nærmere bestemmelser.

Fremstillingen bygger på følgende kilder: *"Rapport om ungdomskriminalitet – Ekspertgruppen om ungdomskriminalitet Januar 2001"*, Lovbekendtgørelsen nr. 779 af 16. september 2002: *Bekendtgørelse af straffeloven* samt Lovforslag nr. L 210, fremsat d. 28. marts 2001: *Forslag til lov om ændring af straffeloven og lov om social service (Ungdomskriminalitet)*¹. Derudover er Lovbekendtgørelsen nr. 755 af 9. september 2002: *Bekendtgørelse af lov om social service (Serviceloven)* samt dennes vejledning nr. 4 af 16. januar 2002: *Vejledning om særlig støtte til børn og unge (Lov om social service)* inddraget i teksten.

1.1. Baggrund for udarbejdelsen af ungdomssanktionen

Regeringen nedsatte d. 27. oktober 2000 en ekspertgruppe², hvis hensigt var at komme med et forslag til indgreb over for problemet: *"at børn og unge i stigende omfang begår alvorlig, personfarlig kriminalitet"* (Rapport om Ungdomskriminalitet, 2001:7)³.

¹ Når der i den følgende tekst henvises til dette lovforslag, gøres det under betegnelsen: Lovforslaget om ungdomssanktionen.

² Se bilag 1 for ekspertgruppens sammensætning.

³ Ekspertgruppen havde således også til opgave at undersøge, om der var behov for at komme med forslag til indgreb over for børn (defineret som personer under 15 år). I den forbindelse besluttede ekspertgruppen, at der ikke var grund til at foreslå nye regler for denne gruppe, eftersom gældende sociale lovgivning gav mulighed for at reagere over for alvorlig kriminalitet begået af børn og unge under den kriminelle lavalder. Myndighedernes indsats over for kriminalitet begået af børn under 15 år skal derfor, ifølge ekspertgruppens anbefalinger, fortsat bygge på forebyggende og sociale initiativer og ikke på straffende foranstaltninger (Rapport om Ungdomskriminalitet, 2001:150).

I første omgang havde gruppen til opgave at vurdere, hvorvidt de allerede eksisterende handle- og indgrebsmuligheder var tilstrækkelige. Denne vurdering blev foretaget ud fra en gennemgang af anbringelsesformer, lovgivning samt institutionsbesøg. På baggrund af disse forhold konkluderede gruppen, at de daværende handle- og indgrebsmuligheder i de fleste tilfælde måtte anses som værende tilstrækkelige. Samtidig pegede den dog også på, at det, selv med fuld udnyttelse af de daværende handle- og indgrebsmuligheder, ikke ville være muligt at beskytte samfundet mod ny kriminalitet samtidig med at iværksætte og gennemføre behandling, der på længere sigt kunne være med til at resocialisere den unge (Rapport om Ungdomskriminalitet, 2001:11)⁴. Udfra disse betragtninger begyndte ekspertgruppen at overveje og vurdere udformningen af en særlig ungdomssanktion.

Ekspertgruppen skulle således undersøge, hvilken foranstaltning der kunne være anvendelig i forhold til at styrke indsatsen og reaktionsmulighederne over for den hårde kerne af socialt belastede og utilpassede unge kriminelle. Regeringens kommissorium pegede i den forbindelse på, at der skulle være tale om en foranstaltning, som sikrede følgende forhold:

?? At indsatsen kommer tidligt i forløbet.

?? At den unges forældre og øvrige netværk inddrages og ansvarliggøres.

?? At der kan sættes øjeblikkeligt ind over for den unge.

?? At der er en konstant og konsekvent reaktion på den begåede kriminalitet og at denne indsats giver grundlag for en målrettet pædagogisk indsats (Rapport om Ungdomskriminalitet, 2001:7).

Derudover var der også en forventning om, at ekspertgruppen ville komme med et forslag, som kombinerede forskellige elementer af institutionsanbringelse, uddannelse, arbejde og tilsyn i et samlet faseopdelt forløb. Endvidere skulle ordningen kunne anvendes af følgende instanser: anklagemyndigheden, domstolene samt af de sociale myndigheder. Desuden skulle ekspertgruppen undersøge, hvordan det kunne sikres, at de sociale myndigheder inden for en meget kort frist kunne træffe de fornødne afgørelser vedrørende valg af foranstaltning. På baggrund af disse overvejelser var det ekspertgruppens opgave, dels eventuelt at udarbejde et nyt lovforslag, dels at fastslå, hvorvidt der var brug for yderligere institutionspladser for at

⁴ At de daværende handle- og indgrebsmuligheder ikke vurderes tilstrækkelige i forhold til at beskytte samfundet mod ny kriminalitet samtidig med at iværksætte behandling, som på længere sigt kan være med til at resocialisere den unge, skyldes, ifølge ekspertgruppen, følgende tre aspekter. *For det første* sætter almindelige strafudmålinger, jf. Straffelovens § 80, grænser for længden af straffe, der kan udmåles i anledning af lovovertrædelser. *For det andet* kan de pågældende unge i almindelighed ikke antages at være så psykisk afvigende, at foranstaltningerne efter Straffelovens § 68 el. § 69 (dom til behandling) kan komme på tale. *For det tredje* kræver ophold i sikret afdeling, at der foreligger ganske særlige omstændigheder (Rapport om Ungdomskriminalitet, 2001:114).

gennemføre en foranstaltning som ungdomssanktionen (Rapport om Ungdomskriminalitet, 2001:8).

Det var på denne baggrund, at ekspertgruppen stillede forslag om, at ungdomssanktionen blev indført som en selvstændig paragraf i Straffeloven (§ 74 a). Et mindretal i ekspertgruppen fandt det imidlertid ikke hensigtsmæssigt at indskrive ungdomssanktionen som en ny foranstaltning i Straffeloven. Dette var bl.a. ud fra den opfattelse, at man burde kende effekten af de nye initiativer i Serviceloven, der trådte i kraft pr. 1. januar 2001, før iværksættelse af yderligere foranstaltninger i form af en ungdomssanktion. Dette mindretal foreslog, at foranstaltningen, fremfor at blive indskrevet som en ungdomssanktion i Straffeloven, blev gjort til et socialt koncept, der kunne gives af retten som vilkår for en betinget dom eller besluttes af kriminalforsorgen som en afsoning i socialt regi (Rapport om Ungdomskriminalitet, 2001:140).

Der er i forhold til udformningen af ungdomssanktionen andre punkter, hvor ekspertgruppen deler sig i divergerende opfattelser. Disse uoverensstemmelser vil kort blive behandlet de pågældende steder. Nedenstående fremstilling af ungdomssanktionens udformning bygger på ekspertgruppens vurderinger, Straffelovens bestemmelser, Lovforslaget om ungdomssanktionen samt på Serviceloven.

1.2. Ungdomssanktions udformning

1.2.1. Ungdomssanktionens ikrafttrædelse

Ungdomssanktionen blev indskrevet som selvstændig paragraf i Straffeloven (§ 74 a) med ikrafttrædelse pr. 1. juli 2001. Derudover blev der foretaget tilføjelser til allerede eksisterende paragraffer dels i Straffeloven, dels i Serviceloven⁵.

1.2.2. Hvornår kan ungdomssanktionen anvendes?

Ungdomssanktionen kan, jf. Straffelovens § 74 a, stk. 1, idømmes unge mellem 15-17⁶ år, der har begået grovere personfarlig kriminalitet (fx vold, røveri og voldtægt) eller anden alvorlig kriminalitet (omfattende berigelseskriminalitet, fx brugstyveri eller hærværk). Det

⁵ For nærmere præcisering af paragraffer i Straffeloven og Serviceloven se bilag 2.

⁶ Afviklingen af ungdomssanktionen kan, ifølge Lovforslaget om ungdomssanktionen, strække sig ud over den unges 18. år, hvis den unge på tidspunktet for domsafsigelse er fyldt 16 eller 17 år, eftersom sanktionen er af to års varighed. Hvis den unge på domstidspunktet er fyldt eller kort tid efter fylder 18 år, vil det almindeligvis ikke i praksis komme på tale at idømme vedkommende en ungdomssanktion. Dette vil imidlertid afhænge af den unges modenhed. På grund af alderskriteriet er det vigtigt, at der sker en hurtig behandling af sagerne for derved at sikre, at den unge ikke bliver for gammel til at få en ungdomssanktion. Disse bestemmelser er i overensstemmelse med ekspertgruppens anbefalinger.

indgår i grovhedsvurderingen som en skærpende omstændighed, hvis kriminaliteten er begået sammen med andre, jf. Straffelovens § 80, stk. 2.

Hvad angår strafkravet, kan ungdomssanktionen benyttes i sager, hvor domstolene ellers ville have idømt en ubetinget fængselsstraf i intervallet fra 30 dage op til 1 år. Det er dog ikke udelukket at anvende sanktionen over for unge, der står til en lidt længere ubetinget fængselsstraf, fx på 1 år og 6 måneder, hvis ungdomssanktionen anses for mere formålstjenlig end almindelig fængselsstraf (Forslag til lov om ændring af straffeloven og lov om social service (Ungdomskriminalitet)).

Endvidere er det et kriterium for at anvende ungdomssanktion, at den unge skal kunne erklæres egnet til socialpædagogisk behandling. Ungdomssanktion indbefatter således, at retten, jf. Straffelovens § 74 a, stk. 1, bestemmer, at den unge skal undergive sig en struktureret, kontrolleret socialpædagogisk behandling af 2 års varighed, hvis det anses for formålstjenligt for at forebygge yderligere lovovertrædelser. Derudover kan retten give den dømte pålæg svarende til de vilkår, der kan fastsættes efter Straffelovens § 57.

Ovenstående kriterier for at idømme ungdomssanktionen følger ekspertgruppens anbefalinger. I forhold til at blive erklæret egnet/uegnet til socialpædagogisk behandling gjorde ekspertgruppen sig nogle overvejelser, og det var i den forbindelse gruppens opfattelse, at alle unge i princippet skulle kunne erklæres egnet til socialpædagogisk behandling, eftersom en erklæring om uegnethed hertil ville kunne opfattes som et signal fra samfundet om, at samfundet opgav at resocialisere den unge (Rapport om Ungdomskriminalitet, 2001:119). Denne overvejelse er blevet taget til indtægt i Lovforslaget om ungdomssanktionen, idet det fremgår heraf, at der kun helt undtagelsesvist kan blive tale om at erklære en ung for uegnet til socialpædagogisk behandling. Erklæres den unge imidlertid undtagelsesvist for uegnet til behandling inden for det sociale system i form af en ungdomssanktion, må muligheden for at idømme en almindelig fængselsstraf anvendes (Forslag til lov om ændring af straffeloven og lov om social service (Ungdomskriminalitet)).

Skulle den unge dog trods det, at vedkommende ved domsafsigelsen er blevet erklæret egnet til socialpædagogisk behandling efter afvikling af ungdomssanktionens påbegyndelse, vise sig at være uimodtagelig for behandling, er det ekspertgruppens opfattelse, at den unge som udgangspunkt *ikke* skal kunne blive 'smidt ud' af sanktionen. En ungdomssanktion skal såle-

des ikke kunne konverteres til ubetinget fængselsstraf på den baggrund⁷. I stedet bør det, ifølge ekspertgruppen, blot få den virkning, at den konkrete udmøntning af behandlingsindsatsen ændres med udgangspunkt i overvejelsen af, at ungdomssanktionen skal opfattes som en tvungen hjælpesanktion, som den unge ikke kan obstruere sig ud af (Rapport om Ungdomskriminalitet, 2001:120). Denne overvejelse er blevet taget til indtægt i Lovforslaget om ungdomssanktionen.

