

# Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot barne- og ungdomskriminalitet

Dokument 3:15 (2024–2025)





# Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette frem Dokument 3:15 (2024–2025)

*Riksrevisjonenes undersøkelse av myndighetenes innsats mot barne- og ungdomskriminalitet*

Dokumentet har følgende inndeling:

- Riksrevisjonens konklusjoner, utdyping av konklusjoner, anbefalinger, statsrådenes svar og Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar
- Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet
- Vedlegg 2: Statsrådens svar
- Vedlegg 3: Riksrevisjonens brev til statsråden i Barne- og familiedepartementet
- Vedlegg 4: Statsrådens svar
- Vedlegg 5: Forvaltningsrevisjonsrapport

Riksrevisjonen, 18. juni 2025

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen  
riksrevisor

## Innhold

|          |                                                                                                                      |           |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Innledning .....</b>                                                                                              | <b>6</b>  |
| <b>2</b> | <b>Konklusjoner .....</b>                                                                                            | <b>11</b> |
| <b>3</b> | <b>Overordnet vurdering .....</b>                                                                                    | <b>12</b> |
| <b>4</b> | <b>Utdyping av konklusjoner .....</b>                                                                                | <b>12</b> |
| 4.1      | Det mangler kontinuitet og fleksibilitet i de kriminalitetsforebyggende virkemidlene .....                           | 13        |
| 4.2      | Det kriminalitetsforebyggende arbeidet er preget av utydelige roller og uklare ansvarsforhold .....                  | 14        |
| 4.3      | Det tar for lang tid fra lovbrudd til straffegjennomføring starter .....                                             | 16        |
| 4.4      | Det kan være vanskelig å finne egnede straffereaksjoner, og det mangler egnede tiltak i straffegjennomføringen ..... | 18        |
| 4.5      | Det får sjelden konsekvenser når ungdommen bryter vilkår eller begår nye lovbrudd under straffegjennomføringen ..... | 20        |
| 4.6      | Det er mangelfull etterforskning og oppfølging av barn under 15 år som begår lovbrudd.....                           | 21        |
| 4.7      | Plassering av mindreårige i fengsel for voksne er ikke i tråd med FNs barnekonvensjon .....                          | 22        |
| 4.8      | Oppfølgingen av barn og unge er ikke tilstrekkelig helhetlig og koordinert .....                                     | 23        |
| <b>5</b> | <b>Anbefalinger .....</b>                                                                                            | <b>27</b> |
| <b>6</b> | <b>Statsrådenes svar .....</b>                                                                                       | <b>28</b> |
| <b>7</b> | <b>Riksrevisjonens uttalelse til statsrådens svar .....</b>                                                          | <b>28</b> |
|          | <b>Vedlegg.....</b>                                                                                                  | <b>29</b> |
|          | Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet                                  |           |
|          | Vedlegg 2: Statsrådens svar                                                                                          |           |
|          | Vedlegg 3: Riksrevisjonens brev til statsråden i Barne- og familiedepartementet                                      |           |
|          | Vedlegg 4: Statsrådens svar                                                                                          |           |
|          | Vedlegg 5: Forvaltningsrevisjonsrapport                                                                              |           |

## Figuroversikt

|                                                                                             |   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| Figur 1 Antall siktede mindreårige etter aldersgrupper i perioden 2002–2023* .....          | 6 |
| Figur 2 Siktede mindreårige per 1 000 innbyggere i 2023, etter aldersgruppe og fylke* ..... | 8 |

## Faktaboksoversikt

|                                                                            |   |
|----------------------------------------------------------------------------|---|
| Faktaboks 1 Usikkerhet i tallene for siktede i aldersgruppen 5–14 år ..... | 7 |
|----------------------------------------------------------------------------|---|

Riksrevisjonen kan gi kritikk etter disse tre alvorlighetsgradene:

1. **Sterkt kritikkverdig** er Riksrevisjonens sterkeste kritikk. Vi bruker dette kritikknivået når vi finner alvorlige svakheter, feil og mangler. Ofte vil disse kunne få svært store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
2. **Kritikkverdig** bruker vi når vi finner betydelige svakheter, feil og mangler som ofte vil kunne få moderate til store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
3. **Ikke tilfredsstillende** bruker vi når vi finner svakheter, feil og mangler, men som i mindre grad får direkte konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.

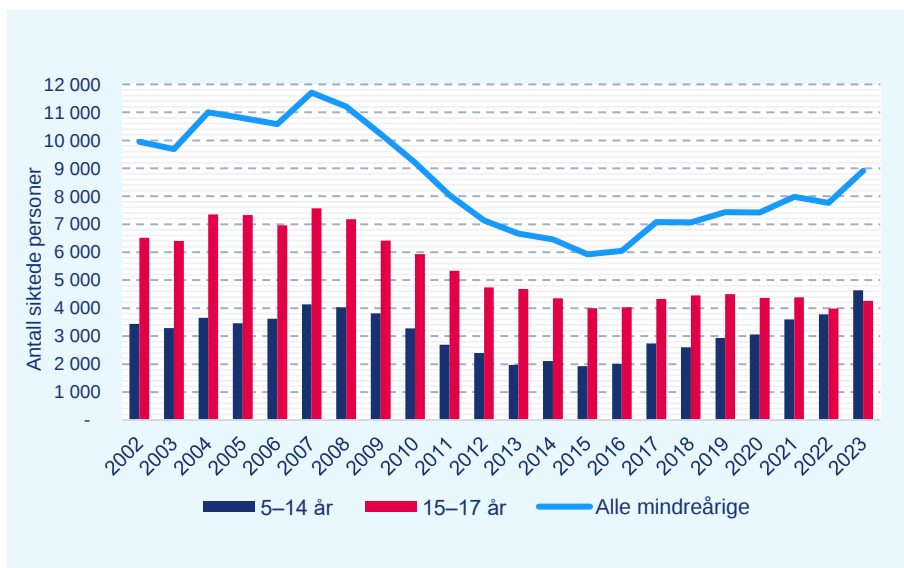
# 1 Innledning

Barne- og ungdomskriminalitet har store samfunnsmessige og menneskelige konsekvenser for de fornærmede og deres nærmeste. For barn og unge kan det å utføre kriminelle handlinger være en trussel mot dem selv og deres utvikling, og det kan i tillegg være en belastning for familiene deres og omgivelsene. Det er viktig både å forebygge kriminalitet blant barn og unge og å hjelpe dem som allerede har utøvd kriminelle handlinger, til å utvikle en positiv tilknytning til samfunnet og å hindre gjentakelse.

Stortinget understreket gjennom behandlingen av Innst. 248 S (2020–2021) om *Politimeldingen – et politi for fremtiden* at det var nødvendig å snarest sette i verk tiltak for å stanse utviklingen i ungdoms- og gjengkriminalitet, som hadde fått et stadig større omfang og blitt et stadig større problem de senere årene.

Det er relativt få barn og unge som er i konflikt med loven. Som figur 1 viser er barne- og ungdomskriminaliteten i et historisk perspektiv, ikke på et uvanlig høyt nivå i dag. Den registrerte barne- og ungdomskriminaliteten hadde en fallende trend fra et høyt nivå på tidlig 2000-tallet og frem til 2015. Deretter har det vært en jevn økning. I 2023 ble nesten 9 000 barn og unge under 18 år siktet for lovbrudd, som er det høyeste antallet siktede siden 2011.

**Figur 1 Antall siktede mindreårige etter aldersgrupper i perioden 2002–2023\***



\*På grunn av ulike tellermetoder kan tallene på siktede under 15 år ikke sammenlignes direkte med tallene for de eldre aldersgruppene. Statistikken kan likevel si noe vesentlig om omfanget av og utviklingen i anmeldelsene av barn som bryter loven (SSB, 2024a, oppdatert 25. april 2025).

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2024c).

Økningen i barne- og ungdomskriminaliteten de senere årene skjer først og fremst blant barn som er under 15 år. Økningen i denne aldersgruppen gjelder ikke bare for mindre alvorlige forhold, men også for alvorlig



## Siktet

En person som er mistenkt for en straffbar handling, og som påtalemyndigheten har erklært som siktet, som tingretten har innledet straffeforfølgning mot, eller som er gjenstand for en beslutning om pågrepelse, ransaking, beslag e.l.

kriminalitet som grov vold og ran. I 2024 var det en liten nedgang i den registrerte barne- og ungdomskriminaliteten, og den største reduksjonen skjedde blant barn under 15 år (Politidirektoratet og riksadvokaten, 2025).

### **Faktaboks 1 Usikkerhet i tallene for siktede i aldersgruppen 5–14 år**

Når det er registrert en mistenkt person under 15 år, blir lovbrudd vanligvis henlagt fordi gjerningspersonen ikke er strafferettslig ansvarlig. Disse lovbruddene regnes likevel som oppklarte og personene telles med som siktede i statistikken over ferdig etterforskede lovbrudd.

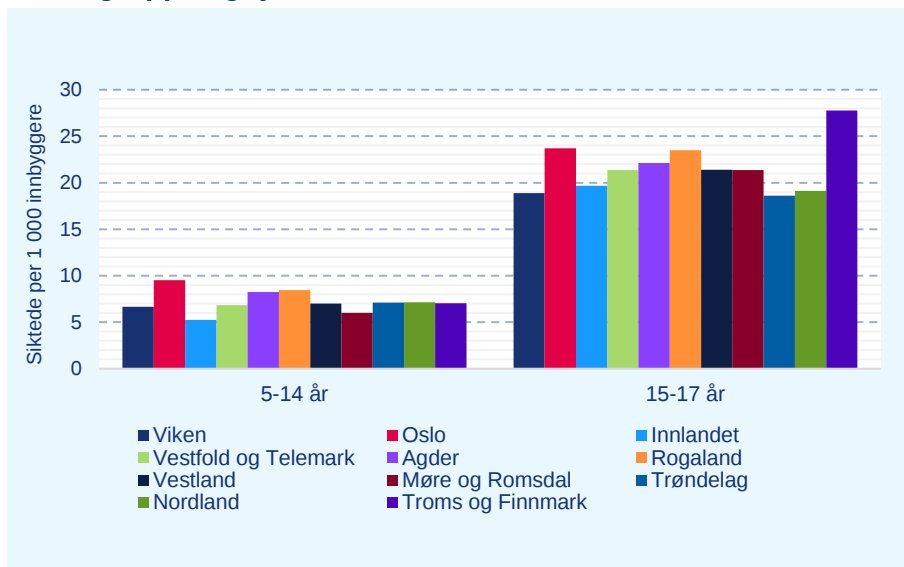
Til forskjell fra personer som kan straffes, kommer nesten alle forhold med anmeldte under 15 år med i statistikken, uten ytterligere vurdering av bevis eller skyld. Ulikheten i tellemåten innebærer at antallet siktede i aldersgruppen 5–14 år er for høyt, og tallene for aldersgruppen kan ikke direkte sammenlignes med de eldre aldersgruppene. Statistikken kan likevel gi vesentlig informasjon om omfanget og utviklingen i anmeldelsene av barn under 15 år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2024a), oppdatert 25. april 2025.

Nedgangen i barne- og ungdomskriminaliteten fra 2000-tallet og frem til 2015 var særlig knyttet til den generelle reduksjonen i vinningskriminalitet (Politidirektoratet og riksadvokaten, 2024). Den samlede økningen de siste årene gjelder i stor grad flere registrerte vinnings- og voldsforhold. Endringer i anmeldelsesrutiner og -terskler kan også ha påvirket utviklingen i statistikken.

En ekspertgruppe (2025) har anslått at av de 9 000 barna som ble siktet i 2023, ble om lag 800 siktet for gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Dette omfattet barn både over og under 15 år. Av disse ble 117 barn siktet for minst 10 lovbrudd hver i 2023.

**Figur 2 Siktete mindreårige per 1 000 innbyggere i 2023, etter aldersgruppe og fylke\***



\*På grunn av ulike tellermetoder kan tallene i statistikken på siktete under 15 år ikke sammenlignes direkte med tallene for de eldre aldersgruppene. Statistikken kan likevel si noe vesentlig om omfanget av og utviklingen i anmeldelsene av barn som bryter loven (SSB, 2024a, oppdatert 25. april 2025).  
Kilde: Statistisk sentralbyrå (2025b).

Figur 2 viser at det er relativt små forskjeller mellom fylkene i antallet siktete barn og unge under 18 år per 1 000 innbyggere i 2023. Forskjellene mellom fylkene har blitt noe mindre de senere årene. Sammensetningen av kriminalitetstyper er imidlertid ulik. For eksempel gjelder en stor andel av forholdene i Finnmark trafikk, mens det i Oslo er få slike forhold (Politidirektoratet og riksadvokaten, 2023). Barn og unge med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant siktete under 18 år (Ekspertgruppen, 2025). I 2023 var det ca. 15,5 siktete per 1 000 blant personer med innvandrerbakgrunn<sup>1</sup> i alderen 5–17 år, mot ca. 9,3 siktete per 1 000 blant personer uten innvandrerbakgrunn i samme aldersgruppe. Ekspertgruppen viser også til at økningen i antallet siktete barn og unge siden 2015 ikke bare gjelder for Oslo eller særskilt for personer med innvandrerbakgrunn.

På begynnelsen av 2000-tallet var det organiserte gjenger som dominerte kriminalitetsbildet i Norge. I dag rapporteres det om en utvikling med mer omskiftelige og uoversiktlige ungdomsgrupperinger (Jonas mfl., 2024). Informantene i vår undersøkelse beskriver de kriminelle miljøene blant barn og unge som dynamiske, der miljøene er preget av skiftende grupperinger og økt mobilitet. Det er likevel en bekymring for at ungdom kan bli rekruttert av eldre inn i kriminelle nettverk. Politidirektoratet uttaler at merkelappen «gjengkriminalitet» ofte brukes synonymt med barne- og ungdomskriminalitet, men at bare noen få unge involveres i gjengkriminalitet.

Mange aktører og tjenester, både på statlig og kommunalt nivå, har viktige roller i arbeidet med å forebygge og håndtere barne- og ungdomskriminalitet. Undersøkelsen omfatter Justis- og

<sup>1</sup> Grunnet små størrelser på gruppene etter alder omfatter kategorien både personer som er innvandrere selv, og personer som er barn av foreldre som var innvandrere. Det foreligger ikke tall fordelt etter landbakgrunn.

beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet og de av deres underliggende virksomheter som har oppgaver og ansvar både forebygging og håndtering. I tillegg har kommunene en sentral rolle både i det forebyggende arbeidet og i oppfølgingen av barn og unge som gjennomfører straff.

Kommunene har det generelle ansvaret for forebygging. De har også ansvaret for mange av de mest sentrale tjenestene i det forebyggende arbeidet. Vår undersøkelse vektlegger tiltak og virkemidler for forebygging på selektert og indikert nivå. Kommunene har et stort handlingsrom når det gjelder hvordan de vil innrette forebyggingsarbeidet, og de tar i bruk et bredt spekter av tiltak for å møte utsatte barn og unges behov, som bruk av for eksempel mentorer, ungdomsloser og samtalegrupper. Mange kommuner jobber også med forebygging gjennom oppsøkende sosialt arbeid, og om lag 200 kommuner har dessuten tatt i bruk modellen for Samordning av Lokale rus- og kriminalitetsforebyggende Tiltak (SLT). Skole, barnehage og primærhelsetjenesten er også viktige verktøy for kommunene for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet. Utdannings- og helsesektorens universelle tiltak inngår imidlertid ikke i undersøkelsen.

Når det foreligger en bekymringsmelding, skal den kommunale barnevernstjenesten sette inn tiltak tidlig for å forebygge alvorlig omsorgssvikt og atferdsvansker. Barnevernstjenestens forebyggende ansvar er å komme tidlig inn med tiltak for å forebygge ytterligere problemutvikling og behov for mer inngripende tiltak. Det er barnets individuelle behov som avgjør om et barn har behov for hjelpetiltak i hjemmet eller en plassering utenfor hjemmet. Riksrevisjonen viser for øvrig til Dokument 3:10 (2024–2025) *Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til utfordringer i barnevernet*.

Politiet har også en viktig rolle i arbeidet med å forebygge barne- og ungdomskriminalitet, og forebygging er av Politidirektoratet definert som politiets hovedstrategi (Politiet, 2020). Politiet har imidlertid et begrenset sett med virkemidler til rådighet, og svært ofte vil det være aktører utenfor politiet som har de mest egnede tiltakene og virkemidlene.

Justissektoren har lav kriminalitet som ett av hovedmålene sine. Rask etterforskning og tilpassede straffereaksjoner kan bidra til å forebygge lovbrudd. Politiet og påtalemyndigheten har ansvar for å etterforske og påtale straffbare handlinger. De fleste unge som begår lovbrudd og er i alderen 15–17 år, begår mindre alvorlige lovbrudd, og får ofte påtaleunntatelse eller forelegg som straffereaksjon. Når domstolene eller påtalemyndigheten beslutter strengere reaksjoner, gjennomfører kriminalomsorgen reaksjonene samfunnsstraff og fengsel, og konfliktrådet gjennomfører reaksjonene ungdomsoppfølging, ungdomsstraff og mekling.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad myndighetenes innsats for å forebygge og håndtere barne- og ungdomskriminalitet er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.



### Forebyggingsnivå

Forebygging på **selektert nivå** retter seg mot grupper av barn og unge med forhøyet risiko (dvs. som viser atferdsproblemer) for å starte med kriminelle handlinger.

Forebygging på **indikert nivå** retter seg mot de relativt få høyrisikobarna og -unge som har eller viser klare tegn på alvorlige atferdsproblemer.



### Modell for Samordning av Lokale rus- og kriminalitetsforebyggende Tiltak (SLT)

Modell for samordning kommunene kan ta i bruk, og som skal styrke samarbeidet mellom ulike offentlige etater, profesjoner, frivillige organisasjoner og næringsliv i det forebyggende arbeidet overfor barn og unge. Bindeleddet mellom aktørene er en SLT-kordinator.

Følgende problemstillinger inngår i undersøkelsen:

1. I hvilken grad bruker myndighetene tilgjengelige virkemidler for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet?
2. I hvilken grad håndterer myndighetene barne- og ungdomskriminalitet i tråd med fastsatte mål?
3. I hvilken grad bidrar Justis- og beredskapsdepartementets og Barne- og familiedepartementets styring til å sikre en god oppfølging av innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet?

Undersøkelsen omfatter barn og unge i aldersgruppen 12–17 år.

Undersøkelsesperioden er 2019–2024, men gjennomgangen av styringsdokumenter er begrenset til perioden 2021–2024.

Problemstillingene er hovedsakelig belyst gjennom kvalitativ datainnsamling. Det er gjennomført en dybdestudie i tre case-kommuner, og relevante departementer, direktorater og statlige aktører på regions-/distriktsnivå som dekker case-kommunene, er intervjuet. De to nasjonale ungdomsenhetene er også intervjuet.<sup>2</sup> Videre er det gjennomgått et utvalg saker som gjelder ungdom som gjennomfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging i konfliktrådet og samfunnsstraff i kriminalomsorgen. Det er i tillegg gjennomført dokument- og statistikkanalyser.

Rapporten ble forelagt Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet ved brev 7. mars 2025. Departementene har i brev av henholdsvis 4. april 2025 og 3. april 2025 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementene 14. mai 2025 og statsrådenes svar 28. mai 2025 følger som vedlegg.

---

<sup>2</sup> En ungdomsenhet er et fengsel for innsatte i alderen 15–18 år. Det finnes to ungdomsenheter i Norge.

## 2 Konklusjoner



- Det mangler kontinuitet og fleksibilitet i de kriminalitetsforebyggende virkemidlene.
- Det kriminalitetsforebyggende arbeidet er preget av utydelige roller og uklare ansvarsforhold.
- Det tar for lang tid fra lovbrudd til straffegjennomføring starter.
- Det kan være vanskelig å finne egnede straffereaksjoner, og det mangler egnede tiltak i straffegjennomføringen.
- Det får sjelden konsekvenser når ungdommen bryter vilkår eller begår nye lovbrudd under straffegjennomføringen.
- Det er mangelfull etterforskning og oppfølging av barn under 15 år som begår lovbrudd.
- Plassering av mindreårige i fengsel for voksne er ikke i tråd med FNs barnekonvensjon.
- Oppfølgingen av barn og unge er ikke tilstrekkelig helhetlig og koordinert.

### 3 Overordnet vurdering

#### Kritikkverdig



Undersøkelsen viser at barn og unge under 18 år som begår kriminelle handlinger, stadig blir yngre, og at lovbruddene de begår, blir mer alvorlige.

Riksrevisjonen mener det samlet sett er kritikkverdig at Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet ikke har bidratt nok til å sikre at innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet er godt koordinert, og ikke har iverksatt tilstrekkelig med tiltak for å snu utviklingen.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at:

- Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet, sammen med andre relevante departementer, ikke har fulgt tilstrekkelig opp at kommunene og politiet ivaretar sitt ansvar for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet
- Justis- og beredskapsdepartementets innsats ikke har vært tilstrekkelig til å bidra til en mer effektiv straffesakskjede
- Barne- og familiedepartementet ikke har sørget for et tilstrekkelig tilbud i barnevernsinstitusjoner til barn og unge som begår eller er i risiko for å begå lovbrudd

#### Sterkt kritikkverdig



Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at mindreårige blir plassert i fengsel for voksne, med mindre det er til barnets beste. Dette er ikke i tråd med FNs barnekonvensjon.

### 4 Utdyping av konklusjoner

Barne- og ungdomskriminalitet er et komplekst samfunnsproblem. Barn og unge har behov for et sammensatt tjenestetilbud med oppfølging som involverer flere aktører i velferdstjenestene. Ansvar for å forebygge og håndtere barne- og ungdomskriminalitet er spredd mellom ulike sektorer og innsatsen på feltet involverer en rekke myndigheter på både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Særlig justissektoren, kommunene, og det kommunale og statlige barnevernet har ansvar for barn og unge som begår lovbrudd eller står i fare for å utvikle uheldig atferd. Justissektoren skal blant

annet etterforske, avdekke og straffeforfølge lovbrudd, samt gjennomføre straffereaksjoner. Barnevernet skal beskytte barn mot omsorgssvikt og sikre barn trygghet og utviklingsmuligheter.

For å lykkes med tiltak mot barne- og ungdomskriminalitet er det viktig med et godt samarbeid og samordning på ulike nivåer.

Å stoppe det enkelte barn på vei inn i en kriminell løpebane handler om å oppfylle en av samfunnets viktigste forpliktelser: å ivareta barnets beste, også når det begår kriminelle handlinger.

Forebygging av kriminalitet kan spare samfunnet for store økonomiske kostnader og betydelige menneskelige lidelser. Å forebygge gjennom å bekjempe utenforskap og sikre gode og trygge oppvekstmiljø for barn og unge kan ha avgjørende betydning for det enkelte barns utvikling og gi positive ringvirkninger på samfunnsnivå.

## 4.1 Det mangler kontinuitet og fleksibilitet i de kriminalitetsforebyggende virkemidlene

Som det står i *lov om barnevern* (barnevernsloven) § 15-1 første ledd, er det kommunen som har ansvaret for å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsproblemer. Det kommunale ansvaret omfatter generelle forebyggende tiltak, enten tiltak rettet mot alle barn (universell forebygging) eller tiltak som er rettet mot bestemte grupper med forhøyet risiko (selektiv forebygging) (Prop. 133 L (2020–2021)). Målet med barnevernsreformen, som trådte i kraft 1. januar 2022, er å bidra til å styrke arbeidet med forebygging og tidlig innsats.<sup>3</sup>

Kommunene kan organisere det forebyggende arbeidet på ulike måter. Undersøkelsen viser at uavhengig av hvordan arbeidet er organisert, har det stor betydning at tjenesteapparatet bygger tillitsfulle relasjoner til barn og unge de skal hjelpe. Relasjonsbyggingen er ofte tid- og ressurskrevende, men er nødvendig for at tjenesteapparatet skal komme i posisjon til å kunne gi de unge den oppfølgingen de trenger.

Relasjons- og tillitsbygging er også sentralt i politiets forebyggende arbeid. Politiet jobber forebyggende ved å være til stede i ungdomsmiljøene, der de samme politibetjentene er ute i lokalsamfunnene over tid og bygger kjennskap og relasjoner til de unge. Ifølge politiet har ressursbruk til trussel- og beredskapsarbeid økt, noe som har redusert kapasiteten til å drive kriminalitetsforebyggende arbeid. Siden det er færre ressurser tilgjengelig, er politiet mindre ute i ungdomsmiljøene. En følge av dette er at politiet mister innsikt i hva som rører seg i miljøene, og har færre muligheter til å bygge relasjoner. En annen følge er at det først og fremst er når hendelser har oppstått, at ungdommene møter politiet. Det gir de unge et negativt syn på politiet. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at politiet ikke i større grad prioriterer arbeidet med å forebygge barne- og ungdomskriminalitet.

---

<sup>3</sup> Barnevernsreformen flytter mer ansvar til kommunene på barnevernsområdet og skal bidra til å styrke det forebyggende arbeidet og tidlig innsats.

Blant de som jobber med forebygging i kommunene blir det pekt på at det er viktig med fleksibilitet til å kunne tilpasse tjenestene og virkemidlene på en slik måte at de er tilgjengelige når ungdommene trenger dem. Det handler blant annet om at tjenesteapparatet må kunne snu seg rundt raskt og gi individrettet og tilpasset hjelp når behovene oppstår. En slik arbeidsform skiller seg gjerne fra arbeidsformer i det ordinære tjenesteapparatet som styres etter mer fastlagte strukturer der det må forventes en viss saksbehandlingstid før det fattes vedtak om oppfølging/hjelpetiltak. Lang ventetid og faste oppmøtekrav ved ulike offentlige hjelpetiltak kan være vanskelig for enkelte i målgruppen å forholde seg til. Hyppig utskifting av ansatte, som blant annet skjer i barnevernstjenestene, kan også gjøre oppfølgingen sårbar.

For å bygge tillitsfulle relasjoner og kunne tilby fleksible tjenester er det viktig at de organisatoriske og ressursmessige rammene legger til rette for kontinuitet og forutsigbarhet. Når ansatte ikke har faste stillinger og/eller det kriminalitetsforebyggende arbeidet er drevet på midlertidige prosjektmidler, er det vanskeligere å få til kontinuitet i arbeidet. Noen informanter reiser også spørsmål om utadrettede/oppsøkende tjenester i større grad burde ha vært lovpålagt for å sikre gode rammer for arbeidet. At de organisatoriske rammebetingelsene er viktige for å lykkes med forebyggingsarbeidet, bekreftes også av forskere som har evaluert forebyggende tiltak mot barne- og ungdomskriminalitet i Oslo kommune (Lid mfl., 2022).

Når det mangler stabile organisatoriske og ressursmessige rammer og fleksibilitet i det kommunale forebyggende arbeidet, er det etter Riksrevisjonens vurdering fare for at hjelpeapparatet ikke kommer i posisjon til å kunne gi de unge riktig hjelp til rett tid. Selv om kommunene har mange viktige oppgaver som skal ivaretas, er det viktig at rammene er på plass slik at kommunale tjenesters forebyggende arbeid kan gjennomføres på måter som i størst mulig grad treffer målgruppens behov.

## 4.2 Det kriminalitetsforebyggende arbeidet er preget av utydelige roller og uklare ansvarsforhold

Kommunestyret skal vedta en plan for kommunens forebyggende arbeid som skal beskrive hva som er målene for arbeidet, hvordan arbeidet skal organiseres og fordeles mellom etatene i kommunen, og hvordan etatene skal samarbeide. Dette følger av barnevernsloven § 15-1.

Et godt forebyggende arbeid kjennetegnes av at det er tydelig definert hvilke roller ulike instanser har i det samlede tjenestetilbudet, og at tjenestene dimensjoneres slik at barnevernet og andre tjenester har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å tilby den hjelpen og oppfølgingen som er nødvendig, til riktig tid. Dette følger av barnevernsloven. Det varierer hvor langt kommunene har kommet i arbeidet med forebyggende plan. I den andre statusrapporten i evalueringen av barnevernsreformen, kommer det frem at om lag halvparten av kommunene har vedtatt en forebyggende plan, men mange har ikke integrert dem i sine overordnede planverk (Pedersen mfl., 2024).

Undersøkelsen vår viser at det mangler en omforent forståelse av roller og ansvar i det forebyggende arbeidet på kommunalt nivå. Barnevernsreformen ser foreløpig ikke ut til å ha bidratt til en tydeliggjøring. Sektorgrensene er uklare, og tiltakene treffer ikke alltid de unges behov. Det er også blant case-kommunene en oppfatning at barnevernstjenestene i større grad skal avgrense seg til å jobbe med de mest alvorlige sakene. Med dette følger en forventning om at andre kommunale tjenester, innenfor blant andre helse- og oppvekstsektoren, skal ta hånd om de mindre alvorlige sakene og generelt ta et større ansvar i det forebyggende arbeidet. Hvordan dette skal gjøres i praksis, er imidlertid ikke alltid avklart blant de kommunale tjenestene. Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at kommunene ivaretar sitt ansvar for det forebyggende arbeidet overfor barn og unge. Det er særlig viktig at det øvrige tjenesteapparatet forstår sin rolle og tar sitt ansvar for tidlig innsats. Tidlig innsats handler om at kommunens tjenester gir barn og deres familier riktig hjelp og tiltak så tidlig at varige problemer kan unngås. Dette er en forutsetning for at kommunene skal lykkes med det forebyggende arbeidet.

At alderen blant barn og unge som begår kriminalitet, går ned, understreker behovet for at kommunene prioriterer den tidlige innsatsen i sitt forebyggende arbeid. Det kommunale hjelpeapparatet erfarer imidlertid at de kan komme inn for sent. Dette kan være et uttrykk for at tidlig innsats ikke har vært tidlig nok eller målrettet nok. Som følge av dette kan problemene til de unge ha utviklet seg lenger enn nødvendig før de får hjelp.

Fra en rekke revisjoner og evaluerings- og forskningsrapporter er det kjent at sektorinndeling og silotenkning går på bekostning av helhetlig tenkning og samarbeid på tvers i det forebyggende arbeidet. Undersøkelsen vår viser at utfordringen er særlig synlig for SLT-koordinatorene, som nettopp har samordning som en av sine primæroppgaver.

Uklare ansvarsforhold kommer særlig til uttrykk når barnevernstjenestene og spesialisthelsetjenesten samarbeider om å følge opp barn med utfordringer innenfor rus og psykisk helse. Selv om Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har jobbet med å legge til rette for bedre samarbeid mellom barnevernet og helsesektoren for å gi barna nødvendig hjelp, viser undersøkelsen at mange av informantene er bekymret for barn og unges rusmiddelbruk, og at flere peker på sammenhengen mellom rusmiddelbruk, psykisk uhelse og kriminalitet. Dette samsvarer med funnene i Riksrevisjonens rapport om årsaker til utfordringer i barnevernet (Riksrevisjonen, 2025). Endringene i velferdstjenestelovgivningen, som trådte i kraft 1. august 2022 (Innst. 581 L (2020–2021)), skal legge til rette for mer samarbeid mellom velferdstjenestene med det formål å styrke oppfølgingen av utsatte barn og unge og deres familier. Det er for tidlig å vurdere virkningene av endringene, men undersøkelsen viser at samarbeidsbestemmelsene så langt ikke har ført til endringer.

Undersøkelsen viser at det er svake styringssignaler og få faglige retningslinjer på det kriminalitetsforebyggende feltet. Kommunale aktører som jobber med kriminalitetsforebygging, må innhente faglig påfyll fra andre kommuner, nettverk eller organisasjoner. Det varierer hvor tilgjengelige slike faglige fora er for kommunene. Flere opplever det som utfordrende at det mangler faglige retningslinjer fra nasjonale myndigheter.

Riksrevisjonen mener at det er viktig med tydelige føringer for det forebyggende arbeidet overfor barn og unge, samt god rolle- og ansvarsavklaring mellom ulike tjenesteområder. Myndighetene jobber opp mot statsforvalterne og kommunene for å sikre en omforent forståelse av og forventning til det forebyggende arbeidet. Når ansvars- og rollefordelingen på det forebyggende området innad i kommunene blir oppfattet som uklar, mener Riksrevisjonen at det forebyggende arbeidet kan bli mer krevende og mindre effektivt enn nødvendig. Iverksettingen av ulike virkemidler blir også sårbar for lokale variasjoner. I den første statusrapporten i evalueringen av barnevernsreformen kommer det frem at det mangler en samlet forståelse blant kommunene av hva som ligger i begrepene forebygging og tidlig innsats. Det er i tillegg usikkerhet blant kommunene i evalueringen om hvor ansvaret for det forebyggende arbeidet skal plasseres innad i kommunen (Kjelsaas mfl., 2023).

Selv om det ligger til kommunene å tydeliggjøre roller og ansvar i deres forebyggende arbeid, har staten et ansvar for å gi kommunene muligheter til å løse oppgavene til det beste for innbyggerne (Innst. 270 (2011–2012)). Riksrevisjonen vurderer det som kritikkverdig at Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet, sammen med andre relevante departementer, ikke har fulgt opp at kommunene i tilstrekkelig grad ivaretar sitt ansvar for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet.

### 4.3 Det tar for lang tid fra lovbrudd til straffegjennomføring starter

De overordnede målene for straffesakskjeden er å redusere alvorlig kriminalitet, styrke forebyggingen av kriminalitet og få til en mer effektiv straffesakskjede.<sup>4</sup> Videre skal straffesaksbehandlingen ha høy kvalitet, høy oppklaringsprosent, kort saksbehandlingstid og en adekvat reaksjon (Riksadvokaten, 2021–2024). Rask og korrekt saksbehandling er en viktig garanti for rettssikkerheten (Innst. 6 S (2017–2018)).

Det er viktig å sikre at saksbehandlingstiden i straffesakskjeden som helhet og i det enkelte leddet er så kort som mulig, og at etatene overholder lovbestemte frister (Justis- og beredskapsdepartementet, 2024c). En analyse av tidsbruken i straffesakskjeden viser at det samlet tar minst tre og en halv måned å behandle saker som går til domstolen, dersom alle etater følger lovpålagte tidsfrister. I tillegg kommer lovpålagte skjønnsmessige frister og interne normer for saksbehandlingstid (Riksadvokaten mfl., 2020). I praksis innebærer dette at det kan ta lengre tid før straffegjennomføringen starter opp.

Undersøkelsen viser at kompleksiteten i ungdomssakene er én av de største utfordringene med å etterforske saker med gjerningspersoner under 18 år (U18-saker). Det kan være mange involverte, ungdommen kan være anmeldt i flere sakskomplekser, og ulike saker må gjerne behandles på ulike måter. Det krever også mye tid og ressurser å koordinere avhør og

---

<sup>4</sup> Prop. 1 S for Justis- og beredskapsdepartementet i perioden 2019–2024.

kommunisere med alle parter. Kravet om at barn under 18 år skal ha advokat og verge til stede ved avhør, oppleves som et hinder for å gjennomføre avhør raskt og kan øke risikoen for bevisforspillelse. Ungdommenes redsel for å bli oppfattet som en «snitcher» gjør det også vanskelig for politiet å få de avhørene de trenger, fordi ungdommen ikke alltid er villige til å si noe i frykt for represalier.

Politiet skal prioritere behandling av U18-saker høyt, men en krevende ressursituasjon, kombinert med et økende antall U18-saker, bidrar til å presse politiets kapasitet. Nesten alle politidistrikter rapporterte i 2023 om lav eller kritisk lav kapasitet til etterforskning, både generelt og på de prioriterte områdene. Politiets kapasitet er redusert blant annet fordi de som følge av den sikkerhetspolitiske situasjonen har fått mer omfattende oppgaver knyttet til beredskap. Politiet vurderer fortsatt at kapasiteten til etterforskning er lav, selv om kapasiteten har økt noe i 2024. De fleste politidistriktene har egne etterforskere og påtalejurister som behandler U18-saker, men disse er sjelden skjermet fra andre konkurrerende oppgaver. Etter Riksrevisjonens vurdering er det fare for at unge som bryter loven, fortsetter å begå lovbrudd dersom sakene deres nedprioriteres og henlegges.

Undersøkelsen viser at saksbehandlingstiden i U18-saker gikk ned hos flere av aktørene i straffesakskjeden frem til 2023. Saksbehandlingstiden i politiet, i domstolene og i konfliktrådene økte imidlertid i 2024. Tiden politiet og påtalemyndigheten gjennomsnittlig bruker på å avgjøre spørsmålet om påtale i U18-saker, har gått ned de senere årene, men økte betydelig i 2024. Bare 64 prosent av U18-sakene ble påtaleavgjort innen den lovpålagte fristen på seks uker i 2024, mot 71 prosent i 2023.<sup>5</sup>

Selv om den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i utarbeidelsen av personundersøkelse av mindreårige (PUM) er redusert over tid, når frimsorgskontorene fortsatt ikke fristen som Kriminalomsorgsdirektoratet har satt på 28 dager. Tar det for lang tid å utarbeide PUM, kan konsekvensen være at domstolen gir unge redusert straff.

Når U18-saker behandles i domstolene skal hovedforhandlingen avholdes så snart som mulig og være påbegynt innen seks uker etter at saken kom inn til tingretten, og innen åtte uker etter at en anke er henvist til lagmannsretten, jf. lov om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven) § 275. Undersøkelsen viser at selv om utviklingen var positiv for tingrettene i perioden 2019–2023, begynte ikke hovedforhandlingene innen fristen i 40 prosent av U18-sakene i 2023. I 2024 økte andelen U18-saker der fristen ikke overholdes til nesten 50 prosent. Lagmannsrettene behandler få U18-saker, og andelen saker som ikke behandles innen fristen, varierer en del. I 2024 ble fristen ikke overholdt i 53 prosent av sakene.

Justis- og beredskapsdepartementet har satt mål for oppstart av straffegjennomføring i konfliktrådet og kriminalomsorgen. Siden 2020 har kravet for oppstart av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging i konfliktrådet



#### **Personundersøkelse av mindreårige (PUM)**

En kartlegging av en siktet eller tiltalt ungdoms personlighet, livsforhold og fremtidsmuligheter. Kartleggingen brukes av påtalemyndigheten og domstolen for å fastsette straff.

<sup>5</sup> Jf. straffeprosessloven § 249 andre ledd.

blitt senket flere ganger, og fra 2024 skal antall dager fra mottak av saken til straffegjennomføringen starter, ha en median<sup>6</sup> på 50 dager. Resultatkravet ble nådd i perioden 2019–2023. I 2024 økte median tid til 58 dager, og det innskjerpede resultatkravet ble således ikke nådd. Undersøkelsen viser at ulike faktorer har utfordret kapasiteten og forsinket oppstarten av straffereaksjonene. I kriminalomsorgen overholdes målet om at samfunnsstraff og fengselsstraff for domfelte under 18 år skal starte opp senest 60 dager etter at rettskraftig dom er mottatt.

Når det er lang ventetid fra lovbrudd til en straffegjennomføring starter opp, kan det få store konsekvenser både for unge som bryter loven, for fornærmede og for pårørende. Ettersom barn er i rask utvikling, er det viktig å handle raskt for å oppnå ønsket effekt. Riksrevisjonen mener at for lang ventetid fra barn og unge begår lovbrudd, til straffereaksjonen starter opp, kan motvirke målet om et kriminalitetsfritt liv.

Riksrevisjonen mener det er positivt at det er bevilget midler til å gjennomføre endringene i Lov om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven) og straffeloven mv. som trådte i kraft andre halvår 2024, for blant annet å bidra til en mer effektiv straffesakskjede og redusere tiden fra lovbrudd til gjennomført reaksjon. Det er også positivt at det er bevilget midler til en særskilt innsats for hurtigere behandling av U18-saker i Agder, Oslo og Øst politidistrikt. Det er imidlertid for tidlig å vurdere virkningene av dette.

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for at de overordnede målene på området nås. Undersøkelsen viser at departementets innsats ikke har vært tilstrekkelig til å bidra til målet om en mer effektiv straffesakskjede, som er spesielt viktig for de unge. Riksrevisjonen mener dette er kritikkverdig.

## 4.4 Det kan være vanskelig å finne egnede straffereaksjoner, og det mangler egnede tiltak i straffegjennomføringen

Barn og unge som begår kriminalitet, har ofte store og sammensatte problemer. Strengt tiltak som forbud, straff og kontroll kan av og til være nødvendige, men tiltakene må sikre balanse mellom hensynet til trygghet for alle og ivaretagelsen av barnas rettigheter. Hjelp til forebygging og utvikling i stedet for straff kan få barn og unge til å endre kurs og gi dem en bedre fremtid. Barnekonvensjonen stiller krav om hensyn til barnets beste og hvor strengt man kan behandle barn.

Etterforskning av straffbare forhold og tilpassede straffereaksjoner kan bidra til at gjerningspersonen avstår fra å begå nye eller mer alvorlige straffbare handlinger. Straffesaksbehandlingen kan også ha en avskrekkende og moraldannende effekt. Fengsling og frihetsberøvende tiltak kan hindre gjerningspersonen fra å begå flere lovbrudd.



**Ungdomsstraff** er en straffereaksjon som er spesielt tilpasset ungdom som var mellom 15 og 18 år på gjerningstidspunktet, og som har begått lovbrudd som tilsier at saken må sendes til domstolen. Ungdommen må være egnet for reaksjonen, og kunne gjennomføre reaksjonen i frihet og under tett oppfølging. Ungdomsstraff er en strengere reaksjon enn ungdomsoppfølging.

**Ungdomsoppfølging** er en straffereaksjon som er spesielt tilpasset ungdom som var mellom 15 og 18 år på gjerningstidspunktet, som har begått ett eller flere lovbrudd, og som har et oppfølgingsbehov.

**Samfunnsstraff** er et alternativ til fengselsstraff, der den dømte gjennomfører samfunnsnyttig arbeid i stedet for å gjennomføre straff i fengsel.

<sup>6</sup> Median er det midterste tallet når dataene er sortert i stigende rekkefølge.

Det har lenge vært en tradisjon i norsk strafferett å behandle unge i alderen 15–17 år som bryter loven, mildere enn voksne, jf. straffeloven § 78 bokstav i. For denne aldersgruppen bør straffbare handlinger følges av rask og forsvarlig etterforskning, samt tilpassede straffereaksjoner og reaksjoner som står i forhold til lovbruddets grovhet og art. Samtidig skal reaksjonen ta hensyn til offerets, lokalsamfunnets og storsamfunnets behov og bidra til at ungdommen endrer atferd (Riksadvokaten, 2021–2024).

Undersøkelsen viser at det over tid har vært endringer i hvilke straffereaksjoner som ilegges barn og unge, blant annet som følge av endringer i kriminalitetsbildet og villet politikk. De fleste barn og unge i alderen 15–17 år begår mindre alvorlige lovbrudd og blir ilagt påtaleunntatelse eller forelegg av påtalemyndigheten. I mer alvorlige saker kan ikke påtalemyndigheten og domstolen velge fritt mellom de mer inngripende straffereaksjonene. Det skal være høy terskel for å fengsle barn,<sup>7</sup> og det kreves samtykke fra ungdommen og verge for å fastsette reaksjonene ungdomsoppfølging og samfunnsstraff.<sup>8</sup> Før 1. september 2024 var det også krav om samtykke fra ungdommen og verge for å idømme ungdomsstraff.<sup>9</sup> Krav om samtykke gir ungdommene en form for «vetorett» ved straffeutmålingen ettersom de kan velge om de vil samtykke til én eller flere av straffereaksjonene. Dette gjør at ungdommene kan legge føringer på valget av reaksjon. Ungdom som ikke samtykker til ungdomsoppfølging og samfunnsstraff, kan miste muligheten for oppfølging og støtte under straffegjennomføringen.

For å kunne gi et reelt og informert samtykke må ungdommen og verge få god informasjon om straffereaksjonene og forstå hva de samtykker til. Undersøkelsen viser at konfliktrådet har utarbeidet informasjonsmateriell om sine ungdomsreaksjoner som er tilpasset ungdom. Kriminalomsorgen har i mindre grad utarbeidet tilsvarende materiell. Tidspunktet for å be om samtykke kan også være avgjørende. Det er vanlig å be om samtykke i mistenktavhør, og i en avhørssituasjon kan det være krevende for ungdom å også ta stilling til dette. Dersom ungdommen gir samtykke uten å ha forstått straffereaksjonenes innhold og hva som kreves av dem, er det fare for at de ikke klarer å gjennomføre straffen og få til en positiv utvikling.

Straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging retter seg mot ungdom som var mellom 15 og 18 år på gjerningstidspunktet, og som har et oppfølgingsbehov (Prop. 1 S (2024–2025)). Reaksjonene er basert på tverretattlig oppfølging og gjenopprettende prosess, og de forutsetter et bredt tilbud av tiltak med tilpasset oppfølging fra hjelpeapparatet i gjennomføringstiden (Prop. 135 L (2010–2011)). I samfunnsstraff avtjener den domfelte et visst antall timer som kan bestå av samfunnsnyttig tjeneste, program eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet.<sup>10</sup> Straffereaksjonene er nærmere omtalt i tekstbokser i punkt 4.3.

For at straffegjennomføringen skal lykkes, er det viktig at straffen inneholder tilpassede og egnede tiltak. Det lokale tjeneste- og tiltakstilbudet utgjør mye



**Påtaleunntatelse** er en formell advarsel uten videre straffefølgelse, ofte brukt for mindre alvorlige lovbrudd.

**Forelegg** er en bot som kan gis for mindre alvorlige lovbrudd.

**Betinget fengsel** er fengselsstraff som ikke må sones med mindre nye lovbrudd begås i en prøveperiode.

**Ubetinget fengsel** er fengselsstraff som må sones.



**Gjenopprettende prosess («restorative justice»)**

Metoden brukes for å håndtere konflikter og uenigheter, og har som mål å rette opp mest mulig av den skaden som har skjedd.

<sup>7</sup> FNs barnekonvensjon artikkel 37, straffeloven § 33 og straffeprosessloven 184 andre ledd.

<sup>8</sup> Straffeloven § 48 og konfliktrådsloven § 11.

<sup>9</sup> Jf. konfliktrådsloven § 11 skal det i stedet for samtykke, i dag vurderes om ungdomsstraff er egnet for ungdommen.

<sup>10</sup> Jf. straffegjennomføringsloven § 53.

av innholdet i straffen, jf. konfliktrådsloven §§ 25 og 26 og Lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven) § 53. Undersøkelsen viser at det kan være utfordrende å finne egnede tiltak når ungdom skal gjennomføre ungdomsstraff, ungdomsoppfølging og samfunnsstraff. Det er særlig begrenset tilgang på dagtilbud og spesialiserte tiltak rettet mot rusproblemer, vold- og aggresjonsatferd eller skadelig seksuell atferd. Det oppleves også som et hinder at skole ikke kan brukes som tiltak i samfunnsstraff, mens dette inngår som en naturlig del i konfliktrådets ungdomsreaksjoner og er et tilbud i ungdomsenhetene. Dersom konfliktrådet og kriminalomsorgen ikke finner riktige tiltak, kan det føre til at de unge ikke får tilstrekkelig egnede straffetiltak. Det er dermed en risiko for at straffegjennomføringen ikke får den ønskede effekten. Lokale variasjoner i tilbudet av tiltak gjør det også vanskelig å gi ungdom en likeverdig oppfølging og de samme mulighetene for å komme seg ut av en negativ utvikling.

Undersøkelsen viser at tverretattlig samarbeid under straffegjennomføringen kan være krevende, blant annet fordi en stor del av ansvaret er lagt til tjenester som har begrenset kapasitet. Dette er typisk kommunale og regionale tjenester som skole, barnevern, helse, rusbehandling og rehabilitering. For å legge bedre til rette for samarbeid er det vedtatt samarbeidsbestemmelser i velferdstjenestelovgivningen med virkning fra 1. august 2022 og i konfliktrådsloven med virkning fra 1. september 2024.<sup>11</sup> Det er for tidlig å vurdere virkningene av endringene. Undersøkelsen viser imidlertid at det ikke har ført til endringer i det faktiske samarbeidet så langt, selv om innføringen av samarbeidsbestemmelsene har gjort flere bevisst på hvor viktig forvaltningssamarbeid er.

Samlet viser undersøkelsen at det i straffegjennomføringen mangler både gode tiltak, tverrfaglig samarbeid og kontinuitet i oppfølgingen. Riksrevisjonen mener at dette kan medføre at hjelpeapparatet ikke lykkes med å snu en ungdoms negative utvikling i tide. Dette utfordrer målet om at unge som begår lovbrudd, ikke skal falle tilbake til ny kriminalitet etter endt straffegjennomføring.

## 4.5 Det får sjelden konsekvenser når ungdommen bryter vilkår eller begår nye lovbrudd under straffegjennomføringen

Bryter ungdom vilkårene for gjennomføring av ungdomsstraff, ungdomsoppfølging og samfunnsstraff, skal dette møtes med en reaksjon, og det kan settes inn strengere tiltak eller vilkår. I ytterste konsekvens kan straffegjennomføringen avbrytes og straffen omgjøres. Ved ungdomsstraff og samfunnsstraff overføres da saken til kriminalomsorgens regionale nivå, som kan vurdere å sende saken til domstolen for omgjøring av straffen. Ved ungdomsoppfølging overføres saken til påtalemyndigheten, og påtalemyndigheten kan selv ilegge en annen straffereaksjon.<sup>12</sup> Begår



### Brudd på vilkår for straffegjennomføring

Eksempler på brudd på vilkår er å utebli eller komme for sent til dagtilbud, samfunnsnyttig tjeneste eller andre avtaler, møte ruset til avtale, avlegge positiv rustest o.l.

<sup>11</sup> Prop. 100 L (2020–2021), jf. Innst 581 L (2020–2021) og Prop. 139 L (2022–2023), jf. Innst. 86 (2023–2024).

<sup>12</sup> For ungdomsoppfølging: straffeloven § 39, jf. konfliktrådsloven § 33 tredje ledd andre og tredje punktum. For ungdomsstraff: straffeloven § 52 c, jf. konfliktrådsloven § 31 tredje ledd. For samfunnsstraff: straffeloven § 52 og straffegjennomføringsloven § 58.

ungdom en ny straffbar handling under straffegjennomføringen, skal påtalemyndigheten avgjøre om straffegjennomføringen skal fortsette, eller om straffen skal omgjøres eller forlenges som følge av det nye straffbare forholdet.<sup>13</sup>

Undersøkelsen viser at ungdom bryter vilkårene for straffegjennomføring i de fleste sakene, og at konfliktrådet og kriminalomsorgen utviser stor grad av skjønn når de vurderer hvilke konsekvenser disse bruddene skal få. Ved slike brudd er det høy terskel for å sende saken til kriminalomsorgens regionale nivå eller påtalemyndigheten for å vurdere om straffegjennomføringen skal avsluttes og straffen omgjøres. I sakene som oversendes, avbrytes sjelden straffegjennomføringen, selv om ungdommen gjentatte ganger har brutt vilkårene.

Domstolene har fått flere handlingsalternativer ved brudd på vilkår etter lovendringene som trådte i kraft 1. september 2024.<sup>14</sup> Endringene er blant annet ment å bidra til at straffen gjennomføres som planlagt, og å motvirke at ungdom begår nye brudd. Det er imidlertid for tidlig å vurdere virkningene av disse endringene.

Flere av ungdommene begår nye lovbrudd under straffegjennomføringen. Undersøkelsen viser at påtalemyndigheten i få saker beslutter å avbryte straffegjennomføringen som følge av nye lovbrudd. Avhengig av lovbruddets alvorlighet, vurderer påtalemyndigheten det gjerne som mer hensiktsmessig å opprette en ny straffesak.

De høye tersklene for å avbryte straffegjennomføringen begrunnes med at det gjøres en helhetsvurdering av hvor alvorlig bruddet er, og hva som er mest hensiktsmessig for den enkelte ungdommens utvikling. Når ungdommen har behov for oppfølging, anses det som naturlig at hjelpeaspektet er mer fremtredende enn straffeaspektet.

Etter Riksrevisjonens vurdering kan manglende reaksjon hvis ungdom bryter vilkår eller begår nye lovbrudd under straffegjennomføringen, ha en uheldig signaleffekt på barn og unge. Det kan føre til at ungdom opplever at det ikke får noen konsekvenser å bryte vilkår og/eller loven.

## 4.6 Det er mangelfull etterforskning og oppfølging av barn under 15 år som begår lovbrudd

Politiet har som hovedregel plikt til å etterforske straffbare handlinger der mistenkte er barn under 15 år, selv om de ikke kan straffeforfølges på samme måte som eldre ungdommer og voksne, jf. straffeprosessloven § 224 første ledd. En etterforskning kan avklare om handlingene er lovbrudd, og markere at atferden er uakseptabel. Undersøkelsen viser at sakenes alvorlighetsgrad og politiets kapasitet påvirker omfanget av U15-saker som etterforskes, og at mange saker ikke etterforskes. Alvorlige saker etterforskes imidlertid på lik linje med U18-saker, men sakene med antatt

---

<sup>13</sup> For ungdomsoppfølging: straffeloven § 39, jf. konfliktrådsloven § 34. For ungdomsstraff: straffeloven § 39, jf. konfliktrådsloven § 34. For samfunnsstraff: straffegjennomføringsloven § 59.

<sup>14</sup> Domstolene kan blant annet omgjøre straffen til samfunnsstraff eller betinget fengsel, eller beslutte at ungdommen kan fortsette straffen med fotlenke.

gjerningsperson under 15 år blir som oftest henlagt. Begrunnelsen er at den mistenkte er under den strafferettslige lavalderen, og sakene regnes som oppklarte.

For barn under 15 år som begår en straffbar handling, kan påtalemyndigheten overføre saken til barnevernstjenesten, jf. straffeprosessloven § 71 b. Undersøkelsen viser at bare svært alvorlige saker overføres til barnevernstjenesten, og at U15-saker som regel blir henlagt.

Henlagte U15-saker kan henvises til konfliktrådet for mekling som sivil sak, jf. konfliktrådsloven § 1 tredje ledd. Barnet og verge skal samtykke til at saken blir behandlet i konfliktrådet, jf. konfliktrådsloven § 11. I perioden 2021–2023 ble et økende antall henlagte U15-saker henvist til mekling som et frivillig tiltak. I 2024 gikk imidlertid antallet henviste saker ned. Det er potensial for å bruke dette virkemiddelet i større grad. Undersøkelsen viser også at det er potensial for å bruke mekling i større grad overfor unge mellom 15 og 18 år.

Riksrevisjonen mener at mangelfull etterforskning, manglende oppfølging fra barnevernstjenesten og lite bruk av mekling i konfliktrådet kan medføre at unge som begår lovbrudd kan fortsette sin kriminelle aktivitet. Barn kan få inntrykk av at handlingene deres ikke får konsekvenser. Henleggelse av sakene kan dessuten føre til at andre hjelpeinstanser ikke blir kjent med barnet og utfordringene deres.

## 4.7 Plassering av mindreårige i fengsel for voksne er ikke i tråd med FNs barnekonvensjon

Barnets beste skal være det grunnleggende prinsippet for alle tiltak for barn og unge, også for dem som har begått kriminelle handlinger.<sup>15</sup> Fengsling av unge under 18 år skal brukes som siste utvei og i kortest mulig tid. Barn i fengsel skal holdes atskilt fra voksne, med mindre det motsatte er best for barnet.<sup>16</sup> I Norge er terskelen for å fengsle barn høy. Svært få ungdommer gjennomfører straff i fengsel, men kapasiteten i kriminalomsorgens ungdomsenheter er likevel sprengt. Det skyldes at ungdom blir plassert i varetekt i mangel på andre tilbud til denne gruppen.

Oppholdet til unge under 18 år som settes i fengsel, skal tilrettelegges etter deres behov, jf. straffegjennomføringsloven § 10 a. Fengslede mindreårige plasseres som hovedregel i en av de to ungdomsenhetene som er etablert under kriminalomsorgen. Undersøkelsen viser at i tillegg til tverrfaglig basisbemanning har ungdomsenhetene etablert tverretatlige team som følger opp ungdommene.<sup>17</sup> Teamene ivaretar varetektsfengslede og domfelte mindreårige på samme måte. Riksrevisjonen vurderer at ungdomsenhetene legger til rette for at mindreårige kan få en tilpasset oppfølging.



### Mekling i konfliktråd

I mekling i konfliktråd møtes gjerningspersonen og fornærmede for å delta i en gjenopprettende prosess («restorative justice»).



### Ungdomsenheter

Enhetene er opprettet for å ivareta Norges internasjonale forpliktelser om å holde barn atskilt fra voksne i fengsel og for å sikre en god, helhetlig og rehabiliterende oppfølging av barn som fengsles.



### Tverretatlige team

Teamene i ungdomsenhetene har kompetanse innenfor barnevern, psykisk helse og opplæring, og de gir koordinert og individuelt tilpasset oppfølging under straffegjennomføringen og forbereder tiden etter løslatelse.

<sup>15</sup> Jf. Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 3.

<sup>16</sup> FNs barnekonvensjon artikkel 37, straffeloven § 33 og straffeprosessloven § 174.

<sup>17</sup> I tråd med forskrift om straffegjennomføring § 3-1 a første ledd og straffegjennomføringsloven § 10 a første ledd.

Undersøkelsen viser at kapasiteten i ungdomsenhetene særlig de to siste årene har kommet under press som følge av økningen i alvorlig kriminalitet begått av unge under 18 år. Det har ført til at flere mindreårige blir plassert i fengsler for voksne, og til at tiden de oppholder seg i disse fengslene, har gått opp. I 2024 ble 55 av 78 nyinnsettelse av mindreårige gjort i fengsler for voksne. Kriminalomsorgen har siden 2020 hatt tre beredskapsplasser for mindreårige innsatte i Eidsberg avdeling ved Indre Østfold fengsel, og fem plasser fra 1. desember 2024. Ved behov tas andre fengsler for voksne i bruk. I Sivilombudets undersøkelse av ordningen med tre plasser i Eidsberg avdeling finner de blant annet at ordningen strider mot bestemmelsen i FNs barnekonvensjon om at barn ikke skal plasseres i fengsel sammen med voksne, med mindre det er til barnets beste. Det er også manglende regulering av og nasjonale føringer for barn i fengsler for voksne og manglende kontroll med og oppfølging av ordningen. Sivilombudet anbefaler at ordningen umiddelbart opphører, og at det iverksettes tiltak for å unngå at denne praksisen fortsetter (Sivilombudet, 2024).

For å følge opp kritikken fra Sivilombudet er en egen avdeling i Eidsberg avdeling blitt avskjermet for mindreårige og styrket med flere faglige ressurser. Disse endringene imøtekommer imidlertid ikke fullt ut kritikken fra Sivilombudet, og avdelingen vil opphøre når en ny ungdomsenhet med elleve plasser blir etablert ved Evje avdeling ved Agder fengsel i løpet av 2025. Det er i tillegg bevilget midler i 2025 til å øke kapasiteten i Ungdomsenhet Øst.

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at mindreårige plasseres i fengsel for voksne. Slike plasseringer er ikke i tråd med FNs barnekonvensjon, med mindre det er til barnets beste. Disse ungdommene får ikke den samme oppfølgingen som ungdom i ungdomsenhetene.

## 4.8 Oppfølgingen av barn og unge er ikke tilstrekkelig helhetlig og koordinert

For å kunne løse samfunnsproblemer som barne- og ungdomskriminalitet på en helhetlig og effektiv måte er det nødvendig å samarbeide på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Samfunnet har blitt mer komplekst, og det har blitt viktigere å jobbe mer helhetlig med utfordringer som berører flere departementer (Departementene, 2021). Ofte brukes begrepet *gjensidige problemer* om utfordringer som er sammensatte og krever innsats fra flere instanser samtidig. Barne- og ungdomskriminalitet er et eksempel på et gjensidig problem (Meld. St. 34 (2020–2021)).

### 4.8.1 Det er mangler i samarbeidet mellom politiet og barnevernstjenesten

Politiet har plikt til å melde fra til barnevernstjenesten når et barn blant annet har vist alvorlige atferdsvansker ved å begå alvorlige eller gjentatte lovbrudd, jf. barnevernsloven § 13-2. Når et barn under 18 år er under etterforskning, skal barnevernet involveres for å sikre at barnet får nødvendig støtte og oppfølging, jf. straffeprosessloven § 232 a. Undersøkelsen viser at når politiet starter etterforskning og gjennomfører avhør av mindreårige, har de noe ulik praksis for når og i hvilke saker de informerer barnevernstjenesten.

Politiet erfarer også at det kan være tidkrevende å komme i dialog med saksbehandlere i barnevernet som eventuelt kjenner barna. Barnevernet etterlyser på sin side mer informasjon i meldingene fra politiet for å bedre kunne vurdere behov for tiltak. Knappe ressurser, prioritering av andre oppgaver og ulik praksis for å informere barnevernet fører til at de ikke klarer å samarbeide godt nok.

Uten godt samarbeid mellom politiet og barnevernstjenesten mener Riksrevisjonen at det kan være vanskelig å sikre at barn og unge får nødvendig beskyttelse og støtte samt rask hjelp for å forebygge at de begår nye lovbrudd eller havner i nye krisesituasjoner.

#### 4.8.2 Det er svakheter i samarbeidet for å få til gode overganger når barn og unge flytter ut av barnevernsinstitusjon eller løslates fra fengsel

Arbeidet med unge innsatte krever en helhetlig innsats og et forpliktende samarbeid mellom ulike sektorer og forvaltningsnivåer både før, under og etter gjennomføringen av varetekt og fengselsstraff.<sup>18</sup> Barnevernstjenesten skal holde jevnlig kontakt med kriminalomsorgen og mindreårige som oppholder seg i fengsel, og skal delta i planlegging og tilrettelegging av tiltak etter løslatelse.<sup>19</sup> For å sikre en god overgang for barn og unge etter opphold i en barnevernsinstitusjon bør institusjonen, i samarbeid med barnevernstjenesten, starte tidlig i oppholdet med å planlegge utflyttingen, og jevnlig vurdere om barnet og familien er klar for overgangsfasen (Bufdir, 2024).

Undersøkelsen viser at det er svakheter i samarbeidet mellom ulike tjenester når barn og unge flytter ut av barnevernsinstitusjoner eller løslates fra fengsel. Barn og unge er sårbare i slike overganger og faller lett tilbake til gamle mønstre. Det kan være vanskelig å sikre tverrsektorielt samarbeid for å forberede og legge til rette for videreføring av skole-, helse- og velferdstjenestene som de unge får under oppholdene. Det kan være særlig krevende å forberede løslatelse fra varetekt. Ungdom under 18 år varetektsfengsles bare for 14 dager om gangen, og forberedelsen til løslatelse kan bli kort. Hvis hjelpeinstansene ikke har en relasjon til ungdommen under straffegjennomføringen eller institusjonsoppholdet, kan det også bli krevende å få til gode overganger.

Endringer i straffegjennomføringsloven, som trådte i kraft 1. desember 2024, skal bidra til å styrke oppfølgingen av unge domfelte under 25 år ved løslatelse.<sup>20</sup> Det er imidlertid for tidlig å vurdere virkningen av disse endringene.

Hvis det mangler tverrsektoriell samhandling når barn og unge flytter ut av barnevernsinstitusjoner eller løslates fra fengsel, blir det vanskelig å videreføre skolegang, helsehjelp og annen støtte som ungdommen har fått under oppholdet. Riksrevisjonen mener dette kan svekke barn og unges muligheter videre.

---

<sup>18</sup> Innst. S. nr. 64 (2006–2007), medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti hadde flertall i Stortinget (94 representanter).

<sup>19</sup> Jf. barnevernsloven § 15-10 andre ledd.

<sup>20</sup> Endringene innebærer blant annet en skjerpet plikt for kriminalomsorgen til å forberede løslatelse av innsatte under 25 år.

#### 4.8.3 Det mangler tilbud i barnevernsinstitusjoner for barn og unge som begår eller er i risiko for å begå lovbrudd

Et barn som har vist alvorlige atferdsvansker, for eksempel ved å begå alvorlige eller gjentatte lovbrudd, kan plasseres i en barnevernsinstitusjon for behandling.<sup>21</sup> En plass i en barnevernsinstitusjon skal alltid være begrunnet i barnets beste og har ikke samfunnsvern eller straff som formål. Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) skal etter anmodning fra kommunen bistå barnevernstjenestene med en institusjonsplass når barn må flytte ut av hjemmet (bistandsplikt).<sup>22</sup>

Undersøkelsen viser at det er utfordrende å finne plass i barnevernsinstitusjoner til barn og unge som har behov for tiltak utenfor hjemmet. Bufetat har hatt store utfordringer med å overholde bistandsplikten de siste årene. I 2024 fastslo Statsforvalteren brudd på bistandsplikten i 114 saker (dette gjelder generelt). Utfordringene på institusjonsområdet skyldes blant annet endringer i sammensetningen av barn og unge som har behov for institusjonsplasser, og nedbygging av institusjonskapasiteten. Årsaken til nedbyggingen er at etterspørselen etter institusjonsplasser falt frem til 2022. Økt etterspørsel etter behandlingsplasser fra høsten 2022 har gjort det utfordrende å skaffe nok plasser i markedet til å dekke økningen. Samlet sett har dette ført til at flere barn og unge må vente på å få en institusjonsplass. Utfordringene har berørt barn og unge med store atferdsvansker – også dem som har utfordringer med kriminalitet.

Tidlig innsats er et grunnleggende prinsipp for barnevernets arbeid, jf. barnevernsloven § 1-10. Forskning viser at jo tidligere målrettede tiltak settes inn for barn og unge som er i risiko for å begå lovbrudd eller allerede har begått lovbrudd, desto bedre er utsiktene for å stoppe en negativ utvikling. Undersøkelsen viser at barn og unge som bor i en institusjon, kan få hjelp til å avstå fra å begå kriminelle handlinger. Det handler om å skape trygge rammer og å gi dem hjelp. Risikoen for å utvikle en kriminell atferd øker dersom de må vente på en institusjonsplass eller ikke får det. For barn under 15 år som begår lovbrudd og har behov for tilbud utenfor hjemmet, vil en institusjonsplass i noen tilfeller være ett av få aktuelle tiltak fordi de ikke kan straffes. Disse barna vil kunne stå uten et konkret tilbud dersom de ikke får en institusjonsplass.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at barn og unge som begår eller er i risiko for å begå lovbrudd, og som har behov for plass i en barnevernsinstitusjon, ikke får tilstrekkelig hjelp til riktig tid. Konsekvensen kan være at de ikke klarer å avstå fra et liv med kriminalitet.

Barnevernstiltak kan bare vedtas for å ivareta barnets interesser, ikke av hensyn til samfunnsvern (Prop. 133 L (2020–2021)). Ansatte i barnevernsinstitusjoner kan bare bruke tvang eller andre inngrep i barnas personlige integritet dersom det etter en helhetsvurdering er nødvendig i situasjonen.<sup>23</sup> Tvang kan også brukes i akutte faresituasjoner.<sup>24</sup> Undersøkelsen viser at noen barn som begår alvorlig eller gjentatt

---

<sup>21</sup> Jf. barnevernsloven §§ 6-1 og 6-2.

<sup>22</sup> Jf. barnevernsloven § 16-3 annet ledd.

<sup>23</sup> Jf. barnevernsloven § 10-6.

<sup>24</sup> Jf. barnevernsloven § 10-7.

kriminalitet, kan falle mellom to stoler. Det er høy terskel for å fengse barn, men de kan i dag heller ikke ivaretas fullt ut av barnevernet gjennom strenge regler for bevegelsesfrihet eller lukkede institusjoner. Dette berører spesielt barn under 15 år, som er under den strafferettslige lavalderen. Noen barn og unge som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet, kan dermed stå uten et tilbud.

Riksrevisjonen er kjent med at en ekspertgruppe 13. mars 2025 overleverte en rapport med forslag til tiltak for barn og unge som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet (Ekspertgruppen, 2025).

Riksrevisjonen vurderer det som positivt at det fra og med 2025 prøves ut en ny pilot med et forsterket institusjonstilbud for barn og unge som har store og sammensatte utfordringer, og som står i fare for å begå gjentatt eller alvorlig kriminalitet.

#### 4.8.4 Det er etablert et tverrsektorielt samarbeid for utsatte barn og unge, men det gjenstår å sikre at arbeidet fører til forbedring

For å møte utfordringene med å sikre et helhetlig tjenestetilbud til sårbare barn og unge, slik som unge i konflikt med loven, har det blitt viet mer oppmerksomhet til å styrke det tverrfaglige samarbeidet på ulike forvaltningsområder de siste årene. Både Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet trekker frem Kjernegruppen for utsatte barn og unge (KUBU) som en viktig arena for innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet. Barne- og familiedepartementet koordinerer arbeidet med å skape et system for bedre samarbeid mellom departementene på dette området og har barne- og ungdomskriminalitet som ett av to prioriterte fagområder. Det er etablert en tilsvarende struktur til KUBU på direktoratsnivå, der 13 underliggende etater inngår, ledet av Bufdir. Riksrevisjonen vurderer det som positivt at det er etablert en kjernegruppe for utsatte barn og unge og tilsvarende samarbeid på etatsnivå.

Undersøkelsen viser at samarbeidet har bidratt til større oppmerksomhet om barne- og ungdomskriminalitet. Det har ført til relevante oppdrag på feltet, både i sektordepartementenes egne styringslinjer og som fellesoppdrag. Samarbeidet er også positivt gjennom at sektormyndighetene blir bedre kjent med hverandres arbeidsmåter og utfordringer. Samtidig erfarer både departementene og direktoratene at det er en krevende oppgave å få så mange departementer og etater til å samarbeide.

Både barnevernsreformen og endringene i velferdstjenestelovgivningen er tiltak som skal bidra til et bedre samordnet tjenestetilbud til barn og unge og på den måten forebygge at barn og unge begår kriminalitet. Endringene har virket i kort tid, og undersøkelsen viser at det fortsatt er vanskelig for velferdstjenestene å samarbeide i praksis. Det er positivt at også konfliktrådet har fått en plikt til å samarbeide med velferdstjenestene om tjenestetilbud under straffegjennomføring, etter lovendringen som trådte i kraft 1. september 2024. Det er imidlertid for tidlig å se noen virkninger av disse nye bestemmelsene.

Undersøkelsen viser at en viktig årsak til samarbeidsutfordringene kan være ulike kulturer innenfor sektorene og forvaltningsnivåene som leverer tjenestene. Sektorene har noe ulik problemforståelse og prioriteringer, og tjenestene får ulike føringer fra sine direktorater og departementer. For å få til et godt samarbeid må tjenestene ofte gjøre endringer i sin etablerte praksis, noe aktørene opplever som utfordrende.

Undersøkelsen viser at stadig flere barn og unge begår lovbrudd, og at lovbruddene har blitt mer alvorlige. Aktørene som er intervjuet, beskriver kriminalitet blant barn og unge som et økende problem. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet ikke har bidratt nok til å sikre at innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet er godt koordinert, og ikke har iverksatt tilstrekkelig med tiltak for å snu utviklingen.

## 5 Anbefalinger

For å sikre bedre og mer målrettet innsats for å forebygge og håndtere barne- og ungdomskriminalitet, anbefaler Riksrevisjonen at Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet

- videreutvikler samordningen mellom relevante tjenester på tvers av sektorer og ulike forvaltningsnivåer, for eksempel gjennom departementenes Kjernegruppe for utsatte barn og unge (KUBU) eller på annen måte
- legger til rette for at ungdom som gjennomfører straff i konfliktrådet og/eller i kriminalomsorgen, får tilstrekkelig tilgang på tiltak som treffer behovene deres
- bidrar til bedre tverrsektoriell samhandling mellom statlige og kommunale aktører for å sikre gode overganger når barn og unge flytter ut av barnevernsinstitusjoner eller løslates fra fengsel
- legger til rette for bedre samhandling og informasjonsutveksling mellom politiet og de kommunale barnevernstjenestene

Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet

- påser at politiet prioriterer sitt kriminalitetsforebyggende arbeid og i større grad bruker sine forebyggende virkemidler overfor barn og unge
- sørger for en mer effektiv straffesaksjende for barn og unge, slik at tiden fra lovbrudd til oppstart av straff blir så kort som mulig
- legger til rette for at flere barn og unge får tilbud om mekling i konfliktråd
- iverksetter tiltak for å unngå at mindreårige plasseres i fengsel for voksne, med mindre det er til barnets beste
- evaluerer resultatene av endringene i konfliktrådsloven, straffeloven og straffeprosessloven, som trådte i kraft andre halvår 2024

Riksrevisjonen anbefaler at Barne- og familiedepartementet (disse er i tråd med Riksrevisjonens anbefalinger gitt i rapporten om årsaker til utfordringer i barnevernet)

- følger opp at kommunene ivaretar sitt ansvar for det forebyggende arbeidet overfor utsatte barn og unge, på tvers av sektorer, for eksempel gjennom faglig veiledning og formidling av god praksis
- følger opp at kommunene tydeliggjør hva forebyggende arbeid og tidlig innsats innebærer for barnevernstjenesten og de andre velferdstjenestene
- sørger for at Bufetat, innenfor barnevernets rammer og virkemidler, har et tilgjengelig og egnet institusjonstilbud til barn og unge som begår eller er i risiko for å begå lovbrudd

## 6 Statsrådenes svar

Dokument 3:15 (2024–2025) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot barne- og ungdomskriminalitet* ble sendt til statsrådene i Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet til uttalelse. Statsrådenes svar følger som vedlegg.

## 7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådens svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 3. juni 2025

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom-Christer Nilsen

Helga Pedersen

Tor Peder Lohne

Arve Lønnum

---

Jens A. Gunvaldsen

## Vedlegg

---

Vedlegg 1:

# Riksrevisjonens brev til statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet

---



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler  
Sandra Lien 22241054  
Vår dato  
14.05.2025  
Deres dato

Vår referanse  
2023/00189-134  
Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl (2024) § 7-4 (4)

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET  
Postboks 8005 Dep.  
0030 OSLO

Til: statsråd Astri Aas-Hansen

## **Oversendelse av Dokument 3:15 (2024–2025) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot barne- og ungdomskriminalitet**

Dokumentet er basert på rapport oversendt Justis- og beredskapsdepartementet ved vårt brev 7. mars 2025 og på departementets svar 4. april 2025.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 28. mai 2025.

For riksrevisjonskollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen  
riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:15 (2024–2025) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot barne- og ungdomskriminalitet

*Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.*

Vedlegg 2:

# Statsrådets svar

---

*Justis- og beredskapsministeren*

Riksrevisjonen  
Postboks 6835 St Olavs plass  
0130 OSLO

Deres ref.

Vår ref.  
24/4276 - EVHE

Dato  
28.05.2025

## **Dokument 3:15 - Statsrådets svarbrev - Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot barne- og ungdomskriminalitet**

### **1. BAKGRUNN**

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 14. mai 2025 med vedlagte Dokument 3:15 (2024–2025) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot barne- og ungdomskriminalitet*. I brevet bes jeg redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Jeg vil først komme med noen generelle tilbakemeldinger i punkt 2.2. I punkt 2.3 redegjør jeg for hvordan Justis- og beredskapsdepartementet vil følge opp de fire felles anbefalingene til Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet. Deretter redegjør jeg i punkt 2.4 for hvordan departementet vil følge opp de fem anbefalingene som retter seg mot Justis- og beredskapsdepartementet. Barne- og familieministeren vil redegjøre for funn og anbefalinger innenfor sitt ansvarsområde, og svarbrevene må ses i sammenheng.

### **2. DEPARTEMENTETS KOMMENTARER**

#### **2.1 Innledning**

Jeg mener Riksrevisjonen har gjort en grundig og god undersøkelse. I likhet med Riksrevisjonen er regjeringen opptatt av utfordringer med barne- og ungdomskriminalitet. Rapporten gir viktig informasjon for Justis- og beredskapsdepartementet med underliggende og tilknyttede virksomheter, i tillegg til

læringspunkter for samhandlingen med øvrige departementer og direktorater. Riksrevisjonen peker på flere utfordringer som jeg vil følge opp i tett samarbeid med disse aktørene.

## **2.2 Generelle tilbakemeldinger**

Innledningsvis vil jeg påpeke at barne- og ungdomskriminalitet er et prioritert område for regjeringen. Det er de siste årene iverksatt en rekke tiltak og innsatser både for å forebygge og bekjempe barne- og ungdomskriminalitet. Jeg registrerer at Riksrevisjonen flere steder framhever at innsatsen er positiv, men at det er for tidlig å vurdere virkningene av dette.

Jeg har forståelse for at Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at mindreårige blir plassert i fengsel for voksne, med mindre det er til barnets beste. Regjeringen ser alvorlig på utviklingen de siste årene, og prioriterer å øke kapasiteten ved ungdomsenhetene. Allerede i 2024 ble det bevilget midler til å øke kapasiteten ved Ungdomsenhet øst med to plasser. I statsbudsjettet for 2025 er det blant annet bevilget 145 millioner kroner til ytterligere å bedre kapasiteten for plasser for barn i kriminalomsorgen. Jeg viser til nærmere omtale i punkt 2.4.4.

Jeg har også forståelse for at Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Justis- og beredskapsdepartementets innsats ikke har vært tilstrekkelig for å bidra til en mer effektiv straffesakskjede. Også på dette området har regjeringen iverksatt flere tiltak.

Over lengre tid er det jobbet med å forbedre de strafferettslige reaksjonene for ungdom – ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Prop. 139 L (2022–2023) ble behandlet i Stortinget i desember 2023, jf. Innst. 86 L (2023–2024), og er fastsatt ved lov 20. desember 2023 nr. 110. De fleste lovendringene trådte i kraft 1. september 2024, og har blant annet hatt som formål nettopp å sikre en raskere iverksettelse av straffen. I lys av Riksrevisjonens øvrige konklusjoner påpeker jeg videre at endringene også blant annet skal forenkle det rettslige rammeverket for reaksjonene, tilrettelegge for et bedre tverrsektorielt samarbeid, gi domstolene flere handlingsalternativer og større rom for individuelle vurderinger, i tillegg til å sikre god ivaretagelse av fornærmede og bygging av relasjoner rundt ungdommen. Videre er antall samtykker redusert, samtidig som ungdommens rett til medvirkning sikres og det er innført en klageadgang. Det er også blant annet foretatt flere klargjøringer av regelverket rundt brudd og bruddhåndtering. Regjeringen prioriterte om lag 19 millioner kroner til iverksetting av lovendringene i statsbudsjettet for 2024.

Prop. 114 L (2023–2024) ble behandlet i Stortinget i november 2024, jf. Innst. 44 L (2024–2025), og er fastsatt ved lov 29. november 2024 nr. 73. Proposisjonen fulgte opp en rekke anmodningsvedtak fra Stortinget. Endringene trådte i kraft 1. desember 2024, og legger blant annet til rette for at det lokalt kan etableres «hurtigspor» for rask pådømmelse av lovbrudd begått av gjerningspersoner under 18 år. Endringene innebærer også en utvidelse av adgangen til å kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel, og bedre ettervern ved å styrke oppfølgingen av unge domfelte ved løslatelse. I tillegg er retten til offentlig oppnevnt forsvarer utvidet til også å gjelde under ungdomsplanmøtet ved ungdomsoppfølging. I nysalderingen for 2024 og statsbudsjettet for 2025 er det bevilget totalt 14,7 millioner kroner til iverksetting av lovendringene.

Videre er det i statsbudsjettet for 2025 bevilget 53,4 millioner kroner til en særskilt innsats for hurtigere behandling av straffesaker i Agder, Oslo og Øst politidistrikt der gjerningspersonen er under 18 år. I tillegg har regjeringen i revidert nasjonalbudsjett for 2025 foreslått 3,6 millioner kroner for å styrke kapasiteten til konfliktrådet og Asker og Bærum tingrett. Jeg viser for øvrig til nærmere omtale i punkt 2.4.2.

