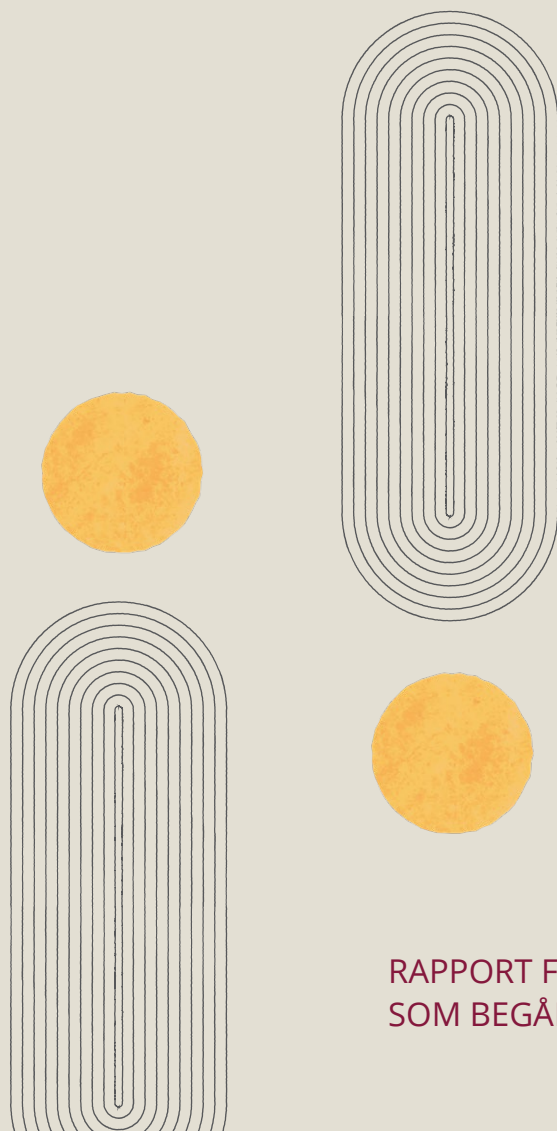




Rapport

De er våre barn

– om å holde hodet kaldt
og hjertet varmt



RAPPORT FRA EKSPERTGRUPPEN OM TILTAK FOR BARN
SOM BEGÅR GJENTATT ELLER ALVORLIG KRIMINALITET

Rapport fra ekspertgruppen om tiltak for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet

Ekspertgruppen ble oppnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet 22. august 2024.

Til Justis- og beredskapsdepartementet

Oslo 13. mars 2025

Knut Storberget
Leder

Merete Havre

Heidi Elisabeth Svendsen

Synne Engh Hellesvik

Sivert Bragstad Rannem

Manudeep Bhuller

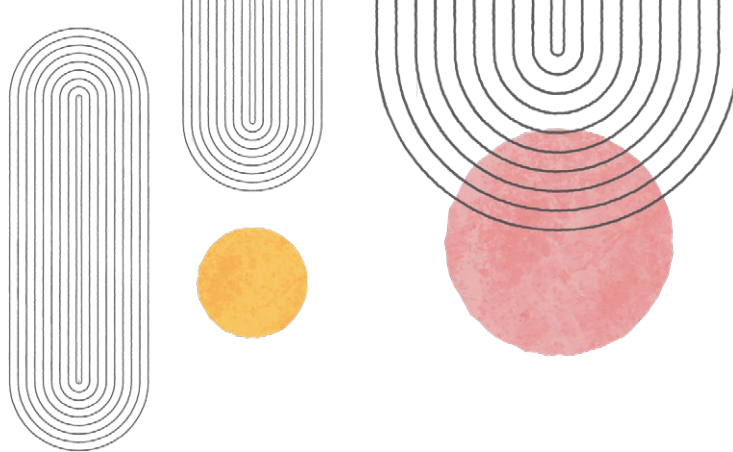
Asbjørn Strandbakken

Håkon Schei Mentzoni
Sekretariatsleder

Arja Vara Skogholt

Ann-Sophi Glad

Innhold



Sammendrag	8
-------------------------	----------

KAPITTEL 1 Sammensetning, mandat og arbeidsform 16

1.1	Ekspertgruppens sammensetning	16
1.2	Dissens fra Merete Havre	17
1.3	Mandatet	17
1.4	Tolking og avgrensning av mandatet	21
1.4.1	Begrepsbruk i rapporten	21
1.4.2	Målgruppen for ekspertgruppens arbeid	21
1.4.3	Avgrensning ut fra forebyggings-, tiltaks- og innsatsnivå	25
1.4.4	Betydningen av føringene i mandatet	27
1.4.5	Forholdet mellom ekspertgruppens utredning og NOU 2023: 24	28
1.4.6	Betydningen av at ekspertgruppen er «hurtigarbeidende»	29
1.5	Ekspertgruppens arbeidsform	29
1.5.1	Bred innhenting av innspill	29
1.5.2	Ekspertgruppemøter	30
1.5.3	Innspillsmøte	33
1.5.4	Institusjonsbesøk og studiereiser	34
1.5.5	Andre møter med tjenester og organisasjoner	36
1.5.6	Nettside for informasjon og skriftlige innspill	36
1.6	Målet med og grunnprinsipper for arbeidet	37

KAPITTEL 2 Råd og anbefalinger fra barn, unge voksne og voksne som har begått kriminalitet 39

2.1	Viktigheten av å innhente barns stemme	39
2.2	Omfang og bakgrunn	40
2.3	Innspill og råd ekspertgruppen har mottatt	41
2.3.1	Det er viktig med tverrfaglig samarbeid	41
2.3.2	«Eldre klarer lett å rekruttere yngre»	42
2.3.3	«Det viktigste er å ha noe å gjøre»	42
2.3.4	«Uansett hvor man er, er folka som jobber der viktigst»	44
2.3.5	«Noen å snakke med om vanskelige ting»	45
2.3.6	«Du må tenke på fremtiden din»	46
2.3.7	«Det farligste og vanskeligste er å være alene»	47
2.3.8	«Funket med konsekvenser» og «Det må være tett oppfølging over tid»	48
2.3.9	«Ulike grunner til at man starter med kriminalitet»	49
2.3.10	Meninger om innlåsing og tvang	49
2.4	Ekspertgruppens vurdering og oppsummering	51

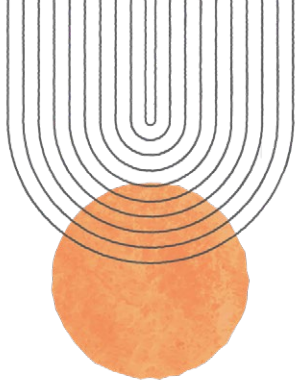
KAPITTEL 3 Utviklingstrekk i barne- og ungdomskriminaliteten i Norge	53
3.1 Innledning	53
3.2 Barn som siktes for lovbrudd	55
3.2.1 Om den videre fremstillingen	55
3.2.2 Utvikling i antall siktede for alle lovbrudd og alvorlig kriminalitet	55
3.2.3 Utvikling i aldersfordelingen av de siktede personene	59
3.2.4 Utvikling etter gjerningssted og innvandrerbakgrunn	62
3.2.5 Barn som siktes for gjentatt og/eller alvorlig kriminalitet	64
3.3 Barn som er ofre for anmeldte lovbrudd	67
3.4 Selvrapporterte regelbrudd og voldsopplevelser blant barn	69
3.5 Nærmere om nåsituasjonen	73
3.5.1 Situasjonsbildet	73
3.5.2 Faktorer som kan påvirke barne- og ungdomskriminalitet	77
3.6 Ekspertgruppens vurdering	79
 KAPITTEL 4 Kjennetegn og behov hos barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet	 84
4.1 Innledning	84
4.2 Kjennetegn hos målgruppen	85
4.2.1 Opphopning av vansker	85
4.2.2 Flest gutter med innvandrerbakgrunn	85
4.2.3 Vanskelige oppvekstforhold	86
4.2.4 Utfordringer med skole, venner og fritid	88
4.2.5 Medfødte sårbarheter og utfordringer med rus og psykisk helse	89
4.3 Hvilke behov har barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet?	90
4.3.1 Behov for å redusere risikofaktorer og øke beskyttelsesfaktorer	90
4.3.2 Stabilitet, tydelige rammer og trygge relasjoner	91
4.3.3 Mestring og tilhørighet	92
4.3.4 Ansvar og refleksjon	92
4.3.5 Spesialisert helsehjelp	93
4.4 Ekspertgruppens vurdering	93

KAPITTEL 5 Dagens tiltak og ekspertgruppens problemforståelse	95
5.1 Innledning	95
5.2 Barnevernssektoren	95
5.2.1 Ansvar og tiltak for målgruppen i barnevernssektoren	95
5.2.2 Pågående prosesser og forslag til endringer	103
5.2.3 Ekspertgruppens problemforståelse	106
5.3 Justissektoren	115
5.3.1 Ansvar og tiltak for målgruppen i justissektoren	115
5.3.2 Lovendringer som skal bedre straffegjennomføringen	130
5.3.3 Pågående prosesser	132
5.3.4 Ekspertgruppens problemforståelse	132
5.4 Helsesektoren	140
5.4.1 Ansvar og tiltak for målgruppen i helsesektoren	140
5.4.2 Pågående prosesser	144
5.4.3 Ekspertgruppens problemforståelse	146
5.5 Andre sektorer	149
5.5.1 Ansvar og tiltak for målgruppen i andre sektorer	149
5.5.2 Pågående prosesser	158
5.6 Samarbeid mellom sektorene	158
5.6.1 Regler og praksis for samarbeid	158
5.6.2 Regler for informasjonsdeling	162
5.6.3 Ekspertgruppens problemforståelse	165
 KAPITTEL 6 Erfaringer og tiltak i Danmark og Sverige	 174
6.1 Innledning	174
6.2 Utviklingstrekk i barne- og ungdomskriminaliteten i Danmark og Sverige ...	174
6.3 Tiltak for barn som begår kriminalitet i Danmark og Sverige	176
 KAPITTEL 7 Overordnet om menneskerettslige rammer	 181
7.1 Innledning	181
7.2 Grunnlovsvernet	182
7.3 Vern mot tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling	183
7.4 Vern mot vilkårlig frihetsberøvelse	184
7.5 Rett til bevegelsesfrihet	188
7.6 UskylDSPresumsjonen	189
7.7 Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning	190
7.8 Retten til privatliv – EMK artikkel 8	192
7.9 Statens positive plikt til å sikre menneskerettighetene	193
7.10 Barnets beste	195
7.11 Særlige rettigheter for barn som begår straffbare handlinger	196

KAPITTEL 8 Tiltak for bedre samordning og overganger mellom tjenester og sektorer	200
8.1 Ekspertgruppens vurdering av behovet	200
8.2 Barnevernstjenesten styrkes i rollen som koordinator	202
8.2.1 Noen må «bære den gule vesten» for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet	202
8.2.2 Barnevernstjenesten skal «bære den gule vesten»	203
8.2.3 Barnevernstjenestene tilføres ressurser	205
8.2.4 Statsforvalter skal gi barnevernstjenestene opplæring	206
8.2.5 Prinsipper for felles fagmodell for tilrettelegging av samarbeid	209
8.3 Samarbeidsstruktur ved akutt og alvorlig bekymring for barn som begår kriminalitet – Rød knapp-samarbeid	211
8.3.1 Formålet med Rød knapp-samarbeid	211
8.3.2 Prinsipper fra beredskapsarbeid	213
8.3.3 Kriterier for å melde inn en enkeltsak	214
8.3.4 Deltakerne i samarbeidet	215
8.3.5 Informasjonsdeling på avklaringsmøtet	217
8.3.6 Koordinering og ledelse av Rød knapp-samarbeidet	218
8.3.7 Forankring av Rød knapp-samarbeidet	221
8.4 Utrede endringer i reglene om taushetsplikt	222
 KAPITTEL 9 Tiltak utenfor institusjon og fengsel – mindre inngripende tiltak	224
9.1 Ekspertgruppens vurdering av behovet	224
9.2 Økt bruk av multisystemiske behandlingstiltak	226
9.2.1 Utvidelse av Bufetat og BFE sitt MST-tilbud	226
9.2.2 Opprette MST-CAN tilbud i regi av Bufetat og BFE	228
9.2.3 Økt kunnskap om MST og MST-CAN i barnevernstjenestene	229
9.2.4 Utvikle multisystemiske tiltak som treffer flere barn	229
9.2.5 Endring av finansieringsordningen i barnevernet	230
9.3 Økt utbredelse av voldsspesifikk behandling til barn	231
9.4 Tilbud til barn som har skadelig seksuell atferd må ses i sammenheng	232
9.5 Støtte til foreslåtte tiltak om ambulante helsetjenester	233
9.6 Tydeligere retningslinjer for etterforskning av U15-saker	235
9.7 Etablere trygghetsprogrammet i alle politidistrikt	236
9.8 Utvidet bruk av gjenopprettende prosess i U15- saker	241
9.9 Etablere lokale hurtigspor i U18-saker over hele landet	243
9.10 Økonomisk støtte til mentorordninger for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet	244

KAPITTEL 10 Forslag til tiltak i institusjon og fengsel	246
10.1 Ekspertgruppens vurdering av behovet	246
10.1.1 Institusjonstiltak og fengsel ivaretar ikke barna godt nok	246
10.1.2 Anbefaler ikke nytt institusjonstilbud utenfor barnevernet	247
10.1.3 Behov for å utvide, justere og forbedre eksisterende tiltak	248
10.2 Barnevernsinstitusjoner som kan håndtere høy risiko	250
10.2.1 Kjernen i ekspertgruppens forslag	250
10.2.2 Anbefaler ikke rutinemessig låste institusjoner i barnevernet	252
10.2.3 Åpen institusjon med ulike sikkerhetsnivå	254
10.2.4 Forutsetningene for institusjonstilbud til barn i høy risiko	256
10.2.5 Pilotering av barnevernsinstitusjoner for barn i høy risiko	267
10.3 Fengselsplassene for barn	270
10.3.1 Kjernen i ekspertgruppens forslag	270
10.3.2 Kapasitetsøkning forutsetter tilstrekkelig kvalitet	271
10.3.3 Felles drifts- og fagmodell for ungdomsenhetene	272
10.3.4 Pilotere minst to lavsikkerhetsplasser for barn	276
10.3.5 Vurdere om fengslingsfristen unntaksvis bør kunne settes til fire uker	278
10.4 Utvidelse av institusjonstilbudene for barn i helsesektoren	279
10.4.1 Kjernen i ekspertgruppens forslag	279
10.4.2 Regionale tjenestetilbud i sikkerhetspsykiatrien for barn	279
10.4.3 Støtte til foreslåtte tiltak om institusjonsplasser	281
 KAPITTEL 11 Endringer i barnevernsloven	 282
11.1 Ekspertgruppens vurdering av behovet for lovendringer	282
11.2 Foreslåtte lovendringer som ekspertgruppen støtter	284
11.3 Endring i vilkårene for opphold på institusjon uten samtykke	286
11.3.1 Gjeldende rett	286
11.3.2 Nemndas anvendelse av alternativene i barnevernsloven § 6-2	288
11.3.3 Tidligere utredninger og anbefalinger	289
11.3.4 Ekspertgruppens vurdering og forslag	291
11.3.5 Menneskerettslige vurderinger av ekspertgruppens forslag	295
11.4 Adgang til inngrep i barnets bevegelsesfrihet, besøk og kommunikasjon skal vurderes individuelt	298
11.4.1 Gjeldende rett	298
11.4.2 Barneverninstitusjonsutvalgets forslag	299
11.4.3 Ekspertgruppens vurdering og forslag	300
11.5 Styrket rettssikkerhet ved innføring av periodisk kontroll	310
11.5.1 Gjeldende rett	310
11.5.2 Ekspertgruppens vurdering og forslag	310
11.6 Individuelt tilpasset varighet av institusjonsopphold	314
11.6.1 Gjeldende rett	314
11.6.2 Ekspertgruppens vurdering og forslag	315
11.7 Samlet forslag til endringer i barnevernsloven	317

KAPITTEL 12 Økonomiske og administrative kostnader	322
12.1 Om fremstillingen i kapittelet	322
12.2 Kostnadsanslag for samordningstiltak	322
12.2.1 Tiltak 1 – styrking av barnevernstjenestens rolle	323
12.2.2 Tiltak 2 – «Rød knapp»-samarbeid	323
12.3 Kostnadsanslag for mindre inngripende tiltak – utenfor institusjon og fengsel	324
12.3.1 Tiltak 4–8 – multisystemisk og voldsspesifikk behandling	324
12.3.2 Tiltak 9–13 – mindre inngripende tiltak i justissektoren	325
12.4 Kostnadsanslag for tiltak i institusjon og fengsel	327
12.4.1 Tiltak 15 – pilotering av barnevernsinstitusjoner	327
12.5 Tiltak 20 – endringer i barnevernsloven	328
12.6 Oppsummering i tabell	331
KAPITTEL 13 Oversikt over tiltakene som foreslås	335
KAPITTEL 14 Særuttalelse (dissens) av Merete Havre	337
14.1 Om å holde hodet kaldt. Og hjertet varmt.	337
14.2 Barna <i>mellom</i> straff og hjelp – et mer bærekraftig liv for seg selv?	342
14.2.1 Felles ansvar og felles løsninger – når barnet begår personfarlig kriminalitet?	342
14.2.2 Kan barnevernet ha samfunnsvern som mål?	343
14.3 Situasjonsbeskrivelsen: Samfunnets sanksjoner mot barn som begår kriminalitet	349
14.3.1 Underkommunikasjon av tiltakene barna utsettes for i to spor	349
14.3.2 Forvaltningsaksjonene mot barna	350
14.3.3 Straffeprosessen mot barn som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet	354
14.3.4 Samlet: Forvaltningsaksjoner og straffesaksjoner	364
14.4 Problembeskrivelsen: Barna som ikke gis mulighet til å bygge et mer bærekraftig liv for seg selv	365
14.5 Behov for nye tiltak og harmonisering: Samfunnsvernet, og heller ikke barnevernet er effektivt	367
14.6 Anbefaling:	369
KAPITTEL 15 Referanser for rapportens kapitler 1–13	370



Sammendrag

Den høyeste lykke i livet er vissheten om å være elsket for sin egen skyld, eller retttere sagt: å være elsket til tross for at man er den man er.

Victor Hugo («De elendige» 1862)

«Når barn opplever at de ikke har en fremtid har de ingenting å tape på å fortsette å begå kriminalitet», sa en ung voksen i møte med ekspertgruppen.

Vårt mål med arbeidet har vært å finne løsninger og tiltak som kan bidra til å hjelpe barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet ut av en kriminell løpebane, og som øker sannsynligheten for at de får et godt liv og er inkludert i samfunnet. Barna er samfunnets fremtid, og vi har ikke råd til å gi opp noen av dem.

Barna skal alltid møtes av voksne som har et varmt hjerte for dem. Det gjelder selv om barnet har begått alvorlig kriminalitet. Når vi vurderer hvilke tiltak som skal settes inn og hvilke konsekvenser lovbrudd skal få for barn, så må vi holde hodet kaldt. Vi må bygge på den beste kunnskapen om hva som virker, både for barnet og for samfunnet. For å få til endring må tiltakene gjøre noe med årsakene som ligger bak barnets handlinger. Som samfunn kan vi ikke risikere å ta fra barna fremtidshåpet. Da kommer vi ikke til å lykkes.

Barna som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet utfordrer samfunnet. Det er noen få barn som utsetter andre barn og voksne for alvorlige og skadelige handlinger som for eksempel grov vold og ran. Slike handlinger får store konsekvenser for de fornærmede, deres pårørende og for nærmiljøet. De fornærmede kan bli frarøvet både sin helse, trygghet og livskvalitet. Barn som begår slike handlinger må møtes med riktige konsekvenser og med treffsikre tiltak. Konsekvenser og tiltak må ivareta balansen mellom hensynet til trygghet for alle og ivaretagelsen av rettighetene til utsatte barn i konflikt med loven.

Nyhetsbildet gjør oss bekymret. Dagsrevyen/NRK meldte 18. januar 2025 at norske bakmenn via en kryptert chattegruppe bestilte en svensk fjortenåring til å begå drap på en gjengleder i Oslo. Media viser til at stadig yngre barn involveres i alvorlig kriminalitet og at voksne rekrutterer mindreårige til å begå kriminelle handlinger. På en bestemt dato i 2025 satt totalt 15 barn i alderen 15–17 år i ungdomsenhetene eller andre fengsler. Kun ett av barna sonet dom mens de andre var varetektsfengslet. Barna som satt fengslet var siktet eller domfelt for alvorlige forhold som blant annet drap, ran, kroppsskader og narkotikakriminalitet.

Likevel klarer de fleste barn seg fint i Norge. Det er relativt få barn som er i konflikt med loven. Ekspertgruppen er bekymret for tendensen om at alvorlige enkeltsaker og kortsiktige svingninger i kriminalitetsstatistikken brukes som argumenter for

å innføre vesentlig strengere inngrep og straffereaksjoner mot barn. Vi mener overordnet sett ikke at strengere straffereaksjoner for barn som begår lovbrudd er riktig vei å gå. Det er lite som tyder på at land som har strengere reaksjoner mot barne- og ungdomskriminalitet lykkes bedre med å forebygge kriminalitet enn det vi gjør i Norge. Det tilsier at vi bør utvise forsiktighet med å bevege oss i retning av strengere reaksjoner.

Utviklingen i barne- og ungdomskriminaliteten

Ekspertgruppen har i sitt arbeid lagt stor vekt på å løfte blikket og se på utviklings-trekkene i barne- og ungdomskriminaliteten i et lengre tidsperspektiv.¹ Overordnet viser statistikken at barne- og ungdomskriminaliteten i et historisk perspektiv ikke er på et uvanlig høyt nivå i dag. Statistikken viser en kraftig fallende trend i den registrerte barne- og ungdomskriminaliteten fra et høyere nivå på tidlig 2000-tall og frem til et historisk «bunnår» i 2015. Deretter har det vært en jevn økning i årene frem til 2023. Den registrerte barne- og ungdomskriminaliteten er likevel på et lavere nivå i dag enn hva den var i perioden 2002–2010.

Det som særlig gir grunn til bekymring er den betydelige økningen for barn som er under 15 år, i årene fra 2015 og til 2023. Økningen gjelder ikke bare for mindre alvorlige forhold, men også for alvorlig kriminalitet som grov vold og ran. Dette korresponderer også med en økning i antall registrerte personofre under 15 år. For barn i aldersgruppen 15–17 år ser vi ikke en tilsvarende økning. I denne gruppen har den registrerte kriminaliteten vært nokså stabil i perioden fra 2015 til 2023, og den ligger dermed historisk sett fortsatt på et lavt nivå. Det har likevel vært noe økning også i denne gruppen når det gjelder blant annet alvorlige voldslovbrudd.

Ekspertgruppens mandat retter seg mot en liten gruppe barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. For å belyse størrelsen på denne målgruppen har vi, ut fra kriterier som tar hensyn til både gjentakelser og alvorlighetsgrad, anslått at det i 2023 var om lag 800 barn som ble siktet for gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Dette omfatter både barn over og under 15 år. Av disse 800 var det ifølge statistikken fra SSB 117 barn som ble siktet for minst 10 lovbrudd i 2023. Det er stor variasjon innad i målgruppen på 800 barn. Vi anslår at det er ca. 60–100 av disse barna som i løpet av ett år kan ha behov for de mest intensive institusjonstiltakene i barnevernet eller helsevesenet, eller blir satt i fengsel.

Utviklingen i antallet barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet er omtrent tilsvarende som utviklingen i barne- og ungdomskriminaliteten generelt. Det var i årene 2002–2009 flere barn enn i dag som ble siktet for gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Det var deretter en reduksjon i antall barn som oppfylte kriteriene frem til 2015, etterfulgt av en økning frem til 2019. I perioden 2019–2023 har antallet barn i denne gruppen vært stabilt. Økningen fra 2015 har særlig funnet sted i gruppen barn som er under 15 år. Utviklingen taler for at tiltak bør rettes særlig mot å hjelpe barn under 15 år.

¹ se nærmere omtale i kapittel 3

Om barna som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet

Det er ikke mulig å gi et entydig svar på hvorfor barn begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. På gruppenivå ser vi at mange av barna har en svært belastende livssituasjon, med omfattende problemer på flere områder samtidig og få beskyttende faktorer.² De lever ofte i familier og nettverk som selv har utfordringer. En stor andel av barna har blitt utsatt for kriminalitet selv og mange har opplevd overgrep, vold i hjemmet eller omsorgssvikt. Mange har også problemer med rus eller psykiske helseutfordringer.

For å kunne hjelpe barna er det viktig å forstå årsakene til at de kom inn i kriminaliteten og hvilke faktorer som opprettholder kriminaliteten. Tiltakene må tilpasses til det enkelte barnet og bør bygge på deres ressurser. Dette krever en grundig kartlegging av utfordringer og behov. Barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet trenger målrettede, samtidige og langsiktige tiltak som adresserer underliggende problemer.

Mange av barna i målgruppen har møtt utallige hjelpere med gode intensjoner. Hjelp og oppfølging blir gitt fra ulike tjenester og sektorer i ulike faser av barnets liv. Uklarheter om ansvar og grenseganger mellom barneverns-, helse- og justissektoren fører til at barn og familier opplever å bli skjøvet mellom ulike tjenester uten at deres utfordringer eller behov vurderes samlet.

Vi har møtt barn, unge voksne og voksne som har begått kriminalitet, og en rekke representanter for institusjoner, frivillighet og offentlig hjelpeapparat i Norge, Sverige og Danmark. Vi ser at det gjøres mye godt arbeid overfor målgruppen i Norge. Men vi mener samtidig at det er en rekke hull og mangler i tiltakskjedene som bør tettes. Barna og de unge voksne som vi har snakket med påpeker særlig viktigheten av å ha trygge voksne som kan støtte og hjelpe de til å ta gode valg. De har også fremhevet viktigheten av fritidstilbud, hjelp til å mestre skolen og en jobb å gå til. Ekspertgruppen mener at tiltaksapparatet ikke gir barna nok ro og stabilitet, og at oppfølgingen preges av flyttinger og manglende kontinuitet.

Overordnet om tankegangen bak ekspertgruppens forslag til tiltak

Ekspertgruppen mener det er bedre og mer effektivt å bygge på de eksisterende strukturene i barneverns-, justis- og helsesektoren, i stedet for å lage nye. Kompleksiteten i offentlig sektor for de barna som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet og for deres familier er stor. Nye tiltak bør derfor ikke komplisere og fragmentere systemet ytterligere. Forslag til tiltak tar sikte på forenklinger, avklaringer av ansvarsforhold og bedre samhandling mellom eksisterende sektorer. Ved å utvide, justere og forbedre de eksisterende tiltakene mener vi at hull i dagens tiltakskjeder kan tettes på en god måte.

Hensynet til barnets beste har vært avgjørende for våre forslag til tiltak. Tiltak som øker sannsynligheten for at barna i målgruppen slutter å begå kriminalitet og

² se nærmere omtale i kapittel 4

kommer inn i en bedre utvikling, vil samtidig bidra til samfunnets trygghet. Tiltak i barnevernet skal alltid være begrunnet i barnets beste, og ikke samfunnets behov for beskyttelse. For barna som er over den kriminelle lavalderen på 15 år, må justissektoren settes i stand til å ivareta sitt ansvar.

Det har for ekspertgruppen vært viktig at tiltakene vi foreslår skal være helhetlige (multisystemiske). Barna i målgruppen har sammensatte utfordringer på flere livsområder. Tiltakene bør derfor rette seg mot alle deler av barnets liv samtidig. Det må være et mål med tiltakene å bidra til at barna skal få økt forståelse for konsekvensene lovbruddene de begår har for dem selv, for de fornærmede og for samfunnet. Barna må oppleve at trygge voksne gir dem støtte og motiverer dem til endring, og tiltakene må gi gode muligheter for progresjon. Et sentralt mål må være at barna får et sammenhengende og koordinert løp gjennom systemet uavhengig av hvilken tjeneste de er i kontakt med.

Det vil medføre store kostnader å bygge ut og styrke tiltaksapparatet for barna som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Ekspertgruppen mener likevel at det på sikt vil være mye mer kostbart å la være å investere tungt i en bedre fremtid for noen av de mest utsatte barna i samfunnet vårt.

Tiltak for bedre samordning og overganger mellom ulike tjenester

Ingen tjeneste eller sektor kan gi barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet god nok hjelp alene. Godt samarbeid er en forutsetning for å lykkes med å hjelpe barna ut av kriminalitet. Det er avgjørende med tydelig ansvarsforhold i tverrsektorielt samarbeid. Vi foreslår at den kommunale barnevernstjenesten skal ta et hovedansvar for koordineringen av samarbeid – «bære den gule vesten» – for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. For at alle barnevernstjenestene skal være i stand til dette må tjenestene tilføres ressurser og kompetanse. Vi foreslår at barnevernstjenestene skal styrkes med 60 årsverk til dette arbeidet og at statsforvalter skal gi opplæring og støtte til tjenestene i ledelse og tilrettelegging av samarbeid i kompliserte saker.

Videre foreslår vi en ny samarbeidsstruktur i enkeltsaker der det oppstår en akutt og alvorlig bekymring for et barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Vi har valgt å kalle denne samarbeidsstrukturen for «Rød knapp-samarbeid». Den foreslåtte strukturen er inspirert av prinsipper for beredskapsarbeid. Den bygger på at det raskt skal etableres kontakt mellom sentrale aktører som arbeider ut fra en felles målsetting om å hjelpe barnet, slik at det på kort sikt ikke utsetter eget eller andres liv eller helse for alvorlig fare eller skade.

Vi foreslår at samarbeidet organiseres regionalt med politiet, barnevernstjenesten, Bufetat og spesialisthelsetjenesten som deltakere. Koordineringen og ledelsen av samarbeidet skal ligge til Bufetat. Når en av de nevnte tjenestene «trykker på den røde knappen» skal personer med beslutningsmyndighet fra tjenestene møtes innen tre virkedager til et avklaringsmøte. Formålet med avklaringsmøtet er å skape en felles virkelighetsforståelse av situasjonen og avklare behov for videre samarbeid. Dette vil bidra til at det raskt etableres nødvendig samarbeid

som kan videreføres i ordinær linje der barnevernstjensten har hovedansvar for koordineringen av samarbeidet.

Tiltak for barn utenfor institusjon og fengsel – mindre inngripende tiltak

For de aller fleste barn er den beste hjelp den de kan få i sin egen familie. Dette gjelder også for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Hjelpe- og behandlingstiltakene som har best dokumentert effekt er etter vårt syn for lite utbredt og ikke godt nok tilpasset alle barn i målgruppen.

Vi foreslår blant annet en utvidelse av multisystemiske tiltak som MST og MST-CAN, og at det utvikles multisystemiske tiltak for barn i målgruppen som i dag utelukkes fra disse tiltakene. MST-CAN retter seg mot familier der foreldrene utsetter barn for vold og omsorgssvikt. Fordi barn som begår voldshandlinger ofte selv blir utsatt for vold, vil MST-CAN også bidra til at færre barn begår vold. På grunn av økningen i voldskriminalitet blant barn foreslår vi videre at tilbud om voldspesifikk behandling for barn utvides til flere deler av landet.

Etterforskningsplikten for politiet gjelder også for barn i alderen 12–15 år. Ekspertgruppen foreslår at det utarbeides retningslinjer som bidrar til at etterforskning av saker der antatt gjerningsperson er under 15 år blir høyere prioritert.

Vi mener det er viktig at samfunnet har tiltak til barn som utsettes for kriminalitet. Dette kan bidra til å skape et tryggere samfunn og samtidig forebygge ny kriminalitet. Ekspertgruppen foreslår at trygghetsprogrammet etableres i alle politidistrikt for å bidra til bedre oppfølging av barn som utsettes for kriminalitet i det offentlige rom. Vi foreslår også endringer i regelverk og retningslinjer for å øke bruken av mekling (gjenopprettende prosess) i saker der mistenkte er et barn under 15 år.

For barn som er over den kriminelle lavalderen er det viktig at det går så kort tid som mulig fra den straffbare handlingen er begått til barnet får en reaksjon. Ekspertgruppen støtter arbeidet med hurtigspor for behandlingen av straffesakene mot barn i alderen 15–17 år, og mener det bør etableres lokale hurtigspor i hele landet.

Vi foreslår å utvide bruken av mentorordninger og lignende oppfølgingstiltak til barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. For at kommunene raskt skal kunne få på plass slike tiltak foreslår vi en ordning der statsforvalter får ansvar for å tildele midler til kommunene for tiltak med slikt formål.

Forslag til tiltak i institusjoner og fengsel

For noen få barn i målgruppen vil et institusjonstilbud være nødvendig i en periode av livet. For å ivareta barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet bedre er det behov for endringer i både barneverns- og helsesektorens institusjonstiltak, og i justissektorens ungdomsenheter.

For barn under 15 år er det ikke aktuelt med straffereaksjoner. Ekspertgruppen anbefaler ikke at det opprettes nye institusjoner i et forvaltningsspor utenfor barnevernet for å ivareta samfunnsvernet. Et slikt system vil uthule realiteten i den strafferettslige lavalderen. I tillegg vil det være både kompliserende og fordyrende. Vi anbefaler heller ikke generell og rutinemessig innlåsing av barn i lukkede barnevernsinstitusjoner.

Majoriteten av barn som bor på barnevernsinstitusjon kan ivaretas innenfor dagens institusjonstilbud. Det gjelder også mange barn som har begått eller begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Noen få barn vurderes å være «i høy risiko». Dette innebærer at de setter eget eller andres liv og helse i fare eller utsetter egen utvikling for alvorlig fare, uten at institusjonene klarer å forhindre det. Barna kan ha store og udekkede helsebehov og/eller et stort voldspotensial. Barna er både over og under 15 år. Noen av dem begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet.

Vi foreslår at det piloterer tre barnevernsinstitusjoner med fire plasser hver for barn i høy risiko. Disse institusjonene foreslås lokalisert i nærheten av Oslo, Trondheim og Bergen. Forslaget krever ikke lovendringer. Stabilitet, forutsigbarhet, fleksibilitet, progresjon, trygghet og sikkerhet må gjenspeiles i institusjonens organisering, bemanning, kompetanse, bygg, innhold og rammer. Forslaget forutsetter egnede bygg (formålsbygg) med flere sikkerhetsnivå, tilstrekkelig bemanning, ledelse og kompetanse, bedre utnyttelse og likere forståelse av dagens regelverk og tettere samarbeid med spesialisthelsetjenesten og politiet. Vi foreslår at de tre institusjonene inngår som en del av organisatoriske tun-modeller der flere institusjonstyper driftes med felles ledelse i geografisk nærhet. Det vil øke fleksibiliteten og redusere risiko for at barna må flytte langt.

Ekspertgruppen mener at barn ikke skal sitte i voksenfengsel. Derfor er det nødvendig å øke kapasiteten i ungdomsenhetene for barn i alderen 15–17 år. Økt kapasitet forutsetter at innholdet forbedres, og at byggene i større grad tilpasses formålet. Vi foreslår blant annet at det innføres en felles drifts- og fagmodell for ungdomsenhetene, og at det prøves ut minst to lavsikkerhetsplasser i Ungdomsenhet vest (Bjørgvin). Etablering av lavsikkerhetsplasser vil kunne gi bedre progresjonsmuligheter for barn som må sitte i fengsel.

Noen få barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet har omfattende psykiske problemer og en atferd eller reaksjoner som utgjør en alvorlig fare for andre. For disse barna er det nødvendig med døgninnleggelse i et sikkerhetspsykiatrisk tilbud. Ekspertgruppen mener at det haster med å opprette et slikt døgntilbud for barn i Norge. Vi anbefaler at det opprettes tre regionale tjenestetilbud som er samorganisert og samlokalisert med de regionale sikkerhetsavdelingene.

Endringer i barnevernsloven – riktigere bruk av inngrep og styrket rettssikkerhet

Vi foreslår flere endringer i barnevernsloven (bvl.). Formålet med forslagene er å bidra til at barn som ivaretas i barnevernet får bedre og mer individuelt tilpasset hjelp. Videre vil endringene styrke barnas rettssikkerhet og rett til medvirkning.

Ekspertgruppen foreslår blant annet endringer i vilkårene for opphold på institusjon uten samtykke, i bvl. § 6-2. Formålet er å tydeliggjøre at tiltak etter barnevernsloven ikke er straff eller har samfunnsvern som formål. Videre foreslår vi at adgangen til å treffe vedtak om inngrep i barnets rettigheter etter gjeldende bvl. § 10-9 skal vurderes på bakgrunn av barnets individuelle behov for alle institusjonsopphold, uavhengig av hva som er hjemmelen for oppholdet. Beslutningsmyndigheten om institusjonens adgang til inngrep foreslås lagt til barneverns- og helsenemnda. Dette innebærer at også frivillige institusjonsopphold skal behandles av barneverns- og helsenemnda. Forslaget vil styrke rettsikkerheten for barn betydelig og bidra til mer individuelt tilpasset og riktigere bruk av inngrep i barns rettigheter etter bvl. § 10-9.

For å styrke barnas rettssikkerhet ytterligere foreslår vi at barneverns- og helsenemnda skal føre periodisk kontroll hver fjerde måned med vedtak som kan innebære en frihetsberøvelse. Det omfatter alle vedtak om institusjonsopphold uten samtykke etter bvl. § 6-2, og alle vedtak som gir institusjonen adgang til å vedta inngrep i barnets rettigheter etter bvl. § 10-9.

Vi foreslår også å oppheve tidsbegrensningen på ett år for institusjonsopphold uten samtykke etter bvl. § 6-2. Den maksimale oppholdstiden på to år foreslås videreført. Formålet med endringene er å bidra til mer individuelt tilpasset og riktigere lengde på institusjonsoppholdene. Periodisk kontroll hver fjerde måned vil i større grad fange opp tilfeller hvor barna ikke lenger oppfyller vilkårene for opphold på institusjon uten samtykke, samtidig som de barna som har behov for lengre opphold enn 12 måneder vil kunne få den hjelpen de trenger.

Betydningen av forebyggende arbeid

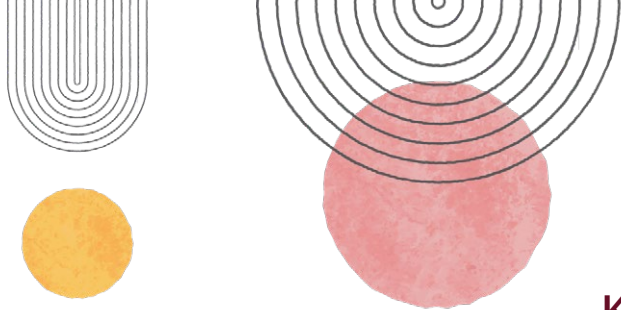
Ekspertgruppens mandat har vært å foreslå tiltak for barn som allerede begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Vi vil likevel understreke at tidlig innsats er avgjørende for å hindre at flere barn begår kriminalitet. Det er det langsiktige og brede forebyggende arbeidet som er grunnmuren. Gode oppvekstmiljø for barna gir langt bedre effekt enn reaktive tiltak. Vi vil aldri kunne «reparere» oss helt ut av utfordringene etter at de har oppstått.

Dissens fra ekspertgruppemedlem Merete Havre

Ekspertgruppens rapport avgis under dissens fra ekspertgruppemedlemmet Merete Havre. Dissensen gjelder rapporten i sin helhet. Havre uttrykker i sitt mindretallsvotum at hun ikke kan stille seg «bak flertallets forslag verken når det gjelder tittel som er valgt, mandatforståelsen, problemforståelsen, situasjonsforståelsen, eller forslag til tiltak».

Havre har gitt følgende hovedanbefaling: «Det anbefales å opprette et nytt utvalg som ønsker å løse mandatets forutsetning om mer effektivt samfunnsvern i et forvaltningsspor, innenfor eller utenfor barnevernet, for bedre å sikre samfunnet der barn begår alvorlig personfarlig kriminalitet, og for å sikre at barnas behov blir ivare tatt.»

Havres særuttalelse fremkommer i sin helhet i rapportens kapittel 14. Når begrepet «ekspertgruppen» eller «vi» benyttes i sammendraget og i kapittel 1–13 så menes ekspertgruppens flertall som består av de øvrige seks ekspertgruppemedlemmene.



KAPITTEL 1

Sammensetning, mandat og arbeidsform

1.1 Ekspertgruppens sammensetning

Ekspertgruppen ble oppnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet 22. august 2024, og består av følgende medlemmer:

1. Knut Storberget – jurist og Statsforvalter i Innlandet. Storberget har vært ekspertgruppens leder.
2. Merete Havre – førsteamanuensis i rettsvitenskap ved Juridisk fakultet Universitetet i Oslo, Professor i rettsvitenskap ved Institutt for sosialfag, OsloMet-storbyuniversitetet.
3. Heidi Elisabeth Svendsen – psykologspesialist og utviklingsleder for Stillasbyggerne ved Akershus universitetssykehus.
4. Synne Engh Hellesvik – psykologspesialist og regiondirektør ved Kriminalomsorgen region sør.
5. Sivert Bragstad Rannem – Politiinspektør ved Trøndelag politidistrikt.
6. Manudeep Bhuller – professor i samfunnsøkonomi ved Universitetet i Oslo.
7. Asbjørn Strandbakken – professor i rettsvitenskap ved Universitetet i Agder.

Asbjørn Strandbakken tiltrådte som ekspertgruppemedlem etter å ha blitt oppnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet 8. november 2024.

Ekspertgruppens sekretariat har bestått av følgende medlemmer:

1. Håkon Schei Mentzoni – tingrettsdommer i Romerike og Glåmdal tingrett. Mentzoni har ledet sekretariatet.
2. Arja Vara Skogholt – jurist og seniorrådgiver i barnevernsavdelingen i Barne- og familiedepartementet.
3. Ann-Sophi Glad – spesialpedagogisk rådgiver og seniorrådgiver i sekretariatet for konfliktrådene.

1.2 Dissens fra Merete Havre

Ekspertgruppens rapport avgis under dissens fra ekspertgruppemedlemmet Merete Havre. De øvrige ekspertgruppemedlemmene står samlet bak rapporten i sin helhet.

Dissensen fra Havre gjelder rapporten i sin helhet. Hun uttrykker i sitt mindretallsvotum at hun ikke kan stille seg «bak flertallets forslag verken når det gjelder tittel som er valgt, mandatforståelsen, problemforståelsen, situasjonsforståelsen, eller forslag til tiltak». Havres særuttalelse fremkommer i sin helhet i rapportens kapittel 14.

Havre har gitt følgende hovedanbefaling:

Det anbefales å opprette et nytt utvalg som ønsker å løse mandatets forutsetning om mer effektivt samfunnsvern i et forvaltningsspor, innenfor eller utenfor barnevernet, for bedre å sikre samfunnet der barn begår alvorlig personfarlig kriminalitet, og for å sikre at barnas behov blir ivaretatt.

Når begrepet «ekspertgruppen» eller «vi» benyttes i kapittel 1–13 så menes ekspertgruppens flertall som består av de øvrige seks ekspertgruppemedlemmene.

Siden dissensen omfatter rapporten og flertallets oppfatninger i sin helhet, har ikke flertallet funnet det hensiktsmessig å imøtegå Havres synspunkter.

1.3 Mandatet

Mandatet som ekspertgruppen fikk ved oppnevningen lyder som følger:

«MANDAT FOR EKSPERTGRUPPEN TILTAK OVERFOR BARN OG UNGE SOM BEGÅR GJENTATT ELLER ALVORLIG KRIMINALITET

1.1 Målet med ekspertgruppen

Målet med gruppens arbeid er å vurdere tiltak rettet mot barn og unge under 18 år med store oppfølgingsbehov som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet og hvordan hensynet til barnets beste og samfunnsvernet best kan ivaretas. Målgruppen for utredningen er barn både over og under 15 år.

Arbeidet skal følge opp tilrådommen i NOU 2023: 24 Med barnet hele vegen, og vurdere og komme tilbake med forslag til tiltak rettet mot barn og unge som begår gjentatte eller alvorlige kriminelle handlinger og som dagens tjenester til sammen ikke klarer å gi god nok hjelp, oppfølging eller beskyttelse. Denne utfordringen eies av flere departementer og forslagene må bygge opp under en tydelig ansvarsdeling og forpliktende samarbeid på tvers av sektorer, stat og kommune.

1.2 Ekspertgruppen skal

Utrede hvilke tilbud, tiltak og hvilken oppfølging barn som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet har behov for, i lys av hensynet til barnets beste og ivaretagelse av samfunnsvern.

Herunder utrede rammer, ressurser, kompetanse og lowerk for et bo- og rehabiliteringstilbud (evt. kalt Nasjonale Trygghetshus), med tanke på pilotering og videre utbygging. Gruppen må vurdere om et slikt botilbud bør etableres innenfor eller utenfor barnevernslovens rammer, og hvor ansvaret for et tilbud skal ligge.

Mindre inngripende tiltak enn bo- og rehabiliteringstilbud skal vurderes.

Vurdere ansvars plassering av de foreslåtte tiltakene, organisering, kompetansebehov, ressurser, samarbeidsløsninger og informasjonsdeling mellom de ulike aktørene og sektorene. Foreslåtte tiltak må vise hvordan den tverrsektorielle oppfølgingen skal ivaretas, herunder utdanning, aktivitet og psykisk og fysisk helse.

For barn mellom 15 og 18 år skal det vurderes om dagens tiltak innenfor de ulike sektorene bidrar til forebygging av videre kriminalitet og ivaretar hensynet til barnets beste og effektivt samfunnsvern.

Foreslå et opplegg for å evaluere effektene de foreslåtte tiltakene får for tilbakefall til kriminalitet, helsetilstand og deltakelse i utdanning og arbeid.

I tråd med utredningsinstruksen bør det vurderes virkninger av de ulike tiltakene, herunder de økonomiske, administrative og juridiske konsekvenser av forslagene skal beskrives.

Ekspertgruppens vurderinger skal gjøres i lys av Barnevernsinstitusjonsutvalgets (NOU 2023: 24) forslag og Regjeringens strategi «Vårt felles ansvar – ny retning for barnevernets institusjonstilbud».

1.3 Føringer for arbeidet

Den kriminelle lavalderen skal ligge fast

Nye strafferettslige reaksjoner skal ikke utredes

Terskelen for fengsling skal ligge fast i tråd med FNs barnekonvensjon og straffeprosessloven § 174 og § 184 og straffeloven § 33

Barnevernslovens formål skal ikke endres til å omfatte straff eller samfunnsvern

Ekspertgruppen skal se hen til erfaringer og tiltak fra land det er naturlig å sammenligne oss med

Barn og unges rett til medvirkning må ivaretas i arbeidet

Ekspertgruppen må ha dialog og koordinere seg med ekspertgruppen om forebygging av barne- og ungdomskriminalitet.

1.4 Tidsplan

Ekspertgruppen skal levere sin rapport 1. mars 2025.

1.5 Bakgrunn og utfordringsbildet

Det har vært en reduksjon i den registrerte kriminaliteten blant barn og unge fra begynnelsen av 2000-tallet og fram til 2016. Etter dette har det vært en økning både i antallet barn og unge under 18 år som begår ett lovbrudd – og antall barn som begår svært mange lovbrudd. I 2023 ble det påtaleavgjort 21 800 forhold der mistenkt, siktede eller domfelte var under 18 år. Det er 28 prosent flere enn året før. De påtaleavgjorte forholdene i 2023 knytter seg til 11 700 unike gjerningspersoner. Av de unike gjerningspersonene var 71 prosent kun registrert med ett forhold i løpet av året, og denne gruppen sto bak 38 prosent av forholdene (8 250 forhold). De mest aktive (10 eller flere forhold) utgjorde bare 1,8 prosent av de unike gjerningspersonene, men var likevel knyttet til nesten 18 prosent av forholdene (3 850 forhold). Det er altså en liten gruppe som begår mye kriminalitet og som kan forklare mye av økningen for aldersgruppen. I 2023 var 36 prosent av forholdene knyttet til personer under 15 år, og tilsvarende andel i første tertial 2024 var nesten 34 prosent. I 2019 var denne andelen på 27 prosent.

Både barnevernet, helsesektoren og justissektoren kan ha ansvar for tiltak rettet mot barn med store og sammensatte behov. Sektorgrensene er uklare og tiltakskjedene ufullstendige. Det finnes mange beretninger om et system som svikter dem som trenger det mest. I utfordringsbildet vises det til at noen av barna som i dag får et tilbud i barnevernsinstitusjon, begår alvorlig kriminalitet som overgrep, alvorlig vold og gjengkriminalitet. Det konkluderes med at det er utfordrende, og noen ganger umulig, å gi gode nok rammer i en barnevernsinstitusjon (Bufdir et al., 2021, s. 70). Bistandsplikten gjør at barnevernsinstitusjonene blir gitt et ansvar for å ivareta et samfunnsvern de verken har mandat, hjemmel, kompetanse eller bygg til å ivareta.

Ekspertgruppen skal i sitt arbeid også se hen til Institusjonsutvalgets vurdering av tilbud og tiltak som lavsikkerhetsplasser og se det i sammenheng med erfaring fra rettspraksis fra fengsling og soning. Det vises også til dette utvalgets vurderinger av soning av straff med fotlenke i institusjoner og at de i tråd med anbefalingene fra de regionale helseforetakene, som går frem av utredningen «Overordnet plan for sikkerhetspsykiatri», foreslår at det etableres et eget sikkerhetspsykiatrisk tilbud for barn under 18 år der det er mistanke om eller konstatert alvorlig psykisk lidelse og voldsatferd. Dette arbeidet og oppfølgingen av det bør ekspertgruppen se hen til.

Barn under 15 år kan ikke straffes, men det er viktig både for barnet selv, dets omgivelser, fornærmede og samfunnet at det blir iverksatt tiltak som hindrer gjentagelse. Tiltak for å sikre at barnet ikke fortsetter med kriminalitet vil i mange saker kunne begrunnes i hensynet til barnets beste. Barnevernet 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. Barnevernets tiltak skal alltid være til barnets beste. Tiltak etter barnevernsloven kan ikke begrunnes i straff eller samfunnsvern. Utover en begrenset mulighet til å iverksette forebyggende tiltak som bekymringssamtale eller nedleggelse av oppholdsforbud, har justissektoren få egne virkemidler overfor barn under 15 år. Politiet har likevel en viktig forebyggende rolle gjennom lokal tilstedeværelse og samarbeid med kommunale tjenester.

Både barnevernet og justissektoren har et ansvar for barn over 15 år som begår kriminalitet. Barnevernets ansvar er å tilby omsorg og behandling på institusjon til barn med alvorlige atferdsvansker i form av alvorlige eller gjentatte lovbrudd, jf. barnevernsloven § 6-2. Barnevernet tilbyr også hjelpetiltak som skal bidra til en positiv endring hos barn som begår kriminalitet. Barneverns- og helsenemnda kan, dersom vilkårene er oppfylt, beslutte at et barn med alvorlige atferdsvansker kan gis et tvunget behandlingsopphold i barnevernsinstitusjon i inntil 12 måneder. Nemnda kan i særskilte situasjoner utvide tidsperioden med nye 12 måneder under forutsetning av at behandlingen virker. Formålet må være å hjelpe barnet.

Utover den begrensede anledningen til å iverksette forebyggende tiltak, er justissektorens mulighet for en oppfølging av barna avhengig av hvilket eller hvilke lovbrudd barna straffes for. Det er først når påtalemyndigheten har ilagt, eller domstolen har idømt en endelig straff for lovbruddet, at straffegjennomføring kan iverksettes. De samme strafferettslige reaksjonene som benyttes overfor voksne, kan i utgangspunktet også benyttes overfor barn fra 15 år. Imidlertid gjør særskilte hensyn seg gjeldende, og i norsk rett behandles lovbrøyttere som var under 18 år på handlingstidspunktet, vesentlig mildere enn lovbrøyttere over 18 år. Terskelen for å fengsle barn under 18 år er høy, og skal etter FNs barnekonvensjon artikkel 37 bokstav b bare benyttes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom. De aller fleste barn gjennomfører straff i frihet. Både varetekt og fengselsstraff kan på særskilte vilkår gjennomføres i barnevernsinstitusjon. I tillegg kan barn mellom 15 og 18 år ilegges de særskilte ungdomsreaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Stortinget har nylig vedtatt omfattende endringer av ungdomsreaksjonene, som vil tre i kraft 1. september 2024.

Barnevernsinstitusjonsutvalget pekte på behov for langt bedre samhandling mellom sektorene, og en tydeligere ansvars plassering. Utvalget viser til at barn over den kriminelle lavalder som begår gjentatt og alvorlig kriminalitet utfordrer ansvarsdelingen mellom sektorene og dagens tiltaksapparat.

Videre vurderer utvalget at bedre og tettere tverrsektoriell samhandling er en forutsetning for å gi barna et helhetlig tilbud.

For en liten gruppe, både under og over 15 år, som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet, mangler det tiltak som er robuste nok og som ivaretar hensynet til barnets beste og samfunnsvernet. Barnevernsinstitusjoner har ikke rammer eller virkemidler til å ivareta denne gruppen. Det er nødvendig å se på behovet for nye tiltak, ansvar og organisering. Det er også behov for å vurdere om dagens tiltak innenfor barneverns-, utdannings-, helse- og justissektoren i tilstrekkelig grad er egnet til å forebygge kriminalitet og ivareta samfunnsvernet for barn under 18 år. For denne gruppen reiser behovet for effektiv innsats særlige prinsipielle spørsmål om bruk av blant annet tvang og adgangen til frihetsberøvelse.»

1.4 Tolking og avgrensning av mandatet

1.4.1 Begrepsbruk i rapporten

Det følger av ekspertgruppens mandat at arbeidet retter seg mot «barn og unge under 18 år». I mange sammenhenger brukes begrepet «barn» om alle som er under 18 år. Barnekonvensjonen definerer barn som et hvert menneske under 18 år, jf. artikkel 1. I andre tilfeller brukes begrepet «ungdom», det vises for eksempel til ungdomsstraff og ungdomsoppfølging som retter seg mot personer som er i alderen 15–17 år på gjerningstidspunktet.

Vi har valgt å bruke begrepet barn om alle personer under 18 år i rapporten. Det presiseres fortløpende i teksten dersom omtalen handler om barn under 15 år eller barn i alderen 15–17 år. Vi har valgt å ikke bruke begrepet ungdom, og bruker begrepet unge voksne om personer i alderen 18–24 år.

I barnevernsloven brukes begrepet «alvorlige atferdsvansker» blant annet om barn som begår gjentatte eller alvorlige lovbrudd. Begrepet har vært omdiskutert i lang tid fordi det oppleves som stigmatiserende. Barne- og familiedepartementet har foreslått å erstatte begrepet med «barn som utsetter sin utvikling for alvorlig fare». Ekspertgruppen støtter denne endringen, og bruker i rapporten dette begrepet i stedet for alvorlige atferdsvansker. Noen steder har det likevel vært nødvendig å bruke begrepet, for eksempel ved gjengivelse eller henvisning til dagens lovverk.

1.4.2 Målgruppen for ekspertgruppens arbeid

Ekspertgruppen er bedt om å utrede tiltak for barn under 18 år som «begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet». Det er behov for å definere og avgrense målgruppen nærmere.

Mandatet retter seg mot barn over og under den strafferettslige lavalderen på 15 år. Selv om mandatet ikke omfatter unge voksne (18–24 år), mener vi det i noen sammenhenger er naturlig å omtale denne gruppen. Det vises til at tiltak for barn

bør ivareta behovet for kontinuitet og progresjon før og etter at de fyller 18 år. På den måten vil barna få den støtten de trenger gjennom overgangen fra barn til ung voksen.

Det er få barn i Norge som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Men en liten gruppe barn står for en betydelig andel av barne- og ungdomskriminaliteten. Det er knyttet særlig stor bekymring til disse barna. De har som regel til felles et utenforskap. En stor andel av dem har blitt utsatt for kriminalitet selv, og mange har opplevd overgrep, vold i hjemmet eller omsorgssvikt. Mange har også problemer med rus eller psykiske helseutfordringer. Kriminalitet er typisk bare en av flere måter barnets problemer kommer til uttrykk på. Barna har ofte behov for tiltak fra ulike tjenester og sektorer. Det kan være tilfeldig hvilken tjeneste eller sektor som først kommer i kontakt med barnet, og det kan påvirke hvordan barnets utfordringer blir forstått.

Målgruppen er i mandatet avgrenset ut fra handlingene barna begår. Ekspertgruppen er likevel oppmerksom på at også barn som ikke er registrert med gjentatte eller alvorlige lovbrudd kan ha samme risikofaktorer og sammensatte livsutfordringer. For å hindre at barn begår kriminalitet er det viktig at samfunnet har gode tiltak for alle barn med sammensatte og store utfordringer i livet sitt, uavhengig av hvordan disse utfordringene kommer til uttrykk.

Hva skal til for at det foreligger «gjentatt eller alvorlig kriminalitet»?

Etter mandatet kan barn være omfattet av målgruppen enten fordi kriminaliteten de begår er «gjentatt» eller fordi kriminaliteten er «alvorlig». Disse begrepene er ikke klart definert. Vi mener at antallet gjentatte lovbrudd må ses i sammenheng med alvorlighetsgraden av de enkelte lovbruddene, og ikke kun vurderes isolert. Det er den samlede utviklingen i barnets involvering i kriminalitet, både hyppigheten og lovbruddenes alvorlighetsgrad, som sier mest om barnets behov for hjelp og beskyttelse, og om samfunnets behov for vern mot nye lovbrudd.

Begrepet «gjentatt kriminalitet» må forstås slik at lovbrudd fra barnets side må ha funnet sted flere ganger. I utgangspunktet kan det språklig være tilstrekkelig med to lovbrudd. Etter vårt syn bør alvorlighetsgraden av handlingene ha betydning for hvor mange gjentakelser som skal til for å være omfattet. Det er stor forskjell på å begå gjentatte mindre butikktysterier på den ene siden, og gjentatte ran og voldshandlinger på den andre siden.

Ekspertgruppen mener at begrepet «alvorlig kriminalitet» særlig bør omfatte volds- og seksuallovbrudd av høy alvorlighetsgrad. Denne typen handlinger har spesielt alvorlige konsekvenser både for barnet som gjerningsperson, for den som er fornærmet og for samfunnet. Drap, forsøk på drap, grov kroppsskade og voldtekt er typiske eksempler på alvorlige lovbrudd som gjør at barn bør inkluderes i målgruppen på grunn av en enkelt handling. Slik kriminalitet vil lede til stor bekymring for barnets utvikling og for samfunnsvernet.

Ekspertgruppens kriterier for å tallfeste målgruppens størrelse

Det er ikke mulig å definere et nøyaktig antall barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet i samfunnet. Et informert anslag er likevel nyttig for ekspertgruppens arbeid og problemforståelse.

For tallmessig å kunne belyse bruttomålgruppen har ekspertgruppen lagt til grunn bestemte kriterier for hva som kan regnes som «gjentatt» og/eller «alvorlig» kriminalitet.

For å kunne regnes som en del av målgruppen bruker vi følgende sett med kriterier:

- Siktet for minst ett lovbrudd per år med maksimal strafferamme over 6 år
- Siktet for minst fire lovbrudd per år og det er maksimal strafferamme på 1 år på minst ett av disse lovbruddene
- Siktet for minst 10 lovbrudd per år, uansett strafferamme eller lovbruddstype

Det er tilstrekkelig at ett av kriteriene er oppfylt for at et barn inkluderes, og noen barn vil oppfylle flere kriterier.

Med valget av kriterier oppnås for det første at alle som er registrert som siktet for minst 10 straffbare forhold i løpet av ett år inkluderes. Denne gruppen er særskilt omtalt i mandatet, og anses å være i kjernen av målgruppen. For det andre inkluderes barn som er registrert som siktet for minst ett lovbrudd med en strafferamme på over 6 år. Dette innebærer at barn som er siktet for minst ett svært alvorlig lovbrudd som for eksempel drap, grov kroppsskade eller voldtekt inkluderes. I tillegg inkluderes barn som er registrert som siktet for mellom fire og ni straffbare forhold i løpet av ett år, forutsatt at minst ett av forholdene har strafferamme på minst ett år. Kravet om en strafferamme på minst ett år medfører at barn som har begått flere mindre alvorlige lovbrudd, som for eksempel mindre butiktyveri, faller utenfor målgruppen.

Vi har gjort et utvalg av kriterier som gir relevant kunnskap om hvor mange barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Valgene av kriterier kan diskuteres, og ett nøyaktig bilde kan ett sett med objektive kriterier ikke gi. Det vil for eksempel bare være saker som er anmeldt til politiet som inngår i statistikken. Reell forekomst av lovbrudd i samfunnet kan være høyere. Samtidig innebærer ikke en registrert siktelse i statistikken at det er konstatert strafferettslig at barnet har begått det straffbare forholdet. Feilkilder kan gå i begge retninger. Hvilke barn og omfanget av barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet vil stadig være i endring. Denne typen beregning gir derfor kun et øyeblikksbilde.

Størrelsen på målgruppen ut fra ekspertgruppens kriterier

Ekspertgruppen har bestilt en spesialkjøring fra SSB som viser antall barn under 18 år som oppfyller minst ett av kriteriene i ett kalenderår. Tallene inkluderer også barn under 15 år som ikke er strafferettslig tilregnelige på grunn av sin alder. For disse barna gjøres det oppmerksom på at SSBs statistikker over «siktelsler» omfatter barn under 15 år når barnet blir registrert som mistenkt.

Basert på ekspertgruppens kriterier var det 823 barn som var siktet for gjentatt og/eller alvorlig kriminalitet i 2023. Størrelsen på målgruppen har vært stabil på rundt 800 barn i perioden 2019–2023.

Til sammenligning var det i overkant av 9000 unike barn under 18 år som ble registrert som siktet for straffbare forhold i 2023. Dette innebærer at barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet i 2023 utgjorde rundt 9 prosent av alle barn som ble registrert med minst en siktelse.

Tall fra SSB viser at det var flere barn som ble registrert med gjentatt eller alvorlig kriminalitet i perioden 2002–2009. I denne perioden var målgruppen på om lag 1000–1100 barn. Frem til «bunnåret» 2015 var det en gradvis reduksjon i størrelsen på målgruppen. Fra 2015 til 2019 økte antallet til dagens nivå, på om lag 800 barn.

Det vises til kapittel 3.2.5 for en mer detaljert beskrivelse av utviklingen av målgruppen generelt og inndelt i aldersgruppene barn over og under 15 år.

Stor variasjon innenfor målgruppen

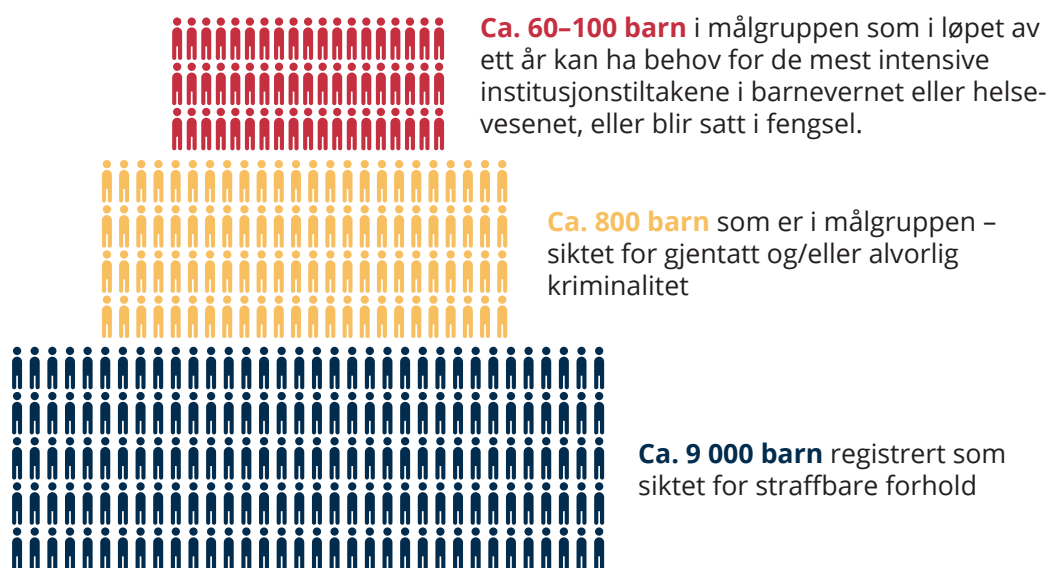
Gruppen på rundt 800 barn som er siktet for gjentatt eller alvorlig kriminalitet er siktet for forhold med svært ulik alvorlighetsgrad. Disse 800 barna utgjør en «bruttomålgruppe» for vårt arbeid, men variasjonen innenfor målgruppen er stor. Barna har ulike behov, og tiltakene må tilpasses ut fra dette. De fleste barn i målgruppen har behov for mindre inngripende tiltak som kan gis mens barnet bor hjemme. Noen av de 800 vil ha behov for mer intensive tiltak som for eksempel institusjonsopphold. Noen få begår så alvorlig kriminalitet at de må i fengsel.

Barn i målgruppens «spisse ende» har den alvorligste problematikken. Disse barna trenger mye mer intensive tiltak enn barna i målgruppens «midtre eller nedre sjikt». De mest inngripende og omfattende tiltakene som behandles i denne rapporten er soning eller varetekt i fengsel, opphold i barnevernsinstitusjoner som håndterer høy risiko og innleggelse i sikkerhetspsykiatri. Det er bare for en liten andel av barna slike inngrep og tiltak vil være aktuelle.

Vi anslår at det kan være tale om rundt 60–100 barn, rundt 10 prosent av bruttomålgruppen på 800, som kan ha behov for de mest intensive tiltakene og inngrepene. Anslaget bygger blant annet på at det var 42 unike barn under 18 år som ble satt i varetekt eller på fengselsdom i 2023 og 56 unike barn i 2024.³ For institusjonene i barnevernet og helsevesenet kan ikke barn i målgruppen tallmessig skilles ut fra barn som har andre hovedutfordringer enn kriminalitet. Det samlede anslaget bygger på ekspertgruppens kjennskap til barn i målgruppen og de aktuelle institusjonene.

Målgruppen for ekspertgruppen illustreres i figur 1.1.

³ Tall fra Kriminalomsorgsdirektoratet januar 2025

Figur 1.1 Barn i Norge siktet for straffbare forhold

Vi har tatt utgangspunkt i tall fra 2023 i figuren

I dette arbeidet har vi fokusert mest på tiltak som er rettet mot barna som utgjør toppen av trekanten, og som har behov for intensive tiltak fra barnevernet eller helsevesenet eller som blir satt i fengsel. Vi har også foreslått tiltak som er relevante for hele eller deler av bruttomålgruppen som er anslått til rundt 800 barn. Barna i den nederste delen av trekanten, som ikke oppfyller noen av kriteriene, er ikke en del av målgruppen for dette arbeidet. Men enkelte av tiltakene som foreslås vil likevel kunne få betydning for noen av dem. Fordi det er stor grad av overlap mellom utfordringene til barna i målgruppen og andre barn med store utfordringer, vil flere av tiltakene også kunne hjelpe andre barn som er i stor risiko. I tiltakskapitelene (kapittel 8, 9, 10 og 11) vil det fremgå hvilken del av målgruppen tiltakene retter seg mot, og om tiltakene også er relevante for andre barn.

1.4.3 Avgrensning ut fra forebyggings-, tiltaks- og innsatsnivå

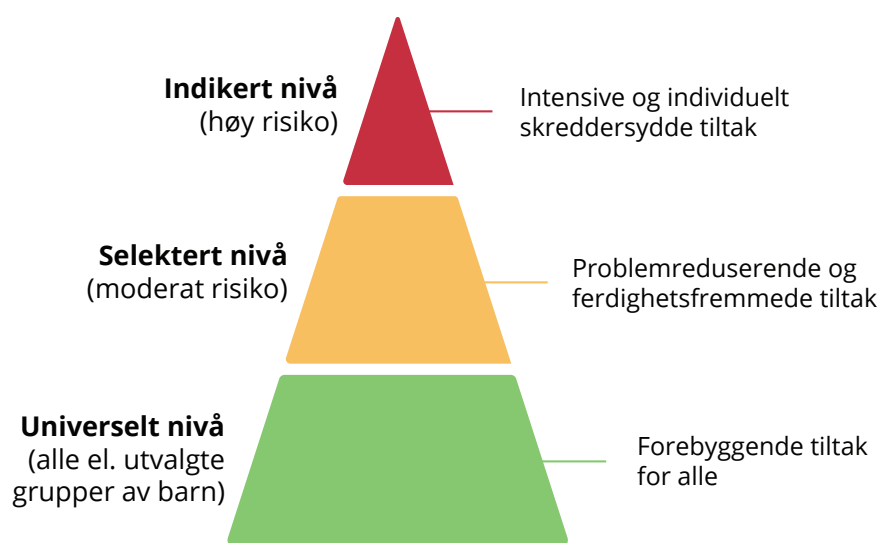
Mandatet ber ekspertgruppen vurdere tiltak som forebygger nye lovbrudd fra barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. En problemstilling som er nært knyttet til definisjon av målgruppen er behovet for å avgrense hvilke forebyggings-, tiltaks- og innsatsnivåer for barne- og ungdomskriminalitet ekspertgruppen skal vurdere.

Forebygging er et vidt begrep. Det omfatter både tiltak som er rettet mot hele samfunnet eller store grupper av mennesker, og tiltak som er rettet mot enkelt-individer med høy risiko. Det er vanlig å snakke om tre ulike forebyggingsnivåer: universelt nivå, selektivt nivå og indikativt nivå. Disse nivåene har ulike formål og målgrupper. Nivåene fremhever behovet for økende grad av intensitet, kompleksitet og individuell tilpasning med økende grad av risiko for normbrytende

atferd og kriminelle handlinger.⁴ De samme nivåene kan brukes for å illustrere ulike tiltaks- eller innsatsnivåer.

Det universelle tiltaksnivået omfatter tiltak eller innsatser som er rettet mot alle eller bestemte grupper av barn, uten at man i forkant har identifisert den enkeltes risikonivå eller behov for ekstra hjelp og støtte. Tiltak på selektert nivå rettes mot grupper med forhøyet risiko som gir økt risiko for å begå kriminelle handlinger. Tiltak på indikert nivå rettes mot de relativt få barna med høy risiko som setter sin egen utvikling i alvorlig fare for eksempel ved å begå gjentatt eller alvorlig kriminalitet.

Figur 1.2 Forebyggings-, tiltaks- og innsatsnivåer



Ut fra definisjonen av målgruppen og det utfordringsbildet som beskrives i mandatet avgrenser ekspertgruppen arbeidet til intensive tiltak for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Tiltak som treffer en bredere gruppe barn vil imidlertid også være viktig for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet, som for eksempel skole, jobb eller fritidsaktiviteter. Ekspertgruppens hovedfokus i arbeidet er likevel målrettede og intensive tiltak overfor de barna som har høyest risiko for å begå ny kriminalitet.

Vi understreker at det er svært viktig at samfunnet har gode universelle og selekterte forebyggingstiltak rettet mot en bredere gruppe barn i samfunnet. Det er for eksempel viktig at alle barn har en trygg og god bostedssituasjon, at de gis mulighet til å oppleve mestring i skole og/eller arbeid, og at de har tilgang til positive miljøer og fritidstilbud. Det er også viktig at tiltak settes inn så tidlig som mulig dersom barn kommer inn i en negativ utvikling. En god forebyggende innsats vil føre til at færre barn har behov for tiltak på det høyeste nivået.

⁴ Aase, et al., 2020

1.4.4 Betydningen av føringene i mandatet

I mandatets punkt 1.3 gis det flere føringar for ekspertgruppens arbeid. Disse føringene avgrensar ekspertgruppens handlingsrom i flere retninger.

En føring er at den kriminelle lavalderen på 15 år skal ligge fast. Den kriminelle lavalderen fremgår i straffeloven § 20 der det er bestemt at barn som på handlingstidspunktet ikke har fylt 15 år mangler skyldene og ikke er strafferettslig ansvarlig. Dette innebærer at det ikke er aktuelt å utrede straffereaksjoner overfor barn under 15 år.

En annen føring er at barnevernslovens (bvl.) formål ikke skal endres til å omfatte straff eller samfunnsvern. I barnevernslovens formålsbestemmelse i § 1-1 første ledd fremgår det at:

Loven 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. Loven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse.

I bvl. § 1-3 første punktum fremgår det at «barnets beste skal være et grunnleggende hensyn» ved alle handlinger og avgjørelser som gjelder barn. I andre punktum i samme bestemmelse fastslås at «[b]arnevernets tiltak skal være til barnets beste». Det er etter gjeldende rett ikke tillatt å sette i verk tiltak i barnevernet som ikke er begrunnet i barnets beste, men for eksempel i samfunnets behov for vern mot barnets kriminelle handlinger. Mandatet slår fast at dette ikke skal endres.

Mandatet ber ekspertgruppen utrede tiltak for målgruppen og «hvordan hensynet til barnets beste og samfunnsvernet best kan ivaretas». Føringene i mandatet innskrenker mulighetene for å vurdere tiltak for barn under 15 år begrunnet i samfunnsvern. Tiltak skal ikke være straff og tiltak som helt eller delvis begrunnes i samfunnsvern kan ikke legges til barnevernet. Dette betyr at tiltak for barn under 15 år, som helt eller delvis begrunnes i samfunnsvern eventuelt må vurderes innenfor ett nytt forvaltningsspor med et nytt lovverk.

Mandatet åpner for tiltak i barnevernet som begrunnes i hensynet til barnets beste, men som har positive virkninger for samfunnsvernet som en bieffekt. I forarbeidene til barnevernsloven fremgår at «Å begå alvorlig eller gjentatt kriminalitet kan være ødeleggende for barnets fremtidsplaner og livsløp. Det kan derfor være til barnets beste å bli beskyttet mot å utføre alvorlig eller gjentatt kriminalitet.»⁵

Det er gitt to føringar som begrenser tiltakene ekspertgruppen kan foreslå for barn i alderen 15–17 år. For det første skal det ikke utredes nye strafferettslige reaksjoner for barn. Aktuelle straffereformer for barn er forvaring, tvungen omsorg,

⁵ Prop. 133 L (2020-2021) s. 50

fengselsstraff, ungdomsstraff, ungdomsoppfølging, samfunnsstraff og bøter. Ekspertgruppen tolker mandatet slik at vi står fritt til å foreslå justeringer i dagens straffereformer, eller innholdet i straffegjennomføringen.

For det andre er det bestemt i mandatet at terskelen for fengsling skal ligge fast i tråd med FNs barnekonvensjon og straffeprosessloven § 174 og § 184 og straffeloven § 33. Det betyr at ekspertgruppen ikke skal utrede endringer i lovens gjeldende terskler for bruk av fengselsstraff overfor barn. Det følger av straffeprosessloven § 184 som gjelder varetektsfengsling at «*Personer under 18 år skal ikke fengsles hvis det ikke er tvingende nødvendig.*» I straffeloven § 33 er det bestemt at fengselsstraff overfor barn under 18 år bare kan benyttes når det er «*særlig påkrevd*». Disse rettslige tersklene skal det holdes fast ved.

1.4.5 Forholdet mellom ekspertgruppens utredning og NOU 2023: 24

Barnevernsinstitusjonsutvalget ble oppnevnt 22. juni 2022. Deres mandat var å vurdere hvilke oppgaver, rammer og omfang fremtidens institusjonsbarnevern skal ha. De skulle også se på alternative måter å organisere det samlede tilbudet på ut ifra barnas behov. Utvalget ble også bedt om å vurdere ansvarsfordelingen mellom barnevernet og andre sektorer for barn med store og sammensatte behov. Utvalget leverte sin utredning, NOU 2023: 24, den 26. oktober 2023. I rapporten kom utvalget med 50 anbefalinger for å styrke tilbudet til barn som bor på institusjon. Flere av forslagene fra utvalget er relevante for ekspertgruppens målgruppe.

Ett av utvalgets forslag var at Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartement og Barne- og familiedepartementet sammen skal vurdere hvordan sektorene kan sikre et tilbud som er forsvarlig både for barnet og samfunnet for øvrig i de tilfellene barn som begår alvorlig og gjentatt kriminalitet må frihetsberøves, jf. NOU 2023: 24 s.109. Dette forslaget var en del av bakgrunnen for at regjeringen besluttet å sette ned denne ekspertgruppen. Det fremgår i mandatet at ekspertgruppen skal følge opp denne anbefalingen. Det fremgår i mandatet at ekspertgruppens vurderinger skal gjøres i lys av Barnevernsinstitusjonsutvalgets forslag og regjeringens strategi «Vårt felles ansvar – ny retning for barnevernets institusjonstilbud». Ekspertgruppen forstår mandatet slik at barneverninstitusjonsutvalgets vurderinger og anbefalinger utgjør en del av kunnskapsgrunnlaget for ekspertgruppens utredning, men ikke slik at anbefalingene er bindende for ekspertgruppen.

Tre konkrete forslag fra barneverninstitusjonsutvalget, som berører målgruppen, er nevnt særskilt i mandatet. Det gjelder forslaget om å opprette lavsikkerhetsplasser ved ungdomsenhetene, utvalgets vurderinger om soning av straff med fotlenke i institusjoner og forslaget om etablering av eget sikkerhetspsykiatrisk tilbud til barn der det er mistanke om eller konstatert alvorlig psykisk lidelse og voldsatferd. Det fremgår i mandatet at ekspertgruppen bør se hen til disse konkrete forslagene og oppfølgingen av dem.

1.4.6 Betydningen av at ekspertgruppen er «hurtigarbeidende»

Barne- og ungdomskriminalitet har fått mye fokus i mediebildet og fra politisk hold. Ekspertgruppen har blitt benevnt som «hurtigarbeidende» fra oppdragsgivers side. Perioden fra oppnevning 22. august 2024 til 1. mars 2025 innebærer en uvanlig kort arbeidstid for denne type oppdrag. I siste fase av arbeidet ble det gitt utsatt overleveringstidspunkt for rapporten til 13. mars 2025.

Den korte fristen har fått betydning for ekspertgruppens arbeid og prioriteringer. Det har på grunn av tidsrammen ikke vært mulig å gjennomføre en så omfattende utredning på alle punkter som mandatet ber om. For eksempel har det ikke vært mulig å foreta en fullstendig analyse av hvordan alle ledd i tiltakskjeden mot barne- og ungdomskriminaliteten i forskjellige sektorer, og på tvers av dem, fungerer innenfor den tiden som er til rådighet.

Vi har fokusert på å identifisere sentrale hull og mangler i tiltakskjedene for barn i målgruppen, og på å finne tiltak som kan møte disse manglene. Det har ikke vært mulig å foreslå et fullstendig opplegg for evaluering av alle foreslåtte tiltak, med tanke på tilbakefall for kriminalitet, helsetilstand og deltakelse i utdanning og arbeid. Tidsrammen har også fått betydning for omfanget av involvering av relevante aktører. Vi har fått innspill fra fagmiljøer som det av tidsmessige årsaker ikke har vært mulig å utrede videre. For eksempel har Barnehuset i Trondheim gitt innspill om at familie plasseringer på institusjoner bør utredes nærmere. Forslaget innebærer små avdelinger i en tunmodell med formålstjenlige bygg der hele familien flytter inn og ikke bare barnet. Dette kan for eksempel være aktuelt å vurdere der institusjonsopphold ikke har ønsket effekt, eller hvis det ikke vurderes hensiktsmessig å skille barn og foreldre.

1.5 Ekspertgruppens arbeidsform

1.5.1 Bred innhenting av innspill

Ekspertgruppen har i arbeidet lagt stor vekt på åpenhet og involvering. Fra september 2024 og frem til november 2024 gjennomførte ekspertgruppen kunnskaps- og erfaringsinnhenting. Vi har vært opptatt av å snakke med barn i målgruppen, og å besøke tiltak som barnevernsinstitusjoner, helseinstitusjoner og ungdomsenhetene. Ekspertgruppen har innhentet råd og anbefalinger fra barn og voksne som er eller som har vært i målgruppen for ekspertgruppens arbeid. Disse rådene og anbefalingene presenteres samlet i rapportens kapittel 2.

Vi har i arbeidet lagt vekt på kontakt med aktører fra sentrale sektorer som barnevernet, helsesektoren og justissektoren. Videre har vi mottatt innspill fra blant annet brukerorganisasjoner, berørte arbeidstakerorganisasjoner, kommuner og frivillige organisasjoner. I det følgende presenteres en oversikt over ekspertgruppens møtevirksomhet.

1.5.2 Ekspertgruppemøter

Ekspertgruppen hadde sitt første møte 9. og 10. september 2024. Til sammen har det blitt avholdt ni fysiske ekspertgruppemøter. Fem av møtene har blitt holdt over to dager, og fire har vært en møtedag.

Følgende eksterne har holdt innlegg i de ordinære ekspertgruppemøtene:

TEMA	Innledere
Oppdragsgivers forventninger til arbeidet	Statssekretær John Erik Vika og ekspedisjonssjef Håvard Bekkelund fra Justis- og beredskapsdepartementet Statssekretær Eli Blakstad og ekspedisjonssjef Erik Bolstad fra Barne- og familiedepartementet
Situasjonsforståelse og barneperspektivet - Hvordan høre barn under gruppens arbeid? Synspunkter om aktuelle tiltak	Barneombud Mina Gerhardsen, seniorrådgiver Thov Midtsund Nordbø og Elin Kjørholt
Utviklingen i barne- og ungdomskriminaliteten i Oslo og Norge, Behovet for tiltak sett fra Oslopolitiets perspektiv	Jane Bechmann Dahl, enhetsleder i felles enhet for forebygging i Oslo politidistrikt
Om utviklingen i barne- og ungdomskriminaliteten i Norge over tid, hva viser statistikken?	Stian Lid, kriminolog og forsker ved NIBR, OsloMet
Erfaringer og situasjonsforståelse om barne og ungdomskriminaliteten i Norge, behov for nye tiltak overfor barn- og ungdom som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet	Tingrettsdommer Åsa Bech, Oslo tingrett
Presentasjon av Ungdomsenhet Øst	Assisterende fengselsleder Marte Bruer-Skarsbø i Romerike fengsel, samt medarbeidere fra ungdomsenheten og importtjenestene ved enheten
Presentasjon av Ungdomsenhet Vest	Assisterende fengselsleder Åsmund Steine, Psykologspesialist Øyvind Heen Ottesen, Barnefaglig rådgiver Bård Mellin-Olsen og Fengselsinspektør Arne M. Hægland

TEMA	Innledere
Presentasjon av funn i forsknings-artikkel som gjennomgår alle fengslinger av barn og unge i Norge fra 2000–2019	Innlegg fra Ingeborg Skjærvø ved Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress
Utviklingen i barne- og ungdoms-kriminaliteten. Synspunkter om behovet for tiltak.	Politidirektoratet ved seksjonsleder Kristin Elnæs, politiinspektør Anne Merete Ansok og seniorrådgiver Robin Håset Drager Agder Politidistrikt ved Silje Solvang analyseavdelingen og Grete Pedersen forebyggende seksjon Oslo Politidistrikt ved Jane Bechmann Dahl
Innspill fra Mental Helse Ung	Mental Helse Ung ved Vebjørn Leite Olsen
Innspill fra Forandringsfabrikken	Forandringsfabrikken ved Dania Omar m. fl.
Barneverninstitusjonsvalgets utredning mv.	Fagdirektør i Statens helsetilsyn og leder i barneverninstitusjonsutvalget, Erik Stene
En helhetlig og forskningsbasert tilnærming til ungdom som begår kriminelle handlinger	Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge (NUBU) ved Dagfinn Mørkrid Thøgersen og Ragnhild Bjørknes
Innspill fra Forsvarergruppen i Advokatforeningen	Generalsekretær i advokatforeningen Merethe Smith, leder av forsvarergruppen Mette Yvonne Larsen, medlem i forsvarergruppen Øyvind Sterri og sekretær i forsvarergruppen Ida Thommesen
Kriminalomsorgens erfaringer med barn og unge som begår alvorlig kriminalitet	Kriminalomsorgsdirektoratet ved avdelingsdirektør Heidi Bottolfs og seniorrådgiver Espen Michaelsen
Innspill til ekspertgruppen fra Bufdir og Bufetat-regionene	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet ved direktør Hege Nilssen og divisjonsdirektør Anders Henriksen. Bufetat ved direktør region sør Øystein Stokvold og direktør region nord Pål Christian Bergstrøm

TEMA	Innledere
Innspill fra Konfliktrådene	Konfliktrådene ved direktør i sekretariatet for konfliktrådene Christine Wilberg, avdelingsdirektør Edle Pallum og seniorrådgiver Frøydis Heyerdahl, konfliktrådsleder Innlandet Siri Stormoen og konfliktrådsleder Oslo Kathinka Hartmann
Innspill til ekspertgruppen fra Barne- og familieetaten i Oslo kommune	Direktør i Barne- og familieetaten i Oslo (BFE) – Kjetil A. Ostling og avdelingsdirektør Elin Magnes
Låsta institutioner och andra sätt at hantera barn som begår kriminella handlingar i Sverige	Associate professor Maria A. Vogel (kriminologi) fra Universitetet i Stockholm, og Dosent Sofia Enell (sosiologi) fra Linnéuniversitetet
Erfaringer fra Agder om barne- og ungdomskriminalitet og tiltak	Statsforvalter i Agder Gina Lund
Innspill fra KS sitt storbynettverk mot ungdomskriminalitet om tiltak mot ungdomskriminalitet i storbyene	KS sitt Storbynettverk mot ungdomskriminalitet: Merete Hanch-Hansen, (Oslo – leder av nettverket), Ann-Magrit Grip (Bergen), Elliot Kim Jørpeland (Stavanger), Siri Sørensen (Drammen), Jon Qvortrup (KS), Hege Bøhm Ottar (Oslo), Johanne Benitez Nilsen (Kristiansand), Beate Støkken (Trondheim), Maria O. Eriksen (Bærum), Nina Line Midttun (Drammen), Sølve Sætre (Bergen), Christian Weisæth Monsbakken
Utvikling i barne- og ungdomskriminaliteten i Sverige og forebyggende arbeid og tiltak i Sverige	Brottsforebyggende rådet ved enhetsleder Karin Svanberg og seniorutreder Anders Bolund

1.5.3 Innspillsmøte

Den 4. november 2024 avholdt ekspertgruppen et bredt innspillsmøte i Oslo. Det var til sammen 35 personer fra 24 ulike aktører til stede. Hver aktør ble gitt fire minutter til innledning. I tillegg ble det avsatt tid til dialog og spørsmål i plenum mellom ekspertgruppen og åtte aktører av gangen. Aktørene fikk i forkant presentert følgende spørsmål:

- Hva skal til for å hjelpe barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet til en positiv utvikling og om mulig ut av en kriminell løpebane?
- Er det mangler i dagens tiltakskjede overfor målgruppen eller behov for endringer i dagens tiltak eller regelverk?
- Er det behov for et nytt bo- og rehabiliteringstilbud med strengere rammer og høyere sikkerhet enn dagens barnevernsinstitusjoner eller kan barna i målgruppen ivaretas godt nok innenfor dagens rammer og regelverk? Hvilke barn kan dra nytte av et eventuelt nytt institusjonstilbud, og hva bør innholdet i tilbudet være?

I siste del av møtet ble deltakerne inndelt i fem grupper under ledelse av medlemmer av ekspertgruppen og sekretariatet. I gruppene ble det gjennomført diskusjoner og var mulighet for utdyping av innspillene. Følgende aktører og personer deltok på innspillsmøtet:

Aktør	Deltaker(e)
Alternativ til Vold	Hanne Eriksen
Psykologforeningen	Lars Jørgen Berglund og Stine Reiersen
Barnevernspedagogene i Akademikerforbundet	Per Morten Bakke
Bufetat, Akershus ungdoms- og familiesenter	Therese Ekstrøm Olsen og Bjørø Hjemmen
Bufetat Midt-Norge, Nasjonal enhet for behandlingstiltak	Karim Lekhal
Bufetat nord, Ytrabekken ungdomssenter	Bjørn-Ivar Helland
Bufetat sør, St. Hansgården akuttinstitusjon	Lasse Hammer
EX/IN Oslo kommune (Salto-sekretariatet)	Hege Bøhm Ottar og Hege Hansen
EX/IN Søndre og Innsats ung	Solveig Engerholm og Cecilie Ueland Coucheron
Fact Ung Drammen	Sarah Ovidia Bjerknes
Forandringsfabrikken	Dania Omar og Glorija Grabovac
Helsedirektoratet	Martin Sjøly og Frida Holmberg Hansen

Aktør	Deltaker(e)
Kirkens bymisjon	Kathrine Lønvik
Landsforeningen for barnevernsbarn	Cecilia Dinardi
Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge – NUBU	Ragnhild Bjørknes og Dagfinn Mørkrid Thøgersen
Nic Waals Institutt, Lovisenberg Diakonale Sykehus	Benedicte Skirbekk
Norges institusjon for menneskerettigheter – NIM	Pernille Borud og Thomas Malmer Berge
Norsk barnevernslederorganisasjon – NOBO	Lene Solheim
OT Ulven	Eivind Svennar og Ritha Angen
Rescaled	Marte Slette Glorvigen
Røde Kors	Ingrid Iversen Hølaas og Pelle Medin
Sentralenheten for barneverns- og helsenemdene	Ingvild Aartun og Anne Cathrine Dietz
Voksne for barn	Julie Gulbrandsen
Wayback	Johan Lothe og David Toska

Tre inviterte aktører meldte forfall; Unify, Redd Barna og Bufetat Sør ved regiondirektør.

1.5.4 Institusjonsbesøk og studiereiser

Vi har gjennomført flere institusjonsbesøk og studiereiser. I forbindelse med ordinære ekspertgruppemøter har gruppen besøkt og fått omvisning på Ungdomsenhet Øst ved Romerike fengsel på Eidsvoll, og Østmarka ungdomstiltak og kompetansesenter (behandlingsinstitusjon i barne- og familieetaten i Oslo).

Deler av ekspertgruppen og sekretariatet har besøkt og fått omvisning på følgende institusjoner:

- Ungdomsenhet Vest – Bjørgvin fengsel
- Søndre Vestfold fengsel – Larvik avdeling (fengsel for unge voksne)
- Bergen akuttsenter, avdeling Toppe (barneverninstitusjon – akutt)
- St. Hansgården ungdomssenter akutt (barneverninstitusjon – akutt) i Kristiansand
- Dikemark, Avdeling forsterket behandling i psykisk helsevern

Ekspertgruppen har gjennomført en studiereise for hele gruppen over to dager til København. Vi besøkte og fikk omvisning på Sønderbro – den sikrede institution. Dette er en lukket institusjon i København kommune for barn under 18 år.

I København mottok ekspertgruppen faglige innlegg og hadde dialog med følgende personer og organisasjoner om tiltak mot barne- og ungdomskriminalitet i Danmark:

- VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd
- Ungdomskriminalitetsnævnet i København
- Teamleder i Gadepulsen som har drevet prosjektet Aktive Drengene på Nørrebro i København
- Steffen Larsen, formann i Retsudvalget i Folketinget
- Anne-Julie Boesen Pedersen, Sekretariatssjef i det Kriminalpræventive Råd
- Jacob Lawaets, jurist i Århus kommune, og Kira Lisgart Andersen, Socialfaglig spesialkonsulent København kommune Socialforvaltningen
- Representant fra SSP-samarbeidet – kriminalitetsforebyggende samarbeid (Skole, socialforvaltning og politi) i København kommune

Deler av ekspertgruppen har også vært på studiereise til Bergen og Trondheim. I Bergen besøkte vi Ungdomsenhet vest – Bjørgvin fengsel og møtte Åsmund Steine, Ørjan Fond, Siren Gørbitz og Ingunn Seim. Vi besøkte Bergen akuttsenter, avdeling Toppe, og hadde møte med blant annet Hilde Baardsen og Marianne Kildedal. Vi gjennomførte også møte med en rekke representanter for Helse Bergen avdeling for sikkerhetspsykiatri. Blant annet møtte vi Randi Luise Møgster, Frøydís Haugan, Liv Kleve, Ingunn Fornes og Hans Olav Instefjord.

I Trondheim hadde ekspertgruppen møte med:

- Barneverns- og helsenemnda i Trøndelag v/daglig leder og nemndleder Marianne Høyer, førstekonsulent Lene Dahlvang og nemndleder Anita Rian Lykkan
- Påtalejuristene Silje Valstad og Kristin Ansnes i Trøndelag politidistrikt som er spesialiserte på U18-saker, samt statsadvokat Kaia Strandjord
- Barnehuset i Trondheim v/Kjell Olav Tømmerraas, Tina Ludvigsen Sæter og Turid Nistad
- Avdeling for sikkerhets-, fengsels- og rettspsykiatri (Brøset), St. Olavs Hospital v/ Bjørn Soknes, Svein Øverland, Hanne Foss Berget og Antje Gross-Benberg

Sekretariatet har besøkt Romerike fengsel, Ullersmo avdeling og snakket med voksne innsatte.

1.5.5 Andre møter med tjenester og organisasjoner

Ekspertgruppens medlemmer og sekretariatet har også hatt flere digitale og fysiske møter med aktører og mottatt innspill. Dette omfatter møter med:

- Profesjonsrådene i Fellesorganisasjonen (FO) – innlegg fra Uteseksjonen i Oslo, ungdomsansvarlig i Friomsorgen i Oslo og Brusetkollen omsorgsinstitusjon
- De ungdomsansvarlige i friomsorgen
- Alternativ til Vold ved psykologspesialistene Hanne Eriksen og Marius Råkil
- Professor Maria Grahn Farley fra Universitetet i Gøteborg
- Representanter fra profesjonsfellesskapet U16 i Tromsø kommune
- Sivilombudets forebyggingsenhet
- Unge voksne i Kriminalomsorgens ungdomsråd
- Nasjonal enhet for behandlingstiltak (NABE)
- Regiondirektør Bufetat region øst, Ingrid Pelin Berg
- Regiondirektør Bufetat region nord, Pål Christian Bergstrøm
- Direktør i Barne- og familieetaten, Kjetil Ostling
- Leder ved Bastøy Fengsel og tidligere leder inntak Bufetat region sør, Bjørn Robert Orten Groven,
- Fagdirektør i Bufdir, Anders Cameron
- Faglig leder og styreleder i Unify, Marco Elsafadi

1.5.6 Nettside for informasjon og skriftlige innspill

Ekspertgruppen har vært opptatt av å gi alle som ønsker anledning til å komme med innspill. Vi opprettet derfor tidlig i arbeidsperioden en egen nettside med mulighet for å sende inn skriftlige innspill. Personer og aktører som har vært i kontakt med ekspertgruppen har blitt oppfordret til å komme med skriftlige innspill, og nettsiden har blitt oppdatert med ekspertgruppens aktiviteter.

Ekspertgruppen har mottatt skriftlige innspill via nettsiden fra følgende:

- Humana omsorg og assistanse ved Rune Midtgård, 25. november 2024
- Redd barna ved Thale Skybak og Sara Eline Grønvold, 29. november 2024
- Ida Hydle, Oslo Met, 3. desember 2024
- Harald Kanestrøm, 13. desember 2024
- Akademikerforbundet ved Ellen Galaasen, 13. desember 2024
- Uniped AS ved Annica Samuelsen og Natalie Johansen, 17. januar
- Helene Egeland, 29. januar 2025
- U16 Tromsø ved Jan Sølve Sato Nordengen, 7. februar 2025
- Troms og Finnmark friomsorgskontor ved Renate Holden, 21. februar 2025

Ekspertgruppen har i tillegg mottatt diverse skriftlige og muntlige innspill fra enkeltpersoner som har tatt kontakt via andre kanaler enn nettsiden eller innspillsmøter.

1.6 Målet med og grunnprinsipper for arbeidet

Ekspertgruppen har påtatt seg et krevende oppdrag med å utrede tiltak for en liten gruppe barn som begår kriminelle handlinger som er farlig for deres egen utvikling og for andre personers liv og helse. Dette er barn som noen ganger skaper stor frykt i sitt nærmiljø.

Vi har valgt å gi rapporten navnet: «De er våre barn – om å holde hodet kaldt og hjertet varmt». Navnet er blant annet ment å gi uttrykk for det humane verdisynet vi har i Norge i møte med barn som begår straffbare handlinger. Dette verdisynet er et gode som vi bør ta vare på. Barna våre er samfunnets fremtid, og vi har ikke råd til å gi noen av dem opp. De skal møtes av voksne som har et varmt hjerte for dem selv om de har begått alvorlige handlinger. Valgene av tiltak skal bygge på et kaldt hodes kunnskapsbaserte vurderinger om hva som virker. Kortsiktige økninger i kriminalitetsstatistikken må leses nøkternt og realistisk, og alvorlige enkeltsaker skal ikke være styrende for valg av tiltak for en større gruppe barn.

Målet med arbeidet har vært å komme frem til treffsikre tiltak som bidrar til å hjelpe barn i målgruppen ut av en kriminell løpebane, og som øker sannsynligheten for at de får et godt liv der de blir inkludert i samfunnet. Etter vårt syn bør barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet bli stanset på en trygg måte. Hensynet til barnets beste har vært førende for våre tiltaksforslag. Ekspertgruppen mener overordnet sett ikke at strengere reaksjoner for barn som begår kriminalitet er riktig vei å gå. Det er lite som tyder på at land som har strengere reaksjoner mot barne- og ungdomskriminalitet lykkes bedre med å forebygge kriminalitet enn det vi gjør i Norge. Det tilsier at vi bør utvise forsiktighet med å bevege oss i retning av strengere reaksjoner.

Det humane verdisynet vi bygger på i Norge kan ikke føre til at vi mister av syne konsekvensene alvorlige lovbrudd, som for eksempel grove voldshandlinger og ran, har for de fornærmede, deres pårørende og nærmiljøet. De fornærmede i saker der barn begår lovbrudd er ofte andre barn som kan bli frarøvet sin helse, trygghet og livskvalitet. For at det humane reaksjonssystemet skal opprettholde sin legitimitet over tid er det viktig at de fornærmede, pårørende og nærmiljøet opplever at lovbrudd tas på alvor og følges opp på en effektiv og målrettet måte.

Målgruppen for denne utredningen er barna som begår gjentatte eller alvorlige lovbrudd. Tiltak som kan bidra til å forbedre fornærmedes situasjon og opplevelsen av trygget i samfunnet, kan samtidig ha en kriminalpreventiv effektiv. Det vises til at det ikke er uvanlig at «vold avler vold».

Ekspertgruppen har blitt enige om følgende fem prinsipper som ligger til grunn for vurderingene i rapporten:

Barnets beste er det førende hensynet ved valg av tiltak

Hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn for alle handlinger og beslutninger som gjelder barn, jf. Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 3. For tiltak i barnevernet skal barnets beste alltid være avgjørende. Vi mener at tiltak som er innrettet for å gi barnet hjelp og støtte til en positiv utvikling også vil være til samfunnets beste på lang sikt.

Begrunnelser og begrepsbruk skal ikke skjule realitetene

Barn fortjener at det brukes klarspråk om hva som er begrunnelser for tiltak og hva tiltakene er. Åpenhet er en forutsetning for at barns rett til medvirkning kan oppfylles. Det er for eksempel viktig at begrunnelser ut fra barnets beste og samfunnsvern ikke blandes sammen. Barnets beste og samfunnsvernet ivaretar ulike hensyn. Førstnevnte er begrunnet i hensynet til barnet som individ, mens det andre er begrunnet i samfunnets behov for beskyttelse. Noen ganger kan begge hensyn tale for samme løsning, men ofte kan samfunnsvern tilsi andre og strengere inngrep overfor individet. Tiltak som begrunnes i barnets beste, skal ikke være skjult samfunnsvern.

Barna skal få samtidige og helhetlige tiltak

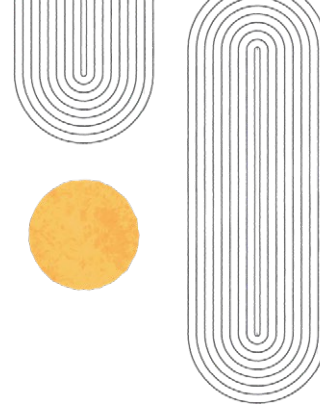
Barna som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet skal få samtidige og helhetlige tiltak. Det innebærer at tiltak må være sammenhengende, godt koordinerte og rette seg mot alle deler av barnets liv.

Oppfølging av barna skal følge en forløpstankegang

Barnet og barnets familie skal oppleve så god helhet og kontinuitet i hjelpeinnsatsen og gjennomføring av eventuelle straffereaksjoner som mulig. Målet er at barna skal gis et sammenhengende og koordinert tilbud, uavhengig av hvilken tjeneste de er i kontakt med.

Nye tiltak skal ikke øke kompleksiteten i systemet

Nye tiltak skal ikke virke kompliserende i et allerede komplekst system. Kompleksiteten i offentlig sektor for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet er stor. Mange av barna har vært gjennom et stort antall ulike undersøkelser, tiltak og konsekvenser fra tidlig alder uten at det har vært god nok samordning. Derfor bør nye tiltak i størst mulig grad medføre forenklinger og bedre samordning.



KAPITTEL 2

Råd og anbefalinger fra barn, unge voksne og voksne som har begått kriminalitet

2.1 Viktigheten av å innhente barns stemme

I alt utredningsarbeid er det viktig å involvere de som berøres direkte av spørsmålene utredningen gjelder. Barn har rett til å bli hørt etter barnekonvensjonen art. 12, og det fremgår av ekspertgruppens mandat at barns medvirkning skal ivaretas. Å innhente perspektivene til barn i målgruppen, samt fra unge voksne og voksne som har vært i målgruppen, vil gi et mer nyansert og reelt bilde av hva som trengs for å komme ut av kriminalitet. Barn som begår eller har begått gjentatt eller alvorlig kriminalitet har unik innsikt i de utfordringene de selv står overfor. Deres erfaringer og synspunkter kan bidra til å finne løsninger og tiltak som er relevante og treffsikre.

At barn opplever at deres stemme blir hørt, kan bidra til å øke deres tillit til de som utformer og implementerer tiltakene. Dette kan gi større legitimitet og føre til bedre samarbeid og større vilje til å delta i tiltakene. Å gi barn en stemme i utredningsarbeid kan også styrke deres følelse av egenverd og ansvar. Dette kan være viktige faktorer i deres rehabilitering og i å forhindre tilbakefall til kriminalitet. Å integrere barnas stemme i utredningsarbeidet bidrar også til at forslagene i større grad er basert på en dypere forståelse av barnas virkelighet og behov. Dette gir et bedre grunnlag for å hjelpe dem ut av gjentatt eller alvorlig kriminalitet og inn i en positiv utvikling.

Det har ikke vært tidsmessig mulig å innhente innspill fra ofre for gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Vi vil fremheve viktigheten av å hjelpe og beskytte de som utsettes for kriminalitet, selv om stemmene i dette kapitlet er utøverde. For å øke treffsikkerheten på forslagene våre har vi innhentet innspill fra barn tidlig i arbeidet. På grunn av tidsrammene for arbeidet, har det ikke vært mulig å sjekke ut alle tiltaksforslagene med målgruppen. Ekspertgruppen har imidlertid vært i kontakt med flere av dem vi har innhentet innspill fra. De har gitt tilbakemeldinger på vår problemforståelse og retningen på arbeidet. De har også bekreftet at de kjenner seg igjen i sine innspill, slik de er presentert i dette kapitlet.

Dette kapittelet beskriver enkeltpersoners stemme, og det er ikke søkt å oppnå representativitet. Vi viser til kapittel 4 der det på gruppenivå og mer representativt presenteres hvilke behov og kjennetegn barn i målgruppen har. Innholdet i kapittel 2 vil, som innholdet i kapittel 4, trekkes videre med inn i tiltakskapitlene i rapporten, jf. kapittel 8, 9, 10 og 11.

2.2 Omfang og bakgrunn

Ekspertgruppen har snakket med til sammen 24 barn, unge voksne og voksne som alle har erfaringer med kriminalitet. De har alle fått hjelp fra det offentlige og de fleste har fått straffereaksjoner.

De fleste av informantene er i alderen 18–25 år, men har begått lovbrudd før fylte 18 år. Fem av informantene var under 18 år på tidspunktet for samtale. Det har vært krevende å finne barn under 18 år som har ønsket å snakke med oss. Vi har ikke lyktes i å få snakket med barn under 15 år, til tross for flere forsøk for å få det til. I tillegg til innspillene fra barn og unge voksne har ekspertgruppen fått innspill fra seks voksne innsatte (i alderen 25–50 år), hvorav flere var i målgruppen da de var yngre. Disse deltar i et studieløp for å bli erfaringskonsulenter.⁶ De har selv kontaktet ekspertgruppen med ønske om å gi innspill. Det har vært nyttig å snakke med også voksne som tidligere har vært i målgruppen. De har hatt noe mer tid til å reflektere over sin egen situasjon som barn. Vi mener samtale samlet sett gir et hensiktsmessig bilde av hva som kan være viktig for målgruppen.

De fleste vi har snakket med er gutter eller menn. Kun to har vært jenter eller kvinner. De fleste holder til på Østlandet, men det er også snakket med barn på Vestlandet. De vi har snakket med har vært innsatte i ungdomsenheter eller i fengsel, har gjennomført eller gjennomfører straffereaksjon i frihet, har bodd på barnevernsinstitusjon eller er unge voksne fra brukerorganisasjoner.

Seks av samtale er gjennomført enkeltvis, mens de andre er gjennomført som gruppesamtale. Alle har valgt å ha med seg en kontaktperson.

Samtale har foregått under besøk og i egne møter.⁷ Det har i forkant blitt sendt ut informasjon om ekspertgruppens arbeid og temaene vi har ønsket å snakke om. Vi har stort sett hatt dialog med kontaktpersonen til de vi har ønsket å snakke med. Det er deres kontaktperson som har spurt om de ønsker å møte ekspertgruppen. De har blitt spurt om hvordan de foretrekker at samtale skal foregå.

Innspillene og rådene fra barna, unge voksne og de voksne er i stor grad sammenfallende, og er derfor fremstilt samlet. De er i stor grad enige om hvilke

⁶ Ullersmo fengsel har inngått en samarbeidsavtale med KBT Fagskole Trondheim, hvor fagskolen har opprettet et pilotprosjekt med Campus Ullersmo for skoleåret 2024/2025

⁷ I noen av samtale har det kun vært 1–2 fra ekspertgruppen som har deltatt mens det i andre samtaler har vært 3–5

forhold og hva slags oppfølging som kan være viktig for å komme ut av kriminalitet. Der innspill kun har kommet fra en enkeltperson fremgår dette.

2.3 Innspill og råd ekspertgruppen har mottatt

Ekspertgruppen har snakket med barn, unge voksne og voksne som har begått vold og kriminalitet. De har gitt mange innspill og råd om hvordan barn kan få hjelp til å komme seg ut av kriminalitet. Dette kapittelet skisserer samlet de hovedpunktene de har trukket frem i samtalene.

2.3.1 Det er viktig med tverrfaglig samarbeid

De voksne innsatte trakk frem behovet for økt tverrfaglig samarbeid rundt den enkelte og at tiltak bør ses i helhet. Skole, foreldre/hjem, barnevern, politi og andre institusjoner bør arbeide sammen for å finne gode løsninger. Flere av barna og de unge voksne fremhevet også viktigheten av samarbeid. En fortalte at fengsel og institusjon hadde samarbeidet om å skaffe han jobb når han kom ut, og at han skulle bo sammen med et familiemedlem som han hadde ønsket å bo med hele tiden. Både barn, unge voksne og voksne trekker frem at det har stor betydning at hele familien får hjelp, ikke bare barnet som begår kriminalitet. De mener det kan være viktig med også gruppeterapi og familieterapi, og at det må være god kontakt mellom ulike instanser og hjemmet for å kunne klare å gi den hjelpen det er behov for. I tillegg forteller barna at det som oftest er en grunn til at de oppfører seg som de gjør, og at det derfor er viktig med helhetlig hjelp, i nærheten av der man bor.

«Hjelpen må være «i midten» og så jobbe med skole/jobb på den ene siden og miljøet man er i på den andre siden. Da kan det gå bra.»

Barn 15–17 år

Voksne innsatte pekte videre på at de er bekymret for at kommunen ikke prioriterer midler til skole, fritid og kultur. De er også bekymret for økte bevilgninger til politiet, uten at det følger med økte bevilgninger til hjelp og rehabilitering. Voksne innsatte mener at barn i målgruppen fort kan ende i en situasjon der straff er det eneste virkemiddelet, og at det ikke gis reell hjelp. De fremhever at fokuset må være på rehabilitering, oppfølging og tiltak, og at selve straffen ikke skal ha hovedrollen i arbeidet.

Råd og anbefaling:

- Det er behov for tverrfaglig samarbeid for å finne helhetlige løsninger rundt den enkelte
- Tiltak for å hjelpe barn må rettes inn mot hele familien
- Kommuneøkonomi må ikke styre hva slags tiltak barn får
- Fokuset må være på rehabilitering, ikke straff

2.3.2 «Eldre klarer lett å rekruttere yngre»

Mange av de som har gitt innspill har trukket frem viktigheten av å hindre at yngre blir rekruttert inn i kriminalitet av eldre personer. De forteller at yngre ofte ser opp til eldre som er kriminelle fordi de har status og «penger i lomma». Yngre opplever å få anerkjennelse og innpass i kriminelle miljøer. Særlig er det et problem dersom de unge har et lite eller manglende sosialt nettverk eller ikke opplever å bli sett. Flere fremhever at eldre lett rekrutterer yngre. Dette gjøres ved å være synlig i miljøet og der yngre ferdes, de viser seg frem med kule og dyre jakker og «flasher» penger. De som rekrutterer har gjerne et rykte som yngre syns er spennende, og de spanderer mat, klær og andre ting. Etter hvert må de yngre gjøre tjenester for de eldre, som en «betaling» tilbake. Dette er det vanskelig å si nei til.

Barn og unge voksne forteller at mye av rekrutteringen skjer på skolene. De som har gitt innspill mener at politiet må være tettere på, i skoletida og ellers der barnet er. De understreker at det er viktig at de voksne ser barna, og følger dem opp for å hindre utenforskap.

Råd og anbefaling:

- Politiet må være mer tilstede både i skoletiden og der barn ferdes
- Voksne må se og følge opp barn for å hindre utenforskap og støtte dem i å finne positive miljøer

2.3.3 «Det viktigste er å ha noe å gjøre»

Å ha noe å gjøre blir trukket frem som avgjørende av alle ekspertgruppen har snakket med. Det fremheves som viktig både for å hindre at man kommer inn i et negativt spor og for å klare å komme seg ut av det. Det handler om mestring av skole og/eller jobb og mulighet til å delta på fritidsaktiviteter.

Skole

Både barn og voksne innsatte trekker frem at dødtid (uten noe å gjøre) er en typisk vei inn til kriminalitet. De fremhever betydningen av å styrke skolen. Selv om ikke alle har hatt faglige vansker, har mange opplevd problemer på skolen. Flere har likt skolen og klart seg bra faglig, mens andre har hatt problemer med å følge undervisningen på grunn av språkproblemer, vanskelig å sitte i ro, mobbing og vold i hjemmet. Flere har også hatt en opplevelse av å bli urettferdig behandlet og pekt på som sydebukk når negative hendelser har oppstått. Dette har ført til lite mestring av skoledagen. De forteller at problemer oppstår når skolen ikke fungerer og når de ikke opplever mestring av skolearbeid. Flere sier at de ga opp skolen allerede på barneskolen på grunn av dette. Behov for mer praktisk tilrettelagt opplæring for å gi andre muligheter for mestring blir trukket frem av flere. Manglende læreplan etter fullført videregående opplæring har ført til at de har ikke kunnet fortsette videre opplæringsløp. Andre har mistet skoleplassen på grunn av fengselsopphold, noe som har ført til at de ikke har hatt noe meningsfullt å gjøre ved løslatelse, og at dette bidro til økte problemer.

Å ikke fikse skolen gir ringvirkninger og gjør det vanskelig å få jobb. Enkelte barn opplever at barnevernsinstitusjoner er mindre opptatt av skole og jobb enn fengsler. Flere barn forteller om tankekjør og søvnproblemer som gjør det vanskelig å fokusere på skolen. Mange ønsker å fullføre skolen og de ønsker hjelp for å få dette til.

Jobb

Både barn og voksne innsatte fremhever også betydningen av å ha en jobb. Dette er avgjørende for å holde seg unna feil miljøer og det gir mestringsfølelse å få til jobb og tjene penger selv. Flere legger til at de har lært hjemme at det er viktig å ha en jobb og tjene egne penger. Flere av de vi har snakket med viser til at det er viktig med en alternativ, lovlig måte å skaffe penger på, for å unngå at barn fristes til å vende tilbake til kriminalitet.

Noen av barna og de unge voksne gir eksempler som illustrerer hvor viktig arbeid er for å komme seg videre og ut av kriminalitet. Det å få beholde jobben etter en voldshendelse trekkes frem som svært viktig. Andre beskriver også hvordan arbeid under en straffereaksjon kan hjelpe for å gjøre opp for seg. En utfordring som særlig en av de unge voksne fremhevet er at noen jobber krever rene politiattester, hvilket gjør det vanskelig å komme inn på jobbmarkedet etter et lovbrudd.⁸

Manglende jobb medfører ikke bare manglende mulighet for mestringsfølelse i hverdagen. Det medfører også at de har lite eller ingen penger til å bruke for å være med venner, som å gå på kino, trene mv. For flere er dette særlig viktig fordi de på grunn av småsøsken som skal legge seg, ikke kan være hjemme på kvelden.

Flere uttrykker at det må være muligheter til å få en jobb uten at det stilles for strenge krav til utdanning. De mener det er et potensiale for å få flere i jobb hvis det tas utgangspunkt i noe de er god på. Et eksempel er at en som er god i en aktivitet eller sport kan hjelpe eller lære opp andre i denne sporten, uten at vedkommende må ha en idrettsutdannelse. Det fremheves også behovet for ekstra oppfølging for å få til arbeidshverdagen, for de som trenger det.

«Når det er lite jobbmuligheter og få steder å «henge», for eksempel fritidsklubber og gratis fritidsaktiviteter, så «loker» man rundt på steder som ikke er så bra å være.»

Barn 15–17 år

Fritid

Det å ha en treningsklubb eller en fritidsklubb å gå til fremheves også som betydningsfullt. Særlig fritidsklubb trekkes frem som viktig. Fritidsklubb er et sted barn kan være, spise, snakke og gjøre aktiviteter sammen. Det omtales som både hyggelig og trygt, både for barna og for foreldre. Foreldre var mindre bekymret når barna deres var på fritidsklubben i stedet for å henge ute på gata. Barna og de

⁸ Ren politiattest betyr at personen ikke har noen registrerte lovbrudd som vises på attesten

unge voksne understreker også viktigheten av å kunne være fysisk aktiv på fritiden. For barn som bor på institusjon er det ønskelig at institusjonene har nok plass ute. I tillegg er det viktig at barn, både de som bor på institusjon, sitter i fengsel eller bor hjemme, får mulighet til å delta i organisert aktivitet som fotball eller andre aktiviteter de er interessert i. Flere trekker frem at det å ha en aktivitet hjelper for å unngå å begå ny kriminalitet. Flere forteller om tilbud, både fritidsklubber og lokale treningsklubber som har blitt nedlagt på grunn av manglende finansiering. De voksne innsatte trekker i tillegg frem at midler og ressurser må plasseres ett sted, og at pengene bør følge barnet.

Råd og anbefaling:

- Skolen og lærerne må følge bedre med og se alle elevene
- Det må være miljøterapeuter på skolen som kan følge opp elever
- Fengsler og barnevernsinstitusjoner må være opptatt av skole og jobb
- Det må være mindre krav til utdanning for enkelte jobber slik at barn og unge voksne får muligheten til å få arbeidserfaring og kunne tjene lovlige penger
- Det må være større mulighet for oppfølging for å mestre arbeidshverdagen
- Barn må ha tilgang til en fritidsklubb
- Det må tilrettelegges for at barn kan delta i en fritidsaktivitet

2.3.4 «Uansett hvor man er, er folka som jobber der viktigst»

Betydningen av å ha trygge voksne som bryr seg og som ønsker å hjelpe fremheves av mange. Miljøterapeuter, politikontakter og utekontakter trekkes frem av flere som eksempler på trygge voksne som de har hatt kontakt med og som bryr seg. De ansatte må vise at de liker barna, og at de gir dem tillit og ansvar. De må med andre ord klare å utvikle tillit hos de barna de skal hjelpe.

Ikke alle voksne som har en jobb der de skal hjelpe barn, passer til en slik jobb. Barna og de unge voksne sier at det er lett å merke hvis de voksne ikke liker dem. Mange forteller om negative holdninger fra voksne. Dette er både voksne i offentlige tjenester og i tiltak de har fått, og fra voksne folk på gata. Noen av barna og de unge voksne forteller at de har opplevd rasisme mange ganger, også før de ble involvert i kriminalitet. Flere forteller at de har blitt sjekket mange ganger av politiet uten grunn. Noen av de som har sittet i fengsel trekker frem opplevelser av at de voksne er unødvendig hardhendte. Videre at de får rapporter på seg om å være aggressiv og truende, i situasjoner der de selv ikke har ment å være truende. De opplever også at de får mye nei når de spør om ting. Dette gjør det vanskelig å fortsette med endringsprosess over til et bedre spor. Flere trekker frem at de opplever at noen ansatte dømmer de som kriminelle, noe som fører til at de oppfører seg deretter.

«Hvis du blir behandlet som et dyr, oppfører du deg som ett dyr.»

Barn 15–17 år

Mange av barna og de unge voksne trekker frem at det er avgjørende at de ansatte tør å arbeide i risiko, at de stoler på barnet og at de tenker godt om dem. Det er viktig at de voksne ikke ser på barna som farlige.