Sammenfattende kan siges, at ungdomssanktionen retter sig mod unge, der har begået grov kriminalitet og som har et socialpædagogisk behandlingsbehov på grund af tilpasningsproblemer i form af mangelfuld evne til at skabe normale sociale relationer samt uhensigtsmæssige og grænseoverskridende reaktionsformer. Endvidere kan ungdomssanktionen beskrives som en dom til længerevarende socialpædagogisk behandling, hvis overordnede formål er at forebygge, at den unge begår ny kriminalitet. Dette formål søges indfriet ved, at de unge, efter ekspertgruppens opfattelse, gennem ungdomssanktionen: *"rettes op ved en længerevarende socialpædagogisk påvirkning"*. Dette formodes at have effekt, fordi det socialpædagogiske behandlingsforløb rummer et element af fastholdelse. Antagelsen om, at fastholdelselementet vil være effektfuldt, bygger ekspertgruppen på de institutionsbesøg, de har foretaget, idet disse viser, at institutionerne har gode erfaringer med *'utilpassede unge'*, når de fastholdes og indgår i behandling med tæt kontakt til erfarne, engagerede medarbejdere (Rapport om Ungdomskriminalitet, 2001:116).

1.2.3 Ungdomssanktionens faser

Ungdomssanktionen er opdelt i tre faser:

Fase 1 består, ifølge Lovforslaget om ungdomssanktionen, af et indledende ophold i en sikret institution af typisk 2 måneders varighed (svarende til den normale varighed af en socialpædagogisk observation), hvis hensigt dels er at få stoppet den unges kriminelle handlinger gennem fjernelse fra lokalmiljøet, dels at tilvejebringe grundlaget for den videre socialpædagogiske behandling. Behandlingen skal gives efter en individuel tilrettelagt handlingsplan, som rummer krav til den unge om skolegang, uddannelse, arbejde, fritidsaktiviteter mv. Opholdet er, ifølge Lovforslaget om ungdomssanktionen, typisk af to måneders varighed, men

⁷ At der ikke er en konverteringsmulighed opfattes af ekspertgruppen som værende et aspekt, der i visse tilfælde kan give problemer i forhold til de unge på institutionerne (eksempelvis i form af, at umotiverede unge ødelægger andre unges behandling). Muligheden for at tilbageføre den unge fra åben til sikret afdeling (jf. afsnit 1.2.3 *Ungdomssanktionens faser*) forventes dog i et vist omfang at kunne afhjælpe eventuelle problemer. Konvertering til ubetinget fængselsstraf kan dog, som det fremgår af afsnit 1.2.6 *Begåelse af ny kriminalitet*, effektueres i tilfælde af, at den unge begår ny kriminalitet under afviklingen af ungdomssanktionen (Rapport om Ungdomskriminalitet, 2001:136).

det kan forkortes eller forlænges afhængig af den unges udvikling. Endvidere kan der i tråd hermed i dommen fastsættes en maksimal varighed, fx på ”indtil 4 måneder”. Længstetiden for den unges ophold i en sikret afdeling er, ifølge Straffelovens § 74 a, stk. 2, på 12 måneder.

Fase 2 indeholder, ifølge Lovforslaget om ungdomssanktionen, et længerevarende ophold i en almindelig døgninstitution (en ikke-sikret institution) eller et egnet opholdssted, hvor den unge yderligere skal aktiveres med undervisning eller arbejde. Opholdets varighed bør almindeligvis være på op til 12 måneder. Skulle den unge imidlertid vise en positiv udvikling, kan en hurtigere overføring af den unge til ambulant regi blive aktuel, jf. Straffelovens § 74 s, stk. 2 er den samlede længstetid for ophold i sikret afdeling og almindelig døgninstitution/egnet opholdssted på 1 år og 6 måneder. Dvs., at hvis den unge eksempelvis har opholdt sig 6 måneder på en sikret institution, må vedkommende højst indgå i et ophold af 12 måneders varighed på en almindelig døgninstitution/egnet opholdssted.

Fase 3 er, ifølge Lovforslaget om ungdomssanktionen, en ambulant udslningsfase med tilsyn af de sociale myndigheder, som afslutter ungdomssanktionens forløb. Varigheden af denne fase afhænger af varigheden af fase 1 og 2. Der er dog krav om, at de sidste 6 måneder af ungdomssanktionen skal være i ambulant regi, eftersom den samlede længstetid for ophold på sikret institution/almindelig døgninstitution/egnet opholdssted er på 1 år 6 måneder, jf. Straffelovens § 74 a, stk. 2.

Hvis den unge forinden domsafsigelsen om idømmelse af ungdomssanktionen har været væretægtsfængslet eller surrogatanbragt, trækkes denne tidsperiode ikke fra i længstetiden for den idømte ungdomssanktion (Forslag til lov om ændring af straffeloven og lov om social service (Ungdomskriminalitet)).

Som udgangspunkt er det meningen, at de ovenstående faser skal følge efter hinanden. Kommunen har dog samtidig, jf. Lovforslaget om ungdomssanktionen, mulighed for, efter bemyndigelse i dommen, at træffe beslutning om, at den unge skal tilbageføres eller forblive på en sikret afdeling, på en døgninstitution eller et opholdssted afhængig af den unges udvikling⁸. Hvis den unge eksempelvis ikke kan håndtere friheden i fase 2, kan vedkommende til-

⁸ Fordi afgørelsen træffes med hjemmel i en bemyndigelse i dommen, er det i forhold til tilbageførelse ikke nødvendigt, at de almindelige betingelser for anbringelse uden samtykke er opfyldt. Derudover er der for den unge heller ikke klageadgang gennem det sociale ankesystem. Dog er det i den forbindelse, på foranledning af ekspertgruppen, blevet besluttet, at den unge, jf. Straffelovens § 74 a, stk. 3, har ret til at få afgørelsen om overførelse indbragt for retten til prøvelse. Indbringelse af sagen for retten har imidlertid ikke opsættende virkning i forhold til afgørelse om overførelse. Ligeledes kan de sociale myndigheder, jf. Straffelovens § 74 a, stk. 3, med

bageføres til sikret institution. Kommunen kan træffe afgørelse herom, selvom det måtte indebære, at den unge kommer til at tilbringe mere tid i institutionen/opholdsstedet end oprindeligt fastsat i dommen. Dog skal den samlede længstetid på 12 måneder i sikret institution, jf. Straffelovens § 74 s, stk. 2, overholdes. Endvidere kan der, på foranledning af kommunen, ske tilbageføring fra fase 3 til 2 ligeledes inden for overholdelse af længstetiden af institutionsophold på sikret institution samt døgninstitution/egnet opholdssted på 1 år og 6 måneder⁹. Endvidere kan kommunen, jf. Lovforslaget om ungdomssanktionen, efter bemyndigelse i dommen træffe afgørelse om at lempe foranstaltningen ved at afkorte det indledende ophold i en sikret afdeling eller lade den unge overgå til den ambulante periode tidligere, end det er forudsat i dommen, hvis den unges opførsel og udvikling taler for dette¹⁰.

Kommunen har, jf. Lovforslaget til ungdomssanktionen, disse ovenstående bemyndigelser, fordi den dømte ved dommen kan pålægges dels at overholde kommunens nærmere bestemmelser om den socialpædagogiske behandling, dels at efterkomme de sociale myndigheds pålæg om opholdssted, herunder overførsel, tilbageførsel eller fortsat anbringelse på sikret afdeling eller døgninstitution/godkendt opholdssted ud over det i dommen fastsatte, men inden for de generelle længstetider.

Ovenstående faseopdeling af ungdomssanktionen følger ekspertgruppens anbefalinger.

Ekspertgruppen var ikke af den opfattelse, at det var nødvendigt at indbygge muligheden for at ophæve ungdomssanktionen eller ændre valget af den som foranstaltning ud fra følgende begrundelser:

For det første fordi ungdomssanktionen er tidsbegrænset til 2 år, og fordi den kun afsones i begrænset omfang på sikret afdeling.

For det andet ud fra den tanke, at de unges personlighedsmæssige og sociale forhold er af en sådan karakter, at der ikke kan forventes hurtige ændringer som følge af behandlingen.

hjemmel i dommen træffe afgørelse om, at den unge skal forblive i institution ud over det i dommen fastsatte tidsrum for opholdet. Afgørelsen træffes ved kendelse. Sagens indbringelse for retten har ikke opsættende virkning. Disse procedurer følger ekspertgruppens anbefalinger.

⁹ I tilfælde, hvor det skønnes nødvendigt at tilbageføre den unge trods overskridelse af længstetiderne, må beslutningen, ifølge Lovforslaget om ungdomssanktionen, bero på Servicelovens regler.

¹⁰ Forbliven i, overførsel til eller tilbageførsel til en sikret afdeling kræver dog, at det amt, hvor den sikrede afdeling er beliggende, giver tilsagn til dette. Forbliven i, overførsel eller tilbageførsel til en sikret afdeling kan ske, når det må anses for formålstjenstligt for at forebygge yderligere lovovertrædelser, fx i tilfælde, hvor der forekommer ny kriminalitet og 'springture'.

For det tredje er der allerede indbygget en grad af fleksibilitet i ungdomssanktionen på den vis, at den løbende kan tilpasses den unges udvikling eksempelvis en hurtigere overføring til åben institution/opholdssted (Rapport om Ungdomskriminalitet, 2001:132).

1.2.4 Kompetence til at idømme en ungdomssanktion

En ungdomssanktion fastsættes, jf. Straffelovens § 74 a, ved dom¹¹. Det er således retten, som i forbindelse med straffesagen, der træffer afgørelse om, hvorvidt en ung opfylder betingelserne, jf. Straffelovens § 74 a, stk. 1, for idømmelse af en ungdomssanktion frem for almindelig fængselsstraf, herunder om den unge egner sig til socialpædagogisk behandling¹². Afgørelsen træffes, ifølge Lovforslaget om ungdomssanktionen, på baggrund af de oplysninger om den unges personlige forhold, som anklagemyndigheden har indhentet fra de sociale myndigheder i den unges opholdskommune i form af den indstilling, de sociale myndigheder har udarbejdet til brug for sagens behandling. Retten træffer således afgørelsen om idømmelse af en ungdomssanktion på baggrund af de sociale myndigheders anbefalinger. Disse anbefalinger er, ifølge Lovforslaget om ungdomssanktionen, nedskrevet i den indstilling, de sociale myndigheder har udarbejdet til brug for rettens behandling af sagen¹³.

Af kommunens indstilling skal det, ifølge Lovforslaget om ungdomssanktionen, fremgå, hvorvidt den unge kan erklæres egnet til behandling. Derudover skal der være et forslag til en plan over, hvordan sanktionen kan afvikles både i form af, hvilke behandlingsmæssige tilbud den pågældende unge har behov for, de mere konkrete forhold vedrørende placering af den unge samt varigheden af de forskellige faser. Hvis den unge under sagen har været anbragt i varetægtssurrogat i sikret afdeling, og der her er gennemført en pædagogisk observation, som viser, at den pågældende ikke har behov for at være i en sikret afdeling, kan de sociale myndigheder, jf. Lovforslaget om ungdomssanktionen, vælge at lade det fremgå af deres indstilling til retten, at de ønsker ungdomssanktionen indledt på en almindelig døgninstitution¹⁴.