Jeg har forståelse for Riksrevisjonens kritikk av at Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet, sammen med andre relevante departementer, ikke har fulgt tilstrekkelig opp at kommunene og politiet ivaretar sitt ansvar for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet. Jeg ønsker å knytte noen overordnede merknader til dette nedenfor. For øvrig viser jeg til mine kommentarer i punkt 2.3 samt punkt 2.4.1, 2.4.3 og 2.4.5.

Fordi barne- og ungdomskriminalitet er et gjenstridig problem som må løses i fellesskap på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, er det definert som ett av to særlig prioriterte områder for «Kjernegruppe for utsatte barn og unge» (heretter «KUBU»). Syv departementer (heretter «KUBU-departementene») og 13 underliggende virksomheter (heretter «KUBU-direktoratene») samarbeider i KUBU. Det er satt i gang en rekke prosesser og gitt flere oppdrag til KUBU-direktoratene for å se på ulike elementer av det tverrsektorielle arbeidet med barne- og ungdomskriminalitet.

I statsbudsjettet for 2025 er det bevilget til sammen 438 millioner kroner til tiltak for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet innenfor flere sektorer. I tillegg til enkelte av tiltakene omtalt ovenfor, er det bevilget 100 millioner kroner til beredskapsteam og skolemiljøteam i kommuner med de største utfordringene, 26 millioner kroner til utvidelse av behandlingstilbudet Multisystemisk terapi (MST), 20 millioner kroner til foreldrestøttende tiltak, 10 millioner kroner til områdesatsinger i Oslo sør og Oslo indre øst og 10 millioner kroner til møteplasser for unge gutter og menn. Det er også bevilget 10 millioner kroner til etablering av en ny tilskuddsordning for samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT).

I tillegg har regjeringen styrket politiets kapasitet til å avdekke og etterforske gjengkriminalitet herunder hindre rekruttering av unge til denne type miljøer. I statsbudsjettet for 2022 ble det bevilget 200 millioner kroner til blant annet en varig styrket innsats mot gjengkriminalitet. 40 millioner kroner av disse ble særskilt tildelt Oslo politidistrikts innsats mot kriminelle miljøer og gjenger. I 2024 ble innsatsen mot organisert kriminalitet, kriminelle gjenger og kriminelle nettverk styrket med 300 millioner kroner, og varig styrket med 600 millioner kroner i året fra og med 2025.

Politiet skal prioritere saker med en gjerningsperson under 18 år høyt, men rapporterer at ulike trusselvurderinger understreker at det norske samfunn og politiet står overfor et krevende utfordringsbilde med høy alvorlighetsgrad. Dette setter politiets kapasiteter under press. Justis- og beredskapsdepartementet har igangsatt flere tiltak i styringslinjen for å få politiet til å finne en bedre balanse mellom innsatsen på de ulike områder i politiets portefølje, slik at politiets forebyggende innsats og straffesaker med gjerningspersoner under 18 år prioriteres høyere. Det ble i supplerende tildelingsbrev til politiet sommeren 2024 gitt klare styringssignaler om dette.

Regjeringen nedsatte i august 2024 en ekspertgruppe ledet av Knut Storberget som fikk i oppdrag å vurdere tiltak for barn som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet (heretter «Storberget-gruppen»). Storberget-gruppen leverte sin rapport i mars 2025.<sup>1</sup> Utredningen inneholder en rekke tiltak, og enkelte av tiltakene adresserer også utfordringer påpekt av Riksrevisjonen. Flere av tiltakene er regjeringen allerede godt i gang med å følge opp. For øvrig er rapporten sendt på høring med frist for innspill 15. september 2025.

Justis- og beredskapsdepartementet vil om kort tid nedsette en ekspertgruppe som skal utrede bedre tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling på individnivå ved forebygging av barne- og ungdomskriminalitet, ekstremisme og mishandling i nære relasjoner.

Samlet mener jeg regelverksendringene, prioriteringen i statsbudsjettene og våre øvrige styringssignaler vil bidra til å møte kritikken fra Riksrevisjonen.

## **2.3 Riksrevisjonens anbefalinger til Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet**

### **2.3.1 Videreutvikle samordningen mellom relevante tjenester på tvers av sektorer og ulike forvaltningsnivåer, for eksempel gjennom departementenes Kjernegruppe for utsatte barn og unge (KUBU) eller på annen måte**

Jeg er enig i vurderingene fra Riksrevisjonen om at det er behov for den typen strukturer som KUBU representerer, og at det er viktig at arbeidet som er satt i gang får fortsette. Tverrsektoriell samhandling er utfordrende, og endringer, både i samhandlingen mellom sektorene og forvaltningsnivåene, etablering av en felles problemforståelse og et felles kunnskapsgrunnlag, tar tid.

Det er også behov for samarbeids- og samordningsstrukturer lokalt. Barn og unge som begår kriminalitet har dårligere oppvekst- og levekår enn andre barn og unge. Særlig belastet er de som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Mange har også hatt kontakt med hjelpeapparatet, men hjelpen kommer ofte for sent og er for dårlig koordinert. Flere peker også på at det ikke tas i bruk virksomme tiltak i tilstrekkelig grad.<sup>2</sup>

Riksrevisjonen konkluderer i rapportens punkt 4.1 med at det mangler stabile organisatoriske rammer og fleksibilitet i det kommunale forebyggende arbeidet og at det er fare for at hjelpeapparatet ikke kommer i posisjon til å kunne gi riktig hjelp til rett tid. Riksrevisjonen peker videre i punkt 4.2 på at det mangler en felles forståelse av roller og ansvar i det forebyggende arbeidet på kommunalt nivå, og at dette gjør at det forebyggende arbeidet blir mer krevende og mindre effektivt enn nødvendig.

Storberget-gruppen foreslår formaliserte samarbeidsstrukturer både for forebygging og når det foreligger akutt og alvorlig bekymring for barn som begår gjentatt eller alvorlig

---

<sup>1</sup> [De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt](#)

<sup>2</sup> [Barn, unge og kriminalitet - 2020 \(fhi.no\)](#)

kriminalitet. Storberget-gruppen konkluderer også med at det er behov for klarere roller og ansvar.

Gjennom KUBU-samarbeidet er de underliggende etatene gitt i oppdrag å vurdere kommunenes ansvar for det brede forebyggende arbeidet. I desember 2024 leverte etatene et kunnskapsgrunnlag som viser at det er betydelig variasjon i hvordan kommunene forstår og utøver sitt forebyggende ansvar. Det er behov for en rask utredning av ansvars plassering og veiledningsbehov i kommunene. Regjeringen vil bygge videre på det eksisterende kunnskapsgrunnlaget og gi etatssamarbeidet et tilleggsoppdrag. Dette skal omfatte en helhetlig vurdering av roller og ansvarsforhold for forebygging av barne- og ungdomskriminalitet, samt forslag til tiltak som kan styrke kommunenes arbeid på dette området.

### **2.3.2 Legge til rette for at ungdom som gjennomfører straff i konfliktrådet og/eller i kriminalomsorgen får tilstrekkelig tilgang på tiltak som treffer behovene deres**

Selv om det er iverksatt mange prosesser de seneste årene, er jeg enig med Riksrevisjonen i at det fortsatt gjenstår et arbeid for å sikre at ungdom som gjennomfører straff i konfliktrådet og kriminalomsorgen, får tilstrekkelig tilgang på tiltak som treffer behovene deres.

Da de strafferettslige reaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging ble innført, var det en forutsetning at relevante aktører skulle bidra med sine tjenester under straffegjennomføringen. Konfliktrådene koordinerer oppfølgingen, men har ikke egne tiltak ut over å tilrettelegge for gjenopprettende prosess. Også ved samfunnsstraff vil ofte det lokale tjeneste- og tiltakstilbudet utgjøre en viktig del av straffegjennomføringen. Tilgjengelige tiltak, et godt tverrsektorielt samarbeid og velferdstjenestenes deltakelse vil derfor som oftest være en forutsetning for en god straffegjennomføring.

Som også Riksrevisjonen konkluderer med i rapporten punkt 4.4, ser vi at det fortsatt mangler gode tiltak. Flere relevante tiltak ligger under helsesektorens ansvar. Vi vet at det særlig er mangel på tiltak for ungdom med rusproblemer, psykiske helseproblemer og for de som har utfordringer knyttet til volds- og aggresjonsatferd samt skadelig seksuell atferd. Som også påpekt av Riksrevisjonen i punkt 4.4, er det vedtatt samarbeidsbestemmelser i velferdstjenestelovgivningen med virkning fra 1. august 2022, og i konfliktrådsloven § 22 a med virkning fra 1. september 2024, se nærmere omtale av Prop. 139 L (2022–2023) i punkt 2.2 ovenfor. Jeg registrerer at Riksrevisjonen mener det er for tidlig å vurdere virkningene av disse lovendringene, og påpeker at det ikke er endringer i det faktiske samarbeidet så langt, selv om innføringen av samarbeidsbestemmelsene har gjort flere bevisst på hvor viktig samarbeid er. NTNU samfunnsforskning er gitt i oppdrag å evaluere endringene i velferdstjenestelovgivningen. Foreløpig er det utgitt to delrapporter fra evalueringen, og endelig rapport skal foreligge i 2027. Det vises for øvrig til svaret fra Barne- og familieministeren. Når det gjelder en særskilt evaluering av endringene i konfliktrådsloven, viser jeg også til mine kommentarer nedenfor i punkt 2.4.5.

Gjennom KUBU-samarbeidet fikk Sekretariatet for konfliktrådene, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Helsedirektoratet i oppdrag å utrede hindringer for

tverrsektorielt samarbeid og velferdstjenestenes deltakelse under straffegjennomføring. Rapporten ble levert i 2023, og forslag til tiltak følges opp i samarbeid mellom departementene. Imidlertid er det fortsatt behov for å utrede hvilke virkemidler som vil være formålstjenlige for ytterligere å styrke innholdet i, og samhandlingen under, gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Et slikt utredningsoppdrag planlegges derfor å inngå i oppdraget til etatssamarbeidet nevnt i punkt 2.3.1 om ansvar og roller for forebygging av barne- og ungdomskriminalitet.

Videre nevner jeg at gjennom KUBU-samarbeidet har Kriminalomsorgsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Politidirektoratet og Utdanningsdirektoratet fått i oppdrag å utrede hvilke hindringer og muligheter som finnes for tverrsektorielt samarbeid for aldersgruppen 18–24 år, samt velferdstjenestenes deltakelse før, under og etter straffegjennomføring. Oppdraget har frist 15. juni 2025, og som en del av utredningen skal direktoratene foreslå tiltak for at unge i alderen 18–24 år som gjennomfører straff i fengsel og utenfor fengsel, får nødvendig hjelp og tjenester.

For øvrig viser jeg til nærmere omtale av oppfølgingen av barn i fengsel nedenfor i punkt 2.3.3.

### **2.3.3 Bidra til bedre tverrsektoriell samhandling mellom statlige og kommunale aktører for å sikre gode overganger når barn og unge flytter ut av barnevernsinstitusjoner eller løslates fra fengsel**

Både gjennomføring av varetekt og straffegjennomføring i fengsel, samt overgangen fra fengsel til frihet, er særlig krevende for barn og unge. Som Riksrevisjonen påpeker i rapporten punkt 4.8.2, er det viktig med en helhetlig innsats og et forpliktende samarbeid mellom ulike sektorer og forvaltningsnivåer både før, under og etter gjennomføringen av varetekt og fengselsstraff.

Når et barn under 18 år fengsles, skal oppholdet tilrettelegges etter deres behov, jf. straffegjennomføringsloven § 10 a. Ungdomsenhetene skal ha en tverrfaglig basisbemanning, jf. forskrift om straffegjennomføring § 3-1 a første ledd. I tillegg skal ungdomsenhetene ha et tverretatlig team for å sikre deltakelse fra ulike etater, jf. straffegjennomføringsloven § 10 a første ledd. Teamene har kompetanse innen barnevern, psykisk helse og opplæring, og skal ivareta de unges behov under straffegjennomføringen og forberede tiden etter løslatelse. Dette skal bidra til god og koordinert oppfølging av barn som gjennomfører straff eller sitter i varetekt, og sikre at relevante forvaltningsmyndigheter følger opp den innsatte både under og etter straffegjennomføringen. Teamene kan gi bistand til øvrige enheter i kriminalomsorgen i konkrete saker.

Som Riksrevisjonen, har Storberget-gruppen også påpekt at to-ukers fristen for varetektsfengsling av mindreårige i straffeprosessloven § 185 andre ledd i noen tilfeller kan gi uheldige utslag i praksis. Gruppen har foreslått at det vurderes om fengslingsfristen i kjennelser om varetekt unntaksvis bør kunne settes til fire uker for barn. Rapporten er som nevnt i punkt 2.2 sendt på høring med frist for innspill 15. september 2025.

Når en innsatt fyller 18 år, skal vedkommende som hovedregel overføres til ordinært fengsel. Overgangen kan være krevende, da det særskilte tilbudet til innsatte i ungdomsenhetene langt på vei bortfaller. På denne bakgrunn er det siden regjeringen tiltrådte i 2021 etablert tre ungdomsteam i kriminalomsorgen, i Bergen, Oslo og Trondheim. Ungdomsteamene er tverrfaglige og skal gi styrket oppfølging av unge i aldersgruppen 18–24 år som gjennomfører varetekt eller straff i fengsel. Teamene skal gi de unge individuell oppfølging og legge til rette for endring, gjennom blant annet programvirksomhet og opplæring i nye ferdigheter knyttet til livsmestring. Videre skal de tilrettelegge for at andre offentlige instanser tar imot og følger opp når de unge løslates.

Som nevnt i punkt 2.2, og som også beskrevet av Riksrevisjonen i rapporten punkt 4.8.2, trådte nye lovendringer som skal sikre unge domfelte riktig oppfølging ved løslatelse (styrket ettervern i kriminalomsorgen) i kraft 1. desember 2024. Jeg registrerer at Riksrevisjonen påpeker at det er for tidlig å vurdere virkningen av disse endringene.

Videre nevner jeg at Justis- og beredskapsdepartementet i mai 2024 sendte på høring et forslag om å utvide adgangen til å gjennomføre straff med elektronisk kontroll (fotlenke), og å åpne for bruk av digitale kontrolltiltak ved blant annet permisjoner og prøveløslatelse fra fengsel og forvaring. I høringen forslås det egne særregler for unge domfelte mellom 18 og 25 år (til og med 24 år) etter en trappetrinnsmodell. Etter forslaget vil adgangen til å gjennomføre straff med elektronisk kontroll være videre jo yngre den domfelte er. Høringen er under behandling i Justis- og beredskapsdepartementet.

Endelig viser jeg til omtalen i punkt 2.3.2 av oppdraget gitt til Kriminalomsorgsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Politidirektoratet og Utdanningsdirektoratet.

### **2.3.4 Legge til rette for bedre samhandling og informasjonsutveksling mellom politiet og de kommunale barneverntjenestene**

Jeg er enig med Riksrevisjonens vurderinger i rapportens punkt 4.8.1 om at det er mangler i samarbeidet mellom politiet og barnevernstjenesten.

*Samhandling i straffesakssporet:* Barnevernstjenesten skal straks underrettes når etterforskning settes i gang mot barn under 18 år og saken ikke er bagatellmessig, jf. straffeprosessloven § 232 a, første ledd. Riksrevisjonen påpeker at det er ulik praksis i politiet når og i hvilke saker de informerer barnevernstjenesten. Politiet påker at det kan være tidkrevende å komme i dialog med saksbehandlere i barnevernet som eventuelt kjenner barna.

Riksadvokaten ga i september 2023 ut «Retningslinjer for politiavhør av barn og særlig sårbare personer som mistenkt i straffesak». Formålet med retningslinjene er å sikre etterlevelse av reglene som gjelder for politiavhør av barn og særlig sårbare personer som mistenkt i straffesak, herunder ivaretagelsen av prosessuelle rettigheter. Forholdet til barnevernstjenesten er særskilt omtalt i retningslinjenes punkt 7. Riksrevisjonens påpekning av ulik praksis mellom politidistriktene når det gjelder anvendelsen av

straffeprosessloven § 232, vil bli adressert i styringslinjen til Riksadvokatembetet slik at det kan iverksettes adekvate tiltak for å sikre en bedre etterlevelse av bestemmelsen.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at et godt samarbeid og nødvendig informasjonsutveksling mellom relevante aktører er avgjørende for å lykkes med å gi barna den hjelpen de trenger til rett tid. Jeg er kjent med at mangel på samarbeidsstrukturer og regelverket for informasjonsdeling i noen tilfeller kan være til hinder for dette. Også Storberget-gruppen har pekt på behovet for tverretatlige strukturer for forpliktende samhandling mellom aktørene. Storberget-gruppen anbefaler at det etableres en ny regional samarbeidsstruktur for samarbeid i enkeltsaker. Samarbeidet gjelder i tilfeller hvor politiet, barnevernstjenesten, Bufetat/Barne- og familieetaten i Oslo eller spesialisthelsetjenesten har en akutt og alvorlig bekymring for et barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet.

*Samhandling i det forebyggende sporet:* Justis- og beredskapsdepartementet vil nedsette en ekspertgruppe som skal utrede bedre tverretatlig samarbeid og informasjonsdeling på individnivå ved forebygging av barne- og ungdomskriminalitet, ekstremisme og mishandling i nære relasjoner. Som ledd i dette arbeidet vil det vurderes regelendringer som utvider adgangen til å dele taushetsbelagte opplysninger og behandle personopplysninger. Ekspertgruppen skal vurdere hvordan samarbeidet og informasjonsdeling fungerer innenfor de tre kriminalitetsområdene, herunder identifisere likheter og forskjeller i behovet for samarbeid og informasjonsdeling innenfor områdene mellom kommunale- og statlige aktører og politiet. Videre skal ekspertgruppen identifisere eventuelle hindringer for samarbeid og informasjonsdeling med sikte på forebygging innenfor de tre kriminalitetsområdene og foreslå konkrete tiltak som kan gi bedre tverretatlig samarbeid, informasjonsdeling og forebygging innenfor de tre kriminalitetsområdene.

Jeg vil også vise til at det i revidert nasjonalbudsjett for 2025 er foreslått bevilget 19 millioner kroner til Oslo, Bergen og Trondheim for én-til-én-oppfølgning av ungdom som begår, eller står i fare for å begå, gjentatt og alvorlig kriminalitet. Oslo kommune vil senere i vår lansere Oslo-modellen, som bygger på erfaringene fra Grorud-modellen. Dette er et vellykket eksempel på tett samarbeid mellom politi og bydel i oppfølgingen av ungdom med høy risiko for kriminalitet. Regjeringen ønsker å videreføre og utvide denne modellen til andre byer. Én-til-én-oppfølgning innebærer skreddersydd innsats og tett oppfølging av enkeltbarn og deres familier, i samarbeid med skole, fritidstilbud, barnevern og andre tjenester i nærmiljøet. Dette tiltaket vil kunne bidra til å styrke det tverrsektorielle arbeidet i kommunene og være til inspirasjon for andre kommuner som ønsker en mer strukturert tilnærming til forebygging av barne- og ungdomskriminalitet.

## **2.4 Riksrevisjonens anbefalinger til Justis- og beredskapsdepartementet**

### **2.4.1 Påse at politiet prioriterer sitt kriminalitetsforebyggende arbeid og i større grad bruker sine forebyggende virkemidler overfor barn og unge**

Riksrevisjonen finner i rapporten punkt 4.1 at politiet på grunn av en presset ressursituasjon og prioritering av beredskapsarbeid, har jobbet mindre forebyggende og vært mindre tilstede i lokalsamfunnene. Justis- og beredskapsdepartementet ble kjent med en negativ utvikling når det gjaldt politiets prioritering av den forebyggende

innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet i Politidirektoratets rapportering i løpet av 2023 og til og med tidlig 2024. Politiet rapporterte om en krevende ressursituasjon på grunn av at den sikkerhetspolitiske situasjonen førte til økt vektlegging av ressurser til sikkerhet og beredskap. Denne innsatsen gikk på bekostning av innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet.

I revidert nasjonalbudsjett 2024 og i statsbudsjett 2024–2025 er det som nevnt i punkt 2.2 tatt høyde for denne utviklingen med økte ressurser til politiet. Politidirektoratet har senere rapportert om mindre risiko for redusert måloppnåelse når det gjelder barne- og ungdomskriminalitet.

Jeg er også opptatt av at politiet, selv uten økte midler, ikke kan prioritere sikkerhet for sterkt på bekostning av andre mål – politiet må finne en god balanse. I supplerende tildelingsbrev nr. 7 – 2024 til RNB i juni ble det særskilt framhevet fra departementet *«Departementet viser for øvrig til årsrapporteringen 2023, som omtaler omdisponeringer av ressurser med den virkning at etterforskning og forebygging ble prioritert ned. Det forutsettes at oppfølgingen av hovedmål 2 og 3 i tildelingsbrevet 2024 gis tilstrekkelig prioritet i lys av tildelingen i RNB, slik at etterforskning og forebygging nå blir prioritert opp»*.

#### **2.4.2 Sørge for en mer effektiv straffesakskjede for barn og unge, slik at tiden fra lovbrudd til oppstart av straff blir så kort som mulig**

Riksrevisjonen konkluderer i rapporten punkt 4.3 med at det tar for lang tid fra lovbrudd begås til straffegjennomføringen starter. Som også nevnt innledningsvis har jeg forståelse for at Riksrevisjonen finner dette kritikkverdig, og at Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet sørger for en mer effektiv straffesakskjede for barn og unge, slik at tiden fra lovbrudd til oppstart av straff blir så kort som mulig.

Jeg mener det er viktig å sikre at saksbehandlingstiden i straffesakskjeden som helhet og i det enkelte leddet er så kort som mulig, og at aktørene overholder lovbestemte frister. Regjeringen har iverksatt flere tiltak for å sikre en mer effektiv straffesakskjede for barn og unge.

Som nevnt i punkt 2.2 har regjeringen lagt fram to lovproposisjoner som også møter flere av utfordringene som er særskilt påpekt av Riksrevisjonen. Regjeringens forslag til lovendringer i Prop. 139 L (2022–2023) og Prop. 114 L (2023–2024) ble vedtatt av Stortinget, og det er prioritert midler i statsbudsjettet både for 2024 og 2025 for å implementere endringene, som i hovedsak trådte i kraft 1. september og 1. desember 2024.

I statsbudsjettet for 2025 er det i tillegg prioritert midler til en særskilt innsats for hurtigere behandling av straffesaker i Agder, Oslo og Øst politidistrikt der gjerningspersonen er under 18 år. Den særskilte satsingen muliggjør at det kan ansettes flere i politiet, hos påtalemyndigheten, domstolene, kriminalomsorgen og konfliktrådet i Agder, Oslo og Øst politidistrikt. I revidert nasjonalbudsjett for 2025 har regjeringen foreslått ytterligere midler til denne innsatsen.

Jeg registrerer at Riksrevisjonen mener innsatsen er positiv, men at det er for tidlig å vurdere virkningene av dette.

For øvrig bemerkes at regjeringen vil vurdere å utvide den særskilte innsatsen for hurtigere behandling av straffesaker der gjerningspersonen er under 18 år til landets øvrige politidistrikter, jf. også Stortingets anmodningsvedtak nr. 480, 20. februar 2025. Justis- og beredskapsdepartementet har imidlertid fått innspill fra flere av de berørte virksomhetene om at før en ytterligere utrulling kan finne sted, må det utvikles et felles digitalt verktøy som sikrer et effektivt samarbeid mellom de relevante aktørene. Justis- og beredskapsdepartementet vil derfor gi Domstoladministrasjonen i oppdrag å koordinere arbeidet med å utrede dette. Utredningen skal gjennomføres i samarbeid med Kriminalomsorgsdirektoratet, Sekretariatet for konfliktrådene, Politidirektoratet og Riksadvokaten. Departementet vil vurdere om det er aktuelt å involvere også andre aktører. Det tas sikte på at utredningen er ferdig mot slutten av 2025.

#### **2.4.3 Legge til rette for at flere barn og unge får tilbud om mekling i konfliktråd**

Riksrevisjonen konkluderer i rapporten punkt 4.6 med at det er mangelfull etterforskning av barn under 15 år som begår lovbrudd. Riksrevisjonen mener at mangelfull etterforskning, manglende oppfølging fra barnevernstjenesten og lite bruk av mekling i konfliktrådet kan medføre at unge som begår lovbrudd kan fortsette sin kriminelle aktivitet. Jeg er enig i at det er uheldig dersom barn får inntrykk av at handlingene deres ikke får konsekvenser, og dersom henleggelse av sakene fører til at andre hjelpeinstanser ikke blir kjent med barnet og utfordringene deres.

Som nevnt ovenfor i punkt 2.4.1 er det gitt tydelige styringssignaler til politiet om å prioritere straffesaker (etterforskning) med barn og unge. Riksrevisjonens undersøkelse viser at handlingens alvorlighet og politiets kapasitet påvirker politiets prioriteringer. Det er positivt at undersøkelsen viser at de svært alvorlige sakene blir overført til barnevernet. Når det gjelder prioritering av politiets ressurser på de mindre alvorlige sakene med sikte på oppfølging i konfliktråd eller barnevern, så vil dette vurderes i dialog med Riksadvokatembetet og Politidirektoratet og særlig i sammenheng med oppfølgingen av Storberget-gruppens anbefalinger om at gjenopprettende prosess benyttes i større grad i saker med barn under 15 år. Rapporten er som nevnt i punkt 2.2 sendt på høring med frist for innspill 15. september 2025.

Det er imidlertid viktig å minne om at politiet ikke trenger en ferdig etterforsket straffesak for å varsle andre myndigheter om bekymringsfull atferd blant barn. Politiets adgang til å utlevere taushetsbelagt informasjon i forebyggende øyemed er regulert i politiregisterloven § 27. I det videre arbeidet bør det vurderes om politiet bruker denne adgangen tilstrekkelig.

#### **2.4.4 Iverksette tiltak for å unngå at mindreårige plasseres i fengsel for voksne, med mindre det er til barnets beste**

Jeg har som nevnt forståelse for at Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at mindreårige blir plassert i fengsel for voksne, med mindre det er til barnets beste. Regjeringen ser alvorlig på utviklingen de siste årene, og prioriterer å øke kapasiteten ved ungdomsenhetene.

Som også påpekt av Riksrevisjonen i rapporten punkt 4.7 har det de to siste årene vært en økning i antall nyinnsettelse av mindreårige og etterspørselen etter fengselkapasitet for mindreårige har økt. I 2024 var det i gjennomsnitt til enhver tid 11 personer under 18 år i fengsel, en økning fra et gjennomsnitt på 6 personer i 2023. Som en konsekvens av dette har det vært nødvendig å innsette flere under 18 år i fengsel for voksne. Riksrevisjonen viser til at 55 av 78 nyinnsettelse av mindreårige ble gjennomført utenfor ungdomsenhetene. Dette tallet er høyt. Jeg ønsker derfor å presisere at ifølge Kriminalomsorgsdirektoratets årsrapport for 2024 er oppholdene ved andre enheter relativt korte før overføring til ungdomsenhetene.

Utviklingen mellom 2023 og 2024 viser et behov for flere plasser for å ivareta denne gruppen. Som nevnt i punkt 2.2 ble det allerede i statsbudsjettet for 2024 prioritert å øke kapasiteten ved Ungdomsenhet øst med to plasser. I 2025 skal 11 midlertidige plasser for mindreårige etableres ved tidligere Agder fengsel, Evje avdeling. De første to plassene er nå i drift. Ytterligere to plasser vil tas i bruk før sommeren, mens de resterende plassene vil etableres innen utgangen av 2025. Ungdomsenhet øst skal utvides med seks plasser. Plassene vil være klare til bruk i 2026, etter at det gjennomføres bygningsmessige tilpasninger i 2025. Total kapasitet ved ungdomsenhetene i kriminalomsorgen vil i 2026 være 27 plasser, mot 8 plasser i begynnelsen av denne regjeringsperioden. Etableringen av de nye plassene skal være i tråd med FNs barnekonvensjon og gjeldende regelverk, og skal ha både tverrfaglig basisbemanning og tverretattlig team som sikrer deltakelse fra helse- og velferdstjenestene.

I tillegg vil kapasiteten også kunne forbedres ved at det 15. august 2025 åpnes for gjennomføring av varetekt med elektronisk kontroll. Kriminalomsorgsdirektoratet har anslått at det å åpne for gjennomføring av varetekt med elektronisk kontroll vil redusere behovet for varetektsplasser ved ungdomsenhetene med mellom to og fem plasser.

Regjeringen er opptatt av hva kapasitetsbehovet vil være på lengre sikt. Det planlegges å gi Kriminalomsorgsdirektoratet et oppdrag om å igangsette en utredningsprosess for å etablere nye, permanente ungdomsenheter i kriminalomsorgen.

#### **2.4.5 Evaluerer resultatene av endringene i konfliktrådsloven, straffeloven og straffegjennomføringsloven, som trådte i kraft andre halvår 2024**

Regjeringen har som nevnt i punkt 2.2 ovenfor lagt fram to lovproposisjoner (Prop. 139 L (2022–2023) og Prop. 114 L (2023–2024)) som begge blant annet skal sikre raskere og bedre reaksjoner overfor unge lovbrytere. Endringene trådte i hovedsak i kraft 1. september og 1. desember 2024 og skal, sammen med prioriterte midler i statsbudsjettet både for 2024 og 2025 til implementering av lovendringene, møte flere av utfordringene som er særskilt påpekt av Riksrevisjonen i rapporten punkt 4.3, 4.4 og 4.5. Som nevnt i punkt 2.2 er blant annet det rettslige rammeverket for reaksjonene endret. Ungdomsstraffens virkeområde er utvidet til også å omfatte sakstyper der det tidligere ble idømt ungdomsoppfølging, samtidig som vilkåret om samtykke er erstattet med et krav til egnethet. Videre er det blant annet foretatt flere klargjøringer av regelverket rundt brudd og bruddhåndtering. I tillegg arbeides det som nevnt i punkt 2.3.2 videre for å sikre et godt tverretattlig samarbeid under straffegjennomføringen.

Jeg mener det er viktig at lovendringene som nå har trådt i kraft, får tid til å virke. Samtidig er det viktig å samle kunnskap om konsekvensene av lovendringene, og også den særskilte innsatsen. Justis- og beredskapsdepartementet planlegger derfor å evaluere dette. Formålet med en slik evaluering er å samle informasjon som kan bidra til ytterligere å utvikle arbeidet på feltet. Oslo Economics har fått i oppdrag å undersøke bruk og virkninger av gjenopprettende prosess, herunder ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Denne undersøkelsen vil danne et godt sammenligningsgrunnlag for senere studier.

Videre vil virkningen av regelverksendringene også være en del av styringsdialogen med de berørte virksomhetene.

## **2.5 Avsluttende kommentar**

Riksrevisjonens rapport er grundig og vil være et bidrag i arbeidet med å videreutvikle innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet. Justis- og beredskapsdepartementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og konklusjoner. Dette vil også inngå i styringsdialogen med Sekretariatet for konfliktrådene, Kriminalomsorgsdirektoratet og Politidirektoratet, og i dialogen med Domstoladministrasjonen og Riksadvokaten. I tillegg vil oppfølgingen av anbefalingene inngå i KUBU-samarbeidet og for øvrig i samhandlingen med øvrige berørte departementer og direktorater.

Med hilsen

Astri Aas Hansen

*Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur*

Vedlegg 3:

# Riksrevisjonens brev til statsråden i Barne- og familiedepartementet

---

Utsatt offentlighet jf. rrevl (2024) § 7-4 (4)

BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENTET  
Postboks 8036 DEP  
0030 OSLO

Til: statsråd Lene Våglid

## **Oversendelse av Dokument 3:15 (2024–2025) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot barne- og ungdomskriminalitet**

Dokumentet er basert på rapport oversendt Barne- og familiedepartementet ved vårt brev 7. mars 2025 og på departementets svar 3. april 2025.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 28. mai 2025.

For riksrevisjonskollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:15 (2024–2025) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot barne- og ungdomskriminalitet

*Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.*

Vedlegg 4:

# Statsrådets svar

---



Statsråden

Riksrevisjonen  
Pb. 6835 St. Olavs pl.  
0130 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

23/846-

28. mai 2025

## **Redegjørelse for Barne- og familiedepartementets oppfølging av Dokument 3:15 (2024-2025) - Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetens innsats mot barne- og ungdomskriminalitet**

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 14. mai 2025 med vedlagt Dokument 3:15 (2024–2025) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetens innsats mot barne- og ungdomskriminalitet*. Undersøkelsen omfatter Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet og deres relevante underliggende virksomheter.

Dokument 3:15 (2024–2025) inneholder totalt 12 anbefalinger for å sikre bedre og mer målrettet innsats for å forebygge og håndtere barne- og ungdomskriminalitet. Fire av anbefalingene er felles for Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet. Tre av anbefalingene retter seg bare mot Barne- og familiedepartementet og de øvrige fem anbefalingene retter seg bare mot Justis- og beredskapsdepartementet.

Riksrevisjonen ber om en redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen. Jeg vil redegjøre for hvordan Barne- og familiedepartementet vil følge opp de tre anbefalingene som retter seg mot departementet under punkt 2.2. Når det gjelder de fire felles anbefalingene som retter seg mot både Barne- og familiedepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet vil det være noe overlappende svar i min redegjørelse under pkt. 2.1. og i Justis- og beredskapsministerens egen redegjørelse til Riksrevisjonen. For øvrig viser jeg til Justis- og beredskapsministerens brev til Riksrevisjonen.

## 1. Generelle tilbakemeldinger

Jeg mener Riksrevisjonen har gjort en grundig undersøkelse på et viktig felt. I likhet med Riksrevisjonen er regjeringen opptatt av utfordringer med barne- og ungdomskriminalitet. Det er de siste årene iverksatt en rekke tiltak både for å forebygge og bekjempe barne- og ungdomskriminalitet. Jeg registrerer at Riksrevisjonen flere steder framhever at innsatsen er positiv, men at det er for tidlig å vurdere virkningene av dette.

Jeg er enig med Riksrevisjonen om at det er viktig å få frem at de aller fleste barn og unge ikke begår lovbrudd. Jeg er samtidig bekymret for at flere barn under 15 år begår alvorlig kriminalitet. Både forebygging av at barn begår kriminalitet og riktig hjelp til barn som begår kriminalitet er prioriterte områder for regjeringen. Riksrevisjonens rapport gir viktig informasjon for arbeidet fremover. Av utfordringer som faller under mitt ansvarsområde peker rapporten på for dårlig samhandling mellom ulike aktører, svakheter i kommunens forebyggende ansvar og mangel på egnede institusjonsplasser for barn i målgruppen i det statlige barnevernet. Dette er kjente utfordringer som regjeringen arbeider med.

Regjeringen nedsatte i august 2024 en ekspertgruppe ledet av Knut Storberget som fikk i oppdrag å vurdere tiltak for barn som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet (heretter «Storberget-gruppen»). Storberget-gruppen leverte sin rapport i mars 2025.<sup>1</sup> Utredningen inneholder en rekke tiltak, og enkelte av tiltakene adresserer også utfordringer påpekt av Riksrevisjonen. Utredningen inneholder blant annet anbefalinger til tiltak og lovendringer i barnevernet, og tiltak for bedre samhandling mellom barnevernet og andre relevante aktører. Rapporten er sendt på høring med frist for innspill 15. september 2025. Barne- og familiedepartementet vil vurdere oppfølging i etterkant av høringen.

I samråd med flere departementer har jeg allerede gitt underliggende etater i oppdrag å vurdere kommunenes ansvar for det brede forebyggende arbeidet. I 2025 leverte de [et kunnskapsgrunnlag](#) som viser at det er betydelig variasjon i hvordan kommunene forstår og utøver sitt forebyggende ansvar. Det er behov for en rask utredning av ansvars plassering og veiledningsbehov i kommunene. Regjeringen vil bygge videre på det eksisterende kunnskapsgrunnlaget og gi etatssamarbeidet et tilleggsoppdrag. Dette skal omfatte en helhetlig vurdering av roller og ansvarsforhold i forebygging av barne- og ungdomskriminalitet, samt forslag til tiltak som kan styrke kommunenes arbeid på dette området.

Videre ble det i statsbudsjettet for 2025 bevilget til sammen 438 mill. kroner til målrettede tiltak for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet og for å stoppe den negative utviklingen. Dette innebærer blant annet 100 mill. kroner til beredskapsteam og skolemiljøteam i kommuner med de største utfordringene, 26 mill. kroner til utvidelse av tilbudet med multisystemisk terapi (MST), 20 mill. kroner til foreldrestøttende tiltak, 10 mill. kroner til områdesatsinger i Oslo sør og Oslo indre øst og 10 mill. kroner til møteplasser for unge gutter og menn. Det er også bevilget 10 mill. kroner til etablering av en ny tilskuddsordning for samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT).

---

<sup>1</sup> [De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt](#)

## **2. Oppfølging av Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:15 (2024–2025)**

### **2.1. Felles anbefalinger til Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet:**

- 1. Videreutvikler samordningen mellom relevante tjenester på tvers av sektorer og ulike forvaltningsnivåer, for eksempel gjennom departementenes Kjernegruppe for utsatte barn og unge (KUBU) eller på annen måte.*

Forsøk med «kjernegrupper» ble startet i 2021–2022, hvor målet har vært å finne nye måter å løse gjenstridige problemer, som går på tvers av sektorer. Tidlig i arbeidet med Kjernegruppe for utsatte barn og unge ble barne- og ungdomskriminalitet definert som ett av to særlig prioriterte fagområder for gruppen sitt arbeid. Det har blitt satt i gang en rekke prosesser og gitt flere oppdrag til etatssamarbeidet for å se på ulike elementer av det tverrsektorielle arbeidet med barne- og ungdomskriminalitet som enten har blitt fulgt opp eller vurderes fortløpende.

Kjernegruppestrukturen har blitt evaluert av Direktorat for forvaltning og økonomistyring (DFØ) hvor hovedkonklusjonen er at det foreligger gode erfaringer av arbeidet, men at det er behov for å videreutvikle arbeidet. Jeg er enig i vurderingene fra Riksrevisjonen om at det er behov for den typen strukturer som KUBU representerer, og at det er viktig at arbeidet som er satt i gang får fortsette. Tverrsektoriell samhandling er utfordrende og det tar tid å få til endringer både i samhandlingen mellom sektorene og forvaltningsnivåene, etablering av en felles problemforståelse og et felles kunnskapsgrunnlag.

Departementene i KUBU har i etterkant av DFØ-rapporten satt i gang en gjennomgang av de erfaringene man har gjort seg i arbeidet med KUBU, med siktemål om å legge til rette for bedre prosesser i samhandlingen mellom departementene og underliggende etater.

- 2. Legger til rette for at ungdom som gjennomfører straff i konfliktrådet og/eller i kriminalomsorgen får tilstrekkelig tilgang på tiltak som treffer behovene deres.*

Riksrevisjonen vurderer at det mangler egnede tiltak som kan inngå i straffegjennomføringen. En forutsetning for innføringen av reaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging var at relevante aktører skulle bidra med sine tiltak og tjenester under straffegjennomføringen. Konfliktrådene koordinerer oppfølgingen, men har ikke egne tiltak ut over å tilrettelegge for gjenopprettende prosess. En god straffegjennomføring forutsetter derfor tiltak fra velferdstjenestene og et godt tverrsektorielt samarbeid.

Det er i dag særlig mangel på tiltak for ungdom med rusproblemer, psykiske helseproblemer og for de som har utfordringer knyttet til volds- og aggresjonsatferd, samt skadelig seksuell atferd. Flere relevante tiltak ligger under helsesektorens ansvar. Det er derfor viktig med et godt samarbeid med relevante departementer og tjenester for å få på plass et tilstrekkelig

tilbud. Jeg viser også til at ekspertgruppen som vurderte tiltak for barn som har begått gjentatt eller alvorlig kriminalitet blant annet har foreslått at det opprettes flere voldsbehandlingstilbud til barn i landet.

Som påpekt av Riksrevisjonen ble det vedtatt likelydende samarbeidsbestemmelser i velferdstjenestelovgivningen med virkning fra 1. august 2022 og i konfliktrådsloven § 22 a med virkning fra 1. september 2024. Riksrevisjonen påpeker at det er for tidlig å vurdere virkningene av dette, men at det ikke synes å ha ført til endringer i det faktiske samarbeidet så langt, selv om innføringen av bestemmelsene har gjort flere bevisst på hvor viktig samarbeid er. Jeg viser til at NTNU samfunnsforskning er gitt i oppdrag å evaluere samarbeidsbestemmelsene. De skal gjennom en serie rapporter evaluere hvordan bestemmelsene om samarbeid, samordning og barnekoordinator iverksettes i praksis. I evalueringen inngår hvordan ulike statlige, kommunale og private aktører fortolker nytt regelverk, og hvordan regelverket etterleves. Videre skal det over tid undersøkes om lovendringene oppnår formålet om en styrket oppfølging av utsatte barn og unge og deres familier gjennom økt samarbeid mellom velferdstjenestene. Foreløpig er det utgitt to delrapporter fra evalueringen. Endelig rapport skal foreligge i 2027.

Gjennom KUBU fikk Sekretariatet for konfliktrådene, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Helsedirektoratet i oppdrag å utrede hindringer for tverrsektorielt samarbeid og velferdstjenestenes deltakelse under straffegjennomføring. Rapporten ble levert i 2023 og forslag til tiltak følges opp i samarbeid mellom de berørte departementene. Det er fortsatt behov for å utrede hvilke virkemidler som vil være formålstjenlige for ytterligere å styrke innholdet i, og samhandlingen under, gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Dette vil derfor vurderes inn som en del av oppdraget til etatssamarbeidet om ansvar og roller for forebygging av barne- og ungdomskriminalitet. For øvrig viser jeg til svaret fra Justis- og beredskapsministeren.

*3. Bidrar til bedre tverrsektoriell samhandling mellom statlige og kommunale aktører for å sikre gode overganger når barn og unge flytter ut av barnevernsinstitusjoner eller løslates fra fengsel.*

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at dårlig samhandling mellom tjenestene i overgangen mellom ulike tiltak, for eksempel opphold på barnevernsinstitusjon og fengselsopphold eller fra slike opphold til tiltak i kommunen, kan føre til manglende kontinuitet i barnas helhetlige tilbud.

I januar 2023 trådte en ny forskrift i kraft som gir tydeligere regler for barnevernstjenestens ansvar for å følge opp barn på institusjon, herunder for utflytting fra institusjonen. Det følger av forskriften at barnevernstjenesten skal utarbeide en plan for barnets opphold på institusjonen, og at planen skal inneholde en vurdering av hvor barnet skal bo etter institusjonsoppholdet. Videre skal barnevernstjenesten gjennomføre et overgangsmøte med institusjonen og barnet senest tre måneder før planlagt utflytting. Formålet med møtet er å forberede og legge til rette for utflytting og overgang til nytt bosted. Barnevernstjenesten er

også pålagt å ha særlig tett kontakt med barnet og institusjonen den første og siste tiden av oppholdet.

Individuell plan (IP) er et viktig verktøy for å sikre informasjon om barns ressurser og deres behov for ulike tjenester, og for å gi et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud. Jeg vil styrke bruken av IP for barn som bor på institusjon. Målet er at IP alltid skal vurderes dersom det er aktuelt å flytte barn på institusjon.

Jeg mener videre at Multisystemisk Terapi (MST) ofte er et relevant tiltak for overgang mellom institusjon og kommune. MST er kjent som et effektivt behandlingstilbud for familier med ungdom i alderen 12–18 år med alvorlig normbrytende atferd. MST brukes ofte som et overgangstiltak. Målet er da å legge forholdene til rette for en videre god utvikling for barnet etter endt opphold i institusjon. Det jobbes blant annet med å styrke kontakten mellom familien og omgivelsene, eksempelvis det sosiale nettverket, skole, fritidsaktiviteter og det offentlige tjenestetilbudet. I 2025-budsjettet har regjeringen bevilget 26 millioner kroner til utvidelse av MST. Midlene skal brukes til en styrking av MST-tilbudet i Oslo, Lillestrøm/Romerike og Nord-Trøndelag, samt til etablering av MST i Kristiansand.

Regjeringen har i Prop. 83 L (2024–2025) foreslått å utvide handlingsrommet for bruk av kommunale botiltak for ungdom i barnevernet. Flere tiltak i kommunal regi, i ungdommenes hjemkommune, vil gi flere muligheter til å vokse opp i sitt nærmiljø. Dette kan også være et egnet tiltak for barn som flytter hjem etter opphold i barnevernsinstitusjon eller fosterhjem. Det samtidig lagt til grunn at kommunale botiltak ikke bør benyttes i tilfeller når det er behov for å gjøre inngrep overfor barnet, utover det som følger av omsorgsansvaret.

Storberget-gruppen har foreslått flere tiltak som skal bidra til bedre samhandling, blant annet at barnevernstjenesten skal ha ansvar for koordinering og kontinuitet i tjenestetilbudet til barn som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet. Det er videre anbefalt å styrke barnevernstjenestens kompetanse og ressurser til dette arbeidet.

Når det gjelder overgangen fra fengsel, er barnevernskompetansen som inngår i det tverretatlige teamet på ungdomsenhetene viktig for å bidra til gode overganger når barnet skal løslates. Kompetansen skal også være et bindeledd til kommunal barnevernstjenesten for videre oppfølging etter løslatelse. For øvrig viser jeg til svaret til Justis- og beredskapsministeren.

#### *4. Legger til rette for bedre samhandling og informasjonsutveksling mellom politiet og de kommunale barnevernstjenestene.*

Et godt samarbeid og nødvendig informasjonsutveksling mellom relevante aktører er avgjørende for å lykkes med å gi barna den hjelpen de trenger til rett tid. Jeg er kjent med at mangel på samarbeidsstrukturer og regelverket for informasjonsdeling i noen tilfeller kan være til hinder for dette. Storberget-gruppen har også pekt på behovet for tverretatlige strukturer for forpliktende samhandling mellom aktørene. Gruppen anbefaler at det etableres

en ny regional samarbeidsstruktur for samarbeid i enkeltsaker. Samarbeidet gjelder i tilfeller hvor politiet, barnevernstjenesten, Bufetat/Barne- og familieetaten i Oslo eller spesialisthelsetjenesten har en akutt og alvorlig bekymring for et barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet.

Justis- og beredskapsdepartementet vil om kort tid nedsette en ekspertgruppe som skal utrede bedre tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling på individnivå ved forebygging av barne- og ungdomskriminalitet, ekstremisme og mishandling i nære relasjoner. Som ledd i dette arbeidet vil det vurderes regelendringer som utvider adgangen til å dele taushetsbelagte opplysninger og behandle personopplysninger. Ekspertgruppen skal vurdere hvordan samarbeidet og informasjonsdeling fungerer innenfor de tre kriminalitetsområdene i dag. Dette omfatter å identifisere likheter og forskjeller i behov for samarbeid og informasjonsdeling mellom kommunale- og statlige aktører og politiet. Videre skal ekspertgruppen identifisere eventuelle hindringer for samarbeid og informasjonsdeling med sikte på forebygging innenfor de tre kriminalitetsområdene. Gruppen skal foreslå konkrete tiltak som kan gi bedre tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling forebygging innenfor de tre kriminalitetsområdene.

## **2.2. Anbefalinger til Barne- og familiedepartementet**

- 1. Følger opp at kommunene ivaretar sitt ansvar for det forebyggende arbeidet overfor utsatte barn og unge, på tvers av sektorer, for eksempel gjennom faglig veiledning og formidling av god praksis.*
- 2. Følger opp at kommunene tydeliggjør hva forebyggende arbeid og tidlig innsats innebærer for barnevernstjenesten og de andre velferdstjenestene.*

Jeg svarer samlet på de to første anbefalingene fra Riksrevisjonen til Barne- og familiedepartementet. Etter min vurdering henger disse tett sammen. For å at kommunene kan tydeliggjøre hva forebyggende arbeid og tidlig innsats innebærer for barnevernstjenesten og øvrige velferdstjenester, slik anbefaling nummer to peker på, er det avgjørende at det forebyggende ansvaret er klart definert og tydelig plassert i kommunene. I tråd med anbefaling nummer én må kommunene da også få tilgang til nødvendig faglig veiledning og formidling av god praksis.

Jeg er opptatt av at barn og familier skal motta tidlig og tverrfaglig hjelp som møter deres behov. Kommunene har et helhetlig ansvar for å fremme gode oppvekstvilkår for barn og unge. Dette ansvaret ivaretas gjennom det samlede tjenestetilbudet til barn, unge og familier, og omfatter både universelle tiltak og innsats rettet mot barn og unge med særlige utfordringer. Kommunene har et betydelig handlingsrom i det forebyggende arbeidet, og det er opp til den enkelte kommune å beslutte hvordan dette arbeidet skal organiseres, inkludert hvilken rolle barnevernstjenesten skal ha.

Riksrevisjonen peker på at det er store variasjoner i hvor langt kommunene har kommet i arbeidet med forebyggende planverk. Om lag halvparten av kommunene har vedtatt en

forebyggende plan, men mange har ikke integrert disse i sine overordnede planverk. Dette viser at det er behov for ytterligere støtte og tydeliggjøring.

Departementet er kjent med at det i dag ikke foreligger en entydig plassering av ansvaret for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet i kommunene. Selv om det finnes bestemmelser i plan- og bygningsloven og barnevernsloven, er det fortsatt uklarheter knyttet til hvordan dette ansvaret skal forstås og praktiseres. Det er også behov for å tydeliggjøre hvordan et helhetlig og effektivt samarbeid mellom kommunale og statlige aktører skal organiseres.

For å møte disse utfordringene, er det allerede iverksatt tiltak. Etatssamarbeidet for utsatte barn og unge har fått i oppdrag å vurdere kommunenes ansvar for det brede forebyggende arbeidet. [Rapporten](#) viser blant annet at ulik begrepsbruk og forståelse, både innad i kommunene og i lovverket, skaper uklarhet og kan være til hinder for en helhetlig og tverrfaglig tilnærming. I juni 2025 vil etatene legge frem konkrete anbefalinger til departementene, herunder forslag til veiledning om kommunenes forebyggende ansvar innen oppvekstområdet.

Regjeringen ser behovet for en rask utredning av ansvars plassering og veiledningsbehov i kommunene. Vi vil derfor gi etatssamarbeidet et tilleggsoppdrag som skal omfatte en helhetlig vurdering av roller og ansvarsforhold i forebygging av barne- og ungdomskriminalitet, både på statlig og kommunalt nivå. Oppdraget skal også inneholde forslag til tiltak som kan styrke kommunenes arbeid, herunder hvilke oppgaver som bør ligge til kommunene og hvordan statlige aktører bedre kan støtte dem.

Jeg vil også vise til at det til revidert nasjonalbudsjett for 2025, jf. Prop. 146 S (2024 –2025), er foreslått bevilget 19 millioner kroner til Oslo, Bergen og Trondheim for én-til-én-oppfølgning av ungdom som begår, eller står i fare for å begå, gjentatt og alvorlig kriminalitet. Oslo kommune vil senere i vår lansere Oslomodellen, som bygger på erfaringene fra Grorudmodellen. Dette er et vellykket eksempel på tett samarbeid mellom politi og bydel i oppfølgingen av ungdom med høy risiko for kriminalitet. Én-til-én-oppfølgning innebærer skreddersydd innsats og tett oppfølging av enkeltbarn og deres familier, i samarbeid med skole, fritidstilbud, barnevern og andre tjenester i nærmiljøet. Dette tiltaket vil kunne bidra til å styrke det tverrsektorielle arbeidet i kommunene og være til inspirasjon for andre kommuner som ønsker en mer strukturert tilnærming til forebygging av barne- og ungdomskriminalitet.

3. *Sørger for at Bufetat, innenfor barnevernets rammer og virkemidler, har et tilgjengelig og egnet institusjonstilbud til barn og unge som begår eller er i risiko for å begå lovbrudd.*

Barnevernets tiltak skal være til barnets beste, og bygge på tillit og trygge relasjoner. Barnevernet har ikke som oppgave å beskytte samfunnet mot barn som begår straffbare handlinger. Et opphold i en barnevernsinstitusjon med god omsorg og utviklingsstøtte kan imidlertid føre til en reduksjon i kriminell atferd.

Bufetat skal, på anmodning fra kommunen, bistå barnevernstjenesten når barn må flytte ut av hjemmet (bistandsplikten). Barn som trenger omsorg og støtte fordi de ikke kan bo hjemme, skal få den hjelpen de trenger, og de må også få den raskt nok.

Bakgrunnen for bruddene på bistandsplikten knyttet til institusjon er sammensatt. Det kom tidlig i 2023 en økning i behovet for plasser til barna med de største og mest sammensatte behovene, etter en periode med nedgang. Bufdir meldte om økende utfordringer med ivaretagelse av bistandsplikten. Utfordringene har vedvart til inn i 2025, sammen med en krevende budsjettsituasjon i det statlige barnevernet, med økt behov for institusjonsplasser, for lav tilgang på kapasitet fra private leverandører og økte priser.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at vi må ha et tilgjengelig og tilstrekkelig dimensjonert tiltaksapparat. For å ivareta bistandsplikten bedre, må vi både øke kapasiteten i form av plasser som imøtekommer barnas behov, og samtidig utnytte den kapasiteten vi har, best mulig. Regjeringen har derfor prioritert betydelige midler, i særlig de to siste budsjettårene. I 2024-budsjettet ble bevilgningen til det statlige barnevernet økt varig med om lag 700 millioner kroner. Denne økningen inkluderte 60 millioner til oppbygging av de statlige institusjonene. I tillegg ble bevilgningen i 2024 økt med 150 millioner kroner i revidert nasjonalbudsjett og ytterligere om lag 460 millioner kroner i tilleggspolisproposisjon for 2024, for å møte økt behov for private plasser. I 2025-budsjettet ble bevilgningen til det statlige barnevernet økt varig med om lag 550 millioner kroner, der om lag 430 millioner kroner skal dekke flere plasser og høyere priser, og om lag 120 millioner kroner skal gå til flere statlige behandlingsplasser for å styrke grunnkapasiteten. Regjeringen foreslår i revidert nasjonalbudsjett for 2025 midlertidig å øke bevilgningen til statlig forvaltning av institusjonsbarnevernet med 585 millioner kroner grunnet økt bemanning i de statlige institusjonene, økte priser og behov for flere plasser.

Regjeringen har gjennomført en områdegjennomgang av institusjonsbarnevernet. Deloitte og Oslo Economics leverte rapport i desember 2024. Formålet har vært å identifisere og anbefale tiltak som kan bidra til effektiv ressursbruk og avgrense utgiftsveksten i institusjonsbarnevernet, samtidig som det blir gitt et tjenestetilbud som ivaretar behovet til barna i tråd med faglige standarder og kvalitetskrav. Oppfølging av områdegjennomgangen er et prioritert område for BFD i 2025.

Arbeidet med å utvikle institusjonsområdet videre tar også utgangspunkt i tiltak i Prop. 83 L (2024-2025) *Endringer i barnevernsloven mv. (kvalitetsløftet i barnevernet)*. Barn som bor på institusjon har ofte større utfordringer innenfor flere livsområder enn barn som mottar andre typer barnevernstiltak. Tilbakemeldinger fra Bufetat tyder på at barnas oppfølgingsbehov er større nå enn tidligere. Dette kan ha sammenheng med økt terskel for bruk av institusjon innenfor barnevernet, og en samfunnsutvikling hvor flere barn henvises til psykisk helsevern og flere barn under den kriminelle lavalder begår alvorlig kriminalitet. Barnevernsinstitusjonene har ikke hatt gode nok forutsetninger for å kunne ivareta den økende kompleksiteten og det brede spennet av behov som barna har. Dette handler blant

annet om uhensiktsmessige bygg, organisering, ansattes kompetanse, tilgjengelige tiltak i andre sektorer og tilgang på andre nødvendige tjenester. Barnas behov og ressurser er ofte heller ikke godt nok kartlagt ved inntak. Dette er bakgrunnen for forslag om ny innretning av institusjonstilbudet i nevnte Prop 83 L (2024-2025).

Styrkingen av det statlige tilbudet og dialog med de private leverandørene om utvikling av kapasitet, skal sammen med oppfølgingen av områdegjennomgangen og Prop. 83 L bidra til at barna i større grad får det tilbudet de trenger og har krav på.

Vi er allerede i gang med å prøve ut den nye institusjonsinnretningen skissert i Prop. 83 L gjennom pilotering av fire institusjoner på ulike steder i landet. Her skal vi teste ut de viktigste elementene i det nye institusjonstilbudet; mer fleksible enheter med flere ulike avdelinger som i større grad skal kunne tilpasse seg barns ulike behov, og endringer i behov underveis i oppholdet, slik at barn ikke trenger å flytte som følge av endringer i behov. Dette forutsetter en tverrfaglig kartlegging for å kunne tilpasse tilbudet til barnets behov og sikre god gruppesammensetning, ambulante helseteam tilknyttet institusjonene og tilpassede bygg. Det legges også opp til et tett samarbeid med skolen. Det er gjennom et godt og forpliktende samspill mellom institusjonen, helsetjenesten og skolen at vi skal klare å tilpasse tilbudet til det enkelte barns behov, og at barn slipper unødvendige flyttinger.

Regjeringen har i 2025 også prioritert midler til å pilotere et forsterket institusjonstilbud for barn som utsetter sin egen utvikling for fare, hovedsakelig i form av gjentakende eller alvorlig kriminalitet. Institusjonen er ikke et alternativ til fengsel. Straff og samfunnsvern er ikke barnevernets oppgave. Hovedelementene i tilbudet er robust bygg, tett bemanning, multisystemisk tilnærming og tett samarbeid med andre tjenester. Det nye institusjonstilbudet ligger i Vestby kommune og har kapasitet til å ta imot inntil tre barn. Fredrikstad, Lillestrøm og Nordre Follo er partnere i utviklingsarbeidet, og piloten er i første omgang et tilbud til barn fra disse kommunene. Piloten gir barna i målgruppen et forsterket tilbud innenfor barnevernets rammer, i tett samarbeid med utdannings-, helse- og justissektoren. Piloteringsperioden skal vare fra 2025 til 2028, og vil gi kunnskap til videre tiltaksutvikling.

Storberget-gruppen har også foreslått en pilotering av et institusjonstilbud for barn i høy risiko, inkludert barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Forslaget har mange likhetstrekk med den allerede igangsatte piloteringen i Vestby.

### **3. Avsluttende kommentar**

Riksrevisjonens rapport er et bidrag i arbeidet med å videreutvikle innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet. Barne- og familiedepartementet vil i samråd med relevante departementer og underliggende virksomheter følge opp Riksrevisjonens anbefalinger.

Med hilsen

Lene Vågslid

Vedlegg 5:

# Forvaltningsrevisjonsrapport

---

Revisjonen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon i henhold til

- lov om Riksrevisjonen § 5-1 første ledd
- INTOSAI's standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000)
- Riksrevisjonens faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon

# Innhold

|          |                                                                                                          |           |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Bakgrunn.....</b>                                                                                     | <b>8</b>  |
| <b>2</b> | <b>Mål og problemstillinger.....</b>                                                                     | <b>10</b> |
| 2.1      | Målet for undersøkelsen.....                                                                             | 10        |
| 2.2      | Problemstillinger.....                                                                                   | 10        |
| 2.3      | Avgrensing .....                                                                                         | 10        |
| <b>3</b> | <b>Revisjonskriterier .....</b>                                                                          | <b>12</b> |
| 3.1      | Kommunenes ansvar for forebygging og samordning .....                                                    | 12        |
| 3.2      | Krav til politiets innsats.....                                                                          | 13        |
| 3.3      | Myndighetenes håndtering av barne- og ungdomskriminalitet .....                                          | 14        |
| <b>4</b> | <b>Metodisk tilnærming og gjennomføring .....</b>                                                        | <b>15</b> |
| 4.1      | Kvalitativ datainnsamling.....                                                                           | 15        |
| 4.2      | Statistikk .....                                                                                         | 18        |
| 4.3      | Dokumentanalyse/gjennomgang.....                                                                         | 18        |
| <b>5</b> | <b>Omfanget av barne- og ungdomskriminaliteten .....</b>                                                 | <b>20</b> |
| 5.1      | Hvordan har barne- og ungdomskriminaliteten utviklet seg?.....                                           | 20        |
| 5.2      | Hvilke typer lovbrudd begår barn og unge? .....                                                          | 22        |
| 5.3      | Hva kjennetegner barn og unge som begår lovbrudd?.....                                                   | 23        |
| 5.4      | Hvilke straffereaksjoner får barn og unge? .....                                                         | 24        |
| 5.5      | Fortsetter barn og unge å begå lovbrudd etter gjennomført straff? .....                                  | 27        |
| 5.6      | Hva er tilbakefallsandelen til kriminalitet for siktede personer? .....                                  | 28        |
| <b>6</b> | <b>Myndighetenes innsats for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet .....</b>                         | <b>29</b> |
| 6.1      | Kommunal innsats for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet.....                                      | 29        |
| 6.2      | Politiets forebyggende innsats .....                                                                     | 44        |
| <b>7</b> | <b>Barn og unge i barnevernsinstitusjoner som er i risiko for å begå eller har begått lovbrudd .....</b> | <b>49</b> |
| 7.1      | Barn i barnevernsinstitusjoner har ofte sammensatte utfordringer .....                                   | 49        |
| 7.2      | Utfordringer med Bufetats bistandsplikt og begrenset tilgang på institusjonsplasser.....                 | 50        |
| 7.3      | Kartlegging av barn før institusjonsopphold for å sikre riktige tiltak og oppfølging .....               | 53        |
| 7.4      | Utfordringer med å følge opp barn i institusjon .....                                                    | 53        |
| 7.5      | Behov for samarbeid med andre tjenester .....                                                            | 54        |
| 7.6      | Begrensninger i institusjonenes virkemidler overfor barn som begår lovbrudd .....                        | 55        |
| 7.7      | Tilbakeføringsarbeidet.....                                                                              | 56        |
| <b>8</b> | <b>Myndighetenes innsats i straffesporet for å håndtere barne- og ungdomskriminalitet. 57</b>            |           |
| 8.1      | Politiets og påtalemyndighetens innsats for å håndtere barne- og ungdomskriminalitet.....                | 57        |
| 8.2      | Konfliktrådets gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging .....                                 | 68        |
| 8.3      | Konfliktrådets mekling blant barn og unge .....                                                          | 76        |
| 8.4      | Kriminalomsorgens gjennomføring av straff blant barn og unge .....                                       | 78        |

|           |                                                                                                                                                                       |            |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 8.5       | Saksbehandlingstid i straffesakskjeden .....                                                                                                                          | 87         |
| <b>9</b>  | <b>Justis- og beredskapsdepartementets og Barne- og familiedepartementets styring for å sikre god oppfølging av innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet .....</b> | <b>91</b>  |
| 9.1       | Tverrsektorielt samarbeid .....                                                                                                                                       | 91         |
| 9.2       | Justis- og beredskapsdepartementets styring og oppfølging av innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet .....                                                        | 93         |
| 9.3       | Barne- og familiedepartementets styring og oppfølging av innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet .....                                                            | 96         |
| <b>10</b> | <b>Vurderinger .....</b>                                                                                                                                              | <b>97</b>  |
| <b>11</b> | <b>Referanseliste .....</b>                                                                                                                                           | <b>98</b>  |
|           | <b>Vedlegg .....</b>                                                                                                                                                  | <b>110</b> |
|           | Vedlegg 1: Revisjonskriterier .....                                                                                                                                   | 111        |
|           | Vedlegg 2: Beskrivelse av case-kommunenes organisering av forebyggende arbeid .....                                                                                   | 135        |

## Tabelloversikt

|                                                                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabell 1 Andelen påtaleavgjorte forhold med gjerningsperson under 18 år behandlet innen fristen på 6 uker i perioden 2019–2024 ..... | 67 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

## Figuroversikt

|                                                                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figur 1 Antall siktede mindreårige etter aldersgrupper i perioden 2002–2023* .....                                                                         | 20 |
| Figur 2 Siktede mindreårige per 1 000 innbyggere i 2023, etter aldersgruppe og fylke* .....                                                                | 24 |
| Figur 3 Antall straffereaksjoner for unge i alderen 15–17 år etter type reaksjon i perioden 2002–2023*, ** .....                                           | 25 |
| Figur 4 Bruken av straffereaksjonene fengsel, samfunnsstraff, ungdomsstraff og ungdomsoppfølging i perioden 2005–2024 .....                                | 26 |
| Figur 5 Andel siktede personer med ny siktelse innen fem år fra forrige etterforskede lovbrudd, etter aldersgruppe og periode* .....                       | 28 |
| Figur 6 Eksempler på tjenesteområder og tiltak rettet mot barn og unge i det kriminalitetsforebyggende arbeidet .....                                      | 30 |
| Figur 7 Aktører og eksempler på straffereaksjoner i saker med gjerningspersoner under 18 år (U18-saker), fra etterforskning til straffegjennomføring ..... | 57 |
| Figur 8 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for utarbeidelse av PUM i perioden 2017–2024 .....                                                              | 64 |
| Figur 9 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i påtaleavgjorte U18-saker i perioden 2016–2024 .....                                                           | 67 |
| Figur 10 Antall dager (median) fra saken mottas i konfliktrådene til straffegjennomføringen starter, i perioden 2014–2024 .....                            | 75 |
| Figur 11 Andel U18-saker der fristen for behandling i domstolen ikke er overholdt, i perioden 2019–2024 .....                                              | 88 |

## Faktaboksoversikt

|                                                                                                     |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Faktaboks 1 Usikkerhet i tallene for siktede i aldersgruppen 5–14 år .....                          | 21 |
| Faktaboks 2 Multisystemisk terapi (MST) .....                                                       | 32 |
| Faktaboks 3 SaLTo-oppfølgning i Bydel Stovner .....                                                 | 33 |
| Faktaboks 4 Forebyggende avdeling i Kristiansand kommune.....                                       | 35 |
| Faktaboks 5 U16 i Tromsø kommune .....                                                              | 36 |
| Faktaboks 6 Tilbudet av barnevernsinstitusjoner i Norge .....                                       | 49 |
| Faktaboks 7 Oversikt over de vanligste straffereaksjonene for barn og unge som er 15 år og eldre .. | 61 |
| Faktaboks 8 Krav til samtykke/egnethet.....                                                         | 61 |
| Faktaboks 9 Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging.....                                                 | 68 |
| Faktaboks 10 Reaksjoner ved brudd på vilkår for straffegjennomføring.....                           | 72 |
| Faktaboks 11 Mekling i konfliktråd .....                                                            | 76 |
| Faktaboks 12 Samfunnsstraff.....                                                                    | 78 |
| Faktaboks 13 Ungdomsenhetene .....                                                                  | 81 |
| Faktaboks 14 Tverretattlig team i ungdomsenhetene .....                                             | 82 |
| Faktaboks 15 Kjernegruppen for utsatte barn og unge (KUBU) .....                                    | 92 |

## Ordliste, forkortelser og viktige aktører

|                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Barnevernsinstitusjoner</b>   | Barnevernsinstitusjoner skal gi omsorg og utviklingsstøtte til barn som av ulike årsaker ikke kan bo hjemme. De kan være statlige (ledet av Bufetat), private ideelle eller private kommersielle.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Bistandsplikt</b>             | Bistandsplikten går ut på at Bufetat etter anmodning fra kommunen skal bistå barnevernstjenesten med å plassere barn utenfor hjemmet, plassere barn i fosterhjem og plassere barn i barnevernsinstitusjon.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Det kommunale barnevernet</b> | I hver kommune skal det være en barnevernstjeneste som utfører oppgaver etter barnevernsloven. Kommunene har ansvaret for å gjennomføre de oppgavene etter barnevernsloven som ikke er lagt til et statlig organ. Det kommunale barnevernet omtales også som barnevernstjenesten.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Det statlige barnevernet</b>  | De statlige barnevernsmyndighetene ledes av Barne- og familiedepartementet og består av barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og statsforvalterne. Bufetat er inndelt i sentralt, regionalt og lokalt nivå. Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet er sentralt nivå i Bufetat og Bufetat har fem regioner. Barnevernsinstitusjonene er statlige barnevernsmyndigheter på lokalt nivå. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er også fagorganet for hele barnevernet og skal gi faglig bistand til kommunalt og statlig barnevern. <sup>1</sup> Bufdir er etatsstyrer for Bufetat. |
| <b>Egnethetsvurdering</b>        | Det er et vilkår for å ilegge ungdomsoppfølging og ungdomsstraff at saken egner seg for slik behandling. Det må gjøres en vurdering av om den unge som bryter loven trenger oppfølging over tid. Formålet er å sikre at unge som bryter loven får en riktig straffereaksjon.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Frimsorgen</b>                | Frimsorgen er en del av kriminalomsorgen og har blant annet ansvar for å gjennomføre samfunnsstraff, soning med elektronisk kontroll, straff i institusjon eller hjemme, oppfølging av betingede dommer og prøveløslatelse. Videre utarbeider den personundersøkelse av mindreårige (PUM). Omtales også som frimsorgskontor.                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Gjenopprettende prosess</b>   | Metoden «restorative justice» brukes for å håndtere konflikter og uenigheter, og har som mål å rette opp mest mulig av den skaden som har skjedd. I straffesaker har møtet mellom gjerningspersonen og fornærmede et mål om at gjerningspersonen skal stimuleres til å forstå konsekvensen av den kriminelle handlingen og bli oppmuntret til å ta ansvar. Den som har vært utsatt for handlingen kan gjennom møtet få bearbeidet det som har skjedd.                                                                                                                                                |
| <b>Indikert forebygging</b>      | Indikert forebygging er rettet mot de relativt få høyrisikobarna og -unge som har eller viser klare tegn på alvorlige atferdsproblemer.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

<sup>1</sup> Bufdir har også ansvar og oppgaver på familie- og oppvekstfeltet og likestillings- og diskrimineringsfeltet.

|                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>KOG</b>                   | Koordineringsgruppen (KOG) er et rådgivende organ som kommer med en anbefaling til påtalemyndigheten om den aktuelle ungdommen egner seg for en straffereaksjon i konfliktrådet.                                                                                                                                                                            |
| <b>Mekling</b>               | I mekling i konfliktråd møtes gjerningsperson og fornærmede for å delta i en gjenopprettende prosess (se egen forklaring). Mekling kan gjennomføres både i straffesaker og i henlagte saker.                                                                                                                                                                |
| <b>MST</b>                   | Multisystemisk terapi (MST) er et behandlingstilbud for familier med ungdom i alderen 12–18 år med alvorlige atferdsvansker.                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Nasjonalt forløp</b>      | Nasjonalt forløp for barnevern skal sikre at barnets helse ivaretas helhetlig. Barn og unge i barnevernet skal bli kartlagt og utredet tidlig for sine eventuelle psykiske vansker, somatisk og seksuell helse, tannhelse og rus, slik at de sikres nødvendig helsehjelp når de har behov for det, i kombinasjon med riktig tiltak fra barnevernet.         |
| <b>Politikontakt</b>         | Politikontakten er politiets daglige kontaktledd med kommunene og rådgiver i kriminalitetsforebyggende arbeid.                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Politiråd</b>             | Politirådet er politiets og kommunenes formaliserte samarbeidsforum for det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet. Rådet er et møtested på strategisk ledernivå og skal sikre at kommunene og politiet utveksler kunnskap og erfaring.                                                                                                                  |
| <b>PUM</b>                   | Personundersøkelse av mindreårige (PUM) er en kartlegging av en siktet eller tiltalt ungdoms personlighet, livsforhold og fremtidsutsikter til bruk for påtalemyndigheten og domstolene ved avgjørelse av straff. PUM utarbeides av friomsorgskontorene i kriminalomsorgen.                                                                                 |
| <b>Påtalemyndighet</b>       | Påtalemyndigheten er offentlig myndighet som er organisert for å påtale straffbare handlinger etter at etterforskning er gjennomført. Landets øverste påtalemyndighet er Riksadvokaten, som har den daglige ledelse av påtalemyndigheten. Statsadvokatene sorterer under Riksadvokaten, og politiets påtalejurister under statsadvokatene i påtalespørsmål. |
| <b>SaLTo</b>                 | I Oslo kommune omtales arbeidet etter SLT-modellen som SaLTo – Sammen Lager vi et Trygt Oslo. SLT-modellen er beskrevet nedenfor.                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Samfunnsstraff</b>        | Samfunnsstraff er et alternativ til fengselsstraff, der den dømte gjennomfører samfunnsnyttig tjeneste, program eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet i stedet for å gjennomføre en straff i fengsel.                                                                                                                              |
| <b>Selektert forebygging</b> | Selektert forebygging er rettet mot grupper med forhøyet risiko (viser atferdsproblemer) for å starte med kriminelle handlinger.                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Siktet</b>                | En siktet er en person som er mistenkt for en straffbar handling, og som påtalemyndigheten har erklært som siktet, som tingretten har innledet straffeforfølgning mot, eller som er gjenstand for en beslutning om pågripelse, ransaking, beslag e.l.                                                                                                       |

|                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>SLT</b>                    | Samordning av Lokale rus- og kriminalitetsforebyggende Tiltak (SLT) er en modell for å styrke samarbeidet mellom ulike offentlige etater, profesjoner, frivillige organisasjoner og næringsliv i det forebyggende arbeidet overfor barn og unge.                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Snitche</b>                | Et ord som har bredt om seg i ungdomskulturen og språkbruken blant unge. Ordet betyr å tyste eller sladre på andre som har gjort noe galt. Den som snitcher kan stå overfor strenge represalier.                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Ungdomsenhet</b>           | En ungdomsenhet er fengsel for innsatte i alderen 15–18 år. Det finnes to ungdomsenheter i Norge.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Ungdomsoppfølging</b>      | Ungdomsoppfølging er en straffereaksjon som er spesielt tilpasset ungdom som har begått ett eller flere lovbrudd og var 15–18 år på gjerningstidspunktet, og som har et oppfølgingsbehov. Gjennomføringstiden er på mellom 120 dager og ett år. Etter lovendringer med virkning fra 1. september 2024 ilegges ungdomsoppfølging kun av påtalemyndigheten.                                                                                                                                       |
| <b>Ungdomsstraff</b>          | Ungdomsstraff er en straffereaksjon som er spesielt tilpasset ungdom som var 15–18 år på gjerningstidspunktet, og som har begått lovbrudd som tilsier at saken må sendes til domstolen. Ungdommen må være egnet for reaksjonen og kunne gjennomføre en reaksjon i frihet og under tett oppfølging. Ungdomsstraff er en strengere reaksjon enn ungdomsoppfølging. Gjennomføringstiden kan være mellom 120 dager og tre år (før 1. september 2024 var minste gjennomføringstid fra seks måneder). |
| <b>Universell forebygging</b> | Universell forebygging er rettet mot alle eller bestemte grupper av barn og unge, uten at man i forkant har identifisert den enkeltes risikonivå eller behov for ekstra hjelp og støtte.                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>U15-saker</b>              | U15-saker er straffesaker der gjerningspersonen er under den kriminelle lavalder (15 år) på gjerningstidspunktet.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>U18-saker</b>              | U18-saker er straffesaker der gjerningspersonen er under 18 år på gjerningstidspunktet.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

# 1 Bakgrunn

Kriminalitet har alvorlige konsekvenser for offeret, utøveren og samfunnet. I 2019 var de samfunnsøkonomiske kostnadene av all kriminalitet anslagsvis på 144 milliarder kroner (Samfunnsøkonomisk analyse, 2022). Mer enn én av tre i den norske befolkningen oppgir å ha blitt utsatt for lovbrudd i 2022, og unge er mer utsatt enn eldre (Løvgren mfl., 2023 og Frøyland mfl., 2023). De fleste barn og unge under 18 år er lovlidige og registreres ikke av politiet. Barne- og ungdomskriminaliteten er i et historisk perspektiv, ikke på et uvanlig høyt nivå i dag. Den registrerte barne- og ungdomskriminaliteten hadde en fallende trend fra et høyt nivå på tidlig 2000-tallet og frem til 2015. Deretter har det vært en jevn økning der barn og unge som begår kriminelle handlinger stadig blir yngre, og at lovbruddene de begår, blir mer alvorlige. I 2023 ble nesten 9 000 barn og unge under 18 år siktet for lovbrudd, som er det høyeste antallet siktede siden 2011. I 2024 var det en liten nedgang i barne- og ungdomskriminaliteten (Politidirektoratet og riksadvokaten, 2025).

De som begår barne- og ungdomskriminalitet, har risiko for å bli rekruttert inn i organisert kriminalitet (Meld. St. 34 (2020–2021)). Derfor er det viktig å forebygge kriminalitet blant barn og unge, og å hjelpe dem som allerede har utøvd kriminelle handlinger til å utvikle en positiv tilknytning til samfunnet og å hindre gjentakelse. Forebygging av kriminalitet kan spare samfunnet for store økonomiske kostnader og betydelige menneskelige lidelser (Politiet, 2020).

På begynnelsen av 2000-tallet var det organiserte gjenger som dominerte kriminalitetsbildet i Norge, men i dag rapporterer både forskere og praktikere om en utvikling med mer omskiftelige og uoversiktlige ungdomsgrupperinger (Jonas mfl., 2024). Selv om det kan være grupperinger av unge som henger sammen, og som er i konflikt med andre grupperinger, skifter gjerne ungdommene på hvem de henger sammen med. Det er likevel en bekymring for at ungdom kan bli rekruttert til kriminelle nettverk som består av eldre personer.

Forskning viser at barn og unge som begår lovbrudd, ofte har hatt problemer i tidlig barndom (Oslo Economics, 2022). En undersøkelse av voksne innsatte viser at mange har hatt krevende oppvekst og familieforhold, der 38 prosent hadde vært i kontakt med barnevernet (Folkehelseinstituttet, 2020). Etter straffeprosessloven § 232 a skal politiet, når de etterforsker et barn under 18 år og saken er alvorlig, underrette barnevernstjenesten. Dersom barnevernstjenesten ønsker å gjøre noen tiltak, vil disse komme i tillegg til eventuelle strafferettslige reaksjoner.

Mange aktører og tjenester, både på statlig og kommunalt nivå, har viktige roller i arbeidet med å forebygge og håndtere barne- og ungdomskriminalitet. **Kommunene** har det generelle ansvaret for forebygging. De har også ansvaret for mange av de mest sentrale tjenestene i det forebyggende arbeidet. Kommunenes forutsetninger og evne til å arbeide godt med kriminalitetsforebygging overfor barn og unge har derfor stor betydning for utviklingen på feltet. Kommunene har stort handlingsrom når det gjelder hvordan de vil innrette forebyggingsarbeidet. Alle tjenestoområder som berører barn og unges oppvekstsvilkår, har en rolle i det forebyggende arbeidet. I tillegg til det faste og lovpålagte tjenesteapparatet i kommunene, har mange av de større byene valgt å etablere tjenester som jobber med **opsøkende sosialt arbeid** med mål om å forebygge kriminalitet og rusmisbruk. De jobber særlig mot ungdom som har risiko for å havne utenfor samfunnet. Om lag 200 kommuner har dessuten tatt i bruk modellen for Samordning av Lokale rus- og kriminalitetsforebyggende Tiltak (SLT). Modellen legger til rette for samordning og koordinering av informasjon, ressurser og tiltak mellom kommunale aktører, politi, næringsliv og frivillige organisasjoner, og bindeleddet mellom disse er en **SLT-koordinator**.