Flere, både voksne og barn, trekker frem viktigheten av forståelsen for det miljøet og den kulturen de lever i for at de skal oppnå tillit hos barnet.

«Når det kommer noen utenfor som har levd et annet liv så mangler man tillit.»

Barn 15–17 år

De trekker frem at det er vanskelig for nyutdannede miljøarbeidere uten relevant erfaring å nå frem til disse barna. Noen legger trykk på at det burde være flere miljøterapeuter som kjenner til området de bor i. Dette kan for eksempel være utekontakter som har vokst opp på samme sted som der de arbeider. Andre mener at erfaringskonsulenter kan hjelpe, som selv har klart å komme seg ut av kriminelle miljøer. De trekker frem at det er enklere å hjelpe når hjelperen har samme erfaring som den som skal hjelpes. De vil forstå situasjonen på en annen måte.

Råd og anbefalinger:

- Voksne må like barna de skal hjelpe og tenke godt om de for å oppnå tillit
- Voksne må forstå miljøet og kulturen barna vokser opp i

2.3.5 «Noen å snakke med om vanskelige ting»

Mange av barna og de unge voksne ønsker noen å snakke med. De ønsker en som lytter, som de opplever at de kan snakke fortrolig med og som ikke deler informasjonen videre. Flere sier at de ønsker en psykolog med taushetsplikt, en de kan fortelle ting til og få tømt alle tankene sine overfor. De uttrykker behov for å ha noen å snakke med om at de er redde og om sinnet som de har inni seg. Andre konkretiserer ikke at det må være en psykolog, men at de trenger å snakke med en trygg voksen, og at det må være en de får tillit til. Flere forteller om positive opplevelser av å få noen å prate med som hjelper de med å reflektere over ting som har skjedd.

Både barn, unge voksne og voksne innsatte uttrykker at de blir psykisk ødelagt av å sitte inne og sier at de ikke kommer i bedre tilstand av å være i fengsel. De beskriver at de får mange tanker som kan føre til at de sover dårlig og får dårlig matlyst. Mange tanker fører også til at det er vanskelig å konsentrere seg om skole. Særlig en av barna uttrykker at dette er problemer han ikke hadde før han kom i fengsel. Flere trekker frem at det er mange innsatte som gråter om natten. Noen av barna mener dette er fordi de kommer fra krig og trenger hjelp til tankene sine.

Flere uttrykker også et sinne inni seg som de trenger å snakke med noen om før det går galt og de involveres i en farlig situasjon.

Rus trekkes frem av mange som et stort problem som gjør det vanskelig å tenke klart. De mener at mange barn «røyker fornuften bort». Flere sier at når rus er involvert kan det gå lang tid før et barn eller en ung voksen tar hjelpen han får seriøst. Det tar tid å endre seg – og for å få det til må du ville det. Flere mener at dette er særlig vanskelig når man strever med rus. De trenger en «storebror» som en trygg voksen som kan hjelpe de med å se hvor de er på vei i feil retning, en å snakke med. En forteller at han fikk informasjon om rus (på godt og vondt) av noen eldre han hadde tillit til, da han var ganske ung og det gjorde at han har valgt å ikke prøve.

Unge voksne mener at det er et problem at mange tror at det ikke er farlig å røyke hasj hver dag, at mange ikke forstår konsekvensen av det. De opplever at stadig flere yngre bruker rusmidler og at det blir en negativ spiral. De forteller at det begynner med at de ruser seg, og så trenger de penger til rus og begynner å selge for å finansiere rusbruken.

Flere av barna i fengsel (ungdomsenheten) understreker at et enkelt stressmestringstiltak for å håndtere tankene er å tillate snus og røyk. De mener snus og røyk vil kunne dempe det stresset og tankekjøret de opplever når de er i fengsel. De mener at dette kan være et lite tiltak som kan bety mye for barna. Flere sier at grunnen til utageringer ofte er abstinenser, og at snus burde være det minste problemet både i fengsel og i barnevernet.

Råd og anbefalinger:

- Barn og unge voksne trenger noen å prate med om vanskelig ting
- Barn og unge voksne trenger noen som kan hjelpe dem å reflektere over det som har skjedd og veien videre
- Barn og unge voksne trenger hjelp til å slutte med rus
- Snus og røyk kan være et godt stressmestringstiltak

2.3.6 «Du må tenke på fremtiden din»

Det er viktig at de trygge voksne klarer å skape inspirasjon hos barn og gir dem håp. Riktig hjelp vil kunne skape håp og inspirasjon. Det igjen skaper motivasjon til endring. Flere forteller at voksne må hjelpe barna til å ha noe å se frem til og leve for. Barn trenger hjelp til å finne motivasjon til å endre situasjonen. Samtidig erkjenner flere at det kan være vanskelig å endre livet sitt ved å tenke på fremtiden, da det kan virke for fjernt og for langt frem. Barn og unge voksne forteller at de fleste vil ha hjelp men at det er noen som ikke vil ha hjelp. Disse er det vanskelig å hjelpe. En forklarer det med at de er hjernevaska, at de syns det er kult med kriminalitet og at de har et gangsterforbilde. Særlig kan det være vanskelig for yngre barn å ta imot hjelp. Flere nevner at hjernen ikke er ferdigutviklet og at det derfor er vanskelig å tenke klart og vanskelig å ta kloke valg. Ofte blir de med på ting selv om de ikke vil, og ofte har de ikke lyst til å ta imot hjelp. Flere forteller at de har fått mange hjelpetilbud, og de har også selv spurt etter hjelp, men ikke har fått den hjelpen de har ønsket seg. De forteller at de må være motiverte for å ta imot hjelp og den hjelpen de tilbys må være et tiltak de ønsker selv.

Flere trekker frem viktigheten av at barn må få lov til å blomstre i det de er gode til, og de må få oppleve mestring. De voksne må se dem for dem de er. Dette innebærer at hjelperen må kartlegge barnets sine ressurser for videre utvikling i positiv retning. De voksne innsatte uttrykker at fokuset i fengslene må være på å forberede de til å komme ut i samfunnet og/eller arbeide mot å komme ut i lavsikkerhet. De må hjelpe barn med fremtiden. For å få til dette må det være fokus på progresjon hos de innsatte, og de må få anledning til permisjon eller frigang. Straffene må heller ikke være så strenge at det fratar dem muligheter. En av de unge voksne trekker særlig frem at dersom du mangler mulighetene så fortsetter du med kriminalitet. For å være motivert til endring er det viktig at man får hjelp med en gang man er klar for det. Dette innebærer at man slipper å vente lenge på dom i en straffesak. En ung voksen forteller at han har gjennomført straffereaksjon og at han nå får ettervern. Han venter nå på dom i en ny sak. Dette har han ventet på en stund. Han sier at saken er ferdig etterforsket og at alt ligger klart men at de mangler en dommer i saken, og at det er derfor det tar tid.

Råd og anbefalinger:

- Barn trenger hjelp til å se fremover
- Tiltak og hjelp må bygge på barnets ressurser
- Tiltak må tilbys med en gang
- Det må være fokus på progresjon og utvikling

2.3.7 «Det farligste og vanskeligste er å være alene»

Nesten alle trekker frem betydningen av å ha kontakt med andre, inkludert familie. Barna uttrykker at de trenger mulighet til å være mer sosial, til å gjøre ting sammen med andre og snakke med andre. Ensomhet trekkes frem som et stort problem. Særlig gjelder det de som sitter i fengsel. De ønsker å unngå mye alenetid og sier at det å måtte være 4–5 timer alene i løpet av dagen er altfor lenge. En trekker frem at man aldri bør bo alene, at det bør være minst to sammen. En annen fremhever viktigheten av fellesskapet en skoleklasse gir, og at de kan være ensomt med en-til-en undervisning som ofte gis i fengsel.

Mange av barna og de unge voksne understreker også betydningen av familien. Flere sier at de har hatt god omsorg hjemme, med en omsorgsfull mor som har fulgt de tett og som har lært dem holdninger og verdier. En var særlig opptatt av at mange som vokser opp med bare mor klarer seg bra. Noen uttrykker at de har et tett bånd til moren og at hun gir dem trygghet. En forteller at det å snakke med henne gjør at han klarer å roe seg ned. En annen sier det er viktig med voksne som er forståelsesfulle, som kan gi kjærlighet. Flere sier at hjemmet er deres trygghet og at det er vanskelig å være borte fra det. De ønsker mer tid til å snakke med og ha kontakt med familien sin når de sitter inne. De vektlegger at det gir en trygg følelse.

Flere forteller om en fraværende far og at de ikke har hatt en mannlig rollemodell i familien, men at de trenger det i livet sitt. Ofte har de selv måttet ta på seg rollen som «mannen i familien».

Råd og anbefalinger:

- Barn må få muligheten til å være sammen med og ha kontakt med andre
- De som ikke har en far tilstede i livet sitt trenger en «mannlig rollemodell»

2.3.8 «Funket med konsekvenser» og «Det må være tett oppfølging over tid»

Det er viktig å få frem de enorme konsekvensene kriminalitet og fengsel har for en selv, familie og venner. Dette understreker mange av barna, unge voksne og de voksne innsatte. At barna må få hjelp til å tenke på familien som de skuffer ved for eksempel å ruse seg og begå kriminalitet. De trenger å bli fortalt hva et liv i fengsel innebærer, at det fører til isolasjon, psykiske utfordringer, og store begrensninger i sosial kontakt med familie og venner. Barn trenger å bli fortalt hvordan de kan bli negativt preget av et liv med kriminalitet. Noen av barna og unge voksne trekker frem at det kan være vanskelig å forstå konsekvensene av kriminalitet før man opplever det selv på kroppen. Når barn ikke klarer å forstå konsekvensene av kriminalitet så trenger de voksne som hjelper dem til å ta ansvar for sine handlinger, og å vise alternative måter å komme seg ut av kriminalitet på. De voksne må gi dem andre veivalg, og hjelpe de til å ta gode valg og forklare konsekvensen av å fortsette i samme spor.

Flere av barna og unge voksne har trukket frem at det er effektivt med tiltak som innebærer tydelige og raske konsekvenser. Når det er noe barnet selv ønsker å delta på og konsekvenser er knyttet til et mål som er realistisk å gjennomføre, trekkes dette frem som gode tiltak. Et eksempel som ble gitt er å miste muligheten til å delta på en ønsket aktivitet hvis du fraviker fra det som er avtalt på forhånd.

Mange av barna og unge voksne trekker frem behovet for tett oppfølging over tid. De understreker viktigheten av at tiltak og hjelp er langvarig og over tid (gjørne over flere år), og at de voksne ikke må gi opp. De voksne må holde ut og fortsetter å støtte selv om barnet tar dårlige valg innimellom. Noen har mistet skoleplassen på grunn av fengselsopphold. Dette har ført til at de ikke har hatt noe meningsfullt å gjøre ved løslatelse, som igjen har bidratt til økte problemer. Voksne må hjelpe barn til å finne motivasjon til endring. Voksne må ikke gi de opp selv om de trækker feil underveis. En ung voksen sier at det har vært mye frem og tilbake. Selv med god hjelp har det vært to skritt frem og fem skritt tilbake over lang tid. For en var ungdomsoppfølging og ettervern avgjørende faktorer for å holde han på rett spor. Han fremhever som viktig at han hele veien har hatt oppfølging av de samme personene. Det å ha venner og/eller kjæreste som advarer mot å fortsette med kriminalitet er også viktig.

Flere uttrykker at tett oppfølging er særlig viktig når barn og unge voksne sitter i voksenfengsel. De understreker at det er behov for bedre rehabilitering for unge personer i voksenfengsel. Mange unge må i dag sone sammen med hardbarka gjengangere i fengsel. De voksne innsatte trekker særlig frem at ungdomsavdelinger trenger oppfølging av erfaringskonsulenter med relevant erfaring, at de kan være ressurspersoner for de yngre.

Barn og unge voksne syns det er utfordrende å vite hva man bør gjøre med de under 15 år, da det er vanskelig for barn å tenke på hva som er lurt.

Råd og anbefalinger:

- Det trengs tydelige og raske konsekvenser
- Det trengs langvarig og kontinuerlig oppfølging
- Det trengs særlige tiltak for yngre barn

2.3.9 «Ulike grunner til at man starter med kriminalitet»

Ulike veier inn i kriminalitet krever ulike veier ut. Nesten alle understreker at man ikke må «skjære alle barn som begår kriminalitet over samme kam». Hvilken hjelp det er behov for må vurderes individuelt. Det er ingen som er helt like. De har ulike utfordringer og ulike liv hvilket tilsier at alle må ha et opplegg som passer for seg. De viser til at barn kan havne i kriminelle miljøer og begå kriminalitet, uansett bakgrunn. Både voksne innsatte og barn trekker frem at mennesker som tilsynelatende har hatt gode liv, sterke familier med romslig økonomi likevel har havnet i kriminelle miljøer. Problemet er mer sammensatt enn at det kun er folk fra fattige hjem med dårlig omsorg som begår kriminalitet. En av de ekspertgruppen har snakket med forteller at yngre kan påta seg oppgaver fra kriminelle fordi de trenger penger til familien. Andre kan havne i kriminalitet på grunn av spenning. Ikke alle er veldig fattige heller.

Flere mener det er viktig å finne årsaken til hvorfor barnet begår kriminalitet for å finne riktig hjelp. Det er derfor viktig med kartlegging. Noen trekker frem at det bør være obligatorisk med en psykologisk utredning som en del av straffen, og at det ikke bør være frivillig.

Flere understreker at de ønsker å bli stoppet fra å begå kriminalitet, og at særlig barn må stoppes, men at det må skje på trygge måter. Det er ikke en standard måte å gjøre det på, det må gjøres individuelt. De er enige om at barn ikke skal få lov til å skade seg selv eller andre. Samtidig sier noen at de kan få skader av måten voksne prøver å hjelpe de på. Det er derfor behov for flere løsninger, slik at hvert barn får hjelp som er tilpasset barnet.

Råd og anbefalinger:

- Det trengs en individuell tilnærming i hjelpen
- Det trengs kartlegging og risikovurdering for å finne riktig tiltak
- Det trengs trygg inngripen når barn skal stoppes

2.3.10 Meninger om innlåsing og tvang

Mange av barna og de unge voksne mener at de fleste som er på institusjon blir verre. En mener at barn blir verre fordi de slipper unna foreldrenes strenge regler. Samtidig trekker han frem at institusjon også kan hjelpe dersom barnet har foreldre som er voldelige eller strever med rus.

Flere mener det er riktig med fengsel når barn begår alvorlig vold, drapsforsøk og drap. For de som begår mindre alvorlig kriminalitet mener de fleste at det ikke er bra med fengsel eller låste dører. I slike tilfeller trekkes det frem at fotlenke kan brukes slik at barnet kan fortsette på skole, delta på fritidsaktiviteter og være hjemme. En ung voksen reflekterer over at tiden i fengsel har gitt han nye perspektiver, og han innser nå at verken pengene eller statusen fra kriminalitet er verdt det. En annen sier at fengsel har gitt han ro og hjalp han med å komme ut av et kaotisk liv i et kriminelt miljø. Han forteller videre at fengsel har vært en bra «stopp» og har gjort at han kan ta tak i livet sitt på en annen måte enn da han være ute i miljøet. En annen forteller at det kan være status i enkelte miljøer å sitte i fengsel. Han legger til at det ikke er like kult når du selv opplever det.

De voksne innsatte som begikk lovbrudd som barn er tydelige på at det bør satses mer på alternative dommer i frihet som for eksempel narkotikaprogram med domstolskontroll og ungdomsstraff. Også de yngre trekker frem at dette er viktig. De trekker frem behovet for å få behandling når du dømmes for vold. Flere mener at straffereaksjoner må innebære tett oppfølging over tid heller enn innlåsing. Videre at fengsel må være alternativet hvis barnet ikke følger opp det han skal.

De voksne innsatte mener at barn ikke klarer å være i fengsel, og dermed ikke bør være i fengsel. De sier at barn og unge voksne tar på seg en maske når de kommer inn, som de prøver å holde på. Dette ser de ved måten barn og unge voksne ruser seg på når de er i fengsel. De får sovemedisin hver kveld for å komme seg gjennom natten, og dosene må stadig økes. Når de kommer ut, har de ofte utviklet et rusproblem. Derfor bør fotlenke brukes i større grad enn fengsel på barn og unge voksne.

Både de voksne innsatte, unge voksne og barna mener at det ikke er en god ide å plassere mange med lignende problemer sammen. En uttrykte at det blir «et universitet for å bli mer kriminell». Samtidig påpeker flere at fengsel og barnevernsinstitusjon kan fungere hvis de får tilstrekkelig oppfølging og riktig kartlegging.

Andre advarer mot å låse dørene i barnevernet, da dette kan føre til sinne og konflikter med de voksne. De trekker også frem at innlåsing skader både på kort og lang sikt, og at det ikke er til barnets beste. Beskyttelse og omsorg kan derfor ikke brukes som argument for å gjøre inngrep mot barn. Flere barn og unge voksne mener at tvang ikke fungerer, og at jo lenger de sitter inne, jo mer mister de håpet. For å motivere barn til endring, må barnevernet snakke med de som kjenner barna best og ikke bestemme alt selv. Barn forteller om mye kriminalitet både før og mens de bodde på barnevernsinstitusjon, noe de forklarer skjedde fordi de ikke ønsket å være der. De opplevde bruk av fysisk makt, at de levde i en krise, og at de alltid var på vakt og ble bestemt over. Det ble til en kamp mot de voksne.

«Jo strengere du er mot en person, jo verre blir de!»

Ung voksen

Det trekkes frem at kjeft og straff fungerer dårlig. En fremhever at det han ønsker å høre er at han gjorde en god jobb i dag. Det å låse døra er en dum ide, sier han. Flere av barna støtter dette. Dette gjelder også når det er rusvansker. En ung voksen forteller at han strever med rus og at det som fikk han rusfri var faste avtaler for å ta urinprøve, og at det var noen rundt som heiet på han for alle de små skrittene som ble tatt i riktig retning.

Heller enn tvang vises det til at det er viktig å finne noe som kan ta plassen til kriminaliteten. Noen barn og unge voksne trekker frem at det bør lages institusjoner med mening, slik at de kan bo et sted og gjøre ting de liker å gjøre over lang tid. En forteller om muligheten vedkommende fikk til å begynne med kampsport da hun bodde på barnevernsinstitusjon. Det ble veldig viktig for henne å kunne dra dit hver dag for å trene. Treningen tok plassen til kriminaliteten, og det ga både normalitet og mening.

Råd og anbefalinger:

- Institusjoner bør ha klare regler som gir barn struktur og trygghet
- Fengsel må kun brukes når det er begått veldig alvorlige lovbrudd
- Det bør unngås så langt det lar seg gjøre å plassere mange med lignende problemer sammen
- Det bør satses mer på alternative reaksjoner i frihet
- Straffereaksjoner bør inkludere tett og langvarig oppfølging heller enn bare innlåsing
- Det er viktig å tilby meningsfulle aktiviteter

2.4 Ekspertgruppens vurdering og oppsummering

For å oppsummere hva målgruppen selv mener er viktig, har ekspertgruppen identifisert flere sentrale områder som krever oppmerksomhet. Disse områdene er etter vårt syn avgjørende for å hjelpe barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet.

Tverrfaglig samarbeid og helhetlige løsninger: Det er behov for samarbeid mellom skole, foreldre, barnevern, politi og andre tjenester for å finne helhetlige løsninger rundt den enkelte. Dette inkluderer også støtte til barnets familie.

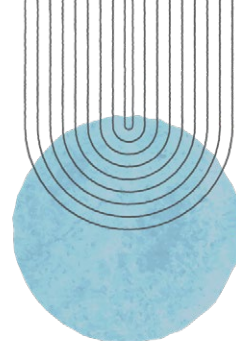
Rehabilitering og oppfølging: Fokuset må være på rehabilitering, oppfølging og tiltak som bygger på barnets ressurser. Tiltak må tilbys umiddelbart etter at barnet har begått kriminalitet og være rettet mot hele familien, med langvarig og kontinuerlig oppfølging.

Forebygging av utenforskap: Voksne må se og følge opp barn for å hindre utenforskap og støtte dem i å finne positive miljøer. Skolen og lærerne må være oppmerksomme på alle elever, og det bør være miljøterapeuter tilgjengelige

Tilrettelegging for arbeid og fritid: Det må være mindre krav til utdanning for enkelte jobber, slik at barn og unge voksne kan få arbeidserfaring og tjene lovlige penger. Barn må ha tilgang til fritidsklubber og fritidsaktiviteter.

Tilstedeværelse og støtte fra politiet: Politiet bør være mer til stede både i skoletiden og der barn ferdes for å forebygge kriminalitet og støtte barna.

Individuell tilnærming og fleksible løsninger: Tiltak må være individuelt tilpasset. Dette forutsetter kartlegging og risikovurdering. Institusjoner bør ha klare regler som gir struktur og trygghet, og det bør satses på alternative reaksjoner i frihet fremfor fengsel.



KAPITTEL 3

Utviklingstrekk i barne- og ungdomskriminaliteten i Norge

3.1 Innledning

Mandatet til ekspertgruppen viser til at det siden 2016 har «vært en økning både i antallet barn og unge under 18 år som begår ett lovbrudd – og antall barn som begår svært mange lovbrudd». Grunnlaget for tallene som er vist til i mandatet er politiets straffesaksregister, som omfatter mistenkte, siktede og domfelte som var under 18 år på gjerningstidspunktet.⁹ Ekspertgruppen har ønsket å belyse utviklingen i barne- og ungdomskriminalitet i Norge ytterligere basert på flere kilder, deriblant Statistisk sentralbyrå (SSB) sin offisielle kriminalitetsstatistikk. SSBs statistikk har i langt større grad enn politiets statistikk gjennomgått kvalitetskontroller. SSB har også tilgjengeliggjort åpen statistikk som gjør det mulig å følge utviklingen i den registrerte kriminaliteten over en lengre periode. I tillegg har ekspertgruppen ønsket å belyse utviklingen i selvrapporterte regelbrudd og voldsopplevelser blant barn basert på spørreundersøkelser blant elever på ungdomstrinnet og i videregående foretatt som del av Ungdata.¹⁰

SSBs kriminalstatistikk er en viktig kilde til kunnskap om det norske kriminalitetsbildet. SSB utarbeider og tilgjengeliggjør blant annet åpen statistikk på antall siktede personer og antall siktelser i hvert år, etter hovedlovbruddstype, gjerningssted og enkelte kjennetegn ved de siktede, som alder ved gjerningstidspunkt, kjønn og statsborgerskap. Basert på SSBs statistikk er det mulig å se på utviklingen i omfang av siktede personer i ulike aldersgrupper i tidsperioden fra 2002–2023. Videre gir SSBs statistikk opplysninger om antall siktelser mot personer fordelt på alder i tidsperioden 2010–2023. Ekspertgruppen har i tillegg innhentet mer detaljert statistikk fra SSB for å belyse utviklingen i antall siktede som begår gjentatt og/eller alvorlig kriminalitet.

Det er en rekke forskjeller mellom SSBs statistikk og politiets driftsstatistikk hentet fra straffesaksregisteret som er verdt å merke seg. For det første omfatter SSBs

⁹ Politidirektoratet og Riksadvokaten, 2024

¹⁰ Bakken A., 2024

statistikk over etterforskede lovbrudd alle forhold som er «rettskraftig avgjort» av politi og påtalemyndighet. I utgangspunktet skal statistikken gi opplysninger om siktede personer, dvs. personer som er registrert som siktet i saker som er rettskraftig avgjort. I politiets driftsstatistikk brukes betegnelsen «påtaleavgjorte forhold» og statistikken inkluderer både mistenkte, siktede og domfelte personer. For det andre avviker definisjonen på siktede personer i SSBs statistikk fra definisjonen i straffeprosessloven § 82 blant annet ved at personer under 15 år (mistenkte) også er inkludert i statistikken. Personer som er under 15 år kan ikke holdes strafferettslig ansvarlig og vil følgelig aldri bli siktet for straffbare forhold. Når begrepene «siktede» og «siktelse» benyttes i SSBs statistikk og i teksten nedenfor må det forstås i lys av dette. Ulike avgrensninger for personer over og under 15 år gjør det vanskelig å foreta direkte sammenlikninger av nivå på antall forhold for ulike aldersgrupper basert på SSBs statistikk. Vi vil derfor heller fokusere på endringer i antall forhold for ulike aldersgrupper over tid, som kan være en relevant indikator for utviklingstrekk i kriminalitet blant personer over og under 15 år. For det tredje benytter SSB dato for «rettskraftig avgjørelse» i sin statistikk når forhold tilordnes ulike kalenderår, mens politiet bruker tidspunkt for «påtalemessig avgjørelse». Det vil med andre ord være en del forhold som har registrert forekomst i et kalenderår, men som har gjerningstidspunkt i et tidligere år. Videre er det noen forskjeller i hvordan SSB og politiet grupperer ulike typer lovbrudd etter ikrafttredelsen av ny straffelov 1. oktober 2015. For eksempel samsvarer ikke SSBs klassifisering av vold og mishandling med politiets klassifisering av voldslovbrudd.

Både SSBs og politiets kriminalitetsstatistikk vil imidlertid avvike fra den faktiske kriminaliteten i samfunnet fordi ikke all kriminalitet oppdages eller anmeldes, og ikke alle anmeldte forhold etterforskes videre eller blir oppklart. Omfang av slike mørketall eller avvik vil også kunne variere mellom lovbruddstyper. Kriminalitetsstatistikken påvirkes både av omfanget av kriminelle handlinger, politiets kontrollaktivitet, tilbøyeligheten til å anmelde og politiets registreringspraksis.¹¹

Undersøkelser som inkluderer selvrapporterte lovbrudd kan gi supplerende informasjon om omfanget av regelbrudd og voldsopplevelser blant barn. Ungdata er lokale undersøkelser der elever på ungdomstrinnet og i videregående skoler over hele landet svarer på en rekke spørsmål. På ungdomstrinnet og i videregående opplæring er det med spørsmål om rusmiddelbruk, seksualitet, risikoatferd og vold. Ekspertgruppen bruker i dette kapittelet begrepet barn, selv om enkelte elever i videregående skoler er over 18 år. Siden 2010 har 915 000 barn fra nesten samtlige norske kommuner deltatt i Ungdata-undersøkelsene. Ekspertgruppen har innhentet data fra Ungdata-undersøkelsene for tidsperioden 2010–2023 for å kunne belyse utviklingen i regelbrudd og voldsopplevelser blant barn.

Ekspertgruppen har videre innhentet oppdaterte tall fra politiets straffesaksregister for 2023 og 2024 og tatt utgangspunkt i beskrivelser av nåsituasjonen fra

¹¹ Politiet, 2023

politiets trusselvurderinger for 2024, samt lokale trusselvurderinger foretatt av ulike politidistrikter. Vi vil gjengi hovedtrekk i politiets trusselvurderinger for 2024 og politiets oppsummering av faktorer som virker inn på barne- og ungdomskriminalitet.

3.2 Barn som siktes for lovbrudd

3.2.1 Om den videre fremstillingen

I det følgende vil vi belyse utviklingen i omfanget av barn som er siktet basert på SSBs statistikk frem til 2023.¹² Vi vil se på antallet siktede under 18 år for hvert år siden 2002 for hele landet, først samlet for alle lovbrudd under ett og deretter for noen utvalgte lovbruddstyper som omfatter mer alvorlig kriminalitet. Her vil vi se særlig på utviklingen for de som var i alder 15–17 år ved gjerningstidspunktet og de som var under 15 år, og videre om gjerningssted var i Oslo og om den siktede hadde innvandrerbakgrunn eller ikke. Vi vil også se på utviklingen over tid i aldersfordelingen av alle siktede, inkludert de over 18 år.

3.2.2 Utvikling i antall siktede for alle lovbrudd og alvorlig kriminalitet

Figur 3.1 viser utviklingen i antall personer under 18 år i hvert kalenderår fra begynnelsen av 2000-tallet og frem til 2023. Som vist i panel (a) var det i underkant av 10 000 siktede personer under 18 år med en rettskraftig avgjørelse truffet i 2002 ifølge SSBs statistikk. Deretter økte antallet siktede gradvis, med litt over 11 000 siktede i 2008, som er året med det høyeste antallet registrerte siktede under 18 år siden 2002 og frem til i dag. Deretter, i perioden 2009–2015, ser vi en jevn nedgang i antall siktede. I 2015 var det i underkant av 6 000 siktede under 18 år. Denne nedgangen frem mot 2015 gjelder ikke bare de under 18 år, men gjenspeiler en langvarig trend med samlet sett færre siktede over tid. Denne trenden er observert i flere land som Norge kan sammenlikne seg med.¹³ En tilsvarende utvikling er observert blant annet i Sverige, med en reduksjon i antallet barn mistenkte for kriminalitet frem til 2015, samt en økning i årene etter.¹⁴

Siden 2016 har det vært en jevn økning i antall siktede under 18 år, som vist i figur 3.1. I 2023 ble i underkant av 9 000 personer under 18 år siktet for lovbrudd. Sammenlignet med «bunnåret» 2015 har det altså vært en prosentvis økning i antall siktede under 18 år på om lag 50 prosent. Samtidig er det samlede omfanget av siktede under 18 år fortsatt på et lavere nivå i 2023 enn i perioden 2002–2010. I panel (b) ser vi videre på utviklingen i antall siktede personer som var henholdsvis under 15 år (vist i oransje) og 15–17 år (vist i rødt) på gjerningstidspunktet. Når vi deler opp de siktede under 18 år i disse to aldersgruppene ser vi at det har vært en

¹² SSBs statistikk over antall siktede og siktelser for 2024 vil publiseres noe senere i løpet av 2025. I kapittel 3.5 gir vi beskrivelser av nåsituasjonen basert på politiets tall for 2023 og 2024

¹³ Farrell, 2014

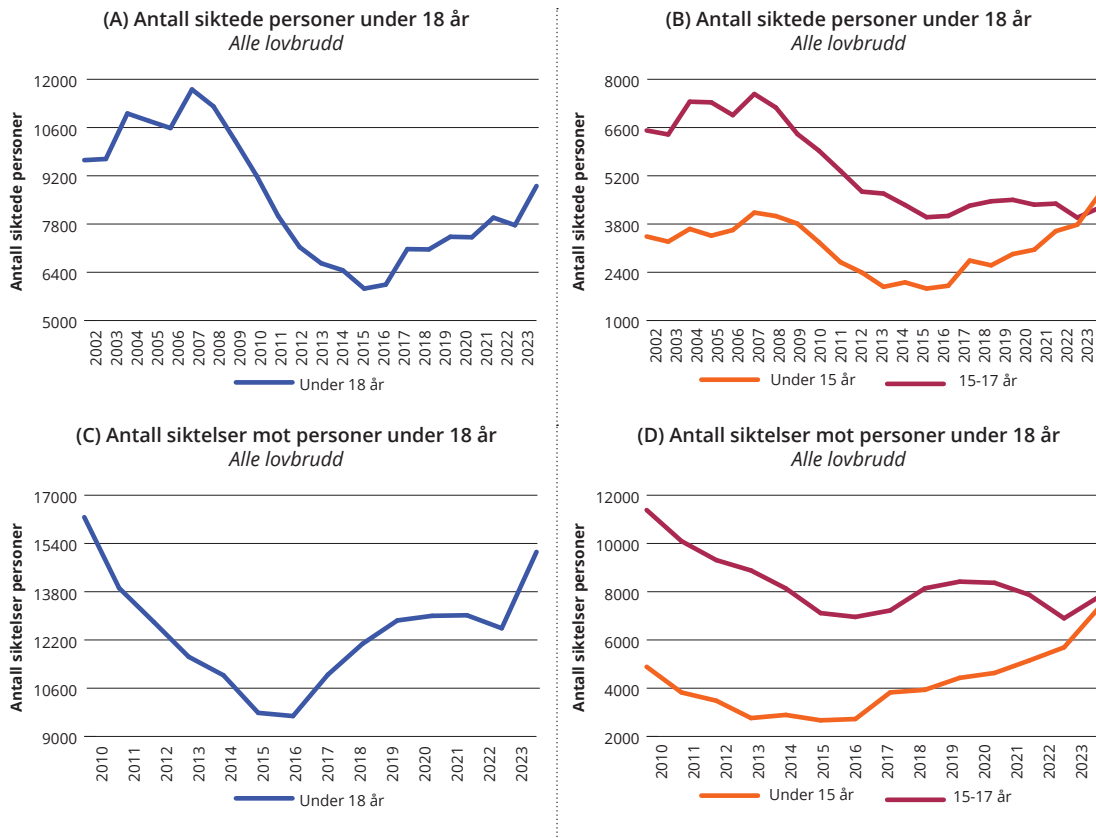
¹⁴ Brottsförebyggande rådet (Brå), u.d.

økning i antall siktede siden 2016 først og fremst blant de under 15 år, mens antall siktede i alder 15–17 år har vært nokså stabil.

Videre i figur 3.1, panel (c) og (d), viser vi utviklingen i antall siktelsener mot personer under 18 år i perioden 2010–2023. I tilfeller der en og samme gjerningsperson kan ha flere siktelsener mot seg i løpet av et år vil hver av disse siktelsene telles opp i statistikken over det samlede antallet siktelsener i hvert år. Denne statistikken er kun tilgjengelig fra og med 2010. I likhet med statistikk over antall siktede personer ser vi først en nedgang i antall siktelsener frem mot 2015 og siden 2016 en økning i antall siktelsener som i hovedsak skyldes økning i siktelsener mot personer som var under 15 år på gjerningstidspunktet.

Når vi fokuserer utelukkende på barn under 15 år ser vi en markant økning i både antall siktede og antall siktelsener over de siste årene og frem mot 2023. Som vist i oransje i figur 3.1, panel (b), økte antall siktede personer under 15 år fra 1 927 i «bunnåret» 2015 til 4 637 personer i 2023, noe som tilsvarer mer enn en dobling over denne perioden. Vi ser en tilsvarende markant økning i antall siktelsener for denne gruppen fra 2015 til 2023 for denne gruppen i figur 3.1, panel (d). Både antall siktede under 15 år og antall siktelsener mot personer under 15 år er på sitt høyeste i 2023 sammenliknet med resten av årene der SSBs statistikker over henholdsvis antall siktede og antall siktelsener er tilgjengelig.

Utviklingstrekkene i antall siktede og siktelsener mot personer under 18 år som vi har vist i figur 3.1 omfatter alle lovbrudd som inngår i SSBs statistikk sett under ett for hele landet. Videre vil vi se på utviklingen i antall siktede for utvalgte lovbruddstyper som vil omfatte mer alvorlig kriminalitet. Først vil vi fokusere på enkelte lovbruddstyper knyttet til *alvorlig voldskriminalitet*. Her har vi valgt å inkludere siktelsener for lovbruddstypene grov kroppskrenkelse, kroppsskade, grov kroppsskade, drapsforsøk eller drap. I 2023 var omtrent halvparten av personer under 18 år som var siktet for alvorlig voldskriminalitet siktet for grov kroppskrenkelse, mens kroppsskade utgjorde litt mindre enn halvparten og resten var drapsforsøk. Deretter vil vi se på lovbruddstypene *ran* eller *grovt ran* i en egen kategori. I 2023 utgjorde ran omtrent 80 prosent av denne kategorien. Til slutt vil vi se på kategorien *alvorlig seksuallovbrudd*, der vi har valgt å inkludere lovbruddstypene voldtekt og grov voldtekt (inkludert av barn under 14 år), samt voldtektsforsøk. I 2023 utgjorde voldtekt av barn under 14 år omtrent 80 prosent av denne kategorien.

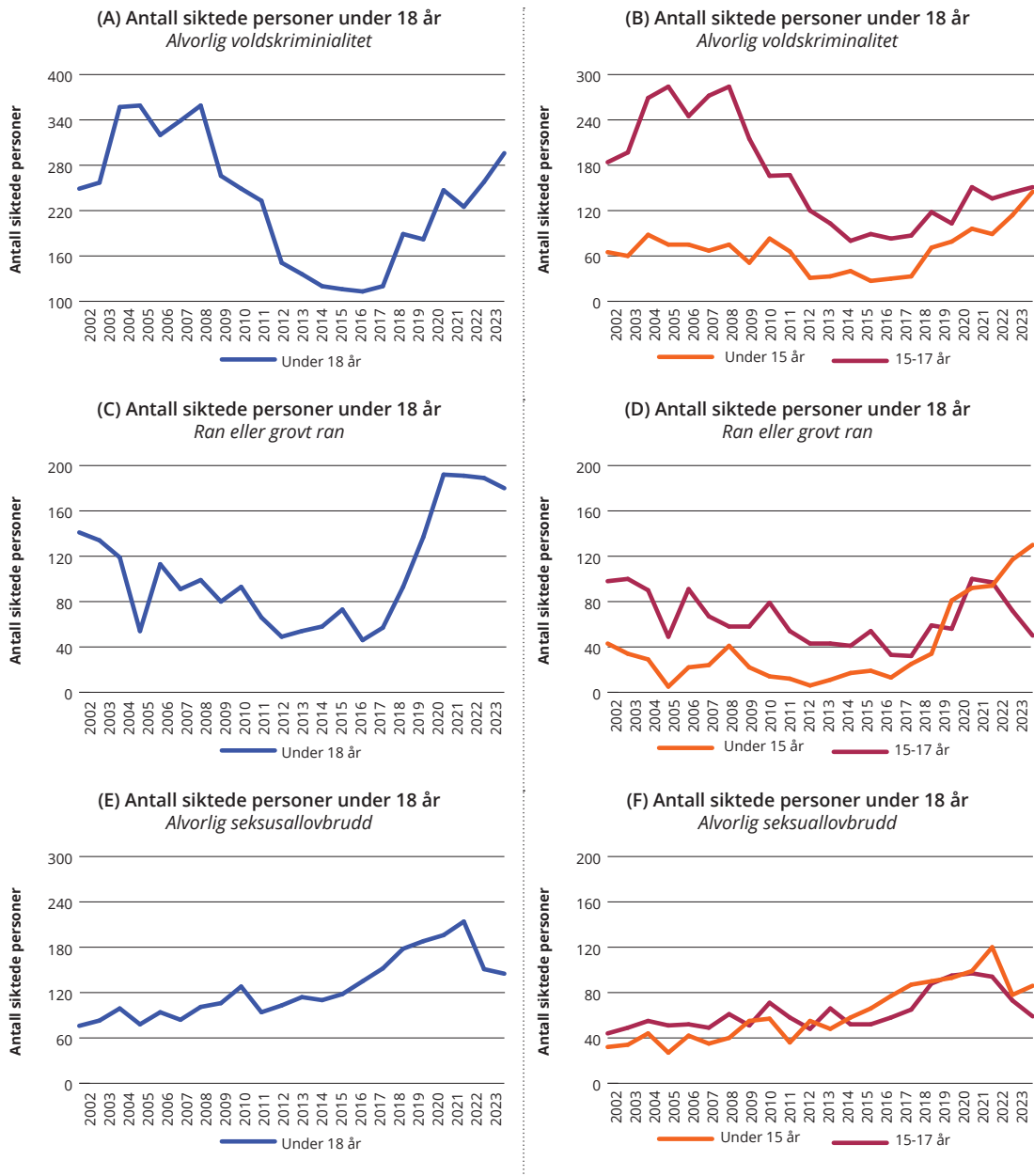
Figur 3.1 Antall siktede personer og siktelsler mot personer under 18 år

Kilde: SSBs statistikk over etterforskede lovbrudd, tabell 09416 og tabell 09410.

Kommentar: Definisjonen på siktede personer i SSBs statistikk skiller seg fra definisjonen i straffeprosessloven § 82 blant annet ved at personer under 15 år med status som mistenkt også er inkludert i SSBs statistikk.

Figur 3.2 viser utviklingen i antall siktede for utvalgte lovbruddstyper som vi grupperer og omtaler, henholdsvis, som alvorlig voldskriminalitet, ran eller grovt ran, og alvorlig seksuallovbrudd. I panel (a) ser vi på antall personer under 18 år som ble siktet for det vi har valgt å kategorisere som alvorlig voldskriminalitet. I likhet med utviklingen vist i figur 3.1 for alle lovbrudd ser vi at det først var en reduksjon i antall siktede under 18 år i perioden 2009 til 2015 og deretter siden 2016 en markant økning frem mot 2023. I panel (b) ser vi videre at økningen i antall siktede var særlig markant blant barn under 15 år, men også blant de i alder 15–17 år ser vi en økning i antall personer siktet for det vi har valgt å kategorisere som alvorlig voldskriminalitet.

Figur 3.2 Antall personer under 18 år siktet for alvorlig kriminalitet



Kilde: SSBs statistikk over etterforskede lovbrudd, tabell 09416.

Kommentar: Definisjonen på siktede personer i SSBs statistikk skiller seg fra definisjonen i straffeprosessloven § 82 blant annet ved at personer under 15 år med status som mistenkt er også inkludert i SSBs statistikk.

Videre i panel (c) i figur 3.2 ser vi på utviklingen i antall personer under 18 år som ble siktet for lovbruddstypene *ran* eller *grovt ran*. Vi finner igjen en nedgang i antall siktede for ranskriminalitet før 2016 og en markant økning i årene etter. Når vi ser på utviklingen separat for de under 15 år, ser vi igjen en markant økning i antall siktede personer under 15 år fra 2016 og frem til 2023. For barn i alder 15–17 år var det en nedgang i antall siktede frem mot 2016, før en økning fra 2017 til 2021, og en nedgang de siste to årene. Nederst i figur 3.2 ser vi på utvikling i antall personer under 18 år som ble siktet for *alvorlig seksuallovbrudd*. Utviklingen i antall siktede

under 18 år for det vi har valgt å kategorisere som *alvorlig seksuallovbrudd* skiller seg noe fra de øvrige trendene vi har vist ved at vi ikke finner en reduksjon i antall siktede før 2016. Vi finner derimot at antallet siktede under 18 år var nokså stabilt eller svakt økende frem til 2011, mens det er en mer markant økning fra 2015 til 2021 for både barn under 15 år og barn i alder 15–17 år.

Oppsummering

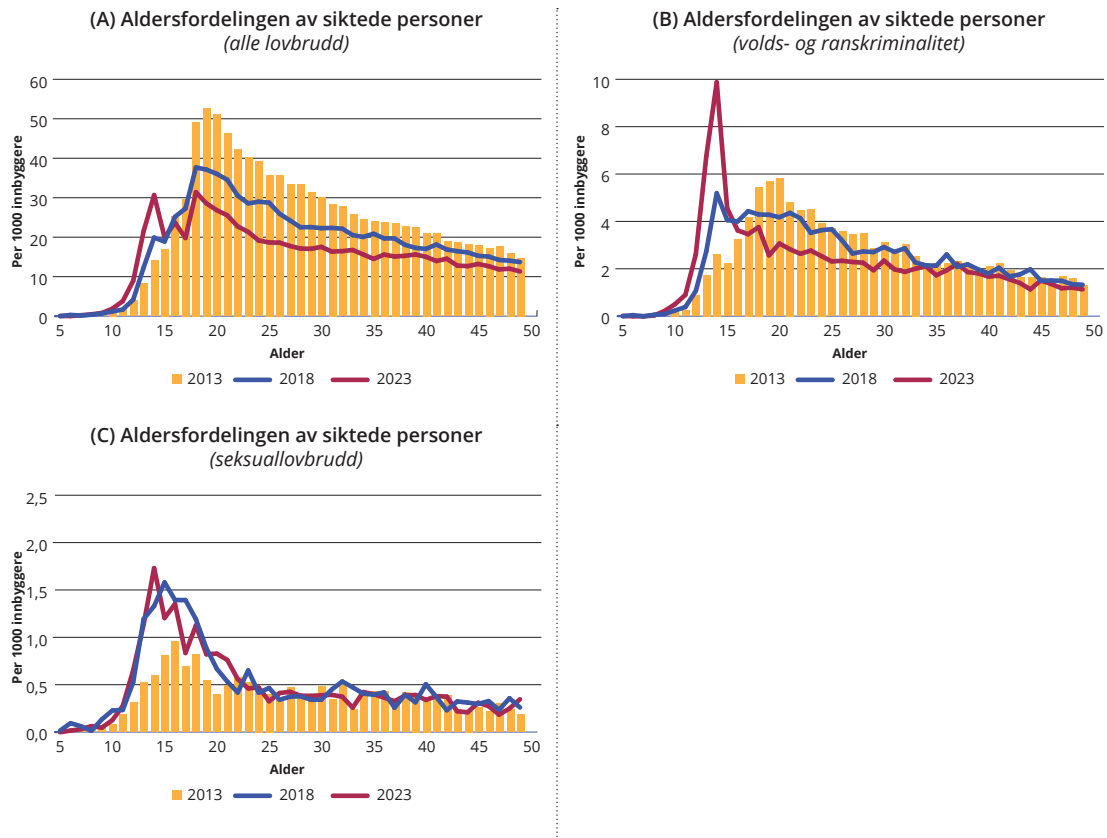
Oppsummert finner vi basert på SSBs siktelsesstatistikk at det har vært en økning i antall siktede personer som var under 15 år på gjerningstidspunktet, og i antall siktelser mot disse personer, siden 2015 og frem til 2023. Denne økningen gjelder samlet for alle lovbruddstyper, og når vi ser særskilt på utviklingen i utvalgte lovbruddstyper som omfatter mer alvorlig kriminalitet for barn under 15 år. Overordnet har antall siktede og antall siktelser mot personer i alder 15–17 år vært nokså stabil siden 2015, selv om vi også ser noe økning i alvorlig voldskriminalitet og alvorlig seksuallovbrudd (frem til 2021) for denne aldersgruppen. Det er likevel verdt å merke seg at også for de under 18 år var det en kraftig nedgang i antall siktede fra 2007 og frem mot 2015, i samsvar med en overordnet trend som pekte i retning av nedgang i antall siktelser for alle aldersgrupper.

3.2.3 Utvikling i aldersfordelingen av de siktede personene

Vi har frem til nå vist til utviklingen i antall siktede blant personer under 18 år. I flere av trendene vi har vist ovenfor finner vi en sterk økning i antall siktede særlig blant de under 15 år. Innen kriminologisk forskning har man lenge vist til *alderskurven* for kriminalitet, der sannsynligheten for å begå lovbrudd henger sammen med gjerningspersons alder. Mange studier finner en høyere insidens av lovbrudd blant personer i alder 18–20 år, på tvers av land og historiske perioder.¹⁵ Den sterke økningen i siktelser som vi ser blant de yngste barna gjør det interessant å undersøke nærmere aldersfordelingen av alle siktede personer, inkludert siktede over 18 år. For å belyse endringer i aldersfordelingene av de siktede personene over tid tar vi utgangspunkt i SSBs statistikk over antall siktede personer i ettårige alderstrinn mellom alder 5 og 50 år, og viser aldersfordelinger for de siktede i ulike år i figur 3.3.

Øverst i panel (a) i figur 3.3 viser vi for ulike år antall siktede personer i hvert ettårig alderstrinn, målt per 1 000 innbyggere i respektive alderstrinn for å ta hensyn ulik alderssammensetning i befolkningen. De gule stolpene («histogram») viser dermed fordelingen av antall siktede i hvert ettårig alderstrinn per 1000 innbyggere for 2013, samlet for alle typer av lovbrudd. Aldersfordelinger for 2018 og 2023 vises på samme måte i henholdsvis i blå og rød farge.

¹⁵ Hirschi & Gottfredson, 1983; Farrington, 1986;

Figur 3.3 Aldersfordelingen av de siktede personene etter lovbruddstype

Kilde: SSBs statistikk over etterforskede lovbrudd, tabell 09415.

Kommentar: Definisjonen på siktede personer i SSBs statistikk skiller seg fra definisjonen i straffeprosessloven § 82 blant annet ved at personer under 15 år med status som mistenkt er også inkludert i SSBs statistikk.

Aldersfordelingene for 2013, 2018 og 2023 vist i figur 3.3, panel (a), er ment å si noe om *omfanget* av siktede etter alder for hvert av disse tre årene. Som nevnt innledningsvis er det imidlertid vanskelig å foreta direkte sammenlikninger av antall siktede blant de over og under 15 år basert på SSBs statistikk, da straffesaker mot barn under 15 år avgjøres og telles svært forskjellig fra straffesaker mot personer over 15 år. Mistenkte personer under den kriminelle lavalder på 15 år vil nærmest alltid inkluderes i SSBs statistikk over siktede, mens de over 15 år kun inkluderes i statistikken over siktede dersom de faktisk hadde en status som siktet. Vi vil derfor ikke foreta direkte sammenlikninger av antall siktede for de over og under 15 år for et gitt år, da SSBs statistikk kan gi et misvisende bilde på det reelle omfanget av lovbrudd, men heller fokusere på endringer i aldersfordelingene over tid. Videre kan det stilles spørsmål ved om eventuelle endringer i registrering av straffesaker mot personer over og under 15 år kan ha påvirket aldersfordelingene over tid.¹⁶

¹⁶ I motsetning til i SSBs statistikk benyttes det ikke ulik terskel for personer over og under 15 år i politiets statistikk over «påtaleavgjorte forhold». Ifølge politiets driftsstatistikk involverte 27 prosent av alle påtaleavgjorte forhold mot de under 18 år i 2019 en mistenkt, siktet eller domfelt person under 15 år. Den tilsvarende prosentandelen var på 36 prosent i 2023 (se POD-Rapport 2/2024, avsnitt 5.6).

De gule stolpene i figur 3.3 panel (a) viser at «toppen» i fordelingen av antall siktede i 2013 lå rundt alder 18–20 år. Det er imidlertid flere endringer i aldersfordeling over tid som er verdt å merke seg. For det første finner vi at de gule stolpene (for 2013) befant seg langt høyere enn den blå kurven (for 2018) og den røde kurven (for 2023), når vi ser på forhold knyttet til gjerningspersoner i alder 18 år eller eldre. Denne endringen gjenspeiler en betydelig reduksjon i antall siktede blant de over 18 år som har funnet sted over tid i Norge. Den andre viktige endringen vi ser er at «toppen» i fordelingen av antall siktede har beveget seg nedover i alder frem mot 2023, og det er høyest antall siktede per 1000 innbyggere for de rett under 15 år. Det er med andre ord ikke bare langt flere barn under 15 år som siktes for lovbrudd i 2023 enn før, men det er også i disse aldersgruppene «vekten» i fordelingen av de siktede har blitt høyere. For det tredje viser figuren at de første to endringene i aldersfordelingen av de siktede har funnet sted «gradvis» over tid, ved at den blå kurven (for 2018) ser ut til å ligge ett sted imellom den røde kurven (for 2023) og de gule stolpene (for 2013).

Når vi ser på aldersfordelingen samlet for alle lovbruddstyper, kan endringer i fordelingene av enkelte lovbruddstyper registrert i statistikken ha stor betydning. For eksempel kan endringer i antall siktede for narkotikalovbrudd for noen aldersgrupper og ikke andre påvirke aldersfordelingen. Videre i panel (b) fokuserer vi på antall siktede for volds- og ranskriminalitet samlet under i en kategori. I tillegg til ran eller grovt ran og kategorien bestående av alvorlig voldskriminalitet som vi har definert ovenfor inngår her annen voldskriminalitet, utpressing, frihetsberøvelse, og trusler. Vi finner igjen en markant «forskyvning» av aldersfordelingen av de siktede fra 2013 til 2023, der «toppen» i aldersfordeling av de siktede for volds- og ranskriminalitet har gradvis beveget seg fra rundt 18–20 år til rett under 15 år. I tråd med utviklingen for alle lovbrudd i panel (a), finner vi igjen en nedgang i antall siktede for volds- og ranskriminalitet for de i alder 18 år eller eldre. Nederst i panel (c) ser vi på antall siktede for seksuallovbrudd. I tillegg til kategorien bestående av alvorlig seksuallovbrudd som vi har definert tidligere inngår i denne kategorien en rekke andre seksuallovbrudd som seksuell omgang i overmaktsforhold, seksuell omgang mellom nærstående, seksuell handling med barn under 16 år, seksuell handling uten samtykke, seksuelt krenkende atferd overfor barn under 16 år (fra 2015) og seksuelt krenkende atferd uten samtykke. For seksuallovbrudd finner vi i mindre grad enn «forskyvning» nedover i aldersfordelingen, men heller at fordelingen har «løftet» seg ved at det er flere siktede i de fleste alderstrinn under 20 år.

Oppsummering

Oppsummert finner vi basert på SSBs statistikk merkbare endringer over tid i omfanget av siktede i de ulike ettårige aldersgruppene og dermed alderssammensetning av de siktede. Det er flere barn som er siktet i SSBs statistikk i 2023 enn i 2018 og 2013. Derimot er det langt færre over 18 år som er siktet i 2023 enn i 2018 og 2013. Illustrasjonene tyder på merkbare bevegelser i siktelsestallene for ulike aldersgrupper over tid. Som nevnt innledningsvis er det imidlertid grunn til å være varsom med å tolke tallene som omhandler omfanget av siktede etter alder, da det benyttes ulike kriterier for om personer over og under 15 år defineres som «siktet» i SSBs statistikk over etterforskede lovbrudd.

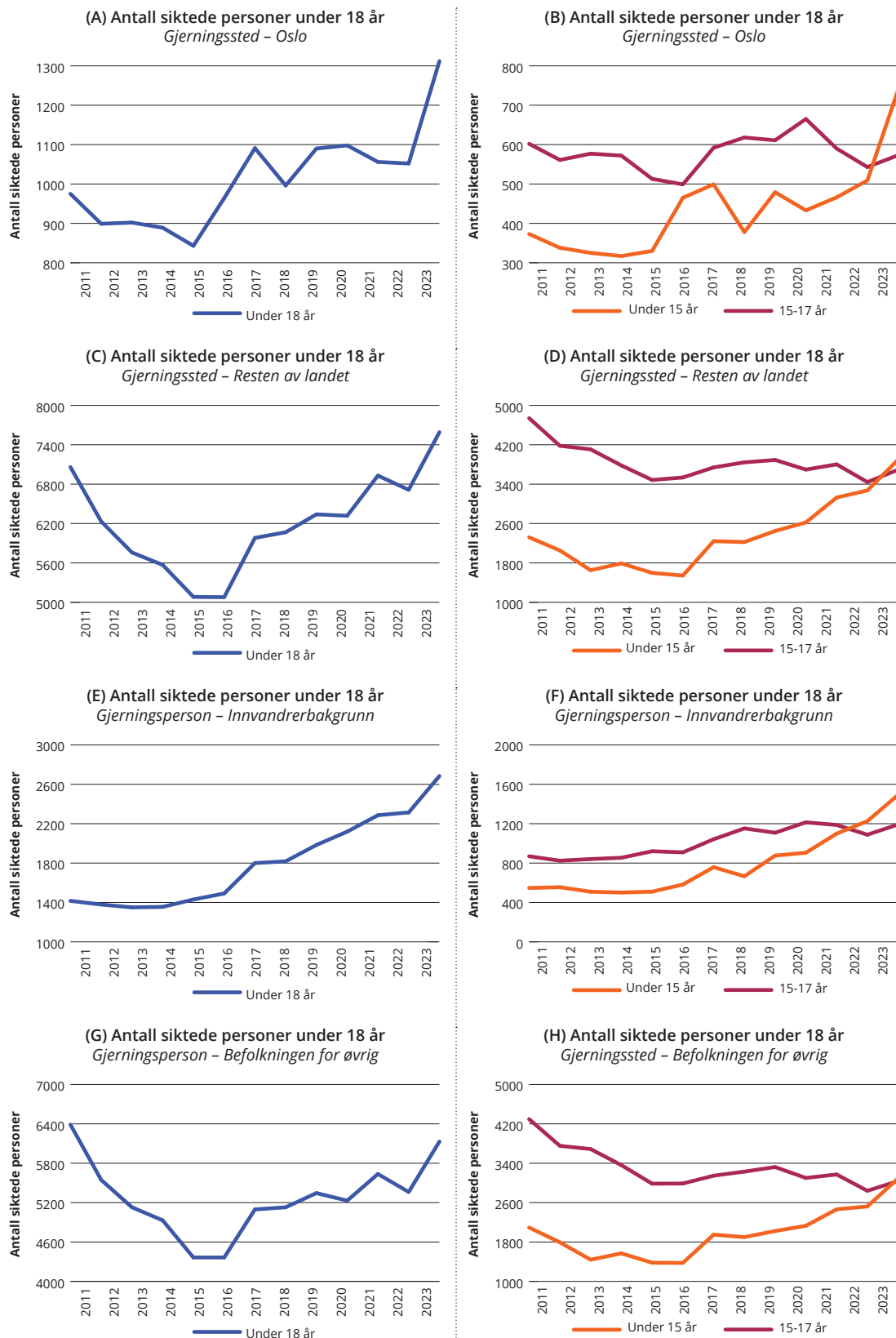
3.2.4 Utvikling etter gjerningssted og innvandrerbakgrunn

Videre ser vi nærmere på om utviklingstrekkene vi har vist til ovenfor er begrenset til Oslo og/eller særskilt gjelder personer med innvandrerbakgrunn. SSBs statistikk over antall siktede etter gjerningssted og innvandringsbakgrunn er kun tilgjengelig fra og med 2011. I figur 3.4, panel (a) og (c), ser vi først på utviklingen i antall siktede under 18 år, separat for forhold med gjerningssted henholdsvis i Oslo og i resten av landet. I panel (a) finner vi en stabil nedgang i antall siktede for forhold med gjerningssted i Oslo fra 2011 til 2015, og deretter en økning fra ca. 850 siktede i 2015 til rundt 1 300 siktede i 2023, dvs. en økning på ca. 55 prosent. Når vi ser på antall forhold med gjerningssted i resten av landet i panel (c) finner vi en tilsvarende sterk prosentvis økning i antall siktede fra i overkant av 5 000 i 2015 til nesten 7 600 i 2023.¹⁷ Videre i panel (b) og (d) ser vi at økning i antall siktede, både for Oslo og for resten av landet, forekommer først og fremst blant barn under 15 år. Samlet sett er det altså ikke slik at utviklingstrekkene vi har vist til i tidligere avsnitt er begrenset til Oslo. Vi finner en tilsvarende utvikling for antall siktede i resten av landet.

Videre i figur 3.4 ser vi på antall siktede etter innvandrerbakgrunn. Grunnet små størrelser på gruppene etter alder fokuserer vi på personer med innvandrerbakgrunn som én kategori, dvs. vi grupperer personer som er enten innvandrere selv eller som er barn av foreldre som var innvandrere ifølge SSBs kategorisering av innvandringsbakgrunn til å være i en gruppe. Vi betegner videre personer uten innvandrerbakgrunn til å falle inn under kategorien befolkningen for øvrig. Som i resten av analysen vil vi fortsatt skille personer som var under 15 år på gjerningstidspunkt fra de som var 15–17 år. I figur 3.4, panel (e), ser vi først på antall siktede under 18 år som har innvandrerbakgrunn. Fra 2011 til 2016 ser vi at antall siktede i denne gruppen var nokså stabil på rundt 1 400 til 1 500 personer i hvert år, noe som sett opp mot den kraftige økningen i antall bosatte personer i alder 5–17 år med innvandrerbakgrunn fra ca. 91 000 i 2011 til ca. 126 000 i 2016, reflekterer en nedgang i antall siktede sett relativt til størrelsen på gruppen. Fra 2016 og frem mot 2023 ser vi derimot en kraftig økning i antall siktede under 18 år som har innvandrerbakgrunn, fra ca. 1 500 til ca. 2 700 personer, og denne økningen er relativt sett større enn den prosentvise økningen i befolkningsstørrelsen for denne gruppen, som gikk fra ca. 126 000 i 2016 til 173 000 i 2023. Videre i panel (f) ser vi at økningen i antall siktede med innvandrerbakgrunn siden 2016 fant sted både for barn under 15 år og 15–17 år. Sett opp mot størrelsene på disse aldersgruppene er det likevel kun blant barn under 15 år vi ser en prosentvis sterkere økning i antall siktede per innbyggertallet.

¹⁷ Disse tallene gjelder forhold med gjerningssted henholdsvis i Oslo og i resten av landet, og samsvarer ikke med antall siktede med bosted i Oslo og i resten av landet. Det vil likevel være slik at de fleste gjerningspersoner knyttet til forhold med gjerningssted i Oslo vil ha bosted i Oslo, og tilsvarende utenfor Oslo. For tolkning av tallene kan det være nyttig å vite at det var ca. 120 000 personer under 18 år bosatt i Oslo pr 1. januar 2011 og ca. 130 000 pr. 1. januar 2023, dvs. en økning på 8 prosent. I resten av landet var det ca. 980 000 bosatte personer under 18 år pr. 1. januar 2023, med en svak nedgang på ca. 15 000 personer fra 1. januar 2011.

Figur 3.4 Antall siktede personer under 18 år etter gjerningssted og innvandrerbakgrunn



Kilde: SSBs statistikk over etterforskede lovbrudd, tabelloppdrag bestilt av ekspertgruppen.

Nederst i figur 3.4, panel (g) og (h), fokuserer vi på antall siktede blant personer uten innvandrerbakgrunn, dvs. fra befolkningen for øvrig. Utviklingen i antall siktede under 18 år i panel (g) for denne gruppen følger de trendene vi har vist i figur 3.1 for hele befolkningen sett under ett. Fra 2011 til 2015–2016 ser vi en nedgang i antall siktede, mens i de senere årene har det også blant personer uten innvandrerbakgrunn vært en markant økning i antall siktede, fra ca. 4 400 siktede i 2016 til 6 100 siktede i 2023. I motsetning til befolkningsgruppen med innvandrerbakgrunn har størrelsen på befolkningen for øvrig hatt en nedgang på ca. 5 prosent over disse årene, slik at økning i tallene for antall siktede for denne gruppen forsterkes ytterligere når vi ser utviklingen relativt til endringer i befolkningsstørrelsen. I samsvar med trendene vist tidligere er det også for barn under 15 år uten innvandrerbakgrunn vi ser den sterke økningen i antall siktede.

I 2023 var det ca. 15,5 siktede per 1000 blant personer med innvandrerbakgrunn i alder 5–17 år, mens det tilsvarende tallet for personer uten innvandrerbakgrunn i samme aldersgruppe var på ca. 9,3 siktede per 1000. Det at barn med innvandrerbakgrunn er statistisk sett overrepresentert blant de siktede kan blant annet ha sammenheng med forskjeller i levekår som innvandrerbarn og barn i befolkningen for øvrig opplever. Se kapittel 4 for en nærmere omtale av kjennetegn og behov ved barn som begår kriminalitet.

Oppsummering

Oppsummert finner vi at utviklingstrekkene vi har vist til tidligere i kapittelet ikke er begrenset til Oslo eller er særskilt drevet av fremvekst i antall siktede blant personer med innvandrerbakgrunn. Vi finner en markant økning i antall siktede i resten av landet, og stor økning i antall siktede under 15 år også blant de uten innvandrerbakgrunn.

3.2.5 Barn som siktes for gjentatt og/eller alvorlig kriminalitet

Mandatet for ekspertgruppen viser til at det er «en liten gruppe som begår mye kriminalitet og som kan forklare mye av økningen» i barne- og ungdomskriminalitet basert på politiets statistikk. Ekspertgruppen er videre bedt om å vurdere tiltak rettet mot barn under 18 år som begår «gjentatt eller alvorlig kriminalitet». Det er ikke tydeliggjort i mandatet hvilke kriterier som avgjør om barn omfattes i en slik «målgruppe». I utfordringsbildet viser mandatet blant annet til de «mest aktive» gjerningspersonene som har 10 eller flere forhold i løpet av ett år.

Ekspertgruppen ønsker å belyse utviklingen i antall personer under 18 år som siktes for gjentatt og/eller alvorlig kriminalitet basert på SSBs kriminalitetsstatistikk. For å kunne tallmessig belyse utviklingen i «målgruppen» som er siktet for gjentatt og/eller alvorlig kriminalitet har ekspertgruppen lagt til grunn bestemte kriterier for hva som regnes som «gjentatt» og/eller «alvorlig» kriminalitet. Kriteriene tar høyde for både antall siktelser og alvorlighetsgraden av lovbrudd.

For å regnes som en del av målgruppen bruker vi følgende sett med kriterier:

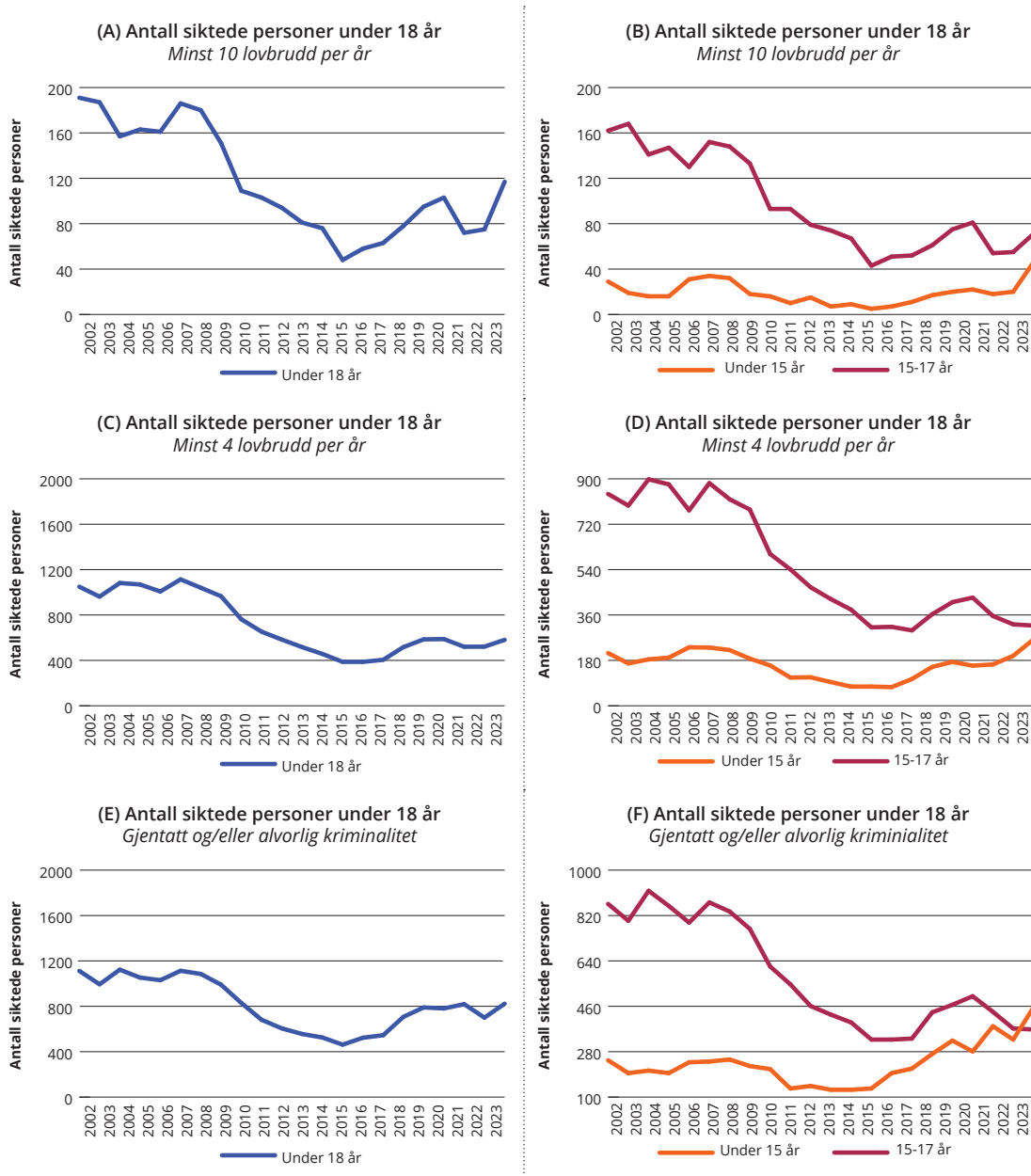
- Siktet for minst ett lovbrudd per år med maksimal strafferamme over 6 år
- Siktet for minst fire lovbrudd per år og det er maksimal strafferamme på minst 1 år på minst ett av disse lovbruddene
- Siktet for minst 10 lovbrudd per år, uansett strafferamme eller lovbruddstype

For å regnes som en del av målgruppen som er siktet for gjentatt og/eller alvorlig kriminalitet vil det være tilstrekkelig at personen oppfyller ett av disse tre kriteriene. Ekspertgruppen har videre bedt SSB foreta beregningsanslag for antall unike personer som inngår i denne målgruppen. Vi presenterer disse beregningsanslagene nedenfor. I tillegg viser vi publiserte tall fra SSBs statistikk over antall siktede under 18 år som er siktet for henholdsvis minst fire eller 10 lovbrudd per år.

I figur 3.5, panel (a) og (b), viser vi utviklingen i antall siktede personer under 18 år med minst 10 lovbrudd i løpet av hvert år. Det høyeste antallet siktede personer mellom 15–17 år med 10 eller flere forhold var i 2003, med 168 siktede. For denne aldersgruppen var det en liten nedgang i antall siktede med 10 eller flere forhold i perioden 2004–2006, etterfulgt av en økning i perioden 2007–2008. Fra og med 2009 var det en ny nedgang, med laveste antall siktede personer mellom 15–17 år med 10 eller flere forhold i 2015 med 43 siktede. Etter 2015 har det vært en jevn stigning i antall siktede med 10 eller flere forhold per år. I 2023 var det 71 siktede med 10 eller flere forhold mellom 15–17 år. Sammenlignet med 2002–2009 hvor antall siktede med 10 eller flere forhold i aldersgruppen 15–17 år lå på mellom 130 og 168 personer er likevel 71 siktede med 10 eller flere forhold i 2023 lavere.

Når en sammenlikner de under 15 år og 15–17 år viser statistikken at det er flere siktede med 10 eller flere lovbrudd i løpet av ett år blant barn i alderen 15–17 år. Dette er gjennomgående i hele tidsperioden 2002–2023. I 2002 var det om lag 30 siktede med 10 eller flere forhold under 15 år, mens det var over fire ganger så mange (om lag 160 siktede) med 10 eller flere forhold i aldersgruppen 15–17 år. Dette gapet har minsket i perioden 2002–2023. I 2023 var det 46 siktede med 10 eller flere forhold under 15 år, og 71 siktede med 10 eller flere forhold mellom 15–17 år. Det har altså vært en økning av siktede med 10 eller flere forhold under 15 år, mens det i samme tidsperiode har vært en nedgang i antall siktede med 10 eller flere forhold for aldersgruppen 15–17 år.

Figur 3.5 Antall personer under 18 år siktet for gjentatt og/eller alvorlig kriminalitet



Kilde: SSBs statistikk over etterforskede lovbrudd, tabell 09412 og tabelloppdrag bestilt av ekspertgruppen.

Kommentar: Definisjonen på siktede personer i SSBs statistikk skiller seg fra definisjonen i straffeprosessloven § 82 blant annet ved at personer under 15 år med status som mistenkt er også inkludert i SSBs statistikk.

Videre i figur 3.5, panel (c) og (d), fokuserer vi på antall siktede personer med minst 4 lovbrudd i løpet av hvert år. Sammenliknet med panel (a) og (b) får vi naturligvis langt flere siktede som har oppfyller det «svakere» kravet til antallet siktelser i samme år. I 2023 var det 581 personer under 18 år som var siktet for minst 4 lovbrudd, mens tilsvarende antall personer i 2015/2016 var på ca. 400 siktede. Økning i antallet som har vært siktet for minst 4 lovbrudd per år over disse årene

er særlig markant blant de under 15 år, der det var 76 barn under 15 år med minst 4 siktelsler i 2015 og 263 barn under 15 år med minst 4 siktelsler i 2023.

Mens vi frem til nå i figur 3.5, panel (a)-(d), har brukt informasjon om antall siktelsler per år, tar beregningsanslagene fra SSB vist i panel (e)-(f) også hensyn til alvorlighetsgrad ved lovbruddene, som angitt ved den maksimale strafferammen. Når vi bruker kriteriene angitt tidligere for hva som skal til for å regnes for å være siktet for gjentatt og/eller alvorlig kriminalitet, finner vi at rundt 800 personer under 18 år faller inn i denne kategorien i årene 2019 til 2023. Det er likevel færre enn i årene 2002 til 2009, da vi basert på de samme kriteriene ville ha kategorisert i overkant av 1 000 personer under 18 år for å være siktet for gjentatt og/eller alvorlig kriminalitet. I panel (f) ser vi videre at det er først og fremst flere under 15 år siden 2015 som faller inn under denne kategorien.

Oppsummering

SSBs beregningsanslag basert på de tre kriteriene ekspertgruppen har definert viser at ca. 800 personer under 18 år i 2023 omfattes av en «bruttomålgruppe» av barn som er siktet for gjentatt og/eller alvorlig kriminalitet. Alternative kriterier som kun tar utgangspunkt i antall siktelsler i løpet av ett år (dvs. gjentatt kriminalitet) gir betydelige utslag i størrelsene på målgruppene som omtales. SSBs publiserte statistikk for 2023 viser at 581 personer under 18 år var siktet for minst fire lovbrudd og 117 personer under 18 år var siktet for minst 10 lovbrudd. Uavhengig av definisjon på målgruppen av barn som er siktet for gjentatt og/eller alvorlig kriminalitet finner vi en nedgang i størrelsen på målgruppen fra 2007 til 2015 og en økning i målgruppen siden 2015.

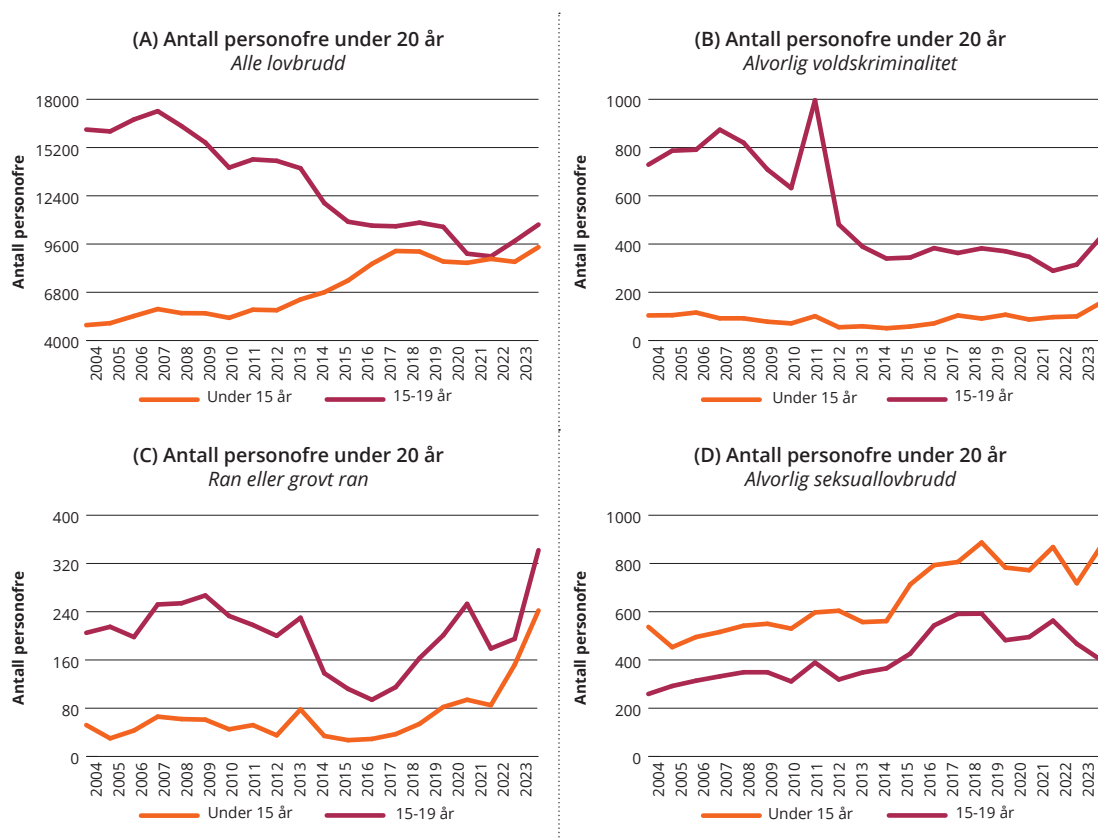
3.3 Barn som er ofre for anmeldte lovbrudd

I det forrige avsnittet fokuserte vi på utviklingen i omfanget av barn som siktes for lovbrudd. Kriminologisk forskning antyder at personer som begår kriminalitet også kan se ut til å ha en høyere sannsynlighet for selv å være ofre for kriminalitet. Siden personer som begår kriminalitet i noen tilfeller «treffer» ofre som omgås i deres sosiale krets eller nabolag vil ofre og gjerningsperson kunne ha til felles sosioøkonomisk bakgrunn og kjennetegn. Gitt slike sammenhenger kan det være grunn til å stille spørsmål ved om utviklingen i omfanget av barn som siktes for lovbrudd også gjenspeiler seg i tilsvarende utvikling i barn som er ofre for anmeldte lovbrudd. I dette avsnitt vil vi derfor belyse en slik utvikling basert på SSBs statistikk over personofre etter aldersgrupper.

I figur 3.6 viser vi utviklingen i antall personofre for henholdsvis alle lovbrudd (rettet mot personer), alvorlig voldskriminalitet, ran eller grovt ran, og alvorlig seksuallovbrudd. For å kunne sammenstille utviklingen i antall personofre med antall siktede personer etter alder viser vi antall personofre under 15 år og de i alder 15–19 år. I motsetning til antall siktede i aldersgruppen 15–17 år publiserer SSB kun statistikk over antall personofre i aldersgruppen 15–19 år samlet. Når vi setter søkelys på alle lovbrudd med personofre i panel (a) finner vi at antall

personofre under 15 år har økt betydelig siden 2012, mens det har vært en gradvis nedgang i antall personofre i alder 15–19 år med en mer stabil utvikling siden 2015. Utviklingen i antall ofre i ulike aldre ser tilsynelatende ut til å følge trendene i antall siktede personer over og under 15 år som vi viste til i figur 3.1, panel (b). Når vi ser nærmere på spesifikke lovbruddstyper som omfatter mer alvorlig kriminalitet, finner vi en særlig markant økning i antall ofre for alvorlige seksuallovbrudd og ranskriminalitet i perioden etter 2015. For alvorlig voldskriminalitet var utviklingen i antall personofre over 15 år nokså stabil i perioden 2014 til 2019, mens det har vært en økning i 2023 sammenliknet med pandemiårene. For barn under 15 år har det derimot vært en mer gradvis økning i antall personofre for alvorlig voldskriminalitet fra 2014 til 2023.

Figur 3.6 Antall personofre for anmeldte lovbrudd under 20 år

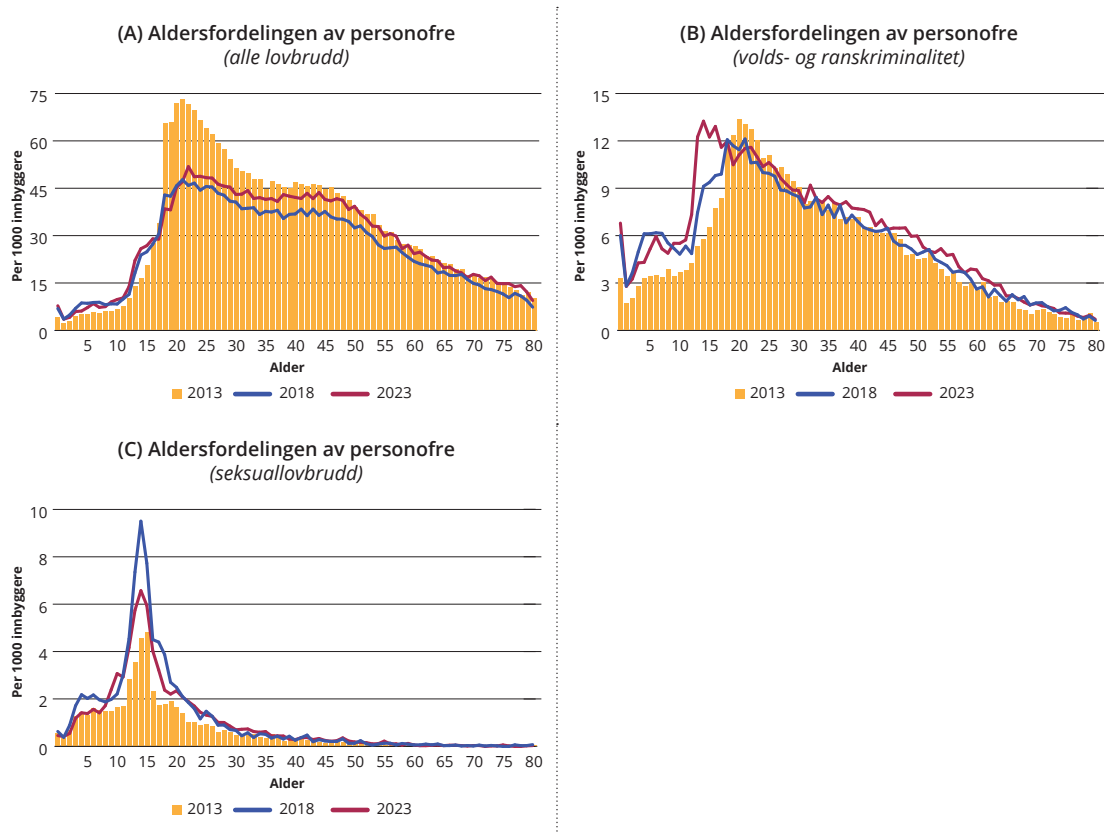


Kilde: SSBs statistikk over personofre for anmeldte lovbrudd.

I figur 3.7 ser vi nærmere på aldersfordelingene av personofre over tid, på samme måte som vi så på aldersfordelingene av siktede i figur 3.3. Aldersfordelingene for personofre for anmeldte lovbrudd som er vist i figur 3.7 har flere likhetstrekk med aldersfordelingene for siktede personer i figur 3.3, blant annet ved «toppen» i fordelingene ofte befinner seg i de samme aldersgruppene. Vi finner også tegn til «forskyvninger» i aldersfordelingene av personofre over tid. Det er særlig flere personofre under 18 år og færre personofre over 18 år når vi ser på alle typer lovbrudd rettet mot personer i panel (a). Vi finner en særlig markant «forskyvning» i aldersfordelingen av personofre nedover i aldersgruppene over tid når vi fokuserer

på volds- og ranskriminalitet i panel (b). Derimot «løftes» fordelingen av antall personofre (per 1000 innbyggere) i panel (c), som gjenspeiler økning i antall ofre for anmeldte seksuallovbrudd for de fleste aldersgruppene under 30 år.

Figur 3.7 Aldersfordelingen av personofre etter lovbruddstype



Kilde: SSBs statistikk over personofre for anmeldte lovbrudd.

Oppsummering

SSBs statistikk over personofre etter aldersgrupper viser en sterk økning i antall personofre under 15 år. Vi ser økning i antall personofre for alle lovbrudd rettet mot personer, men også for ranskriminalitet, alvorlig seksuallovbrudd og til dels for alvorlig voldskriminalitet. Utviklingstrekk i antall personofre gjenspeiler til dels utvikling i antall siktede blant personer under 15 år, ved at det er særlig markert økning i begge størrelsene.

3.4 Selvrapporterte regelbrudd og voldsopplevelser blant barn

Som nevnt innledningsvis vil registerbaserte kriminalitetsstatistikker kunne avvike fra den faktiske kriminaliteten i samfunnet fordi ikke all kriminalitet oppdages eller anmeldes, og ikke alle anmeldte forhold etterforskes videre eller blir oppklart. Data fra spørreundersøkelser gir nyttig tilleggsmasjone. Ekspertgruppen har derfor

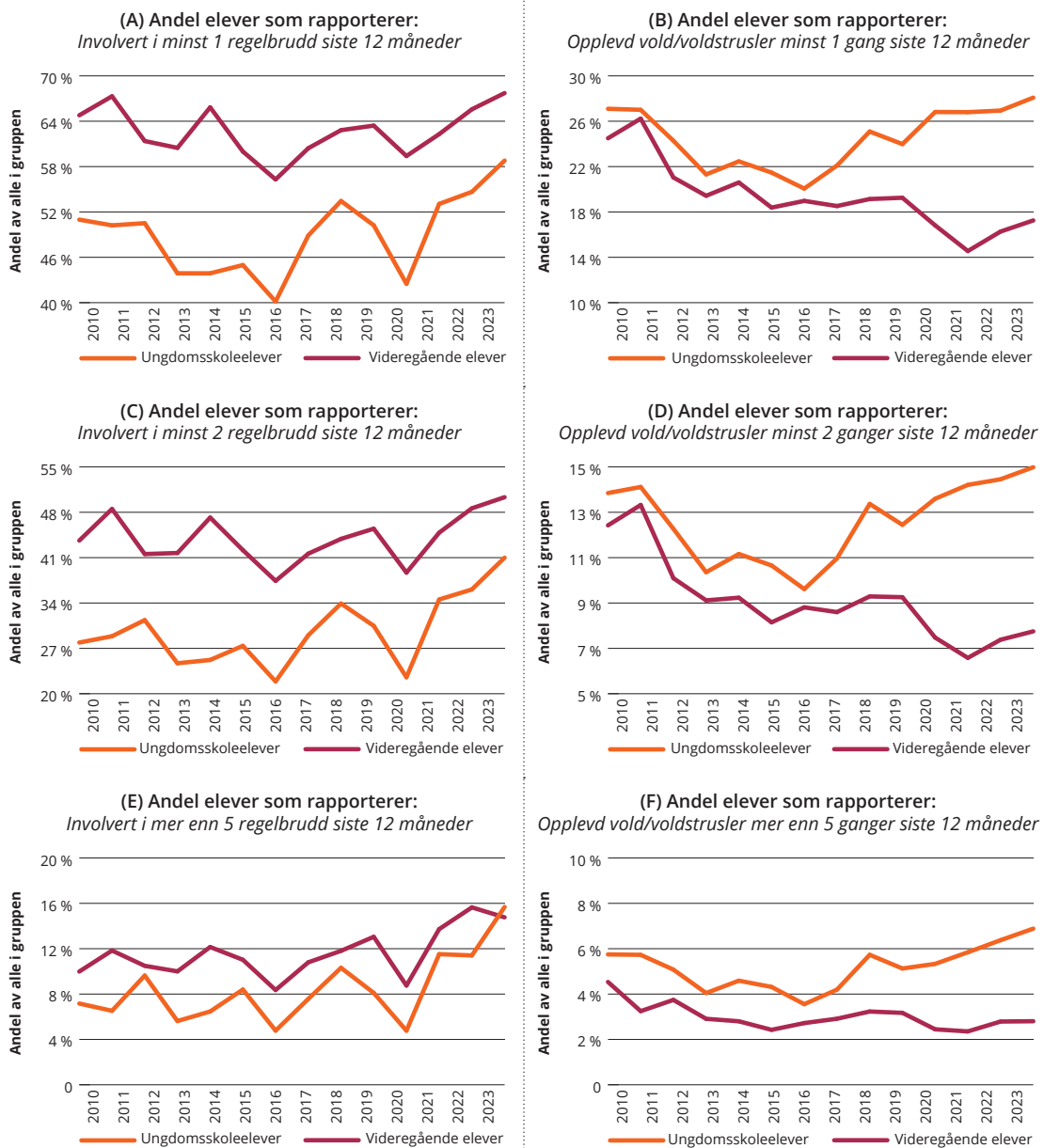
innhentet data fra Ungdata-undersøkelsene for tidsperioden 2010–2023 for å kunne belyse utviklingen i regelbrudd og voldsopplevelser blant barn.

I Ungdata-undersøkelsen blir elever på ungdomsskoletrinnet og i videregående skole spurt om involvering i ulike former for regelbrudd. Eksempler på regelbrudd som inngår i undersøkelsen er om man i løpet av de siste 12 månedene har «tatt med varer fra butikk uten å betale», «vært i slåsskamp», «med vilje ødelagt eller knust vindusruter, busseter, postkasser eller lignende (gjort hærverk)», «sprayet eller tagget ulovlig på vegger, bygninger, tog, buss eller lignende», «lurt fra å betale på kino, idrettsstevner, buss, tog eller lignende», «vært borte en hel natt uten at foreldrene visste hvor man var» eller «skulket skolen». Basert på svarene på disse spørsmålene kan vi beregne andel elever blant de som deltok i undersøkelsen som har henholdsvis vært involvert i minst ett, minst to, eller mer enn fem regelbrudd i løpet av de siste 12 månedene.

Videre blir elevene også spurt om de har opplevd vold og voldstrusler. For eksempel finnes det spørsmål om «en ungdom har slått deg, sparket deg, ristet deg hardt, lugget deg eller lignende?», «en ungdom med gjenstander eller våpen har truet, angrepet eller ranet deg?», om man har «blitt utsatt for trusler om vold», «blitt slått uten å få synlige merker», «fått sår eller skade på grunn av vold uten at jeg trengte legebehandling», «blitt skadet så sterkt på grunn av vold at det krevde legebehandling», «blitt skadet på grunn av vold [etter type gjerningsperson]». Basert på svarene på disse spørsmålene kan vi tilsvarende beregne andel elever som har henholdsvis opplevd vold/voldstrusler minst en gang, minst to ganger eller mer enn fem ganger i løpet av de siste tolv månedene. Svar på disse spørsmålene vil kunne romme en rekke ulike voldserfaringer, og ikke bare vold påført av andre ungdommer.

I figur 3.8 viser vi utviklingen i andeler av elever som har rapportert å ha begått regelbrudd og å ha opplevd vold/voldstrusler i hvert år i perioden 2010–2023. Tallene vist i figur 3.8 kan tyde at det både har vært en økning i andel elever både på ungdomsskoletrinnet og i videregående skole som begår regelbrudd siden 2016 (med unntak av i pandemiåret 2020). Videre ser vi en særlig økning i andel elever på ungdomsskoletrinnet som opplever vold/voldstrusler siden 2016. Disse tallene kan støtte opp om trendene vi har sett basert på SSBs kriminalitetsstatikk. Det er likevel viktig å merke seg her at noen av variasjonene vist i figur 3.8 kan skyldes statistisk usikkerhet og målefeil knyttet til spørreundersøkelser.

En annen spørreundersøkelse som kan belyse utviklingen i utsatthet for vold og overgrep blant barn er UngVold-undersøkelsen. Dette er en gjentakende tverrsnittsundersøkelse blant elever i videregående skole i Norge. Undersøkelsen ble gjennomført for tredje gang i 2023, med tidligere datainnsamlinger i 2007 og 2015.

Figur 3.8 Elever som begår regelbrudd og opplever vold


Kilde: Egne beregninger basert på data fra Ungdata-spørreundersøkelser fra 2010 til 2023.

UngVold-undersøkelsen fra 2023 viser en markant økning i omfanget av seksuell vold fra 2015 til 2023 både blant jenter og gutter. Seksuell vold er et samlebegrep for ulike former for seksuelle krenkelser, fra uønsket beføling til det å bli tvunget eller truet til samleie. Omfanget av seksuell vold var tilnærmet likt i UngVold-undersøkelsene i 2007 og 2015. I 2023 var omfanget av nesten alle former for seksuell vold som måles i undersøkelsen, tilnærmet dobbelt så høyt som i 2015 for både jenter og gutter. Omtrent en av fire som deltok i UngVold 2023, hadde vært utsatt for minst ett tilfelle av seksuell vold i løpet av oppveksten. Kjønnsforskjellen er stor. Omfanget av selvrappotering av å være utsatt for seksuell vold er nær fire ganger høyere blant jenter enn blant gutter. Uønsket beføling er den vanligste

formen for seksuell vold, men overgrep som omfatter penetrering, er heller ikke uvanlig. Seksten prosent av jentene og fire prosent av guttene svarte at de minst én gang i løpet av livet hadde blitt utsatt for et slikt overgrep.

Andelen jenter som hadde vært utsatt for minst én form for seksuell vold har økt med 17 prosentpoeng, mens andelen gutter som rapporterte om det samme har nær doblet seg. I alt oppga 45 prosent av jentene og 13 prosent av guttene i siste trinn på videregående skole å ha vært utsatt for minst én form for seksuell vold i 2023. Økningen er størst for de mildere seksuelle krenkelsene. For jenter har rapporteringen av slike krenkelser økt fra 22 til 40 prosent, mens den for gutter har økt fra 5 til 11 prosent. For de grove seksuelle krenkelsene har andelen utsatte økt fra 18 prosent for jenter i 2015 til 26 prosent i 2023. For gutter har den økt fra tre til seks prosent i samme periode. Om vi ser på endring over tid for de spesifikke formene for seksuell vold, har nesten alle andelene doblet seg fra 2015 til 2023. Å ha blitt befølt på en seksuell måte mot sin vilje er fortsatt den vanligste formen for seksuell vold både blant jenter og gutter.

Frøyland mfl. (2023) diskuterer mulige forklaringer knyttet til økningen i seksuell vold, deriblant endringer i seksualkultur blant barn, samt økt oppmerksomhet rundt seksuell vold som samfunnsmessig problem. Vi ser til denne rapporten for nærmere diskusjon av disse faktorene.¹⁸

Mellom UngVold-undersøkelsene i 2015 og 2023 var det en nedgang i andelen gutter som oppga at de hadde vært utsatt for vold fra en jevnaldrende, mens omfanget var stabilt blant jenter. For begge kjønn var det også færre som rapporterte om trusler om vold, men endringen var ikke signifikant. Selv om funn fra Ungdata også viser et relativt stabilt omfang av vold fra jevnaldrende det siste tiåret, kan barns voldserfaringer samlet sett ha endret seg.¹⁹

Oppsummering

Utviklingen i andeler av elever som rapporterer å ha begått regelbrudd og å ha opplevd vold/voldstrusler basert på Ungdata spørreundersøkelser tyder at det har både vært en økning i andel elever både på ungdomsskoletrinnet og i videregående skole som begår regelbrudd siden 2016 (med unntak av i pandemiåret 2020) og en særlig økning i andel skoleelever som opplever vold/voldstrusler siden 2016. Selv om disse tallene kan støtte opp om trendene i antall siktede vi har sett tidligere, er den relative (prosentvise) økningen vi ser i regelbrudd og voldsopplevelser for de yngste aldersgruppene langt mindre i data fra Ungdata-spørreundersøkelsene enn økningen i registrerte siktelsler i SSBs kriminalitetsstatikk. Noen av variasjonene i tallene kan skyldes statistisk usikkerhet og målefeil knyttet til data fra spørreundersøkelser. Samtidig kan mørketall, registreringspraksis og andre avvik påvirke kriminalitetsstatikk.

¹⁸ Frøyland, Lid, Schwencke, & Stefansen, 2023

¹⁹ Bakken A., 2019; Bakken A., 2022

3.5 Nærmere om nåsituasjonen

Ekspertgruppen har videre innhentet oppdaterte tall fra politiets straffesaksregister for 2023 og 2024 og tatt utgangspunkt i beskrivelser av nåsituasjonen fra politiets trusselvurderinger for 2024 og lokale trusselvurderinger foretatt av ulike politidistrikter. Nedenfor gjengir vi hovedtrekk i politiets trusselvurdering for 2024 og politiets oppsummering av faktorer som påvirker barne- og ungdomskriminalitet.

3.5.1 Situasjonsbildet

Politiets trusselvurdering for 2024 er basert på politiets straffesakstall per 31.12.2023. Disse tallene ble også lagt til grunn i mandatet til ekspertgruppen. Basert på straffesakstallene til politiet ble det i 2023 registrert det høyeste antallet straffbare forhold siden 2009 der barn under 18 år hadde status som enten mistenkt, siktet eller domfelt. Straffesaksregisteret viser at økningen i antall saker er størst når det gjelder lovbrudd som tyveri, kroppskrenkelse, trusler og skadeverk. Over en tredjedel av U18-sakene registrert av politiet i 2023 hadde barn under 15 år med status som mistenkt, siktet eller domfelt. Ifølge politiets trusselvurdering for 2024 så politiet en økt forekomst av vold og annen alvorlig kriminalitet blant mindreårige, og det har vært særlig bekymring for utviklingen når det gjelder lovbrudd som ran, ulovlig bevæpning med kniv og skytevåpen, samt grov kroppskrenkelse.

Politidirektoratet (POD) har videre gjort vurderinger knyttet til økningen som er observert i den registrerte statistikken. Brå utvikling i registrerte tall kan skyldes ulike feilkilder og det er grunn til å stille spørsmål ved om økningen i tallene kan forklares med noen enkeltfaktor eller feilkilder. POD vurderer imidlertid at økningen er som såpass unison og signifikant at den ikke kan forklares med enkeltfaktorer. De nasjonale straffesakstallene indikerer at den registrerte kriminaliteten blant barn har økt jevnt siden 2015. Det er registrert økning i alle politidistrikt, men økningen er størst i byene.

Ekspertgruppen har vært opptatt av om bildet av nåsituasjonen som ble presentert i politiets trusselvurdering for 2024, og som ligger til grunn for tallene gitt i mandatet til ekspertgruppen, kan støttes opp med oppdaterte tall for 2024. Ekspertgruppen har derfor innhentet oppdaterte tall fra politiets straffesaksregister for 2024, og foretatt en sammenstilling av tallene for utvalgte lovbruddstyper opp mot tilsvarende tall og avgrensninger for 2023. En sammenstilling av de oppdaterte tallene fra politiets straffesaksregister for 2023 og 2024 er gitt i tabell 3.1. Som nevnt innledningsvis legger politiets tall til grunn «påtaleavgjorte forhold» og inkluderer både personer med status som mistenkt, siktet eller domfelt, og det foretas ikke ulik filtrering av saker avhengig av om gjerningspersonen var over eller under 15 år på gjerningstidspunkt i disse tallene.

Tallene i tabell 3.1, panel (a), viser at det var samlet sett en nedgang i antall påtaleavgjorte forhold med mistenkt, siktet eller domfelt under 18 år fra 21 770

forhold i 2023 til 20 950 forhold i 2024, noe som tilsvarer en nedgang på ca. 4 prosent. Det er viktig legge merke til at den største reduksjonen forekommer blant barn under 15 år, som hadde en nedgang i antall forhold på nesten 14 prosent, men for de i alder 15–17 år var det en svak oppgang. Disse trendene for antall forhold gjenspeiler seg også i utviklingen i antall unike gjerningspersoner, henholdsvis under 15 år og 15–17 år.

Tabell 3.1 Påtaleavgjorte forhold, gjerningsperson under 18 år, nasjonalt, 2023–2024

	2023	2024	Prosentvis endring
Panel (a): Alle lovbrudd			
Antall påtaleavgjorte forhold, i alt	21 770	20 950	-3,8 %
– Under 15 år	7 916	6 838	-13,6 %
– 15–17 år	13 854	14 112	1,9 %
Antall unike gjerningspersoner, i alt	11 665	10 899	-6,6 %
– Under 15 år	4 648	4 024	-13,4 %
– 15–17 år	7 017	6 875	-2,0 %
Panel (b): Utvalgte lovbruddstyper			
Antall påtaleavgjorte forhold for voldslovbrudd	5 435	5 497	1,1 %
– Under 15 år	2 101	1 927	-8,3 %
– 15–17 år	3 334	3 570	7,1 %
Unike gjerningspersoner, voldslovbrudd	3 282	3 284	0,1 %
Antall påtaleavgjorte forhold for seksuallovbrudd	1 059	1 042	-1,6 %
– Under 15 år	424	399	-5,9 %
– 15–17 år	635	643	1,3 %
Unike gjerningspersoner, seksuallovbrudd	888	820	-7,7 %
Antall påtaleavgjorte forhold for ranskriminalitet	594	896	50,8 %
– Under 15 år	271	381	40,6 %
– 15–17 år	323	515	59,4 %
Unike gjerningspersoner, ranskriminalitet	396	549	38,6 %
Panel (c): Gjerningspersoner med 10 eller flere forhold			
Antall påtaleavgjorte forhold, i alt	3 842	3 780	-1,6 %
– Under 15 år	1 019	852	-16,4 %
– 15–17 år	2 823	2 928	3,7 %
Antall unike gjerningspersoner, i alt	213	210	-1,4 %

Kilde: Nasjonale tall fra Straffesaksregisteret (Strasak), fryste tall for 2023–2024, tabelloppdrag bestilt av ekspertgruppen.

Kommentar: For de som er registrert med flere enn ett forhold i løpet av året er alder ved det nyeste forholdet talt med (dvs. ved høyest alder).

Når man ser på utviklingen i utvalgte lovbruddstyper i tabell 3.1, panel (b), finner vi en nedgang i antall forhold knyttet til voldslovbrudd og seksuallovbrudd for barn under 15 år, mens det i 2024 har vært en merkbar økning i ranskriminalitet sammenliknet med tallene for 2023. Økningen i antall påtaleavgjorte forhold som gjelder ranskriminalitet fra 2023 til 2024 er særlig sterk, men følger en utvikling med økt ranskriminalitet over de siste årene, som vi også kan se igjen i SSBs statistikk over antall siktede for ranskriminalitet, vist i figur 3.2, panel (c). Politiets tall for 2024 ble presentert for kort tiden siden og det foreligger per nå ikke detaljerte analyser av faktorer som kan knyttes til økningen i ranskriminalitet. Blant mulige faktorer kan være gjengkriminalitet og at noen tyverier utføres med større preg av vold og trusler og dermed blir regnet som ran, samt mindre omløp av kontanter i samfunnet.

Politiets tall forteller også noe om graden av gjentatt kriminalitet. I tabell 3.1, panel (c), ser vi basert på politiets tall at det ikke er store endringer i antall unike gjerningspersoner som hadde 10 eller flere forhold, men det er en nedgang i det samlede antallet forhold der gjerningspersonene var under 15 år og hadde 10 eller flere forhold i løpet av året.

Ekspertgruppen har videre tilgjengelig tall fra politiet om utviklingen i antall påtaleavgjorte forhold for de åtte kommunene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Tromsø, Bærum og Drammen. Disse byene inngår i KS' storbynettverk, som har bestilt tall over påtaleavgjorte forhold fra politiet. Disse kommunene er de mest befolkningsrike kommunene i Norge og om lag 40 prosent av alle påtaleavgjorte forhold registrert av politiet har gjerningssted i en av disse kommunene. Basert på politiets tall for KS' storbynettverk var det noe nedgang i det samlede antallet forhold registrert med gjerningssted i en av disse kommunene, fra 8 591 forhold i 2023 til 8 516 forhold i 2024. Tilsvarende var det en nedgang i antall unike personer som var mistenkt, siktet eller domfelt i disse gjerningskommunene, fra 4 541 personer i 2023 til 4 281 personer i 2024.

I tabell 3.2 viser vi utviklingen i påtaleavgjorte forhold for hver av de åtte kommunene («storbykommunene») som inngår i KS' storbynettverk, blant gjerningspersoner som var henholdsvis under 15 år og i alderen 15–17 år på gjerningstidspunktet. I tråd med en samlet nedgang i antall påtaleavgjorte forhold for barn under 15 år basert på nasjonale tall vist i tabell 1, finner vi også nedgang i antall påtaleavgjorte forhold for de under 15 år for de fleste av storbykommunene, med unntak av i Bergen og Tromsø. I Kristiansand og Bærum finner vi sterk nedgang i antall påtaleavgjorte forhold samlet sett for barn under 18 år, mens i de andre storbykommunene er det en økning eller en svak nedgang i tallene, som i Oslo og Drammen. Det skyldes at selv om det er færre påtaleavgjorte forhold for de under 15 år så har det tilsvarende vært en økning i påtaleavgjorte forhold for de i alder 15–17 år. Samlet sett har dermed vært en svak nedgang i antall påtaleavgjort forhold i storbykommunene.

Oppsummering

Oppsummert tyder de oppdaterte tallene fra politiets straffesaksregister på at utviklingen fra 2023 til 2024 for barn under 15 år kan ha snudd i riktig retning, mens

det er vedvarende økning i ranskriminalitet. Det er likevel grunn til å vise varsomhet med bruk av politiets tall, som i mindre grad enn SSBs statistikk har gjennomgått kvalitetskontroller.

Tabell 3.2 Påtaleavgjorte forhold, gjerningsperson under 18 år, 8 «storbyer», 2023–2024

	2023	2024	Prosentvis endring
Bergen	1 155	1 263	9,4 %
– Under 15 år	406	412	1,5 %
– 15–17 år	749	851	13,6 %
Antall unike gjerningspersoner, i alt	685	664	-3,1 %
Bærum	536	395	-26,3 %
– Under 15 år	259	207	-20,1 %
– 15–17 år	277	188	-32,1 %
Antall unike gjerningspersoner, i alt	334	260	-22,2 %
Drammen	409	406	-0,7 %
– Under 15 år	134	122	-9,0 %
– 15–17 år	275	284	3,3 %
Antall unike gjerningspersoner, i alt	227	210	-7,5 %
Kristiansand	779	692	-11,2 %
– Under 15 år	350	196	-44,0 %
– 15–17 år	429	496	15,6 %
Antall unike gjerningspersoner, i alt	375	333	-11,2 %
Oslo	3 949	3 915	-0,9 %
– Under 15 år	1 485	1 265	-14,8 %
– 15–17 år	2 464	2 650	7,5 %
Antall unike gjerningspersoner, i alt	1 872	1 840	-1,7 %
Stavanger	696	713	2,4 %
– Under 15 år	316	266	-15,8 %
– 15–17 år	380	447	17,6 %
Antall unike gjerningspersoner, i alt	437	371	-15,1 %
Tromsø	368	412	12,0 %
– Under 15 år	162	174	7,4 %
– 15–17 år	206	238	15,5 %
Antall unike gjerningspersoner, i alt	201	239	18,9 %
Trondheim	699	720	3,0 %
– Under 15 år	271	257	-5,2 %
– 15–17 år	428	463	8,2 %
Antall unike gjerningspersoner, i alt	410	364	-11,2 %

Kilde: Tall for 8 «storbyer» fra Straffesaksregisteret (Strasak), fryste tall for 2023–2024, tabelloppdrag bestilt av ekspertgruppen, basert på oppdrag for KS' storbynettverk.

Kommentar: For de som er registrert med flere enn ett forhold i løpet av året er alder ved det nyeste forholdet talt med (dvs. ved høyest alder).

3.5.2 Faktorer som kan påvirke barne- og ungdomskriminalitet

I sine trusselvurderinger gjør politiet også vurderinger knyttet til ulike faktorer som kan ha påvirket utviklingen i den registrerte kriminaliteten blant barn. Blant disse faktorene er økt bruk av sosiale medier, oppfattelse om legalisering av narkotika, mer utbredelse av en fryktbasert taushetskultur, og omfang og trusler fra kriminelle nettverk. Vi beskriver nedenfor noen av politiets vurderinger. Blant andre mulige forhold som kan ha bidratt til noen av de utviklingstrekkene ved barne- og ungdomskriminalitet vi har observert over de siste årene kan være pandemien og innføring av den nye straffeloven som trådte i kraft 1. oktober 2015. Frøyland (2022) diskuterer flere mulige faktorer som kan påvirke trendene i barne- og ungdomskriminalitet. For eksempel kan økt tilbøyelighet til å anmelde barns regelbrudd være en slik faktor.²⁰

Sosiale medier

Bruk av smarttelefoner og sosiale medier er en stor del av barns liv. Barn i alderen 16–19 år brukte i 2023 i gjennomsnitt 7 timer og 27 minutter daglig på internett.²¹ Sosiale medier kan påvirke kriminalitet blant barn, særlig når det gjelder lovbruddstyper som trusler, seksuallovbrudd og narkotikakriminalitet. Sosiale medier gjør også at noen lovbrudd kan bli mer synlig enn før og det kan skape en større følelse av opplevd utrygghet i samfunnet når det gjelder kriminalitet.²²

Politiet opplever at barn filmer og deler voldshandlinger på sosiale medier. For voldsofferet kan slik deling være mer belastende enn selve voldshandlingen. Slik deling kan også føre til normalisering av vold og fungere som drivere for nye voldshandlinger. Politiet registrerer økt voldstilbøyelighet blant stadig yngre personer. I enkelte miljøer kan terskelen for å bruke vold være lav, og enkelte voldshandlinger kan være begrunnet i ryktespredning, provoserende adferd²³ eller bagateller og oppkonstruerte konflikter.²⁴

Barn helt ned i 11–12 års alderen deler eller opplever at seksualiserte bilder av dem blir delt på sosiale medier. Deling og økt eksponering for grovere seksualisert materiale kan bidra til holdningsendring og normalisering av seksuelle overgrep blant barn. Utviklingen kan på den måten fungere som en driver for nye seksuallovbrudd.²⁵

Smarttelefoner kan også ha økt tilgjengeligheten til narkotika der sosiale media er effektive salgskanaler. Barn kan bli eksponert for tilbud om narkotika i sin «feed» eller kan med enkle søk finne nettsider eller profiler som tilbyr dette.

²⁰ Frøyland L. R., 2022

²¹ Statistisk sentralbyrå, 2024

²² Nordland politidistrikt, 2024.

²³ Politiet, 2023

²⁴ Trøndelag politidistrikt, 2025

²⁵ Politiet, 2023

Narkotika

Hasj og marihuana er de vanligste narkotiske stoffene blant barn. Ungdata-undersøkelsen viser at 10 prosent har forsøkt å bruke cannabis det siste året. Cannabis-bruk har hatt en viss økning de siste årene. Tall fra Folkehelseinstituttet indikerer at dobbelt så mange personer mellom 16 og 30 år oppga å ha brukt kokain i 2023 sammenlignet med 2016. Likevel er antall saker innenfor narkotika-kriminalitet kraftig redusert de siste årene, og halvert fra 2016 til 2023. For barn i alderen 15–17 år var nedgangen i antall narkotikasaker på 80 prosent fra 2019 til 2022.²⁶ Barn opplever at bruk av narkotika i økende grad er legalisert eller at det er få konsekvenser/lav risiko for å bli oppdaget eller straffet.²⁷

Fryktbasert taushetskultur

Politiet registrerer noe mer utbredelse av en fryktbasert taushetskultur blant barn. Fryktbasert taushetskultur innebærer at barn lar være å fortelle om hendelser i redsel for å bli utsatt for hevn, utestengelse, krenkelser, trusler mv. Det kan isolert sett føre til færre anmeldelser og høyere mørketall. Fryktbasert taushetskultur kan også innebære at foreldre vegrer seg for å fortelle om ting som har skjedd for å skjerme sitt barn. Barn forteller at konsekvensen av fryktbasert taushetskultur er at det skaper stress og redsel blant barna og deres foreldre.²⁸ I sine innspill til POD rapporterer flere politidistrikter om taushetskultur, og at man frykter mørketall.

Kriminelle nettverk

Politiet vurderer trusselen fra organisert kriminalitet i Europa til å være svært høy og at trusselen er betydelig også i Norge. Det vises til at flere kriminelle nettverk opererer i Norge, og mange av disse er involvert i salg, distribusjon og innførsel av narkotika. I 2023 registrerte samtlige politidistrikter i Norge aktivitet fra kriminelle aktører som er knyttet til organisert kriminalitet i Sverige. Politiet ser at dette kan henge sammen med kampen om markedsandeler og territoriell kontroll, og peker på at de kriminelle nettverkene i Sverige bevisst har brukt uerfarne barn under kriminell lavalder til å begå drap og alvorlige voldshandlinger. Rekrutteringen har foregått på sosiale medier og krypterte kommunikasjonsplattformer. Politiet har ikke observert slik kynisk og målrettet rekruttering av barn til å utføre voldshandlinger i Norge, men politiet har informasjon om at enkeltaktører ønsker å rekruttere barn for å gjøre tjenester for seg. Samtidig mener politiet å se at en tilsynelatende økende normalisering av vold og rus, som sammen med tilgjengeligheten via sosiale medier, kan gjøre at barn er mer sårbare for en slik rekruttering.²⁹ Politiet vurderer at «gangsterkultur» som spres gjennom sosiale medier, musikk, filmer og trender og dyrker «flashing» av verdier og materiell status kan være en driver for ran av merkeklær og andre statussymboler.³⁰ Videre kan en slik kultur også bidra til å «skolere» barn i kriminell handlemåte og sånn sett øke attraktiviteten for rekruttering til kriminelle nettverk.

²⁶ NOU 2024:12

²⁷ Nordland politidistrikt, 2024

²⁸ <https://www.dagbladet.no/nyheter/snitch-kultur-bekymrer-et-problem/81695218>

²⁹ Politiet, 2023

³⁰ Trøndelag politidistrikt, 2025

Innføring av den nye straffeloven

Utviklingstrekk som vi har vist til flere steder i dette kapittelet tyder på at økningen i antall siktede barn under 15 år har funnet sted særlig siden 2015, mens det i årene mellom 2007 og 2015 var en nedgang i antall siktede barn, både over og under 15 år. På samme måte ser vi en økning i antall personofre blant barn under 15 år særlig i årene etter 2015. Det kan være grunn til stille spørsmål ved om økning i antall siktede og personofre kan tilskrives endringer i regelverk og dermed politiets registreringspraksis. Selv om den nye straffeloven ble vedtatt 20. mai 2005, trådte den først i kraft 1. oktober 2015. Den nye loven førte med seg lovendringer på en rekke områder. Blant disse endringene kan det nevnes at det ikke lenger skilles mellom forbrytelser og forseelser. Om slike lovendringer har medført at lovbrudd begått av barn under 15 år i større grad registreres av politiet, så kan det bidra til å forklare noe av økningen i antall siktede i årene etter 2015. Som diskutert i underkapittel 3.4 tyder tallene fra Ungdata undersøkelser på økt hyppighet av regelbrudd og vold/voldsopplevelser blant særlig skoleelever, noe som kan indikere at utviklingen i barne- og ungdomskriminalitet er reell og ikke skyldes registreringspraksis. Videre er at det slik at også andre land som Norge kan sammenlikne seg med har sett en trend med økt barne- og ungdomskriminalitet over de siste årene.

Pandemien

Pandemiårene var preget at mye sosial isolasjon av barn på grunn av mindre skole og fritidsaktiviteter. Restriksjoner traff sosialt ulikt og var særlig krevende for familier med dårlige levekår både økonomisk og eller psykososialt. Økningen i antall siktede blant barn under 15 år kan imidlertid sees i statistikken allerede fra 2015 til 2019, som ikke kan skyldes problemer knyttet til restriksjoner i pandemiårene og etterpå. Pandemien og restriksjonene som fulgte kan imidlertid ha bidratt forsterkende til sosiale problemer på en rekke områder, deriblant økningen i barne- og ungdomskriminaliteten, samt mentale utfordringer blant barn, som målt ved økning i henvisninger til psykisk helsevern de siste årene.

3.6 Ekspertgruppens vurdering

Ekspertgruppen gjør følgende vurderinger knyttet til hovedtrekk i utviklingen i barne- og ungdomskriminalitet og mulige faktorer som kan drive utviklingen nevnt av politiet:

Om utviklingen i barne- og ungdomskriminalitet

SSBs siktelsesstatistikk for personer under 18 år viser ulike trender for perioden før og etter 2015. Vi ser en nedgang i antall siktede og siktelser frem mot 2015 og en økning i tallene i årene etter. Det er likevel slik at det er færre siktede personer under 18 år i 2023 enn i alle årene fra 2002 til 2010. Store bevegelser i tallene i kriminalitetsstatistikk over tid kan gi signaler om viktige utviklingstrekk, men brå endringer i tallene kan også skyldes målefeil og ulike feilkilder og endringer i anmeldelses- og registreringspraksis.

Økningen i SSBs siktelsestall for barn siden 2015 gjenspeiler likevel de samme hovedtrekkene som vi finner basert på politiets straffesakstall frem til 2023. Det er særlig bekymringsfullt at økningen også gjelder for lovbruddstyper som omfatter mer alvorlig kriminalitet og er særlig markant for barn som er under 15 år. Økningen i antall siktede i SSBs siktelsestall er ikke avgrenset til Oslo eller særskilt knyttet til personer med innvandrerbakgrunn. Samtidig ser vi endringer i aldersfordelingen av de siktede, ved at det er en større andel av de siktede som er yngre nå enn i de tidligere årene, samtidig som det har vært en sterk nedgang i antall siktede over 18 år.

SSB har på oppdrag fra ekspertgruppen gjort et beregningsanslag for 2023 som viser at ca. 800 barn under 18 år oppfyller et sett med kriterier vi har satt for å defineres som siktet for «gjentatt» og/eller «alvorlig» kriminalitet. I SSBs beregningsanslag tas det hensyn til både antall lovbrudd og alvorlighetsgrad ved lovbruddene. Våre kriterier for «gjentatt» og «alvorlig» bør forstås som redskaper for å måle omtrentlig størrelse på «bruttomålgruppen» som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Disse kriteriene er ikke ment å angi en definisjon på «målgruppen» for bestemte tiltak. Vi finner en økning i størrelsen på denne gruppen av barn fra ca. 500 i 2015, men det er likevel færre enn de ca. 1 000 til 1 100 barna som oppfylte våre kriterier for «gjentatt» og/eller «alvorlig» kriminalitet i årene 2002 til 2009 basert på SSBs statistikk. Av de ca. 800 var det 117 barn under 18 år som var siktet for minst 10 lovbrudd i 2023. Økningen vi ser i denne gruppen, særlig blant barn under 15 år, er spesielt bekymringsfull.

Det er likevel grunn til å vise varsomhet i bruk og sammenlikninger av tallgrunnlaget for barn over og under 15 år, da straffesaker mot de under 15 år avgjøres og telles svært forskjellig fra straffesaker mot de over 15 år. Mistenkte personer under den kriminelle lavalder på 15 år vil nærmest alltid inkluderes i SSBs statistikk over siktede, mens de over 15 år vil kun inkluderes i statistikken over siktede dersom de faktisk hadde status som siktet. Ifølge SSB var det i de to siste årene i statistikken om lag 60–70 prosent av alle mistenkte i alderen 15–17 år som hadde status som siktet. Videre kan ulik anmeldelses- og registreringspraksis, og eventuelle endringer i slik praksis over tid, bidra til ulike trender i antall mistenkte eller siktede over og under 15 år.