¹¹ Ifølge Straffelovens § 89 a, stk. 1 kan retten træffe afgørelse om, at en tidligere idømt straf, som ikke er fuldbyrdet, skal bortfalde, hvis den unge i stedet idømmes en ungdomssanktion.

¹² At den unge er idømt socialpædagogisk behandling betyder, at kommunen ikke kan ændre på varigheden af den samlede indsats eller nedsætte varigheden af institutionsopholdene, hvis dommen angiver faste rammer for disse. Normalt vil dommen dog give mulighed for, at varigheden af institutionsopholdene kan forkortes eller forlænges af kommunen inden for længstetiderne alt efter den unges adfærd og udvikling.

¹³ Under sagen kan retten, anklagemyndigheden og den unges forsvarer stille uddybende spørgsmål om indstillingen til de sociale myndigheder. Derudover er der også mulighed for at bede de sociale myndigheder udarbejde en supplerende erklæring eller udtalelse vedrørende nærmere præcisering af specifikke aspekter i indstillingen (Forslag til lov om ændring af straffeloven og lov om social service (Ungdomskriminalitet)).

¹⁴ Efter udarbejdelsen af indstillingen til domstolene har opholdskommunen mulighed for at forelægge indstillingen for den amtskommunale ekspertise, før den sendes til anklagemyndigheden (Forslag til lov om ændring af straffeloven og lov om social service (Ungdomskriminalitet)).

Derudover skal indstillingen også indeholde en handleplan for den unge. Handleplanen skal, ifølge Servicelovens vejledning, indeholde en plan for en indsats, der kan modvirke yderligere kriminalitet og yde den nødvendige støtte til den unge. Derudover bør kommunen ligeledes tage stilling til, hvilke pålæg, der må anses for formålstjenlige i forhold til den enkelte unge, eksempelvis behandling, undervisning mv.

De sociale myndigheder har, jf. Servicelovens § 58 a, stk. 2, pligt til senest 7 dage efter, at de har modtaget dokumentation fra politiet om den begåede kriminalitet at udarbejde en handleplan, der kan anvendes i indstillingen af den unge for retten. Kommunen skal, jf. Servicelovens vejledning, efter modtagelse af dokumentationen fra politiet aktivt inddrage den unge og dennes forældre i sagen, dvs. også i arbejdet med udarbejdelsen af handleplanen.

Hvis den unge allerede er kendt af kommunen, kan handleplanen, ifølge Servicelovens vejledning, ofte foreligge hurtigere end den i § 58 a, stk. 2 nævnte frist på 7 dage. Er der derimod tale om en ung, som er helt ukendt af kommunen, kan 7 dage være utilstrækkelig for kommunen i forhold til at kunne nå at udarbejde en langsigtet handleplan. I dette tilfælde er det, jf. Servicelovens vejledning, tilstrækkeligt, at kommunen udarbejder en foreløbig handleplan, som efterfølgende justeres, når den unges situation er undersøgt yderligere.

Til brug for udarbejdelsen af både indstillingen og udarbejdelsen af handleplanen, kan kommunen, ifølge Servicelovens vejledning, indhente resultaterne fra den personundersøgelse, som kriminalforsorgen udarbejder.

Retten er formelt set ikke bundet af indstillingen fra de sociale myndigheder, men det forudsættes af ekspertgruppen, at retten ikke vil dømme en ung til ungdomssanktionen, hvis de sociale myndigheder har indstillet den pågældende som værende uegnet til socialpædagogisk behandling¹⁵. Ligeledes forudsættes det, at retten vil følge indstillingens anbefalinger vedrørende de overordnede rammer, herunder hvor længe den unge skal opholde sig i sikret regi (Rapport om Ungdomskriminalitet, 2001:120).

Retten går ikke ind i det behandlingsmæssige indhold i ungdomssanktionen for den enkelte unge, men støtter sig op ad den indstilling, de sociale myndigheder har indgivet. I tråd hermed formuleres særvilkår med behandlingsmæssigt sigte, jf. Lovforslaget om ungdomssanktionen, som en bemyndigelse til tilsynsmyndigheden (dvs. kommunen). Endvidere formule-

¹⁵ Denne praksis svarer til domstolenes praksis på andre områder, hvor det ligeledes gør sig gældende, at retten anvender sagkyndiges udtalelser om de spørgsmål, som retten skal tage stilling til (Rapport om Ungdomskriminalitet, 2001:120).

res disse særvilkår ofte i generelle vendinger, således at tilsynsmyndigheden har vide beføjelser med henblik på at tilpasse vilkårene efter den dømtes aktuelle behov. Grunden til at retten ikke går ind i det behandlingsmæssige indhold skyldes, at retten som oftest ikke har de faglige forudsætninger for at gå nærmere ind i denne del. Derudover hænger det også, jf. Lovforslaget om ungdomssanktionen, sammen med, at de sociale myndigheder efterfølgende skal have mulighed for at justere de behandlingsmæssige elementer i forhold til den enkelte unges udvikling i handlingsplanen uden godkendelse fra retten. Der er således indbygget en vis grad af fleksibilitet i ungdomssanktionen, der gør det muligt løbende at tilpasse og justere handleplanen. Handleplanen skal dog fra starten være udarbejdet således, at den har et langsigtet perspektiv i form af et mål med hele perioden.

Man kan således sige, at det er retten, som fastsætter selve dommen om ungdomssanktion, mens det i praksis formodes at være de sociale myndigheder, der står for den nærmere udfyldning af rammen efter domsafsigelsen. Kommunen har derfor, jf. Lovforslaget om ungdomssanktionen, ansvaret for, inden for bemyndigelsen i dommen, at udfylde disse rammer for at sikre, at formålet med foranstaltningen opnås bedst muligt. Derudover har kommunen også ansvaret for den socialpædagogiske behandling af den unge, hvilket bl.a. indbefatter, at det er kommunen, som inden for de rammer der følger af dommen, træffer afgørelser om, på hvilken institution og evt. opholdssted den unge skal anbringes. Kommunens ansvar medfører endvidere, som fremgået af ovenstående, at det er kommunen, som, inden for bemyndigelsen i dommen, kan tilpasse handleplanen løbende uden rettens godkendelse, selvom handleplanen er en del af indstillingen til retten ved idømmelsen af sanktionen.

Når den unge er blevet idømt en ungdomssanktion, er Servicelovens regler gældende for den unge, hvilket bl.a. betyder, at Servicelovens foranstaltninger kan tilbydes sideløbende med en afsoning af ungdomssanktionen. Disse foranstaltninger (fx tilbud om beskæftigelse og uddannelse) kan, ifølge Lovforslaget om ungdomssanktionen, sættes i værk som led i arbejdet med at motivere den unge til forandring og samarbejde og påhviler kommunen i forhold til tilrettelæggelse og gennemførelse af en ungdomssanktion.

Ansvarsfordeling mellem myndigheder

Ovenstående beskrevne procedurer er i overensstemmelse med ekspertgruppens anbefalinger. Det blev dog af ekspertgruppen diskuteret, hvorvidt ansvarsfordelingen mellem de retshåndhævende myndigheder og de sociale myndigheder kunne anses for hensigtsmæssig. Retten har således i princippet mulighed for at idømme en ung en ungdomssanktion, selvom den unge af de sociale myndigheder findes uegnet til behandling inden for de rammer, de sociale

myndigheder råder over¹⁶. Dette skal sammenholdes med, at de sociale myndigheder efter rettens idømmelse af en ung til ungdomssanktionen *ikke* har mulighed for at aflevere den unge til kriminalforsorgen, hvis den unge viser sig at være fejlplaceret i form af uimodtagelighed for behandling i det sociale system. Ekspertgruppen fandt også, at det kan være problematisk, at retten har kompetencen til at fastsætte de overordnede rammer med hensyn til institutionsophold, idet dette kan medføre nogle bindinger, der ud fra rent behandlingsmæssige hensyn kan vise sig at være uhensigtsmæssige. Imidlertid fandt et flertal af ekspertgruppen, at disse betragtninger ikke taler imod indførelsen af ungdomssanktionen (Rapport om Ungdomskriminalitet, 2001:117-118).

Samtykke

Det er, ifølge Lovforslaget om ungdomssanktionen, ingen forudsætning for at dømme en ung til en ungdomssanktion, at den unge eller forældremyndighedsindehaver indvilger/giver samtykke til afgørelsen. At den unge ikke skal give samtykke til foranstaltningen, mener ekspertgruppen i særlige tilfælde kan føre til, at den unge vil modarbejde behandlingen på institutionen, eksempelvis i form af vold mod personalet. Et flertal af ekspertgruppen har dog vurderet, at dette ikke taler imod at vedtage en foranstaltning som ungdomssanktionen. Hvad angår spørgsmålet om samtykke, finder ekspertgruppen, at det, at sanktionen tager sigte på de mest belastede unge, betyder, at det er unge, som ikke umiddelbart kan erkende deres behandlingsbehov. Ungdomssanktionens formål vurderes således som uopnåeligt, hvis det var en forudsætning, at den unge skulle give sit samtykke til sanktionen (Rapport om Ungdomskriminalitet, 2001:116-118).

I tråd med at der ikke skal give samtykke til ungdomssanktionen, kan den unge heller ikke, hvis vedkommende findes egnet til behandling og derudover opfylder kriterierne for at kunne blive idømt en ungdomssanktion, vælge mellem, om han/hun vil idømmes en ungdomssanktion eller dømmes til en fængselsstraf (Forslag til lov om ændring af straffeloven og lov om social service (Ungdomskriminalitet)).

Forholdet mellem straf og behandling

Ekspertgruppen drøftede desuden, om der sker en uheldig sammenblanding af straf og behandling i forbindelse med ungdomssanktionen. Dette var først og fremmest udfra, at det i forhold til proportionalitetsbetragtninger kan forekomme mindre rimeligt, at en ung idømmes en ungdomssanktion af 2 års varighed, selvom den unge eksempelvis kun stod til en ubetinget fængselsstraf på 30 dage. Endvidere kan der være tale om, at eventuelle medskyldige

¹⁶ Dog formodes dette, som det er fremgået tidligere, ikke at komme til at ske i praksis.

idømmes en kortere fængselsstraf som følge af, at de falder uden for kriterierne for at kunne blive idømt en ungdomssanktion, eksempelvis pga. alder (Rapport om Ungdomskriminalitet, 2001:118)¹⁷. I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der skal være en propædæutisk mellem kriminalitet og sanktion, argumenterer ekspertgruppen også for, at formålet med at gennemføre en længerevarende socialpædagogisk behandling ikke ville kunne gennemføres, hvis man på forhånd gjorde varigheden af behandlingen afhængig af den frihedsstraf, som den unge ellers ville være blevet idømt. Derudover blev det også fremhævet af ekspertgruppen, at når der ses bort fra et indledende ophold i sikret afdeling af en varighed på almindeligvis 2 måneder, vil en planmæssig afvikling af en ungdomssanktion ikke afvige væsentligt fra de sociale foranstaltninger, som uafhængigt af kriminaliteten ellers ville kunne være kommet på tale efter Serviceloven (Rapport om Ungdomskriminalitet, 2001:121).