Når det foreligger en bekymringsmelding, skal den **kommunale barnevernstjenesten** sette inn tiltak tidlig for å forebygge alvorlig omsorgssvikt og atferdsvansker. Barnevernstjenestens forebyggende ansvar er å komme tidlig inn med tiltak for å forebygge ytterligere problemutvikling og behov for mer

inngripende tiltak. Det er barnets individuelle behov som avgjør om et barn har behov for hjelpetiltak i hjemmet eller en plassering utenfor hjemmet.

**Politiet** har også en viktig rolle i arbeidet med å forebygge barne- og ungdomskriminalitet, og forebygging er av Politidirektoratet definert som politiets hovedstrategi (Politiet, 2020). Politiet har imidlertid et begrenset sett med virkemidler til rådighet, og svært ofte vil det være aktører utenfor politiet som har de mest egnede tiltakene og virkemidlene. Politiets forebyggingsarbeid skal foregå i nært samarbeid med andre aktører og ha en lokal forankring.

**Politi og påtalemyndighet** har ansvar for å etterforske og påtale straffbare handlinger. De fleste unge mellom 15 og 18 år begår mindre alvorlige lovbrudd og får ofte påtaleunntatelse eller forelegg som straffereaksjon. Når domstolene eller påtalemyndigheten beslutter strengere straffereaksjoner, er det konfliktrådene og kriminalomsorgen som gjennomfører disse. **Konfliktrådet** gjennomfører reaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, som er spesielt tilpasset ungdom som har et oppfølgingsbehov. Ungdommen gjennomfører straffen i frihet og under tett oppfølging. Konfliktrådet tilbyr også mekling som består av ett eller flere meklingsmøter der alle som er berørt av et lovbrudd, skal få anledning til å bidra til å finne løsninger for hvordan konsekvensene av hendelsen skal håndteres. For barn under 15 år kan mekling i konfliktrådet være et aktuelt, frivillig tiltak.

**Kriminalomsorgen** gjennomfører straffereaksjoner i fengsel og i samfunn. Ungdom som blir idømt fengselsstraff eller blir varetektsfengslet, plasseres som hovedregel i en av de to ungdomsenhetene. Oppholdet i ungdomsenhetene blir tilrettelagt etter ungdommenes behov. Samfunnsstraff er et alternativ til fengselsstraff og en reaksjon som gjennomføres i frihet. Samfunnsstraff brukes ofte som reaksjon når en ungdom har begått sitt første lovbrudd, og ved mindre alvorlige lovbrudd. Den dømte må gjennomføre et visst antall timer samfunnsnyttig tjeneste, program, eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet. Regelverket åpner også for at fengselsstraff kan gjennomføres med elektronisk kontroll (fotlenke), som hjemmesoning eller i en institusjon.

Oppgangen i barne- og ungdomskriminaliteten de siste årene, og særlig blant barn under 15 år, skaper bekymring. På området er det blant annet identifisert risiko for manglende tidlig innsats og samordning av de offentlige og kommunale tjenestene. Det finnes mange og spesialiserte tilbud og tjenester til barn, unge og familier. Likevel er det mange som ikke får den hjelpen de trenger. Det er utfordringer i samarbeidet mellom tjenestene, både i det forebyggende arbeidet og under gjennomføringen av straff. Det er risiko for at det tar lang tid fra gjerningstidspunktet til oppstart av en straffereaksjon. Dermed kan unge begå ny kriminalitet mens de venter på straff og straffeoppfølging. Det er også risiko ved styringen og forankringen av det kriminalitetsforebyggende arbeidet, både på lokalt og nasjonalt nivå.

## 2 Mål og problemstillinger

### 2.1 Målet for undersøkelsen

Målet med undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad myndighetenes innsats for å forebygge og håndtere barne- og ungdomskriminalitet er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

### 2.2 Problemstillinger

- 1. I hvilken grad bruker myndighetene tilgjengelige virkemidler for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet?**
  - a) I hvilken grad har og bruker kommunene virkemidler for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet?
  - b) I hvilken grad bruker politiet sine virkemidler for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet?
  - c) Samhandler ulike aktører på en god måte for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet?
- 2. I hvilken grad håndterer myndighetene barne- og ungdomskriminalitet i tråd med fastsatte mål?**
  - a) I hvilken grad håndterer politiet og følger barnevernet opp barn og unge som begår lovbrudd i tråd med kravene?
  - b) I hvilken grad får barn og unge som begår lovbrudd tilstrekkelig oppfølging gjennom konfliktrådets og kriminalomsorgens reaksjoner?
  - c) Blir de fastsatte målene om saksbehandlingstid i straffesakskjeden nådd i saker der barn og unge har begått lovbrudd?
- 3. I hvilken grad bidrar Justis- og beredskapsdepartementets og Barne- og familiedepartementets styring til å sikre en god oppfølging av innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet?**

### 2.3 Avgrensing

Forebygging og behandling av alvorlige atferdsproblemer kan deles inn i tre ulike tiltaks- eller innsatsnivåer (Folkehelseinstituttet, 2020):

- Det *universelle* tiltaksnivået omfatter (primær)forebyggende innsatser rettet mot alle eller bestemte grupper av barn og unge, uten at man i forkant har identifisert den enkeltes risikonivå eller behov for ekstra hjelp og støtte.
- Tiltak på *selektert* nivå (sekundærforebygging) rettes mot grupper med forhøyet risiko (det vil si som viser atferdsproblemer) for å starte med kriminelle handlinger.
- Tiltak på *indikert* nivå (tertiærforebygging) rettes mot de relativt få høyrisiko- barn og unge som har eller viser klare tegn på alvorlige atferdsproblemer.

Denne undersøkelsen legger vekt på tiltak og virkemidler på selektert og indikert nivå.

Mange aktører og tjenester, både i staten og i kommunene, har viktige roller i arbeidet med å forebygge og håndtere barne- og ungdomskriminalitet. Undersøkelsen er avgrenset til å omfatte Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet og de av deres

underliggende virksomheter som har oppgaver og ansvar innenfor forebygging og håndtering av barne- og ungdomskriminalitet. I tillegg omfattes kommunene fordi de har ansvar for mange sentrale tjenester i det forebyggende arbeidet, og fordi kommunale tjenester ofte er viktige samarbeidspartnere for politiet og andre statlige myndigheter når barn og unge er under etterforskning og gjennomfører straff.

Selv om instanser innenfor blant annet helse-, arbeids-, og utdanningssektoren ikke inngår i denne undersøkelsen, blir tiltak og problemstillinger som berører dem omtalt i de tilfellene hvor informantene våre løfter dem frem.

Domstolene inngår ikke i undersøkelsen, men saksbehandlingstiden i domstolene blir omtalt for å belyse tidsbruken i straffesakskjeden.

I undersøkelsen omtales tiltak som skal bidra til å forebygge barne- og ungdomskriminalitet, men vi har ikke undersøkt de bakenforliggende årsakene til barne- og ungdomskriminalitet. Dette er godt dokumentert i forskning.

Undersøkelsen omfatter barn og unge i aldersgruppen 12–17 år. Dette er barn og unge under og over den kriminelle lavalder, som er 15 år.

Undersøkelsesperioden er i hovedsak 2019–2024. Gjennomgangen av styringsdokumenter er begrenset til perioden 2021–2024.

### 3 Revisjonskriterier

Arbeidet med å forebygge og bekjempe barne- og ungdomskriminalitet har vært prioritert over flere år (Meld. St. 28 (2022–2023), Meld. St. 34 (2020–2021), St.meld. nr. 20 (2005–2006) og St.meld. nr. 40 (2001–2002)). Ulike offentlige sektorer har ansvar for barn og unge som begår lovbrudd eller står i fare for å utvikle uheldig atferd. Dette gjelder særlig justissektoren og det kommunale og statlige barnevernet (Justis- og politidepartementet, 2005). Justissektoren skal blant annet etterforske, avdekke eller straffeforfølge lovbrudd, samt gjennomføre straffereaksjoner. Barnevernet skal beskytte barn mot omsorgssvikt og sikre barn trygghet og utviklingsmuligheter.

Straffesaksbehandlings hovedmål er å bidra til redusert kriminalitet (Riksadvokaten, 2021–2024). Etterforskning av straffbare forhold og tilpassede straffereaksjoner kan bidra til at gjerningspersonen avstår fra å begå nye, eller mer alvorlige straffbare handlinger. Straffesaksbehandlingen kan også ha en avskrekkende og moraldannende effekt. Rask og betryggende etterforskning, tilpassede reaksjoner fra påtalemyndigheten og andre reaktive tiltak som har allmenn- og individualpreventiv virkning, er påtalemyndighetens viktigste bidrag til å forebygge lovbrudd.

Ved behandling av forslag til lovendringer knyttet til straff, viste en samlet justiskomite til at lovforslaget som gjelder barn og straff, vil bidra til å bedre unges rettsstilling ved pågripelse, varetektsfengsling, fastsettelse av straff og under gjennomføring av straffen (Innst. 83 L (2011–2012)). Komiteen understreker samtidig betydningen av at forslagene kan bidra til å forebygge en videre kriminell løpebane. Bakgrunnen for endringene var et ønske om en mer helhetlig oppfølging av barn mellom 15 og 18 år som har begått alvorlige og gjentatte kriminelle handlinger. I innstillingen pekte flertallet i justiskomiteen på at den har som sin viktigste målsetting at man må få barn og ungdom ut av kriminalitet.<sup>2</sup>

Ved behandling av Meld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen - et politi for fremtiden*, viste flertallet i justiskomiteen<sup>3</sup> til at ungdoms- og gjengkriminalitet har fått et stadig større omfang og blitt et stadig større problem de senere årene. Justiskomiteens flertall understreket at det var nødvendig å sette i verk tiltak snarest for å stanse denne utviklingen (Innst. 248 S (2020–2021)).

Krav til håndtering av barne- og ungdomskriminalitet følger av *lov om politiet* (politiloven), *lov om straff* (straffeloven), *lov om rettergangsmåten i straffesaker* (straffeprosessloven) og *lov om gjennomføring av straff* (straffegjennomføringsloven) og *lov om konfliktrådsbehandling* (konfliktrådsloven).

I vedlegg 1 følger en fullstendig beskrivelse av revisjonskriteriene. Nedenfor gjengir vi kriteriene på et mer overordnet nivå.

#### 3.1 Kommunenes ansvar for forebygging og samordning

Kommunene har ansvaret for å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsproblemer. Barnevernsreformen, som trådte i kraft 1. januar 2022, har som mål å bidra til å styrke arbeidet med forebygging og tidlig innsats. Det kommunale ansvaret omfatter generelle forebyggende tiltak, enten tiltak rettet mot alle barn (universell forebygging) eller tiltak rettet mot bestemte grupper med forhøyet risiko (selektiv forebygging) (Prop. 133 L (2020–2021)).

Et godt forebyggende arbeid kjennetegnes av at det er tydelig definert hvilke roller ulike instanser har i det samlede tjenestetilbudet, og at tjenestene dimensjoneres, slik at barnevernet og andre tjenester har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å tilby den hjelpen og oppfølgingen som er nødvendig til

<sup>2</sup> Flertallet i komiteen besto av medlemmer fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet. Partiene hadde også flertall på Stortinget (127 av 169 representanter).

<sup>3</sup> Flertallet i komiteen besto av medlemmer fra Arbeiderpartiet (48), Fremskrittspartiet (21) og Senterpartiet (28). Partiene hadde flertall på Stortinget.

riktig tid. Dette følger av Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*.

Kommunestyret skal vedta en plan for kommunens forebyggende arbeid. Planene skal beskrive hva som er målene for arbeidet, hvordan arbeidet skal organiseres og fordeles mellom etatene i kommunen, og hvordan etatene skal samarbeide. Dette følger av barnevernsloven § 15-1.

### 3.1.1 Kommunenes ansvar for å samordne det forebyggende arbeidet

Barn og unge, også de som har begått kriminalitet, har behov for et sammensatt tjenestetilbud med oppfølging som involverer flere aktører i velferdstjenestene. Mange av velferdstjenestene som er rettet mot barn og unge, er kommunale. Kommunenes ansvar for den helhetlige planleggingen og samordningen av det generelle forebyggende arbeidet innebærer at kommunene må vurdere hvordan velferdstjenestene i fellesskap skal bidra til å forebygge utfordringer barn og unge står overfor.

For å styrke velferdstjenestenes samarbeid om oppfølgingen av utsatte barn og unge, og deres familier, ble det med virkning fra 1. august 2022 vedtatt bestemmelser om samarbeid, samordning, barnekoordinator og individuell plan. Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*, tydeliggjør velferdstjenestenes plikt til å samarbeide med andre tjenesteytere uten at samarbeidet er knyttet til oppfølgingen av et bestemt barn. For at ungdommen skal få et helhetlig og samordnet tjenestetilbud under straffegjennomføring i konfliktrådet, har konfliktrådet fått en plikt til å samarbeide med velferdstjenestene etter endring i konfliktrådsloven med virkning fra 1. september 2024, jf. Prop. 139 L (2022–2023) og Innst. 86 L (2023–2024).

## 3.2 Krav til politiets innsats

Av politiloven § 1, følger det at politiet gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet skal være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig. Av Prop. 1 S for Justis- og beredskapsdepartementet for årene 2019–2024, går det videre frem at politiets overordnede mål er trygghet i samfunnet og rettssikkerhet for befolkningen.

Politiet har som hovedregel plikt til å etterforske straffbare handlinger. Politiet skal etterforske når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter, er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige, jf. straffeprosessloven § 224 første ledd. Etterforskningsplikten gjelder også der mistenkte er barn i alderen 12–15 år, selv om de ikke kan straffeforfølges på samme måte som eldre ungdommer og voksne. Er barnet under 12 år, kan etterforskning iverksettes.

### 3.2.1 Politiets samarbeid med andre aktører

En av politiets hovedoppgaver er å samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner som har oppgaver som berører politiets virkefelt. Det gjelder så langt regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for dette, jf. politiloven § 2 sjette punkt. Politiet har plikt til å organisere og drive forebyggende virksomhet for å påvirke og, hvis mulig, endre forhold som utløser ulovlige handlinger eller tilstander, jf. *Alminnelig tjenesteinstruks for politiet* (politiinstruksen) § 10-1. Politiet skal blant annet søke samarbeid med aktuelle offentlige myndigheter og private organisasjoner.

Ved behandlingen av nærpolitireformen viste justiskomiteen til at politiet i stor grad må løse sine oppgaver i samarbeid med andre aktører (Innst. 306 S (2014–2015)). Et nærpoliti skal ha god lokalkunnskap og en bred kontaktflate mot lokalsamfunn og innbyggere. Politiets oppgaver med beredskap og krisehåndtering krever samarbeid med andre nødetater, andre forvaltningsorganer og frivillige og private aktører. Komiteen presiserte at det forebyggende arbeidet stiller betydelige krav til

samarbeid med kommunene, kontrolletatene, konfliktrådene, domstolene, advokater, kriminalomsorgen og frivillige og private aktører. Komiteen understreket videre at politiet skaper trygge lokalsamfunn gjennom å ha kunnskap om personer og miljøer, tillit i lokalmiljøene, kontakt med lokale samarbeidsaktører, og kapasitet til å respondere ved behov. Komiteen viste også til at SLT-samarbeidet og politiråd er viktige lokale tiltak som bør videreføres.

## 3.3 Myndighetenes håndtering av barne- og ungdomskriminalitet

### 3.3.1 Krav om kort saksbehandlingstid for unge som bryter loven

Av straffeprosessloven § 249 andre ledd går det frem at dersom en mistenkt var under 18 år på gjerningstidspunktet, skal spørsmålet om påtale avgjøres innen seks uker etter at vedkommende er å anse som mistenkt i saken, med mindre hensynet til etterforskningen eller andre særlige grunner gjør det nødvendig å avgjøre spørsmålet senere.

Dersom påtalemyndigheten beslutter å reise tiltale, følger det av straffeprosessloven § 275 at dersom den siktede var under 18 år da lovbruddet ble begått, skal hovedforhandlingen avholdes så snart som mulig. Om ikke særlige forhold er til hinder, skal forhandlingen være påbegynt innen seks uker etter at saken kom inn til tingretten, og innen åtte uker etter at en anke til lagmannsretten er henvist til ankeforhandling.

### 3.3.2 Konfliktrådets oppgaver og ansvar

Konfliktrådet har ansvar for straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, samt mekling i konfliktråd og oppfølging i konfliktråd, jf. konfliktrådsloven § 1 andre ledd. Straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging retter seg mot ungdom som var mellom 15 og 18 år på gjerningstidspunktet, og som har et oppfølgingsbehov (Konfliktrådet, u.å.). Disse straffereaksjonene er basert på tverretattlig oppfølging og såkalt gjenopprettende prosess<sup>4</sup>, og de forutsetter et bredt tilbud av tiltak, at oppfølgingen skreddersys til ungdommen og at hjelpeapparatet medvirker (Prop. 135 L (2010–2011)). Mekling i konfliktråd har ingen aldersbegrensning, og kan gjennomføres som en strafferettslig reaksjon eller som et tilbud i sivile/henlagte saker (Konfliktrådet, u.å.). Oppfølging i konfliktråd er en lite brukt reaksjon. Den anses særlig egnet for unge voksne over 18 år, og vil derfor ikke bli nærmere omtalt.

Gjenopprettende prosess er et viktig element i konfliktrådets arbeid. Ved behandling av Prop. 135 L (2010–2011), pekte Stortingets justiskomite på at når det enkelte barn og ungdom deltar frivillig og aktivt i gjenopprettende prosess, vil hen kunne bli mer bevisst konsekvensene av sine handlinger (Innst. 83 L (2011–2012)). Dette kunne virke konfliktdempende og kriminalitetsforebyggende. I tillegg ville dette etter komiteens mening, kunne mobilisere den enkelte ungdoms ressurser og vilje til å ta et oppgjør med egen kriminalitet.

### 3.3.3 Kriminalomsorgens oppgaver og ansvar

Kriminalomsorgen gjennomfører noen av reaksjonene som påtalemyndigheten eller domstolen har avgjort. Dette inkluderer blant annet fengsel og samfunnsstraff.

FNs barnekonvensjon er blant de konvensjonene som ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3. Etter artikkel 37 bokstav c skal barn som er berøvet friheten, «behandles med menneskelighet og med respekt for menneskets iboende verdighet og på en måte som tar hensyn til barnets behov i forhold til dets alder». Videre fremkommer det at «særlig skal ethvert barn som er berøvet sin frihet, holdes atskilt fra voksne, med mindre det motsatte anses å være det beste for barnet».

<sup>4</sup> Gjenopprettende prosess er en betegnelse på metoden som konfliktrådet bruker i møter der noen har noe uoppgjort seg imellom.

## 4 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene er belyst gjennom kvalitativ datainnsamling der vi har gjennomført dybdestudie i tre case-kommuner, intervjuet relevante statlige aktører og gjennomgått et utvalg saker til ungdom som gjennomfører straff. Vi har også analysert statistikk og gjort dokumentanalyser.

### 4.1 Kvalitativ datainnsamling

Forebygging og håndtering av barne- og ungdomskriminalitet er komplekse temaer som involverer et bredt spekter av sektorer og ulike forvaltningsnivåer. Arbeidet med å forebygge barne- og ungdomskriminalitet og følge opp barn og unge som har begått lovbrudd, er nært knyttet sammen siden sistnevnte skal ha en forebyggende effekt mot ny kriminalitet. For å få best mulig innsikt i myndighetenes innsats på disse områdene har vi benyttet kvalitativ datainnsamling, i hovedsak intervjuer. Det er gjennomført både fysiske og digitale intervjuer. Alle referatene fra intervjuene er verifiserte.

#### 4.1.1 Dybdestudie i tre case-kommuner

Kommunene har stort handlingsrom når det gjelder hvordan de organiserer den forebyggende innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet. Det er få nasjonale styringslinjer og faglige føringer. Det er følgelig variasjoner i hvordan kommunene har organisert det forebyggende arbeidet for barn og unge. Vi har valgt å tilnærme oss temaet gjennom kvalitative dybdeintervjuer som tar høyde for variasjonene. Kvalitative dybdeintervjuer gir mulighet for å tilpasse intervjuguidene til den lokale konteksten og å stille relevante oppfølgingsspørsmål underveis. Metoden gir også mulighet til å utforske både forskjeller og likheter i kommunenes utfordringer på feltet.

De tre valgte casene er Kristiansand kommune, Tromsø kommune og Bydel Stovner i Oslo kommune. Disse er valgt basert på geografisk spredning og et visst omfang av barne- og ungdomskriminalitet. Videre har case-kommunene organisert det forebyggende arbeidet på noen ulike måter, som bidrar til å vise kommunale variasjoner. Valget er gjort i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Sekretariatet for konfliktrådene.

Før vi intervjuet de kommunale aktørene tilegnet vi oss relevant bakgrunnsinformasjon om kommunens organisering og lokale innsatser og tiltak. Hensikten med intervjuene var å kartlegge hvilke erfaringer kommunene har med barne- og ungdomskriminalitet, og hvilke utfordringer de møter i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Videre var det viktig å utforske hvordan kommunene organiserer det forebyggende arbeidet sitt, og få innsikt i hvilke tiltak og innsatser de tar i bruk og hvordan de vurderer at disse treffer ungdommenes behov. Det var også sentralt å utforske i hvilken grad kommunale tjenester samarbeider på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

I hver av de tre case-kommunene har vi intervjuet:

- barnevernstjenesten
- avdeling/seksjon som jobber forebyggende gjennom oppsøkende sosialt arbeid som uteteamet i Bydel Stovner og utekontakten i Tromsø kommune, eller som forebyggende avdeling i Kristiansand kommune
- SLT-koordinatorer (*Samordning av Lokale rus- og kriminalitetsforebyggende Tiltak*) i Tromsø kommune og Kristiansand kommune, og SaLT-koordinator i Bydel Stovner (Sammen Lager vi et Trygt Oslo)

Ved å intervju tre tjenester i hver case-kommune, belyser vi det kommunale forebyggingsarbeidet fra flere vinkler. Supplert med informasjon fra andre kilder oppnår vi dybdeinnsikt i det forebyggende arbeidet.

#### 4.1.2 Kvalitative intervjuer med statlige aktører

##### Intervjuer med statlige aktører på regions-/distriktsnivå

For å utforske statlige aktørers håndtering av barn og unge som står i fare for å begå eller har begått kriminalitet, har vi intervjuet statlige aktører på regions-/distriktsnivå som dekker case-kommunene. Det er få nasjonale føringer på forebyggingsområdet, men det er tydeligere rammer og fastsatte mål for myndighetenes håndtering av unge som står i fare for å begå eller har begått lovbrudd. Hensikten med disse intervjuene var å undersøke om aktørene håndterer og følger opp de unge i tråd med de fastsatte målene.

Vi intervjuet følgende aktører i hver av de tre regionene/distriktene:

- politidistriktene Agder, Oslo og Troms:
  - seksjoner som jobber med forebygging og etterretning i de aktuelle case-kommunene
  - etterforskere og påtalejurister som jobber med U18-saker i de aktuelle case-kommunene
- kriminalomsorgens friomsorgskontor i Agder, Oslo og Troms og Finnmark
- konfliktrådene i Agder, Oslo og Troms
- barnevernsinstitusjoner i Bufetat region sør, Bufetat region øst og Bufetat region nord

Intervjuene belyste politiets virkemidler og tiltak i det forebyggende arbeidet samt politiets arbeid med etterforskning og påtale i saker som gjelder barn og unge under 18 år. Videre undersøkte vi konfliktrådene og friomsorgskontorenes oppfølging av barn og unge som gjennomfører straff i samfunnet. Samhandlingen mellom aktørene og eventuelle utfordringer i håndtering og oppfølging av unge som bryter loven var tema i alle intervjuene.

For å få innsikt i det statlige barnevernets arbeid med å følge opp barn og unge som er i fare for å begå eller har begått lovbrudd, intervjuet vi tre barnevernsinstitusjoner (to statlige og én privat). Samlet sett dekker intervjuene erfaring og kunnskap om arbeidet ved akutt-, omsorgs- og behandlingsinstitusjoner. Ofte er det barn fra regionen som bor i institusjonene, men enkelte institusjoner mottar også barn fra hele landet. Intervjuene ga innsikt i hvordan barnevernsinstitusjonene jobber med å følge opp barn med sammensatte utfordringer, blant annet kriminalitet, hvordan de samarbeider med andre sektorer og hvilke eventuelle utfordringer de står i.

##### Intervjuer med kriminalomsorgens ungdomsenheter

Vi har også intervjuet kriminalomsorgens to ungdomsenheter for innsatte mellom 15 og 17 år; Ungdomsenhet Øst og Ungdomsenhet Vest. Enhetene er landsdekkende og tar imot både varetektsinnsatte og domfelte. Det tverretatlige teamet i Ungdomsenhet Vest, som består av ansatte fra helsesektoren, utdanningssektoren og barnevernet, ble også intervjuet. Hensikten med intervjuene var å belyse oppfølgingen unge innsatte får, herunder blant annet enhetenes tverrfaglige oppfølging, samarbeid og forberedelser til løslatelse og eventuelle utfordringer i enhetenes arbeid.

##### Intervjuer med nasjonale myndigheter

Følgende nasjonale myndigheter er intervjuet:

- Justis- og beredskapsdepartementet
- Barne- og familiedepartementet
- Riksadvokaten

- Politidirektoratet
- Sekretariatet for konfliktrådene
- Kriminalomsorgsdirektoratet
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, videre omtalt som Bufdir

Formålet med intervjuene var å undersøke myndighetenes innsats for å forebygge og håndtere barne- og ungdomskriminalitet. Intervjuene ble også brukt til å få innsikt i om og hvordan myndighetene legger til rette for at involverte etater samarbeider i innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet, samt hvordan ansvarlige departementer styrer området.

### 4.1.3 Saksgjennomgang

For å få innsikt i hvordan straffegjennomføringen foregår blant barn og unge som på gjerningstidspunktet var under 18 år og ble ilagt/idømt ungdomsoppfølging, ungdomsstraff eller samfunnsstraff, gjorde vi en saksgjennomgang i konfliktrådets og kriminalomsorgens saksbehandlingssystem. Målet var å kartlegge hvordan oppfølgingen foregikk. Vi kartla tiltakene i straffen, hvilke tjenester som deltok i oppfølgingsarbeidet og hvordan tjenestene samarbeidet for å hjelpe ungdommene ut av kriminalitet. Vi så også etter informasjon om årsaker til brudd på vilkår underveis i straffegjennomføringen, og reaksjoner på slike brudd og eventuelle nye lovbrudd under straffegjennomføringen. I de sakene hvor det var tilgang på personundersøkelse av mindreårige (PUM), ble disse også gjennomgått.

Vi har gjennomgått saker fra de konfliktrådene og friomsorgskontorene som dekker de tre case-kommunene. Sakene ble trukket tilfeldig blant avsluttede saker i perioden 2021–2023, og til sammen har vi gjennomgått:

- seks ungdomsstraffsaker fra konfliktrådene i Agder, Oslo og Troms
- ni ungdomsoppfølgingssaker fra konfliktrådene i Agder, Oslo og Troms
- ni samfunnsstraffsaker fra friomsorgskontorene i Agder, Oslo og Troms og Finnmark

Innsikten fra saksgjennomgangen bidro til at vi kunne målrette spørsmålene vi stilte til konfliktrådene og friomsorgskontorene (omtalt i punkt 4.1.2). Innsikten bidro også som supplerende informasjon til deltemaer som ble tatt opp i intervjuer med andre aktører, og har bidratt til å gjøre disse intervjudataene mer utfyllende og robuste.

### 4.1.4 Merverdi ved den kvalitative datainnsamlingen (metodedesignet)

Metodedesignet med dybdestudie i case-kommunene og intervjuer på regions-/distriktsnivå kombinert med saksgjennomgang, er gjort for å sikre en helhetlig forståelse av myndighetenes forebygging og håndtering av barne- og ungdomskriminalitet.

Å intervju representanter for de politidistriktene, konfliktrådene og friomsorgskontorene som dekker de tre case-kommunene, er gjort for å sikre en empirisk og analytisk merverdi. Dette fordi kommunale informanter har bidratt til å belyse deltemaer knyttet til håndtering og oppfølging av barne- og ungdomskriminalitet. Tilsvarende har statlige informanter på regions-/distriktsnivå bidratt til å belyse deler av arbeidet knyttet til forebygging i case-kommunene:

- Kommunale tjenester kan i noen tilfeller bidra inn i ungdommenes straffegjennomføring.
- Kommunale tjenester bistår statlige regionale myndigheter ved behov, for eksempel bidrar barnevernstjenestene i friomsorgens arbeid med å utarbeide PUM. Tilsvarende har politiet en rolle i det kriminalitetsforebyggende arbeidet i lokalsamfunnene og samarbeider med en rekke kommunale tjenester.

- Representanter fra kommunale tjenester og statlige regionale aktører deltar ofte i felles samarbeidsfora, innsatser o.l. og har kjennskap til de samme lokale utfordringene og hverandres virkemidler.

Intervjuene på kommunalt og regions-/distriktsnivå gir innsikt som gjensidig styrker forståelsen av aktørenes arbeid. Intervjuene med barnevernsinstitusjonene og ungdomsenhetene belyser sentrale statlige aktørers ansvar og virkemidler i oppfølging av barn og unge som står i fare for å begå eller har begått kriminalitet. Samlet gir dette en utdypende forståelse for både myndighetens forebygging og håndtering av barne- og ungdomskriminalitet, herunder også tverretattlig samarbeid og eventuelle utfordringer ved dette, samt myndighetenes styring av feltet.

Videre ser vi funnene fra intervjuer opp mot funn fra andre kilder, som saksgjennomgang, dokumentanalyser og intervjuene med nasjonale myndigheter. På denne måten får vi «tykke beskrivelser» og nyansert innsikt i hvordan forebygging og håndtering av barne- og ungdomskriminalitet foregår. Det er et mål at vi – gjennom å gå i dybden i utvalgte case – kan trekke ut erfaringer og kunnskap som har overføringsverdi til andre (analytisk generalisering), uten at funnene er representative i statistisk forstand.<sup>5</sup>

## 4.2 Statistikk

For å belyse omfanget og utviklingen i barne- og ungdomskriminalitet, har vi brukt statistikk fra følgende kilder:

- Statistisk Sentralbyrås kriminalstatistikk
- Politidirektoratets og riksadvokatens årlige rapporter om straffesaksbehandlingen i politiet

For å belyse saksbehandlingstiden i straffesakskjeden for saker der barn og unge har begått lovbrudd, har vi brukt statistikk fra etatenes egne årsrapporter, Politidirektoratets og riksadvokatens årlige rapport om straffesaksbehandling i politiet og kriminalomsorgens årsstatistikk. Tingrettenes og lagmannsrettenes overholdelse av straffeprosesslovens frist for påbegynt hoved- og ankeforhandling i U18-saker er belyst med statistikk fra Domstoladministrasjonen.

Ungdata-undersøkelser gir supplerende informasjon om omfang av kriminalitet, vold og rusmiddelbruk blant barn og unge.

## 4.3 Dokumentanalyse/gjennomgang

For å belyse hvordan Justis- og beredskapsdepartementets og Barne- og familiedepartementets styring bidrar til å sikre tverretattlig samarbeid i – og god oppfølging av – innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet, har vi gått gjennom:

- Dokumenter knyttet til styringsdialogen mellom departementene og deres underliggende etater som inngår i undersøkelsen, herunder
  - budsjettproposisjoner for Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet
  - departementenes etatsstyring av og styringsdialog med underliggende etater
  - departementenes virksomhetsstyring
  - underliggende etaters virksomhetsstyring
  - interne og eksterne rapporter og evalueringer

<sup>5</sup> Det finnes ulike benevnninger på generalisering i kvalitativ forskning. Analytisk generalisering er blant annet brukt i Bjørndal & Andreassen (2020) og Nadim, 2015).

Videre har vi gått gjennom ulike dokumenter som er relevante for myndighetenes forebygging og håndtering av barne- og ungdomskriminalitet:

- lover, forskrifter, veiledere
- stortingsdokumenter (proposisjoner, meldinger)
- årsrapporter
- planer/strategier, veiledere og retningslinjer

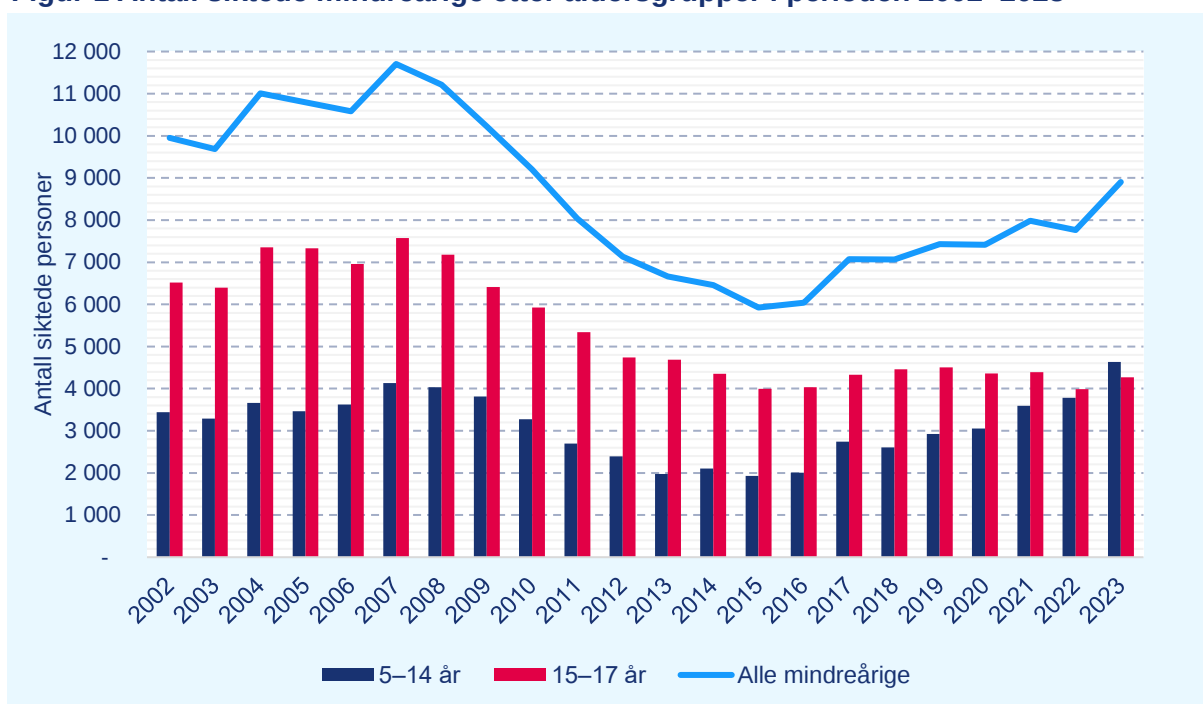
Vi har også gått gjennom relevante forskingsrapporter og offentlige utredninger for å få innsikt i eksisterende kunnskap på området.

## 5 Omfanget av barne- og ungdomskriminaliteten

### 5.1 Hvordan har barne- og ungdomskriminaliteten utviklet seg?

Det er en lav forekomst av barne- og ungdomskriminalitet i Norge, og de fleste barn og unge under 18 år er lovlydige.

**Figur 1 Antall siktede mindreårige etter aldersgrupper i perioden 2002–2023\***



\*På grunn av ulike tellermetoder kan tallene i statistikken på siktede under 15 år ikke sammenlignes direkte med tallene for de eldre aldersgruppene. Statistikken kan likevel si noe vesentlig om omfanget av og utviklingen i anmeldelsene av barn som bryter loven (SSB, 2024a, oppdatert 25. april 2025).

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2024c).

Som figur 1 viser er barne- og ungdomskriminaliteten i et historisk perspektiv, ikke på et uvanlig høyt nivå i dag. Den registrerte barne- og ungdomskriminaliteten hadde en fallende trend fra et høyt nivå på tidlig 2000-tallet og frem til 2015. Deretter har det vært en jevn økning. I 2023 ble nesten 9 000 barn og unge under 18 år siktet<sup>6</sup> for lovbrudd, som er det høyeste antallet siktede siden 2011. I 2024 var det en liten nedgang i den registrerte barne- og ungdomskriminaliteten (Politidirektoratet og riksadvokaten, 2025).

Omfanget av siktelse har over tid vært høyest i aldersgruppen 15–17 år, men dette har gradvis endret seg. Overordnet har antall siktede og antall siktelse mot personer i alder 15–17 år vært nokså stabil siden 2015 (Ekspertgruppen, 2025). Økningen i den registrerte barne- og ungdomskriminaliteten de senere årene skjer først og fremst blant barn som er under 15 år (se faktaboks 1). Økningen i denne aldersgruppen gjelder ikke bare for mindre alvorlige forhold, men også for alvorlig kriminalitet som grov vold og ran. Den største reduksjonen i barne- og ungdomskriminaliteten i 2024 skjer blant barn under 15 år (Politidirektoratet og riksadvokaten, 2025).

<sup>6</sup> Siktet er en mistenkt person som det er startet straffeforfølgning mot for domstolene, eller straffeforfølgning er forberedt ved at det er satt i gang pågrepelse, ransaking eller andre tvangsmidler, eller at det besluttet at dette skal settes i verk. For at en mistenkt skal bli siktet, må den mistenkte med skjellig grunn kunne mistenkes for et konkret lovbrudd.

Det kan ikke utelukkes at det har skjedd endringer i anmeldelsesrutiner og -terskler, for eksempel blant dagligvarekjeder (mindre tyveri) og transportselskaper (skadeverk) som har bidratt til økningen i anmeldelser (Politidirektoratet og riksadvokaten, 2024).

### Faktaboks 1 Usikkerhet i tallene for siktede i aldersgruppen 5–14 år

Når det er registrert en mistenkt person under 15 år, blir lovbrudd vanligvis henlagt fordi gjerningspersonen ikke er strafferettslig ansvarlig. Disse lovbruddene regnes likevel som oppklarte og personene telles med som siktede i statistikken over ferdig etterforskede lovbrudd.

Til forskjell fra personer som kan straffes, kommer nesten alle forhold med anmeldte under 15 år med i statistikken, uten ytterligere vurdering av bevis eller skyld. Ulikheten i tellemåten innebærer at antallet siktede i aldersgruppen 5–14 år er for høyt, og tallene for aldersgruppen kan ikke direkte sammenlignes med de eldre aldersgruppene. Statistikken kan likevel gi vesentlig informasjon om omfanget og utviklingen i anmeldelsene av barn under 15 år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2024a), oppdatert 25. april 2025.

Unge er overrepresentert når det kommer til å begå kriminalitet, og de er også mer utsatt for lovbrudd enn eldre aldersgrupper (Løvgren mfl., 2022). I likhet med andre land, har lovbruddene i Norge en tydelig alderskurve. Det er et toppunkt i antallet siktelser mot barn og unge som har fylt 18 år, deretter er det en reduksjon etter fylte 20 år. Reduksjonen i antallet siktelser mot barn og unge over en periode betyr at alderskurven ikke er like tydelig nå, som den var for 10–20 år siden (Meld. St. 28 (2022–2023)). Barn og unge blir i større grad enn de eldre tatt for lovbrudd de har begått sammen med andre (SSB, 2024a).

Den registrerte kriminaliteten gir ikke et fullstendig bilde av det reelle omfanget av kriminalitet. Den fanger blant annet ikke opp kriminalitet som ikke anmeldes. Det er derfor viktig å supplere den registrerte kriminaliteten med resultater fra selvrapporteringsundersøkelser. Tall fra Ungdata om ungdommers regelbrudd samsvarer til en viss grad med trenden for registrert kriminalitet, og mye tyder på at det er brudd på en «skikkelighetstrend» som har vedvart siden tusenårsskiftet (Prop. 139 L (2022–2023) og Bakken, 2022). Resultatene fra Ungdata 2024 tyder på at det har vært en viss økning i andelen ungdommer som rapporterer å ha vært utsatt for vold fra andre ungdommer de siste par årene (Bakken, 2024).

Kriminalstatistikk må brukes med varsomhet. Selv om volumet har økt, og særskilt dersom økningen vises prosentvis, er antallet saker likevel lavt. Økningen i den registrerte kriminaliteten kan bety at den reelle kriminaliteten øker, men kan også indikere at mørketallene går ned. Politidirektoratet viser i intervju til at en nedgang i mørketallene blant annet kan forklares med endrede rutiner for anmeldelse, lavere terskel i samfunnet for å anmelde vold og mindre tabu knyttet til å melde fra om overgrep.

Når barne- og ungdomskriminalitet diskuteres i den norske offentligheten, refereres det ofte til situasjonen i Sverige, der gjengkriminalitet dominerer utfordringsbildet. Der organiserte gjenger dominerte kriminalitetsbildet i Norge på 2000-tallet, rapporterer både forskere og praktikere om ungdommer med løsere tilknytning til kriminelle nettverk i dag (Jonas mfl., 2024). Informantene i vår undersøkelse beskriver de kriminelle miljøene blant barn og unge som mer mobile, dynamiske og skiftende (se punkt 6.1.1). Politidirektoratet uttaler i intervju at merkelappen «gjengkriminalitet» ofte brukes synonymt med barne- og ungdomskriminalitet, men bare noen få unge involveres i gjengkriminalitet. Bruken av begrepet «gjeng» kan ifølge direktoratet virke forsterkende og stigmatiserende.

Politiet (2025b) er imidlertid bekymret for at noen unge er i risikosonen for å bli rekruttert til kriminelle nettverk eller bli utnyttet av disse til å utføre kriminalitet, og arbeidet med å forhindre dette er sentralt i den nasjonale innsatsen mot organisert kriminalitet og kriminelle nettverk.

### Antall lovbrudd og gjengangere

Flertallet av barn og unge som begår lovbrudd, gjør det kun én gang i løpet av ett år. 71 prosent av unge mellom 15–17 år som var siktet i 2023, hadde én siktelse mot seg. Dette utgjorde i underkant av 40 prosent av alle siktelsene i denne aldersgruppen. 7 prosent av de siktede mellom 15–17 år hadde fire eller flere siktelser mot seg (SSB, 2024b og 2024c).

En liten gruppe barn og unge under 18 år begår gjentatt kriminalitet, og tall for de siste årene viser at denne gruppen også i stor grad er drivende for den anmeldte kriminaliteten. Det innebærer at en økning i kriminalitetsnivået skyldes økt kriminalitet begått av «gjengangere» (Prop. 139 L (2022–2023)). En ekspertgruppe har anslått at av de 9 000 barna som ble siktet i 2023, ble om lag 800 siktet for gjentatt eller alvorlig kriminalitet (Ekspertgruppen, 2025). Av disse ble 117 barn og unge siktet for minst 10 lovbrudd hver i 2023. Utviklingen i antallet barn og unge som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet er omtrent tilsvarende som utviklingen i barne- og ungdomskriminaliteten generelt. Store deler av økningen i ran i 2023 kan knyttes til personer som har begått 10 eller flere lovbrudd (Politidirektoratet og riksadvokaten, 2024).

## 5.2 Hvilke typer lovbrudd begår barn og unge?

Barn og voksne siktes for ulike lovbrudd. Sammenlignet med voksne blir få barn og unge siktet for rusmiddellovbrudd og trafikkovertridelser. Blant yngre gjerningspersoner utgjør tyveri, skadeverk og flere av de mindre grove lovbruddstypene vold og mishandling en større andel (SSB, 2024a).<sup>7</sup> Nedgangen i barne- og ungdomskriminaliteten fra 2000-tallet og frem til 2015 var særlig knyttet til den generelle reduksjonen i vinningskriminalitet. Politidirektoratet og riksadvokaten (2024) viser til at den samlede økningen i barne- og ungdomskriminalitet de siste årene i stor grad gjelder flere registrerte vinnings- og voldsforhold, og forhold klassifisert som *annen kriminalitet*<sup>8</sup>. Særlig er det mindre alvorlige forhold som bidrar til denne utviklingen. I 2023 ble det registrert en økning på 40 prosent i lovbruddstypene mindre tyveri, kroppskrenkelser og trusler begått av barn og unge.

Det er også en bekymringsfull økning i alvorlige lovbrudd som blant annet ran, ulovlig bevæpning med kniv/skytevåpen og kroppsskade/grov kroppskrenkelse blant barn og unge (Politiet, 2024). Også type lovbrudd for siktede barn under 15 år har en sammenfallende utvikling de siste årene, med økende siktelser for eiendomsstyveri (ofte mindre tyverier fra butikk og annet salgssted), vold og mishandling (SSB, 2024a). Økningen i voldskriminalitet blant 15- til 17-åringene har vært langt mer begrenset enn den blant de under 15 år. Omfanget av voldslovbrudd blant 15- til 17-åringene er også lavere enn ved det forrige toppunktet i 2007 og 2008. Det vises også til at mange av de yngste barna som siktes for voldslovbrudd, ikke fortsetter i en mer alvorlig kriminell løpebane (NIBR og NOVA, 2024).

I 2024 var mindre tyveri den lovbruddstypen med størst reduksjonen sammenlignet med året før. Ellers var anmeldelsesnivåene for de fleste typer lovbrudd på samme nivå i 2024 som i 2023 (Politiet og riksadvokaten 2025).

<sup>7</sup> SSBs offisielle kriminalstatistikk og politiets driftsstatistikk har noen ulikheter i klassifiseringen av lovbrudd. Dette medfører at enkelte kriminalitetsområder, som for eksempel voldslovbrudd (politiet) og vold og mishandling (SSB), ikke er direkte sammenlignbare. For eksempel omfatter SSBs gruppering av vold og mishandling både hensynsløs adferd og ran, mens politiet klassifiserer disse lovbruddstypene som henholdsvis annen kriminalitet og vinningslovbrudd.

<sup>8</sup> Annen kriminalitet omfatter blant annet hensynsløs adferd, ordensforstyrrelser og bæring av kniv på offentlig sted.

## 5.3 Hva kjennetegner barn og unge som begår lovbrudd?

Kriminalitet har en klar kjønnsdimensjon. Gutter blir i langt større grad enn jenter siktet for lovbrudd, og gutter dominerer i alle lovbruddskategorier, særlig når det gjelder seksuallovbrudd. Andelen jenter er høyere i de yngste aldersgruppene. Dette skyldes at en del unge siktes for eiendomstyveri, og at jenter står for en betydelig andel av disse lovbruddene (SSB, 2024d og Prop. 139 L (2022–2023)).

Mens et flertall av siktede for lovbrudd er gutter, oppgir jenter at de er noe mer utsatt for lovbrudd enn gutter (Meld. St. 28 (2022–2023)). Barn og unges lovbrudd rammer ofte andre barn og unge (Bakken, 2022). Jenter er i langt større grad utsatt for seksuallovbrudd, og gutter er i større grad utsatt for grov vold.

Ifølge Oslo Economics (2022) har unge som bryter loven oftere vært i kontakt med barnevernet i løpet av oppveksten, og deres foreldre har i gjennomsnitt lavere utdanningsnivå, lavere inntekt, mottar oftere trygdeytelser og har oftere vært straffet for kriminelle handlinger. De er også oftere enn andre født i utlandet av utenlandske foreldre. Hos gjengangere (barn og unge som siktes minst to ganger i alderen 15–24 år) og hos barn og unge som idømmes de strengeste straffereaksjonene (ungdomsstraff og ubetinget fengsel), er alle de overnevnte kjennetegnene ytterligere overrepresentert.

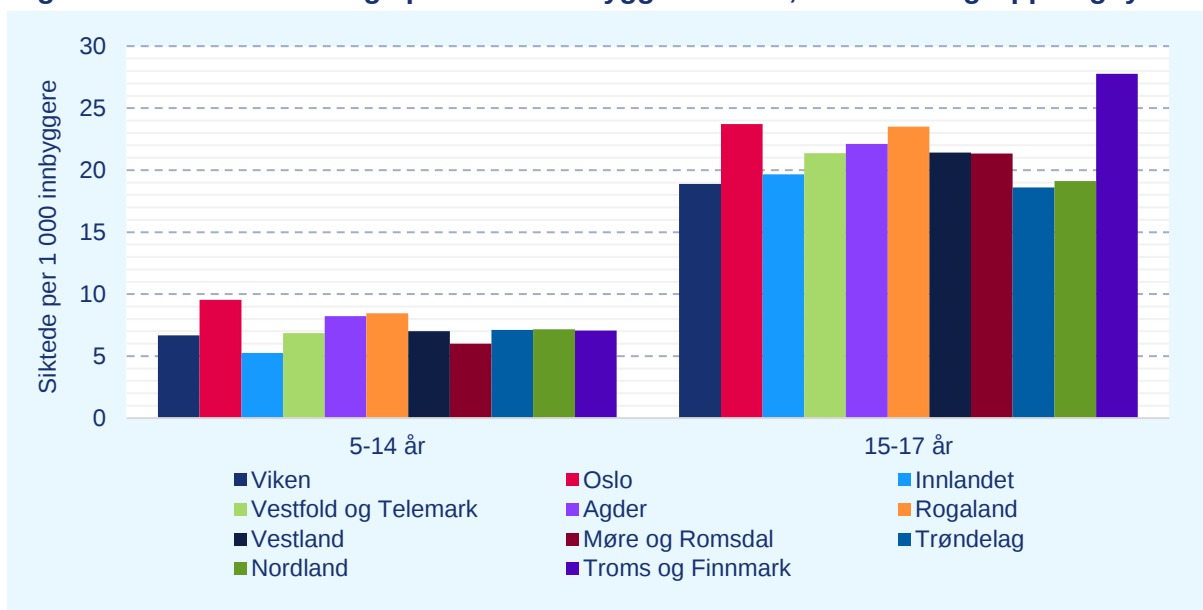
Barn og unge med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant siktede under 18 år (Ekspertgruppen, 2025). I 2023 var det ca. 15,5 siktede per 1 000 blant personer med innvandrerbakgrunn<sup>9</sup> i alderen 5–17 år, mens det tilsvarende tallet for personer uten innvandrerbakgrunn i samme aldersgruppe var ca. 9,3 siktede per 1 000. Det at barn med innvandrerbakgrunn er statistisk sett overrepresentert, kan blant annet ha sammenheng med forskjeller i levekår. Økningen i siktelser for barn og unge siden 2015 er ikke særskilt drevet frem av personer med innvandrerbakgrunn.

En rapport utarbeidet av Oslo politidistrikt og Oslo kommune i 2022, viser at mange av ungdommene som begår gjentatte kriminelle handlinger selv også er registrert som ofre for kriminalitet. Flere har psykiske problemer, sliter på skolen og deltar i liten grad i organiserte fritidsaktiviteter. Mange er kjent av hjelpeapparatet, men har ikke fått god nok hjelp (Meld. St. 28 (2022–2023)).

---

<sup>9</sup> Grunnet små størrelser på gruppene etter alder omfatter kategorien personer som enten er innvandrere selv eller som er barn av foreldre som var innvandrere. Det foreligger ikke tall fordelt etter landbakgrunn.

**Figur 2 Siktete mindreårige per 1 000 innbyggere i 2023, etter aldersgruppe og fylke\***



\*På grunn av ulik tellemåte kan i tallene i statistikken på siktete under 15 år ikke sammenlignes direkte med tallene for de eldre aldersgruppene. Statistikken kan likevel si noe vesentlig om omfanget av og utviklingen i anmeldelsene av barn som bryter loven (SSB, 2024a, oppdatert 25. april 2025).

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2025b).

Figur 2 viser at det er relativt små forskjeller mellom fylkene i antallet siktete barn og unge under 18 år per 1 000 innbyggere i 2023. Forskjellene mellom fylkene har blitt noe mindre de senere årene. Sammensetningen av kriminalitetstyper er imidlertid ulik i landet. I 2022 hadde Oslo og Troms politidistrikt en større andel *annen kriminalitet*, mens Øst og Møre og Romsdal hadde en større andel narkotikakriminalitet enn de andre distriktene, men dette gjelder nesten utelukkende mindre alvorlige narkotikaovertridelser (Politidirektoratet og riksadvokaten, 2023). Nesten halvparten av forholdene med mistenkte under 18 år i Finnmark gjaldt trafikk, mens tilsvarende for Oslo var syv prosent. Innlandet, Nordland, Troms og Finnmark politidistrikt hadde flest seksuallovbrudd, mens Oslo og Innlandet hadde flest voldsforhold.

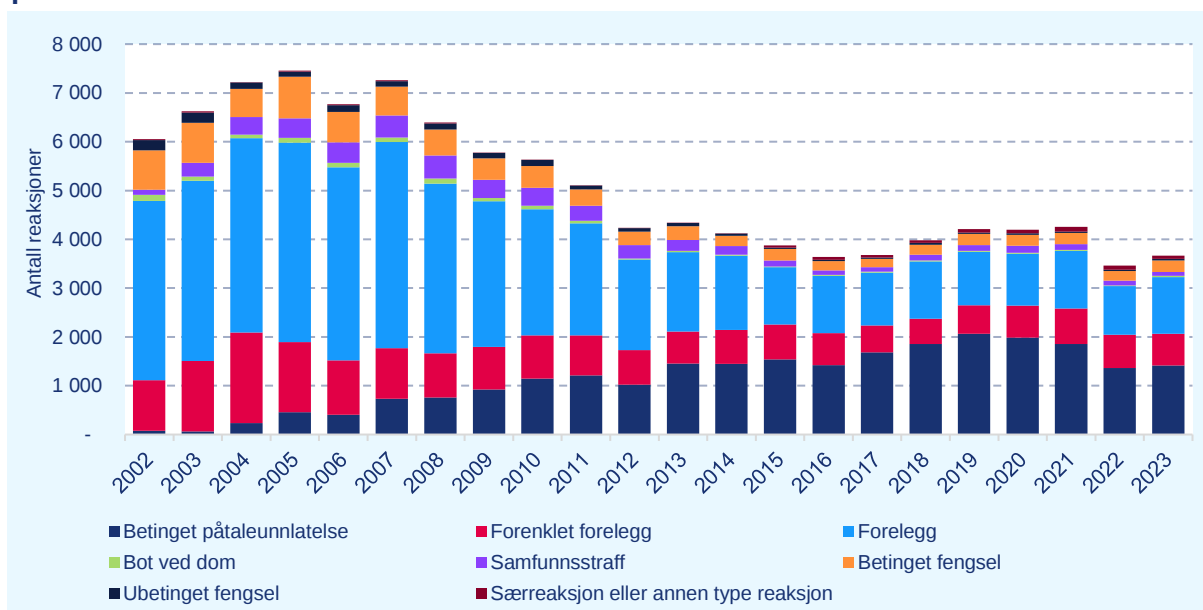
Økningen i antallet siktete barn og unge under 18 år siden 2015 gjelder ikke bare for Oslo (Ekspertgruppen, 2025). Ekspertgruppen finner en tilsvarende utvikling for antall siktete i resten av landet, og økningen skjer først og fremst blant barn under 15 år. Om lag 40 prosent av påtaleavgjorte forhold i 2024 ble registrert av politiet i kommunene Oslo, Bergen Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Tromsø, Bærum og Drammen. Dette er en svak nedgang sammenlignet med 2023.

## 5.4 Hvilke straffereaksjoner får barn og unge?

I likhet med utviklingen i antallet siktelser, har det de siste 20 årene vært en betydelig reduksjon i antallet barn og unge under 18 år som er ilagt eller idømt en straffereaksjon. Samtidig er det fra 2018 en liten økning i antallet straffereaksjoner for de unge. Som figur 3 viser, har det over tid vært store endringer i hvilke typer straffereaksjoner som illegges barn og unge under 18 år. Se faktaboks 7 i punkt 8.1.2 for forklaring av de mest brukte straffereaksjonene overfor barn og unge.

Figur 3 viser at de fleste barn og unge blir idømt mindre inngripende straffereaksjoner, mens figur 4 viser en mer detaljert utvikling i bruken av de mer inngripende straffereaksjonene. Relativt få barn og unge blir idømt disse.

**Figur 3 Antall straffereaksjoner for unge i alderen 15–17 år etter type reaksjon i perioden 2002–2023\*, \*\***



\*Ungdomsstraff inngår i kategorien «særreaksjoner eller annen type reaksjon».

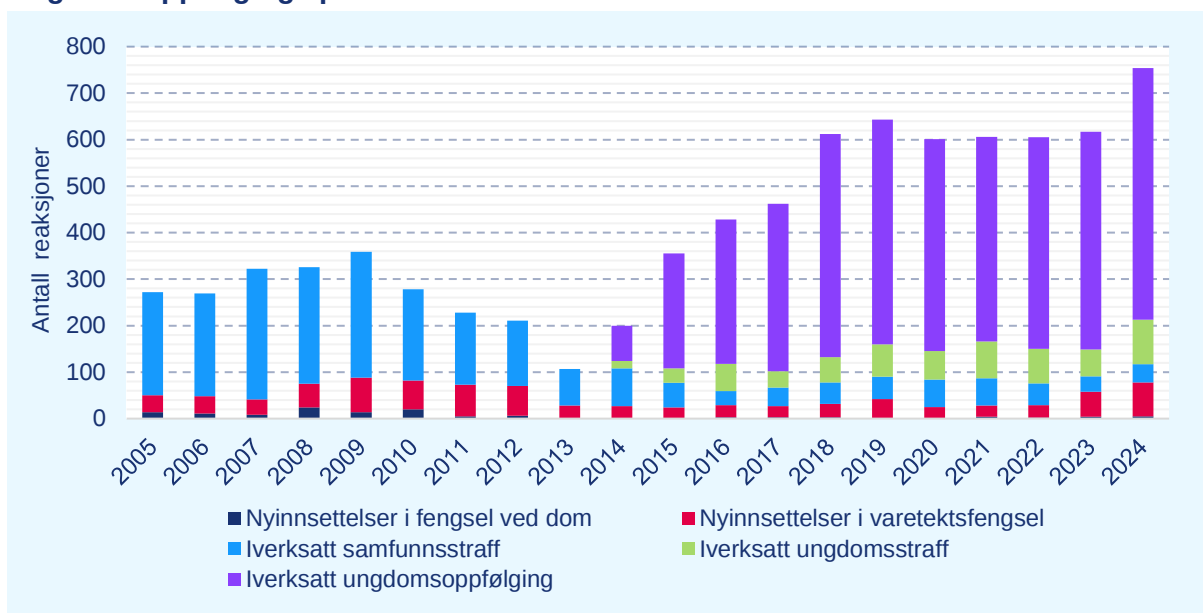
\*\*Ungdomsoppfølging idømt av domstolen inngår i kategoriene «betinget fengsel» og «betinget påtaleunntatelse», mens ungdomsoppfølging direkte overført fra påtalemyndigheten til konfliktrådet ikke inngår i figuren.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2024f).

Figur 3 viser at forelegg og påtaleunntatelse er de reaksjonene som oftest ilegges barn og unge. Bruken av forelegg er vesentlig redusert over tid, mens bruken av betinget påtaleunntatelse har økt betraktelig, blant annet som følge av innføring av ungdomsoppfølging. Disse reaksjonene ilegges av påtalemyndigheten og er mindre inngripende straffereaksjoner.

Domstolen idømmer de tyngste reaksjonene. På starten av 2000-tallet idømte domstolen i overkant av 20 prosent av straffereaksjonene for unge i alderen 15–17 år. I 2021 var tilsvarende andel 12 prosent. Det har spesielt vært en reduksjon i antallet idømte samfunnsstraffer og fengselsstraffer (betingede og ubetingede). Antallet særreaksjoner har økt de senere årene, som følge av innføring av ungdomsstraff.

**Figur 4 Bruken av straffereaksjonene fengsel, samfunnsstraff, ungdomsstraff og ungdomsoppfølging i perioden 2005–2024**



Kilde: Kriminalomsorgens årsstatistikk 2005–2024 og Konfliktrådet (2024).

Figur 4 viser utviklingen i bruken av de mer inngripende straffereaksjonene som unge under 18 år gjennomfører i konfliktrådene og i kriminalomsorgen. Samfunnsstraff ble innført som en straffereaksjon i kriminalomsorgen i 2002, og det har vært en gradvis nedgang i bruken av denne reaksjonen. Etter innføringen av ungdomsreaksjonene i konfliktrådet i 2014, har det årlig blitt iverksatt mellom 30 og 59 samfunnsstraffer.

Bruken av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging i konfliktrådet økte i tiden etter innføringen i 2014. Dette gjelder særlig ungdomsoppfølging. Siden 2019 har antallet ungdomsoppfølginger ligget stabilt på omkring 450 i året. I 2024 økte antallet ungdomsoppfølginger til 541, som er det høyeste antallet siden reaksjonen ble innført. Bruken av ungdomsstraff økte frem til 2021, da 79 ungdommer fikk denne straffereaksjonen. Deretter gikk bruken noe ned. I 2024 økte antallet ungdomsstraffer til 96, som er det høyeste antallet siden reaksjonen ble innført.

Både i gjennomgangen av saker og i samtaler med de tre konfliktrådene går det frem at sakene som går til konfliktråd er alvorlige og sammensatte. Ifølge konfliktrådets årsrapport for 2024 er de tre største sakskategoriene for ungdomsstraff vold, ran og narkotikalovbrudd, og utgjør samlet ca. 60 prosent av den totale saksporteføljen. I ungdomsoppfølging er de tre største saksforholdene vold, trafikk og vinningskriminalitet, og utgjør samlet ca. 50 prosent av den totale saksporteføljen. Konfliktrådet opplever at sakene de mottar blir mer alvorlige, med blant annet en stor økning i ranssaker og komplekse utfordringer hos ungdommene.

Terskelen for å plassere mindreårige i fengsel er høy, og skal bare brukes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 37 b. Mindreårige plasseres i hovedsak i en av kriminalomsorgens ungdomsenheter som er spesielt tilrettelagt for unge. Det har over tid vært en reduksjon i antallet mindreårige i fengsel, men antallet økte igjen fra 2023. Antallet nyinnsettelse i varetektsfengsel eller fengsel ved dom har over en periode ligget på i underkant av 30 nyinnsettelse i året. Antallet nyinnsettelse var 58 i 2023 og 78 i 2024. Flertallet av de innsatte i fengsel er i varetekt og noen få på dom. Ifølge Ungdomsenhet Øst er tendensen at ungdom i dag blir fengslet for mer alvorlige lovbrudd enn tidligere. De fleste som er i varetekt, har fylt 17 år. Innen de unge har fått en rettskraftig dom og skal gjennomføre straffen i fengsel, har mange fylt 18 år og soner i fengsel for voksne.

Justis- og beredskapsdepartementet peker på at endringer i bruk av straffereaksjoner til en viss grad skjer som følge av endringer i kriminalitetsbildet, men også i stor grad er uttrykk for en villet politikk. Straffeutmålingen for barn under 18 år som bryter loven har særlig vært preget av en økt bevissthet om de folkerettslige pliktene som følger av FNs barnekonvensjon, samt at straffeloven § 33 om begrenset bruk av fengselsstraff for unge som bryter loven har blitt vedtatt (Prop. 139 L (2022–2023)).

## 5.5 Fortsetter barn og unge å begå lovbrudd etter gjennomført straff?

Et av formålene med bruk av straffereaksjoner er å forhindre tilbakefall til nye lovbrudd. Norge har sammenlignet med andre land en lav tilbakefallsrate, men fortsatt er det en betydelig andel som begår ny kriminalitet (Prop. 139 L (2022–2023)).

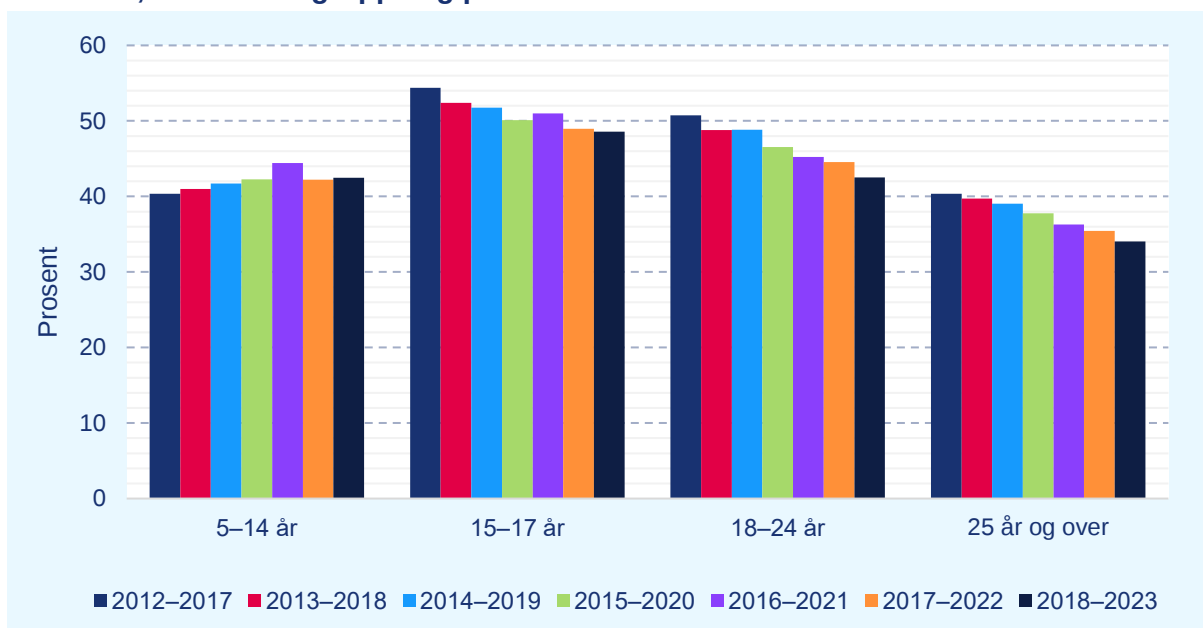
Sekretariatet for konfliktrådene, Politidirektoratet og Kripos rapporterer årlig om tilbakefall til nye lovbrudd blant ungdommene som har fullført ungdomsreaksjonene, og ser utviklingen over treårsperioder. Hovedbildet viser at flertallet av ungdommene ikke blir ilagt eller idømt nye straffereaksjoner for nye lovbrudd i ettertid. Tendensen over tid er at ca. 25 prosent har tilbakefall første året, for deretter å avta (Konfliktrådet, 2024). Blant ungdom som fullførte ungdomsreaksjonene i 2020 fikk omtrent halvparten ingen nye straffereaksjoner i treårsperioden som fulgte (Konfliktrådet, 2025). Av de som hadde begått nye lovbrudd, er det stor variasjon i antallet nye lovbrudd og type lovbrudd. Den største gruppen, 40 prosent, hadde tilbakefall til kun ett nytt lovbrudd. Intervjuede konfliktråd ser en positiv utvikling hos mange av ungdommene. Nye lovbrudd er ikke nødvendigvis tilbakefall til noe ungdommene har gjort før, men kan være annen og mindre alvorlig kriminalitet.

Tilbakefallsandelen for ungdom som har vært fengslet er høyere enn for dem som har gjennomført ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging. En studie av 382 ungdommer mellom 15 og 17 år som var fengslet mellom 2000 og 2019, viser at etter løslatelse ble disse fengslet på nytt både i større grad og etter kortere tid sammenlignet med andre aldersgrupper inkludert i studien (18–19 år, 20–24 år og 25–34 år). Ett år etter løslatelse var en tredel av ungdommene fengslet på nytt, og etter fem år var 65 prosent igjen fengslet. Forskningen viste også at kriminaliteten som førte til en ny fengslingsdom, var mer omfattende og alvorlig enn ved den første fengslingen (Bukten og Skjærvø, 2024).

Deltakelse i arbeidsliv og/eller i utdanning etter gjennomført straff er et annet mål på om straffen har hatt effekt (Prop. 139 L (2022–2023)). Flertallet av unge som har vært siktet for lovbrudd, er i arbeid 5 år etter siktelsen. 62 prosent av de som var siktet i 2016 da de var mellom 15 og 24 år, var i jobb i 2021. Dette er en lavere andel enn i den øvrige befolkningen i samme aldersgruppe, hvor 74 prosent var i arbeid. Blant de som har vært siktet er det også en lavere andel som er i ordinær utdanning. Tre ganger så mange av de som har vært siktet er mottakere av arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd.

## 5.6 Hva er tilbakefallsandelen til kriminalitet for siktede personer?

**Figur 5 Andel siktede personer med ny siktelse innen fem år fra forrige etterforskede lovbrudd, etter aldersgruppe og periode\***



\*På grunn av ulike tellemåter kan tallene i statistikken på siktede under 15 år ikke sammenlignes direkte med tallene for de eldre aldersgruppene. Statistikken kan likevel si noe vesentlig om omfanget av og utviklingen i anmeldelsene av barn som bryter loven (SSB, 2024a, oppdatert 25. april 2025).  
Kilde: Statistisk sentralbyrå (2024e).

Figur 5 viser tilbakefallsandelen for siktede personer i ulike aldersgrupper som får ny siktelse innen fem år fra det forrige etterforskede lovbruddet som endte med siktelse.<sup>10</sup> For unge under 15 år har andelen vært stigende de senere årene, for deretter å gå ned til 42 prosent i 2023. For unge over 15 år har det i løpet av de siste 7 årene derimot vært en reduksjon. Andelen med tilbakefall er imidlertid høyere for unge i alderen 15–17 år enn for andre aldersgrupper, og nesten halvparten som ble siktet i 2018, hadde fått en ny siktelse innen 2023 (SSB, 2024e).

<sup>10</sup> Det tas utgangspunkt i alle de siktede for lovbrudd i det året som ligger fem år forut for statistikkåret. En siktet fra dette året regnes å ha tilbakefall hvis to krav er oppfylt; at denne personen har begått minst ett nytt lovbrudd etter det lovbruddet som personen ble tatt for i utgangsåret, og at dette lovbruddet har medført at personen har blitt siktet i løpet av de etterfølgende fem årene.

## 6 Myndighetenes innsats for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet

Kapitlet belyser hvilke virkemidler og tiltak kommunale og statlige myndigheter har, og hvordan de tar disse i bruk, i arbeidet med å forebygge barne- og ungdomskriminalitet. Samarbeid mellom ulike sektorer og forvaltningsnivåer blir også belyst.

### 6.1 Kommunal innsats for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet

Kommunene har ansvaret for mange av de mest sentrale tjenestene i det forebyggende arbeidet. Kommunenes forutsetninger og evne til å drive godt kriminalitetsforebyggende arbeid overfor barn og unge har derfor stor betydning for utviklingen på feltet. Sentrale føringer for kommunenes arbeid er:

- Det generelle forebyggende ansvaret ligger til kommunen. Kommunens ansvar gjelder generelle forebyggende tiltak enten rettet mot alle barn (universell forebygging) eller rettet mot bestemte grupper med forhøyet risiko (selektiv forebygging).
- Barnevernsreformen, som trådte i kraft 1. januar 2022, skal blant annet bidra til å styrke kommunenes arbeid med forebygging og tidlig innsats overfor utsatte barn og familier (Prop. 133 L (2020–2021)). For å nå målene i reformen er kommunene avhengig av endringer i hele oppvekstsektoren. Med bakgrunn i dette, blir barnevernsreformen også omtalt som en oppvekstreform (Bufdir, u.å.).
- Kommunene skal vedta en plan for forebyggende arbeid, som skal beskrive hva som er målene for arbeidet, hvordan arbeidet skal organiseres og fordeles mellom etatene i kommunen, og hvordan etatene skal samarbeide, jf. barnevernsloven § 15-1.

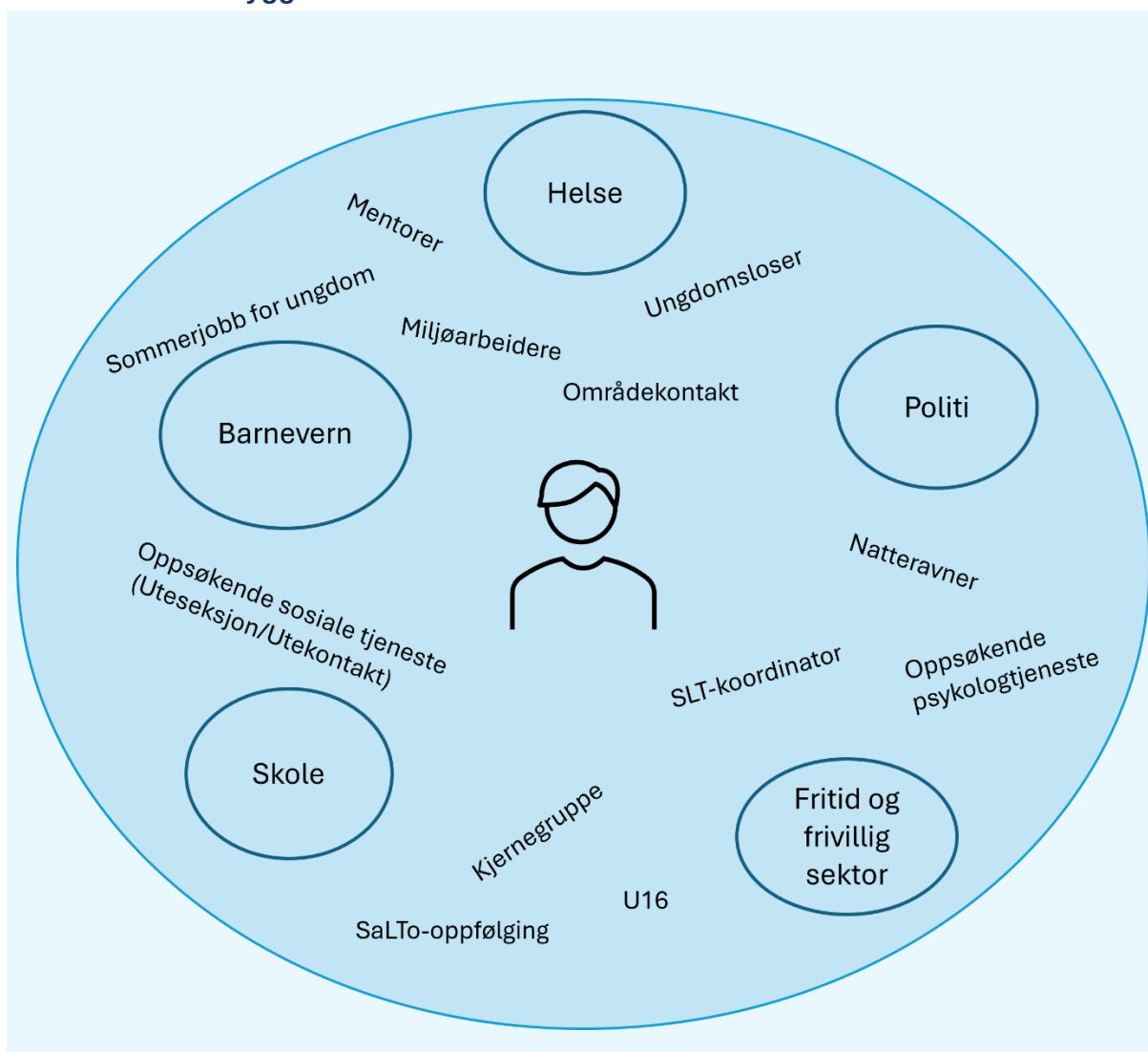
Kommunene bestemmer selv hvordan de vil innrette arbeidet med forebygging og tidlig innsats som de har ansvaret for. Lokale forhold, forutsetninger og prioriteringer vil spille inn. Tidlig innsats handler om at kommunens tjenester gir barn og deres familier riktig hjelp og tiltak så tidlig at varige problemer kan unngås. Dette er en forutsetning for at kommunene skal lykkes med det forebyggende arbeidet.

Kommunen kan velge å benytte barnevernstjenesten i det generelle forebyggende arbeidet, disse oppgavene kommer da i tillegg til de oppgavene som barnevernsloven legger til barnevernstjenesten.

Det er forskjeller i hvordan de tre case-kommunene Kristiansand, Tromsø og Bydel Stovner i Oslo har organisert det generelle forebyggende arbeidet sitt. Se vedlegg 2 for nærmere beskrivelser av demografiske kjennetegn og organisatoriske forhold ved case-kommunene.

Figur 6 viser eksempler på tjenesteområder og tiltak rettet mot barn og unge under 18 år i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Sirklene representerer relevante sektorer, disse vil være representert i alle kommuner. Tiltakenes innhold og organisatorisk forankring kan variere fra kommune til kommune. De er derfor plassert utenfor sektorsirklene og viser mangfoldet av ulike virkemidler og tiltak som case-kommunene tar i bruk.

**Figur 6 Eksempler på tjenesteområder og tiltak rettet mot barn og unge i det kriminalitetsforebyggende arbeidet**



Kilde: Riksrevisjonen.

### 6.1.1 Utfordringsbildet sett fra kommunenes ståsted

Case-kommunene Tromsø, Kristiansand og Bydel Stovner har enkelte sosiodemografiske og organisatoriske forskjeller som på noen områder skaper ulike utgangspunkt for det kriminalitetsforebyggende arbeidet (beskrevet i vedlegg 2). Når det gjelder situasjonen for barne- og ungdomskriminalitet, peker de kommunale informantene på trender og utfordringer som er mer like:

- De opplever stadig større utfordringer med psykisk helse, grovere vold og mer rusmiddelbruk. Informantene forteller om en bekymringsfull utvikling der alderen på barn og unge som enten har begått eller vurderes å stå i fare for å begå lovbrudd, har gått ned.

Barn helt ned i barneskolealder er i befatning med rus, og det rapporteres også om bruk av tyngre rusmidler (piller og kokain) og bruk av lystgass. I tillegg til at rus er en stor utfordring i seg selv, er det også ofte en faktor i annen type kriminalitet. Rusmiddelbruk, kombinert med utfordringer med psykisk helse, manglende skolemestring og høyt skolefravær er en del av utfordringsbildet. I en av case-kommunene opplyser de at når det gjelder denne problematikken, jobbet de tidligere primært med unge fra 15 til 18 år. Nå erfarer de at de fleste er mellom 11 og 14 år.

- De unges utfordringer med både rusmiddelbruk og kriminalitet har utviklet seg i lengre tid og blitt mer alvorlig før hjelpeapparatet blir koblet på.

- Det fremmes en del trusler på nett. Voldshandlinger blir gjerne filmet og lagt ut på sosiale medier.
- Det er en utbredt frykt blant unge for å bli oppfattet som en snitcher. Dette gjør det vanskelig for tjenesteapparatet å få oversikt over hva som foregår i miljøene. Det er ikke uvanlig at de som jobber med utadrettet og oppsøkende arbeid, må snakke med ungdommene i smug siden de unge er redde for at andre skal tro at de snitcher hvis de blir sett snakke med ansatte i tjenesteapparatet. Eldre som begår lovbrudd instruerer yngre barn om hva de kan si og ikke si i møte med tjenesteapparatet.
- Ungdomsmiljøene er mer uoversiktlige enn før. De kriminelle miljøene blant barn og unge beskrives som dynamiske, og preget av skiftende grupperinger og økt mobilitet. Det kan være grupperinger av unge som henger sammen og som kan være i konflikt med andre grupperinger, men samtidig beskriver flere informanter at disse ungdommene skifter på hvem de henger sammen med. Politiet og enkelte informanter på kommunalt nivå er bekymret for at unge kan være sårbare for rekruttering av eldre til kriminalitet og kriminelle nettverk.

Andre utfordringer som enkelte har pekt på, er at foreldre er mer fraværende i barnas liv og setter mindre grenser. Enkelte erfarer at respekten for voksne og autoriteter er svekket. Det er også blitt pekt på at dersom barn og unge med psykiske lidelser får diagnosen stilt sent i oppveksten, øker risikoen for utenforskap. Ungdommene som står i fare for å begå eller har begått lovbrudd, kjennetegnes av sterkt utenforskap.