Ekspertgruppen noterer videre at både utviklingen i antall siktede for utvalgte lovbruddstyper som omfatter mer alvorlig kriminalitet og utviklingen i antall barn registrert som personofre for anmeldte lovbrudd og trender i selvrapporterte regelbrudd og opplevd vold/voldstrusler viser de samme hovedtrekkene som vi finner for barn basert på øvrige tall for siktelser fra SSB og politiets straffesaksstatistikk. Det er mindre grunn til å tro at ulik anmeldelses- og registreringspraksis, og eventuelle endringer i slik praksis over tid, kan ha stor innvirkning på registrerte tilfeller av alvorlig kriminalitet.

Ved at flere kilder ser ut til å tyde på økning i ulike indikatorer over flere år gir det større grunn til å tro at det har forekommet en reell økning i barne- og ungdomskriminaliteten over de siste årene. Det er likevel slik at det er langt

mindre økning i indikatorer basert på Ungdata-spørreundersøkelser enn i tallene fra SSBs og politiets kriminalitetsstatistikk. Økningen i tallene fra SSBs og politiets kriminalitetsstatistikk er videre konsentrert blant de under 15 år på gjerningstidspunktet, mens det har vært en mer stabil trend for de i aldersgruppen 15–17 år.

Et tilleggsmoment er at barn som er registrert med en siktelse mens de var under 15 år vil over tid bevege seg over i aldersgruppen bestående av 15–17-åringer i senere år. Det at forskjellen i utviklingen for de over og under 15 år vedvarer kan tyde på at økningen i forekomst av siktelser er knyttet til spesifikke aldersgrupper heller enn at spesifikke fødselskohorter har bidratt til økningen. Basert på de siste tallene fra politiets straffesaksregister ser vi imidlertid en nedgang fra 2023 til 2024 i antall forhold knyttet til personer under 15 år med status som mistenkt, siktet eller domfelt. Det er viktig å følge videre med på utviklingen i både SSBs og politiets kriminalitetsstatistikk for barn, for å undersøke om trenden vi har sett med økninger i antall registrerte forhold for barn under 15 år kan være på vei til å snu. I så fall kan det være at den historiske økningen i siktelsestallene for de under 15 år var knyttet til enkelte fødselskohorter.

Om faktorer som kan påvirke barne- og ungdomskriminalitet

Politiet har vurdert ulike faktorer som kan påvirke barne- og ungdomskriminalitet, herunder økt bruk av sosiale medier, endrede holdninger til bruk av narkotika, mer utbredelse av en fryktbasert taushetskultur, og omfang og trusler fra kriminelle nettverk. Vi mener også at det kan være gode grunner til å tro at noen av utviklingstrekkene i barne- og ungdomskriminalitet kan knyttes opp til virkningene av pandemien. Ekspertgruppen har videre diskutert om innføringen av den nye straffeloven av 2005, som først trådte i kraft 1. oktober 2015, kan ha hatt en innvirkning på anmeldelses- og registreringspraksis knyttet til lovbrudd begått av barn under 15 år og dermed den offisielle statistikken over antall siktede for denne gruppen. Selv om det er grunn til å tro at flere faktorer kan ha virket inn på utviklingen i barne- og ungdomskriminalitet, så er det en krevende øvelse å fastslå empirisk slike årsakssammenhenger uten nærmere grunnlag i forskning på slike sammenhenger.

Selv om årsakssammenheng mellom enkeltfaktorer og kriminalitetsutvikling er krevende å fastslå, mener vi at det bør lyttes til politiets bekymringer knyttet til sosiale medier, narkotika, fryktbasert taushetskultur og kriminelle nettverk. Vi deler oppfatningen om at dette er faktorer ved samfunnsutviklingen som sannsynligvis kan gjøre barn mer sårbare for å bli involvert i kriminalitet. Faktorene kan også virke sammen og forsterke samlet negativ effekt.

Når det gjelder sosiale medier så trenger barn omsorg, grenser, veiledning og voksnes tilstedeværelse, også i den digitale verden. Dette gjelder alle barn generelt, og sårbare barn spesielt. Barn lever store deler av livet på digitale plattformer som voksne ikke nødvendigvis har like god kjennskap til. Tiltak som kan redusere barns sårbarhet på nett kan bidra positivt for barn som begår gjentatt eller alvorlig

kriminalitet eller står i faresonen for å gjøre dette. Ekspertgruppen har ikke hatt anledning til å se nærmere på slike tiltak.

Ekspertgruppens kunnskapsgrunnlag underbygger at rusmidler er en katalysator for en vesentlig del av kriminaliteten. Barn er særlig sårbare for rusrelatert kriminalitet. Regjeringen skal våren 2025 legge frem Forebyggings- og behandlingsreform for rusfeltet del 2. I Stortingsmeldingen forventes det behandlet hvordan justissektoren skal arbeide forebyggende på rusfeltet. Ekspertgruppen har ikke vurdert egne nye forebyggende tiltak på rusfeltet, men støtter i rapporten flere viktige forslag på feltet om rusbehandling.

Fryktbasert taushetskultur må forebygges med tillit, gode relasjoner og primærforebyggende tiltak. «Snitching» er et kjent begrep blant de fleste barn. Ekspertgruppen har ikke hatt anledning til å utrede tiltak som er direkte rettet mot å forebygge fryktbasert taushetskultur, men flere av tiltakene som foreslås kan bidra til å gjøre utsatte barn mindre sårbare for fryktbasert taushetskultur.

Vi mener også det er viktig med tiltak som hindrer kriminelle nettverk i å direkte eller indirekte rekruttere barn til kriminalitet. Mange av tiltakene som foreslås i rapporten vil kunne bidra til å gjøre barn mindre sårbare for rekruttering.

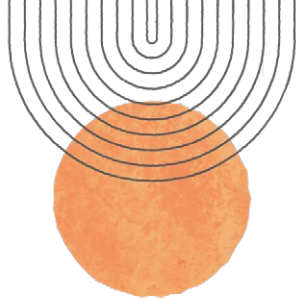
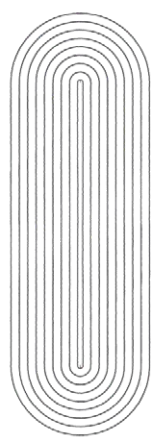
Ekspertgruppen har også vurdert mulige strafferettslige tiltak for å hindre rekruttering av barn til kriminelle nettverk. Etter gjeldende rett skal det ved straffutmålingen i skjerpende retning tas i betraktning at lovbruddet «er forøvet ved at lovbryteren har utnyttet eller forledet unge personer, personer i en meget vanskelig livssituasjon, som er psykisk utviklingshemmet eller står i et avhengighetsforhold til lovbryteren» jf. strl. § 77 bokstav g. Domstolene kan ved aktiv bruk av denne bestemmelsen synliggjøre det klanderverdige ved å rekruttere barn til kriminalitet.

Spørsmålet er om rekruttering av barn til kriminalitet i tillegg bør kriminaliseres gjennom et eget straffebud. Et slikt straffebud kan markere det klanderverdige ved handlingen. Det kan likevel reises spørsmål ved om en selvstendig kriminalisering er nødvendig. En kriminalisering vil bidra til en utvidelse av straffesaken ved at påtalemyndigheten må ta med et nytt tiltalepunkt og etterforskningen må utvides til å klarlegge at vilkårene etter et slikt straffebud er oppfylt. Domstolene vil få merarbeid med at det må tas selvstendig stilling til om vilkårene for straff etter straffebudet er oppfylt.

Som følge av medvirkningsansvaret i strl. § 15, vil det ikke være noe tomrom i straffelovgivningen som en selvstendig kriminalisering vil fylle. Den som rekrutterer et barn til å begå en straffbar handling, for eksempel et ran, kroppskrenkelse, salg av narkotika mv., vil pådra seg et selvstendig strafferettslig medvirkningsansvar. En medvirker kan idømmes strengere straff enn den som utfører selve handlingen, for eksempel hvis det er tale om en «bakmann» som har initiert den kriminelle virksomheten. Dette kan typisk være tilfeller hvor barn begår straffbare handlinger etter å ha blitt trukket inn i et kriminelt nettverk. Sammenholdt med strl. § 77

bokstav g, vil rekruttering av barn til kriminelle nettverk være enklere å håndtere under straffutmålingen enn som et selvstendig straffbart forhold.

På denne bakgrunn mener ekspertgruppen at det ikke foreligger tilstrekkelige grunner til å foreta en ny kriminalisering. De hensyn som kan begrunne kriminalisering kan fullt ut ivaretas gjennom gjeldende straffelov. Ekspertgruppen mener at domstolene gjennom domsgrunnene for straffutmålingen klart bør synliggjøre det skjerpende ved handling dersom den domfelte har rekruttert barn til å begå straffbare handlinger, både i domsgrunnene og ved at det idømmes strengere straff.



KAPITTEL 4

Kjennetegn og behov hos barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet

4.1 Innledning

Dette kapittelet beskriver kjennetegn og behov hos barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Beskrivelsen av kjennetegn og behov hos barna gjøres på gruppenivå. Tiltak overfor disse barna må tilpasses det enkelte barnet og særlig inkludere deres ressurser.

Barna i ekspertgruppens målgruppe har de samme grunnleggende behovene som alle andre barn – de har behov for trygghet, mestring, omsorg, grensesetting og fellesskap. De har en del likheter, men enda flere ulikheter. Analyser og forskning viser til at det er en sammenheng mellom det å bli utsatt for vold og senere kriminalitetsutøvelse som barn.³¹ Barnas atferdsuttrykk kan ofte se like ut, selv om årsakene bak er forskjellige.

Ingen barn er født kriminelle og barna i målgruppen har hatt ulike veier inn i kriminalitet. Noen av barna har utviklet alvorlige psykiske lidelser som følge av omsorgssvikt i oppveksten. Andre har hatt gode oppvekstsvilkår, men har utviklet utfordringer som gjør at foreldrene ikke lenger klarer å gi den nødvendige omsorgen. Noen barn har medfødte sårbarheter som kan utgjøre en fare for både dem selv og samfunnet. Andre sosialiseres inn i alvorlig kriminalitet på grunn av fattigdom og marginalisering.

For å lykkes med å få barna ut av kriminalitet er det viktig å kjenne årsaken til at de kom inn, slik at tiltakene treffer best mulig. Det er likeledes viktig å kjenne til hvilke faktorer som opprettholder kriminaliteten.³² Dette krever kartlegging av utfordringer og behov knyttet til risiko og utvikling. En slik kartlegging vil bidra til å synliggjøre hva slags risikofaktorer som øker sannsynligheten for videre negativ utvikling og hva slags beskyttelsesfaktorer som kan dempe denne risikoen. Alle

³¹ Oslo politidistrikt, 2025

³² Oslo politidistrikt, 2025

barna har sine ressurser, sine ting de er gode på. Det må kartlegges individuelt. Vi kan ikke behandle alle likt.

Dette kapittelet er bygget på flere kilder, både skriftlige innspill ekspertgruppen har mottatt, innspill i møter og ulike rapporter. Ekspertgruppen vil særlig trekke frem to ferske publikasjoner som er benyttet: Skjærvø og Bukten's bidrag i *Barn, unge og straffegjennomføring (2025)*³³ og Oslo politidistrikt (2025) *Barn og unge registrert med 10 eller flere anmeldelser i 2023*. Sistnevnte omhandler en gruppe barn i Oslo som er i kjernen av ekspertgruppens målgruppe. Skjærvø og Bukten gjennomgår tilgjengelig registerdata om alle barn som var fengslet i Norge i perioden fra 2000 til 2019.

Kapittelet starter med å gjennomgå kjennetegnene hos barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Deretter beskrives deres behov, som er relatert til disse kjennetegnene.

4.2 Kjennetegn hos målgruppen

4.2.1 Opphopning av vansker

De fleste barn som utøver gjentatt eller alvorlig kriminalitet har en svært belastende livssituasjon med få beskyttende faktorer.³⁴ Barna har utfordringer på de fleste områder i livet og vanskene har hopet seg opp fra tidlig alder.³⁵ Det kan for eksempel være utfordringer i familien eller omsorgssituasjonen, på skolen, med venner og i fritiden, med rus og psykisk uhelse og medfødte sårbarheter (som for eksempel lav impuls kontroll mv). De har ofte opplevd nederlag og dårlig mestring på ulike livsområder, men av ulike og ofte sammensatte grunner. Fysisk og psykisk sykdom, ofte som resultat av tidlige traumer, kommer gjerne på toppen av materiell fattigdom, oppløste familier og et problemfylt nærmiljø.³⁶ Dette innebærer at flere tjenester og sektorer gjerne er inne med tiltak, mange ganger, uten at tiltakene er godt nok samordnet.³⁷

4.2.2 Flest gutter med innvandrerbakgrunn

Gutter er overrepresentert i kriminalstatistikken, i straffereaksjoner (ungdomsenhetene, fengsel og ungdomsreaksjonene)³⁸ og på barnevernsinstitusjoner. Av alle barn som ble fengslet fra 2000 og til 2019 var kun tre prosent jenter.³⁹ Jenter blir i hovedsak anmeldt for vinningskriminalitet knyttet til butiktyveri. Guttene har mer

³³ Skjærvø & Bukten, 2025

³⁴ Oslo politidistrikt, 2025; Bjørknes, Hukkelberg, Høstmælingen, & Taraldsen, 2024; Aase, et al., 2020

³⁵ Bhuller & Røgeberg, 2022; Barneombudet, 2021; Aase, et al., 2020

³⁶ SaLTo, 2022

³⁷ Barneombudet, 2021; Bhuller & Røgeberg, 2022

³⁸ Oslo politidistrikt, 2025

³⁹ Skjærvø & Bukten, 2025

varierte og sammensatte kriminaliteter.⁴⁰ Antallet jenter i barnevernsinstitusjoner er noe lavere enn antallet gutter, og dette mønsteret er stabilt over tid.⁴¹

Barn med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant siktede.⁴² Om lag halvparten av innsatte barn er selv født utenfor Norge eller har forelder født utenfor Norge.⁴³ Flere har krigserfaringer, utfordrende flyktning- og innvandringsprosesser, og står overfor en rekke sammensatte utfordringer. Disse faktorene bidrar til økt risiko for utenforskap, som igjen kan føre til kriminalitet.⁴⁴

4.2.3 Vanskelige oppvekstforhold

4.2.3.1 *Utfordringer i familien og nærmiljøet*

Mange av barna har vokst opp med utrygge nærmiljøer og i familier med høyt konfliktnivå, psykiske lidelser eller rusmisbruk. I tillegg mangler de ofte fritidsaktiviteter og positive arenaer å oppholde seg på. Dette gjør at det blir lite samlet utviklingsstøtte. Da er det særlig viktig at tiltak ses i helhet. Flere av barna vokser opp med eneforsørger, og ofte er det ingen fungerende far.⁴⁵

Mange har erfaring med at vold og trusler kan brukes til å oppnå det man ønsker, for eksempel å komme seg ut fra en barneverninstitusjon. Samtidig kan de ha et fravær av nødvendige grenser og struktur i hverdagen hjemmefra. Flere har erfaringer tidlig i livet sitt med overgrep og vold. For noen av guttene har voldserfaringene særlig vært knyttet til oppvekst i krigs- og konfliktområder, etterfulgt av en utfordrende flyktnings- og innvandringstilværelse. Mange har også opplevd vold i familie og/eller i omgangskretsen sin.⁴⁶ Mange har flyttet flere ganger. Av barn som har vært fengslet med dom (i perioden 2000–2019), hadde omlag 40 prosent flyttet tre ganger eller mer før fylte 15 år.⁴⁷ Dette fører til gjentatte brudd i oppveksten og lite kontinuitet i relasjoner.

4.2.3.2 *Tidlig debutalder og gjentatt kontakt med hjelpeapparatet*

Barna de nevnte rapportene omhandler har ofte en tidlig debutalder for utøvelse av vold og skadelig seksuell atferd og begår sitt første lovbrudd før de har fylt 15 år. Dette gir en høy risiko for å fortsette med kriminalitet.⁴⁸ Av innsatte barn hadde 61 prosent som var varetektsfengslet og 68 prosent som var fengslet med dom, tidligere mistanker mot seg i saker som har blitt henlagt fordi de var under kriminell

⁴⁰ Forskning indikerer at rettssystemet kan ha en tendens til å gi mildere straffer til jenter og kvinner sammenlignet med gutter og menn for samme type kriminalitet; Skjærvø & Bukten, 2025

⁴¹ Drange & Hernæs, 2020

⁴² SSBs statistikk over etterforskede lovbrudd, tabelloppdrag bestilt av ekspertgruppen; Bhuller & Røgeberg, 2022

⁴³ Bhuller & Røgeberg, 2022; Skjærvø & Bukten, 2025

⁴⁴ Aase, et al., 2020; Oslo politidistrikt, 2025

⁴⁵ Barneombudet, 2021; Aase, et al., 2020; Kanestrøm, Stallvik, Lydersen, Skokauskas, & Kaasbøll, 2024; Oslo politidistrikt, 2025; NOU 2023:24; Presentasjon fra Kriminalomsorgsdirektoratet gitt i møte med ekspertgruppen 15. okt 2024

⁴⁶ SaLTo, 2022

⁴⁷ Skjærvø & Bukten, 2025

⁴⁸ Skjærvø & Bukten, 2025; Oslo politidistrikt, 2025; Helsedirektoratet, 2024

lavalder. Dette tyder på at tidlig kriminell atferd kan forutsi fremtidige lovbrudd. Disse barna har ofte hatt tidlig kontakt med politi og rettsvesen.⁴⁹

Mange har hatt massive hjelpetiltak i løpet av livet, uten at det synes å ha hjulpet.⁵⁰ Flere har vært i kontakt med barnevernet, og mange har vært på institusjon.⁵¹ I tillegg til hjelp fra barnevernet har også de fleste fått hjelp fra oppfølgingsteam og psykisk helsevern.⁵²

Barn som viser et høyt nivå av utagerende vansker når de er små har 30–50 prosent høyere risiko enn andre barn for å utvikle et eskalerende og vedvarende negativt atferdsmønster.⁵³

4.2.3.3 Lav inntekt og foreldre som er tidligere straffet

Barnas foreldre har ofte lavere utdanningsnivå, lavere inntekt og mottar oftere trygdeytelser enn gjennomsnittet.⁵⁴ Mange av familiene bor dessuten trangt.⁵⁵ 65 prosent av barn som er fengslet ved dom kom fra en familie med lav inntekt sammenlignet med den generelle norske befolkningen (11 prosent). Samtidig er linken mellom kriminalitet og dårlig økonomi bedre forklart av negative forhold i familien, på skolen eller blant jevnaldrende enn lavinntekthusholdning alene.⁵⁶ Ofte lever barna i en sårbar situasjon der sosiale og økonomiske begrensninger kan føre til ytterligere marginalisering. Dette kan også handle om at barna og deres familie har lav tillitt til offentlige tjenester eller ikke kjenner tjenestene godt nok. Når barna ikke får riktig hjelp kan det resultere i at de blir kateballer i systemet.⁵⁷

En studie viser at en tredel av barn som har vært innsatt i ungdomsenhet eller fengsel har foreldre som har vært i fengsel.⁵⁸ Foreldre som har vært straffet kan settes i sammenheng med sosioøkonomiske vansker og psykiske vansker hos foreldrene, som påvirker deres foreldreferdigheter. Dette kan bidra til emosjonelle reaksjoner hos barnet, som frykt, tristhet og mistro og det kan bidra til at relasjonen til foreldrene skades.⁵⁹ Noen av barna kommer fra familier der det er straffesaker mellom andre familiemedlemmer (foreldre eller søsken) uten at barnet selv er involvert i straffesaken.⁶⁰

⁴⁹ Skjærvø & Bukten, 2025

⁵⁰ Bhuller & Røgeberg, 2022; Aase, et al., 2020 Barneombudet, 2021; Meld. St. 34 (2020-2021)

⁵¹ Barneombudet, 2021

⁵² Kanestrøm, 2024, februar 29.

⁵³ Aase, et al., 2020

⁵⁴ Bhuller & Røgeberg, 2022; Skjærvø & Bukten, 2025

⁵⁵ SaLTo, 2022

⁵⁶ Skjærvø & Bukten, 2025

⁵⁷ Innspill gitt av KDI i møte med ekspertgruppen 16. okt 2024

⁵⁸ Bhuller & Røgeberg, 2022; Skjærvø & Bukten, 2025

⁵⁹ Skjærvø & Bukten, 2025

⁶⁰ Oslo politidistrikt, 2025

4.2.3.4 Offer og utøver samtidig

Mange av barna har selv vært utsatt for vold, ofte i nære relasjoner, og innehar både rollen som offer og utøver.⁶¹ Denne doble rollen gjør at traumer og emosjonelle belastninger kan vedvare, og forsterker risikoen for gjentakelse av lovbrudd. En SaLTo-rapport (2022) viser til at blant aktive barn som begår kriminalitet under 18 år var nær en tredjedel registrert som offer i voldssaker. For de som begår mest kriminalitet var andelen nesten dobbelt så stor (62 prosent).⁶² Flere av barna ble registrert som ofre første gang da de var under 1 år gamle.⁶³

4.2.4 Utfordringer med skole, venner og fritid

Svak tilknytning til skole er en betydelig risikofaktor for kriminalitet.⁶⁴ Mange av barna som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet opplever utenforskap i skolen fra ung alder og har dårlige skoleprestasjoner.⁶⁵ Mange har mistrivdes på skolen og har i liten grad opplevd mestring og tilhørighet til skolesystemet.⁶⁶ Flere har opplevd alvorlig mobbing over tid.⁶⁷ Flere har frafall allerede i barneskolen. Mange står også uten skoletilbud eller alternativt dagtilbud i ungdomsskole eller videregående.⁶⁸ De skulker, har negative holdninger til skolen, og får et dårlig tilrettelagt skolefaglig opplegg som ikke møter den enkeltes behov etc.⁶⁹ I flere tilfeller blir PPT og BUP koblet på sent, for eksempel når barna er i ferd med å droppe ut av skolen eller allerede har gjort det.⁷⁰ Noen barn har opphold i skolegangen på grunn av flyttinger, institusjonsopphold eller på grunn av deltakelse i større nettverk som driver med kriminell virksomhet.⁷¹ For noen fungerte skolen som en kilde til motivasjon for å komme ut av kriminalitet og framsto som en viktig beskyttelsesfaktorer. For andre som ikke mestret skolehverdagen kunne skolen fremstå som en risikofaktor for utenforskap og kriminalitet.⁷²

Mange av barna som begår kriminalitet har selv venner som bryter loven og/eller som misbruker rus.⁷³ Flere opplyser at de opplever fellesskap, mestring og spenning i kriminelle miljøer. De deltar i liten grad i organiserte aktiviteter.⁷⁴ Svak tilknytning

⁶¹ Barneombudet, 2021; Bhuller & Røgeberg, 2022; SaLTo, 2022; Oslo politidistrikt, 2025; Innspill gitt av Sfk i møte med ekspertgruppen 16. okt 2024; Innspill gitt av tingrettsdommer Åsa Bech i møte med ekspertgruppen 10. sept 2024

⁶² SaLTo, 2022

⁶³ Oslo politidistrikt, 2025

⁶⁴ Aase, et al., 2020, s. 27

⁶⁵ Aase, et al., 2020; Bhuller & Røgeberg, 2022; Barneombudet, 2021; Innspill gitt fra ungdomsenhet øst ved besøk 26. sept 2024; Innspill gitt fra ungdomsenhet vest ved besøk 30. okt 2024; Skriftlig innspill fra Psykologforeningen 4

⁶⁶ SaLTo, 2022

⁶⁷ Barneombudet, 2021

⁶⁸ Innspill gitt fra ungdomsenhet øst ved besøk 26. sept 2024 og fra ungdomsenhet vest ved besøk 30. okt 2024 samt i møter og dialog med ekspertgruppen; Skriftlig innspill fra Psykologforeningen; Bhuller & Røgeberg, 2022; Barneombudet, 2021

⁶⁹ Barneombudet, 2021; Aase, et al., 2020; Kanestrøm, Stallvik, Lydersen, Skokauskas, & Kaasbøll, 2024

⁷⁰ Barneombudet, 2021

⁷¹ SaLTo, 2022

⁷² SaLTo, 2022

⁷³ Aase, et al., 2020; Kanestrøm, Stallvik, Lydersen, Skokauskas, & Kaasbøll, 2024

⁷⁴ Hyggen, Brattbakk, & Borgeraas, 2018 i Meld. St. 34 (2020-2021)

til familie, skole og fritidsaktiviteter trekkes frem som en av de viktigste årsakene til gjengdeltakelse. I tillegg ser det ut til at mangel på anerkjennelse og opplevelser av å bli diskriminert er viktige motivasjonsfaktorer for å bli rekruttert til gjenger.⁷⁵

Erfaringskunnskap fra politibetjenter i SaLTo-nettverket påpeker at mange av barna kjenner på utenforskap og liten tilhørighet til positive grupperinger. De viser til at kun en tredjedel av barna som begikk kriminalitet ofte hadde deltatt i organiserte fritidsaktiviteter. Mange av dem sluttet tidlig i tenårene.⁷⁶

4.2.5 Medfødte sårbarheter og utfordringer med rus og psykisk helse

En vanskelig oppvekst og hjelpetiltak som ikke har fungert som ønsket har bidratt til at flere av barna har utviklet store psykiske helseutfordringer og utfordrende atferd.⁷⁷ Flere av barna som utgjør en alvorlig fare for andre, har også tegn på samtidig psykisk lidelse, uten at de får oppfølging av psykisk helsetjeneste.⁷⁸ Mange som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet strever med rus, og lovbrudd begås ofte i ruset tilstand.⁷⁹

Flere av barna har en eller annen form for utviklingsforstyrrelse som ADHD, autismspekter, psykiske lidelser på grunn av traumer og rusmiddelbruk.⁸⁰ Sosialt belastede miljøer er ofte medvirkende faktorer til at barna begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Medfødte sårbarheter og/eller psykisk uhelse bidrar til vansker med å forstå beskjeder og til en lav toleransegrense for regulering av adferd. Barna kan ha lave verbale og kognitive evner. De kan også ha høy impulsivitet, positive holdninger til kriminalitet og rus, manglende skyldfølelse og fremstå aggressive for andre.⁸¹ Mange bruker vold aktivt. Voldslovbrudd som førte til fengsling var mer vanlig blant barn under 18 år (61 prosent av varetekstfengslede og 77 prosent av fengsling med dom) sammenlignet med eldre, med en gradvis nedgang etter hvert som de ble eldre. Lignende mønster blir også observert for seksuallovbrudd.⁸²

⁷⁵ Aase, et al., 2020 s. 24

⁷⁶ SaLTo, 2022 s. 42

⁷⁷ NOU 2023:24

⁷⁸ Helsedirektoratet, 2024; NOU 2023:24; Bhuller & Røgeberg, 2022; Skriftlig innspill fra Psykologforeningen

⁷⁹ Innspill gitt i møter med ekspertgruppen fra blant annet KDI og Sfk; Aase, et al., 2020; Hølaas & Janicke-Berg, 2023

⁸⁰ Sekretariatet for konfliktrådene, Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2023; Hølaas & Janicke-Berg, 2023; Aase, et al., 2020; Skriftlig innspill fra Psykologforeningen; innspill gitt i møter med ekspertgruppen fra blant annet Sfk, KDI, ungdomsenhetene og NUBU

⁸¹ Innspill fra NUBU gitt i møte med ekspertgruppen 15. okt 2024; Barneombudet, 2021

⁸² Skjærvø & Bukten, 2025

4.3 Hvilke behov har barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet?

I det følgende presenteres målgruppens behov, som er relatert til kjennetegnene omtalt over. For å kunne gi riktig hjelp, er det avgjørende med en felles forståelse av barnas behov og en koordinert innsats fra ulike tjenester.⁸³

4.3.1 Behov for å redusere risikofaktorer og øke beskyttelsesfaktorer

Problemer oppstår ikke i et vakuum, men som endel av en større kontekst. Tiltak må skje samtidig og koordinert i hele miljøet til barnet og ikke stykkevis og delt. Derfor er det behov for en grundig kartlegging av familie og omsorgssituasjon, skole, venner og jevnaldrende, nærmiljø samt helse, før beslutning om tiltak treffes.

For å redusere risikoen for ny eller gjentakende kriminalitet må innsatsen rettes mot å redusere risikofaktorer og øke beskyttelsesfaktorer hos barnet og systemet rundt. Dette krever kartlegging av utfordringer og behov knyttet til risiko og utvikling. En godt dokumentert modell for slik kartlegging er Risiko-behov-responsivitet (RNR)-modellen.⁸⁴

Gjentatte lovbrudd, antisosialt holdningssett, svak selvregulering og aggressivt handlingsmønster er risikodrivende. Disse forsterkes av problemer på skole, utenforskap, fravær av positive rollemodeller og problematiske familierelasjoner. Jo flere risikofaktorer, desto større sjanse for voldskriminalitet og andre lovbrudd.⁸⁵ Grad av risiko for kriminelle handlinger påvirker behovet for oppfølging. Høy risiko krever høy intensitet i tiltak, som for eksempel antall tiltak, varighet på tiltaket og hyppighet. Det er viktig å skille mellom kliniske og kriminogene behov. Kriminogene behov er påvirkelige risikofaktorer som er direkte knyttet til kriminalitet og dermed mål for behandling og forebygging.⁸⁶

Tiltaket må rettes mot de viktigste påvirkbare (kriminogene) risikofaktorene og beskyttelsesfaktorene hos barnet og barnets familie og nettverk. Tiltakene må også tilpasses barnets forutsetninger for å nyttiggjøre seg tiltaket/hjelpen. Se eksempel i boks 4.1.

Analyser viser at jo yngre barna er når de først fengsles, desto større er sjansen for tilbakefall og mer alvorlig kriminalitet senere. Derfor er det viktig med effektive tiltak for å hindre at kriminaliteten fortsetter eller forverres. Dette understreker viktigheten av et godt innhold særlig i ungdomsfengsler og andre straffereaksjoner

⁸³ NOU 2023:24

⁸⁴ Risk-Need-Responsivity; Helsedirektoratet, 2024; Kanestrøm, Stallvik, Lydersen, Skokauskas, & Kaasbøll, 2024

⁸⁵ Kanestrøm, Stallvik, Lydersen, Skokauskas, & Kaasbøll, 2024; Kanestrøm, 2024, februar 29.; Skjærvø & Bukten, 2025; Helsedirektoratet, 2024

⁸⁶ Kanestrøm, et al., Criminal justice and Behavior, 2024 juli

for barn slik at de får den hjelpen og støtten de trenger for å komme seg ut av kriminalitet.⁸⁷

Boks 4.1 Hovedprinsippene i RNR-modellen:

Risiko: Tiltak tilpasses barnets risikonivå. De med høyest risiko for tilbakefall bør få mest intensive tiltak. Barn med høy risiko bør skjermes fra de med lavere risiko for å forhindre negativ påvirkning. Behandlingsintensitet og antall timer bør også tilpasses risikonivå.

Behov: Innsatsen rettes mot kriminogene behov, altså de dynamiske risikofaktorene som kan endres og som er direkte knyttet til kriminell atferd. Eksempler på slike behov er rusproblemer, kriminelle holdninger, skoleproblemer, negativt vennemiljø og utenforskap. I tillegg til å redusere risiko, er det viktig å identifisere og styrke positive ferdigheter og beskyttelsesfaktorer hos barnet og i omgivelsene.

Responsivitet (den enkeltes mottakelighet for å nyttiggjøre seg tiltak): Behandlingen må tilpasses barnet og familiens individuelle behov og kontekst. Dette inkluderer praktiske hensyn, som å sikre at barnet får helsehjelp for psykiske problemer, og å møte barnets interesser, kultur og motivasjon. Det innebærer også bruk av evidensbaserte behandlingsprogram.

RNR-prinsippene er støttet av forskning og har vist seg å ha en positiv for å redusere tilbakefall til kriminalitet.⁸⁸

4.3.2 Stabilitet, tydelige rammer og trygge relasjoner

For å hjelpe barna i målgruppen ut av kriminalitet trenger barna stabile relasjoner som skaper kontinuitet i hverdagen. De har behov for målrettede tiltak, tett og langsiktig oppfølging samt de mest intensive tiltakene for å hindre at de blir kriminelle «gjengangere». Denne gruppen kan også trigge alvorlig kriminell atferd hos et annet barn hvis de bor sammen.⁸⁹

De voksne må setter sunne grenser og vise omsorg, tåle å stå i opp- og nedturer, ha tålmodighet og vise interesse. Dette innebærer at en trygg voksen ikke bare må ha kompetanse, men også et oppriktig ønske om å skape en positiv endring i barnets liv. Det vil skape en tillit som kan gjøre at barna kan bli i stand til å motta hjelp.⁹⁰

⁸⁷ Skjærvø & Bukten, 2025

⁸⁸ Aase, et al., 2020; Helsedirektoratet, 2024; Skriftlig innspill fra H. Kanestrøm gitt til ekspertgruppen

⁸⁹ Kanestrøm, 2024, februar 29.

⁹⁰ Barneombudet, 2020a, Innspill fra blant annet NUBU og Barneombudet gitt i møte og dialog med ekspertgruppen

En eller flere stabile ressurspersoner over tid, er en viktig beskyttelsesfaktor.⁹¹ Mange av barna er hjelpetrøtte etter mange tillits- og relasjonsbrudd. Dette gjelder særlig de som har flyttet mange ganger.⁹² Samtidig trenger de å oppleve trygge konsekvenser av negativ atferd, gjennom å skjermes og begrenses på forståelige måter slik at de lærer at aggresjon ikke fører frem.⁹³ Erfaringer fra blant annet Ungdomsenhet øst er at rammene der kan gjøre det mulig å ta imot helsehjelp og møte opp i behandling på en måte som barna ikke klarer når livet er kaotisk ute.

4.3.3 Mestring og tilhørighet

Barna har behov for å oppleve fellesskap, mestring og spenning et annet sted enn i kriminelle miljøer.⁹⁴ Trygge voksne må bistå slik at barna utvikler egne styrker som gir mestringfølelse og skaper motivasjon for endring.⁹⁵ Hjelpen/straffen som settes inn må ikke forverre situasjonen. Positive miljøer for læring og trygge konsekvenser kan gi dem erfaring med å regulere aggresjon og konflikt på konstruktive måter. Barn er ikke ferdig utviklet før de er om lag 25 år, verken kognitivt, emosjonelt, eller sosialt. Når man gir reaksjoner på kriminalitet bør kunnskap om barnets utviklingsnivå hensyntas.⁹⁶ Dette er viktig for å støtte deres mestring og tilhørighet, og for å sikre at tiltakene er tilpasset deres behov og fremmer positiv utvikling.

Ved å delta i fritids- og kulturtilbud som øker sosial kontakt og nettverk, kan barn oppleve en følelse av å høre til og bidra i samfunnet. Fritidssektoren og oppsøkende ungdomsarbeid spiller en viktig rolle i kommunenes kriminalitetsforebyggende arbeid.⁹⁷

4.3.4 Ansvar og refleksjon

Det er viktig at barn må ta ansvar for sine handlinger. Samtidig må reaksjoner på kriminalitet fokusere på læring og vekst, snarere enn straff alene. Barna trenger hjelp til refleksjon over og bevisstgjøring om det de har gjort. Dette skaper grunnlag for varig endring. En reell endring skjer først når barnet selv tar en beslutning om å endre livet sitt. Voksne må hjelpe barn med å forstå hva de har gjort, og hjelpe de til å se konsekvensene av handlingene. Voksne må forklare, stille krav og gi dem muligheten til å rette opp i det de har gjort.⁹⁸

Både Konfliktrådets og ekspertgruppens erfaring viser viktigheten av at barn som gjennomfører straff både i fengsel og i samfunnet, er avhengige av å få en

⁹¹ Oslo politidistrikt, 2025; SaLTo, 2022

⁹² Innspill fra Barneombudet gitt i møte med ekspertgruppen, 27. sept 2024

⁹³ Skriftlig innspill fra NUBU til ekspertgruppen

⁹⁴ Barneombudet, 2020a; SaLTo, 2022)

⁹⁵ Barneombudet, 2020a; Innspill fra blant annet erfaringskonsulenter på Ullersmo

⁹⁶ Hughes, Ford, Kadel, Sharp, & Bellis, 2020); (Oterholm, 2025); Innspill gitt i møter med ekspertgruppen

⁹⁷ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Politidirektoratet, Sekretariatet for konfliktrådene, Kriminalomsorgsdirektoratet, Arbeids- og Velferdsdirektoratet, 2021

⁹⁸ Andrews & Eide, 2019

oppfølgings- og tiltaksplan som de selv er med på å utforme. De må forstå og eie tiltakene selv for at oppfølgingen skal lykkes. Støtte og hjelp til skole og arbeid

Mange av barna vil trenge et individuelt tilpasset skoletilbud for å innhente tapt skolegang.⁹⁹ Tidlig kartlegging av faglige og sosiale utfordringer er nødvendig for å forhindre utenforskap og frafall.¹⁰⁰ Det er viktig å fullføre skoleløpet for å få et godt utgangspunkt i ung voksen alder.¹⁰¹

Disse barna trenger tett oppfølging fra voksne for å lykkes med sin skolegang. De etterspør fritidsaktiviteter og et utdanningstilbud som kan hjelpe med deltidsjobb, sommerjobb og arbeidspraksis.¹⁰² Ved å gi barnet eller den unge voksne muligheten til å tjene egne penger, og som kan hjelpe familiens økonomi, kan man også bidra til å styrke relasjonen og tilliten mellom foreldre og barn.¹⁰³

4.3.5 Spesialisert helsehjelp

Barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet har ofte komplekse behov som krever psykisk helsehjelp og ofte rusbehandling. Det er avgjørende å få utredet traumer, psykiske helseutfordringer, rusproblemer eller nevroutviklingsforstyrrelser som kan være underliggende årsak til barnets kriminelle atferd.¹⁰⁴ Tilgang til psykolog og spesialisthelsetjenester er nødvendig, både for utredning og til helsehjelp/behandling.¹⁰⁵ Det er også behov for oppsøkende hjelpetilbud for å komme i posisjon til å hjelpe barn med sammensatte psykologiske utfordringer.¹⁰⁶ Disse oppsøkende tilbudene bør arbeide tett sammen med andre involverte instanser. Prioritering av psykisk helsehjelp og rusbehandling er ofte avgjørende for å bryte den negative spiralen og oppnå varig endring.

4.4 Ekspertgruppens vurdering

Som vist ovenfor har barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet mange og sammensatte utfordringer hvor blant annet dårlig økonomi, trangboddhet, rus, manglende skolegang og fritidsinteresser er drivere for psykiske problemer og kriminalitet. For å forstå hvordan økonomi påvirker foreldreferdigheter og barnas helsetilstand blir ofte familiestressmodellen og familieinvesteringsmodellen benyttet.¹⁰⁷

⁹⁹ Aase, et al., 2020; Innspill fra tingrettsdommer Åsa Bech i møte med ekspertgruppen 10. sept 2024

¹⁰⁰ Skriftlig innspill fra Psykologforeningen

¹⁰¹ Aase, et al., 2020, s. 64

¹⁰² Innspill fra barn og unge som ekspertgruppen har snakket med; (Norconsult AS, 2022)

¹⁰³ SaLTo, 2022

¹⁰⁴ Hølaas & Janicke-Berg, 2023

¹⁰⁵ NOU 2023:24

¹⁰⁶ Barneombudet, 2020b); (Riksrevisjonen, 2021

¹⁰⁷ Bøe, 2015

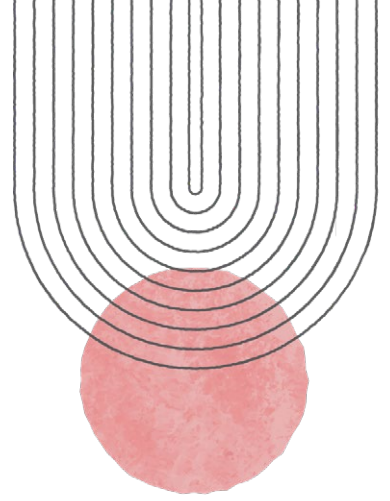
Familiestressmodellen beskriver hvordan økonomisk stress fører til psykiske problemer, konflikter og foreldre som bruker negative oppdragerstiler. Dette kan igjen påvirke den psykiske helsen til barna. For barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet er dette ekstra skrudd til; det er ofte overveldende mange stressfaktorer i livene deres. Familiestressmodellen har ført til økt oppmerksomhet på foreldrefunksjon, og økt bevissthet på at tiltakene som settes inn må rettes inn mot flere av faktorene som fører til dårlig foreldrefungering. Familieinvesteringsmodellen er en annen forklaringsmodell på hvorfor problemene i disse familiene blir så store og handler om i hvilken grad foreldrene har anledning til å investere tid og penger i barnas utvikling. Barna kan ha for eksempel ikke tilgang på leker og aktiviteter som stimulerer utviklingen deres, og kosthold og boligsituasjon er ofte marginal. Graden av slike foreldreinvesteringer henger sammen med barns kognitive utvikling og skoleprestasjoner.¹⁰⁸

Barna i målgruppen lever krevende liv med mange risikofaktorer på flere områder. Dette bør ha betydning for valg av tiltak fordi de ofte har behov for tiltak på flere arenaer og på flere nivåer for å klare å komme seg ut av kriminalitet. Det er forskjell på barnas motivasjon til endring, og det er avgjørende med skreddersøm av tiltakene. Oppsummert tyder det på at barna må ha målrettede og samtidige tiltak og en langsiktig oppfølging med et forebyggende perspektiv.

Dette innebærer at det må arbeides i to spor for å redusere kriminalitet; a) omfattende forebyggende tiltak for å hindre at barn kommer inn i kriminalitet og b) nødvendige og målrettede tiltak når barn har begått gjentatt eller alvorlig kriminalitet og trenger hjelp for å komme ut av det. En balansert tilnærming som inkluderer begge sporene vil bedre adressere de underliggende problemene og samtidig sikre at de som begår gjentatt eller alvorlige lovbrudd får nødvendig oppfølging.

Ekspertgruppen viser til tiltakene som foreslås og som beskrives i kapittel 8, 9, 10 og 11.

¹⁰⁸ Bøe, 2015



KAPITTEL 5

Dagens tiltak og ekspertgruppens problemforståelse

5.1 Innledning

Samfunnet har et helhetlig ansvar for å hjelpe barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Flere sektorer har et særlig ansvar for disse barna. Dette inkluderer barneverns-, justis-, helse- og utdanningssektoren, samt arbeids- og velferdssektoren. Frivillige aktører har ikke ansvar, men kan spille en viktig rolle med å supplere og støtte tiltakene fra det offentlige.

I dette kapittelet gis en overordnet beskrivelse av relevante tiltak for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet i de ulike sektorene, og av samarbeidet mellom sektorene. Videre fremstilles ekspertgruppens problemforståelse knyttet til blant annet tiltak, praksis, regelverk, finansiering og samarbeid for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet i de ulike sektorene og i samarbeidet på tvers. Problemforståelsen omfatter et utvalg av problemstillinger som ekspertgruppen mener det er viktig å fokusere på og er ikke ment å være uttømmende.

I kapittel 5.2 fremstilles barnevernssektoren, i kapittel 5.3 justissektoren, i kapittel 5.4 helsesektoren, i kapittel 5.5 andre sektorer og i kapittel 5.6 samarbeidet mellom sektorene.

5.2 Barnevernssektoren

5.2.1 Ansvar og tiltak for målgruppen i barnevernssektoren

5.2.1.1 Barnevernets mandat

Barnevernsloven (bvl.) skal sikre at barn og som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid, jf. bvl. § 1-1 første ledd første punktum. Loven gjelder for barn under 18 år. Tiltak om ettervern etter bvl. § 3-6 kan iverksettes overfor unge voksne inntil de har fylt 25 år, jf. bvl. § 1-2.

Barnevernet har ansvar for tiltak rettet mot barnets omsorgssituasjon eller atferd, jf. bvl. § 15-3. Barnevernets tiltak skal ikke være mer inngripende enn nødvendig, jf. bvl. § 1-5.

Det følger av bvl. § 1-3 at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn. Barnevernets tiltak skal være til barnets beste, og hva som er til barnets beste må avgjøres etter en konkret vurdering hvor barnets mening er et sentralt moment.

5.2.1.2 Barnevernets organisering

Ansaret for oppgaver og tiltak som barnevernet har for å hjelpe barn og familier i vanskelige situasjoner er fordelt mellom den kommunale barnevernstjenesten og den statlige Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) leder Bufetat. Samtidig har Bufdir rollen som fagdirektorat for barnevernet, både på statlig og kommunalt nivå.

Kommunene har ansvaret for de oppgavene som i loven ikke er lagt til et statlig organ, jf. bvl. § 15-2 første ledd. Det følger av bvl. § 15-3 tredje ledd at barnevernstjenesten blant annet skal gå gjennom og vurdere bekymringsmeldinger, gjennomføre undersøkelser av barnets omsorgssituasjon, treffe vedtak om hjelpetiltak og iverksette og følge opp tiltak. Barnevernstjenesten kan også treffe vedtak om akutt eller frivillig opphold utenfor hjemmet, og de skal forberede saker for barneverns- og helsenemnda.

Barneverns- og helsenemndene er uavhengige og upartiske avgjørelsesorganer som ikke kan instrueres i enkeltsaker. Nemndene avgjør saker om tvang etter barnevernsloven, jf. bvl. § 14-1.

Bufetat har en plikt overfor kommunene til å finne en egnet plass i fosterhjem eller institusjon for barn som ikke kan bo hjemme, jf. bvl. § 16-3 andre ledd. Dette innebærer at Bufetat må ha tilstrekkelig antall fosterhjem og institusjonsplasser tilgjengelig, slik at de alltid kan gi et forsvarlig tilbud til barnet når kommunen ber om det. Bufetat har ansvar for å etablere og drive statlige barnevernsinstitusjoner, i tillegg kan etaten kjøpe institusjonsplasser fra ideelle og private aktører. Bufetat har mulighet til å tilby kommunen spesialiserte hjelpetiltak for å hindre at barnet må flytte ut av hjemmet, jf. bvl. § 16-3 fjerde ledd bokstav c. Det er Bufetat som har ansvaret for godkjenning av barnevernsinstitusjoner.

Oslo kommune skiller seg fra resten av kommunene ved at de har ansvar for hele barnevernet, også for de oppgavene som ligger til Bufetat, jf. bvl. § 16-6. Ansaret for andrelinjetjenesten er i Oslo lagt til Barne- og familieetaten (BFE).

5.2.1.3 Bekymringsmelding om barn som begår kriminalitet

For at barnevernstjenesten skal kunne gi nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse må de ha god nok kunnskap om barnets liv. Når barnevernstjenesten mottar en bekymringsmelding, skal de snarest og senest innen en uke vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelse eller om saken skal henlegges, jf. bvl. 2-1.

Dersom det er rimelig grunn til å tro at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernsloven, skal barnevernstjenesten snarest, og senest innen tre måneder, undersøke forholdene. Barnevernstjenestens undersøkelser er grunnlaget for en beslutning om et barn har behov for tiltak etter barnevernsloven.

Når barnevernstjenesten mottar en bekymring om at et barn begår lovbrudd skal meldingen behandles på vanlig måte etter reglene i bvl. kapittel 2. Det er som oftest bekymringsfullt når barn begår kriminalitet, og derfor ikke aktuelt med henleggelse.

Politiet har plikt til å underrette barnevernet når det settes i gang etterforskning mot barn under 18 år, dersom forholdet ikke er av bagatellmessig art. Dette gjelder også der barnet er under 15 år. Når barn bor i barnevernsinstitusjon skal også institusjonen underrettes. Formålet med politiets varsling er at barnevernstjenesten skal kunne være til stede under avhør av barnet og ha mulighet til å uttale seg før påtaleavgjørelse i straffesaken. Påtalemyndigheten kan overføre saker mot barn under 15 år til barnevernstjenesten. Dersom barnevernstjenesten får en sak om et lovbrudd begått av et barn under 15 år, er barnevernstjenesten forpliktet til å underrette politiet om det blir truffet vedtak i saken eller ikke.

Politiets påtaleavgjørelse i saker mot barn under 18 år er ikke avgjørende for om barnevernet skal iverksette en undersøkelse av barnets omsorgssituasjon og behov. Selv om politiet henlegger saken, kan barnevernstjenesten gjennomføre undersøkelse og iverksette tiltak etter barnevernsloven.

Barnevernstjenesten skal undersøke barnets helhetlige omsorgssituasjon og behov. Når barn har begått lovbrudd skal barnevernstjenesten undersøke om barnet eller familien har utfordringer som bidrar til at barnet begår lovbrudd, og vurdere behovet for tiltak som kan gjøre situasjonen bedre.

Dersom et barn i alderen 15–17 år fremstilles for fengsling har påtalemyndigheten plikt til å varsle barnevernstjenesten, jf. straffeprosessloven § 183 tredje ledd. Barnevernstjenesten har plikt til å delta i fengslingsmøtet og skal uttale seg om behovet for hjelpetiltak, omsorgsovertakelse eller opphold i institusjon på grunnlag av at barnet utsetter sin utvikling for alvorlig fare. Dersom barnevernstjenesten først blir kjent med barnet i et fengslingsmøte, kan informasjon fra møtet medføre at de har plikt til å undersøke barnets omsorgssituasjon og behov nærmere.

5.2.1.4 Hjelpetiltak

De fleste barn og familier som får hjelp av barnevernet, mottar frivillige hjelpetiltak. 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. Hjelpetiltak skal være egnet til å møte barnets og foreldrenes behov og bidra til positiv endring hos barnet eller i familien, jf. bvl. § 3-1.

Å tilby barnet og familien hjelpetiltak er et kommunalt ansvar. Kommunene har tilgang på ulike hjelpetiltak, og det er ikke krav om at kommunen skal kunne tilby konkrete tiltak.

Multisystemic Therapy – Child Abuse and Neglect (MST-CAN) er et intensivt behandlingstiltak som retter seg mot familier der foreldrene utøver vold og/eller annen omsorgssvikt mot barn i alderen 6–18 år. Gjennom å arbeide systematisk og målrettet med foreldrenes egne vansker, familiens omsorg for hverandre, foreldrenes oppdragelsespraksis, samt kontakten med familiens sosiale nettverk (slekt, nærmiljø, skole og andre instanser), er målet å skape et vedvarende trygt og utviklingsstøttende miljø for barna. Tiltaket tilbys av enkelte kommuner i dag.

Statlig barnevern har ingen plikt til å tilby hjelpetiltak til barn som bor hjemme. Bufetat kan likevel tilby spesialiserte hjelpetiltak, forutsatt at kommunen søker om det og Bufetat innvilger søknaden. Enkelte spesialiserte hjelpetiltak er rettet mot barn som begår kriminalitet. Det er god dokumentasjon på effekt av disse tiltakene:

Multisystemisk terapi (MST) er et behandlingstilbud for barn i alderen 12–18 år. Tiltaket kan også benyttes for yngre barn når utfordringsbildet tilsier det. Hovedmålet med MST er å hjelpe barnet med å redusere alvorlig normbrytende atferd som ødelegger for barnets utvikling, for eksempel kriminalitet eller rusmisbruk. MST kan redusere risikoen for at barnet må flytte ut av hjemmet. Det er flere eksklusjonskriterier for tiltaket:

- Barnet har ikke noen primær omsorgssituasjon som kan delta i behandlingen
- Barnet er til fare for seg selv/andre
- Barnet har alvorlige psykiske helseproblemer
- Barnet begår seksuelle overgrep uten annen kriminell eller antisosial atferd
- Barnet har vansker som kan falle inn under autismediagnose eller et intellektuelt evnenivå som er det eneste eller mest direkte bidraget til henvisningsatferden

Relasjonsfokusert familieterapi (RFT) er et behandlingstilbud for familier med barn i alderen 11–18 år, hvor familien har utfordringer for eksempel med verbale konflikter, vold eller trusler om vold, skolevegring eller bekymring for barnets psykiske helse eller rusbruk. RFT tilbys familier hvor det er begynnende vansker og utfordringer. For barn som begår mer alvorlig kriminalitet eller har omfattende rusproblemer anbefales det som utgangspunkt at MST vurderes som tiltak fremfor RFT.

5.2.1.5 Opphold på barnevernsinstitusjon

Barn kan bo på barnevernsinstitusjon begrunnet i *foreldrenes omsorgsevne* eller *barnets atferd*. Barnevernstjenesten kan tilby opphold i institusjon som et frivillig tiltak eller barneverns- og helsenemnda kan treffe vedtak om opphold uten samtykke. Barnevernstjenestens leder, stedfortredende leder og påtalemyndigheten kan også treffe akuttvedtak om opphold i barnevernsinstitusjon. Det er barnevernstjenesten som tar stilling til om institusjonsoppholdet begrunnes i foreldrenes omsorgsevne eller i barnets adferd. Dette valget har betydning for hvilke inngrepshjemler institusjonen kan benytte for å ramme inn barnet under oppholdet.

Bufetat sitt institusjonstilbud består av akuttinstitusjoner, omsorgsinstitusjoner og behandlingsinstitusjoner. Behandlingsinstitusjoner er forbeholdt barn som bor på institusjon fordi de har «vist alvorlige atferdsvansker», jf. bvl. § 6-2.

Behandlingsinstitusjoner er delt inn i tre målgrupper: barn med lav risiko for videre problemutvikling (atferd lav), barn med høy risiko for videre problemutvikling (atferd høy) og barn med vedvarende rusmisbruk (rus).¹⁰⁹

5.2.1.6 Opphold på institusjon på grunn av lovbrudd

Barnevernsloven § 6-2 gir hjemmel for at barneverns- og helsenemnda kan treffe vedtak om opphold i institusjon uten samtykke dersom barnet har vist «alvorlige atferdsvansker» i form av a) alvorlige eller gjentatte lovbrudd, b) vedvarende problematisk bruk av rusmidler eller c) annen form for utpreget normløs atferd. Formålet med oppholdet skal være barnevernsfaglig behandling for å endre barnets atferd. Slikt vedtak kan også treffes av barnevernstjenesten dersom vilkårene i bvl. § 6-2 er oppfylt og det foreligger samtykke fra barnet og barnets foreldre, jf. bvl. § 6-1. Er barnet fylt 15 år, er barnets samtykke alene tilstrekkelig.

I forarbeidene til barnevernsloven fremgår det at «alvorlige lovbrudd» blant annet omfatter volds- og seksuallovbrudd av alvorlig karakter, mens «gjentatte lovbrudd» blant annet omfatter serier av tyverier, ran og hæverk.¹¹⁰ Det fremgår av forarbeidene at «annen form for utpreget normløs atferd», blant annet omfatter tilfeller der barnet har sammensatte livsutfordringer som kan gi seg utslag i en kombinasjon av bruk av rusmidler, lovbrudd, at barnet unndrar seg omsorg eller vagabonderer, tar tilhold i uheldige miljøer, har ugyldig skolefravær eller utagerer i grensesettingssituasjoner. I hvert tilfelle må det foretas en konkret helhetsvurdering av barnets atferd.¹¹¹

Barneverns- og helsenemndas vedtak om opphold på barnevernsinstitusjon uten samtykke etter bvl. § 6-2 kan treffes for inntil 12 måneder. I særlige tilfeller kan oppholdet forlenges med inntil 12 ytterligere måneder. Av forarbeidene følger det at forlengelse bare kan vedtas «rent unntaksvis».¹¹² Forlengelse er begrenset til tilfeller der behandlingsopplegget har kommet i gang, og barnet ser ut til å nyttiggjøre seg tilbudet.¹¹³ Dersom barnet har hatt opphold på en akuttinstitusjon på grunn av «alvorlige atferdsvansker» etter bvl. § 4-4 i forkant av opphold etter bvl. § 6-2 skal tiden på akuttinstitusjon trekkes fra makstiden på to år for opphold.

5.2.1.7 Grensesetting og inngrep overfor barnet under opphold på institusjon

Alle barn som bor på barnevernsinstitusjon, skal få omsorg i foreldrenes sted av de ansatte på institusjonen. Omsorgsansvaret innebærer at institusjonen, på samme måte som foreldre, har rett og plikt til å sette grenser for barnet når det er nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse.¹¹⁴ Hva som ligger i forsvarlig omsorg og beskyttelse må vurderes individuelt og vil blant annet avhenge av det enkelte barns alder og modenhet, og barnets særlige behov.¹¹⁵ Det er en del

¹⁰⁹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2021a

¹¹⁰ Prop. 133 L (2020-2021) s. 234

¹¹¹ Prop. 133 L (2020-2021) s. 235

¹¹² Prop. 133 L (2020-2021) s. 235

¹¹³ Prop. 133 L (2020-2021) s. 236

¹¹⁴ Prop. 133 L (2020-2021) s. 314

¹¹⁵ Prop. 133 L (2020-2021) s. 315

av barns oppdragelse at omsorgspersoner stiller krav til barnet og gir frihet basert på alder og modenhet. Det kan handle om å stå opp om morgenen, gå på skolen, innetider og leggetider. Institusjonen skal benytte miljøterapeutiske virkemidler for å få barnet til å samarbeide om grensene som fastsettes. Det er også adgang til å sette grenser for barnet dersom det er nødvendig for å ivareta trygghet og trivsel for andre på institusjonen, jf. bvl. § 10-2. Ansatte på institusjonen kan benytte milde former for fysisk makt, som å holde barnet kortvarig fast eller lede barnet, hvis det er åpenbart nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg eller for å ivareta trygghet og trivsel, jf. bvl. § 10-3.

Utover grenser som kan settes ut fra omsorgsansvaret og hensynet til trygghet og trivsel, åpner barnevernsloven for at alle institusjoner på visse vilkår kan kroppsvisitere barnet, undersøke barnets rom, eiendeler, pakker og brev (§ 10-8), inndra farlige gjenstander og rusmidler (§ 10-11), samt treffe vedtak om frivillig rusmiddeltesting (§ 10-10). Disse inngrepene kan besluttet uavhengig av grunnlaget for oppholdet på institusjon (akutt, omsorg, atferd, planlagt, frivillig).

I tillegg har alle institusjoner adgang til å gripe inn i akutte faresituasjoner. Ved akutt fare for skade på barnets eller andre personers liv eller helse eller ved vesentlig skade på eiendom kan institusjonen, dersom det er strengt nødvendig, benytte tvang for å avverge skade, jf. bvl. § 10-7. Det følger av forarbeidene til bvl. § 10-7 at bestemmelsen kun åpner for bruk av fysisk makt for det formål å avverge en nært forestående skade på person eller eiendom i nødrett eller nødverge.¹¹⁶ Videre framgår det av forarbeidene at faren må være akutt, at det spesielle med en akuttsituasjon er tidsmomentet, og at det er behov for rask handling for å avverge skade. Tiltaket skal opphøre straks skaden eller faren er avverget.¹¹⁷

Det er en utvidet adgang til inngrep overfor barn som bor på barnevernsinstitusjon når barnet utsetter egen utvikling for alvorlig fare. Den utvidede adgangen omfatter opphold uten samtykke, frivillige opphold og akutte opphold. Alle inngrep skal skje ut fra hensynet til barnets beste, jf. bvl. § 1-3. Barnevernsloven § 10-9 gir institusjonen adgang til å treffe vedtak om bevegelsesrestriksjoner, som låst dør eller fotfølging, innskrenkninger i barnets bruk av mobil, herunder inndragning av mobil og restriksjoner i besøk. Tiltaket må være nødvendig ut fra formålet med oppholdet. Vedtak om å innskrenke barnets bevegelsesfrihet og besøk kan treffes av institusjonen for inntil 14 dager om gangen. Hvis et barn har vedtak om låst dør, må institusjonen samtidig legge til rette for at andre barn som ikke har et slikt vedtak, kan forlate og komme tilbake til institusjonen som vanlig. Vedtak om å innskrenke eller inndra et elektronisk kommunikasjonsmiddel kan treffes av institusjonen for inntil fire uker fra barnet ankommer institusjonen, og deretter for maksimum 14 dager om gangen.

¹¹⁶ Prop. 133 L (2020-2021) s. 326

¹¹⁷ Ibid

Vedtak etter bvl. § 10-9 kan ikke treffes rutinemessig, og institusjonen må gjøre en konkret og individuell vurdering av om vilkårene for inngrep overfor det enkelte barn er til stede. Ansatte på institusjonen kan kun bruke milde former for fysisk makt som å holde barnet kortvarig fast eller forsøke å lede barnet bort fra situasjonen, dersom det er nødvendig for å iverksette eller gjennomføre vedtatte inngrep. Bruk av fysisk makt, utover milde former, er kun tillatt i akutte faresituasjoner, jf. bvl. § 10-7.

Videre er det en særskilt adgang til rusmiddeltesting uten samtykke, som kun gjelder for barn som har opphold på institusjon uten samtykke etter bvl. § 6-2. Det er barneverns- og helsenemnda som kan treffe vedtak om at institusjonen skal ha adgang til slik rusmiddeltesting under oppholdet, jf. bvl § 10-10 tredje ledd.

5.2.1.8 Barnevernsinstitusjon som soningssurrogat

Opphold i barnevernsinstitusjon etter bvl. §§ 6-1 og 6-2 har et vesentlig annet siktemål en fengselsstraff. Formålet er å gi barnet omsorg og hjelp til å endre sin atferd. Formålet med å idømme fengsel er å påføre et onde. Straffen skal blant annet virke avskrekkende for andre og verne samfunnet mot nye straffbare handlinger.¹¹⁸ Soning i fengsel skal være en straff i form berøvelse eller innskrenkning av frihet.

Straffegjennomføringsloven § 12 åpner for at straffen i særlige tilfeller helt eller delvis kan gjennomføres ved heldøgnsopphold i *institusjon* dersom oppholdet er nødvendig for å bedre domfeltes evne til å fungere sosialt og lovlydig, eller dersom andre tungtveiende grunner taler for det. Det er kriminalomsorgen som beslutter om gjennomføringen av soning på institusjon etter § 12 kan skje på barnevernsinstitusjon. I vurderingen skal det legges vekt på om hensynet til sikkerheten kan ivaretas og om institusjonens opplegg for øvrig er av en slik karakter at oppholdet kan godtas som straffegjennomføring.¹¹⁹

Dersom retten idømmer betinget fengsel kan retten pålegge særvilkår. Etter straffeloven § 37 bokstav h kan domstolen pålegge den domfelte å ta opphold i et hjem eller en institusjon i inntil 1 år. Særvilkår om opphold i institusjon kan også pålegges av påtalemyndigheten ved en betinget påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69 tredje ledd og ved betinget bot eller forelegg overfor barn som begår kriminalitet etter straffeprosessloven § 53 fjerde ledd.

Barnevernsinstitusjoner kan ikke pålegges å følge straffegjennomføringslovens regler. For eksempel kontroll med personer og gjenstander, undersøkelser med sikte på å avdekke bruk av rusmidler, kontakt med omverdenen mv. Politiet, domstolen eller andre kan ikke instruere en barnevernsinstitusjon til å utøve tvang overfor barnet eller andre personer. Hvis det ikke er mulig å gjennomføre straffen i

¹¹⁸ Meld. St. 37 (2007-2008) s. 19

¹¹⁹ Kriminalomsorgen, 2017

overensstemmelse med barnevernslovens regler kan ikke straffegjennomføringen skje i barnevernsinstitusjon.

Opphold i barnevernsinstitusjon som soningssurrogat forutsetter samtykke fra barnevernsinstitusjonen.

5.2.1.9 Barnevernsinstitusjon som varetektsurrogat

Varetektsfengsling besluttet av domstolen på grunn av samfunnets behov for bevissikring, for å hindre straffeunndragelse, eller for vern mot nye straffbare handlinger. Opphold på barnevernsinstitusjon etter bvl. §§ 6-1 og 6-2 har som formål å gi barnet omsorg, beskyttelse og hjelp til å endre atferd.

Det følger av straffeprosessloven § 188 andre ledd at retten i stedet for varetektsfengsling kan treffe beslutning om opphold i institusjon dersom institusjonen samtykker. Et slikt opphold anses ikke som gjennomføring av varetektsfengsling, men som et alternativ til det.¹²⁰

Opphold i en barnevernsinstitusjon skal alltid gjennomføres innenfor barnevernslovens regler.¹²¹ Hvis det ikke er mulig å ivareta formålet med varetekt (bevisforspillelse, vern av samfunnet eller hindre straffeunndragelse) etter barnevernslovens regler kan ikke retten treffe beslutning om opphold i barnevernsinstitusjon som alternativ til varetektsfengsling. Både barnevernsinstitusjonen og Bufetat må samtykke til opphold i barnevernsinstitusjon som alternativ til varetektsfengsling.

Varetektssurrogat i barnevernsinstitusjon har vært lite brukt i praksis. En hovedårsak til det er at formålet med og vilkårene for varetekt står i kontrast til formålsbestemmelsen i barnevernsloven og formålet med opphold i barnevernsinstitusjon. Barnevernsinstitusjonen vil innenfor barnevernslovens regler ha begrensede muligheter til å ivareta formålet med varetektsfengsling.

5.2.1.10 Barnevernstjenestens oppfølging av barn under straffegjennomføring

Når et barn under 18 år sitter i varetekt eller gjennomfører fengselsstraff, skal barnevernstjenesten holde jevnlig kontakt med kriminalomsorgen og barnet, jf. bvl. § 15-10 andre ledd første punktum.

Hva som ligger i «jevnlig» kontakt er ikke definert i loven eller lovens forarbeider. I retningslinjer for barnevernets ansvar for barn som begår lovbrudd fremgår det at:

Barnevernstjenesten må jobbe for å skape tillit mellom barnet og barnevernstjenesten. For å få til en slik kontakt med barnet er barnevernstjenesten nødt til å ha hyppige samtaler med barnet, og bør besøke barnet i fengselet.

¹²⁰ Prop. 139 L (2022-2023) kap. 30.2.7.1

¹²¹ Prop. 139 L (2022-2023) kap. 30.2.7.4

Det følger videre av barnevernsloven § 15-10 andre ledd andre punktum at barnevernstjenesten skal delta i planlegging og tilrettelegging av tiltak etter endt varetekt eller 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 bvl. § 3-6 første ledd. Dette innebærer at barnevernstjenesten må vurdere hvilke tiltak som kan være aktuelle å tilby barnet etter endt varetekt eller straffegjennomføring, og skal undersøke barnets behov for tiltak. Dersom barnet ikke skal motta tiltak etter fengselsoppholdet må barnevernstjenesten begrunne hva som er årsaken til at det ikke iverksettes tiltak. Tiltak fra barnevernet skal planlegges i perioden barnet er i fengsel, slik at tiltakene er på plass ved løslatelse. For de som fyller 18 år under fengselsoppholdet, skal barnevernstjenesten tilby ettervernstiltak, uavhengig av om de har hatt tiltak fra barnevernet tidligere.

Når barn gjennomfører ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging (straffereaksjoner i frihet) kan barnevernstjenesten inngå i oppfølgingsteamet eller være representert i konfliktrådets koordineringsgrupper.

5.2.2 Pågående prosesser og forslag til endringer

5.2.2.1 Forslag til endringer i barnevernsloven

Barne- og familiedepartementet sendte i april 2024 en rekke forslag til endringer i barnevernsloven på høring, herunder forslag til endringer i bvl. § 6-2 og i lovens kapittel 10 som omhandler rammene for institusjonsopphold.¹²² Høringsfristen gikk ut 2. juli 2024. Barne- og familiedepartementet skal etter planen legge frem en lovproposisjon for Stortinget våren 2025.

I høringsnotatet er det foreslått å endre hovedvilkåret for opphold på institusjon med grunnlag i barnets handlinger etter bvl. § 6-2. Det eksisterende vilkåret om at barnet må ha vist «alvorlige atferdsvansker», er foreslått erstattet med at «barnet utsetter sin utvikling for alvorlig fare». Den nye formuleringen av vilkåret er ment å redusere det opplevde stigmaet for barnet, styrke barnets rettssikkerhet og tydeliggjøre formålet med oppholdet. Lovforslaget har ikke til hensikt å endre terskelen for tiltak. De materielle vilkårene i bestemmelsen skal forstås på samme måte som etter dagens bestemmelse.

Det ble ikke foreslått materielle endringer i alternativene i bestemmelsens bokstav a til c. Ordlyden i bokstav c er foreslått endret fra «ved annen form for utpreget normløs atferd» til «ved annen form for alvorlig skadelig handlemåte». Det fremgår i høringsnotatet at endringen kan medføre en utilsiktet risiko for at vilkåret endres. Departementet har lagt avgjørende vekt på at ordlyden «utpreget normløs atferd» ikke er tidsmessig og er lite presis. Departementet presiserer at endringen kun er ment som en begrepsmessig endring.

¹²² Barne- og familiedepartementet, 2024

I barnevernsloven kapittel 10 er det foreslått endringer som går ut på å:

- Ta ut begrepet «tvang» fra lovens kapittel 10 og i stedet bruke begrepene «begrensninger», «inngrep» og «fysisk makt»
- Tydeliggjøre institusjonens plikt til å beskytte barna som bor der
- Tydeliggjøre barnets rett til forsvarlig omsorg og beskyttelse under institusjonsoppholdet
- Tydeliggjøre handlingsrommet som omsorgsansvaret gir de ansatte til å sette grenser for barn som bor på institusjon
- Åpne for at de ansatte, dersom det er strengt nødvendig, kan bruke nødvendig fysisk makt for å avverge at barnet utsetter eget liv og helse for alvorlig skade
- Bedre den digitale beskyttelsen ved å gi institusjonen adgang til innsyn i barnets kommunikasjon i særskilte tilfeller
- Stille krav om at både institusjonen og statsforvalter skal vurdere forholdsmessigheten av det samlede omfanget og varigheten av begrensninger og inngrep overfor barnet

5.2.2.2 Norsk offentlig utredning om barnevernsinstitusjoner (NOU 2023:24)

Barnevernsinstitusjonsutvalget har foreslått en ny innretning av institusjonstilbudet i barnevernet. Forslagene er til vurdering i Barne- og familiedepartementet.

Forslaget om ny innretning av institusjonstilbudet omfatter:

- Ny inndeling av institusjonstilbudet
- Anbefalinger om den fysiske og organisatoriske innretningen av institusjonstilbudet
- Tydelige driftsmodeller for institusjonene
- Individuelt begrunnet bruk av inngrep etter bvl. § 10-9

Forslaget innebærer at institusjonstilbudet i barnevernet deles inn i tre typer: Akutt og utredning, omsorg og utviklingsstøtte og omsorg og utviklingsstøtte+. Utvalget foreslår at valg av institusjonstype skal baseres på kartlegging av barnet og ikke hjemmelen for oppholdet.

Utvalget anbefaler institusjonsenheter som er noe større enn i dag, for eksempel enheter med 2-4 avdelinger, som samlet kan gi et tilbud til 10-15 barn. Utvalget anbefaler ikke at det bygges store institusjonsbygg, men enheter som rommer ulike typer avdelinger og bygg. Det vises til at en organisering i noe større enheter med ulike avdelinger vil kunne ivareta en god forløpstankegang hvor barna ved behov kan flytte internt i enheten, uten å måtte flytte over større avstander. Barn kan dermed opprettholde relasjoner til institusjonen, skole, helsetjenester og positive sosiale miljøer. Utvalget beskriver dette som en organisatorisk tun-modell.

For å sikre god og stedlig ledelse mener utvalget at det ikke bør være for stor geografisk avstand mellom avdelingene som tilhører tunet. Samtidig må avdelingene være tilstrekkelig adskilt til at avdelingene for akutt- og utrednings-tilbudet og omsorg og utviklingsstøtte + ikke skaper uro for barna som bor i de andre delene av institusjonen.

For at institusjonene skal være robuste nok til at barna skal få bli boende, selv i perioder hvor uttrykkene eskalerer, mener utvalget at enhetene også må ha mulighet til å skjerme barn som trenger det i kortere perioder. Utvalget peker også på at byggene må legge til rette for sosiale aktiviteter og at det vil være behov for ulike aktivitetsrom som musikkrom, gamingrom, biljardrom, treningsmuligheter eller liknende.

Utvalget peker på at det mangler tydelige føringer for sentrale forhold som lokalisering, bygningsmessig utforming, antall plasser, bemanningsplan, turnusordning og normerende faglig innhold. Utvalget anbefaler at driftsmodellene må legge til rette for en langsiktig, stabil driftssituasjon for institusjonene, og ta hensyn til blant annet:

- Lokalisering som gir tilstrekkelig tilgang på kvalifisert personell
- Bygningsmasse som understøtter fleksibilitet og stabilitet
- Størrelse på institusjon og avdelingsstruktur som understøtter fleksibilitet og stabilitet, og bruk av personale på tvers av avdelinger
- Samarbeid med tilgrensende tjenester og ressurser, som helse, skole og fritidsmuligheter
- Bemanningsnivå, arbeidstidsordninger og sammensetning av personalgruppene
- Tilstrekkelige lederressurser og støttetjenester for ledelsen
- Felles kunnskapsgrunnlag og felles faglig plattform
- Kvalitetssikring av faglig praksis
- Langsiktig og stabil budsjettsituasjon

Videre har utvalget foreslått at adgangen til inngrep etter bvl. § 10-9 skal vurderes ut fra barnets individuelle behov, uavhengig av plasseringshjemmel. Forslaget innebærer at barneverns- og helsenemnda med grunnlag i begjæring fra kommunen skal ta stilling til hvilke konkrete inngrep etter bvl. § 10-9 institusjonen skal ha adgang til å gjøre under oppholdet. Det foreslås at nemnda etter seks måneder skal etterprøve om forutsetningene for adgangen til inngrep fortsatt er til stede. Utvalgets forslag gjelder for vedtak om omsorgsovertakelse etter bvl. § 5-1 og vedtak om opphold i institusjon uten samtykke etter bvl. § 6-2. Utvalget har ikke vurdert hvordan akutte institusjonsopphold etter bvl. §§ 4-2 og 4-4 eller frivillige opphold etter bvl. §§ 3-2 og 6-1 skal behandles.

5.2.2.3 Pilotering av institusjonstilbud til barn som begår kriminalitet i 2025

Stortinget har for 2025 bevilget 20 millioner kroner til å pilotere et institusjonstilbud i barnevernet med forsterket tverrfaglig innslag. Institusjonen skal driftes innenfor dagens barnevernslov.¹²³ Tiltaket er en del av regjeringens satsing for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet, og retter seg mot barn som begår kriminalitet. Piloteringen skal gjennomføres i Bufetat Region Øst. Målgruppen for piloten er barn som har vedtak om opphold i institusjon etter bvl. § 6-1 eller § 6-2. Som en del av tilbudet skal det etableres et ressursteam som skal sørge for samarbeid med skole, helse og barnets familie. Teamet skal både kartlegge og mobilisere ressurser

¹²³ Prop. 1 S (2024 –2025) Barne- og familiedepartementet s. 87, jf. Innst. 14 S (2024-2025)

i familie og nettverk og etablere samarbeid med andre tjenester. I tillegg er det lagt opp til økt bemanning i institusjonen.¹²⁴

5.2.2.4 Utvidelse av MST-tilbudet i 2025

Stortinget har for 2025 bevilget 26 millioner kroner til å styrke statlig barneverns bidrag til å bygge opp og vedlikeholde et godt MST-tilbud som forebyggende innsats mot ungdomskriminalitet på tvers av landet.¹²⁵ Midlene skal blant annet benyttes til å etablere nye team.

5.2.3 Ekspertgruppens problemforståelse

5.2.3.1 Barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet får ikke virksomme hjelpetiltak

Årsakene til at barn begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet er sammensatte og består ofte av en rekke risikofaktorer som har en kumulativ effekt.¹²⁶ Barnets utfordringer oppstår ikke i et vakuum, men i et komplisert samspill mellom barnas egne forutsetninger, familiebakgrunn, nettverk og miljø. Det er derfor avgjørende at tiltak rettes mot mer enn kun barnets atferd.¹²⁷ Det er godt dokumentert at multisystemiske tiltak som samtidig omfatter barnets individuelle behov, familie, skole, venner, fritid og nærmiljø har effekt overfor barn som begår lovbrudd.¹²⁸

Forskning viser at multisystemiske spesialiserte hjelpetiltak som for eksempel MST har gode resultater både nasjonalt og internasjonalt for barn som utøver vold og kriminalitet.¹²⁹ Tall fra NUBU viser at 4103 barn i Norge fullførte¹³⁰ MST i løpet av perioden 2013–2022.¹³¹ Om lag 22 prosent fikk tilbud om MST i samme tidsperiode, men fullførte ikke behandlingen. Årsaker som er oppgitt til at barn ikke fullførte er feilhenvisning (6 prosent), at barnet ble flyttet ut av hjemmet (7 prosent) og manglende samarbeidsallianse (3 prosent).¹³²

Ved inntak til MST vurderes det om barn er i konflikt med loven eller ikke. Det er ikke barnets atferd i seg selv som utgjør grunnlaget for denne vurderingen, men om atferden har ført til en reaksjon fra samfunnet på grunn av lovbrudd.¹³³ Basert på denne skåringen (ja/nei) har 51 prosent av de 4103 barna som fullførte MST i perioden 2013–2022 vært i konflikt med loven ved inntak til MST.¹³⁴

¹²⁴ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2024

¹²⁵ Prop. 1 S (2024–2025) Barne- og familiedepartementet s. 87, jf. Innst. 14 S (2024–2025)

¹²⁶ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, et al., 2021

¹²⁷ NOU 2023:24; Aase, et al., 2020

¹²⁸ Aase, et al., 2020

¹²⁹ Aase, et al., 2020

¹³⁰ Behandlinger som ikke ble fullført grunnet manglende motivasjon, institusjonsplassering eller andre faktorer er ikke tatt med

¹³¹ Bjørknes, Hukkelberg, Høstmælingen, & Taraldsen, 2024

¹³² Skriftlig innspill fra NUBU etter forespørsel fra ekspertgruppen 3. des 2024

¹³³ Reaksjon omfatter arrestasjon, straff (fengsling, ungdomsstraff, ungdomsoppfølging, samfunnsstraff), anholdelse av vakter, melding til politi eller barnevern, bekymringsamtale knyttet til påviste lovbrudd

¹³⁴ Bjørknes, Hukkelberg, Høstmælingen, & Taraldsen, 2024

Barn som, basert på YLS/CMI kartlegging med spørsmål om tidligere dommer, tidligere betingede dommer, tidligere varetekt, tre eller flere nylige dommer og to eller flere tilfeller av avtalebrudd, skårer fra 2–5, defineres som barn som har «registrerte kriminelle handlinger». Dette tolkes av NUBU slik at disse barna har begått gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Av de 4013 barna som fullførte MST hadde 5.39 prosent (221 barn) registrerte kriminelle handlinger ved inntak til MST basert på YLS/CMI kartlegging. Dette innebærer at det er en begrenset andel av barna som har tidligere dommer, betingede dommer og varetekt som fullførte MST i perioden 2013–2022.¹³⁵ Det kan ha sammenheng med at gjennomsnittsalderen for de som mottar MST er om lag 14 år. Barn under 15 år er ikke strafferettslig tilregnelig, og kan dermed ikke ha tidligere dommer, varetekt o.l.

Det kan være flere årsaker til at barn som begår lovbrudd ikke mottar MST:

Manglende samtykke og få pålegg om hjelpetiltak

For barn som har fylt 15 år kreves det som hovedregel samtykke fra både barn og foreldre. Er barnet under 15 år, er foreldrenes samtykke tilstrekkelig.

Fra 1. april 2016 ble det innført adgang til å pålegge strukturerende hjelpetiltak som for eksempel MST. I perioden 2017–2020 påla barneverns- og helsenemnda strukturerende hjelpetiltak i syv saker.¹³⁶ I ytterligere fem saker ble det oppnådd enighet om å sette i gang strukturerende hjelpetiltak. I snitt ble det basert på nemndsbehandling (vedtak om pålegg eller oppnådd enighet) satt i gang strukturerende hjelpetiltak 3 til 5 ganger i året. En undersøkelse viser at både barnevernstjenesten og nemndene er skeptisk til om pålegg av hjelpetiltak har ønsket effekt.¹³⁷ Det vises til at hjelpetiltak som MST er en intensiv behandlingsform som krever tett samarbeid med barnet og familien.

Eksklusjonskriterier fører til at noen barn i målgruppen ikke får tiltaket

Det er en risiko for at barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet ikke tilbys MST fordi barnet selv eller familien ikke oppfyller forutsetningene for å kunne ta imot behandlingsprogrammet. Det kan for eksempel være at barnet ikke har en voksenperson som kan fungere som foreldre eller foresatt. Dette kan for eksempel gjelde enslige mindreårige asylsøkere eller barn som bor på institusjon. Barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet kan være til fare for seg selv eller andre. Dette er et av eksklusjonskriteriene for MST. Dersom barnet har alvorlige psykiske helseproblemer er det heller ikke i målgruppen for tiltaket. Barn med betydelige kognitive utfordringer kan også ha vanskeligheter med å nyttiggjøre seg av MST, og være ekskludert fra å få tiltaket.

Ikke tilstrekkelig kapasitet over hele landet

Det finnes per i dag 23 MST-team på landsbasis. Oslo har inntil nylig ikke hatt MST-tilbud. Tilgangen på MST er dårligst for distriktskommunene og i Oslo. Store

¹³⁵ Bjørknes, Hukkelberg, Høstmælingen, & Taraldsen, 2024

¹³⁶ Paulsen, Ytreland, & Oterholm, 2021

¹³⁷ Paulsen, Ytreland, & Oterholm, 2021

geografiske avstander kan bidra til at mye tid og kapasitet blir brukt på transport og logistikk.¹³⁸ Bufdir rapporterte i 2023 at regionene opplever stor etterspørsel etter tiltaket. Til tross for at det er iverksatt tiltak for å utjevne de geografiske forskjellene er etterspørselen større enn kapasiteten i tilbudet.¹³⁹

Barnevernstjenesten etterspør ikke tiltak til rett tid

Det er i hovedsak barnevernstjenesten som beslutter om og eventuelt hvilke barnevernstiltak som skal iverksettes. Barnevernstjenesten har stort rom for skjønn i valg av tiltak. Forskning viser at det er stor og uønsket variasjon mellom barnevernstjenestene, og innad i barnevernstjenestene.¹⁴⁰ Variasjonen gjelder både innholdet i tiltakene og terskler for når barnevernstjenesten griper inn. Dette kan resultere i manglende likeverdighet i barnevernets tilbud på tvers av kommuner og i ulike deler av landet.¹⁴¹ Barnevernstjenestens valg av tiltak kan påvirkes av kommunens økonomi, manglende erfaring med og kompetanse på målgruppen.¹⁴² Dette kan føre til at barn ikke får tiltak, ikke får riktige tiltak eller at hjelpen kommer for sent. For å benytte seg av tiltak fra Bufetat må kommunen betale en egenandel. Satsene for kommunenes egenandel settes årlig av Barne- og familiedepartementet. For MST ligger egenandelen på kr 16 846 per måned.¹⁴³ For det nyopprettede MST-tilbudet i Oslo betaler bydelen samme egenandel til BFE. Dette innebærer at MST er det eneste rammefinansierte tiltaket i Oslo.

5.2.3.2 Deler av målgruppen kan ikke ivaretas godt nok innenfor dagens institusjonstilbud

Hvilke og hvor mange barn ivaretas ikke godt nok?

Barn som bor på barnevernsinstitusjon i Norge utgjør en liten gruppe på om lag 950 barn.¹⁴⁴ Mange av barna som har opphold på barnevernsinstitusjon har vært i kontakt med politiet, konfliktrådet og kriminalomsorgen. Omtrent 43 prosent av barn med institusjonsopphold i alderen 15–17 år har vært siktet for et lovbrudd minst en gang. Videre er det om lag 23 prosent som har mottatt en straffereaksjon før eller under institusjonsoppholdet.¹⁴⁵ Bufetat sine regioner har oppgitt at det per 1. oktober 2024 bodde 140 barn i barnevernsinstitusjon som var anmeldt for alvorlige lovbrudd.

Majoriteten av barn som bor i barnevernsinstitusjon kan ivaretas innenfor dagens institusjonstilbud.¹⁴⁶ Det gjelder også barn som har begått eller begår lovbrudd. Det er likevel noen få barn som ikke kan ivaretas innenfor rammene av dagens

¹³⁸ NOU 2023:07, kap. 24.4.2

¹³⁹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2023

¹⁴⁰ Helsetilsynet, 2022; Drange N., et al., 2021

¹⁴¹ NOU 2023:07 kap. 24.4.2

¹⁴² NOU 2023:07 kap. 24.4.3

¹⁴³ Barne- og familiedepartementet, 2024: 07

¹⁴⁴ SSB, tabell 10661

¹⁴⁵ NOU 2023:0) kap. 4.3.4

¹⁴⁶ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, et al., 2021

institusjonstilbud.¹⁴⁷ Bufdir beskriver at noen barn som bor i barnevernsinstitusjon begår alvorlige seksuelle overgrep eller utøver alvorlig vold. I 2021 vurderte Bufdir at det er utfordrende, og noen ganger umulig, å gi gode nok rammer til disse barna i en barnevernsinstitusjon.¹⁴⁸ Barnevernsinstitusjonsutvalget la til grunn at ikke alle barn som begår alvorlig kriminalitet og vold kan gis et forsvarlig tilbud i en barnevernsinstitusjon.¹⁴⁹ Bufetat har en ubetinget plikt til å skaffe et institusjonstilbud når kommunen ber om det. Denne bistandsplikten gjelder også i tilfeller der Bufetat selv mener at institusjonene ikke kan gi et forsvarlig tilbud til barna. Barnevernsinstitusjonsutvalget påpekte at barnevernet gjennom innspill til utvalget ga uttrykk for at de opplever å stå ganske alene med ansvaret for barn med komplekse og alvorlige utfordringer som kan utgjøre en alvorlig fare for barnet selv eller for samfunnet.¹⁵⁰ Samtidig har mange av barna behov for omfattende og samtidig innsats fra flere sektorer for å snu en negativ utvikling. Ekspertgruppen er kjent med at Bufetat i noen få tilfeller har vurdert at de må si nei til å ta imot barn på barnevernsinstitusjon av hensynet til sikkerheten til øvrige beboere og ansatte. Dette har hovedsaklig vært ved akutt behov for institusjonsplass til barn med høy voldsrisiko.

Våren 2023 ble det etablert en rutine for månedlig rapportering fra regionene i Bufetat om barn som har mange risikofaktorer og der det foreligger bekymring for om barnet får et tilstrekkelig tilbud. Dette defineres som barn «i høy risiko», som har omfattende og komplekse behov.¹⁵¹ Denne risikovurderingen skal bidra til å fange bedre opp barn som setter eget eller andres liv og helse i fare, eller sin egen utvikling for alvorlig fare uten at institusjonen er i stand til å forhindre det.¹⁵² Det fremgår av årsrapporten at kjennetegn ved disse barna blant annet er mange flyttinger mellom institusjoner der gjentatte alvorlige hendelser har ført til brudd. Dette omfatter blant annet store udekkede helsebehov, vold og trusler mot andre og gjentatte rømminger. Bufdir oppgir at antall barn i institusjon i høy risiko lå på mellom 70–80 i 2023. Videre fremgår det at en overvekt av disse barna bor i kommersielle eller ideelle institusjoner. I perioden januar til og med august 2024 har regionene i snitt rapportert om 17 barn i høy risiko. Tallet varierte fra 11 til 24 barn i den aktuelle perioden.¹⁵³ Barne- og familieetaten i Oslo vurderer at det i snitt er to til tre barn som bor i etatens institusjoner som utøver så grov vold at etaten ikke har tilstrekkelige virkemidler til å ivareta barnet. I løpet av ett år dreier det seg om fire til fem barn i Oslo.¹⁵⁴

¹⁴⁷ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2021b; Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, et al., 2021 ; NOU 2023:24

¹⁴⁸ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, et al., 2021 s. 70-71

¹⁴⁹ NOU 2023:24 kap. 8.2

¹⁵⁰ NOU 2023:24

¹⁵¹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2023 s. 115

¹⁵² Ibid

¹⁵³ Innspill fra Bufdir til ekspertgruppen 16. okt 2024

¹⁵⁴ Innspill fra BFE til ekspertgruppen 2.des 2024

Vold, trusler og kriminalitet under institusjonsoppholdet

Bufetat sine regioner registrerer avvik i form av alvorlige hendelser på institusjonene. Hendelsene deles inn etter alvorlighetsgrad. I det øvre sjiktet er hendelser som klassifiseres som betydelig eller svært alvorlig. For første halvår av 2024 ble det registrert totalt 28 hendelser innenfor underkategoriene vold, trusler og kriminalitet med alvorlighetsgrad betydelig eller svært alvorlig.¹⁵⁵ Dersom alvorlighetsgraden moderat alvorlig inkluderes, var det totalt 168 hendelser i første halvår av 2024 i disse underkategoriene. Politiet har vært involvert i hendelsene i halvparten av disse tilfellene. I 45 av hendelsene er det beskrevet at barnet har brukt gjenstander eller våpen som stein, saks, slagvåpen, kniv o.l.

Barne- og familieetaten i Oslo kommune registrerer også avvik, inkludert vold og trusler.¹⁵⁶ Etaten har ikke innsikt i avvik knyttet til barn som bydelene i Oslo har på opphold i kommersielle eller ideelle institusjoner. I 2023 var det totalt 231 barn fra Oslo med opphold i barnevernsinstitusjon. Av disse hadde 72 barn opphold i private institusjoner. For de 159 barna som i 2023 hadde opphold i etatens egne kommunale institusjoner ble det registrert totalt 309 hendelser av ulik alvorlighetsgrad. Hendelsene omfatter trusler om vold, kloring, lettere slag og spark, alvorlige voldshendelser og bruk av våpen. 180 av disse hendelsene er registrert på omsorgsinstitusjoner, 72 hendelser på akuttinstitusjoner og 57 hendelser på behandlingsinstitusjoner. I 2023 var det kun fem barn som bodde på behandlingsinstitusjon, mens det var 59 barn på omsorgsinstitusjon og 95 barn med opphold i akuttinstitusjoner. Dette innebærer at 57 av hendelsene var knyttet til fem barn. Barne- og familieetaten oppgir at det er et høyt antall hendelser i etatens institusjoner som er av en så alvorlig karakter at institusjonen må tilkalle politiet.

Barn som utagerer med vold og trusler kan bli flyttet til en ny institusjon, og oppleve relasjonsbrudd. Fengselspsykiatrisk poliklinikk som står for den psykiatriske spesialisthelsetjenesten til de innsatte i ungdomsenheten på Eidsvoll viser til at mange av de innsatte har hatt en rekke opphold i fosterhjem og institusjon, og at barna preges av relasjonsbruddene.¹⁵⁷ Mange av barna har erfaring med å kunne «sprengte seg ut» av alle rammer i barnevernet og det har gitt dem en erfaring med at vold og trusler fører frem, samtidig som de opplever fravær av nødvendige grenser og struktur i hverdagen. Fengselspsykiatrisk poliklinikk erfarer at rammene i fengsel på sitt beste gir barna nødvendig ro til å kunne komme tilbake i en sunn utvikling og ta imot hjelp og behandling.

Handlingsrommet i dagens regelverk tolkes ulikt og utnyttes ikke

Det er ulike oppfatninger av om regelverket gir tilstrekkelig adgang til å sette grenser for og gjøre inngrep overfor barnet for å gi barnet nødvendig omsorg og beskyttelse. Dette henger sammen med at handlingsrommet innenfor dagens barnevernslov tolkes ulikt. Det er usikkerhet knyttet til hvilke grenser institusjonen

¹⁵⁵ Innspill fra Bufdir til ekspertgruppen 16. okt 2024

¹⁵⁶ Innspill fra BFE til ekspertgruppen 2. des 2024

¹⁵⁷ Innspill fra Fengselspsykiatrisk poliklinikk til ekspertgruppen, okt 2024

kan sette ut fra omsorgsansvaret, hvilke situasjoner som kan nødvendiggjøre bruk av fysisk makt i akutte faresituasjoner og når og hvilke inngrep som kan vedtas etter bvl. § 10-9. Ulik praksis på institusjonene og at handlingsrommet ikke utnyttes godt nok utfordrer tryggheten og sikkerheten for barn og ansatte, og gir betydelig risiko for at barn som bor på institusjon ikke får god nok beskyttelse.¹⁵⁸ Det er flere grunner til at handlingsrommet i dagens regelverk ikke utnyttes. Det kan for eksempel handle om manglende kompetanse eller usikkerhet hos de ansatte på institusjonene. Denne usikkerheten forsterkes av at de ulike statsforvalterembetene og Sivilombudets forebyggingsenhet tolker regelverket ulikt. Flere aktører peker også på at dagens bygg er en sentral årsak til at handlingsrommet i dagens regelverk ikke kan utnyttes.

Bygg som ikke er egnet

Institusjonene som kan ta imot barn som utsetter sin egen utvikling for alvorlig fare er ulike i utforming.¹⁵⁹ Mange av dagens institusjoner er lokalisert i ordinære bolighus som ikke er egnet for å håndtere barn med høy risiko. Byggene er ofte ikke egnet til å ivareta sikkerheten til beboerne eller ansatte. Noen institusjoner er utformet med egne adskilte rom og leiligheter som er egnet til å gjennomføre kroppsvisitasjon dersom vilkårene for dette er oppfylt, eller for å ta barnet ut av felleskapet dersom barnet utsetter seg selv eller andre for fare. Andre har ingen reell mulighet til å skille barna som bor på institusjon. Noen har ordinære vinduer som kan åpnes av barna som bor der. Dette medfører at noen barn knuser vinduene og bruker glasset som våpen eller rømmer gjennom vinduene. Andre har sikkerhetsglass som ikke kan knuses, og noen har vinduer som kan låses. Ekspertgruppen erfarer at de institusjonsbyggene som er utformet slik at barnet kan tas ut av felleskapet i mindre grad bruker fysisk makt overfor barna som bor på institusjonen.

Mange bygg har for liten mulighet for fleksibilitet, og det er ikke mulighet for skjerming av enkelte barn når det er behov for det. Dette fører til at barna i mange tilfeller «sprenger seg ut av tiltaket», ved at de utsetter ansatte og andre barn for fare og skade under oppholdet på institusjonen. Både Bufdir og Barne- og familieetaten har beskrevet at de ansatte i noen tilfeller blir utsatt for alvorlige og livsfarlige hendelser som gjør at de må åpne dørene og slippe barn som utagerer ut av institusjonen. Dette innebærer at barnet uteblir fra institusjonen i kortere eller lengre perioder. I disse periodene begår barnet ofte ny kriminalitet og utsetter seg selv for alvorlig fare. Rømminger og fravær fra barnevernsinstitusjonen innebærer at barna ikke får den hjelpen de trenger.

5.2.3.3 Barn i målgruppen får ikke institusjonstilbud til rett tid

Det er flere årsaker til at barn i målgruppen ikke får institusjonstilbud i barnevernet til rett tid. Dette handler både om forhold i kommunal barnevernstjeneste og forhold i statlig barnevern.

¹⁵⁸ Grünfeld, et al., 2020; Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018; Helsetilsynet, 2019b; Kronborg, Riedl, Engh-Hellesvik, & Bræin, 2018; Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, et al., 2021

¹⁵⁹ Deloitte, 2024

Det er i hovedsak barnevernstjenesten som beslutter om barnet skal tilbys institusjonsopphold.¹⁶⁰ Barnevernstjenestens tiltaksvalg kan påvirkes av kommunens økonomi, manglende erfaring med eller kompetanse på målgruppen eller feilvurderinger av den rettslige terskelen for institusjonsopphold. Dette kan føre til at barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet ikke får institusjonsopphold, at oppholdet kommer for sent i gang eller at det avsluttes for tidlig.

Undersøkelser viser at barn som bor på institusjon i snitt har vært i kontakt med barnevernet i sju år.¹⁶¹ Tiltakene som barna mottar fra barnevernet møter ikke alltid behovene barna har, og det gis ikke omfattende og intensiv hjelp før utfordringene har vokst seg svært alvorlige.¹⁶² Flere undersøkelser har uttrykt bekymring for at institusjon oppfattes som «siste utvei», når hjelpetiltak og fosterhjem har feilet.¹⁶³ Barnevernsinstitusjonsutvalget trakk i sin utredning frem at institusjon i for stor grad benyttes som siste utvei, og at barna dermed ikke får den hjelpen de trenger til rett tid.¹⁶⁴ En slik praksis påvirker institusjonens mulighet for å komme i posisjon til å gi barnet hjelp, hvor lang tid barnet har behov for hjelp, og barnets egen opplevelse av å bli «gitt opp».

Barne- og familieetaten og Bufdir har spilt inn at det tar for lang tid før barn som begår gjentatte eller alvorlige lovbrudd kommer på institusjon, noe som vanskeliggjør endringsarbeidet. Sentralenheten for barneverns- og helsenemndene peker også på at barna har begått mange lovbrudd før barnevernstjenesten begjærer opphold på institusjon, og at noen av barna har utviklet en sterk tilhørighet til kriminelle miljø.

Undersøkelser av rusinstitusjonene i barnevernet indikerer at terskelen for å ta i bruk institusjon som tiltak overfor barn som har rusproblemer er høyere enn lovgivers forutsetning.¹⁶⁵ Selv om undersøkelsene gjelder opphold på rusinstitusjoner etter bvl. § 6-2 bokstav b mener ekspertgruppen at funnene har overføringsverdi til opphold på barnevernsinstitusjon etter bvl. § 6-2 bokstav a og c. I en undersøkelse oppga barnevernskonsulenter at terskelen for å be om opphold på barnevernsinstitusjon på grunn av rusmiddelbruk er høy. To av de ansatte i barnevernet oppga at det enten må være «fare for liv og helse» for barnet, eller situasjonen må være slik at foreldrene ikke klarer mer.¹⁶⁶ Videre beskriver de ansatte at opphold på institusjon skal være «siste utvei», og at alle andre relevante tiltak må være forsøkt.¹⁶⁷

¹⁶⁰ Barnevernstjenesten treffer selv vedtak om frivillig opphold på barnevernsinstitusjon etter § 3-2 eller § 6-1 og beslutter om det skal sendes en begjæring til barneverns- og helsenemnda om opphold uten samtykke etter § 6-2 eller omsorgsovertakelse etter § 5-1.

¹⁶¹ Drange & Hernæs, 2020)

¹⁶² Barneombudet, 2020a; Helsetilsynet, 2019a

¹⁶³ Hansen, Bakketeig, Gautun, & Grønningsæter, 2011

¹⁶⁴ NOU 2023:24

¹⁶⁵ Gundersen, Neumann, Fugletveit, & Jevne, 2024; Havre, 2024)

¹⁶⁶ Gundersen, Neumann, Fugletveit, & Jevne, 2024 s. 52-53

¹⁶⁷ Ibid

For de barna som hadde opphold på rusinstitusjon viser undersøkelsen at omfanget av barnas rusmiddelproblemer var omfattende og alvorlig, og at mange har startet med rus, også tunge rusmidler, i ung alder.¹⁶⁸ De ansatte på barnevernsinstitusjonene oppga også at terskelen for institusjonsopphold er høy. De viser til at barna som kommer til dem, som regel har en ruskarriere på noen år bak seg, slitne foreldre som har strevd i årevis, og rusutfordringer som for mange av barna har befestet seg.¹⁶⁹

Kostnadene ved institusjonsopphold kan påvirke kommunens beslutning om å be om institusjonsopphold, og på hvilket tidspunkt de ber om det. I 2025 ligger egenandelen for kommunen per måned for et institusjonsopphold på kr 190 190.¹⁷⁰ Denne utfordringen er størst i Oslo kommune, som har en finansieringsmodell som innebærer at bydelene betaler den fulle kostnaden for tiltaket, og ikke en egenandel slik som kommunene i resten av landet gjør. Oslo ligger under landsgjennomsnittet i bruk av tiltak både i og utenfor hjemmet. Videre viser tall fra Barne- og familieetaten at bydeler som Stovner, Grorud og Søndre Nordstrand har et betydelig høyere antall bekymringsmeldinger og undersøkelser enn øvrige bydeler, samtidig som at andelen tiltak utenfor hjemmet er lavere enn i de øvrige bydelene. Ekspertgruppen mener at det er stor risiko for at finansieringsmodellen i Oslo fører til underforbruk av institusjonsopphold.

Brudd på bistandsplikten har vært en stor utfordring i både 2023 og 2024. I 2023 vurderte Bufetat selv at de ikke leverte et forsvarlig institusjonstilbud til rett tid ved 141 tilfeller.¹⁷¹ Dette omhandler 124 henvendelser (unike barn) fra kommunen om behov for akuttopphold på institusjon, hvor Bufetat vurderte at de ikke ga tilbud om plass innen rimelig tid. Videre omfatter det 17 tilfeller hvor Bufetat ikke leverte institusjonsplass til avtalt tid i forbindelse med planlagt opphold på institusjon. I januar til juli 2024 er det rapportert om 139 brudd som gjelder 106 unike barn.¹⁷² Brudd på bistandsplikten har hovedsakelig forekommet overfor barn som utsetter sin egen utvikling for alvorlig fare i form av rus, vold og kriminalitet (bvl. §§ 4-4, 6-1 og 6-2). Mangel på akuttplasser har ifølge kommunene medført alvorlige situasjoner med betydelig risiko for liv og helse, både for barna og personer rundt dem. Flere saker gjelder barn som har satt både sitt eget og andres liv og helse i stor fare i påvente av institusjonsopphold.¹⁷³ Ekspertgruppen mener manglende kapasitet i institusjonsbarnevernet fører til at barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet ikke får nødvendig institusjonsopphold til rett tid.

5.2.3.4 Lengden på institusjonsoppholdet tilpasses ikke barnets behov

Opphold på institusjon uten samtykke etter bvl. § 6-2 kan vedtas for inntil 12 måneder. I særlige tilfeller kan nemnda vedta at oppholdet skal forlenges med inntil

¹⁶⁸ Gundersen, Neumann, Fugletveit, & Jevne, 2024

¹⁶⁹ Gundersen, Neumann, Fugletveit, & Jevne, 2024

¹⁷⁰ Barne- og familiedepartementet, 2024

¹⁷¹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2023

¹⁷² Oslo Economics, 2024

¹⁷³ Oslo Economics, 2024

12 nye måneder. Forutgående opphold på akuttinstitusjon etter bvl. § 4-4 skal inngå i beregningen av den totale oppholdstiden. Hvis barnet rømmer fra institusjonen og uteblir over en lengre periode trekkes ikke denne tiden fra oppholdstiden. I tillegg skal institusjonen begynne å arbeide med tilbakeføring til hjemmet eller andre omsorgsbaser to til tre måneder før oppholdet avsluttes.

I overkant av 70 prosent av barna som bor på institusjon har sitt første institusjonsopphold i en akuttinstitusjon.¹⁷⁴ I utgangspunktet skal et opphold på akuttinstitusjon vare i maksimalt seks uker. Gjennomsnittlig oppholdstid i akuttinstitusjoner var i 2022 på 52 dager i statlige institusjoner, og 73 dager i private institusjoner.¹⁷⁵ I enkelte tilfeller hadde barn opphold i akuttinstitusjon i opptil 32 uker. I 2023 rapporterte Bufdir at mangel på institusjonsplasser førte til at barn ble boende lenge i akuttinstitusjoner fordi de ikke kom videre i langtidsiltak.¹⁷⁶ Ifølge Bufdir var situasjonen i 2023 prekær for barn med opphold i akuttinstitusjon på grunn av alvorlig kriminalitet, volds- og rusutfordringer, jf. bvl. § 4-4. Akuttinstitusjoner som tar imot barn etter bvl. § 4-4 opplever at det er særlig vanskelig å finne en egnet langtidsplass i institusjon for barn i høy risiko. De erfarer i enkelte tilfeller at institusjoner sier nei til å ta imot denne gruppen barn.

Lange akuttopphold, rømminger og arbeid med tilbakeføring medfører at den reelle tiden institusjonen har til å komme i posisjon og gi behandling i mange tilfeller kun er få måneder. Barn som begår gjentatte eller alvorlige lovbrudd har ofte behov for hjelp over lengre tid. Institusjonene opplyser at det ikke er realistisk å komme i posisjon og endre barnets atferd slik at barnet er klar til å flytte hjem på så kort tid. Videre kan tidsmomentet bli en stressfaktor under oppholdet.

Barnevernsinstitusjonsutvalget mottok i sitt arbeid innspill om at det kan være problematisk at det er bestemt hvor lenge oppholdet skal vare før barnet flytter inn. For noen barn kan det også være problematisk at institusjonsoppholdet skal vare kortest mulig. Vissheten om at oppholdet skal være kort, kan gjøre noe med barnets mulighet til å finne ro og jobbe med egen utvikling. Miljøterapeutisk arbeid tar tid, og vil ofte mislykkes dersom det ikke er nok tid til å gjennomføre utviklingsoppdraget.¹⁷⁷

I en undersøkelse av rusinstitusjonene fremgår det at de ansatte på rusinstitusjonene mener oppholdstiden er for kort til at de kan komme i posisjon overfor barna og får gitt de reelle muligheter til å komme seg ut av sin rusmiddelbruk.¹⁷⁸ Det er et problem at barna i noen tilfeller flyttes hjem uten at de har fått tilstrekkelig hjelp til å komme seg ut av rusmisbruk eller kriminalitet. Kommunen opplever på sin side at de i slike tilfeller ikke har tilstrekkelig kompetanse eller virkemidler til å ivareta barnet. Dette kan føre til nytt opphold på

¹⁷⁴ NOU 2023:24 kap. 17.6.1. (tall fra Bufetat, inkluderer ikke Oslo kommune)

¹⁷⁵ inkluderer ikke Oslo

¹⁷⁶ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2023

¹⁷⁷ Amble & Dahl-Johansen, 2016

¹⁷⁸ Gundersen, Neumann, Fugletveit, & Jevne, 2024

institusjon med andre hjemmelsgrunnlag kort tid etter institusjonsoppholdet er avsluttet. Barnet kan i slike tilfeller fortsatt ha de samme utfordringene, samtidig som ny institusjon ikke har samme adgang til å gjøre inngrep for å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse.¹⁷⁹

5.2.3.5 Behovet for inngrep vurderes ikke individuelt

Formålet med begrensninger og inngrep overfor barn som bor i barnevernsinstitusjoner er å gi barnet forsvarlig omsorg og nødvendig beskyttelse. Dagens barnevernslov gir institusjonene ulik adgang til å vedta inngrep for å beskytte barn som bor på institusjon, avhengig av hvilken hjemmel som ligger til grunn for oppholdet. Det er større adgang til å vedta inngrep overfor barn som utsetter sin egen utvikling for alvorlig fare, og har vedtak om opphold etter bvl. §§ 4-4, 6-1 eller 6-2.

Kunnskapsgrunnlaget viser at barn som bor på institusjon på grunnlag av omsorgssituasjonen også kan ha behov for beskyttelse i form av inngrep i bevegelsesfriheten, besøk og kommunikasjon etter bvl. § 10-9. Det er stort overlapp i behovene og problembelastningen hos barn som bor på omsorgsinstitusjon og behandlingsinstitusjon.¹⁸⁰ Både studier og innspill fra Bufetat og statsforvaltere viser at også barn som bor på institusjon på bakgrunn av omsorgssituasjonen i hjemmet kan utsette sin egen utvikling for alvorlig fare under oppholdet.¹⁸¹ Barn med tiltak utenfor hjemmet har generelt høyere risiko for dårligere fysisk og psykisk helse, for å ta sitt eget liv, for rusmisbruk og kriminalitet sammenlignet med barn som ikke har det.¹⁸² Bufdir understreker at barn med opphold i barnevernsinstitusjon på grunn av omsorgsovertakelse etter bvl. § 5-1 eller som frivillig hjelpetiltak etter bvl. § 3-2 også har begått og begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet.¹⁸³ Manglende mulighet til å sette rammer for barn som bor på institusjon kan føre til at institusjonen opplever at de ikke klarer å ivareta barnet og at barnet derfor må flytte til ny institusjon.

5.3 Justissektoren

5.3.1 Ansvar og tiltak for målgruppen i justissektoren

5.3.1.1 Organisering

Justissektorens ansvar for barn som begår kriminalitet er fordelt på politi- og påtalemyndigheten, konfliktrådet og kriminalomsorgen, jf. figur 5.1. De samme strafferettslige reaksjonene som benyttes overfor voksne, kan i utgangspunktet også benyttes overfor barn. Imidlertid gjør særskilte hensyn seg gjeldende, og i norsk rett behandles personer som er under 18 år på handlingstidspunktet

¹⁷⁹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, et al., 2021

¹⁸⁰ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, et al., 2021; Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2021b;; Grünfeld, et al., 2020; Helsetilsynet, 2019b

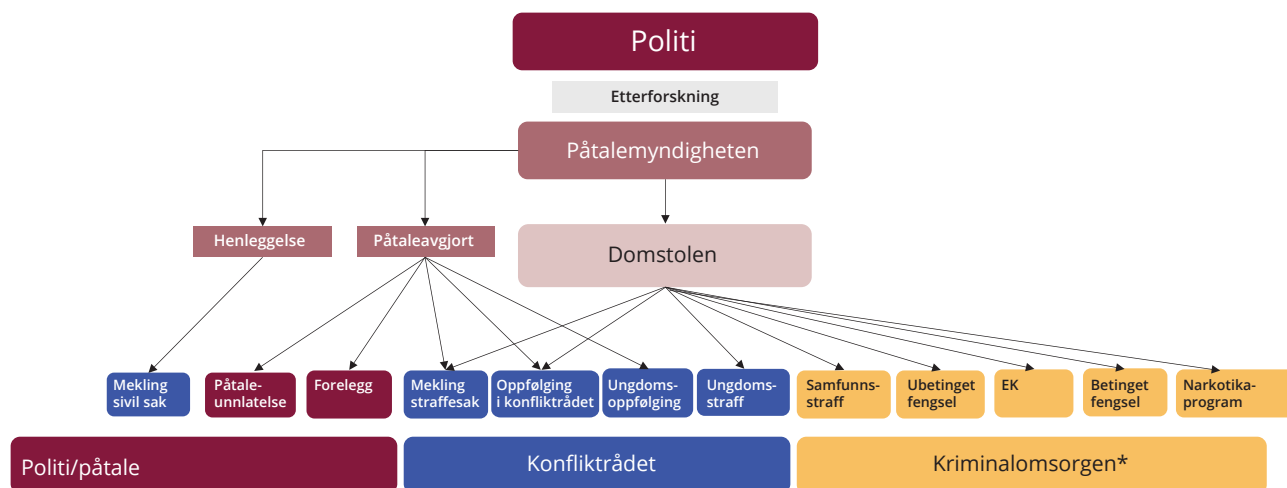
¹⁸¹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2021b s. 19

¹⁸² Lassemo, Anthun, Nair, Sand, & Ådnanes, 2022

¹⁸³ Innspill fra Bufdir til ekspertgruppen 16. okt 2024

vesentlig mildere enn personer som bryter loven når de er over 18 år.¹⁸⁴ Politiet og konfliktrådet arbeider også med barn under 15 år, men hovedvekten er på barn som er over den kriminelle lavalderen.

Figur 5.1 Oversikt over straffesakskjeden



*** Straffegjennomføringsloven § 2 andre ledd:**
Det skal gis tilbud om gjenopprettende prosess under straffegjennomføringen.

5.3.1.2 Politiet og påtalemyndigheten

Politiet

Politiet har et særlig samfunnsansvar for barns rettssikkerhet og trygghet. Politiet skal forebygge kriminalitet og uønskede hendelser. Det følger av politiloven § 1 andre ledd at: Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlende innsats for å fremme og sikre borgernes rettigheter, trygghet og alminnelig velferd for øvrig.

Politiet har flere viktige oppgaver overfor barn. Dette gjelder også for barn som er under den kriminelle lavalderen på 15 år. Politiets arbeid med barn skal skje i nært samarbeid med andre aktører som har aktuelle tiltak for målgruppen. Politiets tilstedeværelse på både fysiske og digitale arenaer, som nettpatruljer, skal bidra til å forhindre kriminalitet. Politiet kan ta hånd om barn under 15 år som befinner seg i farlige situasjoner, og kan bringe dem til verge eller barnevernet. De kan også gripe inn overfor barn over 15 år hvis det er grunn til å anta at inngripen vil være tjenlig (jf. politiloven § 13 andre ledd). Barn kan også gis oppholdsforbud på konkrete steder (strpl. § 222 c). Dette gjelder for barn både over og under 15 år. Barn og deres foresatte kan også inviteres til frivillig bekymringssamtale (politiloven §§ 1 og 2). Ved mistanke om at noen under 18 år (også under 15 år) har begått en straffbar

¹⁸⁴ Meld. St. 34 (2020-2021)

handling, kan politiet pålegge at barnet og vergene møter til en bekymringssamtale (jf. politiloven § 13 tredje ledd). Formålet med samtalen er å hindre at barnet begår kriminalitet i fremtiden samt å informere om konsekvenser ved kriminalitet. Bekymringssamtalen må ikke forveksles med avhør. Samtalen er et forebyggende tiltak, og ikke en del av straffesaksbehandlingen.¹⁸⁵

Politiet kan dele informasjon med foresatte, kommune og andre offentlige etater (pl. § 27 og private (pl. § 31) for å forebygge kriminalitet.

Politiet etterforsker saker enten som følge av anmeldelse, eller når det er rimelig grunn til å mistenke et straffbart forhold. Selv om barn under 15 år ikke kan straffes, kan politiet etterforske saken for å avdekke hva som har skjedd. I slike tilfeller finnes det særlige regler som sikrer vergens rettigheter og tilstedeværelse, retten til forsvarer mv.¹⁸⁶ Når et barn under 18 år etterforskes av politiet og saken er alvorlig, har politiet en plikt til å informere/underrette barnevernstjenesten. Politiet sender også bekymringsmeldinger til barnevernet i andre tilfeller der det vurderes nødvendig.

Påtalemyndigheten

Påtalemyndigheten omfatter riksadvokaten, statsadvokater og påtalejurister. Riksadvokaten har det overordnede ansvaret for all straffesaksbehandling. Påtalemyndigheten har ansvar for å lede etterforskning, samt forberede og føre saker for retten. Videre skal påtalemyndigheten vurdere om det skal tas ut tiltale og hvilken straff som eventuelt skal foreslås. Påtalemyndigheten kan også ilegge ungdomsoppfølging, oppfølging i konfliktråd, mekling i straffesaker, forelegg, påtaleunndatelse, omvendt voldsalarm og begjære varetekt. Når påtalemyndigheten behandler saker hvor barn begår kriminalitet, skal de prøve ut alternative reaksjonsformer og finne andre straffereaksjoner enn fengsel der dette er mulig.

Det foreligger ingen egne retningslinjer for når det skal igangsettes etterforskning av saker hvor mulig gjerningsperson var under 15 år på gjerningstidspunktet. Riksadvokaten påpeker imidlertid at «om det skal settes i verk etterforskning overfor barn avhenger av et konkret skjønn i det enkelte tilfelle» og videre at «det styrende [bør] være at politiet gjennom sin etterforskning skal gi et best mulig bidrag for å stanse en mulig kriminell karriere på et tidlig tidspunkt.»¹⁸⁷ Etterforskningen kan bidra til å sette andre etater, særlig barnevernet, i bedre posisjon til å utføre sitt arbeid, samt avdekke sårbarhetsfaktorer.¹⁸⁸

Om etterforskning iverksettes i saker hvor antatt gjerningsperson er under 15 år er basert på stor grad av skjønn. Dette tilsier at det vil variere mellom politidistriktene, og i noen grad innad i hvert enkelt politidistrikt. Riksadvokatens retningslinjer viser til at hvis det tidlig i etterforskningen blir klart at en sak ikke kan løses,

¹⁸⁵ Politidirektoratet, 2011; Store norske leksikon, 2024

¹⁸⁶ Riksadvokaten 2023

¹⁸⁷ Riksadvokaten 2023

¹⁸⁸ Oslo politidistrikt, 2025

bør etterforskningen vurderes avsluttet så tidlig som mulig. Dette for å frigjøre ressurser til andre saker som er høyere prioritert.

Påtalemyndigheten kan oversende U15-saker til konfliktrådet for mekling. En forutsetning for slik oversendelse er at det foreligger samtykke fra barnet og barnets foresatte. Riksadvokaten har tidligere konkludert med at en praksis hvor U15-saker oversendes konfliktrådet uten samtykke er å anse som brudd på taushetsplikten. Riksadvokaten er i ferd med å utarbeide et nytt rundskriv for påtalemyndighetens behandling av konfliktrådssaker. Mange U15-saker blir henlagt med minimal etterforskning, og uten at det er innhentet samtykke til konfliktrådsbehandling.

I 2024 ble det påtaleavgjort 20 950 straffbare forhold begått av 10 899 barn under 18 år. Ikke alle de påtaleavgjorte sakene ender med en straffereaksjon.¹⁸⁹

Agder tingrett igangsatte i 2024 et hurtigspor i saker for barn under 18 år. Overordnet mandat er hvordan hver enkelt etat innenfor sitt regelverk kan arbeide mer effektivt. Arbeidet omfatter sømløse overganger og felles rutiner for å få kortest mulig tid mellom den straffbare handlingen som er begått til straffen er gjennomført. De har utarbeidet rutiner for et tettere, tidligere og parallelt samarbeid mellom alle aktørene. De har kortere frister, egne dommere ved alle rettssteder og egne påtalejurister. I tillegg har de tatt prosessuelle grep som blant annet bruk av forhåndsberamming og planmøter. Det er økt fokus på kunnskap om hele straffesakskjeden.

Oslo tingrett arbeider med å etablere et hurtigspor. Tingretten har deltatt i en arbeidsgruppe sammen med Domstolsadministrasjonen, Politidirektoratet, Riksadvokaten, Kriminalomsorgsdirektoratet og Sekretariatet for konfliktrådene, og har levert et forslag til Justis- og beredskapsdepartementet om et hurtigspor.¹⁹⁰ Forslaget omfatter flere tiltak som til sammen skal redusere saksbehandlingstiden, forbedre rehabiliteringen og bidra til at barn som har begått lovbrudd får rask og effektiv oppfølging.