Som konklusion på diskussionen vedrørende straf og behandling fandt et mindretal af ekspertgruppen imidlertid, at der sker en uensigtsmæssig sammenblanding af retsvæsenets straffesystem med socialvæsenets hjælpesystem. De fandt dette uheldigt i forhold til mulighederne for at opnå resultater af den socialpædagogiske behandling af den unge (Rapport om Ungdomskriminalitet, 2001:121).

1.2.5. Placering af den unge efter domsafsigelse

Efter ekspertgruppens vurdering bør den unge efter afsigelse af dom om ungdomssanktion - såfremt vedkommende har været anbragt på en sikret institution i varetægtsurrogat under sagens behandling - så vidt muligt fortsætte med at være placeret på denne institution for derved at undgå unødigt miljøskifte. Er den unge enten på fri fod eller varetægtsfængslet i et arresthus, foreslog ekspertgruppen, at den unge senest 7 dage efter domsafsigelsen skal kunne modtages i en sikret afdeling (Rapport om Ungdomskriminalitet, 2001:132).

1.2.6. Ny kriminalitet

Hvis den unge i løbet af afsoning af ungdomssanktionen begår ny kriminalitet, er procedurerne som følger:

- a) Som udgangspunkt afbrydes foranstaltningen ikke medmindre, der er tale om kriminalitet af en sådan grovhed, at den unge står til idømmelse af en længerevarende ubetinget fængsels-

¹⁷ At dømme en person til behandling, som overstiger den straf vedkommende ellers ville have fået ved en almindelig fængselsstraf, er imidlertid ikke et ukendt fænomen i dansk Strafferet. Dette skyldes intentionen om, at behandlingen kan forebygge yderligere lovovertrædelser. Der er således ikke krav om en tidsmæssig proportionalitet, hvilket hænger sammen med, at der er tale om behandling fremfor straf (Rapport om Ungdomskriminalitet, 2001:118).

straf på minimum 1 år. I sådanne tilfælde vil ungdomssanktionen, jf. Straffelovens § 89 a, stk. 2, bortfalde og erstattes af fængselsstraf. Står den unge til en straf på under 1 år, afbrydes ungdomssanktionen som udgangspunkt ikke. Retten kan imidlertid i tilfælde, hvor en ung, der er idømt en ungdomssanktion, begår ny kriminalitet, jf. jf. Straffelovens § 74 a, stk. 2, træffe afgørelse om at forlænge foranstaltningen, herunder længstetiderne for ophold i døgninstitution eller godkendt opholdssted med indtil 6 måneder.

b) Skønnes den unge på tidspunktet for begåelse af den nye kriminalitet uegnet til socialpædagogisk behandling, kan retten udmåle en ubetinget fængselsstraf for den nye kriminalitet og samtidig lade den resterende del af ungdomssanktionen bortfalde jf. Straffelovens § 89 a, stk. 2. Denne løsning skal hovedsagelig anvendes i de tilfælde, hvor dommen for den nye kriminalitet afsiges på et tidspunkt, hvor den væsentligste del af ungdomssanktionen er afviklet.

c) Er den begåede kriminalitet af mindre alvorlig art, kan sagen, jf. Lovforslaget om ungdomssanktionen, *enten* afvikles med bøde og uændret ungdomssanktionen *eller* med tiltalefrafald. Sidstnævnte mulighed kan dog betyde, at der kan blive tale om en justering af afviklingsforløbet af ungdomssanktionen i form af tilbageføring af den unge til sikret afdeling.

Ovenstående procedurer følger ekspertgruppens anbefalinger.

1.3. Hvordan så det ud før ungdomssanktionen

Samtidig med ungdomssanktionens indførelse er § 78, stk. 2 blevet indsat i Straffuldbyrdelesloven, hvorefter det er blevet lovpligtigt, at unge under 18 år, som er idømt ubetinget fængselsstraf, skal anbringes i institution, egnet hjem eller lignende, medmindre afgørende hensyn til retshåndhævelsen taler imod anbringelse uden for fængsel og arresthus. Tidligere var det dog også ofte sådan i praksis, eftersom det altid i forhold til afsoning først skulle vurderes, hvorvidt der var mulighed for at anbringe den unge på institution frem for i fængsel. Dette hang sammen med Danmarks ratificering til FN's børnekonvention i 1991, ifølge hvilken, anholdelse, tilbageførsel eller fængsling af en person under 18 år kun "*må bruges som sidste udvej og for det kortest mulige passende tidsrum*" (Rapport om Ungdomskriminalitet, 2001:46). Der har således siden 1991 været en udvikling i retning af større og større anvendelse af alternativ afsoning i form af afsoning i institutioner uden for kriminalforsorgens regi (Rapport om Ungdomskriminalitet, 2001:82).

1.4. Institutionskapacitet

Ekspertgruppen vurderede, at der med indførelse af ungdomssanktionen ville være behov for yderligere pladser ”i et ikke helt ubetydeligt omfang” (Rapport om Ungdomskriminalitet, 2001:142) på trods af, at der allerede med Regeringens udspil af 27. oktober 2000 blev etableret yderligere 20 sikrede pladser (Rapport om Ungdomskriminalitet, 2001:82).

Ekspertgruppen diskuterede muligheden for at pålægge de sikrede institutioner en lovpligtig modtagepligt. De afstod dog fra at komme med et sådant forslag, eftersom det ikke var muligt at placere ansvaret for opfyldelsen af denne modtagepligt. Alle medlemmer af ekspertgruppen var imidlertid enige om, at der i forbindelse med indførelse af en ungdomssanktion bør indgås en sådan aftale, der kan sikre en 'de facto' modtagepligt, som bevirker, at der i praksis ikke vil være problemer med inden for 7 dage at kunne modtage en ung, der er idømt en ungdomssanktion. Dog blev det i den forbindelse tilføjet, at de fleste unge, som idømmes en ungdomssanktion, allerede vil være anbragt i sikret afdeling i varetægtsurrogat, og at der derfor ikke vil være pladsproblemer ved overgangen til afvikling af ungdomssanktionen. Hvis den unge derimod er varetægtsfængslet i et almindeligt arresthus, er det ekspertgruppens opfattelse, at det må være muligt inden for kort tid at finde en plads til den unge på en sikret institution. I disse situationer må retten i forbindelse med domsafsigelsen afgøre, hvorvidt den unge skal forblive varetægtsfængslet, indtil der kan ske en overføring til en sikret institution (Rapport om Ungdomskriminalitet, 2001:122-124).

Kapitel 2

Ungdomssanktionens fase 1 set fra de sikrede institutioner

Dette kapitel bygger på besøgsinterview med ledende personale på de seks sikrede institutioner, hvor fase 1 i ungdomssanktionen gennemføres. Kapitlet beskriver på denne baggrund institutionernes kapacitetsmæssige muligheder for gennemførelse af fase 1 og for at bidrage til indfrielsen af lovens intentioner i øvrigt. Udover således at beskrive, hvordan ungdomssanktionen ser ud fra de sikrede institutioners vinkel, rejser gennemgangen af interviewene en række spørgsmål, som ikke kan besvares på baggrund af det hidtil indsamlede materiale. Disse spørgsmål vil blive forsøgt besvaret i den senere rapport. Formålet med nedenstående

fremstilling er alene at formidle de problemstillinger, som institutionerne skitserer¹⁸. Der forekommer i den forbindelse referencer til divergerende oplevelser og holdninger mellem de involverede institutioner, men overordnet er der dog stor homogenitet i udpegningen af barrierer og muligheder for at gennemføre ungdomssanktionens intentioner.

I 2001 blev der efter ekspertgruppens anbefaling oprettet et antal nye sikrede pladser som en forsøgsordning. Det gav anledning til etablering af tre sikrede institutioner, Stevnstøtten i Storstrøms Amt, Bakkegården i Vestsjællands Amt og Grenen i Århus Amt, i tillæg til de allerede eksisterende: Sønderbro i Københavns Amtskommune, Sølager i Frederiksborg Amt, Egely i Fyns Amt og Koglen i Ringkøbing Amt.

Tabel 1 Pladser fordelt på institutioner 2002.

Stevnstøtten Storstrøms amt	Bakkegården Vest-sjællands amt	Grenen, Århus amt	Sønderbro Københavns amtsko m- mune	Sølager Frederiksborg amt	Egely Fyns amt	Koglen Ringkøbing amt
Antal pladser						
8	15	5	13	26	8	10

Kilde: Amtsrådsforeningen

Der findes således i dag syv sikrede institutioner på landsplan med tilsammen 85 pladser (se tabel 1), dog anvendes Grenens pladser ikke til ungdomssanktionens fase 1. Bortset fra Grenen, som er den nyeste institution, havde de øvrige seks institutioner alle på tidspunktet for besøgsinterviewene omkring årsskiftet 2002-3 haft unge anbragt i ungdomssanktionens fase 1 (se tabel 2). Interviewene drejede sig om disse første erfaringer med ungdomssanktionen og institutionernes oplevelser af perspektiver og begrænsninger i det nye regelsæt.

¹⁸ Der er således ikke tale om en egentlig evaluering, ligesom der heller ikke foretages en sammenlignende vurdering af de enkelte institutioner. Dels er undersøgelsens materiale for spinkelt til at foretage en evaluering, dels synes problemerne med at gennemføre ungdomssanktionen efter hensigten at skyldes strukturelle forhold, herunder ungdomssanktionens udformning og ikke i særlig vid udstrækning måden institutionerne løser opgaven på.

Tabel 2 Anbragte efter Fase 1 i ungdomssanktion i 2002 fordelt på institutioner.

Stevnsfortet Storstrøm amt	Bakkegården Vest-sjælland amt	Grenen, Århus amt	Sønderbro København amtsko m- mune	Sølager Frederiksborg amt	Egely Fyns amt	Koglen Ringkøbing amt
Antal unge ¹						
6	15	0	9	39	6	11
0	9	0	2	7	1	5
Gns. antal opholdsdage ¹						
57	50	0	42	33	39	48
0	25	0	36	30	18	33

¹ 1. linie angiver antallet af unge anbragt ifølge dommen, 2. linie angiver antallet af unge tilbageført til Fase 1

Kilde: Amtsrådsforeningen

2.1. Strukturelle betingelser

De sikrede institutioner er selvstændige enheder, der selv tilrettelægger arbejdet med de anbragte unge. Samtidig er der dog en række fælles betingelser, som de sikrede institutioner er underlagt, ligesom ungdomssanktionen udstikker nogle fælles retningslinjer for arbejdet med de unge. I dette afsnit gengives institutionernes overvejelser over disse fælles betingelser.

Administration og økonomi

De sikrede institutioner er alle amtslige institutioner, som finansieres efter den såkaldte grundtakstmodel dvs., at kommunernes og amternes bidrag til driften af de sikrede institutioner er uafhængig af, om den pågældende kommune og amt benytter pladserne. Der betales i stedet efter objektive kriterier, som afhænger af antallet af 15-17-årige i amterne og kommunerne, idet amtskommunerne står for den ene halvdel og kommunerne for den anden halvdel af udgifterne. Det betyder, at den konkrete anbringelse i en sikret afdeling ikke direkte belaster den unges opholdskommune eller amtskommune. Institutionerne betjener i princippet alle landets kommuner og modtager, i det omfang der er plads, unge fra hele landet. Der bliver henvist i forbindelse med varetægt, en dom til ungdomssanktion eller som på anden måde er visiteret til institutionen.