### 6.1.2 Case-kommunenes forebyggende virkemidler og tiltak

Case-kommunene tar i bruk et bredt spekter av tiltak for å møte utsatte barn og unges behov, for eksempel mentorer, ungdomsloser og samtalegrupper. Barnevernstjenestene har sine faste ansvarsområder i tråd med barnevernsloven. Noen av case-kommunene har organisatorisk plassert deler av det kriminalitetsforebyggende arbeidet – med egne ansatte som jobber tett på ungdommene – i barnevernstjenestene. Selv om dette arbeidet kan være organisatorisk plassert i barnevernstjenestene, utgjør det ikke en del av barnevernstjenestenes lovpålagte ansvarsområder.

Innsatsen er organisert på ulike måter i case-kommunene, men alle de kommunale informantene legger vekt på betydningen av relasjons- og tillitsbygging.

#### Noen av barnevernstjenestenes tiltak

For å følge opp enkeltpersoner er barnevernstjenestene avhengig av at tjenesteapparatet som er tett på barn og unge, gir beskjed til dem dersom det er noen de er bekymret for. Når barnevernstjenesten fatter vedtak om frivillige hjelpetiltak, kan det omfatte en rekke tiltak avhengig av situasjonen og behovene til det enkelte barn og den enkelte familie. Det kan både tilbys lavterskeltiltak, som bruk av mentorer og foreldreveiledning, og mer spesialiserte tiltak, for eksempel Multisystemisk terapi (MST), Fact Ung, Arenafleksibelt behandlingsteam (ABT, gjelder i Oslo). MST blir av flere informanter trukket frem som et viktig tiltak. I Folkehelseinstituttets oppsummering og vurdering av virksomme tiltak, behandling og organisering blir MST trukket frem som ett av få eksempler på tiltak som er effektive i å redusere antisosial atferd, som lovbrudd (Folkehelseinstituttet, 2020). Se faktaboks 2 for mer informasjon.

## Faktaboks 2 Multisystemisk terapi (MST)

Behandlingstilbudet MST er et statlig-regionalt barnevernstiltak for familier med ungdom i alderen 12–18 år som har alvorlige norm-/regelbrytende atferd, som konflikter hjemme, utfordringer på skolen, uheldig innflytelse fra venner, rus eller kriminalitet.

Målene med behandlingen er å styrke ungdommens primære omsorgsgivere og å hjelpe ungdommen til å mestre problemer i familien, blant jevnaldrende, på skolen og i nærmiljøet.

MST blir igangsatt etter henvisning fra kommunalt barnevern, basert på en grundig kartlegging. MST-behandlingen starter med et intensivt kartleggingsarbeid i familien, hvor også nøkkelpersoner utenfor familien (for eksempel lærer og utvidet familie) inngår. Det legges stor vekt på å involvere ungdommen i denne prosessen.

Behandlingen gis hjemme og i nærmiljøet. Familien har tilgang til MST-teamet døgnet rundt. Arbeidet er intensivt med opptil flere hjemmebesøk i uka, samt møte med skole og støttepersoner. Behandlingen varer fra tre til fem måneder.

Kilde: Bufdir (u.å.) og Nasjonalt Utviklingssenter for barn og unge (2024).

Bufdir har i tildelingsbrevet for 2023 fått i oppdrag å utvide tilbudet av det spesialiserte hjelpetiltaket MST og/eller lignende tiltak i deler av landet der få eller ingen kommuner har tilgang til tiltaket.

Det ligger en styrking av blant annet MST i tildelingsbrevet til Bufdir for 2025. I tillegg vises det i intervju med Barne- og familiedepartementet til at det jobbes med å ta ut virksomme elementer og sette dem sammen for å kunne tilby spesialiserte hjelpetiltak i geografiske områder som det manual- og lisensstyrte MST ikke kan dekke.

Noen ganger er det behov for at barnet eller ungdommen må bo i fosterhjem eller på institusjon. Dette er nærmere omtalt i punkt 6.1.3 og 7.2.

### Ikke-lovpålagte innsatser som er organisatorisk plassert under barnevernstjenestene

En del av de kriminalitetsforebyggende tiltakene i case-kommunene, er tiltak eller innsatser som er organisatorisk plassert hos barnevernstjenestene, uten at de inngår i barnevernstjenestens ansvarsområder slik disse kommer frem i barnevernsloven. Disse tiltakene/innsatsene kan ha egne ansatte som jobber tett på ungdommene og hvor arbeidet er spesifikt innrettet for å treffe målgruppen. Ungdomslosene i Bydel Stovner er et eksempel på slike innsatser. De er organisatorisk plassert hos barnevernstjenesten, men er utplassert på ungdomsskolene. Losene jobber på lavterskelnivå, kommer tidlig i kontakt med ungdommene og kan også jobbe med å bygge relasjoner med foreldrene. De er spesielt viktige i saker der foreldre ikke samtykker til barnevernstiltak og ikke ønsker at barnevernstjenesten skal være koblet på.

Et annet tiltak i Bydel Stovner som skiller seg fra de andre case-kommunene, er SaLTo-oppfølgingen som er organisatorisk plassert hos barnevernstjenesten. SaLTo-oppfølgeren jobber tett på ungdommene og samarbeider bredt med øvrige tjenester i oppfølgingsarbeidet (se faktaboks 3).

## Faktaboks 3 SaLTo-oppfølging i Bydel Stovner

SaLTo-oppfølging er et tiltak under SaLTo-programmet i Oslo som gir mulighet for tett, individuell oppfølging av unge som har begått gjentatt kriminalitet. Tiltaket startet som et fireårig prosjekt (2018–2022) i de fire bydelene i Groruddalen. I Bydel Stovner er stillingen som SaLTo-oppfølger blitt varig.

Målet er at politiet og bydelen skal komme raskere i kontakt med ungdommene når de begår kriminalitet.

Når SaLTo-oppfølgeren i Bydel Stovner kobles på en sak, starter hen med å kartlegge hvordan ungdommen har det i hjemmet, på skolen og i utemiljøet.

Det avholdes om lag seks jevnlige møter med ungdommen. Det kan blant annet settes inn miljøarbeidere som er tilgjengelige for ungdommene på ettermiddags- og kveldstid. De kan også benytte ulike ressurser som ungdomspsykologer, og ungdommene kan gis prioritet ved tildeling av sommer- og fritidsjobber.

For å få SaLTo-oppfølging må ungdommene og de foresatte samtykke til at SaLTo-oppfølgeren kan samarbeide med politiet, barnevernet og skolen. SaLTo-oppfølging er *ikke* en straffereaksjon, men har likhetstrekk med oppfølgingen som gis av konfliktrådet under ungdomsoppfølging og ungdomsstraff.

Kilde: Intervju med SaLTo-koordinator og med barnevernstjenesten i Bydel Stovner.

Både kommunale aktører som jobber med forebygging, og representanter for forebyggende politi uttaler at det tar lang tid å opparbeide en god relasjon til de risikoutsatte ungdommene.

Barnevernstjenesten i Bydel Stovner erfarer at det er en fordel at det er *én* person som er ansvarlig for og koordinerer oppfølgingen av ungdommen, slik som SaLTo-oppfølgeren gjør.

I Kristiansand kommune er det ansatt en ungdomslos i halv stilling hos barnevernstjenesten og halv stilling i kommunalområdet for helse og mestring. Det at losen er ansatt i to sektorer, legger ifølge barnevernstjenesten til rette for at ungdommene loses til rett hjelpetjeneste, og at hjelpen som gis er helhetlig og tilrettelagt. Barnevernstjenesten i Kristiansand har også ansatt miljøterapeuter som jobber med ungdommenes motivasjon til endring.

## Oppsøkende sosialt arbeid

Oppsøkende sosialt arbeid er en forebyggende metode. De viktige elementene i arbeidet er å være til stede i ungdomsmiljøene over tid, etablere tillit i ungdommenes miljøer, arbeide fleksibelt og drive ressursfokustert oppfølging. De oppsøkende tjenestene når grupper som er vanskelige å nå for det ordinære tjenesteapparatet, og fungerer som bindeledd mellom disse (KORUS, u.å. og Oslo kommune, 2020).

Tjenestene i Bydel Stovner og i Tromsø som jobber oppsøkende og utadrettet, driver med både feltarbeid og oppfølgingsarbeid. Oppfølgingsarbeidet foregår i grupper og overfor enkeltpersoner. De ansatte jobber i turnus. På dagtid kan arbeidet bestå av å besøke skoler og utføre annet forebyggende arbeid i lokalsamfunnet. På kveldstid er de ute og etablerer kontakt med ungdommene, for eksempel i bysentrum, på kjøpesentre eller på fritidsklubber.

Informantene understreker at god relasjonsbygging krever tid og ressurser, og må prioriteres for at tjenestene skal komme i posisjon til å hjelpe ungdommene. Relasjonsbyggingen foregår gjerne over flere år.

Fleksibilitet og tilgjengelighet er kjernen i de oppsøkende tjenestenes arbeid. Det gjelder for eksempel hvor og når de oppsøkende tjenestene møter ungdommene for individuell oppfølging. Ansatte strekker seg langt for å finne løsninger som kan hjelpe ungdommene, og de har gjerne oppfølgingssamtaler når de går turer, kjører bil og lignende. Ulike typer grupper og aktiviteter tilbys ved behov, som

Sisterhood-grupper i Bydel Stovner og et lavterskel klatretilbud i Tromsø. Tiltakene beskrives som viktige arenaer for tjenestenes kontaktetablering med ungdommer.

De oppsøkende tjenestene forsøker å løse de unge videre og fungerer som viktige brobyggere til kommunens øvrige tjenester. Uteteamet i Bydel Stovner, som organisatorisk er plassert under barnevernstjenesten, beskriver at i tillegg til at de får saker henvist fra barnevernstjenesten, får de også henvisninger fra skoler, politiet, foreldre og andre. Det som kjennetegner Uteteamets oppfølgingsarbeid, er at de jobber med komplekse og tunge saker. Flere av sakene krever tverrfaglig samarbeid, hvor teamet ofte blir koordinatorene. De opplever at ungdom i bydelen etter hvert kjenner tjenesten godt, og at de gjerne kommer tilbake og ber om hjelp etter flere år – når de føler seg klare for det.

Uteteamet i Bydel Stovner har faste stillinger, noe de mener skaper en stabilitet og forutsigbarhet som en del andre bydeler/kommuner ikke har. Utekontakten i Tromsø kommune er ikke en fast tjeneste og opplever derfor at de må bruke tid på å legitimere driften sin overfor kommuneledelsen.

Bydel Stovners tilbud om lavterskel psykologtjenester er et annet eksempel på et tiltak som strategisk befinner seg der ungdommene oppholder seg. To psykologer jobber oppsøkende ute på ungdomsklubbene for å bygge relasjoner til ungdommene og tilby dem timeavtaler. Ifølge barnevernstjenesten har psykologene lyktes med å få innpass hos ungdommene, og det har «nesten blitt kult å gå til psykolog».

### **Andre måter å organisere forebyggende arbeid på**

Kristiansand kommune har ikke en egen tjeneste med oppsøkende arbeid, men har en Forebyggende avdeling<sup>11</sup> der ulike tiltak og innsatser er organisatorisk plassert (se faktaboks 4).

---

<sup>11</sup> I etterkant av Riksrevisjonens intervju med avdelingen våren 2024, har avdelingen endret navn til «Avdeling for oppvekstmiljø og forebyggende tjenester».

## Faktaboks 4 Forebyggende avdeling i Kristiansand kommune

### Forebyggende avdeling

Avdelingen jobber for at barn og unge skal få riktig hjelp til riktig tid av et system og hjelpeapparat som samarbeider godt på tvers av etater.

Målgrupper er barn og unge med psykososiale utfordringer, sårbarhet knyttet til rus og kriminalitet, samt samarbeid med deres foresatte. Ungdom som får alternative straffereaksjoner er også i målgruppen. I tillegg tilbys oppfølging av førstegangsførelse, i form av prosjektet Sammen på vei, som retter seg mot kvinner med sammensatte utfordringer som skal bli mor for første gang.

### Eksempler på tiltak (ikke uttømmende)

- *Områdekontakter* for ulike geografiske områder som har et utøvende ansvar for å forebygge rus, kriminalitet og psykososiale utfordringer hos barn og unge. De er viktige kontaktpunkter for politiet – som opererer med den samme geografiske inndelingen i sitt forebyggende arbeid. Områdekontaktene skal blant annet
  - få oversikt over trender og utfordringer i sitt geografiske område
  - samarbeide med politiet, skolene, fritidsklubber og andre, på individ-, gruppe- og systemnivå
  - arrangere områdemøter to ganger i året
  - delta i kjernegrupper (se kulepunkt under)
- *Kjernegrupper*. Dette er et frivillig, tverretattlig samarbeidsforum for ungdom i alderen 13 til 18 år og deres foresatte. Tiltaket er ment å
  - tas i bruk når det er bekymring for rus, kriminalitet eller annen negativ utvikling, og i forbindelse med oppfølging av alternative straffereaksjoner, som påtaleunntakelse med vilkår.
  - legge vekt på dialog og aktiv involvering av den det gjelder, samt helhetlig tenkning (skole, hjem, fritid).
  - hjelpe ungdommen til å nå målene sine på en støttende og positiv måte, med utgangspunkt i ungdommens egne ressurser.
- *Miljøterapeuter* styrker laget rundt barn og unge med psykososiale utfordringer. De har også samtaler med enkeltungdom, for eksempel om bevisstgjøring i forbindelse med rus. Miljøterapeutene driver rusundervisning på ungdomsskoler og arrangerer foreldremøter. De jobber også oppsøkende og relasjonelt på kveldstid der ungdom oppholder seg, gjennom prosjektet Gatepuls.
- *Ungdomslos* motiverer og hjelper unge til å komme i kontakt med hjelpetjenester og til meningsfull aktivitet. Losen er til stede på de arenaene der unge er.
- *Familieråd og foreldreråd* er lavterskeltiltak i forebyggende avdeling. Barnevernet kobles på ved behov.

Kilde: Intervju med Forebyggende avdeling, Kristiansand kommune 13. mars 2024 og Kristiansand kommune (2025a).

Områdekontaktordningen i Forebyggende avdeling er kontakt for hvert av de fem geografiske områdene i Kristiansand som er tilknyttet Familiens hus, i tillegg til en kontakt for «16 + og Kvadraturen». Politiet opererer med den samme geografiske inndelingen i sitt forebyggende arbeid.

Utevirkingsheten i Kristiansand er et feltteam som mobiliseres ved behov. I tillegg samarbeider Forebyggende avdeling med ungdomstjenesten i kommunalområdet Helse og mestring om Gatepuls – et prosjekt som driver oppsøkende og relasjonelt arbeid der ungdom ferdes (Kristiansand kommune, 2025b). Ansatte i Gatepuls er ute tre ettermiddager i uka. Prosjektet har ikke langsiktig finansiering, men Forebyggende avdeling anser arbeidet til Gatepuls som svært viktig.

Miljøterapeutene har rusundervisning i niende trinn i skolen. Avdelingen opplyser at arbeidet er flyttet ned fra tiende trinn fordi utfordringene med rus oppstår tidligere enn før. Det kan bli behov for å flytte dette ytterligere ned, til åttende trinn.

I Kristiansand tilbys også kjernegrupper på ungdomsskoler og videregående skoler. Metodikken for kjernegruppe tar utgangspunkt i ungdommens egne ressurser og at kraften til endring ligger hos ungdommen selv. I tillegg til politiet, deltar vanligvis blant annet forebyggende avdeling i kommunen, representanter fra skolen, helsesykepleier, barnevernstjenesten, representanter fra fritidsaktiviteter, ungdom og foresatte (Kristiansand kommune, 2021a).

Alle case-kommunene trekker frem at det er særlig viktig å gjøre en innsats for å fremskaffe sommerjobber for ungdom. At ungdommer får jobberfaring og mulighet til å tjene egne penger anses å være et godt forebyggende grep. Kommunene tilrettelegger og bistår for at ungdommer skal få seg sommerjobb.<sup>12</sup>

## **Samordning av Lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT) og Sammen Lager vi et Trygt Oslo (SaLTo)**

Måten SLT- og SaLTo-modellen blir iverksatt på varierer mellom case-kommunene, se vedlegg 2. Arbeidet til koordinatorene i Kristiansand og Bydel Stovner foregår i stor grad på systemnivå hvor koordinering (samt rapportering og kunnskaps- og analysearbeid) utgjør hoveddelen av arbeidet.

Tromsø skiller seg ut ved å ha gjort SLT-arbeidet mer operativt enn de andre case-kommunene. Det innebærer at hovedfokus til SLT-koordinatoren de siste årene har vært ett spesifikt tiltak: *U16* – som er et tverretatlig fora hvor det jobbes mot tre arenaer: skole, hjem og fritid (se faktaboks 5).

Satsingen beskrives av SLT-koordinatoren som det viktigste operative verktøyet for å arbeide med kriminalitetsforebygging i Tromsø kommune. Barnevernstjenesten bruker forebyggende tiltak i U16 og beskriver satsingen som vellykket.

### **Faktaboks 5 U16 i Tromsø kommune**

U16 er et tverrfaglig samarbeid for å forebygge og redusere utenforskap, rus og kriminalitet hos barn og unge fra 10 til 16 år.

Forumet består av representanter fra Tromsø kommune, politiet og Bufetat. Aktørene møtes ukentlig. U16 arbeider med både å følge opp enkeltungdom, å kartlegge lokale utfordringer og å utvikle hensiktsmessige tiltak. I løpet av de siste tre årene er det utviklet en mentorordning som særlig følger opp enkeltungdommer.

U16 jobber for at barn og unge skal oppleve positiv anerkjennelse, mestring og tilhørighet både hjemme, på skolen og i fritiden. Dette gjøres ved å

- bygge trygge relasjoner til barn og unge.
- erstatte negativ aktivitet med positive aktiviteter.
- iverksette reell tverrfaglig og helhetlig samarbeid mellom skole, hjem og fritid.
- ha god kjennskap til ungdomsmiljøene i kommunen.

Eksempler på tiltak er mentorordning, tema-møter, rådgivning til foresatte, praksisplasser m.m.

Kilde: Tromsø kommune (u.å.) og intervju med SLT-koordinator i Tromsø kommune 30. januar 2024.

### **6.1.3 Utfordringer i kommunenes kriminalitetsforebyggende arbeid**

Case-kommunene peker på utfordringer i det kriminalitetsforebyggende arbeidet som blant annet handler om tverretatlig samarbeid og organisatoriske og ressursmessige rammer. Utfordringene utdypes nedenfor.

<sup>12</sup> Se for eksempel <https://www.oslo.kommune.no/jobb-i-oslo-kommune/jobb-til-unge/bydel-stovner/>, hentet 8. januar 2025.

## Behov for kontinuitet og fleksibilitet i det kriminalitetsforebyggende arbeidet

Selv om kommunene har en rekke tiltak på ulike nivåer, opplever case-kommunene også at tiltakene ikke alltid strekker til. Flere reiser blant annet spørsmål ved om tiltakene er tilstrekkelig tilpasset utfordringene og behovene til ungdommene. Det kommunale tjenesteapparatet trenger mye fleksibilitet, tillit og tid for å kunne følge opp utsatte barn og unge. Fleksibilitet handler i denne sammenhengen om tjenesteapparatet sin evne og mulighet til å kunne tilpasse tjenestene og virkemidlene på en slik måte at de er tilgjengelige når ungdommene trenger dem. For enkelte tjenester er dette krevende da de er mer rigide. Selv om tjenestene i seg selv er viktige, kan den manglende fleksibiliteten i dem være en utfordring. En ansatt som jobber med kriminalitetsforebygging i en av case-kommunene, erfarer at unge tar kontakt når de har havnet i vanskelige situasjoner, for eksempel knyttet til narkotika- eller gjeldsproblematikk. Hvis ikke den ansatte er klar til å hjelpe ungdommen raskt – helst innen tre til fire dager – erfarer hen at da «går de tilbake til de eldre gutta på gata og da er de i fella.»

En annen kommunal aktør som jobber med forebygging, erfarer at det ofte oppstår utfordringer når ungdommene henvises til mer satte og faste systemer, for eksempel førstelinjen i barnevernstjenesten og Nav, med lang saksbehandlingstid og mer omfattende prosesser. Tjenester med mindre formelle prosesser og mer fleksibilitet – som kjennetegner lavterskeltilbudene – bidrar ifølge informanten ofte til at ungdommene får riktig hjelp raskt.

Videre peker andre på at det er viktig å ha ansatte som er tilgjengelige for ungdommen og familiene over tid, som kan jobbe systematisk og ha forpliktende dialog med foreldrene. Dette er nødvendig for å få den rette relasjonen. Hyppige skifter av saksbehandlere og stor gjennomtrekk blant personalet, særlig i barnevernstjenestene, er uheldig for dem som er i en sårbar situasjon. Det tar tid å bygge tillit og flere informanter understreker at kontinuitet og stabilitet er viktig.

At stor gjennomtrekk i barnevernstjenestene er en utfordring, kommer også frem i andre undersøkelser Riksrevisjonen har gjennomført (Riksrevisjonen, 2022b og 2025). De senere årene har gjennomtrekken i kommunalt barnevern ligget på rett under 19 prosent (Bufdir, u.å.).

Det ser ut til å være viktig at organisatoriske betingelser legger til rette for stabilitet blant ansatte og også muliggjør fleksibilitet i tjenestene. At disse forholdene er viktige, får også støtte i forskning, blant annet i en evaluering av kriminalitetsforebyggende tiltak i Oslo (Lid mfl., 2022). Her trekker forskerne særlig frem organisatoriske rammebetingelser, det å skape tillitsfulle relasjoner og egnede tiltak for målgruppen, som viktig for at det kriminalitetsforebyggende arbeidet skal gi resultater. Noen av forholdene som kan ha stor betydning for om man lykkes, er hvilken yrkesprofesjon aktørene som jobber med forebygging har (lærer, sosialarbeider, politibetjent), hvordan arbeidet er lokalt forankret og hvilke personlige egenskaper aktørene har. Forskerne finner at når tiltak er dynamiske og kan tilpasse seg endringer i omgivelsene, kan disse tiltakene bidra til kriminalitetsforebygging (Lid mfl., 2022).

## Tverretatlige samarbeid

Tverretatlige samarbeid foregår i mange ulike former. Noe er formalisert i faste fora eller grupper, for eksempel U16 i Tromsø kommune og kjernegrupper i Kristiansand kommune. Noe foregår fortløpende i det daglige arbeidet uten å være direkte avtalefestet og formalisert, som når de oppsøkende tjenestene eller ungdomsløstene kobler på kommunale tjenester etter behov i sitt oppfølgingsarbeid.

Selv om det foregår mye godt tverretatlig samarbeid, rapporteres det også om utfordringer. Særlig SLT-koordinatorene, som jobber med koordinering og samordning av den kriminalitetsforebyggende innsatsen, uttaler at det kan være vanskelig å få ulike sektorer og ledere til å forstå rollen sin i arbeidet med å forebygge barne- og ungdomskriminalitet. I en evaluering av SaLTo-samarbeidet i Oslo, blir det

avdekket at for mange samarbeidspartnere er SaLTo ensbetydende med *SaLTo-koordinator*, og ikke med samarbeidspartens egen deltakelse i samarbeidsmodellen (Nøkleberg mfl., 2022).

Enkelte erfarer at det kan være utfordrende å forstå hva kommuneledelsen ønsker, og å deretter prøve å kommunisere dette ut til mellomledere. Det kan tidvis være utfordrende å få gjennomslag for prioriteringer i det kriminalitetsforebyggende arbeidet fordi den enkelte tjenesteleder er først og fremst ansvarlig for leveransen på sitt fagområde. For å legge til rette for godt forebyggende arbeid er koordinatorene avhengige av at tjenestelederne i kommunene ser kriminalitetsutfordringene på samme måte som koordinatorene.

Sektorinndeling og silotenkning er veldokumenterte utfordringer og går på bekostning av tjenestenes evne til å se helhetlig på de komplekse utfordringene de skal møte. Derfor utgjør de barrierer for samarbeid på tvers (se blant annet Hansen mfl., 2020, Kjelsaas mfl., 2023 og Riksrevisjonen, 2022c).

For å styrke velferdstjenestenes samarbeid om oppfølgingen av utsatte barn og unge, og deres familier, ble det med virkning fra 1. august 2022 vedtatt bestemmelser om samarbeid, samordning, barnekoordinator og individuell plan, jf. Prop. 100 L (2020–2021) og Innst 581 L (2020–2021). Bestemmelsene tydeliggjør plikten velferdstjenestene har til å samordne seg. Ifølge informantene, har bestemmelsene foreløpig ikke ført til endringer i måten de samarbeider på. Barne- og familiedepartementet viser til at endringene trådte i kraft så sent som sommeren 2022. Ifølge departementet er det ikke uvanlig at det tar noe tid før man ser effekt av lovendringstiltak. Det handler ifølge departementet om at lovendringene må bli kjent, bli implementert, få tid til å virke og være effektive lenge nok til at det gir utslag i for eksempel statistikk eller andre målbare parametere. Det er derfor ikke overraskende for departementet at man ikke ser endringer ennå. Departementet bidrar ellers, gjennom det vanlige batteriet av innsatser som de har tilgjengelig, til at endringene skal gi effekt på sikt. Blant annet har direktoratene laget en veileder på området og det er igangsatt en evaluering. Ellers minner departementet om at *Nasjonal veileder om samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier* og *Nasjonalt forløp for barnevern* gir kommunene eksempler på måter de kan jobbe sammen på.

Bufdir er opptatt av hvilke utfordringer familiene til barn som står i fare for eller begår lovbrudd har, og veileder kommunene om dette. I dette arbeidet er det blant annet viktig å etablere et lag rundt familien og å jobbe med de ulike utfordringene, som trangboddhet, lavinntekt, kulturelle utfordringer og å sikre god veiledning til foreldre. Direktoratet uttaler at det sentrale virkemidlet er nettopp samarbeid.

Flere aktører på kommunalt nivå etterlyser at politiet er mer til stede og involvert i det forebyggende arbeidet. Politiets forebyggende arbeid er nærmere omtalt i punkt 6.2.

Barne- og familiedepartementet minner om at det er en del kjennetegn ved barna som begår kriminalitet, for eksempel en opphopning av levekårsutfordringer. Tiltakene må ses i sammenheng med dette. For å møte utfordringsbildet og se endringer, må tiltak også rette seg mot levekårsutfordringer som trangboddhet og foreldres tilknytning til arbeidslivet med mer. Det er nødvendig med tiltak langt ut over det barnevernet kan gi. Her må andre sektorer, som Nav, skole- og helsetjenestene, bidra. Departementet mener det er ressurser tilgjengelig, men ting må gjøres i riktig rekkefølge. Kunsten er å få til sammenhengen og samtidigheten i tiltak, og dette må løses på kommunalt nivå ut fra kommunenes forutsetninger. Kommuner som får til dette, får ofte gode resultater.

### Utfordringer spesifikt knyttet til rusproblematikk

Når informantene i case-kommunene beskriver bekymringer med barn og unges rusmiddelbruk, nevner de også at de opplever at politiet har endret praksisen sin de siste årene i saker som omhandler rus.

Praksisendringene kom som følge av Riksadvokatens brev av 9. april 2021 som presiserte gjeldene rett for politiets adgang til å ransake i mindre alvorlige narkotikasaker. Bakgrunnen for brevet var at riksadvokaten, i kjølvannet av diskusjoner knyttet til Solberg II-regjeringens forslag til rusreformen, registrerte et behov for å klargjøre gjeldende rett når det gjelder tvangsmiddelbruk i enkelte narkotikasaker (Riksadvokaten, 2021b).

Politiet fulgte opp brevet fra Riksadvokaten med egne retningslinjer i juli 2021. Formålet med retningslinjene var å gi en veiledning i forståelse og håndtering av straffeprosessuelle regler for ransaking i narkotikasaker, med særlig hovedvekt på de mindre alvorlige sakene, som bruk og besittelse eller oppbevaring av mindre mengder narkotika.

De kommunale hjelpetjenestene som er intervjuet, erfarer at Riksadvokatens brev med presiseringer i 2021 har ført til at politiet håndterer saker om rus annerledes, og at endringene har ført til utfordringer i det forebyggende arbeidet. En av barnevernstjenestene har for eksempel mottatt færre bekymringsmeldinger om ungdom og rusmiddelbruk etter at endringene trådte i kraft. En annen barnevernstjeneste erfarer at utfordringene hos de unge har utviklet seg lenger før barnevernstjenesten blir koblet på. Flere kommunale aktører opplever at både kommunen og politiet har mistet oversikten over ungdomsnettverkene som driver med rusmiddelbruk. Enkelte peker også på at politiet er usikre i møte med disse problemene. Aktører som jobber med forebyggende arbeid, erfarer at utviklingen hindrer kommunene i å gripe inn tidlig overfor unge som er på vei mot å utvikle rusproblemer. En av informantene uttaler at det er behov for at politiet og kommunene finner nye måter å samarbeide på for å fange opp disse barna.

Bekymringer for barn og unges rusmiddelbruk etter praksisendringene er også omtalt i andre utredninger. I NOU 2024: 12 *Håndheving av mindre narkotikaovertrедelser* kommer det bekymringer fra en rekke aktører frem. Det knyttes usikkerhet til om barn og unges bruk av rusmidler følges opp. Aktørene erfarer at politiet har trukket seg ut av det rusforebyggende arbeidet overfor barn og unge. Også aktører fra politiet selv uttrykker bekymring for situasjonen.

Politidirektoratet er kjent med at flere opplever at de har mistet en inngang til disse barna, slik som undersøkelsen vår viser. Ifølge intervju med Politidirektoratet har politiet også tatt opp dette i ulike sammenhenger, blant annet gjennom innspill til arbeidet med regjeringens forebyggings- og behandlingsreform på rusfeltet. Videre viser Politidirektoratet til stortingsmeldingen om forebyggings- og behandlingsreformen for rusfeltet Del1 (Meld. St. 5 (2024–2025)), der politiets roller og oppgaver er beskrevet. Her blir skillet mellom straffesakssporet og forebyggingssporet – og hvilken betydning dette har for hvilke virkemidler politiet har til rådighet – omtalt.

Riksadvokaten uttaler i intervju at politiet og andre aktører har virkemidler i det forebyggende sporet som kan tas i bruk for å fange opp denne gruppen av barn og unge. De minner om at politiet også har mulighet til å henvise ungdom under 18 år til rådgivende enhet for russaker i kommunene som vilkår i en straffereaksjon.

Stortingsmeldingen nevnt over ble lagt frem høsten 2024 som del 1 av regjeringens forebyggings- og behandlingsreform for rusfeltet. Prop. 112 L (2024–2025) *Endringer i straffeloven og legemiddelloven mv. (befatning med mindre mengder narkotika til egen bruk)* utgjør Del 2 og ble lagt frem 10. april 2025. Proposisjonen tar for seg de strafferettslige og straffeprosessuelle sidene ved reformen.

## **Oppfølging av barn med helse- og rusutfordringer**

Utfordringer knyttet til kriminalitet henger ofte sammen med bruk av rusmidler og psykisk helse. Politidistriktene som er intervjuet, peker på at barn og unges rusmiddelbruk blant annet fører til mer vold, rekruttering av unge løpegutter og rusatferd med seksuell utnyttning av jenter. I mange saker er både rus og psykisk helse en utfordring, og de kommunale hjelpetjenestene reiser spørsmål om hva

som er barnevernets ansvar, og hva som er spesialisthelsetjenestens ansvar, når det gjelder oppfølging av disse barna. Barnevernstjenestene erfarer at det er vanskelig å få plass på pilotinstitusjonene i Bodø og Lunde i Agder. Pilotinstitusjonene ble opprettet for å bedre kunne gi god helsehjelp på barnevernsinstitusjoner, som innebærer at barn og unge på disse institusjonene får hjelp fra både psykisk helsevern og barnevernet samtidig (Bufdir, 2024c).<sup>13</sup>

Bufdir opplyser at direktoratet i mange år har jobbet med å legge til rette for et bedre samarbeid mellom barnevernet og helsesektoren for å bidra til at barn som har utfordringer med rus og psykisk helse, får nødvendig hjelp. For å sikre at barna i barnevernet får helsetjenester, har det blitt jobbet for å få til et samarbeid og å trekke opp hvem som har ansvar for hva. Dette arbeidet har blant annet resultert i et rundskriv utarbeidet i samarbeid mellom Helsedirektoratet og Bufdir. Veiledere på området er revidert våren 2025.

Det kanskje viktigste tiltaket er forløpet *Barnevern–Helse*. Sammen med Helsedirektoratet har Bufdir laget et nasjonalt forløp som beskriver hva man skal gjøre i et tidsløp (en veileder). Det er jobbet aktivt med implementering av dette.

Innsatsen for å tilrettelegge for bedre samarbeid mellom barnevernet og helsesektoren for å bidra til at barn med utfordringer innen rus og psykisk helse får nødvendig hjelp, er ifølge departementet tema i kvalitetsreformen i barnevernet som kommer våren 2025. Dette er også overordnet beskrevet i strategien *Vårt felles ansvar – ny retning for institusjonsbarnevernet*, som ble lagt frem av barne- og familieministeren, helse- og omsorgsministeren, justis- og beredskapsministeren, kunnskapsministeren og kommunal- og distriktsministeren våren 2024.

Samarbeidet mellom barnevernet og helsetjenestene om barn som bor på barnevernsinstitusjon, er omtalt i punkt 7.5.

## Mangel på fosterhjems- og institusjonsplasser

Dersom det er behov for at barnet eller ungdommen må bo i fosterhjem eller i barnevernsinstitusjon, har Bufetat plikt til å bistå kommunene med å finne et egnet tilbud hvis kommunene ber om det (se omtale i 7.2.1). Barnevernstjenestene som er intervjuet, beskriver situasjonen på fosterhjems- og institusjonsområdet som utfordrende, der de må akseptere det tilbudet de får, selv om det etter kommunens vurdering ikke møter barnets behov. Både barnevernstjenester og politidistriktene erfarer at de unges problemer forverrer seg når ventetiden på et tilbud fra Bufetat blir lang. Bufetats brudd på bistandsplikten er nærmere omtalt i punkt 7.2.2.

## Taushetsplikten

Ansatte i offentlig forvaltning må i det daglige vurdere regler om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Reglene om taushetsplikt kan være noe forskjellige mellom de ulike forvaltningsorganene, noe som har betydning når de skal samarbeide. Det finnes rettslige grunnlag som åpner for at informasjon kan deles, blant annet innhenting av samtykke (Helsedirektoratet, 2023 og Justis- og beredskapsdepartementet, 2023f).

Det varierer om tjenestene opplever at taushetsplikten er en barriere for å få til god tverrfaglig oppfølging av utsatte barn og unge. Dersom aktører tolker taushetsplikten ulikt, kan det oppstå utfordringer i samarbeidet mellom tjenester. I en av case-kommunene ble konsekvensen at sentrale aktører i perioder koblet seg av samarbeidet. I slike situasjoner blir taushetsplikten opplevd som en barriere.

<sup>13</sup> I 2018 ble det vedtatt å opprette to nye omsorgs- og behandlingssinstitusjoner for barn og unge med langvarig omsorgsbehov utenfor hjemmet og samtidig stort behov for psykisk helsehjelp. Pilotinstitusjoner ble opprettet i Bodø og Lunde (i Agder) i 2019.

Det kan også være utfordrende at opplysningsplikten er ulikt vektlagt i ulike tjenestoområders lovverk. En av informantene trekker frem den danske rettspleieloven som åpner for at man i forebyggende øyemed kan dele relevant informasjon og ønsker at norske myndigheter vurderer å innføre en tilsvarende lov.

Til tross for enkelte utfordringer erfarer tjenestene at dersom de ansatte tar seg tid til å forklare barnet og familien hvorfor de trenger å dele informasjon på tvers av etater, vil de aller fleste samtykke til dette.

Flere aktører peker på at tjenester ikke kan la være å samarbeide med henvisning til taushetsplikten uten å faktisk ha vurdert det eksisterende handlingsrommet. Barnevernstjenestene minner også om at det er mye tjenestene kan dele på generelt grunnlag uten å oppgi detaljopplysninger. Særlig erfarne ansatte klarer å navigere i handlingsrommet som finnes for å dele informasjon, men ved stor gjennomtrekk i barnevernstjenestene er det risiko for at mange ikke har opparbeidet seg tilstrekkelig erfaring til å håndtere slike situasjoner.

#### 6.1.4 Uklare roller og føringer for kommunenes forebyggende arbeid

Det kommunale handlingsrommet i kriminalitetsforebyggende arbeid er stort. Aktører i case-kommunene erfarer blant annet at rollene og ansvarsfordelingen i det forebyggende arbeidet kan være uklare. Dette blir utdypet nedenfor.

##### Barnevernsreformen (oppvekstreformen)

Informantene i case-kommunene ble intervjuet vel to år etter at barnevernsreformen ble iverksatt. Flere av disse opplever at reformen ikke har bidratt til å tydeliggjøre roller og ansvar i det forebyggende arbeidet, og at feltet oppleves mindre oversiktlig enn før. Informanter beskriver blant annet at det mangler en omforent forståelse av det sammenhengende forebyggingsarbeidet opp mot barn og unge, og at det tidvis er knyttet usikkerhet til hvem som gjør hva når. Ulike tjenester har jobbet med de samme ungdommene uten å vite om hverandre.

##### Kommunal informants erfaringer etter oppvekstreformen

Oppvekstreformen har medført mer spissing av barnevernets oppgaver og mandat. Det vil på dette grunnlag være en forventning at øvrige tjenester i kommunen skal strekke seg lengre i det forebyggende sporet uten at dette er beskrevet i praksis.

Kilde: Kommunal aktør som jobber med kriminalitetsforebygging.

En av barnevernstjenestene uttaler at de jobber med å heve terskelen for hva som skal regnes som en barnevernssak. Det innebærer at ikke alle bekymringsmeldinger automatisk fører til en fullstendig barnevernsundersøkelse. De legger også mer vekt på å henvise videre fremfor å håndtere alle saker selv.

Buudir understreker at det ikke er trukket opp noen nye ansvarsgrenser, og terskelen for å melde til barnevernet er ikke endret. Direktoratet viser til at målet er at kommunen skal komme tidligst mulig inn og hjelpe. Kommunene skal sikre at det jobbes godt med universell forebygging, og skape gode oppvekstarenaer. De skal også sørge for at det er gode koblinger mellom de tjenestene som skal jobbe med forebygging på mer selektert og indikert nivå.

Barne- og familiedepartementet minner om at tankegodset bak barnevernsreformen var å mobilisere de kommunale tjenestene bredt, blant annet gjennom å tydeliggjøre kommunens ansvar for det forebyggende arbeidet. På den måten signaliserte man at også andre sektorer har et forebyggende

ansvar, som muliggjør en vridning i barnevernstjenestens arbeid inn mot de mest alvorlige sakene. Det er imidlertid opp til kommunene selv å velge hvordan forebyggingsarbeidet organiseres og gjennomføres. I noen kommuner jobber barnevernstjenestene mer i førstelinjen og i andre kommuner gjør de mindre av det.

Departementet uttaler videre at det at barnevernstjenestene jobber med de mer alvorlige sakene, er en tilsiktet utvikling etter barnevernsreformen – som også kalles en *oppvekstreform* nettopp for å vise at virkemidlene ligger bredt i kommunen og ikke bare i barnevernet. Poenget med barnevernsreformen er å komme tidligere inn med tiltak, før utfordringene blir så alvorlige at de blir til en barnevernssak. Det minner også om at mange barnevernstjenester opplever å stå i en krevende ressursituasjon og må bruke ressurser på de mest alvorlige sakene.

Buudir uttaler at det går klart frem av barnevernsloven § 15-1 at det er kommunen som har ansvaret for å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsvansker. Direktoratet jobber opp mot statsforvalterne og mot kommunene som helhet for å sikre en omforent forståelse og forventning til det forebyggende arbeidet.

Ulike aktører i case-kommunene rapporterer likevel om uklare roller og ansvar i det forebyggende arbeidet. Utfordringer med ansvars plassering av det forebyggende arbeidet er også belyst i Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings gjennomgang av statlig styring av kommunene (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2024a). Gjennomgangen peker på at ettersom kommunens ansvar for å fremme gode oppvekstsvilkår er hjemlet i barnevernsloven, er det en utfordring med ansvars plasseringen av arbeidet. Barnevernet erfarer ofte at de må være en pådriver for forebyggingsarbeidet, også selv om viktige tiltak er plassert under andre sektorer.

Barne- og familiedepartementet uttaler videre at forvirringen rundt ansvaret for forebyggingsarbeidet kan være et tegn på at staten i større grad kan komme med anbefalinger og formidle gode eksempler til kommunene. Dette er et behov som departementet har fanget opp og som Buudir jobber med.

I kommunenes forebyggende plan, jf. barnevernsloven §15-1 andre ledd, skal det blant annet komme frem hvordan oppgaveløsningen skal organiseres, hvordan ansvaret skal fordeles mellom etatene, og hvordan ulike etater skal samarbeide. I den første statusrapporten i følgeevalueringen av barnevernsreformen rapporteres det om at flere kommuner hang etter i arbeidet med den forebyggende planen ved utgangen av 2023, og at det var knyttet usikkerhet til hvor ansvaret for kommunens forebyggende arbeid skulle plasseres (Kjelsaas mfl., 2023). I den andre statusrapporten kommer det frem at om lag halvparten av kommunene har vedtatt en forebyggende plan, men hos mange er planene ennå ikke integrert i kommunens overordnede planverk (Pedersen mfl., 2024). Videre viste den første statusrapporten at flere kommuner så ut til å mangle et overordnet rammeverk for hvordan de forstår organisering og strukturering av et felles kommunalt samarbeid om barn og unges oppvekstsvilkår (Kjelsaas mfl., 2023).

Kommunen har et forebyggende ansvar som skal bidra til at barn og unge har gode oppvekstsvilkår. Ansvaret er forankret i flere lovverk, med til dels overlappende mål og virkemidler. Kommunene har etterspurt veiledning om innhold og handlingsrommet i sitt ansvar for å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer etter barnevernsloven § 15-1, samt om kravet om plan for dette arbeidet. Buudir viser i intervju til at fordi det råder usikkerhet rundt hvem som har det overordnede ansvaret for forebyggingsarbeidet i mange kommuner, har etatssamarbeidet for utsatte barn og unge fått i oppdrag å utarbeide veiledning eller annen faglig kompetansestøtte til kommunene om deres forebyggende ansvar innen oppvekstområdet, for å sikre god kvalitet i tilbudet. Buudir skal ifølge tildelingsbrevet for 2022 være en pådriver for at kommunene arbeider mer helhetlig med tidlig innsats og forebyggende tiltak for barn og familier med sammensatte hjelpebehov. Buudir og alle etatene i etatssamarbeidet for utsatte barn og unge har utarbeidet felles oppdrag til statsforvalterne om dette tverrsektorielle ansvaret. Oppdragene gjelder både forebygging og samarbeid om å gi hjelp til utsatte barn og unge.

## Behov for nasjonale føringer og styring

Det etterlyses en tydeliggjøring av forholdet mellom staten og kommunene i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Det pekes på at kommunene får tilført flere og mer komplekse oppgaver, og at det er behov for at staten bidrar med ressurser og faglig støtte for at kommunene skal kunne løse oppgavene sine. Det er blant annet behov for mer systematisk informasjon om eventuelle føringer som gis.

Det er flere informanter som mener at statlige føringer har blitt svakere på feltet og som søker faglig støtte i andre nettverk, som *Nordic Safe Cities*. Dette nettverket består av 21 nordiske byer og har som mål å trygge lokaldemokratiet og bekjempe polarisering i bysamfunnene (Nordic Safe Cities, u.å.).

## Kommunal informant om behovet for faglige føringer

Per i dag mangler det en retning på arbeidet. Det oppleves å være lang avstand fra direktoratene og til det faktiske arbeidet i kommunen. *Nordic Safe Cities* er et positivt unntak, da dette er et fora der aktuelle temaer blir løftet.

Kilde: Kommunal informant.

Det kommunale handlingsrommet i kriminalitetsforebyggende arbeid oppleves som stort, og de kommunale aktørene ser det som utfordrende at det er få og svake styringssignaler og faglige retningslinjer for arbeidet.

Videre tar flere informanter opp utfordringen med å få til kontinuitet i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. En del av innsatsen er ikke lovpålagt og blir prosjektfinansiert, noe som fører til midlertidighet i stillingene som skal jobbe opp mot sårbare ungdommer.

Uteteamets arbeid i Bydel Stovner er ikke en lovpålagt tjeneste, men politisk forankret i Oslo. At teamet har faste stillinger og er organisert som en del av Stovner barnevernstjeneste vurderes å være en fordel som gjør at de unngår å kjempe om ressurser hvert år, slik oppsøkende tjenester i andre kommuner ofte må. Uteteamet har god dialog med Uteseksjonen i Oslo. De bytter på å gjøre feltarbeid i hverandres nedslagsfelt. Uteseksjonen i Oslo inviterer også til felles samlinger for de ulike bydelene. Det er utviklet flere byomfattende faglige standarder, som Oslostandard for SaLTo-arbeidet og Oslostandard for oppsøkende arbeid med utsatt ungdom. Disse legger rammer og føringer for både uteteamet og SaLTo-arbeidet i bydelen.

Dette står i kontrast til andre forebyggende innsatser og tjenester som ikke er faste, men prosjektbaserte og har midlertidige finansieringer. Dette kan medføre en opplevelse av at tjenesten stadig står i fare for nedskjæringer, og tjenesten må bruke mye tid på å legitimere sin videre drift overfor kommuneledelsen.

Det blir pekt på at en løsning på dette kan være at utadrettede og oppsøkende tjenester blir lovpålagt. I den forbindelse peker en av informantene på at oppsøkende tjenester allerede gjør en del lovpålagte oppgaver og hjelper ungdommene med å benytte seg av en del rettigheter som de har. De bruker allerede mye tid på at ungdommen skal få mer tiltro til de ulike tjenestetiltakene som finnes i kommunen.

Politidirektoratet opplyser i intervju at det i flere høringsprosesser har spilt inn som virkemiddel å utrede *kommunenes lovbestemte plikt til å forebygge kriminalitet*. Direktoratet mener dette bør være på plass for å tvinge de ulike sektorene i kommunene til å samarbeide på en noe annen måte.

## 6.2 Politiets forebyggende innsats

Ifølge politiets strategi *I forkant av kriminaliteten – Forebygging som politiets hovedstrategi (2021–2025)* skal forebygging ligge til grunn for all oppgaveløsning. Justis- og beredskapsdepartementet uttaler at politiet ikke har mange forebyggende virkemidler rettet mot barn og unge under 18 år, men at også straffesaksarbeidet kan bidra til forebygging som kan ha allmenn- og individualpreventiv virkning. Når det gjelder inngripen mot narkotikakriminalitet, uttaler departementet at politiets virkemidler primært er i straffesporet.<sup>14</sup> Departementet har i styringsdialogen adressert til Politidirektoratet at det er behov for avklaringer av politiets forebyggende rolle når hovedstrategien deres utløper i 2025.

Departementet peker på at forebygging imidlertid ikke er en oppgave for politiet alene. Det er mange som har en rolle i det forebyggende arbeidet, og svært ofte vil det være aktører utenfor politiet som har de rette tiltakene og virkemidlene (se punkt 6.1). Målene med politireformen i 2015 var blant annet å ha et nærpoliti som er operativt, synlig og tilgjengelig. At politiet har god kjennskap til lokalsamfunn og kommune, er en forutsetning for at de skal lykkes med kriminalitetsforebygging. God kontakt mellom politiet, kommunene og lokalsamfunnene er også viktig for å sikre en felles forståelse av utfordringene lokalt og for å avstemme tiltak i det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

Nedenfor følger en gjennomgang av politiets forebyggende tiltak og virkemidler overfor barn og unge, hvordan de samarbeider med kommuner, og noen utfordringer på området.

### 6.2.1 Politiets forebyggende tiltak og virkemidler

#### Tilstedeværelse

Politiet trekker i intervju frem at oppsøkende virksomhet og tilstedeværelse i ungdomsmiljøene er svært viktig i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Gjennom å være ute på gata, og besøke ungdomsklubber og skoler, kan politiet bygge tillit og gode relasjoner til ungdommene. Dette kan også bidra til å ufarliggjøre politirollen og gjøre det lettere for politiet å gripe inn når det trengs:

#### Om betydningen av god kommunikasjon og tillitsbygging

Tillit er ansett som viktig for å kunne jobbe godt med det forebyggende arbeidet, og kommunikasjon er en viktig faktor for å få tillit. Politiet har derfor fokus på et rettferdig politi gjennom årlig kursing i kommunikasjon og opptreden. Et annet tiltak er å møte folk «i fredstid» gjennom å oppsøke de stedene der ungdommene er. Når politiet er tilgjengelige og møter folk, blir det også enklere å sanksjonere når det er nødvendig.

Kilde: Informant i politiet.

En annen informant fra politiet erfarer at tilnærmingen som operativt politi har til ungdommene og foreldrene i det forebyggende arbeidet bidrar til at disse får et godt forhold til dem. Når politiet har kjennskap til hva som rører seg ute i miljøene, blir det enklere å være i forkant og fange opp bekymringer tidlig. Det har vært hendelser der det har oppstått konfrontasjoner mellom ungdom og politiet. I slike situasjoner erfarer politiet at de unge oppfatter forebyggerne som de har kjennskap til, som greie. De unge er mer skeptiske til andre i politiet som de ikke kjenner like godt.

<sup>14</sup> I Meld. St. 5 (2024–2025) er politiets roller og oppgaver på rusmiddelfeltet beskrevet. Her blir skiltet mellom straffesakssporet og forebyggingssporet – og hvilken betydning dette har for hvilke virkemidler politiet har til rådighet – omtalt.

## Bekymringssamtale

Politiet kan pålegge barn og vergene deres å møte til en bekymringssamtale dersom barna har begått kriminalitet eller er i fare for å begå kriminalitet, jf. politiloven § 13 tredje ledd. Å gjennomføre en bekymringssamtale kan gi politiet en mulighet til å bli kjent med barna som bekymringen gjelder, og avdekke hvorfor barna befinner seg i en slik situasjon. Ifølge Politidirektoratet bruker politiet bekymringssamtaler aktivt når de vurderer det som et egnet virkemiddel.

Informantene i politidistriktene opplyser at de gjennomfører bekymringssamtaler, men peker likevel på at det er lite kunnskap om effekten av disse. Det er også mange formelle rammer rundt en bekymringssamtale, og for et barn kan det være vanskelig å se forskjellen mellom en bekymringssamtale og et avhør. Det er derfor viktig at politiet forklarer forskjellen på en forståelig måte. Det stilles også spørsmål ved hvor unge barna som møter til en bekymringssamtale kan være. En av informantene minner om at politiet ikke nødvendigvis har barnefaglig kompetanse. Andre aktører, for eksempel barnevernstjenesten, kan være bedre egnet til å gjennomføre bekymringssamtaler med de yngste barna.

## Andre tiltak i politiets forebyggende arbeid

Politiet kan også ta i bruk andre forebyggende tiltak og virkemidler overfor barn og unge.

- Politiet har plikt til å melde fra til barnevernstjenesten når et barn har vist alvorlige atferdsvansker ved å begå alvorlige eller gjentatte lovbrudd, ved problematisk bruk av rusmidler, eller ved å ha vist annen form for utpreget normløs atferd, jf. Barnevernsloven § 13-2.
- Påtalemyndigheten kan – gjennom oppholdsforbud – forby mindreårige å oppholde seg på et bestemt sted eller i et bestemt område. Dette kan være aktuelt i situasjoner hvor det er fare for at den mindreårige kan begå en straffbar handling, jf. Straffeprosessloven § 222 c. Politiet vi har intervjuet vurderer og bruker oppholdsforbud ulikt. Noen erfarer at oppholdsforbud (og besøksforbud) bidrar til å dempe konflikter, beskytte enkeltindivider og sørge for at «brysom kriminalitet opphører». Andre erfarer at en del av oppholdsforbudene blir påklaget og opphevet av domstolen, eller at mange av oppholdsforbudene brytes. Det blir også understreket at oppholdsforbud er et inngripende tiltak, og at det for mange unge vil være stigmatiserende og kan føre til at de utvikler et dårlig forhold til politiet. Enkelte påpeker at tiltaket er vanskelig å bruke på en god måte, og at praksisen per nå ikke er god nok.
- Politiloven § 13 gir politiet hjemmel til å vise eller bringe hjem barn som antas å være under 15 år, som driver omkring på egen hånd på offentlig sted etter kl. 22, og barn under 18 år som bryter oppholdsforbud nedlagt etter straffeprosessloven § 222 c. Politiet kan også ta hånd om barn som antas å være under 15 år, som påtreffes under omstendigheter som klart innebærer en alvorlig risiko for barnets helse eller utvikling. Barnet skal umiddelbart bringes til verge, foresatt eller om nødvendig barnevernsmyndighetene. Politiet kan også gripe inn overfor barn over 15 år hvis det er grunn til å anta at inngripen vil være tjenlig, jf. Politiloven §13 første og andre ledd.
- Politiet har mulighet til å inndra mobiltelefoner, for eksempel dersom vold blir filmet og videoer spredt. Dette gjennomføres imidlertid sjelden på grunn av vurdering av forholdsmessighet, da mobiltelefoner anses å være svært viktige i unges liv. Enkelte har erfart at inndragning kan ha stor effekt, og uttrykker et ønske om å kunne bruke dette mer fordi det gir politiet en inngang til å kontakte foreldrene og å sette i gang oppfølging.
- Trusler foregår i stor grad på sosiale medier. Å sperre Snapchat-kontoer er et tiltak som politiet erfarer kan ha effekt i det forebyggende arbeidet. Politiet samarbeider med Snapchat og benytter en standardmal de sender inn sammen med dokumentasjon.
- Politidirektoratet opplyser at det er etablert nettpatrulje i alle politidistrikter, og de arbeider aktivt med å gi forebyggende informasjon og å være til stede på digitale arenaer. Dette senker også

terskelen for å kontakte politiet. Denne kontaktflaten oppleves som nyttig for å nå mange barn og unge, og disse kan snakke med politiet om vanskelige og alvorlige ting på en trygg måte gjennom en sikker chatløsning. Ifølge Politidirektoratet har dette vært effektivt for å avdekke og avverge alvorlig kriminalitet og uønskede hendelser.

Politiet har generelt få tiltak og virkemidler å sette inn overfor barn under 15 år. I intervjuene trekker politiet frem at terskelen er høyere for å iverksette tiltak overfor denne gruppen, og at barna i større grad overlates til kommunene som har flere verktøy overfor de yngste barna.

### 6.2.2 Samarbeid mellom politiet og kommunene om den forebyggende innsatsen

Forebygging krever tett dialog og samarbeid mellom politi, kommune, innbyggere og andre aktører i lokalsamfunnet. Samarbeid gir innsikt i utfordringsbildet og bedre beslutningsgrunnlag for arbeidet.

#### Politiråd

Politiråd er et formalisert samarbeid mellom kommune og politi som gir forutsigbare rammer for arbeidet. I politirådene kan politi og kommune blant annet samordne strategiske beslutninger for det forebyggende arbeidet og utarbeide felles handlingsplaner (Politiet og KS, 2023).

Politidirektoratet opplyser i intervju at det er noe ulikt hvordan politidistriktene og kommunene har organisert dette arbeidet, men mange viser til at samarbeidet fungerer godt og har stor effekt ut mot innbyggerne. Direktoratet peker på at det å delta i politiråd ikke er lovfestet. Politidirektoratet har gitt føringer om at politiet skal invitere alle kommuner til et slikt samarbeid, og det er et mål å ha en samarbeidsavtale med alle kommuner. Kommunene er selvstyrte enheter og står fritt til å delta, men politirådet har likevel blitt en struktur som favner nesten alle landets kommuner.

#### Politikontaktene

Politidirektoratet opplyser i intervju at som en del av politireformen er det etablert en funksjon som politikontakt for alle landets kommuner. Politikontakten bistår i politirådsarbeidet i sin eller sine kommuner og fungerer som et kontaktpunkt for det forebyggende arbeidet i distriktet. Politidirektoratet vurderer at politikontakten har en viktig forebyggende rolle ved å bidra til helhetlig samhandling, kunnskapsdeling og erfaringsutveksling mellom politiet og ulike samarbeidsaktører i kommunen.

Enkelte i politiet peker på at det er behov for å evaluere politikontaktordningen, vurdere politikontakten plassering i organisasjonen og å få avklart hva som ligger i politikontaktfunksjonen. Politidirektoratet er kjent med at politidistriktene er opptatt av å videreutvikle ordningen, og at flere har evaluert ordningen og iverksatt tiltak der det er funnet forbedringspotensial. Politidistriktene har blant annet pekt på utfordringer med ressursituasjonen – tid og handlingsrom til å utføre oppgavene, at politikontaktfunksjonen i enkelte tilfeller er en deltidsfunksjon, og at politikontaktene må dekke flere kommuner. Veilederen for samarbeid mellom kommunene og politiet anbefaler at politikontakten bør være en dedikert stilling, men direktoratet presiserer at det er politimesteren som beslutter dette.

#### Øvrig samarbeid med kommunene

Som vist i punkt 6.1.2, organiserer kommunene det forebyggende arbeidet sitt ulikt og politiets samarbeid med de kommunale tjenestene må innrettes deretter. Justis- og beredskapsdepartementet peker på at det er utfordrende å avklare rollene mellom politiet og andre aktører i det forebyggende arbeidet, og at dette er et tilbakevendende problem. Politiet skal samarbeide med alle kommuner, og det er vanskelig å lage en forebyggingsstrategi som passer for alle. Samhandlingspartnerne har ulik praksis og strategi, noe som gjør dette mer krevende for politiet. Dette gjør det også vanskelig for departementet å ha spesifikke forventninger til politiet på dette området. Politidirektoratet peker i intervju på at det er viktig å forankre politiets samarbeid med kommunene i en strategisk struktur som politiråd.

I intervju med case-kommunene har vi blant annet fått beskrevet hvordan representanter fra politiet, både dem som jobber med forebygging og etterforskere og påtalejurister som jobber med ungdomssaker (U18-saker), deltar i faste U18-møter mellom politiet og utvalgte kommunale tjenester. På møtene går de systematisk gjennom hendelser der barn og unge har vært involvert, og setter inn tiltak ved behov eller justerer eksisterende tiltak.

Politidirektoratet erfarer at enhetene i politidistriktene har et velfungerende samarbeid med barnevernstjenestene, men peker på aktuelle utfordringer som det blir arbeidet med. Det handler blant annet om at politiet skal levere bekymringsmeldinger av god kvalitet som gir barnevernet tilstrekkelig informasjon for å vurdere barn og unges behov for oppfølging og tiltak. Politidirektoratet peker på at det fortsatt er en utfordring at barnevernet og politiet ikke deler nok informasjon seg imellom. Politidistriktene etterlyser en bedre digital løsning, gode maler og mer veiledning for å kunne sende bekymringsmeldinger mer effektivt til barnevernstjenestene. Det opplyses om at Politidirektoratet i samarbeid med Digitaliseringsdirektoratet, KS og Bufdir ser på muligheten for å effektivisere dette.

Politidirektoratet stiller spørsmål om terskelen for meldeplikt er noe lav sett opp mot forholdsmessigheten. Direktoratet peker på at det er viktig at de riktige meldingene blir sendt til barnevernet, og at det jobbes med å se på kvalitet og etterprøvnbarhet i de meldingene som politiet sender. Det varierer om kommunene har en barnevernsvakt, og der dette er etablert, har det vist seg å være viktig. Samarbeidet mellom politiet og barnevernet når barn og unge er under etterforskning omtales i punkt 8.1.1.

Politidirektoratet uttaler videre at det er viktig å ta et felles ansvar sammen med andre aktører og se på hvordan de ulike institusjonene og samfunnsaktørene kan samvirke. Det er ofte en utfordring for politiet å vite hvem som skal følge opp når de avdekker at et barn har utfordringer med rus, psykisk helse eller annet. Direktoratet peker på at ansvaret for å forebygge kriminalitet må tydeliggjøres i alle etaters ansvarsområder og lovgivning, slik det er gjort for velferdssektoren, jf. Prop. 100 L (2020–2021) og Innst 581 L (2020–2021).

### 6.2.3 Utfordringer med ressurser og prioriteringer i politiets forebyggende arbeid

Politiet beskriver i intervju en utvikling der kapasiteten deres til å arbeide med forebygging har gått ned, og at de opplever et krysspress mellom forebyggingen som skjer gjennom tidlig innsats og forebyggingen som settes inn først når en person er vurdert å utgjøre en reell fare. Enkelte uttaler at de jobber mer med sistnevnte nå enn tidligere:

#### Politiets beskrivelse av deres kapasitet til forebyggende arbeid

Mye av politiets ressurser går til beredskap og patrulje grunnet dagens samfunnssikkerhetssituasjon. Det er blitt mindre ressurser til forebygging, som å snakke med skolene og følge opp enkeltungdom, og dette gjør forebyggingsarbeidet mer krevende. Kapasiteten til politiets forebyggingsarbeid er lavere nå enn for to–tre år siden. Forebygging koster, er tidkrevende og krever dedikert politi i lokalmiljøet.

Kilde: Informant fra politiet.

Kommunale tjenester som jobber med forebygging i case-kommunene bekrefter utviklingen der politiet er mindre synlige i gatene og på andre arenaer der ungdom er. Dersom politiet kommer til steder der det har oppstått konflikter, er det gjerne med flere patruljer. Opplever ungdommene at politiet kun dukker opp når det har skjedd noe alvorlig, bidrar dette til å øke skepsisen deres til politiet. Kommunale aktører erfarer også misnøye fra både skole, ungdom og foreldre med at politiet er mindre synlig i ungdomsmiljøene enn før. Er politiet mindre til stede går de også glipp av viktig informasjon

om ungdomsmiljøene, og gjør at de har mindre å bidra med i de tverretatlige samarbeidene med kommunale tjenester.

Politidirektoratet opplyser at det er utarbeidet en handlingsplan for politiets arbeid med mangfold, dialog og tillit, som gjelder for perioden 2022–2025. Handlingsplanen skal blant annet bidra til at politiet opptrer og kommuniserer på en rettferdig og respektfull måte overfor innbyggerne i alle situasjoner. Direktoratet mener det kan ha en forebyggende effekt på ungdomsmiljøene.

I Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings evaluering av nærpelitireformen fra 2022 blir politiets ressursituasjon omtalt. Ifølge mange av informantene deres, er forebygging det som ryker først ved ressursknapphet og akutte hendelser.

Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet uttrykker i intervju at de kjenner seg igjen i politiets beskrivelse av en situasjon der politiets kapasitet til å drive med forebygging har gått ned. Ifølge departementet har politiet fra 2023 flyttet ressurser fra etterforskning og forebygging til politioperativt arbeid som følge av den sikkerhetspolitiske situasjonen som krever mer ressurser til trussel- og beredskapsarbeid. Direktoratet peker på at dette kombinert med at aktuelle trusselvurderinger understreker at det norske samfunnet og politiet fremdeles vil stå overfor krevende utfordringer med en høy alvorlighetsgrad, gjør at politiet står overfor et tilfang av oppgaver som påvirker både kapasitet og prioriteringer. Departementet er kjent med at dette har gjort at mange lokalmiljøer og kommuner er misfornøyde med at politiet har mindre kapasitet. Politiet har fått tilført ekstra midler i revidert statsbudsjett for 2024, og departementet har i supplerende tildelingsbrev nr. 7 i 2024 fremhevet at forebygging og etterforskning skal prioriteres opp i politiet. Departementet vil følge opp at det forebyggende arbeidet blir prioritert.

## 7 Barn og unge i barnevernsinstitusjoner som er i risiko for å begå eller har begått lovbrudd

I dette kapittelet omtales statlig barneverns, og særlig barnevernsinstitusjonenes, rolle i arbeidet med å følge opp barn og unge som er i fare for å begå eller har begått lovbrudd.

### Faktaboks 6 Tilbudet av barnevernsinstitusjoner i Norge

Institusjonstilbudet er delt i tre hovedkategorier med utgangspunkt i lovhjemmel for plassering:

- **Akuttinstitusjoner**  
Institusjonene er et tilbud for barn og unge som står overfor akutte utfordringer og har et umiddelbart behov for trygghet og omsorg.
- **Omsorgsinstitusjoner**  
Institusjonene utgjør hoveddelen av institusjonstilbudet, og er delt inn i to kategorier:
  - institusjoner for barn under 13 år
  - institusjoner for ungdom – spesielt rettet mot eldre barn som trenger stabile og forutsigbare rammer for omsorg og utvikling
- **Behandlingsinstitusjoner, også kalt atferdsinstitusjoner**  
Institusjonene gir behandling til barn og unge med de største utfordringene, inkludert alvorlige atferdsvansker, blant annet kriminalitet. Behandlingen er målrettet og strukturert, med vekt på å hjelpe barna til å endre problematisk atferd og bygge ferdigheter som fremmer mestring og utvikling. Behandlingsinstitusjonenes tilbud er inndelt i tre målgrupper:
  - ungdom med lav risiko for videre problemutvikling (atferd lav),
  - ungdom med høy risiko for videre problemutvikling (atferd høy)
  - ungdom med vedvarende rusmisbruk

Med risiko for videre problemutvikling menes sannsynligheten for å utvikle varige problemer i form av blant annet kriminalitet i voksen alder.

Kilde: Bufdir.

### 7.1 Barn i barnevernsinstitusjoner har ofte sammensatte utfordringer

Barnevernets formål er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og beskyttelse til rett tid. En barnevernsinstitusjon tilbyr spesialisert hjelp til barn som trenger et heldøgns omsorgstilbud, enten på bakgrunn av deres omsorgssituasjon eller atferdsuttrykk. Faktaboks 6 viser at institusjonstilbudet er delt inn i ulike typer institusjoner. Ifølge barnevernstjenestene og institusjonene som er intervjuet, kan lovbrudd være en av årsakene til at et barn plasseres i en institusjon. Barn som bor i institusjon, har imidlertid ulike og sammensatte utfordringer, og kriminalitet kan være et av flere atferdsuttrykk. Det er uansett alltid barnets behov som er avgjørende for om barnet skal motta tiltak i form av et institusjonstilbud. Har et barn vist alvorlige atferdsvansker ved å begå alvorlig eller gjentatt kriminalitet, kan barneverns- og helsenemnda vedta at barnet skal plasseres i institusjon uten samtykke fra barnet selv eller fra dem som har foreldreansvar, jf. barnevernsloven § 6-2. Et opphold i en barnevernsinstitusjon som gir barn god omsorg og utviklingsstøtte, kan føre til en reduksjon i kriminell atferd (Prop. 83 L (2024–2025)).

De tre barnevernsinstitusjonene som er intervjuet, har ulik erfaring med barn og unge som begår kriminelle handlinger, men fellesnevneren er at ungdommene sliter med større og mer sammensatte utfordringer enn tidligere. Denne utviklingen beskriver også de intervjuede barnevernstjenestene, og de erfarer at stadig flere av barn er i grenselandet mellom rus, kriminalitet og psykisk uhelse. Barne-

og familiedepartementet deler disse erfaringene, og peker på at barn med høy risiko for videre problemutvikling (atferd høy) i behandlingsinstitusjoner ofte er innblandet i kriminalitet. Institusjonene opplever det som spesielt krevende å tilrettelegge gode tilbud til barn og unge som har disse utfordringene. Det pekes på både svakheter ved kartlegging i forkant av plassering, behov for god og riktig kompetanse blant personalet og mer og riktig helsehjelp til barna det gjelder.

Barnevernsinstitusjonsutvalget fremhever at det er krevende å tilrettelegge gode tilbud i institusjonene til unge som begår kriminelle handlinger, har alvorlige psykiske vansker og/eller er rusavhengige (NOU 2023: 24). Bufdir (2021c) viser til at det bor barn i barnevernsinstitusjoner som er farlige for både seg selv og andre, og som begår alvorlig kriminalitet som overgrep, alvorlig vold og gjengkriminalitet. I NOU 2023: 24 konkluderes det med at det er utfordrende og noen ganger umulig å gi gode nok rammer til slike barn i en barnevernsinstitusjon. Ifølge Bufdirs årsrapport for 2021 overlapper ofte risikofaktorene de ser hos barn i institusjon, med risikofaktorer for blant annet vold, kriminalitet, overgrep, radikaliserings og psykisk og somatisk uhelse. Det er i flere sammenhenger pekt på at barn og unge i barnevernsinstitusjoner i dag har større oppfølgingsbehov enn tidligere. Dette skyldes delvis at terskelen for å fengsle barn er høy, at terskelen for å plassere barn i barnevernsinstitusjoner er høyere, og at døgntilrettelagt psykisk helsevern er mindre i bruk (NOU 2023: 24).

Ved utgangen av 2023 bodde 889 barn og unge i barnevernsinstitusjoner i Norge (SSB, 2025a), men det mangler oversikt over hvor mange av disse som har kriminalitet som atferdsuttrykk. Ifølge Bufdir fant Bufetat i en kartlegging at ca. 140 av barna som bodde i en barnevernsinstitusjon per 1. oktober 2024, var anmeldt for alvorlige kriminelle handlinger. Barnevernsinstitusjonsutvalget anslår at mellom 10 og 20 barn og unge mellom 15 og 18 år som bor i institusjon, har en utagerende og voldelig atferd som utgjør en fare for andre. Disse kan ikke ivaretas innenfor barnevernslovens formål og rammer (NOU 2023: 24).

Bufdir vurderer at det er hjemmel i barnevernsloven for – innenfor en institusjon – å hjelpe barn og unge som har utfordringer knyttet til kriminalitet. Både Barne- og familiedepartementet og Bufdir understreker i intervju at barnevernets formål er å hjelpe barn og unge til å endre negativ atferd, ikke å beskytte samfunnet. Bufdir viser videre til at det er utfordrende å finne institusjonsplasser som både beskytter barna og samtidig tar hensyn til andre barn som bor der, de ansattes sikkerhet og helheten rundt plasseringen. Direktoratet understreker at ved å plassere ungdom med slike atferdsuttrykk, kan det i perioder bli nødvendig å stenge institusjonen for andre plasseringer for å klare å stabilisere ungdommen og tilrettelegge for at personalet kommer i dialog om fremtidig utvikling. Slike plasseringer er ressursmessig utfordrende, og tar opp kapasitet som kunne ha vært brukt til å plassere flere barn og unge.

## 7.2 Utfordringer med Bufetats bistandsplikt og begrenset tilgang på institusjonsplasser

Barne- og familiedepartementet erfarer at utviklingen i barne- og ungdomskriminaliteten de siste årene påvirker barnevernet, og at utviklingen blant annet kommer til uttrykk i forbindelse med Bufetats plikt til å bistå den kommunale barnevernstjenesten med plassering av barn utenfor hjemmet.

### 7.2.1 Begrenset tilgang på plasser i akutt- og behandlingsinstitusjoner

Når den kommunale barnevernstjenesten treffer vedtak om å plassere barn utenfor hjemmet har Bufetat en plikt overfor kommunene til å bistå med å finne en egnet plass i fosterhjem eller i institusjon.<sup>15</sup> Bestemmelsen kommer til anvendelse både i akutsituasjoner og ved planlagte flyttinger,

---

<sup>15</sup> Barnevernsloven § 16-3.

og den gjelder både ved plasseringer basert på samtykke og plasseringer etter tvangshjemlene i barnevernsloven. Statens bistandsplikt inntreffer etter anmodning fra den kommunale barnevernstjenesten. For å ivareta bistandsplikten må Bufetat sørge for et differensiert tiltaksapparat med tilstrekkelig kapasitet, slik at det finnes tilgjengelige og egnede tiltak når kommunene ber om bistand.

De intervjuede barnevernstjenestene erfarer at det har blitt vanskeligere å få bistand fra Bufetat nå enn tidligere. De beskriver kapasiteten i institusjonstilbudet som sprengt, og opplever at Bufetat i mange tilfeller ikke klarer å overholde plikten til å bistå med institusjonsplasser ved behov. Dette medfører flere flyttinger og større belastninger for de berørte barna.

Barnevernstjenestene trekker særlig frem utfordringer med tilgang på behandlingsinstitusjoner og akuttinstitusjoner. Det oppleves som vanskelig å finne egnede institusjonsplasser til barn og unge i grenselandet mellom atferdsproblematikk, kriminalitet og psykiatri. Barn blir også plassert i institusjon fordi barnevernstjenesten ikke har noe annet å tilby, særlig for unge over 15 år. Samtidig opplever barnevernstjenestene det som vanskelig å få hjelp til barn med psykiske lidelser og/eller rusproblemer gjennom spesialisthelsetjenesten, jf. lov om spesialisthelsetjenester. I spesialisthelsetjenesten er det psykisk helsevern for barn og unge (PHBU/BUP) som skal behandle barn under 18 år med psykiske lidelser og/eller rusproblemer.

Både Riksrevisjonen (2020) og Barneombudet (2020) har tidligere pekt på at tilbudet i kommunene til barn og unge med psykiske plager ofte er underdimensjonert. I Riksrevisjonens undersøkelse opplyser nesten 40 prosent av kommunene at behandlingstilbudet til unge med samtidige psykiske plager/lidelser og rusmiddelproblemer ikke er godt nok i deres kommune. Det er ifølge barnevernsinstitusjonsutvalget fortsatt mangler både i oppfølgingen fra psykisk helse og mangel på døgnplasser i psykisk helsevern for barn og unge (NOU 2023: 24).

Hasteflytting til beredskapshjem eller akuttinstitusjon kan være aktuelt for barn som har behov for å stabiliseres dersom de kommer i en alvorlig krisesituasjon på grunn av alvorlige atferdsvansker, som kriminalitet (NOU 2023: 24). Barnevernstjenestene erfarer at det er begrenset tilgang på slike akuttinstitusjoner. I 2024 ble det meldt at oppgangen i barne- og ungdomskriminaliteten har gjort at barnevernet i flere norske storbyer sliter med å få akuttplassert barn og unge som begår lovbrudd og som ikke kan bli boende hjemme hos foreldrene sine (NRK, 2024). Bufdir erfarer at det er en utfordring at Bufetat mangler videreføringsalternativer for noen av ungdommene som er i grenseland mellom justis-, barneverns- og helsesektoren, som gjør at de blir boende lenge i akutttiltakene. Ifølge Bufdirs årsrapport for 2023 er situasjonen spesielt prekær for ungdom som har alvorlig atferdsproblematikk, som alvorlig kriminalitet og volds- og rusutfordringer.

## 7.2.2 Brudd på bistandsplikten

Bufetats utfordringer med å oppfylle bistandsplikten overfor kommunale barnevernstjenester har vært omtalt i flere sammenhenger de seneste årene (NOU 2023: 24 og Oslo Economics, 2024). Statsforvalterne har siden desember 2022 åpnet tilsyn mot Bufetat ved flere anledninger på grunn av spørsmål om brudd på bistandsplikten (Aftenposten, 2024). En oversikt fra statsforvalteren viser at det fra 2022 til 2024 var en kraftig økning i antall konstaterte brudd, med 2 brudd i 2022, 59 brudd i 2023 og 114 brudd i 2024 (Oslo Economics, 2024). Både våre informanter og andre kilder fremhever at utfordringene med bistandsplikten har vært størst i forbindelse med akutt plasseringer og planlagte plasseringer av ungdommer med alvorlige atferdsvansker knyttet til rus og kriminalitet. Tradisjonelt sett har kommersielle aktører levert flest plasser i behandlingsinstitusjoner innenfor målgruppen «atferd høy», mens ideelle aktører har spesialisert seg på rus- og omsorgsinstitusjoner. Stortinget vedtok<sup>16</sup> i mai 2018 at andelen ideelle tilbydere skulle økes til 40 prosent, samtidig som andelen

<sup>16</sup> Anmodningsvedtak 762, Stortinget 2018.

offentlige institusjonsplasser ikke skulle reduseres (Innst. 303 S (2017–2018)). Dette har medført en reduksjon i bruken av kommersielle aktører, som står for den største andelen av behandlingsplassene innenfor målgruppen «atferd høy» (Oslo Economics, 2024). Brudd på bistandsplikten skyldes også at kapasiteten i institusjonstilbudet har blitt bygd ned generelt på grunn av mindre etterspørsel etter institusjonsplasser frem til 2022. I 2015 hadde 1 736 barn opphold i institusjon, mot 1 392 i 2023. Siden høsten 2022 vært en uforutsett økning i etterspørselen etter akutte institusjonsplasseringer og tiltak for barn med komplekse behov (Oslo Economics, 2024). På grunn av økt etterspørsel etter behandlingsplasser den senere tiden, har det vært utfordrende for Bufetat å fremskaffe nok plasser i markedet til å dekke denne økningen.

Brudd på bistandsplikten har ført til alvorlige konsekvenser (Oslo Economics, 2024). Kommunene rapporterer om lang ventetid på akutt plasseringer, ofte flere uker, noe som har etterlatt barn i utrygge situasjoner preget av rus, kriminalitet og risiko for liv og helse. Statsforvalterne har mottatt klager på slike forhold. I påvente av akutt plasseringer har noen ungdommer begått ulike typer kriminalitet, og noen har blitt varetektsfengslet. Barn skal ha satt seg selv og andre i alvorlig fare mens de har ventet på plass. Dette kunne kanskje ha vært unngått hvis kommunene raskere hadde fått tilbud om akutt plass. Mangelen på langtids- og behandlingstiltak fører til at barn blir værende i akuttinstitusjoner over lengre tid, noe som ofte forverrer deres problemer (Riksrevisjonen, 2025).

### 7.2.3 Plan for oppbygging av institusjonskapasitet

Både Barne- og familiedepartementet og Bufdir erkjenner i intervju at det er utfordrende å oppfylle bistandsplikten. Departementet viser til at deres påvirkning på om bistandsplikten overholdes i stor grad skjer gjennom budsjettet, og ambisjonen gjenspeiles i budsjettet for både 2024 og 2025. Departementet har gitt føringer til Bufdir om at de skal arbeide med å omstille og styrke de statlige institusjonene, slik at de kan ivareta barna med de største behovene (Barne- og familiedepartementet, 2022, 2023 og 2024a). I tildelingsbrevet for 2025 er dette endret til at Bufdir, innenfor rammene gitt til formålet, skal øke statlig kapasitet rettet mot barna med de største og mest sammensatte problemene. Departementet opplyser at det arbeides med å bygge opp den statlige kapasiteten, og å skape stabilitet og langsiktighet i kapasiteten i det private markedet (inkludert også den kommersielle delen).

Det er også ønskelig med et leverandørmarked som i større grad er villig til å investere og tilby langsiktig kapasitet på institusjonsområdet.

Barne- og familiedepartementet viser også til at oppbygging av statlig institusjonskapasitet påvirkes av politiske prioriteringer. På kort sikt har regjeringen signalisert at det fortsatt er et mål å bygge opp den statlige institusjonskapasiteten. Bevilgningene til Bufetat har økt siden 2022, dels til å styrke eksisterende kapasitet og dels til å etablere nye plasser. Bufdir har inngått noen flere nye rammeavtaler med kommersielle og ideelle aktører, parallelt med at det bygges opp statlig kapasitet. Departementet viser også til at den sterke målgruppedifferensieringen i behandlingsinstitusjonene skal reduseres for å gi større fleksibilitet i tilbudet.