Oppfølging av barn som er fornærmet i straffesaker

Politiet ivaretar også barn som er fornærmet i straffesaker gjennom Statens barnehus, Støttesenter for kriminalitetsutsatte (SKU) og trygghetsprogrammet som tilbys i enkelte politidistrikt. I tillegg tilbyr konfliktrådene gjenopprettende prosesser som kan hjelpe fornærmede barn med å bearbeide opplevelsen og finne en vei videre. For nærmere omtale av konfliktrådenes tilbud, se kapittel 5.3.1.3.

Statens barnehus er en del av politiet og er underlagt og styres av politimesteren i det politidistriktet barnehuset er lokalisert. Statens barnehus er opprettet for å hjelpe barn og andre sårbare grupper. Barnehusenes mandat omfatter blant annet

¹⁸⁹ Straffesaksregisteret (strasak), fryste tall

¹⁹⁰ Arbeidsgruppen leverte en delrapport 19. jan 2024 og en tilleggsrapport 2. mai 2024

anmeldte saker som involverer barn som kan ha vært utsatt for, eller vært vitne til, vold eller seksuelle overgrep.

Barnehusene har fått utvidet sine oppgaver til å gjelde avhør av barn som selv er mistenkt for overgrep mot andre barn (barn opp til 16 år). Det er i dag barnehus i alle politidistriktene.

Boks 5.1 Statens barnehus

Barnehusene skal sørge for at barn ikke opplever unødige belastninger under politiavhøret. Videre skal barnehusene sørge for at barna får god og koordinert hjelp. Dette innebærer blant annet:

- medisinske undersøkelser
- tilbud om behandling og oppfølging
- koordinering av tverrfaglig og tverretatlig samhandling

Barnehusene bidrar også til faglig utvikling av saksfeltet, samt gir råd og veiledning til offentlige og private aktører. Særlig sårbare fornærmede, vitner og deres omsorgspersoner skal bli møtt med høy faglig kompetanse i trygge og tilrettelagte omgivelser.

En viktig funksjon ved barnehusene er at de samler involvert fagpersonell på ett sted. Dette reduserer behovet for at barna må fortelle sin historie gjentatte ganger, noe som kan være belastende. Videre skal barnehuset også bidra til å styrke rettssikkerheten for sårbare fornærmede og vitnene.¹⁹¹

Politiet driver også Støttesenter for kriminalitetsutsatte (SKU). Dette er et tilbud fortrinnsvis til personer over 16 år som har vært utsatt for kriminelle handlinger, som vold, seksuelle overgrep eller andre krenkelser. Tilbudet er gratis og tilgjengelig i alle politidistrikter. De ansatte har taushetsplikt og kan også tilby tolk ved behov.

Boks 5.2 Støttesenter for kriminalitetsutsatte (SKU)

SKU tilbyr:

- Informasjon og veiledning om hvordan man anmelder en sak og hva som skjer i straffesaksprosessen
- Psykososial støtte for å håndtere reaksjoner og utfordringer etter en kriminell hendelse
- Vitnestøtte før, under og etter en eventuell rettssak
- Hjelp med voldserstatning og kontakt med andre hjelpetjenester

¹⁹¹ Politidirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, & Helsedirektoratet, 2016

Enkelte politidistrikt har etablert trygghetsprogrammet for å følge opp barn under 18 år som er utsatt for et lovbrudd. Hovedmålet med programmet er å gjenopprette trygghetsfølelsen i det offentlig rom hos den som er utsatt for en krenkelse eller et lovbrudd. Trygghetsprogrammet har også som mål å redusere risikoen for hevnreaksjoner og konflikter, samt å hindre at barn på ny blir ofre for kriminalitet. Trygghetsprogrammet har sin opprinnelse fra Oslo, og er forankret i samarbeid mellom politi og kommune. Det er en del av SaLTo- og SLT-samarbeidet i flere norske kommuner, blant annet i Oslo politidistrikt (omfatter Oslo, Asker og Bærum), Trøndelag politidistrikt (omfatter Stjørdal kommune) og Sør-øst politidistrikt. Oslo politidistrikt har utarbeidet en veileder med beskrivelse av trygghetsprogrammet og maler for hvordan programmet gjennomføres i praksis.

Boks 5.3 Trygghetsprogrammet

Trygghetsprogrammet innebærer systematisk oppfølging av barn under 18 år som har vært utsatt for vold, ran, trusler eller seksuallovbrudd. Programmet kan også tilbys i andre typer saker ved behov og til vitner. Trygghetsprogrammet er forankret i ledelse hos politi og kommune. En trygghetskoordinator vurderer om saken er egnet og tar kontakt med foresatte til den utsatte og inviterer til en samtale.

Programmet inkluderer blant annet:

- Trygghetssamtaler: Samtaler mellom den utsatte (og foresatte) og en koordinator for å diskutere opplevelser og behov. Barnet får i denne samtalen tilbud om oppfølging av en trygghetsguide når det anses hensiktsmessig.
- Oppfølging av trygghetsguide: Trygghetsguiden følger opp det utsatte barnet (og foresatte) for å bidra til at de får nødvendig støtte og hjelp.

Trygghetsguiden skal fungere som en kontaktperson for barnet. Viktige oppgaver for trygghetsguiden er blant annet å gi veiledning og råd til barnet, samarbeide med politiet og andre instanser, og å gi informasjon om straffesakskjeden. Regelmessig kontakt med barnet og dets foreldre er viktig for å vurdere behovet for videre oppfølging. Programmet avsluttes når det ikke lenger er behov for det, men kan gjenopptas ved behov.

5.3.1.3 Konfliktrådet

Konfliktrådet tilbyr mekling i straffesaker og sivile saker, og har ansvar for ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Konfliktrådets sivile saker omfatter både henlagte saker fra politiet (for eksempel fordi gjerningspersonen er under 15 år), saker fra andre instanser i samfunnet (som skole og barnevern) eller direkte henvendelser fra partene selv. Det følger av konfliktrådsloven § 1 at konfliktrådets virksomhet skal bygge på gjenopprettende prosesser. Dette innebærer at parter, og andre som er berørt av et lovbrudd eller en konflikt, i fellesskap bestemmer hvordan virkningene skal håndteres. Konfliktrådet ivaretar fornærmede, pårørende

og gjerningspersoner ved å tilby tilrettelagte møter, både i sivile saker og straffesaker.

Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk) har ansvar for den faglige oppfølgingen av SLT-modellen, som står for Samordning av lokale rus og kriminalitetsforebyggende tiltak. Dette er en samhandlingsmodell for politiet og kommunene, i hovedsak rettet mot barn og unge. Om lag 200 av landets kommuner har et SLT-samarbeid. Se mer informasjon om SLT i kapittel 5.6.

Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er alternative straffereaksjoner i frihet for barn som var mellom 15 og 18 år på handlingstidspunktet. Når ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging gjennomføres vil en andel av barna ha fylt 18 år. I samsvar med begrepsbruken i rapporten for øvrig benytter vi likevel begrepet barn, og ikke ungdom, i fremstillingen av straffereaksjonene. I 2024 mottok konfliktrådet 96 saker om ungdomsstraff og 537 saker om ungdomsoppfølging. Dette utgjør en økning på 66 prosent for ungdomsstraff og en økning på 15 prosent for ungdomsoppfølging, sammenlignet med 2023. Se tabell 5.1. Til sammen i 2024 mottok konfliktrådet 633 saker om ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, mot 526 saker i 2023.¹⁹² I 2024 mottok Konfliktrådet 1436 saker om meklings i konfliktråd for barn under 18 år. Straffereaksjonene har rehabiliterende og forebyggende formål, og fokuset er å hjelpe ungdommen til å ta ansvar for sine handlinger og unngå fremtidig kriminalitet.

Ungdomsstraff og ungdomsoppfølging inneholder to hovedelementer, gjenopprettende prosess (forsonende samtale) og tett oppfølging av barnet. Det er fokus på å bygge gode, robuste relasjoner for å hjelpe barnet med å unngå ny kriminalitet og til en positiv utvikling. Det utarbeides en individuelt tilpasset ungdomsplan med tiltak som de forplikter seg til å følge. Barnet følges opp av et oppfølgingsteam som har ansvaret for de ulike tiltakene i planen. Tiltakene kan for eksempel være skole, behandling, kriminalitetsforebyggende samtaler og fritidsaktiviteter. Det kan også være kontrollerende tiltak som rustesting, innetider og oppholdsforbud. Konfliktrådet har ikke egne tiltak for barn og er avhengig av at andre etater stiller med tiltakene (helse, barnevern, politi, utdanning e.l.). Ved ungdomsstraff er representanter fra kriminalomsorgen (friomsorgen) og politiet obligatoriske deltakere i oppfølgingsteamet. Gjenopprettende prosess og relasjonsbygging er en sentral del, hvor barnet blant annet kan møte de som er rammet av lovbruddet for å snakke om konsekvensene av det de har gjort og hva som er viktig fremover. Målet er at barnet tar ansvar og reparerer skaden så godt som mulig. Et gjenopprettende møte kan også gi fornærmede en anledning til å bli hørt, få plassert skyld og ansvar, og mulighet til å komme ut av offerrollen.

Når ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging er en aktuell reaksjon, kan påtalemyndigheten melde inn en sak til drøftelse i konfliktrådets

¹⁹² Det har vært forventet en økning i ungdomsstraff siden domstolen nå ikke lenger kan idømme ungdomsoppfølging. Tall innhentet fra Sekretariatet for konfliktrådene - SFK

koordineringsgruppe (KOG). I KOG sitter faste deltakere fra kriminalomsorgen, politiet, påtalemyndigheten og konfliktrådet. I tillegg kan KOG bestå av deltakere fra lokalt hjelpeapparat. Formålet er å gi påtalemyndigheten en anbefaling av om saken egner seg for ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging, og avklare aktuelle tiltak til ungdomsplanen. Anser KOG at ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging er en egnet reaksjon, skal konfliktrådet utarbeide en skisse til ungdomsplan som oversendes påtalemyndigheten. Skissen skal gi en kort beskrivelse av oppfølgingsbehovet og mulige tiltak i ungdomsplanen.¹⁹³

Når konfliktrådet får en ny ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging, skal de straks sette i gang arbeidet med å forberede straffegjennomføringen, jf. konfliktrådsloven §§ 24 og 24a. Straffegjennomføringen starter når ungdomsplanen ferdigstilles i ungdomsplanmøtet. I tillegg til å gjennomføre tiltakene i planen og at det arbeides med gjenopprettende prosess og å bygge relasjoner, skal barnet møte hele oppfølgingsteamet ca. en gang i måneden. Møtene benyttes til å følge opp hvordan det går, fange opp hvis noe er utfordrende og motivere og støtte barnet til å gjennomføre straffereaksjonen. Møtene er en viktig arena for dialog med barnet og for godt tverretattlig samarbeid.

Hvis barnet bryter tiltakene i ungdomsplanen eller de generelle vilkårene for straffen, skal det alltid møtes med en reaksjon. Konfliktrådet har ulike virkemidler som bruddsamtale, innskjerpingsvilkår eller å fastsette en helt ny ungdomsplan. Der dette ikke er tilstrekkelig, kan ungdomsstraffesaker sendes til domstolen som kan bestemme at ungdomsstraffen skal fortsette med oppholds- eller kontaktrestriksjoner med elektronisk kontroll, eller de kan omgjøre ungdomsstraffen til en annen type reaksjon. For ungdomsoppfølging sendes saken tilbake til påtalemyndigheten som vurderer om straffeforfølgningen skal gjenopptas.¹⁹⁴

Der barnet begår nye straffbare forhold under straffegjennomføringen, kan påtalemyndigheten beslutte at straffen skal avbrytes og eventuelt bringe saken inn for retten for omgjøring til annen type reaksjon.

En rekke lovendringer er nylig vedtatt og trådte i kraft 1. september 2024 og 1. desember 2024, se omtale i kapittel 5.3.2.

Tabell 5.1 – Antall ungdomsstraffer og ungdomsoppfølginger fordelt per år

	2021	2022	2023	2024
Mottatte ungdomsstraffer (antall saker)	79	73	59	69
Mottatte ungdomsoppfølginger (antall saker)	439	455	464	537

¹⁹³ Sekretariatet for konfliktrådene, 2024

¹⁹⁴ Dette er en ny ordning etter siste lovendring

U15-saker

Konfliktrådet mottar henlagte saker som gjelder barn *under 15 år* fra politiet. Disse behandles som sivile saker og overføringen regnes ikke som en strafferettslig reaksjon. Konfliktrådene beskriver i innspill til ekspertgruppen at voldssakene blant de yngste (under 15 år) både har blitt flere og at de har blitt mer alvorlige de siste årene. Årlig mottar konfliktrådene mellom 500 – 600 saker fra politiet der mistenkte var under 15 år på gjerningstidspunktet. Dette økte til 700 i 2022 og om lag 800 i 2023, mens det i 2024 har gått ned til i underkant av 600 saker. Mindre tyveri og tyveri er de største lovbruddskategoriene (52 prosent) i denne aldersgruppen, og vold og trusler er den nest største kategorien. Økningen i antall U15-saker som er overført til konfliktrådet gjenspeiler ikke den registrerte økningen i kriminaliteten begått av barn som er under den kriminelle lavalderen. I 2023 var 36 prosent av forholdene knyttet til personer under 15 år, og tilsvarende andel i første tertial 2024 var nesten 34 prosent. I 2019 var denne andelen på 27 prosent.¹⁹⁵

Tabell 5.2 – Oversikt over konfliktrådenes mottatte saker til meklings

Mottatte meklingsaker	2021	2022	2023	2024
15–17 år	801	791	939	847
Under 15 år	664	700	807	589
Totalt	1465	1491	1746	1436

Gjenopprettende prosess (mekling/forsonende samtaler) for barn under 15 år, kan ha en kriminalitetsforebyggende effekt.¹⁹⁶ Hensikten er at partene får mulighet til å møtes under trygge forhold, snakke om hva som har skjedd, få innsikt i hverandres situasjon og hvordan deres handlinger har påvirket andre. Gjennom et gjenopprettende møte vil barnet kunne oppleve at deres handlinger får konsekvenser for andre, og få en mulighet til å ta ansvar og finne en vei videre. Gjenopprettende prosess er trukket frem av FNs barnekomité som et egnet tiltak overfor barn som begår lovbrudd.¹⁹⁷ Som nevnt over kan gjenopprettende møte også være en hjelp for fornærmede.

Overføring av en U15-sak fra politiet til konfliktrådet skjer ofte etter at saken er påtalemessig avgjort, og krever at politiet innhenter samtykke fra partene.

5.3.1.4 Kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen har ansvaret for varetekt og straffegjennomføring. Det omfatter fengsel med høy og lav sikkerhet, overgangsboliger, soning etter paragraf 12 i institusjon, straffegjennomføring med elektronisk kontroll, samfunnsstraff, narkotikaprogram med domstolsoppfølging, program mot ruspåvirket kjøring

¹⁹⁵ Skriftlig innspill fra sekretariatet for konfliktrådene 8. nov 2024

¹⁹⁶ Andrews & Eide, 2019

¹⁹⁷ FNs barnekomité sin Generelle kommentar nr 24 om barns rettigheter i rettssystemet for behandling av barn

og bøteteneste. Kriminalomsorgen følger også opp omvendt voldsalarm. Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) og regionene i kriminalomsorgen har tilpasset noen fengsel eller avdelinger til for eksempel rusmestring, yngre straffedømte eller en spesiell lovbruddskategori.

Terskelen for å fengsle barn er høy, og skal etter FNs barnekonvensjon artikkel 37 bokstav b bare benyttes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom. Varetektsfengsling må være tvingende nødvendig, jf. strpl. § 184. Å idømme ubetinget fengsel må være særlig påkrevd, jf. strpl. § 33. Alle andre alternativer må være vurdert og funnet utilstrekkelige. Straffegjennomføringen og varetektsoppholdet skal tilrettelegges etter hvert enkelt barns behov. Mindreårige skal ikke være i fengsel med voksne innsatte med mindre det er til barnets beste. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn, jf. GrL § 104 og FNs barnekonvensjon art. 3.

Antallet barn i fengsel er vesentlig redusert de siste 15 årene.¹⁹⁸ I 2023 var det imidlertid en økning. Samtidig er det gjennomsnittlige antallet innsatte på ungdomsenhetene lavere enn tidligere år.¹⁹⁹ Redusert antall barn på ungdomsenhetene kan skyldes at ett eller flere rom er utilgjengelig på grunn av hærverk og leveranseproblemer for vinduer og dører.²⁰⁰ Av totalt 59 nyinnsettelse i 2023 var 47 i varetekt og seks på dom.²⁰¹ Samme år var det fem overføringer fra varetekt til soning av person under 18.²⁰² I tillegg var det 46 løslatelse av personer under 18 år i 2023, hvorav 37 fra varetekt.²⁰³ Når barn varetektsfengsles skal det holdes fengslingsmøte hver 14. dag for å vurdere om fengslingen skal fortsette. Dette er for å sikre at varetektsfengslingen ikke varer lenger enn nødvendig og at barnets rettigheter ivaretas, jf. straffeprosessloven § 185 andre ledd.

¹⁹⁸ Meld. St. 34 (2020-2021); Skjærvø & Bukten, 2025

¹⁹⁹ Kriminalomsorgsdirektoratet, 2024 Side 53

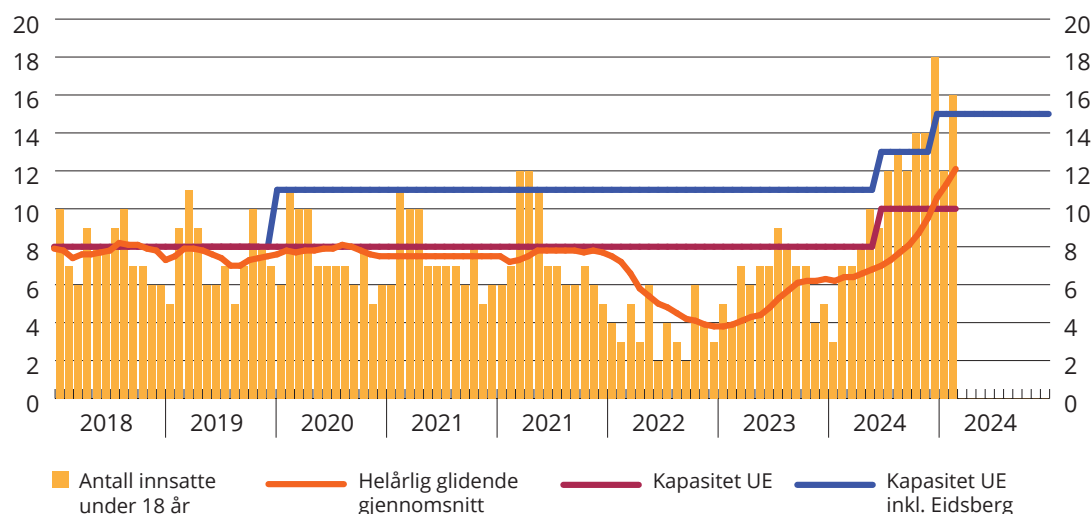
²⁰⁰ Ungdomsenhet vest sin årsrapport for tverretattlig team 2023, informasjon mottatt 7. jan fra region vest etter forespørsel

²⁰¹ SSB, tabell 10535

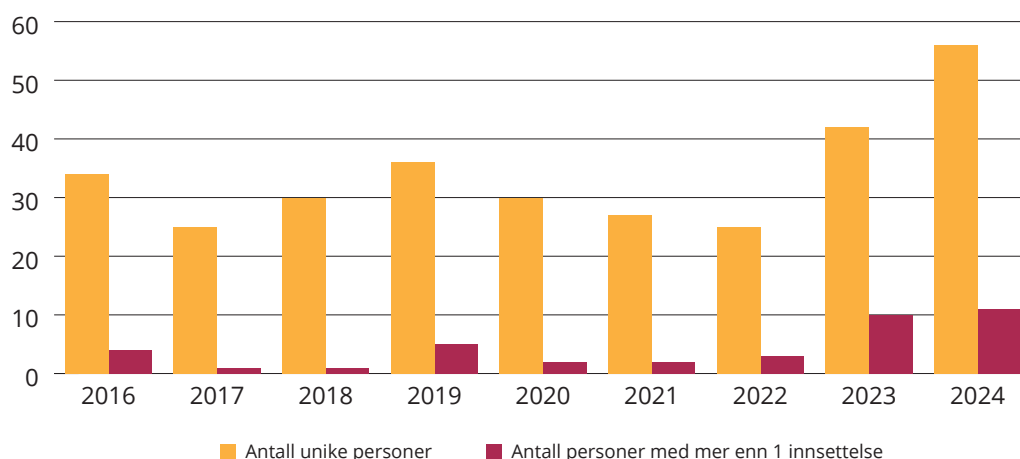
²⁰² SSB, tabell 10553

²⁰³ SSB, tabell 10556

Figur 5.2 – Antall innsatte under 18 år, per 1. i hver måned



Figur 5.3 Antall unike personer under 18 år i fengsel



Ungdomsenheter

Kriminalomsorgen har ansvar for ungdomsenhetene, som er fengsel for barn i alderen 15–17 år. Tidligere hadde hovedgruppen av barn i enhetene begått ran og grov vold. I de senere årene har dette endret seg noe, med en tendens til at de innsatte nå har begått enda mer alvorlig kriminalitet.²⁰⁴ Det har vært en økning i kategorisering som drapsforsøk mot tidligere kroppsskader/kroppskrenkelser. Det har videre vært en økning i antall tilfeller med vold mot ansatte.²⁰⁵ De fleste som er i ungdomsenhetene sitter i varetekt. Noen få har også forvaringsdommer.²⁰⁶

Barn som varetektsfengsles eller idømmes ubetinget fengsel prioriteres til en av ungdomsenhetene. Det er etablert to enheter: Ungdomsenhet vest ved Bjørgvin

²⁰⁴ Prop. 139 L (2022-2023)

²⁰⁵ Innspill fra KDI etter forespørsel

²⁰⁶ Prop. 139 L (2022-2023) s. 25

fengsel og Ungdomsenhet øst ved Romerike fengsel. I tillegg er det under etablering en midlertidig ungdomsenhet på Evje i region sørvest.

Ungdomsenhet vest har fire plasser, mens Ungdomsenhet øst har seks plasser (to av disse seks åpnet i mai 2024). Det er planlagt ytterligere seks nye plasser i Ungdomsenhet øst fra 2026. I tillegg er det besluttet å opprette 11 midlertidige plasser i en ny ungdomsenhet i region sørvest. Fire av disse plassene skal være på høy sikkerhet, og skal tas i bruk fra sommeren 2025. Det er ikke avklart sikkerhetsnivå på de øvrige plassene ved Evje som skal være i drift fra 2026. Totalt vil det, om planene gjennomføres, være 27 plasser i ungdomsenhetene fra 2026.

Ungdomsenhetene tilfredsstiller bygningsmessige og bemanningsmessige krav til høysikkerhetsfengsel. Samtidig skal straffegjennomføringen, i tråd med kriminalomsorgens regelverk, tilrettelegges slik at den også kan gjennomføres med lavere sikkerhetsnivå og mer kontakt med samfunnet. Ungdomsenheten skal kartlegge barnets behov og ressurser og lage en plan for endringsarbeid som forebygger tilbakefall til kriminalitet.²⁰⁷ Planen skal tilpasses innsattes individuelle behov for progresjon og ivareta ulike sikkerhetsnivåer. Det er gjort tilpasninger av hensyn til at det er barn som bor på enhetene, for å få hjemlig preg i enhetene. Dette innebar i oppstarten at det ikke var ståldører, at toalettene var i porselen i stedet for metall mv. Regionene har imidlertid måtte endre en del av dette grunnet ødeleggelser og leveranseproblemer for vinduer og dører.²⁰⁸

I ungdomsenhetene har personalet ofte spesialkompetanse for å håndtere barn og deres spesifikke behov. I voksenfengsler er personalet mer rettet mot generell fengselsdrift og sikkerhet. Bemanningstettheten er vesentlig høyere i ungdomsenhetene sammenlignet med voksenfengsler. Ungdomsenhetene skal også ha en tverrfaglig basisbemanning, med om lag halvparten fengselsbetjenter og halvparten tilsatte med miljøterapeutisk, barnefaglig eller annen relevant sosialfaglig bakgrunn.²⁰⁹

I likhet med alle fengsel har enhetene importtjenester fra helse, utdanning og Nav.²¹⁰ Når tjenestene leveres i fengselet omtales dette som importmodell. Det varierer hva importmodellen innebærer i praksis, og det skjer endringer i tjenestene som gis i fengsel som en konsekvens av innsparinger, digitalisering og ulike prioriteringer. Hver av ungdomsenhetene har i tillegg et tverretatlig team som skal ivareta barnas behov under straffegjennomføringen og forberede tiden etter løslatelse. Det tverretatlige teamet består blant annet av ungdomsenhetens leder. Andre deltakere kan være en jurist fra kriminalomsorgen, en spesialpedagog fra utdanningssektoren, en barnevernspedagog fra barnevernssektoren og en

²⁰⁷ Kriminalomsorgsdirektoratet, 2023

²⁰⁸ Kriminalomsorgen, Bufetat, Vestland fylkeskommune, Helse Bergen, 2023; informasjon etter forespørsel mottatt 7. jan fra region vest og mottatt 10. januar fra region øst; Kriminalomsorgsdirektoratet, 2023

²⁰⁹ Forskrift om straffegjennomføring § 3-1a.

²¹⁰ Straffegjennomføringsloven pålegger kriminalomsorgen å legge til rette for at tjenester som helse, utdanning og NAV kan leveres inne i fengsel.

psykolog fra helsesektoren eller lignende.²¹¹ Teamene og ungdomsenhetene skal også bistå andre enheter ved behov. I boks 5.4 beskrives ulikhetene mellom de to ungdomsenhetene slik de er beskrevet i Fransson et. al (2019) «Barn skal ikke i fengsel...men noen barn må.» En kritisk studie av ungdomsenhetene i Norge.²¹²

Boks 5.4 Ulikheter mellom ungdomsenhetene ved Bjørgvin (vest) og Eidsvoll (øst)

Historie og tilnærming

- **Bjørgvin:** Har en lang tradisjon med offensive omsorgs- og behandlingsrettende tiltak, med fokus på miljøarbeid, miljøterapi og traumebasert omsorg. Har en mer terapeutisk tilnærming.
- **Eidsvoll:** Startet syv år senere, med fokus på hverdagsrelatert miljøarbeid og samvirke mellom fengselsbetjenter og miljøarbeidere. Har et strengt kontroll- og sikkerhetsfokus.

Faglig samarbeid

- **Bjørgvin:** Godt faglig samarbeid mellom miljøterapeuter og fengselsbetjenter, med en metodisk tilnærming.
- **Eidsvoll:** Også godt faglig samarbeid, men uten en eksplisitt formulert miljøterapeutisk tilrettelegging.

Juridisk rammeverk

- **Bjørgvin:** Bruker Barnekonvensjonen til å «strekke» straffegjennomføringsloven.
- **Eidsvoll:** Forholder seg mer direkte til straffegjennomføringsloven.

Kultur og språk

- **Bjørgvin:** Mer terapeutisk kultur og fagspråk, med fokus på barnets fortid.
- **Eidsvoll:** Mindre terapeutisk og diagnostisk, mer situasjonelt og kulturelt fokusert.

Praktiske forskjeller

- **Bjørgvin:** Har lavsikkerhetsfengslet Bjørgvin som nærmeste nabo for umiddelbar bistand. Ansatte bruker sivile klær.
- **Eidsvoll:** Må ofte klare seg selv ved truende hendelser på grunn av avstanden til Ullersmo fengsel. Ansatte har frem til 15. desember 2024 brukt uniform.

Kilde: Fransson, E., Hammerlin, Y., Skotte, S-E. (2019): «Barn skal ikke i fengsel...men noen barn må..» En kritisk studie av ungdomsenhetene i Norge

²¹¹ Kriminalomsorgsdirektoratet, 2023

²¹² Fransson, Hammerlin, & Skotte, 2019

Plasser i voksenfengsel for mindreårige

I tillegg til ungdomsenhetene er det plasser for barn i noen voksenfengsler. Disse benyttes når det ikke er kapasitet i ungdomsenhetene.

Indre Østfold fengsel, Eidsberg avdeling, har midlertidig tre plasser for barn som kan brukes ved fullt belegg, eller i påvente av kapasitet ved ungdomsenhetene. Ytterligere to midlertidige plasser åpnes i Eidsberg i 2025 og frem til Evje er i full drift. Fengselet har et ungdomsteam som følger opp barna. Når plassene ikke er i bruk arbeider teamet med aldersgruppen 18 til 24 år.²¹³

Søndre Vestfold fengsel, avdeling Larvik er et ordinært høysikkerhetsfengsel som prioriterer unge voksne i alderen 18–24 år. Når ordinært høysikkerhetsfengsel er eneste mulighet for plassering prioriterer kriminalomsorgen å bruke enheter og avdelinger med best tilrettelegging og kompetanse på barn og unge voksne. Larvik fengsel brukes hyppig for mindreårige, og Sivilombudet har stilt spørsmål ved om Larvik fengsel tar imot mindreårige innsatte på lik linje med Eidsberg fengsel.²¹⁴

Det fremgår av retningslinjer om straffegjennomføring for mindreårige innsatte og domfelte at kriminalomsorgen alltid skal vurdere domfelte under 18 år for innsettelse i fengsel med lavere sikkerhetsnivå eller i overgangsbolig, jf. strgfjl. § 11 sjette ledd.

Dersom det ikke er ledige plasser i ungdomsenhetene og barn unntaksvis må plasseres i et ordinært fengsel, skal de ha forsterket oppfølging. Det er i dag etablert ungdomsteam i Oslo, Bergen og Trondheim, for aldersgruppen 18–24 år. Teamene skal særlig følge opp unge voksne som er overført fra ungdomsenhet til ordinært fengsel, som er tilknyttet kriminelle nettverk og som av ulike grunner er isolert.²¹⁵ Ungdomsteamene skal sørge for at de unge voksne får nødvendig oppfølging og tilrettelegging, og samarbeider med det tverretatlige teamet ved ungdomsenhetene ved behov. KDI har utarbeidet en strategi for unge voksne opp til 24 år for å bidra til en bedre tilpasset straffegjennomføring for denne aldersgruppen.²¹⁶

²¹³ Kriminalomsorgen, u.d.

²¹⁴ Sivilombudet, 2024

²¹⁵ Meld. St. 39 (2020-2021)

²¹⁶ Kriminalitetsdirektoratet, 2021

Boks 5.5 Importtjenester i fengsel

Innsatte i fengsel har de samme rettighetene og skal ha samme tilgang til offentlige tjenester som resten av befolkningen. Eksempler på slike tjenester er helsetjenester, skole/utdanning, Nav-tjenester. Kommunen fengselet ligger i skal sørge for nødvendige helsetjenester, og helseforetaket skal yte nødvendige spesialiserte helsetjenester. Nasjonal retningslinje for helsetjenester i fengsel definerer standarden for helsetjenester til innsatte, inkludert koordinering mellom kommunen og helseforetak. Retningslinjen spesifiserer at tjenestene skal gis der den innsatte oppholder seg.

Fylkeskommunen har ansvar for tannhelsehjelp og for utdanningstilbudet til innsatte, jf. tannhelsetjenesteloven § 1-3 og opplæringsloven § 28-5. Innsatte som ikke har fullført grunnskole eller videregående opplæring har rett til opplæring helt frem til de har fullført. Opplæringen skal tilpasses den enkeltes behov. Opplæringsloven omtaler tilrettelegging og leveranse av opplæringstjenester i fengsel.

Nav har ansvar for økonomisk og sosial støtte, herunder økonomisk rådgivning og planlegging av overgang til arbeidsliv etter soning.

Straffegjennomføring i frihet

Kriminalomsorgen har også ansvar for **samfunnsstraff**. Dette er en straffereaksjon hvor den domfelte utfører samfunnsnyttig arbeid i stedet for fengselsstraff. Straffen utmåles i et antall timer, fra minimum 30 til maksimum 420 timer som skal gjennomføres innen en tidsfrist. Innholdet kan inkludere samfunnsnyttig tjeneste, kurs, opplæring og gruppetilbud (omtales som programmer i kriminalomsorgen), individuelle samtaler, behandling og meklings i konfliktråd. I 2023 fikk 83 barn under 18 år samfunnsstraff.²¹⁷ Kriminalomsorgen har i tillegg en rolle ved brudd i ungdomsstraff.

Når barn under 18 år blir idømt en ubetinget fengselsstraff skal kriminalomsorgen vurdere domfelte for **straffegjennomføring med elektronisk kontroll**. For denne gruppen domfelte er det ingen begrensninger for bruk av elektronisk kontroll verken når det gjelder lovbruddskategori eller domslengde. Det er imidlertid få domfelte under 18 år som blir funnet egnet til straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Lovendringer som trådte i kraft 1. september 2024 er ment å øke bruken av elektronisk kontroll. Ved brudd på ungdomsstraff kan domstolen ilegge vilkår om oppholds- eller kontaktforbud som kontrolleres med elektronisk kontroll, og ungdomsstraffen vil i så felle løpe videre med slike vilkår.²¹⁸ Dette kan medføre at barnet eller den unge voksne unngår innsettelse i fengsel. Straffen vil fortsette å løpe med styrket kontroll.

²¹⁷ SSB, tabell 13723

²¹⁸ Domstolen kan også omgjøre til ubetinget fengsel, betinget fengsel eller samfunnsstraff, straffeloven § 52 c første ledd

Det er også vedtatt, men ikke iverksatt, bruk av **varetekt med elektronisk kontroll**. Dette vil kunne være egnet til å redusere bruken av varetektsfengsling og unngå potensielle skadevirkninger av et fengselsopphold. Forutsetningen er at elektronisk kontroll kan ivareta formålet med fengslingen. Elektronisk kontroll skal gjelde uavhengig av alder, men det antas å være mest praktisk for unge voksne. Mange av barna som varetektsfengsles vil ha bo- og familieforhold som gjør oppholdspåbud med elektronisk kontroll uegnet. Selv om antallet saker der denne gjennomføringsformen vil være aktuell for barn antas å være begrenset, vil det være aktuelt i noen saker.²¹⁹

Friomsorgen er den delen av kriminalomsorgen som har ansvar for gjennomføring av straff i samfunn. Det omfatter samfunnsstraff, soning med elektronisk kontroll, soning etter paragraf 12 (i institusjon), narkotikaprogram med domstolskontroll og program mot ruspåvirket kjøring og bøteteneste. Friomsorgen bidrar også inn i ungdomsreaksjonene som konfliktrådet har ansvar for.

I tillegg til straffegjennomføring har friomsorgen ansvar for å gjennomføre personundersøkelser for mindreårige (PUM) og behovs- og ressurskartlegging i kriminalomsorgen (BRIK). PUM gjennomføres på oppdrag fra påtalemyndigheten eller domstolen, og er en kartlegging av den siktedes personlige utfordringer, ressurser og behov. Den skal gi domstolen og påtalemyndigheten tilstrekkelig informasjon til å ta stilling til hvilken straffereaksjon som er best egnet. En BRIK-kartlegging skal avklare behov knyttet til bolig, utdanning, arbeid, helsehjelp, økonomi og annet av betydning for tilbakeføring til et kriminalitetsfritt liv. Det skal alltid vurderes om barnet bør få tilbud om BRIK under straffegjennomføringen. En slik kartlegging er frivillig. Ved de fleste av kriminalomsorgens friomsorgskontor er det opprettet stillinger som ungdomsansvarlige. De ungdomsansvarlige skal sikre at barn og unge voksne som gjennomfører straff i samfunnet får tilbud om tiltak av god faglig kvalitet som er tilpasset deres behov. Flere friomsorgskontor har også opprettet ungdomsråd.

5.3.2 Lovendringer som skal bedre straffegjennomføringen

En rekke endringer i straffegjennomføringsreglene for barn trådte i kraft 1. september²²⁰ og 1. desember²²¹ 2024. Formålet med endringene er blant annet å bidra til raskere reaksjoner, bedre samarbeid, økt rettsikkerhet og utvidede muligheter for domstolen til bruk av restriktive tiltak.

Gjennom lovendringene er det rettslige rammeverket forenklet og virkeområdet for ungdomsstraff utvidet. Det er innført et tydelig tosporet system der ungdomsstraff skal idømmes av domstolen, mens ungdomsoppfølging kun skal ilegges av påtalemyndigheten. Endringene gir videre domstolene flere handlingsalternativer og større rom for individuelle vurderinger, både ved idømmelse og ved

²¹⁹ Prop. 139 L (2022-2023), kap. 30.2.3.4

²²⁰ Prop. 139 L (2022-2023)

²²¹ Prop. 114 (2023-2024)

etterfølgende brudd. Blant annet kan domstolen etter lovendringene kombinere ungdomsstraff med ubetinget fengsel i de mest alvorlige sakene. Ved endringen som trådte i kraft 1. desember vil det ikke være noen tidsbegrensning for fengselsstraffens lengde (utover den alminnelige grensen i straffeloven § 33 andre punktum). Domstolen gis også adgang til å kombinere ungdomsstraff med særvilkår om bosted, oppholdssted, arbeid eller opplæring samt kontaktrestriksjoner frem til ungdomsplanmøtet. I tillegg kan det settes vilkår om å avstå fra å bruke alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler, og om å avgi nødvendige rusprøver. I tillegg kan blant annet domstolen ved brudd på vilkår for gjennomføringen av ungdomsstraff sette vilkår om kontakt- og oppholdsrestriksjoner som kontrolleres med elektronisk kontroll.

Andre lovendringer som skal bidra til raskere reaksjoner er at den tverretatlige koordineringsgruppen (KOG)²²² får i oppgave å utarbeide en skisse til en ungdomsplan (gjelder ungdomsstraff og ungdomsoppfølging).²²³ Skisse til plan oversendes påtalemyndigheten. Det innføres også én ukes frist for oversendelse av saken til konfliktrådet.

Endringene skal også gi bedre oppfølging etter straffegjennomføring i fengsel. Kriminalomsorgens plikt til å forberede løslatelse av innsatte under 25 år skjerpes. Kriminalomsorgen skal alltid etablere kontakt med hjelpeapparatet og koordinere planlegging og tilrettelegging av tiltak ved løslatelse. Se også barnevernstjenestens plikt til å delta i planlegging og tilrettelegging av tiltak etter endt straffegjennomføring etter barnevernsloven § 15-10 andre ledd, omtalt i kapittel 5.2.²²⁴ Bestemmelsen gjelder imidlertid barn i fengsel og ikke barn som gjennomfører ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging.

Samlet skal lovendringene i Prop. 139 L (2022–2023) og Prop. 114 L (2023–2024) sørge for mer effektiv tidsbruk før og etter reaksjonsfastsettelsen. Med endringene i Prop. 114 L (2023–2024) legges det til rette for at det nasjonalt kan etableres lokale «hurtigspor» for rask pådømmelse av lovbrudd begått av barn under 18 år. Et hurtigspor innebærer at aktørene i hele straffesakskjeden samarbeider og sikrer gode rutiner for å få til en rask straffesaksbehandling. Stortinget har for 2025 bevilget kr 67 millioner for å iverksette lovendringene om forbedringer av straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Av disse skal om lag 53 millioner kroner benyttes til en særskilt innsats for hurtigere behandling av straffesaker i Agder, Oslo og Øst politidistrikt der gjerningspersonen er under 18 år. Midlene fordeles mellom aktørene i straffesakskjeden (politi, påtale, domstoler, kriminalomsorgen og konfliktrådet).

²²² KOG vurderer om ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging er passende reaksjoner for den enkelte ungdom. Dette gjøres ved å innhente og informasjon om ungdommen fra de ulike etatene som er representert i gruppen.

²²³ Skissen til ungdomsplan skal gi en kort beskrivelse av ungdommens oppfølgingsbehov og mulige tiltak ungdommen kan ha i ungdomsplanen sin

²²⁴ Dette innebærer ikke at barnevernstjenesten overtar kriminalomsorgens ansvar. Derimot skal barnevernstjenesten «delta» i planlegging og tilrettelegging av tiltak etter endt opphold i fengsel. Videre skal kriminalomsorgen «legge til rette for» barnevernstjenestens bidrag

Det er i tillegg vedtatt en ny bestemmelse i straffeprosessloven § 184 b, som åpner for at varetekt kan gjennomføres utenfor fengsel med elektronisk kontroll. Bestemmelsen har ikke trådt i kraft.

5.3.3 Pågående prosesser

5.3.3.1 Foreslåtte tiltak i tverrsektoriell rapport om samarbeid under gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging

Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Helsedirektoratet (Hdir) fikk i 2022 et felles oppdrag om å utrede hindringer og muligheter for tverrsektorielt samarbeid og velferdstjenestenes deltakelse under gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. De leverte sin rapport til Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, 31. oktober 2023.²²⁵ Rapporten foreslår åtte tiltak for å styrke samarbeidet og kunnskapen blant velferdstjenestene og konfliktrådene. Dette inkluderer blant annet utvikling av informasjonsmateriell, tydeliggjøring av ansvarsområder, innføring av kartleggingsverktøy og etablering av spesialiserte funksjoner og samarbeidsplikt.

Disse tiltakene er ment å forbedre samarbeidet mellom ulike sektorer og bidra til at barn som gjennomfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging får de nødvendige tjenestene og tiltakene de trenger. På grunn av de omfattende endringene som er vedtatt og prosessene som pågår når det gjelder ungdomsstraff og ungdomsoppfølging anser ekspertgruppen det ikke hensiktsmessig å vurdere nye endringer knyttet til disse straffartene. Endringene bør få virke i en periode før det vurderes om det er behov for ytterligere endringer.

5.3.4 Ekspertgruppens problemforståelse

5.3.4.1 Begrenset med tiltak for barn under 15 år som begår alvorlig kriminalitet

Det er en utfordring at justissektoren har få egnede oppfølgingstiltak for barn under 15 år som begår gjentatte eller alvorlig lovbrudd. Dette er i utgangspunktet en naturlig konsekvens av at den kriminelle lavalderen er satt til 15 år, og at barn under 15 år ikke skal straffeforfølges. Ekspertgruppen mener likevel at politiet har en viktig rolle i å forebygge videre kriminalitet hos barn under 15 år ved å avdekke hva som har skjedd, følge opp barnet og familien i forebyggende øyemed, og bidra til at barn får riktig oppfølging videre av hjelpetjenestene.

Gjennomgangen av kriminalstatistikken i kapittel 3 viser at det i denne aldersgruppen har skjedd en betydelig økning i registrert kriminalitet fra 2015 og frem til 2023. Ekspertgruppen mener at denne utviklingen tilsier økt fokus på å utnytte handlingsrommet for forebyggende tiltak i justissektoren.

²²⁵ Sekretariatet for konfliktrådene, Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2023

Flere aktører som ekspertgruppen har snakket med etterlyser mulighet til å kunne ta barna ut av situasjonen og hjelpe de med å bygge opp et mer prososialt nettverk. De mener barna må få hjelp til å stoppes. Unge voksne og voksne som har vært i målgruppen, uttrykker selv et ønske om at noen skulle stoppet dem. Samtidig påpeker flere at det er svært utfordrende å stoppe barn under 15 år, da de ofte ikke er modne nok til å forstå konsekvensene av sine handlinger. Politiet uttrykker at de ikke har gode nok virkemidler for barn under 15 år som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Barnevernstjenesten uttrykker det samme. Politiet har enkelte virkemidler, som bekymringssamtalen, men i det vesentlige er det opp til andre tjenester å følge opp barnet.²²⁶ Ekspertgruppen ser potensial for at justissektoren kan være mer involvert i oppfølgingen av barn under 15 år. Tiltakene skal ikke straffe, men øke barnets forståelse for konsekvensene av lovstridige handlinger. Dette gjelder både for barnet selv og for andre som rammes.

Vi mener det er en utfordring at det ikke er utarbeidet retningslinjer fra Riksadvokaten om etterforskningen av U15-sakene. Det kan virke å være mangel på et helhetlig blikk på både barnet og familien som en del av etterforskningen.²²⁷ Etterforskningen skal, i tillegg til å avdekke hendelsesforløpet, også forberede tiltak som for eksempel barnevernstjenesten kan iverksette i henhold til barnevernsloven. Etterforskningen skal også forberede tiltak som skal overføres konfliktrådet. Det er viktig at etterforskningen holder høy kvalitet for å ivareta rettsikkerheten til både fornærmede og antatt gjerningsperson. Etterforskning er også viktig for å vise at politiet tar saken på alvor. Det kan bidra til å unngå at fornærmede selv prøver å løse problemet med antatt gjerningsperson.²²⁸ At det skapes klarhet i hva som har skjedd bidrar til at det kan settes inn treffsikre tiltak overfor barnet i andre sektorer.

Ekspertgruppen mener videre at det er et problem at gjenopprettende prosesser som sivil sak i konfliktrådet benyttes for lite for barn under 15 år. En mulig årsak som konfliktrådene rapporterer om, er at overføring fra politiet krever samtykke fra partene. Dette prioriteres ofte ned i politiet på grunn av kapasitetsutfordringer. Politiet har ikke i dag hjemmel til å henvise saker til konfliktrådet uten samtykke fra barnet, foreldrene og fornærmede. Det kan begrense politiets mulighet til å bruke konfliktrådet som et verktøy i tilfeller der samtykke ikke oppnås. En overføring skjer også gjerne først etter at saken er påtalemessig avgjort. Det er i disse sakene viktig at det går kort tid i alle ledd, og det vil være en fordel om konfliktrådet kan komme raskt i gang med å legge til rette for gjenopprettende prosess.

5.3.4.2 Manglende systematisk oppfølging av barn som er utsatt for kriminalitet

Manglende oppfølging av barn som er utsatt for kriminalitet i det offentlige rom kan føre til flere alvorlige utfordringer. Selv om flere politidistrikt og kommuner arbeider godt med dette, mener vi at det mangler systematisk oppfølging av fornærmede barn i hele landet. Barn som har vært utsatt for kriminalitet i det offentlige rom og ikke får nødvendig støtte, kan føle seg utrygge og trekke seg tilbake fra sosiale

²²⁶ Skriftlig innspill fra sekretariatet for konfliktrådene 8. nov 2024

²²⁷ Oslo politidistrikt, 2025

²²⁸ Oslo politidistrikt, 2025

aktiviteter. Det kan være vanskelig for dem å gjenvinne en følelse av trygghet, noe som kan føre til angst og frykt i situasjoner som minner om tidligere traumatiske opplevelser. Dette igjen kan føre til at de blir isolerte og ensomme. I slike situasjoner er det risiko for at de søker tilhørighet og aksept i miljøer som begår kriminalitet. Disse miljøene kan tilby en form for tilhørighet og beskyttelse som barnet mangler. Uten positive rollemodeller og støtte fra trygge omgivelser, kan de bli mer sårbare for å bli påvirket av de negative elementene i disse miljøene. Derfor er det viktig at barn som har vært utsatt for kriminalitet får nødvendig støtte og oppfølging for å forhindre at de søker tilhørighet i uheldige miljøer, og for å hjelpe dem med å bearbeide traumer, utvikle sunne mestringsstrategier og integreres i samfunnet på en konstruktiv måte.

5.3.4.3 For lang tid fra lovbrudd til reaksjon

Ekspertgruppen mener at det tar lang tid mellom lovbrudd og reaksjon. Det handler i stor grad om manglende rutiner for effektivt arbeid og manglende personer og ressurser til å utføre arbeidet raskt nok. Dette kan oppleves belastende for både gjerningspersonen, ofre og pårørende. Flere innspillsaktører vi har snakket med har trukket frem viktigheten av kortere tidsbruk internt i den enkelte etat og i samhandlingen mellom etatene. Det er satt i gang prosesser for å forbedre saksbehandlingstiden slik at barn kommer raskere i gang med sin straffegjennomføring. Blant annet har flere av lovendringene som trådte i kraft 1. september og 1. desember 2024 formål om å sikre raskere iverksettelse av straffen.

Lang tid mellom lovbrudd og reaksjon utgjør en risiko for at barnet begår nye lovbrudd mens det venter på reaksjonen for sitt forrige lovbrudd. Det kan også bidra til at få rekker å sone dommen sin i ungdomsenheten fordi barnet ofte har fylt 18 år før dommen kommer, og derfor må sone i ordinært fengsel.

5.3.4.4 Mangel på tiltak i straffegjennomføring i frihet

En forutsetning for at straffegjennomføring i frihet skal kunne hjelpe barn ut av kriminalitet er at relevante tjenester bidrar med tilpassede tiltak. Vi mener det er problematisk at barn som skal gjennomføre straff i frihet ikke får de tiltakene de behøver. Utredningsarbeid utført av Bufdir, Hdir og Sfk (2023)²²⁹ konkluderer med at manglende tiltak når barn gjennomfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging ofte henger sammen med tjenestenes manglende kjennskap til ungdomsreaksjonene, og sin egen rolle i disse reaksjonene. Det konkluderes også med at det fortsatt er mangler og store geografiske ulikheter når det gjelder tilgang på tiltak for barn, særlig knyttet til vold, skadelig seksuell atferd, rus og psykisk helse. Dette skyldes dels de nevnte utfordringene knyttet til roller og ansvar, dels manglende kapasitet og ressurser. I saker som gjelder ungdomsstraff for alvorlig volds- og/eller seksuallovbrudd, vises det til at det kan skyldes at barnets risiko- og beskyttelsesfaktorer ikke systematisk er kartlagt med standardiserte og anerkjente verktøy. Evalueringen av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging påpeker at for å lykkes må kommunale og statlige tjenester tilby nødvendige tiltak. Det

²²⁹ Sekretariatet for konfliktrådene, Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2023

vises også til at dette i mange tilfeller ikke skjer. Tiltak som særlig mangler er tiltak knyttet til rus- og voldsproblematikk, meningsfulle dagtilbud og tilbud for psykiske helseproblemer.²³⁰

Geografiske forskjeller er en utfordring. Ulike rapporter og forskning viser til at det finnes treffsikre og kunnskapsbaserte tiltak i dag, men som ikke er tilstrekkelig utbredt.²³¹ Dette er ofte tiltak som involverer familien til barnet. Systemiske (familierettede) tiltak og tid med familien under fengselsopphold hjelper barn med å reintegreres hjem etter endt soning.²³² Slik støtte er også viktig for barn som for eksempel gjennomfører ungdomsstraff. Familierettede tiltak kan derfor være en utfordring for barn som begår gjentatte eller alvorlige lovbrudd.

5.3.4.5 Kapasiteten i ungdomsenhetene dekker ikke dagens behov

Det skal være en høy terskel for å fengsle barn. I de få tilfellene der vilkårene for å fengsle barn er oppfylt, skal barn ikke være fengslet sammen med voksne med mindre det unntaksvis er til barnets beste. Vi mener det er et problem at det i dag ikke er tilstrekkelig antall plasser i ungdomsenhetene til å dekke behovet. Det understrekes at denne vurderingen gjelder opp mot de plassene som eksisterer i ungdomsenhetene i dag (10 plasser), og ikke etter de planlagte opprettelsene av nye fengselsplasser på Eidsvoll og Evje.

Manglende kapasitet har hatt flere uheldige konsekvenser. Når det ikke har vært plass i ungdomsenhetene har kriminalomsorgen i flere tilfeller plassert barn i fengsel for voksne uten at det har vært til barnets beste. Ekspertgruppen har videre fått flere innspill om at påtalemyndigheten i en del tilfeller ikke ber om, eller at domstol ikke fatter beslutning om, varetekt grunnet manglende kapasitet. Det er i ekspertgruppens innsiktsarbeid blitt trukket frem eksempler på at påtalemyndigheten eller domstolen ber barnevernet ivareta samfunnsverns- eller etterforskningshensyn som ikke ligger innenfor barnevernets formål.

Sivilombudet viser til at ungdomsenhetene i Norge ikke har kapasitet til å ta inn alle barn som fengsles og at mange barn soner sammen med voksne i fengsler beregnet for voksne, uten at ansatte har kapasitet til å følge dem godt nok opp.²³³ Også kriminalomsorgen og Oslo politidistrikt viser til manglende kapasitet. Oslo politidistrikt trekker i innspill til ekspertgruppen særlig frem at det er et problem at det ikke er nok ledige varetektsplasser. Manglende kapasitet i ungdomsenhetene forsterkes i noen grad av at det i lange perioder har vært ett eller flere rom utilgjengelig på grunn av hærverk.²³⁴

²³⁰ Andrews & Eide, 2019

²³¹ Aase, et al., 2020

²³² Broekhoven, et al., 2023

²³³ Sivilombudet, 2024

²³⁴ Ungdomsenhet vest sin årsrapport for tverretattlig team 2023, informasjon mottatt 7. januar fra region vest etter forespørsel

Kriminalomsorgsdirektoratet har vært tydelige på at dagens kapasitet er, og over tid har vært, for lav. Direktoratet har i prognosenotat i 2024 beregnet et kortsiktig faktisk behov på 25–30 plasser i ungdomsenhetene ved en kapasitetsutnyttelse på 80–90 prosent.²³⁵ Det reelle behovet for antall plasser påvirkes blant annet av utviklingen i barne- og ungdomskriminaliteten, og i strafferettskjeden som helhet. Det er flere iverksatte og planlagte endringer som kan påvirke behovet for fengselsplasser fremover. For eksempel kan opprettelsen av hurtigspor for behandling av saker som gjelder mindreårige i rettssystemet medføre raskere iverksettelse av soning, og at noen flere barn soner fengselsstraffen sin før fylte 18 år, eventuelt en større andel av straffen før fylte 18 år. Tiltak for å øke bruken av hel- eller delsoning med elektronisk kontroll, og iverksatte lovendringer som gir mulighet for varetekt med elektronisk kontroll, og for å kombinere ubetinget fengsel med ungdomsstraff, vil også kunne påvirke kapasitetsbehovet.

En særlig utfordring er manglende kontinuitet i overgangen fra ungdomsenhet til voksenfengsel ved fylte 18 år. Denne overgangen er sårbar fordi de unge voksne får mindre oppfølging og må forholde seg til et regelverk som gjelder for voksne. Økt kapasitet i ungdomsenhetene kan bidra til at innsatte kan få en mer tilpasset overgang eller anledning til å fullføre straffegjennomføringen i ungdomsenheten etter fylte 18 år.

Dersom det skal gjennomføres en utvidelse av antallet ungdomsplasser må det unngås at økningen fører til økt etterspørsel. Det vil alltid være en risiko for at etablering av flere plasser medfører at plassene fylles opp, i stedet for å vurdere om mindre inngripende tiltak kan være mer egnet. Ekspertgruppen mener videre at det er problematisk med en rask økning i antall plasser uten at det legges tilstrekkelig tid og ressurser i å sørge for at tilbudet til barna som fengsles har høy nok kvalitet med hensyn til lokalisering, bygg, kompetanse og innholdet i tilbudet.

5.3.4.6 Barn får ikke fengselsplasser med lavere sikkerhetsnivå og har begrensede muligheter for progresjon

Vi mener det er et problem at barn som sitter fengsel ikke har den samme muligheten til å sone med lavere sikkerhet som voksne innsatte har. Det er for dårlige muligheter til å legge til rette for god progresjon og overganger ut av fengsel i ungdomsenhetene. Det følger av straffegjennomføringsloven § 11 sjette ledd at kriminalomsorgen alltid skal vurdere om domfelte under 18 år kan innsettes i fengsel med lavere sikkerhetsnivå eller i overgangsbolig. Ekspertgruppen mener at denne bestemmelsen ikke følges godt nok opp i praksis.

Ungdomsenhetene er fengsler som tilfredsstiller kravene til fengsel med høy sikkerhet. Det differensieres i noen grad på sikkerheten for innsatte ut fra individuelle vurderinger. For eksempel kan differensieringen i Ungdomsenhet vest innebære at et barn som soner på lavere sikkerhet lettere kan få fremstillinger til aktiviteter ut av fengselet fordi det bare kreves en ansatt, mens de som er på

²³⁵ Kriminalomsorgsdirektoratet, 2024

høy må ha med to ansatte.²³⁶ Videre kan det på lavere sikkerhet gis anledning til å bruke treningsrom og botreningsleilighet alene. Ved behov for splitting av innsatte grunnet problemer med sammensetning, kan ungdomsenheten deles inn i soner. Sonene blir da uten stue og kjøkken og mulighetene for aktivitet blir begrenset. Ungdomsenhet vest har en adskilt leilighet som i teorien kan brukes til lavere sikkerhet, men innsettelse der vil innebære at barnet må sone alene, eller ha felleskap med barn som soner på høy sikkerhet i en adskilt del av bygget.

Vi mener at alle barna i ungdomsenhetene i realiteten sitter i et høysikkerhetsmiljø, og at hverdagen til alle vil være preget av situasjonen til de barna som på ethvert tidspunkt krever den høyeste sikkerheten.

Ungdomsenhet vest har tatt til orde for at det bør være muligheter for noen barn å sitte på lavere sikkerhet adskilt fra høysikkerhetsenheten. Enheten peker blant annet på at en slik tilpasningsmulighet i større grad vil kunne gi mestring og gi barn mulighet til å se en annen løsning fremover, og at det vil motivere til å starte en endringsprosess hos barnet. Ungdomsenhet øst har gitt uttrykk for at den ikke deler synet om behov for rene lavsikkerhetsplasser for barn. Enheten mener at det ikke er realistisk med lavere sikkerhet med den gruppen barn som i dag sitter i fengsel. Ekspertgruppen deler Ungdomsenhet vests syn, og mener det er problematisk at barn ikke har reelle muligheter for å få en progresjon over til lav sikkerhet/åpen soning. Selv om innsattgruppens sammensetning kan tilsi at alle eller i hvert fall de fleste må starte med å sitte på høysikkerhet, så vil det være noen barn som kan profittere på muligheten til å bli overført til lavere sikkerhet før de kan løslates.

Vi mener videre at muligheten for differensiering og progresjon internt i ungdomsenhetene på høysikkerhet er for begrenset. Selv om det for mange av barna som sitter i fengsel ikke vil være aktuelt med en soning på reell lavsikkerhet, er det viktig at barna får muligheten til å oppleve mestring og progresjon i soningen mens de sitter inne. Det er behov for mer fleksible bygg og større muligheter for fremstillinger, særlig i forbindelse med tilbakeføringsarbeid. På den måten kan det gis rask mulighet for progresjon (motivasjon) og umiddelbar mulighet til strengere rammer (konsekvens) ut fra barnets atferd.

5.3.4.7 Ingen felles overordnet standard for det faglige innholdet i ungdomsenhetene

Fengsel er et betydelig inngrep i barns liv. Opphold i fengsel skaper i seg selv ingen positiv endring. Det er innholdet i soningen som eventuelt kan ha betydning. Ekspertgruppen mener det må stilles høye krav til kunnskapsbasert tilnærming og metodikk som benyttes i ungdomsenhetene.

²³⁶ Opplysninger om differensiering av sikkerhet i Ungdomsenhet vest er innhentet fra fengselsleder Åsmund Steine i februar 2025

Vi vil først fremheve at det gjøres mye godt arbeid i ungdomsenhetene for å ivareta barna når de er fengslet. Vi vurderer likevel at det faglige innholdet og metodikken i ungdomsenhetene i dag i for stor grad er opp til regionen, enheten og enhetens tverrfaglige team. Det er problematisk at det mangler en tydelig og felles overordnet standard for det faglige innholdet og for hvordan ungdomsenhetene skal styres. Dette gjør det utfordrende å opprettholde den samme høye kvaliteten i alle ungdomsenhetene. I dag er det flere ulikheter i måten ungdomsenheten i region øst og ungdomsenheten i region vest arbeider på.

Ekspertgruppen har besøkt begge ungdomsenhetene. Ungdomsenhetene fremsto som overaskende ulike. Begge enhetene er etablert i eksisterende bygg. Enheten i vest har mer hensiktsmessige og fleksible løsninger, og fremstår som mer hjemlig. Begge enhetene beskriver krevende bemanningssituasjon, med større utfordringer i øst som blant annet fører til høy vikarbruk. Det fører til dårligere kontinuitet. Det er nylig bestemt at ungdomsenheten i øst ikke skal ha uniform. Dette har vært en ulikhet mellom enhetene som er problematisert både av barneombudet og sivilombudet. Organisering av enhetenes faglige og metodiske tilnærming er regionens ansvar og utvikles i enhetene og i det tverrfaglige samarbeidet. Enhetene har et samarbeid, men for ekspertgruppen fremstår resultatene som ulike. Se også omtale av ulikheter mellom enhetene i kapittel 5.3.1.4.

Vanskeligheter med rekruttering og høy turnover, påvirker kvaliteten på oppfølgingen av barna. Dette kan føre til utrygghet og frustrasjon hos dem, som igjen kan føre til økt vold og trusler mot ansatte. Dette igjen kan føre til mer skjerming og utelukkelse slik at det blir en negativ spiral. Det har vært en økning i antall registrerte volds- og trusselhendelser de siste årene.²³⁷ For få ansatte i ungdomsenhetene går ut over barna ved at de blant annet får redusert tid ute i fellesskapet, både innad i ungdomsenhetene og mulighet for fremstillinger.²³⁸ Barn i fengsel utgjør en sårbar gruppe barn som ofte strever med rus og psykisk uhelse. De trenger derfor trygghet og omsorg, spesialisert kompetanse og tilgang på spesialisthelsetjenester.

Fokus på kvalitet og innhold i straffegjennomføringen er avgjørende for å forebygge tilbakefall til kriminalitet og gi disse barna en sjanse til en bedre fremtid. Det er viktig at barna får de tiltakene som de har behov for når de er i ungdomsenheten. Det tverretatlige teamet tilknyttet enhetene skal sørge for at barnas behov ivaretas sammen med importtjenestene. Importmodellen skaper imidlertid store variasjoner i tjenestetilbudet til innsatte da det er kommunen, helseforetakene og fylkeskommunene som velger hvordan de skal løse innsattes rettigheter. Dette fører til ujevn tilgang til helsetjenester, utdanning og Nav-tjenester. Når disse

²³⁷ Innspill gitt i møter med ekspertgruppen fra ungdomsenhetene

²³⁸ Når barn i kriminalomsorgen får fremstillinger, betyr det at de får tillatelse til å forlate fengselet under oppsyn av tjenestemenn. Dette kan skje av ulike grunner, som for eksempel å delta i viktige begivenheter som begravelser eller bryllup, motta medisinsk behandling, eller delta i rettsmøter. Fremstillinger for barn vurderes nøye for å sikre at det er trygt og hensiktsmessig, og de gjennomføres alltid med tanke på sikkerhet og barmets beste

tjenestene reduseres eller flyttes ut av fengselet på grunn av ressurskutt eller andre prioriteringer, må innsatte transporteres ut for å motta dem. Dette fører til økt ressursbruk og sikkerhetsrisiko.²³⁹

5.3.4.8 Korte opphold gjør det vanskelig å sette i gang endringsprosess

Gjennomsnittlig opphold i ungdomsenhetene de siste årene er på ca. 70 dager. Det er få barn som gjennomfører ubetinget fengselsstraff i ungdomsfengslene i dag. Det skyldes blant annet saksbehandlingstiden i rettssystemet, og at de fleste barn som dømmes til fengselsstraff er nær myndighetsalder. Mange innsatte har derfor enten fylt, eller fyller, 18 år kort tid etter at en ubetinget dom blir rettskraftig.²⁴⁰ Dette betyr at de fleste barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet før de fyller 18 år soner i ordinært fengsel.

Barn skal frihetsberøves i minst mulig grad og for kortest mulig tid. Ekspertgruppen mener imidlertid at dette kan ha en utilsiktet effekt for barna ved at det blir vanskelig å skape forutsigbare og trygge rammer. Det kan gjøre det utfordrende å komme i posisjon til å hjelpe dem. Det er få barn som er inne på dom, de fleste sitter på varetekt. Per 30. januar 2025 var det 15 innsatte barn i fengsel der kun én satt på dom og resten i varetekt. Dette innebærer at de fleste har «korte» opphold. Det korte tidsperspektivet på oppholdet kan påvirke barnets motivasjon til å ta imot hjelp og føre til at barnet ikke faller til ro. Dette gjør det vanskelig å arbeide rehabiliterende og komme i posisjon til endring.

5.3.4.9 For lite tilpasset regelverk og oppfølging av aldersgruppen 18–24 år

Det er behov for en bedre overgang til voksenlivet for barn som gjennomfører straff eller sitter i varetekt for å sørge for kontinuitet og effektiv rehabilitering.

Når barn som sitter på ungdomsenheten fyller 18 år, blir de ofte flyttet til ordinære voksenavdelinger. Denne overgangen kan være vanskelig, fordi de unge voksne fortsatt kan ha samme behov og sårbarheter som barn. Barn med mange utfordringer og risikofaktorer har ofte forsinket utvikling på ett eller flere områder. De kan trenge mer støtte og tid enn de som ikke har vokst opp med tilsvarende utfordringer. De er ofte mer impulsive og har større problemer med å håndtere stress sammenlignet med eldre voksne. Myndighetsalderen på 18 år korresponderer i liten grad med hjernens utvikling, som anses å være ferdig utviklet i midten av 20 årene. Det betyr at de fortsatt er i en viktig utviklingsfase, både kognitivt og emosjonelt, og har stort endringspotensiale. Når barnet fyller 18 år er det samtidig store endringer i de juridiske rammene. Kriminalomsorgen har en egen fagstrategi for unge voksne opp til 24 år. Denne er ikke tilstrekkelig fulgt opp i lovverk og bevilgninger. Det gjør at det er krevende å etterleve den. Larvik fengsel, som ekspertgruppen har besøkt, har for eksempel valgt å tilpasse det faglige tilbudet til aldersgruppen 18 til 25 år, men de fleste som fyller 18 år i fengsel flyttes til ordinære avdelinger for voksne. Ungdomsteam bidrar i noen av fengslene

²³⁹ Hver transport innebærer en risiko for rømming eller andre sikkerhetsproblemer

²⁴⁰ Kriminalomsorgsdirektoratet, 2024

til en litt mindre brå overgang. Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig til å sørge for kontinuitet og effektiv rehabilitering i overgangen. Justissektoren mangler utredning og tilpasning for å utnytte mulighetene i denne perioden, og for å tilpasse seg tiltakene for unge voksne i øvrige sektorer. Det er i alderen 18–24 år at vi kan sikre at innsatsen som gjøres før fylte 18 overføres inn i voksenlivet.

I voksenfengsler er personalet mer rettet mot generell fengselsdrift og sikkerhet enn i ungdomsenhetene, og de har ofte ikke den kompetansen på oppfølging av sårbare barn og unge voksne som ansatte i ungdomsenhetene har. Det er ingen særlige regler for innsatte i aldersgruppen 18–24 år. De samme reglene gjelder for alle unge voksne som for eldre voksne. Bemanningstettheten i voksenfengsler er dessuten vesentlig lavere enn i ungdomsenhetene, og det fører til at unge voksne ikke kan bli fulgt opp like tett.

Ekspertgruppen har fått innspill fra Larvik fengsel om at regelverket gir mindre handlingsrom og mindre mulighet for lokale risikovurderinger og lokal skjønnsutøvelse. Dette begrenser mulighetene for sosial trening utenfor fengselet, som er svært viktig i tilbakeføringsarbeidet for de unge voksne. Innsats i disse årene kan ha stor gevinst for både samfunnet og individet. Barnet kan ha startet på en endringsprosess i ungdomsenheten, men den kan opphøre når barnet ikke lenger får den samme tette oppfølging som i ungdomsenheten. Larvik fengsel har gitt uttrykk for at fremstillinger, permisjonskvote og regelverket for bruk av telefon bør være som i ungdomsenhetene. Det vil gi mulighet for å opprettholde god kontakt med pårørende og venner. Tilgangen til skole og arbeid er avgjørende for rehabiliteringen, men mulighetene kan være begrenset i fengsel. Larvik fengsel har overfor ekspertgruppen pekt på viktigheten av tverrfaglig og tverretatlig samarbeid for å unngå «glippsoner». De mener videre det er et stort behov for informasjonsdeling og kunnskapsutvikling mellom ulike etater og etablering av tydelige samarbeidsstrukturer.

5.4 Helsesektoren

5.4.1 Ansvar og tiltak for målgruppen i helsesektoren

5.4.1.1 *Helsetjenestenes mandat og organisering*

Alle barn som oppholder seg i Norge har rett til nødvendig helsehjelp. Ansvaret for å gi helsehjelp er delt mellom kommunen og staten.

Kommunen skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 første ledd. Det følger videre av bestemmelsen at kommunens ansvar omfatter alle pasient- og brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne. Kommunene skal blant annet tilby helsetjenester i skoler, legevakt og fastlegeordning, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2.

Staten har det overordnede ansvaret for at befolkningen gis nødvendig spesialisthelsetjeneste, jf. spesialisthelsetjenesteloven § 2-1. De regionale helseforetakene skal blant annet sørge for sykehustjenester, akuttmedisinsk beredskap, og tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelavhengighet, jf. spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 a. Spesialisthelsetjenesten har også ansvar for psykisk helsevern for barn og unge (PHBU).

Fylkeskommunen skal sørge for tannhelsetjenester for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i fylket, jf. tannhelsetjenesteloven § 1-1. Den offentlige tannhelsetjenesten har ansvar for at det gis et regelmessig og oppsøkende tilbud til barn.

Hovedregelen er at helsehjelp skal være frivillig, og at pasienten skal samtykke til hjelpen. Barn som er fylt 16 år er helserettslig myndige, og kan si nei til å ta imot behandling.

5.4.1.2 Utvikling av helseproblemer hos målgruppen

Barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet har ofte psykiske problemer og/eller rusproblemer, se nærmere omtale i kapittel 4. De har også oftere somatiske helseproblemer enn barnebefolkningen for øvrig.²⁴¹

Psykisk helse utvikles i komplekst samspill mellom biologi, genetikk og miljø. Psykiske problemer vil ofte skapes, opprettholdes og repareres i relasjoner og omgivelser rundt barnet. Mange av barna i målgruppen har vært utsatt for ulike former for omsorgssvikt. Omsorgssvikt kan forstyrre utviklingen, blant annet etableringen av grunnleggende relasjonelle ferdigheter. Slik skjevutvikling kan ofte rettes opp hvis barnet på samme tid får gode omsorgsbetingelser, hjelp til å bearbeide det som har skjedd og hjelp til å håndtere følelser og tanker.²⁴²

Noen barn har en mer medfødt genetisk sårbarhet, som autismspekterforstyrrelser, ADHD og andre nevroutviklingsforstyrrelser. Noen barn har nedsatt kognitiv fungering eller er psykisk utviklingshemmede. Noen problemer er forårsaket av rusmisbruk hos mor i svangerskapet. I andre tilfeller kan barn erverve hjerneskadeler på grunn av vold.

I tillegg viser forskningen at antallet alvorlige livshendelser, såkalt ACE (Adverse Childhood Experiences) henger sammen med sannsynlighet for skjevutvikling som atferdsforstyrrelser og psykiske lidelser.²⁴³ Dette betyr at jo flere alvorlige hendelser et barn har opplevd, jo mer sannsynlig er det at det går dårlig med barnet. Hvis barnet utsettes for en kombinasjon av medfødt sårbarhet og flere alvorlige livshendelser, som for eksempel at mor ruser seg, vold i familien, dårlig økonomi, dårlig nettverk, flukt eller mye flytting, kan det skape store atferdsproblemer hos et barn. Det motsatte kan også skje: Barn kan utvikle seg riktig vei selv om de har vært

²⁴¹ Øverlien & Holen, 2016

²⁴² Nordanger & Braarud, 2017

²⁴³ Barstad, 2022

utsatt for alvorlige hendelser. Sannsynligheten er imidlertid større for at det går dårligere med barn som har vært utsatt for flere slike hendelser.

Innspill til ekspertgruppen peker på at barn i alderen 15–17 år i fengsel i stor grad har psykiske problemer. Dette underbygges av forskning.²⁴⁴ Forskning viser også at rundt 75 prosent av barn på barnevernsinstitusjon har psykiske lidelser.²⁴⁵ Forskning tyder også på at om lag 20 prosent av barn på barnevernsinstitusjon er i autismespekteret. Den nasjonale forekomsten er i underkant av 1 prosent.²⁴⁶

5.4.1.3 Særskilt om rusproblemer

Bruk av rusmidler blant barn kan få alvorlige og langsiktige konsekvenser for både den psykiske og somatiske helsen. Barns evne til å vurdere situasjoner, ta gode beslutninger og kontrollere følelser og impulser er ikke ferdig modnet. En ung hjerne er formbar, og rusproblemer kan påvirke modningen av dømmekraft og selvregulering. Bruk av rusmidler er også en stor risikofaktor for kriminalitet og fremtidige lovbrudd.²⁴⁷ Barn med rusproblemer har ofte mange belastninger og problemer i livet sitt. Noen ganger er bruk av rusmidler en måte å drive selvskading på.

Helsehjelp kan være nødvendig når rusmiddelbruk tar over livet og utvikles mot skadelig bruk og avhengighet, samt for å hindre frafall fra skole, arbeid og støttende miljøer. Skadelig bruk innebærer bruk av rusmidler som gir fysiske eller psykiske helseskader. Rusmiddellidelser og psykiske lidelser henger ofte sammen, og rusmiddelbruk kan føre til somatiske sykdommer og skader. Ulike rusmidler har ulik virkning på kroppens organer, og kan føre til et bredt spekter av sykdommer, fra infeksjoner til kreftsykdommer ved langvarig bruk. Rusmiddellidelser kan også medføre sosiale problemer, skolevansker og nedsatt egenomsorg. Ofte vil de ulike problemene gjensidig påvirke hverandre negativt, noe som kompliserer og forsterker det totale utfordringsbildet hos den enkelte. Rusproblemer kan derfor sies å være både et sosialt problem, et atferdsproblem og et helseproblem.²⁴⁸

5.4.1.4 Poliklinisk behandling i PHBU (psykisk helsevern barn og unge)

Det er lege, psykolog eller barnevernstjenestens leder som kan henvise et barn til PHBU. PHBU vurderer og avgjør om barnet har rett til nødvendig helsehjelp. Dette innebærer at spesialisthelsetjenesten vurderer om barnet har en antatt nytte av hjelpen opp mot kostnaden og ressursene det vil kreve. Spesialisthelsetjenesten vurderer også barnets lidelsestrykk opp mot et sett kriterier, blant annet alvorlighetsgraden av tilstanden. Dette betyr at et barn som er svært deprimert, viser tegn på psykose eller har alvorlige spiseforstyrrelser blir prioritert høyere enn uro og konsentrasjonsvansker eller ulike angstsymptomer. I prioriteringsveilederen anbefales det at spesialisthelsetjenesten, sammen med førstelinjen, har spesiell oppmerksomhet på sårbare grupper som har økt risiko for å utvikle psykiske

²⁴⁴ Tverborgvik, et al., 2024

²⁴⁵ Kaye, et al., 2015

²⁴⁶ Helsenorge, u.d.

²⁴⁷ Bakken, Lien, Fauske, Benth, & Landheim, 2023

²⁴⁸ NOU 2023:24

vansker og lidelser. Prioriteringsveilederen avgjør hvilke frister som skal settes for helsehjelpen, for eksempel om barnet har rett til helsehjelp innen 4 uker eller 3 måneder. I tillegg finnes akuttfunksjoner og døgnbehandling for øyeblikkelig hjelp eller behov for døgnovervåkning.

De fleste som får hjelp fra PHBU får tilbud om poliklinisk behandling. Om lag 70 000 barn får hjelp av PHBU hvert år. Hvor mange av disse barna som er i målgruppen som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet finnes det ingen nasjonal oversikt over.

5.4.1.5 Døgnbehandling i spesialisthelsetjenesten

Om lag tre prosent av de ca. 70 000 pasientene som får hjelp i PHBU får et døgnopphold.²⁴⁹ Døgnopphold kan forekomme både med og uten samtykke. Vilklårene for tvungent psykisk helsevern er strenge, jf. phvl. § 3-2, jf. § 3-3. Dersom barn over 16 år motsetter seg psykisk helsehjelp, kan denne bare gis dersom barnet mangler samtykkekompetanse eller antas å ha en alvorlig sinnslidelse, for eksempel en psykoselidelse. For barn mellom 12 og 16 år er det foreldrene, eller den som har foreldreansvaret, som kan samtykke på vegne av barnet. Barnets vilje skal tillegges økende vekt frem mot de er 16 år. Tvangsbestemmelsen er lite brukt for barn under 18 år.

5.4.1.6 Tilbud i kommunehelsetjenesten

Hvis barnet ikke møter opp eller ikke nyttiggjør seg behandlingen, skrives barnet ut av spesialisthelsetjenesten og tilbake til kommunen. Kommunen kan derimot ikke skrive ut innbyggerne fra en kommune, og er dermed de som sitter med det endelige ansvaret for barnet. I praksis kan dette bety at hvis helsetjenestene ikke klarer å hjelpe barnet, tilbyr kommunen hjelp innen barnevernet, selv om problemene hovedsakelig er helserelaterte. Dette er beskrevet i mange tilsynsrapporter, blant annet i Helsetilsynets gjennomgang av dødsfall tilknyttet barneverninstitusjoner.²⁵⁰

Kommunens tilbud omfatter blant annet helsestasjonene, psykisk helsetjeneste for barn og unge og fastlegeordningen. Barneverns- og helsenemnda kan treffe vedtak om tilbakehold uten samtykke i en institusjon utpekt av regionalt helseforetak. Slikt vedtak kan treffes for inntil tre måneder «dersom noen utsetter sin fysiske eller psykiske helse for fare ved omfattende og vedvarende misbruk, og dersom hjelpetiltak ikke er tilstrekkelig», jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 10-2. Bestemmelsen kan benyttes for barn, men brukes etter det ekspertgruppen kjenner til i dag kun for voksne.

5.4.1.7 Tilbud til barn som utøver vold, seksuelle overgrep eller har rusproblemer

Fordi tilbud i spesialisthelsetjenesten hovedsakelig tar utgangspunkt i kriterier for psykiske lidelser, er det ingen tilbud som er avgrenset til kun å gjelde barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Det er allikevel mange tilbud som kan

²⁴⁹ Folkehelseinstituttet, 2024

²⁵⁰ Helsetilsynet, 2023

benyttes nettopp fordi andelen barn som sliter psykisk er svært stor i målgruppen, anslått til mellom 70 og 90 prosent.²⁵¹

Av eksisterende tilbud rettet mot målgruppen nevnes FACT ung, Alternativ til vold og FACT (Flexible Assertive Community Treatment) er tverrfaglige oppsøkende team som gir helhetlige og sammenhengende tjenester. Målgruppen for teamene er personer som har, eller der det er mistanke om, alvorlige psykiske lidelser og/eller rusproblemer. Noen team har spesiell kompetanse på vold og seksuelle overgrep, som FACT Ung Drammen. Alternativ til vold tilbyr behandling til voldsutøvere, og noen av kontorene tilbyr behandling til barn og unge voksne.

Når det gjelder rusbehandling til barn tilbys det per i dag hovedsakelig gjennom barnevernet på rusinstitusjoner. Selv om helsesektoren ved PHBU også skal kunne behandle rusproblemer hos barn skjer det i praksis sjeldent.

5.4.1.8 Behandling for innsatte

Når barn i alderen 15–17 år skal sitte i varetekt eller sone en dom, blir det automatisk henvist til spesialisthelsetjenesten. Det er som regel en psykolog fra de sikkerhetspsykiatriske avdelingene som får ansvar for oppfølgingen av barnet. Organiseringen er ulik fra fengsel til fengsel. På Ungdomsenhet vest er psykologen stedlig plassert i fengselet. I tillegg er psykologen en del av det tverrfaglige teamet (TET-team) bestående av psykolog, lærer og miljøarbeider. På Ungdomsenhet øst kommer TET-teamet til fengselet noen ganger i uken og er ikke stedlig plassert 100 prosent som i Bergen. TET-teamet har ansvar for å følge opp barna mens de er i varetekt eller soner, og driver undervisning, kartlegging og behandling etter behov og hva som er mulig, gitt at behandlingen er frivillig.

5.4.2 Pågående prosesser

5.4.2.1 Ambulante helseteam tilknyttet barnevernsinstitusjoner

I oppdragsbrevene til Helseforetakene for 2024 ble foretakene bedt om å sørge for at alle barnevernsinstitusjoner er tilknyttet et spesialisthelsetjenestetteam forankret i PHBU, med kompetanse innen psykisk helse og ruslidelser, og med bruk av eksisterende personell. Oppdraget er i tråd med forslag fra Barnevernsinstitusjonsutvalget (NOU 2023: 24). Bakgrunnen for forslaget var undersøkelser som viser at barn og ansatte på institusjoner har altfor lite tilgang på både helsehjelp og veiledning. Ekspertgruppen er kjent med at det arbeides med å få på plass nye team eller benytte eksisterende tilbud der det er etablert. Det fremgår i oppdragsbrevene blant annet at «teamene skal vurdere og tilby helsehjelp til barn og unge i barnevernsinstitusjonene og gi nødvendig veiledning til personellet ved institusjonen.»

²⁵¹ Kayed, et al., 2015; Tverborgvik, et al., 2024

5.4.2.2 Etablering av egne plasser for barn i sikkerhetspsykiatrien

I «Overordnet plan for sikkerhetspsykiatri» er det foreslått at det opprettes noen plasser for barn som har samtidig alvorlige psykiske problemer og voldsproblematikk. Dette finnes ikke per i dag. I praksis er det slik at hvis barn trenger opphold på en slik institusjon får de et opphold på lik linje med og sammen med voksne. Ekspertgruppen har besøkt de sikkerhetspsykiatriske avdelingene både i Bergen, Trondheim og Østlandet ved Dikemark. De ansatte ga under besøkene uttrykk for at det var behov for egne plasser til barn, men at det antakelig ikke var behov for mange. Planen om etablering av egne plasser for barn er så langt ikke realisert.

5.4.2.3 Tilbud til barn som begår vold og/eller har skadelig seksuell atferd

Helsedirektoratet har på høring et forslag om å etablere et ambulant tilbud som skal bistå i saker hvor barn har høy risiko for å utøve vold og/eller skadelig seksuell atferd (heretter SSA). Konseptutredningen til Helsedirektoratet viser at en av de største utfordringene er den manglende koordineringen mellom de ulike tjenestene som har ansvar for oppfølgingen av barn med høy risiko for vold og SSA. Denne målgruppen har ofte behov som går på tvers av sektorer som barnevern, helsevesen, skole og justissektoren.²⁵² Forslaget er å opprette et spesialteam som både skal bistå de ordinære tjenestene, og som kan motta henvisninger. Det forslås at ett helseforetak får i oppgave å pilotere et slik team, og at det skal prøves ut i perioden 2026 til 2030.

Ekspertgruppen er kjent med at Bufetat har prøvd ut egne MST-team med særskilt kompetanse på SSA. Forsøket er avsluttet, og Bufetat tilbyr standard MST med tilleggskompetanse på skadelig eller bekymringsfull seksuell atferd gjennom tre MST-team. Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge (NUBU) pekte på internasjonal forskning på MST PSB (problematic sexual behaviour, oversatt til SSA på norsk) som viste at behandlingen ga klare effekter i form av redusert forekomst av seksuelle overgrep og annen kriminalitet hos gruppen både 9 og 25 år etter at behandlingen var avsluttet.²⁵³ Vi er kjent med flere andre tilbud rettet mot barn med skadelig seksuell atferd. Det finnes blant annet mange kommunale konsultasjonsteam fordelt over hele landet, de regionale kompetansesentrene konsultasjonstjenester (RVTS) og konsultasjonsteam ved barnehusene. Som eksempel nevnes Rebessa i Trøndelag som er et regionalt ressursteam. Rebessa består av flere instanser, blant annet psykisk helsevern for barn og unge i Nidaros og Orkanger, barne-, og familietjenesten i Trondheim kommune, Bufetat, Statens barnehus Trondheim, Brøset kompetansesenter og Regionalt ressurscenter for vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging. Rebessa arbeider med kompetanseheving, utviklingsarbeid og driver et konsultasjonsteam.

²⁵² Helsedirektoratet, 2023

²⁵³ Borduin, Schaeffer, & Heiblum, 2009); (Borduin, Quetsch, Johnides, & Dopp, 2021

5.4.2.4 *Spesialisthelsetjenesten skal ha ansvaret for behandling av alvorlige rusproblemer*

Barnevernsinstitusjonsutvalget har foreslått at ansvaret for tilbud til barn med behov for spesialisert rusbehandling skal legges til spesialisthelsetjenesten. Forslaget omfatter økt ruskompetanse i PHBU og at TSB ung videreutvikles og styrkes. Videre innebærer forslaget at det etableres døgntilbud for barn som har behov for langvarig spesialisert rusbehandling.

Det fremgår av regjeringens strategi for barnevernets institusjonstilbud at regjeringen vil styrke behandlingstilbudene for barn og unge i helse- og omsorgstjenesten, og gjøre behandlingstilbud med nødvendig ruskompetanse tilgjengelig som en del av spesialisthelsetjenesten. Helsedirektoratet har, i samarbeid med de regionale helseforetakene, fått i oppdrag å utrede hvordan kunnskapsbasert spesialisert rusbehandling bør tilbys barn med rusmiddelproblemer. Dette gjelder også for barn som mottar rusbehandling i barnevernsinstitusjoner. Formålet er å etablere kunnskapsbaserte faglige anbefalinger om utredning, behandling og oppfølging av barn med rusmiddelproblemer som trenger behandling i spesialisthelsetjenesten. De regionale helseforetakene har også fått i oppdrag å avklare og tydeliggjøre hvordan spesialisert rusbehandling til barn skal tilbys. Videre fremgår det at regjeringen mener det er behov for å tydeliggjøre hvem som har ansvaret for rusbehandling for barn og vil planlegge for at ansvar for rusbehandling flyttes fra barnevernet til spesialisthelsetjenesten. Det skal utredes nærmere hva som er konsekvensene av eventuelle endringer. Dette omfatter både økonomiske, administrative, juridiske og personellmessige konsekvenser, inkludert behovet for økonomiske overføringer mellom sektorene. Videre skal behovet for og konsekvenser av utvidet adgang til tilbakeholdelse i helselovgivningen utredes.

5.4.3 Ekspertgruppens problemforståelse

5.4.3.1 *Uklar forståelse innad i helsetjenestene av hvem som har ansvaret*

Når et barn har psykiske problemer, rusproblemer eller atferdsproblemer skal i utgangspunktet kommunen sørge for nødvendige helse- og omsorgstjenester. Kommunene har imidlertid varierende tilbud til barn. Det er ikke lovpålagt å ha en egen psykisk helse og/eller rustjeneste for barn i kommunene. Selv om mange kommuner har et slikt tilbud, er det svært forskjellig hvilket tilbud de har, og hvem som får tilbudet. Dette betyr at saker som i en kommune henvises til spesialisthelsetjenesten, kan ivaretas i et kommunalt tilbud et annet sted. Terskelen for hva som henvises til spesialisthelsetjenesten er dermed ulikt, selv om prioriteringsveilederen gjelder nasjonalt.

I tillegg kan det være stor uenighet innad i spesialisthelsetjenesten om hvem som skal gi spesialisert helsehjelp. Hvis for eksempel et barn har alvorlige rusproblemer, kan PHBU mene at barnet bør få behandling i en spesialisttjeneste for rus, for eksempel TSB Ung (tverrfaglig spesialisert rusbehandling). TSB på sin side kan hevde at rotårsaken til rusproblemene er psykiske lidelser, og at det er PHBU som skal behandle barnet. Noen ganger mener PHBU at et barn som for eksempel viser suicidal atferd eller har spiseforstyrrelser bør legges inn uten samtykke.

Døgnavdelingene kan på sin side mene at hvis barnet legges inn, så er det fare for sykeliggjøring og at man fratar barnet sin autonomi og mulighet til å benytte egne ressurser og ta gode valg for seg selv. Det kan dermed være både store faglige, geografiske og organisatoriske forskjeller som gjør at tilbudet er ulikt på tvers av helsetjenestene, både kommunalt og statlig.

5.4.3.2 Spesialisthelsetjenesten driver både underbehandling og overbehandling

Barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet er underforbrukere av tjenester som fastlege, helsestasjon- eller skolehelsetjenesten, vaksineprogrammet og oppfølging fra tannhelsetjenesten. Andre barn i målgruppen er overforbrukere. De har fått store mengder med tiltak som ikke nødvendigvis har vært tilpasset deres behov eller hatt ønsket effekt. Mange barn i målgruppen er tiltakstrøtte og synes selv at de er «ferdig» med voksne hjelpere som ikke skjønner hvordan de kan hjelpe dem.

Som nevnt er det ca. 70 000 barn som får behandling fra PHBU hvert år. Barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet har store og sammensatte helseproblemer.²⁵⁴ Samtidig er det svært mange av disse barna som ikke har et tilfredsstillende tilbud, og helsekøene er lange.²⁵⁵

5.4.3.3 For få barn får tilbud om behandling for vold og skadelig seksuell atferd

Barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet kan være tilknyttet ulike former for behandling. Samtidig viser konseptutredningen til Helsedirektoratet og redegjørelser fra Bufdir at det er for lite kompetanse på vold og skadelig seksuell atferd i de ordinære tjenestene, for eksempel PHBU og DPS (Distrikts-psykiatrisk senter). Ekspertgruppen mener at det er både mangel på tiltak som omhandler hele familien og nettverket rundt barnet (multisystemiske tiltak) og mangel på individuell behandling av voldsproblematikk i helsesektoren.

5.4.3.4 Uklart hvem som skal gi rusbehandling til barn

For barn defineres i dag rus som et atferdsproblem, hvor barnevernet har ansvar for å gi barnet hjelp. For voksne defineres rus som et helseproblem, hvor helsetjenestene har ansvar for å gi hjelp. Barnevernet har ikke tilstrekkelig kompetanse på avrusning eller somatiske helseutfordringer som følge av rusmiddelbruk. I tillegg er reglene for å tilby behandling uten samtykke, ulike i barnevernet og helsesektoren.

For voksne finnes det døgnbehandling i tverrfaglig spesialisert rusbehandling. Barneverninstitusjonsutvalget pekte på at man bør se hen til forskningen på disse tilbudene når man skal lage tilbud for barn. Barna må i tillegg ha en omsorgsbasis fordi de ikke skal ha en hjemmeadresse på et sykehus. Det kan være hjemmet, eller en barneverninstitusjon. Det er ingen døgnpasienter under 18 år i TSB. Tilbudet er ikke tilpasset denne aldersgruppen, og barn som blir henvist til TSB får poliklinisk

²⁵⁴ Kayed, et al., 2015; Tverborgvik, et al., 2024

²⁵⁵ NOU 2023:24

behandling. I disse tilbudene får barna behandling som er beregnet på voksne, og som hovedregel får de ikke samtidig behandling i BUP. Selv om barn skal få tilbud poliklinisk i TSB, viser statistikken at det i praksis nesten ikke forekommer. Av 32 959 pasienter som fikk TSB i 2021, var 203 pasienter barn under 18 år. I realiteten betyr dette at barn med så store og sammensatte rusproblemer at det ikke «bare» kan defineres som et atferdsproblem, men også har alvorlige konsekvenser for helsen og for hjernens utvikling spesielt, står uten tilbud. Regjeringen har en målsetting om å utvikle det faglige samarbeidet mellom BUP og Tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB). Dette vil styrke behandlingstilbudet til barn med skadelig bruk av rusmidler og rusmiddellidelser, men må ikke forstås som at det «ikke finnes» rusproblemer som barnevernet skal håndtere.

Som tidligere beskrevet har barna i målgruppen ofte mange og sammensatte problemer. En del av problemene kan være helsetjenestenes ansvar. Det kan være tilfeldig hvem som fanger opp at barn har et problem, og hvor det får hjelp. Hvis barnet har et rusproblem og tar kontakt med helsesykepleier eller fastlege er det større sannsynlighet for å bli fulgt opp videre i helsetjenestene. Hvis det samme barnet, med de samme problemene, fanges opp av politiet eller en utekontakt, kan resultatet være at barnevernet kobles på. Helsetjenestene og barnevernets inngang til hva slags hjelp som bør tilbys og adgangen til bruk av tvang, er ulik.

Barneverninstitusjonsutvalget fant lite støtte i forskningen for at rusbehandling barneverninstitusjon uten samtykke virker. Forskningen viser imidlertid gode resultater for døgnbehandling i helsevesenet for voksne (TSB Døgn). Ekspertgruppen mener det er et problem at barn ikke har de samme rettighetene som voksne når det gjelder tilgang på rusbehandling i helsesektoren.

5.4.3.5 Det mangler oppfølgende tilbud etter soning

Etter det ekspertgruppen erfarer er det svakheter i overgangen mellom tilbudet som barna får under soning og etterpå. De ansatte i TET-teamene (tverretattlig team) ved ungdomsenheten avdeling Øst beskrev i samtale med ekspertgruppen for eksempel at de ofte får god kontakt og allianse med barnet så lenge de soner eller er i varetekt fordi de ikke har noe annet sted å være enn i fengselet. Kanskje er det første gang helsevesenet kommer i god posisjon til å behandle barnet. Når barnet skal ut fra fengsel opphører tilbudet. De får tilbud om oppfølging på PHBU i etterkant, men i praksis er det få som benytter seg av tilbudet. En av årsakene til det er at barnet ikke kjenner den nye behandleren på PHBU, og at de på grunn av det ikke ønsker oppfølging. De ansatte beskriver at det er uheldig at de ikke kan følge opp etter endt soning.

5.4.3.6 Det er ikke etablert egne plasser for barn i sikkerhetspsykiatrien

Barn som har behov for både beskyttelse mot seg selv og/eller mot å skade andre med et betydelig voldspotensial og som har en alvorlig psykisk lidelse har ikke i dag et tilstrekkelig tilbud. Det er etter vårt syn ikke forsvarlig at barn gis opphold i sikkerhetspsykiatrien sammen med voksne. Ekspertgruppen mener i tråd med institusjonsutvalget at det er kritikkverdig at det ikke er etablert et eget tilbud for barn i sikkerhetspsykiatrien. Det er stort behov for at det etableres et slikt tilbud

for de få barna dette gjelder. Under besøk på ulike sykehus har ekspertgruppen fått beskrivelser av barn som har hatt opphold på sikkerhetspsykiatriske avdelinger sammen med voksne, og at dette har vært fagetisk problematisk fordi tilbudet ikke er tilpasset barn.

5.4.3.7 Manglende eller ikke sammenfattet kartlegging

Ekspertgruppen mener at det er en utfordring at barnas helsebehov ikke er godt nok kartlagt ved flytting til institusjon i barnevernet eller før fengsling. Noen ganger er det gjort mange kartlegginger fra ulike instanser, men informasjonen er ikke sammenfattet og analysert, slik at det helhetlige behovet til barnet ikke fremkommer oppsummert noe sted. Kvaliteten på personundersøkelsene for mindreårige (PUM) er ofte for dårlig. Viktig informasjon som kognitiv fungering eller nevroutviklingsforstyrrelser fremkommer sjelden. Konsekvensen kan bli at barnet ikke får riktig tiltak.

5.4.3.8 For mye spesialisering og for lite fleksibilitet i helsetjenestene

For stor grad av spesialisering av tjenestene kan føre til at barnets utfordringer ikke sees i sammenheng og at tiltak som iverksettes ikke dekker barnets behov. Det vises til at det opprettes mange ambulante team innenfor helsesektoren som innrettes mot et spesifikt problemområde.

Mange av teamene har til dels overlappende målgrupper, og det kan være utfordrende å vite hvem som har ansvar for hva. Dette kan igjen føre til mer fragmenterte tjenester der man heller kunne trengt helhetlige tiltak for barnet. Eksempel på dette kan være at det foreslår spesialisthelseteamet for barn med høy risiko for å skade andre som er på høring og som har delvis samme målgruppe som FACT Ung og de ambulante helseteamene har.

I tillegg er det for lite fleksibilitet i helsetilbudene til barn i fengsel. For eksempel mister barna tilbudet de har fra psykolog fra spesialisthelsetjenesten og TET-teamene når de har sonet ferdig eller bytter omsorgsbasis.

5.5 Andre sektorer

5.5.1 Ansvar og tiltak for målgruppen i andre sektorer

Barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet har de samme rettighetene som andre barn har til opplæring og støtte fra arbeids- og velferdssektoren. Det er ingen særregler for målgruppen i opplæringssektoren eller arbeids- og velferdssektoren. Dette fordi det er universelle arenaer for barn. Det innebærer at tiltakene i hovedsak er generelle.

5.5.1.1 Opplæringssektoren

Mange barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet har ikke funnet seg til rette på skolen. De opplever ofte utenforskap i skolen fra ung alder og har dårlige

skoleprestasjoner. Dette kan føre til frafall allerede i barneskolen.²⁵⁶ De kan ofte ha behov for tett oppfølging fra voksne for å lykkes med sin skolegang. Det barna og de unge voksne selv sier er at de trenger å oppleve at de får til skole, at de får anerkjennelse og blir sett.²⁵⁷

Barnehager og skoler er viktige inkluderingsarenaer og skal ivareta trygghet, tilhørighet og mestring for alle barn. Dette er viktig i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. En av de sentrale rollene skolen spiller, er forebygging gjennom tidlig innsats og identifisering av barn som er i risikozonen. Dette innebærer å tilby tilpasset opplæring og støtte som møter barnas individuelle behov.

Videre er tverrfaglig samarbeid avgjørende. Skolen samarbeider med andre instanser som barnevern, politi og helsevesen for å sikre en helhetlig oppfølging av barn som begår kriminalitet. Dette samarbeidet er essensielt for å kunne tilby riktig hjelp og støtte. Barn som begår kriminalitet kan også ha rett til tilpasset opplæring som tar hensyn til deres spesifikke utfordringer. Dette kan inkludere alternative opplæringsarenaer og individuelle opplæringsplaner. Skolen har ansvar for å følge opp elevene og sørge for at de får den nødvendige støtten for å kunne fullføre sin utdanning, noe som kan innebære ekstra ressurser og spesialpedagogisk hjelp. Et godt samarbeid mellom skole og hjem er også viktig. Skolen skal jobbe tett med foreldrene for å bidra til at de er involvert i barnas utdanning og utvikling. Dette samarbeidet er avgjørende for å kunne gi barna den beste støtten.

Som beskrevet tidligere i kapittel 5 har fylkeskommunen en plikt til å sørge for grunnskole- og videregående opplæring i barneverninstitusjoner og i fengsel.²⁵⁸ Skolen er en viktig arena for å identifisere barn med økt risiko for å begå kriminalitet og tilby tilpasset opplæring som møter deres behov.

Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) er en lovpålagt del av opplæringssektoren.²⁵⁹ Noen av ansvarsområdene til PPT er sakkyndige vurderinger for å kartlegge elevens behov og utfordringer. Dette inkluderer vurderinger av atferdsvansker og behov for spesialpedagogiske tiltak. PPT skal samarbeide med relevante instanser for å bidra til en helhetlig oppfølging av eleven. Dette samarbeidet er viktig for å kunne tilby tilpassede tiltak og støtte. PPT kan spille en viktig rolle i å støtte elever med spesielle behov, inkludert barn som begår lovbrudd.

Statlig spesialpedagogisk tjeneste (Statped) er også en del av opplæringssektoren (direktorat underlagt Kunnskapsdepartementet). Statped bistår kommunene og fylkeskommunene med å tilrettelegge for læring og utvikling for barn og voksne

²⁵⁶ Meld. St. 39 (2020-2021)

²⁵⁷ Oslo kommune, u.d.; innspill ekspertgruppen har fått fra barn, unge voksne og voksne som fremgår i kapittel 2; kapittel 3

²⁵⁸ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, et al., 2021; Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, et al., 2020;

²⁵⁹ Kunnskapsdepartementet, 2024

med særskilte behov, som blant annet nevroutviklingsforstyrrelser.²⁶⁰ Statped's tjenester er viktige for å tilrettelegge opplæring og støtte barnets læring og utvikling i komplekse saker.

Barn og unge voksne som står utenfor skole og arbeid kan få hjelp fra **oppfølgingstjenesten (OT)**. OT sin hovedoppgave er å hjelpe de som har rett til videregående opplæring, med å finne veien tilbake til utdanning eller arbeidslivet. Oppfølgingstjenestens formål er at barn i målgruppen skal få tilbud om opplæring, arbeid eller andre kompetansefremmende tiltak.²⁶¹

Skoletilbudet Ulven er et eksempel på et skoletilbud rettet mot blant annet barn som begår kriminalitet. Dette er et frivillig videregående skoletilbud for elever som står i fare for å falle ut av skolen på grunn av rus og kriminalitet. Skoletilbudet er et samarbeid mellom Utdanningsetaten, bydelene i Oslo øst og Oslo sør samt politiet. Skoletilbudet er spesielt tilrettelagt for elever med behov for en individuelt tilpasset opplæringsarena. Hovedfokuset er å styrke elevenes grunnleggende ferdigheter og sosiale kompetanse, med det overordnede målet om at de skal oppnå tilstrekkelig sosial og faglig kompetanse til å nå sine mål innen utdanning eller arbeidsliv. Videre arbeider skolen med å koordinere hjelpeapparatet rundt elevene og fungerer som en sentral kontaktperson for deres familier og nettverk. Elevene får tett oppfølging gjennom hele uken, både i skolesammenheng, i praksis og gjennom alternative aktiviteter, for å bidra til at de mottar nødvendig veiledning og støtte.

Av spesifikke tiltak som er rettet mot barne- og ungdomskriminalitet er **beredskapsteam** og **skolemiljøteam**. Disse tiltakene inngår i regjeringens «Gjengpakke 2».²⁶² Beredskapsteam skal støtte kommuner i en målrettet innsats mot kriminalitet og utrygge skolemiljø. Beredskapsteamene skal etableres i kommunene med de største utfordringene med barne- og ungdomskriminalitet.²⁶³

Stortinget har også bevilget midler til skolemiljøteam.²⁶⁴ Skolemiljøteamene skal støtte skoler og kommuner som har store utfordringer i skolemiljøet, slik at de kan følge tett opp. De lokale skolemyndigheter kan søke tilskuddsmidler til skolemiljøteam i sin kommune.²⁶⁵ I tillegg til disse tiltakene som er spesifikt rettet mot skole er det også bevilget midler til tiltak som inkluderer skolehverdagen til barn, som blant annet MST. Se kapittel 5.2 for omtale av MST.

Til tross for disse tiltakene og tilbudene er ikke skolen i tilstrekkelig grad tilrettelagt for alle barn som av ulike årsaker ikke passer inn i skolens undervisningspraksis.

²⁶⁰ Som adhd, autismespekterforstyrrelser og tourette syndrom; Statlig pedagogisk tjeneste (Statped), u.d.

²⁶¹ Meld. St. 32 (2020-2021)

²⁶² Det er satt kroner 100 millioner for disse tiltakene i 2025

²⁶³ Det er for 2025 satt av 70 millioner kroner til beredskapsteam i utsatte kommunene.

²⁶⁴ Skolemiljøteam er en etablert ordning men midlene øker fra 15 millioner kroner i 2024 til 45 millioner kroner i 2025.

²⁶⁵ Satsingen på skolemiljøteam er en styrking av ordningen på 30 millioner kroner i 2024. Totalt foreslås det nå 45 millioner kroner.

Skolen har ikke nok ressurser til å kunne ivareta elever som begår eller er i risiko for å begå kriminalitet. Barn og unge voksne vi har snakket med som enten er i eller har vært i målgruppen, viser til at det må være miljøterapeuter på skolen som kan følge opp de som har behov for det. Det er behov for flere trygge voksne på skolene som kan se og veilede barn som strever med skole.

Mange av barna får ikke en tilstrekkelig kartlegging, og får derfor heller ikke nødvendig tilrettelegging i skoledagen.

5.5.1.2 Arbeids- og velferdssektoren

Arbeids- og velferdsforvaltningen skal bidra til å forebygge sosiale problemer og hindre at personer havner i vanskelige livssituasjoner. Nav skal bidra til at utsatte barn, unge voksne og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Dette forutsetter samarbeid med andre tjenester. Nav forvalter også et bredt spekter av tiltak og tjenester som skal fremme inkludering i arbeidslivet.²⁶⁶

Nav-kontoret skal ivareta den enkeltes helhetlige behov for bistand, og tilby en individuelt tilpasset oppfølging med de tjenester, tiltak og virkemidler som kontoret rår over. Det er den enkeltes behov som er utgangspunktet for hvilken hjelp som skal og kan gis.²⁶⁷

Et av Navs viktigste samfunnsoppdrag er å forhindre at barn og unge voksne faller utenfor og hjelpe flere unge til å fullføre utdanning og komme i arbeid.²⁶⁸ Nav har etablert en ungdomsgaranti for barn og unge voksne i alderen 16–30 år, med dette som mål.

Hovedpunktene i ungdomsgarantien inkluderer:

- **Rask hjelp og tett oppfølging:** Alle i målgruppen skal få rask hjelp og tett oppfølging så lenge det er nødvendig.
- **Fast kontaktperson:** Hvert barn og unge voksne får tilbud om en fast kontaktperson i Nav som gir regelmessig oppfølging og veiledning om utdannings- og arbeidsmuligheter.
- **Koordinering av bistand:** Kontaktpersonen kan også bidra med å koordinere bistand fra ulike aktører og hjelpeinstanser for barn og unge voksne med sammensatte behov.
- **Samarbeid med andre instanser:** Nav samarbeider med arbeidsgivere, utdanningssektoren, helsetjenestene og øvrige kommunale tjenester for å bidra til en helhetlig tilnærming til barnet eller den unge voksnes situasjon.

Nav skal bistå barn og unge voksne både mens de er innsatt og i forbindelse med overgangen fra fengsel og ut.²⁶⁹

²⁶⁶ Meld. St. 34 (2020-2021) s. 60

²⁶⁷ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, et al., 2020

²⁶⁸ Nav, 2024

²⁶⁹ Oterholm, 2025

Et barn som blir fengslet kan ha behov for å få dekke utgifter til livsopphold eller utgifter til besøk fra familie og nettverk, som går utover det kriminalomsorgen dekker. Om det er barnevernstjenesten eller Nav som har ansvar for å gi økonomiske bistand til barnet, vil være avhengig av hva problemene består i, og hva slags type utgifter det dreier seg om.²⁷⁰

Boks 5.6 Trøndelagsmodellen

Nav Trøndelag og Trøndelag fylkeskommune har etablert en samhandlingsmodell for tilrettelagt fag- og yrkesopplæring, kalt Trøndelagsmodellen. Målet er å få flere i arbeid og utdanning og sikre rekruttering til bransjer med behov for arbeidskraft. Med utgangspunkt i konkrete arbeidskraftsbehov, kobles arbeidssøker og arbeidsgiver, og deretter legges det et opplæringsløp for den enkelte. Hver enkelt kandidat får en individuell opplæringsplan basert på tidligere skolegang og praksis. Planen viser hva kandidaten skal gjennomgå av opplæring for å oppnå fagbrev eller kompetansebrev (grunnkompetanse). Opplæringen tilpasses i henhold til behov og forutsetninger. Gjennom tett samarbeid både på system- og individnivå, og god bruk av det samlede virkemiddelapparatet øker sjansene for å lykkes. Modellen er et offentlig samarbeid med kostnadsdeling mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunen.

Det er en utfordring at for få ivaretas av ungdomsgarantien fra Nav. For flere av barna i ekspertgruppens målgruppe kunne det vært hensiktsmessig med arbeidstrening enten i tillegg til eller i stedet for skole i en periode. I slike tilfeller kunne Nav fulgt opp barna. Ansatte i Nav har formidlet at selv om det formelt er ulike garantier for oppfølging av barn og unge voksne, og de skal være prioritert, varierer det om det faktisk er tilstrekkelig tid til en prioritering av disse sakene.²⁷¹

5.5.1.3 Kommunens ansvar og tiltak

Kommunene har det overordnede ansvaret for at barn, unge voksne og deres familier får den hjelpen de har behov for. Kommunen skal arbeide forebyggende for å hindre at barn blir utsatt for omsorgssvikt eller utvikler atferdsvansker. Det er kommunen, ikke den enkelte kommunale tjeneste som har en samordningsplikt. Kommunen velger selv hvordan den kan ivareta samordningsansvaret.²⁷²

Kommunestyret skal også vedta en plan for kommunens arbeid med å forebygge at barn blir utsatt for omsorgssvikt eller utvikler atferdsproblemer, jf. barnevernsloven 15-1 andre ledd. Når barn begår lovbrudd skal kommunene sørge for at de

²⁷⁰ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2021c

²⁷¹ Oterholm, 2015

²⁷² Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, & Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2024

får nødvendig oppfølging. Dette kan inkludere tiltak som individuelt tilpasset undervisning, psykisk helsehjelp og sosiale tjenester.

Det er stor variasjon på hvilke tiltak den enkelte kommune har. Noen kommuner har laget en digital tiltaksoversikt for at det skal være enklere å vite hva slags tiltak som tilbys.²⁷³ Mange kommuner har oppsøkende tiltak (som for eksempel utekontakt) og annen oppfølgingsvirksomhet overfor barn i vanskelige livssituasjoner. Det er opp til hver enkelt kommune å organisere dette etter behov. Det er ikke lovpålagt for kommuner å ha utekontakt eller annen oppsøkende virksomhet. Til tross for det er det mange kommuner som har slike tiltak fordi de ser verdien i arbeidet. Slike tiltak tilbys også av frivillige organisasjoner som kan være et supplement til kommunens tjenester etter behov. Se nærmere omtale i kapittel 5.5.1.4.

Som nevnt over finnes det mange gode oppfølgingstiltak for barn i vanskelige livssituasjoner. Ekspertgruppen ønsker å trekke frem noen eksempler på slike tiltak som tilbys blant annet i Tromsø, Bergen og Oslo. Ekspertgruppen understreker at dette kun er utvalgte eksempler, og ikke er ment som en uttømmende liste.

Utekontakter er en del av det forebyggende arbeidet og har som oppgave å oppsøke og etablere kontakt med barn og unge voksne i deres nærmiljø. De arbeider for å bygge tillit og relasjoner, og tilbyr støtte og veiledning til barn og unge voksne som er i risikozonen for å begå kriminalitet. Fokus skal ligge på tidlig intervensjon og arbeidet skal være preget av frivillighet, brukermedvirkning og nettverkstenking. Utekontakter samarbeider tett med andre tjenester som skoler, barnevern, politi og helsevesen for å sikre en helhetlig oppfølging. De bidrar til å identifisere behov og koordinere tiltak som kan hjelpe barn og unge voksne med å endre sin livssituasjon og unngå kriminalitet.

Tromsø kommune har etablert et mentortiltak under deres U16-program som retter seg mot barn i alderen 10–16 år. Formålet med tiltaket er å redusere og forebygge utenforskap, rus og kriminalitet. Mentorene tilbyr anerkjennelse, mestring og tilhørighet gjennom positiv aktivitet og de samarbeider med skole, hjem og fritid for å sikre en helhetlig oppfølging.

Mentorene har relevant kompetanse og kjenner ungdomsmiljøene i Tromsø godt. De fleste mentorene arbeider også på fritidsklubbene, noe som gjør at barna ofte kjenner dem fra før. Mentorarbeidet foregår stort sett på kveldstid og i helger. Målgruppen for mentorarbeidet er barn som opplever utenforskap og viser uønsket atferd på flere arenaer som skole, hjem og fritid. Tiltakene tilpasses individuelt for å møte de spesifikke behovene til hvert enkelt barn. Dette tiltaket tilbys en bredere målgruppe enn ekspertgruppens, men inkluderer også vår målgruppe.

²⁷³ <https://betreinnsats.no/nb>

Bergen kommune har prøvd ut et oppfølgingstiltak for barn under 15 år som har begått gjentatt eller alvorlig kriminalitet i en pilotperiode fra 1. september 2024 til 31. desember 2024. Prosjektet er et samarbeid mellom politiet og kommunen. Politiet er hovedsakelig henvisende instans, men kan også bidra underveis i oppfølgingen dersom det er hensiktsmessig og samtykke er gitt. Tiltakene som settes inn er individuelt tilpasset og bestemmes i samråd med foresatte og barnet. Oppfølgingen inkluderer kartleggingssamtaler, koordinering av eksisterende tiltak, og tett oppfølging fra koordinatorene. Familiene får støtte i foreldrerollen, og det legges vekt på å samle aktører og skape en felles forståelse for målene. Ressursbruken i piloten er cirka 1,5 stilling fordelt på tre personer, og finansieres av SLT-midler og egeninnsats fra Utekontakten.

Søndre Nordstrand i Oslo tilbyr SaLTo -oppfølging for barn i alderen 10–17 år som begår gjentatt kriminalitet. Dette tiltaket er designet for å gi helhetlig støtte til barna, med fokus på individuell tilpasning og samarbeid mellom ulike instanser for å sikre best mulig oppfølging. Barn blir henvist til miljøterapeut av politiet. Politiet informerer også barnevernstjenesten, for å sikre bedre koordinering. Det blir kartlagt hvilke instanser som er involvert, og barnet og familien signerer et samtykkeskjema for deling av informasjon. Oppfølgingen tilpasses individuelt basert på barnets behov. Målet er å hjelpe barnet til å bli mer selvstendig og redusere kriminalitetens rolle i livet deres. Miljøterapeuten gir praktisk hjelp som vekking, kjøring til skole og møter. Samarbeid med politiet og andre instanser er essensielt, og politiet deltar i samtaler for å bygge forståelse og samarbeid. Hver tredje måned evalueres oppfølgingen for å justere frekvensen av samtaler og sette nye mål. Oppfølgingen avsluttes når målet om redusert kriminalitet er oppnådd.

Selv om det eksisterer mange gode tiltak i kommunene er det utfordrende at kommunenes økonomiske situasjon i mange tilfeller styrer tilgangen på tiltak til barna. Mange tiltak er prosjektbasert og forsvinner etter prosjektperioden. Det samme gjelder tjenester og tiltak som ikke er lovpålagte. Innspill fra de ekspertgruppen har snakket med som enten er i eller har vært i målgruppen understreker viktigheten av å ha tilgang til en fritidsklubb. Dette er ikke en lovpålagt tjeneste men har vært en del av det kommunale tjenestetilbudet i mange kommuner i over 70 år.²⁷⁴ Også andre lavterskeltiltak som bidrar til en aktiv fritid samt ulike mentorordninger og andre oppfølgingstiltak forsvinner eller blir redusert ved dårlig kommuneøkonomi. Dette er tiltak som er viktige for å skape helhet i barnets liv. For mange barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet er fritidsklubbene viktige for å ha en sosial mestringsarena med trygge voksne tilstede.

5.5.1.4 Frivillige og private organisasjoner

Frivillige og private organisasjoner kan spille en viktig rolle i arbeidet med barn og unge voksne som begår lovbrudd. De kan bidra med forebyggende tiltak, både for å hindre at barn og unge voksne kommer inn i et kriminelt spor men også for å hindre gjentakelse av kriminalitet. Dette kan for eksempel være å tilby

²⁷⁴ Ungdom og fritid, 2022

fritidsaktiviteter og trygge møteplasser som gir positive alternativer til kriminalitet. Det finnes mange eksempler på gode tiltak som gir tett oppfølging av barn og unge voksne som har begått lovbrudd. Slike tiltak hjelper dem med å finne en positiv vei videre. Ekspertgruppen har valgt å peke på noen og understreker at dette ikke er en uttømmende oversikt. Både Røde Kors og Unify tilbyr en rekke tiltak rettet mot barn og unge voksne som begår lovbrudd, med fokus på forebygging, støtte og rehabilitering. I København i Danmark tilbys også et oppfølgingstiltak kalt Aktive Drengene som vi synes det er interessant å se hen til.

Røde kors har flere tiltak som er rettet mot barn som begår lovbrudd. Røde Kors har egne ungdomshus – fellesverkene – som er en nasjonal satsing på møteplasser for barn og unge voksne. Fellesverkene tilbyr gratis aktivitetstilbud, leksehjelp og opplæring i konflikthåndteringsverktøyet Gatemegling. I Oslo Røde Kors tilbyr de også Nettverk UNG, som følger tett opp barn og unge voksne som starter en kriminell løpebane eller som er i faresonen. I Nettverk UNG oppsøker Røde Kors barn og unge voksne innenfor og utenfor fengsler og institusjoner. I fengslene og ung-avdelingene gjennomfører de samtaler og kurs som forbereder dem på livet utenfor. De hjelper dem med å etablere nye målsettinger, vaner og nettverk. De bistår dem med å skaffe seg jobb, starte med skolegang, og gir støtte til foreldrene. De kobler også barn og unge voksne med en frivillig, og de to tilbringer tid sammen på fritiden. De frivillige blir alternative rollemodeller for barna og de unge voksne som ofte har mistet tillit til det offentlige og samfunnet for øvrig.²⁷⁵

Unify tilbyr flere tiltak der mentorordningen er en sentral del av deres oppfølging av barn som har begått kriminelle handlinger. Unify jobber i hovedsak med barn mellom 13 og 18 år, men følger også opp unge voksne som har ettervern fra barnevernstjenesten. Mentorene gir personlig støtte og fungerer som rollemodeller. De møter barna jevnlig for å diskutere fremgang, sette mål, og jobbe med spesifikke utfordringer. Disse møtene kan foregå på skolen, hjemme, eller andre steder som er komfortable for barna.

Mentorene hjelper også barna med å utvikle viktige ferdigheter som konflikt-håndtering, kommunikasjon og problemløsning. Dette bidrar til å styrke deres evne til å håndtere situasjoner som kan føre til kriminell atferd. De ansatte i Unify er tilgjengelige på telefonen dersom barna eller familien havner i en akutt situasjon. Når kriser inntreffer, rykker en av de ansatte ut. En viktig del av arbeidet er å tilrettelegge for forsonende samtale mellom de berørte partene. En annen suksessfaktor er at de tilpasser kravene de stiller til barnet til kvaliteten i relasjonen, slik at de sikrer at barnet til enhver tid føler at kravene er en del av omsorgen deres. Unify opplyser blant annet om at barn liker å bli stilt krav til og har behov for å bli rammet inn, men kravene kan aldri være høyere enn relasjonen tillater.

