



STORTINGET

Innst. 70 S

(2025–2026)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:15 (2024–2025)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighet- enes innsats mot barne- og ungdomskriminalitet

Til Stortinget

Innledning

Bakgrunn

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. 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. I

2023 ble nesten 9 000 barn og unge under 18 år siktet for lovbrudd, som er det høyeste antallet siktede siden 2011.

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 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).

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.

Det er relativt små forskjeller mellom fylkene i antallet siktede barn og unge under 18 år per 1 000 innbyggere i 2023, jf. figur 2 i Dokument 3:15 (2024–2025). 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 siktede under 18 år (Ekspertgruppen, 2025). I 2023 var det ca. 15,5 siktede per 1 000 blant personer med

innvandrerbakgrunn i alderen 5–17 år, mot ca. 9,3 siktede per 1 000 blant personer uten innvandrerbakgrunn i samme aldersgruppe. Ekspertgruppen viser også til at økningen i antallet siktede 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 Riksrevisjonens 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 beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet og de av deres underliggende virksomheter som har oppgaver og ansvar både for 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. Undersøkelsen 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 påtaleunndatelse 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.

Problemstillinger

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-/distriktnivå som dekker case-kommunene, er intervjuet. De to nasjonale ungdomsenhetene er også intervjuet. 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 til Riksrevisjonen av henholdsvis 4. april 2025 og 3. april 2025 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i Riksrevisjonens dokument.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementene 14. mai 2025 og statsrådenes svar 28. mai 2025 følger som vedlegg til Dokument 3:15.

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.

Overordnet vurdering

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.

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.

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 straffesakskjede 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 meklings 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.

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 til Riksrevisjonens dokument.

Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ronny Aukrust, Sverre Myrli, Kari Baadstrand Sandnes og Lise Selnes, fra Fremskrittspartiet, lederen Per-Willy Amundsen, Pål Morten Borgli, Lars Rem og Aina Stenersen, fra Høyre, Ove Trellevik, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Haltbrekken, fra Senterpartiet, Geir Pollestad, fra Rødt, Hege Bae Nyholt, fra Miljøpartiet De Grønne, Julie E. Stuestøl, og fra Kristelig Folkeparti, Jonas Andersen Sayed, viser til Riksrevisjonens undersøkelse av i hvilken grad myndighetenes innsats for å forebygge og håndtere barne- og ungdomskriminaliteten er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har latt følgende problemstillinger inngå i undersøkelsen:

- I hvilken grad bruker myndighetene tilgjengelige virkemidler for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet?
- I hvilken grad håndterer myndighetene barne- og ungdomskriminalitet i tråd med fastsatte mål?
- 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 i perioden 2019–2024, mens styringsdokumenter er begrenset til perioden 2021–2024.

Komiteen viser til Riksrevisjonens konklusjoner:

- Det mangler kontinuitet og fleksibilitet i de kriminalforebyggende virkemidlene.

- Det kriminalforebyggende 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.

Komiteen mener barne- og ungdomskriminaliteten utgjør et stort og komplekst samfunnsproblem som må bekjempes både gjennom straff og forebygging slik også Riksrevisjonen har lagt til grunn i sin rapport.

Komiteen mener videre at Riksrevisjonens konklusjoner i undersøkelsen er alvorlige, og at ytterligere innsats må til, slik også statsrådene i sine svar viser til. Riksrevisjonen viser også til arbeid som er igangsatt, men som man ennå ikke kan måle resultatene av.

I statsrådenes svar til Riksrevisjonen kommer det fram at flere av tiltakene som er iverksatt, har virket i for kort tid til at man ser effekten av disse. Andre tiltak er i ferd med å bli iverksatt.

Komiteen er enig i Riksrevisjonens konklusjoner.

Komiteen viser til Riksrevisjonens vurdering og anbefalinger. Riksrevisjonen anbefaler Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet å:

- 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
- 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 straffesakskjede 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.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at mindreårige blir plassert i fengsel for voksne, med mindre det er til barnets beste. Komiteen viser videre til at Justis- og beredskapsdepartementet har satt i gang et arbeid for å møte denne utfordringen. Det er blant annet etablert en ny ungdomsenhet på Evje, og dette tilbudet vil utvides ytterligere slik at kapasiteten siden 2024 vil øke fra 10 til 21 plasser. I tillegg skal det etableres seks plasser på Eidsvoll i 2026 slik at kapasiteten blir 27 plasser. Kriminalomsorgsdirektoratet er i tillegg i gang med et arbeid med en utredning av behovet for ytterligere plasser, som skal være ferdig før sommeren 2026. Komiteen mener tiltak for å hindre at barn soner i fengsel sammen med voksne må ha høy prioritet.

Komiteen er enig i Riksrevisjonens vurderinger og anbefalinger. Komiteen vil understreke at både Barne- og familiedepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har et stort og viktig arbeid foran seg for å bekjempe barne- og ungdomskriminalitet, og konstaterer at begge statsrådene mener at Riksrevisjonens anbefalinger er viktige og vil bli fulgt opp.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne merker seg Riksrevisjonens beskrivelser av gruppen med barn og unge som begår gjentatte kriminelle handlinger. Mange har selv vært ofre for kriminalitet eller har andre opplevelser eller forhold i oppveksten som kan skape sårbarhet for utenforskap og utnytting. Riksrevisjonen viser til rapport fra Oslo Economics fra 2022, som forteller at

«unge som bryter loven har 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.»

Videre viser Riksrevisjonens undersøkelse at mange er kjent av hjelpeapparatet, men ikke har fått god nok hjelp.

Disse medlemmer vektlegger at denne kunnskapen må få betydning for kriminalitetsforebyggingen. Den viktigste innsatsen mot at barn og unge utsettes for eller begår kriminalitet, handler om å sikre alle barn en trygg oppvekst med like muligheter for deltagelse, og at unge som strever med psykiske problemer, skolefravær eller annet utenforskap, får god oppfølging.

Disse medlemmer merker seg at Riksrevisjonen peker på manglende kapasitet i kommunens tjenester til å forebygge kriminalitet, og mener regjeringen må sikre kommunene tilstrekkelige rammer for å hindre at kutt i barnehage, skole og barnevern og tilskudd til frivillig sektor forsterker ungt utenforskap og sårbarhet hos ungdom.

Disse medlemmer merker seg at Riksrevisjonen peker på at antallet henlagte U15-saker henvist til mekling som et frivillig tiltak gikk ned i 2024, etter at det i perioden 2021–2023 var et økende antall slike henvisninger. Disse medlemmer påpeker at det er potensial for å bruke mekling i større grad, også overfor unge mellom 15 og 18 år, og at konfliktrådet mener dette kan være en nyttig tilnærming i flere typer konflikter. Disse medlemmer mener at de positive effektene av gjennopprettende prosess, både for offer og gjerningsperson, gjør dette til et viktig tiltak som bør benyttes langt mer enn i dag.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:15 (2024–2025) – Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot barne- og ungdomskriminalitet – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 16. desember 2025

Per-Willy Amundsen

leder

Ronny Aukrust

ordfører