Grundtakstmodellen er der generelt set tilfredshed med. Det gælder derimod ikke måden, hvorpå ophold i åbne institutioner, der skal varetage ungdomssanktionens fase 2 og anbringelser i åbent regi i det hele taget, finansieres på. Det er her den anbringende kommune, der alene og direkte betaler for anbringelsen. Det er således dyrere for en kommune at have en ung anbragt i en åben plads end i sikret regi. Flere af de sikrede institutioner rejser da også i den forbindelse spørgsmålet, om kommunerne kan være styret af kassetænkning i sammensætningen af ungdomssanktionernes forløb. Institutionerne ser dette bekræftet af, at maximumslængden af fase 1, der i domme ofte er angivet med ”op til” 2, 4 eller 6 måneder angiveligt altid udnyttes fuldt ud. Flere af institutionerne har endvidere oplevet, at kommuner forsøger at presse dem til at beholde de unge udover den angivne maximumslængde. Og der er beretninger om, at institutionerne har måttet true med at sætte den unge i en taxa til forvaltningen, før der er blevet taget initiativ til at finde et konkret sted til afvikling af fase 2.

Der nævnes dog også andre formodede grunde til, at kommunerne udnytter maximumslængden fuldt ud. Således påpeger alle institutioner, at der ikke er tilstrækkeligt med egnede åbne anbringelsessteder, og at der ikke er tvivl om, at kommunerne i mange tilfælde reelt har store problemer med at finde et passende tilbud til fase 2.

Arbejdsopgaverne på de sikrede institutioner

Arbejdsfeltet for de sikrede institutioner er fastlagt i den såkaldte Magtanvendelsesbekendtgørelse (Socialministeriets bekendtgørelse nr. 620 af 21. juni 2001). Ungdomssanktionens fase 1 er således blot én ud af seks opgaver, som institutionerne varetager. Disse opgaver er:

1. Varetægt
2. Pædagogisk-psykologisk observation
3. Anbringelser efter farlighedskriteriet
4. Afsoning
5. Længerevarende behandling
6. Ungdomssanktionens fase 1

Der er ingen tvivl om, at de sikrede institutioner er bedre egnede til at varetage nogle af disse opgaver end andre. Behandling, og for nogle af institutionernes vedkommende også observa-

tion, opleves som vanskelige opgaver, mens håndtering af varetægt, unge anbragt efter farlighedskriteriet og afsoning ofte er det institutionerne selv mener, de er bedst til. Hertil kommer, at institutionerne fremhæver, at der kan være en disharmoni mellem deres forskellige opgaver. Fx forudsætter iværksættelse af behandling fremadrettethed, planlægning og strukturerede forløb, hvilket kan være vanskeligt at tilgodese, når størstedelen af de øvrige anbragte er i varetægtssurrogat. Sidstnævnte er således ofte kun indskrevet i kort tid og forlader institutionen igen efter dom på uplanlagte tidspunkter samtidig med, at de ikke skal indgå i noget målrettet forløb.

For alle institutioner gælder, at der er stor opmærksom omkring dilemmaet med forskelligartede og på nogle punkter modsatrettede krav til indsatserne fra institutionernes side. Holdningerne spænder fra, at det er dybt problematisk og vanskeligt at kunne tilgodese de forskellige krav (Sønderbro) til, at uanset hvilke paragraffer de unge er anbragt under, er der tale om unge med forskellige problematikker, behov og ønsker, som institutionen kan rumme (Stevnsfortet). Alle er dog enige om, at unge med psykiatriske lidelser, uanset anbringelsesparagraf, er vanskelige at rumme på de sikrede afdelinger.

Der er eller har på flere institutioner (Sølager, Koglen og Stevnsfortet) været overvejelser om at friholde afdelinger til unge, som indgår i behandlings- eller observationsforløb, dvs. unge anbragt som led i en ungdomssanktion, længerevarende behandling eller pædagogisk/psykologisk observation. Institutionerne synes, at det på den måde ville være muligt at skabe et mere hensigtsmæssigt miljø for behandling, der kunne udnytte sammensætningen af unge på en afdeling, udnytte de større muligheder for udgang, som disse unge har i forhold til unge i varetægt og egentlig afsoning, og skabe større kontinuitet. Det har da også i enkelte tilfælde været muligt at forsøge sig med mere behandlingsorienterede afdelinger, men det har ikke vist sig gennemførligt generelt. Det skyldes, at det strider mod princippet om, at "en plads er en plads", og at man dermed ikke kan friholde hele afdelinger til unge i behandling. Det anses således ikke for rimeligt at afvise at modtage en ung, hvis man har ledige pladser, med henvisning til at disse pladser er reserveret til unge, der er anbragt til behandling. Hensynet til at skabe gode rammer for behandling viger dermed i praksis for pligten til at modtage en ung, uanset anbringelsesårsag og problematik.

Motivering til behandling

Fase 1 skal tjene til at fjerne den unge fra nærmiljøet og til at tilvejebringe grundlag for den videre socialpædagogiske behandling. Det sidste indebærer, at den unge skal forsøges motiveret til at indgå i forløbet for derigennem at opnå det bedst mulige behandlingsresultat. Det er imidlertid et principielt spørgsmål, om behandling kan foregå i lukket regi (Levin, 1996), og dermed om ungdomssanktionens 1. fase er en hæmsko for succes.

Ifølge Koglens forstander hersker der forvirring om, hvorvidt ungdomssanktionen er en straf eller et tilbud: *"Ingen kan finde ud af det; de unge tror de afsoner, og nogle gange tror personalet det også"*. Det kan fx komme til udtryk, når en ung på ungdomssanktionen ønsker at deltage i aktiviteter uden for institutionen, og personalet er afvisende, fordi de mener, at de unge afsoner en straf, der handler om indespærring.

Det er, ifølge institutionerne, i det hele taget vanskeligt at overbevise de unge om, at ungdomssanktionen er et *"tilbud"*. Bl.a. bliver det besværliggjort af, at de sikrede institutioner - sagt mere eller mindre direkte af flere institutionsforstandere - reelt ikke har så meget at tilbyde de unge. Koglens forstander siger: *"På den ene side er der noget godt i at kunne sige til de helt unge, at de får et tilbud. Men det er jo problematisk, når beredskabet på den anden side ikke er der"*. Sønderbro påpeger samstemmende, at lovens intention nok er behandling, men at der ikke er nogle ændringer i rammerne, der gør, at behandling bliver realistisk. Først og fremmest er der ikke et tilstrækkeligt antal åbne pladser og de åbne pladser, der er i forbindelse med de sikrede institutioner er for dyre til, at kommunerne vil betale, vurderer afdelingslederne på Sønderbro.

Der er desuden forhold omkring tidsudmålingen, der bidrager til forvirringen: *"To år er også et langt forløb at overskue for en 15-16-årig. Det opleves som uretfærdigt af de unge, at varetæftsperioden ikke fratrækkes som ved anden dom. Og så er der formuleringen om "op til" 2, 4 eller 6 måneder i fase 1. De unge får det indtryk, at hvis de opfører sig ordentligt kommer de hurtigt videre, men det er jo ikke tilfældet"*. Citatet stammer fra Koglen, men de øvrige institutioner giver nogenlunde samme fremstilling af forhold om tidsudmålingen. Endvidere er der flere af institutionerne, som mener, at fase 1 kan springes over, hvis den unge har siddet i varetægt og allerede er udredt dér. Denne mulighed anvendes dog kun sjældent.

Sønderbros afdelingsledere vurderer, at alle parter oplever ungdomssanktionen, eller i hvert fald opholdet på sikret institution som straf. De har været ude for, at anklageren ved domsafsigelse har gjort indsigelse mod forsvarerens og kommunens indstilling om, at fase 1 skulle begrænses til to måneder, med formuleringen: *"han skal have sin straf"*. Hvad angår de unge, har Sønderbro oplevet, at samarbejdet er blevet vanskeliggjort af, at nogle af disse unge har anket dommen, og når de så ikke har fået medhold, er deres vrede over dette blevet vendt mod institutionen.

Også Sølagers forstander og én af afdelingslederne er af den klare opfattelse, at de unge oplever en dom til ungdomssanktionen som en straf og ikke som et skridt til at komme videre. Her mener man, at der oftere bør skeles til længden af den forudgående varetægtsperiode for at sikre, at de unge ikke kommer til at blive i sikret regi længere end højst nødvendigt.

Åben institution eller ikke

Holdningen til ungdomssanktionen varierer fra institution til institution. Således synes der at være en mere positiv holdning til sanktionen på de institutioner, der har åbne afdelinger i umiddelbar tilknytning til den sikrede afdeling. Det drejer sig aktuelt om Stevnfortet, Egely og Bakkegården. Det fremgår tydeligt, at denne mulighed giver større forhåbninger til at kunne gennemføre et fornuftigt forløb. Hvis der er en åben afdeling, er det muligt at sikre en vis kontinuitet og dermed skabe et meningsfuldt forløb for de unge. Det er imidlertid ikke den fysiske nærhed, der bliver fremhævet som afgørende, men derimod tilstedeværelsen af et fælles grundlag i form af værdier og handleredskaber, der kan sikre en god sammenhæng mellem fase 1 og fase 2. På Stevnfortet lægges der således vægt på, at forstanderen i en i øvrigt relativt flad ledelsesstruktur *"sikrer sammenhæng i pædagogik, kultur, værdier og menneskesyn"* på tværs af de åbne og lukkede afdelinger. På Egely fremhæves ligeledes det fælles værdigrundlag som afgørende for at kunne skabe sammenhæng i forløbet gennem faserne.

På disse institutioner tager man reelt hul på det videre forløb under fase 1: På Bakkegården lyder det, at *"vi er heldige, at vi kan give et samlet tilbud – det betyder, at de unge kommer til at føle sig hjemme"* (viceforstander, Bakkegården), og at *"langt de fleste har faktisk en idé om, hvad de gerne vil, så vi starter allerede i lukket regi"* (socialrådgiver, Bakkegården).

Også på Egely fremhæver man, at tilknytningen til den åbne institution giver mulighed for at starte tidligt med forberedelserne til de næste faser, idet fase 1 således kan udnyttes til udslusning til det åbne regi.

På Koglen oplever man det som en stor ulempe, at man ikke råder over eller har et tæt samarbejde med en åben institution. Det betyder bl.a., at det kendskab til de unge, som den sikrede institution oparbejder, ikke bliver udnyttet optimalt, når der skal findes et åbent anbringelsessted. Forstanderen tilføjer dog, at institutionen ofte bliver spurgt om, hvilken type institution, der kan anbefales til en ung, men at man ikke har ressourcer til at gå mere aktivt ind i forløbet. Som det er nu, bliver det meget let til, at man finder et *"tomt hul"*, og det er meget u hensigtsmæssigt, hvilket udtrykkes således: *"det er jo ikke kvæg vi flytter rundt med"*. Også her ser man samarbejde og sammenhæng i pædagogikken som den store gevinst ved en tæt kontakt til en åben institution.

Sølager efterlyser også åbne pladser i tilknytning til de lukkede, så det bliver muligt at skabe større fleksibilitet og glidende overgange. Forstanderen på Sølager fremhæver, at institutionen som helhed først og fremmest er gearret til korte forløb, og at det langsigtede behandlingsforløb derfor er vanskeligt at etablere. Hvis der derimod var åbne pladser under samme administration kunne den samme kontaktperson følge med ved den unges overgang fra lukket til åbent regi, og der kunne være overgangsordninger, fx med ture ud af institutionen, hvor man *"snakker planer"*.