Samarbeid med andre fagpersoner og instanser som skole, helsevesen og barnevern er også en viktig del av mentorordningen. I tillegg gir de støtte til

²⁷⁵ Hølaas & Janicke-Berg, 2023; Hølaas, 2022; Skriftlig innspill fra Oslo Røde Kors

familiene til barna. Dette sikrer en helhetlig tilnærming til barnets utvikling. Mentorordningen er designet for å være langsiktig, slik at barnet har en stabil og pålitelig voksenperson å henvende seg til over tid.²⁷⁶

Aktive drenge-prosjektet er en lokal innsats i indre Nørrebro (København), initiert av Gadepulsen, for å forebygge kriminalitet blant gutter. Bakgrunnen for prosjektet var en bestemt gruppe barn i alderen 6–11 år som i 2017 var svært synlige på gaten. Mange var sterkt utagerende, det var mange konflikter, bråk på skolen, vold og overfall, noe som skapte store overskrifter i media. Gadepulsen tok initiativ til å undersøke situasjonen ved å samle informasjon fra skoler, familier og nærmiljøet. De fant at disse barna ofte kom fra hjem med lite overskudd, store søskenflokker og små leiligheter. Mange av foreldrene var første generasjons innvandrere og lite integrert i det danske samfunnet. Gadepulsen hadde sosial kapital og tillit i nærmiljøet, noe som gjorde det mulig å få familien til å samarbeide, selv om de ikke ønsket å samarbeide med kommunen.

Tiltaket er frivillig og basert på samtykke, og det legges stor vekt på å skape relasjoner og tillit over tid. Aktive Drenge er en målrettet og helhetsorientert innsats som fokuserer på skole, fritid og hjem for å hindre rekruttering til kriminalitet. Hver gutt har en kontaktperson som følger de tett opp i hverdagen, i flere år. Oppfølgingen omfatter daglig kontakt, gruppebaserte aktiviteter, individuell støtte, leksehjelp og hjelp med å finne og beholde fritidsjobber. Guttene må delta i fritidsaktiviteter utenfor Gadepulsen, og det legges stor vekt på individuelt tilpasset foreldreinnsats. Prosjektet arbeider både individ- og gruppebasert med barna og deres foreldre, og fungerer som en brobygger mellom familiene og kommunen. Foreldrene, spesielt mødrene, møtes ukentlig med et tverrfaglig team for å styrke deres foreldreevner. Det tilbys også lokale aktivitetstilbud til foreldre som inkluderer for eksempel matlaging og språktrening. Tiltakene har bidratt til å gi guttene og deres familier bedre støtte og muligheter for en positiv utvikling.

Erfaringene fra prosjektet var at alle de 11 guttene har gjennomført folkeskolen (grunnskolen). De fleste er i gang med utdanning og alle har fått erfaring med å ha en jobb og deltar i fritidsaktiviteter. Ingen av guttene har blitt siktet for kriminalitet mens de har vært i Aktive Drenge-prosjektet. Prosjektet har fulgt opp guttene tett i en periode på seks år.

Ifølge Gadepulsen er en viktig suksessfaktor for prosjektet de ansatte. Gadepulsen har en blanding av medarbeidere som er født og oppvokst i området, pedagogisk utdannede, tidligere politi og andre med ulik bakgrunn. Denne blandingen av ansatte, som er opptatt av å skape muligheter og har lokal kunnskap, har, ifølge Gadepulsen, vært avgjørende for å bygge tillit og relasjoner med familiene. Gadepulsen krever ikke at familiene må komme til dem, men drar hjem til familiene hvis det er ønskelig. Dette bidrar til å skape trygghet og tillit, noe som er essensielt for å få til et godt samarbeid.

²⁷⁶ Innspill fra Unify til ekspertgruppen gitt 14. nov 2024

Tiltakene har, ifølge Gadepulsen, bidratt til å gi guttene og deres familier bedre støtte og muligheter for en positiv utvikling. Prosjektet er et eksempel på hvordan tidlig og målrettet innsats kan bidra til å bryte negative mønstre og forebygge kriminalitet blant barn.²⁷⁷

5.5.2 Pågående prosesser

5.5.2.1 KS storbynettverk mot ungdomskriminalitet

Storbynettverket i Kommunenes sentralforbund (KS) skal bidra til deling av erfaring, og utvikling av nye tiltak for å bidra til tryggere lokalsamfunn. Storbynettverket består av Oslo, Kristiansand, Trondheim, Bærum, Drammen, Tromsø, Bergen og Stavanger, i tillegg til KS som er medlem og har sekretariatsfunksjon.

Storbynettverket leverte sin rapport i januar 2025. De foreslår 12 tiltak for å forebygge og håndtere ungdomskriminalitet. De understreker at tiltakene bør være godt faglig begrunnet og vare over tid for å ha effekt. Flere av tiltakene KS storbynettverk foreslår har som formål å imøtegå tilsvarende problemstillinger som ekspertgruppen også har sett på. Dette gjelder for eksempel storbynettverkets tiltak 2 *Behov for statlig støtte*, tiltak 8 *Hurtig reaksjon og oppfølging*, og tiltak 10 *Hjelp til unge som utøver vold*.

5.6 Samarbeid mellom sektorene

5.6.1 Regler og praksis for samarbeid

5.6.1.1 Velferdstjenestenes plikt til å samarbeide

Alle velferdstjenester fikk i 2022 likelydende plikt til å samarbeide både i enkeltsaker (samarbeid på individnivå) og uten at samarbeidet er knyttet til en enkelt sak (samarbeid på systemnivå). Bestemmelsene pålegger tjenestene å samarbeide med offentlige instanser og andre tjenesteytere dersom det er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Videre følger det at kommunen skal samordne tjenestetilbudet til hvert enkelt barn. 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. Plikten innebærer også at tjenestene skal samarbeide med offentlige instanser og andre tjenesteyterne slik at tjenesten selv og de andre tjenesteyterne kan ivareta sine oppgaver etter lov og forskrift.²⁷⁸

Pliktene gjelder for barnevernstjenesten, barnehage, skole, familievernnet, krisesentrene, arbeids- og velferdstjenestene, helse- og omsorgstjenesten,

²⁷⁷ Informasjon fra teamleder i Gadepulsen, Christina Ruben (København kommune, socialforvaltningen – Nørrebro) i møte med ekspertgruppen 22. okt 2024

²⁷⁸ Med tjenesteyter menes kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenesteytere, private tjenesteytere som utfører oppgaver på vegne av slike tjenesteytere, barnehager som får tilskudd etter [barnehageloven § 19](#) og skoler som får statstilskudd etter [privatskolelova § 6-1](#).

spesialisthelsetjenesten og tannhelsetjenesten. Ved lovendringene i 2022 ble det også tydeliggjort at kommunen har en plikt til å samordne tjenestetilbudet til den enkelte. Det er utarbeidet en felles veileder for samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier som utdyper samarbeids- og samordningsreglene.²⁷⁹

Velferdstjenestene har plikt til å **samarbeide på systemnivå** både for å ivareta egne oppgaver og andres oppgaver. Samarbeid på systemnivå skal legge til rette for samarbeid på individnivå. Det er en forutsetning for godt samarbeid i enkeltsaker at det er etablert gode samhandlingsstrukturer og rutiner for samarbeid og informasjonsutveksling mellom tjenestene. Videre må de ulike tjenestene ha tilstrekkelig kunnskap om andre tjenester og sektorers ansvar, oppgaver og tiltak. Både kunnskap og strukturer er nødvendig for at tjenestene skal være i stand til å avdekke barns behov for andre tjenester så tidlig som mulig, og vite hvem som har ansvaret for å gi den aktuelle hjelpen.

Selv om plikten til å samarbeide på systemnivå ligger til den enkelte tjenesten, er det tjenesteeier (kommune, fylkeskommune, stat eller private aktører) som har det overordnede ansvaret for oppfyllelse av plikten. Kommunen har videre ansvar for å fremme gode oppvekstsvilkår gjennom tiltak for å forebygge at barn utsettes for omsorgssvikt eller utvikler atferdsproblemer.²⁸⁰ Kommunestyret har plikt til å vedta en plan for kommunens forebyggende arbeid. Planen skal beskrive hva som er målene for arbeidet, hvordan arbeidet skal organiseres og fordeles mellom etatene i kommunen, og hvordan etatene skal samarbeide.

Plikten til å samarbeide i enkeltsaker inntreffer når samarbeid er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Nødvendighetskravet skal ikke tolkes strengt. Det er det enkelte barnet og familiens helhetlige behov som er avgjørende for om tjenestene har plikt til å samarbeide. Hvilke tjenester som har plikt til å samarbeide vil variere fra sak til sak, ut fra barnets og familiens individuelle behov for tjenester. Plikten til å samarbeide i enkeltsaker er en oppgave som kommer i tillegg til å gi barnet de tiltakene og den hjelpen barnet har krav på fra den enkelte tjeneste. I samarbeidet er det nødvendig å avklare hvem som gjør hva og når. Det må også avklares hvilken tjeneste som har ansvar for å samordne tjenestetilbudet til barnet. Samordningsplikten endrer ikke hvilken tjeneste som har beslutningsmyndighet i faglige spørsmål. Det betyr at det for eksempel er barnevernstjenesten som vurderer om barnet og familien har rett til tiltak etter barnevernsloven, og innhold og omfang av tiltaket. Tjenestemottakeren får heller ikke flere rettigheter til tjenester enn det som følger av sektorlovene.

I mange tilfeller vil det være klart hvilken tjeneste som bør samordne barnets tjenestetilbud. Det vil gjerne være den tjenesten som har ansvar for hovedtyngden av barnets tjenestetilbud og som har mest kontakt med barnet.

²⁷⁹ Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, & Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2024

²⁸⁰ Barnevernsloven § 15-1 første ledd

Hvis tjenestene ikke blir enige om hvem som har samordningsansvaret, har kommunen plikt til å avklare hvilken tjeneste som skal samordne tjenestetilbudet. Som utgangspunkt skal en kommunal tjeneste ha hovedansvaret for samordningen. Mange av tjenestene rettet mot barn er kommunale. For de aller fleste barna vil det være de kommunale tjenestene som har mest kontakt med barnet. For at tilbudet skal bli tilstrekkelig helhetlig og samordnet må kommunen samordne tilbudet med aktuelle private, fylkeskommunale og statlige tjenester. Kommunen kan ikke bestemme at en fylkeskommunal, statlig eller privat tjenesteyter skal samordne tilbudet, men tjenestene kan avtale det. Hvilken tjeneste som bør samordne tilbudet til den enkelte, vil kunne endre seg gjennom barnets oppvekst.

5.6.1.2 Samarbeidsplikter for justissektoren

Ved behandling av Prop. 139 L (2022–2023) vedtok Stortinget en ny bestemmelse i konfliktrådsloven som gir konfliktrådet plikt til å samarbeide med andre offentlige organer og tjenesteytere både i enkeltsaker og på systemnivå, jf. ny § 22 a. Bestemmelsen bygger på de ovennevnte samarbeidsbestemmelsene som gjelder for velferdstjenestene. Bestemmelsen trådte i kraft 1. september 2024.

Politiet og kriminalomsorgen har egne bestemmelser om samarbeid med andre myndigheter, organisasjoner og etater, men disse bestemmelsene er ikke lik samarbeidsbestemmelsene som gjelder for velferdstjenestene og konfliktrådet.

Det følger av straffegjennomføringsloven § 4 at kriminalomsorgen gjennom samarbeid med andre offentlige etater skal legge til rette for at domfelte og innsatte i varetekt får de tjenester som lovgivningen gir dem krav på. Videre fremgår det at samarbeidet skal bidra til en samordnet innsats for å dekke domfelte og innsattes behov og fremme deres tilpasning til samfunnet. Dette innebærer at kriminalomsorgen har en plikt til å samarbeide med andre offentlige etater i enkeltsaker som gjelder barn som er domfelt eller innsatt. Kriminalomsorgen er ikke i loven forpliktet til å samarbeide med andre tjenester utover i enkeltsaker. Det er imidlertid utarbeidet egne rundskriv, retningslinjer og avtaler om samarbeidet med opplæringssektoren, helsesektoren og Nav hvor også samarbeid utover enkeltsaker er omtalt.

Det følger av politiloven § 2 nr. 6 at politiet skal samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner som er tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt, så langt regler i lov eller medhold av lov ikke er til hinder for dette. Det følger av politiinstruksen § 15-1 at det særlig påligger politiet en plikt til å innlede et nært samarbeid med skole- og sosialmyndighetene.

5.6.1.3 Individuell plan – et samordningsverktøy

Individuell plan er et verktøy for samordning av tjenestene rundt barnet. Barn med behov for langvarige og koordinerte tjenester har rett til å få utarbeidet individuell plan. Dette følger av både helse- og omsorgstjenestelovgivningen, barnevernsloven, Nav-loven og sosialtjenesteloven. Også andre tjenester som er i kontakt med barnet eller barnets familie må vurdere om vilkårene for rett til individuell plan er oppfylt. Hvis barnet har rett på en individuell plan og det foreligger samtykke, skal

det etableres en ansvarsgruppe rundt barnet. Ansvarsgruppen skal, sammen med barn og eventuelt foreldre, sette mål og avklare ansvar og oppgaver. Det skal være en koordinator for den individuelle planen. Dette skal bidra til forutsigbarhet og fremdrift.

5.6.1.4 Statsforvalters samordningsrolle

Statsforvalteren skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomheten i fylket, jf. instruks for statsforvaltere § 3. Statsforvalter skal også arbeide for best mulig samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunene og statlig virksomhet i fylket, jf. instruksen § 4. Statsforvalteren er det eneste regionale organet med egen fullmakt til å ta samordningsinitiativ overfor andre statlige etater på samme nivå. Statsforvalteren skal der det er aktuelt ta samordningsinitiativ i regionen overfor øvrige statlige virksomheter og aktører regionalt, for å sikre samordning av statens styring av kommunene og at nasjonale mål nås på tvers av nivåer og sektorer. Det følger av hovedinstruksen²⁸¹ for statsforvalter at statsforvalter skal være en pådriver for tverrsektorielt samarbeid og samordning av tjenestene i kommunene, slik at utsatte barn og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Videre fremgår det at statsforvalter skal bidra til at ny kunnskap og erfaringer fra lokalt utviklingsarbeid tas i bruk i tjenestene rettet mot utsatte barn og familier i kommunene, og til at kunnskap-, kompetanse- og tjenesteutvikling foregår i samarbeid med relevante kunnskapsmiljøer. Statsforvalter skal også understøtte sammenhengende tjenesteforløp for den enkelte på tvers av fag, tjenester og sektorer, og være pådriver for implementering av forsterkede samarbeids- og samordningsbestemmelser på tvers av sektorene.

5.6.1.5 Samarbeid i praksis

Det finnes ulike strukturer for samarbeid. Hver enkelt kommune bestemmer selv hvordan de ønsker å organisere sine tjenester og samarbeidet, basert på lokale forhold.

Bedre tverrfaglig innsats (BTI) er samhandlingsmodell som mange kommuner benytter seg av. Dette er en samhandlingsmodell for tjenester som møter gravide, barn, unge og foreldre det er knyttet undring eller bekymring til. Hensikten med BTI-modellen er å kvalitetssikre helhetlig og koordinert innsats uten at det blir brudd i oppfølgingen. Modellen operer med nivåene 0 til 3. Nivå 0 avklarer om det er grunn til bekymring. Nivå 1 beskriver innsats innenfor hver enkelt tjeneste. Nivå 2 beskriver enkelt tverrfaglig samarbeid fortrinnsvis mellom to tjenester, mens nivå 3 beskriver mer omfattende tverrfaglig samarbeid mellom flere tjenester.

SLT-modellen er en modell for å samordne lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak for barn og unge. Modellen skal bidra til å koordinere informasjon, kunnskap og ressurser mellom kommunale aktører, politi, næringsliv og frivillige organisasjoner, og sikrer at de ressursene som allerede finnes, blir mer samkjørt og målrettet. SLT er organisert gjennom tre nivåer: en styringsgruppe, en

²⁸¹ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet

koordineringsgruppe og det utførende nivå som består av alle som arbeider direkte med barn i målgruppen. En egen koordinator skal være pådriver og bindeleddet i samhandlingen. Modellen er i dag implementert i ca. halvparten av landets kommuner. Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk) har det nasjonale ansvaret for faglig oppfølging og støtte til SLT-samarbeidet i kommunene. Oslo kommune kaller modellen for SaLTo.

Det er etablert en rekke ulike team som blant annet tilbyr hjelp til barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Innenfor justissektoren er det lovpålagt med oppfølgingsteam for barn over 15 år som gjennomfører ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging, her er konfliktrådet, kriminalomsorgen og politiet obligatoriske deltakere. Andre tjenester kan anmodes til å delta. I helsesektoren er det etablert tverrfaglige og oppsøkende FACT ung-team som skal hjelpe barn som det ordinære tjenesteapparatet ikke klarer å hjelpe. Målgruppen omfatter blant annet barn som har droppet ut av skolen, misbruker rusmidler eller er involvert i kriminalitet. Videre har de regionale helseforetakene fått i oppdrag å planlegge for at alle barnevernsinstitusjoner skal være tilknyttet et ambulant team fra spesialisthelsetjenesten med kompetanse på psykisk helse og rus. Helseteamet skal også ha ansvaret for å sikre kontinuitet i barnas helsehjelp i overgangen til andre tiltak. Helsedirektoratet har sendt på høring forslag om å pilotere et ambulant spesialisthelseteam til barn med høy risiko for å utøve vold og/eller skadelig seksuell atferd. I statlig barnevern finnes det MST-team som arbeider multisystemisk overfor barn og familier hvor barnet for eksempel begår lovbrudd. I forbindelse med pilotering av en ny institusjon i barnevernet for barn som begår alvorlig kriminalitet er det foreslått at et ressursteam skal være knyttet til institusjonen.

5.6.2 Regler for informasjonsdeling

En forutsetning for samarbeid mellom tjenester er muligheten for å utveksle informasjon og opplysninger. Reglene om taushetsplikt, meldeplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt gir rammer for i hvilke tilfeller tjenestene kan eller skal dele opplysninger. Dette gjelder både ved samarbeid på tvers av tjenesteområder eller forvaltningsnivåer i en sektor og ved samarbeid på tvers av sektorer. Reglene vil ofte få direkte betydning for muligheten til å samarbeide i enkeltsaker. En sentral del av samarbeidet mellom tjenestene vil derfor være å avklare hvordan samarbeidet generelt og i enkeltsaker kan innrettes, og hvilken mulighet tjenestene har til å utveksle opplysninger, innenfor rammene av reglene om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt.²⁸²

5.6.2.1 Taushetsplikt

Alle som arbeider for eller utfører tjenester for barnevern, familievern, krisesentrene, barnehage, skole, helse- og omsorgstjenesten, spesialisthelsetjenesten, arbeids- og velferdstjenesten, konfliktrådet,

²⁸² Helsedirektoratet & Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2015

kriminalomsorgen eller politiet har taushetsplikt etter forvaltningsloven. Denne taushetsplikten gjelder blant annet for opplysninger om noens «personlige forhold», jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Taushetsplikten innebærer en personlig plikt til å hindre at andre får adgang eller kjennskap til opplysninger om noens personlige forhold som hen har fått vite om i forbindelse med arbeidet eller tjenesten. Tjenestene kan dele taushetsbelagte opplysninger dersom de har samtykke fra den som opplysningene gjelder eller har en lovfestet adgang til å dele opplysningene uten samtykke.

Etter forvaltningslovens regler regnes ikke fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted som «personlige forhold», med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige. For krisesentrene, arbeids- og velferdstjenestene, barnevernet, helse- og omsorgstjenestene og spesialisthelsetjenestene gjelder taushetsplikten også opplysninger om fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted. Dette innebærer at taushetsplikten i utgangspunktet omfatter alle opplysninger som kan knyttes til bestemte personer.

I noen tilfeller kan taushetsbelagte opplysninger etter forvaltningsloven likevel formidles til andre. De rettslige grunnlagene for formidling av taushetsbelagte opplysninger fremgår av forvaltningsloven § 13 a og b. Bestemmelsene åpner for at taushetsbelagte opplysninger kan deles på følgende grunnlag:

- Etter samtykke fra den eller de taushetsplikten skal beskytte, jf. § 13 a nr. 1.
- Ved at individualiserende kjennetegn utelates («anonymisering»), jf. § 13 a nr. 2.
- Når dette er nødvendig for å fremme forvaltningsorganets egne oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag, jf. § 13 b nr. 5.
- Så langt det er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse, jf. § 13 b nr. 7.

Adgangen til å dele taushetsbelagte opplysninger etter forvaltningslovens regler gjelder for barnevernstjenesten, statlig barnevern, skole, arbeids- og velferdstjenestene, politiet, konfliktrådet og kriminalomsorgen. Den gjelder imidlertid ikke for helsepersonell.

Helsepersonell er underlagt profesjonsmessig taushetsplikt om opplysninger om folks legems- eller sykdomsforhold eller andre personlige forhold som de får kjennskap til som helsepersonell, jf. helsepersonelloven § 21. Samtykke til å oppheve taushetsplikten etter forvaltningsloven, eller andre grunnlag etter forvaltningsloven for å dele taushetsbelagte opplysninger, gjelder ikke for taushetsplikten etter helsepersonelloven.

Det følger av helsepersonelloven § 22 at den som har krav på taushet, kan samtykke til at taushetsbelagte opplysninger gjøres kjent for andre. Dersom helsepersonell skal kunne dele taushetsbelagte opplysninger basert på samtykke, må det klart fremgå at samtykket gjelder opphevelse av personellets taushetsplikt etter helsepersonelloven. I helseretten er utgangspunktet at barn over 16 år selv skal samtykke til at opplysninger om barnet gis til andre. Hovedregelen

er at foreldre kan samtykke dersom barnet er under 16 år, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4.

Etter helsepersonelloven § 23 finnes også enkelte unntak fra reglene om taushetsplikt som kan åpne for å dele taushetsbelagte opplysninger uavhengig av samtykke. Det følger av bestemmelsen at taushetsplikten ikke er til hinder for å dele opplysninger når:

- tungtveiende private eller offentlige interesser gjør det rettmessig å gi opplysningene videre, eller
- at opplysningene gis videre etter regler fastsatt i lov eller i medhold av lov når det er uttrykkelig fastsatt eller klart forutsatt at taushetsplikt ikke skal gjelde.

Uttrykket «tungtveiende private eller offentlige interesser» tilsier at det skal mye til før taushetsplikten kan settes til side på dette grunnlaget. Hensynene og interessene som taler for å sette taushetsplikten til side, må veie vesentlig tyngre enn hensynene som taler for å bevare taushet. Videreformidling av informasjon må være begrunnet i å hindre skade eller fare av et visst omfang, og vil i utgangspunktet gjelde ved fare for liv eller helse. Hensynet til et effektivt samarbeid vil i seg selv ikke være avgjørende, med mindre et slikt samarbeid er nødvendig for å ivareta slike tungtveiende hensyn.²⁸³

Politiet har en mer vidtrekkende taushetsplikt enn den generelle taushetsplikten etter forvaltningsloven, men det foreligger også en videre adgang til å *dele* informasjon når det er nødvendig av hensyn til politiets oppdrag.²⁸⁴ Er mottakeren av opplysningene en offentlig instans har politiet adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger dersom det er nødvendig for å forebygge kriminalitet, jf. politiregisterloven § 27 andre ledd. Vilkårene er tydeliggjort i politiregisterforskriften § 9-3. I nødvendighetsvurderingen skal det legges vekt på om politiet har objektive holdepunkter for at lovbrudd av en viss alvorlighet vil bli begått, og om det er grunn til å tro at utlevering av de aktuelle opplysningene vil bidra til at lovbruddet ikke vil bli begått. Taushetsplikten er heller ikke til hinder for at politiet utleverer opplysninger til andre offentlige organer og institusjoner som inngår i et *kriminalitetsforebyggende samarbeid* når det er nødvendig for å forebygge kriminalitet, jf. politiregisterloven § 27 fjerde ledd. Videre følger det av politiregisterloven § 30 at politiet kan dele opplysninger med andre offentlige organer dersom dette er nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte.

Oppsummert innebærer dette at for eksempel barnevernet, skolen og konfliktrådet kan dele taushetsbelagte opplysninger til andre tjenester når dette er nødvendig for å gi barnet hjelp til rett tid. Politiet kan også dele opplysninger med andre tjenester når det er nødvendig for å forebygge lovbrudd eller for å fremme for eksempel barnevernets oppgaver. Helsepersonells profesjonsbestemte taushetsplikt er

²⁸³ Helsedirektoratet & Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2015

²⁸⁴ Justis- og beredskapsdepartementet & Holmboe, 2023

strengere enn disse tjenestenes taushetsplikt. Utover samtykke kan helsepersonell dele opplysninger dersom det er nødvendig på grunn av fare for liv og helse, og dersom barnevernet pålegger helsepersonell å dele opplysninger etter bvl. § 13-4, se nærmere omtale i kapittel 5.6.2.4.

5.6.2.2 Barnevernstjenestens opplysningsplikt

Det fremgår av straffeprosessloven § 71 b at påtalemyndigheten kan beslutte å overføre en sak til barnevernstjenesten dersom et barn under 15 år har begått en straffbar handling. Dersom påtalemyndigheten har besluttet slik overføring skal barnevernstjenesten underrette påtalemyndigheten om den treffer vedtak i saken eller ikke, jf. bvl. § 13-5 fjerde ledd.

Når barnevernstjenesten mottar en bekymringsmelding fra offentlige meldere og yrkesutøvere etter bvl. § 13-2 skal den i tilbakemeldingen også opplyse om det er igangsatt undersøkelse. Innen tre uker etter at undersøkelsen er avsluttet, skal barnevernstjenesten gi ny tilbakemelding om den følger opp barnet og familien videre. Barnevernstjenesten skal også gi tilbakemelding om hvordan barnet og familien følges opp, dersom det er nødvendig av hensyn til melderens videre oppfølging av barnet, jf. bvl. § 13-3 andre ledd.

5.6.2.3 Meldeplikt til barnevernstjenesten

Det følger av bvl. § 13-2 første ledd bokstav d at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan skal melde fra til barnevernstjenesten uten ugrunnet opphold dersom et barn «viser alvorlige atferdsvansker» i form av gjentatte eller alvorlige lovbrudd, vedvarende problematisk bruk av rusmidler eller en annen form for utpreget normløs atferd. Plikten omfatter blant annet skole, helsepersonell og politiet.

5.6.2.4 Pålegg om å gi opplysninger til barnevernet

Barnevernet kan pålegge andre offentlige myndigheter å dele taushetsbelagte opplysninger blant annet når det er nødvendig for å vurdere, forberede og behandle saker om akuttvedtak, omsorgsovertakelse eller opphold i behandlingsinstitusjon uten samtykke, jf. bvl. § 13-4. Så langt det er mulig, skal opplysninger innhentes i samarbeid med den saken gjelder, eller slik at vedkommende får kjennskap til at opplysningene innhentes. Sakens parter skal få informasjon om pålegget og hva det innebærer, hvis ikke slik informasjon kan hindre eller vanskeliggjøre at barnevernstjenesten får gitt barnet tilstrekkelig hjelp. Barnevernstjenesten kan blant annet pålegge skole, helsepersonell og politiet å gi opplysninger etter bvl. § 13-4.

5.6.3 Ekspertgruppens problemforståelse

5.6.3.1 Manglende samarbeid og koordinering mellom tjenestene

Barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet utfordrer samfunnet og tjenestene som skal hjelpe dem. Det er ikke mulig å gi ett svar på hvorfor noen barn begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Barna har ofte vanskelige livssituasjoner og behov for hjelp på flere områder. De har til felles at ingen tjeneste alene klarer å gi

dem all den hjelpen de trenger. Utfordringen eies ikke av en sektor alene. Mange av barna i målgruppen har fått hjelp fra ulike etater uten at det har vært et tilstrekkelig samordnet tilbud. Tjenestene setter inn hvert sitt spesialiserte tiltak overfor barnets ulike utfordringer, uten at de samarbeider og tiltakene blir ikke godt nok koordinert. Spesialiseringen kan også gå på bekostning av helheten.²⁸⁵ Ansvar og samhandling rundt barn med store og sammensatte behov er komplisert, og har vært gjenstand for en rekke utredninger. I stortingsmeldinger, tilsynsrapporter og gjennomganger omtales ofte «barn med store og sammensatte behov» som en gruppe barn det er særlig vanskelig å hjelpe. Problemene beskrives ofte som gjenstridige.

Gjenstridige problemer – også kalt «wicked problems» – er komplekse samfunnsutfordringer som krever omfattende innsats fra flere tjenester og sektorer samtidig. I rapporten «Trøbbel i grenseflatene» defineres arbeidet med utsatte barn som trenger hjelp fra flere tjenester som gjenstridig fordi problemene er sammenvevde og tiltakene spriker i ulike retninger.²⁸⁶ Samtidig kan samhandlingen utvikle seg til å bli en del av problemet fordi det er for dårlig definert hva de ulike aktørene skal samhandle om. Ofte kan det oppstå en diskusjon om hvem som har det overordnede ansvaret. Tjenestene kan ha uklare forventninger til hverandre, ulike oppfatninger om hva som er årsaken til barnas utfordringer og hvilken hjelp de trenger. Undersøkelser viser at desto høyere kompleksitet og flere tjenester som involveres desto større risiko blir det for ansvarspulverisering. Barnevernsinstitusjonsutvalget påpeker at det er behov for en langt bedre samhandling mellom sektorer, men også en tydeligere ansvarsplassering.²⁸⁷ Bufetat har bistandsplikt og må skaffe institusjonstilbud til barnet når kommunen ber om dette. Spesialisthelsetjenesten derimot, kan selv avgjøre om barnet har rett til hjelp eller ikke. Dette kan føre til situasjoner hvor de ulike hjelperne ikke tilbyr tiltak som samlet sett oppleves helhetlig for barna og familiene. Videre blir hjelpernes samarbeidsutfordringer i seg selv en del av problemet. Dette er i kjernen av det som kalles gjenstridige problemer. Undersøkelser viser at alle tjenestene selv opplever å ta mest initiativ til samarbeid, at de selv etterlyser mer samarbeid og at de selv har bedre kunnskap om andre tjenester enn motsatt.²⁸⁸ Videre beskrives samarbeid både på individ- og systemnivå som ressurskrevende i forhold til nytteverdi. Det vises til at effekten av samarbeid ikke etterspørres i styringsdokumenter, og det er lite samsvar mellom mål om samarbeid og rammebetingelsene for å gjennomføre det. Ledelsens holdninger, forventninger og etterspørsel etter samarbeidsaktivitet er avgjørende for hvordan de ansatte opplever betydning av samarbeid.

²⁸⁵ Oslo Economics & OsloMet, 2022

²⁸⁶ Hansen, Jensen, & Fløtten, 2020

²⁸⁷ NOU 2023: 24

²⁸⁸ Rathe, Andersson, & Holbæk-Hanssen, 2018

Boks 5.7 Det er fire hovedutfordringer med gjenstridige problemer:

Gjenstridige problemer er kjennetegnet av at de er vanskelige å definere. Ulike aktører kan ha ulike perspektiver på hva problemet er og hva som forårsaker det. Det er avgjørende at aktørene anerkjenner at flere perspektiver kan være riktige samtidig. Det må arbeides eksplisitt med kommunikasjonsproblemer for at aktørene skal klare å lage felles mål.²⁸⁹ Hovedutfordringene ved gjenstridige problemer er:

- **Problemene har ingen klare løsninger:** Det finnes ingen enkle eller endelige løsninger på gjenstridige problemer. Forsøk på å løse problemet kan føre til uforutsette konsekvenser og skape nye problemer. Hjelperne blir en del av problemet, det blir ofte krangling om ansvar, og det er krevende å vurdere om et løsningsforslag er effektivt.
- **Problemene har sammensatte årsaker:** Gjenstridige problemer har sammensatte årsaker som påvirker hverandre gjensidig. Dette gjør det vanskelig å isolere årsakene til problemet og å utvikle effektive tiltak.
- **Problemene har fragmentert ansvar:** Ansvar for å løse gjenstridige problemer er ofte fragmentert mellom ulike sektorer, tjenester og profesjoner. Dette kan føre til at ingen tar ansvar for helheten, og at problemet faller mellom stolene.
- **Gjenstridige problemer krever en annen type samhandling:** Fordeling av oppgaver og jevnlig statusoppdateringer er ikke nok. Når tjenester skal løse gjenstridige problemer er en viktig erkjennelse at ingen tjeneste klarer å løse problemet alene. Siden problemene stadig endrer karakter er målet med samarbeidet sammenhengende innsats over tid, ikke en endelig løsning på hvert problem.

5.6.3.2 Overlappende ansvar gir risiko for at ingen tar (hoved)ansvar

Det er flere sektorer som har et ansvar for å gi barna i målgruppen hjelp. Barnevernstjenesten har ansvar for å gi hjelp, omsorg og beskyttelse når det er nødvendig på grunn av barnets omsorgssituasjon eller atferd. Statlig barnevern har ansvar for at barnet får et forsvarlig institusjonstilbud når kommunen ber om det, og kan tilby spesialiserte hjelpetiltak som har som formål å redusere barnets kriminalitet eller rusmisbruk. Samtidig har barnet rett til nødvendig helsehjelp fra kommunale helsetjenester og spesialisthelsetjenesten. Voldsspesifikk behandling til barn tilbys både av barnevernet og helsetjenestene. Det samme gjelder tiltak rettet mot skadelig seksuell atferd. Bruk av rusmidler er en risikofaktor for kriminalitet. Både helsetjenestene og barnevernet har ansvar for tiltak rettet mot barn som ruser seg. Politiet har en sentral rolle i rusforebyggende og kriminalitetsforebyggende arbeid. Politiet har også en handlingsplikt når barn påtreffes i ruset tilstand eller i tilknytning til rusmiljøer. Dette kan innebære varsling eller meldeplikt til andre tjenester. Etter barnevernsloven kan påtalemyndigheten

²⁸⁹ Rathe, Andersson, & Holbæk-Hanssen, 2018; Hansen, Jensen, & Fløtten, 2020

treffe akuttvedtak om at barnet skal ha opphold på barnevernsinstitusjon. I skole kan det samme barnet ha rett til individuelt tilrettelagt opplæring. Både arbeids- og velferdstjenesten og barnevernstjenesten kan fatte vedtak om økonomisk hjelp til barn og familier. Når barn i alderen 15–17 år gjennomfører straff skal både helse, barnevern, skole og/eller arbeids- og velferdstjenesten ha en rolle i straffegjennomføringen. Dette illustrerer at barnas utfordringer og behov må sees i sammenheng.

Beskrivelsen av de ulike teamene innenfor justis-, helse – og barnevernssektoren i kapittel 5.6.1.5 illustrerer at alle sektorene etablerer ulike team rettet mot målgrupper som i praksis er overlappende. I mange tilfeller kan det samme barnet være i målgruppen til alle de ulike teamene. Å opprette nye sektorisererte team og tiltak rettet mot en liten gruppe barn med et stort behov for samordnede tjenester kan føre til at barnets utfordringer ikke sees i sammenheng. Flere rapporter og undersøkelser viser at tjenestene ofte ikke når frem til barn når utfordringene deres er sammensatte.²⁹⁰ Tilsynserfaringer fra flere sektorer viser at det ofte er svikt i samarbeidet når flere tjenester har ansvaret sammen.²⁹¹ Når barnet har behov for samtidig hjelp fra mange ulike tjenester kan ansvarsfølelsen pulveriseres, overgangene bli vanskelige og hverdagene for barna og familiene deres bli uforutsigbare. Alle de gode intensjonene om å hjelpe barnet kan bli en del av problemet fordi hjelpen ikke er tilstrekkelig samordnet.

Helsetilsynets gjennomgang av saker der barn som bor på barnevernsinstitusjon har mistet livet viste at noen av barna hadde opptil 10 planer utarbeidet av ulike tjenester.²⁹² Ingen av barna hadde individuell plan eller andre planer som samordnet tjenestenes roller og ansvar. Tjenestene og sektorene opplever at ansvarsfordelingen mellom barnevern-, helse- og justissektoren er uklar når det gjelder barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet fordi barna har sammensatte utfordringer.²⁹³ Flere innspillsaktører har blant annet pekt på «skyvet mellom barnevern, justis og helse». I rapporten «omsorg og rammer – når barn trenger mer» pekte Helsetilsynet på mangelen på en «kaptein» som en utfordring i samhandling mellom tjenester.²⁹⁴

At ingen tar hovedansvaret for koordineringen i samhandlingen mellom tjenestene fører også til manglende kontinuitet i oppfølgingen av barnet. Tjenestene må være tilgjengelige og tilby en sammenhengende oppfølging over tid. Ekspertgruppen har fått innspill fra flere aktører om svikt i overgangen mellom ulike institusjonsopphold og fengselsopphold, og svikt i overgangen fra institusjon/fengsel til kommunen. Tilbudene til barn etter institusjonsopphold eller fengselsopphold beskrives som fragmenterte og dårlig samordnet.²⁹⁵ Et eksempel er manglende kontinuitet i

²⁹⁰ Hansen, Jensen, & Fløtten, 2020); (Helsetilsynet, 2019b

²⁹¹ Helsetilsynet, 2019b

²⁹² Helsetilsynet, 2023

²⁹³ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, et al., 2021

²⁹⁴ Helsetilsynet, 2019b

²⁹⁵ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, et al., 2021

helsehjelpen for barn som flytter mellom hjem, barnevernsinstitusjon og fengsel. Det kan ta tid for helsepersonell å få ett samtykke til helsehjelp og etablere en behandlingsrelasjon med barnet. Brudd i slike relasjoner kan vanskeliggjøre etablering av nye relasjoner og fører til at barnet blir mindre motivert til å ta imot helsehjelp.

5.6.3.3 Manglende eller for dårlige strukturer for samarbeid på tvers

Mangelen på formelle samarbeidsstrukturer er trukket frem som en samhandlingsutfordring av flere aktører ekspertgruppen har snakket med. Politidirektoratet har pekt på behovet for tverretatlige strukturer for forpliktende samhandling mellom aktørene i møte med barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Bufdir har pekt på behov for tettere samarbeid mellom barnevern, politi og helse, og understreket behovet for systematikk i samarbeidet, særlig ved inntak til barnevernsinstitusjon. Sekretariatet for konfliktrådet, Bufdir, Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet har også pekt på mangelen på formelle samarbeidsstrukturer på systemnivå mellom konfliktrådet og andre tjenester.²⁹⁶

Rapporter har trukket frem at det må foreligge tydelige, forhåndsdefinerte premisser for samarbeid før konkret samarbeid i enkeltsaker startes opp og at nivå på samarbeid i saken må avklares.²⁹⁷ Flere aktører som har gitt innspill til ekspertgruppen peker på at samarbeid på tvers bør være lederforankret på samme nivå for alle som deltar, og at det er avgjørende at de som deltar har beslutningsmyndighet.

5.6.3.4 Manglende kunnskap om andre tjenester og sektorer

Manglende kunnskap om andre tjenester og sektors ansvar og tiltak gir risiko for at barn ikke får rett hjelp til rett tid. I en rapport fra 2023 fremgår det at en av årsakene til at barn som gjennomfører ungdomsoppfølging eller ungdomsstraff ikke får nødvendige tiltak fra velferdstjenestene er at disse har manglende kjennskap til ungdomsreaksjonene og egen rolle i gjennomføringen av disse.²⁹⁸ Ekspertgruppen erfarer at både politi og domstol har mangelfull kunnskap om barnevernet, herunder barnevernets formål, oppgaver og hvilke virkemidler barnevernet har tilgjengelig. Vi har mottatt flere innspill som tyder at på fengsling for barn mellom 15–17 år ikke benyttes selv om vilkårene er oppfylt, og at politi og domstol i noen tilfeller legger til grunn at barnevernsinstitusjoner skal ivareta samfunnsvernet. For eksempel at påtalemyndigheten treffer akuttvedtak etter barnevernsloven om opphold i barnevernsinstitusjon og ber institusjonen ivareta samfunnsvernet. Eller fengslingskjennelser fra domstolene hvor det fremgår at barnevernsinstitusjonen skal hindre gjentakelse av nye straffbare handlinger eller bevisforspillelse. Disse eksemplene vitner om mangler i kunnskapen hos påtalemyndigheten og domstolen om hvilke formål barnevernet kan ivareta. Videre har ekspertgruppen mottatt innspill om at helsetjenestene har ulik oppfatning av hva som er deres ansvar, særlig knyttet til det som oppleves for andre tjenester

²⁹⁶ Sekretariatet for konfliktrådene, Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2023

²⁹⁷ Difi, 2016; Hansen, Jensen, & Fløtten, 2020

²⁹⁸ Sekretariatet for konfliktrådene, Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2023

som akutte situasjoner. Enkelte barnevernsinstitusjoner opplever godt samarbeid med helsetjenestene, og at de kan ringe ambulante helseteam som umiddelbart rykker ut for å gi hjelp, dersom institusjonen opplever at de står i en krisesituasjon. Andre barnevernsinstitusjoner som kontakter helsetjenesten i samme situasjon får beskjed om at det ikke er helsetjenesten sitt ansvar med mindre barnet er psykotisk eller suicidal.

5.6.3.5 Tjenestene og sektorene mangler en felles virkelighetsforståelse

En sentral årsak til at barn ikke får den hjelpen de trenger er mangel på felles forståelse av barnets utfordringer og behov.²⁹⁹ Etter ekspertgruppens syn er det flere grunner til at tjenestene og sektorene i mange tilfeller ikke har en felles forståelse av barnet og familiens utfordringer, deres behov, nødvendige tiltak og hvem som skal ha ansvar for hva. Sektorene og tjenestenes ulike mandater, profesjoner, regelverk, organisering, kultur og kompetanse kan være et hinder for felles virkelighetsforståelse. Manglende eller mislykkede samarbeid kan også bidra til å motvirke muligheten til å skape felles forståelse.

Et eksempel på manglende felles virkelighetsforståelse er barnevernsinstitusjonen som opplever at barnet er alvorlig psykisk syk eller suicidal og at det er behov for behandling i psykisk helsevern. Helsetjenesten kan i samme situasjon vurdere at barnets reaksjoner er normale ut fra de store belastningene barnet har vært gjennom, og at barnets behov først og fremst er en trygg omsorgsbasis. Barnet kan ha behov for både en trygg omsorgsbasis og behandling fra spesialisthelsetjenesten for psykiske lidelser. Hvis tjenestene ikke klarer å skape en felles virkelighetsforståelse vil de heller ikke klare å bli enig om å gi barnet samtidig hjelp. Dette fører til at barnets utfordringer vurderes isolert, hjelpen gis sekvensielt og samhandlingen preges av ansvarsskyvning.

Et annet eksempel handler om forståelsen av om barnet er godt nok kartlagt eller ikke. Tiltakene som settes i verk overfor barnet må være tilpasset det enkelte barnets individuelle behov. Dette forutsetter at den eller de som vurderer hvilke tiltak som er riktig for barnet har tilstrekkelig og helhetlig informasjon om barnets historikk, utfordringer, behov og ressurser.³⁰⁰ Flere rapporter peker på at barnets behov ikke er tilstrekkelig kartlagt i forkant av tiltaksvalg.³⁰¹ Ekspertgruppen har mottatt innspill både om at barna ikke kartlegges i tilstrekkelig grad, og om at barna kartlegges i for stor grad. Etter vårt syn er begge deler en del av utfordringsbildet. Ulike tjenester og sektorer legger også ulik betydning i begrepet kartlegging.

I enkelte tilfeller har ikke barnet vært kartlagt av noen. Det kan for eksempel skyldes at familien har flyttet mye, og at ingen har fanget opp barnet eller familien. Andre barn kan være kartlagt på helsestasjonen som liten, i PPT, i kommunens psykiske helsetjeneste, i spesialisthelsetjenesten, i barnevernet eller i forbindelse med straffegjennomføring. Barn som gjennomfører en rekke kartlegginger i ulike

²⁹⁹ Helsetilsynet, 2019b; Helsetilsynet, 2023; NOU 2023:24)

³⁰⁰ Helsetilsynet, 2023

³⁰¹ Prop. 222 L (2020-2021)

sektorer kan bli lei av å svare på de samme spørsmålene og fortelle om vanskelige opplevelser i livet. Dette kan føre til at kvaliteten på kartleggingene blir dårligere etter hvert som barnet blir lei av å bli kartlagt.

I mange tilfeller finnes det store mengder informasjon om barnets utfordringer, behov og hvilke tiltak som har vært satt i verk. Denne informasjonen er imidlertid spredt mellom de ulike tjenestene og sektorene som i løpet av barnets liv har gjort spesialiserte kartlegginger, informasjonsinnhenting, vurderinger og gitt hjelp for en kortere eller lengre periode. Fragmentert og til dels spesialisert informasjon hos hver enkelt tjeneste medvirker til at tjenestenes vurderinger og tiltak ikke retter seg mot barnets helhetlige hjelpebehov.

Ekspertgruppen vurderer at manglende systematisering og deling av den informasjonen som finnes om barnet er en hovedårsak til at aktørene både opplever at barnet ikke er tilstrekkelig kartlagt og at barna kartlegges for mye. Manglende systematisert og helhetlig informasjon om barnets historikk, utfordringer og behov hos hele eller deler av hjelpeapparatet fører til at barnet ikke får nødvendig og samordnet hjelp.

5.6.3.6 Taushetsplikten er til hinder for nødvendig informasjonsdeling i samarbeid

Aktørene ekspertgruppen har fått innspill fra er delt i sitt syn på om taushetsplikten er til hinder for nødvendig informasjonsdeling i samarbeid mellom tjenestene. Enkelte aktører har spilt inn at taushetsplikten er et hinder for informasjonsdeling og skaper et krevende samarbeidsklima. Andre har pekt på at samtykke fra foreldrene eller barnet selv oppnås i de aller fleste tilfellene. Både reglene om taushetsplikt og forståelsen av regelverket i praksis har vært pekt på som en barriere for samarbeid i en rekke rapporter.³⁰²

Et funn fra rapporten «Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt – regelkunnskap og praksis» var at informantene var tilbakeholden med å dele taushetsbelagte opplysninger dersom det ikke forelå samtykke. Denne holdningen syntes å stå særlig sterkt blant helsepersonell.³⁰³ Det fremgår i NOU 2017:12 *Svik* og *svik* at det gjennom utvalgets arbeid kom frem at det råder stor usikkerhet i tjenestene, spesielt helsetjenestene, om tolkning og praktisering av reglene om taushetsplikt, opplysningsplikt, opplysningsrett og avvergeplikt.

Statsforvalterens tilsynsrapport «Historien om Stina» handler om en ung jente som i 2017 begikk et drap og et drapsforsøk på Sørlandssenteret.³⁰⁴ På dette tidspunktet bodde Stina i en barnevernsinstitusjon i Agder. I tilsynsrapporten fremgår det at Stina selv fikk bestemme hvem behandlingsansvarlig på sykehuset skulle gi opplysninger videre til, og hvem hun ikke ville ha med i konsultasjoner. Statsforvalter vurderte at Stina i for stor grad selv fikk bestemme hvem som skulle få viktig informasjon. Konsekvensen var at aktørene som samarbeidet satt med

³⁰² NOU 2010:3; NOU 2017:12; NOU 2020:17

³⁰³ Stang, Aamodt, Sverdrup, Kristofersen, & Winsvold, 2013

³⁰⁴ Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, 2018

ulik informasjon, og til dels mangelfull eller feilaktig informasjon. Det ble pekt på at dette medførte risiko for beslutninger på feil grunnlag. Statsforvalter konkluderte med at skjevheten i informasjonsutvekslingen i den konkrete saken potensielt bidro til at barnevernstjenesten, spesialisthelsetjenesten og institusjonen ikke kunne følge målrettet opp på en hensiktsmessig måte i viktige perioder, for eksempel de kritiske dagene før drapet.

I forbindelse med høringen av nye samarbeidsregler for velferdstjenestene påpekte mange høringsinstanser at taushetspliktreglene er krevende, og at det er behov for bedre informasjon og mer opplæring på feltet.³⁰⁵ Det ble pekt på at dagens regler kan hindre nødvendig informasjonsutveksling og samarbeid. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet spilte inn at taushetsplikt i for stor grad trekkes frem som et hinder for samarbeid mellom velferdssektorene.

I høringen om endringer i barnevernsloven i forbindelse med Prop. 222 L (2020–2021) spilte Bufdir, Helsetilsynet og Oslo kommune inn at barnevernet bør ha begrenset adgang til å dele opplysninger med påtalemyndigheten og kontrollmyndigheter. Bufdir og Helsetilsynet viser blant annet til at barnevernet ofte sitter på opplysninger om lovbrudd begått av barn. Dersom slike opplysninger gis til påtalemyndigheten for å fremme andre formål enn barnevernets egne oppgaver, kan det vanskeliggjøre barnevernets oppfølging av barnet opplysningene gjelder.

I arbeidet med NOU 2019:5 mottok forvaltningslovutvalget innspill om at reglene om taushetsplikt oppfattes som kompliserte.³⁰⁶ Etter utvalgets syn var det ikke klart om kritikken rettet seg mot reglenes innhold eller utforming, eller om det er praktiseringen som skaper problemer. Forvaltningslovutvalget kom til at forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt og deling av taushetsbelagte opplysninger er «innfløkte, og de reiser flere tolkningsspørsmål som skaper usikkerhet i praksis.»³⁰⁷ Utvalget mente at dagens hjemler i forvaltningsloven ikke dekker behovet for deling av taushetsbelagte opplysninger, og foreslo en utvidet adgang til å dele opplysninger mellom forvaltningsorganer. Forslaget innebærer «at det skal være adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger med personer i samme forvaltningsorgan eller i andre forvaltningsorganer som har saklig behov for dem».³⁰⁸ Forslaget er foreløpig ikke fulgt opp av Justis- og beredskapsdepartementet.

³⁰⁵ Prop. 100 L (2020-2021)

³⁰⁶ NOU 2019:5 kap. 19.4

³⁰⁷ NOU 2019:5 kap. 19.1

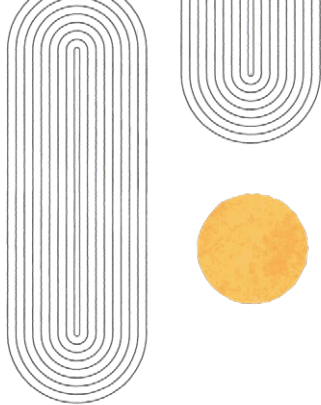
³⁰⁸ NOU 2019:5 kap. 19.13

Også Ekstremismekommisjonen trekker frem utfordringer med taushetsplikten.³⁰⁹ I utredningen vises det til at forskning på det forebyggende arbeidet i de nordiske landene peker på at Norge har betydelig flere gråsoner i regelverket enn de andre landene. Videre vises det til at uklart regelverk for informasjonsdeling kan påvirke tilliten mellom aktørene som skal samarbeide. Kommisjonen peker også særskilt på at den strenge taushetsplikten for helsepersonell er utfordrende.

Ekspertgruppen mener at en medvirkende årsak til at tjenestene og sektorene i mange tilfeller ikke oppnår en felles virkelighetsforståelse er at de ikke deler informasjon med hverandre i tilstrekkelig grad. Barnevernsinstitusjoner opplever i mange tilfeller at de ikke mottar informasjon om barnets utfordringer eller historikk med å begå gjentatt eller alvorlig kriminalitet fra Bufetat eller kommunal barnevernstjeneste. Når barnet flytter mellom institusjoner følger ikke informasjon fra tidligere institusjonsopphold med videre til neste.³¹⁰ Justissektoren erfarer også at de ikke mottar nok informasjon om barnet fra andre. Dette gjelder både innad i sektoren og fra andre sektorer. Det er vanskelig å vite hva slags tiltak og hvilket intensitetsnivå det er behov for når informasjonen om barnet er mangelfull.

³⁰⁹ NOU 2024:3

³¹⁰ Innspill til ekspertgruppen fra Agder politidistrikt



KAPITTEL 6

Erfaringer og tiltak i Danmark og Sverige

6.1 Innledning

I mandatet bes ekspertgruppen om å se hen til erfaringer og tiltak fra andre land. Ut fra tiden som har vært til rådighet er det fokusert på Danmark og Sverige som er de landene det er mest relevant å sammenligne med Norge. Det er gjennomført en studiereise til København, vi har hatt digitale møter med utvalgte eksperter fra Sverige. I det følgende gis det først en beskrivelse av overordnede utviklingstrekk i barne- og ungdomskriminaliteten i Sverige og Danmark sammenlignet med Norge. Deretter gis det en overordnet presentasjon av sentrale tiltak mot barne- og ungdomskriminalitet i Danmark og Sverige.

6.2 Utviklingstrekk i barne- og ungdomskriminaliteten i Danmark og Sverige

Det bør vises varsomhet med å gjøre direkte sammenligninger av kriminalitetsstatistikk i forskjellige land. Det er en rekke forskjeller i lovgivningen, forskjeller i rapporterings- og registreringspraksis og ulikheter i demografiske og sosioøkonomiske faktorer mellom landene. Gjennom å sammenligne overordnede trender i kriminalstatistikken for hvert land er det likevel mulig å danne seg et bilde av likheter og ulikheter i utviklingen.

Den generelle utviklingen i den registrerte kriminaliteten blant barn under 18 år har fulgt noen av de samme trendene i Norge, Sverige og Danmark. Alle landene har til felles at den registrerte kriminaliteten blant mindreårige var høyere på tidlig 2000-tall enn i dag. Det var en betydelig nedgang i den registrerte kriminaliteten blant mindreårige, målt i antall mistenkte/siktede for kriminalitet, i alle de tre landene frem til årene rundt 2014–2016 da det var et bunnpunkt for antall mistenkte/siktede.³¹¹

³¹¹ Det Kriminalpræventive råd, u.d.; Presentasjon fra Brottsförebyggande Rådet (BRÅ) for ekspertgruppen 2. des 2024. For fremstilling av utviklingen i Norge, se kapittel 3 i rapporten med henvisninger.

I Norge viser statistikken en bekymringsfull jevn økning i antall siktede under 18 år totalt sett fra 2016 og frem til 2023. Denne økningen har i hovedsak blitt drevet av en økning i aldersgruppen under 15 år, mens utviklingen isolert sett har vært relativt stabil for aldergruppen 15–17 år, se nærmere omtale i kapittel 3.

For Danmarks del har antallet barn i alderen 10–17 år mistenkt eller siktet for lovbrudd gått litt opp og ned etter 2016. Det har ikke vært en jevn økning, slik som det har vært i Norge. Antallet mistenkte og siktede barn har de siste par årene vært på omtrent samme nivå som det var i 2016. Utviklingen fremstår derfor samlet sett som nokså stabil i Danmark i denne perioden.³¹²

For Sveriges del viser statistikken at det har vært en svak økning i antallet barn i alderen 15–17 år som ble mistenkt for lovbrudd etter bunnpunktet som var rundt 2014. Den generelle trenden i Sverige fremstår forholdsvis stabil i perioden fra 2017–2022.³¹³ Det presiseres at statistikken for Sverige, i motsetning til det som er tilfelle for Norge og Danmark, bare inkluderer barn over den kriminelle lavalderen på 15 år. Økningen i registrert kriminalitet blant barn under 15 år i Norge kan derfor ikke sammenlignes med tallene i den svenske statistikken.

Når utviklingen fra 2016–2023 i Norge sammenlignes med statistikken fra Danmark kan man observere at det ikke har funnet sted en tilsvarende økning av antall mistenkte og siktede i Danmark som i Norge når alle barn under 18 år ses under ett. Men trenden fra Norge med en økning i antallet mistenkte barn i de yngste aldersgruppene gjenfinnes også i statistikk fra Danmark. I tiårsperioden fra 2014 til 2023 var det i Danmark en økning i antall mistenkte og siktede for alle de yngste alderstrinnene fra 11 år og opp til 15 år.³¹⁴

Det som har vært en særlig bekymringsfull trend i Sverige er den økende rekrutteringen av mindreårige til organiserte kriminelle nettverk. Denne rekrutteringen har vært sett i sammenheng med en økning i de yngste aldersgruppene når det gjelder mistanke om ulike typer alvorlige lovbrudd.³¹⁵ Det har over tid vært en økning i drapstallene i Sverige generelt sett, og det har det siste tiåret blitt vanligere at tenåringer har vært gjerningspersoner i saker som gjelder drap med skytevåpen i kriminelle miljø.³¹⁶ Det har også vært eksempler på at svenske mindreårige har blitt pågrepet for drapsforsøk i Danmark, og politiet har den siste tiden rapportert om liknende aktivitet fra svenske kriminelle nettverk i Norge. Den foruroligende trenden med rekruttering av barn til svært alvorlig kriminalitet har man så langt ikke sett i samme grad i Norge og Danmark.

³¹² Det Kriminalpræventive råd, u.d.

³¹³ Presentasjon fra Brottsförebyggande Rådet for ekspertgruppen 2. des 2024

³¹⁴ Justisministeriets Forskningskontor, 2023 s. 21

³¹⁵ Tollin, Angerbrandt, & Jonsson, 2023

³¹⁶ Presentasjon fra Brottsförebyggande Rådet for ekspertgruppen 2. des 2024

6.3 Tiltak for barn som begår kriminalitet i Danmark og Sverige

Institusjoner i Danmark og Sverige

Både i Sverige og i Danmark er det en vesentlig større andel av barna som bor i tiltak utenfor hjemmet som bor på institusjon enn det som er tilfelle i Norge.³¹⁷ I begge disse landene benyttes det, i motsetning til i Norge, lukkede (kollektivt låste) institusjoner overfor noen barn med adferdsproblemer på et sosialrettslig grunnlag. Slike opphold kan besluttes i Danmark og Sverige både overfor barn som er over og under den kriminelle lavalderen. De lukkede institusjonene i disse landene benyttes både for barn med adferdsproblemer hvor det vedtas opphold uten samtykke, og som strafferettslige reaksjoner for barn som er over den strafferettslige lavalderen på 15 år.

I Norge er det kun ungdomsenhetene (ungdomsfengslene) som er permanent lukkede institusjoner, og disse benyttes kun til soning av straff og varetektsfengsling av barn over kriminell lavalder. Vedtak om opphold i en barnevernsinstitusjon uten samtykke må være begrunnet i barnets behov for behandling for atferdsvansker. Oppholdet må dessuten vurderes å være til barnets beste, og kan ikke ha samfunnsvern eller straff som formål. Institusjonen har ved slike opphold adgang til å låse institusjonen for barnet i inntil to uker av gangen, men alle norske barnevernsinstitusjoner er i utgangspunktet åpne.

I Danmark er det til sammen 121 plasser i åtte sikrede (lukkede) institusjoner som er plassert i de forskjellige regionene.³¹⁸ I tillegg er det syv delvis lukkede institusjoner. I 2023 utgjorde de sosiale plasseringene, som er begrunnet i enten behov for pedagogisk observasjon, behandling eller farlighet, omtrent halvparten av anbringelsene i de sikrede institusjonene. Den andre halvparten var rettslige anbringelser (varetektsfengsling og straff). I de sikrede institusjonene blandes barn som er plassert på ulike rettslige grunnlag, og som har til dels svært ulike utfordringer. I 2023 var det 467 årlige anbringelser i de sikrede institusjonene, og den gjennomsnittlige oppholdstiden for barna var på 82 dager.³¹⁹ Det er skole på institusjonene, kognitivt-adferdsbaserte læringsprogrammer og faste rammer i hverdagen.

Sverige har for tiden 21 «särskilda ungdomshem» som er lukkede institusjoner. To av disse er stengt på grunn av dårlig praksis, og 19 særskilte ungdomshjem er i drift.³²⁰ De lukkede institusjonene drives av den statlige myndigheten Statens Institusjonsstyrelse. Disse institusjonene gir behandling til barn med

³¹⁷ Per 31.12.2018 var det 8 prosent av barna som bodde i tiltak utenfor hjemmet i Norge som bodde på institusjon, mens andelen av barna som bodde på institusjon i Sverige var 28 prosent og i Danmark var andelen 35 prosent, se (NOU 2023:24) kap. 5.2.

³¹⁸ Presentasjon fra VIVE (Det Nationale Forsknings-og analysecenter for Velfærd) for ekspertgruppen 22. okt 2024

³¹⁹ Presentasjon fra VIVE for ekspertgruppen 22. okt 2024

³²⁰ Presentasjon av Docent i kriminologi Maria A. Vogel fra Universitetet i Stockholm, og Docent i sosialt arbeid Sofia Enell fra Linnéuniversitetet, for ekspertgruppen 2. des 2024

adferdsproblemer, og det kan treffes vedtak om opphold uten samtykke. Det er til sammen ca. 700 plasser for atferdsplasseringer i de særskilte ungdomshjemmene. I tillegg er det ca. 80 plasser for strafferettslige plasseringer av barn mellom 15 og 17 år som har begått grove straffbare forhold (kalt «sluten ungdomsvård»). Gruppen av barn som plasseres strafferettslig i institusjonene har vært økende fra 2023. Flere plasser blir derfor gjort om til dette formålet.³²¹ I likhet med i Danmark er det skole på ungdomshjemmene, og det benyttes kognitivt-adferdsbaserte læringsprogrammer.

Fra 2026 er det vedtatt at det skal etableres ungdomsfengsler i Sverige i kriminalomsorgens (kriminalvårdens) regi. Denne endringen går i retning av det som er situasjonen i Norge med adskilte spor for varetekt og straff, og opphold på sosialt grunnlag i en barneverninstitusjon.

Sentrale tiltak mot barne- og ungdomskriminalitet i Danmark

I Danmark trådte det en ny lov om bekjempelse av ungdomskriminalitet (ungdomskriminalitetsloven) i kraft 1. januar 2019.³²² Formålet bak reformen var å stoppe næringskjeden til den harde kjerne av kriminelle, og å flytte beslutningskompetansen for sosiale tiltak for kriminalitetstruede barn fra kommunene og over til en nemnd.³²³ Loven etablerte en ungdomskriminalitetsnemnd (Ungdomskriminalitetsnævnet). Det er en slik nemnd i hver politikrets. Denne nemnda har som oppgave å beslutte målrettede og individuelle forebyggende tiltak overfor barn med utfordringer knyttet til kriminalitet i alderen 10–17 år.³²⁴

Etter ungdomskriminalitetsloven skal barn i alderen 15–17 år som er dømt til fengselsstraff for personfarlig kriminalitet eller annen alvorlig kriminalitet, og som samtidig vurderes å ha særlig risiko for å begå ny kriminalitet, få sin sak behandlet av ungdomskriminalitetsnemnda.³²⁵ For aldersgruppen 15–17 år er det domstolen som behandler straffesaken som avgjør om saken skal behandles av nemnda. Nemnda behandler dessuten saker som gjelder barn i alderen 10–14 år som er mistenkt for personfarlig eller annen alvorlig kriminalitet av politiet.³²⁶ For gruppen barn som er under den kriminelle lavalderen tas det ikke stilling til spørsmålet om straffeskyld av en domstol. Det er politiet som henviser sakene for den yngste aldersgruppen til behandling i nemnda basert på et mistankegrunnlag som etter politiets oppfatning ville vært tilstrekkelig til domfellelse dersom barnet var over den kriminelle lavalderen. Tiltakene som barna blir pålagt av nemnda anses ikke som straff etter dansk rett.

Ungdomskriminalitetsnemnda er ikke en domstol. Men prosessen i nemnda fremstår som domstolslik. Saken behandles normalt i møte i et rettslokale der

³²¹ Presentasjon for ekspertgruppen av Vogel og Enell 2. des 2024

³²² Lov nr. 1705 av 27. desember 2018, Lov om bekjempelse av ungdomskriminalitet (ungdomskriminalitetsloven)

³²³ Presentasjon fra VIVE for ekspertgruppen 22. okt 2024

³²⁴ Deloitte, 2019)

³²⁵ Ungdomskriminalitetsloven § 2 stk. 1

³²⁶ Ungdomskriminalitetsloven § 2 stk. 2.

blant annet barnet, foreldrene og advokat er til stede. Saken forberedes av kommunen som utarbeider en barnefaglig vurdering, og avgir en innstilling til avgjørelse. Nemndene som har tre medlemmer i den enkelte sak ledes av en dommer. Og de øvrige medlemmene består av en ansatt fra politiet med innsikt i kriminalitetsforebyggende arbeid og en kommunalt ansatt med innsikt i saker om sosial støtte til utsatte barn og unge. Nemnda bistås i tillegg ofte av en barnesakkyndig.³²⁷

Ungdomskriminalitetsnemnda kan fastsette en straksreaksjon eller en individuell og tidsbestemt forbedringsplan for barnet som skal ha en bestemt varighet på inntil to år. I særlige tilfeller kan forbedringsplanen ha en varighet på inntil 4 år for barn i alderen 10–14 år. En straksreaksjon kan gå ut på at barnet må bidra til gjenopprettelse av skaden som lovbruddet har medført, eller at barnet må delta i aktiviteter med gjenopprettende formål som for eksempel samfunnsnyttig arbeid.³²⁸ Handleplanen i et tidsbestemt forbedringsforløp skal inneholde en eller flere konkrete foranstaltninger for barnet. Den kan blant annet omfatte en fast kontaktperson, familiebehandling, anbringelse på institusjon, herunder i lovbestemte tilfeller i en delvis lukket eller en sikret institusjon, og ulike påbud med krav knyttet til for eksempel skole, fritidsaktiviteter, arbeid og innetider for barnet.³²⁹ Tiltakene som fastsettes skal være tilpasset til barnets individuelle behov.

Det er barnets kommune som er ansvarlig for å gjennomføre de pålagte tiltakene i samsvar med planen som fastsettes av nemnda. Det er opprettet en statlig Ungekriminalforsorg som kontrollerer at barnet etterlever nemndas avgjørelse.³³⁰ Ungekriminalforsorgen gjennomfører blant annet tilsynsmøter med barnet og foreldrene hver andre til fjerde uke, og fører tilsyn med kommunens oppfølging av saken. Det foretas oppringninger til foreldre for kontroll av etterlevelse av for eksempel innetider. I gjennomsnitt deltar et barn som er i et forbedringsforløp på 20 tilsynsmøter, og det er i gjennomsnitt 110 kontroller av overholdelse av forbedringsforløpet.³³¹ Manglende etterlevelse fører til at det gis advarsler og i siste instans til henvisning til ny behandling av saken i nemnda.³³²

Den kriminelle lavalderen i Danmark er i dag, i likhet med i nabolandene, 15 år. I perioden mellom 1. juli 2010 og 1. juli 2012 var den kriminelle lavalderen i Danmark satt ned til 14 år. Det politiske vedtaket om å sette ned den kriminelle lavalderen hadde som formål å styrke tiltakene mot barne- og ungdomskriminaliteten, men vedtaket ble reversert. Forskning underbygget at senkningen av den kriminelle lavalderen ikke hadde den ønskede individualpreventive effekten, men at møtet for 14-åringer med straffesystemet tvert imot medførte større sannsynlighet for tilbakefall til kriminalitet og for at barna fikk dårligere utfall av skolegangen.³³³

³²⁷ Ungdomskriminalitetsloven §§ 3-6

³²⁸ Ungdomskriminalitetsloven § 12

³²⁹ Ungdomskriminalitetsloven § 13, Presentasjon fra VIVE for ekspertgruppen 22. okt 2024

³³⁰ Ungdomskriminalitetsloven § 47 flg

³³¹ Presentasjon fra VIVE for ekspertgruppen 22. okt 2024

³³² Presentasjon fra VIVE for ekspertgruppen 22. okt 2024

³³³ Damm, Larsen, Nilsen, & Simonsen, 2017

Sentrale tiltak mot barne- og ungdomskriminaliteten i Sverige

I Sverige står nye tiltak mot barne- og ungdomskriminalitet for tiden høyt på den politiske dagsordenen som følge av utviklingen med at flere mindreårige blir rekruttert til organiserte kriminelle nettverk, og begår alvorligere straffbare handlinger. Grunnprinsippet om å unngå frihetsberøvelse av barn så langt som mulig, og at varetektsfengsling bare skal benyttes når det er absolutt nødvendig, har stått sterkt i Sverige. Det foreligger regler om særskilte ungdomsreaksjoner som for eksempel ungdomstjeneste og ungdomsovervåkning. Det er også regler om straffereduksjon både for barn som er i alderen 15–17 år, og for unge voksne i alderen 18–20 år. Barn som begår kriminelle handlinger, men som er under den strafferettslige lavalderen, ivaretas ved behov av sosialtjenesten (det svenske barnevernet). I noen tilfeller kan det gjennomføres en rettssak (bevistalan) også for de under 15 år når det gjelder alvorlige straffbare forhold. Formålet med en slik sak er å få avklart skyldspørsmålet med unntak av strafferettslig lavalder. Etter en lovendring i 2024 anvendes denne muligheten oftere.³³⁴

Det svenske systemet for barn som begår kriminalitet er et system som for tiden er i forandring.³³⁵ Endringsprosessene som pågår går generelt sett i retning av at det vurderes innført strengere strafferettslige regler for barn som begår kriminalitet. Som nevnt er det vedtatt at det skal etableres ungdomsfengsler i kriminalomsorgens regi fra 2026. Det er gjennomført en utredning om å begrense straffereduksjonen for barn under 18 år, samt om å fjerne reglene om straffereduksjoner helt for unge voksne over 18 år.³³⁶ Det pågår dessuten en utredning om skjerpede regler for barn som begår kriminalitet, der blant annet spørsmål om å senke den kriminelle lavalderen vurderes.³³⁷ En annen utredning ser nærmere på økte muligheter for å varetektsfengsle mindreårige, og å kunne holde dem over lengre tid.³³⁸ Det pågår i tillegg utredning av spørsmål om å etablere ungdomskriminalitetsnemnder etter mønster fra Danmark.³³⁹

Også innenfor sosialretten pågår det i Sverige flere prosesser som er relevante for barn som begår kriminalitet. Blant annet planlegges ny sosialtjenestelov satt i kraft 1. juli 2025. Den er blant annet ment å gjøre sosialtjenesten mer tilgjengelig. I flere utredninger vurderes det økte muligheter for bruk av tvangstiltak. I en rapport som er på høring er det foreslått at flere tiltak i «öppenvård» (tiltak der barnet bor hjemme) skal kunne bestemmes uten samtykke fra foreldrene.³⁴⁰ Det dreier seg om tvangstiltak som for eksempel at foreldre må gå på foreldremøter, delta på fritidsaktiviteter, at barn skal gå på skolen, holde seg rusfri og være hjemme til bestemte tider mv.³⁴¹ Det pågår videre en utredning som omfatter spørsmål om innføring av muligheter for å bruke tvang i de åpne HVB-

³³⁴ Presentasjon for ekspertgruppen av Vogel og Enell 2. des 2024

³³⁵ Presentasjon for ekspertgruppen av Vogel og Enell 2. des 2024

³³⁶ SOU 2024:39

³³⁷ SOU 2023:44

³³⁸ Dir. 2023:112

³³⁹ SOU 2024:30

³⁴⁰ Ds 2024:30

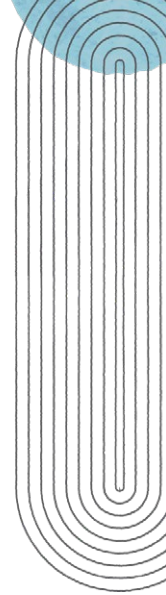
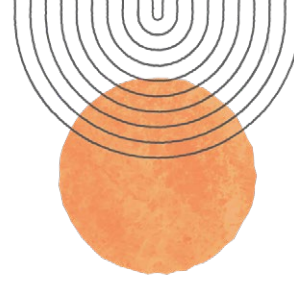
³⁴¹ Presentasjon for ekspertgruppen av Vogel og Enell 2. des 2024

institusjonene som er de alminnelige omsorgsinstitusjonene i Sverige.³⁴² Videre er det den seneste tiden innført økte muligheter for begrensninger og kontroll av barna i de særskilte ungdomshjemmene som er de lukkede institusjonene. De særskilte ungdomshjemmenes adgang til å begrense bruken av elektroniske kommunikasjonsmidler, kontrollere besøkende og ransake og beslaglegge gjenstander hos ungdommene har nylig blitt økt.³⁴³ Det er også nylig innført mulighet til å holde ungdommene i de særskilte ungdomshjemmene adskilt på nattestid.³⁴⁴

³⁴² Dir. 2024:18

³⁴³ Ds 2023:20

³⁴⁴ Ds 2024:7



KAPITTEL 7

Overordnet om menneskerettslige rammer

7.1 Innledning

Formålet med dette kapittelet er å redegjøre for de menneskerettslige rammer som gjelder for de problemstillingene som ekspertgruppens utredning aktualiserer. Spørsmålet er hvilket vern Grunnloven og de internasjonale menneskerettigheter gir barn som omfattes av ekspertgruppens mandat. Det vil også redegjøres for statens adgang til å gjøre inngrep i det menneskerettslige vernet.

Menneskerettighetene er nedfelt i både Grunnloven (Grl.) og internasjonale menneskerettighetskonvensjoner som er Norge er bundet av. Ved inngrep overfor barn, fremstår FNs barnekonvensjon som særlig sentral. I praksis er det likevel Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) som har særlig stor betydning. Bakgrunnen er det effektive håndhevingsapparatet av konvensjonen.³⁴⁵ Dessuten har mange av de sentrale rettighetene i barnekonvensjonen sin parallell og er inspirert av tilsvarende rettigheter som er nedfelt i EMK.

Staten skal etter Grl. § 94 respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i Grunnloven og menneskerettighetskonvensjonene som er bindende for Norge. Rettighetene som fremgår av Grunnloven, vil ha tilsvarende rettigheter i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon som forbilde. Selv om det er Høyesterett som utvikler og tolker grunnlovsbestemmelsene jf. Rt. 2015 s. 93, vil de respektive artikler med tilhørende praksis ha stor betydning for tolkning av Grunnloven.³⁴⁶

Ved lov 21. mai 1999 nr. 30 ble Den europeiske menneskerettighetskonvensjon gjort gjeldende som norsk lov, jf. mrl. § 2. FNs barnekonvensjon ble inntatt i mrl. § 2 ved lov 1. august 2003 nr. 86. Menneskerettighetsloven medfører at bestemmelser i de konvensjonene som er opplistet i § 2, skal – dersom det foreligger motstrid – gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. mrl. § 3.

³⁴⁵ Harris, et al., 2023 s. 47 flg.

³⁴⁶ Skoghøy, 2023 s. 141.

7.2 Grunnlovsvernet

Tiltak etter barnevernsloven kan representere et inngrep i retten til privatliv, familieliv mv. til den som utsettes for inngrepet. Ved Grunnlovsreformen i 2014 ble retten til privatliv, familieliv, hjem og korrespondanse nedfelt i Grl. § 102 som lyder:

Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon. Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller.

Statens myndigheter skal sikre et vern om den personlige integritet.

Bestemmelsen omhandler de samme rettigheter som EMK artikkel 8. Som nevnt vil praksis knyttet til EMK artikkel 8 ha stor betydning for tolkningen av Grunnlovsbestemmelsen, jf. Rt. 2015 s. 93. Grunnloven verner ethvert individ. Barns privatliv er derfor vernet på et konstitusjonelt nivå.

Bestemmelsen i Grl. § 104 som også ble vedtatt ved grunnlovreformen i 2014 og gir spesifikke rettigheter til barn. Bestemmelsen lyder:

Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Barn har rett til vern om sin personlige integritet. Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.

Utformingen av Grl. § 104 er inspirert av bestemmelser med tilsvarende innhold i barnekonvensjonen fra 1989.³⁴⁷ Første ledd nedfeller barns rett til å bli hørt, sml. barnekonvensjonens artikkel 12. Hensynet til barnets beste, fremgår av andre ledd, sml. barnekonvensjonens artikkel 3 nr. 1. Retten til å bli hørt og hensynet til barnets beste er noen av de grunnleggende prinsipper i barnekonvensjonen.³⁴⁸

Av bestemmelsen som ble inkorporert ved grunnlovsreformen i 2014 er Grl. § 104 den bestemmelsen som oftest er henvist til av Høyesterett i så vel barnevernssaker som utlendingssaker.³⁴⁹

³⁴⁷ Haugli, 2024 s. 70

³⁴⁸ Haugli, 2024 s. 58; Søvig & Iversen, 2023 s. 43-44

³⁴⁹ Søvig & Iversen, 2023 s. 45

Selv om retten til å bli hørt er et grunnleggende prinsipp i barnekonvensjonen, er det i norsk høyesterettspraksis lagt til grunn at barn ikke uten videre har en ubetinget rett til å bli hørt, se Rt. 2015 s. 1388 og HR-2019-2301-A.³⁵⁰ Og selv om barnets beste er et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som gjelder barn, er det ikke «det eneste, og heller ikke alltid det avgjørende hensynet», jf. Rt. 2009 s. 1261 avsnitt 31.³⁵¹

7.3 Vern mot tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling

Ethvert menneske har rett til vern mot tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Tortur er en lite aktuell problemstilling i Norge. Men den som er frihetsrøvet enten ved tiltak etter for eksempel barnevernsloven, helselovgivningen eller gjennom fengsling, er i en særlig sårbar situasjon. I slike situasjoner skal individets vern mot umenneskelig og nedverdiggende behandling ivaretas. Dette kan være en aktuell problemstilling både for barn som er frihetsberøvet som følge av tiltak i barnevernet eller helsesektoren, eller som ledd i en strafferettslig forfølgning.

Grunnloven § 93 andre ledd forbyr tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Forbildet til bestemmelsen er EMK artikkel 3 som lyder:

Art 3. Forbud mot tortur

Ingen må bli utsatt for tortur eller for umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Grunnlovsbestemmelsen skal tolkes i lys av praksis fra EMD.³⁵²

Det er en viss terskel for å kunne konstatere krenkelse av artikkel 3.³⁵³ For at det skal foreligge tortur må individet være påført alvorlig fysisk eller psykisk lidelse med en hensikt som enten kan omfatte å få en forklaring eller tilståelse, eller ha som hensikt å være avstraffende eller ydmykende overfor individet.³⁵⁴ I praksis vil det som nevnt neppe oppstå spørsmål om norske myndigheter krenker artikkel 3 gjennom tortur. Men artikkel 3 aktualiseres også hvor det er tale om umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Terskelen er ikke like høy for å konstatere at denne delen av artikkel 3 er krenket. Myndighetshandlinger må likevel overstige et minimumsnivå for at de skal karakteriseres som umenneskelig eller nedverdiggende. Og handlingene må overstige at personer berøves frihet som følge av gjennomføring av straff eller annen frihetsberøvelse med et annet formål som er anerkjent etter EMK artikkel 5.

³⁵⁰ Søvig & Iversen, 2023 s. 51-53

³⁵¹ Søvig & Iversen, 2023 s. 53-56

³⁵² Aall, 2021 s. 73 med videre henvisning til Lønning-utvalgets rapport

³⁵³ Harris, et al., 2023 s. 243

³⁵⁴ Harris, et al., 2023 s. 245; Aall, 2021 s. 75

Spørsmål om krenkelse av artikkel 3 kan oppstå både under etterforskning av straffbare handlinger, for eksempel ved avhør mv.,³⁵⁵ og ved gjennomføring av frihetsberøvelse. Det kan også forekomme tilfeller hvor det kan bli spørsmål om det er artikkel 3 eller artikkel 8 som er krenket. Ransaking vil være et inngrep etter artikkel 8, og dersom ransakingen gjennomføres på en kvalifisert, inngripende måte kan handlingen bli ansett å være i strid med artikkel 3. Typisk kan en nakenvisitering gjennomføres på en måte som medfører krenkelse av artikkel 3.³⁵⁶

For øvrig har artikkel 3 blitt aktualisert i en rekke saker som gjelder soningsforhold til innsatte i fengsler, samt andre tilfeller av frihetsberøvelse. Selve frihetsberøvelsen i seg selv vil ikke medføre at det foreligger en krenkelse av artikkel 3.³⁵⁷ Den europeiske menneskerettighetsdomstol har behandlet saker knyttet til fengselscellers størrelse, livsnødvendige forhold i tilknytting til frihetsberøvelsen slik som ernæring, hygieniske forhold, tilrettelegging som følge av individuelle forhold knyttet til personen sykdom, alder mv.³⁵⁸ For ekspertgruppens mandat er det særlig grunn til å fremheve at artikkel 3 kan krenkes dersom en person som er frihetsberøvet ikke gis tilgang til en egnet institusjon som kan gi behandling.³⁵⁹ Staten kan også bli holdt ansvarlig etter artikkel 3 ved mangelfullt tilsyn overfor personer som er suicidale.³⁶⁰

Isolasjon enten det er tale om fengsel eller annen institusjon aktualiserer forholdet til både artikkel 3 og 8. Bruk av isolasjon er ikke i seg selv i strid med konvensjonen, og kan være begrunnet med å hindre unndragelse, for å forebygge skade på den frihetsberøvede selv, eller andre. Det må imidlertid foretas en avveining av belastningen isolasjonen medfører for den berørte og hvilke grunner som taler for å benytte inngrepet.³⁶¹ Alderen til den som utsettes for isolasjon vil være et sentralt moment – se for norsk rett strpl. § 186 a første ledd siste punktum som avskjærer retten fra å beslutte isolasjon overfor personer under 18 år. Dessuten krever SP artikkel 10 (2) bokstav b at barn som det er reist tiltale mot skal holdes atskilt fra voksne og deres sak skal avgjøres så raskt som mulig. Ved soning av straff krever SP artikkel 10 (3) andre punktum at barn skal sone adskilt fra voksne og soningen skal gis et innhold som er tilpasset barnets alder og rettsstilling.

7.4 Vern mot vilkårlig frihetsberøvelse

Tiltak etter barnevernsloven, helselovgivningen eller strafferettslig forfølgning, kan medføre at barn blir frihetsberøvet. Ethvert individ har et menneskerettslig vern mot vilkårlig frihetsberøvelse. Retten til personlig frihet og sikkerhet er nedfelt i Grl. § 94 første og andre ledd som lyder:

³⁵⁵ Aall, 2021 s. 78-81

³⁵⁶ Aall, 2021 s. 81-84

³⁵⁷ Harris, et al., 2023 s. 243

³⁵⁸ Aall, 2021 s. 85 flg.

³⁵⁹ M.S v. The United Kingdom, 2012)

³⁶⁰ Keenan v. The United Kingdom, 2001

³⁶¹ Harris, et al., 2023 s. 269-270

Ingen må fengsles eller berøves friheten på annen måte uten i lovbestemte tilfeller og på den måte som lovene foreskriver. Frihetsberøvelsen må være nødvendig og ikke utgjøre et uforholdsmessig inngrep.

Den pågrepne skal snarest mulig fremstilles for en domstol. Andre som er berøvet sin frihet, kan få frihetsberøvelsen prøvet for domstolene uten ugrunnet opphold.

I EMK artikkel 5 er retten til frihet sikret på denne måten:

Art 5. Retten til frihet og sikkerhet

1. Enhver har rett til personlig frihet og sikkerhet. Ingen må bli berøvet sin frihet unntatt i følgende tilfelle og i samsvar med en framgangsmåte foreskrevet ved lov:
 - a. lovlig frihetsberøvelse av en person som er domfelt av en kompetent domstol;
 - b. lovlig pågrepelse eller frihetsberøvelse av en person som ikke har etterkommet et lovlig pålegg av en domstol eller for å sikre at en forpliktelse foreskrevet ved lov, blir oppfylt;
 - c. lovlig pågrepelse eller frihetsberøvelse av en person for å stille ham for den kompetente rettslige myndighet på grunn av rimelig mistanke om at han har begått en straffbar handling, eller når det er rimelig grunn til å anse dette nødvendig for å hindre ham i å begå en straffbar handling eller i å flykte etter å ha gjort det;
 - d. frihetsberøvelse av en mindreårig ved lovlig pålegg for å føre tilsyn med hans oppdragelse, eller for å bringe ham for den kompetente rettslige myndighet;
 - e. lovlig frihetsberøvelse av personer for å hindre spredning av smittsomme sykdommer, av sinnslidende, alkoholister, narkomane eller løsgjengere;
 - f. lovlig pågrepelse eller frihetsberøvelse av en person for å hindre at han kommer inn i landet uten tillatelse, eller av en person som det treffes tiltak mot med sikte på utsendelse eller utlevering.
2. Enhver som blir pågrepet, skal straks bli underrettet på et språk han forstår, om grunnene til pågripelsen og om eventuell siktelse mot ham.
3. Enhver som blir pågrepet eller berøvet friheten i samsvar med bestemmelsene i avsnitt 1.c. i denne artikkel, skal straks bli stilt for en dommer eller annen embetsmann som ved lov er bemyndiget til å utøve domsmyndighet, og skal ha rett til hovedforhandling innen rimelig tid eller til løslatelse under saksforberedelsen. Løslatelse kan gjøres betinget av sikkerhet for frammøte ved hovedforhandling.
4. Enhver som er pågrepet eller berøvet sin frihet, skal ha rett til å anlegge sak slik at lovligheten av frihetsberøvelsen raskt skal bli avgjort av en domstol, og at hans løslatelse blir beordret dersom frihetsberøvelsen er ulovlig.
5. Enhver som har vært offer for pågrepelse eller frihetsberøvelse i strid med bestemmelsene i denne artikkel, skal ha rett til erstatning som kan inndrives».

Forutsatt at det er fastsatt i nasjonal lovgivning er ikke EMK artikkel 5 til hinder for at barn kan frihetsberøves for soning av fengselsstraff ilagt av en kompetent domstol jf. (1) bokstav a og varetektsfengsles etter (1) bokstav b. Artikkel 5 (1) bokstav d gir lovgiver adgang til å vedta regler om frihetsberøvelse av mindreårige for å føre tilsyn med barnets oppdragelse. Også alternative i bokstav b, e og f kan være aktuell ved lovgivning overfor barn.

Grunnlaget for frihetsberøvelsen må ha hjemmel i lov. Loven må være presis nok til å hindre vilkårlighet.³⁶² Dersom frihetsberøvelse skal finne sted i samsvar med kravene i alternativene a og c, må beslutningen treffes av en domstol, se ordlyden i bokstav a og bokstav c sammenholdt med artikkel 5 (3). Grunnlaget for frihetsberøvelse etter bokstav d vil være en «lawful order» – et lovlig pålegg.

Virkeområdet til artikkel 5 er vern mot vilkårlig frihetsberøvelse. Hva som skal til for at det foreligger frihetsberøvelse er behandlet i flere av avgjørelser fra EMD. Frihetsberøvelse må avgrenses mot begrensninger i bevegelsesfriheten som er vernet i Grl. § 106 første ledd jf. EMK TP 4 artikkel 2. Det sentrale er et inngreps art, varighet og virkning. I *Guzzardi v. Italy*,³⁶³ ble plassering av en mistenkt på en liten øy med konstant overvåking og begrensninger i adgang til å ha kontakt med andre, ansett som frihetsberøvelse. Pålegg om å oppholde seg på et bestemt sted for en kortere periode vil etter de konkrete omstendigheter falle utenfor virkeområdet til artikkel 5.³⁶⁴ Men kortvarige inngrep i bevegelsesfriheten er i noen tilfeller likevel ansett som frihetsberøvelse for eksempel når en person er stengt inne i en politibil eller liknende.³⁶⁵

Spørsmålet om det kan foretas preventiv arrest – det vil si frihetsberøvelse for å hindre straffbare handlinger – har vært omtvistet i EMD-praksis. Etter avgjørelsen i *S., V. and A v. Denmark*,³⁶⁶ er det lagt til grunn at bokstav c gir en viss adgang til slik frihetsberøvelse.³⁶⁷

Etter konvensjonens artikkel 5 (1) bokstav c kan inngrep skje ved «rimelig mistanke».³⁶⁸ Dette er antatt å være en lavere terskel enn «skjellig grunn til mistanke» som er inngrepsterskelen for pågrepelse og fengsling etter norsk rett, jf. strpl. § 171.³⁶⁹

Samtykke fra den inngrepet retter seg mot kan etter omstendighetene medføre at det ikke foreligger frihetsberøvelse. Et samtykke kan imidlertid kalles tilbake, og da må en tilbakeholdelse bygge på et annet rettsgrunnlag. Dessuten må et samtykke

³⁶² Harris, et al., 2023 s. 311-312; Havre, 2023 s. 26

³⁶³ Guzzardi v. Italy, 1980

³⁶⁴ Harris, et al., 2023 s. 297 flg.; Aall, 2021 s. 138-140

³⁶⁵ Harris, et al., 2023 s. 301-302; Aall, 2021 s. 140-141 med henvisning til praksis

³⁶⁶ S., V. and A. v. Denmark, 2018

³⁶⁷ Aall, 2021 s. 152-156

³⁶⁸ Aall, 2021 s. 324 flg.

³⁶⁹ Aall, 2021 s. 150-151

være gyldig, noe som særlig er aktuelt for samtykke gitt av mindreårige eller personer som av andre grunner mangler evne til å gi en gyldig viljeserklæring.³⁷⁰

Inngrep i form av frihetsberøvelse krever prøving av en rettslig myndighet. I praksis vil dette være en domstol. Domstolskontrollen er imidlertid forskjellig alt etter hvilket alternativ som begrunner frihetsberøvelsen. Er det tale om fengsling etter (1) bokstav c, krever konvensjonen at vedkommende straks – «promptly» – skal fremstilles for en dommer som skal kunne ta stilling til rettmessigheten av inngrepet, se artikkel 5 (3). Prøvingen skal skje uavhengig av om den inngrepet er rettet mot begjærer slik prøving.³⁷¹ Fristen løper fra tidspunktet for frihetsberøvelsen.³⁷² Ved pågripelse ved mistanke om straffbart forhold er det lagt til grunn at saken må fremmes for en domstol senest innen fire dager, men likevel så snart som mulig innenfor dette tidsrommet.³⁷³ Forholdsmessighetsprinsippet gjelder også ved vurderingen av om prøvingen er skjedd tidsmessig, og vurderingen kan bli forskjellig avhengig av hvem som er frihetsberøvet. Er det tale om frihetsberøvelse av barn, har statene mindre spillerom. Etter norsk rett krever strpl. § 183 andre ledd at personer under 18 år skal fremstilles senest dagen etter pågripelsen.

Ved frihetsberøvelse på annet grunnlag enn bokstav c, skal lovligheten av frihetsberøvelsen prøves av en domstol i samsvar med kravene i artikkel 5 (4). I motsetning til artikkel 5 (3) krever (4) at prøvingen skjer raskt – «speedily». Er det tale om administrative vedtak med hjemmel i lov skal det raskt foretas en prøving av vedtakets lovlighet.

Hverken Grl. § 94 eller EMK artikkel 5 gir rett til en fornyet eller fortløpende prøving av om vilkårene for frihetsberøvelse fortsatt er oppfylt. EMD har imidlertid med utgangspunkt i artikkel 5 (4) lagt til grunn at den frihetsberøvede har en slik rett. Det er ikke etablert konkrete frister for når ny prøving skal skje, eller hvor ofte prøving skal finne stede. I praksis er det foretatt konkrete vurderinger.³⁷⁴ Etter Barnekonvensjonen artikkel 25 skal:

(...) barn som er blitt plassert av kompetente myndigheter for å få omsorg, beskyttelse eller fysisk eller psykisk behandling, har rett til periodisk vurdering av den behandling barnet får og av alle andre forhold som har betydning for plasseringen av barnet.

En frihetsberøvelse må være nødvendig og ikke utgjøre et uforholdsmessig inngrep, jf. Grl. § 94 første ledd andre punktum. Dette fremgår ikke uttrykkelig av artikkel 5, men er lagt til grunn i praksis.³⁷⁵ Om et inngrep er uforholdsmessig vil kunne

³⁷⁰ Harris, et al., 2023 s. 303-306; Aall, 2021 s. 141-142 med henvisning til rettspraksis

³⁷¹ Aall, 2021 s. 164

³⁷² Harris, et al., 2023 s. 349-350; Aall, 2021 s. 164-165

³⁷³ Aall, 2021 s. 168-170

³⁷⁴ Harris, et al., 2023 s. 371-373; Aall, 2021 s. 176-177

³⁷⁵ Harris, et al., 2023 s. 312-314; Aall, 2021 s. 148

varierte fra person til person. For barn skal det mindre til for at det foreligger et uforholdsmessig inngrep. Etter barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav b skal fengsling av barn bare skje som siste utvei og for en kortest mulig periode. Etter strpl. § 184 andre ledd andre punktum skal barn bare fengsles dersom det er tvingende nødvendig. Krav om at frihetsberøvelsen må være nødvendig og forholdsmessig, vil skjerpes etter hvert som tiden går fra inngrepet ble iverksatt.

Den som er frihetsberøvet skal på et språk han forstår, straks gjøres kjent med grunnen til frihetsberøvelsen og anklagen som ligger til grunn for inngrepet, jf. EMK artikkel 5 (2). Dersom vedkommende ikke har forutsetninger for å forstå innholdet i anklagen og grunnen til inngrepet, er det aktuelt å meddele dette til en representant for vedkommende for eksempel en advokat, eller for barnets verge.³⁷⁶

7.5 Rett til bevegelsesfrihet

Barn kan blant annet få begrenset sin bevegelsesfrihet på institusjon etter barnevernsloven § 10-9 første ledd bokstav a. Bevegelsesfriheten er sikret gjennom menneskerettighetsforpliktelser, jf. EMK 4. tilleggsprotokoll artikkel 2. Bestemmelsen lyder:

Art 2. Bevegelsesfrihet

1. Enhver som lovlig befinner seg på en stats territorium, skal ha rett til bevegelsesfrihet innenfor dette territorium og til fritt å velge sitt bosted.
2. Enhver skal være fri til å forlate ethvert land, også sitt eget.
3. Utøvelsen av disse rettigheter skal ikke bli pålagt andre innskrenkninger enn slike som er i samsvar med lov og er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til nasjonal sikkerhet eller offentlig trygghet, for å opprettholde samfunnsordenen (*ordre public*), for å forebygge forbrytelser, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.
4. De rettighetene som er slått fast i avsnitt 1 kan også i bestemte områder bli pålagt innskrenkninger i samsvar med lov og begrunnet med samfunnsmessige hensyn i et demokratisk samfunn.

Som tidligere nevnt må det trekkes en grense mellom EMK artikkel 5 og TP 4 artikkel 2. Artikkel 5 omhandler den totale frihetsberøvelsen, mens TP 4 omhandler begrensninger i bevegelsesfriheten. Grensen mellom bestemmelsene er viktig siden artikkel 5 angir bestemte formål som kan begrunne frihetsberøvelse, mens TP 4 gir mer generelle formål som kan legitimere inngrepet.³⁷⁷ Grensedragningen kan imidlertid være usikker og det er begrenset med praksis fra EMD som klargjør forholdet mellom bestemmelsene. Særskilt overvåkning kombinert med begrensninger i bevegelsesfriheten er i *Guzzardi v. Italy*³⁷⁸ ikke ansett å falle inn under virkeområdet til artikkel 5. Heller ikke portforbud i 10 til 12 timer over lengre

³⁷⁶ Aall, 2021 s. 160-161

³⁷⁷ Harris, et al., 2023 s. 964

³⁷⁸ Guzzardi v. Italy, 1980 para. 94

perioder faller inn under artikkel 5, men må vurderes etter TP 4 artikkel 2, se for eksempel *Labita v. Italy*.³⁷⁹

Å hindre noen å forlate sitt hus eller et bestemt område vil omfattes av TP4 artikkel 2.³⁸⁰ Dersom det må søkes om tillatelse for å forlate et område vil også omfattes, selv om tillatelse alltid innvilges.³⁸¹ Det samme gjelder for meldeplikt til politiet for å endre adresse eller å besøke familie og venner og oppholdsforbud i bestemte områder.³⁸²

Inngrep i bevegelsesfriheten må fastsettes ved lov, jf. TP 4 artikkel 2 (3) og (4). Inngrepet må være nødvendig og oppfylle ett av de formål som er angitt i (3). De formål som er angitt har paralleller til formålene som er angitt i EMK artikkel 8-11, men er videre enn i artikkel 5.³⁸³ Et pålegg om å oppholde seg på en bestemt institusjon for å beskytte for eksempel et barns helse eller moral, vil være et legitimt formål etter TP 4 artikkel 2 (3).

Inngrep i bevegelsesfriheten må i alle tilfeller være proporsjonalt med det som søkes oppnådd med tiltaket. Dette sto sentralt i *Labita v. Italy*, hvor klageren var underlagt portforbud 10 timer i døgnet i tre år, meldeplikt for politiet, forbud mot å møte andre med tilsvarende restriksjoner eller domfelte, forbud mot å oppsøke barer og møter mv. Selv om EMD anerkjente at tiltaket var iverksatt i lys av trusselen som mafiaen representer, var tiltaket uforholdsmessig.

Mindre inngrep enn i *Labita* må i alle tilfeller være nødvendig og proporsjonalt så lenge inngrepet varer. Begrensninger over lang tid reiser særlige spørsmål, og i praksis fra EMD er det forutsatt at spørsmålet om å opprettholde inngrepet vurderes jevnlig.³⁸⁴

7.6 Uskyldspresumsjonen

Den som anklages for en straffbar handling nyter vern gjennom uskyldspresumsjonen som er ansett som et grunnleggende og universelt rettsstatsprinsipp for straffesaker. I Grunnloven § 96 andre ledd er dette prinsippet nedfelt slik:

Enhver har rett til å bli ansett som uskyldig inntil skyld er bevist etter loven.

³⁷⁹ *Labita v. Italy*, 2000

³⁸⁰ Harris, et al., 2023 s. 964

³⁸¹ Harris, et al., 2023 s. 964 med henvisning til praksis

³⁸² Harris, et al., 2023 s. 965

³⁸³ Harris, et al., 2023 s. 965 om bakgrunnen for utformingen av formålene

³⁸⁴ Harris, et al., 2023 s. 966

I EMK er uskyldspresumsjonen inntatt i artikkel 6 (2):

Enhver som blir siktet for en straffbar handling, skal antas uskyldig inntil skyld er bevist etter loven.

Uskyldspresumsjonen er også nedfelt i barnekonvensjonen artikkel 40 (2) b i som krever at partene etter konvensjonen skal sikre at barn har rett til:

«å bli ansett som uskyldig inntil det motsatte er bevist i henhold til loven»

Uskyldspresumsjonen inneholder flere regler. For det første har påtalemyndigheten bevisbyrden i straffesaker – den siktede trenger ikke å bevise sin uskyld. Vider vil hensynene bak uskyldspresumsjonen medføre at det må opereres med et høyt beviskrav i straffesaker. Uskyldspresumsjonen inneholder et forbud mot at den siktede behandles som skyldig før det foreligger en rettskraftig, fellende dom. Etter en endelig frifinnelse forbyr uskyldspresumsjonen å behandle den frifunne som om han likevel var skyldig.³⁸⁵

Sammenhengen mellom artikkel 6 (2) og artikkel 5 medfører at uskyldspresumsjonen ikke er til hinder for å pågripe og varetektsfengsle personer som er mistenkt for straffbare forhold gitt at de øvrige vilkår for pågrepelse og fengsling er oppfylt. Men offentlig myndighet må avstå fra å omtale eller behandle en person som skyldig før det foreligger en fellende dom.³⁸⁶ At det treffes forvaltningsvedtak som bygger på at en person mistenkes for ett straffbart forhold, vil derfor ikke medføre noen krenkelse av Grl. § 96 andre ledd jf. EMK artikkel 6 (2). At det legges til grunn at en person er skyldig etter en forvaltningsprosess, vil ikke være i strid med uskyldspresumsjonen dersom det er adgang til en domstolsprøving av vedtaket etter en prosess som oppfyller kravene etter Grl. § 95 jf. EMK artikkel 6.³⁸⁷

7.7 Forbudet mot gjentatt straffeforfølging

Dersom barn begår straffbare handlinger, kan det være aktuelt med tiltak etter for eksempel bvl. § 6-2 første ledd bokstav a, eller handlingen kan forfølges strafferettslig. Spørsmålet er om tiltak etter barnevernsloven stenger for en etterfølgende straffesak, eller om en strafferettslig forfølgning stenger for etterfølgende tiltak etter barnevernsloven. Problemstillingen aktualiserer forholdet til forbudet mot gjentatt straffeforfølging som er nedfelt i EMK 7. tilleggsprotokoll artikkel 4. Bestemmelsen lyder:

³⁸⁵ Strandbakken, 2003 s. 27-28

³⁸⁶ Strandbakken, 2003 s. 31-33; (Aall, 2021) s. 295-297

³⁸⁷ Aall, 2021 s. 299

Art 4. Rett til ikke å bli stilt for retten eller straffet to ganger

1. Ingen skal kunne bli stilt for retten eller straffet på ny i en straffesak under den samme stats domsmyndighet, for en straffbar handling som han allerede er blitt endelig frikjent eller domfelt for i samsvar med loven og rettergangsordningen i straffesaker i denne stat.
2. Bestemmelsene i forrige avsnitt skal ikke være til hinder for å gjenoppta en sak i samsvar med vedkommende stats lov og rettergangsordning i straffesaker, hvis det foreligger bevis for nye eller nyoppdagede omstendigheter eller hvis det i den tidligere rettergangen har vært en grunnleggende feil, som kunne påvirke utfallet av saken.
3. Denne artikkel kan ikke bli fraveket etter artikkel 15 i Konvensjonen.

Det er bestemmelsen i TP 7 artikkel 4 (1) som særlig er aktuell for de problemstillinger som er omhandlet i ekspertgruppens mandat. Unntaket for gjenopptakelse i artikkel 4 (2) behandles derfor ikke nærmere.

Forbudet i artikkel 4 er ikke bare rettet mot å bli straffet to ganger: Forbudet retter seg også mot å forfølges to ganger for samme handling.³⁸⁸ For at forbudet skal inntre må det allerede foreligge en frifinnelse eller domfellelse som har tatt stilling til det straffbare forhold. Og denne avgjørelsen må være endelig. Avgjørelsen er endelig når fristen for å anvende ordinære rettsmidler er utløp. Det endelige avgjørelsen om frifinnelse eller domfellelse trenger ikke å være en dom.³⁸⁹

Artikkel 4 (1) verner mot gjentatt *straffeforfølgning*. Det er derfor ikke noe forbud mot at en straffeforfølgning etterfølges av forfølgning av en annen karakter for samme handling, for eksempel en disiplinærsanksjon. Det samme gjelder hvor en ikke-strafferettslig forfølgning kommer først og deretter en strafferettslig forfølgning.³⁹⁰ Ved avgjørelsen av hva som er en strafferettslig forfølgning, er Engel-kriteriene lagt til grunn slik at det er samme straffebegrep i artikkel 6, 7 og TP 7 artikkel 4.³⁹¹

Hva som utgjør samme handling har vært behandlet i flere avgjørelser i EMD, men etter avgjørelsen *Sergey Zolotukhin v. Russia*,³⁹² gjelder forbudet mot ny forfølgning dersom den nye handlingen bygger på det samme faktum eller faktum som i substans er det samme som tidligere har blitt prøvd.³⁹³ Om den siste forfølgningen bygger på andre straffebud og har en annen strafferamme er ikke avgjørende så lenge faktum er det samme eller i det vesentlige det samme som tidligere har blitt prøvd.³⁹⁴

³⁸⁸ Harris, et al., 2023 s. 985

³⁸⁹ Harris, et al., 2023 s. 985

³⁹⁰ Harris, et al., 2023 s. 984-985

³⁹¹ Harris, et al., 2023 s. 985

³⁹² *Sergey Zolotukhin v. Russia*, 2009

³⁹³ *Sergey Zolotukhin v. Russia*, 2009 para 82

³⁹⁴ Harris, et al., 2023 s. 987

Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning gir ikke vern mot at det kan skje en parallell forfølgning gjennom ulike prosesser så lenge en slik forfølgning bygger på et helhetlig system for å behandle ulike aspekter ved en handling på en forutberegnelig og proporsjonal måte som ikke medfører et overgrep mot den forfølgningen er rettet mot.³⁹⁵

7.8 Retten til privatliv – EMK artikkel 8

Enkelte tiltak etter barnevernsloven kan medføre inngrep i retten til privatliv og familieliv, hjem og korrespondanse. Denne rettigheten er nedfelt i EMK artikkel 8:

- «1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

Artikkel 8 har et vidt anvendelsesområde, uten at konvensjonen definerer nærmere hva som ligger i begrepene «familieliv», «privatliv», «hjem» og «korrespondanse». Begrepene er autonome og EMD er ikke bundet av den nasjonale tolkningen av hva som faller inn under henholdsvis familieliv, privatliv mv., og i praksis har begrepene blitt tolket vidt. Virkeområdet til artikkel 8 omfatter så vel kjønnsidentitet, omsorgsovertakelser, adopsjon, ransaking og beslag i straffeprosessuell kontekst, personvern knyttet til databehandling, miljøspørsmål mv. Domstolene har fremhevet at personlig identitet, fysisk og moralsk integritet, personlig autonomi og utvikling av relasjoner til andre er omfattet vernet.³⁹⁶ Rekkevidden av bestemmelsen skjer i lys av at konvensjonen er «a living instrument» og har medført at virkeområdet er tilpasset den sosiale og teknologiske utviklingen.³⁹⁷ Avgjørelsene fra domstolen er ofte knyttet til de konkrete omstendigheter i den enkelte sak.³⁹⁸

Slik bestemmelsen er formulert, retter den seg mot statens negative forpliktelser: Det skal ikke gripes inn i de rettigheter som er vernet under konvensjonen. Men for å sikre effektiv beskyttelse av rettighetene, er det også utviklet positive plikter for staten for å hindre at andre privatpersoner griper inn i de rettighetene som individet har etter artikkel 8. Beskyttelse av rettighetene etter artikkel 8 kan også stille krav til prosessuelle rettigheter etter artikkel 6 – for eksempel effektiv domstolskontroll. Det kan også oppstå konflikt mellom artikkel 8 og andre konvensjonsrettigheter for eksempel artikkel 10 hvor det er spørsmål om å beskytte

³⁹⁵ A and B v. Norway, 2016 jf. Harris, et al., 2023 s. 988

³⁹⁶ Harris, et al., 2023 s. 516

³⁹⁷ Harris, et al., 2023 s. 508

³⁹⁸ Harris, et al., 2023 s. 516

privatliv og ære. I slike tilfeller må statene «strike a balance between the competing interest».³⁹⁹

Ved avgjørelsen av om det foreligger en krenkelse av artikkel 8, vil EMD først avgjøre om den aktuelle interessen er beskyttet av konvensjonsbestemmelsen. Deretter må det avgjøres om det er tale om en positiv eller negativ forpliktelse. Grensen mellom positive og negative forpliktelser er ikke alltid lett å trekke. Er det tale om positive forpliktelser vil spørsmålet være om staten har gjort tilstrekkelig for å beskytte de interesser som påstås krenket. Er det tale om en negativ plikt, er spørsmålet om et inngrep er forankret i lov, forfølger et legitimt formål som nevnt i artikkel 8 (2) og anses som nødvendig i demokratisk samfunn – med andre ord en forholdsmessighetsvurdering. Statens skjønnsmargin står ofte sentralt i saker etter artikkel 8.⁴⁰⁰

Mens vern mot frihetsberøvelse omfattes av artikkel 5, vil omsorgsovertakelse etter barnevernsloven være omfattet av artikkel 8. Også begrensninger i adgang til å møte bestemte personer kan aktualisere forholdet til artikkel 8. Ved opphold i institusjon kan begrensninger i tilgang til digitale enheter som telefon, e-post mv. samt kontroll av innholdet i meldinger og digitale enheter mv., medføre et inngrep i retten til korrespondanse. Om inngrepet representerer en krenkelse, vil bero på om det er forankret i lov, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig.

7.9 Statens positive plikt til å sikre menneskerettighetene

Artikkel 1 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon lyder:

Forpliktelse til å respektere menneskerettighetene

De høye Kontraherende Parter skal sikre enhver innen sitt myndighetsområde de rettigheter og friheter som er fastlagt i del I denne konvensjon.

Bestemmelsen pålegger statene både positive og negative plikter. De negative plikter medfører at statens skal unnlate å gripe inn i de rettigheter som er sikret i konvensjonens del I, for eksempel ved å unnlate å legge begrensninger på ytringsfriheten, foreta inngrep i privatlivet, avstå fra bruk av tortur mv. Positive plikter forbindes gjerne med økonomiske sosiale og kulturelle rettigheter, men staten har også en plikt til aktivt å sikre ethvert menneskes rett til ikke å bli utsatt for inngrep i de rettigheter som er beskyttet etter konvensjonen.⁴⁰¹

³⁹⁹ Harris, et al., 2023 s. 509

⁴⁰⁰ Harris, et al., 2023 s. 517 jf. s. 509-510

⁴⁰¹ Harris, et al., 2023 s. 24

Den positive plikten kan medføre både en handleplikt og en plikt gjennom lovgivningen til å beskytte rettighetene. Retten til liv, jf. EMK artikkel 2, krever for eksempel at livet er beskyttet ved lov jf. bl.a. strl. §§ 272, 274, 275 og 280. I tillegg krever den positive plikten at staten gjennomfører en effektiv etterforskning og håndheving av straffebud som verner livet. Staten kan derfor ha plikt til å gripe inn overfor en annen borger som truer rettsgoder som er vernet under konvensjonen. En slik plikt kan etter omstendighetene omfatte en plikt til å frihetsberøve og straffe personer som utsetter andre for konvensjonskrenkelser, for eksempel retten til liv, retten til frihet, retten til privatliv mv.

Positive plikter fremstår sjeldent som absolutte, og statens plikt vil avhenge av hvilken rettighet det er tale om. Statene har en skjønnsmargin, og EMD vil vurdere om staten har foretatt en «fair balance» mellom samfunnets interesser og individets interesser. Det avgjørende vil være om staten tar rimelige og tilstrekkelige virkemidler i bruk for å verne interessene til det aktuelle individet. Bakgrunnen for at det er utviklet en rekke positive plikter er å gjøre rettighetene mer effektive.⁴⁰²

Staten vil ikke fritas for ansvar ved å overlate til private aktører å forvalte oppgaver som aktualiserer konvensjonsvernet.⁴⁰³

Som nevnt er det i utviklet positive plikter etter flere bestemmelser i konvensjonen. For å hindre krenkelse av artikkel 3 er det lagt til grunn at statene må tilby en viss minstestandard for innsatte i fengsler og tilby økonomisk rettshjelp for å oppfylle kravene til en fair trial etter EMK artikkel 6. Det er også etablert en plikt for staten til å gripe inn overfor private som krenker andre privates interesser.⁴⁰⁴ For barn som er plassert i institusjon må staten som nevnt ha et tilbud som kan gi barnet relevant behandling, samt en særlig plikt til å forebygge selvmord.

For ekspertgruppens mandat, kan den positive plikten medføre at staten kan bli holdt ansvarlig under konvensjonen dersom det ikke gripes inn overfor barn som utsetter andre – enten det er tale om voksne eller barn – for handlinger som representerer en krenkelse av rettigheter etter konvensjonen. Staten vil også ha en handleplikt overfor krenkelser av rettigheter etter barnekonvensjonen. Handlinger som rammer barnet selv, kan også medføre en handleplikt. Dessuten inneholder barnekonvensjonen positive forpliktelser for å dra omsorg for barn, jf. barnekonvensjonen artikkel 2 nr. 1 som lyder:

De stater som er part i denne konvensjon, skal respektere og sikre de rettigheter som er fastsatt i denne konvensjon for ethvert barn innenfor deres jurisdiksjon, uten diskriminering av noe slag og uten hensyn til barnets, dets foreldres eller verges rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politiske eller annen oppfatning, nasjonale, etniske eller sosiale opprinnelse, eiendomsforhold, funksjonshemming, fødsel eller annen stilling.

⁴⁰² Harris, et al., 2023 s. 24

⁴⁰³ Harris, et al., 2023 s. 26 jf s. 306-30

⁴⁰⁴ Harris, et al., 2023 s. 25

Det er mange bestemmelser i barnekonvensjonen som nedfeller plikter for statene, se for eksempel artikkel 3 nr. 2:

Partene påtar seg å sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel, idet det tas hensyn til rettighetene og forpliktelsene til barnets foreldre, verger eller andre enkeltpersoner som har det juridiske ansvaret for ham eller henne, og skal treffe alle egnede, lovgivningsmessige og administrative tiltak for dette formål.

Mangel på tiltak eller å unnlate å gripe inn for å beskytte et barn, kan medføre en krenkelse av barnekonvensjonen.⁴⁰⁵

Videre fremgår det av barnekonvensjonen artikkel 20 at:

1. Et barn som midlertidig eller permanent er fratatt sitt familiemiljø, eller som i egen interesse ikke kan tillates å bli værende i et slikt miljø, skal ha rett til særlig beskyttelse og bistand fra staten.
2. I samsvar med sin nasjonale lovgivning skal partene sikre alternativ omsorg for et slikt barn.
3. Slik omsorg kan f.eks. omfatte plassering i fosterhjem, Kafala etter islamsk lov, adopsjon eller, om nødvendig, plassering i institusjon egnet for omsorg for barn. Når mulige løsninger overveies, skal det tas tilbørlig hensyn til ønskeligheten av kontinuitet i barnets oppdragelse og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn.

Videre skal staten beskytte barn mot ulovlig bruk av narkotika, jf. artikkel 33, samt alle former for seksuell utnyttelse og misbruk, jf. artikkel 34.

7.10 Barnets beste

Barnets beste er et grunnleggende prinsipp. Prinsippet er nedfelt i barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 som lyder:

Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Bestemmelsen må ses i sammenheng med barnekonvensjonens artikkel 12 om barns medbestemmelsesrett.⁴⁰⁶ Artikkel 12 lyder:

⁴⁰⁵ Havre, 2023 s. 35 jf. s. 38 flg.

⁴⁰⁶ Haugli, 2024 s. 58

1. Partene skal 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.
2. For dette formål skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver 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.

Det er ingen definisjon av hva som er barnets beste i barnekonvensjonen. Begrepet har ikke noe entydig innhold, men er dynamisk og må tolkes i sammenheng med den konteksten det inngår i, og kan endre seg med tid og kultur. Som *Haugli* fremhever er hva som er best for barnet et verdispørsmål. Faren med et vidt begrep er at hver beslutningstaker tolker begrepet ut fra sitt perspektiv og hensynet til forutberegnelighet og rettsikkerhet svekkes. Denne faren kan reduseres ved å tolke begrepet i lys av artikkel 12 nr. 1.⁴⁰⁷ Det er også fare for at henvisning til barnets beste kan bli brukt for å legitimere en avgjørelse hvor det egentlig er andre hensyn som reelt sett er styrende.⁴⁰⁸

Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 inneholder tre elementer: 1) en substansiell rettighet, 2) et juridisk tolkningsprinsipp og 3) en bestemmelse om saksbehandlingen.⁴⁰⁹ Prinsippet får betydning for alle handlinger som berører barn. Det er det enkelte barns interesser som skal stå i fokus når det treffes avgjørelser av for eksempel en domstol. Prinsippet gjelder enten beslutninger tas av det offentlige eller private velferdsorganisasjoner. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. På denne måte kan hensynet måtte avveies mot andre hensyn som gjør seg gjeldende, men barnets beste skal gis høy prioritet og ikke konkurrere på linje med andre hensyn.⁴¹⁰

7.11 Særlige rettigheter for barn som begår straffbare handlinger

Barnekonvensjonen inneholder særlige bestemmelser i artikkel 37 og 40 om rettigheter til barn som har begått straffbare handlinger.⁴¹¹ Artikkel 37 lyder:

Partene skal sikre at:

- a. intet barn utsettes for tortur eller annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Verken dødsstraff eller livsvarig

⁴⁰⁷ Haugli, 2024 s. 58; (Havre, 2023) s. 38

⁴⁰⁸ Haugli, 2024 s. 58

⁴⁰⁹ Haugli, 2024 s. 58 som behandler de ulike elementene mer inngående

⁴¹⁰ Haugli, 2024)s. 63

⁴¹¹ Bestemmelsene er omtalt av (Larsen, 2024) s. 420-445

- fengsel uten mulighet til løslatelse skal idømmes for lovovertrедelser begått av personer under 18 år,
- b. intet barn ulovlig eller vilkårlig berøves sin frihet. Pågripelse, frihetsberøvelse eller fengsling av et barn skal skje på lovlig måte og skal bare benyttes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom,
 - c. ethvert barn som er berøvet friheten, skal 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. Særlig skal ethvert barn som er berøvet sin frihet, holdes atskilt fra voksne, med mindre det motsatte anses å være det beste for barnet, og det skal ha rett til å opprettholde forbindelsen med sin familie gjennom brevveksling og besøk, unntatt under særlige omstendigheter,
 - d. ethvert barn som er berøvet sin frihet, skal ha rett til omgående juridisk og annen egnet bistand, samt rett til å prøve lovligheten av frihetsberøvelsen for en domstol eller annen kompetent, uavhengig og upartisk myndighet og til å få en rask avgjørelse på en slik sak.»

Artikkel 40 lyder:

«1. Partene anerkjenner at ethvert barn som beskyldes for, anklages for eller finnes å ha begått et straffbart forhold, har rett til å bli behandlet på en måte som fremmer barnets følelse av verdighet og egenverd, 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.