Barne- og familiedepartementet erkjenner at det er vanskelig for barnevernet å ha gode rammer for å gi et tilstrekkelig institusjonstilbud til barn og unge som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Bufdir viser til at det skal prøves ut en ny pilot i barnevernet. Piloten skal være et forsterket institusjonstilbud for barn og unge som har store og sammensatte utfordringer, og som står i fare for å begå gjentatt eller alvorlig kriminalitet, innenfor barnevernets rammer. Piloten er planlagt å gå frem til 2028 (Barne- og familiedepartementet, 2025). I tillegg har en ekspertgruppe foreslått tiltak rettet mot barn og unge som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet (Ekspertgruppen, 2025).

## 7.3 Kartlegging av barn før institusjonsopphold for å sikre riktige tiltak og oppfølging

For å kunne gi forsvarlig omsorg og oppfølging i en barnevernsinstitusjon til barn og unge som har utfordringer knyttet til kriminalitet, er det viktig å vite hva de trenger hjelp til, og hva som kan bidra til positiv endring. Både før og etter inntak i en institusjon skal det skje en grundig kartlegging (Bufdir, 2024b). Behovet for tiltak avklares på bakgrunn av den innsamlede informasjonen.

Barn som plasseres på grunnlag av behandlingsbestemmelsene i barnevernslovens §§ 6-1- og 6-2 henvises til Bufetat for kartlegging. Bufetat Nasjonal enhet for behandlingstiltak (NABE) har ansvar for å kartlegge og målgruppedifferensiere alle ungdommer som kommunen søker om behandlingsinstitusjon til. Kartleggingen skal danne grunnlag for behandlingstilbudet til barnet og supplerer kartleggingen som gjøres i kommunene. Ungdommene skal også få tilbud om en tverrfaglig helsekartlegging for å sikre at de får helsefaglig og barnevernsfaglig oppfølging basert på behov.

Barnevernsinstitusjonene som er intervjuet, trekker frem manglende informasjon og kartlegging som en av de største utfordringene ved å følge opp barn og unge med utfordringer knyttet til kriminalitet. Når institusjonene ikke har oversikt over alvorligheten og kompleksiteten i barnas utfordringer, bruker de lengre tid på å finne de riktige tiltakene. Da er det en risiko for at barna både plasseres feil og ikke mottar nødvendig hjelp.

Også Grünfeld mfl. (2020) trekker frem svakheter i kartleggingsarbeidet før barna plasseres i institusjon. Videre fremhever barnevernsinstitusjonsutvalget at både barnevernstjenesten, helsetjenester og institusjoner kartlegger og innhenter mye informasjon om det enkelte barn, men at informasjonen i liten grad sammenstilles (NOU 2023: 24). Kartleggingene gir derfor ikke grunnlag for å vurdere barnas behov og virkningen av ulike tilbud i et helhetlig og langsiktig perspektiv.

I intervju støtter Bufdir viktigheten av å kartlegge barnas behov. Direktoratet viser til at i barnevernsfaglig kvalitetssystem<sup>17</sup> og i grunnmodell for hjelpetiltak<sup>18</sup> opererer man med kunnskapsmodellen *Barnets behov i sentrum* som et utgangspunkt for å vurdere både risikofaktorer, beskyttelsesfaktorer og behov. Bufdir gir i styringsdialogen med Bufetat føringer på oppfølgingen av inntaksfunksjonen for å sikre at Bufetat allerede i kommunedialogen får et best mulig grunnlag for å gi et riktig tilbud. Direktoratet jobber også med kartleggingsaktiviteter før inntak på akuttinstitusjonene, for å kunne gi riktig tilbud. Direktoratet viser ellers til at det pågår en utprøving og forsterking av kartleggingsarbeidet for å sikre bedre tilbud i tråd med barnas behov. Barne- og familiedepartementet opplyser at Bufdir vurderer at det er behov for mer systematiske kartlegginger av alle barn uavhengig av plasseringsgrunnlag, og at de jobber med dette i 2025.

## 7.4 Utfordringer med å følge opp barn i institusjon

Barnevernstjenestene som er intervjuet, opplyser at det generelt er vanskelig å følge opp barna som bor i institusjon. Høyt gjennomtrekk og sykefravær blant ansatte ved institusjonene fremheves som de største risikoene. Når barn med ulike utfordringer og atferdsuttrykk, som rusmiddelmisbruk og kriminalitet, plasseres sammen, kan det også skje uheldig læring mellom dem.

Videre ser institusjonene det som en utfordring at barn og unge med ulike behov bor på samme institusjon, og de mener at smitteeffekten mellom barna kan være et dilemma. Det er generelt en krevende oppgave å balansere mellom å hjelpe den enkelte og samtidig beskytte de andre som bor på institusjonen. Dette er enklere jo færre barn som bor der. Bufdir opplyser i intervju at de, for å

<sup>17</sup> Barnevernsfaglig kvalitetssystem er et faglig og juridisk rammeverk som er utviklet for å støtte ansatte i det kommunale barnevernet.

<sup>18</sup> Grunnmodellen tilbyr verktøy slik at barnevernstjenesten sammen med barna og familiene kan gjøre gode kartlegginger for å finne frem til de hjelpetiltakene som kan komme familien mest til nytte.

tilpasse tilbudet best mulig, arbeider både med faglig utvikling, kapasitet og differensiering innenfor de ulike målgruppene i behandlingsinstitusjonene.

Barnevernsinstitusjonene som er intervjuet, peker på at det er viktig med riktig og kompetent bemanning. De er avhengig av et tilstrekkelig og robust personale, da flere av ungdommene er i opposisjon og trosser autoriteter. Det er også viktig å ha ansatte med ulik fagkompetanse, blant annet innen barnevern og helse. Institusjonene skal imidlertid ikke selv utføre helseoppgaver som kommunehelsetjenesten eller spesialisthelsetjenesten har ansvar for. To av de intervjuede institusjonene har også ansatte med politifaglig utdanning, og opplever å ha nytte av deres kompetanse på kriminalitet, ungdomsnettverk og ruskriminalitet.

Buudir erkjenner at det er utfordrende å sikre tilstrekkelig kompetanse i institusjonene. Det viser til at det nå stilles krav om relevant kompetanse på bachelorgradsnivå for nyansatte, med mindre de tidligere har jobbet i tjenesten i minst tre år. Det nye kravet omfatter flere utdanninger enn barnevern og sosialfag, og skal bidra til å sikre mer tverrfaglighet blant de ansatte (NOU 2023: 24). Buudirs årsrapport for 2023 viser at institusjonene har et høyt sykefravær og gjennomtrekk. Det rapporteres også som krevende å rekruttere nye ansatte og å finne personer som tilfredsstiller kompetansekravene og samtidig har erfaring og er personlig egnet.

For å kompensere for kompetanseutfordringene arbeider direktoratet med å heve kompetansen på traumer, trygghet og sikkerhet. Bufetats spisskompetansemiljøer har ansvar for å utvikle og gjennomføre tiltak i Bufetats egne institusjoner. Ifølge barnevernsinstitusjonsutvalget er det færre av de private institusjonene som har fått tilbud om disse tiltakene. Buudir har i tillegg utviklet faglige anbefalinger for forebygging og håndtering av konfliktfylte situasjoner i barnevernsinstitusjoner (Buudir, 2021a). Informasjon fra våre informanter og andre undersøkelser viser at institusjonene jevnlig står i vanskelige situasjoner som utfordrer barnas trygghet (blant annet Oslo Economics, 2024, Helsetilsynet, 2023, NOU 2023: 24 og intervju med Buudir).

## 7.5 Behov for samarbeid med andre tjenester

Barn som bor i barnevernsinstitusjoner, har ofte komplekse og sammensatte behov som går på tvers av ulike tjenesteområder. Samarbeid er viktig for at barn og unge med behov for sammensatte tjenester, skal få nødvendige tjenester til rett tid.

Barnevernstjenestene og -institusjonene som er intervjuet, erfarer at barna som bor i institusjon trenger bedre helsehjelp. De viser blant annet til uklare ansvarsforhold mellom barnevernet og helsetjenestene som en forklaring på problemet. Flere peker på at det er behov for at helsetjenestene i større grad blir forpliktet til å levere sine tjenester inn i institusjonene, både gjennom å kartlegge barnas behov og ved å gi direkte oppfølging i institusjonen. Det er blant annet behov for et mer fleksibelt psykisk helsetilbud, der ungdommer kan få behandling i institusjonen på et tidligere tidspunkt enn nå. Ungdommene er sjelden motiverte for å reise til et behandlingstilbud, og det er derfor ønskelig med et behandlingstilbud fra spesialisthelsetjenesten som er tettere på der barna bor.

I noen tilfeller har de ansatte i institusjonene opplevd at innleggelse i psykisk helsevern hadde vært hensiktsmessig, men at ungdommen har fått avslag fordi hen er plassert på en institusjon som er bemannet med fagpersoner. Buudir opplyser i intervju at det er generelt vanskelig å få døgnopphold i helsesektoren for unge barn med store psykiske utfordringer eller helseplager. Dette gjør at barnevernsinstitusjoner må håndtere unge som for eksempel har begått drap. Barne- og familiedepartementet peker på at dette er barn som kunne eller burde ha hatt et annet tilbud enn barnevernsinstitusjon, som for eksempel døgntilbud innenfor psykisk helsevern eller et sikkerhetspsykiatrisk tilbud. Buudir viser til at det kreves et omfattende opplegg rundt disse barna, og at dette tar opp mye kapasitet.

Ansatte i barnevernsinstitusjonene peker også på at de ofte må samarbeide med fastlegene i barnas hjemkommuner fordi det kan være tidkrevende å få byttet til en fastlege der institusjonen er lokalisert.

I *Riksrevisjonens undersøkelse om årsaker til utfordringer i barnevernet* fra 2025 ble det vurdert at barnevernstjenesten også har utfordringer i samarbeidet med andre tjenester, og spesielt i samarbeidet med helsetjenestene. Det skyldes både de ulike tjenestenes rammebetingelser (lav kapasitet) og manglende kunnskap og forståelse for hverandres arbeid og arbeidsmetoder. Dette kan gå ut over det tilbudet barn får mens de bor utenfor hjemmet.

Buudir opplyser i intervju at de samarbeider med andre sektorer for å sikre at barnevernsinstitusjonene har et tilstrekkelig behandlingstilbud for barn med alvorlige atferdsproblemer, som blant annet kriminalitet. Når det gjelder helsetilbudet til barn på institusjon, viser Buudir til at det er flere tiltak i helsesatsingen i barnevernet. Det er blant annet innført helseansvarlig og barnevernsansvarlig, ulike ambulante tjenester i psykisk helsevern og ulike samordningsmodeller (Prop. 73 L (2016–2017) og Buudir, 2021b). Alle barn som flyttes ut av hjemmet skal på sikt tilbys tverrfaglig helsekartlegging som skal identifisere deres helsebehov, for å gi dem mer treffsikker hjelp og oppfølging. Buudir viser videre til at de regionale helseforetakene i 2024 har fått i oppdrag å etablere helseteam som skal bistå institusjonene (Prop. 1 S (2024–2025) Helse- og omsorgsdepartementet). Det betyr at helseforetakene skal planlegge at alle barnevernsinstitusjoner skal være tilknyttet et ambulant spesialisthelsetjeneste-team forankret i psykisk helsevern for barn og unge, med kompetanse på psykisk helse og ruslidelser.

Barne- og familiedepartementet erkjenner i intervju at det er behov for et tettere samarbeid med helse- og omsorgssektoren. De viser til arbeidet med å bygge opp institusjonstilbudet, men at det er et stykke igjen før de har institusjoner som klarer å håndtere hele bredden i barnas utfordringer.

Vedvarende problematisk bruk av rusmidler kan være en grunn til plassering på barnevernsinstitusjon, jf. barnevernsloven § 6-2 (rusvilkåret). Departementet viser til at utfordringene med å følge opp barn med rusutfordringer er tydelig tatt opp i NOU 2023: 24 *Med barnet hele vegen – Barnevernsinstitusjoner som har barnas tillit*. Ifølge departementet er rus en helseutfordring, og behandling for rusproblemer er derfor helsetjenestens ansvar. De ser for seg en vridning i tiden fremover, der helse- og omsorgssektorens ansvar for å gi behandling til barn med rusproblemer og ruslidelser blir tydeligere. Sektoransvaret blir trukket frem i strategien for institusjonsområdet (Departementene, 2024). Det skal også prøves ut et tettere samarbeid mellom helsesektoren og barnevernet, særlig på kartleggingssiden, for å sørge for at barna kommer i riktig spor for videre oppfølging.

Ellers viser departementet til at kvalitetsreformen som kommer våren 2025, også vil ta opp tiltak for å bedre samarbeidet mellom barnevernet og helsesektoren, som del av arbeidet med å sikre at barn med utfordringer med rus og psykisk helse får nødvendig hjelp.

## 7.6 Begrensninger i institusjonenes virkemidler overfor barn som begår lovbrudd

Barnevernsinstitusjonene som er intervjuet, opplever det som krevende å hjelpe barn og unge ut av kriminalitet. Felles for ungdommene er at de trenger rammer. Det er viktig blant annet for å hindre tilgang på rusmidler eller negative nettverk. Ungdommene klarer å opprettholde kontakten med gamle nettverk gjennom mobil og sosiale medier, og risikoen for å havne tilbake i gamle mønstre etter opphold i en institusjon er da stor.

Barnevernsloven er styrende for hvilke tiltak institusjonene kan sette inn. De ansatte kan bare bruke tvang og andre inngrep i barns personlige integritet når det er fare for liv og helse og ved

bekymringsfull atferd. Når barn har opphold i institusjon på grunn av alvorlige atferdsvansker, har institusjonen mulighet til å innskrenke barnets bevegelsesfrihet, besøk og bruk av elektronisk kommunikasjon, ut over det som følger av omsorgsansvaret, jf. barnevernsloven § 10-9. Mens andre land som Sverige og Danmark bruker lukkede eller sikrede institusjoner til barn, er alle norske barnevernsinstitusjoner åpne. Bufdir minner om at verken barnevernets eller institusjonenes mandat er å ivareta samfunnsvern og forhindre kriminalitet, men at et godt tilbud til barn og unge med sammensatte utfordringer likevel kan bidra til dette.

Barne- og familiedepartementet fremhever at barnevernets formål er å gi barn nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid og at barnevernstiltak iverksettes av hensyn til barnets beste. Departementet fremhever at det ikke ønsker at barnevernet skal ha som oppgave å ivareta samfunnsvernet, og at tiltak som settes inn overfor barn skal være individuelt begrunnet. Departementet viser til en utredning om rettigheter og tvang i barnevernsinstitusjoner (Havre, 2023). Departementet har hatt forslag til lovendringer høring våren 2024 som blant annet skal sette institusjonene i stand til å gi barn bedre beskyttelse. Forslagene planlegges lagt frem for Stortinget.

Barne- og familiedepartementet opplyser om at det løpende vurderer hvilket handlingsrom barnevernet har og bør ha, når det gjelder inngrep i barns rettigheter og grensen mot andre tjenester. Det gjentas at barn ofte har komplekse og sammensatte utfordringer som ikke kan ivaretas av barnevernet, og departementet minner om ekspertgruppen som har vurdert tiltak rettet mot barn og unge under 18 år som begår gjentatt og alvorlig kriminalitet (Ekspertgruppen, 2025).

## 7.7 Tilbakeføringsarbeidet

De intervjuede barnevernsinstitusjonene peker på at overgangen til livet etter opphold i en barnevernsinstitusjon kan være utfordrende. For å sikre en god tilbakeføring etter institusjonsoppholdet, bør institusjonen, i samarbeid med barnevernstjenesten, begynne å planlegge utflytting tidlig i oppholdet, og jevnlig vurdere om barnet og familien er klar for overgangsfasen (Bufdir, 2024b).

Videre opplever barnevernsinstitusjonene det som utfordrende å få alle aktørene rundt barnet til å samarbeide og å få til et godt opplegg når et barn flytter ut. Det er krevende å ruste opp foreldre til å ta imot barn som flytter hjem igjen, og kommunene er ikke alltid godt nok forberedt når tilbakeføringen skjer. Institusjonene erfarer at barnevernstjenestene ikke alltid har fått på plass nødvendige oppfølgingstiltak, og at familier ofte ikke er i stand til å overta ansvaret for barna. Når kommuner mangler et systematisk tilbakeføringsarbeid, er institusjonene bekymret for at ungdommen raskt faller tilbake til gamle mønstre. Barnevernsinstitusjonsutvalget peker også på at kommunene mangler gode tiltak å tilby barnet etter et institusjonsopphold, og at det er en viktig årsak til at opphold i institusjon blir lengre enn planlagt (NOU 2023: 24).

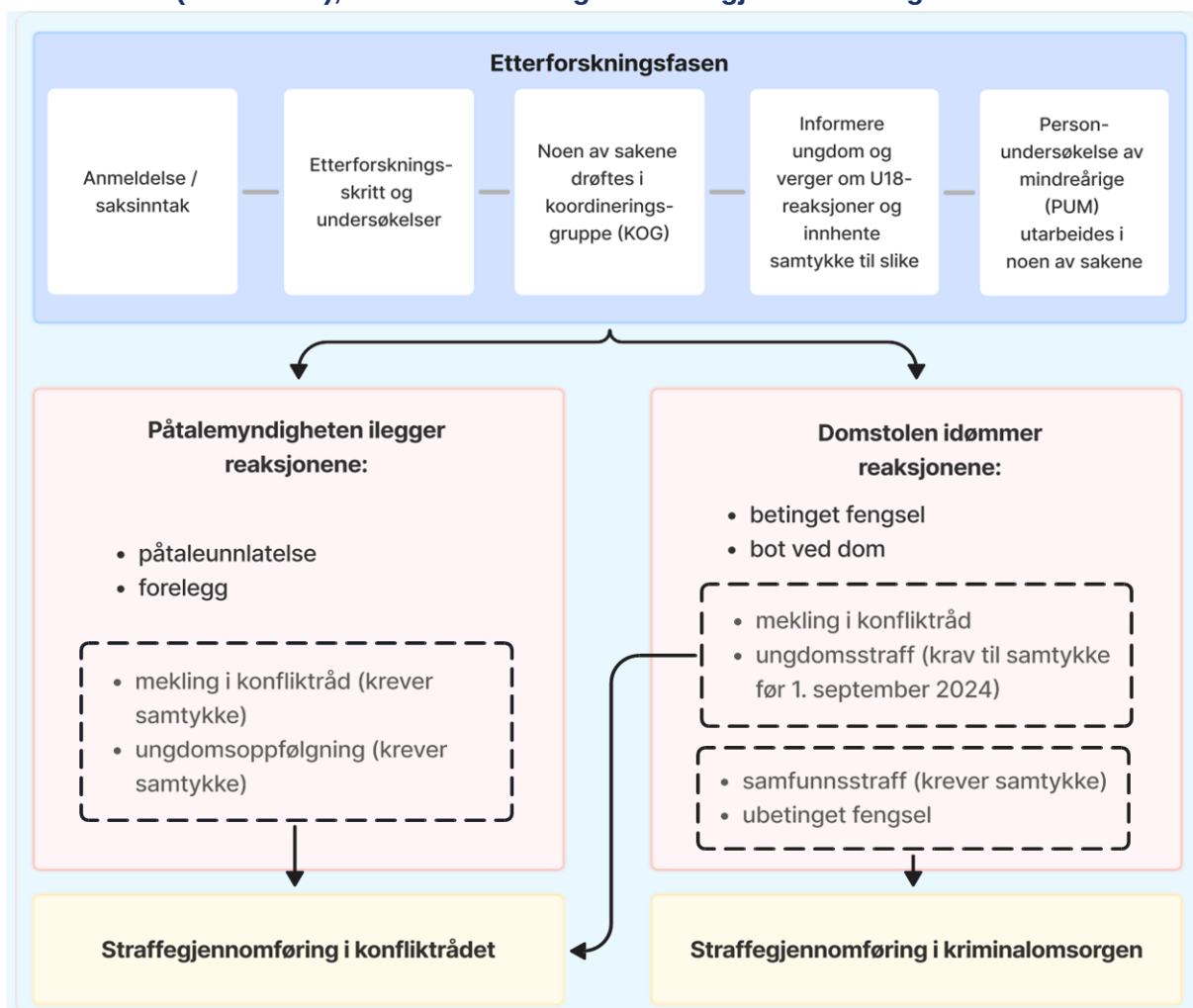
Bufdir viser i intervju til at barn som bor i en barnevernsinstitusjon har rett til tjenester fra hjemkommunen, og at kommunen har et ansvar for å legge en god plan for hva som skal skje når barn flytter ut. Direktoratet ser at oppholdene i institusjonene blir stadig lengre, og tror en forklaring er at det er vanskelig for hjemkommunene å få til en god plan for tilbakeføring. Direktoratet ser behovet for å i større grad veilede kommunene i tilbakeføringsarbeidet. Direktoratet opplyser samtidig at det har en dialog med Bufetat om at det er viktig at dette vektlegges i deres samarbeid med kommunene.

## 8 Myndighetenes innsats i straffesporet for å håndtere barne- og ungdomskriminalitet

I dette kapittelet omtales politiets og påtalemyndighetens virkemidler for å håndtere barn og unge under 18 år som har begått lovbrudd. Vi ser også på hvordan konfliktrådet og kriminalomsorgen følger opp barn og unge som gjennomfører deres reaksjoner.

Figur 7 viser relevante aktører og eksempler på straffereaksjoner i saker med gjerningspersoner under 18 år (U18-saker), fra etterforskning til straffegjennomføring.

**Figur 7 Aktører og eksempler på straffereaksjoner i saker med gjerningspersoner under 18 år (U18-saker), fra etterforskning til straffegjennomføring**



Kilde: Riksrevisjonen.

### 8.1 Politiets og påtalemyndighetens innsats for å håndtere barne- og ungdomskriminalitet

#### 8.1.1 Etterforskning av saker med gjerningspersoner under 18 år (U18-saker)

Politidistriktene er inndelt i ulike funksjonelle og geografiske driftsenheter. De geografiske driftsenhetene har ansvar for politioppgavene innenfor et geografisk område, mens de funksjonelle

driftsenhetene har fagansvar innenfor ulike spesialfunksjoner. Dette inkluderer for eksempel forebygging, etterforskning og etterretning samt påtale. De geografiske driftsenhetene etterforsker den store mengden av saker, med felles straffesaksinntak i de funksjonelle driftsenhetene som ansvarlig for mottak, tidlig etterforskningsfase (initialfase) og etterforskningsledelse (Meld. St. 29 (2019–2020)).

Selv om politidistriktene har organisert arbeidet med U18-saker noe ulikt i de geografiske driftsenhetene, har de fleste egne etterforskere og påtalejurister som håndterer slike saker. Få politidistrikter har rene U18-avsnitt (Politidirektoratet og riksadvokaten, 2024 og intervjuede etterforskere og påtalejurister).

Riksadvokatens målprioriteringer og lokale prioriteringsinstrukser legger føringer for prioritering av saker i politiet. Riksadvokaten opplyser i intervju at barne- og ungdomskriminalitet siden 2020 har vært særskilt omtalt i riksadvokatens prioriteringsrundskriv og skal gis forrang ved ressursknapphet. Intervjuede etterforskere og påtalejurister ved tre politidistrikter trekker frem at U18-saker blir prioritert i politiet, men at etterforskerne og påtalejuristene som jobber med U18-saker, ikke alltid er skjermet fra å behandle andre saker. Disse opplever det som vanskelig å velge mellom prioriterte saker, og når saker konkurrerer om ressursene blir det utfordrende å påtaleavgjøre U18-saker innen den lovbestemte fristen på seks uker (se punkt 8.1.4).

En krevende ressursituasjon, kombinert med at det har blitt flere saker om barne- og ungdomskriminalitet, og at sakene har blitt mer komplekse, legger ifølge intervjuede etterforskere og påtalejurister mer press på arbeidssituasjonen. Nesten alle politidistriktene rapporterer nå om lav eller kritisk lav kapasitet til etterforskning, både generelt og på de prioriterte områdene (Politidirektoratet og riksadvokaten, 2024). Både Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet peker i intervju på at kapasiteten generelt er redusert ettersom politidistriktene har fått flere beredskapsoppgaver på grunn av den sikkerhetspolitiske situasjonen. Ifølge direktoratet er det nå et tema hvordan politiet skal klare å balansere ressurser, kapasitet og prioritering. Departementet uttaler at det er et behov for å se på saksfordelingen og ressursallokeringen mellom de geografiske driftsenhetene og de funksjonelle driftsenhetene i politiet. Mangel på skjerming av ansatte til å jobbe med konkrete oppgaver er en utfordring på mange områder, og ansatte ved de funksjonelle driftsenhetene blir ofte brukt til beredskapsoppgaver. Departementet stiller også spørsmål ved om politiet godt nok følger opp riksadvokatens føringer i nasjonal straffesaksinstruks om behandling av U18-saker.

### **Komplekse saksforhold og krav til avhør gjør det tidkrevende å etterforske U18-saker**

Kompleksiteten i ungdomssakene trekkes frem av intervjuede etterforskere og påtalejurister som en av de største utfordringene med å etterforske U18-saker. Selv med gode ressurser vil en etterforskning ta tid. Sakene er krevende å etterforske blant annet fordi ungdom begår kriminalitet sammen med andre, og fordi kriminaliteten ofte er rettet mot jevnaldrende. Det kan da være vanskelig å identifisere hvem som har vært aktive parter og ikke. En ungdom kan også være anmeldt i andre sakskomplekser, og da igjen med ulike personer. Komplekset av saker må gjerne behandles på ulike måter på grunn av omfanget og typen lovbrudd.

Det fremheves også at avhørene i ungdomssaker krever mye tid og ressurser. Koordineringen av avhørene er tidkrevende, særlig i saker der mange mistenkte skal avhøres. Ber forsvarer om supplerende avhør, øker antallet avhør ytterligere. Det tar også mye tid å kommunisere med alle parter om tidspunkt for avhør som passer for alle. Ungdomssakene krever at mange må varsles for å få mulighet til å uttale seg og kanskje være med i avhørene. I tillegg til forsvarere og verger kan blant annet barnevernstjenesten og bistandsadvokater delta. Dette skiller seg fra sakene som gjelder voksne.

Kravet om at barn under 18 år skal ha advokat og verge til stede når de blir avhørt,<sup>19</sup> oppleves som et hinder for å gjennomføre avhør raskt og kan øke risikoen for bevisforspillelse. Politiet har begrenset mulighet til å avhøre barn og unge på stedet og opplever at de i liten grad kan reagere raskt og effektivt når ungdom mistenkes for lovbrudd. Når det går tid før avhørene kan gjennomføres, har mange av de involverte snakket sammen eller husker ikke like godt hva som har skjedd. Det pekes på at en rask avklaring av saken også kan ha en forebyggende effekt med tanke på å hindre nye lovbrudd.

Politiet opplever at ungdommenes redsel for å bli oppfattet som en «snitcher» gjør det vanskelig for dem å få de avhørene de trenger. Ungdommene er ikke alltid villige til å si noe i avhør, av frykt for represalier. Av samme grunn er også foreldre tilbakeholdne med å uttale seg. Ungdommenes utstrakte bruk av filming hjelper imidlertid politiet med å oppklare en del saker, siden det er mulig å fremskaffe bevis.

Det er også en utfordring at ungdom ikke alltid forstår at handlingene deres kan være straffbare. Politiet opplever at det er vanskelig å forklare ungdom alvorlighetsgraden av deres handlinger.

### **Samarbeid med barnevernstjenestene under etterforskningen**

For å sikre at barn og unge får nødvendig støtte og oppfølging gjennom hele etterforskningen, kan det være viktig å involvere barnevernstjenestene. Intervjuene viser at politiet ikke underretter barnevernstjenestene om alle saker der de starter etterforskning av barn under 18 år. Noen sender rutinemessig melding til barnevernstjenesten og informerer kort om hva ungdommen er anklaget for og om det planlegges avhør. Noen barnevernstjenester ønsker at politiet bare informerer om etterforskning av barn og unge i mer alvorlige saker. I noen tilfeller venter politiet til de har fått mer informasjon i saken før de sender en bekymringsmelding til barnevernstjenesten. I intervju uttrykker barnevernstjenestene behov for at meldingene fra politiet inneholder informasjon om mer enn bare de faktiske forholdene i saken for å bedre kunne vurdere behovet for tiltak. Politiet er på sin side tilbakeholdne med å gi informasjon som kan skade etterforskningen dersom ungdommen og verge får lese bekymringsmeldingen.

Intervjuene viser også at politiet ikke alltid informerer barnevernstjenestene når mistenkte barn og unge skal avhøres. Noen barnevernstjenester inviteres til å delta i avhør når politiet vurderer at det er viktig at barnevernstjenesten er med for å observere ungdommen. I andre tilfeller informerer politiet barnevernstjenesten om avhør dersom de er kjent med at ungdommen har tiltak fra barnevernet. Venter politiet med å orientere om etterforskningen til de har fått mer informasjon i saken, gjennomføres ofte avhør uten at barnevernstjenesten er involvert. Politiet erfarer at det særlig er tidkrevende å komme i dialog med og informere saksbehandlere når ungdommen ikke er kjent for barnevernstjenestene fra før. Knappe ressurser i både politiet og barnevernstjenestene oppgis å bidra til at de ikke klarer å samhandle godt nok, og er ofte en årsak til at barnevernstjenesten ikke deltar i avhør. Manglende samhandling kan også handle om kultur og silotenkning.

Det går frem av intervjuene at politiet alltid informerer barnevernstjenesten når ungdom under 18 år fremstilles for fengslingsmøter. Barnevernstjenestene blir varslet om fengslingsmøter, og de stiller som hovedregel i møtene. Det er viktig at de deltar, fordi et sentralt punkt i fengslingsmøtene er å vurdere om barnevernet har alternative tiltak til fengsel. Barnevernstjenestene opplyser at de sjelden har alternative tiltak siden barn og unge under deres omsorg skal ha bevegelsesfrihet. Deres erfaring er at tiltaket er avhengig av ungdommens egen motivasjon for å få til en endring. Tett oppfølging utenfor fengsel er utfordrende for barnevernstjenesten, som i liten grad har ansatte som arbeider oppsøkende eller går i turnustjeneste.

<sup>19</sup> Føringer for avhør av barn under 18 år gis i straffeprosessloven § 239, forskrift om avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner (tilrettelagte avhør) og Riksadvokatens retningslinjer for politiavhør av barn og særlig sårbare personer som er mistenkt i straffesak fra 2023.

## Etterforskning av saker med gjerningspersoner under den kriminelle lavalder (U15-saker)

Barn under 15 år som begår lovbrudd, kan ikke straffeforfølges på samme måte som eldre ungdom eller voksne. I stedet for straff, får barna tilrettelagt oppfølging og forebyggende tiltak. Politiet har som hovedregel plikt til å etterforske straffbare handlinger selv om barn under 15 år ikke kan straffes. Det er for å avklare om handlingene er lovbrudd, og for å kunne varsle barnevernet dersom det er nødvendig.

Sakenes alvorlighetsgrad og politiets kapasitet påvirker omfanget av U15-saker som etterforskes. Ifølge intervjuede etterforskere og påtalejurister etterforskes alvorlige U15-saker på lik linje med U18-saker. Etterforskning av de mindre alvorlige sakene er avhengig av kapasiteten i politiet, og mange saker blir ikke etterforsket. Er det første gangen barnet begår et straffbart forhold, innkalles ofte barnet og foreldrene til en bekymringssamtale for å diskutere hendelsen og for å vurdere videre tiltak. Er det begått flere lovbrudd, tas barnet gjerne inn til et avhør.

Barn er en sårbar gruppe, og politiet vurderer hva som er beste måte å gjennomføre et avhør på. Tilrettelagte avhør på Statens barnehus<sup>20</sup> regnes som egnet for å sikre at avhørene blir gjennomført på en skånsom og trygg måte. Spesialtrente avhørsledere fra politiet gjennomfører avhørene i et barnevennlig miljø. Andre involverte, som advokater og rådgivere, følger avhørene fra et annet rom via videooverføring (Statens barnehus, u.å.). Tilrettelagte avhør av barn er tidkrevende, og kapasitetsutfordringer hos barnehusene gjør det tidvis vanskelig å bruke denne arenaen ved avhør.

Politiet må avveie hvor mye tid de skal bruke på å avhøre barn under 15 år som uansett ikke kan straffes, opp mot signaleffekten av at politiet ikke etterforsker og bare henlegger sakene. Videre understrekes det i intervjuene at politiet har få verktøy for å følge opp barn under den kriminelle lavalder, og at det derfor er viktig at barnevernstjenesten deltar under avhørene dersom de skal følge opp og hjelpe barna videre. Påtalemyndigheten kan beslutte å overføre U15-saker til barnevernstjenesten. Påtalejuristene opplyser i intervju at dette bare skjer i noen få veldig alvorlige saker, og at U15-saker oftest blir henlagt fordi barnet er under den kriminelle lavalder. Politiet vurderer hvilke tiltak barna har fra barnevernet, og om det vil gjøre en forskjell om saken blir overført, eller om det er tilstrekkelig å sende en ny bekymringsmelding til barnevernstjenesten.

I henlagte saker der gjerningspersonen er under 15 år, kan saken henvises til konfliktrådet for mekling som en sivil sak. Se omtale i punkt 8.3.

### 8.1.2 Fastsettelse av straff i saker med gjerningspersoner under 18 år (U18-saker)

#### **Straffereaksjoner for barn og unge**

Det ligger sammensatte vurderinger til grunn for valg av straffereaksjoner for barn og unge under 18 år. Lovbruddets alvorlighetsgrad er sentralt, men også andre faktorer har betydning, som gjerningspersonens alder, oppfølgingsbehov, motivasjon og tidligere lovbrudd. Reaksjonen skal være riktig, men også forholdsmessig. Valget påvirkes også av hva barna og verge samtykker til. Selve fastsettelsen av reaksjonene kan skje etter fylte 18 år.

Påtalemyndigheten legger de minst inngripende reaksjonene, og domstolen idømmer de tyngste reaksjonene. Faktaboks 7 viser en oversikt over de vanligste straffereaksjonene som brukes for barn og unge som er 15 år og eldre. Bruken av de ulike straffereaksjonene er omtalt i punkt 5.4.

<sup>20</sup> Statens barnehus er et tilbud til barn og ungdom som kan ha vært utsatt for, eller vært vitne til vold eller seksuelle overgrep, der det foreligger en politianmeldelse. Ansatte har mye kompetanse og erfaring innen psykisk helse og barnevern.

## Faktaboks 7 Oversikt over de vanligste straffereaksjonene for barn og unge som er 15 år og eldre

Reaksjonsstigen for straff består av flere nivåer. Dette er de vanligste straffereaksjonene:

- **Påtaleunnlatelse** er en formell advarsel uten videre straffeforfølgelse, ofte brukt for mindre alvorlige lovbrudd. Ofte ilegges betinget påtaleunnlatelse med vilkår som ungdommen må oppfylle i en prøvetid.
- **Forelegg** er en bot som kan gis for mindre alvorlige lovbrudd, som trafikkforseelser, ordensforstyrrelser og mindre tyverier.
- **Bot ved dom** er en økonomisk straff som idømmes av domstolen.
- **Mekling i konfliktråd** betyr at partene i en straffesak snakker sammen i meklingsmøte i konfliktrådet.
- **Ungdomsoppfølging** er en straffereaksjon spesielt tilpasset ungdom som har begått ett eller flere lovbrudd, og som innebærer tett oppfølging i konfliktråd.
- **Betinget fengsel** er en fengselsstraff som ikke må sones med mindre nye lovbrudd begås i en prøvetid.
- **Samfunnsstraff** er et alternativ til fengsel, hvor den dømte må utføre samfunnsnyttig arbeid.
- **Ungdomsstraff** er en straffereaksjon spesielt tilpasset ungdom som har begått lovbrudd som tilsier at saken må sendes til domstolen, og som innebærer tett oppfølging i konfliktråd.
- **Ubetinget fengsel** er fengselsstraff som må sones.

Påtalemyndigheten legger påtaleunnlatelse og forelegg (forenklet forelegg ilegges av tjenestepersoner i politi og tollvesen). Domstolen idømmer bot ved dom, betinget fengsel, samfunnsstraff, ungdomsstraff og ubetinget fengsel. Både påtalemyndigheten og domstolen kan gi mekling i konfliktråd og ungdomsoppfølging, men etter lovendringer med virkning fra 1. september 2024 ilegges ungdomsoppfølging nå kun av påtalemyndigheten.

Kilde: Politiet og domstolene.

## Ungdom og verge må samtykke til noen ungdomsreaksjoner

### Faktaboks 8 Krav til samtykke/egnethet

Å legge ungdomsoppfølging og idømme samfunnsstraff krever **samtykke** fra ungdommen og verge. For å idømme ungdomsstraff var det før 1. september 2024 også krav til samtykke fra ungdommen og verge, men etter lovendringene skal det i stedet for samtykke vurderes om reaksjonen er **egnet** for ungdommen.

Kilde: Ungdomsoppfølging: straffeprosessloven § 71 a andre ledd, ungdomsstraff: straffeloven § 52 a første ledd bokstav b og samfunnsstraff: straffeloven § 48 første ledd bokstav c.

De intervjuede aktørene i straffesakskjeden opplever det som utfordrende at mye av arbeidet i U18-sakene er basert på samtykke fra ungdommen og verge. Justis- og beredskapsdepartementet viser til at Nordlandsforsknings evaluering av konfliktrådets ungdomsreaksjoner fra 2019 og andre kartlegginger også peker på det samme (Andrews og Eide, 2019). Faktaboks 8 viser at påtalemyndigheten eller domstolen må sørge for å hente inn samtykke fra ungdommen og verge før de kan legge ungdomsoppfølging og idømme samfunnsstraff. For å idømme ungdomsstraff var det før 1. september 2024 også krav om samtykke fra ungdommen og verge, jf. Prop. 139 L (2022–2023) og Innst. 86 L (2023–2024). I dag skal det i stedet for samtykke vurderes om ungdomsstraff er egnet for ungdommen. I denne vurderingen skal domstolen legge vekt på ungdommens syn, men

ungdommen vil ikke lenger ha det avgjørende ordet. Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet gjør blant annet lovendringen at unge ikke lenger kan trenere saken når de idømmes ungdomsstraff.

For å kunne gi et godt og informert samtykke må ungdommen få god informasjon om straffereaksjonene. Konfliktrådet har utarbeidet informasjonsmateriell om ungdomsoppfølging og ungdomsstraff som politiet kan bruke som verktøy i møte med ungdommen og verge tidlig i etterforskningen. Konfliktrådet og ungdommens forsvarer kan også bidra med informasjon om de ulike reaksjonene. Det er ikke utarbeidet et tilsvarende informasjonsmateriell for samfunnsstraff. Kriminalomsorgsdirektoratet opplyser at en intern arbeidsgruppe i kriminalomsorgen, som et av forslagene til tiltak for å gjøre samfunnsstraffen bedre egnet for unge domfelte, har anbefalt å utarbeide slikt materiell. Arbeidsgruppens forslag er til behandling i Kriminalomsorgsdirektoratet.

Konfliktrådene viser i intervju til at det ofte er nødvendig å gjennomføre flere møter med ungdom og verge for å informere om reaksjonene og sikre at de forstår hva de samtykker til. De forklarer dette med at de unge ser ut til å være skeptiske til autoriteter og hjelpeapparatet, at de ikke erkjenner at de har begått lovbrudd, og at de får råd fra advokat eller andre i ungdomsmiljøet om ikke å samtykke.

Etterforskere og påtalejurister opplyser at de bruker mye tid på å informere om reaksjonene og å få ungdom og verge til å gi samtykke. De opplever at det er vanskelig å forsikre seg om at ungdommene er tilstrekkelig informert før de samtykker. Er påtalemyndigheten i tvil om ungdommen har forstått hva hen har gitt samtykke til, kan dette drøftes i koordineringsgruppen.<sup>21</sup> De peker også på at det er utfordrende å finne et egnet tidspunkt i etterforskningen for å be om samtykke til de ulike reaksjonene. Det er vanlig å be om samtykke i mistenktavhør, men erfaringen er at ungdommene ikke alltid har kapasitet til å ta inn og forstå alt som blir tatt opp under et avhør. Dersom saken skal behandles i domstolen, kan ungdommen få informasjon om straffereaksjonene og forespørsel om samtykke fra kriminalomsorgen når de utarbeider personundersøkelsen av mindreårige<sup>22</sup> og fra konfliktrådet, ved at blant annet ungdomskoordinatoren vitner i domstolen. Enhet øst i Oslo politidistrikt har god erfaring med å sende med et informasjonsskriv om konfliktrådets reaksjoner som ungdommene i etterkant av avhøret signerer på at de har lest og forstått, og returnerer til politiet.

I intervjuene trekkes det også frem at det er utfordrende å hente inn samtykke fra verger til ungdom som bor i barnevernsinstitusjoner. Deres foresatte kan bo andre steder i landet, og ha liten eller ingen kontakt med ungdommen. De kan være vanskelige å komme i kontakt med og er ikke alltid kjent med hvordan ungdommen har det. Dersom verger ikke ønsker å utsette ungdommen for gjenopprettende prosess i konfliktrådet, kan det være vanskelig å få samtykke til disse ungdomsreaksjonene. Konfliktrådsloven § 11 åpner for at det kan oppnevnes meldertidig verge dersom verge ikke kan eller vil ivareta partenes interesser i saken, eller hensynet til barnets beste tilsier det.

## **Straffereaksjoner når ungdommer og verger ikke samtykker**

Flere av aktørene i straffesakskjeden som er intervjuet, mener at flere ungdommer bør ilegges ungdomsoppfølging, ungdomsstraff eller samfunnsstraff, men en grunn til at ikke flere gis disse reaksjonene, er at ungdommene ikke samtykker.

Ungdommene er gitt en form for «vetorett» ved straffeutmålingen ettersom de kan velge om de vil samtykke til én eller flere straffereaksjoner. Ved å ikke samtykke kan ungdommen få redusert straffen til en betinget reaksjon eller et forelegg, fordi det er høy terskel for å fengsle ungdom. Selv om det er enkelte reaksjoner tilgjengelig, opplever etterforskere og påtalejurister at det er få egnede straffereaksjoner «mellom» forelegg og ubetinget fengsel som kan brukes når det ikke gis samtykke. Påtalemyndigheten må vurdere om det er tilstrekkelig med en betinget reaksjon. Et alternativ er å legge ned påstand om en deldom med en kort ubetinget del dersom det vurderes at lovbruddet er

<sup>21</sup> Et rådgivende organ som kommer med en anbefaling til påtalemyndigheten om den aktuelle ungdommen, egner seg for en straffereaksjon i konfliktrådet.

<sup>22</sup> En kartlegging av en siktet eller tiltalt ungdoms personlighet, livsforhold og fremtidsutsikter som påtalemyndigheten og domstolene bruker til å avgjøre straff.

alvorlig nok. En annen mulighet er å pålegge noen særvilkår, men erfaringsmessig er det vanskelig å finne egnede særvilkår for ungdom. Domstolen har flere særvilkår å velge mellom, men må finne frem til noe som er hensiktsmessig. Å pålegge unge som bryter loven å møte til et gitt antall samtaler med en politikkontakt det første året av prøvetiden, er et tiltak som blir brukt. Ulempen med en betinget dom er at ungdommen risikerer å starte voksenlivet i fengsel når de fyller 18 år dersom de bryter betingelsene i prøvetiden. Dette mener de intervjuede påtalejuristene ikke er til barnets beste.

Videre peker flere av aktørene i straffesakskjeden på at et reaksjonssystem som åpner for at tiltalte kan legge så sterke føringer på valget av reaksjon, vanskelig lar seg forene med kravene om forholdsmessighet og likebehandling av saker. I tillegg får ungdommen et ansvar som hen ikke har oversikt over konsekvensene av. Hvilke reaksjoner som vises i ungdommens politiattest og vandelsvurdering, kan også ha betydning for hva ungdommen samtykker til (Prop. 139 L (2022–2023) og intervjuer med etterforskere, påtalejurister, konfliktråd og friomsorgskontor).

Etter lovendringer andre halvår 2024 er det ikke lenger et krav om samtykke for å idømme ungdomsstraff, og det er mulig å kombinere ungdomsstraff med særvilkår, ubetinget fengsel og rettighetstap som for eksempel kontaktforbud. I tillegg er ungdomsstraffens nedre grense utvidet, slik at reaksjonen også dekker tilfeller der det tidligere for eksempel ble idømt betinget fengsel med vilkår om ungdomsoppfølging.

## Verktøy til hjelp for å fastsette straff

### *Personundersøkelse av mindreårige (PUM) er tidkrevende*

Personundersøkelse av mindreårige (PUM) er en kartlegging av en siktet eller tiltalt ungdoms personlighet, livsforhold og fremtidsmuligheter. PUM er et verktøy som påtalemyndigheten og domstolene kan bruke til å fastsette straff, og den utarbeides av friomsorgskontorene i kriminalomsorgen. Ungdommen og verge skal samtykke til at det utarbeides en PUM. Påtalejuristene bekrefter i intervju at de hovedsakelig anmoder om at PUM skal utarbeides i U18-saker der det tas ut tiltale.

Etter lovendring som trådte i kraft 1. september 2024 er det åpnet for større fleksibilitet i bruken av PUM, jf. Prop. 139 L (2022–2023) og Innst. 86 L (2023–2024). Kravet om at det «skal» foretas en personundersøkelse dersom siktede var under 18 år på gjerningstidspunktet og det tas ut en tiltale, er erstattet med at det «bør» foretas en slik undersøkelse.<sup>23</sup> Ved vurdering av om PUM bør foretas, skal det særlig legges vekt på sakens alvor og om saken kan opplyses tilstrekkelig på annen måte, for eksempel gjennom drøftelse i en koordineringsgruppe (KOG).

Arbeidet med PUM-ene kan være tidkrevende. Når friomsorgskontorene utarbeider en PUM, gjennomfører de ofte to samtaler med ungdommen. Dersom ungdommen og verge samtykker til å unnta opplysninger fra taushetsplikten, henter friomsorgskontorene inn informasjon fra ulike kilder for å verifisere det som ungdommen forteller. Kildene kan blant annet være barnevernstjenester, skole, BUP og forebyggende politi. Etter at friomsorgskontorene har kartlagt saken og vurdert den faglig, gjennomgås den ferdigstilte PUM-en med ungdommen og verge, som skal signere på at de er gjort kjent med innholdet. Friomsorgskontorene uttaler i intervju at det blir utfordrende å sikre god kvalitet på PUM-en dersom ungdommen ikke samarbeider eller tillater at friomsorgen snakker med kilder.

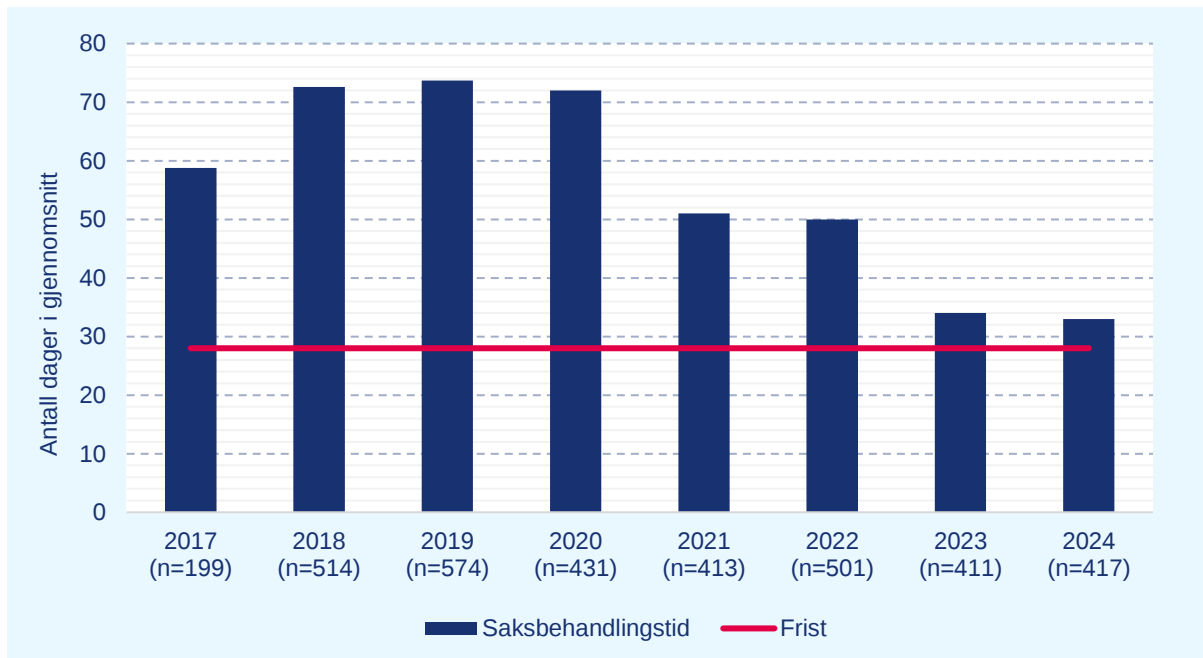
Friomsorgskontorene erfarer at det er særlig krevende å få gjennomført den første samtalen med ungdommen. Det er viktig at de kommer raskt i kontakt med ungdommen og verge for å etablere en trygg og god dialog. Det kan være tidkrevende å få ungdommen i tale. Noen kan være i opposisjon til autoriteter mens andre trenger å bli forklart hva en PUM er. Friomsorgskontorene ser behov for mer tilpasset informasjonsmateriell til ungdom på de plattformene de bruker. Videre mangler det sikre

---

<sup>23</sup> Jf. straffeprosessloven § 161 a.

elektroniske løsninger for å kommunisere med ungdommer, verger og andre kilder. Tidsbruken påvirkes også av mer praktiske utfordringer, som behov for tolk, at ungdommen ikke møter til avtale, eller at det er vanskelig å finne ut hvor ungdom som bor i barnevernsinstitusjon, befinner seg.

**Figur 8 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for utarbeidelse av PUM i perioden 2017–2024**



Kilde: Kriminalomsorgens årsrapporter 2019–2024.

Kriminalomsorgsdirektoratet fastsatte i 2020 en frist om gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 28 dager fra frimsorgskontorene mottar begjæring om PUM, til den er ferdigstilt. Som vist i figur 8 har utarbeidelsen av PUM over flere år tatt lang tid. Den samlede tidsbruken har de siste årene gått ned, men kravet er fortsatt ikke nådd. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden er redusert fra nesten 74 dager i 2019 til 33 dager i 2024. Også forskjellene i tidsbruken for utarbeidelse av PUM mellom frimsorgskontorene har blitt mindre. Ifølge Kriminalomsorgsdirektoratet har region øst og Oslo frimsorgskontor størst sakstilgang og størst utfordringer med tidsbruken, og det peker på komplekse storbyutfordringer ved sakene i Oslo og kontorets bemanningssituasjon som årsaker til manglende måloppnåelse.

Når utarbeidelsen av PUM tar tid, kan det bli et forsinkende ledd i straffesakskjeden. Dette har blant annet medvirket til at saker har blitt ført for retten senere enn om saken ble sendt til domstolen for fastsetting av tidspunkt (*beramming*) så snart saken var påtaleavgjort. I flere dommer er lang tidsbruk for å få utarbeidet PUM særlig trukket frem som begrunnelse for redusert straff (Oslo tingrett, 2022).

For å bøte på ventetiden i utarbeidelsen av PUM har Oslo politidistrikt begynt å forhåndsberamme sakene i domstolen. Forhåndsberamming og bestilling av PUM så tidlig som mulig forutsetter at påtalemyndigheten har god nok kapasitet til å følge sakene tett også under etterforskningen. Dette er ikke alltid tilfellet.

Kriminalomsorgsdirektoratet og frimsorgskontorene trekker frem flere tiltak som er satt i gang for å redusere tidsbruken i utarbeidelsen av PUM:

- Frimsorgskontorene er styrket med ti ungdomsansvarlige som blant annet har hatt oppmerksomhet på kortest mulig saksbehandlingstid og god kvalitet på PUM-ene (Kriminalomsorgen, 2024).

- Det er opprettet kontakt med forsvarere som bistår i å komme i kontakt med og motivere siktede til å samarbeide.
- Det er tatt i bruk en revidert, nasjonal mal for anmodning om PUM. Denne inneholder mer kontaktinformasjon enn før og bidrar til at man kommer raskt i gang med utarbeidelsen.
- Det er tatt i bruk en mer strukturert PUM-mal med tilhørende veileder. Denne bidrar til kortere og mer konsise PUM-er.
- Digitale løsninger, som Altinn, er tatt i bruk, og gjør at opplysninger kan hentes inn raskere.

### *Koordineringsgruppen (KOG) er et viktig rådgivende organ for påtalemyndigheten*

Før påtalemyndigheten eller domstolen beslutter ungdomsoppfølging eller ungdomsstraff, kan saken drøftes i en koordineringsgruppe (KOG) for å vurdere om disse straffereaksjonene er egnet for den aktuelle ungdommen. Påtalemyndigheten melder inn sakene som skal drøftes i KOG, til konfliktrådet. Ungdommen og verge må samtykke til at saken drøftes i KOG. I KOG sitter representanter fra politiet, påtalemyndigheten, konfliktrådet og kriminalomsorgen. Noen ganger deltar representanter fra helsevesenet, barnevernet og andre tjenester. Alle konfliktråd har en eller flere koordineringsgrupper som ledes av en ungdomskoordinator (Konfliktrådet, u.å.). KOG ble lovfestet med virkning fra 1. september 2024, jf. Prop. 139 L (2022–2023) og Innst. 86 L (2023–2024).

Det har siden 2019 blitt arbeidet med å forbedre arbeidet og sikre likere praksis i koordineringsgruppene. Flere av de intervjuede aktørene som deltar i gruppene, opplever at ny organisering av KOG, med blant annet færre møtedeltakere, har bidratt til å strukturere og effektivisere arbeidet. Flere av aktørene som deltar i KOG, erfarer likevel at påtalemyndigheten har ulik terskel for hvilke saker de melder inn for drøfting, og at det er et potensial for å melde inn flere saker. Selv om rutineene for å innhente samtykke er gode, peker intervjuede påtalejurister på at det er utfordrende når ungdommen og verge ikke samtykker til at saken kan drøftes i KOG. Det fører til at mange saker ikke kan meldes inn selv om påtalemyndigheten mener at ungdommen åpenbart vil ha utbytte av oppfølging i konfliktrådet. Det kommer frem i intervjuene at noen av koordineringsgruppene også drøfter om samfunnsstraff kan egne seg som en alternativ reaksjon til ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging.

Konfliktrådene har også erfart å få saker der ungdomsstraff og ungdomsoppfølging ikke er egnet for ungdommen. Sekretariatet for konfliktrådene opplyser at det har kontakt med politiet og koordineringsgruppene for å få likere vurderinger, blant annet gjennom å revidere malen for KOG-referat som benyttes i egnethetsvurderingen. Det er også kontakt med Politidirektoratet og riksadvokaten slik at de får eierskap til dette. Føringer og definisjon av «egnethet» vil bli nærmere beskrevet i riksadvokatens reviderte rundskriv om konfliktråd som kommer på høring våren 2025.

Ved behov kan KOG også dele informasjon og gi råd til ungdomskoordinatoren underveis i straffegjennomføringen i konfliktrådet. Det er for eksempel aktuelt å drøfte saker der det vurderes å avbryte straffegjennomføringen, saker der det er behov for å endre tiltak i ungdomsplanen, og saker med nye lovbrudd. Intervjuene viser at KOG i varierende grad brukes til å drøfte saker som er under straffegjennomføring, og etter ny organisering vektlegges nye saker i større grad.

### **Håndtering når ungdom bryter vilkårene for ungdomsoppfølging eller begår nye lovbrudd**

Beslutter konfliktrådet å avbryte gjennomføringen av ungdomsoppfølging som følge av gjentatte brudd på vilkårene, returneres saken til påtalemyndigheten. I tillegg må påtalemyndigheten vurdere om pågående straffegjennomføring i konfliktrådet skal fortsette dersom ungdommen begår nye lovbrudd. Påtalemyndighetens håndtering er nærmere omtalt i punkt 8.2.2.

Generelt uttaler etterforskere og påtalejurister som er intervjuet, at de mangler konsekvente rutiner for å håndtere nye lovbrudd blant ungdom som er under straffegjennomføring i konfliktrådet og i kriminalomsorgen. Dette begrunnes med at de har mottatt få slike saker. Når slike situasjoner oppstår, kontakter de konfliktrådene og kriminalomsorgen for å drøfte håndteringen videre. Siden konfliktrådet sjelden returnerer saker som gjelder brudd på vilkår for ungdomsoppfølging, har de ikke etablert god praksis for å håndtere dette.

### 8.1.3 Oppklaring og henleggelse av saker med gjerningspersoner under 18 år (U18-saker)

Andelen U18-saker som politiet har oppklart har ligget stabilt rundt 80 prosent i perioden 2019–2023. I 2024 var oppklaringsprosenten for påtaleavgjorte forhold på 79 prosent (Politidirektoratet og riksadvokaten, 2025). Det vil si saker hvor politiet har identifisert en gjerningsperson og det er tilstrekkelig bevis til å reise tiltale. Oppklaringsprosenten i U18-saker er relativt høy sammenlignet med saker der gjerningspersonen tilhører andre aldersgrupper. Det skyldes at politiet klassifiserer forhold som henlegges fordi gjerningspersonen er under den strafferettslige lavalder (15 år), som oppklarte. I 2024 var 33 prosent av de påtaleavgjorte forholdene med mistenkt, siktet eller domfelt under 18 år, knyttet til personer under strafferettslig lavalder. For aldersgruppen 15–17 år var oppklaringsprosenten på 69 prosent i 2024, og andelen har sunket i perioden 2019–2024.

Ifølge intervjuede etterforskere og påtalejurister henlegges ikke U18-saker oftere enn andre saker, men de erfarer at terskelen kan være lavere for å avslutte etterforskningen når det mangler tilstrekkelige bevis. Andelen henleggelse av U18-saker er høyere enn det som er reelt. Det skyldes at mange personer kan inngå som mistenkte tidlig i saken fordi det ble observert aktivitet i en stor gjeng, men etterforskningen kan vise at det bare er noen av ungdommene som i realiteten har medvirket i saken.

De vanligste årsakene til å henlegge U18-saker, er at mistenkte er under den kriminelle lavalder, eller at påtalemyndigheten avslutter etterforskningen fordi det ikke finnes tilstrekkelige bevis for å reise tiltale mot den mistenkte – bevisets stilling. Fordi U18-saker skal prioriteres, kan ikke politiet begrunne henleggelse av sakene med kapasitetsutfordringer. Vurderer politiet i mindre alvorlige saker at det er lite sannsynlig at de klarer å samle nok bevis eller informasjon til å fortsette etterforskningen eller reise tiltale, kan kapasitetsutfordringer likevel bli oppgitt som begrunnelse. Andre grunner til å avslutte en etterforskning er at handlingen ikke anses som straffbar eller at det ikke er noen rimelig grunn til å etterforske.

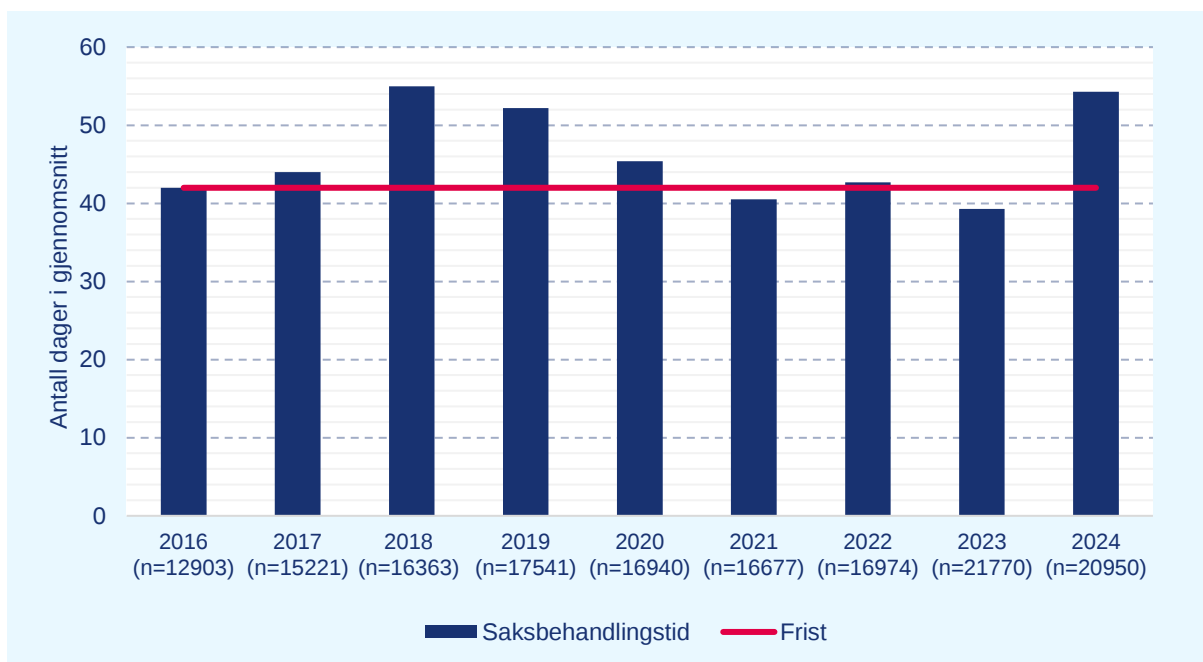
### 8.1.4 Saksbehandlingstid for påtaleavgjørelse i U18-saker

Kort saksbehandlingstid er et sentralt mål i politiets behandling av saker som gjelder gjerningspersoner under 18 år. I U18-saker har politiet en lovbestemt frist på 6 uker (42 dager) fra gjerningspersonen blir registrert i saken, til det er fattet en påtaleavgjørelse.<sup>24</sup> En påtaleavgjørelse betyr at påtalemyndigheten har tatt en beslutning om hvordan saken skal behandles videre.

---

<sup>24</sup> Straffeprosessloven § 249 andre ledd.

**Figur 9 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i påtaleavgjorte U18-saker i perioden 2016–2024**



Kilde: Politidirektoratet (2022) og Politidirektoratet og riksadvokaten (2023–2025).

Figur 9 viser en positiv utvikling i politiets gjennomsnittlige saksbehandlingstid i påtaleavgjorte U18-saker i perioden 2019–2023, og året med den korteste saksbehandlingstiden er 2023, med 39 dager. I 2024 økte den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden, og det tok drøyt 54 dager fra en person under 18 år ble anmeldt for et straffbart forhold til det ble fattet en påtaleavgjørelse.

**Tabell 1 Andelen påtaleavgjorte forhold med gjerningsperson under 18 år behandlet innen fristen på 6 uker i perioden 2019–2024**

|                                 | 2019   | 2020   | 2021   | 2022   | 2023   | 2024   |
|---------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Andel innen frist</b>        | 66 %   | 68 %   | 71 %   | 70 %   | 71 %   | 65 %   |
| <b>Antall forhold med frist</b> | 17 541 | 16 940 | 16 677 | 16 974 | 21 770 | 20 950 |

Kilde: Politidirektoratet og riksadvokaten (2024).

Tabell 1 viser at 64 prosent av forholdene med gjerningsperson under 18 år ble påtaleavgjort innen den lovbestemte saksbehandlingsfristen på 6 uker i 2024. Resultatet er nesten det samme som i 2019, men lavere enn i perioden 2020–2023.

Det kan være krevende for politiet å nå fristen for påtaleavgjørelse i U18-saker, og årsakene til manglende måloppnåelse er sammensatt. Selv om U18-saker skal prioriteres, er det utfordringer med kapasitet, sakskompleksitet, eksterne forhold og behov for prioriteringer blant de prioriterte sakstypene. Etterforskere og påtalejurister peker på flere faktorer som bidrar til lang saksbehandlingstid i U18-sakene: krevende og komplekse saker, utarbeidelse av PUM, innhenting av samtykke og krevende ressursituasjon i politiet, jf. omtalen i punkt 8.1.1. I tillegg nevnes det at mange av etterforskerne har liten erfaring, og kollegaer kan bruke mye tid på opplæring og veiledning.

Det vises også til at det er en svakhet at sakene ikke merkes automatisk som fristsak i politiets saksbehandlingssystem (BL). Dette må i mange tilfeller gjøres manuelt, og systemet er derfor sårbart for menneskelig svikt.

Riksadvokaten peker i intervju på at det å etablere et «hurtigspor» for behandling av U18-saker kan bidra til å redusere saksbehandlingstiden ytterligere. Riksadvokaten understreker imidlertid at det er viktig at påtalespørsmålet kan avgjøres senere enn fristen dersom hensynet til etterforskningen eller andre særlige hensyn gjør det nødvendig, jf. straffeprosessloven § 249 andre ledd.

## 8.2 Konfliktrådets gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

Konfliktrådet gjennomfører blant annet de strafferettslige reaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging som er spesielt tilpasset ungdom som var mellom 15–18 år på gjerningstidspunktet (se faktaboks 9). Hvor mange ungdommer som ilegges de to straffereaksjonene, er omtalt i punkt 5.3.

### Faktaboks 9 Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er straffereaksjoner for unge som er mellom 15 og 18 år på gjerningstidspunktet, og som har et oppfølgingsbehov. Reaksjonene bygger på prinsippene om gjenopprettende prosess («restorative justice»), som handler om å legge til rette for møte mellom ungdommen og dem som er rammet av lovbruddet, og tett tverrfaglig oppfølging.

- **Ungdomsstraff** retter seg mot ungdom som har begått lovbrudd som tilsier at saken må sendes til domstolen. Ungdomsstraff bestemmes av domstolen og kan vare fra fire måneder til tre år (før 1. september 2024 var minste gjennomføringstid fra seks måneder). Brudd på ungdomsstraffens vilkår kan medføre ubetinget fengselsstraff, og etter 1. september 2024 er det også mulig å gjøre om den gjenstående straffen til betinget fengsel eller samfunnsstraff.
- **Ungdomsoppfølging** er for ungdom som har begått ett eller flere lovbrudd. Den bestemmes av påtalemyndigheten og kan vare fra fire måneder til ett år. Før 1. september 2024 kunne også domstolen idømme ungdomsoppfølging.

Før 1. september 2024 var det et krav om at ungdommen og verge måtte **samtykke** til begge reaksjonene. I dag er det kun krav om samtykke til ungdomsoppfølging.

Gjennomføringen av begge straffereaksjonene omfatter disse stegene:

- Hensiktsmessige tiltak kartlegges, og det skal finnes deltakere til oppfølgingsteamet.
- Det utarbeides en individuelt tilpasset ungdomsplan.
- Straffegjennomføringen starter med et ungdomsstormøte/ungdomsplanmøte.<sup>25</sup>
- Ungdommen følger opp tiltakene i ungdomsplanen.
- Ungdommen har jevnlig møter med oppfølgingsteamet som har ansvaret for å gjennomføre tiltakene i ungdomsplanen.
- Konfliktrådet legger til rette for gjennomføring av gjenopprettende prosess og relasjonsbygging.

Det er konfliktrådet ved en ungdomskoordinator som koordinerer gjennomføringen av straffen. Konfliktrådet har ikke egne tiltak ut over å tilrettelegge for gjenopprettende prosess.

Kilde: Konfliktrådet.

<sup>25</sup> Etter endring i konfliktrådsloven med virkning fra 1. september 2024 er ungdomsplanmøte nytt begrep for ungdomsstormøte.

## 8.2.1 Utarbeidelse av en individuelt tilpasset ungdomsplan

Straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er basert på tverretattlig oppfølging og gjenopprettende prosess, og de forutsetter et bredt tilbud av tiltak, at oppfølgingen skreddersys til ungdommen, og at hjelpeapparatet medvirker (Prop. 135 L (2010–2011)). Det utarbeides en ungdomsplan som skal følges opp i straffeperioden.

### Ungdommen kartlegges for å finne egnede tiltak i ungdomsplanen

For å kunne starte gjennomføringen av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging raskt må konfliktrådet komme i gang med kartleggingen så tidlig som mulig. Arbeidet starter ofte med en innledende informasjons- og kartleggingssamtale med ungdommen og verge for å bli kjent med ungdommen. For å finne tiltak som kan støtte ungdommen og forebygge ny kriminalitet, kartlegger ungdomskoordinatoren ungdommens lovbrudd, livssituasjon, ressurser og behov.

En del av kartleggingen innebærer at ungdomskoordinatoren skaffer seg oversikt over informasjonen som følger saken. Foreligger det en personundersøkelse av mindreårige (PUM), fremheves den som en nyttig informasjonskilde til kartleggingsarbeidet. I vår saksgjennomgang ser vi også at koordinatorene er i dialog med relevante tjenester og aktører for å avklare hva ungdommen har behov for, hva som kan være hensiktsmessige tiltak, og hvem som kan være aktuelle deltakere i oppfølgingsteamet. Dette forutsetter at ungdommen og verge har gitt samtykke til at aktørene kan dele informasjon.

Konfliktrådene peker på at kartleggingsarbeidet kan ta tid, og det er eksempler på at motivasjonssamtaler har pågått i opptil flere måneder før straffegjennomføringen starter formelt (Andrews og Eide, 2019). Konfliktrådene opplyser at ungdommene involveres i utarbeidelsen av ungdomsplanen og får komme med innspill til tiltak og deltakere i oppfølgingsteamet.

### Det kan være vanskelig å finne egnede tiltak i ungdomsplanen

Konfliktrådene viser til at en vellykket straffegjennomføring avhenger av at man finner tiltak i ungdomsplanen som passer for ungdommen, og som samtidig står i forhold til lovbruddet som er begått. Planen må være realistisk og av et slikt omfang at ungdommen har forutsetninger for å mestre krav og overholde avtaler som ligger i planen.

Ungdomsplanen utformes i et ungdomsplanmøte<sup>26</sup>, og ungdommen medvirker til dette. I dag godkjennes ungdomsplanen av ungdomskoordinatoren, men frem til 1. september 2024 var det ungdommen som godkjente tiltakene i planen. Ungdommen vil fortsatt ha rett til å uttale seg og har fått bedre mulighet til å klage når hen ikke lenger skal godkjenne tiltakene. Sekretariatet for konfliktrådene mener endringen vil gjøre det enklere å sette inn riktige tiltak. Skisse til ungdomsplan skal nå utarbeides før illeggelse/idømmelse av straff i de sakene der koordineringsgruppen (KOG) vurderer ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging som egnet, og ungdommen vil da få mer informasjon på et tidligere tidspunkt. Ved lovendring som trådte i kraft 1. september 2024 er det nå også lovfestet at tiltak kan justeres underveis dersom de er av tilsvarende eller mindre omfang og intensitet, jf. Prop. 139 L (2022–2023) og Innst. 86 L (2023–2024).<sup>27</sup>

Gjennomgangen av et utvalg saker viser at de samme tiltakene brukes i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Ungdomsplanene inneholder i hovedsak følgende type tiltak:

- gjenopprettende prosess/møte – eneste tiltaket konfliktrådet selv står for
- dagtilbud som for eksempel skole eller annet dagtilbud
- fritidsaktiviteter

<sup>26</sup> Før lovendring med virkning fra 1. september 2024 kalt ungdomsstormøte. Endringen lovfester praksis.

<sup>27</sup> Konfliktrådsloven § 25 sjette ledd.

- behandlingstilbud som for eksempel sinnemestringskurs, rusbehandling og ruskontroll
- kriminalitetsforebyggende samtaler med for eksempel politiet eller frimsorgen
- tiltak i regi av barnevernet
- andre tiltak som for eksempel innetider og tiltak ut fra ungdommens behov

Konfliktrådene opplever utfordringer med å finne egnede tiltak som er tilgjengelig lokalt. For å finne de riktige tiltakene trenger koordinatorene også god kunnskap om hvilken oppfølging ulike utfordringer krever. Dagtilbud, som skole eller arbeid, er tiltak i alle ungdomsplanene for å sikre tilknytning til samfunnet og forhindre utenforskap. Konfliktrådene erfarer at det mangler egnede og meningsfulle dagtilbud ut over skole. Dette er spesielt uheldig for dem som har falt ut av skolen. Det er krevende å finne praksisplasser, og det er behov for at flere arbeidsgivere bidrar med slike plasser. I tillegg kan det være vanskelig å finne tiltak som gis utenfor tidsrammen for ungdommens dagtilbud. Det kan videre være krevende å motivere ungdommen til å motta ulike tiltak.

Konfliktrådene erfarer også at det mangler tilgang på tiltak eller behandling for volds- og aggresjonsatferd, seksuelt skadelig atferd og rusproblematikk. Det er blant annet få spesialiserte samtaleaktører for voldsproblematikk og følelsesregulering. Det kan også være vanskelig å finne riktige tiltak mot rusproblematikk. Rustesting kan være et aktuelt tiltak for ungdom som ønsker å slutte med rusmidler eller når dette følger av dommen.

Det er også utfordrende å finne forsvarlige tiltak til ungdom med lav kognitiv fungering, og tiltak for ungdommer som bor på barnevernsinstitusjoner. Ungdom i institusjoner lever ofte i en satellitt uten lokal forankring og tilhørighet, og det kan være vanskelig å aktivisere dem og å finne egnede dagtilbud.

Justis- og beredskapsdepartementet og Sekretariatet for konfliktrådene bekrefter i intervju at det kan være utfordrende å finne egnede tiltak, selv om de ulike sektorene er ansvarlige for å levere dette. I de mest alvorlige sakene er det ofte de spesialiserte tiltakene som mangler. Sekretariatet for konfliktrådene viser til at det er helsesektoren som har ansvaret for mange av disse tiltakene, og Sekretariatet for konfliktrådene arbeider i denne sammenheng opp mot både Helsedirektoratet og Bufdir.

Konfliktrådene opplyser at det kan være vanskelig å ha full oversikt over tilgjengelige tiltak og etterlyser en form for register over tilbud i konfliktrådsregionene. Sekretariatet for konfliktrådene viser til at det er utarbeidet en oversikt over det statlige tilbudet hos barnevern og helse, og henvisning til det som finnes om kommunene i konfliktrådets internkontrollsystem Kondok. I tillegg er SLT-koordinatorene og de rådgivende enhetene for russaker i kommunene viktige samarbeidspartnere for å komme i kontakt med riktige tjenester lokalt.

## 8.2.2 Gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

Straffegjennomføringen starter med et ungdomsstormøte/ungdomsplanmøte der ungdommen og ungdomskoordinatoren ferdigstiller ungdomsplanen i samarbeid med oppfølgingsteamet.<sup>28</sup> Se omtale av konfliktrådenes overholdelse av fristen for å starte opp straffegjennomføringen i punkt 8.2.4.

Gjenopprettende prosess («restorative justice») er et grunnprinsipp for ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Konfliktrådet skal legge til rette for gjennomføring av et gjenopprettende møte med fornærmede og annen gjenopprettende prosess og relasjonsbygging som del av straffereaksjonene. Før lovendringen med virkning fra 1. september 2024 måtte ungdommene forplikte seg til et gjenopprettende møte med fornærmede. Vår saksgjennomgang viser at slike møter sjelden

<sup>28</sup> Ungdomsplanmøte utgjør ungdomsplanmøtedelen av det som tidligere het ungdomsstormøte. Ungdomsstormøte favnet imidlertid noe bredere og la opp til et stormøte (gjenopprettende prosess). Etter lovendringen som trådte i kraft 1. september 2024 er disse prosessene mer atskilt i konfliktrådsloven §§ 24 og 24 a. Gjennomføringstiden løper fra ungdomsplanmøtet.

ble avholdt, fordi den fornærmede ikke ønsket det. Nå er dette ikke lenger et krav, men gjenopprettende prosess skal fortsatt prioriteres høyt og være en sentral del av straffegjennomføringen. Det skal imidlertid jobbes gjenopprettende i bred forstand, for eksempel med å møte andre personer som gjerningspersonen har en utfordrende relasjon til, eller å gjøre gjerningspersonen bevisst på hvilke konsekvenser lovbruddet har.

Konfliktrådene har ingen egne tiltak utover å legge til rette for gjenopprettende prosess, og er avhengig av at andre aktører bistår i straffegjennomføringen. Tid og ressurser, samt andre aktørers forståelse for roller og oppdraget, trekkes frem som utfordringer i samarbeidet.

Saksgjennomgangen viser at oppfølgingsteamene er bredt sammensatt. Teamene består av personer som har ansvar for tiltakene i ungdomsplanen, og typiske deltakere er politiet, skolen, barnevernet, helsevesenet og Nav. Ved ungdomsstraff er politiet og kriminalomsorgen obligatoriske deltakere. Teamene følger opp ungdommen gjennom hele straffeperioden.

Ungdomskoordinatorene erfarer at de må bruke mye tid på å følge opp deltakerne i oppfølgingsteamene. Deltakerne i teamene har gjerne begrenset kapasitet i egen tjeneste og gis ikke ekstra ressurser til å delta. Dette gjør at flere tiltakshavere har utfordringer med å delta på alle møtene. Noen tiltakshavere har lite erfaring og kunnskap om hva det vil si å delta i et oppfølgingsteam. Noen tiltakshavere ser også ut til å slite med motivasjonen, blant annet fordi de har jobbet lenge med ungdommen, også før straffegjennomføringen. I slike tilfeller er det viktig for ungdomskoordinatorene å informere og å understreke at de gjennom teamarbeid kan delta positivt til ungdommens liv og utvikling.

Konfliktrådene erfarer også at tiltakshavere uttrykker motstand mot å delta i straffegjennomføringen, og at tiltakshavere opplever et dilemma mellom det å delta i straffegjennomføring og det å samtidig drive frivillig arbeid eller behandling. De er bekymret for å bryte tilliten til ungdommen, dersom de må melde fra om at ungdommen ikke møter opp til avtaler som er nedfelt i ungdomsplanen. Det råder gjerne en feil oppfatning blant tiltakshaverne om at slike brudd kan føre til fengselsstraff.

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at konfliktrådene har fått en plikt til å samarbeide med velferdstjenestene etter en endring i konfliktrådsloven med virkning fra 1. september 2024, jf. Prop. 139 L (2022–2023) og Innst. 86 L (2023–2024). Bestemmelsen harmonerer med bestemmelsen som de øvrige velferdstjenestene fikk i 2022, og som er nærmere omtalt i punkt 6.1.3. Sekretariatet for konfliktrådene viser i denne sammenheng til Helsedirektoratets nasjonale veileder om samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier. Det viser også til at etatssamarbeidet i Kjernegruppen for utsatte barn og unge bidrar til større bevissthet om viktigheten av forvaltningssamarbeid.

Mange unge som gjennomfører straff i konfliktrådet, er kjent av hjelpeapparatet fra før. Vår saksgjennomgang viser at flere av tiltakene i straffen er en videreføring av tiltak og aktiviteter som ungdommen allerede har. Vi ser eksempler på at tverrfaglige grupper som følger opp ungdommen før straffegjennomføringen, trer inn som oppfølgingsteam under straffegjennomføringen. Flere av aktørene som er intervjuet mener det kan settes spørsmålsteget ved om ungdommene virkelig opplever videreføringen av disse tiltakene som straff. Konfliktrådene understreker imidlertid at når brudd på vilkår under gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging sanksjoneres – for eksempel i form av bruddsamtaler eller innskjerpingsvilkår –, vil ungdommene merke at de gjennomfører straff.