Aktiviteter uden for institutionen

Det ser ikke ud til, at unge i ungdomssanktionens fase 1 deltager i aktiviteter uden for institutionen i særlig høj grad. Flere institutioner efterlyser en vejledning, som de er blevet stillet i udsigt med regler om bl.a. udgang. Men den overvejende årsag til, at faste aktiviteter, fx i form af uddannelse og arbejde/praktik ikke finder sted under ophold på sikret institution er formentlig, at det ligger uden for institutionernes traditioner, og at de hidtidige opgaver først og fremmest er at have unge i varetægtssurrogat, hvilket ikke lægger op til sådanne aktiviteter.

Flere institutioner er inde på, at det ikke har været aktuelt før nu at have kontakter til og bruge lokale institutioner og arbejdspladser. Tværtimod har man hidtil koncentreret sig om at undgå at vække opmærksomhed, hvilket siges eksplicit af både Koglen og Bakkegården. På sidstnævnte institution har man dog intentioner om på længere sigt at få et samarbejde med diverse lokale parter i stand.

Opsummering - strukturelle betingelser

De sikrede institutioner er ikke som udgangspunkt behandlingsinstitutioner, og som det fremgår af ovenstående, (og af en tidligere evaluering af længerevarende behandling i sikret regi (Bonke og Kofoed, 2001), anses rammerne for behandling ganske enkelt ikke at være til stede. Formålet med fase 1 på sikret institution er da også, jf. kapitel 1, mere ydmygt angivet som *"at tilvejebringe grundlaget for den videre socialpædagogiske behandling"*. Ifølge institutionerne består denne opgave bl.a. i at motivere de unge til at indgå i et videre forløb. Hvorvidt dette er muligt forekommer i vid udstrækning at være betinget af, om institutionen har mulighed for at påvirke forløbet efter fase 1. Her står de institutioner, som både omfatter sikrede og åbne afdelinger, i en fordelagtig position. Beslutningskompetencen ligger dog under alle omstændigheder hos kommunen, og ifølge institutionerne betyder det ofte, at beslutninger bliver truffet for sent og langt fra altid udfra hensynet til den unges behov og ønsker.

2.2. De unge i fase 1

En nøjere beskrivelse af ungegruppen vil indgå i den endelige rapport på baggrund af en sammenholdning af kvalitative interview med 10-12 unge og justitsministeriets kvantitative redegørelse for de unges baggrund. I det følgende vil der blot blive gengivet nogle enkelte bemærkninger fra institutionerne angående den kønsmæssige, etniske og aldersmæssige baggrund for de hidtil dømte.

Køn og alder

Institutionerne fremhæver, at der er sket en stigning i antallet af piger på de sikrede afdelinger generelt. Ifølge Justitsministeriets seneste redegørelse gør det sig også gældende for ungdomssanktionen, hvor 12 pct. er piger. Institutionerne synes imidlertid ikke at have særlige overvejelser om ændringer af arbejdet på denne baggrund.

Etnisk baggrund

Alle institutioner melder om en stigende andel af unge med anden etnisk baggrund end dansk. På fx Egely har man, ifølge egne opgørelser, 70 pct. minoritetsunge, hvilket er en stigning siden 1997, hvor det var knap halvdelen. Når det gælder ungdomssanktionen, viser de seneste tal fra Justitsministeriet, at 40 pct. af de unge har indvandrerbaggrund, og 14% er såkaldte efterkommere af indvandrere. Den generelle holdning synes imidlertid at være, at det ikke giver anledning til at ændre grundlæggende ved arbejdets karakter. Der er dog flere, der er inde på, at de unge med minoritetsbaggrund ofte har flere sociale kompetencer end de anbragte unge med majoritetsbaggrund, og at de ikke er så følelsesmæssigt skadede (forstanderen på Stevnstortet). Også minoritetsfamilierne nævnes som mere ressourcestærke end familierne bag de unge med dansk etnisk baggrund (pædagogisk konsulent på Bakkegården og socialrådgiver på Stevnstortet). *"De unge med minoritetsbaggrund har i mange tilfælde familier, der vil dem. De danske unge, der havner her, er derimod ofte tidligt følelsesmæssigt skadede og har en psykisk overbygning. De kommer fra familier, der mere eller mindre er gået i opløsning"* (pædagogisk konsulent på Bakkegården). På flere institutioner spores der rådvildhed i forhold til, hvordan man samarbejder med og inddrager disse familier i arbejdet med de unge.

Opsummering – de unge i fase 1

I den fortsatte undersøgelse vil forhold relateret til alder, køn og etnisk baggrund blive nærmere belyst. På baggrund af den forholdsvis store andel af unge af anden etnisk herkomst anbragt i sikret regi (en fordeling som, ifølge Justitsministeriets redegørelse, også gør sig gældende for ungdomssanktionen), vil spørgsmålet om, hvorvidt det giver ændrede betingelser for arbejdet både på de sikrede institutioner blive udførligt behandlet i den endelige rapport. For indeværende skal opmærksomheden blot henledes på det paradoks, at flere institutioner giver udtryk for, at disse unge og deres familier råder over flere ressourcer end majoritetsunge, der kommer på sikret institution, men at institutionerne samtidig finder arbejdet med minoritetsunge og deres familier vanskeligt og ikke synes at være i stand til at inddrage disses ressourcer.

2.3. De øvrige aktører

Udover de unge selv og de sikrede institutioner er eller forudsættes forældre, kommuner og domstolene at være aktører i forhold til den enkelte sanktions udformning og gennemførelse.

I det følgende bygger fremstillingen af disse udelukkende på institutionernes vurderinger. I den endelige rapport vil der blive givet en grundigere og mere afbalanceret behandling, idet de unges og sagsbehandleres vurderinger også vil indgå i belysningen.

Forældre

Ifølge institutionerne er forældresamarbejdet sporadisk på alle de sikrede afdelinger, men der er forskel på, hvor meget vægt det tillægges.

I de sikrede afdelinger, der er forbundet med en åben afdeling, prioriteres forældresamarbejdet angiveligt meget højt. Det gælder således på Stevnstortet, hvor man prøver at anskue forældrene som en ressource. Samtidig medgives det, at det kan være en vanskelig opgave. I de tilfælde, hvor forældrene ikke er der eller ikke magter det, forsøger man i stedet at inddrage andre – bedsteforældre, andre slægtninge, kæresten, venner – i erkendelse af, at *”hvis de nærmeste ikke bakker op, mislykkes det for den unge”* (socialrådgiver på Stevnstortet).

Socialrådgiverne på Bakkegården fortæller, at de presser på, for at forældrene skal aflægge besøg, så snart et eventuelt brev- og besøgsforbud er blevet ophævet. Alligevel er det langt fra altid det lykkes. Ifølge socialrådgiveren kan økonomi være årsagen til, at forældrene ikke kommer. I sådanne tilfælde forsøger institutionen at få kommunen til at betale for rejsen. En anden årsag kan være, at familien føler sig skamfulde over, at barnet er anbragt. Til gengæld sættes der ind *”med fuld skrue”*, når den unge er overgået til åbent regi, idet der bliver aflagt besøg i hjemmet med det formål at bede om forældrenes opbakning, og forældrene underrettes om alt i deres barns sag.

Omvendt siger forstander og afdelingsleder på Sølager direkte, at forældresamarbejdet er sporadisk, og at det heller ikke er realistisk at udbygge det under de nuværende betingelser. På Egely giver man udtryk for, at forældrene ikke har mange ressourcer, som kan udnyttes. Alligevel mener man, at det er vigtigt, at der er en kontakt, og at man har en opgave i at få forældrene til at forstå, at deres børn ikke skal bo sammen med dem. Samtidig fremhæves det, at det at få forældrene til at indgå i et samarbejde også vanskeliggøres af, at der reelt ikke er meget, de kan bestemme.

Det ser ud til, at de nye institutioner i højere grad end de veletablerede oplever, at perspektiverne i forældresamarbejdet er store. Disse ser det som deres opgave at fremme, at forældrene kommer til at spille en rolle i de unges liv gennem besøg, brev- og telefonisk kontakt. Der bliver også udtrykt intentioner om at inddrage forældrene i højere grad i forbindelse med udformningen af ungdomssanktionens forløb, men der er meget få konkrete eksempler på, at det finder sted og heller ikke mange forestillinger om, hvordan det kan ændres. Reelt er det også på disse institutioner ofte først, når den unge er overgået til åben afdeling, at forældresamarbejdet bliver iværksat.

Desuden efterlyses der også i denne forbindelse en vejledning, der omfatter retningslinjer for udgang og hjemmebesøg. Det påpeges, at forældrekontakten lider under de manglende retningslinjer.

Kommunerne

Et af formålene med indførelsen af ungdomssanktionen har været at forpligte kommunerne til at stykke et sammenhængende forløb sammen for unge, der begår gentagen og grov kriminalitet. På de sikrede institutioner er der divergerende holdninger til, hvorvidt dette er lykkedes. Mest optimistisk er forstanderen på Stevnfortet, der giver udtryk for, at ungdomssanktionen betyder, at der er indgået en kontrakt om den sociale handleplan. I modsætning til tidligere kan kommunerne dermed, efter forstanderens opfattelse, ikke løbe fra deres ansvar. Det er dog ikke, ifølge institutionerne, udtryk for, at alting nu forløber glat. På Stevnfortet er man således indstillet på at presse kommunerne til eksempelvis at påbegynde søgningen af egnet institution til fase 2 i god tid.

Fælles for alle institutionerne er en frustration over, at i hvert fald nogle kommuner angiveligt ikke udfylder de opgaver, der påhviler dem i forbindelse med unge idømt ungdomssanktion eller egentlige straffe. Det drejer sig først og fremmest om udarbejdelsen af de lovpligtige handleplaner, som, jf. § 58 a, stk. 2 skal foreligge senest 7 dage efter, at kommunen har modtaget dokumentation fra politiet om kriminaliteten.

Denne frustration kommer også til udtryk i følgende citat fra socialrådgiveren på Bakkegården *"Kommunerne synes, at ungdomssanktionen er en rigtig god idé, men de har ingen planer for det videre forløb"*.

Det andet forhold, som institutionerne kritiserer kommunerne for, drejer sig om fremskaffelsen af det åbne anbringelsessted, som skal danne rammen om fase 2. På Bakkegården afholder man møde efter kort tid med bl.a. andre sagsbehandleren fra kommunen. Her har sagsbehandleren nogle gange en idé om anbringelsessted, men som regel ikke tilsagn om betaling. Set fra institutionens side bør der handles hurtigere; sættes der først ind 14 dage før fase 1 udløber, er der ikke mange chancer for at få plads et egnet sted.

Sidstnævnte frustration deler man på Egely og Sønderbro. For Egelys vedkommende gælder det først og fremmest, når der kommer unge fra ikke-fynske kommuner. Når det gælder unge fra Fyn, er Egely selv med til at pege på opholdssted. Men også her *"hjælper sagsbehandleren ikke altid lige godt"*. For Sønderbros vedkommende oplever man generelt, at institutionen må være *"meget pågående"* for at presse socialforvaltningerne til at finde åbne institutionspladser. Man er også frustreret over, at socialforvaltningerne tilsyneladende tror, at den sikrede institution er et pædagogisk opholdssted, "det er det ikke", understreges det. Forstanderen på Koglen peger på endnu et problem vedrørende kommunernes valg af åbent anbringelsessted. Der sker således forholdsvis mange tilbageførsler fra det åbne regi til sikret afdeling, og begrundelsen er ofte sammenfattet i formuleringen *"den unge kan ikke håndtere friheden"*. Det anføres i den forbindelse, at det lige så godt kan dække over, at institutionen ikke er egnet til den pågældende unge, og at kommunen ikke har villet finansiere et passende sted.