2. For dette formål og idet det tas hensyn til relevante bestemmelser i internasjonale instrumenter, skal partene særlig sikre at:

- a. intet barn beskyldes for, anklages for eller er funnet å ha begått et straffbart forhold på grunn av handlinger eller unnlater som ikke var forbudt etter nasjonal eller internasjonal rett på det tidspunkt de ble begått,
- b. ethvert barn som beskyldes for eller anklages for å ha begått et straffbart forhold, i det minste har følgende garantier:
 - i. å bli ansett som uskyldig inntil det motsatte er bevist i henhold til loven,
 - ii. å bli underrettet straks og direkte om anklagene mot ham eller henne, eventuelt gjennom hans eller hennes foreldre eller verge, og til å få juridisk eller annen egnet bistand under forberedelsen og fremføringen av hans eller hennes forsvar,
 - iii. å få saken avgjort uten forsinkelse av en kompetent, uavhengig og upartisk myndighet eller rettsinstans i en rettfærdig rettergang i henhold til loven, med juridisk eller annen egnet bistand, og med hans eller hennes foreldre

eller verger til stede, med mindre dette ikke anses å være det beste for barnet, idet barnets alder eller situasjon særlig tas i betraktning,

- iv. ikke å bli tvunget til å avgi vitneforklaring eller til å innrømme skyld; til å avhøre eller få avhørt motpartens vitner og til å føre og få avhørt sine egne vitner på samme vilkår,
- v. dersom et straffbart forhold anses å ha funnet sted, å få denne avgjørelse og eventuelle tiltak truffet som følge av dette, prøvet av en høyere kompetent, uavhengig og upartisk myndighet eller rettsinstans i henhold til loven,
- vi. å få gratis bistand av tolk hvis barnet ikke forstår eller snakker det språk som blir brukt,
- vii. at barnets privatliv fullt ut respekteres under hele saksgangen.

3. Partene skal søke å fremme innføringen av lover, prosedyrer, opprettelse av myndigheter og institusjoner som er særlig tilpasset barn som beskyldes for, anklages for eller er funnet å ha begått et straffbart forhold, og særlig:

- a. fastsette en lavalder under hvilken barnet anses ikke å være i stand til å begå et straffbart forhold,
- b. når det er hensiktsmessig og ønskelig, innføre tiltak for å ta seg av slike barn uten å gå til rettslige skritt, forutsatt at menneskerettighetene og de rettslige garantier fullt ut respekteres.

4. Forskjellige ordninger, som f.eks. omsorg, veiledning og pålegg om tilsyn; rådgivning, friomsorg, plassering i fosterhjem; allmennfaglige og yrkesfaglige opplæringsprogrammer og andre løsninger enn plassering i institusjon, skal være tilgjengelige for å sikre at barn blir behandlet på en måte som tjener barnets ve og vel og som står i forhold til omstendighetene og til lovovertredeisen.»

Rettighetene er i stor grad sammenfallende med de rettigheter som tilkommer enhver – også barn – gjennom EMK artikkel 3, 5, 6 og 7.⁴¹² Men det er også særlige rettigheter i barnekonvensjonen som ikke er nedfelt i EMK. For det første fremgår det av artikkel 37 bokstav b at pågrepelse, frihetsberøvelse eller fengsling av barn bare skal benyttes som siste utvei og for et kortest mulig tidsrom. Barnekonvensjonen forbyr derfor ikke pågrepelse, frihetsberøvelse eller fengsling,⁴¹³ men terskelen er høyere for barn enn voksne. Barnekonvensjonen forbyr heller ikke forvaring av barn.⁴¹⁴

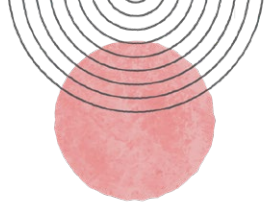
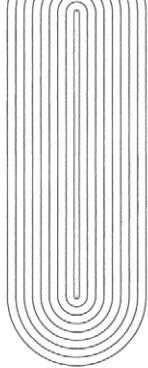
Etter barnekonvensjonens artikkel 37 bokstav c skal barn som er berøvet friheten holdes atskilt fra voksne med mindre noe annet er ansett å være til barnets beste.⁴¹⁵ Etter SP artikkel 10 (2) bokstav b skal barn som det er reist tiltale mot holdes adskilt fra voksne.

⁴¹² Sml. (Geraldine, 2006) s. 17

⁴¹³ Gröning & Fornes, 2023 s. 289

⁴¹⁴ Gröning & Fornes, 2023 s. 306-307

⁴¹⁵ Gröning & Fornes, 2023 s. 301-303 som behandler bakgrunnen for opprettelsen av ungdomsenhetene



KAPITTEL 8

Tiltak for bedre samordning og overganger mellom tjenester og sektorer

8.1 Ekspertgruppens vurdering av behovet

Vi mener at godt samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer er en forutsetning for å lykkes med å hjelpe målgruppen. Flere av barna vi har snakket med har fremhevet at tjenestene må jobbe sammen for å finne gode løsninger. De har også pekt på behov for hjelp og oppfølging over lang tid. Som beskrevet i kapittel 5.6.3 krever et godt samarbeid tydelig ansvarsdeling og ansvars-plassering, gode samarbeidsstrukturer, kunnskap om andre tjenester og sektorer, felles virkelighetsforståelse, deling av nødvendig informasjon og effektive beslutningsprosesser.

Barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet har behov for samtidig innsats fra flere tjenester og sektorer. I dag preges tilbudet til barna av at ingen tjeneste tar et tydelig ansvar for at barnet får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. I stedet «skyves» barna mellom tjenestene, tiltak iverksettes sekvensielt og ingen sørger for kontinuitet i barnets tilbud. Ekspertgruppen mener derfor at en tjeneste må ta et tydelig ansvar når barn i målgruppen har behov for et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Vi anslår at det er rundt 800 barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet, se nærmere omtale i kapittel 1.4.2. I dette kapittelet redegjør ekspertgruppen for sitt syn på hvorfor kommunal barnevernstjeneste utgjør grunnmuren for barna i målgruppen. Vi mener barnevernstjenesten skal bære «den gule vesten» i samarbeidet med andre tjenester og sektorer. Dette innebærer at barnevernstjenesten skal ha hovedansvar for koordineringen av og kontinuiteten i tjenestetilbudet til barn i som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Samtidig må de øvrige tjenester delta i samarbeidet og forplikte seg til å ta sitt ansvar for barnas behov, slik at ikke barnevernstjenesten blir stående alene med ansvaret.

Etter vårt syn er det behov for at barnevernstjenesten settes bedre i stand til å ivareta «gul vest-rollen» i samarbeid om barn i målgruppen. Det betyr at det er behov for økte ressurser i barnevernstjenestene og økt kompetanse på

samarbeidsledelse. Statsforvalterne har en viktig rolle i å understøtte samarbeidet på tvers av tjenestene og sektorene. Vi foreslår derfor at statsforvalterne skal forsterke arbeidet med å gi barnevernstjenestene opplæring, veiledning og støtte i å lede og koordinere samarbeid mellom flere tjenester og sektorer. For å bidra til enhetlig og kunnskapsbasert praksis er det behov for en felles fagmodell for tilrettelegging av samarbeidsprosesser. Basert på forskning om effektive samarbeids- og beslutningsteam har vi foreslått prinsipper som bør ligge til grunn for en slik felles fagmodell. Statsforvalternes opplæring av kommunene bør bygge på disse prinsippene.

Vi mener også at mangel på formelle tverrsektorielle samarbeidsstrukturer er en utfordring. Dette fører til at barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet ikke alltid får rett hjelp til rett tid. God samhandling forutsetter at de som er involvert har en felles forståelse av problemet.⁴¹⁶ Ekspertgruppen mener at en etablering av en fast samhandlingsstruktur i alvorlige saker vil bidra til at tjenestene etablerer en felles virkelighetsforståelse, samt økt kunnskap om de ulike tjenestenes mandat og virkemidler. Ekspertgruppen foreslår derfor at det etableres en ny regional samarbeidsstruktur for samarbeid i enkeltsaker. Samarbeidet gjelder i tilfeller hvor politiet, barnevernstjenesten, Bufetat/BFE, eller spesialisthelsetjenesten har en akutt og alvorlig bekymring for et barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Vi har valgt å kalle denne samarbeidsstrukturen for «Rød knapp-samarbeid». Vi anslår at dette vil være aktuelt for om lag 50–100 barn årlig.

Prinsippene for Rød knapp-samarbeidet er inspirert av beredskapssamarbeidet ved alvorlige hendelser. Formålet er at nøkkelpersoner med beslutningsmyndighet i de utvalgte tjenestene raskt skal møtes for å skape en felles virkelighetsforståelse og avklare behovet for videre samarbeid. Samarbeidet skal ha et felles overordnet mål om finne løsninger som sørger for at barnet får riktig og samtidig hjelp. En slik samhandlingsstruktur, som er forbeholdt alvorlige situasjoner, vil etter vårt syn bidra til mer systematikk i samarbeidet, klarhet i ansvar og roller og bedre beslutningsprosesser. Videre foreslår vi at statsforvalterne skal ha en strategisk rolle som pådriver i arbeidet med etablering av det regionale Rød-knapp-samarbeidet.

Reglene for informasjonsdeling bør ikke være til hinder for et godt samarbeid mellom sektorene. Ekspertgruppen mener at dagens regelverk kan hindre nødvendig informasjonsutveksling. Årsakene kan både være det materielle innholdet i regelverket, samt tolkning og praktisering av reglene. Utfordringer knyttet til manglende informasjonsdeling i samarbeid gjelder ikke bare i tilfeller hvor barn begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet, men kan også for denne målgruppen føre til at barna ikke får rett hjelp til rett tid. Vi anbefaler derfor at det utredes endringer i regelverket om taushetsplikt og informasjonsdeling.

⁴¹⁶ Rathe, Andersson, & Holbæk-Hanssen, 2018; Hansen, Jensen, & Fløtten, 2020; Helsetilsynet, 2023

Ekspertgruppen foreslår følgende tre tiltak i kapittel 8:

Tiltak 1	Gul vest-rolle: Barnevernstjenesten skal ivareta koordinatrollen i samarbeid om barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Barnevernstjenesten styrkes i rollen med økte stillingsressurser og opplæring i samarbeidsledelse fra statsforvalter.
Tiltak 2	Rød knapp-samarbeid: Etablere en ny regional samarbeidsstruktur for politiet, barnevernstjenesten, Bufetat/ BFE og spesialisthelsetjenesten i saker med akutt og alvorlig bekymring for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet.
Tiltak 3	Utrede endringer i reglene om taushetsplikt og informasjonsdeling. Det bør i arbeidet sees særskilt ses hen til den danske retsplejeloven § 115.

8.2 Barnevernstjenesten styrkes i rollen som koordinator

8.2.1 Noen må «bære den gule vesten» for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet

God samhandling mellom tjenester og sektorer krever klare roller, ansvar og oppgaver i samarbeidet.⁴¹⁷ I komplekse saker er det behov for en koordinerende funksjon som har oversikt over helheten og sikrer at innsatsen fra ulike tjenester er samordnet.⁴¹⁸ Det er godt dokumentert at barn under 18 år som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet har store utfordringer på flere livsområder samtidig, se nærmere omtale i kapittel 4. Et tverrsektorielt og samtidig tilbud er en forutsetning for at barnet skal få riktig og god hjelp.

Som beskrevet i kapittel 5.6.3.2 er det mange ulike tjenester og sektorer som i dag har ansvar for å gi målgruppen hjelp, behandling og oppfølging. Når ansvaret for å hjelpe barnet er fordelt på mange ulike aktører øker risikoen for at barnet ikke får nødvendig hjelp, og for at ingen tar ansvaret for barnets helhetlige hjelpetilbud. Uklar rolle- og ansvarsdeling kan føre til konflikt, usikkerhet og ansvarspulverisering. I slike tilfeller er det avgjørende at en tjeneste har ansvaret for å koordinere tilbudet til barnet. Aktørenes roller og oppgaver kan være ulike, men ansvaret for å koordinere et helhetlig tjenestetilbud kan ikke fordeles på flere aktører. Barneombudet har omtalt dette som behovet for at en tjeneste bærer den «gule vesten». En tydelig ansvarsdeling mellom sektorene og en «gul vest-rolle» kan etter ekspertgruppens syn redusere risiko for at ingen tar ansvar, og motvirke svikt i overgangene.

⁴¹⁷ NOU 2024:3; Rathe, Andersson, & Holbæk-Hanssen, 2018

⁴¹⁸ Hansen, Jensen, & Fløtten, 2020; Oslo Economics & OsloMet, 2022

8.2.2 Barnevernstjenesten skal «bære den gule vesten»

Ekspertgruppen har vurdert hvilken tjeneste som bør ha på seg den «gule vesten», og ta ansvaret for koordineringen og kontinuiteten i tilbudet til barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Fordi barna begår kriminalitet vil noen hevde at justissektoren bør tillegges et slikt ansvar. Justissektoren har som oppgave å forebygge kriminalitet, etterforske lovbrudd, straffeforfølge gjerningspersoner og gjennomføre ulike former for straff. Straffeforfølgning og straffegjennomføring omfatter ikke barn under 15 år. Barnas behov for kontinuitet i oppfølgingen og ekspertgruppens prinsippløp om en forløpstankegang tilsier at ansvaret ikke bør ligge til en sektor eller tjeneste som i hovedsak retter seg mot en avgrenset del av målgruppen. Det vises videre til at opphold i fengsel som oftest vil være av kort varighet, og at ungdomsoppfølging og ungdomsstraff fordrer tiltak og oppfølging fra andre sektorer som barnevern, helse og skole.

Mange av barna som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet har store helseutfordringer, blant annet psykiske utfordringer eller lidelser, autismespekterforstyrrelser, kognitive funksjonsnedsettelser eller rusproblemer. Helsetjenesten har ansvar for at det finnes tilstrekkelig tilbud for de barna som trenger volds-spesifikk behandling eller behandling for skadelig seksuell atferd. For noen få barn vil et tilbud fra helsetjenesten være primært tilbudet. Et behandlingsforløp i helsetjenesten kan være nødvendig for en kortere eller lengre periode av barnets liv. For de fleste barna vil helsetilbudet bare dekke en del av det totale behovet for hjelp og oppfølging. Etter vårt syn er det behov for at både kommunal helsetjeneste og spesialisthelsetjeneste tar et større ansvar for at barn i målgruppen får nødvendig helsehjelp, se forslag i kapittel 9.3, 9.4, 9.5 og 10.4.

Hvilken omsorg, utviklingsstøtte, ferdighetstrening, sosial deltakelse, oppfølging på skolen, og oppfølging av helsebehov barna har fått i oppveksten avhenger i stor grad av foreldrene/foresatte. Barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet har ofte familier og nettverk med mange utfordringer, og som strever med å gi barnet oppfølging. I noen tilfeller er foreldrene skadelige for barna ved at de utøver vold og omsorgssvikt. Når foreldrene strever eller er skadelige for barna er det barnevernet som skal gi hjelp. Barnevernets formål er å sikre at barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid, jf. bvl. § 1-1.

Rammene for barnevernstjenestens ansvarsområde er beskrevet i bvl. § 15-3 andre ledd. Formålet med bestemmelsen er blant annet å trekke klarere grenser mellom barnevernstjenestens ansvarsområde og andre tjenesters ansvar.⁴¹⁹ Avgrensingen innebærer at barnets behov for hjelp må ha sin årsak i barnets omsorgssituasjon eller atferd for at barnevernstjenesten skal ha ansvar for å sette i verk tiltak.⁴²⁰ I forarbeidene vises det til at det er helsetjenestens ansvar å gi hjelp til barn med nedsatt funksjonsevne, barn med spiseforstyrrelser og barn som selvskader.

⁴¹⁹ Prop. 133 L (2020-2021) kap. 21.2.4

⁴²⁰ Prop. 133 L (2020-2021) kap. 21.2.4

Videre vises det til at det ikke er barnevernstjenestens oppgave å iverksette tiltak rettet mot levekårsutfordringer. I bvl. § 15-3 fremgår det at barnevernstjenesten har ansvar for å gi hjelp, omsorg og beskyttelse når det er nødvendig på grunn av barnets omsorgssituasjon eller atferd. Barnets atferd kan blant annet omfatte barn som begår eller står i fare for å begå kriminalitet. Barnevernets formål og mandat skiller ikke mellom barn under eller over den kriminelle lavalder. Politiet eller andre kan melde til barnevernstjenesten om barn som begår lovbrudd eller står i fare for å begå lovbrudd. Påtalemyndigheten kan også overføre saker til barnevernstjenesten hvor et barn under kriminell lavalder er mistenkt for å ha begått ett lovbrudd. Videre har barnevernstjenesten et lovfestet ansvar for oppfølging av barn i fengsel, jf. bvl § 15-10. Etter vårt syn taler barnevernstjenesten formål og ansvar overfor denne målgruppen for at det er barnevernstjenesten som bør utgjøre grunnmuren for disse barna. Barnas behov for kontinuitet og oppfølging over tid kan best ivaretas av barnevernstjenesten.

Ekspertgruppen understreker at barnevernstjenesten ikke kan hjelpe disse barna alene. Statlig barnevern og øvrige sektorer må være forpliktet til å ta sitt ansvar. Flere av barna vil ha behov for et kortere eller lengre opphold i institusjon i regi av statlig barnevern eller helsesektoren. Når vilkårene for opphold på barnevernsinstitusjon, døgntilrettelagt omsorg i psykisk helsevern eller sikkerhetspsykiatri er oppfylt må Bufetat og spesialisthelsetjenesten ta sitt ansvar for å sørge for tilstrekkelig kapasitet og kvalitet i tiltakene, se nærmere omtale i kapittel 10.2 og 10.4. I noen tilfeller begår barn i alderen 15–17 år så alvorlige lovbrudd at de skal fengsles. Når vilkårene for varetekt eller soning er oppfylt må justissektoren ta sitt ansvar og sørge for tilstrekkelig kapasitet og kvalitet i ungdomsenhetene, se omtale i kapittel 10.3.

Selv om et barn i en kortere eller lengre periode skal ha opphold i institusjon eller fengsel er det avgjørende at kommunal barnevernstjeneste ikke «slipper barnet». Barnevernstjenesten har et lovfestet oppfølgingsansvar for barn under opphold på barnevernsinstitusjon og for barn i fengsel. Ett barn kan for eksempel ha opphold i barnevernsinstitusjon samtidig som det underveis i oppholdet har enkelte akuttinnleggelser i psykisk helsevern og en periode med varetektsfengsling. Det er avgjørende at barnevernstjenesten følger opp barnet underveis i slike tilfeller. Når barnet for en periode har opphold i institusjon eller fengsel må det arbeides parallelt med å sette hjemmet eller en alternativ omsorgsbasis i kommunen i stand til å ivareta barnet. Er barnet i fengsel må barnevernstjenesten vurdere om barnet kan ha behov for opphold i en barnevernsinstitusjon i etterkant av oppholdet. Hvordan barnets behov for helsehjelp skal ivaretas under og etter opphold må avklares. Et barn fortalte oss at det var positivt at fengselet og barnevernet samarbeidet om å skaffe han en jobb etter fengselsoppholdet. Barnevernet ordnet også at han kunne bo med et familiemedlem når han kom ut av fengsel.

Det vil i mange tilfeller være behov for innsats fra flere ulike tjenester og sektorer samtidig. Det er imidlertid viktig at en tjeneste har på seg den «gule vesten» underveis i forløpet. Som vist i argumentasjonen over vurderer vi at det er mest hensiktsmessig at det er en kommunal tjeneste som ivaretar dette ansvaret.

Kommunen vil blant annet ha best kjennskap til barnet og familien og best oversikt over det kommunale tiltaksapparatet.

Kommunestyret skal minst en gang i året få en redegjørelse for tilstanden i barnevernet, jf. bvl § 15-3 femte ledd. Vi understreker viktigheten av at kommunens øverste ledelse og kommunestyret i sine vurderinger og prioriteringer har innsikt i barnevernstjenestens arbeid, og at de anerkjenner barnevernstjenestens viktige «gul vest-rolle» for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Kommunestyrene oppfordres til å etterspørre hvordan samarbeid ivaretas av barnevernstjenestene, og om tjenesten har mottatt opplæring fra statsforvalter. Det vises til at målet med barnevernsreformen/oppvekstreformen er at kommunen skal styrke arbeidet med tidlig innsats og forebygging. Videre skal hjelpen bli bedre tilpasset barn og familiens behov og at ressursbruken og oppgaveløsningen i barnevernet skal bli mer effektiv.⁴²¹

8.2.3 Barnevernstjenestene tilføres ressurser

Barnevernstjenestene er ulike, både i størrelse, organisering, kompetanse og antall saker som behandles årlig. Dette henger sammen med at det er store variasjoner mellom kommunene i Norge. Tall fra Bufdir viser at det i andre halvår i 2024 var 236 barnevernstjenester i Norge. Disse består av:

- 213 kommuner som har organisert seg i totalt 66 interkommunale samarbeid
- 145 kommuner som ikke inngår i interkommunalt samarbeid (inkludert Longyearbyen)
- Bydeler i Oslo (15), Bergen (5) og Trondheim (5) som har egne barnevernstjenester

Tall fra SSB viser at det de seneste årene har det vært en tendens til at det blir færre barn med undersøkelse og/eller tiltak per årsverk i barnevernstjenestene.⁴²² Ved utgangen av 2023 lå antall barn med undersøkelse eller tiltak per saksbehandlerårsverk på 15. Det tilsvarende tallet i 2019 var 20. Tallet viser et gjennomsnitt. Dette innebærer at noen saksbehandlere følger opp færre barn og andre vesentlig flere. Denne måten å måle kapasitet på fanger imidlertid ikke opp arbeidsmengden i hver enkelt sak, for eksempel hvor kompleks en undersøkelse er, hvor omfattende tiltakene er eller hvor mye samarbeid som kreves med andre tjenester.

Vi vurderer at barnevernstjenestens viktige koordineringsrolle overfor barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet ikke kommuniseres og understøttes godt nok. Mange barnevernstjenester ivaretar koordineringsoppgaven overfor målgruppen godt. Andre strever med å ivareta rollen. Det kan handle om manglende kompetanse på samarbeidsledelse, manglende kapasitet i tjenesten eller at oppgaven ikke er prioritert. Å lede slike samarbeid, få til gode

⁴²¹ Prop. 73 L (2016-2017) Lovendringene trådte i kraft 1. januar 2022

⁴²² SSB, tabell 12305 (KOSTRA-rapportering) og 12870

samarbeidsprosesser og ivareta barnets behov for samordnede og helhetlige tjenester er en ressurskrevende oppgave. Det tar tid å etablere nødvendige relasjoner med andre aktører og skape tillit. I komplekse saker kan det oppstå faglig uenighet mellom tjenestene om barnets utfordringer og behov. Det krever tid og kompetanse å skape en felles virkelighetsforståelse i samarbeidet. Selv om samarbeid er nødvendig for å kunne gi barnet hjelp til rett tid, er det ikke alltid oppgaven prioriteres. Å lede og koordinere samarbeid er en selvstendig aktivitet, som ofte undervurderes ressurs- og kompetansemessig. Oppgaven kommer ofte på toppen av andre mer prioriterte og målbare oppgaver.

For at barnevernstjenesten skal være i stand til å bære den gule vesten for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet må tjenestene tilføres ressurser. Det er om lag 800 barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet, se nærmere omtale i kapittel 1.4.2. Barna fordeler seg ulikt geografisk i landet, og behovet for ressurser vil derfor variere geografisk. Behovet vil også variere ut fra tjenestenes størrelse, organisering og sakstilfang. Vi foreslår at barnevernstjenestene styrkes med minimum 60 årsverk for å kunne ivareta koordineringsansvaret for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Årsverkene må fordeles ut ifra en risiko- og behovsanalyse. Statsforvalter kjenner kommunene i sitt fylke godt og bør bidra i vurderingene av hvordan årsverkene skal fordeles. Ressursøkningen i barnevernstjenestene må sees i sammenheng med forslaget i kapittel 8.2.4 om at statsforvalter skal gi barnevernstjenestene opplæring i å lede og koordinere samarbeid.

8.2.4 Statsforvalter skal gi barnevernstjenestene opplæring

Enkelte barnevernstjenester har utfordringer med lav bemanning, lav kompetanse og høy turnover. Noen barnevernstjenester kan oppleve manglende autoritet i dynamikken eller maktforholdet med andre tjenester, som for eksempel statlig barnevern eller spesialisthelsetjenesten. Det kan føre til at de ikke tar rollen som koordinator og leder samarbeidet. Etter vårt syn er det sentralt at alle barnevernstjenestene settes i stand til å ivareta det helhetlige og koordinerende ansvaret for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. I tillegg til økte ressurser, omtalt i kapittel 8.2.3, bør tjenestene ha oppdatert kunnskap om hva som kjennetegner gode samarbeid for å kunne koordinere komplekse problemer.

Statsforvalter har i dag en sentral pådriverrolle for tverrsektorielt samarbeid og samordning av tjenestene i kommunen, slik at utsatte barn og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Videre skal statsforvalter bidra til at kunnskap-, kompetanse og tjenesteutvikling foregår i samarbeid med relevante kunnskapsmiljøer. Statsforvalter skal også understøtte sammenhengende tjenesteforløp for den enkelte på tvers av fag, tjenester og sektorer. Statsforvalter skal i tillegg være pådriver for implementering av samarbeids- og samordningsbestemmelser på tvers av sektorene. På bakgrunn av denne rollen vurderer ekspertgruppen at det er naturlig at statsforvalter får et utvidet oppdrag om å gi barnevernstjenestene opplæring, veiledning og støtte i å lede og tilrettelegge for samarbeidsprosesser.

Statsforvalter bør gi opplæring, støtte og veiledning til alle barnevernstjenestene. Det enkelte statsforvalterembetet bør imidlertid stå fritt til å prioritere kommuner med en viss størrelse på barnebefolkningen, eller barnevernstjenester i områder med særlig stor bekymring knyttet til barn som begår kriminalitet. Statsforvalterne har god kjennskap til variasjon og risiko i de ulike kommunene i sitt fylke. Videre kan statsforvalter ha kunnskap om behov for samarbeid mellom kommunene i fylket. Denne kunnskapen gir godt grunnlag for å vurdere intensiteten i opplæringen og støtten som de ulike barnevernstjenestene trenger. Opplæringen til barnevernstjenestene bør etter vårt syn basere seg på en felles fagmodell for samarbeid. Prinsipper for en slik fagmodell er nærmere omtalt i kapittel 8.2.5.

Selv om barnevernstjenesten skal ivareta koordineringsrollen for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet er det en forutsetning at de andre tjenestene som barnet har behov for tiltak fra deltar i samarbeidet. Barnevernstjenesten kan ikke alene gi barnet et helhetlig tilbud som dekker barnets behov. Avhengig av barnets utfordringer og situasjon vil det kunne være behov for kommunale helsetjenester, spesialisthelsetjenester, oppfølging og tilrettelegging på skole eller tiltak fra arbeids- og velferdstjenesten. Det kan være krevende å få de andre tjenestene til å forplikte seg til samarbeid og oppfølging av barnet. Lokale samarbeidsavtaler mellom barnevernstjenesten, helsetjenestene, skole og arbeids- og velferdstjenestene er et viktig virkemiddel for å styrke det forpliktende samarbeidet. Ekspertgruppen foreslår at statsforvalter bør være en pådriver og tilrettelegger for forpliktende samarbeidsavtaler mellom kommunale og regionale tjenester som er relevante for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Dette er avgjørende for at barnevernstjenesten ikke skal stå alene med ansvaret for komplekse saker der barnet har behov for samtidige og helhetlige tjenester.

Vi understreker at en kompetanseheving som beskrevet i dette kapittelet også kan komme andre barn, utenfor målgruppen, til gode. Barnevernstjenestene har i dag en koordineringsrolle for flere barn som har behov for tiltak fra flere tjenester, uavhengig av om de har begått gjentatt eller alvorlig kriminalitet. I andre saker er barnevernstjenesten en del av samarbeidet, mens en annen tjeneste ivaretar rollen som koordinator.

Boks 8.1 Case Gul vest: Nora, 14 år (fiktiv case)

Barnevernstjenesten i Sørenberg kommune er bekymret for Nora på 14 år. Nora og familiens kontaktperson i barnevernstjenesten er kjent med at Nora tidligere har vært en del av en jentegjeng som har stjålet klær fra kjøpesenteret, og nå har hun vært involvert i en voldshendelse. Kontaktpersonen i barnevernstjenesten kjenner også til at broren til Nora er i et kriminelt miljø, og at det er en del konflikter i familien. Barnevernstjenesten har for tiden et frivillig veiledningstiltak i familien. I tillegg har kontaktperson i barnevernstjenesten blitt kontaktet av Noras ungdomsskole fordi lærer har observert at Nora har rispet seg dypt med en kniv på skolens toalett ved flere anledninger. Lærer forteller også at helsesykepleier på skolen har fortalt at Nora noen ganger har kommet på skolen med blåmerker på halsen. Nora har samtykket til at helsesykepleier kan dele dette med Noras lærer, men det er uklart for dem hvordan Nora har fått blåmerkene. Lærer og helsesykepleier mistenker at det enten er Noras kjæreste eller foreldre som har utsatt henne for vold, men ønsker å snakke mer med Nora før de melder bekymring til barnevernstjenesten.

Kontaktpersonen i barnevernstjenesten innkaller BUP, familieveilederen, politiet, helsesykepleier, lærer og foreldrene til Nora til en samtale. Foreldrene forteller i møtet at de mener Nora får for lite oppfølging av helsetjenesten og etterlyser en utredning av Noras selvskading. Helsesykepleier opplever at selvskading er utenfor hennes kompetanse og viser til BUP. BUP mener at familien først og fremst trenger hjelp av barnevernet til å dempe konfliktnivået i familien. Foreldrene reagerer kraftig på BUPs bekymring og mener at de ikke har noe grunnlag for å hevde at det er problemer i familien. Helsesykepleier og lærer sier ingenting om at de mistenker at Nora er utsatt for vold fra kjæresten eller foreldrene. Møtet avsluttes ved at foreldrene forlater møtet i sinne.

De ulike aktørene på møtet har ulik oppfatning av hva som er problemet og hvem som skal hjelpe til med hva. Kontaktpersonen i barnevernstjenesten ser at det blir krevende å koordinere og lede arbeidet med å få på plass sammenhengende og helhetlige tiltak rundt Nora. Det er allerede en konflikt mellom foreldrene og de som forsøker å hjelpe, og hjelperne er heller ikke enige om hvilke tiltak som bør iverksettes. Kontaktpersonen i barnevernstjenesten «tar på den gule vesten». For å oppnå forpliktende samarbeid med aktørene bruker kontaktpersonen sin kompetanse på samarbeidsledelse og et verktøy for tilrettelegging av gjennomføring av samarbeid som skal bidra til å oppnå felles situasjonsforståelse. Kontaktpersonen utarbeider et forslag til en samarbeidsavtale hvor aktørene sammen setter felles mål for å hjelpe Nora og hennes familie.

8.2.5 Prinsipper for felles fagmodell for tilrettelegging av samarbeid

Ekspertgruppen mener som nevnt i kapittel 8.2.4 at det er behov for å styrke barnevernstjenestens kompetanse på å lede og tilrettelegge samarbeidsprosesser som skal sørge for at barn i målgruppen får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Som vist i kapittel 5.6.3.1 er samarbeid for målgruppen kjennetegnet av komplekse og gjenstridige problemer.

Forskning viser at det er en rekke prinsipper som kjennetegner effektivt og godt samarbeid.⁴²³ Effektivt samarbeid handler om felles språk og problemforståelse. Aktørene må ha kjennskap til hverandres tjenester og roller, og ha gjensidig respekt for og tillit til hverandre. Det må være tydelig ansvarsdeling og konkrete avtaler om hvem som gjør hva. Systematikk, kontinuitet og prioritering av samarbeidet er viktig. Det bør foreligge en plan for brukermedvirkning, og samarbeidspartnerne må være tilgjengelige for hverandre.⁴²⁴

Den som har på «gul vest» skal arbeide for at de som samarbeider i en sak blir gjensidig avhengig av hverandre. Dette betyr at de som samarbeider må anerkjenne at perspektivene deres utfyller hverandre, samtidig som de må klare å etablere felles problemforståelse og mål for samarbeidet.⁴²⁵

I tråd med beskrivelser av hva som kjennetegner komplekse problemer i kapittel 5.6.3.1 kan prinsipper for godt samarbeid bidra til at hjelpenes uenigheter håndteres på en effektiv måte. Prinsipper for effektive samarbeid og forskning på hva som kjennetegner vellykkede team bør utgjøre kunnskapsgrunnlaget for fagmodellen for samarbeid. Vi anbefaler at det utarbeides en felles fagmodell for tilrettelegging av samarbeid som statsforvalter benytter i opplæring av barnevernstjenestene.

En fagmodell kan forstås som en «oppskrift» på hvordan samarbeidet bør foregå. Oppskriften gjelder alle saker som innebærer samarbeid med andre tjenester, og gjelder ikke spesifikt for samarbeid om barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Vår vurdering er at økt kompetanse hos barnevernstjenestene på ledelse og tilrettelegging av samarbeid vil føre til at flere barn i målgruppen får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Ekspertgruppen mener at statsforvalterens opplæring og oppfølging av barnevernstjenestene bør baseres på kjennetegn ved gode samarbeidsprosesser slik de er beskrevet i boks 8.2.

⁴²³ Rathe, Andersson, & Holbæk-Hanssen, 2018; Hansen, Jensen, & Fløtten, 2020; Lauritzen, Vis, & Fossum, 2017; Head & Alford, 2013

⁴²⁴ Hansen, Jensen, & Fløtten, 2020; Rathe, Andersson, & Holbæk-Hanssen, 2018

⁴²⁵ Bang & Midelfart, 2019; Gotvassli, 2015; Bang H., 2008

Boks 8.2 Kjennetegn ved gode samarbeidsprosesser

Klare bestillinger til hvilket resultat de som skal samarbeide skal oppnå:

Ulike tjenester kan være uenige om hva som er det viktigste resultatet. Politiet kan mene at det viktigste er å beskytte andre, mens helsetjenesten kan mene at det viktigste er at barnet får helsehjelp. Deltakerne må erkjenne at flere resultat kan være viktig samtidig. De må sammen lage en felles plan og overordnet mandat for hva tjenestene skal levere av samlede tiltak for å hjelpe både barnet og omgivelsene.

Fokusert kommunikasjon:

For å sikre effektivitet i samarbeidet må deltakerne unngå avsporinger. Det er viktig å anerkjenne faglige uenigheter, men sørge for at de ikke vokser seg så store at det blir brudd i samarbeidet eller at enkelte tiltak står i motstrid til felles mål for arbeidet. Det betyr at barnevernstjenesten som skal lede samarbeidet må ha tilstrekkelig kompetanse på effektiv møteledelse og hvordan håndtere potensielle konflikter.

Utnyttelse av gruppens mangfold:

De ulike tjenestenes perspektiver og kompetanse må behandles som en styrke i samarbeidet. Dette er særlig viktig for å skape felles forståelse for barnet og/eller familiens utfordringer og behov. Møteleder må sørge for at mangfoldet i samarbeidet utnyttes slik at samarbeidets samlede kompetanse kommer barnet og/eller familien til gode. Dette betyr at samarbeidspartnerne må spille hverandre gode og bli gjensidig avhengige av hverandre – som et lag – og ikke konkurrere med hverandre.

Fravær av spill:

Åpenhet og tillit er sentralt. Skjulte agendaer som fremmer tjenestens egen-interesser må unngås. Barnets behov må gå foran motstridende interesser hos tjenestene.

Aktiv relasjon til omgivelsene:

Deltakerne i samarbeidet må bli enig om behovet for å innhente informasjon i saken. Det er sentralt å bruke aktører barnet og/eller familiene har tillitt til for å sikre deres deltakelse i samarbeidet. Det må lages en plan for involvering av barnet og familien.

Kontinuerlig læring:

I et etablert samarbeid er det viktig at deltakerne og teamet lærer av sine feil og justerer kursen ved behov. Dette øker sannsynligheten for at aktørene ønsker å samarbeide igjen.

Mal for samarbeidsavtale på enkeltsaksnivå

I tråd med prinsippene for effektivt samarbeid beskrevet i boks 8.2 foreslår ekspertgruppen at følgende mal for samarbeidsavtaler på enkeltsaksnivå benyttes:

Rammer for samarbeidet. Avtalene skal inneholde informasjon om anslått lengde på samarbeidet, hvem som deltar i samarbeidet fast, hvem som leder og koordinerer samarbeidet og eventuelle aktører som inngår mer ad-hoc i samarbeidet. Deltakerne i samarbeidet bør bestå av minimum fire, maksimum åtte personer. Aktørene i samarbeidet må gjenspeile nødvendig kompetanse og beslutningsmyndighet for samarbeidet. Individuell plan skal vurderes opprettet dersom vilkårene for en slik plan er oppfylt og det foreligger samtykke.

Mål for samarbeidet. Det etableres og nedtegnes en samlet virkelighetsforståelse av barnets og familiens historikk, ressurser, utfordringer og behov. Basert på denne virkelighetsforståelsen etableres et felles mandat og mål for samarbeidet.

Rolle- og oppgaveavklaring. I tråd med målet for samarbeidet utarbeides en plan for hvem som skal gjøre hva i med barnet og/eller familien. Det bør også legges en plan for stedfortredere for deltakerne i samarbeidet ved fravær.

Kommunikasjon. Avtalen inneholder en plan for hvordan deltakerne kan nås og nivå på tilgjengelighet. Hvordan informasjon om barnet og/eller familien kan deles må også avklares.

Relasjonelle problemer og faglige uenigheter. Partene bør kartlegge hvilke uenigheter som kan oppstå og hva som kan fremme og hemme samarbeidet. Det er viktig anerkjenne at uenighet i seg selv er en styrke for å ivareta ulike perspektiver, men at uenighetene må håndteres på en måte som ikke fører til konflikt og brudd i samarbeidet.

Kontinuerlig evaluering. Samarbeidet bør kontinuerlig evalueres, slik at deltakerne kan lære av feil og justere kurs.

8.3 Samarbeidsstruktur ved akutt og alvorlig bekymring for barn som begår kriminalitet – Rød knapp-samarbeid

8.3.1 Formålet med Rød knapp-samarbeid

Ekspertgruppen mener at det er behov for å etablere en ny samarbeidsstruktur i saker hvor det foreligger en akutt og alvorlig bekymring for et barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Vi har valgt å kalle denne strukturen for «Rød-knapp-samarbeid».

Samarbeidsstrukturen omfatter politiet, barnevernstjenesten, Bufetat/Barne- og familieetaten (BFE) i Oslo og spesialisthelsetjenesten. Formålet med Rød knapp-

samarbeidet er at tjenestene raskt skal etablere kontakt med hverandre for å vurdere situasjonen og avklare behov for videre samarbeid rundt barnet. Etter ekspertgruppens syn vil en slik samarbeidsstruktur bidra til at barnet får samtidige, riktige og helhetlige tiltak.

Prinsippene for Rød knapp-samarbeid er inspirert av beredskapsarbeid, for eksempel slik tjenester samarbeider på et ulykkessted. Ved en ulykke samarbeider aktørene som et beredskapsteam med et felles overordnet mandat; å redde liv og helse. Vi mener at en liknende beredskapstankegang bør kunne utløses dersom politi, barnevernstjeneste, Bufetat/BFE eller spesialisthelsetjenesten har en alvorlig og akutt bekymring for et barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Når Rød-knapp samarbeidet utløses skal de fire utvalgte tjenestene møtes raskt for å drøfte saken og avklare behovet for videre samarbeid. Representanter med beslutningsmyndighet fra politiet, Bufetat/BFE, spesialisthelsetjenesten og kommunal barnevernstjeneste utgjør i denne sammenheng en form for beredskapsteam. Teamet arbeider ut fra et felles metamandat om å hjelpe barnet, slik at barnet på kort sikt ikke utsetter eget eller andres liv eller helse for alvorlig fare eller skade. Tjenestenes ulike roller og mandat, eller uenighet om barnets utfordringer og behov, må være underordnet det felles metamandatet.

Tiltaket innebærer at hver av de fire utvalgte tjenestene har mulighet til å melde inn en hastesak som medfører at de samme tjenestene skal gjennomføre et avklaringsmøte innen tre virkedager. På avklaringsmøtet skal deltakerne etablere en felles virkelighetsforståelse av situasjonen, ta stilling til om det skal etableres et videre samarbeid i den konkrete saken, og hvilke av de fire tjenestene som skal inngå i et videre samarbeid. Avklaringene skal bygge på en felles risikovurdering og hvilke tiltak som vurderes som aktuelle overfor det enkelte barnet. Det bør også drøftes om det er andre tjenester som bør inviteres inn i et videre samarbeid og hvilken informasjon utover det de aktuelle tjenestene besitter som skal innhentes. Dersom det på avklaringsmøtet besluttes at det skal etableres et videre samarbeid mellom to eller flere av de utvalgte tjenestene skal roller og ansvar i samarbeidet avklares nærmere.

Når samarbeidet er etablert i den konkrete saken trekker «beredskapsteamet» seg ut. Avklaringsmøtet i Rød knapp-samarbeidet kan sammenlignes med å sette stab i beredskapsarbeid. I beredskapsarbeid skilles det mellom stab og linjedrift. I noen tilfeller settes det stab i kort tid og andre ganger i lengre tid før arbeidet går over i linjedrift.

8.3.2 Prinsipper fra beredskapsarbeid

Innenfor beredskapsarbeid er det fire overordnede prinsipper⁴²⁶:

Ansvarsprinsippet innebærer at den instansen som til daglig har ansvaret for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.

Likhetsprinsippet innebærer at organisasjonen man opererer med under kriser, i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjonen man har til daglig.

Nærhetsprinsippet innebærer at alle hendelser skal håndteres på lavest mulig nivå.

Samvirkeprinsippet innebærer at de aktuelle instanser har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Boks 8.3 Eksempel på nødetatens samhandling

Politiets operasjonssentral mottar en nødtelefon hvor melder opplyser at det har skjedd en alvorlig trafikkulykke på E6. Operasjonssentralen foretar en trippelvarsling i tråd med nasjonal trippelvarslingsprosedyre som innebærer at Akuttmedisinsk kommunikasjonssentral (AMK) og Fagsentral brann kobles på samtalen med melder. På den måten får nødetatene samme situasjonsforståelse. I tillegg kan brann, politi og ambulanse rykke samtidig ut til ulykkesstedet uten forsinkende mellomledd.

Via felles nødnett kommuniserer nødetatene på vei til ulykkesstedet for å oppdatere hverandre og planlegge innsatsen. Nødsentralene arbeider samtidig kontinuerlig med å innhente informasjon og foreta andre varslinger, for eksempel til kommune.

Nødetatene samhandler på ulykkesstedet etter felles etablerte prioriteringer, planer og handlingsmønstre. Beredskapsprinsippene ligger til grunn for arbeidet. Nødetatene har ulike primæroppgaver på ulykkesstedet, men har et felles overordnet mål om å sikre liv og helse. Gjennom planverk, øvelser, erfaringer og evalueringer har nødetatene sammen etablert god forståelse for hverandres kompetanse, roller og ansvar. Dette gjør at nødetatene gjensidig kan understøtte hverandres oppgaveløsning.

Gjennom debrief etter innsatsen på ulykkesstedet ivaretas mannskapet og evaluering sikrer at læringspunkter innarbeides i planverk og handlingsmønstre.

⁴²⁶ Justis- og beredskapsdepartementet, 2022

Etter ekspertgruppens syn kan prinsippene for beredskapsarbeid ha overføringsverdi til forslaget om å etablere en ny samarbeidsstruktur. Ekspertgruppen har derfor «oversatt» prinsippene for beredskap til Rød knapp-samarbeidet:

Ansvarsprinsippet innebærer at hver av aktørene i Rød knapp-samarbeidet har ansvar for sitt fagområde inn i samarbeidet, samt å ha nødvendig beredskap for å håndtere ekstraordinære hendelser på området. Politiet har et ansvar for å forebygge og avverge kriminalitet. Spesialisthelsetjenesten har ansvar for at barn som har behov for utredning eller spesialisert helsehjelp får dette. Det kan i enkelte situasjoner være behov for å vurdere akutt innleggelse i spesialisthelsetjenesten. Barnevernstjenesten skal gi barn nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse. Det kan i enkelte tilfeller være behov for å vurdere akuttvedtak om opphold utenfor hjemmet. Bufetat/BFE har blant annet plikt til å tilby fosterhjem eller institusjon dersom barnevernstjenesten ber om dette.

Likhetsprinsippet innebærer at aktørene i Rød knapp-samarbeidet setter krisestab hvor deltakernes formål er likt – å etablere en felles virkelighetsforståelse av barnets situasjon og avklare behov for videre samarbeid. Dette er noe annerledes enn likhetsprinsippene for nødetatene, der likheten handler om å lage lik organisering også i en akuttsituasjon. Likhetsprinsipp i Rød knapp-samarbeid handler om å etablere en lik målsetting for alle aktører. Deltakernes oppgaver følger ellers linjene de arbeider i til daglig.

Nærhetsprinsippet innebærer at den eller de tjenestene som er nærmest til å hjelpe barnet skal inngå i det videre samarbeidet, i etterkant av avklaringsmøtet. Dette kan for eksempel være barnevernstjenesten, skole, kommunal helsetjeneste, PPT eller andre sentrale aktører.

Samvirkeprinsippet innebærer at deltakerne har et selvstendig ansvar for å bidra til best mulig samvirke/samhandling med de andre aktørene med formål om å hjelpe barnet, og på kort sikt hindre at barnet utsetter eget eller andres liv eller helse for alvorlig fare eller skade.

8.3.3 Kriterier for å melde inn en enkeltsak

Rød knapp-samarbeidet retter seg mot barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. I tillegg forutsettes det at det foreligger en akutt og alvorlig bekymring for barnets livssituasjon som medfører behov for rask avklaring om tiltak og samarbeid mellom tjenestene. Bekymringen kan for eksempel handle om en eskalerende alvorlighet eller hyppighet i lovbruddene. Det kan også handle om at tiltakene som er iverksatt ikke virker og at barnets negative utvikling fortsetter til tross for innsatsen. Uten virksomme tiltak er det stor risiko for at barnet utsetter egen utvikling for alvorlig fare eller skade.

Ekspertgruppen understreker at det ikke vil være hensiktsmessig å fastsette for rigide vilkår for innmelding av saker til et avklaringsmøte, men at det ovennevnte angir det sentrale vurderingstemaet. Det er i de tilfellene der bekymringen for

barnet er akutt og alvorlig at samarbeidsstrukturen bør utløses. Selv om det vil være rom for skjønn i vurderingen er terskelen for å utløse Rød knapp-samarbeidet ment å være høy. Det må normalt forutsettes at det har vært prøvd flere tiltak, men at den samlede bekymringen for barnet fortsatt er høy.

Det er krevende å forutsi hvor mange saker det vil være aktuelt å benytte Rød knapp-samarbeidet i. Vi har anslått at målgruppen barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet omfatter om lag 800 barn årlig. Dette inkluderer både barn over og under 15 år. Denne gruppen inneholder et stort spekter av barn som det er knyttet svært ulik grad av bekymring til. Det gjelder både alvorlighetsgraden i kriminaliteten de begår og hvilke andre livsutfordringer barnet har. Det vises til nærmere omtale i kapittel 1.4.2. Vi anslår at det vil være behov for å utløse Rød knapp-samarbeidet i rundt 50–100 tilfeller i året på landsbasis. Antall saker vil variere geografisk.

8.3.4 Deltakerne i samarbeidet

Ekspertgruppen har vurdert hvilke tjenester og sektorer som bør inngå i Rød knapp-samarbeidet. For å kunne ivareta formålet om rask avklaring og effektive beslutningsprosesser er det avgjørende at samarbeidsstrukturen ikke består av for mange personer eller tjenester. Vi har derfor avgrenset samarbeidet til fire ulike tjenester. Disse fire tjenestene kan melde inn saker til samarbeidet og skal delta på avklaringsmøtene. Bare ledere med beslutningsmyndighet skal kunne melde inn saker. For at det skal være mulig å lage en forpliktende avtale nedover i «linja» er det avgjørende at deltakerne i møtet har myndighet til å treffe beslutninger og legge planer om videre samarbeid og eventuelle tiltak for barnet.

Vi har i hovedsak foreslått tjenester på regionalt nivå som deltakere i samarbeidsstrukturen. Dette vil etter vårt syn gi større mulighet for faste deltakere på avklaringsmøtene. I tillegg til politiet, Bufetat/BFE og spesialisthelsetjenesten på regionalt nivå, foreslår ekspertgruppen at kommunal barnevernstjeneste skal inngå i samarbeidsstrukturen. Bakgrunnen for dette er barnevernstjenestens sentrale «gul vest-rolle» for målgruppen, se nærmere omtalte i kapittel 8.2. Forslaget innebærer i praksis at det kan møte faste personer fra politiet, Bufetat/BFE og spesialisthelsetjenesten i regionen, mens deltaker fra kommunal barnevernstjeneste vil variere ut fra hvilken kommune i regionen saken gjelder.

Andre tjenester vil i mange tilfeller være aktuelle i et ordinært linjesamarbeid om barnet etter at rød knapp-samarbeidet trekker seg ut. Det kan for eksempel være skole, arbeids- og velferdstjenestene, konfliktrådet, kriminalomsorgen og kommunal helse- og omsorgstjeneste. Formålet med Rød knapp-samarbeidet er å etablere en samarbeidsstruktur i saker med alvorlig bekymring og med behov for rask avklaring. Det er derfor viktig at samarbeidet er avgrenset til en liten gruppe. I mange tilfeller vil det avklares behov for videre samarbeid hvor det vil være relevant å utvide samarbeidet til flere aktører.

Boks 8.4 Nærmere om deltakerne i Rød knapp-samarbeidet

Bufetat/Barne- og familieetaten: Bufetat og Barne- og familieetaten (BFE) kan ha behov for å melde inn saker basert på for eksempel barnets utvikling under et institusjonsopphold. Dersom barnet har opphold på en barnevernsinstitusjon bør Bufetat-regionen/BFE vurdere om institusjonen også skal stille på avklaringsmøtet. I tilfeller der en av de andre aktørene melder inn en sak kan Bufetat/BFE ha relevant informasjon om tidligere eller pågående opphold på barnevernsinstitusjon. Videre kan Bufetat/BFE ha informasjon om erfaringer fra spesialiserte hjelpetiltak.

Politiet: Samarbeidet er avgrenset til å handle om barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Etter vårt syn er det naturlig at politiet deltar i avklaringsmøtet, for eksempel for å gi informasjon om alvorlighetsgrad og hyppighet i lovbruddene. I mange tilfeller vil det også være politiet som melder inn saker til avklaringsmøte.

Spesialisthelsetjenesten: Mange av barna i målgruppen har et stort og udekket behov for helsehjelp. Det er kommunen som utgjør førstelinjen overfor barn som trenger helsehjelp. Kompetansen og tilbudene i kommunene er imidlertid varierende. Rød knapp-samarbeidet retter seg mot en liten gruppe barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet, og der minst en av tjenestene har en akutt og alvorlig bekymring for barnet. Disse barna vil i de fleste tilfeller ha rett til nødvendig utredning eller helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten. Vi mener derfor at helsetjenesten bør delta på spesialisthelsetjenestenivået. Spesialisthelsetjenesten bør særlig ha fokus på å innhente informasjon om evnenivå og nevroutviklingsforstyrrelser, da dette er en kjent mangel i kartlegging av barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. I etterkant av avklaringsmøtet kan spesialisthelsetjenesten i dialog med kommunen bli enig om at ansvaret for videre oppfølging og samarbeid legges til kommunehelsetjenesten. En slik overføring av ansvar i samarbeidet forutsetter at kommunen har tilstrekkelig kompetanse til å følge opp barnets behov. Fastlegens rolle kan være av sentral betydning for videre oppfølging.

Kommunal barnevernstjeneste: Som omtalt i kapittelet 8.2. mener ekspertgruppen at barnevernstjenesten utgjør grunnmuren for barna som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet, og skal ha en «gul vest-rolle» for disse barna. Barnevernstjenesten kan ha behov for å melde inn saker til samarbeidet, for eksempel for å få på plass raske avklaringer med Bufetat og spesialisthelsetjenesten. I tilfeller der de andre aktørene melder inn saker vil som regel barnet og familien ha, eller ha hatt, tiltak fra barnevernstjenesten. Barnevernstjenestens informasjon om bekymringsmeldinger, undersøkelser og tidligere eller pågående tiltak i familien eller overfor barnet vil være sentralt for å kunne vurdere barnets situasjon og videre oppfølging. I tilfeller hvor barnevernstjenesten har overtatt omsorgen for barnet og barnet bor i en annen kommune enn denne, skal alltid barnevernstjenesten i omsorgskommunen delta på avklaringsmøtet. Det kan imidlertid være aktuelt at også kommunen som barnet bor i deltar på avklaringsmøtet. I Oslo vil det være bydelsbarnevernet som deltar.

8.3.5 Informasjonsdeling på avklaringsmøtet

Formålet med avklaringsmøtet er at tjenestene raskt skal vurdere situasjonen og avklare behov for videre samarbeid rundt barnet. Avklaringsmøtet er *kun* aktuelt i tilfeller der barn begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet og det foreligger en akutt og alvorlig bekymring for barnets livssituasjon. Deltakerne på møtet vil ha behov for å dele relevante opplysninger om barnet og eventuelt barnets familie på avklaringsmøtet. Ofte vil dette være opplysninger om noens personlige forhold som er omfattet av taushetsplikt.

Ekspertgruppen vurderer at dagens regelverk i stor grad åpner for deling av informasjon om barnet i avklaringsmøtet uavhengig av samtykke. Vi mener likevel at den tjenesten som melder inn saken skal forsøke å innhente samtykke fra den eller de som har kompetanse til å samtykke til deling av informasjon. Det kan være barnet selv, barnets foreldre, verge eller barnevernstjenesten. Det er imidlertid ikke avgjørende at det foreligger samtykke til informasjonsdeling i forkant av avklaringsmøtet. Alvorlighetsgraden i bekymringen og tidshensynet kan medføre at avklaringsmøtet må avholdes uten at tjenesten har lyktes med å innhente samtykke eller informere om at Rød knapp-samarbeid er iverksatt. Det kan for eksempel være at barnet har rømt fra hjemmet eller en barnevernsinstitusjon, og at det ikke er kjent hvor barnet oppholder seg.

Etter vårt syn har politiet adgang til å dele opplysninger med barnevernet og spesialisthelsetjenesten i forbindelse med avklaringsmøter, jf. politiregisterloven § 27 og § 30, se nærmere omtale i kapittel 5.6.2.

Vi viser videre til at barnevernet har adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger med andre tjenester når det er nødvendig for å fremme barnevernets egne oppgaver og når det er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse, jf. bvl. § 13-1. Dette innebærer at barnevernet kan dele opplysninger med politiet og spesialisthelsetjenesten når dette er nødvendig for at barnet skal få rett hjelp til rett tid.

Helsepersonell har også adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger med andre tjenester når det er nødvendig for å hindre fare for liv eller helse, jf. helsepersonelloven § 23. Dette kan etter en konkret vurdering være tilfelle i forbindelse avklaringsmøtene i Rød knapp-samarbeidet. Videre kan barnevernet pålegge helsepersonell å dele ellers taushetsbelagte opplysninger etter bvl. § 13-4. Det kan være aktuelt å gjøre i forbindelse med avklaringsmøter.

Forutsetningen i Rød knapp-samarbeidet er at avklaringsmøtene gjennomføres med et felles mål om å hjelpe barnet. Dette felles målet deler politiet med de andre aktørene. Vi ser likevel at politiets dobbeltrolle kan føre til at barnevernet og helsetjenestene blir tilbakeholdne med å dele informasjon med politiet. Dersom tjenestene i konkrete situasjoner vurderer at de ikke kan dele informasjon med politiet, kan det være aktuelt at politiet forlater rommet når de øvrige deltakerne skal dele taushetsbelagte opplysninger.

I evalueringen av Rød knapp-samarbeidet bør et av punktene være informasjonsflyt i samarbeidet. Ekspertgruppen vurderer at det kan være behov for å foreslå en lovregulering som regulerer at politiet ikke skal bruke opplysninger fra denne typen samarbeid i etterforskning av straffesaker, se nærmere omtale i kapittel 8.4.

8.3.6 Koordinering og ledelse av Rød knapp-samarbeidet

Etter ekspertgruppens syn er det nødvendig å legge koordineringen og ledelsen av samarbeidet til en aktør på regionalt nivå. På den måten vil aktøren som skal koordinere og lede samarbeidet kunne opparbeide seg god kompetanse og mengdetrening. Det vil bidra til å profesjonalisere samarbeidet. Ekspertgruppen vurderer at det er viktig at samarbeidet koordineres og ledes av en aktør som har kunnskap om målgruppen og målgruppens behov, og som har erfaring med å etablere, følge og kvalitetssikre metodikk. Prinsippene for felles fagmodell for samarbeid, omtalt i kapittel 8.2.5 vil være relevant for arbeidet med å koordinere og lede samarbeidet.

Vi foreslår at Bufetat/BFE gis i oppdrag å koordinere og lede Rød-knapp samarbeidet på regionalt nivå. Dette innebærer at det etableres en samarbeidsstruktur i hver Bufetat region, og en i Oslo ledet av BFE. Det vises til at Bufetat og BFE har erfaring med krevende samarbeid på tvers av sektorer. Videre vises det til Bufetats erfaring med å etablere samarbeidsstrukturen PÅTVERS (Pågående tverretatlig samarbeid) som handler om høy risikoopphold på barnevernsinstitusjon i Agder.

At samarbeidet koordineres og ledes av Bufetat/BFE betyr ikke at de ordinære beslutningslinjene i enkeltsaker overstyres. Beslutningene om å iverksette hjelp, tiltak og behandling ligger til den aktuelle tjenesten etter gjeldende regelverk.

Bufetat/BFE sitt ansvar for å lede og koordinere Rød knapp-samarbeidet innebærer å:

- Motta meldinger om behov for avklaringsmøte i enkeltsaker
- Koordinere avklaringsmøtet som skal gjennomføres, innen 3 virkedager etter innmelding av sak
- Ivareta rollen som møteleder i avklaringsmøtene
- Ved uenighet i avklaringsmøtet om behovet for videre samarbeid kan Bufetat beslutte at det skal gjennomføres flere møter for å oppnå avklaring og enighet

Deltakerne kan bli enig om, eller Bufetat/BFE kan beslutte, at det er behov for flere møter med alle deltakerne i Rød knapp-samarbeidet. Det kan for eksempel være behov for å innhente mer informasjon i saken eller være uenigheter om videre samarbeid. Den akutte bekymringen for barnet kan også gjøre det nødvendig å opprettholde «stab» utover det første avklaringsmøtet. Å lede avklaringsmøter kan være krevende fordi aktørene som skal samarbeide ikke nødvendigvis er enige i forståelsen av utfordringene og barnets behov. Det er derfor avgjørende at møteleder har kompetanse i å lede krevende samarbeidsprosesser.

Deltakerne skal i Rød knapp-samarbeidet ta stilling til hvilke av de fire deltakerne som bør inngå i et mer permanent samarbeid. Å etablere et mer permanent samarbeid i «linjedrift» vil i mange tilfeller være nødvendig ut fra barnets behov for et samordnet og helhetlig tjenestetilbud. Når samarbeidet går over fra stab til linjedrift vil det ikke lenger være Bufetat/BFE sitt ansvar å koordinere og lede samarbeidet. Ansvar for å koordinere og lede det videre samarbeidet vil i de fleste tilfeller ligge til kommunal barnevernstjeneste, som skal bære den «gule vesten» jf. omtale i kapittel 8.2. Bufetat/BFE kan likevel inngå som deltaker i et samarbeid utenfor rød knapp samarbeidet.

Det kan være aktuelt å koble på andre tjenester, både i avklaringsfasen og ved etablering av ordinært samarbeid utenfor Rød knapp-samarbeidet. Det kan for eksempel være skole, kommunal helsetjeneste, kriminalomsorgen, konfliktrådet, andre kommunale tjenester, arbeids- og velferdstjenesten, barnevernsinstitusjon mv.

Boks 8.5 Rød knapp-samarbeidet

Akutt og alvorlig bekymring: Trykker på den røde knappen

Den kommunale barnevernstjenesten, Bufetat/BFE, politiet eller spesialisthelsetjeneste hastemelder inn en sak til Bufetat.

Avklaringsmøte innen tre dager

Bufetat innkaller de fire tjenestene som har møteplikt. Møtet avholdes innen tre virkedager. Melder legger fram saken og tjenestene deler relevant informasjon. Formålet er å skape en felles virkelighetsforståelse av situasjonen og avklare behov for videre samarbeid.

Lage avaler om videre samarbeid

Når behovet for videre samarbeid er avklart går samarbeidet over i linjedrift. Barnevernstjenesten har på seg den gule vesten og leder og koordinerer samarbeidet i ordinær linje.

Overføring til linjedrift

Barnevernstjenesten leder og koordinerer samarbeidet i linjen. Statsforvalter gir opplæring og veiledning i oppgaven.

Boks 8.6 Case for Rød knapp-samarbeidet – Noah 16 ÅR (fiktiv case)

Bufetat region vest mottar mandag 15. januar en melding om behov for avklaringsmøte fra politiet i Vestberg kommune. Politiet opplyser i meldingen at de er svært bekymret for Noah, en gutt på 16 år. Han har de siste to årene vært kjent for politiet. Noah har tidligere begått flere tilfeller av hæverk, tyveri og salg av narkotika. Politiet har sendt flere bekymringsmeldinger til barnevernstjenesten, og er kjent med at barnevernet har opprettet flere undersøkelser og vært inne med tiltak i familien. Den siste tiden har hyppigheten og alvorlighetsgraden i kriminaliteten Noah begår økt. Han har blant annet begått flere ran og vært involvert i flere voldshendelser. Politiet er også bekymret for at han i økende grad ruser seg, og for at han er i ferd med å utvikle alvorlige psykiske problemer. Politiet mener Noah trenger helsehjelp og at det er reell fare for at det kan oppstå fare for liv og helse.

Bufetat region vest som leder og koordinerer Rød knapp-samarbeidet kaller inn til avklaringsmøte mellom de faste regionale deltakerne fra Bufetat region vest, Vest politidistrikt og Sykehus Vest. I tillegg innkalles Vestberg barnevernstjeneste. Avklaringsmøtet avholdes onsdag 17. januar.

Politiet orienterer i avklaringsmøtet om saken og deres bekymring for Noah. Barnevernstjenesten i Vestberg kommune kjenner Noah og familien godt. De forteller at de den siste tiden har mottatt flere bekymringer, blant annet fra skole og nærmiljø. Bekymringene handler om rus og kriminalitet. I følge barnevernstjenesten har mor aleneansvar for Noah, og klarer ikke gi Noah tilstrekkelig oppfølging gitt situasjonen. Bufetat region vest er ikke tidligere kjent med Noah eller hans familie. Spesialisthelsetjenesten har tidligere utredet Noah for ADHD.

Politiet er opptatt av å forebygge nye alvorlige hendelser i nærmiljøet. Noahs eskalerende rusbruk medfører at han begår mer alvorlig kriminalitet. Han har også tidligere blitt utsatt for vold fra andre i miljøet. Barnevernstjenesten er opptatt av at Noah trenger rusbehandling fra helsevesenet. Videre er barnevernstjenesten usikre på om mor er i stand til å ivareta Noahs behov. Bufetat vurderer at MST kan være et aktuelt tiltak fremfor institusjonsopphold. Deltakerne er enig om at det er viktig å tilby Noah rusbehandling i helsevesenet og at tiltak fra statlig barnevern kan være aktuelt.

Gjennom informasjonsdeling og drøftelser på avklaringsmøtet blir deltakerne enig om at det er behov for å opprette et samarbeid mellom Vestberg barnevernstjeneste, Bufetat region vest og Sykehus vest. Alle disse deltakerne har tiltak som kan være relevante for Noah. Politiet inngår ikke i det videre samarbeidet utover at de skal holde de andre deltakere informert om situasjonen. Vestberg barnevernstjeneste skal koordinere og lede det videre samarbeidet. Deltakerne er enige om at Noah skal tilbys individuell plan. De blir enige om at rektor på Vestberg VGS også bør inviteres inn i det videre

samarbeidet. Flere av bekymringene til barnevernstjenesten handler om Noahs fravær fra og oppførsel på skolen.

Vestberg barnevernstjeneste innkaller rektor, sykehus Vest og Bufetat region vest til ordinært samarbeidsmøte hvor målet er å utarbeide en plan for hvilke tiltak som skal settes i verk fra, hvem og når. Noah og hans familie involveres i arbeidet. Dette samarbeidet ligger utenfor Rød knapp-samarbeidet, og samarbeidet har på dette tidspunktet gått over fra stab til linjedrift.

8.3.7 Forankring av Rød knapp-samarbeidet

Spesialisthelsetjenesten og barnevernstjenesten har plikt til å samarbeide med andre tjenester dersom det er nødvendig for at barnet skal få et samordnet og helhetlig tjenestetilbud, jf. barnevernsloven § 15-8 første ledd og spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 e første ledd. Videre er begge tjenestene pålagt å samarbeide med andre tjenesteytere på systemnivå slik at både helseforetaket, barnevernstjenesten og andre tjenesteytere kan ivareta sine oppgaver etter lov og forskrift. Deltakelse i Rød knapp-samarbeidet vil etter ekspertgruppens syn ivareta tjenestenes forpliktelser etter loven til å samarbeide både på systemnivå og individnivå.

Det følger av politiloven § 2 nr. 6 at politiet skal samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner som er tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt, så langt regler i lov eller medhold av lov ikke er til hinder for dette. Det følger av politiinstruksen § 15-1 at det særlig påligger politiet en plikt til å innlede et nært samarbeid med skole- og sosialmyndighetene.

Vi foreslår at Rød knapp-samarbeidet forankres gjennom oppdragsbrev til Bufdir, Helseforetakene og politiet. Bufdir bør få i oppdrag å etablere regionale samarbeidsstrukturer i Bufetat sine fem regioner. Bufetat skal lede og koordinere samarbeidet i de ulike regionene. Bufdir bør samarbeide med Oslo kommune ved Barne- og familieetaten (BFE) om opprettelsen av et regionalt Rødt knapp-samarbeid i Oslo.

I hver region, samt Oslo, bør det inngås samarbeidsavtaler mellom Bufetat/BFE, helseforetaket, politiet og kommunene i regionen.

Videre anbefaler ekspertgruppen at Bufdir, Helsedirektoratet og Politidirektoratet gis i oppdrag å utarbeide en felles veileder for «Rød-knapp samarbeidet». KS bør involveres i dette arbeidet.

Det følger av hovedinstruks for statsforvalteren at statsforvalteren skal ivareta et tverrsektorielt samordningsansvar i forholdet mellom regional statsforvaltning og kommunene. I tråd med dette vurderer ekspertgruppen at statsforvalteren skal være en pådriver for etableringen av Rød knapp-samarbeidet mellom politi, Bufetat, spesialisthelsetjenesten og kommunene.

8.4 Utrede endringer i reglene om taushetsplikt

Det er vanskelig å få til godt samarbeid om barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet hvis ikke tjenestene deler informasjon med hverandre. Kunnskapsgrunnlaget viser at informasjonsdelingen mellom tjenestene i mange tilfeller svikter dersom barnet eller foreldrene ikke samtykker til deling av informasjon. Selv om lovverket i bestemte tilfeller åpner for å dele informasjon mellom tjenestene, kan forståelsen og praktiseringen av reglene føre til at informasjonen likevel ikke deles. Mangel på informasjonsdeling kan føre til at barnet ikke får nødvendig hjelp og til at det treffes beslutninger på uriktig eller ufullstendig grunnlag.

Reglene om taushetsplikt bygger på avveininger mellom ulike hensyn som delvis kan være motstridende. Taushetsplikten er i hovedsak begrunnet i hensynet til den enkeltes personlige integritet og personvern og tillitsforholdet mellom den enkelte og det offentlige. Dette er viktige hensyn. Samtidig mener ekspertgruppen at det er avgjørende at reglene om taushetsplikt ikke er til hinder for samarbeid mellom offentlige tjenester som har som formål å gi nødvendig hjelp til barn som har behov for et helhetlig og samordnet hjelpetilbud.

Samtykke er et sentralt grunnlag for informasjonsdeling, og tjenestene skal som hovedregel forsøke å innhente samtykke. I noen tilfeller samtykker imidlertid ikke barnets foreldre til informasjonsdeling, noe som kan medføre at barnet ikke får tilstrekkelig utredning eller hjelp. Etter helselovgivingen kan i utgangspunktet barn som har fylt 16 år nekte helsepersonell å dele opplysninger om barnets helse med andre, slik at viktig informasjon om barnets situasjon og behov ikke deles med andre tjenester som skal gi barnet hjelp.

Vi mener det er behov for at regelverket både materielt og i sin utforming legger bedre til rette for informasjonsdeling av taushetsbelagte opplysninger mellom offentlige tjenester. Det er viktig at sentrale aktører som barnevern, helsevesen, skole, politi, kriminalomsorg, konfliktrådet og arbeids- og velferdstjenestene har tilstrekkelig adgang til å dele informasjon i samarbeid med formål å gi barn et helhetlig og samordnet hjelpetilbud.

Det ligger utenfor tidsrammen for ekspertgruppens arbeid å utrede og foreslå konkrete forslag til lovendringer i reglene om taushetsplikt og informasjonsdeling. Det er etter vårt syn behov for å gjøre endringer, og det bør utredes nærmere hvordan slike endringer kan utformes for å ivareta de ulike hensynene best mulig.⁴²⁷ Det vises i denne sammenheng til den danske retsplejeloven § 115. Bestemmelsen gir offentlige myndigheter adgang til å dele opplysninger om «enkeltpersoners rent private forhold» hvis det anses nødvendig i forbindelse med ulike typer samarbeid. Det er fastsatt i loven hvilke typer samarbeid adgangen til informasjonsdeling gjelder. Etter retsplejeloven § 115 kan de myndighetene som inngår i det

⁴²⁷ Se (Innst. S 133 (2024-2025)) hvor justiskomiteen drøfter spørsmålet

kriminalitetsforebyggende samarbeidet (SSP), politiets samarbeid med de sosiale myndigheter og behandlingspsykiatrien som ledd i innsatsen overfor «socialt utsatte personer» (PSP) eller samarbeidet mellom kriminalomsorgen, de sosiale myndigheter og politiet (KSP) dele taushetsbelagte opplysninger om privatpersoner. I den danske retsplejeloven § 115 er det videre lovfestet at opplysninger til politiet eller andre myndigheter ikke skal gis «med henblikk på etterforskning av straffesager».

Politiets adgang til å dele opplysninger med andre myndigheter etter retsplejeloven § 115 er i stor grad sammenfallende med det norske regelverket. Regelen skiller seg imidlertid vesentlig fra norsk rett ved at andre myndigheter har adgang til å dele opplysninger om enkeltpersoner i et slikt samarbeid.⁴²⁸ Vi mener det er grunn til å vurdere endringer i de norske reglene i tråd med den danske modellen. Det kan blant annet være aktuelt å fastsette lignende regler for kommunale SLT-samarbeid (samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak), som i stor grad kan sammenlignes med det danske SSP-samarbeidet. Vårt forslag om å etablere Rød knapp-samarbeid (nærmere omtalt i kapittel 8.3) er også en type samarbeid som bør inngå i en slik regulering. Ekspertgruppen mener i likhet med andre utredninger at en utvidet adgang til deling koblet til mer formalisert samarbeid, både kan bidra til økt informasjonsdeling og samordnet innsats.⁴²⁹ Flere tjenester har uttrykt skepsis til å dele opplysninger med politi og påtalemyndighet fordi opplysningene potensielt kan benyttes for å etterforske lovbrudd og straffeforfølge barna. Det bør i arbeidet vurderes om det er behov for lovendringer for å motvirke dette.

⁴²⁸ Holmboe, 2023

⁴²⁹ Ibid s. 20



KAPITTEL 9

Tiltak utenfor institusjon og fengsel – mindre inngripende tiltak

9.1 Ekspertgruppens vurdering av behovet

Ekspertgruppen skal utrede hvilke tiltak barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet trenger. Formålet er å finne treffsikre tiltak som kan hjelpe barna ut av en kriminell løpebane og øke sjansen for et godt liv der de blir inkludert i samfunnet. For de aller fleste barn er den beste hjelpen den de kan få i sin egen familie. Dette gjelder også for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Dette kapitlet beskriver ekspertgruppens forslag til tiltak utenfor institusjon og fengsel (mindre inngripende tiltak). Forslag til tiltak i institusjon og fengsel omtales i kapittel 10.

Vi mener et reelt helhetlig (multisystemisk) fokus er avgjørende for å kunne hjelpe barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Dette innebærer at tiltakene retter seg mot alle deler av barnets liv. Det er godt dokumentert at multisystemiske tiltak som samtidig omfatter barnets individuelle behov, familie, skole, venner, fritid og nærmiljø har effekt overfor barn som begår lovbrudd. Flere barn vi har snakket med ønsker at hele familien skal få hjelp. Derfor må multisystemiske tiltak til målgruppen prioriteres. Tiltakene må inngå i en helhetlig tiltakskjede og oppfølgingen av barnet må følge en forløpstankegang. Dette innebærer blant annet at ulike tiltak fra ulike tjenester og sektorer må sees i sammenheng. I tillegg må overgangene mellom tiltak i hjemmet og eventuelle opphold i institusjon eller fengsel være gode. For nærmere omtale om ekspertgruppens forslag for å bedre samarbeid og overganger, se kapittel 8.

De eksisterende hjelpe- og behandlingstiltakene for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet er for lite utbredte, og for dårlig tilpasset til målgruppen. I stedet for å utvikle helt nye tiltak, bør eksisterende tiltak breddes ut og tilpasses barna. Dette er i tråd med ekspertgruppens prinsipp om at forslagene ikke skal øke kompleksiteten i et allerede komplekst og fragmentert system, og at tiltakene og metodene skal være kunnskapsbaserte. Forslagene i dette kapitlet inkluderer både tiltak rettet mot barnet, familien og nærmiljøet rundt barnet.

Den registrerte barne- og ungdomskriminaliteten viser en tendens til at barn som begår kriminalitet blir stadig yngre. Ekspertgruppen mener at politiet i større grad bør prioritere saker der barn under 15 år har begått lovbrudd. Særlig dersom barnet begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Politiets oppfølging av slike saker kan være viktig for å hindre gjentatte skadelige handlinger fra barnets side. Politiets oppfølging kan også bidra med viktig informasjon som kan hjelpe blant annet barnevernet og helsesektoren med å gi barnet riktig hjelp. Politiets involvering kan i tillegg hjelpe barnet til å forstå de negative konsekvensene som kriminelle handlinger får, både for barnets eget liv og for andres liv. Både etterforskning, bekymringssamtale og riktig bruk av henvisning til andre tjenester har betydning for å oppnå dette.

Vi ser et forebyggende potensial i at politiet i større grad bidrar til å iverksette gjenopprettende prosesser, som mekling i konfliktrådet. Det samme gjelder politiets ivaretagelse av både mistenkte og fornærmede i saker som gjelder barn under 15 år. Å være utsatt for kriminalitet øker risikoen for selv å begå lovbrudd. Derfor er god oppfølging av fornærmede barn også et viktig kriminalpreventivt tiltak.

Det er ikke alle tiltakene som foreslås i dette kapittelet som utelukkende retter seg mot barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Noen av tiltakene er aktuelle også for en bredere gruppe barn som enten har begått mindre alvorlig kriminalitet eller som har andre utfordringer i livet sitt. Alle tiltakene er imidlertid relevante for hele eller deler av målgruppen for ekspertgruppens arbeid – barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet.

Ekspertgruppen foreslår elleve tiltak i kapittel 9:

Tiltak 4	Utvidelse av Bufetat og Barne- og familieetaten (BFE) sitt MST-tilbud (Multisystemisk Terapi)
Tiltak 5	Opprette MST-CAN (Multisystemisk Terapi – Child Abuse and Neglect) i regi av Bufetat og BFE
Tiltak 6	Økt kunnskap om MST og MST-CAN i barnevernstjenestene
Tiltak 7	Utvikle multisystemiske tiltak som treffer flere barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet
Tiltak 8	Økt utbredelse av voldsspesifikk behandling til barn
Tiltak 9	Tilbud til barn som har skadelig seksuell atferd må ses i sammenheng
Tiltak 10	Tydeligere retningslinjer for etterforskning av U15-saker
Tiltak 11	Etablere trygghetsprogrammet for fornærmede barn i alle politidistrikt
Tiltak 12	Utvidet bruk av gjenopprettende prosess i U15-saker
Tiltak 13	Etablering av lokale hurtigspor i U18-saker over hele landet
Tiltak 14	Økonomisk støtte til mentorordninger for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet

Vi støtter videre at følgende tre tiltak i helsesektoren som er foreslått av barneverninstitusjonsutvalget i NOU NOU 2023: 24 blir prioritert:

- Barn som bor på barnevernsinstitusjon skal ha tilgang på ambulant helsehjelp som er rammefinansiert.
- Barn med alvorlige rusproblemer skal få behandling fra helsetjenestene, samtidig som barnevernsinstitusjonene og ambulante helseteam må ha tilstrekkelig kompetanse på rusproblemer.
- Retningslinjer for tilfeller der barn har samtidige rusmiddel- og psykiske lidelser.

Vi støtter videre forslaget fra barneverninstitusjonsutvalget i NOU 2023: 24 om endring av finansieringsordningen i barnevernet generelt, og i Oslo spesielt, se nærmere omtale i kapittel 9.2.5.

9.2 Økt bruk av multisystemiske behandlingstiltak

9.2.1 Utvidelse av Bufetat og BFE sitt MST-tilbud

MST (Multisystemisk Terapi) er et tiltak som har som formål å redusere alvorlig normbrytende atferd hos barnet, som kriminalitet eller rusmisbruk. Tiltaket har gode resultater for barn som begår kriminalitet.⁴³⁰ I overkant av 50 prosent av barna som har fullført MST de siste ti årene var i konflikt med loven ved inntak til tiltaket. Tall fra de to siste årene viser at om lag 70 prosent av de som har fått MST bruker vold ved inntak. Ved fullført behandling viser tall fra 2023 at mellom 89–97 prosent ikke var i konflikt med loven, og at 90–96 prosent ikke brukte vold eller trusler.⁴³¹ Tallene underbygger at tiltaket er svært relevant for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Det vises i denne sammenheng til at statistikken viser en økning i voldskriminalitet både for barn under 15 år og for barn i alderen 15–17 år.

Per i dag drifter statlig barnevern 23 MST-team på landsbasis. Oslo kommune har nylig opprettet ett MST-team. Flere Bufetat-regioner opplever stor etterspørsel etter tiltaket fra barnevernstjenestene, og rapporterer om at de ikke har kapasitet til å dekke etterspørselen. Tilgangen på MST er dårligst for distriktskommunene. I tillegg er dekningen svært lav i Oslo fordi tiltaket først nylig har blitt etablert der. Til tross for at det er iverksatt tiltak for å utjevne de geografiske forskjellene er etterspørselen større enn kapasiteten i tilbudet.⁴³² Det finnes ingen oversikt over hvor ofte kommunal barnevernstjeneste får avslag, og det opprettes ikke formelle ventelister. Dette innebærer at det er krevende å anslå hvor stor underkapasiteten er.

Stortinget bevilget i statsbudsjettet for 2025 26 millioner kroner til å styrke barnevernets bidrag til å bygge opp og vedlikeholde et godt MST-tilbud som forebyggende innsats mot barne- og ungdomskriminalitet. Midlene skal blant annet brukes til å opprette tre nye MST-team, i henholdsvis Oslo, Lillestrøm og Kristiansand. Ekspertgruppen mener at styrkingen av MST-tilbudet bør fortsette. En utvidelse av

⁴³⁰ Aase, et al., 2020)

⁴³¹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2023

⁴³² Ibid

tiltaket vil bidra til at flere barn som begår kriminalitet vil kunne få hjelp som virker. Det er også godt dokumentert at MST kan hindre kostbare institusjonsopphold.⁴³³

Vi anbefaler at det etableres ytterligere fire team, to i regi av Bufetat og to i regi av Barne- og familieetaten (BFE). Ekspertgruppen viser til at Bufetat i dag drifter 23 team. Om lag 13 prosent av landets barnebefolkning bor i Oslo. Disse forholdstallene innebærer et behov for fire MST-team i Oslo, for å oppnå samme dekningsgrad som i landet for øvrig. De to nye teamene som opprettes i Bufetat bør innrettes slik at tilgangen på MST i distriktene styrkes.

Forslaget om utvidelse av MST må sees i sammenheng med forslaget om å øke kunnskapen om tiltaket i kommunene, se omtale i kapittel 9.2.3. Videre vises det til forslaget om å endre finansieringsmodellen i Oslo kommune, og redusere egenandelen for spesialiserte hjelpetiltak, se omtale i kapittel 9.2.5. Økt kompetanse i kommunene og lavere kostnader vil antagelig medføre økt etterspørsel etter tiltaket.

Behovet for og etterspørselen etter MST kan variere over tid. I perioder med overkapasitet mener ekspertgruppen at ressursene bør kunne utnyttes på andre måter. For eksempel gjennom støtte til institusjonene eller til fosterhjem som har behov for særskilt opplæring eller oppfølging.

Vi har vurdert om MST bør tilbys av andre sektorer eller tjenester, og ikke utelukkende av Bufetat og BFE. En slik endring kan bidra at flere barn i målgruppen får tiltaket. Etter vårt syn vil imidlertid en slik endring øke kompleksiteten og fragmenteringen i dagens system. Det er godt dokumentert at overlappende ansvar gir økt risiko for ansvarspulverisering. Dersom flere tjenester og sektorer har ansvar for å tilby MST, kan det medføre at de ulike aktørene ikke blir enige om hvem som har ansvar for å tilby tiltaket i den enkelte saken. Som beskrevet tidligere har barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet sammensatte livsutfordringer og behov for hjelp fra flere tjenester og sektorer samtidig. Det kan være tilfeldig hvilken aktør som først kommer i kontakt med barnet, for eksempel barnevern, helse eller politi. En uklarhet om hvem som skal tilby MST kan føre til at færre barn får tiltaket til rett tid, og til at de samlede ressursene utnyttes dårligere.

Det vises videre til at barn i målgruppen i de fleste tilfeller er kjent for og har hatt tiltak fra barnevernstjenesten. Barnevernstjenestens kjennskap til barnet taler for at det er de som bør vurderer om barnet er i målgruppen for tiltaket og henviser til Bufetat ved behov. Dette forutsetter tilstrekkelig kunnskap i kommunen om tiltaket, se forslag i kapittel 9.2.3. Dersom flere sektorer og tjenester skal tilby MST vil det etter vårt syn gå ut over kvalitetssikringen av tiltaket. Det er detaljerte krav til gjennomføring av modellen og kvalitetssikring av terapeutene. Terapeutene har blant annet veiledere som er trent i metodikken, og veilederne har egne konsulenter som kontrollerer veiledningen. Denne kvalitetskontrollen kan antas

⁴³³ Aase, et al., 2020

å være en medvirkende årsak til at MST-metodikken har god effekt. Derfor mener ekspertgruppen at det er bedre å øke utbredelsen av MST til målgruppen ved å tilføre Bufetat og BFE ressurser til å opprette flere team.

9.2.2 Opprette MST-CAN tilbud i regi av Bufetat og BFE

Barn som begår vold har ofte selv blitt utsatt for vold, både i hjemmet og utenfor. Oslo-politiets gjennomgang av barn som er registrert med 10 eller flere anmeldelser i 2023 viser at gruppen i stor grad består av sårbare unge gutter. Ett fremtredende funn er sammenhengen mellom å begå kriminalitet og tidligere å ha blitt utsatt for vold i nære relasjoner og omsorgssvikt.⁴³⁴ Tiltak som retter seg mot foreldre som utsetter egne barn for vold og omsorgssvikt kan bidra til å redusere sannsynligheten for at barn begår kriminalitet og vold mot andre. Dette innebærer at et behandlingstilbud for foreldre også er et forebyggende tiltak for barn i familien.

MST-CAN (Multisystemic Therapy – Child Abuse and Neglect) er et evidensbasert behandlingstiltak for familier der det forekommer vold og/eller omsorgssvikt mot barn, i alderen 6 – 18 år. Metoden er en tilpasning av MST. Tiltaket har gode resultater internasjonalt. En pilotstudie i Norge viste positive resultater også seks måneder etter endt behandling.⁴³⁵

I dag er det barnevernstjenestene som kan tilby MST-CAN. I Norge tilbyr kun tre barnevernstjenester tiltaket: Bærum kommune (dekker også Asker kommune), Stord kommune (dekker også Haugesund, Utsira, Karmøy og Bokn) og Horten kommune (dekker også Larvik og Tønsberg).

Vi mener det er avgjørende for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet at familier hvor det forekommer vold og omsorgssvikt får rett hjelp til rett tid. Utbredelsen av MST-CAN er etter vårt syn for begrenset. Samtidig er det ikke realistisk at alle kommuner i Norge skal kunne drifte MST-CAN. Det kreves både høy kompetanse og tilstrekkelig mengdetrening for å kunne tilby tiltaket. På lik linje med MST, mener ekspertgruppen derfor at MST-CAN bør driftes og tilbys av Bufetat og Barne- og familieetaten (BFE) i Oslo kommune. Dette vil føre til økt utbredelse av tiltaket, og større likhet for familiene uavhengig av bostedskommune. Vi mener at det i første omgang bør opprettes et MST-CAN team i hver Bufetat region, og ett i Oslo i regi av BFE.

Ekspertgruppen foreslår at Bufdir sammen med NUBU og BFE, gis i oppdrag å utvikle en plan for utbredelse, implementering og evaluering av MST-CAN-team i alle Bufetat sine regioner, samt i Oslo kommune. Det bør sees hen til erfaringene i de tilbudene som allerede er etablert kommunalt. Vi understreker at opprettelsen

⁴³⁴ Oslo politidistrikt, 2025

⁴³⁵ Thuve, Aamnes, & Melinder, 2021

av tilbud i regi av Bufetat og BFE ikke er til hinder for at kommunene oppretter og drifter tiltaket.

9.2.3 Økt kunnskap om MST og MST-CAN i barnevernstjenestene

Selv om MST tilbys av Bufetat og Barne- og familieetaten, er det barnevernstjenestene som må henvise, og be om tiltaket for barn i målgruppen. Barnevernstjenestene har varierende kunnskap om Bufetat sitt MST-tilbud. Manglende kunnskap om tiltaket kan føre til at tiltaket ikke etterspørres, og at barn i målgruppen ikke får tiltaket. Økt kunnskap om tiltaket, tiltakets effekt og forutsetninger for å vurdere om barnet er egnet for tiltaket vil bidra til at flere barn i målgruppen får MST. Dersom Bufetat og BFE også skal tilby MST-CAN, se omtale i kapittel 9.2.2, er det en forutsetning at kommunene gis nødvendig kunnskap om også dette tiltaket.

Vi foreslår at Bufdir får i oppdrag å øke barnevernstjenestens kunnskap om MST og MST-CAN. Dette kan gjøres i samarbeid med NUBU.

9.2.4 Utvikle multisystemiske tiltak som treffer flere barn

Ekspertgruppen mener at alle barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet kan ha behov for et kunnskapsbasert multisystemisk tiltak. Det er stor sannsynlighet for at eksklusjonskriteriene som ligger til grunn ved inntak til MST kan føre til at barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet ikke får tiltaket. Dette kan for eksempel gjelde barn som ikke har en voksenperson som kan fungere som foreldre eller foresatt, for eksempel enslige mindreårige asylsøkere, eller barn som har opphold i institusjon eller i fengsel. Dagens praksis innebærer at MST-tilbudet opphører dersom barn i en periode av livet bor på institusjon innenfor barnevernet eller helsesektoren, eller har et fengselsopphold. Barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet kan på grunn av autismediagnose eller lav kognitiv fungering også utelukkes fra MST-tiltak. Videre kan barn utelukkes fra MST hvis barnet er til fare for seg selv eller andre.

Eksklusjonskriteriene utgjør ytre rammer for hva tilgjengelig kunnskap kan si om hvem metoden har bevist effekt for, og under hvilke omstendigheter det kan forventes solide resultater gjennom å bruke nettopp dette virkemiddelet.

Vi vurderer at det er helt sentralt at flere barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet får kunnskapsbaserte multisystemiske og virksomme tiltak, også i de tilfellene de bor i institusjon eller fengsel, mangler fungerende foreldre, har kognitive vansker eller utviklingsforstyrrelser. Barn som i forkant av institusjons- eller fengselsopphold har fått MST bør kunne opprettholde relasjonene og kontinuiteten i denne oppfølgingen. Videre er det avgjørende at det parallelt med institusjons- eller fengselsoppholdet arbeides med å sette barnets familie eller omsorgsbasis i bedre i stand til å følge opp barnet, slik at de kan ivareta barnet når institusjons- eller fengselsoppholdet er ferdig.

Ekspertgruppen mener det er behov for å enten gjøre tilpasninger av MST eller utvikle et nytt multisystemisk tiltak som omfatter de barna som i dag utelukkes fra MST. Vi foreslår at Bufdir, i samarbeid med NUBU, gis i oppdrag å vurdere hvordan barn som i dag utelukkes fra MST kan gis et multisystemisk tiltak. En mulighet kan for eksempel være å fjerne enkelte eksklusjonskriterier for MST, og forske på effekten. En annen mulighet er utvikle en egen multisystemisk modell basert på norsk kontekst, målgruppens behov og kjente faktorer i multisystemisk arbeid.

9.2.5 Endring av finansieringsordningen i barnevernet

Det er godt dokumentert at barnevernstjenesten i for mange tilfeller ikke setter i verk tiltak som i tilstrekkelig grad møter barnas behov. Dette fører til at barnas utfordringer vokser og blir mer alvorlig. Når tiltak som institusjon benyttes som «siste utvei» blir institusjonens mulighet til å komme i posisjon og gi barnet hjelp dårligere. I tillegg kan barnet selv oppleve å ha blitt «gitt opp». Kostnadene ved institusjonsopphold eller spesialiserte hjelpetiltak kan påvirke kommunens beslutning om å be om tiltak, og på hvilket tidspunkt de ber om det.

Vi mener i likhet med barnevernsinstitusjonsutvalget at dagens finansieringsordning i barnevernet gir for stor risiko for at barna ikke får rett tiltak til rett tid. Denne utfordringen er størst i Oslo kommune. Oslo har en finansieringsmodell som innebærer at bydelene betaler den fulle kostnaden for tiltaket, og ikke en egenandel slik som situasjonen er for kommunene i resten av landet. Unntaket fra dette er det nyoppstartede MST-tilbudet der bydelene skal betale egenandel til BFE. Vi støtter barnevernsinstitusjonsutvalgets forslag om at finansieringssystemet i Oslo endres og tilnærmer seg samme ansvars- og finansieringsdeling som resten av landet. Det vil etter gruppens syn være et viktig grep for å sikre at barn i Oslo får rett hjelp til rett tid. Videre mener ekspertgruppen at kommunens egenandel for institusjonstiltak og spesialiserte hjelpetiltak i det statlige systemet bør reduseres for å motvirke at kostnadene får betydning for tiltaksvalg.

Ekspertgruppen understreker at også faktorer kan påvirke om barn i målgruppen får institusjonsopphold. For eksempel kan manglende kompetanse på målgruppen i barnevernstjenesten eller feilvurderinger av den rettslige terskelen for institusjonsopphold føre til at barn i målgruppen ikke får institusjonsopphold, at oppholdet kommer for sent eller at det avsluttes for tidlig. Manglende kunnskap om målgruppen og tilgjengelige spesialiserte hjelpetiltak kan også føre til at disse ikke etterspørres av kommunene. Dette bør avhjelpes ved å øke kommunens kompetanse, se forslag i kapittel 9.2.3.

9.3 Økt utbredelse av voldsspesifikk behandling til barn

Kriminalstatistikken og andre kilder viser at det har vært en økning i vold utøvd av barn under 18 år de siste årene. En rapport fra Oslo politidistrikt viser at barn som er registrert med 10 eller flere anmeldelser i hovedsak begår voldslovbrudd.⁴³⁶ Flere av barna vi har snakket med forteller at de har et sinne inni seg, og at de trenger å snakke med noen før det går galt. Voldsspesifikk behandling til barn er lite utbredt i Norge. Så langt ekspertgruppen kjenner til er Stiftelsen Alternativ til Vold (ATV) den ledende aktøren i Norge på voldsspesifikk behandling, både til voksne og barn. ATV tilbyr i dag behandling til barn og unge voksne kun fire steder i landet: Drammen, Asker og Bærum, Kristiansand og Stavanger (fra januar 2025). Vi mener det er behov for at tilbud om voldsspesifikk behandling til barn utvides og omfatter større deler av landet.

ATV-studien som ble gjennomført i 2021 av NKVTS (Norsk kunnskapssenter for vold og traumatisk stress) viste at ATVs resultater er gode for voksne.⁴³⁷ Selv om det foreløpig i Norge ikke foreligger forskning spesifikt på behandlingen av barn og unge voksne med volds- og aggresjonsproblemer, mener vi at forskningen som foreligger har overføringsverdi til barn.

ATV har i innspill til ekspertgruppen blant annet vist til at vold er et intergenerasjonelt problem.⁴³⁸ Det er dokumentert at mange barn med volds- og aggresjonsproblemer selv har blitt utsatt for vold, ofte i nære relasjoner, se kapittel 4.2.3.4. Å gi hjelp til et barn som lever med vold i familien, og eventuelt å behandle den voksne voldsutøveren, vil kunne virke forebyggende for å hindre at barn utvikler volds- og aggresjonsproblemer. Likedan vil spesialisert behandling for barn og unge voksne som har volds- og aggresjonsproblemer kunne virke forebyggende for å hindre at den unge tar med seg voldspregede mestringsstrategier inn i voksne parforhold. At det arbeides med voldsproblemet i flere generasjoner samtidig kan være viktig for at vi skal lykkes med forebygging. Etter vårt syn bør barn med volds- og aggresjonsproblemer få tilgang til spesialisert voldsspesifikk behandling på lik linje med voksne.

Vi er kjent med at ATV ofte inngår i en større helhetlig tiltakskjede, og vi støtter denne tilnærmingen. Et voldsspesifikt behandlingstilbud kan for eksempel bistå i saker hvor det er andre pågående tilbud inne, som BUP, MST eller om barnet bor på en barneverninstitusjon. ATV har gode erfaringer med å være et supplement og samarbeidspartner med andre sektorer. Voldsspesifikk behandling som ATV kan også utgjøre en del av en straffegjennomføring i frihet, for eksempel ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging. Tilbudet kan være med på å fylle de særlige straffeformene i frihet med innhold som kan bidra til en positiv utvikling for barnet.

⁴³⁶ Oslo politidistrikt, 2025

⁴³⁷ Askeland, Birkeland, Lømo, & Tjersland, 2021

⁴³⁸ Skriftlig innspill til ekspertgruppen fra Stiftelsen Alternativ til Vold (ATV) 15. des 2024

Ekspertgruppen mener at tilbudet om voldsspesifikk behandling til barn bør utvides, og at de store byene bør prioriteres først. Vi anbefaler at det opprettes flere voldsspesifikke behandlingstilbud for barn. Det er behov for slike tilbud i hele landet, men det foreslås i første omgang at behandlingstilbudene skal omfatte Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø. Dette kommer i tillegg til at ATV sitt tilbud i Stavanger, som er etablert fra januar 2024, videreføres etter den innledende prosjektperioden. Vi legger til grunn at opprettelse av et slikt tilbud vil kreve to stillinger på hvert behandlingssted.

Vi mener samtidig at tiltaket bør følgeevalueres og forskes på, for å undersøke om tilbudet til barn fungerer like bra som for de voksne. En evaluering vil gi grunnlag for vurdering av eventuell videre utbredelse av tilbudet.

Når det gjelder finansiering ber ekspertgruppen myndighetene vurdere om finansieringen skal være delt mellom stat og kommune slik den gjennomgående er for ATVs tilbud i dag, eller om det bør være en ren statlig finansiering.

9.4 Tilbud til barn som har skadelig seksuell atferd må ses i sammenheng

Som beskrevet i tidligere kapitler har det vært en økning av skadelig seksuell atferd utøvet av barn de siste årene, med unntak av 2024 som viser en nedgang for barn under 15 år, se nærmere omtale i kapittel 3.5.1. Helsedirektoratet har på høring et forslag om et spesialisert team som skal bistå tjenester med ekspertise på SSA-problematikk (skadelig seksuell atferd), se nærmere omtale i kapittel 5.4.2.4. Forslaget er at ett helseforetak skal få i oppdrag å pilotere et slikt team, og at dette teamet skal bistå de andre tjenestene. Bufetat har tidligere prøvd ut et eget tilbud for barn med skadelig seksuell atferd (MST-SSA), men har avsluttet forsøket. Bufetat tilbyr i dag standard MST med tilleggskompetanse på skadelig eller bekymringsfull seksuell atferd i tre av deres 23 MST-team.

Ekspertgruppen er positiv til at det settes inn tiltak som er rettet mot barn med skadelig seksuell atferd, men mener at det er behov for å se de ulike tilbudene (Helsedirektoratets forslag til SSA-team, MST SSA, FACT Ung og MST) i sammenheng. Formålet er at tiltakene i størst mulig grad blir treffsikre, helhetlige og kunnskapsbaserte. De fleste barn som har skadelig seksuell atferd har i dag tilbud fra andre tjenester. Barna vil sjeldent kun ha utfordringer knyttet til skadelig seksuell atferd. Kunnskapsgrunnlaget viser at barna i de fleste tilfeller også strever med hjemmeforhold, psykiske problemer eller rusproblemer, og en eller flere atferdsproblemer samtidig.⁴³⁹ I konseptutredningen til Helsedirektoratet adresseres dette i liten grad. SSA-metodikk viser gode resultater og vi mener derfor at metoden bør utvikles og utvides, slik at flere barn kan få hjelp for seksuell skadelig atferd. Men det bør adresseres hvordan det planlagte nye ambulante tilbudet skal virke

⁴³⁹ Vorland, Selvik, Hjorthol, Kantén, & Blix, 2018

sammen andre behandlingstilbud slik at barn med skadelig seksuell atferd får et helhetlig tilbud.

Som beskrevet i kapittel 5.4.2.3 finnes det mange tilbud i Norge for barn som har skadelig seksuell atferd. I tråd med ekspertgruppens prinsipp om at vi ikke ønsker å komplisere tjenestetilbudene ytterligere, mener ekspertgruppen at det kan bli krevende grenseoppganger når det gjelder hvilke tjenester og team som skal ha ansvar for hvilke problemer, og hvilke barn. Vi foreslår derfor at Helsedirektoratet og Bufdir får et felles oppdrag om å se forslaget om et ambulant spesialistteam på SSA i helseforetak, det allerede piloterte og nedlagte MST-SSA, FACT Ung og de andre tilbudene nevnt i 5.4.2.4 i sammenheng. Nasjonalt kunnskapssenter for vold og traumatisk stress (NKVTS) og Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge (NUBU) bør involveres i oppdraget.

9.5 Støtte til foreslåtte tiltak om ambulante helsetjenester

Ekspertgruppen støtter tre tiltak om ambulante helsetjenester. Tiltakene er foreslått i NOU 2023: 24 *Med barnet hele vegen – Barnevernsinstitusjoner som har barnas tillit*. Det vises til NOU 2023:24 for mer utdypende omtale. Følgende tre tiltak støttes av ekspertgruppen:

- Barn som bor på barnevernsinstitusjon skal ha tilgang på ambulant helsehjelp som er rammefinansiert
- Barn med alvorlige rusproblemer skal få behandling fra helsetjenestene, samtidig som barnevernsinstitusjonene og ambulante helseteam må ha tilstrekkelig kompetanse på rusproblemer
- Retningslinjer for tilfeller der barn har samtidige rusmiddel- og psykiske lidelser

Det er en betydelig underbehandling av de omfattende helseproblemene som mange barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet har. Barn har fortalt oss at de kan mangle motivasjon til å ta imot hjelp, og at det gjelder særlig i de yngste gruppene. Rusproblemer er ofte en sentral del av utfordringsbildet til barn i målgruppen. Mange av barna vi har møtt trekker frem rus som et stort problem, og sier at rus gjør det vanskelig å tenke klart.

Forslaget om at barn på barnevernsinstitusjon skal ha tilgang på ambulant helsehjelp som er rammefinansiert er viktig for at barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet skal få nødvendig helsehjelp. Mange barn i målgruppen vil for eksempel ikke møte opp på et psykologkontor frivillig for å snakke med en fremmed. For at barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet skal få tilstrekkelig helsehjelp må helsetjenestene drive mer oppsøkende virksomhet, og helsehjelpen må være mer fleksibel og gis der barna er.

Helseforetakene har fått i oppdrag å etablere helseteam knyttet til alle barnevernsinstitusjoner. Vi støtter dette, men etterlyser endringer i det økonomiske rammeverket. Både Sykehusutvalget og Barnevernsinstitusjonsutvalget anbefalte

at teamene skal rammefinansieres, men dette er ikke implementert. En annen finansiering enn innsatsstyrt finansiering er nødvendig for at teamene skal kunne fungere slik at barn som bor på barneverninstitusjon – herunder en del av barna i ekspertgruppens målgruppe – får god nok helsehjelp. Formålet med rammefinansiering er at helseteamene skal kunne arbeide så fleksibelt og helhetlig som barna trenger. Ofte må helsepersonellet reise ut til institusjonen eller møte barna på kafé eller en fritidsarena. Enkelte ganger ønsker ikke barna behandling i det hele tatt, men de ansatte på institusjonene ønsker og trenger råd og konsultasjon på hvordan de skal følge opp barna som bor hos dem. Dagens finansieringsordning i sykehusene understøtter reisevirksomhet og konsultativ virksomhet i for liten grad. Det kan føre til mindre fleksibilitet og treffsikkerhet i tilbudet overfor en svært sårbar gruppe barn.

Vi støtter også forslaget om at barn med alvorlige rusproblemer skal få behandling fra helsetjenestene. Dagens situasjon innebærer at rusproblemer hos barn blitt definert som et atferdsproblem som håndteres i barnevernet. For voksne er rusproblemer definert som helseproblem som ivaretas i helsesektoren. Det er derfor svært få barn under 18 år som får behandling for rusproblemer i helsesektoren. Ifølge en rapport fra Helse Sør-Øst (2021) var 0,5 prosent av de som fikk behandling i tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB), barn mellom 14–17 år. Det finnes ikke nasjonale tall på hvor mange barn som behandles på BUP for rusproblemer. Tall for et av Norges største sykehus viser at i snitt 22 pasienter i året får en rusdiagnose av totalt ca. 9000 pasienter under 18 år. Ekspertgruppen mener rusproblemer hos barn både er underdiagnostisert og underbehandlet.

Det er en klar sammenheng mellom rusmiddelbruk og kriminalitet, og rus er en sentral driver for kriminelle handlinger. Ekspertgruppen mener økt behandling av rusproblemer hos barn kan bidra til å redusere kriminaliteten.

Vi mener i likhet med barnevernsinstitusjonsutvalget at det fortsatt vil forekomme rus på barneverninstitusjoner, uavhengig av hvem som har ansvar for spesialisert rusbehandling. Derfor er det viktig at kompetansen på rus også er høy i barneverninstitusjonene. I tillegg må de ambulante helseteamene ha kompetanse på rus, slik at de kan bistå barneverninstitusjonene med denne problematikken på en god måte.

Barnevernsinstitusjonsutvalget pekte på at det ikke finnes retningslinjer eller veileder for ROP-lidelser (samtidige rus- og psykiske lidelser) for barn i Norge, og foreslo at en slik må etableres. Ekspertgruppen mener at dette kan være særlig nyttig for barn i målgruppen, og støtter dette forslaget. I retningslinjen bør – i tillegg til å sikre et helhetlig pasientforløp i tråd med de nasjonale forløpene for psykiske lidelser – ansvarsforholdene mellom ordinære poliklinikker i psykisk helsevern (BUP), tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB/TVB Ung), FACT ung, helseteamene knyttet til barnevernsinstitusjonene vurderes. I tillegg må Bufetats ansvar for omsorgsbasen og andre tilgrensende tiltak inkluderes. ROP-forløpet bør ha en multisystemisk utforming som tar høyde for at mange av barna har

en annen omsorgsbasis enn hjemmet. Oppdraget bør derfor gå samtidig til både Helsedirektoratet og Bufdir.

9.6 Tydeligere retningslinjer for etterforskning av U15-saker

Etterforskningsplikten for politiet gjelder også i saker for barn mellom 12 og 15 år, jf. straffeprosessloven § 224. Om etterforskning iverksettes i saker hvor antatt gjerningsperson er under 15 år, og i hvor stor grad etterforskningen prioriteres, er i dag basert på skjønn i det enkelte tilfelle. Ekspertgruppen mener at kriminalitetsutviklingen for aldersgruppen under 15 år tilsier at det er behov for sentrale retningslinjer som bidrar til prioritering av disse sakene.

Det betydelige skjønnssrommet medfører ulik praksis i politidistriktene. Det er risiko for at etterforskning av saker som involverer barn under 15 år blir nedprioritert til fordel for saker med mulighet for tiltalepotensiale. Kapasitetshensyn kan være en årsak til denne prioriteringen.⁴⁴⁰ Det er særlig viktig å etterforske saker med gjerningspersoner under 15 år når det gjelder alvorlige lovbrudd som ran og vold.⁴⁴¹ Av hensyn til rettsikkerheten til de involverte, og etterforskningens kvalitet, mener ekspertgruppen at politi- og påtalemyndighetens ansvar i disse sakene bør tydeliggjøres. Det har betydning for alle som er involverte i disse sakene at sakens fakta blir undersøkt og om mulig avklart. I mange saker vil både antatt gjerningsperson og fornærmede være mindreårige. Politiets oppklaring av hva som har skjedd kan være viktig for oppfølgingen fra hjelpeapparatet for begge parter. Barnas unge alder gjør dessuten at det er særlig viktig at sakene blir tatt tak i raskt. Tydeligere nasjonale retningslinjer vil kunne bidra til klarhet for politiet i hvordan sakene skal håndteres og til raskere oppfølging i blant annet barnevernet, helsesektoren og i konfliktrådet.

Ekspertgruppen viser til nytt rundskriv fra riksadvokaten om prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2025. Et av prioriteringsområdene er barne- og ungdomskriminalitet. Rundskrivet viser til viktigheten av hurtig innsats fra politiet og påtalemyndigheten, samt at politiet deler opplysninger på tvers av sektorer der det er adgang til det.⁴⁴² Dette underbygger etter vårt syn også at det er behov for tydeligere retningslinjer for etterforskning av barn under 15 år.

Vi ønsker i tillegg å påpeke at mandatet til Barnehusene i 2024 ble utvidet til å omfatte mistenkte under 16 år i sedelighetssaker. Ekspertgruppen mener at mandatet også burde omfatte mistenkte under 16 år i voldssaker, og at dette vil bidra til at sakene prioriteres hos politiet.

⁴⁴⁰ Oslo politidistrikt, 2025

⁴⁴¹ Oslo politidistrikt, 2025

⁴⁴² Riksadvokaten rundskriv nr. 1, 2025

Nærmere beskrivelse av tiltaket

Ekspertgruppen anbefaler at riksadvokaten tydeliggjør i sine retningslinjer i hvilke tilfeller og på hvilken måte politiet skal etterforske saker der antatt gjerningsperson er under 15 år.

Vi mener at det som følge av utviklingen der flere barn under 15 år begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet er grunn til å prioritere etterforskning av disse sakene høyere enn i dag. I hvor stor grad det bør skje må vurderes i lys av hensynet til at politiets etterforskning også kan utgjøre en belastning for barnet som antas å ha begått handlingen. Alderen og utviklingen til barnet må, i tillegg til alvorlighetsgraden av handlingene, inngå i vurderingen av hvilke saker som bør prioriteres for etterforskning. For å dempe belastningen for barnet er det avgjørende at personer som skal gjennomføre slike etterforskninger er oppmerksom på, og har kunnskap om, barnets identitetsutvikling. Det må være tydelig at etterforskningen gjøres for å hjelpe barnet til å gjøre opp for seg, og komme seg ut av et negativt spor. Etterforskningen gjøres ikke for å straffe barnet. En forståelsesfull og alderstilpasset tilnærming fra politiets side kan øke sjansen for at kontakt med politiet bidrar positivt og ikke negativt til barnets identitetsutvikling.

Vi mener det er flere fordeler med et slikt tiltak, enn ulemper. I hovedsak vil tiltaket bidra til større prioritering av saker der barnet er under 15 år. Retningslinjer vil bidra til bedre rettsikkerhet for de involverte og bedre kvalitet i etterforskningen. Blant annet ved at det vil bli større likhet nasjonalt i hvordan politiet håndterer slike saker. Dette igjen vil kunne bidra til klarhet for politiet og til raskere arbeid slik at barna tidligere får den hjelpen de trenger.

I etterforskning av saker hvor antatt gjerningsperson er under 15 år bør politiet ha fokus på om saken kan være egnet for en gjenopprettende prosess i konfliktrådet. Alle saker som fremstår som egnet bør vurderes overført til konfliktrådet. Dette bør omtales i retningslinjene.

9.7 Etablere trygghetsprogrammet i alle politidistrikt

Som vist til i kapittel 5 er det begrenset med tiltak som systematisk følger opp og støtter barn som utsettes for vold og annen kriminalitet. Det gjøres mye godt arbeid, men det er en utfordring at arbeidet ofte ikke er satt inn i et system. Det kan være tilfeldig hva slags oppfølging som gis. Å støtte barn som er ofre for kriminalitet kan bidra til å skape et tryggere samfunn. Når utsatte barn får den hjelpen de trenger, reduseres risikoen for at de utvikler problemer som kan føre til at de selv begår kriminalitet, noe som igjen øker samfunnets generelle trygghet.⁴⁴³

⁴⁴³ Aase, et al., 2020

Trygghetsprogrammet tilbys i enkelte politidistrikt med tilhørende kommuner. Målgruppen er barn under 18 år som har vært utsatt for vold, ran, trusler eller seksuallovbrudd. Det kan bidra til at flere får hjelp slik at de unngår å komme inn i et negativt spor. Som omtalt i kapittel 4 er det ofte en sammenheng mellom det å være utsatt for kriminalitet og det å begå kriminelle handlinger. Trygghetsprogrammet kan være med på å forebygge at fornærmede og usatte barn selv begår kriminalitet, for eksempel som følge av hevnmotiv eller ved at de blir involvert i kriminelle handlinger og miljøer. Barn har rett til beskyttelse mot straffbare handlinger, og det er samfunnets ansvar å sikre at disse rettighetene blir ivaretatt. Tiltak som støtter og beskytter barn som er ofre for kriminalitet, bidrar til å oppfylle disse rettighetene og sikrer at barnets beste er i fokus.

En evalueringsrapport (2022) av det tverrfaglige og tverrsektorielle samarbeidet mellom Oslo kommune og Oslo politidistrikt (SaLTo-modellen) trekker frem trygghetsprogrammet som et godt tiltak.⁴⁴⁴

Et motargument som kan anføres mot en landsomfattende utvidelse av Trygghetsprogrammet er at det kan reises spørsmål ved om det er politiet som skal ha ansvaret for tiltak til voldsofre og andre som trenger oppfølging for å føle seg trygge igjen. Noen fornærmede kan for eksempel ha behov for traumebehandling, som må skje i helsevesenet. Politiet har imidlertid en sentral rolle med å forebygge kriminalitet og å sørge for trygghet blant borgerne. Systematisk oppfølging av fornærmede som har vært utsatt for utrygghetsskapende kriminalitet bør etter vårt syn inngå som en viktig del av politiets oppgaver. Slik oppfølging skal ikke komme i stedet for nødvendig behandling og hjelp i hjelpeapparatet. Oppfølgingen skal være et supplement til fornærmede som kan føle på utrygghet som følge av kriminaliteten de har vært utsatt for. Det at politiet tar ansvar for at ofre får hjelp og støtte kan bidra til å styrke tilliten og legitimiteten til politiet i befolkningen. Etter vårt syn er trygghetsprogrammet et tiltak som forsvaret de relativt begrensede ressursene som trengs for å få til et landsomfattende tilbud.

Trygghetsprogrammet kan også bidra til å motivere fornærmede til å delta i en gjenopprettende prosess i regi av konfliktrådet. I en trygghetssamtale kan koordinator informere om muligheten for gjenopprettende prosess i konfliktrådet, og motivere fornærmede til å delta i et gjenopprettende møte i regi av konfliktrådet, se nærmere i kapittel 9.8. Gjenopprettende prosess er et tiltak som kan trygge fornærmede, hjelpe med å plassere skyld og ansvar og slik komme ut av offerrollen for å kunne gå videre. Det forutsetter imidlertid at utøver ønsker en slik prosess samt at konfliktrådet vurderer saken som egnet.

En av fordelene ved Trygghetsprogrammet er den lokale forankringen nærpolitiet har til personer i ungdomsmiljøet og lokalmiljøet. Det å få støtte fra en i politiet eller i kommunen som er kjent i lokalmiljøet, oppleves som trygt for den utsatte og

⁴⁴⁴ Nøkleberg, Gundhus, Dyb, & Lid, 2022

dens foresatte. Dette kan bidra til at flere ønsker å få oppfølging og hjelp via dette programmet.

Det er barnehusene, støttesentrene for kriminalitetsutsatte (SKU) og trygghetsprogrammet som er de systematiserte tilbudene om støtte til fornærmede i dag. I en rapport fra Oslo politidistrikt⁴⁴⁵ anbefales det at man ser på muligheten for å utnytte kompetansen som ligger i barnehusene, også opp mot barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet.⁴⁴⁶ Fordi barnehusene i dag har begrenset med ressurser til å utføre oppgavene som de allerede er tillagt er ikke dette et tiltak som foreslås av ekspertgruppen nå.

Nærmere beskrivelse av tiltaket

Ekspertgruppen mener at alle politidistrikt bør etablere en systematikk som bidrar til at barn som utsettes for kriminalitet tilbys oppfølging. Vi anbefaler derfor at alle politidistrikt etablerer trygghetsprogrammet. Programmet vil bidra til bedre og mer systematisk oppfølging av fornærmede barn som ikke får oppfølging på barnehus eller via støttesenter.

Tiltaket innebærer at de politidistriktene som ikke har programmet i dag må utarbeide en plan for hvordan programmet kan etableres i sitt politidistrikt. En slik plan må forankres i politiråd. Det innebærer blant annet at politiet må kartlegge om de har tilstrekkelig kompetanse og ressurser (evt. hvordan ressurser kan omprioriteres) for å etablere programmet. Det omfatter også å vurdere hvordan oppgavene i programmet kan organiseres i den enkelte kommune.

Som beskrevet i kapittel 5.3 er trygghetsprogrammet et samarbeid mellom politiet og kommunen og er en del av SLT-samarbeidet. For kommuner der SLT-samarbeidet er på plass bør dette nettverket benyttes for implementering av trygghetsprogrammet. For andre kommuner bør det vurderes nærmere hvordan programmet kan implementeres i samarbeid med kommunene. Det bør tas utgangspunkt i veilederen som er utarbeidet av Oslo, Bærum og Asker ved implementeringen.⁴⁴⁷ Det må settes av midler til opplæring/kompetanseutvikling for koordinator og trygghetsguider samt til en evaluering av programmet.

Informasjon som ekspertgruppen har fått fra ulike politidistrikt viser til at trygghetsprogrammet krever relativt lite ressurser.⁴⁴⁸ Programmet krever en koordinator i politiet og trygghetsguider. Koordinatoren går gjennom statistikken her uke og vurderer om sakene er egnet for trygghetsprogrammet, og hvem som eventuelt kan følge opp (fungere som trygghetsguide). En trygghetsguide kan blant annet

⁴⁴⁵ Oslo politidistrikt, 2025

⁴⁴⁶ Oslo politidistrikt, 2025

⁴⁴⁷ SaLTo og SLT-samarbeidet i Asker, Bærum og Oslo

⁴⁴⁸ Innspill mottatt etter forespørsel fra Stjørdal 30. des 2024, fra Oslo politidistrikt 6. jan 2025 og fra Politidirektoratet 10. jan 2025

være polititjenestepersoner, ungdomskontakt/utekontakt (oppsøkende tjeneste i kommunen), helsesykepleiere, ungdomsarbeidere eller sosiallærere på skolen.⁴⁴⁹ Dersom barnet har en person i kommunen som barnet allerede har en relasjon til, for eksempel ungdomskontakt eller sosiallærer, brukes denne personen.

Det er ofte ikke behov for omfattende og langvarig oppfølging av barn som er utsatt for kriminalitet. For mange er det tilstrekkelig med telefonsamtalen som gis innledningsvis. Oslo politidistrikt opplyser at dette gjelder for litt over halvparten. De påpeker også at telefonsamtalen oppleves som å bli sett og en anerkjennelse for at de har opplevd noe vanskelig. Telefonsamtalen er dermed i seg selv et positivt verktøy i det trygghetsskapende arbeidet. Ofte varer selve oppfølgingen kun noen uker, og vanligvis ikke lenger enn et par måneder. Enkelte saker krever mer omfattende oppfølging.⁴⁵⁰ I slike saker er det viktig med tverretattlig samarbeid i oppfølgingen. Politiet kobler på tverrfaglig tilbud gjennom kommunen når de mener det er behov for mer hjelp. Dette kan for eksempel være ulike samtaletilbud eller spesialisthelsetjenesten (BUP). Trygghetsguiden kan i slike tilfeller være den som leder barnet/fornærmede til riktig hjelpeinstans og ivaretagelse. SKU brukes også som sparringspartner i oppfølgingen eller ved at de tar over oppfølgingen.⁴⁵¹

Det er en fordel ved nasjonal implementering at trygghetsprogrammet allerede er etablert i flere distrikter, og at det er utarbeidet veileder med beskrivelser og maler for hvordan programmet gjennomføres i praksis. Dette innebærer at det ikke er behov for å utrede tiltaket nærmere, og at det kan være relativt enkelt for andre politidistrikt å etablere tiltaket. En utvidelse av trygghetsprogrammet bør følges opp med følgeforskning/evaluering.