Sekretariatet for konfliktrådene er kjent med at tiltakene kan være en videreføring av tidligere eller pågående tiltak, men fremhever at det primære formålet med straffegjennomføringen er å få til en positiv endring og individualprevensjon. Sekretariatet for konfliktrådene erfarer at ungdommene likevel opplever straffegjennomføringen som krevende og som en straff.

## 8.2.3 Reaksjoner når ungdommen ikke følger vilkårene for straffegjennomføring

### Faktaboks 10 Reaksjoner ved brudd på vilkår for straffegjennomføring

Ungdomskoordinatorens reaksjoner når ungdommen bryter ungdomsplanen eller andre vilkår er

- en muntlig advarsel
- en bruddsamtale

Konfliktrådet kan også sette inn strengere tiltak i planen slik at ungdommen

- ikke kan være på bestemte steder
- ikke får være sammen med bestemte personer
- ikke får bruke alkohol eller andre rusmidler og må ta rustester
- må ha samtaler med politiet, kriminalomsorgen eller andre i oppfølgingsteamet
- må melde seg til politiet, kriminalomsorgen eller konfliktrådet

Bryter ungdommen vilkårene på nytt, kan det lages en ny ungdomsplan med andre tiltak.

I ytterste konsekvens kan straffen omgjøres. Beslutter ungdomskordinator å avbryte straffegjennomføringen som følge av gjentatte vilkårsbrudd, sender konfliktrådet innstilling om omgjøring av straffen til påtalemyndigheten ved ungdomsoppfølging eller kriminalomsorgens regionale nivå ved ungdomsstraff. Dersom kriminalomsorgen er enige i vurderingen, fremmer de begjæring om omgjøring av ungdomsstraffen for domstolen. Ved ungdomsoppfølging kan også påtalemyndigheten selv illegge en annen reaksjon.

Ved brudd på **ungdomsstraff** kan domstolen bestemme at ungdommen skal gjennomføre hele eller deler av den subsidiære fengselsstraffen. Etter lovendringer andre halvår 2024 kan domstolen også omgjøre straffen til betinget fengsel eller samfunnsstraff eller gi ungdommen oppholds- og kontaktforbud som kontrolleres med elektronisk kontroll (fotlenke).

Kilde: Konfliktrådet.no.

### Konfliktrådenes håndtering av brudd på vilkår for straffegjennomføring

Ungdom som gjennomfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, har ofte store utfordringer i livet. Det må derfor være en viss aksept for at ikke alle deler av vilkårene for straffegjennomføring følges som forutsatt (Konfliktrådet, u.å.). Brudd på vilkårene for straffegjennomføring skal imidlertid alltid møtes med en reaksjon, slik at ungdommen opplever at det får konsekvenser å ikke følge reglene for straffegjennomføringen. Det er viktig at det oppleves som en reell mulighet at straffen kan omgjøres til fengselsstraff eller at straffesaken forfølges rettslig (Sekretariatet for konfliktrådene, 2020). Faktaboks 10 viser mulige reaksjoner ved brudd.

Konfliktrådene opplyser at hvis ungdommen bryter vilkårene for straffegjennomføring, gir de gjerne ungdommen en muntlig advarsel. Først ved gjentatte brudd kalles ungdommen inn til en bruddsamtale. Under bruddsamtalen blir ungdommen gjort kjent med følgene av gjentatte brudd. Vår gjennomgang av saker i konfliktrådet indikerer at terskelen for å innkalle til bruddsamtale og fastsette innskjerpingsvilkår er relativt høy. Vi finner eksempler på brudd på vilkår i de fleste sakene, men bare i halvparten av sakene blir det gjennomført bruddsamtaler.

Konfliktrådene bekrefter i intervju at det er en viss aksept for at ikke alle deler av vilkårene i ungdomsplanen følges som forutsatt. Ungdommen får ofte flere sjanser når vilkårene brytes, uten at det fører til strengere tiltak. Typiske eksempler på brudd er å utebli eller komme for sent til dagtilbud eller andre avtaler, men også å avlegge positive rustester. Konfliktrådene opplever at det er en krevende balansegang mellom å reagere på alle brudd på vilkår og å sikre motivasjon til varig endring.

Justis- og beredskapsdepartementet peker på at verken konfliktrådsloven eller forarbeidene legger opp til en høy terskel for å reagere på brudd på vilkår for straffegjennomføringen, men som vist i

faktaboks 10 legger loven opp til flere trinn og handlingsalternativer som kan velges etter en konkret vurdering. Oppfølgingsbehov er et krav for å få ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, og derfor er hjelpeaspektet mer fremtredende enn straffeaspektet. Sekretariatet for konfliktrådene ser det ikke som hensiktsmessig å praktisere håndteringen av brudd strengt, og det må i stedet vurderes hvor de unge er i prosessen, og hva som er riktig i den enkelte sak. Samtidig anser de det som viktig at brudd får konsekvenser for legitimiteten til straffereaksjonene.

Ifølge intervjuede konfliktråd var det under pandemien spesielt utfordrende for ungdom å opprettholde en struktur i hverdagen. Det var vanskelig å gjennomføre skole, og periodevis manglet det jobb eller lærlingplass å gå til. Sekretariatet for konfliktrådene signaliserte under pandemiårene at konfliktrådene burde ha en høyere terskel for å avbryte straffegjennomføringen hvis årsaken til brudd kunne knyttes til at oppfølgingen var mangelfull som følge av pandemien (Konfliktrådet, 2023).

Selv om konfliktrådene erfarer at det å gi ungdommen nye sjanser er til fordel for ungdommens utvikling og for samfunnet generelt, ser de en risiko for at konfliktrådene har ulik terskel for å reagere på brudd. For å bidra til mindre variasjon etterspør konfliktrådene felles kjøreregler for hvordan brudd bør håndteres, og særlig når det gjelder hva som kan aksepteres uten at straffegjennomføringen må avbrytes. Sekretariatet for konfliktrådene erkjenner også i intervju at det er en risiko for ulik praksis på bakgrunn av de skjønnsmessige vurderingene konfliktrådene må gjøre, og opplyser at veilederen for håndtering av brudd på straffegjennomføring skal revideres. Vår saksgjennomgang og Andrews og Eide (2019) viser eksempler på at oppfølgingsteamene i noen tilfeller strekker hjelpeaspektet så langt at straffeaspektet kan forsvinne.

### **Vurderinger av om straffegjennomføringen skal avbrytes og straffen omgjøres**

Beslutter ungdomskoordinator å avbryte straffegjennomføringen, sender konfliktrådet en innstilling om omgjøring av straffen til påtalemyndigheten ved ungdomsoppfølging og til kriminalomsorgens regionale nivå ved ungdomsstraff. Hvis en sak om ungdomsstraff skal overføres til kriminalomsorgen, kreves det samtykke fra politiets og kriminalomsorgens representant i oppfølgingsteamet.

Det er ulik terskel for å avbryte straffegjennomføringen og omgjøre straffen, både mellom konfliktråd og mellom de ulike involverte etatene. Terskelen for å avslutte en sak på grunn av brudd på vilkårene er skjønnsmessig, og både konfliktrådet, politiet, påtalemyndigheten og ulike nivåer i kriminalomsorgen er etter loven involvert i disse vurderingene, avhengig av sakstype (Konfliktrådet, 2024). Sekretariatet for konfliktrådene opplyser at for å effektivisere prosessen og gi likere praksis, skal kriminalomsorgens region øst overta behandlingen av alle saker som gjelder vilkårsbrudd under ungdomsstraff.

Konfliktrådene opplyser at det oppleves som vanskelig å avslutte straffegjennomføringen. De erfarer at dersom sakene sendes for tidlig tilbake til kriminalomsorgen, påtalemyndigheten eller domstolen, får de ofte saken i retur med beskjed om å prøve litt mer. Sekretariatet for konfliktrådene erfarer også at kriminalomsorgen har en høy terskel for å begjære omgjøring av straffen ved brudd i ungdomsstraffer, og at slike saker har blitt vurdert ulikt. Konfliktrådene forklarer den høye terskelen for å avslutte ungdomsstraff med at det finnes få alternative straffereaksjoner enn ubetinget fengsel å sette inn dersom bruddene ikke skyldes mer alvorlige forhold som gir ny straff.

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at det i andre halvår 2024 kom lovendringer som tydeliggjør regelverket for håndtering av brudd, og at det er innført at ungdom med ungdomsstraff kan bli hentet av politiet dersom de ikke møter til bruddsamtale, jf. Prop. 139 L (2022–2023) og Innst. 86 L (2023–2024) samt Prop. 114 L (2023–2024) og Innst. 44 L (2024–2025). Domstolen har også fått flere handlingsalternativer ved ungdomsstraff enn å omgjøre den subsidiære straffen til ubetinget fengsel. Ungdomsstraffen kan etter lovendringene også gjøres om til samfunnsstraff eller betinget fengsel.<sup>29</sup> I

---

<sup>29</sup> Jf. straffeloven § 52 c.

tillegg kan domstolen ved ungdomsstraff beslutte å gi oppholds- eller kontaktrestriksjoner med elektronisk kontroll (fotlenke).

Når saker om ungdomsoppfølging returneres til påtalemyndigheten, skal de fatte en ny påtalebeslutning. Påtalejuristene viser til at i en vurdering av hvilke konsekvenser brudd på vilkårene i straffegjennomføringen skal få, vil typen brudd og alvorlighetsgraden ha betydning for hvordan bruddet håndteres. Påtalejuristene har gjerne en dialog med konfliktrådet om ungdommen og den pågående straffegjennomføringen. Har ungdommen en god utvikling, vurderer påtalemyndigheten det ikke nødvendigvis som hensiktsmessig å avbryte straffegjennomføringen. Koordineringsgruppen (KOG) blir noen ganger spurt til råds, men gruppen har ingen beslutningsmyndighet.

Der påtalemyndigheten har ilagt en ungdomsoppfølging, kan de avgjøre saken på nytt ved eventuelt å gi et nytt forelegg. Påtalejuristene opplyser at om ungdommen har gjennomført store deler av den pågående straffen og lovbruddet ikke er alvorlig, er det ikke naturlig å avbryte straffegjennomføringen og gi ungdommen en utvidet straff. I slike tilfeller vil det å ta ut tiltale, gi bot eller betinget forelegg være mer hensiktsmessig.

### **Håndtering av nye straffbare forhold under straffegjennomføringen**

Det er et grunnleggende krav for ungdomsstraff og ungdomsoppfølging at ungdommen ikke begår nye straffbare handlinger når straffen gjennomføres. Det betyr likevel ikke at ethvert lovbrudd vil føre til at pågående straffegjennomføring avbrytes og straffen omgjøres. Når ungdommen begår nye straffbare forhold, er det påtalemyndigheten som vurderer om den pågående straffegjennomføringen skal fortsette, eller om straffen skal omgjøres eller forlenges. Straffegjennomføringen i konfliktrådet fortsetter frem til påtalemyndigheten beslutter å avbryte.

Vår gjennomgang av saker i konfliktrådet viser at flere ungdommer begår nye straffbare handlinger under straffegjennomføringen. Dette skjer i 8 av 15 gjennomgåtte saker, og i bare 2 av sakene avbrytes straffegjennomføringen.

Begår ungdommen nye lovbrudd, opplyser intervjuede påtalejurister at de i hvert enkelte tilfelle gjør en konkret og skjønnsmessig vurdering av om straffegjennomføringen skal avbrytes. De erfarer at det er en balanse mellom å avbryte straffegjennomføringen med én gang det har skjedd et nytt straffbart forhold, og å velge en annen løsning. Følger ungdommen ungdomsplanen, men begår ett eller to nye, mindre alvorlige straffbare forhold, avbrytes normalt ikke straffegjennomføringen. Fortsetter derimot ungdommen å begå nye straffbare forhold, er det på et punkt nødvendig å avbryte. Påtalejuristene tar også hensyn til hvor mye som gjenstår av straffen. Gjenstår det kort tid, anses det gjerne som mer hensiktsmessig å opprette en ny straffesak.

Når påtalemyndigheten velger å reagere på nye lovbrudd, gir de ofte en påtaleunntatelse som innebærer at ungdommen må unngå nye lovbrudd i ett til to år. Dette er en reaksjon isolert for det nye lovbruddet – men det ligger samtidig et vilkår om at ungdommen ikke skal begå nye lovbrudd, i straffen som de allerede soner. Pådrar ungdommen seg mange nye forhold, sendes gjerne saken til domstolen. Påtalemyndigheten erfarer at noen av disse sakene blir omgjort til samfunnsstraff.

### **Høy fullføringsgrad i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging**

Det er et mål at flest mulig ungdommer fullfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Når straffegjennomføringen blir avbrutt eller straffen blir omgjort, skyldes det brudd på vilkårene for straffegjennomføring, nye straffbare forhold, at ungdomsplanen ikke kommer i stand, eller at ungdommen trekker samtykket til reaksjonen.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> For ungdomsstraff er kravet om å samtykke til reaksjonen erstattet av en egnethetsvurdering etter lovendring med virkning 1. september 2024.

Utviklingen viser at flere fullfører disse straffereaksjonene nå enn tidligere. Av samtlige avsluttede ungdomsreaksjoner i 2023 og i 2024 fullførte fire av fem ungdommer (80 prosent). Fullføringsgraden har steget gradvis fra 56 prosent i 2015 til 81 prosent i 2022. Sekretariatet for konfliktrådene ga i 2021 føring om høyere terskel for å avbryte straffegjennomføringen hvis årsaken til brudd kunne knyttes til at oppfølgingen var mangelfull som følge av pandemien. Ifølge Sekretariatet for konfliktrådene kan den høye fullføringsgraden i 2021 (76 prosent) og 2022 (81 prosent) skyldes dette (Konfliktrådet, 2022 og 2023).

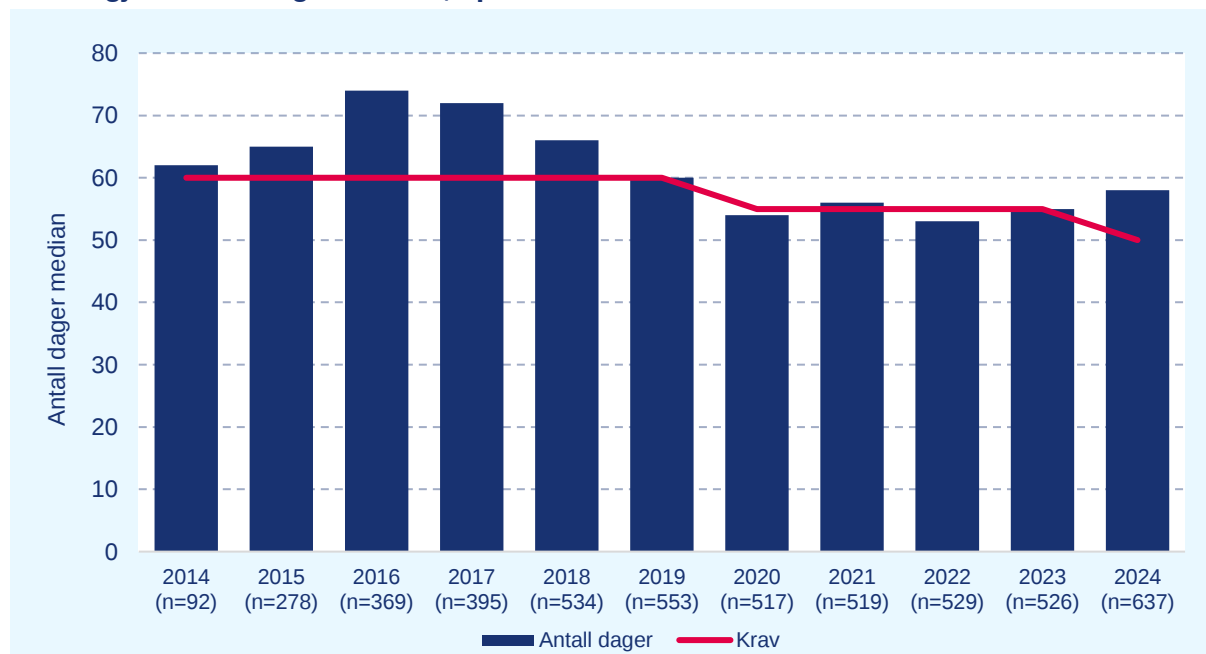
Andelen som fullførte ungdomsoppfølging i 2024 var noe høyere enn blant dem som fullførte ungdomsstraff, 81 mot 75 prosent. 13 prosent av ungdommene fullførte ikke disse straffereaksjonene på grunn av brudd på vilkårene for straffegjennomføring og/eller nye lovbrudd. Andelen ungdommer som trakk samtykket, enten før eller under straffereaksjonen, var 4 prosent i 2024.

Flere av aktørene som deltar i straffegjennomføringen, uttrykker bekymring for at ungdommene ikke forstår at de ved å gjennomføre en straffereaksjon får mulighet til å legge et grunnlag for et liv uten kriminalitet. Aktørene frykter at hvis konsekvensen av å ikke fullføre straffegjennomføringen bare blir en betinget dom eller at saken ikke blir fulgt opp av påtalemyndigheten, vil ikke ungdommen oppfatte straffereaksjonene som avskrekkende.

## 8.2.4 Saksbehandlingstid for oppstart av straffegjennomføring i konfliktrådet

Justis- og beredskapsdepartementet stilte i 2019 som krav at median tid fra saken mottas i konfliktrådene, til straffegjennomføringen starter, skulle være 60 dager. Kravet i perioden 2020–2023 var på 55 dager, og i 2024 er kravet senket til en median på 50 dager (Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev for årene 2020–2024). Gjennomføringstiden løper fra ungdomsplanmøtet.

**Figur 10 Antall dager (median) fra saken mottas i konfliktrådene til straffegjennomføringen starter, i perioden 2014–2024**



Kilde: Konfliktrådet (2024).

Figur 10 viser at konfliktrådene når eller er nær ved å nå resultatkravet for oppstart av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging i perioden 2019–2023. I 2024 økte median tid til 58 dager, og det innskjerpede resultatkravet på 50 dager ble ikke nådd. I tillegg til at flere konfliktråd rapporterer om flere komplekse

og ressurskrevende saker i 2024, begrunnes økningen med at betydelige ressurser har blitt brukt til å sette seg inn i nytt regelverk og nye oppgaver i forbindelse med endringene i konfliktrådsloven (Konfliktrådet, 2025). Sekretariatet for konfliktrådene opplever også at innskjerpingen i resultatkravet var for ambisiøst.

Konfliktrådene peker også på andre årsaker til at saksbehandlingstiden kan være lang. Konfliktrådene opplever at det kan ta tid og være krevende å få tak i gode samarbeidspartnere og finne de riktige tiltakene. Noen ungdommer trenerer prosessen, og konfliktrådet må da vurdere ungdommenes egnethet for ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Akuttplasseringer i barnevernsinstitusjoner og helse- og/eller rusutfordringer hos ungdommen påvirker også saksbehandlingstiden. Når det gjelder ungdom som bor i barnevernsinstitusjoner, kan det være uklart hvor lenge de skal bo der, hvem som har ansvaret for dem, og hvor de oppholder seg dersom de har rømt. I saker der ungdommer har flerkulturell bakgrunn, kan behovet for tolketjenester og oversettelse av blant annet ungdomsplaner bidra til lang saksbehandlingstid. Selv om det påvirker saksbehandlingstiden, mener konfliktrådene at det er hensiktsmessig å bruke tid på god planlegging i forkant, slik at straffegjennomføringen får et reelt innhold og kan brukes til å hjelpe ungdommen på best mulig måte.

Selv om konfliktrådet skal starte arbeidet med å utforme en ungdomsplan «straks» saken er mottatt fra påtalemyndigheten eller domstolen, kan det gå lang tid fra dommen er rettskraftig, til konfliktrådet mottar saken. Utredningen av et «hurtigspor» for behandling av U18-saker i Oslo viser at det er rom for å samarbeide mer for å sikre effektiv og riktig oversending og mottak av saker (Politidirektoratet mfl., 2024).

Med virkning fra 1. september 2024 skal U18-saker oversendes til konfliktrådet for fullbyrdelse<sup>31</sup> innen én uke etter at dommen om ungdomsstraff er rettskraftig eller det er truffet endelig påtaleavgjørelse om ungdomsoppfølging, jf. straffeprosessloven § 452 tredje ledd.

## 8.3 Konfliktrådets mekling blant barn og unge

Har barn og unge gjort noe galt og ikke har behov for oppfølging over tid, kan mekling i konfliktråd benyttes. Der kan partene i en sak møtes for å snakke sammen. Som vist i faktaboks 11, kan mekling gjennomføres som en strafferettslig reaksjon eller som et tilbud i henlagte saker. For barn under 15 år kan mekling være aktuelt som et frivillig tiltak.

### Faktaboks 11 Mekling i konfliktråd

I mekling i konfliktrådet møtes gjerningspersonen og den fornærmede for å delta i en gjenopprettende prosess. Mekling i konfliktråd kan brukes som reaksjon uavhengig av alder, også for ungdom under 18 år som ikke har behov for oppfølging over tid.

Mekling kan brukes

- **i straffesaker** der mekling er ilagt av påtalemyndigheten eller idømt av domstolen.
- **i henlagte saker** der det vurderes at partene bør få et tilbud om mekling, for eksempel i saker der gjerningspersoner er under 15 år. Tilbudet til partene er frivillig.

For at en straffesak skal kunne avgjøres med mekling i konfliktråd, kreves det at partene inngår en skriftlig avtale, og at avtalen innfris. Konfliktrådets mekler i saken må også ha godkjent avtalen.

Kilde: Konfliktrådet.

<sup>31</sup> En fullbyrdelse betyr å gjennomføre innholdet i en dom eller den beslutningen som påtalemyndigheten har tatt i en straffesak.

Konfliktrådet har de senere årene hatt en økning i antallet U15-saker som er henvist til mekling, det vil si påtalemyndighetens henlagte saker som er henvist til mekling fordi gjerningspersonen er under den kriminelle lavalder. Frem til 2021 håndterte konfliktrådet mellom 500 og 600 U15-saker, og deretter har antallet økt til 700 saker i 2022 og drøyt 800 saker i 2023 (Konfliktrådet, 2024). I aldersgruppen 15 til 18 år har oppgangen i antall saker vært mer beskjeden – fra 792 saker i 2021 til 912 saker i 2023. Konfliktrådene erfarer at sakene både er mer krevende og alvorlige. I 2024 henviste politiet færre U15-saker til mekling i konfliktrådet, men mekling tas i økende grad i bruk overfor unge siktede/påklagede (Konfliktrådet, 2025). Saksforholdene handler gjerne om tyveri, mindre tyveri, vold, skadeverk og trusler.

Konfliktrådene opplyser at de opplever mekling i konfliktrådet som en egnet reaksjon for barn og unge som er i konflikt med loven, og ser at det er et potensial for å bruke dette virkemiddelet i større grad. Det vises spesielt til det fåtall av virkemidler som i dag finnes overfor barn under 15 år som bryter loven. Sekretariatet for konfliktrådene deler denne oppfatningen om at konfliktrådets tjenester ikke blir brukt nok overfor denne aldersgruppen (Konfliktrådsloven, 2024). Sekretariatet for konfliktrådene opplyser at det har et strategisk samarbeid med politiet og påtalemyndigheten for å øke bruken av mekling blant barn og unge – gjennom en overordnet samarbeidsavtale mellom Sekretariatet for konfliktrådene og Politidirektoratet. Det er også inngått samarbeidsavtaler mellom enkelte konfliktråd og politiet lokalt.

Konfliktrådene peker videre på at det er for lite kunnskap om mekling som et egnet virkemiddel både blant ansatte i politiet, i kommunen og i samfunnet generelt. Samtidig ser konfliktrådene at de må arbeide mer aktivt for å få barna og deres foreldre til å samtykke til mekling. Gjenopprettende prosesser bør i større grad kunne brukes som virkemiddel i hele velferdssektoren der det er snakk om relasjoner. Som et eksempel nevnes at skolene mangler gode rutiner for å benytte seg av konfliktrådet i mobbesaker. Det etterlyses dedikerte personer i kommunens tjenesteapparat som har kjennskap til konfliktrådets meklingsarbeid. Etter omorganiseringer i politiet har det også vært vanskeligere for konfliktrådet å få til gode relasjoner med politiets forebyggere.

Sekretariatet for konfliktrådene anser det som viktig å tilrettelegge for at fornærmede ser nytteverdien av mekling. Det har blant annet arbeidet opp mot organisasjoner som jobber med fornærmede og fremmet mekling i relevante fora, som blant annet i etatssamarbeidet i Kjernegruppen for utsatte barn og unge. Det arbeides også for å øke bruken av mekling blant barn under 15 år, og særlig i Oslo. Mer bruk av mekling er ellers tatt inn som en føring i Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til andre etater.

Politidistriktene som er intervjuet, ser ut til å være oppmerksomme på mekling som en alternativ reaksjon overfor barn og unge, og at de vurderer mekling i saker der dette anses som aktuelt. De opplyser å bruke mekling i konfliktråd når ungdom og vergene deres har samtykket, både i sivile saker og i straffesaker for ungdom mellom 15 og 18 år. De erfarer at mekling er best egnet i mindre alvorlige saker, som voldssaker eller i forbindelse med vinningskriminalitet. De opplever at unge under den kriminelle lavalder kan ha nytte av å møtes til mekling når det for eksempel er konflikter mellom ungdom som går på samme skole. Konfliktrådet har bare plikt til å melde tilbake til påtalemyndigheten dersom mekling i en straffesak ikke gjennomføres, da påtalemyndigheten skal vurdere om saken må bringes inn for domstolen. Påtalemyndigheten er derfor ikke informert om overførte U15-saker faktisk blir meklet. Sekretariatet for konfliktrådenes statistikk viser at av henviste meklingsaker for barn under 15 år blir det gjennomført mekling i mer enn halvparten av sakene. I intervju opplyses det om at disse sakene ender med en avtale mellom partene.

Det er uklart hva resultatene av mekling for barn og unge er. Konfliktrådene opplever at den største utfordringen med å gjennomføre mekling blant barn og unge er at de er umodne og har utfordringer med å forstå konsekvensen av egne handlinger. Dette gjelder spesielt barn under 15 år. Sekretariatet

for konfliktrådene viser til at det har vært lite forskning på virkninger av mekling i Norge, men forskning fra utlandet tyder på at mekling har en positiv effekt.

## 8.4 Kriminalomsorgens gjennomføring av straff blant barn og unge

Kriminalomsorgen gjennomfører noen av straffereaksjonene som påtalemyndigheten eller domstolene har avgjort. Dette inkluderer blant annet fengsel og samfunnsstraff.

### 8.4.1 Ungdom som gjennomfører samfunnsstraff

Samfunnsstraff er et alternativ til fengsel og en reaksjon som gjennomføres i samfunnet. Målet med å gjennomføre straff i samfunnet er å unngå brudd i den domfeltes liv. Stabile boforhold, deltakelse i utdanningsløp og arbeidsliv øker muligheten for vellykket tilbakeføring og reduserer risikoen for tilbakefall til ny kriminalitet. Å gjennomføre straff i samfunnet gir også den domfelte muligheten til å opprettholde relasjonen til sine nærmeste (Kriminalomsorgen, 2024).

Faktaboks 12 gir informasjon om samfunnsstraff. Som vist i figur 4 har det etter at ungdomsreaksjonene i konfliktrådet ble innført i 2014, blitt iverksatt mellom 30 og 59 samfunnsstraffer årlig for unge i alderen 15–17 år.

#### Faktaboks 12 Samfunnsstraff

Samfunnsstraff er et alternativ til fengselsstraff, der den dømte utfører samfunnsnyttig arbeid i stedet for å sone i fengsel. Reaksjonen brukes ofte ved førstegangslovbrudd og ved mindre alvorlige lovbrudd. Domstolen bestemmer samfunnsstraffens timeantall, gjennomføringstid og en subsidiær fengselsstraff som må gjennomføres ved alvorlige brudd på vilkårene. Samfunnsstraffen kan være mellom 30 og 420 timer. Gjennomføringstiden skal normalt ikke være mer enn ett år, men kan fravikes når gjerningspersonen er under 18 år. Gjennomføringstiden tilsvarer vanligvis den subsidiære fengselsstraffen. Den domfelte må samtykke til samfunnsstraff.

Det er friomsorgskontorene i kriminalomsorgen som har ansvar for å gjennomføre samfunnsstraffen.

Innholdet i samfunnsstraffen er gjerne

- samfunnsnyttig tjeneste – ulønnet arbeid hos frivillige organisasjoner, kommunale eller offentlige oppdragsgivere som hovedsakelig gjennomføres utenom skole- og arbeidstid
- individuelle samtaler
- behandling – av for eksempel rusutfordringer eller fysisk og psykisk helse
- gjenopprettende prosess i konfliktrådet
- kurs og endringsprogrammer – for eksempel sinnemestring
- andre tiltak – for eksempel ansvarsgruppemøter og tverrfaglig samarbeid ved behov

Kilde: Kriminalomsorgen.

#### Ungdommens behov og ressurser kartlegges før samfunnsstraffen starter opp

Før samfunnsstraffen starter opp, utarbeides en gjennomføringsplan mellom friomsorgen og den domfelte om innholdet i straffen. Medvirkning og en god relasjon til ungdommen i utformingen av planen, trekkes i intervjuene med friomsorgskontorene frem som avgjørende for å lykkes med gjennomføringen. Ungdommene som gjennomfører straff, er ulike, og det er ansett som viktig å kartlegge de domfeltes kriminalitet, livssituasjon, ressurser og behov på en god måte for å tilpasse innholdet i straffen. Det gjøres gjennom en BRIK-kartlegging (behovs- og ressurskartlegging i kriminalomsorgen) dersom ungdommen samtykker til dette. Friomsorgskontorene opplyser at når ungdommen ikke gir samtykke, kartlegger de på andre måter. I kartleggingen inngår også informasjon

fra personundersøkelsen for mindreårige (PUM), dommen og andre opplysninger som ligger i saken. Kriminalomsorgsdirektoratet opplyser i intervju at det arbeider med å gjøre tilgjengelig en BRIK-kartlegging som er tilpasset mindreårige.

Oslo friomsorgskontor gjennomfører i tillegg risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) i alle saker som gjelder samfunnsstraff. Som en del av sikkerhetsvurderingen kartlegger de kriminelle nettverk i Oslo for å unngå uheldige møter mellom personer som er under straffegjennomføring. Typiske sikkerhetstiltak er å være to ansatte til stede og å bruke alarmsystem, kameraovervåking og rusmiddeltesting, og de har et system for å håndtere vanskelige personer. Det understrekes at det også ligger mye sikkerhet i å ha god en relasjon med ungdommene som gjennomfører straff.

Kriminalomsorgsdirektoratet opplyser i intervju at mindreårige prioriteres, og at det følger med på at friomsorgskontorene oppnår Justis- og beredskapsdepartementets mål om at samfunnsstraffen skal starte opp senest 60 dager etter at kriminalomsorgen har mottatt rettskraftig dom.

### **Innholdet i samfunnsstraffen tilpasses ungdommen så langt det er mulig**

Friomsorgskontorene oppgir at de forsøker å finne tiltak i samfunnsstraffen som kan være en endringsarena hvor ungdommene opplever mestring. Typiske tiltak for unge vises i faktaboks 12.

Det kan være utfordrende å finne oppdragsgivere som tilbyr tiltak tilpasset unge, og som har kompetanse og ressurser til å følge opp unge domfelte med særlige behov. Friomsorgskontorene som er intervjuet, erfarer at det er særlig krevende å finne oppdragsgivere – både kommunale og private – som tilbyr tiltak til unge som er dømt for seksuallovbrudd og rus. De erfarer også at det mangler gode alternative dagtilbud for ungdom som har falt ut av skolen, og det kan være vanskelig å finne samarbeidsaktører med tilbud på kveldstid og i helger. Dette kan være spesielt utfordrende på mindre steder. Det er også potensial for å bruke gjenopprettende prosess i større grad i samarbeid med konfliktrådet.

Det er også en utfordring at friomsorgen i begrenset grad kan bruke private aktører som innholdsleverandører i samfunnsstraffen. Friomsorgskontorene peker på at det å være tilknyttet enkelte private aktører kan bidra til å gi ungdommene positive nettverk og tilgang på mulig arbeidstrening. Også en arbeidstilpasset samfunnsstraff kan være hensiktsmessig, men tiltak fra Nav kan ikke inngå i en samfunnsstraff dersom tiltaket er lønnet.

Friomsorgskontorene erfarer at enkelte sider ved det å være en straffegjennomfører, kompliserer samarbeidet med andre aktører. Noen samarbeidsaktører reserverer seg fra å inngå i en straffegjennomføring fordi de ikke ønsker å rapportere om manglende oppmøte og medvirke til at samfunnsstraffen kan omgjøres til en fengselsstraff. Andre aktører mener de ikke kan delta i straffegjennomføring fordi de ikke kan ha straffedømte ansatte. Deler av helse- og behandlingsapparatet opplever det som problematisk å bidra med behandling som tiltak i straffen, da de anser slike tiltak som tvungen behandling.

Det pekes videre på at dagens regelverk ikke åpner for å kunne bruke skole og organiserte fritidsaktiviteter i samfunnsstraffen. Friomsorgskontorene uttaler at å tillate noen skoletimer i samfunnsstraffen kan brukes som motivasjon for å få ungdom til å møte på skolen. Det pekes på som et paradoks at ungdom som gjennomfører fengselsstraff, kan bruke tiden i ungdomsenheten til skolegang.

### **Oppfølging av unge som gjennomfører samfunnsstraff**

Friomsorgskontorene ser det som positivt at ungdommer ivaretar sine sunne fritidsaktiviteter, men erfarer samtidig at det gir dem lite handlingsrom for når ungdommen skal avlegge den samfunnsnyttige tjenesten. Å følge opp unge i straffegjennomføringen krever ofte fleksibilitet utover

ordinær arbeidstid. Ifølge disse informantene er det behov for å legge arbeidstiden bedre til rette for ansatte gjennom for eksempel turnusordninger eller kompensasjon for ugunstig arbeidstid.

I intervjuene trekkes ungdommens mangel på modenhet frem som en av de største utfordringene med å følge opp ungdom i en straffegjennomføring. Fordi ungdommene ikke er ferdig kognitivt utviklet, ser de ofte ikke konsekvensene av egne handlinger og har vanskelig for å følge opp avtaler. De er heller ikke alltid enige i dommen de har fått. Det å snakke med ungdommene om dommen kan ha betydning for gjennomføringen.

Kriminalomsorgsdirektoratet opplyser i intervju at kriminalomsorgen har et betydelig digitalt etterslep og mangler blant annet sikre digitale løsninger for å kommunisere med og drive digital oppfølging av ungdom som er tilpasset de unges måte å kommunisere på. Friomsorgskontorene peker blant annet på at det er behov for digitale løsninger for å kunne varsle domfelte om avtaler på SMS. De ønsker også en app der domfelte for eksempel enkelt kan kommunisere, få oversikt over straffegjennomføringen, se timeavtaler og signere dokumenter digitalt. Digitale hjelpemidler kan blant annet gjøre det mindre belastende å gjennomføre samfunnsstraff for dem som bor langt fra friomsorgskontorene, og de kan legge til rette for en mer likeverdig oppfølging. Kriminalomsorgsdirektoratet opplyser at det arbeides med å etablere en ny digital infrastruktur og å innføre ulike digitale verktøy, men at dette vil ta noe tid.

### **Reaksjoner når ungdommen ikke følger vilkårene for samfunnsstraff**

Bryter ungdommen vilkårene for samfunnsstraff, strammer friomsorgskontorene inn vilkårene og tydeliggjør konsekvensene av gjentatte brudd. Brudd på vilkårene kan for eksempel være å glemme en avtale, ikke levere legeerklæring ved fravær, møte ruset til avtale eller begå nye lovbrudd. Friomsorgskontorene utviser stor grad av skjønn når de vurderer om en ungdom bryter vilkår for samfunnsstraff, selv om dette ikke er nedfelt i regelverket. Ifølge friomsorgskontorene vil ungdommen i de fleste sakene på et tidspunkt få en muntlig advarsel eller bli kalt inn til en innskjerpingssamtale. Det er også mulig å fastsette vilkår om for eksempel oppholdssted eller meldeplikt til kriminalomsorgen. I utgangspunktet gjennomføres én innskjerpingssamtale, men for ungdom kan det bli avholdt både to og tre samtaler. Friomsorgskontorene gjør også skjønnsmessige vurderinger dersom de ser at ungdommen har lavere grad av fungering enn alderen skulle tilsi, men understreker at handlinger som bryter med gjennomføringsplanen, må få konsekvenser.

Undersøkelsen viser at samfunnsstraffen til unge under 18 år sjelden avbrytes. Dersom tiltakene mot brudd på vilkår ikke fører frem, kan kriminalomsorgens regionale nivå sende saken tilbake til domstolen, som vanligvis omgjør samfunnsstraffen til en fengselsstraff. Begår ungdommen nye straffbare handlinger under straffegjennomføringen, kan påtalemyndigheten sende saken tilbake til domstolen. Domstolen bestemmer om ungdommen må gjennomføre hele eller deler av den subsidiære fengselsstraffen, og vurderer om resten av samfunnsstraffen skal inngå i en ny fellesstraff.

Friomsorgskontorene erfarer at det går for lang tid fra straffen avbrytes, til det gis en konsekvens. Dette henger sammen med saksbehandlingstiden i hele straffesakskjeden. Friomsorgskontorene understreker at det er viktig å ivareta rettssikkerheten, men for ungdommen er det negativt at saken deres ikke får en rask behandling.

#### **8.4.2 Ungdom som gjennomfører straff i fengsel**

Fengslede ungdommer under 18 år plasseres som hovedregel i en av de to ungdomsenhetene som er etablert under kriminalomsorgen (se faktaboks 13). Figur 4 viser at terskelen for å plassere mindreårige i fengsel er høy. Etter noen år med i underkant av 30 nyinnsettelse i året, økte antallet til 78 i 2024.

## Faktaboks 13 Ungdomsenhetene

I Norge finnes det to ungdomsenheter for mindreårige varetektsinnsatte og domfelte:

- Ungdomsenhet Vest i Bjørgvin fengsel ble etablert i 2009 og har fire plasser.
- Ungdomsenhet Øst i Romerike fengsel ble etablert i 2016 og har seks plasser.

I tillegg har Eidsberg avdeling ved Indre Østfold fengsel fem beredskapsplasser for mindreårige som brukes ved fullt belegg på ungdomsenhetene eller i påvente av ledig kapasitet ved ungdomsenhetene (tre plasser frem til 1. desember 2024). Som et midlertidig tiltak er en egen avdeling ved Eidsberg avdeling avskjermet for mindreårige. Det forventes at disse plassene vil opphøre når det etableres en ny ungdomsenhet ved Evje avdeling ved Agder fengsel med elleve plasser i løpet av 2025.

Ungdomsenhetene ble opprettet for å ivareta Norges internasjonale forpliktelser om å holde barn atskilt fra voksne i fengsel samt for å sikre en god, helhetlig og rehabiliterende oppfølging av barn som må fengsles.

Ungdomsenhetene har flere og andre typer ressurser enn fengsler for voksne. Enhetene har en tverrfaglig basisbemanning der om lag halvparten er fengselsbetjenter og halvparten er miljøterapeuter. De ansatte arbeider kunnskapsbasert for å ivareta mindreårige innsatte.

Kilde: Kriminalomsorgen.

### Ungdom får koordinert og individuelt tilpasset oppfølging i ungdomsenhetene

Ungdomsenhetene skal tilrettelegge oppholdet i fengselet etter de unges behov, og mindreårige domfelte forberedes på å sone i enhetene. Kriminalomsorgsdirektoratet opplyser at de mindreårige prioriteres, og at direktoratet følger med på at straffegjennomføringen starter opp senest 60 dager etter at kriminalomsorgen har mottatt rettskraftig dom i tråd med Justis- og beredskapsdepartementets mål. De fleste mindreårige i ungdomsenhetene blir imidlertid på kort varsel varetektsfengslet for blant annet å forhindre at den siktede ødelegger bevis, rømmer eller begår nye straffbare handlinger før straffesaken starter.

Det gjennomføres en innsamlingssamtale når ungdommen kommer til ungdomsenheten, hvor de ansatte går gjennom regler, rutiner og forventninger med de innsatte. Når de innsatte er klar for det, foretas det en grundigere behovs- og ressurskartlegging for å få oversikt over ungdommens helse-, skole- og bosituasjon. Det gjennomføres også jevnlig oppfølgingssamtaler med de innsatte under oppholdet, og ungdomsenhetene har jevnlig dialog med verger.

## Faktaboks 14 Tverretattlig team i ungdomsenhetene

Tverretattlig team består av fagpersoner som arbeider sammen for å ivareta de unges behov under straffegjennomføringen i ungdomsenhetene og forberede tiden etter løslatelse. Teamet skal også bidra til å styrke oppfølgingen av barn som gjennomfører straff eller varetekt i ordinære fengsler. Teamet har representanter fra helsesektoren, utdanningssektoren, barnevernet og kriminalomsorgen. Teamet er ansatt i sine respektive etater, men tilbringer hele eller deler av arbeidstiden i ungdomsenhetene.

Teamet har oppgaver i det direkte arbeidet med ungdommene, oppgaver overfor basispersonalet i ungdomsenheten samt utadrettede oppgaver.

Eksempler på det tverretattlige teamets oppgaver i Ungdomsenhet Vest:

**Barnevernsfaglig rådgiver** koordinerer samarbeidet mellom kriminalomsorgen og barnevernet. Dette går ut på å hente inn informasjon om ungdommene fra barnevernets fagsystemer og å arrangere samarbeidsmøter med barnevernet. Når en ungdom løslates, koordinerer representanten overgangsprosessen sammen med barnevernet.

**Skolerådgiver** koordinerer skolegangen til de innsatte ungdommene. Det innebærer blant annet å kartlegge ungdommenes behov for og krav til undervisning, koordinere faglærere fra Åsane videregående skole og forberede oppfølging, praksisplasser og eventuell annen utdanning etter løslatelse.

Ungdommene som oppfyller kriteriene for fengsling, får et tilbud om oppfølging fra **psykolog**. Psykologen i fengselshelsetjenesten har samtaler med ungdommene én til to ganger i uka. Ved løslatelse videreføres retten til behandling til for eksempel BUP eller DPS.

Kilde: Kriminalomsorgen<sup>32</sup> og intervju med tverretattlig team i Ungdomsenhet Vest 12. februar 2024.

For å sikre at ulike etater bidrar med å ivareta de innsatte, har hver av ungdomsenhetene et fast tverretattlig team som består av barnevernsfaglige rådgivere, psykologer, leger, skolefaglige koordinatore og representanter fra kriminalomsorgen (se faktaboks 14). Selv om ungdomsenhetene opplyser at de har bedre forkunnskaper om ungdommene som er under straffegjennomføring, enn om dem som er i varetekt, er tilbudet og oppfølgingen som gis under oppholdet, likt for alle. De tverretattlige teamene er også tilgjengelige for begge gruppene.

Ungdomsenhetene er bygd opp og driftes med bakgrunn i barnekonvensjonen. Det legges vekt på minst mulig innlåsing, tilgang på tilpasset skole, faste måltider, nok søvn og kontakt med familie. De ansatte arbeider på en annen måte enn i ordinære fengsler, og er alltid sammen med de innsatte. For å sikre at ungdommen blir hørt, avholdes det jevnlig møter med de innsatte hvor de kan uttale seg, stille spørsmål og komme med innspill til aktiviteter i fengselet.

Å ta hensyn til barnets beste kan skape et spenningsforhold mellom barnekonvensjonen og straffegjennomføringsloven, og noen ganger må hensynet til barnets beste vike av sikkerhetsmessige årsaker. Ungdomsenhetene uttaler at de forsøker å ivareta barnets beste interesser selv om det kan oppleves som vanskelig å begrunne hvilke kriterier som legges til grunn for en vurdering. Informantene mener det er behov for å heve kompetansen på vurderinger av barnets beste, og de ønsker et enklere verktøy til bruk i vurderingsarbeidet.

### Viktig at ulike instanser samarbeider

Ifølge ungdomsenhetene har mange av de innsatte komplekse utfordringer og trenger mye hjelp og tverrfaglig innsats fra mange instanser. Det tverretattlige teamet i ungdomsenhetene bistår med å tilrettelegge og følge opp den innsatte.<sup>33</sup> Inspektørene i ungdomsenhetene uttaler at samarbeidet med de tverretattlige teamene er svært viktig for ungdomsenhetene både før, under og etter at ungdommene er innsatt.

<sup>32</sup> Blant annet Mandat for tverretattlig team ved de særskilte enhetene for lovbrutere mellom 15 og 18 år (ungdomsenhetene), 15. april 2013.

<sup>33</sup> Forskrift om straffegjennomføring § 3-1 a andre ledd.

Ungdomsenhetene sørger for at ungdommene får et skoletilbud så snart det lar seg gjøre. Innsatte kan få undervisning i fengselet, og noen får forlate fengselet for å gå på vanlig skole i nærmiljøet. Ungdomsenhetene uttaler at de klarer å motivere de fleste innsatte til å delta på et utdanningstilbud. For å sikre at ungdom kommer raskt i gang med skolegang i nærmiljøet, etterlyser Ungdomsenhet Vest særregler for å innvilge ungdom permisjon og frigang. De opplever at lang saksbehandlingstid kan forhindre dette. Bemanningen i ungdomsenhetene gjør det også utfordrende å kunne følge de unge til enkelttimer utenfor fengselet.

Det pekes også på noen logistikkutfordringer når undervisningen gjennomføres inne i fengslene. Denne undervisningen gjennomføres ofte i én-til-én-situasjon mellom lærer og elev. Det er utfordrende å ha nok lærerressurser, lærere med variert fagkompetanse, egnede undervisningslokaler og nødvendig utstyr for å gi et godt og variert tilbud. Rammene for å gjennomføre undervisningen påvirkes av innlåsingstider og gjør det nødvendig å start skoledagen tidlig. Dette begrenser hvor fleksibel undervisningen kan være. Begrenset tilgang på IT-verktøy gjør det generelt utfordrende å gi opplæring som er i tråd med læreplanen.

Psykisk uhelse er en utfordring blant flere av de mindreårige innsatte. Ungdomsenhetene har psykologer som arbeider i fengselet for å støtte den psykiske helsen til ungdommene og for å veilede de ansatte i hvordan den enkelte ungdom kan få hjelp med sine utfordringer. Enhetene har også tilgang på lege ca. én dag i uka og ellers ved behov. Ifølge ungdomsenhetene benytter de fleste innsatte seg av det frivillige psykologtilbudet i fengselet, og legene snakker stort sett med alle innsatte i løpet av uka. Siden ungdomsenhetene er landsomfattende, kan det være utfordrende å hente inn helseopplysningene til innsatte som kommer fra andre helseregioner enn den ungdomsenheten tilhører. I enkelte tilfeller kan heller ikke helseopplysningene sendes elektronisk, fordi det mangler fagsystemer. Behandlingstiltak settes likevel i gang ved behov før helseopplysningene er tilgjengelige. Når opplysningene foreligger, brukes de til å nyansere forståelsen av ungdommene og til å justere deres tiltaks- og/eller behandlingsplan. Ved behov samarbeider eller henviser lege eller psykolog til andre i helsesektoren.

Mange av de innsatte har en historikk med tiltak og oppfølging fra barnevernet. De barnevernsfaglige rådgiverne har dialog og samarbeider med barnevernstjenestene rundt om i landet.

Ungdomsenhetene opplever at barnevernstjenestene er svært ulike, og at det varierer hvor mye bistand og hvilke tiltak ungdommene får. Ungdomsenhetene opplever at noen barnevernstjenester ikke følger like tett opp når ungdom er fengslet, og det kan være utfordrende å få dem med på å planlegge og legge til rette for tiltak etter endt fengselsopphold. Dette kan blant annet skyldes stor arbeidsbelastning eller at barnevernstjenestene har lite erfaring med å følge opp innsatte.

Innsatte kan ha behov for flere koordinerte helse- og omsorgstjenester over en viss tid, og Ungdomsenhet Vest er opptatt av at innsatte skal få en individuell plan som de har rett til. Kriminalomsorgen kan ikke opprette en individuell plan, og ungdomsenheten kan oppleve at kommuner er lite villige til å utarbeide slike planer for ungdommene. Ungdomsenheten opplever dette som en utfordring.

### **Utfordrende å forberede løslatelse**

Ungdomsenhetene og de tverretatlige teamene arbeider med å legge forholdene til rette og forberede involverte parter for løslatelse. Det trekkes frem at det er viktig å motivere de forebyggende instansene ute til å skape en relasjon til ungdommen, slik at de enklere kan samarbeide etter løslatelsen. Blant annet kommuner, helsetjenester, skoler og Nav har ansvar for den videre oppfølgingen etter løslatelsen. Er det ikke avklart hvor ungdommen skal bosettes etter løslatelse, kommer man på etterskudd i det forberedende arbeidet. Ungdomsenhetene peker på at når ungdom som er under barnevernets omsorg, skal løslates, kan være vanskelig å finne institusjonsplasser som kan ta vare på ungdommene på en god måte og tilby det de har behov for. Enhetene har opplevd

tilfeller der ungdommen må sone noe lenger enn planlagt fordi det ikke står en institusjonsplass klar til dem ved løslatelse. Ungdomsenhetene erfarer også at foresatte ofte har behov for veiledning i hvordan de skal håndtere ungdom som er i konflikt med loven.

Ungdomsenhetene opplever det som særlig utfordrende å forberede løslatelse fra varetekt. Siden ungdom ikke varetektsfengsles i mer enn 14 dager om gangen, kan tiden til å forberede løslatelsen bli kort. Ungdomsenhet Øst forsøker å løse dette gjennom at skolen i ungdomsenheten tar kontakt med ungdommens skole på hjemstedet ved løslatelse. Den barnevernsfaglige rådgiveren kontakter den lokale barnevernstjenesten for å forberede tiden etter løslatelse, og psykologen kan henvise ungdommen videre til Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP). Det kan også være en utfordring at det ikke er tydelig hvem som har ansvaret for å sørge for at ungdommene kommer seg hjem ved løslatelse. Ungdomsenhetene har opplevd at dersom ikke barnevernstjenesten eller foreldre kan bistå på kort varsel, har ungdom blitt en natt ekstra, eller politiet har plassert ungdommen alene på hotell. Dette mener ungdomsenhetene at er svært uheldig.

*Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel fra 2022* viste også at det er samordningsproblemer mellom kriminalomsorgen og dem som har ansvaret for å følge opp voksne etter løslatelse fra fengsler. Kriminalomsorgen tilrettelegger ikke godt nok i tilbakeføringsarbeidet, og har i liten grad rutiner for å varsle velferdstjenestene når de løslater innsatte som skal ha oppfølging. Mange innsatte får ikke dekket behovene sine når de løslates, og de mangler arbeid, bolig og mulighet for å fortsette med opplæring og helsebehandling som de har fått i fengsel.

Kriminalomsorgsdirektoratet opplyser i intervju at det arbeider for å styrke tilbakeføringsarbeidet overfor domfelte og innsatte under 18 år, og at det arbeider med systemutfordringene som det operative nivået melder fra om. Dette er også et tema i etatssamarbeidet i Kjernegruppen for utsatte barn og unge (se punkt 9.1).

Endringer i straffegjennomføringsloven, som trådte i kraft 1. desember 2024, skal bidra til å styrke oppfølgingen av unge domfelte under 25 år ved løslatelse, jf. Prop. 114 L (2023–2024) og Innst. 44 L (2024–2025). Endringene innebærer blant annet en skjerpet plikt for kriminalomsorgen til å forberede løslatelse av innsatte under 25 år.

Noen ungdommer som påbegynner straffegjennomføring i ungdomsenhetene, overføres til fengsler for voksne når de fyller 18 år. De innsatte kan i stor grad velge fengsel selv, og ungdomsenhetene bruker mye tid på å informere om ulike alternativer. Noen fengsler er tilrettelagt for aldersgruppen 18–24 år. Hovedmålet er å arbeide for å få ungdommen over i fengsler med lavere sikkerhetsnivå eller i overgangsboliger nær hjemstedet slik at de kan fortsette skolegangen der. Skal ungdommen overføres til fengsler med høyt sikkerhetsnivå, arbeides det med å forberede dem på forskjellene fra å gjennomføre straff i en ungdomsenhet. Ved behov følger det tverretatlige teamet opp ungdommen videre.

### **Krevende å ivareta sikkerheten til innsatte og ansatte**

De ansatte i ungdomsenhetene beskriver arbeidet med unge innsatte som mer krevende enn med voksne innsatte. Dette forklares med at gruppen er sammensatt av mindreårige med psykiske lidelser, rusproblemer og voldsrisiko, samt innsatte av begge kjønn. For å ivareta sikkerheten til innsatte og ansatte er de bygningsmessige forholdene tilrettelagt med blant annet kameraer og alarmer, og ansatte har trening i bruk av fysisk makt. Det er vakthold på skole og hos psykolog.

Ungdomsenhetene opplyser imidlertid at det viktigste for å ivareta sikkerheten er å ha tilstrekkelig bemanning og ansatte med riktig kompetanse til å lese situasjoner og å være i forkant. De ansatte forsøker å skape relasjon og samhandling som er tilpasset den innsatte – dynamisk sikkerhetsarbeid. Det skal alltid være ansatte sammen med innsatte. Fast struktur på dagene, med aktiviteter som gjør

at ungdommene ikke kjeder seg, kan virke forebyggende. De ansatte har rutiner for å skape en sikker arbeidshverdag, og de gjør ifølge ungdomsenhetene kontinuerlige sikkerhetsvurderinger ut fra gruppen av innsatte. Skal innsatte ut av enhetene, gjøres sikkerhetsmessige vurderinger og planlegging blant annet for å forhindre at ungdommene inntar rusmidler. Ungdomsenhetene mener det er behov for mer kompetanseutvikling i arbeidet med mindreårige innsatte, blant annet kompetanseheving i konfliktdempende kommunikasjon.

Ungdomsenhetene er tilrettelagt for å kunne gjennomføre straff innenfor ulike sikkerhetsnivåer, men opplever ikke å ha rammene for å fleksibelt kunne overføre innsatte mellom disse nivåene. Kriminalomsorgsdirektoratet støtter i intervju denne beskrivelsen, men er usikre på hvor mange av de innsatte som kan være på lavt sikkerhetsnivå. Flertallet i ungdomsenhetene er i varetekt, og da samtykker ikke politiet til lavt sikkerhetsnivå på grunn av rømningsfare. En annen utfordring ved å dele opp de innsatte, er faren for at de få unge som er domfelt, kan bli isolert.

Særregler om minst mulig bruk av tvang overfor mindreårige innsatte<sup>34</sup> begrenser ansattes handlingsrom, og de ansatte savner virkemidler for å kunne gå inn i situasjoner tidligere for å unngå at de eskalerer. Ved lavere sikkerhetsnivå skal innsatte blant annet ikke være innelåst, men enhetene er avhengig av å kunne låse inn innsatte ved vaktskifter og når ansatte har pauser. Hvis ungdommen utestenges fra fellesskapet, skal hen ha tilsyn fire ganger i timen både dag og natt.<sup>35</sup> Regelen kan føre til vekking og dårlig søvn, og er en stor belastning for ungdom som vokser. Ungdomsenhetene mener det trengs pust- og bevegelsessensorer for å unngå unødig vekking.

Ungdomsenhetene opplever at de har begrenset med reaksjoner å bruke overfor innsatte når det oppstår hendelser i fengslene. Reaksjoner som enhetene kan bruke, er skriftlig irettesettelse, tap av for eksempel dagpenger eller anmeldelse. Gjenopprettende samtaler brukes også for å forklare ungdommene hvorfor en handling er gal, og ungdomsenhetene mener denne reaksjonen kan brukes mer. Etter hendelser skrives det rapport, og de(n) involverte får anledning til å forklare seg.

## Mindreårige blir plassert i fengsel for voksne

For å sikre et tilpasset opplegg ved fullt belegg ved ungdomsenhetene eller i påvente av ledig kapasitet har det siden 2020 vært tilgjengelig tre beredskapsplasser for mindreårige innsatte ved Eidsberg avdeling ved Indre Østfold fengsel. Fra 1. desember 2024 økte antallet til fem plasser for mindreårige. Ved behov tas også andre fengsler for voksne i bruk.

Når mindreårige plasseres i fengsler for voksne, må det være vurdert at dette er til det enkelte barnets beste. Dette kan begrunnes med blant annet et sterkt ønske fra ungdommen selv, nærhet til domstolen i langvarige rettssaker og nærhet til pårørende. Det gjøres også individuelle vurderinger ut fra kjønn. Kriminalomsorgsdirektoratet eksemplifiserer i intervju at for noen jenter kan det være bedre å være sammen med voksne kvinner enn unge gutter.

Økningen i alvorlig kriminalitet begått av barn og unge, særlig de to siste årene, har utfordret kapasiteten i ungdomsenhetene, og stadig flere mindreårige har opphold i fengsler for voksne. Ifølge kriminalomsorgens årsrapport for 2024 var det 78 nyinnsettelse av mindreårige i fengsel i 2024. Dette er en økning på 20 innsettelse sammenlignet med 2023, og nesten en dobling sammenlignet med situasjonen før pandemien. I gjennomsnitt var det til enhver tid 11 personer under 18 år i fengsel i 2024, mot 6 innsatte i samme aldergruppe i 2023. 55 av de 78 nyinnsettelsene av mindreårige i 2024 ble gjort i fengsler for voksne, der 28 av 55 innsettelse ble gjort ved Eidsberg avdeling. Kriminalomsorgen uttrykker at antallet innsettelse ved andre enheter enn ungdomsenhetene er urovekkende høyt, selv om oppholdene er relativt korte før ungdommene blir overført til ungdomsenhetene (Kriminalomsorgen, 2025).

<sup>34</sup> Straffegjennomføringsloven § 38 fjerde ledd.

<sup>35</sup> Straffegjennomføringsloven § 37 syvende ledd og presisering i kriminalomsorgens retningslinjer om straffegjennomføring for mindreårige innsatte og domfelte punkt 8.10.3.

Kriminalomsorgsdirektoratet uttaler i intervju at det tidligere kun var korte opphold for mindreårige i fengsler for voksne, men oppholdstiden har økt. Fra 2023 til 2024 økte, ifølge Kriminalomsorgsdirektoratet, den gjennomsnittlige oppholdstiden:

- ved Eidsberg avdeling fra 10 dager (12 opphold) til 18 dager (32 opphold)
- ved øvrige fengsler for voksne fra 4 dager (30 opphold) til 16 dager (42 opphold)
- ved ungdomsenhetene fra 33 dager (52 opphold) til 54 dager (47 opphold)

Sivilombudet gjennomførte i 2024 en undersøkelse av ordningen med tre plasser for mindreårige i Eidsberg avdeling. De finner at ordningen strider mot barnekonvensjonens bestemmelse om at barn ikke skal plasseres i fengsel sammen med voksne, med mindre det er til barnets beste. Det mangler også oversikt over antall mindreårige i Eidsberg avdeling, det mangler regulering og nasjonale føringer for barn i fengsler for voksne, og det mangler kontroll med og oppfølging av ordningen. De anbefaler at ordningen med å plassere barn i Eidsberg avdeling umiddelbart bør opphøre, og det bør umiddelbart iverksettes tiltak som sikrer at mindreårige ikke plasseres i fengsler for voksne uten at det er vurdert at dette er til barnets beste (Sivilombudet, 2024).

Kriminalomsorgsdirektoratet erkjenner i intervju at oppfølgingen av innsatte under 18 år som er plassert i fengsler for voksne, ikke er god nok. For å forsterke oppfølgingen av mindreårige er det etablert ungdomsteam ved utvalgte fengsler, og noen fengsler ansetter ekstra personell for å følge opp mindreårige. Ved utgangen av 2024 dekker ungdomsteamene kun en tredel av mindreårige innsatte. Det er også behov for mer bevissthet om særreglene for denne gruppen.

Som en oppfølging av kritikken fra Sivilombudet opplyser Kriminalomsorgsdirektoratet at det skal revidere nasjonale retningslinjer om straffegjennomføring for mindreårige innsatte og domfelte i 2025. Som et midlertidig tiltak er det avskjermet en egen avdeling ved Eidsberg avdeling avskjermet for mindreårige. Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet blir de innsatte ivaretatt av et ungdomsteam som nå er fullt bemannet, etter å ha hatt midlertidige utfordringer med kapasiteten. Plassering av mindreårige i Eidsberg avdeling vil opphøre når den nye ungdomsenheten ved Evje avdeling ved Agder fengsel er etablert, i løpet av 2025. Kriminalomsorgsdirektoratet peker på at det aldri har ment at tilbudet i Eidsberg avdeling er i henhold til FNs barnekonvensjon, og at endringene som gjøres, ikke fullt ut vil imøtekomme kritikken fra Sivilombudet. Det er også arbeidet med å forbedre oversikten over antallet mindreårige som plasseres i fengsler for voksne.

Justis- og beredskapsdepartementet erkjenner at fengselskapasiteten for mindreårige må økes for å unngå at unge plasseres i fengsler for voksne. Ved utgangen av 2024 hadde ungdomsenhetene 10 plasser. Prognoser fra Kriminalomsorgsdirektoratet og Politidirektoratet estimerer et faktisk behov på mellom 25 og 30 plasser på kort sikt. Det tas høyde i statsbudsjettet for en kapasitetsøkning i årene fremover. Kapasiteten skal dobles i 2025 og nær tredobles i 2026. Det er planlagt en trinnvis oppbygging av en ny ungdomsenhet i Evje avdeling med 11 plasser i løpet av 2025. Ungdomsenhet Øst utvides med flere permanente plasser fra 2026. Det er bevilget midler for å iverksette varetekt med elektronisk kontroll (fotlenke) i 2025, og ifølge Justis- og beredskapsdepartementet forventes det å være behov for mellom to og fem færre varetektsplasser i ungdomsenhetene. For å øke kapasiteten i ungdomsenhetene forutsetter Kriminalomsorgsdirektoratet at det kommer på plass en tverrfaglig bemanning, men kriminalomsorgen opplever utfordringer med å sikre tilstrekkelig og kompetent bemanning.

#### 8.4.3 Ungdom gjennomfører sjelden fengselsstraff utenfor fengsel

Ifølge straffegjennomføringsloven kan fengselsstraff gjennomføres i samfunnet, blant annet som hjemmesoning, med elektronisk kontroll (fotlenke) eller i barnevernsinstitusjon. Det er imidlertid svært sjelden at personer under 18 år har en alternativ gjennomføring av fengselsstraff.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Kriminalomsorgens årsstatistikk for årene 2019–2023.

Få unge domfelte oppfyller kravene for å gjennomføre straff med elektronisk kontroll eller hjemmesoning. Det kan skyldes lovbruddskategori, gjentatte straffbare forhold, rusproblematikk og oppførsel i fengsel, og at ungdommene har utfordringer med bosted og sysselsetting. Unge domfelte får dermed ikke mulighet for denne formen for gradvis overføring til samfunnet, og gjennomfører straff under et strengere sikkerhetsregime enn nødvendig. Noen ungdommer foretrekker å gjennomføre straff i ungdomsenhetene fremfor å gjennomføre fengselsstraff i samfunnet.

Reglene for å gjennomføre fengselsstraff i samfunnet er svært strenge og passer derfor ikke for alle. Straffereaksjonene kan også oppleves som isolerende. Ifølge Kriminalomsorgsdirektoratet blir alle ungdommene som er idømt ubetinget fengsel vurdert for elektronisk kontroll før de kommer til ungdomsenhetene, og gjennomføring av fengselsstraff i samfunnet blir jevnlig vurdert under straffegjennomføringen. Direktoratet kvalitetssikrer at regionene gjør slike vurderinger, og det erfarer at regionenes beslutninger generelt er godt begrunnet.

Utfordringer med å la ungdom gjennomføre fengselsstraff i barnevernsinstitusjon er omtalt i punkt 7.6.

## 8.5 Saksbehandlingstid i straffesakskjeden

En analyse av tidsbruken i straffesakskjeden viser at det samlet tar minst tre og en halv måned å behandle saker som går til domstolen dersom alle etater følger lovpålagte tidsfrister. I tillegg kommer lovpålagte skjønnsmessige frister og interne normer for saksbehandlingstid (Riksadvokaten mfl., 2022). I praksis innebærer dette at det kan ta lengre tid før straffegjennomføringen starter opp.

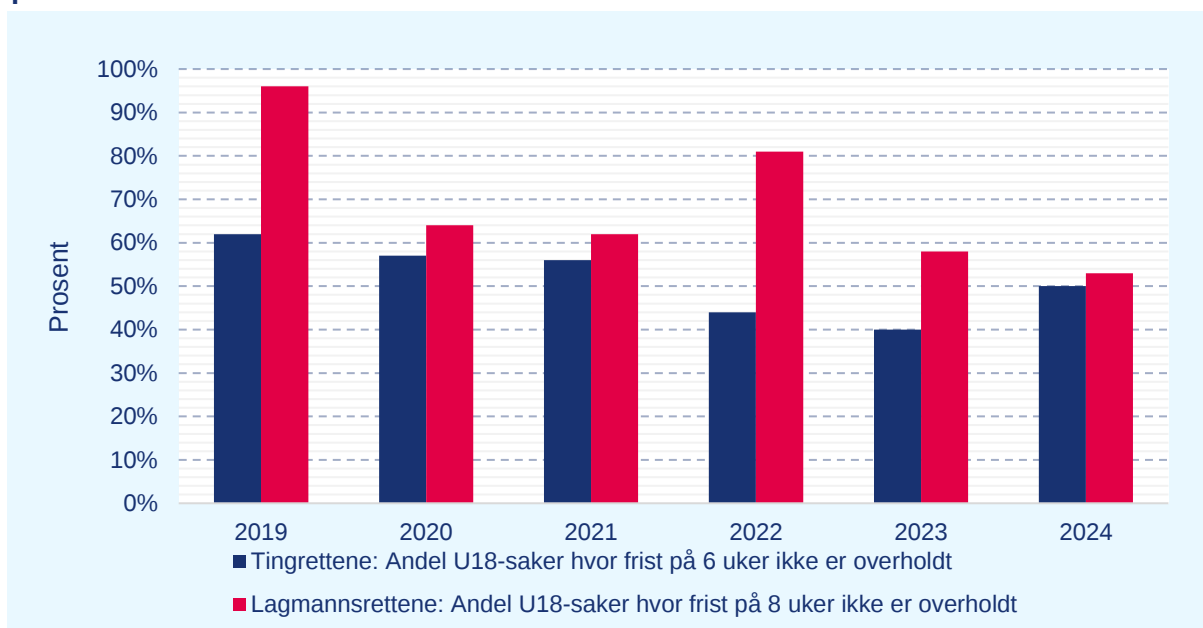
Flere undersøkelser, for eksempel Andrews og Eide (2019), viser at tidsbruken i de ulike leddene i straffesakskjeden i U18-saker er en betydelig utfordring. Aktørene i straffesakskjeden peker på at det er mulig å spare tid i ulike ledd i kjeden (Politidirektoratet mfl., 2024), og har arbeidet for å redusere saksbehandlingstidene.

Tidsbruken i politiets og påtalemyndighetens straffesaksbehandling er omtalt i punkt 8.1. Tiden det tar før straffegjennomføringen starter opp i konfliktrådet og kriminalomsorgen, er omtalt i punktene 8.2 og 8.4. I dette kapittelet ser vi nærmere på domstolenes lovbestemte frister for å behandle U18-saker og tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i straffesakskjeden.

### 8.5.1 Domstolene når ikke fristen for å behandle U18-saker

Dersom påtalemyndigheten beslutter å reise tiltale, og den siktede var under 18 år da lovbruddet ble begått, skal hovedforhandlingen (rettssaken) i domstolene avholdes så snart som mulig. Om ikke særlige forhold er til hinder, skal hovedforhandlingene ifølge straffeprosessloven § 275 være påbegynt innen seks uker etter at saken kom inn til tingretten, og innen åtte uker etter at anke til lagmannsretten er henvist til ankeforhandling.

**Figur 11 Andel U18-saker der fristen for behandling i domstolen ikke er overholdt, i perioden 2019–2024**



Kilde: Domstolsadministrasjonen (2024) og (2025).

Figur 11 viser at selv om utviklingen i tingrettene er positiv i perioden 2019–2023, begynner ikke hovedforhandlingene innen fristen på 6 uker i 40 prosent av U18-sakene i 2023. I 2024 øker andelen U18-saker der fristen ikke overholdes til nesten 50 prosent. Tingrettene behandler mellom 220 og 275 U18-saker årlig i perioden 2019–2023. Lagmannsrettene behandler relativt få U18-saker årlig og har bare mellom 19 og 34 påbegynte ankeforhandlinger i perioden 2019–2023. Andelen U18-saker som ikke behandles innen fristen, varierer i lagmannsrettene. I 2019 ble fristen ikke overholdt i 96 prosent av sakene mot 53 prosent av sakene i 2024.

Andelen saker behandlet innen fristen er noe forbedret siden *Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene* fra 2019. Denne viste at i saker der siktede var under 18 år da forbrytelsen ble begått, ble ikke fristen overholdt i vel halvparten av sakene i tingrettene og 73 prosent i lagmannsrettene (19 av 26 saker) i 2018. Riksrevisjonen vurderte dette som sterkt kritikkverdig.<sup>37</sup>

Ifølge utredningen av «hurtigspor» for behandling av U18-saker i Oslo opplever politiet at de og tingretten strekker seg langt for å få til en berømming av hovedforhandlingen innenfor fristen, men at mange fristbrudd skjer fordi forsvarerne ikke har anledning til å møte på de foreslåtte datoene (Politidirektoratet mfl., 2024). Ungdomssakene har ofte flere tiltalte, og det har vært vanskelig å finne en dato der alle forsvarerne kan møte innen fristen. En analyse gjennomført av Oslo tingrett (2022) viser det samme, at fristbrudd skyldes hovedsakelig forsinkelse hos andre aktører enn domstolen.

Utredningen av «hurtigspor» i Oslo peker på noen forhold som kan hindre hovedforhandlingene fra å begynne innen fristen på seks uker (Politidirektoratet mfl., 2024). Et av dem er hensynet til det frie forsvarervalg, og et annet er at saken bør aktoreres av en politiadvokat med særlig kompetanse på ungdomssaker. I saker med rettsoppnevnt sakkyndig må saken også noen ganger berammes etter fristen fordi den sakkyndige ikke kan møte. Samtidig vises det til at økt bruk av forhåndsberammelser fra Oslo politidistrikt har vist seg å være effektivt for å få ned antallet fristoverskridelser. Domstolen kan også bidra til å korte ned tidsbruken ved forkynning av dom for verger i saker der tiltalte er under 18 år (Oslo tingrett, 2023).

<sup>37</sup> På dette tidspunktet benyttet Riksrevisjonens følgende begreper for kritikk, med denne rangeringen etter høyeste alvorlighetsgrad: svært alvorlig, alvorlig, sterkt kritikkverdig og kritikkverdig.

Den samme utredningen av et «hurtigspor» i Oslo har også gjennomgått U18-sakene som har gått til Borgarting lagmannsrett (Politidirektoratet mfl., 2024). Borgarting lagmannsrett behandler få U18-saker. I 2022 og 2023 fremmet lagmannsretten etter ankesiling henholdsvis åtte og fem ankesaker der tiltalte var under 18 år. Lagmannsretten har som mål at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for silingsbeslutninger skal være kortere enn 45 dager. U18-saker prioriteres, og saksbehandlingstiden er vanligvis kortere enn dette. I det videre arbeidet for berømmelse av ankeforhandling er det imidlertid krevende å overholde fristen. Selv om lagmannsretten i de fleste tilfeller har kapasitet til å overholde fristen, kan påtalemyndigheten eller forsvareren i mange tilfeller ikke møte. I saker med flere tiltalte, som ikke er uvanlig i denne typen saker, forsterkes dette problemet.

### 8.5.2 Tiltak for å redusere saksbehandlingstidene

De siste årene er det gjennomført flere oppdrag og analyser knyttet til tidsbruken fra et lovbrudd er begått, til ungdomsstraff og ungdomsoppfølging starter opp. Justis- og beredskapsdepartementet ga i 2020 Domstoladministrasjonen (DA), Kriminalomsorgsdirektoratet, Politidirektoratet, Riksadvokaten og Sekretariatet for konfliktrådene i oppdrag å utarbeide en felles analyse av tidsbruk fra lovbrudd ble begått, til ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging starter opp. Utfordringene til de ulike aktørene i straffesakskjeden er dermed godt belyst og har vært kjent over flere år.

I rapporten *Tidsbruk i straffesakskjeden* fra 2020 vises det til at alle de involverte etatene de siste årene har arbeidet med å redusere tidsbruken fra lovbruddet skjer, til straffereaksjonen settes i gang (Riksadvokaten mfl., 2020). Arbeidsgruppen belyste at det i for mange saker går for lang tid, og foreslo tiltak for å redusere tidsbruken. I etterkant har arbeidet fortsatt, og som tidligere vist har saksbehandlingstiden hos politiet, konfliktrådene og kriminalomsorgen blitt noe redusert. I påvente av sentrale endringer i regelverket for å øke farten i den samlede straffesaksbehandlingen av forhold som er begått av ungdom under 18 år, initierte Agder tingrett i 2024 et tverretattlig arbeid for å sikre at U18-sakene behandles raskere, innenfor det gjeldende regelverket hos politiet, konfliktrådet og kriminalomsorgen (Agder tingrett mfl., 2024). Gruppens arbeid har bidratt til at de ulike etatene har gjennomgått egne regler og rutiner, og det er utarbeidet nye rutinebeskrivelser og maler. Disse skal evalueres fortløpende.

Politidirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Riksadvokaten, Sekretariatet for konfliktrådene og Domstoladministrasjonen har samtidig utredet et «hurtigspor» for behandling av straffesaker i Oslo hvor gjerningspersonen er under 18 år, jf. oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet i supplerende tildelingsbrev nr. 4 for 2023.

Arbeidsgruppen har identifisert følgende tiltak som kan bidra til kortere tidsbruk (Politidirektoratet mfl., 2024):

- utarbeide informasjonsmateriell, både om straffesakskjeden, straffereaksjonene, samtykket til personundersøkelse for mindreårig (PUM) og viktigheten av å medvirke til PUM
- sende gjenpart av anmodningen om PUM til forsvarer
- forbedre varslingen når ungdom over 18 år, som er under straffegjennomføring, pådrar seg nye saker
- korte ned tiden fra siste rettsdag til fremmøteforkynning
- skrive kortere meldinger om brudd på vilkår for straffegjennomføring

Justis- og beredskapsdepartementet peker i intervju på at det er viktig at aktørene i straffesakskjeden samarbeider og sikrer gode rutiner for å nå Stortingets og regjeringens mål om en effektiv saksbehandling. For 2025 er det bevilget midler til å gjennomføre endringer i konfliktrådsloven og straffeloven mv. som trådte i kraft 1. desember 2024. Disse endringene må ses i sammenheng med endringene som trådte i kraft 1. september 2024. Samlet skal endringene blant annet bidra til en mer

effektiv straffesakskjede og redusere tiden fra lovbrudd til gjennomført reaksjon. I tillegg er det bevilget midler til en særskilt innsats for hurtigere behandling av straffesaker i Agder, Oslo og Øst politidistrikt der gjerningspersonen er under 18 år.

## 9 Justis- og beredskapsdepartementets og Barne- og familiedepartementets styring for å sikre god oppfølging av innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet

Departementene styrer gjennom juridiske, økonomiske, pedagogiske og organisatoriske virkemidler. Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet styrer innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet hovedsak gjennom den ordinære styringsprosessen. I henhold til reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten § 7 skal departementene gjennom etatsstyringen sikre at underliggende etater ivaretar samfunnsoppdraget sitt, oppnår mål og prioriteringer, utnytter tildelte ressurser effektivt og opererer innenfor de lovene, reglene og rammene som er satt.

Det er kommunene som har ansvaret for det forebyggende arbeidet og påvirker departementenes styring på området.

I dette kapittelet ser vi nærmere på tverrsektorielle samarbeid for å sikre god koordinering og samordning av innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet. Vi har også sett på hvordan de to departementene følger opp politiet, konfliktrådet, kriminalomsorgen og kommunalt og statlig barnevern for å sikre at sentrale mål som å forebygge barne- og ungdomskriminalitet og hindre tilbakefall nås. I tillegg ser vi på departementenes og direktoratenes viktigste innsatser og tiltak på området.

### 9.1 Tverrsektorielt samarbeid

Barne- og ungdomskriminalitet er et komplekst samfunnsproblem. Ansvaret for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet er spredd mellom ulike sektorer, og innsatsen på feltet involverer en rekke myndigheter på både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. De intervjuede departementene og direktoratene trekker frem at vellykkede tiltak mot barne- og ungdomskriminalitet krever et godt samarbeid og samordning på ulike nivåer.

Ingen har et overordnet ansvar for å koordinere innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet, men det er gjort enkelte tiltak for å styrke samordningen mellom departementene og de underliggende etatene. Å få til et godt samarbeid mellom ulike tjenester til barn og unge har vært en utfordring i mange år (0-24 samarbeidet, u.å.). En viktig årsak er at ulike tjenester leveres av ulike sektormyndigheter og forvaltningsnivåer. Flere intervjuede aktører peker på at de ulike kulturene som finnes innenfor sektorene, er et hinder for godt samarbeid. I tillegg har sektorene noe ulik problemforståelse og prioriteringer, og tjenestene får ulike føringer fra sine direktorater og departementer.

I en områdegjennomgang av statlig styring av kommunene fremhever Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2024b) at sektorprinsippet i norsk forvaltning påvirker den statlige styringen av kommunene. Direktoratet peker blant annet på at veiledere og retningslinjer ikke alltid er koordinert på tvers av sektorene. Likevel forventes det at kommunene samhandler på tvers og koordinerer sin tjenesteyting, og det legges også inn krav om koordinering på tvers i sektorlovverket.

## Faktaboks 15 Kjernegruppen for utsatte barn og unge (KUBU)

I 2021/2022 opprettet departementene flere kjernegrupper på tvers av departementene.

Dette er en ny organisering og arbeidsform for departementene, med mål om å skape et system for bedre samarbeid mellom departementene på særlig utfordrende samfunnsområder.

Kjernegruppene har topplederforankring i departementene, der gjerne de ulike departementsrådene deltar.

Kjernegruppen for utsatte barn og unge (KUBU) startet opp i februar 2021. KUBU skal samordne, prioritere og tilpasse innsatser og tiltak for målgruppen. Kjernegruppen skal også bidra til bedre samhandling i departementene, koordinerte føringer til det underliggende etatsnivået, samt samordning av strukturer og innsatser.

KUBU ledes av departementsråden i Barne- og familiedepartementet, og blant departementene som deltar, er

- Helse- og omsorgsdepartementet
- Kunnskapsdepartementet
- Justis- og beredskapsdepartementet
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Kommunal- og distriktsdepartementet
- Kulturdepartementet
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet

Kjernegruppen har også etablert etatssamarbeid som består av 13 underliggende etater:

- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (koordinator)
- Folkehelseinstituttet
- Helsedirektoratet
- Husbanken
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Kriminalomsorgsdirektoratet
- Medietilsynet
- Politidirektoratet
- Sekretariatet for konfliktrådene
- Statped
- Utdanningsdirektoratet
- Utlendingsdirektoratet

Kilde: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.

Både Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet peker i intervju på at Kjernegruppen for utsatte barn og unge (KUBU) er en viktig arena for innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet. KUBU er nærmere beskrevet i faktaboks 15. Barne- og ungdomskriminalitet er pekt ut som ett av to prioriterte fagområder som KUBU skal arbeide særskilt med. Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for forebyggingsaktivitet på indikert nivå, og Barne- og familiedepartementet har koordinerende ansvar for forebygging på selektert og universelt nivå (nivåene er beskrevet i punkt 2.3).