Sønderbro og Sølager nævner samme problematik vedrørende tilbageførsler.

Der er igen en skillelinje mellem de institutioner, der råder over en åben afdeling og dem, der ikke gør det. For de førstnævnte institutioners vedkommende er man mere involveret i det videre forløb og et eventuelt tovtrækkeri med kommunen handler ikke kun om, hvorvidt kommunen når at finde et sted at anbringe den unge, inden fristen løber ud. Det ser ud til, at institutioner med åben afdeling går mere ind som den drivende kraft – også i de tilfælde, hvor det er åbenlyst, at den unge ikke skal fortsætte i den pågældende åbne afdeling.

På Bakkegården giver man udtryk for at bruge megen tid på at vejlede kommunerne, hvoraf nogle er meget famlende, siger viceforstanderen. Han rejser også spørgsmålet, om det ikke burde være institutionen, der havde beslutningskompetencen ved overgang fra fase 1 til fase 2 både med hensyn til tidspunkt og anbringelsessted?

Som nævnt ovenfor bliver nogle kommuner af institutionerne mistænkt for at være drevet af kassetænkning i sammensætningen af forløbet i ungdomssanktionen. Der er derfor bred enighed om, at det ville være en fordel, om de åbne pladser også var objektivt finansierede. *"Det ville give arbejdsro"* (Bakkegårdens viceforstander). *"Det er oplagt, at der er objektiv finansiering for hele forløbet i en ungdomssanktion"* (Egelys forstander). Sønderbro påpeger endvidere, at allerede kommunens anbefaling af længden af fase 1 kan være økonomisk betinget, og at forskellene i finansieringsformer dermed kan være med til uhensigtsmæssigt at forlænge de unges tid på sikret institution.

Opsummering – øvrige aktører

Ovenstående gennemgang af de sikrede institutioners erfaringer med samarbejdet med kommunerne rejser tvivl om, hvorvidt det er lykkedes at forpligte kommunerne til at bidrage til at skabe et mere sammenhængende forløb ved hjælp af ungdomssanktionen. De fleste institutioner melder om samme type af problemer som før sanktionens iværksættelse: manglende handleplaner, sporadisk kendskab og ringe kontakt til de unge og for lidt *"skræddersyning"* i forbindelse med valg af åbent anbringelsessted.

Med hensyn til forældresamarbejde og -inddragelse giver institutionerne et broget billede af holdninger til og perspektiverne i et sådant samarbejde. Det afspejler sig i praksis ved, at nogle institutioner prioriterer at lægge pres på forældrene, mens andre synes at resignere. På de sikrede institutioner generelt ser der ud til at være et udtalt fravær af nye, endsige revolutionerende, tiltag for at fremme forældresamarbejdet.

Især kommunernes rolle vil blive gjort til genstand for yderligere fokusering i forbindelse med interviewene med de unge selv og deres sagsbehandlere, og det vil på den baggrund være muligt at pege mere præcist på, hvilke hindringer der er for at skabe sammenhængende og meningsfulde forløb.

2.4. Praxis og tilbud under fase 1

På alle institutioner forløber hverdagen for en ung anbragt som følge af idømmelse af ungdomssanktionen på samme måde som for andre unge på de sikrede afdelinger. De unge indgår i et dagsskema, der på alle institutioner strækker sig fra tidlig formiddag til midt på eftermiddagen og indeholder værkstedsaktiviteter og i nogle tilfælde individuel skoleundervisning. Behandlingsaspektet er generelt nedtonet på de sikrede institutioner.

Pædagogiske tilbud og værdier

Den pædagogiske faglighed er ikke artikulert i form af, at institutionerne bekender sig til bestemte pædagogiske retninger. I en formålsbeskrivelse fra én af institutionerne hedder det således, at institutionen ikke har nogen ”bestemt pædagogisk retning, men vælger de pædagogiske midler, der tilgodeser den enkelte unge”. Dette er gældende for de fleste sikrede institutioner, og der er også få beskrivelser af, hvilke pædagogiske redskaber man bringer i anvendelse.

Flere af institutionerne har nedfældet enkle mål og principper i skrift. De omfatter bl.a. notater, der beskriver institutionens værdier (Bakkegården), institutionens målsætning (Egely), og institutionens visioner, overordnede målsætning, samarbejde og udvikling (Stevnsfortet).

I notatet fra Bakkegården er der gjort rede for institutionens mål: ”Vores mål er at resocialisere/opdrage/genopdrage utilpassede og kriminelle unge til at klare en selvstændig tilværelse efter endt ophold”. Der angives en holdning til de unge – den unge skal være i centrum – og der opsummeres, hvilke værdier der bør herske i arbejdet på institutionen, bl.a. ”ubetinget loyalitet”, ”rettidig omhu” og ”samfunds- og fremtidsorientering”.

Egelys notat omfatter lignende etiske overvejelser og grundprincipper. De lyder fx: ”Egely ser den enkelte unge som et enkeltstående individ, der vurderes ud fra, hvad de er, og ikke hvad de har gjort”. Derudover gøres der rede for kompetencer, ansvar og forpligtelser både for personalets og for ledelsens vedkommende. Og der er en beskrivelse af, hvilke forventninger som der arbejdes på, at den unge kan indfri. I bilag beskrives institutionens kultur, der former sig som en række husregler, og retningslinjer for hvordan institutionen giver ”hjælp til afdækning af personlige ressourcer” og ”hjælp til selvindsigt”.

Stevnsfortets notat er mere omfattende og består i en dialogaftale mellem Storstrøms Amt (social- og psykiatriudvalget og social- og psykiatriforvaltningen) og Stevnsfortet. Aftalen omfatter udover en beskrivelse af værdigrundlag og principper også specifikke delmål under overskrifterne ”politik og strategi”, ”elever”, ”lederskab”, ”personaleledelse”, ”personalet”, og korte beskrivelser af, hvordan disse mål skal nås. Eksempelvis er et af delmålene vedrørende eleverne beskrevet således:

”At eleven kontinuerligt vil gennemgå progressive processer, hvor elevens ønsker og muligheder vil danne rammen om realistiske fremtidsudsigter. At eleven gennem pædagogiske processer vil opleve muligheder og vækst for en fremtid uden kriminalitet. Dagligdagsstrukturen bærer præg af tillid og rummelighed samt realistiske individuelle krav, som kan hjælpe eleven på vej til selverkendelse og mulighed for en fremtid, der præges af positiv tænkning og handling”.

Aftalen omfatter endvidere kriterier for selvevaluering.

Værkstedstilbud

Som nævnt råder alle institutionerne over en række værksteder. Der er fortrinsvis tale om traditionelle håndværksværksteder, hvor der arbejdes i fx træ eller sølv. Enkelte institutioner rummer værksteder med computergrafik og lignende. Der er ikke tale om egentlig produktion, men flere af institutioner afsætter i mindre omfang produkter efter bestilling.

Skoleundervisning

De fleste institutioner har tilknyttet en skolelærer, som tilbyder individuel undervisning. Alle institutioner beskriver de unge som havende meget mangelfuld skolegang bag sig. Opfattelsen af undervisningens betydning spænder fra, at det er en meget væsentlig aktivitet, som de unge også er meget glade for, til at det alligevel ikke batter noget, fordi tiden under alle omstændigheder er begrænset og de unges forhold til undervisning er for kompliceret. Et enkelt sted forsøger man sig med fjernundervisning.

Enkelte institutioner har fundet det for bekosteligt at ansætte en lærer og vurderer, at der på grund af arbejdstidsregler ikke kan opnås undervisning i et omfang, der står mål med udgifterne.

Faglige kompetencer på institutionen

Personalet på de sikrede institutioner er bredt sammensat: pædagogisk uddannede, håndværkeruddannede faglærere, folkeskolelærere, social og sundhedsassistenter, ufaglærte. Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at der er de kompetencer til rådighed, som sikrer et acceptabelt behandlingsforløb. Fx er misbrug og psykiske lidelser udbredte problemer blandt de unge, og de faglige kompetencer på dette felt er sjældent dækket ind.

2.5. Giver fase 1 på sikret institution mening?

Det typiske (korte) svar fra institutionerne på spørgsmålet, om det giver mening at starte ungdomssanktionen på den sikrede institution, var: *"Kun, hvis de unge ved, at det er kort, og hvis de ved, hvad de skal bagefter"*. Ovenstående sammenfatning af interviewene med det ledende personale på de seks institutioner, der varetager ungdomssanktionen antyder, at det langt fra altid er tilfældet. Årsagerne hertil skal i nogen udstrækning søges uden for institutionerne, nemlig dels i ungdomssanktionens struktur, dels i kommunernes praksis.

I forhold til institutionernes egne tilbud og indsats er det for tidligt at afgøre, hvorvidt de kan varetage de opgaver, de selv forbinder med ungdomssanktionens fase 1, dvs. skabe motivering, give mulighed for reaktion, lave udredning og give social træning. Alene det, at det foregående udelukkende hviler på institutionernes selvforståelse gør, at der er behov for anden information. Der vil derfor blive gennemført interview med unge, der har gennemgået fase 1, disses sagsbehandlere og andre vigtige personer omkring dem. Det vil herved være muligt at give et mere fuldstændigt billede af kvaliteten af den kapacitet institutionerne kan bringe i anvendelse overfor disse opgaver.

Helt overordnet tegner der sig dog et klart billede af, at institutioner, der indgår i en fælles struktur med åbne afdelinger har bedre betingelser for at skabe motivation og sammenhæng i forløbet.

Kapitel 3

Hvordan kan ungdomssanktionen evalueres?

Ungdomssanktionen repræsenterer ikke i sig selv en ny foranstaltning, men sigter som regelsæt mod at optimere anvendelsen af hidtil foreliggende foranstaltninger og redskaber over for unge under 18 år, der har begået gentagen og grov kriminalitet (Ekspertgruppen 2001; Vestergaard 2003). Sanktionen skal evalueres i forhold til, om der finder en sådan optimering sted, og evalueringskriterierne drejer sig om, hvorvidt der med sanktionen er blevet skabt bedre betingelser for kontinuitet og sammenhæng, motivering, inddragelse af den unge og dennes forældre, behandling, og fremadrettethed mod en integration i et almindeligt ungdomsliv.

I den endelige evaluering vil vurderingen af, hvorvidt der er sket forbedringer på disse punkter ske på baggrund af belysning af problemstillingen fra forskellige aktørers vinkel. I denne midtvejsrapportering er det *ikke* hensigten at give en samlet vurdering af ungdomssanktionen ud fra disse kriterier. For indeværende har vi set på sanktionens fase 1 og ind til videre udelukkende ud fra institutionernes synsvinkel. Vi vil derfor nøjes med at diskutere enkelte af ovennævnte kriterier i forhold til fase 1. Som det allerede er nævnt i kapitel 2, finder der ikke egentlig pædagogisk behandling sted i sikret regi, ligesom der ikke er tiltag for integration i et almindeligt ungdomsliv i denne fase. Vi vil for indeværende lade det stå åbent, hvorvidt det er rimeligt at forvente, at det er tilfældet. Derimod kan vi på nuværende tidspunkt kvalificere overvejelserne om, hvorvidt fase 1 kan bidrage til *kontinuitet i forløbet*, til at *inddrage de unge og deres forældre i planlægningen af et videre forløb* samt *motivere de unge til at modtage behandling*. Disse overvejelser skal forfølges yderligere i det videre arbejde.