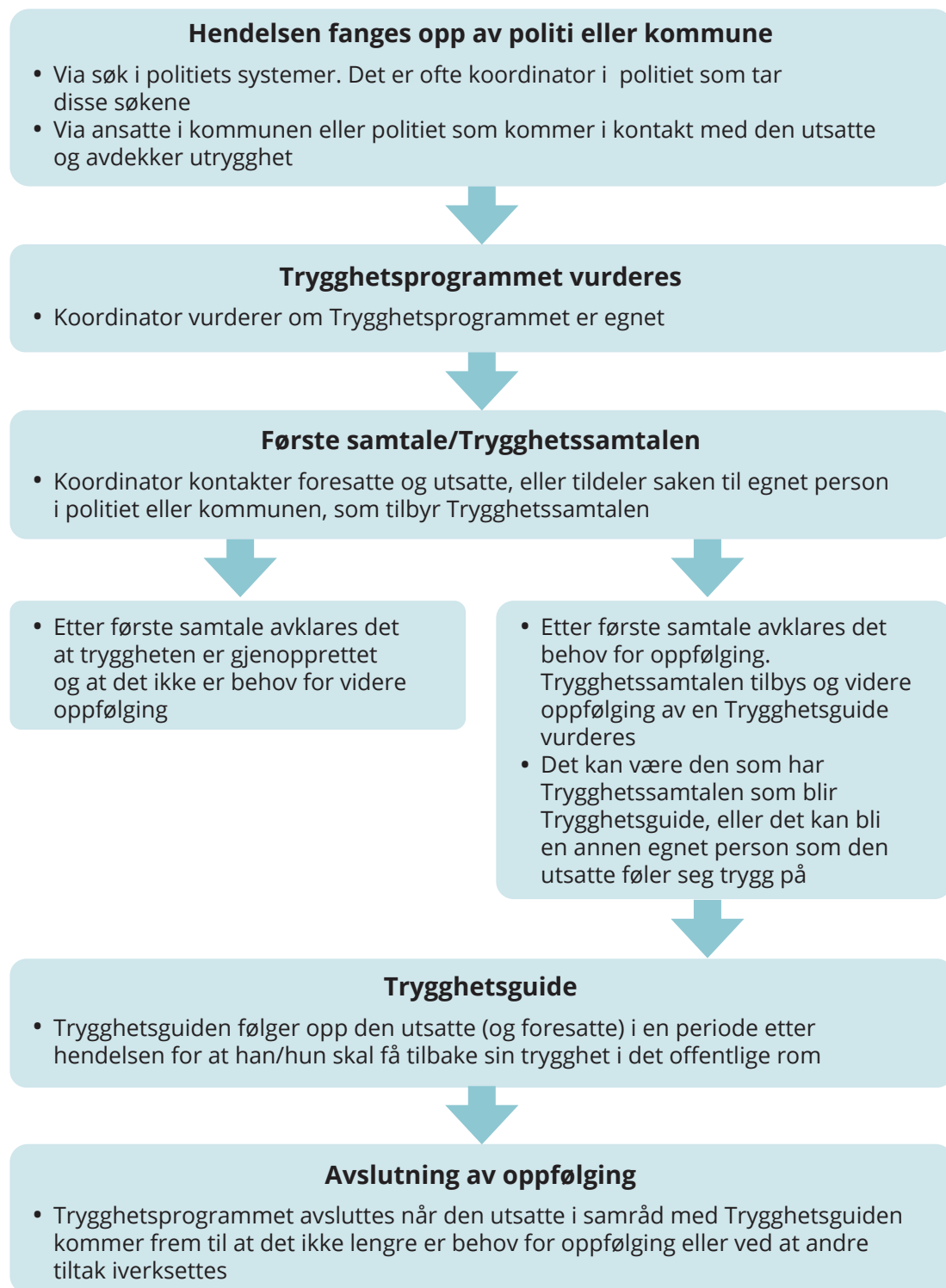
⁴⁴⁹ Ibid

⁴⁵⁰ Innspill mottatt etter forespørsel fra Stjørdal 30. des 2024, fra Oslo politidistrikt 6. jan 2025 og fra Politidirektoratet 10. jan 2025

⁴⁵¹ Innspill mottatt etter forespørsel fra Stjørdal 30. des 2024, fra Oslo politidistrikt 6. jan 2025 og fra Politidirektoratet 10. jan 2025

Figur 9.1 Trygghetsprogrammet – hentet fra *Trygghetsprogrammet – En veileder for systematisk oppfølging av unge utsatte for kriminalitet og utsatte for hatkriminalitet*

Trygghetsprogrammet - kortversjon



9.8 Utvidet bruk av gjenopprettende prosess i U15- saker

Ekspertgruppen mener at et viktig tiltak som bør benyttes i større utstrekning enn i dag overfor barn under 15 år er mekling (gjenopprettende prosess) som sivil sak i konfliktrådet.

Konfliktrådene tilbyr mekling/gjenopprettende prosess mellom de involverte parter også når straffbare handlinger er begått av barn under 15 år. Disse sakene behandles som en sivile saker. Mekling/gjenopprettende prosess forutsetter at det foreligger samtykke både fra antatt gjerningsperson og fornærmede.

Sekretariatet for konfliktrådene (SFK) har i skriftlig innspill til ekspertgruppen pekt på at gjenopprettende prosesser benyttes for lite for barn under 15 år. De mener det er et potensiale for økt bruk av mekling/gjenopprettende prosess i disse sakene. SFK mener også at det er viktig at egnede saker overføres raskt til konfliktrådet fra politiet etter at saken er påtalemessig avgjort. Ekspertgruppen er enig med SFK i at det bør gjøres grep for å øke antallet gjenopprettende prosesser i U15-saker.

Politiet har i dag ikke hjemmel til å overføre en sak til konfliktrådet uten at det foreligger samtykke til overføringen fra både gjerningsperson og fornærmede.

På tidspunktet for ferdigstilling av ekspertgruppens rapport arbeider riksadvokaten med et nytt rundskriv om konfliktrådsbehandling, der det kan antas at reglene for overføringer av saker til konfliktrådet blir presisert.

Tall fra SFK for 2024 viser en betydelig nedgang det siste året i antall overførte saker til konfliktrådet fra politiet der barnet var under 15 år. Antallet saker gikk ned fra 808 saker i 2023 til 584 saker i 2024. Det utgjør en nedgang på ca. 28 prosent. Det er uklart hva som er årsaken til nedgangen. Det kan være nærliggende å anta at det er en sammenheng med økt bevissthet i politiet om krav til samtykke for å overføre saker til konfliktrådet. Vi mener det er uheldig at antall U15-saker som overføres til konfliktrådet går ned samtidig som kriminaliteten i denne aldersgruppen synes å være økende, se nærmere omtale i kapittel 3.

Dersom konfliktrådet kan komme tidlig inn i flere saker, kan det bidra til å forhindre at situasjonen rundt barnet eskalerer. Dette vil være viktig både for det enkelte barnet som er berørt, men også for barnets nettverk og lokalsamfunn. Gjennom et gjenopprettende møte vil barnet oppleve at deres handlinger har konsekvenser for andre og få mulighet til å ta ansvar og finne en vei videre. Dette kan i seg selv ha en preventiv effekt. Barna, de unge voksne og voksne innsatte som ekspertgruppen har snakket med, trekker selv frem at barn trenger voksne som hjelper dem til å ta ansvar for sine handlinger. Gjenopprettende prosess er for øvrig trukket frem av FNs barnekomité som et egnet tiltak overfor barn som begår lovbrudd. En slik hjemmel kan også gi ringvirkninger for barn over 15 år, slik at flere kan få mulighet til gjenopprettende prosess.

Nærmere beskrivelse av tiltaket

Vi foreslår at Justis- og beredskapsdepartementet utreder en hjemmel som innebærer at politiet kan overføre saker til konfliktrådet uten samtykke i saker der barnet er under 15 år. Det er en forutsetning for slik overføring at saken er vurdert egnet til mekling/gjenopprettende prosess. Hjemmelen bør klargjøre at politiet kan overføre informasjon om saken til konfliktrådet. Forslaget innebærer at konfliktrådet i flere saker får informasjon fra politiet om mulige saker til mekling/gjenopprettende prosess. Forslaget innebærer videre at konfliktrådet innhenter samtykke fra partene til gjennomføring av mekling/gjenopprettende prosess.

Ved en slik endring bør det være en føring for politiet at de ved oversendelse av saker til konfliktrådet kommuniserer tydelig til partene at mekling i konfliktrådet ikke er en straffereaksjon, men et frivillig tilbud. Politiet bør også kommunisere at de oversender saken fordi de har vurdert at den er egnet, og at konfliktrådet vil ta kontakt med partene for å be om samtykke.

Hjemmel til å overføre saker til konfliktrådet uten samtykke kan bidra til at politiet kan henvise en sak på et tidligere tidspunkt, for eksempel i forbindelse med bekymringssamtale. Det forutsetter god informasjon til partene og en vurdering av egnethet. Dette vil kunne kreve noe kompetanseheving og/eller bevisstgjøring i politiet om konfliktrådets tilbud. Det vil være behov for å utarbeide en rutinebeskrivelse. Det kan for eksempel inngå i retningslinjene som er omtalt i kapittel 9.6. Det er viktig at en gjenopprettende prosess finner sted kort tid etter handlingstidspunktet. Det kan være et aktuelt å innføre vurdering av om saken egner seg for overføring til konfliktrådet som et rutinetrinn i politiets straffesakssystem (BL) for å øke bevisstheten og prioriteringen av å henvise saker til Konfliktrådet.

Endringen forventes å føre til økt saksmengde hos Konfliktrådet. For politiet vil en slik endring i utgangspunktet være en forenkling. Ekspertgruppen mener at fordelene ved tiltaket forsvarer den begrensede økningen i ressursbruken som tiltaket vil innebære.

I tillegg til at det bør innføres en slik hjemmel mener vi at politiet og konfliktrådene gjennom sine utadrettede og forebyggende oppgaver overfor ungdomsmiljøer, skoler og andre aktører i lokalmiljøet bør fokusere mer på å fremsnakke mulighetene som ligger i en gjenopprettende prosess for å dempe konflikter og skape forsoning.

9.9 Etablere lokale hurtigspor i U18-saker over hele landet

Det er en utfordring at det tar for lang tid fra lovbrudd til reaksjon, se nærmere omtale i kapittel 5.3. Både for gjerningsperson, fornærmede og pårørende kan det være svært belastende med tiden som går før saken blir rettskraftig avgjort, og straffegjennomføring eventuelt settes i verk. For å imøtegå denne utfordringen er det avgjørende å redusere tiden som brukes internt i hver etat og i samarbeidet mellom etatene. Rask og effektiv behandling av straffesaker kan bidra til å hindre at gjerningspersonen begår nye lovbrudd i mellomtiden. Lang ventetid mellom lovbrudd og reaksjon kan også forlenge psykologisk stress og usikkerhet for fornærmede og deres pårørende. Både barn og unge voksne vi har snakket med trekker frem at det er viktig med raske konsekvenser.

Som beskrevet i kapittel 5.3.2 er det bevilget midler til tre politidistrikt for å kunne etablere lokale hurtigspor i saker der siktede er under 18 år. Disse midlene kommer i tillegg til midler som er avsatt til lovendringene i konfliktrådsloven, straffeloven og straffeprosessloven mv. Formålet med lovendringene er blant annet at de samlet skal sørge for en mer effektiv bruk av tid både før og etter at reaksjonen er fastsatt. Barne- og ungdomskriminaliteten er et nasjonalt problem. Derfor bør det etableres lokale hurtigspor over hele landet.

Ekspertgruppen støtter justiskomiteens tilråding i februar 2025 om at det innen 2026 legges til rette for implementering av hurtigspor i de resterende politidistriktene, for rask pådømmelse av lovbrudd begått av gjerningspersoner under 18 år.⁴⁵²

Nærmere beskrivelse av tiltaket

Ekspertgruppen foreslår at det bevilges ytterligere midler som kan sørge for at de resterende ni politidistriktene har mulighet til å etablere hurtigspor, på lik linje med de tre politidistriktene som har fått tildelt midler til formålet. Et hurtigspor innebærer at aktørene i hele straffesakskjeden samarbeider og sikrer gode rutiner for å få en rask straffesaksbehandling. Det vil være behov for både å få på plass flere stillingshjemler i hele straffesakskjeden for å hindre flaskehalser, i tillegg til å etablere gode rutiner for effektivt arbeid. Midlene må fordeles mellom politi, påtale, domstoler, kriminalomsorgen og konfliktrådet. En nærmere utredning er nødvendig for å bestemme beløpet og hvordan midlene bør fordeles.

⁴⁵² Tilrådingen fremmes av en samlet komité, (Innst. S 133 (2024-2025), vedtak VI «Stortinget ber regjeringen innen 2026 legge til rette for implementering av hurtigspor for rask pådømmelse av lovbrudd begått av gjerningspersoner som var under 18 år på handlingstidspunktet, i de resterende politidistriktene.»

9.10 Økonomisk støtte til mentorordninger for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet

Ekspertgruppens kunnskapsinnhenting viser tydelig at barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet både trenger og ønsker tett oppfølging. Tett oppfølging og bruk av mentorer har støtte i forskning.⁴⁵³ Barn og unge voksne som ekspertgruppen har snakket med forteller at de ønsker flere trygge voksne inn i livet sitt. De ønsker voksne som kan følge de opp over tid, som kan støtte, veilede og hjelpe de til å ta gode valg. Barn i målgruppen har ofte erfart ustabile voksenrelasjoner og kan være skeptiske til ny voksenkontakt. Derfor er det viktig at hjelperne (mentorene) er åpne og trygge omsorgspersoner. Relasjonen bør utgjøre fundamentet i det faglige arbeidet og være nøkkelen til å skape tillit, stabilitet og varig positiv endring for barna. Barna og de unge voksne vi har snakket med understreker viktigheten av at den som følger opp forstår miljøet og kulturen som barna vokser opp i. Det vil også bidra til tillit og legitimitet i oppfølgingen.

Det er et bredt spekter av mentorordninger og ulike oppfølgingstiltak i dag, og det er variasjon i hvilke tiltak som er tilgjengelig i kommunene. Slike tiltak tilbys av private og frivillige organisasjoner, i tillegg til at det tilbys av kommuner. Det er også statlige tiltak som tilbyr tett oppfølging. Noen eksempler på gode tiltak som følger opp barn tett beskrives i kapittel 5.5. Vi understreker at dette ikke er en fullstendig liste, men noen eksempler på gode tiltak. Eksempelene viser til at den personlige støtten og relasjonen mellom mentorene og barna er avgjørende for suksess. Mentoren kan gi jevnlig oppfølging og hjelpe barna med å utvikle viktige ferdigheter. Kravene som mentorene stiller til barnet må være tilpasset kvaliteten i relasjonen de har. Dette sikrer at barnet føler seg støttet og forstått, samtidig som de får klare rammer å forholde seg til. Mentorer som samarbeider med andre fagpersoner og gir støtte til familiene vil også bidra til en helhetlig tilnærming til barnets utvikling.

Utfordringen med mange av tiltakene er at de er avhengig av den enkelte kommunes økonomiske situasjon. Det finnes flere statlige tilskuddsordninger som kan gi støtte til oppfølgingstiltak til barn som av ulike grunner faller utenfor. Bufdir har etablert tilskuddsordninger for å stimulere til at det etableres tilbud om tettere oppfølging av barn og unge voksne i kommunene. Konfliktrådet forvalter tre tilskuddsordninger; tilskudd til å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner, tilskudd til å forebygge kriminalitet og tilskudd til å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme. Selv om mange av tiltakene det kan søkes om i disse tilskuddsordningene også kan omfatte ekspertgruppens målgruppe, søkes det gjerne om tiltak til en bredere målgruppe.

Tilskuddsordningene innebærer en søknadsfrist som kommunene må forholde seg til. Søknadene behandles ikke fortløpende gjennom året, og det kan være en relativt lang søknadsbehandling. Det er vanskelig for en kommune å datofeste når de har

⁴⁵³ Blant annet Aase, et al., 2020; Johansen & Borge, 2023

et barn i sin kommune som har begått gjentatt eller alvorlig kriminalitet og som har behov for tett oppfølging av en trygg voksen.

Ekspertgruppen støtter intensjonen i justiskomiteens tilråding i Innst. 133 S (2024–2025)⁴⁵⁴ om flere kommunale samarbeidsprosjekter for én-til-én-oppfølging av barn i faresonen for kriminalitet. Som nevnt over eksisterer det allerede i dag mange gode mentorordninger og tiltak som gir tett oppfølging. Vi mener at kommunene må få støtte til å ta i bruk eller utvide flere av dagens tilbud av mentorordninger og andre tiltak med tett oppfølging. Vi vil understreke behovet for tett oppfølging også for barn som allerede begår lovbrudd, for å hjelpe dem til å komme seg ut av kriminalitet.

Nærmere beskrivelse av tiltaket

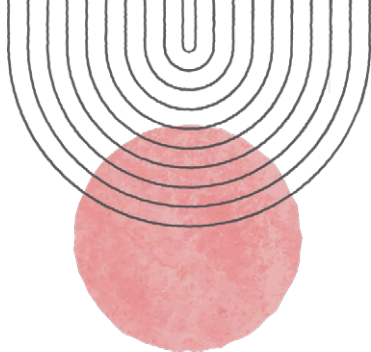
Ekspertgruppen anbefaler at statsforvalter får i oppgave å tildele midler til kommuner for å utvide bruken av mentorordninger og lignende oppfølgingstiltak til barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Formålet vil være at kommunen raskt kan få på plass individuell og tett oppfølging fra en trygg voksen som kan veilede og hjelpe barnet med å ta gode valg. Slike oppfølgingstiltak skal overordnet sett arbeide med å redusere drivere for ny kriminalitet og bygge opp under barnets ressurser.

Kommunene kan enten etablere en egen mentorordning i sin kommune eller bruke midlene til å kjøpe slike oppfølgingstjenester fra en privat organisasjon. Mentorordninger som etableres kan også vurderes som et tiltak i ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Ekspertgruppen har fått innspill fra Troms og Finnmark friomsorgskontor om at de ønsker å integrere U16-mentormodellen i Tromsø som et tiltak i straffegjennomføringen. De foreslår å ansette en mentorleder knyttet til straffegjennomføring for å prøve ut dette. Ekspertgruppen støtter økte bevilgninger for å utvide slike tiltak lokalt.

Statsforvalter bør kunne tildele midler fortløpende, og når kommunene har behov for hjelp til å sette i gang slike mentorordninger.

Ekspertgruppen mener det er mest hensiktsmessig at statsforvalteren får ansvaret med å fordele midler etter søknad fra kommunene. Statsforvalter har god oversikt over tilstanden i ulike kommuner, og kan identifisere hvor det er størst behov for tiltak. Dette gjør det mulig å koordinere innsatsen på tvers av kommuner og sikre at ressursene brukes der de trengs mest. Siden statsforvalter har oversikt over kommunene kan statsforvalter også bidra til å fordele ressursene på en rettferdig og effektiv måte. Statsforvalter kan også bidra til at kommuner samarbeider i utviklingen av tiltak, selv om ikke alle etablerer det i sin egen kommune.

⁴⁵⁴ Innst. S 133 (2024-2025), vedtak 1 AP, H, SP, SV, V: «Stortinget ber regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet for 2026 initiere tiltak for å realisere flere kommunale samarbeidsprosjekter for én-til-én-oppfølging av unge i faresonen for kriminalitet.»



KAPITTEL 10

Forslag til tiltak i institusjon og fengsel

10.1 Ekspertgruppens vurdering av behovet

10.1.1 Institusjonstiltak og fengsel ivaretar ikke barna godt nok

Barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet har ofte samtidige og store utfordringer på flere områder i livet sitt. De har ofte en bakgrunn og oppvekst med flere risikofaktorer for både psykisk og somatisk sykdom, utenforskap, normbrudd og kriminalitet. Institusjonsopphold i barnevernet eller helsesektoren er et faglig spesialisert tilbud for barn som ikke kan få tilpasset hjelp mens de bor hjemme, for eksempel gjennom hjelpetiltak fra barnevernet eller ambulant eller poliklinisk helsehjelp. For noen barn i målgruppen er opphold i institusjon i barneverns- eller helsesektoren det beste tilbudet i en periode av livet. Noen få barn i alderen 15–17 år begår så alvorlig kriminalitet at de varetektsfengsles eller må gjennomføre straff i fengsel.

Ekspertgruppen mener at bedre samarbeid på tvers av sektorene vil bidra til at flere barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet får hjelp. Dette kan forhindre at barnets utfordringer vokser seg så store at det er behov for inngripende tiltak som institusjonsopphold eller opphold i fengsel. Det vises til vårt forslag til tiltak for bedre samarbeid i kapittel 8 og forslag til mindre inngripende tiltak i kapittel 9.

Vi mener at dagens institusjonstilbud i barneverns- og helsesektoren ikke er tilstrekkelig til å ivareta behovene til alle barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Det finnes i dag ikke et eget sikkerhetspsykiatrisk tilbud til barn som trenger det, og det er behov for flere døgnplasser i psykisk helsevern til de barna som trenger det. Dagens barnevernsinstitusjoner klarer ikke å ivareta alle barn som bor på institusjon godt nok. I tillegg klarer ikke statlig barnevern å tilby kommunene forsvarlige institusjonstilbud til rett tid, når kommunen ber om det. Dette gjelder særlig når barnevernstjenestens leder eller påtalemyndigheten har truffet akuttvedtak om opphold på institusjon fordi barnet utsetter egen utvikling for alvorlig fare. Det gjelder også i tilfeller hvor det av samme grunn er behov for langvarig behandlingsopphold. Sakene gjelder i mange tilfeller barn med store og sammensatte utfordringer, hvor rus, vold og kriminalitet er en del av barnets

utfordringsbilde.⁴⁵⁵ Heller ikke kriminalomsorgen har etter ekspertgruppens syn et tilstrekkelig tilbud til å ivareta barnas behov eller samfunnets behov for vern. Det vises blant annet til at kriminalomsorgen per i dag ikke har tilstrekkelig kapasitet i ungdomsenhetene, og at dette i enkelte tilfeller fører til at barna er i fengsel sammen med voksne. Videre mener ekspertgruppen at det er for stor variasjon mellom ungdomsenhetene, og at det bør prøves ut lavsikkerhetsplasser og legges bedre til rette for progresjon for barn i fengsel.

10.1.2 Anbefaler ikke nytt institusjonstilbud utenfor barnevernet

Det fremgår av mandatet at ekspertgruppen skal:

(...) utrede rammer, ressurser, kompetanse og lowerk for et bo- og rehabiliteringstilbud (evt. kalt Nasjonale Trygghetshus), med tanke på pilotering og videre utbygging. Gruppen skal vurdere om et slikt botilbud bør etableres innenfor eller utenfor barnevernslovens rammer, og hvor ansvaret for tilbudet skal ligge.

Mandatet innebærer også flere føringer som får betydning for hvilke institusjonstilbud ekspertgruppen har anledning til å vurdere og foreslå. Den kriminelle lavalderen på 15 år skal ligge fast, og nye strafferettslige reaksjoner skal ikke foreslås. Dette innebærer at det ikke er rom for å se på nye bo- og rehabiliteringstilbud i straffesporet, verken for de under eller over 15 år. Det er videre en forutsetning i mandatet at barnevernslovens formål ikke skal endres til å omfatte straff eller samfunnsvern. Det betyr at institusjonsopphold som hjemles i barnevernsloven *fortsatt* skal være begrunnet i hensynet til barnets beste, og at straff eller samfunnsvern ikke kan begrunne tiltak etter barnevernsloven.

Institusjoner for barn under 15 år, som er begrunnet helt eller delvis i samfunnsvern, må i henhold til mandatet eventuelt opprettes i et nytt forvaltningsspor, utenfor barnevernet og utenfor straffesporet. Vi mener det er flere grunner til å ikke foreslå institusjoner i et nytt spor. Et slikt system vil i praksis uthule realiteten i den kriminelle lavalderen. Vi støtter at den kriminelle lavalderen ligger fast. Opphold i institusjon uten samtykke for barn under 15 år, som begrunnes helt eller delvis i samfunnets behov for vern mot kriminelle handlinger, vil ha karakter av straff uavhengig av hvordan det karakteriseres etter norsk rett. Det bør ikke innføres reaksjoner i et forvaltningsspor som uthuler lavalderen.

For barn under 15 år som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet må samfunnet yte hjelp slik at barnet kan endre seg. Hjelpen må gå ut på å redusere sårbarhets- og risikofaktorene som fører til at barnet begår kriminalitet, og på å styrke barnets ressurser og beskyttelsesfaktorer. Kunnskapsgrunnlaget viser at straff overfor de yngste barna har lite preventiv effekt.⁴⁵⁶ Danmark senket den kriminelle

⁴⁵⁵ Oslo Economics, 2024

⁴⁵⁶ Westlund & Shannon, 2024)

lavalderen fra 15 til 14 år i perioden 2010–2012 med formål om at det skulle ha en kriminalpreventiv effekt. ⁴⁵⁷ Tvert imot var 14-åringene som ble påvirket av endringen mer tilbøyelig til å begå ny kriminalitet sammenlignet med 14-åringene som begikk kriminalitet før den kriminelle lavalderen ble senket. I tillegg viste forskningen at 14-åringene som ble påvirket av endringen presterte dårligere på skolen og at færre fullførte skolegangen.

Ekspertgruppen mener at barnets behov må være avgjørende for hvilke tiltak og rammer som settes i verk når barnet er under 15 år. Opprettelsen av et nytt forvaltningsspor kan forsterke de eksisterende utfordringene med samarbeid på tvers av tjenester og sektorer. Det vil skape økt kompleksitet, nye gråsoner med hensyn til hvem som skal ivareta barna og det vil bli flere krevende overganger mellom de ulike tiltakene. Dette kan også bidra til at barn må flytte oftere. Ett nytt institusjonstiltak i et eget spor, i tillegg til institusjonstiltakene i eksisterende sektorer, vil virke kompliserende og fordyrende. Det anbefales ikke.

10.1.3 Behov for å utvide, justere og forbedre eksisterende tiltak

Ekspertgruppen mener det er bedre og mer effektivt å bygge videre på eksisterende strukturer innenfor barneverns-, justis- og helsesektoren. Mange barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet får et godt institusjonstilbud i barnevernet eller helsesektoren. Også barn i alderen 15–17 år som begår så alvorlig kriminalitet at de må i fengsel for en periode, får i mange tilfeller god oppfølging under oppholdet. Ekspertgruppen har gjennom sine besøk til barnevernsinstitusjoner, ungdomsenheter og sikkerhetspsykiatri møtt dyktige, dedikerte ansatte som ønsker å hjelpe barna til et bedre liv. Vi må bygge på de gode eksemplene og erfaringene som finnes i de eksisterende sektorene. Å utvide, justere og forbedre dagens tiltak vil bidra til å tette eksisterende hull mellom sektorene. Dette er i tråd med ekspertgruppens prinsipp om at forslagene ikke skal skape økt kompleksitet i et allerede komplekst og fragmentert system. Dersom barneverns-, justis- og helsesektoren settes i bedre stand til å ivareta sitt ansvar og sine oppgaver, samtidig som samhandlingen mellom sektorene forbedres, vil det ikke være behov for å opprette ett nytt spor.

Vi mener det er behov for endringer i både barneverns- og helsesektorens institusjonstiltak, samt i justissektorens ungdomsenheter for å bedre ivareta barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. For barn under 15 år er ikke straffereaksjonene aktuelle. Institusjonene i barnevernet og helsesektoren må være robuste og ha et godt faglig innhold for å kunne ivareta barn under 15 år som trenger institusjonsopphold. Det bør fortsatt være barnevernet som har hovedansvaret for å sette i verk nødvendige tiltak dersom barn under 15 år utsetter egen utvikling for alvorlig fare ved å begå kriminalitet. Disse barna har ulik bakgrunn, ulike utfordringer, ulike ressurser og ulike behov for hjelp og rammer.

⁴⁵⁷ Damm, Larsen, Nilsen, & Simonsen, 2017

Behovene vil også variere over tid. Dette fordrer et fleksibelt tilbud som tar utgangspunkt i det enkelte barns behov til enhver tid. Barnevernsinstitusjonene må ha nødvendige forutsetninger for å kunne ivareta barna og gi dem trygge rammer. Barna må få den omsorgen og de grensene de trenger, slik at de ikke ødelegger for seg selv og sin egen fremtid.

Statlig barnevern har til forskjell fra tjenestene i andre sektorer, en plikt til å skaffe et institusjonstilbud når kommunen ber om dette. Dette fører til at barnevernet utgjør bunnlinjen eller et sikkerhetsnett i alle tilfeller hvor andre tjenester og sektorer ikke gir et tilstrekkelig tilbud. Ekspertgruppen mener, i likhet med barnevernsinstitusjonsutvalget, at effekten av bistandsplikten er at barnevernet blir sårbare for endringer og mangler i andre sektorer.⁴⁵⁸ Dette bør motvirkes ved å tydeliggjøre helsesektorens ansvar for alle barn under 18 år med psykiske lidelser, rusproblemer, nevroutviklingsforstyrrelser og nedsatt kognitiv fungering, samt justissektorens ansvar for barn i alderen 15–17 år som begår alvorlig kriminalitet. Se omtale i kapittel 10.3 og 10.4.

Ekspertgruppen understreker at det er avgjørende at Bufetat og Barne- og familieetaten (BFE) i Oslo har tilstrekkelig kapasitet i hele institusjonsbarnevernet, innenfor alle institusjonstyper. Manglende kapasitet i institusjonstilbudet fører til at barn med store og sammensatte behov, som for eksempel barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet ikke får den hjelpen de trenger. Bufetat og BFE må dimensjonere tilbudet slik at de kan ivareta et uforutsigbart behov for institusjonsplasser på kort varsel. Ekspertgruppen mener derfor det er behov for å styrke Bufetats og BFEs grunnkapasitet og beredskapsevne for å unngå brudd på bistandsplikten. Dette kan innebære at sektoren må tåle noe lavere kapasitetsutnyttelse i institusjonsbarnevernet. Ekspertgruppen viser til områdegjennomgangen av det statlige institusjonsbarnevernet som ble levert i desember 2024, og den pågående oppfølging av rapporten. Vi foreslår også at finansieringsordningen i Oslo endres, og at den kommunale egenandelen for institusjonstiltak reduseres for å motvirke at kostnadene får betydning for kommunen og bydelenes tiltaksvalg. Se nærmere omtale i kapittel 9.2.5.

Videre er det nødvendig med en tverrsektoriell forløpstankegang, særlig for barn som i kortere eller lengre perioder skal ha et opphold i psykisk helsevern, sikkerhetspsykiatri, barnevernsinstitusjon eller fengsel. Det forutsetter et tett samarbeid mellom kommune, statlig barnevern, spesialisthelsetjeneste, skole, arbeids- og velferdstjeneste, politi, konfliktråd og kriminalomsorg. Det må legges til rette for gode overganger mellom ulike institusjonstiltak, fengselsopphold og mindre inngripende tiltak. Se nærmere omtale i kapittel 8.

⁴⁵⁸ NOU 2023:24

Ekspertgruppen foreslår fem tiltak i kapittel 10:

Tiltak 15	Pilotere tre barnevernsinstitusjoner for barn i høy risiko
Tiltak 16	Kriminalsomsorgsdirektoratet gis i oppdrag å utarbeide en felles drifts- og fagmodell for ungdomsenhetene
Tiltak 17	Pilotere minst to lavsikkerhetsplasser for barn i Ungdomsenhet vest
Tiltak 18	Vurdere om fengslingsfristen i kjennelser om varetekt unntaksvis bør kunne settes til fire uker for barn
Tiltak 19	Opprette tre regionale tjenestetilbud i sikkerhetspsykiatrien som er tilpasset barn

I tillegg støtter ekspertgruppen i dette kapittelet pågående prosesser med å styrke barnevernets grunnkapasitet og beredskapsevne for å unngå brudd på bistandsplikten.

Ekspertgruppen støtter videre en kapasitetsøkning i ungdomsenhetene fra dagens nivå på 10 plasser⁴⁵⁹ forutsatt at kvaliteten i tilbudet blir av tilstrekkelig god med hensyn til beliggenhet, bygningsmasse, kompetanse og innholdet i det faglige tilbudet til barna.

Det gis også støtte til to foreslåtte tiltak fra barneverninstitusjonsutvalget i NOU 2023: 24 som gjelder flere langtidsplasser i psykisk helsevern for barn og etablering av et døgntilbud i helsesektoren for barn om har behov for langvarig spesialisert rusbehandling.

10.2 Barnevernsinstitusjoner som kan håndtere høy risiko

10.2.1 Kjernen i ekspertgruppens forslag

Barnevernsinstitusjonene ivaretar i dag en svært liten gruppe sårbare barn med sammensatt og komplekse livsutfordringer. Det fører til risiko for alvorlige hendelser og for at ønsket resultatet for barna ikke oppnås. Denne risikoen kan ikke elimineres helt uansett hvordan tilbudet innrettes eller hvor mye ressurser som tilføres.⁴⁶⁰ Majoriteten av barn som bor på barnevernsinstitusjon kan ivaretas innenfor dagens institusjonstilbud. Det gjelder også mange barn som har begått eller begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet.

⁴⁵⁹ Vi regner her ikke med tre midlertidige plasser for barn i en ungdomsavdeling i Eidsberg fengsel

⁴⁶⁰ Deloitte og Oslo Economics, 2024

Noen få barn utfordrer likevel barnevernet. Dette er barn som bor på institusjon og som vurderes å være i «høy risiko». Disse barna setter eget eller andres liv og helse i fare, eller utsetter egen utvikling for alvorlig fare, uten at institusjonen i dag klarer å forhindre det. Barna kan ha store og udekkede helsebehov og/eller et stort voldspotensial. Barna er både over og under 15 år. Noen av dem begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet.

Barnevernet må settes i bedre stand til å ivareta barna som i dag utfordrer egen, andre barns og de ansattes trygghet og sikkerhet på institusjon. Ekspertgruppen har mottatt innspill om at flere barn erfarer at de kan «slå/sprengte seg ut» av barnevernsinstitusjonen, rømmer og utsetter seg selv og andre for fare eller skade. Dette bør adresseres gjennom et mer robust og fleksibelt institusjonstilbud. Disse barna kan i dag bli stående uten et forsvarlig botilbud eller bli utsatt for gjentatte flyttinger og relasjonsbrudd.

Barn vi har snakket med ønsker tiltak som kan gi dem håp, fordi håp skaper motivasjon til endring. Institusjonstilbudet for barn i høy risiko må derfor være i stand til å gi barna mulighet for individuell utvikling og progresjon. Barnets behov kan endre seg på grunn av institusjonsoppholdet eller underveis i oppholdet. Derfor er det viktig at tilbudet er fleksibelt. Videre må institusjonstilbudet ivareta barnets behov for å være i ro og behovet for trygghet og sikkerhet for alle barn og ansatte på institusjonen. Stabilitet, forutsigbarhet, fleksibilitet, progresjon, trygghet og sikkerhet må gjenspeiles i institusjonens organisering, kompetanse, bygg, innhold og rammer. For å kunne gi disse barna et tilstrekkelig tilbud mener ekspertgruppen at en rekke forutsetninger må være oppfylt. Det er blant annet behov for egnede bygg, egnede ansatte, en felles fagmodell og økt kompetanse om risiko og sikkerhet blant de ansatte som skal arbeide på institusjonene. Det er også behov for bedre utnyttelse og en likere forståelse av muligheten til å sette grenser og gjøre inngrep overfor det enkelte barn. I tillegg er det nødvendig med et bedre samarbeid mellom barnevern, spesialisthelsetjenesten og politiet.

Institusjonstilbudet som foreslås for barn i høy risiko kan bidra til at flere barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet får bedre hjelp til å komme seg ut av en kriminell løpebane. Målgruppen for tilbudet er imidlertid bredere, og omfatter også barn i høy risiko som ikke begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. I tråd med barnevernets mandat er ikke forslaget avgrenset til en bestemt aldersgruppe, for eksempel barn under 15 år.

Det er flere grunner til at forslaget ikke retter seg utelukkende mot barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Antall barn i høy risiko på institusjon er anslått til å være på om lag 30–35 barn. Det er krevende og lite hensiktsmessig å skille ut hvilke barn i høy risiko som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Kriminalitet er ett uttrykk for barnets underliggende utfordringer. Ofte er det bare ett av flere uttrykk. For eksempel kan barnet ha samtidige utfordringer med rus og psykisk helse. Utrykkene kan også endre seg i løpet av kort tid. Utrykk som sinne, aggresjon og vold kan for eksempel under et institusjonsopphold endre seg og erstattes med selvskading eller rus. Barn i høy risiko kan ha ulike uttrykk, men de har alle et felles

behov for robuste og fleksible institusjoner. Disse barna har mange risikofaktorer og få beskyttelsesfaktorer, og det kan være tilfeldig hvordan utfordringene deres kommer til uttrykk. Et spesialisert tiltak som kun retter seg mot barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet vil kunne føre til at barn må flytte oftere. Etter vårt syn er det barnets konkrete behov for hjelp, omsorg og beskyttelse som skal være avgjørende for hvilket tilbud barnet får i barnevernet. Dette gjelder uavhengig av hvilke livsutfordringer og uttrykksformer barnet har, og hvilke handlinger barnet eventuelt har begått.

Vi foreslår at det piloterer tre institusjoner med plass til inntil fire barn i målgruppen høy risiko. Dette innebærer totalt 12 plasser. Institusjoner for barn i høy risiko vil være svært kompetansekrevende arbeidsplasser som krever tett samarbeid med blant annet spesialisthelsetjenesten og politiet. Dette forutsetter at institusjonene lokaliseres sentralt. Det foreslås derfor at tilbudet piloterer i nærheten av Trondheim, Bergen og Oslo. Det er viktig at barn som bor i Oslo får tilgang på et slikt institusjonstilbud. Derfor må en av pilotene etableres og driftes av Barne- og familieetaten (BFE) i Oslo. For å unngå utilsiktet variasjon i tilbudene, er det en forutsetning at piloten opprettes i samarbeid mellom Bufetat og BFE.

Piloteringen bør sees i sammenheng med og legge til rette for framtidig etablering av organisatoriske tun med andre institusjonstyper som akutt og utredning, og omsorg og utviklingsstøtte. Vi mener at nærhet til andre institusjonstyper og utbredelse av tun-modellen vil bidra til færre flyttinger og mer kontinuitet for barna. Det foreslås derfor at institusjonene opprettes i tilstrekkelig geografisk nærhet til andre institusjonstyper, eller på steder hvor det ligger til rette for å bygge flere institusjonstyper i tilstrekkelig nærhet. Pilotering av ekspertgruppens forslag forutsetter at det bygges nye formålsbygg eller at det gjøres utbedringer av eksisterende bygningsmasse som er egnet for formålet.

10.2.2 Anbefaler ikke rutinemessig låste institusjoner i barnevernet

Dagens barnevernsinstitusjoner er i utgangspunktet åpne. Dersom barnet bor i institusjon fordi det utsetter egen utvikling for alvorlig fare, kan institusjonen etter en individuell vurdering av barnets behov vedta at barnet ikke kan forlate institusjonsområdet eller at barnet skal ha låst dør. Norge er det eneste landet i Europa som ikke har egne lukkede barnevernsinstitusjoner.

Vi har vurdert om det bør opprettes egne lukkede institusjoner i barnevernet.

Barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet kan utsette både seg selv og andre for stor fare og skade. Begge deler påvirker barnets utvikling og fremtidsutsikter negativt. Rutinemessig låste institusjoner vil kunne ivareta sikkerhetsperspektivet og forhindre rømminger i større grad enn åpne institusjoner. Formålet med lukkede institusjoner er å skape et kontrollert og stabilt miljø for beboerne og sikre at barna mottar den nødvendige hjelp de trenger. Flere av barna som fengsles i ungdomsenhetene har erfaring med å rømme eller «sprengte seg ut av» barnevernsinstitusjoner. Ungdomsenhetene erfarer at noen barn faller mer til ro og

er mer mottakelig for hjelp på grunn av den lukkede strukturen. Dette understøttes av noen av barna vi har snakket med. Barn som bor på lukkede institusjoner samhandler i hovedsak med ansatte eller andre barn som bor på institusjonen. På den ene siden gir dette økt kontroll med barnets kontakt med negative miljøer og tilgang på rusmidler. På den andre siden gir det økt risiko for at barna utvikler motstand mot hjelpen, som kan føre til en negativ og antisosial kultur.⁴⁶¹ Videre er kostnadene lavere ved drift av rutinemessig lukkede institusjoner, sammenlignet med de åpne/delvis åpne.

Forskning tyder på at lukkede institusjoner *ikke* bidrar til å redusere tilbakefall til kriminalitet.⁴⁶² Det er imidlertid vanskelig å vite om det er andre forhold enn den lukkede strukturen som påvirker forskningsresultatene. Resultatene kan for eksempel påvirkes av at innholdet og hjelpen som tilbys i institusjonene ikke er god nok, eller av manglende ressurser eller kompetanse i tiltakene. Det er viktig å understreke at studiene ofte er deskriptive og ikke nødvendigvis viser en kausal sammenheng mellom lukkede institusjonsopphold og tilbakefall til kriminalitet. Andre faktorer som for eksempel barnets bakgrunn og utfordringer kan spille inn på resultatene.⁴⁶³

Rutinemessig lukkede institusjoner gir barna færre muligheter til å delta i samfunnet, noe som kan gjøre overgangen ut av institusjonen vanskeligere.⁴⁶⁴ Barnet får heller ikke trent på å håndtere sine utfordringer ute i samfunnet. Dette kan føre til at utfordringene kun reduseres under oppholdet, og at barnet ikke klarer å håndtere utfordringene utenfor institusjonen. Barn og unge voksne vi har møtt advarer mot lukkede institusjoner i barnevernet fordi det kan føre til mye sinne og konflikt med de voksne. Flere av de vi har snakket med trekker frem at tett oppfølging er viktigere enn bare å bli låst inne. Forskning viser også at lukkede institusjoner kan påføre barna negative opplevelser under oppholdet og en opplevelse av håpløshet.⁴⁶⁵

Lukkede institusjoner ivaretar ikke like godt hensynene til fleksibilitet og progresjon. I tillegg kan opprettelse av lukkede institusjoner føre til at barn ikke får være i ro fordi de må flytte mellom lukkede og åpne institusjoner når barnets behov endrer seg. Det er også en utfordring at opprettelse av lukkede institusjoner kan skape større etterspørsel enn det som er det reelle behovet. Både i Sverige og Danmark pekes det på utfordringer knyttet til fenomenet «net-widening» som innebærer at det benyttes tiltak på et høyere nivå enn det som er nødvendig overfor den enkelte. Etablering av rutinemessig lukkede institusjoner gir økt risiko for at institusjonene brukes for en bredere målgruppe enn tiltaket opprinnelig var tiltenkt. Det kan for eksempel oppleves som mindre ressurskrevende for tjenestene at barnet

⁴⁶¹ Aase, et al., 2020)

⁴⁶² Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, et al., 2021

⁴⁶³ Bhuller & Røgeberg, 2022)

⁴⁶⁴ NOU 2023:24; Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, et al., 2021

⁴⁶⁵ Henriksen, et al., 2023; Enell, et al., 2022)

har opphold på en lukket institusjon, enn å sette inn nødvendige og samordnede hjelpetiltak.

Ekspertgruppen mener at det er mulig å innrette ett institusjonstilbud for barn i høy risiko som ivaretar hensynet til sikkerhet uten at det opprettes egne lukkede institusjoner. På denne bakgrunnen anbefaler ikke ekspertgruppen at det opprettes generelt og rutinemessig lukkede institusjoner for målgruppen i barnevernet.

10.2.3 Åpen institusjon med ulike sikkerhetsnivå

10.2.3.1 Flerdelt fysisk struktur

Vi mener at institusjonstilbudet skal gi barna mest mulig normalitet. Institusjonen er barnets hjem i den perioden barnet bor der. Barnet skal, så langt det er mulig, ha et liv som barn som bor utenfor institusjon. Dette innebærer at barna skal ha mulighet til å delta i fritidsaktiviteter, gå på skole og opprettholde og etablere relasjoner med familie og positive venner. Samtidig må institusjonene være i stand til å ivareta sikkerhet og trygghet for alle i institusjonen når barn utøver vold, utagerer, ruser seg eller selvskader. Dette kan ivaretas ved å etablere mer fleksible og robuste institusjoner.

En institusjon utgjør et felleskap, og barn i høy risiko strever i mange tilfeller med å mestre god deltakelse i felleskapet. Når barn ikke mestrer felleskapet, må de i dag flytte til nye institusjoner, eller det opprettes enetiltak i barnevernet. Dette innebærer at barnet ikke får mulighet til å erfare at det kan komme tilbake til felleskapet. Vi mener at institusjonene som skal ivareta barn i høy risiko bør bestå av ulike strukturelle komponenter. Komponentene skal ivareta fordelene ved både åpne og lukkede institusjoner, samtidig som ulempene reduseres. Dette innebærer en institusjonsstruktur med flere nivåer av sikkerhet.

Hoveddelen skal være åpen og hjemlig. Målet er at barnet skal bo i denne delen under institusjonsoppholdet. I tillegg består institusjonen av en del med ulike sikkerhetsnivå. Denne kan benyttes når en konkret og individuell vurdering av barnets behov for rammer, stabilisering og skjerming, tilsier det. Hvilket sikkerhetsnivå som er nødvendig må vurderes konkret i lys av barnets særskilte behov. En slik flerdelt fysisk struktur gir barna et bosted med mulighet til trening i felleskap for prososial utvikling, samtidig som det er mulighet for adskillelse og stabilisering av barnet under oppholdet. Barnet kan ha behov for adskillelse og stabilisering i starten av et institusjonsopphold, eller det kan oppstå et slikt behov underveis. En flerdelt struktur gir gode muligheter for progresjon ved at det kontinuerlig arbeides for at barnet skal tilbake til felleskapet. Innretningen ivaretar hensynene til fleksibilitet, progresjon og stabilitet, samtidig som barn og ansattes sikkerhet kan ivaretas bedre enn i dag.

10.2.3.2 Inntil fire barn i samme institusjon

Ekspertgruppen anbefaler kun inntil fire barn i samme institusjon. Dette innebærer at hoveddelen innrettes med fire soverom. Flere enn fire barn kan føre til at det blir for mange voksne som skal følge opp barna. Det er viktig at ikke omfanget av

relasjonene til ansatte og andre beboere blir for stort for barna som skal bo på institusjonen. Videre kan det bli krevende for de ansatte å ha oversikt over hva som skjer i miljøet hvis det er for mange barn. Desto flere barn som bor sammen, desto flere situasjoner kan oppstå parallelt. Barn og unge voksne vi har møtt mener at det ikke bør være for mange med samme problemer samme sted. Barn som begår kriminalitet er ofte også selv utsatt for kriminalitet. Konflikter mellom barn som både begår og utsettes for kriminalitet medfører behov for institusjonsopphold med ulik lokalisering. Institusjoner med få plasser gir mulighet til å opprette flere lokasjoner.

10.2.3.3 En del av en organisatorisk tun-modell

Ekspertgruppen har i sitt forslag bygget videre på barnevernsinstitusjonsutvalgets forslag om ny innretning av institusjonsbarnevernet.⁴⁶⁶ Barnevernsinstitusjonsutvalget har foreslått at institusjonene deles inn i tre typer: akutt- og utredning, omsorg og utviklingsstøtte og omsorg og utviklingsstøtte +. Videre har utvalget foreslått at institusjonene innrettes etter en organisatorisk tun-modell.

Vi mener at institusjoner med flerdelt struktur for barn i høy risiko bør organiseres i tråd med barnevernsinstitusjonsutvalgets tun-modell. En slik modell innebærer at flere institusjonstyper og enheter driftes med felles ledelse i geografisk nærhet. Barnevernsinstitusjoner for barn i høy risiko bør være en del av et slikt organisatorisk tun med felles stedlig ledelse for ulike institusjonsavdelinger. Et organisatorisk tun som skal inneholde en egen institusjonsavdeling for barn i høy risiko, bør også inneholde avdeling med mulighet for akutttopphold og en avdeling for omsorgs- og utviklingsstøtte.

Modellen vil bidra til bedre kontinuitet for barnet. Fleksibiliteten vil bidra til at institusjonstunet kan tilpasse seg barnets behov. Dette innebærer at endringer i behov ikke medfører at barnet må flytte langt, og bryte med et etablert nærmiljø, inkludert skole, helsetjenester og fritidsaktiviteter. Videre vil ansatte som barnet har knyttet en særskilt relasjon til kunne følge med barnet over i nye institusjonstyper. Vi understreker at et organisatorisk tun ikke betyr at de ulike institusjonstypene skal ligge tett i tett på et fysisk tun. Det vil være behov for noe avstand mellom de ulike institusjonstypene, blant annet for å redusere risiko for negativ smitte.

Barnevernsinstitusjonsutvalget la til grunn at institusjonstypen omsorg og utviklingsstøtte + skal være et forsterket tilbud til en liten gruppe barn som har særlig sterke uttrykk i form av blant annet aggresjon, svak impulskontroll og voldsutøvelse. Det som utgjorde forsterkningen i utvalgets forslag var høyere bemanningsfaktor, spesielt egnet personalgruppe, mindre gruppestørrelser og bygg som er særlig tilpasset barn med sterke uttrykk. Barnevernsinstitusjonsutvalgets forslag er til vurdering og oppfølging i Barne- og familiedepartementet. Om barnevernsinstitusjonsutvalgets forslag til omsorg- og utviklingsstøtte+ institusjoner overlapper helt eller delvis med ekspertgruppens forslag til barnevernsinstitusjoner

⁴⁶⁶ NOU 2023:24

for barn i høy risiko, må vurderes nærmere når det foreligger mer informasjon om oppfølgingen av utvalgets forslag.

I likhet med barnevernsinstitusjonsutvalget mener ekspertgruppen at forsterkede institusjoner eller institusjoner som retter seg mot barn i høy risiko skal drives av det offentlige, og ikke av private aktører.

10.2.3.4 Lokalisering

Etter vårt syn er det flere forutsetninger utover en flerdelt institusjonsstruktur som må være på plass for å kunne ivareta og hjelpe barn i høy risiko. Forutsetningene er nærmere omtalt i kapittel 10.2.4 og omfatter blant annet felles fagmodell, bedre samarbeid med sentrale aktører, tilstrekkelig ledelse, kompetanse og bemanning. Forutsetningene har betydning for lokaliseringen av institusjoner for barn i høy risiko. Det er avgjørende at institusjonenes lokalisering gir tilstrekkelig tilgang på kvalifisert personell. Videre må lokasjonen legge til rette for nødvendig samarbeid med politi og spesialisthelsetjeneste. Mange av barna i målgruppen har behov for helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten. Det vises til kapittel 9.3, 9.4, 9.5 og 10.4 for nærmere omtale. Lokaliseringen må også legge til rette for ferdighetstrening, og aktivitets- og fritidsmuligheter som passer for mange ulike barn.

10.2.4 Forutsetningene for institusjonstilbud til barn i høy risiko

10.2.4.1 Formålsbygg med flere sikkerhetsnivå og varierte aktivitetstilbud

Formålsbygg er en forutsetning for at barnevernsinstitusjonene skal kunne ivareta barn i høy risiko. Byggene må være utformet på en måte som gjør det mulig å strukturere institusjonene i flere deler og med ulike sikkerhetsnivå. Etter ekspertgruppens syn er det mulig å utforme institusjonene slik at de oppleves som barnas hjem, samtidig som sikkerheten for barn og ansatte på institusjonen ivaretas. Byggene må tilpasses og innrettes slik at behovet for sikkerhet, fleksibilitet og progresjon ivaretas i større grad enn i dagens institusjonstilbud.

Ekspertgruppen mener at bygg og areal må legge til rette for at barna skal kunne gjøre ulike aktiviteter under oppholdet. Det bør være et uteområde som for eksempel legger til rette for ulike ballspill og varierte innendørs aktivitetsrom som treningsrom, pc- og spillrom, eller kunst- og håndverksrom. Flere av barna vi har snakket pekte på at det å ha en aktivitet kan hindre at de begår ny kriminalitet. Barna ønsket seg institusjoner med plass til å spille fotball eller basketball ute.

Bygget er en behandlingsfaktor som virker med de ansatte, ikke mot de ansatte

sitat institusjonsleder

Institusjonen skal bestå av en hjemlig hoveddel som omfatter soverom, bad, fellesareal, kjøkken mv. Dette utgjør felleskapet. Målet er at barna skal bo i hoveddelen under institusjonsoppholdet. Bygningsmassen må være utformet slik at separate rom og boenheter med ulike sikkerhetsnivåer kan plasseres enten i

samme bygg som den åpne hoveddelen ligger i, eller i få meters avstand. Dette gjør det mulig å ta barnet ut av felleskapet dersom det er nødvendig. Formålet med å ta barnet ut av felleskapet er å gi barnet nødvendig omsorg og beskyttelse eller avverge akutte faresituasjoner. Vi mener at det etter gjeldende barnevernslov er hjemmel for å benytte ulike sikkerhetsnivåer ut fra en konkret vurdering av barnets behov, jf. omsorgsansvaret som er nærmere utdypet i bvl. § 10-2, adgangen til å vedta inngrep overfor barnet etter gjeldende bvl. § 10-9 og handlingsrommet i forbindelse med akutte faresituasjoner etter gjeldende bvl. § 10-7. Det understrekes at bruk av de ulike sikkerhetsnivåene må oppfylle vilkårene i et av de alternative hjemmelsgrunnlagene, og være nødvendig og forholdsmessig.

Som et minimum bør det være tilrettelagt for tre ulike sikkerhetsnivåer i delen som er adskilt fra hoveddelen, hvor nivå 1 utgjør det høyeste nivået:

- *Sikkerhetsnivå 1:* Innrettes som et eget rom med seng for akutte tilfeller med fare for liv og helse, for eksempel i form av rus, selvskading eller alvorlig utagering. Opphold skal avsluttes så snart akutt fare er over. Bygget må innrettes slik at det er mulighet for skånsom gjennomføring av kroppsvisitasjon, undersøkelse av bag, veske, sekk dersom det foreligger begrunnet mistanke om rus eller farlige gjenstander, jf. gjeldende bvl. § 10-8. Delen bør innrettes slik at ansatte ved behov kan følge med på barnet fra et annet rom.
- *Sikkerhetsnivå 2:* Innrettes som en del med eget soverom som inkluderer pult, sofa og liknende og eget bad. Delen bør innrettes slik at ansatte ved behov kan følge med på barnet fra et annet rom.
- *Sikkerhetsnivå 3:* Innrettes som en egen leilighet med egen utgang. Leiligheten består av soverom, stue/oppholdsrom, eget bad og tilgang på kjøkken.

De ulike sikkerhetsnivåene legger til rette for en gradvis tilbakeføring av barnet til felleskapet. I noen tilfeller vil barnet kunne ha et opphold i sikkerhetsnivå 1 eller 2, med direkte tilbakeføring til hoveddelen og felleskapet. I andre tilfeller vil barnet etter en akuttsituasjon og opphold i sikkerhetsnivå 1 gradvis gå over i nivå 2 eller 3 før en tilbakeføring til hoveddelen og felleskapet. Det kan også være tilfeller der barnet ikke ønsker å være en del av felleskapet for en periode. I slike tilfeller kan det laveste nivået med egen leilighet og utgang benyttes.

Det er behov for å etablere en detaljert sikkerhetsplan for institusjonen som beskriver hvordan ulike situasjoner og hendelser skal håndteres. Dette innebærer blant annet nødprosedyrer, kontaktinformasjon, døgnsstrukturer, begrepsavklaringer, plan for bruk av de ulike sikkerhetsnivåene, evakuering, førstehjelp, varsling og samhandling med andre tjenester.

Som nevnt anbefaler vi at hoveddelen har kapasitet til å ta imot inntil fire barn samtidig. Det er behov for to boenheter som hver har tre ulike sikkerhetsnivåer og som er fysisk adskilt fra hoveddelen. Det gir mulighet for at inntil to barn kan adskilles fra felleskapet samtidig.

Etter vårt syn bør det legges vekt på sikkerhet ved valg av materialer og utforming av institusjonen. Dette innebærer valg av vinduer, dusj og toalett som ikke kan

knuses, og valg av møbler som i minst mulig grad kan ødelegges og benyttes som farlige gjenstander. Både vinduer og dører må kunne låses av institusjonen for å hindre at barnet utsetter seg for alvorlig fare gjennom rømming eller tilgang på farlige gjenstander eller rusmidler.

Det følger av forskrift om kvalitet og godkjenning av barnevernsinstitusjoner § 8 tredje ledd at barnevernsinstitusjoner skal ha tilstrekkelige og oversiktlige fellesareal. Videre skal institusjonene ha lokaler som er egnet til fritidsaktiviteter, lokaler som er egnet til samvær med familie, egnede utearealer, tilstrekkelig fritidsmateriell og tilfredsstillende vedlikehold og hygienisk standard. Ekspertgruppen foreslår at forskriften også inneholder krav om at institusjoner som skal ta imot barn i høy risiko, skal ha en fysisk struktur med en hoveddel og en sikkerhetsdel med ulike nivåer av sikkerhet.

10.2.4.2 Bedre utnyttelse og likere forståelse av regelverket

Riktig bruk av trygge rammer (grensesetting og inngrep) utgjør god omsorg og utviklingsstøtte. Flere av barna i målgruppen har manglet nettopp nødvendige og trygge rammer i oppveksten. Barn vi har snakket med understreker at de ønsker å bli stoppet fra å begå kriminalitet. Nødvendige rammer kan for eksempel handle om tydelige forventninger om at barnet skal stå opp og gå på skole, felles måltider, mobilbruk, innetid og leggetid. Barn i høy risiko har som andre barn behov for en fast døgnsstruktur, forventninger til når de skal stå opp og legge seg, og når de skal komme hjem. Videre har de behov for forventninger til hvordan de skal oppføre seg mot andre, og om at de skal gå på skole eller delta i andre dagaktiviteter. Det er viktig at institusjonen gir barna muligheten til å oppleve mestring, framgang og sosial utvikling gjennom slike tydelige forventninger.

Ulik forståelse av regelverket og handlingsrommet hos institusjonene og statsforvalterne, fører i dag til at barn i høy risiko ikke alltid får forsvarlig omsorg, utviklingsstøtte eller beskyttelse. Bedre utnyttelse av handlingsrommet innenfor dagens regelverk og likere forståelse av dette handlingsrommet er en forutsetning for at barnevernsinstitusjonene skal kunne ivareta barn som bor på institusjon. Dette gjelder både forståelsen av muligheten til å sette grenser og beskytte barn innenfor omsorgsansvaret, og adgangen institusjonen har til å vedta inngrep overfor barnet etter barnevernsloven kapittel 10. Ekspertgruppen understreker at rammer må brukes i kombinasjon med et tilpasset faglig innhold. Manglende rammer kan føre til at barnet rømmer eller «sprenger seg ut» av tiltaket, som igjen kan føre til at tiltaket bryter sammen og barnet må flytte til et nytt tiltak. Det fører i så fall til at barn opplever at utagering, vold og trusler fungerer. Gjentatte brudd og flyttinger fører til nye traumer og skader for barna.

«Å ta bort rammer er å overlate ansvaret til barnet selv. Noen barn kan ikke forvalte det ansvaret.»

sitat avdelingsdirektør Bufetat

Nærmere om omsorgsansvaret

Barnevernsinstitusjonen skal gi barn som bor på institusjonen forsvarlig omsorg, beskyttelse og behandling. Stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen er en viktig del av det å gi forsvarlig omsorg. Det er presisert i forarbeidene at plikten til å gi forsvarlig omsorg blant annet innebærer å gi barn vern og beskyttelse slik at barn ikke utsetter seg selv eller andre for fare.⁴⁶⁷ Tydelige grenser for å sikre trygghet og god utvikling tilpasset det enkelte barns behov, er en sentral del av omsorgsansvaret. Hva som ligger i forsvarlig omsorg og beskyttelse må vurderes individuelt, og vil blant annet avhenge av det enkelte barns alder og modenhet, og barnets særlige utfordringer og behov.

Barnets beste skal ligge til grunn for utøvelsen av omsorg og beskyttelse, jf. bvl. § 1- 3. Kunnskap om barnets særlige behov, utfordringer og sårbarhet er viktig for å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse. Bruk av omsorgsansvarets handlingsrom er nødvendig for å kunne gi barn nødvendig vern og beskyttelse under institusjonsoppholdet.

For at en begrensning skal være innenfor omsorgsansvarets handlingsrom, må den stå i rimelig forhold til de interessene som skal ivaretas. I denne vurderingen vil forhold som barnets alder og modenhet, tiltakets art og lengde og barnets individuelle behov for omsorg og beskyttelse være sentralt. Konsekvensen av at institusjonen unnlater å begrense potensielle skadevirkninger for barnet er også en sentral del av vurderingen. Desto mer inngripende begrensningen er for barnet, desto større krav stilles til at begrensningen er nødvendig og forholdsmessig.⁴⁶⁸ Hvilke begrensninger som anses nødvendige, herunder hvor lenge eller hvor omfattende begrensningene kan være, må vurderes konkret.⁴⁶⁹ Både de positive og negative konsekvensene for barnet skal veies mot hverandre, og begrensningene skal ivareta hensynet til barnets beste.

Hvor lenge en begrensning kan vare vil blant annet avhenge av hvor inngripende begrensningen er. Hvilke begrensninger som kan fastsettes i medhold av omsorgsansvaret, og hvilke som utgjør et inngrep i barnets rettigheter som krever hjemmel etter bvl. § 10-9 kan være krevende å vurdere. Begrensninger som for eksempel rimelige innetider eller at barnet ikke får oppholde seg bestemte steder eller i bestemte miljøer seg for å beskytte barnet, vil kunne være nødvendige å opprettholde for en lengre periode eller for hele institusjonsoppholdet.⁴⁷⁰ Mer inngripende begrensninger i barnets bevegelsesfrihet, som at barnet ikke får forlate institusjonen eller må ha følge av en ansatt utenfor institusjonen, kan bare iverksettes for en kort avgrenset periode etter omsorgsansvaret.⁴⁷¹ Dersom barnets behov for omsorg og beskyttelse medfører at det er nødvendig med låst dør over lengre tid må det treffes vedtak etter bvl. § 10-9.

⁴⁶⁷ Prop. 133 L (2020-2021) s. 314

⁴⁶⁸ Prop. 133 L (2020-2021) s. 316

⁴⁶⁹ Ibid

⁴⁷⁰ Prop. 133 L (2020-2021) s. 319

⁴⁷¹ Ibid

Institusjonen skal alltid høre barnet, og barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Når barnet er uenig i institusjonens vurderinger, er det særlig viktig at de ansatte tar seg tid til å forklare hvorfor begrensningene er nødvendige. Institusjonen må også lytte til barnets innspill og vurdere dem reelt i samråd med barnet. God informasjon og opplevelsen av å bli respektert og lyttet til, er viktig for å kunne akseptere beslutninger man i utgangspunktet er uenig i. Det er også viktig for det videre tillitsforholdet mellom barnet og de ansatte.

Institusjonens omsorgsansvar er regulert i bvl. § 10-2.⁴⁷² I tråd med Prop. 133 L (2020–2021) legger ekspertgruppen til grunn at det innenfor bvl. § 10-2 er adgang til å:

- Begrense barnets bevegelsesfrihet ved å fastsette innetider eller sette grenser for hvor barnet kan oppholde seg. For eksempel for å forhindre at barnet er i kontakt med negative miljøer eller venner som har negativ påvirkning på barnets utvikling (rus eller kriminalitet), eller for å forhindre at barnet har en negativ påvirkning på andre barn på institusjonen.
- Begrense barnets bevegelsesfrihet ved at barnet for en kort og avgrenset periode ikke kan forlate institusjonen eller må ha følge av en ansatt utenfor institusjonen.
- Begrense barnets bevegelsesfrihet innenfor institusjonens område. For eksempel hindre at et barn er alene på et rom med ett eller flere andre barn for å beskytte barnet mot utnyttelse eller negativ påvirkning.
- Begrense barnets bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler. For eksempel ved at barnet i en avgrenset periode må levere fra seg elektroniske kommunikasjonsmidler når det skal gjøre lekser, på natten eller under måltider.
- Begrense barnets bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler for en avgrenset periode for å hindre at barnet utsetter seg selv for fare eller skade. For eksempel overgrep på nett, kjøp og salg av narkotika, salg av seksuelle tjenester eller tilgang til destruktivt innhold om selvskading og selvmord.
- Begrense besøk av andre personer på grunn av negativ påvirkning eller nekte barnet besøk. For eksempel hvis den besøkende er ruset, eller det er mistanke om overgrep eller utnyttelse.
- Nekte barnet overnattingsbesøk av en kjæreste hvis barnets alder og modenhet tilsier behov for vern og beskyttelse. Nekte overnatting hos andre internt på institusjonen dersom barna har negativ påvirkning på hverandre.
- Skjerme barnet fra felleskapet for en avgrenset periode ved at barnet må oppholde seg i eget rom eller leilighet. For eksempel hvis barnet er ruset eller for å stoppe en uheldig utvikling eller destruktiv atferd.

Institusjonen har anledning til å ha husordensregler for institusjonen, for eksempel at alle skal bidra til å holde institusjonen ryddig, at det skal være kveldsro mv.

Når det gjelder gjennomføring av begrensinger skal institusjonen benytte miljøterapeutiske virkemidler for å få barnet til å samarbeide om de begrensninger som fastsettes. Hvis det er åpenbart nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg

⁴⁷² Barne- og familiedepartementet, 2024

og beskyttelse kan institusjonen benytte milde former for fysisk makt som å holde barnet kortvarig fast eller lede barnet, jf. gjeldende bvl. § 10-3.

Adgang til å vedta inngrep overfor barn som bor på institusjon

Utover begrensingene som kan fastsettes ut fra omsorgsansvaret og hensynet til trygghet og trivsel etter gjeldende bvl. § 10-2 åpner barnevernsloven for at alle institusjoner på visse vilkår kan kroppsvisitere barnet, undersøke barnets rom, eiendeler, pakker og brev, jf. bvl. § 10-8, inndra farlige gjenstander og rusmidler, jf. bvl. § 10-11, samt treffe vedtak om frivillig rusmiddeltesting, jf. § 10-10. Disse inngrepene kan besluttet uavhengig av hva som er grunnlaget for oppholdet på institusjonen. Ekspertgruppen viser til at ovennevnte inngrep har hjemmel i lov og at det stilles krav til både nødvendighet og forholdsmessighet.

Vedtak etter bvl. § 10-8 om kroppsvisitasjon, undersøkelse av barnets rom, eiendeler, pakker og brev kan ikke treffes rutinemessig. Institusjonen må gjøre en konkret og individuell vurdering av om vilkårene for slike inngrep overfor det enkelte barn er til stede. For å kunne ivareta sikkerheten på institusjoner for barn i høy risiko er det nødvendig at institusjonen kontinuerlig vurderer om det foreligger begrunnet mistanke om at barnet besitter farlige gjenstander, rusmidler eller andre skadelige medikamenter. Dersom institusjonen har begrunnet mistanke, må institusjonen gjennomføre kroppsvisitasjon, undersøkelse av barnets rom eller eiendeler for å forhindre at det oppstår farlige situasjoner på institusjonen.

Manglende vurdering og håndtering av risiko kan føre til farlige situasjoner på institusjonen. Det kan for eksempel føre til at barnet tar en overdose, eller at barnet skader seg selv eller andre. Det er en forutsetning for forsvarlig drift at institusjonene klarer å forhindre at barn får med seg narkotika, kniv og våpen inn på institusjonen. Dette medfører at byggene må være utformet slik at kroppsvisitasjoner kan gjennomføres så skånsomt som mulig. Tyvegods, farlige gjenstander, rusmidler, skadelige medikamenter og tilhørende brukerutstyr *skal* inndras.

Adgang til inngrep i barnets rett til bevegelsesfrihet, besøk og kommunikasjon

Barnevernsloven § 10-9 gir institusjonen adgang til å treffe vedtak om inngrep overfor barnet dersom det er nødvendig ut fra formålet med oppholdet. Slike vedtak kan innebære inngrep i barnets bevegelsesfrihet som låst dør eller fotfølging. Videre kan slike vedtak innebære inngrep i barnets bruk av kommunikasjonsmidler, herunder inndragning av mobil. Institusjonen kan også vedta inngrep i barnets adgang til besøk og nekte barnet besøk. Vedtakene kan treffes for inntil 14 dager om gangen. Institusjonen skal fortløpende vurdere om vedtaket skal opprettholdes.

Vedtak etter bvl. § 10-9 kan ikke treffes rutinemessig, og institusjonen må gjøre en konkret og individuell vurdering av om vilkårene for inngrep overfor det enkelte barn er til stede. Etter ekspertgruppens syn er det en forutsetning for å kunne ivareta barn i høy risiko at institusjonen har mulighet til å treffe vedtak etter bvl. § 10-9.

Det følger av bvl. § 10-9 første ledd bokstav a at institusjonen kan vedta inngrep i barnets bevegelsesfrihet, innenfor og utenfor institusjonsområde, herunder nekte barnet å forlate institusjonen. I bestemmelsens bokstav b fremgår det at institusjonen kan låse døren til institusjonen for barnet for å gjennomføre tiltak etter bokstav a. Det er nødvendig at både vinduer og dører kan låses av institusjonen for å hindre at barnet utsetter seg for alvorlig fare gjennom rømming eller tilgang på farlige gjenstander eller rusmidler.

Låste vinduer er ikke eksplisitt omtalt i bvl. § 10-9. Etter vårt syn vil det i mange tilfeller være behov for at vinduet på barnets rom er låst, selv om barnet ikke har vedtak om låst dør. Det kan for eksempel være behov for å ha kontroll med hvilket besøk barnet har, at barnet ikke mottar rusmidler eller farlige gjenstander gjennom vinduet, og at institusjonen har oversikt over når barnet forlater institusjonen. Låst vindu behøver ikke å innebære at barnet ikke kan forlate institusjonen. Ekspertgruppen understreker at låste vinduer forutsetter at det er tilstrekkelig luftemuligheter på barnets rom, og at vinduene automatisk åpnes dersom brannalarm utløses. Etter vårt syn har institusjonen hjemmel til å treffe vedtak om at barnets vindu skal være låst etter gjeldende bvl. § 10-9 dersom vilkårene i bestemmelsen er oppfylt.

10.2.4.3 Tilstrekkelig ledelse, kompetanse og bemanning

Ledelse

Å drifte et institusjonstilbud for barn i høy risiko krever tilstedeværende ledelse som utøver lederstøtte, styring og kontroll. Den stedlige ledelsen må ha tilstrekkelig faglig kompetanse. Ledelsen må holde seg oppdatert på risikovurderingene knyttet til barna. Det er viktig at de ansatte dokumenterer og begrunner risikovurderinger, behov for grensesetting etter omsorgsansvaret og behov for inngrep etter barnevernsloven. Dokumentasjonen gir grunnlag for at ledelsen og tilsyns- og kontrollorganer kan etterprøve de ansattes vurderinger og avgjørelser.

Kompetanse

Det følger av bvl. § 10-16 andre ledd at faglig personell som ansettes i en institusjon minst skal ha relevant bachelorutdanning. Bufdir har utdypet dette kravet i anbefalinger for kompetanse i barnevernsinstitusjoner.⁴⁷³ Ekspertgruppen legger lovens krav og Bufdirs anbefalinger til grunn.

Kompleksiteten i det miljøterapeutiske arbeidet i institusjoner som skal håndtere høy risiko, krever ansatte med høy faglig kompetanse og ferdigheter innenfor et bredt faglig spekter. Målgruppen for institusjonstypen høy risiko tilsier at det er behov for tverrfaglighet i ansattgruppen. For institusjoner som skal ivareta barn i høy risiko vil det være relevant med ansatte som har særskilt kompetanse på sikkerhet og risikovurdering- og håndtering, for eksempel ansatte med bakgrunn fra politiet eller kriminalomsorgen.

⁴⁷³ Barne- og familiedepartementet, 2024

Barn forteller at det er lett å merke hvis de voksne ikke liker deg. De ønsker seg voksne som vil jobbe i risiko og som tenker godt om dem. Vi mener det bør legges stor vekt på om den ansatte er egnet til å arbeide med målgruppen. Det må legges stor vekt på forståelse av målgruppens behov. De ansatte må ha evne å arbeide planmessig og strukturert og til å følge en felles fagmodell. Det er viktig at de klarer å stå i vanskelige situasjoner og holde fast ved nødvendige rammer og regler over tid. Ansatte må samtidig være i stand til faglig og kritisk refleksjon.⁴⁷⁴ I tillegg må de ansatte ha god kompetanse på handlingsrommet for grensesetting og inngrep etter barnevernsloven. De må også evne å gjøre gode vurderinger av når det er riktig og nødvendig å sette grenser eller vedta inngrep overfor barnet.

Målrettet og profesjonell rekruttering av egnede ansatte vil være en forutsetning for å drive institusjoner for barn i høy risiko. Ledelsen må ha klare forventninger til ansatte på institusjonene, og bruke prøvetiden til å vurdere om den ansatte er egnet til å arbeide med målgruppen.

Det følger av forskrift om krav til kvalitet og godkjenning av barnevernsinstitusjoner § 10 at institusjonen skal ha en rekke rutiner som sikrer beboerne forsvarlig omsorg og behandling. Ekspertgruppen anbefaler at det for institusjoner som skal ivareta barn i høy risiko innføres krav om rutine for risikovurdering- og håndtering. Ekspertgruppen er blant annet kjent med at enkelte institusjoner som arbeider med barn i høy risiko har utviklet detaljerte handlingsplaner, scenariobeskrivelser og egne planverk for ansatte som skal ivareta barn som blir skjermet.

Bemannning

Barn i høy risiko er barn som i perioder utsetter seg selv eller andre for alvorlig fare, gjennom rus, selvskading, utagering eller bruk av vold. Det kan oppstå flere krevende situasjoner samtidig, og det må være tilstrekkelig bemanning til å kunne håndtere det. I tillegg har barna ofte behov for hjelp og oppfølging på flere livsområder. Det kan være behov for å koordinere institusjons- og skolehverdag, helsehjelp eller gjennomføring av samfunnsstraff eller ungdomsstraff. For å kunne gjennomføre ferdighetstrening og aktiviteter under oppholdet, er det viktig med tilstrekkelig bemanning også på ettermiddagene og helgedager. Dette tilsier at grunnbemanningen må være høy.

Etter vårt syn bør bemanningen på institusjoner for barn i høy risiko på dag og kveld være minst 6:4. Det er viktig at turnusordningene legges opp slik at det er størst bemanning på de tidspunktene barna skal være i aktivitet i institusjonen. Turnusen må legges opp etter barnas behov. Antallet nattevakter, og hvor mange som skal være våkne, bør besluttet etter en konkret risikovurdering.

I tillegg til grunnbemanningen bør institusjonen ha tilgang på fleksibel bemanning. Dette innebærer at grunnbemanningen ved behov kan styrkes, dersom risikovurderinger eller konkrete situasjoner tilsier det. En slik fleksibel bemanning

⁴⁷⁴ Lillevik, Landmark, & Stokvold (red.), 2020

vil best kunne løses innenfor rammene av en organisatorisk tun-modell, se nærmere omtale i kapittel 10.2.3.3. Dersom bemanningen kan benyttes på tvers av institusjonsavdelingene på tunet, vil det være mindre kostnadskrevende å ha tilgang på ekstra bemanning. Det kan også være behov for å tilsette eller samarbeide med personell som kan aktivisere barn som bor på institusjonen. Det kan for eksempel være aktuelt å inngå samarbeid med kommunene eller frivilligheten om at ressurser fra ulike idrettslag eller liknende kan ta med barna på ulike aktiviteter i nærmiljøet.

10.2.4.4 Felles fagmodell

Ekspertgruppen mener det er behov for at det utvikles en felles fagmodell for institusjoner som skal gi hjelp til barn i høy risiko. En fagmodell kan forstås som en metode eller «oppskrift» for hvordan institusjonen skal arbeide. Det innebærer at institusjonene må ha en felles kunnskapsbasert plan for det faglige innholdet i institusjonstilbudet.

Utfordringene til barn i målgruppen utvikles i et komplekst samspill mellom egne sårbarheter, familiære og kontekstuelle faktorer. Det er derfor viktig at innsatsen rettes inn mot å dempe risikofaktorer og øke de beskyttende faktorene.⁴⁷⁵ Fagmodellen må ta hensyn til hele økologien rundt barnet, og institusjonen må arbeide ut fra et helhetlig perspektiv for det enkelte barnet. Barnets mulighet for progresjon under hele oppholdet er sentralt.

Oppholdet på institusjonen må inngå i en planlagt tiltakskjede som kan ivareta og hjelpe barnet også etter at oppholdet på institusjonen er avsluttet. Det er avgjørende at institusjonen arbeider multisystemisk. Det innebærer at det samtidig som barnet er på institusjonen skal arbeides målrettet mot familie, nærmiljø, venner, dagtilbud og fritidstilbud utenfor institusjonen for å øke mulighetene for at barnet skal kunne reintegreres på en god måte etter oppholdet.

I tillegg til en plan med mål for hvert enkelt barn, må institusjonen ha en felles faglig forankring av hvilke mål institusjonen mer generelt skal oppnå i møte med målgruppen. Elementer som bør inngå i fagmodellen er blant annet relasjonsarbeid, vurdering og håndtering av risiko, hvordan institusjonen kan arbeide for at barnet skal oppleve normalitet og hvordan institusjonen skal håndtere og reparere ulike situasjoner som kan oppstå under oppholdet. Institusjonene må drive kontinuerlig lærings- og forbedringsarbeid, for institusjonen som helhet og for hvert enkelt barn. Videre bør fagmodellen ha fokus på å forebygge alvorlige hendelser. Risikofaktorer for alvorlige hendelser kan være knyttet til kriminalitet, vold, utagering og trusler, suicidalitet, selvskading, psykisk uhelse eller rus.

Vi anbefaler at Bufdir gis i oppdrag å utarbeide en felles fagmodell for institusjoner for barn i høy risiko.

⁴⁷⁵ Skriftlig innspill fra H. Kanestrøm 13. des 2024; Kanestrøm, 2024, februar 29.

10.2.4.5 Samarbeid med politi og spesialisthelsetjeneste

Å ivareta barn i høy risiko innebærer at det kan oppstå akutte situasjoner som medfører behov for vurderinger og bistand fra politi og spesialisthelsetjeneste. Drift av denne typen institusjoner krever at det etableres et tett samarbeid med politi og spesialisthelsetjenesten. Ekspertgruppen støtter barnevernsinstitusjonsutvalgets forslag om at det skal være ambulante spesialisthelseteam knyttet til alle barnevernsinstitusjoner, se omtale i kapittel 9.5. Dette er særskilt viktig for denne målgruppen. Ekspertgruppen understreker at det er viktig med formaliserte samarbeid som muliggjør tilgang på og kontakt med helseressurser til enhver tid. Det vises til nærmere omtale i kapittel 8.

For at samarbeidet skal fungere bør institusjonen gi både politiet og ambulante helseteam knyttet til institusjonen, løpende informasjon om risikovurderingen av barna som bor på institusjonen. Dette kan blant annet omfatte risiko for vold, rus eller selvskadning. I mange tilfeller vil det være nødvendig og hensiktsmessig at risikovurderingene gjøres i samarbeid mellom institusjonen, politiet og det ambulante helseteamet.

Samarbeidet bør innebære samøving på akutte og risikofylte situasjoner mellom de ansatte på institusjonen, politiet og helsevesenet. Det er viktig at politi og helsevesen er kjent med utformingen av institusjonsbygget, institusjonens arbeidsmetoder og målsetning og de ansatte og ledelsen på institusjonen. Det bør videre utarbeides en felles plan for akutte situasjoner mellom institusjonen og relevante nødetater som politi, ambulanse og brannvesen.

Boks 10.1 Akutt ambulant ungdomsteam i Helse Stavanger

Akutt ambulant ungdomsteam i Helse Stavanger er et eksempel på et helseteam i spesialisthelsetjenesten som bistår barnevernsinstitusjoner. Teamet har en avtale med alle institusjonene i Stavanger-området. På faste møter en gang i halvåret stiller helseansvarlige på institusjonen, lederne på institusjonene (Bufetat) og lederne på poliklinikkene. I tillegg stiller de kommunale tjenestene, inkludert politi der det er aktuelt. Statsforvalteren er med som observatør.

Akutt ambulant ungdomsteam har en veiledningsfunksjon overfor institusjonene. De kan stille på svært kort varsel for å veilede personalet i hvordan de bør håndtere krevende situasjoner relatert til barnets psykiske helse, uavhengig av samtykke fra barnet.

De har også et prosjekt med barneverninstitusjonene i Stavanger akuttsenter. Teamet drar til institusjonene og har samtale med barnet, kartlegger rus og psykiske helseproblemer hvis mulig, og tilbyr videre oppfølging av barnet. De tilbyr også støttesamtaler til barna på alle institusjonene ved akutte kriser.

10.2.4.6 Samarbeid om barn på institusjon som skal gjennomføre straff

Dersom barnet gjennomfører eller skal gjennomføre ungdomsoppfølging eller ungdomsstraff i regi av konfliktrådet mens det er på institusjon, er det viktig at det etableres et samarbeid mellom institusjonen og ungdomskoordinatoren i konfliktrådet. Tilsvarende samarbeid bør etableres med friomsorgen dersom barnet gjennomfører eller skal gjennomføre samfunnsstraff eller soning med fotlenke. Hvis barnet under institusjonsoppholdet varetaktsfengsles eller idømmes fengselsstraff, er det viktig at ungdomsenhetene mottar relevant informasjon fra institusjonen og kommunal barnevernstjeneste.

Kommunal barnevernstjeneste har ansvar for å følge barnet opp under oppholdet på ungdomsenheten. Dersom barnet skal tilbakeføres til institusjonen etter fengselsoppholdet, må det planlegges for og tilrettelegges for dette under fengselsoppholdet. Det er avgjørende at barnet så langt det er mulig, ikke mister relevante behandlingstiltak, oppfølging eller relasjoner om følge av et fengselsopphold. I tilfeller der barnet er i gang med behandling i helsevesenet bør behandlingen kunne fortsette under fengselsoppholdet.

10.2.4.7 Inntaket til institusjoner for barn i høy risiko

Etter dagens regelverk vil det bare være barn med opphold i institusjon som utsetter egen utvikling for alvorlig fare etter bvl. §§ 4-4, 6-1 og 6-2 som er aktuelle for opphold på institusjoner for barn i høy risiko. For at institusjonen skal kunne ivareta barn i høy risiko mener vi at institusjonen må ha adgang til å treffe vedtak om inngrep i barnets rett til bevegelsesfrihet, besøk og kommunikasjon etter bvl. § 10-9. Institusjonene må ha mulighet til å treffe vedtak om at barnet skal ha låst dør eller låst vindu dersom barnets individuelle behov for omsorg, beskyttelse og behandling tilsier dette. Det vises videre til at bvl. § 10-9 utgjør et sentralt hjemmelsgrunnlag for å kunne benytte ulike sikkerhetsnivåer i bygningsstrukturen som er beskrevet i kapittel 10.2.4.1.

Vi foreslår at enhet for inntak i Bufetat og Barne- og familieetaten på bakgrunn av kommunens/bydelens henvisning vurderer hvilke barn med vedtak etter bvl. §§ 4-4, 6-1 og 6-2 som har behov for opphold på en institusjon for barn i høy risiko. Enhet for inntak må gjøre konkrete vurderinger av forsvarligheten av sammensetningen av barn på den enkelte institusjonsavdelingen. Dette forutsetter at enhet for inntak har tilstrekkelig informasjon om barnets utfordringer og behov. Det er uheldig å samle for mange barn som begår samme type skadelige handlinger på samme institusjon, for eksempel jenter med store psykiske helseproblemer som utsetter egen utvikling for alvorlig fare gjennom rus, prostitusjon og selvskading. Dette kan forsterke utfordringene barna trenger hjelp med. Det vil kunne gi en bedre gruppedynamikk og samfungering dersom barna har noe ulike uttrykk, og ulike grader av risiko.

Ekspertgruppen har i kapittel 11.4 foreslått lovendringer som medfører at barneverns- og helsenemnda skal ta stilling til om institusjonen skal ha adgang til å vedta inngrep etter bvl. § 10-9, uavhengig av hjemmelen for institusjonsoppholdet. Dersom forslaget følges opp, kan barn med vedtak om opphold på institusjon etter

andre hjemler enn bvl. §§ 4-4, 6-1 og 6-2 ha opphold på institusjoner for barn i høy risiko.

10.2.5 Pilotering av barnevernsinstitusjoner for barn i høy risiko

10.2.5.1 Pilotering av tre institusjoner for barn i høy risiko

Det er krevende å anslå hvor mange barn som har behov for et opphold i en barnevernsinstitusjon som kan ivareta barn i høy risiko. Barn i høy risiko er barn som setter eget eller andres liv og helse i fare, eller som utsetter egen utvikling for alvorlig fare uten at institusjonene i dag klarer å forhindre det. Barna kan ha store og udekkede helsebehov og/eller et stort voldspotensial. Et institusjonstilbud til denne gruppen vil ikke utelukkende rette seg mot barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet, men også andre barn i høy risiko.

I første halvdel av 2024 vurderte Bufetat at det gjennomsnittlig var 17 barn som var i høy risiko fordelt på Bufetat sine fem regioner. Det kan være store svingninger i etterspørselen etter institusjonstilbud i barnevernet. I samme periode ble det på det meste oppgitt at det var 24 barn i høy risiko.⁴⁷⁶ Dette antallet omfatter kun barn med opphold i institusjon med hjemmel i bvl. §§ 4-4, 6-1 og 6-2. Barne- og familieetaten (BFE) har oppgitt at de til enhver tid har 2–3 barn i høy risiko i sine institusjoner. Årlig oppgir BFE at det dreier seg om 4–5 barn. Anslaget fra BFE inkluderer ikke tilfeller hvor bydelen kjøper institusjonsplass direkte fra en privat leverandør.

For å kunne ivareta barn i høy risiko gjennom hele året, også når etterspørselen er størst, bør det være en kapasitet på anslagsvis 30–35 plasser nasjonalt.

Dersom ekspertgruppens forslag om at adgang til bruk av bvl. § 10-9 skal vurderes av barneverns- og helsenemnda, uavhengig av oppholdsgrunnlag (kapittel 11) kan opphold på barnevernsinstitusjon for barn i høy risiko være aktuelt for noen flere barn enn i dag.

Vi legger til grunn at det i dag finnes enkelte institusjoner som i tilstrekkelig grad ivaretar barn i høy risiko og at det pågår et arbeid med å etablere flere plasser. Stortinget har bevilget 20 millioner kroner til en pilotering av en forsterket barnevernsinstitusjon som skal etableres i løpet av 2025. Denne piloten er nærmere omtalt i kapittel 5.2.2.3.

Det er ikke naturlig at en pilotering av institusjoner for barn i høy risiko skal dekke det totale behovet. Ekspertgruppen foreslår derfor at det piloteres tre institusjoner for barn i målgruppen høy risiko med de forutsetningene som er foreslått i kapittel 10.2. Dette innebærer totalt 12 plasser. Etter ekspertgruppens syn er det størst behov for institusjoner som kan gi barna i målgruppen hjelp over lengre tid, og ikke akuttinstitusjoner. Det kan eventuelt vurderes om institusjonene skal godkjennes

⁴⁷⁶ Skriftlig innspill fra Bufdir 16. okt 2024

for inntil fire plasser, og at en av dem kan brukes i akutte tilfeller hvor det er høy sannsynlighet for at barnet vil være i behov for ett mer langsiktig opphold.

10.2.5.2 Lokalisering av pilotene

Institusjoner for barn i høy risiko vil være svært kompetansekrevende arbeidsplasser som krever tett samarbeid med andre aktører. Dette forutsetter at institusjonene lokaliseres sentralt. Tilgang på tilstrekkelig kompetanse og muligheten til tett samarbeid med spesialisthelsetjeneste og politi er avgjørende for å lykkes med målgruppen. Nærhet til sikkerhetspsykiatri og ungdomsenhetene bør vurderes, men dette forutsetter at også disse enhetene blir lokalisert tilstrekkelig sentralt til at det sikres god nok tilgang til kompetanse og ressurser. Sentral beliggenhet vil også gi bedre tilgang til tiltak som voldspesifikk behandling, behandling for skadelig seksuell atferd og MST. Se nærmere omtale i kapittel 9. Dessuten vil slik beliggenhet gi barna gode muligheter for ferdighetstrening på ulike arenaer og større tilgang til ulike fritidsaktiviteter.

Det er mest hensiktsmessig å pilotere institusjonstilbudene i nærheten av de største byene i landet. Vi foreslår at tilbudet piloteres i nærheten av Trondheim og Bergen. Det er også viktig at barn som bor i Oslo får tilgang på institusjonstilbud for barn i høy risiko. Derfor må en av pilotene etableres og driftes av Barne- og familieetaten (BFE) i Oslo. For å unngå utilsiktet variasjon i tilbudene, bør piloten opprettes i samarbeid mellom Bufetat og BFE.

Piloteringen må etter ekspertgruppens syn sees i sammenheng med og legge til rette for fremtidig etablering av tun med andre institusjonstyper som akutt og utredning, og omsorg og utviklingsstøtte. Nærhet til andre institusjonstyper og utbredelse av tun-modellen vil bidra til færre flyttinger og mer kontinuitet for barna. Det foreslås derfor at institusjonene opprettes i tilstrekkelig geografisk nærhet til andre institusjonstyper, eller på steder hvor det ligger til rette for å bygge flere institusjonstyper i tilstrekkelig nærhet.

En pilotering forutsetter at byggene som benyttes er i tråd med beskrivelsene i kapittel 10.2.4.1. Dette innebærer at det enten bygges nye formålsbygg eller at det må gjøres utbedringer av eksisterende bygningsmasse som er godt nok egnet for formålet.

Pilotering av tilbudet forutsetter ikke lovendringer. Men forslaget til lovendringer i rapportens kapittel 11 vil støtte opp under tilbudet og styrke barnas rettssikkerhet og rett til medvirkning.

10.2.5.3 Evaluering

I henhold til mandatet skal ekspertgruppen «foreslå et opplegg for å evaluere effektene de foreslåtte tiltakene får for tilbakefall til kriminalitet, helsetilstand og deltakelse i utdanning og arbeid.» Effektektevaluering stiller høye krav til metodisk kompetanse og kan være ressurskrevende.

Vi foreslår at de tre pilotene følgeevalueres. Det er viktig å ta hensyn til oppstartsutfordringer og finne riktig tidspunkt for evaluering. Hvis det er mulig bør evalueringen av de tre pilotene kobles sammen med evalueringen av Bufdir sin pilotering av nytt institusjonstilbud som planlegges opprettet i løpet av 2025.

Virkningene av høyere bemanningstetthet, formålsbygg og tettere samarbeid med politi, spesialisthelsetjeneste, konfliktråd og kriminalomsorg bør inngå i evalueringen. I tillegg anbefaler ekspertgruppen at evalueringen inneholder målinger av om institusjonene driftes i tråd med fagmodell og en vurdering av om de tre pilotene fremstår forholdsvis like, både hva gjelder innhold og drift. Vi anbefaler også at evalueringen inneholder en plan for brukermedvirkning både i utforming av design og gjennomføring av evaluering.

Det er flere metodiske utfordringer knyttet til effektevaluering av institusjonsopphold. Ekspertgruppens forslag innebærer en pilotering av tre institusjoner med til sammen 12 plasser. Bufdir sin pilotering av institusjonstilbud omfatter en institusjon med tre plasser. Variasjonene i disse pilotene, oppstart og tidsperiode vil i stor grad avgjøre om det er hensiktsmessig å koble evalueringene sammen. Varigheten på utprøvingen vil også avgjøre hvor mange barn som får et slikt institusjonsopphold. Dersom det skal gjennomføres en følgeevaluering basert på kvantitative undersøkelser som skal koble personopplysninger til fremtidig livssituasjon er det behov for et tilstrekkelig antall barn som får et slikt institusjonsopphold.

For å kunne fastslå kausale effekter av opphold i de nye institusjonene er det nødvendig å sammenlikne barn med opphold i institusjonene med en passende kontrollgruppe av liknende barn uten opphold eller opphold i andre typer institusjoner. Uten en passende kontrollgruppe vil sammenligninger eller forløpsstudier av utfallene til barn med opphold i de nye institusjonene kunne gi et misvisende bilde på effektene av dette tiltaket. Det er usikkert om det vil være mulig å håndtere slike seleksjonsproblemer i en kvantitativ studie.

En annen mulighet er å evaluere pilotene gjennom kvalitative undersøkelser. Det kan for eksempel gjennomføres spørreundersøkelser og intervjuer blant barn, foreldre/foresatte, og ansatte på institusjonene. Slike evalueringer kan gi informasjon om barn og foreldre/foresattes subjektive vurderinger av oppholdet, virkninger av oppholdet og oppholdets betydning for fremtidig livsløp. Spørsmål om barnets psykiske helse, skadelige handlemåter og livskvalitet bør også inngå. Det kan gjennomføres intervjuer på ulike stadier, før, under og etter opphold. Livskvalitet vurderes som særlig viktig for å kartlegge barnets opplevelse og funksjon på forskjellige arenaer før, under og etter institusjonsoppholdet bor på institusjon.⁴⁷⁷

I tillegg til kvalitative undersøker er det behov for å ta stilling til om det er mulig å gjennomføre kvantitative effektstudier som hensyntar de metodiske utfordringene beskrevet ovenfor.

⁴⁷⁷ Kayed, et al., 2015

10.3 Fengselsplassene for barn

10.3.1 Kjernen i ekspertgruppens forslag

Noen få barn i alderen 15–17 år begår så alvorlig kriminalitet at de må varetektsfengsles eller gjennomføre straff i fengsel. Kriminalomsorgen skal tilby tilpassede fengselsplasser for barn dersom de strenge vilkårene for fengsling er oppfylt. Gjennomføringen av straff skal legge til rette for tilbakeføring til ett kriminalitetsfritt liv (rehabilitering). I Norge er fengsling av barn i alderen 15–17 år underlagt særskilte krav for å ivareta barnets rettigheter og behov under opphold i fengsel. For å møte disse kravene er det etablert egne ungdomsenheter i kriminalomsorgen. Se nærmere omtale av enhetene i kapittel 5.3.1.4.

Barn som sitter i fengsel er helt i spissen av ekspertgruppens målgruppe, og har flest risikofaktorer og utfordringer i livene sine. De har behov for de samme tiltakene som målgruppen for øvrig, men med høyere intensitet og i større omfang. For å forebygge ny kriminalitet har barna behov for innsats av høy kvalitet og tett oppfølging i et tverrsektorielt forløp. I tillegg er det behov for tilpasset sikkerhetsnivå. Ungdomsenhetene må kunne gi barn trygghet og mulighet til individuell utvikling og progresjon.

Vi mener at det er behov for bedre og mer ensartet kvalitet i tilbudet til barn i ungdomsenhetene. Ekspertgruppen foreslår derfor at Kriminalomsorgsdirektoratet gis i oppdrag å utvikle en felles drifts- og fagmodell som skal gjelde for alle ungdomsenheter.

Det er allerede vedtatt etablering av flere midlertidige og permanente fengselsplasser for barn. Ekspertgruppen ser at det er nødvendig med en økning i antall fengselsplasser fra de 10 plassene⁴⁷⁸ som er kapasiteten i ungdomsenhetene i dag. En forutsetning for at vi kan støtte en oppbygging av kapasiteten fra dagens nivå, er at kvaliteten i tilbudet blir av tilstrekkelig god kvalitet. Dette gjelder beliggenhet, bygningsmasse, kompetanse og innholdet i det faglige tilbudet til barna.

Vi anbefaler videre at det foretas en pilotering av minst to lavsikkerhetsplasser for barn i Ungdomsenhet vest. Det vil bidra til at barn i fengsel får reelle muligheter for progresjon før løslatelse.

I tillegg mener ekspertgruppen at det bør vurderes nærmere om fengslingsfristen i saker om varetektsfengsling for barn unntaksvis skal kunne settes til fire uker i stedet for to uker.

⁴⁷⁸ Vi regner her ikke med tre midlertidige plasser for mindreårige i avdeling i Eidsberg fengsel

10.3.2 Kapasitetsøkning forutsetter tilstrekkelig kvalitet

Vi har i kapittel 5.3.4.5 lagt til grunn at kapasiteten i de to ungdomsenhetene i dag, til sammen 10 plasser, ikke er tilstrekkelig til å dekke dagens kapasitetsbehov. Det fører til at noen barn blir plassert i voksenfengsel uten at det er til barnets beste. Videre rapporteres det fra politiet om tilfeller der barn som i utgangspunktet skulle ha vært fengslet blir løslatt på grunn av manglende plasser i ungdomsenhetene. Det medfører risiko for at samfunnsvernet ikke blir tilstrekkelig ivaretatt.

Det er viktig at kriminalomsorgen har tilstrekkelig antall tilpassede plasser for barn slik at barn ikke blir plassert i voksenfengsel. Det er også viktig at for lav kapasitet ikke går ut over samfunnsvernet. Store variasjoner i kapasitetsbehovet over tid som følge av at antallet mindreårige innsatte generelt er lavt, gjør det krevende å få til riktig dimensjonering. Det må aksepteres at noen plasser står ledige i perioder for å kunne håndtere toppene i behovet for plasser i ungdomsenhetene. Samtidig må det være bevissthet i alle ledd om at økt kapasitet også kan bidra til økt etterspørsel, slik at en utvidelse ikke fører til at terskelen for å fengsle barn senkes.

Hvor stor kapasitet som er nødvendig i ungdomsenhetene fremover, beror på en sammensatt og komplisert vurdering. Endringer i kriminalitetsmønstre, politiske prioriteringer og domstolenes tilnærming til ungdomskriminalitet er blant faktorene som påvirker etterspørselen etter plasser. Flere lovendringer som nylig er trådt i kraft kan også påvirke behovet i begge retninger, se nærmere omtale i kapittel 5.3.4.5. Kriminalomsorgsdirektoratet har i prognosenotat i 2024 beregnet et kortsiktig behov på 25–30 plasser i ungdomsenhetene. Dette er fulgt opp politisk ved beslutninger der kapasiteten planlegges økt i tiden fremover.

Boks 10.2 Planlagt kapasitet i kriminalomsorgen for mindreårige

Ved utgangen av 2024 har kriminalomsorgen økt den samlede kapasiteten for mindreårige fra 8 til 13 plasser (både permanente og midlertidige plasser). Ungdomsenhet øst har økt sin permanente kapasitet fra fire til seks plasser, og det er opprettet tre midlertidige plasser i egen ungdomsavdeling ved Eidsberg fengsel. Eidsberg fengsel åpner ytterligere to midlertidige plasser i 2025. Disse plassene er planlagt avviklet når Evje fengsel i kriminalomsorgen region sørvest åpner. Det er besluttet å opprette totalt 11 midlertidige plasser i Evje, hvorav fire skal tas i bruk før sommeren 2025. Ungdomsenhet øst skal i tillegg øke med ytterligere seks plasser fra 2026.

Totalt sett utgjør dette en kapasitet på 27 plasser i ungdomsenheter nasjonalt (både permanente og midlertidige plasser). Det utgjør i overkant av en tredobling av antall plasser fra 2023, og står i overenstemmelse med KDI sine langtidsprognoser som tilsier et behov på 25–30 plasser med kapasitetsutnyttelse i enhetene på 80–90 prosent.

Vi noterer oss at det legges opp til en gradvis kapasitetsøkning til 27 plasser i løpet av 2025 og 2026 som samsvarer med KDIs prognoser for det kortsiktige behovet. Det faller utenfor vår tidsrammer å utrede det konkrete kapasitetsbehovet nærmere. Det vil være behov for å følge tett med på utviklingen i tiden fremover, herunder hvordan lovendringene som nylig har trådt i kraft og innføring av hurtigspor i straffesaksbehandlingen i U18-saker vil påvirke behovet.

Det påpekes særskilt at kapasitetsutfordringene i dag fører til at barn raskt blir overført til ordinært fengsel når de fyller 18 år. Mulighetene til å sone ferdig dommen i en ungdomsenhet er begrenset på grunn av mangel på plasser. Dette gjelder også for kriminalomsorgens evne til å hensynta sårbare unge voksnes behov for en utvidet overføringsperiode til ordinær soning. Dette er uheldig. Situasjonen til barn som fyller 18 år i ungdomsenhetene bør tas med i vurderingen av det samlede kapasitetsbehovet.

Som nevnt støtter ekspertgruppen en utvidelse av antall plasser i ungdomsenhetene fra 10 plasser som er dagens permanente nivå forutsatt at kvaliteten blir god nok. Vi viser til vårt forslag om at det skal utarbeides en felles drifts- og fagmodell for ungdomsenhetene der formålet er bedre og mer ensartet kvalitet i tilbudet til barna.

Vi er bekymret for at de midlertidige plassene som planlegges ikke tar tilstrekkelig hensyn til hva som er nødvendig for at kriminalomsorgen skal lykkes med tilstrekkelig god innsats for barn i fengsel. Barn i fengsel er de barna i målgruppen som begår mest alvorlig kriminalitet. Dette er barna med det største behovet for omfattende og samtidige tiltak for å få til en positiv utvikling og redusere fremtidig kriminalitet.

Vi merker oss med bekymring på at det planlegges større enheter med flere plasser enn tidligere (11 plasser på Evje og 12 på Eidsvoll). Det er i dag bemanningsproblemer ved ungdomsenhetene selv med vesentlig færre barn i enhetene. Det vil være mer krevende å få tilstrekkelig bemanning og tilstrekkelig kompetanse til ungdomsenheter med minst dobbelt så mange barn. Større enheter vil kunne gå ut over kvaliteten i tilbudet til barna. Det vises til vår anbefaling nedenfor om at det ikke bør være flere enn fire barn samlet på hver enhet.

10.3.3 Felles drifts- og fagmodell for ungdomsenhetene

Ekspertgruppen mener at det er behov for en enhetlig standard for ungdomsenhetenes drift og faglige innhold, i form av en felles drifts- og fagmodell. Barnas behov for hjelp for å hindre gjentakelse av lovbrudd må gjenspeiles i ungdomsenhetenes faglige tilnærming og innhold, lokalisering, bygg, organisering, kompetanse og reell bemanningstetthet.

Straffegjennomføringsloven §10a, forskrift om straffegjennomføring §1-4, og retningslinjer om straffegjennomføring for mindreårige innsatte og domfelte,⁴⁷⁹ stiller blant annet krav til innhold, aktivitet og tilrettelegging til barnets behov. Kravene er generelt utformet. Dette bidrar til klarheter og stort rom for skjønnsutøvelse. Det er nylig bestemt at de ansatte i Ungdomsenhet øst ikke skal ha uniform. Dette har vært en ulikhet mellom enhetene som er problematisert både av barneombudet og sivilombudet. Organisering av enhetene, faglig og metodisk tilnærming er regionens ansvar, og blir utviklet i enhetene og i det tverrfaglige samarbeidet. Enhetene i øst og vest har samarbeid, men for ekspertgruppen fremstår enhetene som ulike.

Vi har besøkt de to ungdomsenhetene i region øst (Eidsvoll) og vest (Bjørgvin). Vi mener at ungdomsenheten i vest fremstår mer hensiktsmessige og fleksibelt innrettet. Vi opplevde også enheten i vest som mer hjemlig innredet, mindre preget av høysikkerhet og bedre utrustet for aktiviteter. I enhet vest er cellene/rommene mer adskilt fra hverandre for å kunne skjerme barn når de er redde for hverandre, eller når andre barn er urolig eller utagerer. I enhet øst ligger rom/celler tettere på hverandre. Sikkerhetscellen i vest ligger mer adskilt, enn i øst.

I begge ungdomsenhetene beskriver de ansatte en krevende bemanningssituasjon som gir høy vikarbruk. Dette medfører at barna må forholde seg til flere voksne og gir økt risiko for dårligere kontinuitet og kvalitet i oppfølgingen av barna. Problemer med bemanningen går ut over muligheten for fremstillinger av barna. Det betyr at barna får færre muligheter til å komme ut i samfunnet for å delta på ulike aktiviteter. Organiseringen og dimensjoneringen av de tverretatlige teamene og importtjenestene som leveres av helse, fylkeskommune og Nav er også ulik i de to ungdomsenhetene.

Mulighetene for å differensiere sikkerheten mellom barna er begrenset i begge enhetene. Realiteten er etter vårt syn at sikkerhetsnivået for alle barna preges av sikkerhetsnivået til det barnet som til enhver tid krever høyest sikkerhet. Det er behov for at byggene gir større muligheter for oppdelinger i flere soner som alle har gode opphold- og aktivitetsrom. Dette for å kunne gi barna reelle muligheter for ulike sikkerhetsnivå uten at aktivitetstilbudene blir dårligere.

Etter vårt syn er det behov for en gjennomgang og samordning av tilbudene for å bidra til en mer ensartet praksis.

Nærmere beskrivelse av tiltaket

Ekspertgruppen foreslår at Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) gis i oppdrag å utarbeide og implementere en kunnskapsbasert drifts- og fagmodell for ungdomsenheter i kriminalomsorgen.

⁴⁷⁹ Kriminalomsorgsdirektoratet, 2023

Drifts- og fagmodellen må omfatte krav til faglig innhold og drift av ungdomsenhetene. Formålet er bedre og mer ensartet kvalitet. Dette er særlig viktig å få på plass i forbindelse med etablering av en tredje ungdomsenhet (Evje). Ekspertgruppen mener ungdomsenhetene må oppfylle krav til formålsbygg med sentral beliggenhet, tilstrekkelig ledelse, bemanning, kompetanse, felles faglig tilnærming og samarbeid med relevante aktører.

Vi mener at oppdraget som gis til KDI bør utføres i samarbeid med aktørene i de tverretatlige teamene i ungdomsenhetene. Målet må være å komme frem til et felles kunnskapsgrunnlag og gi faglige og metodiske retningslinjer for ungdomsenhetene som er tilpasset en tverrsektoriell forløpstankegang. Vi mener at det i utarbeidelsen av drifts- og fagmodellen er naturlig at det i størst grad ses hen til løsningene i Ungdomsenhet vest. Ungdomsenhet vest har lengst driftserfaring og har bygget opp et særlig sterkt fagmiljø. Når det gjelder innholdet i det faglige tilbudet til barna bør det også ses hen til erfaringer fra barneverninstitusjoner om hva som skal til for at barna skal få god omsorg, beskyttelse og oppfølging.

Dette betyr blant annet at ungdomsenhetene må ha en felles plan for hvordan de skal drive utviklingsstøttende og kunnskapsbasert arbeid. Det faglige arbeidet må være forankret i en grundig kartlegging av barnas behov. De ansatte må kjenne til hva som trigger negativ atferd, og hvordan de skal håndtere dette på en tryggest mulig måte for barna. De ansatte må ha god innsikt i sine egne triggere, og hvordan de selv kan forsterke problemene hvis det oppstår konflikter mellom barn og ansatte. Flere barn og unge voksne som vi har snakket med forteller om en opplevelse av at noen ansatte dømmer dem som kriminelle, og at det fører til at de oppfører seg deretter. En solid og kunnskapsbasert plan for innholdet i tilbudet kan bidra til at de ansatte har en felles forståelse om hva enhetene prøver å oppnå, at de har et felles verdigrunnlag og en likere praksis. Det er viktig at de ansatte forstår at livene til barna i fengsel er svært krevende.

Vi mener også at det er behov for en evaluering av effektene ungdomsenhetene har for tilbakefall til kriminalitet, helsetilstand og deltakelse i utdanning og arbeid for barna som har fengselsopphold. Innenfor vår tidsramme har vi ikke hatt anledning til å vurdere konkret hvordan en slik evaluering bør legges opp. Men det vises til at forslaget om hvordan følgeevaluering av piloteringen av nye barneverninstitusjoner for høy risiko skal gjøres, jf. kapittel 10.2.5. Dette kan ha en overføringsverdi til ungdomsenhetene når en ny felles drifts- og fagmodell er implementert.

Drifts- og fagmodellen for ungdomsenhetene bør som et minimum inneholde følgende krav (listen er ikke ment å være uttømmende):

Sentral beliggenhet

Enhetene må etableres i nærheten av de folkerike områdene der flesteparten av barna som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet bor. Beliggenheten må ta hensyn til lokaliseringen av andre tjenester som har robuste miljøer med spesialisert kompetanse, og hvor arbeidsmarkedet gir mulighet for rekruttering av tilstrekkelig bemanning med riktig kompetanse. Kriterier for lokasjonsvalg må besluttet på

grunnlag av kunnskap om målgruppen, og hva som er nødvendig for helhetlig, samtidig og tverretattlig innsats. Lokalisering må også legge til rette for at familie og venner i størst mulig grad kan besøke barnet i fengsel. Dette er viktig for deres sosiale støtte og rehabilitering. Mange av barna og de unge voksne vi har snakket med understreker betydningen familien har. De ønsker mer tid til å snakke med familien når de sitter inne. Lokalisering i nærhet til kollektivknutepunkt er etter vårt syn nødvendig.

Formålsbygg

Bygg og utforming må ivareta krav til fengsel, samtidig som de gir muligheter for skjerming av det enkelte barn, fleksibel bruk av fellesarealer og et variert aktivitetstilbud for barn med ulike interesser. Barn og unge voksne vi har snakket med gir uttrykk for at det å ha noe å gjøre er avgjørende for å komme seg ut av et negativt spor. Ungdomsenhetene må samtidig fremstå som trygge og hjemlige og gi mulighet for individuelt tilpasset sikkerhetsnivå. Materialvalg må dessuten tåle omfattende hærverk uten lang rehabiliteringstid.

Antall plasser i hver enhet

I likhet med barnevernsinstitusjoner for barn i høy risiko bør ungdomsenheten etter vår oppfatning ha maksimalt fire barn samlet i hver enhet. Flere enn fire barn kan føre til at det blir for mange voksne som skal følge opp barna. Videre kan det bli krevende for de ansatte å ha oversikt over hva som skjer i miljøet hvis det er for mange barn. Gruppen av innsatte barn i ungdomsenhetene er svært selektert, og det vil være noen innsatte barn med stort voldspotensial som utfordrer de ansatte. Desto flere barn som bor sammen, desto flere situasjoner kan oppstå parallelt. Videre vil det være behov for å fengsle barn på ulike steder i landet, basert på gruppe og gjengtilhørighet. Det bør derfor heller bygges opp flere enheter med et relativt begrenset antall plasser enn større enheter med stor kapasitet.

Faglig innhold

Det må være et krav om at det faglige innholdet har en helhetlig tilnærming og omfatter systematisk kartlegging av risikofaktorer og beskyttelsesfaktorer, slik at det kan settes inn tiltak for å redusere risikofaktorer og øke beskyttelsesfaktorer. Det må ses nærmere på kravene til enhetens faglige innhold og metoder, egnethet og kompetansekrav ved ansettelse, samt faglig oppdatering og ferdighetstrening for ansatte. Mange av barna og de unge voksne vi har snakket med fremhever betydningen av trygge voksne som bryr seg og som vil hjelpe. De mener det er avgjørende at den voksne tør å jobbe i risiko, at de stoler på barna og tenker godt om dem.

I tillegg må det være krav til bemanning, tilpasning av turnus til barnas dagsplaner samt dimensjonering og plassering av tverrfaglig team og importtjenester. Det må også stilles krav til tilstedeværende og tilstrekkelig ledelse, opplæring og ivaretagelse av ansatte, dokumentasjon og internkontroll (inkludert hvordan kvalitetssikring skal ivaretas).

De utviklingsstøttende tiltakene i fengsel må inkludere skole, tilpasset helsehjelp, varierte aktivitetsrom og gode muligheter til variert fysisk aktivitet i fengselets uteområder. I tillegg bør barna i så stor grad som mulig få fremstilling til ulike aktiviteter utenfor fengselet for å kunne opprettholde sosial kontakt. Flere av barna og de unge voksne vi har snakket med peker på ensomhet som et stort problem i fengsel, og sier at de trenger å være mer sosial. Mange er også opptatt av at de trenger å oppleve mestring, og at barna må få blomstre i det de er gode til. Det er viktig å bygge på barnas ressurser for å stimulere til utvikling i riktig retning.

10.3.4 Pilotere minst to lavsikkerhetsplasser for barn

Vi mener at det bør prøves ut plasser med lavere sikkerhet for barn, og foreslår at det piloteres minst to lavsikkerhetsplasser i Ungdomsenhet vest. Ungdomsenhetene skal kunne levere fengselsplasser på alle sikkerhetsnivå til barn, og det er krav om at det skal være individuell tilpasning av sikkerhetsnivået. Det finnes likevel ikke egne enheter, avdelinger eller overgangsboliger for lavere sikkerhet tilpasset aldersgruppen 15 til 17 år. Realiteten er at alle barna i ungdomsenhetene i dag sitter i et høysikkerhetsmiljø som er preget av situasjonen til det barnet som på ethvert tidspunkt har den høyeste sikkerheten, se nærmere beskrivelse i kapittel 5.3.4.6.

Det er prinsipielt problematisk at barn i fengsel ikke har de samme mulighetene for å få progresjon til lavere sikkerhet/åpen soning som voksne innsatte har. Vi mener at det er behov for en åpen avdeling med større muligheter til å motivere barn til et liv uten kriminalitet. Selv om gruppen barn i ungdomsenhetene er sterkt selektert fordi terskelen for å fengsle barn er høy, mener vi at det er noen barn som vil profitere på muligheten til å bli overført til lavere sikkerhet.

Et reelt lavsikkerhetstilbud vil gi barna mulighet til å påvirke sin egen situasjon gjennom sin adferd under soningen. Muligheten til å påvirke egne livsbetingelser har positive effekter for motivasjon til endring. Under ekspertgruppens besøk ved både ungdomsenhetene og Larvik fengsel trakk de ansatte frem viktigheten av å ha muligheter for tilpasninger og progresjonsmuligheter. Voksne innsatte som vi har snakket med har gitt uttrykk for at det må være fokus på progresjon for barn i fengsel for å forberede dem på å komme ut i samfunnet igjen, og hjelpe dem til et bedre liv. Lavsikkerhetsplasser kan stimulere til et mer prososialt miljø med mye utadrettet virksomhet som deltakelse på ordinær skole, med et skreddersydd opplegg som gir mulighet for mestring, og deltakelse i fritidsaktiviteter i lokalsamfunnet.

Nærmere beskrivelse av tiltaket

Vi anbefaler at det prøves ut egne lavsikkerhetsplasser for barn i tilknytning til Ungdomsenhet vest (Bjørgvin). Det vises til at enhet vest har et sterkt fagmiljø, og selv har tatt til ordet for at det bør etableres egne lavsikkerhetsplasser for barn.

Lavsikkerhetsplassene skal etableres i nærheten av den eksisterende ungdomsenheten, men i tilstrekkelig avstand til at barna som sitter på lavsikkerhet

ikke interagerer med barna som sitter på høysikkerhet. Det bør være minimum to plasser på lavere sikkerhet. Videre bør bemanningen kunne brukes på tvers av avdelingen for høy sikkerhet og avdelingen med lavere sikkerhet. Det vil gjøre det mulig at ansatte kan følge med barnet over til lavsikkerhet slik at trygge og gode relasjoner kan opprettholdes.

Piloteringen bør legge opp til et sikkerhetsnivå som tar utgangspunkt i vanlig sikkerhetspraksis fra avdelinger for lav sikkerhet for voksne. Det betyr at det skal legges opp til en stor grad av normalitet og fleksibilitet for barna. Aktivitetene for barna skal være så utadrettet som mulig med tilrettelegging for skole og fritidsaktiviteter i lokalsamfunnet.

Vi mener lavsikkerhet skal innebære at sikkerhetsnivået tas ned, samtidig som bemanningen fortsatt skal være høy for å kunne gi barnet tett og god oppfølging og hjelp i det daglige. Barn i fengsel har behov for mye hjelp og støtte for å håndtere hverdagen. Det er 6:4 bemanning i enhet vest per i dag. For lavsikkerhetsplassene vil det kunne være en noe lavere grunnbemanning enn dette, men med mulighet for at det kan tilkalles bistand fra høyere sikkerhet ved behov. Det er naturlig at det totale bemanningsbehovet for høy og lavere sikkerhet ses i sammenheng. Den samlede bemanningen og det konkrete sikkerhetsnivået bør vurderes nærmere av Kriminalomsorgsdirektoratet i samråd med Ungdomsenhet vest.

Det må være mulig å overføre barn fra lavere sikkerhet tilbake til høyere sikkerhet ved behov. Barna i ungdomsenheten har store og sammensatte utfordringer, og en må forvente at det kan skje regelbrudd og rømminger på lavsikkerhet. For å sikre at det er mulig med rask tilbakeføring til høy sikkerhet bør det være ledig kapasitet i enheten for høysikkerhet når barn sitter på lavsikkerhet. Det må tilrettelegges for at elektronisk kontroll kan fungere som et ekstra sikkerhetstiltak for barn på lavere sikkerhet. Det vil gi mulighet for raskt å kunne hente barnet inn igjen om det rømmer. Sikkerheten må vurderes individuelt for hvert enkelt barn, men det er den tette oppfølgingen fra de ansatte som skal utgjøre det viktigste tiltaket for å forebygge brudd.