Det er etablert en tilsvarende struktur til KUBU på direktoratsnivå. Etatssamarbeidets strategi fastslår at samordningsarbeidet skal inngå som en integrert del av etatenes kjernevirksomhet, og tildelingsbrevene til de berørte etatene er viktige verktøy for å prioritere etatssamarbeidet (Bufdir, 2024a). Arbeidet har handlet om å få på plass organisasjonsstruktur, sette rammer og retning for arbeidet og etablere prosesser for å kunne jobbe effektivt og innovativt med å etablere helhetlige gode tiltak overfor målgruppen (Politiet, 2024).

Det har vært vanskelig for noen av etatene å prioritere ressurser til løpende oppgaver og utviklingsarbeid innenfor etatssamarbeidet (Bufdir, 2024a). De fire direktoratene vi har intervjuet

erfarer at etatssamarbeidet er viktig for å samordne statens innsatser overfor kommuner og statlige tjenester, samtidig som arbeidet er komplekst og krevende. Samarbeidet har en kompleks struktur med mange direktorater og flere parallelle initiativer. Det er utfordrende å få effektivitet i samarbeidet og å få direktoratene til å følge opp. Mange direktorater har ulike formål, og opplever i ulik grad barne- og ungdomskriminalitet som kjernen i sin virksomhet. Det trekkes frem at det fortsatt brukes mye tid på organisering og å finne arbeidsformer, og at dette til dels går på bekostning av det faglige arbeidet og konkrete resultater.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings evaluering av KUBU i 2024 konkluderte med at kjernegruppen kan gi merverdi, at den er godt etablert, og at den har potensial som en permanent struktur for samordning om utsatte barn og unge. Videre pekes det på at utsatte barn og unge representerer et svært sammensatt problem hvor løsninger og problemforståelse kan være til dels svært uklare og hvor en rekke interessenter er berørt både i og utenfor forvaltningen. Oppgaver og tjenester som kreves for å løse problemene, vil også ofte være både sektorovergripende og på flere forvaltningsnivåer. Forståelse av problemet og hvilke type løsninger som fremstår som viktigst å få frem, vil variere mellom ulike sektorer og ulike faggrupper. Dette gjør det nødvendig med et bredt samarbeid på dette feltet på ulike nivåer.

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at KUBU-samarbeidet har ført til relevante oppdrag på feltet, både i sektordepartementenes egne styringslinjer og i fellesoppdrag. Departementet fremhever to fellesoppdrag som viktige for deres sektor:

- Helsedirektoratet, Bufdir og Sekretariatet for konfliktrådene leverte i 2023 rapporten *Tverrsektorielt samarbeid og velferdstjenestenes deltakelse under gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging*. Det arbeides med å følge opp tiltakene.
- Våren 2025 skal det leveres et oppdrag om tverrsektorielt samarbeid knyttet til straffegjennomføring for aldersgruppen 18–24 år. Oppdraget er ledet av Kriminalomsorgsdirektoratet.

I tillegg til KUBU er Barne- og familiedepartementet involvert i flere tverrgående samarbeid som er relatert til forebygging. Blant samarbeidene som omfatter tiltak rettet mot barn og unge, nevnes i intervju blant annet

- en stortingsmelding om forebygging av ekstremisme lagt frem 21. mars 2025 (Meld. St. 13 (2024–2025))
- en stortingsmelding om sosial mobilitet og utjevning som planlegges våren 2025
- en tverrdepartemental gruppe som arbeider med tiltak mot vold
- flere av de 14 pågående områdesatsingene hvor stat og kommuner samarbeider om en rekke tiltak spesifikt rettet mot forebygging av problematferd og kriminalitet (Regjeringen, 2025)

## 9.2 Justis- og beredskapsdepartementets styring og oppfølging av innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser i intervju at det styrer og følger opp underliggende etaters innsats mot barne- og ungdomskriminalitet gjennom den ordinære etatsstyringsprosessen. Dette skjer gjennom årlige tildelingsbrev med virksomhetsspesifikke mål, instruksjer og rapportering med påfølgende oppfølging gjennom etatsstyringsmøter. Politidirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet og Sekretariatet for konfliktrådene rapporterer til departementet om sin innsats på området i henhold til føringene som er gitt i blant annet tildelingsbrev.

En gjennomgang av Justis- og beredskapsdepartementets styringsdialog med Politidirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet i perioden 2021–2024 viser at innsatsen rettet mot barn og unge har fått

større oppmerksomhet fra 2023. Sekretariatet for konfliktrådene har et spesielt ansvar for unge i konflikt med loven, og innsatsen rettet mot barn og unge har vært tema i styringsdialogen i hele perioden.

I intervju viser departementet til at budsjettene til én eller flere av aktørene i justissektoren har blitt styrket siden 2019 i forbindelse med arbeidet med bekjempelse av barne- og ungdomskriminalitet. Departementet trekker særlig frem følgende tiltak:

- 2019: Politiet, konfliktrådene og barnevernet ble styrket med 50 millioner kroner til bekjempelse av ungdoms- og gjengkriminalitet.
- Revidert nasjonalbudsjett i 2021: Det ble bevilget penger til politiet, konfliktrådene og kriminalomsorgen.
- Budsjett for 2025: Det ble lansert en *Gjengpakke 2* på 2,8 milliarder kroner. Dette inkluderer å styrke arbeidet mot kriminelle nettverk og gjengorganisert kriminalitet, styrke grunnfinansieringen av politiet og målrettede tiltak til arbeidet med å forebygge barne- og ungdomskriminalitet, inkludert midler til straffegjennomføring. Det er også bevilget midler til andre tiltak under Kunnskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Det har også pågått regelverksutvikling på området. Andre halvår 2024 trådte en rekke lovendringer i kraft for å forbedre straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, og for å møte utviklingen i barne- og ungdomskriminaliteten, jf. Prop. 139 L (2022–2023) og Innst. 86 L (2023–2024) samt Prop. 114 L (2023–2024) og Innst. 44 L (2024–2025). Endringene skal blant annet bidra til at straffen kommer raskere i gang, oppfølgingen blir mer fleksibel, det rettslige rammeverket forenkles, samarbeidet forbedres, rettssikkerheten blir sterkere og domstolene får utvidede muligheter til å bruke restriktive tiltak. Sekretariatet for konfliktrådene opplyser i intervju at de arbeider med å implementere endringene. Departementet presiserer at det nå er viktig med et godt system for å følge opp og implementere tiltakene samt å evaluere for å se hvilke konsekvenser dette får.

Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet er det ikke satt i gang et arbeid med å gjøre endringer i lovverket for samfunnsstraff, men departementet ser et behov for å modernisere straffegjennomføringsloven.

I de følgende punktene omtales departementets styring og oppfølging av spesifikke føringer og innsatser innenfor temaet barne- og ungdomskriminalitet.

### 9.2.1 Departementets styring og oppfølging av Politidirektoratet

Politidirektoratet leder politiet og har ansvaret for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling i hele etaten innenfor gjeldende regelverk, budsjetttrammer og fullmakter gitt av Justis- og beredskapsdepartementet, med de avgrensingene som følger av at Riksadvokaten har det faglige overordnede ansvaret for all straffesaksbehandling.

Målene Justis- og beredskapsdepartementet har satt for innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet for perioden 2021–2024, handler om saksbehandlingstid (omtalt i punkt 8.1.4), oppklaringsprosent (omtalt i punkt 8.1.3) og tverrsektorielt samarbeid for personer under 18 år. Vi ser en utvikling i tildelingsbrevene og i direktoratets rapportering der barne- og ungdomskriminalitet i større grad blir omtalt i 2023 enn i tidligere år. Departementet opplyser at departementet siden 2021 – i samarbeid med Politidirektoratet – gradvis har tydeliggjort hva som er politiets oppgaver i det forebyggende arbeidet. Dette gjelder både i målbeskrivelsen av hva det forebyggende arbeidet består av, og vektlegging av forebyggende samarbeid med kommunene og andre lokale aktører i rapporteringen.

Departementet erkjenner at tidligere tildelingsbrev og tilhørende rapportering ikke har skilt tydelig nok mellom det forebyggende sporet og straffesakssporet. Det har også vært en utvikling i retning av å legge mer vekt på at politiets forebyggende arbeid skal være kunnskapsbasert. Politiet må også bidra til rask straffesaksbehandling av unge som bryter loven. I intervju presiserer departementet at det i *Supplerende tildelingsbrev nr. 7* i 2024 har fremhevet at forebygging og etterforskning for denne gruppen skal prioriteres høyere.

Politidirektoratet erkjenner at det rent forebyggende arbeidet ikke er tilstrekkelig prioritert. Det handler om å utnytte ressursene best mulig, hvilket forebyggende arbeid som er viktigst og hva som er langsiktig beredskap for å opprettholde tillit. Rammene er kortsiktige, og det er nødvendig å prioritere på kort sikt fremfor å tenke langsiktig. Ansvar for styringen av temaet barne- og ungdomskriminalitet i Justis- og beredskapsdepartementet er lagt til avdeling for kriminalitetsforebygging, mens styringen av politiet og fagansvaret for kriminalitetsbekjempelse i politiet ligger til politiavdelingen. Politidirektoratet opplever at denne splittingen er uheldig for styringen av direktoratet. Dette blir særlig krevende når Barne- og familiedepartementet og Bufdir, i forbindelse med etatssamarbeidet for utsatte barn og unge, gir oppdrag utenom Justis- og beredskapsdepartementets styringslinje.

### 9.2.2 Departementets styring og oppfølging av Kriminalomsorgsdirektoratet

Kriminalomsorgsdirektoratet er et faglig og administrativt overordnet organ i kriminalomsorgen. Direktoratet styrer etaten gjennom fem regioner. Disse har ansvar for straffegjennomføring innenfor regionens grenser, og skal sikre helhetlig ressursutnyttelse og et godt samarbeid med andre regioner.

En gjennomgang av styringsdialogen mellom departementet og direktoratet for perioden 2021–2024 viser at siden 2022 har tildelingsbrevet formidlet at etatssamarbeidet for utsatte barn og unge er en prioritert oppgave. Barn og unge blir omtalt i større grad i tildelingsbrevet for 2024 enn i tidligere år. Direktoratet bekrefter at gruppen under 18 år har blitt tettere fulgt opp i styringsdialogen de siste to årene. I 2024 har arbeidet med ungdom blitt høyt prioritert i hele etaten. Det vises til at arbeidet med barn og unge er viktig for å forebygge ny kriminalitet, og at denne gruppen er i en utsatt situasjon når de gjennomfører straff.

Kriminalomsorgsdirektoratet opplyser i intervju at Kriminalomsorgen har en importmodell der andre tjenesteytere leverer tjenestene til domfelte og innsatte. Dette medfører at direktoratet har et forvaltningssamarbeid på alle nivåer, og de har dialog med både tjenesteeiere og tjenesteytere. De siste årene har det vært mer samarbeid om barn og unge under 18 år. Siden 2022 har det i tildelingsbrev vært formidlet at etatssamarbeidet i Kjernegruppen for utsatte barn og unge er en prioritert oppgave.

Direktoratet viser i intervju til at gruppen av domfelte og innsatte under 18 år er ett av områdene det har styrt tettest på i alle år, uavhengig av departementets føringer. Direktoratet mottar ukentlige rapporteringer om belegg og innsettelse for denne gruppen. I tillegg avholdes rene fagmøter med regionene og ungdomsenhetene for å fange opp hva som skjer, og for å sikre en ensartet praksis.

Kriminalomsorgsdirektoratet trekker i sin årsrapport for 2023 frem at det er gjort flere viktige tiltak for å styrke tilbudet til de unge. Det omfatter å etablere ungdomsteam ved utvalgte fengsler og å opprette stillinger som ungdomsansvarlige ved friomsorgskontorene. I intervju vises det til at for å holde oversikt over bruken av og behovet for fengselsplasser har direktoratet en nasjonal domskoordinator. Denne har jevnlig møter med de regionale domskoordinatorer som har det praktiske ansvaret for å plassere varetektsinnsatte, registrere dommer og følge opp kapasitetsutnyttelsen. Saker som gjelder barn og unge, prioriteres, og det er et mål å unngå at de må stå i kø. I disponeringsbrevet for 2024 ligger det en føring om at innsatte i aldersgruppen 15–24 år skal prioriteres i tilbakeføringsarbeidet.

### 9.2.3 Departementets styring og oppfølging av Sekretariatet for konfliktrådene

Konfliktrådets samfunnsoppdrag er å forebygge kriminalitet og bidra til løse konflikter i både sivile saker og straffesaker (Justis- og beredskapsdepartementet, 2024a). Gjennom ungdomsreaksjonene sine ivaretar konfliktrådet et spesielt ansvar for unge i konflikt med loven (Justis- og beredskapsdepartementet, 2023b). Konfliktrådet skal bidra til å formidle og bygge kunnskap om kriminalitetsforebygging, med vekt på samhandling lokalt. Sekretariatet for konfliktrådene opplyser i intervju at det styrer og følger opp de tolv konfliktrådenes arbeid med barn og unge under 18 år hovedsakelig i en formell styrings- og fagdialog.

Vår gjennomgang av styringsdialogen mellom departementet og Sekretariatet for konfliktrådene for perioden 2021–2024 viser at det for hele perioden er satt som mål at ungdom og voksne lever et liv uten kriminalitet etter gjennomført straff. Det er stor oppmerksomhet rettet mot barn og unge, og Sekretariatet for konfliktrådene rapporterer blant annet om omfanget av saker, saksbehandlingstiden for oppstart av straffegjennomføring, fullføringsgraden og graden av tilbakefall til kriminalitet (se punkt 5 og 8.2). Sekretariatet for konfliktrådene deltar i etatssamarbeidet i Kjernegruppen for utsatte barn og unge.

Justis- og beredskapsdepartementet ser også ut til å følge tett opp konfliktrådets arbeid med barn og unge i etatsstyringsmøtene. Sekretariatet for konfliktrådene beskriver i intervju dialogen med departementet som tillits- og risikobasert, og opplever samarbeidet som godt. Departementet legger vekt på å styrke kunnskapsgrunnlaget, og det er satt i gang flere evalueringer på området.

## 9.3 Barne- og familiedepartementets styring og oppfølging av innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet

Barne- og familiedepartementet har det overordnede ansvaret for politikkutformingen på barnevernsområdet. Ansvaret til departementet er beskrevet i barnevernsloven § 16-2. Departementet har også ansvar for områdene oppvekst og levekår, barn og unge samt familie og samliv. Statens styring av kommunene skjer i stor grad gjennom lov- og budsjettvedtak (gjennom rammetilskudd og eventuelle tilskuddsordninger) som setter rammer for kommunenes virksomhet. I tillegg brukes pedagogiske og organisatoriske virkemidler.

Styringen av Bufdir, departementets fagdirektorat, skjer gjennom tildelingsbrev, instruksjer, rapportering og etatsstyringsmøter. I intervju opplyser Barne- og familiedepartementet at deres rolle i arbeidet med å forebygge og bekjempe barne- og ungdomskriminalitet særlig ligger på sentralt nivå, blant annet gjennom etableringen av Kjernegruppen for utsatte barn og unge (KUBU), omtalt i punkt 9.1.

### 9.3.1 Føringer for statlig og kommunal innsats mot barne- og ungdomskriminalitet

Bufdir er et kompetanseorgan som skal bidra til at den vedtatte politikken på barnevernsområdet blir gjennomført, og forvalte regelverket på området. Oppgavene omfatter hovedsakelig forebyggende aktiviteter på primær- og sekundærnivå. Bufdir leder også Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) (Barne- og familiedepartementet, 2024b). I intervju peker Bufdir på at mye av deres ansvar og oppgaver er relatert til det å kunne forebygge barne- og ungdomskriminalitet, og viser til at dette hovedsakelig ligger i direktoratets sektoransvar for barnevernet, vold i nære relasjoner og likestillingsområdet.

En gjennomgang av styringsdialogen mellom departementet og direktoratet for perioden 2021–2024, viser at det er gitt få konkrete føringer direkte om barne- og ungdomskriminalitet ut over etatssamarbeidet i Kjernegruppen for utsatte barn og unge.

Barne- og ungdomskriminalitet er ett av flere uttrykk for underliggende utfordringer hos barn. Styring knyttet til å løse underliggende utfordringer og behov hos barn som har slike atferdsuttrykk kan bidra til å begrense barne- og ungdomskriminaliteten. Eksempler på føringer som departementet har gitt, og som er relevante for innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet, er å motvirke og forebygge fattigdom blant barnefamilier, gi støtte til foreldre med utfordringer, og et tilpasset og forutsigbart tilbud for barn som trenger tiltak utenfor hjemmet. Av Bufdirs årsrapporter for perioden 2021–2023 går det frem at direktoratet har arbeidet med ulike oppdrag om barn og unges oppvekstvilkår.

Hvordan Barne- og familiedepartementet har fulgt opp utfordringene med Bufetats bistandsplikt, er omtalt i punkt 7.2. I punkt 6.1 kommer det frem at det blant kommunene råder noe forvirring om hvem som skal ha ansvaret for det forebyggende arbeidet etter barnevernsreformen trådte i kraft. Hvordan departementet har fulgt opp disse utfordringene, er omtalt i punkt 6.1.4.

## 10 Vurderinger

Vurderingene kommer frem i konklusjoner og utdyping av konklusjoner i Dokument 3.

# 11 Referanseliste

## Lover

- Barnekonvensjonen. (1989). *Konvensjon om barnets rettigheter* (20-11-1989). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1999-05-21-30>
- Barnevernloven. (1992). *Lov om barneverntjenester* (LOV-1992-07-17-100). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1992-07-17-100>
- Barnevernsloven. (2021). *Lov om barnevern* (LOV-2021-06-18-97). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-06-18-97>
- Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (LOV-1967-02-10). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1967-02-10>
- Grunnloven. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov* (LOV-1814-05-17). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1814-05-17-bm>
- Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-2018-06-22-83). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83>
- Konfliktrådsloven. (2014). *Lov om konfliktrådsbehandling* (LOV-2014-06-20-49). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2014-06-20-49>
- Menneskerettsloven. (1999). *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett* (LOV-1999-05-21-30). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1999-05-21-30>
- Politiloven. (1995). *Lov om politiet* (LOV-1995-08-04-53). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1995-08-04-53>
- Straffegjennomføringsloven. (2001). *Lov om gjennomføring av straff mv.* (LOV-2001-05-18-21). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2001-05-18-21>
- Straffeloven. (2005). *Lov om straff* (LOV-2005-05-20-28). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2005-05-20-28>
- Straffeprosessloven. (1981). *Lov om rettergangsmåten i straffesaker* (LOV-1981-05-22-25). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1981-05-22-25>

## Forskrifter og reglement

- Bestemmelser om økonomistyring i staten. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (FOR-2003-12-12-1939). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2003-12-12-1939>
- Bevilgningsreglementet. (2005). *Bevilgningsreglementet* (FOR-2005-05-26-876). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2005-05-26-876>
- Forskrift om straffegjennomføring. (2002). *Forskrift om straffegjennomføring* (FOR-2002-02-22-183). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2002-02-22-183>
- Forskrift om avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner (tilrettelagte avhør) (FOR-2015-09-24-1098). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2015-09-24-1098>
- Kvalitet- og godkjenningforskriften. (2022). *Forskrift om krav til kvalitet og godkjenning av barnevernsinstitusjoner* (FOR-12-22-2474). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2022-12-22-2474>
- Politiinstruksen. (1990). *Alminnelig tjenesteinstruks for politiet* (FOR-1990-06-22-3963). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2003-12-12-1938> <https://lovdata.no/forskrift/1990-06-22-3963>
- Påtaleinstruksen. (1985). *Forskrift om ordningen av påtalemyndigheten* (FOR-1985-06-28-1679). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/1985-06-28-1679>
- Reglement for økonomistyring i staten. (2003). *Reglement for økonomistyring i staten* (FOR-2003-12-12-1938). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2003-12-12-1938>

## Stortingsdokumenter

### Innstillinger

- Innst. S. nr. 145 (2005–2006). *Innstilling fra justiskomiteen om politiets rolle og oppgaver.* Justiskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2005-2006/inns-200506-145/>
- Innst. S. nr. 64 (2006–2007). *Innstilling fra justiskomiteen om alternative straffereaksjonar overfor unge lovbrytarar.* Justiskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2006-2007/inns-200607-064/?lvi=0>
- Innst. 83 L (2011–2012). *Innstilling fra justiskomiteen om lov om endring i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff).* Justiskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2011-2012/inns-201112-083/>
- Innst. 268 L (2013–2014). *Innstilling fra justiskomiteen om lov om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven).* Justiskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2013-2014/inns-201314-268/>
- Innst. 306 S (2014–2015). *Innstilling fra justiskomiteen om endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen - nærpolitireformen).* Justiskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2014-2015/inns-201415-306/?lvi=0>
- Innst. 6 S (2017–2018). *Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2018, kapitler under Justis- og beredskapsdepartementet mv. (rammeområde 5).* Justiskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2017-2018/inns-201718-006s/>
- Innst. 248 S (2020–2021). *Innstilling fra justiskomiteen om politimeldingen – et politi for fremtiden.* Justiskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2020-2021/inns-202021-248s/?all=true>
- Innst. 86 L (2023–2024). *Innstilling fra justiskomiteen om endringer i konfliktrådsloven, straffeloven og straffeprosessloven mv. (strafferettslige reaksjoner for ungdom og varetekt med elektronisk kontroll) og to representasjonsforslag om gjeng- og organisert kriminalitet.* Justiskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2023-2024/inns-202324-086l/?all=true>
- Innst. 44 L (2024–2025). *Innstilling fra justiskomiteen om endringer i konfliktrådsloven og straffeloven mv. (strafferettslige reaksjoner for ungdom).* Justiskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2024-2025/inns-202425-044l/>
- Innst. 303 S (2017–2018). *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om representasjonsforslag om et offentlig og ideelt drevet barnevern.* Familie- og kulturkomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2017-2018/inns-201718-303s/?all=true>
- Innst 581 L (2020–2021). *Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator.* Helse- og omsorgskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2020-2021/inns-202021-581l/?all=true>
- Innst. nr. 187 (2004–2005). *Innstilling fra finanskomiteen om bevilgningsreglementet.* Finanskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2004-2005/inns-200405-187/?lvi=0>
- Innst. 270 (2011–2012). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om stat og kommune – styring og samspel.* Kommunal- og forvaltningskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2011-2012/inns-201112-270/?lvi=0>

- Innst. O. nr. 80 (1991–1992). *Innstilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen om lov om barneverntjenester (barnevernloven)*. Forbruker- og administrasjonskomiteen.  
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1991-92&paid=6&wid=bb&psid=DIVL400>

### Proposisjoner

- Ot.prp. nr. 44 (1991–1992). *Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1991-92&paid=4&wid=c&psid=DIVL312&s=False>
- Ot.prp. nr. 106 (2001–2002). *Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven m.m. (lovtiltak mot barne- og ungdomskriminalitet)*. Justis- og politidepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-106-2001-2002-/id169823/>
- Ot.prp. nr. 90 (2003–2004). *Om lov om straff (straffeloven)*. Justis- og politidepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-90-2003-2004-/id179300/>
- St.prp. nr. 1 (2006–2007). *For budsjettåret 2007*. Justis- og politidepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-1-2006-2007-/id298316/>
- Prop. 135 L (2010–2011). *Endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff)*. Justis- og politidepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-135-l-20102011/id649036/>
- Prop. 57 L (2013–2014). *Lov om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-57-L-20132014/id754374/>
- Prop. 61 LS (2014–2015). *Endringer i Politiloven mv. (trygghet i hverdagen - nærpoltireformen)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-61-s-2014-2015/id2398784/>
- Prop. 73 L (2016–2017). *Endringer i barnevernloven (barnevernsreformen)*. Barne- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-73-l-20162017/id2546056/>
- Prop. 100 L (2020–2021). *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-100-l-20202021/id2838338/>
- Prop. 133 L (2020–2021). *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*. Barne- og familiedepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-133-l-20202021/id2842271/>
- Prop. 139 L (2022–2023). *Endringer i konfliktrådsloven, straffeloven og straffeprosessloven mv. (strafferettslige reaksjoner for ungdom og varetekt med elektronisk kontroll)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-139-l-20222023/id2995620/>
- Prop. 112 L (2024–2025). *Endringer i straffeloven og legemiddeloven mv. (befatning med mindre mengder narkotika til eget bruk)*. Justis- og beredskapsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-112-l-20242025/id3096422/>
- Prop. 114 L (2023–2024). *Endringer i konfliktrådsloven og straffeloven mv. (strafferettslige reaksjoner for ungdom)*. Justis- og beredskapsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-114-l-20232024/id3045997/>
- Prop. 83 L (2024–2025). *Endringer i barnevernsloven mv. (kvalitetsløftet i barnevernet)*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-83-l-20242025/id3094694/>
- Prop. 1 S (2024–2025). Helse- og omsorgsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20242025/id3056674/>
- Prop. 1 S (2019–2020), (2020–2021), (2021–2022), (2022–2023), (2023–2024) og (2024–2025). *For budsjettårene 2020–2025*. Barne- og familiedepartementet.

- Prop. 1 S (2019–2020), (2020–2021), (2021–2022), (2022–2023), (2023–2024) og (2024–2025). *For budsjettårene 2020–2025*. Justis- og beredskapsdepartementet.

#### Meldinger

- St.meld. nr. 40 (2001–2002). *Om barne- og ungdomsvernet*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-40-2001-2002/id471124/>
- St.meld. nr. 42 (2004–2005). *Politiets rolle og oppgaver*. Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-42-2004-2005/id199239/>
- St.meld. nr. 20 (2005–2006). *Alternative straffereaksjonar for unge lovbyrtarar*. Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-20-2005-2006/id332074/>
- Meld. St. 12 (2011–2012). *Stat og kommune – styring og samspel*. Kommunal- og regionaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-12-20112012/id671829/>
- Meld. St. 29 (2019–2020). *Politimeldingen – et politi for fremtiden*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-29-20192020/id2715224/>
- Meld. St. 34 (2020–2021). *Sammen mot barne-, ungdoms- og gjengkriminalitet*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-34-20202021/id2857691/>
- Meld. St. 28 (2022–2023). *Gode bysamfunn med små skilnader*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20222023/id2990872/>
- Meld. St. 13 (2024–2025). *Forebygging av ekstremisme. Trygghet, tillit, samarbeid og demokratisk motstandskraft*. Kultur- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20242025/id3092713/>
- Meld. St. 5 (2024–2025). *Trygghet, fellesskap og verdighet. Forebyggings- og behandlingsreformen for rusfeltet Del 1 - en ny politikk for forebygging, skadereduksjon og behandling*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20242025/id3064959/>

#### Offentlige utredninger

- NOU 2023: 24. (2023). *Med barnet hele vegen – Barnevernsinstitusjoner som har barnas tillit*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-24/id3005411/>
- NOU 2024: 12. (2024). *Håndheving av mindre narkotikaovertridelser*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2024-12/id3045610/>

#### Riksrevisjonsrapporter

- Riksrevisjonen. (2019). *Undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene* (Dokument 3:3 (2019–2020)). <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2019-2020/undersokelse-av-saksbehandlingstid-og-effektivitet-i-tingrettene-og-lagmannsrettene/>
- Riksrevisjonen. (2020). *Undersøkelse av psykiske helsetjenester* (Dokument 3:13 (2020–2021)). <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2020-2021/undersokelse-av-psykiske-helsetjenester/>
- Riksrevisjonen. (2022a). *Undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel* (Dokument 3:4 (2022–2023)). <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2022-2023/undersokelse-av-helse-opplarings-og-velferdstjenester-til-innsatte-i-fengsel/>

- Riksrevisjonen. (2022b). *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet* (Dokument 3:5 (2022–2023)). <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2022-2023/forvaltningspraksisen-i-det-kommunale-barnevernet/>
- Riksrevisjonen. (2022c). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner* (Dokument 3:8 (2021–2022)). <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/myndighetenes-innsats-mot-vold-i-nare-relasjoner2.pdf>
- Riksrevisjonen. (2025). *Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til utfordringer i barnevernet* (Dokument 3:10 (2024–2025)). <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2024-2025/arsaker-til-utfordringer-i-barnevernet/>

## Styringsdokumenter

- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2022). *Årsrapport 2021*.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2023). *Årsrapport 2022*.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2024a). *Årsrapport 2023*.
- Konfliktrådet. (2022). *Årsrapport 2021*.
- Konfliktrådet. (2023). *Årsrapport 2022*.
- Konfliktrådet. (2024). *Årsrapport 2023*.
- Konfliktrådet. (2025). *Årsrapport 2024*.
- Kriminalomsorgen. (2020). *Årsrapport 2019*.
- Kriminalomsorgen. (2021). *Årsrapport 2020*.
- Kriminalomsorgen. (2022). *Årsrapport 2021. Kriminalomsorgsdirektoratet*.
- Kriminalomsorgen. (2023). *Årsrapport 2022. Kriminalomsorgsdirektoratet*.
- Kriminalomsorgen. (2024). *Årsrapport 2023. Kriminalomsorgsdirektoratet*.
- Kriminalomsorgen. (2025). *Årsrapport 2024. Kriminalomsorgsdirektoratet*.
- Politiet. (2022). *Politiets årsrapport 2021*.
- Politiet. (2023). *Politiets årsrapport 2022*.
- Politiet. (2024). *Politiets årsrapport 2023*.
- Politiet. (2025a). *Politiets årsrapport 2024*.
- Barne- og familiedepartementet. (2021). *Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2021*.
- Barne- og familiedepartementet. (2021). *Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2022*.
- Barne- og familiedepartementet. (2022). *Tildelingsbrev til Bufdir 2023*.
- Barne- og familiedepartementet. (2023). *Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2024*.
- Barne- og familiedepartementet. (2024a). *Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2025*.
- Barne- og familiedepartementet. (2024b). *Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2024a). *Hovedinstruks til Konfliktrådet*.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2020). *Tildelingsbrev 2021 Sekretariatet for konfliktrådene*.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2022a). *Tildelingsbrev 2022 Konfliktrådet*.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2023a). *Tildelingsbrev 2023 Konfliktrådet*.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2023b). *Tildelingsbrev 2024 Konfliktrådet*.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2021a). *Tildelingsbrev 2021 Kriminalomsorgsdirektoratet*.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2022b). *Tildelingsbrev 2022 Kriminalomsorgen*.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2022c). *Tildelingsbrev 2023 Kriminalomsorgen*.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2023c). *Tildelingsbrev 2024 Kriminalomsorgen*.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2024b). *Tildelingsbrev 2025 Kriminalomsorgen*.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2021b). *Tildelingsbrev 2021 Politidirektoratet*.

- Justis- og beredskapsdepartementet. (2022d). *Tildelingsbrev 2022 Politiet*.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2023d). *Tildelingsbrev 2023 Politiet*.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2023e). *Tildelingsbrev 2024 Politiet*.
- Riksadvokaten. (2021a). *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2021*. Rundskriv nr. 1/2021. <https://www.riksadvokaten.no/document/riksadvokatens-mal-og-prioriteringer-for-2021/>
- Riksadvokaten. (2022). *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2022*. Rundskriv nr. 1/2022. <https://www.riksadvokaten.no/document/riksadvokatens-mal-og-prioriteringer-for-2022/>
- Riksadvokaten. (2023a). *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2023*. Rundskriv nr. 1/2023. <https://www.riksadvokaten.no/document/mal-og-prioriteringar-for-2023-fra-riksadvokaten/>
- Riksadvokaten. (2024). *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2024*. Rundskriv nr. 1/2024. <https://www.riksadvokaten.no/document/mal-og-prioriteringar-for-2024/>

## **Strategier, handlingsplaner, veiledere, nasjonale veiledere, nasjonale faglige retningslinjer og råd, og rundskriv**

- Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Barne- og ungdoms- og familiedirektoratet og Helsedirektoratet. (2024). *Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier. Nasjonal veileder* (sist faglig oppdatert 14. oktober 2024). <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/samarbeid-om-tjenester-til-barn-unge-og-deres-familier>
- Bufdir. (2020). *Retningslinjer for barnevernets ansvar for barn som begår lovbrudd* (sist oppdatert 26. november 2020). [https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/lovbrudd\\_retningslinjer\\_for\\_barnevernets\\_ansvar\\_for\\_barn\\_som\\_begar\\_lovbrudd/](https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/lovbrudd_retningslinjer_for_barnevernets_ansvar_for_barn_som_begar_lovbrudd/)
- Bufdir. (2021a). *Konfliktfylte situasjoner i barneverninstitusjon – faglige anbefalinger for forebygging og håndtering*. [http://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/konfliktfylte\\_situasjoner\\_i\\_barnevernsinstitusjon\\_faglige\\_anbefalinger\\_for\\_forebygging\\_og\\_handtering/](http://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/konfliktfylte_situasjoner_i_barnevernsinstitusjon_faglige_anbefalinger_for_forebygging_og_handtering/)
- Bufdir. (2021b). *Helseansvarleg i barnevernsinstitusjon og omsorgssenter for einsleige mindreårige asylsøkjjarar – retningslinjer*. [http://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/helseansvarleg\\_i\\_barnevernsinstitusjon\\_og\\_omsorgssenter\\_for\\_ensleige\\_mindrearige\\_asylsokere\\_retningslinjer/](http://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/helseansvarleg_i_barnevernsinstitusjon_og_omsorgssenter_for_ensleige_mindrearige_asylsokere_retningslinjer/)
- Bufdir. (2024b). *Veileder for forløp i barnevernsinstitusjoner* (versjon 3 per 12. april 2024). <https://cms.bufdir.no/contentassets/ed7a489b2bf4c808e4637c037e51450/bufdir-veileder-for-forlop-i-barnevernsinstitusjoner-2024.pdf>
- Departementene. (2021). *Gode hver for oss. Best sammen. Overordnet strategi for departementsfellesskapet 2021–2025*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gode-hver-for-oss.-best-sammen/id2856172/>
- Departementene. (2024). *Vårt felles ansvar – ny retning for barnevernets institusjonstilbud*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/4c19011094d048dfac26f4c631127cb7/no/pdfs/vart-felles-ansvar-strategi.pdf>
- Helsedirektoratet. (2023). *Taushetsplikt, samtykke og anonyme drøftinger*. Hentet 4. februar 2025 fra <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/samarbeid-om-tjenester-til-barn-unge-og-deres-familier/veiledningsplikt-oppmærksomhetsplikt-og-taushetsplikt/7.3-taushetsplikt-samtykke-og-anonyme-droftinger>
- Justis- og politidepartementet. (2005). *Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet (2005–2008)*. Handlingsplan. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/handlingsplan---sammen-mot-barne-og-un/id458002/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2023f). *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen – en veileder*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e04496ee95104dfebe4383ece33ddc3c/no/pdfs/g-0454-b.pdf>

- Politiet. (2020). *I forkant av kriminaliteten. Forebygging som politiets hovedstrategi (2021–2025)* (POD publikasjon 2020/10). <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter-strategier-og-horinger/pod/i-forkant-av-kriminaliteten.pdf>
- Politiet og KS. (2023). *Veileder. Kommune – politisamarbeid*. <https://www.ks.no/contentassets/441bc0a3e4c6ba126adfb7630c5f1/Veileder-kommune-politisamarbeid-mai2023.pdf>
- Riksadvokaten. (2021b, 9. april). *Påtalemyndighetens legalitetskontroll med tvangsmiddelbruk – relevant etterforskningsformål og forholdsmessighet – særlig om ransaking i narkotikasaker*. <https://www.riksadvokaten.no/document/patalemyndighetens-legalitetskontroll-med-tvangsmiddelbruk/>
- Riksadvokaten. (2023b). *Retningslinjer for politiavhør av barn og særlig sårbare personer som er mistenkt i straffesak* (Riksadvokatens skriftserie 1/2023). <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2023/09/Vedlegg-1-Retningslinjer-for-politiavh%C3%B8r-av-barn-og-s%C3%A6rlig-s%C3%A5rbare-personer-som-mistenkt-i-straffesak.pdf>
- Regjeringen. (2025, 11. mars). *Områdesatsinger*. [https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by\\_stedsutvikling/omradesatsinger\\_storbyer/id2900666/](https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by_stedsutvikling/omradesatsinger_storbyer/id2900666/)
- Sekretariatet for konfliktrådene. (2020). *Brudd på vilkår under gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging*. Veileder utgitt 2. juni 2020.

## Rapporter og fagartikler

- Agder tingrett, Agder statsadvokatembeter, Agder politidistrikt, Kriminalomsorgen og Konfliktrådet. (2024). *U18-prosjektet. Raskere behandling av straffesaker begått av ungdom mellom 15 og 18 år*. [https://www.domstol.no/globalassets/domstolene/tingrett/agder-tingrett/felles-rutiner-i-u18-sakene\\_29\\_08\\_24.pdf](https://www.domstol.no/globalassets/domstolene/tingrett/agder-tingrett/felles-rutiner-i-u18-sakene_29_08_24.pdf)
- Andrews, T. og Eide A. K. (2019). *Mellom hjelp og straff – fungerer nye straffereaksjoner for ungdommer etter intensjonen?* (NF rapport nr.: 2/2019). Nordlandsforskning. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/mellom-hjelp-og-straff/id3013647/>
- Bakken, A. (2022). *Ungdata 2022. Nasjonale resultater* (NOVA Rapport 5/22). Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3011548>
- Bakken, A. (2024). *Ungdata 2024. Nasjonale resultater* (NOVA Rapport 6/24). Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3145138>
- Barneombudet. (2020). *Jeg skulle hatt BUP i en koffert. En psykisk helsetjeneste tilpasset barn og unges behov*. <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/publikasjoner/jeg-skulle-hatt-bup-i-en-koffert>
- Bjørndal, K. E. W. & Andreassen, S.-E. (2020). Om sammenhenger mellom forskningsspørsmål, aksjonsforskning, casestudier og generalisering. I S. Gjøtterud, H. Hiim, D. Husebø & L. H. Jensen (Red.), *Aksjonsforskning i Norge, volum 2: Grunnlagstenkning, forskerroller og bidrag til endring i ulike kontekster* (Kap. 6, s. 163–189). Cappelen Damm Forskning. <https://press.nordicopenaccess.no/cdf/catalog/book/121>
- Bufdir. (2021c). *Barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminelle handlinger. Vurdering av utfordringsbildet og anbefalinger til departementets videre arbeid*. <https://kudos.dfo.no/documents/32757/files/29156.pdf>
- By- og regionforskningsinstituttet NIBR og Velferdsforskningsinstituttet NOVA. (2024, 28. februar). *Er barn og unge blitt mer kriminelle enn før?* <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsnyheter/mer-ungdomsvold-enn-for>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2022). *Evalueringsrapport av nærpoltireformen – en vurdering av resultater og effekter. DFØ-rapport 2022:6* <https://dfo.no/dfo-rapport-2022-6-evaluering-av-naerpoltireformen-en-vurdering-av-resultater-og-effekter>

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2024a). *Statlig styring av kommunene. Kartlegging av virkemiddelbruk og konsekvenser på fire områder* (DFØ-rapport 2024:10). <https://dfo.no/rapporter/statlig-styring-av-kommunene>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2024b). *Evaluering av kjernegruppeforsøket* (DFØ-rapport 2024:7). <https://dfo.no/dfo-rapport-20247-evaluering-av-kjernegruppeforsoket>
- Ekspertgruppen. (2025). *De er våre barn – om å holde holdet kaldt og hjertet varmt. Rapport fra ekspertgruppen om tiltak for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/de-er-vare-barn-om-a-holde-hodet-kaldt-og-hjertet-varmt/id3091259/>
- Folkehelseinstituttet. (2020). *Barn, unge og kriminalitet. Hvordan forhindre at barn og unge kommer inn i eller fortsetter med en kriminell løpebane? Oppsummering og vurdering av virksomme tiltak, behandling og organisering*. <https://www.fhi.no/publ/2020/barn-unge-og-kriminalitet/>
- Frøyland, L. R., Lid, S., Schwencke, E. O. og Stefansen, K. (2023). *Vold og overgrep mot barn og unge. Omfang og utviklingstrekk 2007–2023* (NOVA Rapport 11/23). Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3083676/NOVA-Rapport-11-2023.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Grünfeld, L. A., Hansen, E. B., Guldvik, M. K., Kjelsaas, I., Winje, E., Engebretsen, L. S. og Westberg, N. B. (2020). *Institusjonstilbudet i barnevernet* (Menon-publikasjon nr. 54/2020). Menon Economics. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/institusjonstilbudet-i-barnevernet---sluttrapport/id2722200/>
- Hansen, I. L. S., Jensen, R. S., og Fløtten, T. (2020) *Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for utsatt barn og unge* (Fafo-rapport 2020:02). Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/2020/20737.pdf>
- Havre, M. (2023). *Menneskerettslig handlingsrom – «Når barn trenger mer»* (OsloMet Skriftserie 2023 nr 17). OsloMet. <https://skriftserien.oslomet.no/index.php/skriftserien/article/view/842/888>
- Helsedirektoratet, Bufdir og Sekretariatet for konfliktrådene. (2023). *Tverrsektorielt samarbeid og velferdstjenestenes deltakelse under gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging*. <https://kudos.dfo.no/dokument/67409/tverrsektorielt-samarbeid-og-velferdstjenestenes-deltakelse-under-gjennomforing-av-ungdomsstraff-og-ungdomsoppfolging>
- Helsetilsynet. (2023). *Gjennomgang av saker der barn med tilknytning til barnevernsinstitusjon har mistet livet*. <http://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/rapport-fra-helsetilsynet/2023/gjennomgang-av-saker-der-barn-med-tilknytning-til-barnevernsinstitusjon-har-mistet-livet/#>
- Kjelsaas, I., Pedersen, S., Westby, L., Ringdal, R., von Hanno, I. L., Paulsen, V. og Ulset, G. (2023). *Evaluering av barnevernsreformen. Første statusrapport med søkelys på forebygging og tidlig innsats* (Menon-publikasjon nr. 165/2023). Menon Economics. <https://samforsk.no/publikasjoner/evaluering-av-barnevernsreformen-forste-statusrapport-med-sokelys-pa-forebygging-og-tidlig-innsats>
- Lid, S., Rosten, M. G., Dullum, J. V., Hyggen, C. og Andersen, P. L. (2022). *Forebyggende tiltak mot ungdomskriminalitet i Oslo kommune. Følgforskning og evaluering* (NOVA Rapport nr. 8/22). Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3054910>
- Løvgren, M., Høgestøl, A. og Kotsadam, A. (2022). *Nasjonal trygghetsundersøkelse 2020* (NOVA Rapport nr. 2/22). Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a790f2e23e014c599a2f8cc9c2d9192d/nasjonal-trygghetsundersokelse-2020.pdf>
- Løvgren, M., Skjervheim, Ø., Høgestøl, A., Kotsadam, A., Bjørnshagen, V., Hyggen, C. og Lid, S. (2023). *Nasjonal trygghetsundersøkelse 2022* (NOVA Rapport 14/23). Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3105057>

- Nadim, N. (2015). *Generalisering og bruken av analytiske kategorier i kvalitativ forskning*, Sosiologisk Tidsskrift. Vol. 23, Utg.3 (s. 129–148).  
<https://www.scup.com/doi/full/10.18261/ISSN1504-2928-2015-03-01>
- Nøkleberg, M., Gundhus, H. O. I., Dyb, E. og Lid, S. (2022). *Evaluering av SaLTo-samarbeidet: Forutsetninger for effektivt tverretattlig og tverrfaglig samarbeid*. Institutt for kriminologi og retts sosiologi. Universitetet i Oslo.
- Oslo Economics. (2022). *Kjennetegn ved barn og unge som begår kriminelle handlinger og virkninger av straff (2022-25)*.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e8f0236bb0784a83911537df3d1fb9f2/rapport-ungdomskriminalitet.pdf>
- Oslo Economics. (2024). *Gjennomgang av Bufetats ivaretagelse av bistandsplikten på fosterhjems- og institusjonsområdet* (Rapportnummer 2024-74).  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/eef556d483a847ad9ebd3e5aaafafe1a/gjennomgang-av-bufetats-ivaretagelse-av-bistandsplikten-pa-fosterhjems-og-institusjonsområdet.pdf>
- Oslo Tingrett. (2022). *Analyse av U18-saker avsagt i Oslo tingrett i 2021*.  
<https://www.domstol.no/contentassets/0b60c8e88294435098c824ea1da17b76/rapport-om-u18-saker-i-oslo-tingrett-2021.pdf>
- Pedersen, S., Ljøgodt von Hanno, I., Kjelsaas, I., Westby, L. og Ringdal, R. (2024). *Evaluering av barnevernsreformen. Andre statusrapport med søkelys på tiltaksbruk og tiltaksutvikling i kommunene*. (Menon-publikasjon nr. 144/2024). Menon Economics.  
[https://samforsk.no/uploads/files/Evaluering\\_av\\_barnevernsreformen\\_Andre\\_statusrapport\\_med\\_sokelys\\_pa\\_tiltaksbruk\\_og\\_tiltaksutvikling\\_i\\_kommunene-1.pdf](https://samforsk.no/uploads/files/Evaluering_av_barnevernsreformen_Andre_statusrapport_med_sokelys_pa_tiltaksbruk_og_tiltaksutvikling_i_kommunene-1.pdf)
- Politidirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Riksadvokaten, Sekretariatet for konfliktrådene og Domstoladministrasjonen. (2024). *Utredning av hurtigspor for behandling av straffesaker i Oslo hvor gjerningspersonen er under 18 år*.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/arbeidsgrupperapporter-om-utredning-av-etablering-av-hurtigspor-for-behandling-av-straffesaker-i-oslo-hvor-gjerningspersonen-er-under-18-ar/id3045292/>
- Politidirektoratet. (2022). *STRASAK-rapporten Anmeldt kriminalitet og politiets straffesaksbehandling 2021*. <https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/strasak/2021/anmeldt-kriminalitet-strasak-2021.pdf>
- Politidirektoratet og riksadvokaten. (2023). *Straffesaksbehandlingen i politiet 2022*.  
<https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/strasak/2022/anmeldt-kriminalitet-strasak-2022.pdf>
- Politidirektoratet og riksadvokaten. (2024). *Straffesaksbehandlingen i politiet 2023* (POD-rapport 2/2024). <https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/strasak/2023/politiets-straffesaksbehandling-2023.pdf>
- Politidirektoratet og riksadvokaten. (2025). *Straffesaksbehandlingen i politiet 2024* (POD-rapport 1/2025). <https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/strasak/2024/politiets-straffesaksbehandling-2024.pdf>
- Politiet. (2025b). *Anmeldt kriminalitet i Oslo politidistrikt 2024. Oslo politidistrikt, februar 2025*.  
<https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter-strategier-og-horinger/oslo/rapporter/kriminalitet-i-oslo/anmeldt-kriminalitet-i-oslo-politidistrikt-2024.pdf>
- Riksadvokaten, Politidirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Domstoladministrasjonen og Sekretariatet for konfliktrådene. (2020). *Tidsbruk i straffesakskjeden. En analyse av tidsbruk fra lovbrudd til oppstart av ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging*.  
<https://konfliktraadet.no/content/uploads/2021/04/Tidsbruk-i-straffesakskjeden-oppdrag-2-tildelingsbrev-2020.pdf>

- Samfunnsøkonomisk analyse AS. (2022). *Samfunnsøkonomiske kostnader av kriminalitet* (Rapport 6-2022).  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/c1e4467f7fea4adf346429cb525b46/r06-2022-samfunnsokonomiske-kostnader-av-kriminalitet.pdf>
- Sivilombudet. (2024). *Barn i Eidsberg fengsel. En undersøkelse under OPCAT-mandatet*.  
<https://www.sivilombudet.no/pressemeldinger/sivilombudet-barn-skal-ikke-plasseres-i-fengsel-med-voksne/?highlight=barn%20i%20fengsel>
- 0-24 samarbeidet. (u.å.) *Om oss*. Hentet 10. januar 2025, fra <https://0-24-samarbeidet.udir.no/om-oss/>

## Annet

- Aftenposten. (2024, 23. juni). *Slår alarm om statlig barnevern: Minst 68 barn hittil i år har ikke fått forsvarlig hjelp*. <https://www.aftenposten.no/norge/i/dRnjdz/barnevernet-sviker-barnevernsbarn-bufetat-med-alvorlige-lovbrudd-over-tid>
- Barne- og familiedepartementet. (2025, 7. mars). *Utprøving av ny pilot i barnevernet*.  
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utproving-av-ny-pilot-i-barnevernet/id3090718/>
- Bufdir. (u.å.). *Hva er barnevernsreformen?* Hentet 24. november 2024 fra  
<https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/barnevernsreformen/hva-er-barnevernsreformen/>
- Bufdir. (u.å.). *Multisystemisk terapi (MST)*. Hentet 24. november 2024 fra  
<https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/foreldrestotte/foreldrestottende-tiltak/mst/>
- Bufdir. (u.å.). *Statistikk om barnevernstjenestene*. Hentet 29. april. 2025 fra  
<https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/barnevern/om-barnevernstjenestene/#section-3374>
- Bufdir. (2024c). *Ny rapport: Evaluering av nytt institusjonstilbud med barnevern og helse*.  
<https://www.bufdir.no/aktuelt/ny-rapport-evaluering-av-nytt-institusjonstilbud-med-barnevern-og-helse/>
- Bufetat. (2024). *PÅTVERS – pågående tverretattlig samarbeid*. Hentet 6. januar 2025 fra  
<https://www.bufdir.no/bufetat-regioner/region-sor/aktuelt/patvers---tverretattlig-samarbeid/>
- Bukten, A. og Skjærvø, I. (2024, 15. august). *Hva sier norsk forskning om barn i fengsel?* Aftenposten. <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/7377dv/hva-sier-norsk-forskning-om-barn-i-fengsel>
- Jonas, N. H., Johnson, S. S., Lid, S. og Rosten, M. G. (2024, 5. november). *Det er ikke lenger organiserte kriminelle som står bak gatevolden i Oslo*. Voldsprogrammet.  
[https://uni.oslomet.no/voldsprogrammet/2024/11/05/kronikk-ungdomsvold/?utm\\_campaign=Nyhetsbrev+fra+NOVA%2C+OsloMet&utm\\_source=Nyhetsbrev+fra+Velferdsforskningsinstituttet+NOVA&utm\\_medium=email](https://uni.oslomet.no/voldsprogrammet/2024/11/05/kronikk-ungdomsvold/?utm_campaign=Nyhetsbrev+fra+NOVA%2C+OsloMet&utm_source=Nyhetsbrev+fra+Velferdsforskningsinstituttet+NOVA&utm_medium=email)
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2024c, 1. mars). *Høringsnotat - Forslag til endringer i konfliktrådsloven og straffeloven mv. – strafferettslige reaksjoner for ungdom*.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-endringer-i-konfliktradsloven-og-straffeloven-mv.-strafferettslige-reaksjoner-for-ungdom/id3027644/?expand=horingsnotater>
- KORUS. (u.å.). *Oppsøkende arbeid med barn og unge*. Hentet 17. januar 2025 fra  
<https://korus.no/verktoy-og-kartlegging/oppsoekende-arbeid-med-barn-og-unge>
- Konfliktrådet. (u.å.). *Koordineringsgruppen (KOG)*. Hentet 24. juni 2024 fra  
<https://konfliktraadet.no/ungdom/koordineringsgruppen-kog/?highlight=kog>
- Konfliktrådet. (u.å.). *Mekling i konfliktråd*. Hentet 20. november 2024 fra  
<https://konfliktraadet.no/straffereaksjoner/mekling-i-konfliktrad/>
- Konfliktrådet. (u.å.). *Ungdomsoppfølging*. Hentet 20. november 2024 fra  
<https://konfliktraadet.no/straffereaksjoner/ungdomsstraff-og-ungdomsoppfolging/ungdomsoppfolging/>
- Konfliktrådet. (u.å.). *Straffereaksjoner*. Hentet 20. november 2024 fra  
<https://konfliktraadet.no/straffereaksjoner/>

- Konfliktrådet. (u.å.). *Når ungdommen ikke følger alle kravene*. Hentet 13. januar 2025 fra <https://konfliktraadet.no/straffereaksjoner/ungdomsstraff-og-ungdomsoppfolging/kopi-av-hva-skjer-om-ungdommen-ikke-overholder-krav-under-straffegjennomforing/?highlight=brudd>
- Kristiansand kommune. (2021a). *Kjernegruppe – beskrivelse*. Hentet 25. februar 2025 fra <https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/09dae3e6005c4f78a63397dc2d0068c8/kjernegruppe--beskrivelse.pdf>
- Kristiansand kommune. (2021b). *Sammen om en tryggere hverdag*. Kriminalitetsforebyggende plan 2016–2024. Hentet 6. januar 2025 fra [kristiansand-kommune---kriminalitetsforebyggende-plan-03.06.21.pdf](https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/09dae3e6005c4f78a63397dc2d0068c8/kjernegruppe--beskrivelse.pdf)
- Kristiansand kommune. (2023). *Organisasjonskart Kristiansand kommune*. Hentet 10. oktober 2024 fra <https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/92f254b362e843f9b8f43fc82f19ea6a/organisasjonskart-kristiansand-kommune.pdf>
- Kristiansand kommune. (2024). *Presentasjon av barnevernstjenesten*. Hentet 6. januar 2025 fra [presentasjon-av-barnevernstjenesten.pdf](https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/92f254b362e843f9b8f43fc82f19ea6a/organisasjonskart-kristiansand-kommune.pdf)
- Kristiansand kommune. (2025a). *Oppvekstmiljø og forebyggende tjenester*. Hentet 10. oktober 2024 fra <https://www.kristiansand.kommune.no/navigasjon/helse-velferd-og-omsorg/familiens-hus/forebyggende-avdeling/>
- Kristiansand kommune. (2025b). *Ungdomstjenesten*. Hentet 7. januar 2025 fra <https://www.kristiansand.kommune.no/navigasjon/helse-velferd-og-omsorg/ungdom/ungdomstjenesten/>
- Kristiansand kommune og Politiet. (2023). *Oversiktsbilde barne- og ungdomskriminalitet. Kristiansand 2023*. Hentet 6. januar 2025 fra <https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/a37687f4f21b438cbd2ce26c8d328837/oversiktsbilde-for-barne--og-ungdomskriminalitet-i-2023.pdf>
- Kristiansand kommune og Politiet. (2024). *Oversiktsbilde barne- og ungdomskriminalitet. Rapport basert på data fra 2024*. Hentet 23. mai 2025 fra <https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/564350aa25974d12ad4b827be650005d/rapport-om-ungdomskriminalitet-2024.pdf>
- Nasjonalt Utviklingssenter for barn og unge. (2024). *Multisystemisk terapi (MST)*. Hentet 28. februar 2025 fra <https://www.nubu.no/MST/>
- Nordic Safe Cities. (u.å.). *Who we are*. Hentet 27. november 2024 fra <https://nordicsafecities.org/organisation/>
- NRK. (2024, 9. juli). *Sliter med å få akutt plassert unge lovbytere: – Vi kan ikke alltid velge på øverste hylle*. <https://www.nrk.no/stor-oslo/barnevernet-sliter-med-a-fa-akuttplassert-unge-lovbrytere-som-ikke-kan-bo-hjemme-1.16925513>
- Oslo kommune, Bydel Stovner. (u.å.) *Organisasjonskart Bydel Stovner*. Hentet 26. mai 2025 fra <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13539027-1744203963/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Bydeler/Bydel%20Stovner/Organisasjonskart%20Bydel%20Stovner.png>
- Oslo kommune, byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid. (2020). *Oslostandard for oppsøkende arbeid med utsatt ungdom*. <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13381010-1601979343/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%20og%20foretak%20og%20ombud/Velferdsetaten/Fagrapporter%20rusomsorg/Oslostandard%20for%20opps%20og%20omsorg%20med%20utsatte%20unge.pdf>
- Oslo tingrett. (2023, 11. januar). *Høringssvar 2 fra Oslo tingrett- Forslag til endringer i konfliktrådsloven, straffeloven mv. – strafferettslige reaksjoner og tvangsmidler for ungdom*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-endringer-i-konfliktradsloven-straffeloven-mv.-strafferettslige-reaksjoner-og-tvangsmidler-for-ungdom/id2934515/?uid=dcddf4be-4596-4b0e-9eaf-257df6362091>

- Oslo kommune. (u.å.). *Områdesatsingene i Oslo*. Hentet 3. januar 2025 fra <https://www.oslo.kommune.no/byutvikling/omradesatsingene-i-oslo/>
- Statens barnehus. (u.å.). *Hjem*. <https://www.statensbarnehus.no/>
- Statistisk sentralbyrå. (2024a, 3. juli). *Høyeste antallet henleggelses på ti år*. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/kriminalitet-og-rettsvesen/statistikk/etterforskede-lovbrudd/artikler/hoyeste-antallet-henleggelses-pa-ti-ar>
- Statistisk sentralbyrå. (2024b). *Siktelses mot personer, etter lovbruddsgruppe, type lovbrudd og alder (tabell 09410)*. Hentet 29. november 2024 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/09410>
- Statistisk sentralbyrå. (2024c). *09412: Siktete personer, etter antall lovbrudd og alder*. Hentet 29. november 2024 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/09412/>
- Statistisk sentralbyrå. (2024d). *09415: Siktete personer, etter hovedlovbruddsgruppe, kjønn og alder*. Hentet 29. november 2024 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/09415/>
- Statistisk sentralbyrå. (2024e). *09425: Siktete personer i utgangså, etter alder og hovedlovbrudd i utgangsåret, og tilbakefall i den påfølgende femårsperioden*. Hentet 29. november 2024 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/09425/>
- Statistisk sentralbyrå. (2024f). *Straffereaksjoner (utvalgte), etter type reaksjon, alder og kjønn (tabell 10623)*. Hentet 29. november 2024 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/10623/>
- Statistisk sentralbyrå. (2025a). *Barn i barnevernsinstitusjoner per 31. desember, etter region, alder, institusjonens eierskap og institusjonstype (tabell 11361)*. Hentet 6. januar 2025 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/11361/>
- Statistisk sentralbyrå. (2025b). *09418: Siktete personer, etter alder og gjerningssted/bosted*. Hentet 30. april 2025 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/09418/>
- Tromsø kommune. (u.å.). *U16*. Hentet 27. november 2024 fra <https://tromso.kommune.no/helse-og-omsorg/barn-unge-og-familie/u16>
- Tromsø kommune. (2024). *Trygg oppvekst. Tromsø kommunes plan for forebygging av omsorgssvikt og atferdsvansker 2024 – 2030*. Hentet 6. januar 2025 fra [https://tromso.kommune.no/sites/default/files/2024-04/24\\_02814-1%20Trygg%20oppvekst\\_Troms%C3%B8%20kommunes%20plan%20for%20forebygging%20av%20omsorgssvikt%20og%20atferd.pdf?v=671](https://tromso.kommune.no/sites/default/files/2024-04/24_02814-1%20Trygg%20oppvekst_Troms%C3%B8%20kommunes%20plan%20for%20forebygging%20av%20omsorgssvikt%20og%20atferd.pdf?v=671)
- Tromsø kommune. (2025). *Organisasjonskart i Tromsø kommune per 1. januar 2025*. Hentet 6. januar 2025 fra <https://tromso.kommune.no/document/2030>

## Vedlegg

---

Vedlegg 1:

# Revisjonskriterier

---

# 1. Revisjonskriterier

Forebygging og bekjempelse av barne- og ungdomskriminalitet har vært en prioritert oppgave over flere år (Meld. St. 28 (2022–2023), Meld. St. 34 (2020–2021), St.meld. nr. 20 (2005–2006) og St.meld. nr. 40 (2001–2002)). Ulike offentlige sektorer har ansvar for barn og unge som begår lovbrudd eller står i fare for å utvikle uheldig atferd. Ansvaret ligger særlig hos justissektoren og det kommunale og statlige barnevernet (Justis- og politidepartementet, 2005). Justissektoren skal blant annet etterforske, avdekke eller straffeforfølge lovbrudd samt gjennomføre straffereaksjoner. Barnevernet skal beskytte barn mot omsorgssvikt og sikre barn trygghet og utviklingsmuligheter.

Ved behandling av Meld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen - et politi for fremtiden* viste flertallet i justiskomiteen<sup>38</sup> til at ungdoms- og gjengkriminalitet har fått et stadig større omfang og blitt et stadig større problem de senere årene, ikke bare i hovedstaden, men også i mindre byer og i distriktene (Innst. 248 S (2020–2021)). Samtidig ser man at gjengkriminaliteten foregår på tvers av politidistrikter og har potensial til å legge beslag på betydelige politiressurser i alle landets politidistrikter. Justiskomiteens flertall understreket at det var nødvendig å sette i verk tiltak snarest for å stanse denne utviklingen.

## 1.1 Myndighetenes forebygging av barne- og ungdomskriminalitet

### 1.1.1 Kommunenes generelle ansvar for forebygging

Det er kommunene som har ansvaret for å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsproblemer. I *lov om barneverntjenester* (barnevernloven) av 17. juli 1992 nr. 100 gikk det frem at kommunen hadde ansvaret for generelle forebyggende tiltak rettet mot barn og unge, jf. daværende § 3-1 første ledd.<sup>39</sup> I henhold til bestemmelsen skulle kommunen «følge nøye med i de forhold barn lever under» og «finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer». I loven av 1992 er rollefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune tydeliggjort, og ansvaret for løsningen av de lovpålagte barnevernsoppgavene ble lagt til tre ulike forvaltningsnivåer: staten, fylkeskommune og kommunene (Ot.prp. nr. 44 (1991–1992)). Da lovforslaget ble lagt frem for Stortinget, foreslo det daværende Barne- og familiedepartementet at dette ansvaret skulle legges til barnevernstjenesten. I forbindelse med behandlingen av proposisjonen viste forbruker- og administrasjonskomiteen til det totalansvaret kommunen har for å sikre alle barn trygge og gode oppvekstvilkår (Innst. O. nr. 80 (1991–1992)). Bestemmelsen ble derfor endret slik at det generelle forebyggende ansvaret ble lagt til kommunen. Komiteen la særlig vekt på at ingen kommunale etater som til daglig er i kontakt med barn, skal fraskrive seg et naturlig ansvar for å avdekke forhold eller sette i verk nødvendige tiltak for aktiv forebygging. Det ble understreket at barnevernstjenesten ikke skulle ha et slikt ansvar alene.

Barnevernsreformen, som trådte i kraft 1. januar 2022, har som mål å bidra til å styrke arbeidet med forebygging og tidlig innsats.<sup>40</sup> Ny *lov om barnevern* (barnevernsloven) § 15-1 første ledd tydeliggjør at det er kommunen og ikke barnevernstjenesten som har ansvar for å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer, jf. § 3-1 i barnevernloven av 1992. Dette ble videreført i ny *lov om barnevern* som trådte i kraft 1. januar 2023. Det kommunale ansvaret omfatter generelle forebyggende tiltak, enten tiltak rettet mot alle barn (universell forebygging) eller tiltak rettet mot bestemte grupper med forhøyet risiko (selektiv forebygging) (Prop. 133 L (2020–2021)). Ansvaret kan ivaretas gjennom tiltak fra et bredt spekter av kommunale tjenester og skal forstås i lys av barnevernslovens formålsbestemmelse. Av Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i*

<sup>38</sup> Flertallet i komiteen besto av medlemmer fra Arbeiderpartiet (48), Fremskrittspartiet (21) og Senterpartiet (28). Partiene hadde flertall på Stortinget.

<sup>39</sup> Erstattet med ny barnevernslov 1. januar 2023.

<sup>40</sup> Barnevernsreformen flytter mer ansvar til kommunene på barnevernsområdet, og skal bidra til å styrke det forebyggende arbeidet og tidlig innsats.

*barnevernloven*, går det frem at et godt forebyggende arbeid kjennetegnes av at det er tydelig definert hvilke roller ulike instanser har i det samlede tjenestetilbudet, og at tjenestene dimensjoneres slik at barnevernet og andre tjenester har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å tilby den hjelpen og oppfølgingen som er nødvendig til riktig tid.

Av Prop. 133 L (2020–2021) går det videre frem at forslaget om å tydeliggjøre kommunens ansvar for forebygging ikke begrenser kommunens handlingsrom til å organisere sine ansvarsområder. Kommunen står fritt til å organisere det forebyggende arbeidet med utgangspunkt i lokale forhold og begrensninger.

I henhold til barnevernsloven § 15-1 andre ledd skal kommunestyret selv vedta en plan for kommunens forebyggende arbeid etter § 15-1 første ledd. Planen skal beskrive hva som er målene for arbeidet, hvordan arbeidet skal organiseres og fordeles mellom etatene i kommunen, og hvordan etatene skal samarbeide.

### 1.1.2 Det kommunale og statlige barnevernets ansvar for å følge opp barn og unge som begår eller er i risiko for å begå straffbare handlinger

#### Tidlig innsats og barns beste

Barnevernsloven skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid, jf. barnevernsloven § 1-1<sup>41</sup>. Barnevernsloven gjelder for barn som har sitt vanlige bosted i Norge og som oppholder seg her, jf. § 1-2<sup>42</sup> andre ledd.

Barnevernet har ansvar for å gi hjelp til alle barn, uavhengig av hvilken type straffbar handling de har begått. Hvilken hjelp og tiltak barnevernet skal tilby overfor de ulike barna, må gå ut fra en konkret vurdering av barnets helhetlige behov for hjelp.

Tidlig innsats er et grunnleggende prinsipp for barnevernstjenestens arbeid. Prinsippet er lovfestet i barnevernsloven § 1-10, hvor det går frem at barnevernet skal sette inn tiltak tidlig for å forebygge alvorlig omsorgssvikt og atferdsvansker. Bestemmelsen viderefører prinsippet om tidlig innsats slik det tidligere kom til uttrykk i lov om barnevernstjenesten § 3-1 fjerde ledd og formålsbestemmelsen § 1-1. Det er videre et overordnet prinsipp i barnevernsloven at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn jf. barnevernsloven § 1-3.<sup>43</sup>

#### Kommunens ansvar for å undersøke barn og å treffe tiltak

Barnevernets ansvar er delt mellom kommune og stat. Kommunen er ansvarlig for å utføre de oppgavene som i loven ikke er lagt til et statlig organ, jf. barnevernsloven § 15-2 første ledd<sup>44</sup>. Kommunens ansvar omfatter blant annet å gjennomgå meldinger og foreta undersøkelser, treffe vedtak om frivillige hjelpetiltak, treffe akuttvedtak og fremme tvangssaker for barneverns- og helsenemnda samt å følge opp barn og foreldre med barnevernstiltak.

Dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for å iverksette tiltak etter loven, skal barnevernstjenesten undersøke forholdet, jf. barnevernsloven § 2-2<sup>45</sup>. Barnevernstjenesten skal undersøke barnets helhetlige omsorgssituasjon og behov. Undersøkelsen skal gjennomføres systematisk og grundig nok til å kunne avgjøre om det er nødvendig å iverksette tiltak etter loven.

<sup>41</sup> § 1-1 i barnevernloven av 1992 som ble opphevet 31. desember 2022. Vi har brukt lovspeil gammel barnevernlov og ny barnevernslov som kilde i fotnotene under dette punktet. [Revidert lovspeil: Prop. 133 L \(2020–2021\) Lov om barnevern \(barnevernsloven\) og lov om endringer i barnevernloven - regjeringen.no](#)

<sup>42</sup> § 1-2 i barnevernloven av 1992.

<sup>43</sup> § 4-1 i barnevernloven av 1992.

<sup>44</sup> § 2-1 i barnevernloven av 1992.

<sup>45</sup> § 4-3 i barnevernloven av 1992.

Barnevernstjenesten er avhengig av å motta informasjon i form av bekymringsmeldinger fra andre for å kunne gi barn riktig hjelp til rett tid. Når barnevernstjenesten mottar en bekymringsmelding fra politiet eller andre offentlige meldere og yrkesutøvere<sup>46</sup> etter barnevernsloven § 13-2<sup>47</sup>, skal den i tilbakemeldingen også opplyse om det er igangsatt en undersøkelse. Innen tre uker etter at undersøkelsen er avsluttet, skal barnevernstjenesten gi tilbakemelding om den følger opp barnet og familien videre, og hvordan den gjør dette. Bekymringsmeldinger om lovbrudd skal behandles på vanlig måte etter reglene i barnevernsloven kapittel 2.

## **Barnevernets tiltak overfor barn som har risiko for å begå lovbrudd eller har begått lovbrudd**

Når barnet på grunn av sin omsorgssituasjon eller atferd har et særlig behov for hjelp, skal barnevernstjenesten tilby og sette i verk hjelpetiltak for barnet og foreldrene, jf. barnevernsloven § 3-1<sup>48</sup>. Hjelpetiltak skal være egnet til å møte barnets og foreldrenes behov og til å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien.

Et barn som har vist alvorlige atferdsvansker, for eksempel ved å begå alvorlig eller gjentatte lovbrudd, kan plasseres i en institusjon for behandling, jf. barnevernsloven §§ 6-1<sup>49</sup> og 6-2<sup>50</sup>. Statlig barnevern (Bufetat) har særskilte behandlingsinstitusjoner for barn og unge med alvorlige atferdsvansker. I barnevernsloven § 1-3 er det understreket at barnevernstiltak skal være til barnets beste. I forarbeidene til barnevernsloven sies det om § 1-3 at bestemmelsen innebærer at barnevernstiltak bare kan vedtas for å ivareta barnets interesser, ikke for å ivareta andre interesser, for eksempel hensyn til samfunnsvern<sup>51</sup>.

Det kan gis opphold i en barnevernsinstitusjon dersom barnet selv og de som har foreldreansvar, samtykker til det, jf. barnevernsloven § 6-1<sup>52</sup>. Dersom barnet har fylt 15 år, holder det at barnet samtykker. Barneverns- og helsenemnda kan vedta at et barn skal plasseres i institusjon uten samtykke fra barnet selv eller fra dem som har foreldreansvar, dersom barnet har vist alvorlige atferdsvansker ved å begå alvorlige og gjentatte lovbrudd, ved vedvarende problematisk bruk av rusmidler eller ved annen form for utpreget normløs atferd, jf. barnevernsloven § 6-2<sup>53</sup>.

Retningslinjene for barnevernets ansvar for barn som begår lovbrudd, viser tydelig både hvilken forebyggende rolle barnevernet har overfor barn som er i risikozonen for å begå lovbrudd, og hvilket ansvar barnevernet har når et barn allerede har begått lovbrudd.<sup>54</sup>

## **Statens bistandsplikt til kommunene**

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) har ansvaret for det statlige barnevernet og familievernet og skal gi barn, unge og familier som trenger det, tiltak med høy og rett kvalitet i hele landet. Bufetat skal etter anmodning fra kommunen bistå barnevernstjenestene i kommunen når barn må flytte ut av hjemmet (bistandsplikt), jf. § 16-3 annet ledd<sup>55</sup>. Bistandsplikten har nær sammenheng med Bufetats ansvar for institusjonstilbudet etter § 16-3 tredje ledd bokstav b og c. For å oppfylle bistandsplikten skal Bufetat ha et tiltaksapparat som er tilgjengelig og tilstrekkelig differensiert, jf. barnevernsloven § 16-3 femte ledd.

Etter at det er truffet vedtak om opphold i barnevernsinstitusjon etter barnevernsloven § 6-1 eller vedtak om plassering i barnevernsinstitusjon etter § 6-2, skal den kommunale barnevernstjenesten

<sup>46</sup> Også yrkesutøvere som opptrer i medhold av [helsepersonelloven](#), [psykisk helsevernloven](#), [helse- og omsorgstjenesteloven](#), [familievernkontorloven](#) og [privatskolelova](#) plikter å gi opplysninger etter denne bestemmelsen.

<sup>47</sup> § 6-4 første og sjette ledd i barnevernloven av 1992.

<sup>48</sup> § 4-4 første og andre ledd i barnevernloven av 1992.

<sup>49</sup> § 4-26 i barnevernloven av 1992.

<sup>50</sup> Barnevernsloven § 6-2 har innhold både fra § 4-24 og § 4-25 i barnevernloven av 1992.

<sup>51</sup> Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endring i barnevernloven*, kapittel 25 om merknader til § 1-3.

<sup>52</sup> § 4-26 i barnevernloven av 1992.

<sup>53</sup> §§ 4-24 og 4-25 i barnevernloven av 1992.

<sup>54</sup> Bufdir. (2020). *Retningslinjer for barnevernets ansvar for barn som begår lovbrudd* (sist oppdatert 26. november 2020).

<sup>55</sup> § 2-3 andre ledd bokstav a til c i barnevernloven av 1992.

følge med på hvordan barnet utvikler seg, og om det får forsvarlig omsorg og behandling, jf. § 8-4 første ledd<sup>56</sup>. Barnevernstjenesten skal systematisk og regelmessig vurdere om det er nødvendig å endre tiltaket, eller om det er nødvendig å iverksette ytterligere tiltak for barnet.

### Krav til barnevernsinstitusjoner

Barnevernsloven § 10-15<sup>57</sup> inneholder bestemmelser om generelle krav til barnevernsinstitusjoner. Institusjonen skal blant annet bruke metoder som er faglig og etisk forsvarlige og tilpasset institusjonens målgrupper og målene for institusjonens virksomhet. Videre er det lovfestet krav til forsvarlig bemanning og kompetanse, jf. barnevernsloven § 10-16<sup>58</sup>.

Barnevernsinstitusjonen skal gi barn som oppholder seg på institusjonen, forsvarlig omsorg og behandling, jf. barnevernsloven § 10-1. Institusjonen skal møte barn hensynsfullt og med respekt for deres personlige integritet, og den skal ivareta rettssikkerheten til den enkelte.

For å tilrettelegge tilbudet for det enkelte barn kan barnevernsinstitusjonen kartlegge barnets behov under oppholdet, jf. barnevernsloven § 10-18. Det er likevel barnevernstjenesten i omsorgskommunen som har ansvar for å følge opp barn som bor på institusjon, jf. barnevernsloven § 10-19.

Barnevernsinstitusjonen må kunne følge opp barnas behov for skole-, helse- og omsorgstjenester, andre velferdstilbud, samt fritidsmuligheter og offentlig kommunikasjon, jf. kvalitet- og godkjenningforskriften § 8 andre ledd. Når institusjonen består av flere institusjonsavdelinger med egen godkjenning, skal avdelingene være lokalisert på en måte som hindrer negativ læring mellom målgrupper.

I henhold til barnevernsloven § 10-6<sup>59</sup> skal barn ikke utsettes for tvang eller andre inngrep i deres personlige integritet med mindre det etter en helhetsvurdering er nødvendig i situasjonen. Barnevernsinstitusjonen har adgang til å innskrenke barnas bevegelsesfrihet og besøk på institusjonen, jf. barnevernsloven § 10-9<sup>60</sup>. Institusjonen kan videre foreta rusmiddeltest og inndra farlige gjenstander, jf. barnevernsloven §§ 10-10<sup>61</sup> og 10-11<sup>62</sup>. Barnevernsloven § 10-7 regulerer bruk av tvang i akutte faresituasjoner. Bruk av fysisk tvang i akutte faresituasjoner er et alvorlig inngrep og kan bare brukes hvis bestemte lovkrav er oppfylt.

### 1.1.3 Kommunenes ansvar for å samordne det forebyggende arbeidet

#### Samarbeid mellom velferdstjenester

Barn og unge, også dem som har begått kriminalitet, har behov for et sammensatt tjenestetilbud med oppfølging som involverer flere aktører i velferdstjenestene. Mange av velferdstjenestene som er rettet mot barn og unge, er kommunale. Kommunenes ansvar for den helhetlige planleggingen og samordningen av det generelle forebyggende arbeidet innebærer at kommunene må vurdere hvordan velferdstjenestene i fellesskap skal bidra til å forebygge utfordringene barn og unge står overfor.

For å styrke velferdstjenestenes samarbeid om oppfølgingen av utsatte barn og unge, og deres familier, ble det med virkning fra 1. august 2022 vedtatt bestemmelser om samarbeid, samordning, barnekoordinator og individuell plan. Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)* tydeliggjør velferdstjenestenes plikt til å samarbeide med andre tjenesteytere uten at samarbeidet er knyttet til oppfølgingen av et bestemt barn, jf. Innst 581 L (2020–2021). Det er endringer og nye bestemmelser i

<sup>56</sup> § 4-28 i barnevernloven av 1992.

<sup>57</sup> § 5-10 i barnevernloven av 1992.

<sup>58</sup> § 5-10 i barnevernloven av 1992.

<sup>59</sup> § 5-9 første til fjerde ledd i barnevernloven av 1992.

<sup>60</sup> § 5-9 første til fjerde ledd i barnevernloven av 1992.

<sup>61</sup> § 5-9 første til fjerde ledd i barnevernloven av 1992.

<sup>62</sup> § 5-9 første til fjerde ledd i barnevernloven av 1992.

helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven, psykisk helsevernloven, tannhelsetjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven, barnevernsloven, barnehageloven, opplæringsloven, privatskoleloven, sosialtjenesteloven, Nav-loven, krisesenterloven, familievernkontorloven og integreringsloven.

Endringene tydeliggjør hvilken plikt velferdstjenestene har til å samarbeide uten at samarbeidet er knyttet til en enkelt sak (samarbeid på systemnivå), og å samarbeide i enkeltsaker (samarbeid på individnivå). Videre tydeliggjør de hvilken plikt kommunen har til å samordne tjenestetilbudet til den enkelte.

Det er videre utviklet en felles veileder for samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier (Arbeids- og velferdsdirektoratet mfl., 2024).

## **Kommunenes plikt til samordning av det forebyggende tjenestetilbudet til barn og unge**

Plikten til samarbeid på systemnivå ligger til de enkelte velferdstjenestene og går frem av de ulike tjenestelovene.<sup>63</sup> Det er tjenesteeier (kommunale tjenester) som har det overordnede ansvaret for å oppfylle plikten. Kommunestyret og kommunedirektøren, som øverste administrative leder, avgjør hvordan de ulike kommunale velferdstjenestene skal oppfylle plikten i praksis, slik at den enkelte tjenestemottakeren får et samordnet tjenestetilbud.

I henhold til barnevernsloven § 15-1 skal kommunen sørge for å samordne sitt tjenestetilbud til barn og familier. Av barnevernsloven § 15-8 går det videre frem at barnevernstjenesten skal samarbeide med offentlige instanser og andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Det er kommunen som skal samordne tjenestetilbudet, og ved behov skal kommunen bestemme hvilken kommunal instans som skal ivareta samordningen. Dersom det er oppnevnt barnekoordinator etter helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2 a, skal koordinatoren sørge for samordning av tjenestetilbudet.

Det er ikke gitt utdypende regler i lov eller forskrift som stiller krav til hvordan kommunen skal ivareta samordningsansvaret. Kommunen bestemmer dette selv, jf. kommuneloven § 2-2. Det gir kommunen rom for lokale tilpasninger etter forhold og behov. Samordningsplikten endrer ikke hvilken tjeneste som har beslutningsmyndighet i faglige spørsmål (Arbeids- og velferdsdirektoratet mfl., 2024). Kommunens samordningsplikt gjelder dersom det er nødvendig å samarbeide med flere instanser for å gi barnet et helhetlig og samordnet tilbud. Dette kan også gjelde barn og ungdom som gjennomfører straff.