Der er i de senere år gennemført flere undersøgelser, der sigter mod at finde frem til tiltag, som er effektive med henblik på adfærdsændring for unge kriminelle. Hensen, Høck og Nissen konkluderer i deres evaluering af rehabiliteringsprojektet 'NY START'(2000), at det er vigtigt, at det er den samme voksne, som følger den unge i et forløb, og at den socialpædagogiske indsats baserer sig på grundige individuelle undersøgelser, der involverer den unge, familien og nærmiljøet. Også Dam lægger i bogen 'utilpassedes perspektiver'(2002) vægt på samspillet mellem de offentlige myndigheder og nærmiljøet, ikke mindst fordi han konklude-

rer, at jo mere kriminelle de unge er, jo større mistillid har de over for myndighedspersoner. Utting og Vennard (2000) undersøger ved hjælp af en række andre forskningsprojekter forskellige strategiers brugbarhed i forhold til at forhindre og forebygge ungdomskriminalitet, og konkluderer bl.a., at forsøg på afskrækning er en dårlig strategi. De mest effektive tiltag overfor høj-risiko unge er også, ifølge dem, de "bredspektrede", der indbefatter familie og lokalområde og som sigter på forbedring af både sociale og personlige færdigheder. Derudover lægger de vægt på vigtigheden af en velstruktureret plan, som fastholdes.

Som det fremgår i kapitel 2 er kontinuitet og perspektiv i ungdomssanktionens fase 1, set fra de sikrede institutioner, i risiko for at blive undermineret af manglende handleplaner, manglende planlægning af det videre forløb og beslutninger om valg af åbent opholdssted, der er truffet uden grundigt kendskab til den unge. Inddragelsen af forældrene i planlægningen er, ifølge institutionernes egne udsagn, endvidere sporadisk i fase 1. Det er imidlertid et spørgsmål om disse krav kan og skal indfris allerede i fase 1.

Fase 1 er tænkt som en fase, der skal gøre den unge i stand til at indgå i et videre forløb. Hvorvidt fase 1 bidrager til at motivere de unge til at modtage tilbud om at gennemgå en behandling er nok det kriterium, som med størst rimelighed kan anvendes i evalueringen af fase 1. Berettigelsen af opholdet på sikret institution står og falder nemlig med, om det kan bidrage til at motivere den unge til et videre forløb. Det ser ud til, at den ønskede motivering ikke i særlig vid udstrækning finder sted i fase 1; det lyder samstemmende fra institutioner og de enkelte unge, der hidtil er interviewet, at de unge ikke er eller bliver motiveret til at gå positivt ind i et forløb, fordi sanktionen på trods af andre intentioner, opfattes som en straf.

Behandlingsmodstanden hos de unge som et centralt problem ved tvangsbehandling er tidligere fremhævet af bl.a. Levin (1996, 1997, 1998). I forbindelse med hans Råbyundersøgelsen konstaterer Levin - ligesom vi har gjort her - problemer med uklare formål med anbringelserne, manglen på egentlig behandling på institutionen, samt negative følger af isoleringen og institutionskulturen. Også Kyvsgaard (1996) har stærkt problematiseret brugen af tvang i behandlingen, idet hun påpeger, at der er stor risiko for kontraproduktivitet, da tvang ofte avler modstand og uvilje, hvor de unge har stærkt brug for motivation for at ændre kurs.

Den forlængede indespærringstid, som er en følge af behandlingstankegangen, kan på grund af den tvangsmæssige og eventuelle forhastede anbringelse og dårlige forudsætninger for meningsfuld behandling medføre negative konsekvenser for de unge, som over længere tid udsættes for de destruktive virkninger, som meningsløshed under strafafsoning kan have (Levin 1996; Kyvsgaard 1989).

I dette lys vil behandlingstankegangen, som ligger til grund for ungdomssanktionen, blive behandlet mere indgående i den endelige publicering. Spørgsmålet er, hvorvidt og hvordan den indledende fase i sikrede rammer påvirker de unges deltagelse i det fortsatte behandlingsforløb og influerer på behandlingsperspektivet. Dette spørgsmål søges belyst nærmere i det videre arbejde med undersøgelsen.

Litteratur

Bonke, Jens og Lene Kofoed (2001)

Længerevarende behandling af børn og unge i sikret regi. En evaluering. Socialforskningsinstituttet 01:8.

Cohen, Stanley (1997)

Den sociale kontrolls nye former – kriminalitet, straf og klassifikation København: Hans Reitzels Forlag.

Dam, Hans Jørgen (2002)

Utilpassedes perspektiver – Unges moral, kriminalitet og oplevelser af sanktioner Århus.

Hensen, P.I. Høck, G.P & Nissen, P (2000)

Ny start – integration af marginaliserede unge Askovgården.

Kyvsgaard, B (1989)

– *Og fængslet ta'r de sidste. Om kriminalitet, straf og levevilkår.* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Kyvsgaard, Britta (1996)

'Et lilleput-ungdomsfængsel?' i *Kriminalistisk årbog 1996*.

Kyvsgaard, Britta (2000)

'Kriminalitet blandt etniske minoriteter' i *Social forskning, temanummer: Etniske minoriteter i velfærdssamfundet* December 2000.

Levin, Claes (1996)

'Barnet mellan straff och behandling' i Armelius, B-Å m.fl (red) *Vård af ungdomar med sociala problem* Stockholm: SIS.

Levin, Claes (1997)

Ungdomar i tvångsvård – Råbyundersökning 94. Lunds universitet: Socialhögskolan.

Levin, Claes (1998)

Uppfostringsanstalten – om tvång i föräldres ställe Lund: Arkiv Förlag.

Utting, David & Julie Vennard (2000)

What works with young offenders in the community? Essex: Barnado's.

Vestergaard, Jørn (2003)

'Den særlige ungdomssanktion'. I *Social Kritik* nr. 86.

Bilag 1

Ekspertgruppens sammensætning:

Rigsadvokat Henning Fode (formand)
Direktør Anders Møller Jensen, Fyns Amt, (næstformand)
Advokat Steen Bech, Advokatrådet
Direktør Niels Bertelsen, Kommunernes Landsforening
Politimester Jørn Bro, Glostrup
Vicedirektør Annette Esdorf, Direktoratet for Kriminalforsorgen
Forstander Heine Fricke, Koglen
Centerleder Ole Hammer, Udrykningsholdet
Politimester Lars Rand Jensen, Odense
Afdelingschef Lars Bay Larsen, Justitsministeriet
Kontorchef Elisabeth Lenzing, Amtsrådsforeningen
Vicedirektør Carsten Stæhr Nielsen, Københavns Kommune
Kontorchef Kirsten á Rogvi, Socialministeriet
Dommer Jes Schiøler, Den Danske Dommerforening
Professor, dr.jur. Eva Smith, Det Kriminalpræventive Råd

Sekretariatsopgaverne er varetaget af:

Statsadvokat Poul Dahl Jensen, Rigsadvokaten
Konsulent Peter Uldall, Socialministeriet
Fuldmægtig Elisabeth Pilegaard, Socialministeriet
Kontorchef Jens Kruse Mikkelsen, Justitsministeriet
Fuldmægtig Anders Dorph, Justitsministeriet
Vicepolitimester Arne Vedsted Gram, Det Kriminalpræventive Råd

Bilag 2

Forslag til Lov om ændring af straffeloven og lov om social service (Vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 1. juni 2001)

§ 1

I **Straffeloven**, jf. lovbekendtgørelse nr. 849 af 6. september 2000, som ændret senest ved § 1 i lov nr. 280 af 25. april 2001, foretages følgende ændringer:

1. Efter § 74 indsættes:

»§ 74 a. Hvis en person, der på gerningstiden ikke var fyldt 18 år, har begået grovere personfarlig kriminalitet eller anden alvorlig kriminalitet, kan retten bestemme, at den pågældende skal undergive sig en struktureret, kontrolleret socialpædagogisk behandling af 2 års varighed, hvis det må anses for formålstjenligt for at forebygge yderligere lovovertrædelser.

Stk. 2. Retten kan give den dømte pålæg svarende til de vilkår, der kan fastsættes efter § 57. Længstetiden for ophold i døgninstitution eller egnet opholdssted er 1 år og 6 måneder, heraf højst 12 måneder i en sikret afdeling på en døgninstitution for børn og unge. Begår en person, der er undergivet en foranstaltning efter stk. 1, ny kriminalitet, kan retten i stedet for at idømme straf forlænge foranstaltningen, herunder længstetiderne efter 2. pkt., med indtil 6 måneder.

Stk. 3. Den dømte kan kræve afgørelser om overførsel til en sikret afdeling i en døgninstitution for børn og unge og afgørelser om overførsel fra ambulant behandling til anbringelse på en døgninstitution for børn og unge eller egnet opholdssted indbragt for retten til prøvelse. Det samme gælder, i det omfang de sociale myndigheder med hjemmel i dommen træffer afgørelse om, at den pågældende skal forblive i institution ud over det i dommen fastsatte tidsrum for opholdet. Afgørelsen træffes ved kendelse. Sagens indbringelse for retten har ikke opsættende virkning. Bestemmelsen i § 59, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 4. Justitsministeren kan efter forhandling med socialministeren fastsætte regler om meddelelse af tilladelse til udgang m.v. til personer, der er undergivet en foranstaltning efter

stk. 1 og 2. Justitsministeren kan i den forbindelse fastsætte, at afgørelser, der træffes i medfør af disse regler, ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed.«

2. I § 88, stk. 5, indsættes efter »§§ 68-70«: »eller § 74 a«.

3. § 89 a affattes således:

»§ 89 a. I forbindelse med en dom, hvorved en person idømmes foranstaltning efter §§ 68-70 eller § 74 a, kan retten træffe bestemmelse om bortfald af en tidligere idømt straf, som ikke er fuldbyrdet.

Stk. 2. Idømmes en person, der er undergivet foranstaltning efter §§ 68-70 eller § 74 a, straf, kan retten træffe bestemmelse om bortfald af den tidligere idømte foranstaltning.«

4. I § 95 indsættes efter »§§ 68-70,«: »§ 74 a,«.

5. I § 97, stk. 2, nr. 1, indsættes efter »fængsel indtil 1 år«: »samt for foranstaltninger efter § 74 a«.

§ 2

I lov om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 944 af 16. oktober 2000, som ændret senest ved § 2 i lov nr. 285 af 25. april 2001, foretages følgende ændring:

1. I § 58 a indsættes som stk. 2:

»Stk. 2. Kommunen skal udarbejde en foreløbig plan senest 7 dage efter, at kommunen har modtaget dokumentation fra politiet om den begåede kriminalitet.«

§ 3

Loven træder i kraft den 1. juli 2001.

§ 4

Stk. 1. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Stk. 2. § 1 kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne med de afvigelser, som de særlige færøske forhold tilsiger.