### **1.1.4 Politiets forebyggende arbeid**

Av *lov om politiet* (politiloven) § 1 følger det at politiet gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet skal være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig. Et sentralt verktøy i politiets arbeid rettet mot barn og unge er bekymringssamtalen, jf. politiloven § 13. Av Prop. 1 S for Justis- og beredskapsdepartementet for årene 2019–2024 går det videre frem at politiets overordnede mål er trygghet i samfunnet og rettssikkerhet for befolkningen.<sup>64</sup> Politiet skal bidra til mindre kriminalitet og større trygghet for befolkningen.

I Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for årene 2021–2024 viser riksadvokaten til at forebygging er politiets hovedstrategi for kriminalitetsbekjempelse. Rask og betryggende etterforskning, tilpassede straffereaksjoner og andre reaktive tiltak som har allmenn- og individualpreventiv virkning,

<sup>63</sup> Jf. barnevernsloven § 15-8, familievernkontorloven § 1 a, opplæringsloven § 15-8, privatskoleloven § 3-6 a, barnehageloven § 2 b, krisesenterloven § 4, sosialtjenesteloven § 13, helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4 og integreringsloven § 50.

<sup>64</sup> Prop. 1 S (2019–2020), (2020–2021), (2021–2022), (2022–2023) og (2023–2024) for Justis- og beredskapsdepartementet.

er påtalemyndighetens viktigste bidrag til å forebygge lovbrudd. Forebyggingsarbeidet skal være kunnskapsbasert, lokalt forankret, og foregå i nært samspill med relevante samarbeidspartnere (Politiet, 2020). Slike samarbeidspartnere vil kunne være kommunale tjenester som barnevern, psykisk helse, skole og barnehage.

Målene med politireformen i 2015 var å ha et nærpolti som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet (Prop. 61 LS (2014–2105)). For å ha god forebygging og beredskap og effektiv kamp mot kriminalitet må politiet og lokalsamfunnet kjenne hverandre godt (Prop. 1 S (2022–2023) for Justis- og beredskapsdepartementet). Kontakt mellom politiet, kommunene og lokalsamfunnene er også viktig for å sikre at man forstår utfordringene lokalt, og for å avstemme tiltak i det kriminalitetsforebyggende arbeidet (Meld. St. 29 (2019–2020)).

I behandlingen av nærpolitireformen viste flertallet i justiskomiteen<sup>65</sup> til at det forebyggende arbeidet må forankres på ledelsesnivå i det enkelte politidistrikt (Innst. 306 S (2014–2015)). Hvert politidistrikt må ha en fagleder/visepolitimester som har ansvar for forebygging for å sikre at forebygging implementeres i politiets strategiske arbeid.

### 1.1.5 Politiets samarbeid med andre aktører

En av politiets hovedoppgave er å samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt så langt regler gitt i eller i medhold av loven ikke er til hinder for dette, jf. politiloven § 2 sjette punkt. For å forebygge lovbrudd plikter politiet å organisere og drive forebyggende virksomhet for å påvirke, og hvis mulig, endre forhold som utløser ulovlige handlinger eller tilstander, jf. *Alminnelig tjenesteinstruks for politiet* (politiinstruksen) § 10-1. Politiet skal blant annet søke samarbeid med aktuelle offentlige myndigheter og private organisasjoner.

I 2007 ble alle politidistriktene pålagt å ta initiativ til å etablere et mer formalisert samarbeid mellom politiet og kommunene gjennom politiråd (Innst. 306 S (2014–2015)). I St.prp. nr. 1 (2006–2007) står det at politiet skal bidra til større trygghet gjennom redusert kriminalitet, økt tilgjengelighet og målrettet informasjon, men etaten kan ikke forebygge og bekjempe kriminalitet alene. Det vises til at samvirke er et sentralt emne i St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver* og Innst. S. nr. 145 (2005–2006), med politi- og lensmannsetaten som den sentrale aktøren. Etableringen av politiråd vil være et viktig virkemiddel i å videreutvikle politiets samarbeid med andre offentlige og private aktører. Det skal opprettes lokale politiråd som samler politi og myndigheter til systematisk samarbeid og felles idédugnader. Disse er arenaer hvor man kan omsette kunnskap om lokale problemer til en samordnet innsats. Videre kan et politiråd supplere SLT-samarbeidet<sup>66</sup> med et strategisk samarbeidsnivå.

Ved behandlingen av nærpolitireformen viste justiskomiteen til at politiets oppgaver i stor grad må løses i samarbeid med andre aktører (Innst. 306 S (2014–2015)). Et nærpolti skal ha god lokalkunnskap og en bred kontaktflate mot lokalsamfunn og innbyggere. Politiets oppgaver med beredskap og krisehåndtering krever at det samarbeider med andre nødetater, andre forvaltningsorganer og frivillige og private aktører. Komiteen presiserte at det forebyggende arbeidet stiller betydelige krav til samarbeid med kommunene, kontrolltater, konfliktrådene, domstolene, advokater, kriminalomsorgen og frivillige og private aktører. Komiteen understreket videre at trygge lokalsamfunn skapes gjennom kunnskap om personer og miljøer, tillit i lokalmiljøene, kontakt med lokale samarbeidsaktører, og kapasitet til å respondere ved behov. En velfungerende kontaktflate mellom politi og lokalsamfunn er en forutsetning for god forebygging og kriminalitetsbekjempelse. Komiteen viste også til at SLT-samarbeidet og politirådet er viktige lokale tiltak som bør videreføres.

<sup>65</sup> Medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti. Samlet hadde disse partiene også flertall i Stortinget.

<sup>66</sup> Samordning av Lokale rus- og kriminalitetsforebyggende Tiltak (SLT) er et hjelpemiddel for å samordne forebyggingsarbeidet for barn og unge. SLT-modellen legger opp til å styrke samarbeidet mellom ulike offentlige etater, frivillige organisasjoner og næringsliv. Politi og kommune er hovedaktørene i samarbeidet.

Som følge av nærpolitireformen skal hver kommune ha minst én fast kontaktperson ved lensmannskontoret eller politistasjonen (politikontakt). Politikontakten bistår i politirådsarbeidet i «sin» eller «sine» kommuner og fungerer som et kontaktpunkt for det forebyggende arbeidet i distriktet (Innst. 306 S (2014–2015)). Politikontakten er et viktig kontaktpunkt mellom politiet, publikum og de ulike aktørene i den enkelte kommune.

## 1.2 Myndighetenes håndtering av barne- og ungdomskriminalitet

### 1.2.1 Politiets og påtalemyndighetenes arbeid

#### Generelle mål

Straffesaksbehandlings hovedmål er å bidra til redusert kriminalitet (Riksadvokaten, 2021–2024). Etterforskning av straffbare forhold og tilpassede straffereaksjoner kan bidra til at gjerningspersonen avstår fra å begå nye, eller mer alvorlige straffbare handlinger. Straffesaksbehandlingen kan også ha en avskrekkende og moraldannende effekt. Rask og betryggende etterforskning, tilpassede reaksjoner fra påtalemyndigheten og andre reaktive tiltak som har allmenn- og individualpreventiv virkning, er påtalemyndighetens viktigste bidrag til å forebygge lovbrudd.

Rask og korrekt saksbehandling er en viktig garanti for rettssikkerheten (Innst. 6 S (2017–2018)). Av riksadvokatens prioriteringsrundskriv for årene 2020–2024 går det frem at påtalemyndigheten gjennom enkeltsaksbehandlingen får mye relevant kunnskap om forebygging innenfor flere lovbruddskategorier. Ifølge riksadvokaten bør de derfor bidra med sine erfaringer ved de ulike forebyggende tiltakene og prosessene som iverksettes i politiet.

#### Straffeforfølgelse og øvrig oppfølging av barn under 18 år

Når etterforskning mot barn under 18 år settes i gang og saken ikke er av bagatellmessig art, skal politiet straks underrette barnevernstjenesten, jf. *lov om rettergangsmåten i straffesaker* (straffeprosessloven) § 232 a første ledd. Er barnet i institusjon, skal også institusjonen underrettes. I saker som nevnt i første ledd skal barnevernstjenesten underrettes om avhør av mistenkte dersom det er anledning til det. Når barnevernstjenesten har bedt om det, skal den også gis anledning til å uttale seg før tiltalespørsmålet avgjøres.

I henhold til politiloven § 13 andre og tredje ledd kan politiet, dersom de anser det som tjenlig, ta hånd om barn over 15 år som påtreffes under omstendigheter som klart innebærer en alvorlig risiko for barnas helse eller utvikling. Politiet kan i så tilfelle umiddelbart sørge for at barna blir brakt til verge eller annen foresatt eller om nødvendig til barnevernsmyndighetene.

Dersom politiet har grunn til å tro at en person under 18 år har begått en straffbar handling, kan den mindreårige og foreldrene pålegges å møte for politiet til en samtale for å forebygge ytterligere lovbrudd. Før samtalen starter, skal den mindreårige og foreldrene gjøres kjent med at de ikke har plikt til å forklare seg, jf. politiloven § 13 fjerde ledd. Innkallingen skal være skriftlig og angi formålet med samtalen, møtested og møtetid. Så vidt mulig skal det gis minst tre dagers varsel, jf. politiloven § 13 femte ledd.

#### Påtaleunnlatelse

Selv om straffskyld anses bevist, kan påtalemyndigheten når særlige grunner tilsier det, unnlate å påtale handlingen. Reglene om påtaleunnlatelse står i straffeprosessloven §§ 69–71. Påtaleunnlatelse er å anse som en strafferettslig reaksjon. Påtaleunnlatelse etter straffeprosessloven § 69 kan gjøres betinget av at siktede i en prøvetid på normalt to år ikke begår en ny straffbar handling eller overholder særskilt fastsatte vilkår, for eksempel totalavhold fra alkohol, rusmiddeltesting eller lignende. For siktede som var under 18 år på handlingstidspunktet, kan prøvetiden settes til 6, 12, 18 eller

24 måneder.<sup>67</sup> Påtaleunntatelse blir ofte brukt overfor unge som tas for eksempel for bruk av mildere illegale rusmidler. Dersom vilkårene ikke overholdes, kan påtalemyndigheten reise straffesak innen tre måneder etter at prøvetiden er utløpt.

### *Overføringsgrunnlag til konfliktråd*

Straffeloven og straffeprosessloven inneholder flere hjemler for å overføre straffesaker til konfliktrådet, også omtalt som overføringsgrunnlag.<sup>68</sup> Merk at overføringshjemlene er endret som følge av lovendringer med virkning fra 1. september 2024. Endringene er kommentert underveis.

Skjematisk kan adgangen til å overføre straffesaker som gjelder unge under 18 år, til konfliktrådet fremstilles slik:

- Ungdomsstraff kan idømmes av domstolen med hjemmel i straffeloven § 52 a. Fra 1. september 2024 er ikke lenger «gjentatt og alvorlig kriminalitet» et vilkår, ungdommen har rett til å medvirke i vurderingen av om ungdomsstraff er en egnet reaksjon og ungdomsstraff kan idømmes sammen med en ubetinget felgselsstraff i inntil 6 måneder. Etter 1. desember 2024 gjelder ikke lenger tidsbegrensningen på «inntil 6 måneder», jf. straffeloven § 52 a fjerde ledd.
- Ungdomsoppfølging
  - kan ilegges av påtalemyndigheten etter straffeprosessloven § 71 a andre ledd,
  - kan ilegges av påtalemyndigheten som særvilkår for betinget forelegg etter straffeloven § 53 fjerde ledd åttende punktum, jf. fjerde ledd femte punktum, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav j,
  - kan idømmes av domstolen som særvilkår for betinget bot etter straffeloven § 53 fjerde ledd femte punktum, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav j, eller
  - kan idømmes av domstolen som særvilkår for fullbyrdingsutsettelse (betinget fengsel) etter straffeloven § 37 første ledd bokstav j.

Etter lovendringer med virkning fra 1. september 2024 kan ikke ungdomsoppfølging idømmes av domstolen. Det er heller ikke lenger adgang til å overføre saker til ungdomsoppfølging med særvilkår for betinget bot eller forelegg.

- Mekling i konfliktråd og oppfølging i konfliktråd
  - kan ilegges av påtalemyndigheten i medhold av straffeprosessloven § 71 a første ledd,
  - kan ilegges av påtalemyndigheten som særvilkår for betinget forelegg etter straffeloven § 53 fjerde ledd åttende punktum, jf. fjerde ledd femte punktum, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav i,
  - kan idømmes av domstolen som særvilkår for betinget bot etter straffeloven § 53 fjerde ledd femte punktum, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav i, eller
  - kan idømmes av domstolen som særvilkår for fullbyrdingsutsettelse (betinget fengsel) etter straffeloven § 37 første ledd bokstav i.

Fra 1. september 2024 er det ikke lenger adgang til å overføre saker til mekling i konfliktråd eller oppfølging i konfliktråd med særvilkår for betinget bot eller forelegg.

Når straffskyld anses bevist, kan påtalemyndigheten i henhold til straffeprosessloven § 71 a første ledd beslutte at saken skal overføres til mekling i konfliktrådet eller til oppfølging i konfliktrådet med varighet på inntil ett år.

For siktede som var mellom 15 og 18 år på handlingstidspunktet, kan påtalemyndigheten, når straffskyld anses bevist, beslutte at saken skal overføres til ungdomsoppfølging i konfliktrådet med

<sup>67</sup> Straffeprosessloven § 69 andre ledd tredje punktum.

<sup>68</sup> Omtale av gjeldende rett i Prop. 139 L (2022–2023) *Endringer i konfliktrådsloven, straffeloven og straffeprosessloven mv. (strafferettslige reaksjoner for ungdom og varetekt med elektronisk kontroll)*, punkt 7.4.1.

varighet på inntil ett år, jf. straffeprosessloven § 71 a andre ledd. Fra 1. september 2024 er det lovfestet en minstetid for ungdomsoppfølging på 120 dager.

Ifølge straffeprosessloven § 71 a tredje ledd kan det settes som vilkår for overføring etter første og andre ledd at siktede ikke begår nye straffbare handlinger under oppfølgingen. Det kan også settes vilkår som nevnt i straffeprosessloven § 69 andre og tredje ledd. Fra 1. september 2024 er det et grunnvilkår for oppfølging i konfliktrådet etter første ledd og ungdomsoppfølging etter andre ledd, at siktede ikke begår nye straffbare handlinger før utløpet av gjennomføringstiden. Ungdomsoppfølging kan ikke lenger kombineres med andre særvilkår nevnt i § 69 andre og tredje ledd.

Tidligere kunne konfliktrådsbehandling også settes som særvilkår for påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69 tredje ledd, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav i og j. Denne muligheten ble fjernet ved lovendring som trådte i kraft 1. juli 2022.

### *Overføring til kriminalomsorgen*

De samme strafferettslige reaksjonene som benyttes mot voksne, kan i utgangspunktet også benyttes mot barn. Særskilte hensyn gjør seg imidlertid gjeldende, og unge som var under 18 år på handlingstidspunktet blir etter norsk rett behandlet vesentlig mildere enn lovbrutere over 18 år.<sup>69</sup>

Kriminalomsorgen gjennomfører de reaksjonene som påtalemyndigheten eller domstolen har avgjort og som ikke gjennomføres av konfliktrådet eller følges opp av politi- og påtalemyndigheten. Dette skjer blant annet gjennom bruk av fengsel, strafferettslige særreaksjoner og samfunnsstraff. Straffegjennomføringen skal skje på en sikker måte for samfunnet, og det er et mål at gjennomføringen skal motvirke nye straffbare handlinger. Kriminalomsorgens oppgaver og ansvar og de ulike straffereaksjonene kriminalomsorgen gjennomfører, er nærmere beskrevet i punkt 0.

### **Personundersøkelse av mindreårige**

Når det antas å ha betydning for avgjørelsen om straff eller andre forholdsregler, skal det som regel foretas en personundersøkelse av siktede som er mindreårige (PUM), det vil si under 18 år, jf. straffeprosessloven § 161 a. Dersom det tas ut tiltale mot den mindreårige, skal slik personundersøkelse utarbeides av kriminalomsorgen og alltid foretas før saken pådømmes. Unntak kan gjøres hvis det er åpenbart unødvendig eller saken gjelder ikke-vedtatte forelegg og påtaleunntatelser som bringes inn for domstolen. Formålet med personundersøkelsen er å skaffe opplysninger om den siktedes personlighet, livsforhold og fremtidsmuligheter til bruk for avgjørelsen av saken. Det skal foretas en ny personundersøkelse dersom det har gått mer enn ett år fra personundersøkelsen ble foretatt, til saken pådømmes, eller dersom barnets personlighet, livsforhold eller fremtidsmuligheter er vesentlig endret.

Fra 1. september 2024 er loven endret fra at det **skal** til at det **bør** foretas personundersøkelse. I vurderingen skal det legges vekt på sakens alvor og om saken kan opplyses på annen måte, for eksempel gjennom drøftelse i KOG. Bestemmelsen om å foreta ny personundersøkelse er også endret fra en skal- til en bør-bestemmelse.

### **Oppfølging av barn under 15 år som bryter loven**

Politiet har som hovedregel plikt til å etterforske straffbare handlinger. Etterforskning foretas når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige, jf. straffeprosessloven § 224 første ledd. Etterforskningsplikten etter første ledd gjelder også der et mulig mistenkt barn ikke kan straffes fordi vedkommende var mellom 12 og 15 år på handlingstidspunktet. Er barnet under 12 år, *kan* etterforskning iverksettes.

---

<sup>69</sup> Straffeloven § 78 bokstav i.

I henhold til politiloven § 8 kan politiet innbringe barn under 15 år dersom de på offentlig sted forstyrrer ro og orden, ikke etterkommer pålegg fra politiet, ikke oppgir navn og fødselsdato mv. eller oppholder seg på eller ved et sted der det må antas å være begått en forbrytelse. De kan ikke holdes tilbake lenger enn nødvendig og ikke lenger enn fire timer. Berusede barn under 15 år som forstyrrer ro og orden kan også innbringes av politiet, jf. politiloven § 9.

I henhold til politiloven § 13 kan politiet vise eller bringe hjem barn som driver omkring på egen hånd på offentlig sted etter kl. 22, eller som bryter oppholdsforbud ilagt etter straffeprosessloven § 222 c. Bestemmelsen kan benyttes overfor barn som antas å være under 15 år. Ved behandling av Ot.prp. nr. 106 (2001–2002) *Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven m.m. (lovtiltak mot barne- og ungdomskriminalitet)* støttet en samlet justiskomiteé forslaget om å gi politiet hjemmel til å nedlegge et oppholdsforbud for barn under 15 år. Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti, mente at oppholdsforbud vil være et effektivt og målrettet virkemiddel for å forebygge kriminelle handlinger, men også for å beskytte barna og unngå at de får en sterkere tilknytning til kriminelle miljøer. Flertallet understreket politiets muligheter til å komme frem til frivillige ordninger med barnet og dets foresatte, men mente det var viktig at politiet gis muligheter til å iverksette andre tiltak når det er behov for det. Fra 1. september 2024 kan påtalemyndigheten også ilagge oppholdsforbud til personer mellom 15 og 18 år dersom det er grunn til å tro at opphold på stedet øker faren for at barnet begår en straffbar handling, jf. straffeprosessloven § 222 c andre ledd. Politiets adgang til å vise eller bringe hjem barn som antas å være under 15 år er samtidig utvidet, slik at adgangen også gjelder «barn under 18 år» som bryter oppholdsforbud nedlagt etter straffeprosessloven § 222 c, jf. § 13 første ledd. Videre vil politiet også kunne innkalle et barn under 18 år som har brutt et oppholdsforbud nedlagt etter straffeprosessloven § 222 c og dennes verger til bekymringssamtale, jf. § 13 tredje ledd.

Politiet kan også ta hånd om barn som påtreffes under omstendigheter som klart innebærer en alvorlig risiko for barnas helse eller utvikling, og i så tilfelle umiddelbart sørge for at barna blir brakt til verge eller annen foresatt eller om nødvendig til barnevernsmyndighetene. Etter denne bestemmelsen kan politiet også gripe inn overfor barn over 15 år hvis det er grunn til å anta at inngripen vil være tjenlig, jf. politiloven § 13 tredje ledd.

Dersom politiet har grunn til å tro at en person under 15 år har begått en ellers straffbar handling, kan den mindreårige og foreldrene pålegges å møte for politiet til samtale for å forebygge ytterligere lovbrudd. Det er de samme bestemmelsene i politiloven § 13, som nevnt overfor, som gjelder for barn mellom 15 og 18 år.

Har noen som ikke har fylt 15 år, begått en ellers straffbar handling, kan påtalemyndigheten beslutte at saken skal overføres til barnevernstjenesten, jf. straffeprosessloven § 71 b. Barnevernstjenesten skal underrette påtalemyndigheten om den treffer vedtak i saken eller ikke.

I henhold til barnevernsloven § 13-2<sup>70</sup> skal enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, uten hinder av taushetsplikt, melde fra til barnevernstjenesten uten ugrunnet opphold. Dette gjelder blant annet når det er grunn til å tro at et barn er utsatt for alvorlig omsorgssvikt, eller når et barn har vist alvorlige atferdsvansker ved å begå alvorlige eller gjentatte lovbrudd, ved problematisk bruk av rusmidler eller ved å ha vist annen form for utpreget normløs atferd.<sup>71</sup>

Henlagte saker der gjerningspersonen er under 15 år, kan bli henvist til konfliktrådet for mekling som sivil sak, jf. konfliktrådsloven § 1 tredje ledd. Se nærmere omtale i punkt 0.

<sup>70</sup> § 6-4 første og sjette ledd i barnevernloven av 1992.

<sup>71</sup> Barnevernsloven § 13-2 bokstav a og d.

## Krav om kort saksbehandlingstid for unge som bryter loven

Av straffeprosessloven § 249 andre ledd går det frem at dersom en mistenkt var under 18 år på handlingstiden, skal spørsmålet om påtale avgjøres innen seks uker etter at vedkommende er å anse som mistenkt i saken, med mindre hensynet til etterforskningen eller andre særlige grunner gjør det nødvendig å avgjøre spørsmålet senere.

Hvis påtalemyndigheten vil beholde den pågrepne og den pågrepne er under 18 år, må påtalemyndigheten fremstille den pågrepne for varetektsfengsling snarest mulig og senest dagen etter pågripelsen, jf. straffeprosessloven § 183. Det er en forutsetning at vilkårene for pågrepelse er til stede. Er siktede under 18 år, skal påtalemyndigheten også varsle barnevernstjenesten om fengslingen. Barnevernstjenesten skal møte til hvert fengslingsmøte, med mindre domstolen finner at deltakelse utover det første fengslingsmøtet er åpenbart unødvendig. Barnevernstjenesten skal få mulighet til å uttale seg om behovet for tiltak etter barnevernsloven og gi informasjon om det arbeidet som pågår med å iverksette tiltak.

Beslutter domstolen å varetektsfengsle den siktede, fastsetter den samtidig en bestemt tidsfrist for fengslingen, når ikke hovedforhandlingen allerede er påbegynt. Er den siktede under 18 år, skal fristen være så kort som mulig og ikke overstige to uker. Domstolen kan forlenge fristen ved kjennelse med inntil to uker om gangen.<sup>72</sup>

Dersom påtalemyndigheten beslutter seg for å reise tiltale, følger det av straffeprosessloven § 275 at dersom den siktede var under 18 år da lovbruddet ble begått, skal hovedforhandlingen avholdes så snart som mulig. Om ikke særlige forhold er til hinder, skal disse være påbegynt innen seks uker etter at saken kom inn til tingretten, og innen åtte uker etter at en anke til lagmannsretten er henvist til ankeforhandling. Med virkning fra 1. september 2024 skal U18-saker oversendes til fullbyrdelse innen én uke etter at dommen var rettskraftig (ungdomsstraff og samfunnsstraff) eller det er truffet endelig påtaleavgjørelse (ungdomsoppfølging), jf. straffeprosessloven § 452 tredje ledd.

### 1.2.2 Konfliktrådets oppgaver og ansvar

Konfliktrådet har ansvar for straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, samt mekling i konfliktråd og oppfølging i konfliktråd, jf. *lov om konfliktrådsbehandling* (konfliktrådsloven) § 1 andre ledd. Straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging retter seg mot ungdom som var mellom 15 og 18 år på handlingstidspunktet, og som har et oppfølgingsbehov (Prop. 1 S (2024–2025) for Justis- og beredskapsdepartementet). Mekling i konfliktråd har ingen aldersbegrensning og kan gjennomføres som en strafferettslig reaksjon eller som et tilbud i sivile/henlagte saker (Konfliktrådet, u.å.). Oppfølging i konfliktråd er en lite brukt reaksjon. Den anses særlig egnet for unge voksne over 18 år og vil derfor ikke bli nærmere omtalt.

Konfliktrådsbehandling krever partenes samtykke, jf. konfliktrådsloven § 11. Samtykket skal være reelt og informert. Dersom en part er under 18 år, må også partens verger samtykke i at en sak blir behandlet av konfliktrådet. Fra 1. september 2024 trengs det ikke lenger samtykke ved ungdomsstraff, men det skal vurderes om reaksjonen er egnet for ungdommen.

Det er et vilkår for å ilegge ungdomsoppfølging at «saken egner seg» for slik behandling, jf. straffegjennomføringsloven § 71 a andre ledd og straffeloven § 37 første ledd bokstav j. Fra 1. september 2024 er straffeloven § 37 første ledd bokstav j opphevet da ungdomsoppfølging ikke lenger kan ilegges som vilkår for betinget dom. For ungdomsstraff følger det ikke noe tilsvarende krav til egnethet direkte av loven. Derimot kreves det at straffens formål ikke med tyngde taler mot en reaksjon i frihet, jf. straffeloven § 52 a bokstav d. Fra 1. september 2024 er det tatt inn i straffeloven § 52 a første ledd bokstav b, vilkår om at ungdomsstraff må være egnet. Fra samme dato kan også

---

<sup>72</sup> Straffeprosessloven § 185 andre ledd.

ungdomsstraff, dersom hensynet til straffens formål med tyngde taler mot at hele reaksjonen gjennomføres i frihet, idømmes sammen med en ubetinget fengselsstraff, når fengselsstraff er særlig påkrevd, jf. straffeloven § 52 a fjerde ledd.

Ved innføringen av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging ble det i forarbeidene anbefalt å etablere tverrfaglig sammensatte koordineringsgrupper (KOG) som skulle vurdere hvilke gjerningspersoner som kunne egne seg for reaksjonen ungdomsoppfølging, samt kartlegge og vurdere hvilke tiltak som kunne være aktuelle i den enkelte saken (Prop. 57 L (2013–2014)). Det varierer hvilke etater som er representert, men politiet, påtalemyndigheten, barnevernet og kriminalomsorgen er ofte faste deltakere. Koordineringsgruppene ble lovfestet i konfliktrådsloven § 22 d med virkning fra 1. september 2024.

## **Ungdomsoppfølging og ungdomsstraff**

Straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er basert på tverretattlig oppfølging og gjenopprettende prosess, og de forutsetter at det finnes et bredt tilbud av tiltak, at oppfølgingen skreddersys til ungdommen, og at hjelpeapparatet medvirker (Prop. 135 L (2010–2011)).

Innholdet i straffen består blant annet av det lokale tjeneste- og tiltakstilbudet som finnes i kommunen. Kommunale tjenesteutøvere rettet mot barn og unge som grunnskole, barnevernstjenesten og helse- og omsorgstjenesten, samt statlige og fylkeskommunale aktører som kriminalomsorgen, spesialisthelsetjenesten og videregående skole kan delta i oppfølgingen av ungdom som gjennomfører ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging.

### *Innholdet i ungdomsoppfølging og ungdomsstraff*

Straffereaksjonene ungdomsoppfølging og ungdomsstraff består av gjennomføring av et ungdomsplanmøte (tidligere kalt ungdomsstormøte), utarbeidelse av en individuelt tilpasset plan og oppfølging av planen. Fra 1. september 2024 er det også presisert at reaksjonene skal bestå av jevnlig møter med ungdommens oppfølgingsteam, og at konfliktrådet skal legge til rette for at det gjennomføres et gjenopprettende møte med fornærmede og annen gjenopprettende prosess og relasjonsbygging, jf. konfliktrådsloven § 22.

Fra 1. september 2024 er ungdommens rett til medvirkning lovfestet, jf. konfliktrådsloven § 22 b. Retten til medvirkning gjelder i hele prosessen og krever at ungdommen får god informasjon fra alle aktører.

### **Ungdomsplanmøte (tidligere kalt ungdomsstormøte)**

Ungdomsplanmøte er regulert i konfliktrådsloven § 24. Siden endringen i bestemmelsen med virkning fra 1. september 2024 lovfester praksis, gjengis her gjeldende rett. Ungdomsplanen skal utformes i ungdomsplanmøtet, og møtet skal avholdes uten ugrunnet opphold etter at saken er overført fra domstolen eller fra påtalemyndigheten. Ungdomsplanmøtet ledes av ungdomskoordinatoren som skal sikre at relevante aktører er representert. Dette kan være representanter fra kriminalomsorgen, skole, barnevernstjeneste, helse- og omsorgstjenesten eller andre som kan bidra under straffegjennomføringen.

Ungdommen og dennes verger skal delta. Ved ungdomsstraff skal også representanter fra kriminalomsorgen og politiet være til stede og forsvarer oppnevnt etter straffeprosessloven § 100 annet ledd har rett til å være til stede. Ved ungdomsoppfølging skal representanter fra politiet delta dersom konfliktrådet finner det hensiktsmessig. Etter 1. desember 2024 har også forsvarer rett til å være til stede, jf. konfliktrådsloven § 24 fjerde ledd tredje punktum.

## Ungdomsplan

Konfliktrådsloven § 25 første ledd inneholder en oppregning av tiltak og vilkår som kan inngå i en ungdomsplan. Planen kan blant annet inneholde kriminalitetsforebyggende programmer (rus/alkoholprogram, behandling, sinnemestring), tiltak som vil innebære restriksjoner for og kontroll av den domfelte (ruskontroll, innetid) og tiltak som setter rammer rundt den domfeltes daglige liv og fremmer integrering i samfunnet (skoledeltakelse, arbeid). Frem til 1. september 2024 skulle ungdomsplanen godkjennes av ungdomskoordinatoren, ungdommen og verge, men i dag godkjennes planen bare av ungdomskoordinatoren, jf. konfliktrådsloven § 25.

Ved ungdomsstraff kan ungdomsplanen inneholde tiltak om at ungdommen skal oppholde seg i institusjon eller gjennomgå annen behandling. Fra 1. september 2024 er vilkåret om institusjonsopphold tatt ut, men det er fortsatt mulig å fastsette vilkår om behandling, jf. konfliktrådsloven § 25 første ledd bokstav b.

Fra 1. september 2024 kan en ungdom som er idømt ungdomsstraff hentes av politiet hvis hen ikke møter til ungdomsplanmøte eller til bruddsamtale, jf. straffeprosessloven § 461 tredje ledd.

Dersom ungdommen bryter vilkår i ungdomsplanen og det fremstår som nødvendig for å motvirke nye brudd, skal det fastsettes nye vilkår. Dette følger av konfliktrådsloven § 31 andre ledd for ungdomsstraff og § 33 andre ledd for ungdomsoppfølging. De nye vilkårene kan gå ut på at ungdommen skal

- a) overholde vilkår om oppholdssted
- b) unngå kontakt med bestemte personer
- c) avstå fra å bruke alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler
- d) møte til samtale med politiet eller kriminalomsorgen

Fra 1. september 2024 kan det også fastsettes vilkår om at ungdommen skal avgi nødvendige rusprøver (bokstav c), møte til samtale med annen aktør i oppfølgingsteamet (bokstav d) eller overholde vilkår om meldeplikt for politiet, kriminalomsorgen eller konfliktrådet (ny bokstav e).

## Forvaltningssamarbeid

Det er fra 1. september 2024 innført en ny bestemmelse om forvaltningssamarbeid, jf. konfliktrådsloven § 22 a, om at Konfliktrådet skal samarbeide med offentlige organer og andre tjenesteytere for å gi ungdommen et helhetlig og samordnet tjenestetilbud under straffegjennomføringen. Samarbeidet gjelder både i enkeltsaker og på systemnivå.

## Gjenopprettende prosess

Et viktig element i konfliktrådets arbeid er gjenopprettende prosess. Ved behandling av Prop. 135 L (2010–2011), pekte Stortingets justiskomite på at hvert enkelt barn og ungdom ved å delta frivillig og aktivt i prosessen kunne bli mer bevisst på konsekvensene av sine handlinger. Dette kunne virke konfliktdependende og kriminalitetsforebyggende. I tillegg ville dette etter komiteens mening kunne mobilisere den enkelte ungdommens ressurser og vilje til å ta et oppgjør med egen kriminalitet. Komiteen pekte også på at et møte mellom gjerningsperson og fornærmede ville bidra til at den fornærmede kunne bli hørt og får bearbeidet sine negative opplevelser. Justiskomiteen var av den oppfatning at en gjennomtenkt bruk av «restorative justice» (gjenopprettende prosess) kunne bidra til en bedre offeromsorg og redusert kriminalitet samtidig, jf. Innst. 83 L (2011–2012).

Konfliktrådet skal arrangere møter mellom parter i konflikter som oppstår, og sørge for en gjenopprettende prosess som legger til rette for at partene og andre som er berørt av et lovbrudd eller en konflikt i felleskap bestemmer hvordan virkningen skal håndteres, jf. konfliktrådsloven § 1. Etter 1. september 2024 er det presisert at konfliktrådet skal legge til rette for gjennomføringen av et

gjenopprettende møte med fornærmede og annen gjenopprettende prosess og relasjonsbygging, jf. konfliktrådsloven § 22. Ungdommen må ikke lenger forplikte seg til et gjenopprettende møte med fornærmede.

### **Oppfølgingsteam**

Oppfølgingsteamet har ansvaret for å gjennomføre tiltakene fastsatt i ungdomsplanen, jf. konfliktrådsloven § 26. Oppfølgingsteamet ledes av ungdomskoordinatoren og består ellers av ungdommen, dennes verger og andre som har oppgaver i forbindelse med gjennomføringen av ungdomsplanen. Ungdomskoordinatoren kan også anmode andre med tilknytning ungdommen eller saken om å delta. Ved ungdomsstraff er representanter fra kriminalomsorgen og politiet obligatoriske deltakere i oppfølgingsteamet.

### *Ved brudd på vilkår for straffegjennomføring*

Ungdommen kan kalles inn til nytt ungdomsplanmøte (tidligere kalt ungdomsstormøte) dersom ungdommen, etter at ungdomskoordinatoren har avholdt bruddsamtale (jf. konfliktrådsloven § 31 første ledd og § 33 første ledd) og eventuelt fastsatt nye vilkår (jf. § 31 andre ledd og § 33 andre ledd), på nytt bryter kravene eller de nye vilkårene (jf. § 31 tredje ledd og § 33 tredje ledd).<sup>73</sup>

Ved *ungdomsoppfølging* kan ungdomskoordinatoren alternativt overføre saken til påtalemyndigheten, som vurderer om straffeforfølgelse skal gjenopptas, eller om saken skal bringes inn for retten for fastsettelse av nye vilkår eller fullbyrding av straffen etter straffeloven § 39, jf. konfliktrådsloven § 33 tredje ledd andre og tredje punktum. Fra 1. september 2024 er henvisningen til fullbyrding av straffen etter straffeloven § 39 fjernet.

Ved *ungdomsstraff* kan ungdomskoordinatoren alternativt overføre saken til kriminalomsorgens regionale nivå, med innstilling om at saken bringes inn for retten med begjæring om at den subsidiære fengselsstraffen skal fullbyrdes helt eller delvis i medhold av straffeloven § 52 c, jf. konfliktrådsloven § 31 tredje ledd. Fra 1. september 2024 er konfliktrådsloven § 31 tredje ledd endret til at ungdomskoordinatoren kan overføre saken til kriminalomsorgens regionale nivå<sup>74</sup>, med innstilling om at saken bringes inn for domstolen med begjæring om:

- a) fastsettelse av vilkår med elektronisk kontroll etter straffeloven § 52 c fjerde ledd
- b) den subsidiære fengselsstraffen skal fullbyrdes helt eller delvis etter straffeloven § 52 c første ledd bokstav a, eller
- c) at den subsidiære fengselsstraffen helt eller delvis skal omgjøres til samfunnsstraff eller betinget fengsel etter straffeloven § 52 c første ledd bokstav a.

Som alternativ til omgjøring ved brudd har domstolen også fått mulighet til å beslutte at gjennomføringen skal fortsette med oppholds- og kontaktrestriksjoner, om nødvendig med elektronisk kontroll, jf. straffeloven § 52 c nytt fjerde og femte ledd og konfliktrådsloven § 31 tredje ledd ny bokstav a.

### *Ved ny straffbar handling*

Begår ungdommen en ny straffbar handling før gjennomføringstiden for *ungdomsoppfølging* utløper, avgjør påtalemyndigheten om straffeforfølgningen skal gjenopptas eller om saken skal bringes inn for domstolen for fastsettelse av nye vilkår eller fullbyrding av straffen, jf. straffeloven § 39, jf. konfliktrådsloven § 34. Etter 1. september 2024 er muligheten for å bringe saken inn for domstolen tatt

<sup>73</sup> Prop. 139 L (2022–2023) *Endringer i konfliktrådsloven, straffeloven og straffeprosessloven mv. (strafferettslige reaksjoner for ungdom og varetekt med elektronisk kontroll)*, punkt 20.3.

<sup>74</sup> Fra 1. desember 2024 er det lagt til en tilføyelse «eller påtalemyndigheten», jf. Prop 114 L (2023-2024) punkt 6.

ut. Dette skyldes at det ikke lenger er anledning til å idømme ungdomsoppfølging som særvilkår for betinget fengsel.

Begår ungdommen en ny straffbar handling før gjennomføringstiden for *ungdomsstraff* utløper, kan påtalemyndigheten bringe saken inn for retten med begjæring om at den subsidiære<sup>75</sup> fengselsstraffen skal fullbyrdes helt eller delvis etter straffeloven § 52 c første ledd bokstav b, jf. konfliktrådsloven § 32. Med virkning fra 1. september 2024 er bestemmelsen endret til at påtalemyndigheten kan bringe saken inn for retten med begjæring om at den subsidiære fengselsstraffen skal fullbyrdes helt eller delvis eller omgjøres til samfunnsstraff eller betinget fengsel etter straffeloven § 52 c første ledd bokstav b.

## Mekling i konfliktråd

Over flere år har det vært et mål å øke bruken av mekling i konfliktråd både for politiet og for konfliktrådene.<sup>76</sup> Mekling i konfliktråd kan benyttes der ungdommen ikke har behov for oppfølging over tid, og kan gjennomføres som en strafferettslig reaksjon eller som et tilbud i henlagte saker (Prop. 139 L (2022–2023)). Reaksjonen består av gjennomføring av ett eller flere meklingsmøter. Hensikten med mekling er at alle som er berørt av et lovbrudd, skal få anledning til å delta i en prosess hvor deltakerne sammen finner løsninger for hvordan konsekvensene av hendelsen skal håndteres. Gjenopprettende prosess kan øke muligheten for at gjerningspersonen tydeligere ser konsekvensene av sine handlinger.

## Mekling i straffesaker

Når straffskyld anses bevist, kan påtalemyndigheten beslutte at saken skal overføres til mekling i konfliktrådet, jf. straffeprosessloven § 71 a første ledd. Overføringen forutsetter at saken egner seg for slik behandling, og at både den fornærmede og den siktede og deres eventuelle verger samtykker. Domstolen kan idømme mekling i konfliktråd som vilkår for betinget dom, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav i. Det følger både av konfliktrådsloven § 1 og av straffeprosessloven § 71 a at det må finnes en fornærmet eller skadelidd for at saken skal kunne sendes til konfliktrådet. Etter konfliktrådsloven § 12 tredje ledd kan det i en straffesak hvor ingen enkeltpersoner er påført en skade, et tap eller en annen krenkelse, jf. § 1, likevel gjennomføres konfliktrådsbehandling dersom noen som er berørt, møter.

Konfliktrådsloven § 20 slår fast at konfliktrådet skal informere påtalemyndigheten om meklingsmøtet er gjennomført, om en avtale ble inngått og om denne er oppfylt. Konfliktrådet skal sende en kopi av partenes avtale til påtalemyndigheten.

Brudd i saker som er overført til mekling i konfliktrådet i medhold av straffeprosessloven § 71 a første ledd, reguleres av konfliktrådsloven § 21 første ledd. I slike saker skal konfliktrådet straks sende saken til påtalemyndigheten dersom møtet ikke gjennomføres eller avtale ikke kommer i stand. Dersom den siktede bryter en inngått avtale, skal påtalemyndigheten varsles. Påtalemyndigheten kan åpne straffeforfølgning på nytt dersom møtet ikke gjennomføres grunnet siktede, avtale ikke kommer i stand eller den siktede bryter avtalen vesentlig, jf. første ledd tredje punktum.

Brudd i saker der mekling i konfliktrådet er satt som vilkår for betinget dom i medhold av straffeloven § 37 første ledd bokstav i, reguleres av konfliktrådsloven § 21 andre ledd. I slike saker skal konfliktrådet straks sende saken til påtalemyndigheten dersom møtet ikke gjennomføres grunnet siktede. Dersom siktede bryter en inngått avtale, skal påtalemyndigheten varsles, jf. andre ledd andre punktum. Påtalemyndigheten avgjør om saken skal bringes inn for domstolen for at det skal fastsettes nye vilkår eller straffen skal fullbyrdes, jf. straffeloven § 39.

<sup>75</sup> Tidligere benevnt «betinget» ved en inkurie, og ble rettet i forbindelse med lovendringen, jf. Prop. 139 L (2022–2023) og Innst. 86 L (2023–2024).

<sup>76</sup> Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Konfliktrådet 2019–2024 og Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til politiet 2021–2024.

Konfliktrådsloven § 21 er endret med virkning fra 1. september 2024. «Grunnet siktede» er fjernet fra bestemmelsen. Påtalemyndigheten kan åpne straffeforfølgning på nytt uavhengig av årsaken til at møtet ikke ble gjennomført.

I begge tilfeller følger det av *forskrift om ordningen av påtalemyndigheten* (påtaleinstruksen) § 18 A-3 første ledd at påtalemyndigheten fortsetter behandlingen av saken dersom konfliktrådet gir melding om at mekling ikke er kommet i stand eller avtale ikke er inngått. Når saken returneres til påtalemyndigheten skal konfliktrådet opplyse om hvorfor et møte eller en avtale ikke har kommet i stand, jf. forskrift om konfliktrådsbehandling § 6. Bestemmelsen skiller ikke mellom årsakene til at mekling ikke er kommet i stand.

### *Mekling i sivile saker*

Konfliktrådet behandler sivile saker som partene eller offentlige etater bringer inn, hvis saken egner seg for konfliktrådsbehandling, jf. konfliktrådsloven § 1 tredje ledd.

Dersom påtalemyndigheten henlegger en sak, for eksempel fordi gjerningspersonen var under 15 år på handlingstidspunktet, kan saken likevel henvises til konfliktrådet som et tilbud til partene. Saken behandles da som en sivil sak. Konfliktrådslederen avgjør om saken egner seg for konfliktrådsbehandling, jf. konfliktrådsloven § 10.

En henlagt sak er avsluttet fra politiets og påtalemyndighetenes side, og konfliktrådet vil ikke gi påtalemyndigheten informasjon om sakens videre utvikling og heller ikke returnere saken dersom den ikke blir løst (Konfliktrådet, u.å.).

### **Oppstart av straffereaksjon og gjennomføringstid**

Ifølge *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) § 11 a skal forvaltningsorganet (her konfliktrådet) forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Justis- og beredskapsdepartementet har i tildelingsbrevene til konfliktrådet i perioden 2021–2024 pekt på at tiden fra ungdom begår et lovbrudd, til straffereaksjon starter, bør være så kort som mulig for å hindre negativ utvikling for ungdommen og for å redusere risikoen for at ungdommen begår nye lovbrudd. Departementet stilte i 2019 som krav at median tid fra saken mottas i konfliktrådene, til straffegjennomføringen starter, skulle være 60 dager. Kravet i perioden 2020–2023 var på 55 dager, og i 2024 er kravet senket til en median på 50 dager (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020–2024). Straffegjennomføringen løper fra ungdomsplanmøtet.

Ved ungdomsstraff fastsetter domstolen gjennomføringstiden, jf. straffeloven §§ 52 a til 52 c.<sup>77</sup> Gjennomføringstiden kan være fra seks måneder til to år, men minste gjennomføringstid ble redusert til 120 dager fra 1. september 2024. Dersom den fengselsstraffen som ville ha blitt idømt uten ungdomsstraff, er klart lengre enn to år, kan domstolen fastsette en gjennomføringstid på inntil tre år. Det går frem av forarbeidene at oppfølgingstidens lengde bestemmes ut fra en helhetsvurdering, der barnets individuelle behov og lovbruddets art og grovhet inngår som momenter, jf. Prop. 135 L (2010–2011).

Ungdomsoppfølging i konfliktrådet ble frem til 1. september 2024 både idømt av domstolene og ilagt påtalemyndigheten. I dag kan ungdomsoppfølging bare ilegges av påtalemyndigheten. For siktede som var mellom 15 og 18 år på handlingstidspunktet, kan påtalemyndigheten, når straffskyld anses bevist, beslutte at saken skal overføres til ungdomsoppfølging i konfliktrådet med varighet på inntil ett år. Overføring forutsetter at saken egner seg for slik behandling, og at det foreligger samtykke fra siktede og dennes eventuelle verger, jf. straffeprosessloven § 71 a andre ledd. Fra 1. september 2024 er minstetiden på 120 dager.

---

<sup>77</sup> Konfliktrådsloven § 23.

Frem til 1. september 2024 kunne domstolene idømme ungdomsoppfølging som vilkår for betinget dom, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav j. Av bestemmelsen går det frem at domstolen kan stille som særvilkår for fullbyrdingsutsettelse, at den domfelte gjennomfører ungdomsoppfølging i konfliktrådet med varighet på inntil ett år, forutsatt at domfelte var mellom 15 og 18 år på handlingstidspunktet, at saken egner seg for slik behandling, og at det foreligger samtykke fra domfelte og domfeltes eventuelle verger. Loven fastsetter ikke noen minimumstid, men det er i forarbeidene forutsatt at ungdomsoppfølgingen må gå «over noe tid», jf. Prop. 57 L (2013–2014). I praksis har man ansett fire måneder som minstetid på linje med det som gjelder for samfunnsstraff (Konfliktrådet, u.å.).

### 1.2.3 Kriminalomsorgens oppgaver og ansvar

Kriminalomsorgen gjennomfører de reaksjonene som påtalemyndigheten eller domstolen har avgjort og som ikke gjennomføres av konfliktrådet eller følges opp av politi- og påtalemyndigheten. Dette inkluderer blant annet fengsel og samfunnsstraff. Nedenfor omtales reaksjoner som kan være aktuelle for unge som bryter loven.

#### Varetektsfengsling og soning av ubetinget fengselsstraff

Unge under 18 år skal ikke fengsles (varetektsfengsles) hvis det ikke er tvingende nødvendig, jf. straffeprosessloven § 184 andre ledd. Videre kan den som var under 18 år på handlingstidspunktet bare idømmes ubetinget fengselsstraff når det er særlig påkrevd, jf. straffeloven § 33.

Ifølge FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) artikkel 37 bokstav b skal pågrepelse, frihetsberøvelse eller fengsling av et barn skje på lovlig måte eller bare benyttes som en siste utvei og i et kortest mulig tidsrom. Etter artikkel 37 bokstav c skal barn som er berøvet friheten, behandles med menneskelighet og med respekt for barnets iboende verdighet og på en måte som tar hensyn til barnets behov. Barn i fengsel skal holdes atskilt fra voksne hvis ikke det motsatte er best for barnet. Uttrykket «siste utvei» innebærer at mindre restriktive tiltak er prøvd og funnet eller vurdert som utilstrekkelige (Prop. 139 L (2022–2023)). Artikkel 37 må leses på bakgrunn av artikkel 3 nr. 1, som slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Etter artikkel 40 nr. 1 har ethvert barn som beskyldes for, anklages for eller finnes å ha begått et straffbart forhold, rett til å bli behandlet på en måte som fremmer barnets følelse av verdighet og egenverdi, som styrker barnets respekt for andres menneskerettigheter og grunnleggende friheter, og som tar hensyn til barnets alder og ønskeligheten av å fremme barnets reintegrering, slik at det påtar seg en konstruktiv rolle i samfunnet.

FNs barnekonvensjon er blant de konvensjonene som ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3, jf. § 2 nr. 4. Videre følger det av straffeloven § 33 at den som var under 18 år på handlingstidspunktet, bare kan idømmes ubetinget fengselsstraff når det er særlig påkrevd. I forarbeidene til denne bestemmelsen tatt inn i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) *Om lov om straff (straffeloven)* punkt 30.1 side 435 står det følgende:

«Om vilkåret er oppfylt, må vurderes i forhold til lovbruddets art og forholdene ellers. Der andre reaksjonsformer er tilstrekkelige og hensiktsmessige må disse foretrekkes. Som hovedregel bør andre reaksjoner være prøvd overfor lovbrøtteren før ubetinget fengselsstraff idømmes. Men unntaksvis kan slik straff idømmes førstegangsforbrytere. Forutsetningen er at det gjelder en alvorlig straffbar handling».

Når barn under 18 år er i varetekt eller gjennomfører fengselsstraff, skal barnevernstjenesten holde jevnlig kontakt med kriminalomsorgen og barnet, jf. barnevernsloven § 15-10 andre ledd.<sup>78</sup> Barnevernstjenesten skal delta i å planlegge og å tilrettelegge tiltak etter endt varetekt eller

---

<sup>78</sup> § 3-5 i barnevernloven av 1992.

straffegjennomføring. Barnevernstjenestens oppfølging av et barn under opphold i fengsel skal regnes som et tiltak som er iverksatt før barnet har fylt 18 år etter § 3-6 første ledd.<sup>79</sup>

Dersom påtalemyndigheten i en sak som vedrører barn som ikke er fylt 15 år, har besluttet at den skal overføres til barnevernstjenesten, jf. straffeprosessloven § 71 b, skal barnevernstjenesten underrette påtalemyndigheten om den treffer vedtak i saken eller ikke.

De barna som blir idømt ubetinget fengsel gjennomfører som hovedregel straffen ved en av de to ungdomsenhetene som er etablert under kriminalomsorgen – så lenge de er under 18 år. Når noen under 18 år settes i fengsel, skal oppholdet tilrettelegges etter deres behov, jf. straffegjennomføringsloven § 10 a. Opphold i fengsel kan gi en mulighet for rusfrihet, systematisk arbeid med relasjoner og planlegging av samarbeid mellom den unge og hjelpetjenester i lokalsamfunnet hen skal løslates til.

Ungdomsenheten iverksetter det tverretatlige teamet når de får melding om at et barn under 18 år skal fengsles. Det skal gjøres en behovs- og ressurskartlegging av barnet kort tid etter innsettelse. Formålet med kartleggingen er å avklare domfeltes behov. Ungdomsenheten skal ha en tverrfaglig basisbemanning, jf. forskrift om straffegjennomføring § 3-1 a første ledd. I tillegg skal ungdomsenheten ha et tverretatlig team for å sikre at flere etater deltar, jf. straffegjennomføringsloven § 10 a første ledd. Teamet har kompetanse på barnevern, psykisk helse og opplæring, og det skal ivareta de unges behov under straffegjennomføringen og forberede tiden etter løslatelse. Det skal sørge for god og koordinert oppfølging av barn som gjennomfører straff eller er i varetekt, og sikre at relevante forvaltningsmyndigheter følger opp den innsatte både under og etter straffegjennomføring. Teamene og ungdomsenhetens funksjon er ikke begrenset til ungdomsenhetene. Ved behov kan teamene og ungdomsenheten gi bistand til øvrige enheter i kriminalomsorgen i konkrete saker.

Ubetinget fengselsstraff kan også gjennomføres utenfor fengsel. I særlige tilfeller kan straffen helt eller delvis gjennomføres ved heldøgnsopphold i institusjon, jf. straffegjennomføringsloven § 12. Institusjonsbegrepet er ikke begrenset til behandlingsinstitusjoner. Opphold kan blant annet ha som formål å gi bistand til å håndtere rusmiddelproblematikk, gjennomføre ulike tilbakeføringstiltak eller gi bo- og arbeidstrening. For svært unge kan soning i barnevernsinstitusjon være aktuelt.<sup>80</sup>

Dersom det er hensiktsmessig for å sikre en fortsatt særlig positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet, kan kriminalomsorgen overføre domfelte til såkalt «hjemmesoning» av straffen utenfor fengsel med særlige vilkår når halvdelen av straffetiden er gjennomført, jf. straffegjennomføringsloven § 16. Straffegjennomføringen skjer i domfeltes hjem og det er en forutsetning at domfelte har fast bopel og er sysselsatt i form av arbeid, opplæring eller andre tiltak.

Det er strenge vilkår for å kunne få slik soning, og den foretas under tett oppfølging av kriminalomsorgen. Når en domfelt under 18 år har gjennomført halve straffetiden, skal kriminalomsorgen alltid vurdere om vilkårene for å overføre den domfelte til hjemmesoning er oppfylt, jf. straffegjennomføringsloven § 16 første ledd.

Straffen kan også gjennomføres utenfor fengsel med elektronisk kontroll etter straffegjennomføringsloven § 16 a. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll vil normalt innebære soning i eget hjem med fotlenke som gjør at kriminalomsorgen kan kontrollere at den som soner, overholder påleggene om når hen må være hjemme.<sup>81</sup> Et av vilkårene for slik soning er at den idømte fengselsstraffen eller resterende tiden frem til forventet løslatelse er inntil seks måneder, og at det er hensiktsmessig for å sikre en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet, jf. straffegjennomføringsloven § 16 a første ledd.

<sup>79</sup> § 1-3 andre ledd i barnevernloven av 1992.

<sup>80</sup> Jf. Karnov Lovkommentar til straffegjennomføringsloven § 12.

<sup>81</sup> Jf. Karnov Lovkommentar til straffegjennomføringsloven § 16 a.

For domfelte som er under 18 år eller varig soningsudyktig skal kriminalomsorgen i alle tilfeller vurdere om vilkårene for slik straffegjennomføring er oppfylt, jf. straffegjennomføringsloven § 16 a andre ledd. For disse gjelder ikke vilkåret etter første ledd om at den idømte fengselsstraffen eller resterende tiden frem til forventet løslatelse er inntil seks måneder.

## Samfunnsstraff

Samfunnsstraff gjennomføres i samfunnet og virker i varierende grad frihetsbegrensende.

Samfunnsstraff kan, som hovedregel, idømmes som alternativ til ubetinget fengsel i inntil ett år. Unge under 18 år som bryter loven kan idømmes samfunnsstraff selv om den ubetingede fengselsstraffen overstiger ett år. Reaksjonen idømmes domstolen med hjemmel i straffeloven § 48. Idømmelse av samfunnsstraff krever at domfelte samtykker og har bosted i Norge, Danmark, Finland, Island eller Sverige.

Domstolen bestemmer samfunnsstraffens timetall, en subsidiær fengselsstraff og gjennomføringstid, jf. straffeloven § 49. Samfunnsstraffen kan være mellom 30 og 420 timer. Det fastsettes også en subsidiær fengselsstraff, som må gjennomføres ved alvorlige brudd på vilkårene. Gjennomføringstiden tilsvarer vanligvis den subsidiære fengselsstraffen.

Innholdet i samfunnsstraffen kan blant annet være samfunnsnyttig tjeneste. Det kan også gå ut på å delta i programvirksomhet, skole, arbeidstrening eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet, jf. straffegjennomføringsloven § 53. Kriminalomsorgen ved friomsorgskontorene er ansvarlige for straffegjennomføringen og har anledning til å utforme innholdet etter en individuell tilpasning innenfor dommens rammer. Friomsorgskontorene og den domfelte skal sammen utarbeide en gjennomføringsplan om innholdet i samfunnsstraffen, jf. forskrift om straffegjennomføring § 5-2. Gjennomføringsplanen vedtas på bakgrunn av en kartlegging av domfeltes kriminalitet, livssituasjon, ressurser og behov. For barn og unge i skolealder tilrettelegges gjennomføringen av tiltak med kriminalitetsforebyggende innhold til etter skoletid. Timene de bruker til kartleggingssamtale, er en del av samfunnsstraffen og skal trekkes fra antallet timer.

Straffegjennomføringsloven § 54 stiller krav til at den domfelte skal gjennomføre straffen etter nærmere anvisning fra kriminalomsorgen. Den domfelte skal møte på riktig sted til avtalt tid og skal ikke være påvirket av rusmidler ved oppmøte. Hen må oppgi riktig kontaktinformasjon, overholde vilkårene i dommen og oppholde seg i Norge under straffegjennomføringen dersom ikke kriminalomsorgen gir tillatelse til noe annet. Videre skal den domfelte ikke ha en truende og negativ atferd og ikke begå ny kriminalitet under gjennomføringen av samfunnsstraffen.

Kriminalomsorgen kan avbryte gjennomføringen av straffen dersom den domfeltes helsetilstand tilsier det, eller om det foreligger særlig tungtveiende grunner som ikke kan avhjelpes på annen måte, jf. straffegjennomføringsloven § 57.

Brudd på vilkårene for samfunnsstraff er regulert i straffeloven § 52, og kriminalomsorgens reaksjon på brudd er nærmere gitt i straffegjennomføringsloven § 58. Kriminalomsorgen kan stramme inn kravene og tydeliggjøre konsekvensene av gjentatte brudd gjennom blant annet å pålegge den domfelte å møte til innskjerpingsamtale. Kriminalomsorgen kan også fastsette vilkår om at den domfelte skal overholde bestemmelser om oppholdssted og meldeplikt, unngå kontakt med bestemte personer eller unngå bruk av alkohol og andre berusende eller bedøvende midler. Dersom den domfelte bryter vilkårene eller ikke oppfyller kravene, kan kriminalomsorgen oversende saken til domstolen og kreve at den domfelte må gjennomføre hele eller deler av straffen i fengsel.

Begår den domfelte en ny straffbar handling under gjennomføringstiden, kan påtalemyndigheten oversende saken tilbake til domstolen, jf. straffegjennomføringsloven § 59. Domstolen kan da

bestemme om den domfelte må sone hele eller deler av straffen i fengsel. Domstolen vurderer om resten av samfunnsstraffen vil inngå i ny fellesstraff.

## Mål for oppstart av straffereaksjon

Ifølge forvaltningsloven § 11 a, skal forvaltningsorganet (her kriminalomsorgen) forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Justis- og beredskapsdepartementet har i tildelingsbrevene til kriminalomsorgen i perioden 2020–2024 fastsatt som et mål at kapasiteten i kriminalomsorgen skal være effektivt utnyttet. Departementet peker på at det er viktig for den domfelte at ventetiden mellom dommen og oppstarten av straffegjennomføring ikke er for lang. Det er satt som et mål at straffegjennomføringen skal påbegynnes senest 60 dager etter at en rettskraftig dom er mottatt i kriminalomsorgen.

## 1.3 Barn og unges rettigheter

### 1.3.1 Barn og unges grunnleggende rettigheter

Menneskerettighetene gjelder for alle i Norge, uansett alder, hvem de er, hvor de bor, og hva de har gjort. Reglene er fastsatt i internasjonale konvensjoner. Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) og særlig FNs konvensjon om barnets rettigheter (FNs barnekonvensjon)<sup>82</sup> er sentrale konvensjoner til beskyttelse av barns rettigheter. Begge konvensjoner gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven § 2. Barn som begår lovbrudd, skal behandles i overensstemmelse med barnekonvensjonens regler. Disse barna skiller seg fra voksne lovbrøyttere ved at de har et lovfestet krav på omsorg.

I Grunnloven § 104 står det: «Ved handlingar og i avgjerder som vedkjem born, skal kva som er best for barnet, vere eit grunnleggjande omsyn». Barnekonvensjonen slår fast at alle beslutninger som gjelder barn, skal tas med hensyn til barnets beste, jf. artikkel 3:

«I alle handlinger som angår barn, enten de utføres av offentlige eller private sosiale velferdsinstitusjoner, domstoler, forvaltningsmyndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et hovedhensyn.»

Dette innebærer at barnets beste skal være det grunnleggende prinsippet for alle tiltak for barn og unge, også for dem som har begått kriminelle handlinger. Barnets beste er ikke det eneste, og heller ikke alltid det avgjørende, hensynet.<sup>83</sup> FNs barnekomité understreker imidlertid at barnets beste skal ha en stor vekt – det er ikke bare ett av flere momenter i en helhetsvurdering. Barnets interesser skal danne utgangspunktet, løftes spesielt frem og stå i forgrunnen. Høyesterett har sluttet seg til denne forståelsen.<sup>84</sup>

### 1.3.2 Barn og unges rettigheter i straffeforfølgelsen

Barn i konflikt med loven har et større behov for beskyttelse enn voksne. Barnekonvensjonen artikkel 37 og artikkel 40 gjelder for barn under 18 år som er mistenkt, siktet eller domfelt for straffbare handlinger. Bestemmelsene gjelder både underveis i straffesaken og hvis barnet blir domfelt og eventuelt skal sone fengselsstraff.

Utviklingen i straffeutmålingen for unge under 18 år har vært preget av at man har blitt mer bevisst på de folkerettslige pliktene som følger av barnekonvensjonen, samt den senere vedtakelsen av straffeloven § 33 og de hensyn som ble anført i den sammenhengen. Se nærmere omtale i punkt 0 om ubetinget fengsel.

<sup>82</sup> FNs konvensjon om barnets rettigheter. Vedtatt av De forente nasjoner 20. november 1989. Ratifisert av Norge 8. januar 1991.

<sup>83</sup> FNs komite for barns rettigheter (FNs barnekomité) generelle kommentarer nr. 36 til 40 (2013) om barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn (CRC/C/GC/14).

<sup>84</sup> Se Rt. 2015 side 93 avsnitt 65.

I 2010 hevet Høyesterett terskelen for bruk av ubetinget fengsel for barn under 18 år som bryter loven, og i 2014 kom nye regler om ungdomsoppfølging og ungdomsstraff, jf. Prop. 135 L (2010–2011) og Innst. 83 L (2011–2012) samt Prop. 57 L (2013–2014) og Innst. 268 L (2013–2014). Både hensynet til barnets beste og rettigheter nedfelt i barnekonvensjonens artikler ligger til grunn for disse alternativene. Endringene bygger på ideen om en gjenopprettende prosess, som er den rådende oversettelsen av begrepet «restorative justice».

Ved behandling av Prop. 135 L (2010–2011) *Endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff)* viste en samlet justiskomite til at lovforslaget som gjelder barn og straff, vil bidra til å bedre unges rettsstilling ved pågrepelse, varetektsfengsling og fastsettelse av straff og under gjennomføring av straffen. Komiteen understreker samtidig betydningen av at forslagene kan bidra til å forebygge en videre kriminell løpebane (Innst. 83 L (2011–2012)). Bakgrunnen for endringene var et ønske om en mer helhetlig oppfølging av barn mellom 15 og 18 år som har begått alvorlige og gjentatte kriminelle handlinger. I innstillingen pekte flertallet i justiskomiteen på at den har som sin viktigste målsetting at man må få barn og ungdom ut av kriminalitet.<sup>85</sup>

### 1.3.3 Barn og unges rett til medvirkning

Barnekonvensjonens artikkel 12 slår fast prinsippet om barns rett til å bli hørt. Staten er forpliktet til å «garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet». Barnet skal særlig få anledning til å bli hørt i all rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett. Prinsippet er også nedfelt i Grunnloven § 104 første ledd.

Barns rett til å bli hørt er også nedfelt i barnevernsloven § 1-4. Retten gjelder i hele beslutningsprosessen og i alle forhold som berører barnet, ikke bare når det skal tas rettslige eller administrative skritt.

Barnets rett til medvirkning er også lovfestet i forvaltningsloven § 17 om forvaltningsorganers utrednings- og informasjonsplikt. Forvaltningsorganet skal påse at mindreårige parter har fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn, i den grad de er i stand til å danne seg egne synspunkter på det saken gjelder, og at de mindreåriges syn skal tillegges vekt i samsvar med deres alder og modenhet, jf. § 17 første ledd.

Konfliktrådsloven inneholder ingen særskilte bestemmelser om barns rett til å bli hørt. Imidlertid stilles det i en rekke sammenhenger krav om ungdommens samtykke. Blant annet kreves det at ungdommen samtykker til selve reaksjonen, til informasjonsdeling og til innholdet i ungdomsplanen. Etter 1. september 2024 har konfliktrådsloven § 22 b fått en egen bestemmelse om ungdommens rett til medvirkning. Flere av bestemmelsene i konfliktrådsloven viser nå særskilt til ungdommens rett til medvirkning. Retten til medvirkning erstatter, sammen med en klagerett, jf. konfliktrådsloven § 22 e, i flere tilfeller det tidligere kravet til samtykke.

<sup>85</sup> Flertallet i komiteen besto av medlemmer fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet. Partiene hadde også flertall på Stortinget (127 av 169 representanter).

## 1.4 Krav til departementenes styring og oppfølging

### 1.4.1 Krav til statens styring

I henhold til *reglement for økonomistyring i staten* § 4, skal virksomhetene fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger som er gitt av overordnet myndighet. Videre skal virksomhetene sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Virksomhetene er ansvarlig for å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Økonomiregelverket i staten fastsetter kriterier for effektiv forvaltning. *Bevilgningsreglementet* § 10 sier blant annet at utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultatene.

I henhold til *reglement for økonomistyring i staten* § 7 skal det ansvarlige departementet i tildelingsbrevene fastsette overordnede mål, styringsparametere, tildelte beløp og krav til rapportering for underliggende virksomheter. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet, jf. § 4. Departementet har videre et overordnet ansvar for at styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer på en hensiktsmessig måte, og at virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon. Alle virksomheter skal innenfor sitt ansvarsområde sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte, og rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet, jf. § 9. Alle virksomhetene skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter, jf. § 16.

Det har over flere år vært lagt mer vekt på å samordne innsatsen for å motarbeide barne- og ungdomskriminaliteten, og å styrke det tverrfaglige samarbeidet på ulike forvaltningsområder. Under behandlingen av St.meld. nr. 20 (2005–2006) *Alternative straffereaksjoner overfor unge lovbrøyttere*, mente flertallet i justiskomiteen at arbeidet med unge innsatte krever en helhetlig innsats og et forpliktende samarbeid mellom ulike sektorer og forvaltningsnivåer både før, under og etter gjennomføringen av varetekt og fengselsstraff (Innst. S. nr. 64 (2006–2007)).<sup>86</sup>

I Prop. 1 S (2022–2023) viser Justis- og beredskapsdepartementet til at samfunnet har blitt mer komplekst, og flere politikkområder favner flere sektorer. Derfor må forvaltningen se helheten og sammenhengen på tvers og finne nye og mer innovative måter å jobbe sammen på. Den må samordne utviklingen og oppfølgingen av politiske vedtak bedre, i de tilfellene der dette er nødvendig. Forsøk med en ny tverrgående arbeidsform, kalt kjernegrupper, skal gjøre departementene bedre i stand til å møte særlig komplekse utfordringer. Det er blant annet satt i gang en kjernegruppe for utsatte barn og unge.

### 1.4.2 Forholdet mellom stat og kommune

*Lov om kommuner og fylkeskommuner* (kommuneloven) gir bestemmelser om kommunalt selvstyre. Kommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Ifølge kommuneloven må begrensninger i det kommunale selvstyret ha hjemmel i lov.<sup>87</sup> Det kommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Videre står det i kommuneloven at innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom. Juridisk og økonomisk rammestyring er hovedmodellen for statlig styring av kommunesektoren. Rammestyring gir rom for lokale prioriteringer og lokal tilpasning av tjenestetilbudet (Meld. St. 12 (2011–2012)).

<sup>86</sup> Medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti hadde flertall i Stortinget (94 representanter).

<sup>87</sup> *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (kommuneloven) §§ 2-1 og 2-2.

I Innst. 270 (2011–2012) til Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* vises det til at mål- og resultatstyring er etablert som det dominerende styringsprinsippet i staten. Generelt innebærer det at staten spesifiserer nasjonale mål og forventede resultater, mens kommunene skal finne frem til virkemidler lokalt som vil realisere målene best mulig. Kommunal- og forvaltningskomiteen viste i innstillingen til at kommunesektoren har et selvstendig ansvar overfor innbyggerne sine for å løse grunnleggende oppgaver og yte tjenester. Samtidig har staten et ansvar for å gi kommunesektoren muligheter til å løse oppgavene til det beste for innbyggerne, og komiteen fremhevet at staten har et bredt spekter av virkemidler i styringen av kommunene.

Vedlegg 2:

# Beskrivelse av case- kommunenes organisering av forebyggende arbeid

---

## 2. Beskrivelse av case-kommunenes organisering av forebyggende arbeid

Under følger nærmere beskrivelser av enkelte demografiske kjennetegn og organisatoriske forhold ved case-kommunene.

### 2.1 Tromsø kommune

Tromsø er den mest folkerike kommunen i Nord-Norge. Med sine 79 421 innbyggere per 1. januar 2025 er kommunen den 12. største i landet. Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre utgjør 18,2 prosent av innbyggerne i kommunen. Barn og unge under 18 år utgjør 18,7 prosent av befolkningen.

Tromsø kommune har en lavere andel barnefamilier med vedvarende lavinntekt enn andre sammenlignbare kommuner. Samtidig er Tromsø en av få kommuner der denne andelen øker, noe som betyr at stadig flere barn og unge vokser opp med risiko for fattigdom (Tromsø kommune, 2024). I 2023 rapporterte politiet om en bekymringsfull økning i volds- og trussel episoder blant barn og unge der stadig yngre barn er involvert. Selv om det er snakk om få ungdommer, ansees utvikling som svært uheldig.

En stor del av den forebyggende innsatsen mot barn og unge som er innenfor revisjonens avgrensning er lagt til Avdeling for Oppvekst, utdanning og kultur.<sup>88</sup>

Barnevernstjenesten er organisatorisk plassert i Seksjon for Barn og familie som inngår i avdeling for Oppvekst, utdanning og kultur. Barnevernstjenesten bruker ofte forebyggende tiltak som tilbys i U16 (se faktaboks 5 i punkt 6.1.2) og kommunens mentorordning som organisatorisk er i enhet Fritid i seksjon for kultur som er i samme avdeling som seksjon for Barn og familie (Tromsø kommune, 2025).

Videre er Utekontakten organisatorisk plassert i Enhet for tverrfaglig ressurs, som ligger i samme seksjon som barnevernstjenesten. Utekontakten jobber med oppsøkende arbeid hovedsakelig på indikert nivå, men deltar også i ulike grupper i kommunen som arbeider på universelt nivå. Utekontakten er ikke etablert som en fast tjeneste i kommunen.

SLT-koordinatoren i Tromsø er organisatorisk plassert i fellesstab i Avdeling for oppvekst, utdanning og kultur. Det er gjort grep for å gjøre SLT-arbeidet mer operativt, blant annet gjennom aktivt arbeid med utvikling av tiltak. De siste fem årene har hovedfokus til SLT-koordinatoren vært det tverretatlige samarbeidet U16.

### 2.2 Kristiansand kommune

Kristiansand kommune er den sjetteste største kommunen i landet med sine 118 221 innbyggere per 1. januar 2025. Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre utgjør 20,5 prosent av innbyggerne i kommunen. Barn og unge under 18 år utgjør 20,9 prosent av innbyggerne i kommunen.

I den årlige rapporten «Oversiktsbilde barne- og ungdomskriminalitet» kommer det frem at antall ungdommer anmeldt for kriminalitet økte med ca. 29 prosent fra 2022 til 2023. For første gang var det anmeldt flere forhold blant de som var under 18 år enn for de som var mellom 18 og 22 år. Det var en økning i vold og trusler fra 2022 til 2023 på nær 45 prosent, hvor barn under 15 år og jenter stod for den største økningen i volden (Kristiansand kommune og Politiet, 2023). Tallene fra 2024 derimot,

<sup>88</sup> Barnevernstjenesten, Utekontakten og SLT-koordinator er alle organisatorisk plassert i Avdeling for Oppvekst, utdanning og kultur. Andre enheter i avdelingen er pedagogisk-psykologisk tjeneste og forebyggende helsetjenester, men disse inngår ikke i undersøkelsen.

viser at sammenlignet med 2023, har det vært en tydelig nedgang i anmeldte forhold for barn og unge innenfor de fleste kriminalitetsområdene i kommunen. Det har særlig vært en nedgang blant de i alderen 10–14 år. Det er for tidlig å si noe om utviklingen er nedadgående. Om man sammenligner utviklingen over tid, ligger fortsatt ungdomskriminaliteten på et høyt nivå (Kristiansand kommune og Politiet, 2024).

Kommunens overordnede kriminalitetsforebyggende plan for perioden 2016–2024 har vært retningsgivende for arbeidet. Planen inneholdt åtte innsatsområder der barne- og ungdomskriminalitet utgjorde ett av disse (Kristiansand kommune, 2021b).<sup>90</sup>

Barnevernstjenesten for Kristiansandsregionen er en av Norges største barnevernstjenester. Etter kommunesammenslåingen med Søgne og Songdalen har Kristiansand kommune fortsatt vertskommuneansvar for barnevernstjenestene i Lillesand og Birkenes kommune (Kristiansand kommune, 2024). Barnevernstjenesten er organisert i kommunalområdet Oppvekst (Kristiansand kommune, 2023).

I tillegg er det ansatt en ungdomslos som jobber 50 prosent i barnevernstjenesten og 50 prosent i kommunens Ungdomstjeneste som er organisert i kommunalområdet Helse og mestring. Barnevernstjenesten har også ansatt miljøterapeuter som jobber med å motivere ungdommene til endring.

Ansatte fra blant annet barnevernstjenesten tar også på seg oppdrag med å gå i feltteam – et team som tilkalles ved spesielle anledninger når mange ungdommer samles.

Kristiansand kommune har ikke en egen avdeling/seksjon/team for oppsøkende sosialt arbeid slik som Tromsø og bydel Stovner har. De har imidlertid Forebyggende avdeling – som også er organisert under Oppvekstområdet (se faktaboks 4 i punkt 6.1.2).<sup>90</sup> Avdelingen har et kommunedekkende ansvar i det forebyggende arbeidet og er organisert i enhet for fag- og støttetjenester i Barne- og familietjenester (Kristiansand kommune, 2025a).

Avdelingen har opprettet områdekontakter som er kontaktpersoner for hvert av de geografiske områdene tilknyttet Familiens Hus. I tillegg er det en egen områdekontakt som er kontaktperson for «16 + og Kvadraturen». Politiet har gjennomført den samme organiseringen på forebyggende seksjon. Områdekontakten i kommunen og områdekontakten i politiet samarbeider tett. Områdekontaktene i Forebyggende avdeling fungerer også som brobyggere til barnevernstjenesten. I tillegg samarbeider Forebyggende avdeling med Ungdomstjenesten i kommunalområdet Helse og mestring om prosjektet Gatepuls der ansatte jobber oppsøkende ute der ungdom ferdes tre dager i uka.

Videre har kommunen i flere år tilbydd ungdommer oppfølging gjennom tverrfaglige kjernegrupper. Dette er et individrettet tilbud der gruppen settes sammen etter den enkelte ungdoms behov.

Kristiansand kommune følger ikke en rendyrket SLT-modell (med organisering etter styrings-, koordinerings- og utøvernivå). SLT-koordinatoren benevnes som *kriminalitetsforebyggende koordinator* og er organisatorisk plassert i staben til direktøren for kommunalområdet Kultur og innbyggerdialog. Koordinatoren har ansvar for å koordinere det kriminalitetsforebyggende arbeidet i kommunen på overordnet, strategisk nivå.

Det er et stort antall barnevernsinstitusjoner på Sørlandet der det plasseres barn fra hele landet. I 2023 inngikk Agder politidistrikt, Bufetat, region sør, Sørlandet sykehus HF, Agder fylkeskommune, kommunene i Agder ved KS og Statsforvalteren i Agder en intensjonsavtale om å inngå et langsiktig samarbeid. Målet var å forebygge alvorlige hendelser hvor barn og unge på institusjon er involvert ved å sette inn koordinerte tiltak med barns beste og samfunnsvernet i fokus (Bufetat, 2024).

---

<sup>90</sup> I etterkant av Riksrevisjonens intervju med avdelingen våren 2024, har avdelingen endret navn til «Avdeling for oppvekstmiljø og forebyggende tjenester».

## 2.3 Bydel Stovner i Oslo kommune

Det bor 34 577 innbygger i Bydel Stovner per 1. januar 2025. Sammen med Bydel Søndre Nordstrand, har Bydel Stovner den høyeste konsentrasjonen av levekårsutfordringer i Oslo. Bydelen har også mange barnehusholdninger med vedvarende lavinntekt sammenlignet med Oslo som helhet. Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre utgjør 64,3 prosent av befolkningen. 22 prosent av befolkningen er under 18 år i bydelen.

Bydelen har en forsterket innsats for barn og unge. Det er et bredt spekter av aktører innenfor fritid og frivillighet som blant annet barnevernstjenesten samarbeider med. I 2022 ble tjenestene på oppvekstfeltet samlet i en avdeling for å styrke samordning og tverrfaglig innsats mellom tjenester og seksjoner i bydelen.

Barnevernstjenesten er plassert i avdeling for oppvekst og velferd (Oslo kommune, Bydel Stovner, u.å.).

Bydelens Uteteam er organisatorisk plassert i barnevernstjenesten og er etablert som en fast tjeneste. I tillegg har barnevernstjenesten ansvar for losene som er plassert på alle ungdomsskolene. Ungdomslosene arbeider 100 prosent ute på skolene, og er bydelens forlengede arm inn på skolene. Videre er SaLTo-oppfølgingen et viktig tiltak for de ungdommene som det er knyttet bekymring til. Prosjektet er organisatorisk plassert i Stovner barnevernstjeneste. Se faktaboks 3 i punkt 6.1.2.

Det har over en periode blitt tilbudt lavterskel psykologtjenester ved at to psykologer har jobbet oppsøkende ute på ungdomsklubbene for å bygge relasjon til ungdommene og tilby dem timeavtaler.

SaLTo-samarbeidet er organisert gjennom tre nivåer – det styrende, det koordinerende og det utøvende nivået. I Oslo deler også arbeidet seg inn i tre geografiske nivåer – sentrale, regionale og lokale innsatser. Hoveddelen av SaLTo-arbeidet skjer i bydelene, der SaLTo-koordinator har ansvar for å drive samarbeidet lokalt med bydelens tjenester, skoler og politiet. SaLTo-arbeidet er nevnt i bydelenes tildelingsbrev. SaLTo-arbeidet følger de ordinære styringslinjene i kommunen og i politiet. SaLTo-koordinatoren i Bydel Stovner har lokalt ansvar for koordineringen mellom de tre geografiske nivåene i SaLTo-modellen, mens det utøvende forebyggende arbeidet gjennomføres i linjearbeidet til tjenestene.

Bydelen er en av fire bydeler som inngår i Groruddalssatsingen. Satsingen skal bidra til å styrke nærmiljøene i utsatte områder og utvikle bedre oppvekstsvilkår, utdannings- og sysselsettingstjenester (Oslo kommune, u.å.).<sup>91</sup>

<sup>91</sup> Groruddalssatsingen er et samarbeid mellom Oslo kommune og staten hvor begge tildeler midler over årlige budsjetter. Satsingen gjennomføres i tre delprogrammer: Delprogram oppvekst og utdanning, delprogram sysselsetting og delprogram nærmiljø.