Lavsikkerhetsplassene vil først og fremst være aktuelle for barn som soner ubetingede fengselsstraffer. Det vil gi bedre muligheter for progresjon med tanke på tilbakeføring til samfunnet. Men det kan også være noen tilfeller der det er forsvarlig at barn som sitter i varetektsfengsel plasseres på lavsikkerhet. Dette må i så fall aksepteres av politiet i den enkelte sak. Det kan være et godt alternativ i noen saker etter at barnet har sittet i varetekt en stund på høy sikkerhet, men der det fortsatt er tvingende nødvendig å holde barnet fengslet. Det kan for eksempel være at kombinasjonen av tett oppfølging av ansatte, elektronisk kontroll og låste dører i bygget på natt, samt barnets kunnskap om at regelbrudd vil medføre tilbakeføring til høy sikkerhet, er tilstrekkelig til å ivareta hensynene bak varetektsfengslingen.

Vi vil understreke at det ikke er intensjonen med forslaget om å pilotere lavsikkerhetsplasser at den totale kapasiteten for plasser i ungdomsenhetene skal økes ytterligere. Forslaget bør ses i sammenheng med den løpende vurderingen av

det totale kapasitetsbehovet. Opprettelsen av lavsikkerhetsplasser skal heller ikke føre til at terskelen for fengsling av barn endres eller redusere bruken av mindre inngripende straffegjennomføringsformer enn fengsel.

Ekspertgruppen har på grunn av tidsrammen ikke beregnet økonomiske og administrative konsekvenser av piloteringen av lavsikkerhetsplassene. Bakgrunnen for det er at det er behov for flere avklaringer om den konkrete innretningen av lavsikkerhetsplassene som bør skje i samråd mellom Kriminalomsorgsdirektoratet og Ungdomsenhet vest. Dette gjelder særlig spørsmålet om hva som er det totale bemanningsbehovet ved Ungdomsenhet vest på høy- og lavsikkerhet inkludert piloteringen og plasseringen av bygg.

10.3.5 Vurdere om fengslingsfristen unntaksvis bør kunne settes til fire uker

Ekspertgruppen anbefaler Justis- og beredskapsdepartementet å vurdere om det bør innføres en hjemmel for at domstolen i unntakstilfeller kan sette fengslingsfristen i kjennelser om varetekt av barn under 18 år til fire uker.

Dersom vilkårene for å fengsle et barn i dag er oppfylt, jf. strpl. § 183 jf. § 174, kan ikke fengslingsfristen fastsatt av domstolen overskride to uker, jf. strpl. § 185 andre ledd. Fengslingen kan imidlertid forlenges med prøving hver 14. dag. Det er ikke noen begrensning i fengslingstidens lengde ut over at frihetsberøvelsen ikke må utgjøre et uforholdsmessig inngrep. Det skal mindre til for at varetektsfengsling er uforholdsmessig der inngrepet rettes mot et barn, sammenlignet med om det hadde vært tale om en voksen.

Ekspertgruppen har erfart at fengslingsperioden på to uker i noen tilfeller oppleves som rigid. Ungdomsenhet vest har i innspill til ekspertgruppen gitt uttrykk for at den fornyede prøvingen i domstolen hver 14. dag skaper stor usikkerhet hos barnet. Det korte tidsperspektivet på oppholdet kan påvirke barnets motivasjon til å ta imot hjelp og føre til at barnet ikke faller til ro. Dette gjør det vanskelig å arbeide rehabiliterende og komme i posisjon til endring eller til å hjelpe barnet. Et tidsrom på fire uker kan gi kriminalomsorgen noe større handlingsrom for å påvirke den innsatte til å realisere sine egne ressurser i en positiv retning.

Tidsbegrensningen på to uker etter gjeldende rett er begrunnet ut fra barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav b om at barn skal bare fengsles som siste utvei og for et kortest mulig tidsrom. Konvensjonen angir imidlertid ikke noen absolutte grenser for hvor lenge et barn kan holdes fengslet, og hvor ofte fengslingen må prøves. Det er derfor handlingsrom for å sette en lengre frist for ny fremstilling enn to uker. I tilknytning til lovendringen som innførte den særskilte fristen, jf. lov 20. januar 2012 nr. 6, mente riksadvokaten at det burde vurderes å åpne for en lengre frist i særlige tilfeller.

Ekspertgruppen har ikke konkludert med å foreslå en konkret endring i gjeldende rett, men vil gjøre departementet oppmerksom på at fristen i noen tilfeller kan gi

uheldige utslag i praksis. Det kan stilles spørsmål ved om det absolutte kravet om prøving hver 14. dag er til barnets beste i svært alvorlige saker der fengslingen nødvendigvis må bli av en viss varighet.

Dersom det skal foretas endringer, bør utgangspunktet om frist på to uker ligge fast, men slik at det kan vurderes unntak etter mønster av strpl. § 185 første ledd fjerde punktum som åpner for en lengre frist enn fire uker «... dersom etterforskningens art eller andre særlige omstendigheter tilsier at fornyet prøving ... vil være uten betydning». I alle tilfeller bør det ikke kunne fastsettes en lengre frist enn fire uker.

10.4 Utvidelse av institusjonstilbudene for barn i helsesektoren

10.4.1 Kjernen i ekspertgruppens forslag

Barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet har ofte et stort behov for helsehjelp. For mange av barna vil ambulant eller poliklinisk helsehjelp være tilstrekkelig, se nærmere omtale i kapittel 9. Undersøkelser viser at mange barn som bor på barnevernsinstitusjon eller har opphold i fengsel har psykiske lidelser.⁴⁸⁰ Dette underbygger behovet for ett tett samarbeid mellom helsetjenestene og barnevernet, og mellom helsetjenestene og kriminalomsorgen, se nærmere omtale i kapittel 8. For noen barn i målgruppen er opphold i institusjon i helsesektoren det beste tilbudet i en periode av livet. Barnet kan ha psykiske lidelser som medfører behov for døgnopphold over tid i psykisk helsevern. Noen få barn har behov for et sikkerhetspsykiatrisk tilbud.

Ekspertgruppen mener dagens institusjonstilbud i helsesektoren ikke er tilstrekkelig til å ivareta behovene til alle barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Manglene på slike tilbud kan føre til at barnet ender med opphold i barnevernsinstitusjon eller opphold i fengsel, uten at barnets behov for helsehjelp ivaretas tilstrekkelig. Vi foreslår derfor at det opprettes tre regionale tjenestetilbud i sikkerhetspsykiatrien for barn. Videre støtter vi forslagene i NOU 2023: 24 om opprettelse av flere langtidsplasser for barn i psykisk helsevern, og egnede institusjoner for rusbehandling av barn i helsevesenet.

10.4.2 Regionale tjenestetilbud i sikkerhetspsykiatrien for barn

Noen barn i målgruppen har omfattende psykiske problemer, samtidig som de utgjør en alvorlig fare for andre. Nødvendig hjelp kan for noen innebære døgnopphold i et sikkerhetspsykiatrisk tilbud. Det finnes i dag tre avdelinger for sikkerhetspsykiatri. Disse er tilknyttet sykehus i Helse Vest (Bergen), Helse Midt (Trondheim) og Helse Sør Øst (Dikemark). Ingen av sykehusene har per i dag

⁴⁸⁰ Kaye, et al., 2015); (Bhuller & Røgeberg, 2022); (Johansen & Borge, 2023

etablert egne døgnplasser for barn. I de tilfellene barn trenger et slikt tilbud, behandles de i dag i en voksenavdeling. Det gjøres da tilpasninger for å kunne adskille barn fra voksne pasienter. Behovet for et eget sikkerhetspsykiatrisk tilbud til barn har tidligere blitt anbefalt.⁴⁸¹

Opphold uten samtykke i psykisk helsevern er å anse som en frihetsberøvelse, og etter barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav c skal barn som er berøvet friheten holdes adskilt fra voksne, med mindre det motsatte anses å være det beste for barnet. Et eget tilbud til barn vil etter vårt syn bidra til et mer faglig tilpasset tilbud for barna. Vi mener det er problematisk at barn som har behov for et slikt tilbud, i dag har opphold sammen med voksne. Det vises til en metaanalyse som sterkt anbefaler å holde yngre pasienter atskilt fra eldre pasienter i sikkerhetspsykiatrien.⁴⁸² Det vises også til «Overordnet plan for sikkerhetspsykiatri og domfelte pasienter». Ett av tiltakene som foreslås her er å utrede behovet for et behandlingstilbud for barn under 18 år med mistanke om eller konstatert alvorlig psykisk lidelse og voldsatferd. For eksempel regionale tjenestetilbud og et forsterket nasjonalt tjenestetilbud.

Ekspertgruppen mener det haster å få på plass et sikkerhetspsykiatrisk døgntilbud for barn. Opphold på voksenavdeling er ikke et godt nok tilbud og kan være i strid med barnekonvensjonen. Vi mener at et sikkerhetspsykiatrisk tilbud for barn bør innebære at:

- pasientforløpet blir helhetlig, inkludert plan ved utskriving
- tilbudet tilpasses spesielt til barn, herunder bygningsmasse, uteområder og et trygt miljø
- tilbudet gir forsvarlig helsehjelp til barnet og ivaretar samfunnsvernet. Det er behov for samtidig fokus på behandling, risikohåndtering og rehabilitering
- det opprettes samarbeid med barnevernstjenesten ved behov
- det gis nødvendig veiledning og kunnskapsoverføring til kommunene som skal følge opp barnet etter utskriving fra sykehuset

De ulike sikkerhetspsykiatriske miljøene vurderer at behovet er på mellom fem til ti plasser for barn. Aktørene har ulike syn på om det sikkerhetspsykiatriske tilbudet til barn bør være nasjonalt eller regionalt. Argumenter for at det bør være ett samlet nasjonalt tilbud er at behovet for plasser er lavt, og at det er vanskelig å få nok mengdetrening i regionale tiltak. Det er også pekt på at det er en fordel om fagmiljøet er relativt stort. På den andre siden vil et nasjonalt tilbud innebære at barn må reise langt for å få et døgntilbud. Det kan gjøre det krevende å opprettholde et tett samarbeid barnets hjemkommune. Det er en fordel om oppholdet kan kombineres med andre tiltak i barnets nærmiljø. Vi ser at det er fordeler og ulemper med begge løsningene, men anbefaler ut fra en samlet vurdering at det opprettes tre regionale tjenestetilbud som er samorganisert og samlokalisert med dagens regionale sikkerhetsavdelinger.

⁴⁸¹ NOU 2023:24; Helsedirektoratet, 2024; Helse Midt-Norge, Helse Nord, Helse Sør-Øst, Helse Vest, 2023

⁴⁸² Livanou, Furtado, Winsper, Silvester, & Singh, 2019

10.4.3 Støtte til foreslåtte tiltak om institusjonsplasser

Ekspertgruppen støtter to tiltak om institusjonsopphold i helsesektoren som ble foreslått av barneverninstitusjonsutvalget i NOU 2023: 24. Det vises til utredning for mer utdypende omtale. Følgende to tiltak støttes av ekspertgruppen:

- Flere langtidsplasser i psykisk helsevern for barn
- Etablering av et døgntilbud i helsesektoren for barn om har behov for langvarig spesialisert rusbehandling

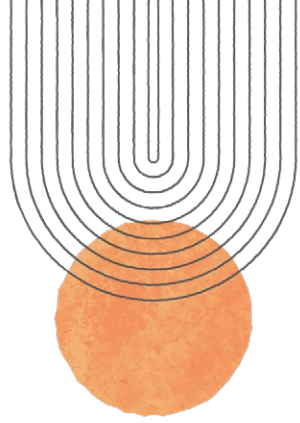
Noen barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet har behov for langtidsopphold i psykisk helsevern. Andre har behov for spesialisert rusbehandling i form av et døgntilbud i helsesektoren. Hvis barna ikke får adekvat helsehjelp kan utfordringene deres bli forverret. I dag finnes det om lag 320 døgnplasser i psykisk helsevern for barn.⁴⁸³ Over halvparten av plassene skal gi øyeblikkelig hjelp. Vi støtter forslaget om å etablere flere langtidsplasser i psykisk helsevern for barn.

Barn under 18 år med rusproblemer får i hovedsak tiltak fra barnevernet i dag. Voksne med rusproblemer får tiltak i helsesektoren. For voksne finnes det døgnbehandling i tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB), men det er ingen døgnplasser for barn i TSB.⁴⁸⁴ I 2022 oppga 80 prosent at de hadde stort eller svært stort utbytte av behandlingen i TSB (914 pasienter).⁴⁸⁵ Vi støtter forslaget om at ansvaret for spesialisert rusbehandling for barn skal ligge til helsesektoren. Dette innebærer etter vårt syn at det også må etableres et døgntilbud for barn i helsesektoren. Vi understreker at det fortsatt er behov for kompetanse på rusproblemer i barnevernsinstitusjonene. Ekspertgruppen mener i likhet med barnevernsinstitusjonsutvalget at det er behov for å vurdere endringer i helselovgivningens regler om tilbakehold i institusjon uten samtykke for barn.

⁴⁸³ Helsedirektoratet, 2024

⁴⁸⁴ NOU 2023:24

⁴⁸⁵ Aasgaard, Danielsen, Linnemørken, Holmboe, & Iversen, 2024



KAPITTEL 11

Endringer i barnevernsloven

11.1 Ekspertgruppens vurdering av behovet for lovendringer

Vi foreslår i dette kapittelet endringer i barnevernslovens regulering av opphold på barneverninstitusjon.

Mandatet gjelder tiltak for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Noen av barna i denne målgruppen har i en periode behov for et opphold i en barnevernsinstitusjon. Det er behov for lovendringer som bidrar til at disse barna får bedre og mer tilpasset hjelp og beskyttelse under institusjonsoppholdet. Det er også behov for å styrke barnas rettsikkerhet og rett til medvirkning ved etableringen av institusjonsoppholdet, og under oppholdet.

Endringene som foreslås vil også ha betydning for barn i barnevernet som ikke begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Alle barn som bor på institusjon, må få individuelt tilpasset hjelp og beskyttelse. Det gjelder uavhengig av hvilke livsutfordringer barnet har, og hvilke handlinger barnet har begått. At alle barn som trenger et opphold på institusjon får god nok hjelp og beskyttelse virker også forebyggende mot kriminalitet.

Hovedprinsippene for lovendringene er: Barn skal få bedre og mer individuelt tilpasset hjelp. Barnets beste skal være styrende for om det skal være et institusjonsopphold, lengden på oppholdet og for begrensninger og inngrep overfor barnet. Tiltakene skal være forholdsmessige. Rettsikkerheten til barna og deres rett til medvirkning skal styrkes. Endringene skal dessuten bidra til forenkling og harmonisering av regelverket.

Forslaget innebærer at alle opphold i barnevernsinstitusjon skal avgjøres av barneverns- og helsenemnda. Saksbehandlingen i nemnda vil bero på grunnlaget for institusjonsoppholdet. For eksempel kan opphold basert på samtykke reise færre spørsmål og problemstillinger enn opphold uten samtykke. At nemnda skal behandle alle saker om institusjonsopphold, også saker der barn eller foreldre har samtykket, styrker rettsikkerheten og barns rett til medvirkning betydelig.

Vilkårene for opphold på institusjon uten samtykke etter barnevernsloven § 6-2 foreslås endret. Formålet med endringen er å tydeliggjøre at det er barnets behov

for omsorg, utviklingsstøtte og beskyttelse som er avgjørende for om barnet skal ha et institusjonsopphold. Spørsmål om straffeskyld bør ikke være relevant. Vi foreslår derfor at kriminalitetsalternativet i bvl. § 6-2 første ledd bokstav a tas ut av loven. På den måten kommer det enda klarere frem at tiltak etter barnevernsloven har et annet formål enn straff og samfunnsvern, nemlig å gi barnet rett hjelp til rett tid. Vurderingstemaet som foreslås – «barnet utsetter sin utvikling for alvorlig fare som følge av skadelig handlemåte» – synliggjør på en bedre måte hva som er det sentrale grunnlaget for å treffe vedtak etter barnevernsloven. At barnet begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet er en form for skadelig handlemåte som kan utsette barnets utvikling for alvorlig fare. Formålet med et opphold på en barnevernsinstitusjon vil i slike tilfeller være å hjelpe barnet til å komme ut av en kriminell løpebane eller et kriminelt miljø som er skadelig for barnets utvikling.

For å ivareta omsorgen og beskytte barnet kan det i noen tilfeller være nødvendig å vedta inngrep i barnets rett til bevegelsesfrihet, besøk og kommunikasjon. Barnevernsloven § 10-9 åpner i dag for at institusjonen kan treffe vedtak om slike inngrep overfor barn som bor på institusjon med hjemmel i bvl. §§ 4-4, 6-1 eller 6-2. Svakheten ved dagens regulering er at loven fokuserer på hjemmelsgrunnlaget for institusjonsoppholdet, som kan være tilfeldig, og ikke på barnets individuelle behov for omsorg og beskyttelse. Det fører til at noen barn som utsetter egen utvikling for alvorlig fare ikke får tilstrekkelig beskyttelse under institusjonsoppholdet. Vi foreslår derfor at spørsmålet om institusjonen skal ha adgang til å vedta inngrep etter bvl. 10-9 skal vurderes ved etablering av alle institusjonsopphold, og at det skal avgjøres ut fra barnets individuelle behov.

Det foreslås samtidig at myndigheten til å treffe vedtak om at institusjonen skal ha adgang til inngrep etter bvl. § 10-9 legges til barneverns- og helsenemnda. At det åpnes for at inngrep etter bvl. § 10-9 kan vedtas for noen flere barn som trenger beskyttelse, møtes dermed med styrkede rettssikkerhetsgarantier for barnet. Vilkaet for at nemnda kan gi institusjonen adgang til inngrep etter bvl. § 10-9 foreslås å være at det «ellers er grunn til å frykte at barnet vil utsette sin utvikling for alvorlig fare som følge av skadelig handlemåte». Det lovbestemte vilkaet og nemndas prøving vil føre til riktigere og mer individuelt tilpasset bruk av inngrep. Konkrete beslutninger om inngrep i barnets rett til bevegelsesfrihet, besøk og kommunikasjon skal fortsatt tas av institusjonen som utøver omsorgen for barnet. Barnet kan som i dag klage på institusjonens vedtak til statsforvalter. Samlet sett styrker dette rettssikkerheten til barnet.

For å styrke barnets rettsikkerhet ytterligere foreslår vi at vedtak som kan utgjøre en frihetsberøvelse skal forelegges barneverns- og helsenemnda for kontroll hver fjerde måned. Forslaget om periodisk kontroll gjelder vedtak om opphold i institusjon uten samtykke etter bvl. § 6-2, og alle vedtak der nemnda har gitt adgang for institusjonen til inngrep i barnets rett til bevegelsesfrihet, besøk og kommunikasjon etter bvl. § 10-9. Lovendringen vil medføre en vesentlig styrking av barns rettsikkerhet sammenlignet med dagens ordning. I dag kan det potensielt treffes vedtak som innebærer frihetsberøvelse med varighet på 12 måneder uten ny rettslig prøving av vedtaket i oppholdsperioden.

Etter gjeldende bvl. § 6-2 tredje ledd kan et behandlingsopphold i institusjon vare i inntil 12 måneder. Vedtaket kan i særlige tilfeller forlenges i ytterligere 12 måneder. Adgangen til forlengelse er snever og brukes sjeldent. Dagens regulering fører til at noen barn ikke får nok tid i institusjonen til å få hjelp til å komme ut av et handlingsmønster der barnet utsetter sin utvikling for alvorlig fare. For andre barn kan oppholdet i institusjonen vare for lenge fordi vedtaket gis en varighet på 12 måneder uten ny rettslig prøving. Ekspertgruppen foreslår at tidsgrensen på 12 måneder oppheves, men at det fortsatt skal være en ytre grense for opphold på 24 måneder. Forslaget om oppheving av grensen på 12 måneder må ses i sammenheng med at vedtakene skal kontrolleres av nemnda hver fjerde måned. Den periodiske kontrollen hver fjerde måned vil fange opp tilfeller hvor barnet ikke lenger oppfyller vilkårene for opphold på institusjon uten samtykke. Det fører til at varigheten av oppholdet i større grad blir tilpasset barnets individuelle behov.

Ekspertgruppen foreslår i dette kapittelet endringer i barnevernsloven:

Tiltak 20	Endringer i barnevernsloven som skal bidra til at barn som bor på institusjon får bedre og mer individuelt tilpasset hjelp og beskyttelse. Barnets behov skal i større grad være styrende for om det skal være et institusjonsopphold, lengden på oppholdet og for hvilke begrensninger og inngrep som kan benyttes overfor barnet. Endringene har også som formål å styrke barnets rettssikkerhet og rett til medvirkning.
-----------	---

I den videre fremstillingen redegjør vi i kapittel 11.2 for forslag til lovendringer i barnevernsloven som Barne- og familiedepartementet har hatt på høring, og som vi hovedsakelig støtter. I kapittel 11.3 redegjøres det for forslaget om endring i vilkårene for opphold på institusjon uten samtykke etter barnevernsloven § 6-2. Forslaget om at adgangen til å vedta inngrep i barnets rett til bevegelsesfrihet, besøk og kommunikasjon, jf. bvl. § 10-9, skal vurderes individuelt og uavhengig av hjemmel for opphold, behandles i kapittel 11.4. I kapittel 11.5 omtales forslaget om innføring av periodisk kontroll i nemnda av vedtak som kan utgjøre en frihetsberøvelse. Kapittel 11.6 redegjør nærmere for forslaget om endringer i varigheten av opphold på institusjon uten samtykke. Et samlet forslag til endringer i barnevernsloven er inntatt i kapittel 11.7.

11.2 Foreslåtte lovendringer som ekspertgruppen støtter

Barne- og familiedepartementet sendte i april 2024 en rekke forslag til endringer i barnevernsloven på høring, inkludert forslag til endringer i bvl. § 6-2 og i lovens kapittel 10 som omhandler rammene for barns opphold på institusjon.⁴⁸⁶

⁴⁸⁶ Barne- og familiedepartementet, 2024

I høringsnotatet er det foreslått å endre hovedvilkåret for opphold på institusjon med grunnlag i barnets handlinger etter bvl. § 6-2. Lovforslaget har ikke til hensikt å endre terskelen for tiltak, og forutsetningen er at de materielle vilkårene i bestemmelsen skal forstås på samme måte som etter dagens bestemmelse. Ekspertgruppens forslag til endring i vilkårene for opphold på institusjon uten samtykke etter bvl. § 6-2 bygger videre på departementets lovforslag, se nærmere omtale i kapittel 11.3. Vi mener i likhet med departementet at begrepet «alvorlige atferdsvansker» bør erstattes med «utsetter sin utvikling for alvorlig fare».

Departementet har videre foreslått å endre ordlyden i tilleggsvilkåret i bokstav c fra «ved annen form for utpreget normløs atferd» til «ved annen form for alvorlig skadelig handlemåte». Departementet presiserer at endringen kun er ment som en begrepsmessig endring og at endringen ikke er ment å omfatte flere tilfeller enn dagens bestemmelse. Ekspertgruppen støtter i utgangspunktet den foreslåtte begrepsendringen, og mener «skadelig handlemåte» er en bedre formulering enn «utpreget normløs atferd». Vi foreslår imidlertid å erstatte opplistingen i bvl. § 6-2 bokstav a til c med et samlet vilkår om at vedtak etter bvl. § 6-2 bare kan treffes dersom barnet utsetter sin utvikling for alvorlig fare som følge av skadelig handlemåte, se nærmere omtale i kapittel 11.3.

I barnevernsloven kapittel 10 er det foreslått endringer som går ut på å:

- Ta ut begrepet «tvang» fra lovens kapittel 10 og i stedet bruke begrepene «begrensninger», «inngrep» og «fysisk makt»
- Tydeliggjøre institusjonens plikt til å beskytte barna som bor der
- Tydeliggjøre barnets rett til forsvarlig omsorg og beskyttelse under institusjonsoppholdet
- Tydeliggjøre handlingsrommet som omsorgsansvaret gir de ansatte til å sette grenser for barn som bor på institusjon
- Åpne for at de ansatte, dersom det er strengt nødvendig, kan bruke nødvendig fysisk makt for å avverge at barnet utsetter eget liv og helse for alvorlig skade
- Bedre den digitale beskyttelsen ved å gi institusjonen adgang til innsyn i barnets kommunikasjon i særskilte tilfeller
- Stille krav om at både institusjonen og statsforvalter skal vurdere forholdsmessigheten av det samlede omfanget og varigheten av begrensninger og inngrep overfor barnet

Ekspertgruppen støtter de foreslåtte endringene i barnevernsloven kapittel 10. Innenfor dagens regelverk er det usikkerhet knyttet til hvilke grenser institusjonen kan sette for barnet. Ulik praksis på institusjonene og at handlingsrommet ikke utnyttes, utfordrer tryggheten og sikkerheten for barn og ansatte. Dette gir betydelig risiko for at barn som bor på institusjon ikke får god nok beskyttelse.⁴⁸⁷ Riktig bruk av trygge rammer (grensesetting og inngrep) er god omsorg og utviklingsstøtte.

⁴⁸⁷ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2018; Grünfeld, et al., 2020; Helsetilsynet, 2019b; Kronborg, Riedl, Engh-Hellesvik, & Bræin, 2018; Ulset & Melheim, 2013

En forutsetning for å kunne gi barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet et forsvarlig tilbud er at de ansatte setter nødvendige grenser tilpasset barnets behov. Manglende rammer kan føre til at barnet rømmer eller «sprenger seg ut» av tiltaket, som igjen kan føre til at tiltaket bryter sammen og barnet må flytte til et nytt tiltak. Dette fører til at barn erfarer at utagering, vold og trusler fungerer. Gjentatte brudd og flyttinger fører til nye traumer og skader for barna.

Det medfører en styrking av barnas rettssikkerhet at det presiseres i loven at forholdsmessigheten av det samlede omfanget og varigheten av begrensninger og inngrep overfor barnet under opphold på institusjon skal vurderes både av institusjonen og statsforvalter. Ekspertgruppen foreslår i kapittel 11.4 og 11.5 lovendringer som vil styrke rettssikkerheten til barn under opphold på institusjon ytterligere.

11.3 Endring i vilkårene for opphold på institusjon uten samtykke

11.3.1 Gjeldende rett

Ved barnevernloven av 1992 ble det innført et skille mellom vedtak som følge av omsorgssvikt og alvorlige atferdsvansker. Dette skillet er videreført i dagens barnevernslov. Skillet innebærer at det er to ulike grunnlag for opphold i barnevernsinstitusjon.

Det første grunnlaget er omsorgsovertakelse, jf. bvl. § 5-1, hvor barnevernstjenesten overtar omsorgen for barnet fra foreldrene. Oppholdet blir da begrunnet i barnets behov for forsvarlig omsorg. Det andre grunnlaget er i tilfeller hvor barnet har vist «alvorlige atferdsvansker», jf. bvl. § 6-2, hvor foreldrene i utgangspunktet beholder omsorgsansvaret for barnet. Oppholdet blir da begrunnet i barnets behov for behandling.

Loven åpner for at barnet kan ha samtidige vedtak etter bvl. § 5-1 om omsorgsovertakelse og bvl. § 6-2 om alvorlige atferdsvansker. I praksis treffes det sjeldent slike dobbeltvedtak.

Hjemmel for vedtak om opphold på institusjon uten samtykke på grunn av barnets behov for behandling av er inntatt i bvl. § 6-2 første ledd. Etter bestemmelsen kan barneverns- og helsenemnda vedta at et barn skal ha opphold på barnevernsinstitusjon uten samtykke fra barnet selv eller fra de som har foreldreansvar dersom barnet har:

«vist alvorlige atferdsvansker på en eller flere av følgende måter:

- a. ved å begå alvorlige eller gjentatte lovbrudd,
- b. ved vedvarende problematisk bruk av rusmidler
- c. ved annen form for utpreget normløs atferd.»

Grunnvilkåret for opphold på barneverninstitusjon etter bestemmelsen er at barnet har vist «alvorlige atferdsvansker». Forarbeider og litteratur gir i liten grad veiledning om innholdet i grunnvilkåret. I enkelte saker fra barneverns- og helsenemndene vises det til at «alvorlige atferdsvansker» tilsier at barnet må ha utvist «markant avvikende og problematisk/skadelig atferd» for at bestemmelsen skal komme til anvendelse.

Videre inneholder bestemmelsen tre alternativer i bokstav a til c som nærmere beskriver atferden som kan grunngi institusjonsopphold uten samtykke. Det følger av forarbeidene at bestemmelsen ikke åpner for opphold på grunnlag av andre former for «alvorlige atferdsvansker» enn de som er beskrevet i bokstav a til c.⁴⁸⁸ Alternativene kan anvendes sammen, slik at opphold etter denne bestemmelsen kan skje med grunnlag i flere alternativer. Det er videre en forutsetning at opphold i barnevernsinstitusjon er nødvendig og til det enkelte barns beste, jf. bvl. § 1-3.

I forarbeidene til kriminalitetsalternativet i bvl. § 6-2 første ledd bokstav a, fremgår det at alvorlige lovbrudd omfatter volds- og sedelighetsforbrytelser av alvorlig karakter. Gjentatte lovbrudd omfatter serier av tyverier, ran og hæverk.⁴⁸⁹ Det er også understreket at det ikke er barnevernets oppgave å verne samfunnet mot barn som begår lovbrudd gjennom bruk av bokstav a. Vedtak om institusjonsopphold uten samtykke for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet skal utelukkende være motivert ut fra barnets behov for hjelp.

Om alternativet i bvl. § 6-2 bokstav b er det presisert at vedvarende problematisk bruk av rusmidler ikke omfatter enhver form for rusmiddelbruk.⁴⁹⁰ Rusmiddelbruken må blant annet vurderes i lys av hvor lenge barnet har brukt rusmidler, hvor ofte barnet bruker rusmidler og hva slags type rusmidler barnet bruker. Barnets alder er også relevant. Om bruken av rusmidler er eskalerende og ukritisk og barnets tilknytning til rusmiljøer, vil også kunne ha betydning for om vilkåret er oppfylt. Bestemmelsen omfatter både bruk av legale og illegale rusmidler, som alkohol, legemidler og narkotika.

Alternativet «annen form for utpreget normløs atferd» i bvl. § 6-2 bokstav c omfatter sosialt sett negative handlinger som viser «manglende tilknytning til normalt livsmønster for barn i tilsvarende aldersgruppe».⁴⁹¹ Videre omfatter alternativet tilfeller der barnet har sammensatte livsutfordringer. I Prop. 133 L (2021–2021) fremgår det at alternativet blant annet omfatter:

«(...) tilfeller der barnet har sammensatte livsutfordringer som kan gi seg utslag i en kombinasjon av bruk av rusmidler, lovbrudd, at barnet unndrar seg omsorg eller vagabonderer, tar tilhold i uheldige miljøer, har ugyldig skolefravær eller utagerer i grensesettingssituasjoner. Oppfyllelse av et av

⁴⁸⁸ Prop. 133 L (2020-2021) s. 226

⁴⁸⁹ Prop. 133 L (2020-2021)

⁴⁹⁰ Prop. 133 L (2020-2021)

⁴⁹¹ Prop. 133 L (2020-2021) s. 226

disse atferdsmønstrene kvalifiserer ikke nødvendigvis alene til plassering av et barn i atferdsinstitusjon. Det må foretas en konkret helhetsvurdering av barnets atferd.»⁴⁹²

Det fremgår av forarbeidene at alternativet ikke omfatter mer innadvendte atferdsutfordringer som selvskading eller spiseforstyrrelser: Det er helsetjenestene har ansvar for å gi hjelp til barn med spiseforstyrrelse og barn som har psykiske utfordringer og selvskader.⁴⁹³

Kriminalitetsalternativet skiller seg fra de øvrige alternativene på grunn av koblingen til strafferetten. Det er lagt til grunn både i forarbeidene og i rettspraksis at alle straffbarhetsvilkårene, med unntak av vilkåret om strafferettslig lavalder, må være oppfylt for at tiltak kan iverksettes etter dette alternativet.⁴⁹⁴

Dersom grunnlaget for en sak om opphold i institusjon uten samtykke er lovbrudd som *ikke* er behandlet strafferettslig, for eksempel fordi barnet er under den kriminelle lavalderen, må nemnda i sin vurdering legge til grunn det strafferettslige beviskravet. Dette innebærer at handlingen må være bevist utover enhver rimelig og fornuftig tvil. Det er ikke tilfellet for de andre alternativene i bvl. § 6-2 bokstav b og c, der beviskravet er alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Dersom grunnlaget for saken er lovbrudd som *er* behandlet strafferettslig, må nemnda vurdere om opphold i institusjon uten samtykke etter bvl. § 6-2 bokstav a kan være i strid med forbudet mot gjentatt strafforfølgning i EMK protokoll 7 artikkel 4. Høyesterett har i flere avgjørelser lagt til grunn at vedtak om opphold i barneverninstitusjon etter kriminalitetsalternativet er å anse som straff etter EMK protokoll 7 artikkel 4. Men dersom det er tilstrekkelig tidsmessig og saklig sammenheng mellom straffesaken og barnevernssaken har Høyesterett lagt til grunn at det vil være tale om lovlig parallellforfølgning.⁴⁹⁵

11.3.2 Nemndas anvendelse av alternativene i barnevernsloven § 6-2

Om lag 20 prosent av barna som bor i institusjon har vedtak etter bvl. § 6-2 eller § 6-1.⁴⁹⁶ Antallet barn med opphold på grunnlag av disse bestemmelsene har ligget forholdsvis stabilt de senere årene, på 150 til 170 barn ved utgangen av året.⁴⁹⁷

Ekspertgruppen har bedt Sentralenheten for barneverns- og helsenemndene om å få opplyst antall vedtak etter kriminalitetsalternativet i bvl. § 6-2 bokstav a i årene 2023 og 2024. Sentralenheten har opplyst at det i 2023 ble registrert fem vedtak om opphold etter bvl. § 6-2 bokstav a, og 11 vedtak i 2024.

⁴⁹² Prop. 133 L (2020-2021) s. 558

⁴⁹³ Prop. 133 L (2020-2021) s. 226

⁴⁹⁴ Rt. 2003 s. 1827 avsnitt 35- 38; Ot.prp.nr.61 (1997-1998) s. 33

⁴⁹⁵ Rt-2012-1051 avsnitt 50-57

⁴⁹⁶ SSB, tabell 12845

⁴⁹⁷ SSB, tabell 12845

Ekspertgruppen har på forespørsel fått tilsendt alle vedtakene som er registrert etter bvl. § 6-2 bokstav a i 2023 og 2024 i anonymisert form. En gjennomgang av disse viser at det i liten grad er samsvar mellom registreringen av bokstavalternativet i saken, og hvilket alternativ i bvl. § 6-2 vedtaket om opphold på institusjon egentlig bygger på.

Gjennomgangen av vedtakene for 2023 viser at ingen av de fem vedtakene i realiteten ble truffet med grunnlag i bvl. § 6-2 bokstav a. Samtlige saker endte med vedtak etter bvl. § 6-2 bokstav c. I disse sakene har kommunen i begjæringen anført at vilkårene etter bvl. § 6-2 bokstav a er oppfylt. I enkelte saker frafaller kommunen dette standpunktet underveis i saken og anfører i stedet at bokstav b eller c er oppfylt. I andre saker vurderer nemnda at kommunen har påberopt feil alternativ i bvl. § 6-2 eller mener at det ikke er nødvendig å ta stilling til om bokstav a er oppfylt, ettersom bokstav b eller c uansett er oppfylt.

Gjennomgangen av de 11 vedtakene som er registrert etter bvl. § 6-2 bokstav a i 2024, viser at nemnda i fire av sakene har truffet vedtak om opphold uten samtykke etter kriminalitetsalternativet i bvl. § 6-2 bokstav a. I tre andre saker kom nemnda til at kriminalitetsalternativet var oppfylt, i kombinasjon med at alternativene i bokstav b eller c også var oppfylt.

I fire av de 11 sakene fra 2024 ble resultatet at nemnda traff vedtak med grunnlag i bvl. § 6-2 bokstav c. I en av disse sakene viste nemnda til at opphold på institusjon uten samtykke etter bvl. § 6-2 ikke kan bygge på straffbare handlinger som barnet allerede er idømt straffereaksjon for. Nemnda viste i denne sammenheng til forbudet mot gjentatt straffeforfølgning i EMK protokoll 7 artikkel 4 og anvendte derfor ikke kriminalitetsalternativet i bokstav a, men bokstav c. I en annen sak uttrykte nemnda tvil om det var ført tilstrekkelig bevis for at barnet hadde begått alvorlige lovbrudd etter bokstav a, men konkluderte med at bokstav b og c var oppfylt.

I de fleste av de syv gjennomgåtte sakene hvor nemnda har kommet til at kriminalitetsalternativet er oppfylt, har partene i saken vært enige om at barnet har begått gjentatte eller alvorlige lovbrudd. I tre av sakene fra 2024 finner nemnda det bevist utover enhver rimelig tvil at barnet har begått gjentatte eller alvorlige lovbrudd basert på bevis lagt frem av politiet. I sakene hvor nemnda har vurdert at kriminalitetsalternativet er oppfylt retter fire av vedtakene seg mot barn som var fylt 15 år på gjerningstidspunktet for lovbruddene som ligger til grunn for vedtaket. Tre av vedtakene retter seg mot barn som var under den kriminelle lavalderen på gjerningstidspunktet.

11.3.3 Tidligere utredninger og anbefalinger

Både utformingen av bvl. § 6-2 generelt, og ikke minst de ulike alternativene i bokstav a til c har vært diskutert og kritisert i flere utredninger. I NOU 2001: 32 mente Tvistemålsutvalget at koblingen mellom bvl. § 6-2 (daværende § 4-24) og strafferetten burde tones ned. Etter utvalgets syn burde formuleringene i

bestemmelsen endres for å unngå den direkte koblingen mellom opphold på institusjon etter barnevernsloven og spørsmål om straffeskyld.

I NOU 2005: 9 sluttet Fylkesnemndsutvalget seg til Tvistemålsutvalgets vurderinger og foreslo å fjerne kriminalitetsalternativet i bokstav a, sammen med de øvrige alternativene i bokstav b og c. Utvalget foreslo at vilkåret for å treffe vedtak om opphold i barnevernsinstitusjon uten samtykke kun skulle være grunnvilkåret om «alvorlige atferdsvansker». Det ble vist til at en slik løsning ville dreie fokus bort fra spørsmål om straffeskyld og straffeprosess, og at det avgjørende ville være barnets behov for tiltak.

Bestemmelsen ble også vurdert av barnevernlovutvalget i NOU 2016: 16 som foreslo å erstatte grunnvilkåret «alvorlige atferdsvansker» med et nytt vilkår om at barnet skal «tilbys bosted» eller «bosettes» når dette er «nødvendig fordi barnet utsetter sin helse eller utvikling for alvorlig fare». Samtidig ble alternativene i bokstav a til c foreslått tatt ut av bestemmelsen. Utvalget mente at det sentrale vurderingstemaet burde være om barnet foretar handlinger som kan føre til psykisk og fysisk skade på barnet selv. Forslaget innbar også at mer innadrettede handlinger som selvskading skulle omfattes av vilkåret. Når det gjaldt kriminalitetsalternativet viste utvalget til at det ikke er samfunnets behov for vern eller ønske om å straffe barnet som er formålet med bestemmelsen. Utvalget mente at det ikke ville svekke barnets rettsikkerhet å fjerne kriminalitetsalternativet.

Departementet fulgte ikke opp forslaget fra barnevernlovutvalget om å fjerne kriminalitetsalternativet og viste til at det burde fremgå tydelig at bestemmelsen åpner for å vedta institusjonsopphold uten samtykke dersom barnet begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet.⁴⁹⁸ Barnets behov for rettsikkerhet tilsa at kriminalitetsalternativet fremgikk av loven, heller enn at kriminalitet skulle kamufleres som grunnlag for vedtak bak andre formuleringer i loven.

Barnevernsinstitusjonsutvalget, NOU 2023:24, ble bedt om å vurdere behovet for å opprettholde muligheten til å treffe vedtak om opphold på institusjon på grunn av «alvorlige atferdsvansker» etter bvl. §§ 6-2 og 6-1. Utvalget kom til at det var behov for å beholde vilkår i loven som ga mulighet til å treffe vedtak om opphold i barnevernsinstitusjon uten samtykke, også i tilfeller der det ikke forelå omsorgssvikt. Utvalget foreslo å erstatte grunnvilkåret «alvorlige atferdsvansker» med «dersom det er nødvendig fordi barnet utsetter sin utvikling for alvorlig fare». Det ble presisert at vilkåret ikke skulle omfatte spiseforstyrrelser eller barn som skader seg selv. Videre foreslo utvalget å fjerne bokstav b om «alvorlig og vedvarende rusmiddelbruk» fordi ansvaret for spesialisert rusbehandling burde overføres til helsesektoren. Under tvil foreslo utvalget å beholde kriminalitetsalternativet i bokstav a. Videre foreslo utvalget å erstatte ordlyden «ved annen form for utpreget normløs atferd» i bokstav c med «ved annen alvorlig skadelig handlemåte».

⁴⁹⁸ Barne- og likestillingsdepartementet, 2019

Barne- og familiedepartementet har som et ledd i oppfølgingen av NOU 2023: 24 sendt på høring forslag til endringer i gjeldende bvl. § 6-2. Høringsfristen gikk ut i juni 2024, og forslagene er ved ferdigstilling av denne rapporten til behandling i departementet.

I høringsnotatet foreslår departementet å ta inn et minste inngreps prinsipp innledningsvis i bvl. § 6-2 første ledd. Videre foreslår departementet å endre grunnvilkåret «har vist alvorlige atferdsvansker» til «utsetter sin utvikling for alvorlig fare». Det er presisert at anvendelsesområdet til bestemmelsen skal være den samme som etter gjeldende lov. Alternativene i bokstav a til c er foreslått videreført, med språklige endringer i bokstav c. I høringsnotatet fremgår det at departementet har lagt vekt på at alternativene som fremgår i bokstav a til c bidrar til å gi grunnvilkåret et mer presist innhold, og forhindrer at bestemmelsens anvendelsesområde utilsiktet utvides. Videre fremgår det at barnevernsinstitusjonsutvalgets forslag om å fjerne bokstav b ikke følges opp på nåværende tidspunkt. Det vises til at forslaget har nær tilknytning til en større vurdering av innretningen av institusjonsbarnevernet og hvilket ansvar barnevernet skal ha for barn med rusutfordringer. I regjeringens strategi for institusjonsbarnevernet fremgår det at regjeringen vil planlegge for at ansvar for rusbehandling flyttes fra barnevernet til spesialisthelsetjenesten.⁴⁹⁹

Følgende forslag til språklige endringer i §6-2 ble sendt på høring:

Overskriften til § 6-2 skal lyde:

§ 6-2. Vedtak om *opphold* i barnevernsinstitusjon uten samtykke

§ 6-2 første ledd skal lyde:

Dersom mindre inngripende tiltak ikke kan skape forsvarlig utviklingsstøtte og beskyttelse og det er nødvendig ut fra barnets situasjon, kan barneverns- og helsenemnda vedta at et barn skal ha opphold i institusjon uten samtykke fra barnet selv eller fra de som har foreldreansvar. Slikt vedtak kan bare treffes dersom barnet utsetter sin utvikling for alvorlig fare på en eller flere av følgende måter:

- a. ved å begå alvorlige eller gjentatte lovbrudd
- b. ved vedvarende problematisk bruk av rusmidler
- c. ved annen form for *alvorlig skadelig handlemåte*

11.3.4 Ekspertgruppens vurdering og forslag

11.3.4.1 Kriminalitetsalternativet bør tas ut av barnevernsloven § 6-2

Tiltak fra barnevernet har et annet formål enn straffereaksjoner. Barnevernet skal gi barn forsvarlig omsorg, hjelp, beskyttelse og behandling. Tiltak for barn som utsetter egen utvikling for alvorlig fare er fremtidsrettet og har som formål

⁴⁹⁹ Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, 2024

å hjelpe barnet til å endre atferd og hindre en videre negativ utvikling for barnet. Med unntak av individualpreventive formål er straffereaksjoner tilbakeskuende og ment som et tilsiktet onde som følge av overtredelse av et straffebud. Vilåårene for opphold i institusjon etter barnevernsloven bør gjenspeile at formålet med tiltaket utelukkende er å hjelpe barnet. Spørsmål om straffansvar er ikke relevant i vurderingen av barnets behov for hjelp eller for hvilket tiltak som er nødvendig og til barnets beste. Om barnet i en konkret sak oppfyller vilåårene for straff bør ikke være avgjørende for om nemnda kan treffe vedtak om institusjonsopphold uten samtykke.

Som vist i kapittel 11.3.3 er det få vedtak som treffes av nemnda med grunnlag i kriminalitetsalternativet. I flere saker begjærer kommunen vedtak etter kriminalitetsalternativet mens nemnda begrunner vedtak i at barnet har utvist «annen form for utpreget normløs atferd» etter bokstav c. I enkelte vedtak fremgår det direkte at det er usikkerhet om bevisterskelen i strafferetten er oppfylt. I andre saker er det opplyst at barnet er dømt for straffbare forhold, slik at forbudet mot gjentatt strafforfølging er til hinder for å treffe vedtak etter kriminalitetsalternativet.

I mange tilfeller er ikke lovbrudd som barnet er anklaget for ferdig etterforsket av politiet når saken kommer til behandling i barneverns- og helsenemnda. Det kan være vanskelig for nemnda å ta stilling til om beviskravet etter strafferetten er oppfylt. I saker hvor det anføres at barn i alderen 15–17 år har begått gjentatte eller alvorlige lovbrudd i tråd med bvl. § 6-2 bokstav a, oppstår regelmessig spørsmålet om gjentatt strafforfølging dersom saken har vært eller er til behandling hos politiet. Dette kan være faktorer som bidrar til at nemndene heller vurderer om de andre alternativene i bvl. § 6-2, bokstav b og c er oppfylt.

Det vanligste er at barneverns- og helsenemndene treffer vedtak om opphold i institusjon uten samtykke på grunn av «utpreget normløs atferd» etter bokstav c. Dette alternativet omfatter tilfeller hvor barnet har sammensatte utfordringer, og der kriminalitet kan inngå i utfordringsbildet sammen med for eksempel rus, omsorgsunndragelse, tilknytning til uheldige miljøer og skolefravær mv. Barn som begår gjentatte eller alvorlige lovbrudd har ofte sammensatte utfordringer, hvor blant annet rus og skolefravær kan være typiske utfordringer, se nærmere omtale i kapittel 4.

Nemndspraksis viser at kriminalitetsalternativet har liten selvstendig betydning. I 2023 og 2024 ble det samlet sett kun truffet fire vedtak hvor gjentatte eller alvorlige lovbrudd utgjorde det eneste grunnlaget for vedtak etter bvl. § 6-2. Koblingen mellom kriminalitetsalternativet og strafferettens beviskrav medfører risiko for at barn i noen tilfeller blir stående uten nødvendig hjelp fra barnevernet.

Barne- og familiedepartementet og enkelte høringsinstanser har som argument mot å fjerne kriminalitetsalternativet fremhevet at det vil svekke barnets rettsikkerhet. Ekspertgruppen deler ikke denne oppfatningen. Ved å fjerne koblingen mellom opphold i barneverninstitusjon og strafferetten vil det komme

tydeligere frem i loven at det avgjørende spørsmålet er om institusjonsopphold uten samtykke er nødvendig for å hjelpe barnet, og om slikt opphold er til barnets beste. Med en slik endring vil det bli tydeliggjort at opphold i institusjon uten samtykke ikke er straff eller begrunnet i samfunnsvern. Det vises videre til at ekspertgruppen i kapittel 11.4 og 11.5 forslår flere lovendringer som vil styrke barnets rettsikkerhet. I kapittel 11.4 foreslår ekspertgruppen at nemnda basert på barnets individuelle behov skal avgjøre om institusjonen skal ha adgang til å treffe vedtak om inngrep etter bvl. § 10-9 under oppholdet. I kapittel 11.5 foreslår ekspertgruppen at nemnda skal føre periodisk kontroll både med om vilkårene for opphold etter bvl. § 6-2 er oppfylt, og med eventuelle vedtak om adgang til bruk av bvl. § 10-9 under institusjonsoppholdet. Disse endringene vil styrke barnets rettsikkerhet.

Barn som begår gjentatte eller alvorlige lovbrudd vil i mange tilfeller oppfylle bvl. § 6-2 bokstav c, hvor lovbrudd kan inngå som en del av en helhetlig vurdering, samtidig som beviskravet er sannsynlighetsovervekt og vurderingstemaet utelukkende retter seg mot barnets behov for beskyttelse. Ekspertgruppen foreslår på denne bakgrunn at kriminalitetsalternativet tas ut av gjeldende bvl. § 6-2.

11.3.4.2 Vilkår for opphold uten samtykke etter barnevernsloven § 6-2

Ekspertgruppen støtter departementets forslag om at det gjeldende grunnvilkåret i bvl. § 6-2 «alvorlige atferdsvansker» erstattes med «utsetter sin utvikling for alvorlig fare.» Barnevernsinstitusjonsutvalget har videre foreslått å ta ut bokstav b «vedvarende problematisk bruk av rusmidler». Dette er en konsekvens av utvalgets forslag om at ansvaret for spesialisert rusbehandling for barn flyttes til helsesektoren. Dersom både kriminalitets- og rusmiddelalternativet tas ut av gjeldende bvl. § 6-2 er det kun alternativet i bokstav c «ved annen form for utpreget normløs atferd» som står igjen i bestemmelsen. Barne- og familiedepartementet har foreslått at bokstav c «ved annen form for utpreget normløs atferd» endres til «ved annen form for alvorlig skadelig handlemåte».

Vi mener i likhet med barnevernlovutvalget at det ikke er behov for at bestemmelsen lister opp på hvilke måter barnet utsetter sin utvikling for alvorlig fare. Det er barnets skadelige handlemåte, og det faktum at denne handlemåten utsetter barnets utvikling for alvorlig fare som kan danne grunnlaget for opphold på barnevernsinstitusjon uten samtykke.

Ekspertgruppen foreslår at vilkåret i bvl. § 6-2 endres til at vedtak bare kan treffes *dersom barnet utsetter sin utvikling for alvorlig fare som følge av skadelig handlemåte*. Ulike skadelige handlemåter kan utsette barnets utvikling for alvorlig fare og gi grunnlag for alvorlig bekymring. Det forutsetter en helhetlig tilnærming til barnets handlemåte, med vekt på de bakenforliggende årsakene til at barnet gjennom skadelige handlinger utsetter egen utvikling for alvorlig fare. At barnet begår handlinger som er å anse som gjentatt eller alvorlig kriminalitet vil kunne være en form for skadelig handlemåte. Formålet med et opphold på en barnevernsinstitusjon vil i slike tilfeller være å hjelpe barnet til å komme ut av en kriminell løpebane eller et kriminelt miljø som er skadelig for barnets utvikling.

Opphold på barnevernsinstitusjon har ikke straff som formål, og er ikke begrunnet i hensynet til samfunnsvernet.

Barn som gjennom skadelige handlinger utsetter egen utvikling for alvorlig fare vil ofte ha sammensatte livsutfordringer som gir seg utslag i en kombinasjon av bruk av rusmidler, lovbrudd, prostitusjon, at barnet unndrar seg omsorg, tar tilhold i skadelige miljøer, har ugyldig skolefravær eller utagerer i grensesettingssituasjoner. Oppfyllelse av en av disse handlemåtene kvalifiserer ikke nødvendigvis alene til opphold på barnevernsinstitusjon. Det må foretas en konkret helhetsvurdering av barnets handlinger og utvikling, behovet for hjelp og nødvendigheten av et institusjonsopphold.

I mange tilfeller vil multisystemiske hjelpetiltak i hjemmet, som for eksempel MST, kunne bidra til å styrke foreldrenes evner og muligheter til å gi barnet omsorg, beskyttelse og støtte. Men slik er det ikke alltid. I noen tilfeller kan for eksempel barnets tilknytning til kriminelle eller rusbelastede miljøer gjøre at foreldre ikke klarer å beskytte barnet, selv med hjelpetiltak i hjemmet. Hjemmene har også ulike forutsetninger for å motta hjelpetiltak. I slike tilfeller kan barnet ha behov for beskyttelse og utviklingsstøtte i en barnevernsinstitusjon.

Departementet har i høringsnotatet lagt vekt på at alternativene i bokstav a til c bidrar til å gi grunnvilkåret «utsetter sin utvikling for alvorlig fare» et mer presist innhold, og forhindrer at hjemmelen utvides. Ekspertgruppen mener at forslaget om å fjerne alternativene i bokstav a til c ikke fører til at hjemmelen utvides til å omfatte flere tilfeller enn i dag. Forslaget omfatter de samme barna som i dag, foruten barn som i hovedsak har behov for spesialisert rusbehandling i helsevesenet, jf. gjeldende bokstav b. Barn som har begått gjentatte eller alvorlige lovbrudd vil etter en konkret helhetsvurdering av barnets samlede livsutfordringer, faren for barnets utvikling og barnets behov for hjelp, kunne oppfylle vilkårene for opphold i barnevernsinstitusjon uten samtykke etter bvl. § 6-2.

Et annet argument som er anført er at det kan virke tilslørende dersom lovbrudd fortsatt skal kunne føre til opphold på institusjon uten samtykke. Formålet med å oppheve vilkåret er imidlertid å klargjøre at spørsmål om straffeskyld ikke skal være en del av vurderingen, og at tiltaket verken skal ha straff eller samfunnsvern som formål. Etter ekspertgruppens syn vil forskjellen mellom tiltak i barnevernet og idømmelse av straffereaksjoner komme tydeligere frem ved å fjerne kriminalitetsalternativet.

Isolert sett åpner ordlyden i ekspertgruppens forslag for at selvskading og spiseforstyrrelse omfattes. Dette gjør også dagens ordlyd i bvl. § 6-2 første ledd bokstav c. Ekspertgruppen er enig med departementet og barnevernsinstitusjonsutvalget i at opphold i barnevernsinstitusjon etter bvl. § 6-2 ikke skal inkludere barn som har spiseforstyrrelser eller selvskader. Behandling for spiseforstyrrelse og selvskading skal gis av helsetjenestene. Det kan likevel være tilfeller hvor barnet har sammensatte utfordringer, som rus, kriminalitet

og prostitusjon, og i tillegg selvskader. I slike tilfeller kan vilkåret for opphold i barnevernsinstitusjon etter bvl. § 6-2 etter en konkret vurdering være oppfylt.

Ekspertgruppen understreker at det er viktig at barn får nødvendig helsehjelp under institusjonsopphold, og viser til nærmere omtale i kapittel 9 og 10. Skadelige handlemåter som selvskading, spiseforstyrrelse eller suicidalitet kan ikke alene (eller i kombinasjon med hverandre) gi grunnlag for opphold på institusjon etter bvl. § 6-2. Dersom det ønskelig fra lovgivers side å tydeliggjøre dette i lovteksten er det mulig å vurdere et unntak i bestemmelsen om at nærmere definerte skadelige handlinger ikke kan danne grunnlag for opphold etter bvl. § 6-2.

11.3.5 Menneskerettslige vurderinger av ekspertgruppens forslag

11.3.5.1 EMK artikkel 5 – vern mot vilkårlig frihetsberøvelser

Opphold i barnevernsinstitusjon uten samtykke medfører frihetsberøvelse. Retten til frihet er en grunnleggende menneskerettighet. For å kunne foreta inngrep i denne rettigheten oppstiller både Grunnloven og internasjonale menneskerettighetskonvensjoner krav til hvordan inngrep skal gjennomføres for at det skal være forenlig med retten til frihet, se nærmere omtale i kapittel 7.4. I fremstillingen tas det utgangspunkt i de aktuelle krav som fremgår av EMK artikkel 5. Tilsvarende krav fremgår også av Grunnloven § 84 jf. § 113, SP artikkel 9 og barnekonvensjonen artikkel 37 b.

For det første må inngrep i retten til frihet ha hjemmel i lov, jf. EMK artikkel 5 nr. 1 andre setning. Opphold i barnevernsinstitusjon er i dag lovfestet i barnevernsloven. Ekspertgruppens forslag medfører en endring av utformingen av inngrepsbestemmelsen, men inngrepet vil være nedfelt i formell lov.

Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig: Formålet med inngrepet må omfattes av ett av de formål som er angitt i artikkel 5 nr.1 a-f. Frihetsberøvelse av barn gjennom opphold i barnevernsinstitusjon vil omfattes av bokstav d. Ekspertgruppens forslag oppfyller dermed både krav om at inngrepet er fastsatt i lov, og er innenfor ett av de legitime formål hvor artikkel 5 gir rett til å gjøre inngrep i friheten.

Det oppstilles dessuten materielle krav til loven som gir hjemmel for inngrep. Loven må være tilstrekkelig klar og presis. I følge EMD må borgerne sikres forutberegnelighet med hensyn til lovens virkeområde, slik at frihetsberøvelsen ikke fremstår som vilkårlig. Individet skal kunne innrette sin adferd etter lovens ordlyd, men slik at det eksakte anvendelsesområdet eventuelt må avklares gjennom andre kilder.⁵⁰⁰

Ekspertgruppens forslag til lovtekst er at inngrep kan foretas «*dersom barnet utsetter sin utvikling for alvorlig fare som følge av skadelig handlemåte*». Det kan oppstå ulike tolkningsspørsmål knyttet til forslaget. Hva er barnets «utvikling»? Når foreligger

⁵⁰⁰ Harris, et al., 2023 s. 311 jf. bl.a. s. 639 flg.

det «alvorlig fare» og hva er en «skadelig handlemåte»? Men også utformingen av gjeldende bvl. § 6-2 åpner for tolkning av begreper, for eksempel «alvorlige adferdsvansker» og «ved annen form for utpreget normløs atferd». Begrepene er av Barne- og familiedepartementet foreslått endret til «utsetter egen utvikling for alvorlig fare» og «ved annen form for alvorlig skadelig handlemåte». Også disse begrepene reiser tolkningsspørsmål. Vårt forslag bygger videre på de foreslåtte begrepsendringene.

Formålet med lovskravet er å hindre vilkårlig frihetsberøvelse. EMD har ikke oppstilt presise krav til den nasjonale lovgivningen. Reguleringen må være forutsigbar «to a degree that was reasonable in the circumstances».⁵⁰¹ Selv om ekspertgruppens lovforslag ikke inneholder alternativene a-c, må forslaget ses i sammenheng med hvordan loven tidligere er tolket og praktisert, og forutsetningen som ligger til grunn om at forslaget ikke medfører noen utvidelse av adgangen til å frihetsberøve barn. Dessuten må lovskravet ses i sammenheng med adgangen til judisiell overprøving av om lovskravet er oppfylt.⁵⁰² Med de endringer som foreslås i periodisk kontroll av vedtak etter barnevernsloven, må kravet til lov anses å være ivaretatt gjennom forslaget til ny utforming av bvl. § 6-2.

I tillegg til kravet til lov, er det krav om forholdsmessighet og overprøving. Kravet til forholdsmessighet må vurderes og ivaretas ved overprøvingen av det enkelte inngrep. Disse kravene vil ekspertgruppen drøfte ved vurderingen av kravene til overprøving i kapittel 11.5.

11.3.5.2 EMK protokoll 7 artikkel 4 – forbudet mot gjentatt strafforfølgning

I Rt. 2003 s. 1827 kom Høyesterett til at vedtak om opphold i barnevernsinstitusjon uten samtykke etter bvl. § 6-2 bokstav a (daværende § 4-24) stengte for etterfølgende strafforfølgning for det samme forhold som begrunnet inngrep etter barnevernsloven. Resultatet bygget på at inngrep etter barnevernsloven måtte anses som straff etter EMK artikkel 6, og at det samme straffebegrepet måtte legges til grunn etter EMK 7. tilleggsprotokoll artikkel 4. Spørsmålet er om forslaget om å fjerne kriminalitetsalternativet i bokstav a og koblingen til strafferettens beviskrav, medfører at vedtak om opphold på barnevernsinstitusjon uten samtykke ikke lengre kan anses som straff.

Barnevernlovutvalget vurderte at de beste grunner tilsa at slike tiltak ikke lengre skal anses som straff etter en slik endring. De viste særlig til at formålet med opphold på institusjon er et helt annet enn straff, nemlig å behandle barn som utsetter egen utvikling for alvorlig fare.

Inngrep etter barnevernsloven har ikke et pønalt formål som ellers kjennetegner straff. Det er barnets behov for behandling og oppfølging i institusjon som begrunner inngrepet. Det foreslåtte vilkåret for å treffe vedtak om opphold på

⁵⁰¹ Case of the Sunday Times v. the United Kingdom , 1979

⁵⁰² Harris, et al., 2023 s. 641

barnevernsinstitusjon etter bvl. § 6-2 opprettholder ikke koblingen til strafferett på vilkårssiden for inngrep. Etter ekspertgruppens syn vil derfor ikke inngrep for å ivareta barnets behov for omsorg, beskyttelse og behandling anses som straff etter EMK artikkel 6. Slik sett vil heller ikke forholdet til gjentatt strafforfølging aktualiseres.

11.3.5.3 EMK artikkel 6 – uskyldspresumsjonen

Uskyldspresumsjonen som er nedfelt i Grl. § 96 andre ledd, EMK artikkel 6 nr. 2, SP artikkel 14. nr. 2 og barnekonvensjonen artikkel 40 nr. 2 b, er som nevnt en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti i straffesaker, jf. kapittel 7.6. Uskyldspresumsjonen gjelder i straffesaker. Spørsmålet er om uskyldspresumsjonen har betydning for saker om opphold i barnevernsinstitusjon uten samtykke etter barnevernsloven.

Inngrep etter barnevernsloven har ikke et pønalt formål. I utgangspunktet gjelder derfor ikke uskyldspresumsjonen i saker etter barnevernsloven. Spørsmålet er likevel om uskyldspresumsjonen kan få anvendelse i saker hvor straffbare forhold ligger til grunn for inngrep etter barnevernsloven. Denne problemstillingen aktualiserer ulike sider ved uskyldspresumsjonen.

Når det skal tas stilling til om en person har begått en straffbar handling, vil bevisbyrden og beviskravet i straffesaker få anvendelse. Etter ekspertgruppens lovforslag er det imidlertid ikke dette som er problemstillingen ved inngrep etter barnevernsloven. Kriminalitet kan være et element som inngår i vurderingen av om vilkårene for inngrep er oppfylt, men barneverns- og helsenemnda skal etter forslaget ikke ta stilling til om vilkårene for straffeskyld er oppfylt. Problemstillingen er om barnets skadelige handlemåte tilsier behov for omsorg, beskyttelse og behandling i en barnevernsinstitusjon. I enkelte saker kan det bli aktuelt å vurdere om det objektivt sett foreligger en overtredelse av et straffebud, uten at nemnda tar stilling til om øvrige vilkår for straff er oppfylt. At det i en forvaltningsavgjørelse legges til grunn at det foreligger en overtredelse av et straffebud er ikke en skyldkonstatering i en slik form som utløser rettighetene under uskyldspresumsjonen.

Uskyldspresumsjonen inneholder også et forbud mot å anse noen som skyldig før det foreligger en fellende straffedom. At barneverns- og helsenemnda legger til grunn at det objektivt sett foreligger en overtredelse av en straffebestemmelse, medfører ikke at det er konstatert straffeskyld. Uskyldspresumsjonen medfører tvert imot at nemnda ikke skal ta stilling til straffeskyld, men om barnet har behov for omsorg, beskyttelse og behandling i en slik grad at det er nødvendig med et institusjonsopphold. Spørsmål om skyld eller uskyld skal etter ekspertgruppens forslag vurderes innenfor rammen av en eventuell straffesak, og ikke i en barnevernssak.

Det strafferettslige beviskravet får etter ekspertgruppens forslag ikke anvendelse i saker om opphold på barnevernsinstitusjon uten samtykke. Det mest sannsynlige faktum må derfor legges til grunn for vedtaket. I rettspraksis og teori er det

imidlertid lagt til grunn et skjerpet beviskrav dersom faktum medfører at en person har opptrådt sterkt klanderverdig eller en avgjørelse ellers vil være stigmatiserende.⁵⁰³ I den grad nemda legger til grunn at det foreligger belastende eller stigmatiserende forhold hos den som vedtaket er rettet mot, kan det derfor være grunn til å skjerpe kravet til sannsynlighet ut over det som ellers gjelder i sivilprosessen.

11.4 Adgang til inngrep i barnets bevegelsesfrihet, besøk og kommunikasjon skal vurderes individuelt

11.4.1 Gjeldende rett

Formålet med begrensninger og inngrep overfor barn som bor i barneverns-institusjoner er å gi barnet forsvarlig omsorg og nødvendig beskyttelse til barnets beste. Gjeldende barnevernslov gir institusjonene ulik adgang til å gjøre inngrep for å beskytte barn som bor på institusjon, avhengig av hvilken hjemmel som ligger til grunn for barnets institusjonsopphold. Det er større adgang til å vedta inngrep overfor barn med opphold i institusjon fordi barnet utsetter egen utvikling for alvorlig fare etter bvl. §§ 4-4, 6-1 og 6-2, enn for barn som har opphold på grunn av omsorgssituasjonen etter bvl. §§ 4-2 og 5-1 og for barn som har institusjonsopphold som frivillig hjelpetiltak etter bvl. § 3-2.

Når barnet har et vedtak om opphold i institusjon fordi det utsetter egen utvikling for alvorlig fare har institusjonen adgang til å vedta inngrep overfor barnet etter bvl. § 10-9. Dersom det er «*nødvendig ut fra formålet med oppholdet*» kan institusjonen etter § 10-9 første ledd vedta inngrep i barnets rett til å bevege seg fritt innenfor og utenfor institusjonsområdet, herunder nekte barnet å forlate institusjonsområdet. Institusjonen kan videre låse døren til institusjonen overfor det enkelte barnet, eller kreve at barnet har følge av ansatte utenfor institusjonen. Institusjonen kan også vedta inngrep i barnets bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler, herunder nekte barnet slik bruk. Hvis barnet ikke retter seg etter institusjonens avgjørelse, kan institusjonen vedta å inndra elektroniske kommunikasjonsmidler. Vedtak etter bvl. § 10-9 kan ikke treffes rutinemessig, og institusjonen skal gjøre en konkret og individuell vurdering av om vilkårene for inngrep overfor det enkelte barn er oppfylt. Vedtak om inngrep etter bvl. § 10-9 skal være til barnets beste, jf. bvl. § 1-3.

Vedtak om inngrep i barnets bevegelsesfrihet og besøk kan treffes for inntil 14 dager om gangen. Vedtak om inngrep i eller inndragning av et elektronisk kommunikasjonsmiddel kan treffes for inntil fire uker fra barnet ankommer institusjonen, og deretter for maksimum 14 dager om gangen. Institusjonen må fortløpende vurdere om vedtaket skal opprettholdes.

⁵⁰³ Pedersen & Skoghøy, 2020; Strandbakken, 2003 s. 595 flg.

Det er ikke adgang til å treffe vedtak om inngrep etter bvl. § 10-9 for barn som bor på institusjon med grunnlag i vedtak om omsorgsovertakelse etter bvl. § 4-2 eller § 5-1, eller for barn som bor på institusjon som frivillig hjelpetiltak begrunnet i barnets omsorgssituasjon eller atferd, jf. bvl. § 3-2.

11.4.2 Barneverninstitusjonsutvalgets forslag

Barnevernsinstitusjonsutvalget foreslår i NOU 2023: 24 at adgangen til å treffe vedtak om inngrep etter bvl. § 10-9 skal vurderes ut fra barnets individuelle behov, uavhengig av årsaken til institusjonsoppholdet og valg av oppholdssshjemmel. Utvalget foreslår at barneverns- og helsenemnda med grunnlag i begjæringen fra kommunen skal ta stilling til hvilke inngrep etter bvl. § 10-9 institusjonen skal ha adgang til å treffe vedtak om under barnets opphold. Utvalgets forslag gjelder for vedtak om omsorgsovertakelse etter bvl. § 5-1 og vedtak om opphold på institusjon uten samtykke etter bvl. § 6-2. Utvalget vurderte ikke hvordan vedtak om akutte institusjonsopphold etter bvl. §§ 4-2 og 4-4 eller frivillige institusjonsopphold etter bvl. §§ 3-2 og 6-1 skulle behandles med hensyn til institusjonens adgang til å treffe vedtak etter bvl. § 10-9.

Utvalget foreslo også at barnevernstjenesten underveis i et institusjonsopphold skal kunne reise sak for nemnda dersom den vurderte at barnet har behov for inngrep etter bvl. § 10-9. Det ble ikke vurdert om Bufetat, som er ansvarlig for at barnet får forsvarlig omsorg og beskyttelse under institusjonsoppholdet, også burde ha en slik adgang.

Utvalget har ikke foreslått hva som bør være vilkåret eller hvor terskelen skal ligge for at nemnda skal kunne vedta at institusjonen skal ha adgang til bruk av bvl. § 10-9 overfor barnet under institusjonsoppholdet. I utvalgets utredning pekes det på at formålet med inngrepene skal være «å gi forsvarlig omsorg, vern og beskyttelse mot å utføre handlinger som kan skade egen utvikling». Videre fremgår det at utvalget mener at «beskrivelse av barnets situasjon og utvikling, særlige behov og utfordringer, herunder utagerende handlemåte, må fremgå av nemndas vedtak».⁵⁰⁴

Flertallet av høringsinstansene støttet utvalgets intensjon om at adgangen til inngrep skal vurderes ut fra det enkelte barns behov, og ikke følge av hjemmelen for institusjonsoppholdet. Flere instanser pekte likevel på at forslaget ikke var tilstrekkelig utredet. Høringsinstansene pekte blant annet på dilemmaer knyttet til ansvarsdelingen mellom institusjonen og nemnda, herunder at det kan være krevende for nemnda å forutse behov for inngrep som kan oppstå under et institusjonsopphold. Videre ble det vist til at det ikke er utredet hvordan, og hvem, som bør avgjøre spørsmålet om adgang til inngrep etter bvl. § 10-9 ved frivillige og akutte opphold på institusjon. Enkelte høringsinstanser fremhevet at forslaget

⁵⁰⁴ NOU 2023:24

forutsetter en annen kompetanse i nemnda enn i dag, bedre kartlegging av barnet i forkant av nemndsbehandling og økt kapasitet i nemndene.⁵⁰⁵

11.4.3 Ekspertgruppens vurdering og forslag

11.4.3.1 Individuell vurdering av adgang til inngrep

Barn med tiltak utenfor hjemmet har generelt høyere risiko for dårligere fysisk og psykisk helse, for å ta sitt eget liv, for rusmisbruk og kriminalitet sammenlignet med barn som bor i hjemmet. Det er stort overlapp i behovene og utfordringene til barn som bor på omsorgsinstitusjon og behandlingsinstitusjon. Flere barn som bor på institusjon på grunnlag av omsorgssituasjonen trenger rammer utover det som følger av omsorgsansvaret for at institusjonen skal kunne gi dem forsvarlig omsorg og beskyttelse.

Både studier og innspill fra Bufetat og statsforvaltere viser at barn som bor på institusjon på grunn av omsorgssituasjonen i hjemmet kan utsette sin egen utvikling for alvorlig fare gjennom skadelige handlinger. Barn som bor på institusjon med hjemmel i omsorgsovertakelse etter bvl. § 5-1 eller som frivillig hjelpetiltak etter bvl. § 3-2 begår også i noen tilfeller gjentatt eller alvorlig kriminalitet.⁵⁰⁶ Helsetilsynets gjennomgang av saker der barn med tilknytning til barnevernsinstitusjon har mistet livet, viser at flere av barna hadde frivillige institusjonsopphold.⁵⁰⁷ I disse sakene oppsto det mange alvorlige hendelser under institusjonsoppholdet, og institusjonene strevde med å gi barna forsvarlig omsorg og beskyttelse.

I dag følger adgangen til bruk av bvl. § 10-9 med som en konsekvens av kommunens valg av hjemmel for opphold på institusjon. Manglende bevissthet hos beslutningstakerne om betydningen hjemmelsvalget har for adgangen til å vedta inngrep for å beskytte barnet, fører til uheldige utslag for mange barn. Manglende inngrepsmuligheter for å beskytte barnet mot egne skadelige handlinger kan føre til at institusjonen ikke klarer å ivareta barnet og at barnet må flytte. Barn som har opplevd mer enn fire flyttinger i barnevernet har i mange tilfeller hatt opphold etter flere ulike oppholdss hjemler, både akutt, omsorg, atferd, frivillig og opphold uten samtykke.⁵⁰⁸ Et forløp starter ofte med opphold i en omsorgsinstitusjon, men ender med at barnet flyttes til behandlingsinstitusjon på grunn av trusler, utagering og rømminger.⁵⁰⁹

Hjemmelen for opphold på institusjon er ikke en god indikator for barnets behov for at institusjonen skal kunne gripe inn for å beskytte barnet mot egne skadelige handlinger. I likhet med barnevernsinstitusjonsutvalget mener ekspertgruppen at regelverket bør endres slik at barnets individuelle behov er avgjørende for hvilke inngrepsmuligheter institusjonen skal ha til rådighet. En slik endring vil bidra til

⁵⁰⁵ Barne- og familiedepartementet, 2024 s. 177

⁵⁰⁶ Innspill fra Bufdir til ekspertgruppen 16. okt 2024

⁵⁰⁷ Helsetilsynet, 2023

⁵⁰⁸ NOU 2023:24

⁵⁰⁹ NOU 2023:24

at barn som bor på institusjon får bedre og mer individuelt tilpasset omsorg og beskyttelse. Det antas også å føre til at flere barn får være mer i ro.

I dag bor det noen barn på institusjon på grunnlag av omsorgsovertakelse som utsetter andre barn og ansatte på institusjon for vold og trusler, begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet, ruser seg eller skader seg selv. Barnas skadelige handlemåte kan være reaksjoner på omsorgssvikt eller på vold i hjemmet. Disse barna utsetter egen utvikling for alvorlig fare som følge av skadelig handlemåte. Det kan argumenteres for at det i slike tilfeller burde treffes vedtak om opphold på institusjon etter bvl. § 6-2. Dersom vilkårene for omsorgsovertakelse etter bvl. §§ 4-2 eller 5-1 er oppfylt, vil det være riktigere og mindre stigmatiserende for barnet å treffe vedtak om omsorgsovertakelse. Samtidig må nemnda kunne ta stilling til om barnets individuelle behov tilsier at institusjonen skal ha adgang til å treffe vedtak om inngrep etter bvl. § 10-9 for å gi barnet forsvarlig omsorg, beskyttelse eller behandling.

Ekspertgruppen foreslår på denne bakgrunn at barnevernsloven endres slik at adgangen til å vedta inngrep etter bvl. § 10-9 skal følge barnets individuelle behov, og ikke hjemmelen for oppholdet på institusjon. Dette er et viktig tiltak for barn som har store og sammensatte livsutfordringer, deriblant for mange barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet.

11.4.3.2 Barneverns- og helsenemnda avgjør om institusjonen skal ha adgang til inngrep

Adgangen til inngrep etter bvl. § 10-9 innebærer at institusjonen kan vedta at barnet ikke skal ha besøk, fratas elektroniske kommunikasjonsmidler, fotfølges av ansatte eller ha låst dør på institusjonen over en lengre periode. Selv om formålet med tiltakene er å gi barnet forsvarlig omsorg, beskyttelse eller behandling, er dette sterkt inngripende tiltak. Inngrep i barnets bevegelsesfrihet over tid vil kunne anses som frihetsberøvelse.

Dersom virkemidlene i bvl. § 10-9 skal gjøres tilgjengelig for flere barn mener ekspertgruppen at det er viktig at barnas rettsikkerhet samtidig blir styrket. Styrking av rettssikkerhetsgarantiene vil også bidra til riktigere bruk av bvl. § 10-9. Ekspertgruppen foreslår derfor at institusjonens adgang til å vedta inngrep etter bvl. § 10-9 skal avgjøres av barneverns- og helsenemnda i forbindelse med *alle* vedtak om institusjonsopphold i barnevernet. Å løfte denne vurderingen og avgjørelsen til nemnda i alle saker, vil styrke barnets medvirkning og rettsikkerhet betydelig.

Forslaget innebærer at frivillige opphold på institusjon etter bvl. §§ 6-1 og 3-2 skal behandles av nemnda. Slike vedtak blir etter gjeldende rett truffet av kommunal barneverntjeneste. For akuttvedtak foreslår ekspertgruppen at den som treffer akuttvedtaket om opphold på institusjon samtidig skal ta stilling til om institusjonen skal ha adgang til å vedta inngrep etter bvl. § 10-9. Vurderingen og avgjørelsen skal fremgå av akuttvedtaket, og nemndsleder skal vurdere både om selve akuttvedtaket og vedtak om adgang til bruk av bvl. § 10-9 skal godkjennes, jf. bvl. § 14-22.

Forslaget vil føre til en viss utvidelse av sakstyper og saksmengde i nemnda. I tillegg kan tidsbruken i sakene nemnda behandler i dag øke. Ekspertgruppen mener imidlertid fordelene ved en slik endring, i form av bedre ivaretagelse av barnets individuelle behov, økt medvirkning og styrket rettsikkerhet, forsvare de økte kostnadene til behandling av sakene. Behandlingsformen i nemnda vil variere ut fra sakstype. Dette omtales nærmere i kapittel 11.4.3.5.

Ekspertgruppens forslag innebærer at kommunen i begjæringen om tiltak etter bvl. § 14-9 skal redegjøre for sin vurdering av om institusjonen bør ha adgang til å treffe vedtak etter bvl. § 10-9 under oppholdet. Dette vil etter ekspertgruppens syn øke bevisstheten og kvaliteten på vurderingene i kommunen av hvilke barn som kan ha behov for tiltak etter bvl. § 10-9. Det er grunn til å anta at bevisstheten rundt dette i dag er for lav.

Ekspertgruppens forslag medfører at barneverns- og helsenemnda skal ta stilling til om institusjonen skal ha adgang til å treffe vedtak etter bvl. § 10-9 under barnets institusjonsopphold. Forslaget medfører ikke at nemnda skal ta stilling til *hvilke* konkrete inngrep etter bvl. § 10-9 som kan eller skal benyttes. Dersom nemnda har besluttet at institusjonen har adgang til å vedta inngrep etter bvl. § 10-9, skal institusjonen fortløpende vurdere det konkrete behovet for å vedta inngrep overfor barnet. Ekspertgruppen viser til at det er barneverninstitusjonen som har den daglige omsorgen for barnet, og som er i posisjon til å vurdere hvilke konkrete begrensinger eller inngrep som er nødvendige for å gi barnet forsvarlig omsorg, beskyttelse og behandling. Vårt forslag innebærer en videreføring av dagens ordning med at institusjonens vedtak om inngrep etter bvl. § 10-9 skal protokollføres og oversendes barnevernstjenesten og statsforvalter, jf. gjeldende bvl. § 10-14. Barnet og foreldrene skal fortsatt kunne klage på vedtak om inngrep etter bvl. § 10-9 til statsforvalteren.

I likhet med barnevernsinstitusjonsutvalget foreslår ekspertgruppen at det også innføres adgang til å begjære sak om adgang til bruk av bvl. § 10-9 underveis i et institusjonsopphold. I noen tilfeller kan risikoen for skadelige handlinger vise seg senere eller endre seg under oppholdet. Endringene kan handle om utfordringer som ikke ble avdekket i forkant av nemndsbehandlingen, eller at alvorlighetsgraden i utfordringene ikke var kjent på dette tidspunktet. Endringer kan også komme som følge av barnets reaksjon på tiltaket eller som følge av negativ påvirkning under oppholdet.

Ekspertgruppen mener at kompetansen til å begjære bruk av bvl. § 10-9 under institusjonsoppholdet bør ligge til både Bufetat og kommunal barnevernstjeneste. Barnevernstjenesten har kompetanse til å begjære sak om opphold utenfor hjemmet for barneverns- og helsenemnda, og vurderer om barnet skal ha opphold i fosterhjem eller institusjon. Det er imidlertid Bufetat som er ansvarlig for at barnet får et forsvarlig institusjonsopphold der barnevernstjenesten ber om det. Institusjonen ivaretar barnet i det daglige og er nærmest til å vurdere om endringer underveis i oppholdet tilsier behov for adgang til å treffe vedtak etter bvl. § 10-9. Det vil være hensiktsmessig om institusjonen informerer barnevernstjenesten dersom

et slikt behov oppstår under oppholdet. De involverte tjenestene bør ha dialog om barnets behov, og hvis det er enighet er det naturlig at barnevernstjenesten begjærer en eventuell sak for nemnda. Dersom barnevernstjenesten og Bufetat er uenig om institusjonen bør ha adgang til bruk av bvl. § 10-9, bør Bufetat ha selvstendig adgang til å begjære sak for nemnda, se forslag til § 14-8 nytt femte ledd. Ved uenighet bør både barnevernstjenesten og Bufetat få anledning til å legge frem sitt syn på saken for barneverns- og helsenemnda.

Ekspertgruppen foreslår videre at barneverns- og helsenemnda skal føre periodisk kontroll hver fjerde måned med alle vedtak som gir institusjonen adgang til bruk av bvl. § 10-9 under institusjonsoppholdet. Formålet med den periodiske kontrollen er å styrke barnets medvirkning og rettssikkerhet, se nærmere omtale av forslaget i kapittel 11.5.

11.4.3.3 Vilkår for å vedta at institusjonen skal ha adgang til inngrep

Etter dagens regelverk kan som nevnt ikke institusjonen treffe vedtak etter bvl. § 10-9 overfor barn som bor på institusjon på grunnlag av omsorgsovertakelse etter bvl. §§ 4-2 og 5-1 eller for barn som bor på institusjon som et frivillig hjelpetiltak etter bvl. § 3-2. Forslaget om at adgang til å treffe vedtak etter bvl. § 10-9 under institusjonsoppholdet skal vurderes basert på barnets individuelle behov, og ikke hjemmelen for opphold, medfører at det kan vedtas adgang til bruk av bvl. § 10-9 for flere barn. Formålet med utvidelsen er riktigere bruk av tiltak etter bvl. § 10-9, at barnet skal få være mer i ro og at alle barn som bor på institusjon skal få forsvarlig omsorg og beskyttelse.

Vedtak om låst dør, fotfølging eller inndragning av kommunikasjonsmidler over en lengre periode er inngripende tiltak som kun skal være tilgjengelig for institusjonen dersom barnets individuelle behov for omsorg og beskyttelse gjør det nødvendig. Det må oppstilles lovbestemte vilkår for i hvilke tilfeller institusjonen skal ha adgang til bruk av bvl. § 10-9. Vilkårene for adgang til bruk av bvl. § 10-9 bør være de samme uavhengig av hjemmelen som gir grunnlag for opphold på institusjon.

Ekspertgruppen foreslår at barneverns- og helsenemnda bare kan vedta at institusjonen skal ha adgang til inngrep i barnets rett til bevegelsesfrihet, besøk eller kommunikasjon *«dersom det ellers er grunn til å frykte at barnet vil utsette sin utvikling for alvorlig fare som følge av skadelig handlemåte»*

Nemnda må foreta en fremtidsrettet vurdering av risikoen for at barnet vil utføre skadelige handlinger som utsetter barnets egen utvikling for alvorlig fare under institusjonsoppholdet. Vilkåret «grunn til å frykte» innebærer at det ikke kreves sannsynlighetsovervekt. Det må imidlertid foreligge konkrete og objektive holdepunkter for at barnet vil utsette sin egen utvikling for alvorlig fare som følge av skadelig handlemåte. Det er ikke tilstrekkelig med en generell bekymring knyttet til barnet. Sentrale momenter i vurderingen vil blant annet være tidligere skadelige handlinger fra barnets side. Ekspertgruppen er enig med barnevernsinstitusjonsutvalget i at *«beskrivelse av barnets situasjon og utvikling,*

særlige behov og utfordringer, herunder utagerende handlemåte, må fremgå av nemndas vedtak».

Det er nær sammenheng mellom vilkåret som her foreslås og forslaget til nytt vilkår for vedtak om opphold på institusjon uten samtykke etter bvl. § 6-2, se nærmere omtale i kapittel 11.3.4.2. Forståelsen av hva som ligger i at barnet «utsette[r] sin utvikling for alvorlig fare som følge av skadelig handlemåte» vil i hovedsak være den samme i begge bestemmelsene. Bruk av rusmidler, prostitusjon, kriminalitet og tilknytning til skadelige miljøer er eksempler på skadelige handlemåter som etter omstendighetene kan utsette barnets utvikling for alvorlig fare. Ved vurderingen av om institusjonen skal ha adgang til å vedta inngrep etter bvl. § 10-9, vil vurderingen imidlertid være rettet mot risiko for at barnet under institusjonsoppholdet bruker rusmidler, prostituerer seg, begår kriminalitet eller opprettholder tilknytning til skadelige miljøer mv.

Ekspertgruppen mener det bør holdes fast ved at vedtak om opphold på institusjon uten samtykke etter bvl. § 6-2 ikke skal kunne treffes på grunnlag av mer innadvendte skadelige handlemåter som spiseforstyrrelse eller selvskading. Det er helsetjenestene som skal gi hjelp i slike tilfeller, og slike handlemåter kan ikke alene danne grunnlag for institusjonsopphold i barnevernet. For nemndas vurdering av om institusjonen skal ha adgang til å treffe vedtak etter bvl. § 10-9 kan imidlertid skadelige handlinger som selvskading og forsøk på selvmord gi grunnlag for inngrep. Grunnen til at barnet bor på institusjon kan være omsorgssituasjonen i hjemmet, ikke den skadelige handlemåten. Etter ekspertgruppens syn må institusjonen som ivaretar omsorgen i foreldrenes sted likevel ha adgang til å beskytte barn som for eksempel selvskader under oppholdet. Det er helsetjenestenes ansvar å gi nødvendig helsehjelp til barna. Det er derfor en forutsetning at det opprettes ambulante spesialisthelseteam knyttet til barnevernsinstitusjonene. Disse teamene skal motivere til og gi barn som bor på institusjon nødvendig helsehjelp.

Ekspertgruppen foreslår at nemndas kompetanse til å vedta at institusjonen skal ha adgang til inngrep i barnets bevegelsesfrihet, besøk og kommunikasjon og vilkårene for å treffe slikt vedtak inntas i gjeldende § 10-9 som nytt første ledd, se forslag til lovendringer i kapittel 11.7. Videre foreslår ekspertgruppen at det i bestemmelsens presiseres at nemnda kan treffe vedtak om slik adgang for opphold på institusjon etter bvl. § 3-2 andre ledd, § 5-1, § 6-1 og § 6-2.

Dersom barnet har opphold på institusjon på grunn av et akuttvedtak etter bvl. § 4-2 eller § 4-4 foreslår ekspertgruppen at den som treffer akuttvedtaket, også skal ta stilling til om institusjonen skal ha adgang til å vedta inngrep i barnets rett til bevegelsesfrihet, besøk og kommunikasjon, se forslag til lovendringer i gjeldende bvl. §§ 4-2 og 4-4 i kapittel 11.7. Forslaget innebærer at barneverns- og helsenemnda skal vurdere om akuttvedtaket, inkludert eventuell adgang til inngrep etter bvl. § 10-9 skal godkjennes eller ikke, jf. gjeldende bvl. § 14-22.

11.4.3.4 Når og hvor lenge kan institusjonen treffe vedtak om inngrep?

I tillegg til å innta et nytt første ledd i gjeldende bvl. § 10-9 om vilkår for å vedta at institusjonen skal ha adgang til inngrep i barnets rett til bevegelsesfrihet, besøk og kommunikasjon foreslår ekspertgruppen også andre endringer i bestemmelsen.

Gjeldende bvl. § 10-9 åpner for at institusjonen kan vedta inngrep dersom «det er nødvendig ut fra formålet med oppholdet». Ordlyden «formålet med oppholdet» peker tilbake på vilkårene for opphold på institusjon etter gjeldende bvl. §§ 4-4, 6-1 og 6-2, som innebærer at barnet har «vist alvorlige atferdsvansker» som krever behandling. Vilkåret er vagt formulert, og egnet til å skape uklarhet. Videre mener ekspertgruppen at vilkåret ikke er anvendelig overfor barn som bor på institusjon på grunn av omsorgssituasjonen i hjemmet eller som frivillig hjelpetiltak. Ekspertgruppen foreslår i tråd med øvrige inngrepsbestemmelser i barnevernslovens kapittel 10, at bvl. § 10-9 endres slik at institusjonen bare kan treffe vedtak når institusjonen er gitt slik adgang av barneverns- og helsenemnda, og når det er «nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg, beskyttelse eller behandling», se forslag til lovendringer i kapittel 11.7.

Bvl. § 10-9 regulerer også for hvor lenge institusjonen kan treffe vedtak om inngrep. Vedtak om å gjøre inngrep i barnets bevegelsesfrihet og besøk kan treffes for inntil 14 dager om gangen. Vedtak om inngrep i barnets bruk av kommunikasjonsmiddel eller inndragning av et elektronisk kommunikasjonsmiddel kan treffes for inntil fire uker fra barnet ankommer institusjonen, og deretter for maksimum 14 dager om gangen. Institusjonen skal fortløpende vurdere om vedtaket skal opprettholdes.

Ekspertgruppen har vurdert om adgangen til å treffe vedtak i inntil 14 dager om gangen bør utvides til at slikt vedtak kan ha en varighet på inntil fire uker. På den ene siden vil en tidsbegrensning på inntil 14 dager føre til at institusjonen må gjøre grundige vurderinger hver 14. dag av om tiltaket skal opprettholdes eller ikke. Dersom institusjonen vurderer at det er behov for fortsatt tiltak etter 14 dager, må institusjonen treffe nytt vedtak som dokumenteres og oversendes statsforvalter, jf. gjeldende bvl. § 10-14. Videre skal barnet medvirke i avgjørelsen og har adgang til å klage direkte til statsforvalter. Det er viktig at institusjonen har dialog med barnet underveis i tiltaksperioden, og i forbindelse med vurderingen av om det skal treffes nytt vedtak. At vedtaket i første omgang treffes for inntil 14 dager av gangen kan etter ekspertgruppens syn bidra til motivasjon og ønske om progresjon hos barnet.

Samtidig mener ekspertgruppen at det i enkelte tilfeller kan være *særlige grunner* til å treffe vedtak for inntil fire uker av gangen. At det kreves særlige grunner innebærer at det bare unntaksvis skal kunne treffes slikt vedtak. Dette kan for eksempel være aktuelt dersom alvorlighetsgraden i barnets utfordringer og høy risiko for skadelige handlinger tilsier at ny vurdering fra institusjonens etter to uker ikke vil ha noen hensikt, men i stedet kan virke forstyrrende for barnet.

11.4.3.5 Nærmere om behandlingen i nemnda av de enkelte sakstypene

Omsorgsovertakelse etter barnevernsloven § 5-1.

Barneverns- og helsenemnda behandler i dag alle saker om omsorgsovertakelse etter bvl. § 5-1. I vedtak om omsorgsovertakelse skal det fremgå om barnet skal bo i et fosterhjem eller i en barnevernsinstitusjon, jf. bvl. § 5-3. Dersom kommunen mener at barnet skal bo i en institusjon innebærer forslaget at kommunen i sin begjæring til nemnda, skal ta stilling til om barnets behov tilsier at institusjonen skal ha adgang til å treffe vedtak om inngrep i barnets rett til bevegelsesfrihet, besøk og kommunikasjon under institusjonsoppholdet eller ikke, se forslag til ny bokstav j i gjeldende bvl. § 14-9. Dersom kommunen har begjært omsorgsovertakelse med institusjonsopphold og at institusjonen skal ha adgang til bruk av bvl. § 10-9 skal nemnda ta stilling til både spørsmålet om omsorgsovertakelse, og spørsmålet om adgang til bruk av bvl. § 10-9.

Forslaget innebærer at temaet for nemndssaken utvides til å omhandle om vilkårene for adgang til inngrep i barnets rett til bevegelsesfrihet, besøk og kommunikasjon er oppfylt, jf. forslag til § 10-9 nytt første ledd. I en sak om omsorgsovertakelse vil barn som har fylt 15 år være part i saken etter gjeldende rett, jf. bvl. § 12-3 første ledd første punktum. I tillegg kan barneverns- og helsenemnda innvilge et barn under 15 år partsrettigheter dersom hensynet til barnet tilsier det. I saker som gjelder institusjonens adgang til bruk av bvl. § 10-9 foreslår ekspertgruppen at barnet alltid skal være part, se forslag til endring i bvl. § 12-3 i kapittel 11.7. Barnet vil da ha rett til egen advokat, jf. bvl. § 14-7. Dersom nemnda beslutter at institusjonen skal ha adgang til å vedta inngrep etter bvl. § 10-9, skal nemnda etter forslaget føre periodisk kontroll hver fjerde måned med om vilkårene for slik adgang er oppfylt.

Opphold på institusjon uten samtykke etter barnevernsloven § 6-2

Barneverns- og helsenemnda behandler i dag alle saker om opphold på institusjon uten samtykke etter bvl. § 6-2. Ekspertgruppens forslag innebærer at kommunen i sin begjæring til nemnda må ta stilling til om barnets behov tilsier at institusjonen skal ha adgang til bruk av bvl. § 10-9 under institusjonsoppholdet, se forslag til ny bokstav j i gjeldende bvl. § 14-9. Dersom kommunen har begjært at institusjonen skal ha adgang til bruk av bvl. § 10-9 skal nemnda ta stilling til både spørsmålet om opphold uten samtykke etter bvl. § 6-2 og, og spørsmålet om adgang til bruk av bvl. § 10-9. Sammenhengen mellom de foreslåtte vilkårene for opphold på institusjon uten samtykke etter bvl. § 6-2 og de foreslåtte vilkårene for adgang til bruk av bvl. § 10-9, tilsier at det sjeldent vil være aktuelt å treffe vedtak om opphold på institusjon etter bvl. § 6-2, uten at det samtidig treffes vedtak om adgang til bruk av bvl. § 10-9. Barnet vil som i dag være part i saken, og ha rett til egen advokat, jf. bvl. §§ 12-3 første ledd andre punktum og 14-7.

Ekspertgruppen har i kapittel 11.5 foreslått at nemnda skal føre periodisk kontroll med vilkårene for opphold på institusjon uten samtykke etter bvl. § 6-2 hver fjerde måned. Dersom nemnda også har besluttet at institusjonen skal ha adgang til

bruk av bvl. § 10-9, skal nemnda føre samtidig periodisk kontroll med vilkårene for opphold på institusjon etter bvl. § 6-2 og adgangen til bruk av bvl. § 10-9.

Frivillig opphold i institusjon etter barnevernsloven § 6-1

Etter gjeldende rett er det barnevernstjenesten som treffer vedtak om frivillig opphold i barnevernsinstitusjon etter bvl. § 6-1. Slikt vedtak forutsetter at barnet selv og de som har foreldreansvar samtykker til det. Dersom barnet har fylt 15 år, er samtykke fra barnet alene tilstrekkelig.

Det er grunn til å stille spørsmål ved om barnet har forutsetninger for å forstå hva samtykke til institusjonsopphold etter bvl. § 6-1 innebærer. Det vises til at institusjonen kan sette som vilkår at barnet kan holdes tilbake i institusjonen etter bvl. § 6-1 andre og tredje ledd, samt at institusjonen under oppholdet kan vedta inngrep overfor barnet etter bvl. § 10-9. Ut fra hensynet til barnets rettsikkerhet bør vedtaksmyndigheten i disse sakene flyttes fra barnevernstjenesten til barneverns- og helsenemnda.

Ekspertgruppen foreslår at saker om frivillig opphold på institusjon etter bvl. § 6-1 i utgangspunktet skal behandles skriftlig av nemndleder, jf. forslag til ny bvl. § 14-24. Nemdsleder kan likevel beslutte at saken skal behandles av ordinær nemnd i tråd med bvl. § 14-3 første ledd. Videre bør nemnda ha mulighet til å tilby partene samtaleprosess dersom saken er egnet for det, jf. bvl. § 14-14. Samtaleprosess er en saksbehandlingsform hvor nemndleder inviterer partene i saken til samtaler, for blant annet å undersøke om de kan bli enige om en løsning til barnets beste. Det er en behandlingsmåte som er velegnet for god involvering av både barnet og foreldrene i avgjørelsen. I tråd med gjeldende rett vil barnet være part i saken og ha rett til egen advokat, jf. bvl. §§ 12-3 og 14-7.

Forslaget innebærer at kommunen i sin begjæring til nemnda skal ta stilling til om barnets behov tilsier at institusjonen skal ha adgang til bruk av bvl. § 10-9 under oppholdet, og at nemnda i vedtaket skal ta stilling til dette. For at vedtaket om opphold på institusjon skal kunne treffes på grunnlag av frivillighet, jf. bvl. § 6-1, må samtykket omfatte at institusjonen skal ha adgang til å vedta inngrep etter § 10-9 der det er aktuelt. Hvis det ikke foreligger slikt samtykke må vedtak om institusjonsopphold eventuelt vurderes på et annet grunnlag. Dersom nemnda beslutter at institusjonen skal ha adgang til bruk av bvl. § 10-9 skal nemnda føre periodisk kontroll hver fjerde måned med om vilkårene for adgang til bruk av bvl. § 10-9 er oppfylt.

Opphold på institusjon som frivillig hjelpetiltak etter barnevernsloven § 3-2

Etter gjeldende rett kan barnevernstjenesten treffe vedtak om opphold i fosterhjem eller institusjon som frivillig hjelpetiltak når vilkårene i bvl. § 3-1 er oppfylt, jf. bvl. § 3-2. Det følger av bvl. § 3-1 at:

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. Hjelpetiltak skal være egnet til å møte barnets og foreldrenes behov og til å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien.

Barnets foreldre må samtykke til at barnet skal ha opphold i fosterhjem eller institusjon. Dersom barnet har partsrettigheter etter bvl. § 12-3 må også barnet samtykke til opphold utenfor hjemmet etter bvl. § 3-2.

Om lag 65 prosent av barna som flyttes ut av hjemmet med hjemmel i bvl. § 3-2 bor i fosterhjem, mens ca. 14 prosent bor på institusjon. Ved utgangen av 2023 bodde det 317 barn i institusjon med hjemmel i bvl. § 3-2. Dette utgjør om lag en tredjedel av alle barna som bor på institusjon.

Erfaringer viser at flere av barna som bor på institusjon med hjemmel i bvl. § 3-2 har store og sammensatte utfordringer. Vedtak om institusjonsopphold er et inngripende tiltak overfor barnet. Opphold i institusjon etter bvl. § 3-2 kan blant annet besluttes mot barnets vilje, dersom barnet er under 15 år. Hensynet til barnets rett til medvirkning og rettsikkerhet taler med styrke for at vedtak om institusjonsopphold etter bvl. § 3-2 bør treffes av barneverns- og helsenemnda. Forslaget om adgang til bruk av bvl. § 10-9 basert på barnets individuelle behov, tilsier også at vedtak om institusjonsopphold etter bvl. § 3-2 bør behandles av nemnda.

Ekspertgruppen foreslår at saker om opphold på institusjon etter bvl. § 3-2 i utgangspunktet skal behandles skriftlig av nemndleder, se forslag til ny bvl. § 14-24. Nemndleder kan likevel beslutte at saken skal behandles av ordinær nemnd i tråd med bvl. § 14-3 første ledd. Nemnda bør ha mulighet til å tilby partene samtaleprosess dersom saken er egnet for det, jf. bvl. § 14-14.

Forslaget innebærer at kommunen i sin begjæring til nemnda skal ta stilling til om barnets behov tilsier at institusjonen skal ha adgang til bruk av bvl. § 10-9 under oppholdet, og at nemnda i vedtaket skal ta stilling til dette. For at vedtaket om opphold på institusjon skal kunne treffes på grunnlag av frivillighet, jf. bvl. § 3-2, må samtykket omfatte at institusjonen skal ha adgang til bvl. § 10-9 der det er aktuelt. Hvis det ikke foreligger samtykke, må vedtak om institusjonsopphold eventuelt vurderes på et annet grunnlag. Dersom nemnda beslutter at institusjonen skal ha adgang til bruk av bvl. § 10-9, skal nemnda føre periodisk kontroll hver fjerde måned med om vilkårene for adgang til bruk av bvl. § 10-9 er oppfylt.

Akuttvedtak om opphold på institusjon etter barnevernsloven §§ 4-2 og 4-4

Etter bvl. § 4-2 kan barnevernstjenestens leder, lederens stedfortreder eller påtalemyndigheten treffe akuttvedtak om omsorgsovertakelse. Etter bvl. § 4-4 kan det treffes akuttvedtak om opphold i barnevernsinstitusjon «dersom barnet har vist alvorlige atferdsvansker som nevnt i § 6-2».

Ved akuttvedtak etter bvl. § 4-2 skal det besluttes om barnet skal bo i beredskaps-fosterhjem eller på en akuttinstitusjon, jf. bvl. § 5-3. Dersom det vedtas at barnet skal bo i en akuttinstitusjon etter bvl. § 4-2 har institusjonen etter dagens regelverk ikke adgang til å treffe vedtak om inngrep etter bvl. § 10-9 under oppholdet.

Hvis det treffes akuttvedtak etter bvl. § 4-4 skal barnet ha opphold i en akutt-institusjon og institusjonen har adgang til å treffe vedtak etter bvl. § 10-9 under institusjonsoppholdet.

Det følger av bvl. § 14-22 at iverksetting av akuttvedtak etter bvl. §§ 4-2 og 4-4 straks skal sendes til barneverns- og helsenemnda. Nemndleder skal vurdere om vedtaket skal godkjennes. Saken skal avgjøres snarest og om mulig innen 48 timer etter at nemnda har mottatt det. De private parter kan påklage akuttvedtaket til barneverns- og helsenemnda. Klagen behandles av nemndleder alene. I særlige tilfeller kan saken behandles av en ordinær nemnd. Det skal holdes et møte der partene får mulighet til å redegjøre for sitt syn og til å føre de bevisene som nemndlederen tillater. Ved vedtak etter bvl. § 4-4 skal barnet alltid være part, og har klagerett. I tillegg er barnets foreldre part. Ved vedtak etter bvl. § 4-2 om akutt omsorgsovertakelse er barnets foreldre part. I tillegg er barn som har partsrettigheter etter bvl. § 12-3 part.

Ekspertgruppen foreslår at den som treffer akuttvedtaket om opphold i institusjon etter bvl. § 4-4 eller bvl. § 4-2 i vedtaket skal ta stilling til om institusjonen skal ha adgang til inngrep etter bvl. § 10-9. Dette innebærer en vurdering av om de foreslåtte vilkårene i nytt første ledd i bvl. § 10-9 er oppfylt. Vurderingen skal være basert på omstendighetene som ligger til grunn for akuttvedtaket, og den kunnskap og erfaring som beslutningstaker har om barnet. Vurderingen og beslutningen om institusjonen skal ha adgang til inngrep etter bvl. § 10-9 skal fremgå av akuttvedtaket.

Videre foreslår ekspertgruppen at akuttvedtakene følger ordinær prosess i tråd med gjeldende bvl. §§ 14-22 og 14-23. Det innebærer at nemndleder skal vurdere om vedtaket skal godkjennes. Hvis det følger av akuttvedtaket at institusjonen skal ha adgang til bruk av § 10-9, skal nemndleder ta stilling til om vilkårene for slik adgang er oppfylt, jf. forslaget til nytt første ledd i bvl. § 10-9 og nærmere omtale i kapittel 11.4.3.3. Dersom barnevernstjenestens leder, leders stedfortreder eller påtalemyndigheten har besluttet i akuttvedtak at institusjonen skal ha adgang til bruk av § 10-9 under oppholdet, skal barnet alltid være part i saken, uavhengig av alder. Dette innebærer at barnet har klagerett og har rett til advokat.

11.5 Styrket rettssikkerhet ved innføring av periodisk kontroll

11.5.1 Gjeldende rett

Barnevernsloven kapittel 8 inneholder flere bestemmelser som pålegger barnevernstjenesten å følge med på barnets utvikling, om barnet får forsvarlig omsorg, om det er behov for å endre iverksatte tiltak eller å iverksette ytterligere tiltak. Barnevernstjenestens plikt til kontinuerlig å vurdere om iverksatte vedtak skal opprettholdes eller endres gjelder både overfor barn som mottar hjelpetiltak i hjemmet, i tilfeller hvor det er truffet akuttvedtak om å flytte barnet ut av hjemmet, ved vedtak om omsorgsovertakelse og ved vedtak om opphold i barnevernsinstitusjon med hjemmel i bvl. §§ 6-1 og 6-2 jf. bvl. §§ 8-1, 8-2, 8-3, 8-4 og 8-5. Oppfølgingspliktene i barnevernsloven kapittel 8 innebærer at barnevernstjenesten skal vurdere om vilkårene for vedtatte tiltak til enhver tid er oppfylt, og at tiltaket er til barnets beste, jf. bvl. § 1-3.

Dersom barneverns- og helsenemnda har truffet vedtak om langvarig opphold i institusjon i inntil 12 måneder etter bvl. § 6-2 første og tredje ledd skal barnevernstjenesten vurdere vedtaket på nytt senest når barnet har oppholdt seg i institusjonen i seks måneder, jf. bvl. § 6-2 tredje ledd andre punktum. I juridisk teori er det lagt til grunn at dette innebærer at barnevernstjenesten skal foreta en realitetsvurdering av om det er grunnlag for å opprettholde tiltaket.⁵¹⁰

11.5.2 Ekspertgruppens vurdering og forslag

11.5.2.1 Behovet for å innføre periodisk kontroll

I EMK artikkel 5 nr. 2 til nr. 5 er det fastsatt ulike krav til fremgangsmåten ved frihetsberøvelser. Artikkel 5 nr. 2 og nr. 4 kommer til anvendelse for andre former for frihetsberøvelse enn straffeprosessuelle frihetsberøvelser. Høyesterett har lagt til grunn at opphold på institusjon uten samtykke etter bvl. § 6-2 er å anse som en frihetsberøvelse.⁵¹¹ Videre legger ekspertgruppen til grunn at vedtak om inngrep etter bvl. § 10-9 overfor barnet etter en konkret vurdering kan utgjøre frihetsberøvelse.

Etter EMK artikkel 5 nr. 4 har den som er berøvet sin frihet rett til å anlegge sak slik at lovligheten av frihetsberøvelsen skal bli avgjort raskt («speedily») av en rettslig myndighet/domstol. Videre fastslår EMK artikkel 5 nr. 4 at den som er frihetsberøvet skal løslates dersom frihetsberøvelsen ikke er lovlig. Gjennom praksis har EMD med utgangspunkt i artikkel 5 nr. 4 innfortolket et krav om at det ved frihetsberøvelser skal gjennomføres en «review of [the] lawfulness at reasonable intervals»

⁵¹⁰ Ofstad & Skar, 2015 6. utgave s. 257

⁵¹¹ HR-2021-640-A avsnitt 51

Det er ikke etablert konkrete frister for når ny prøving skal skje, eller hvor ofte prøving skal finne sted. Hva som skal anses som «reasonable intervals» må vurderes konkret ut fra forholdene i den enkelte sak. EMD har akseptert intervaller på opp mot ett år for frihetsberøvelser som faller inn under artikkel 5 nr. 4.

Det fremgår i barnekonvensjonen artikkel 25 at:

(...) barn som er blitt plassert av kompetente myndigheter for å få omsorg, beskyttelse eller fysisk eller psykisk behandling, har rett til periodisk vurdering av den behandling barnet får og av alle andre forhold som har betydning for plasseringen av barnet.

Ekspertgruppen mener at det er behov for å styrke barnas rettsikkerhet i forbindelse med vedtak som etter sitt innhold kan utgjøre en frihetsberøvelse. Både Sentralenheten for barneverns- og helsenemndene, Barneombudet og Barnevernsutvalget (NOU 2023: 7) har pekt på behovet for hyppigere rettslig kontroll med vedtak om opphold i barnevernsinstitusjon uten samtykke etter bvl. § 6-2. I en sak for barneverns- og helsenemnda (daværende fylkesnemnda) fra 2022 vurderte nemnda at dagens adgang til å treffe vedtak om opphold i institusjon uten samtykke i inntil 12 måneder utgjør en risiko for brudd på retten til fornyet domstolskontroll ved frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5.⁵¹² I vedtaket ble det pekt på at et rimelig intervall for rettslig overprøving trolig ville eliminert risikoen for krenkelse av EMK. Barnevernsinstitusjonsutvalget (2023: 24) har foreslått at barneverns- og helsenemnda etter seks måneder, skal gjennomføre kontroll med grunnlaget for opphold på institusjon uten samtykke etter bvl. § 6-2 og eventuelle nemndsvedtak om institusjonens adgang til bruk av bvl. § 10-9. Ekspertgruppen mener i likhet med utvalget at vedtak om opphold på institusjon uten samtykke etter bvl. § 6-2 og vedtak om adgang til bruk av bvl. § 10-9 under oppholdet skal prøves jevnlig. Dersom det er truffet vedtak om opphold på institusjon uten samtykke etter bvl. § 6-2 og om adgang til bruk av bvl. § 10-9 innebærer forslaget at nemnda skal føre periodisk kontroll både med om vilkårene for opphold fortsatt er til stede og med adgangen til bruk av bvl. § 10-9.

Institusjonsopphold på andre hjemmelsgrunnlag er i utgangspunktet ikke å anse som frihetsberøvelser. Ekspertgruppen foreslår derfor at det i slike tilfeller kun skal føres periodisk kontroll med adgang til bruk av bvl. § 10-9. Det vises til at inngrep etter bvl. § 10-9 etter en konkret vurdering kan utgjøre en frihetsberøvelse av barnet, og at det derfor bør gjennomføres periodisk kontroll med vedtak som gir adgang til slike inngrep.

Hensynet til barnets rettsikkerhet taler for at det bør skje en relativt hyppig rettslig prøving av så inngripende vedtak. Det vises blant annet til at det kan skje store endringer i barnets situasjon underveis i institusjonsoppholdet. Samtidig tilsier barnets behov for ro og forutsigbarhet under institusjonsoppholdet at det bør gå

⁵¹² FNV-2022-104-FRO

noe tid mellom hver prøving. Hyppigheten må også sees i lys av de prosessuelle kostnadene ved nemndsbehandling og eventuell rettslig prøving videre i rettssystemet.

Både barnets behov for ro og de prosessuelle kostnadene kan avhjelpes noe gjennom valg av behandlingsform i nemndene. Ekspertgruppen mener at en prøving hver sjette måned ikke er hyppig nok, samtidig som en prøving hver tredje måned vil føre til mindre ro og større prosesskostnader. Ekspertgruppen har kommet til at et tidsintervall med kontroll av vedtakene hver fjerde måned best vil ivareta balansen mellom de ulike hensynene. De menneskerettslige kravene til domstolskontroll etter EMK vil med et slikt intervall bli oppfylt.

EMK artikkel 5 nr. 4 krever at prøvingen foretas av et organ av «judisiell karakter» med de krav til uavhengighet og upartiskhet som følger av EMK artikkel 6. Etter ekspertgruppens syn er det ikke tilstrekkelig at barnevernstjenesten selv skal vurdere vedtaket. I likhet med barnevernsinstitusjonsutvalget mener ekspertgruppen at det er barneverns- og helsenemnda som er best egnet til å gjennomføre periodiske kontroller av vedtakene. Nemnda oppfyller kravene etter EMK.

Ekspertgruppen foreslår på denne bakgrunn å lovfeste at vedtak om opphold på institusjon uten samtykke etter bvl. § 6-2 og vedtak om adgang til inngrep i barnets rett til bevegelsesfrihet, besøk og kommunikasjon etter bvl. § 10-9 første ledd skal prøves av nemnda hver fjerde måned, jf. forslag til ny bvl. § 14-24 første ledd.

11.5.2.2 Hvordan periodisk kontroll skal gjennomføres

Ekspertgruppen foreslår at periodisk kontroll som utgangspunkt gjennomføres av nemndleder alene ved skriftlig behandling. Nemndleder kan imidlertid beslutte at saken skal behandles ved forhandlingsmøte etter bvl. § 14-15, og av en ordinær nemd som består av nemndlederen, ett medlem fra det alminnelige medlemsutvalget og ett fra utvalget av fagkyndige, jf. bvl. § 14-3 første ledd. Dette kan for eksempel være aktuelt i tilfeller hvor nemndleder vurderer det som usikkert om vilkårene er oppfylt eller hvor hensynet til at saken skal bli godt nok opplyst tilsier at det bør avholdes forhandlingsmøte. Ekspertgruppen foreslår på denne bakgrunn å lovfeste i ny bvl. § 14-24 fjerde ledd at periodisk kontroll av vedtak om opphold på institusjon etter bvl. § 6-2 og vedtak om adgang til inngrep i barnets rett til bevegelsesfrihet, besøk og kommunikasjon etter bvl. § 10-9 første ledd skal avgjøres av nemndleder alene etter skriftlig behandling. Dersom nemndleder finner det nødvendig av hensyn til sakens opplysning kan det besluttes at nemnda settes med ordinær nemnd, jf. bvl. § 14-3 og behandles i forhandlingsmøte, jf. bvl. § 14-16.

Ekspertgruppen foreslår videre at det ikke skal gå mer enn 12 måneder mellom hver gang opphold uten samtykke etter bvl. § 6-2 eller vedtak om adgang for institusjonen til inngrep etter bvl. § 10-9 prøves av en ordinær nemnd i et muntlig forhandlingsmøte, se forslag til ny bvl. § 14-24 fjerde ledd.

Bvl. § 14-13 om høring av barn i saker for nemnda skal gjelde ved gjennomføring av periodisk kontroll. Barnets mening skal tillegges vekt i tråd med barnets alder og modenhet. Det skal dokumenteres hva barnet mener, og hvordan barnets mening er vektlagt. Barnet vil etter forslaget alltid være part i saker om periodisk kontroll, se forslag til endringer i gjeldende bvl. § 12-3. Dette innebærer at barnet har rett til å bli bistått av advokat i forbindelse med periodiske kontroller, uavhengig av behandlingsformen i nemnda, jf. bvl. § 14-7. At barnet bistås av advokat ved denne prøvingen er viktig for at rettssikkerheten skal bli godt nok ivarettatt. Etter forslaget vil partene ha adgang til å begjære rettslig prøving i tingretten av nemndsvedtakene som fattes hver fjerde måned, jf. bvl. § 14-25.

Barneverns- og helsenemndas vurderinger skal skje ut fra situasjonen på vedtakstidspunktet med grunnlag i et oppdatert beslutningsgrunnlag.

Dersom barnevernstjenesten mener at vedtak om opphold på institusjon uten samtykke etter bvl. § 6-2 og/eller vedtak om adgang til inngrep i barnets rett til bevegelsesfrihet, besøk og kommunikasjon etter bvl. § 10-9 første ledd skal videreføres skal begjæring om periodisk kontroll sendes nemnda innen fire måneder etter siste vedtak, se forslag til ny bvl. § 14-24 andre ledd. I saker om opphold uten samtykke etter bvl. § 6-2 skal barnevernstjenesten i begjæringen redegjøre for sin vurdering av barnets utvikling under oppholdet, behovet for fortsatt institusjonsopphold og eventuelt behovet for adgang til å bruke bvl. § 10-9 under oppholdet. I saker om adgang til inngrep etter bvl. 10- 9 skal barnevernstjenesten i begjæringen redegjøre for vurdering av barnets utvikling under oppholdet, og behovet for fortsatt adgang til bruk av bvl. § 10-9. Selv om videreføring begjæres av barnevernstjenesten er det sentralt for sakens opplysning at det innhentes informasjon fra institusjonen som barnet bor på. Dette omfatter opplysninger om hvilken hjelp barnet har mottatt under institusjonsoppholdet, det samlede omfanget og varigheten av grenser eller inngrep barnet har vært underlagt, og institusjonens vurdering av barnets utvikling under oppholdet.

Dersom Bufetat vurderer at vedtak om adgang til inngrep i barnets rett til bevegelsesfrihet, besøk og kommunikasjon etter bvl. § 10-9 første ledd skal videreføres, og barnevernstjenesten ikke har fremsatt egen begjæring om periodisk kontroll, foreslår ekspertgruppen at Bufetat skal ha en selvstendig rett til å sende begjæring om periodisk kontroll innen fire måneder etter siste vedtak, jf. forslag til ny bvl. § 14-24 tredje ledd. Bufetat skal i begjæringen redegjøre for vurderingen av barnets utvikling under oppholdet og behovet for fortsatt adgang til bruk av bvl. § 10-9. Barnevernstjenesten skal i slike tilfeller også inngi sin vurdering til nemnda.

Ved periodisk kontroll med vedtak etter bvl. § 6-2 skal barneverns- og helsenemnda vurdere om bestemmelsens vilkår for institusjonsopphold uten samtykke fortsatt er til stede: Nemndas vurdering må inneholde en forholdsmessighetsvurdering som er nødvendig for at inngrepet skal oppfylle kravene etter GrL § 96 første ledd andre punktum og EMK artikkel 5. I forholdsmessighetsvurderingen vil samlet lengde på oppholdet og samlet omfang og varighet av grenser og inngrep som barnet eventuelt har vært, eller er underlagt, stå sentralt. Den samlede

intensiteten av inngrepene må avveies mot positive virkninger av oppholdet for barnet. Dette innebærer blant annet å vurdere risiko og potensiale for at barnet gjennom skadelige handlinger utsetter egen utvikling for alvorlig fare uten videre institusjonsopphold.

Minste inngreps prinsipp vil også være en sentral del av vurderingen som nemnda skal foreta. Dersom barnets behov for hjelp og beskyttelse kan ivaretas ved mindre inngripende tiltak kan et institusjonsopphold uten samtykke ikke forlenges. For vurderingen av barnets utvikling under institusjonsoppholdet, kan det være uheldig å sette for entydige progresjonsmål. Om barnets fungering har bedret seg under institusjonsoppholdet er en sammensatt vurdering som kan handle om flere elementer som peker i ulike retninger, som barnets handlemåte, psykisk helse, tillitt mv. Det kan for eksempel være at barnet fortsatt ruser seg, men at ansatte på institusjonen har opparbeidet seg en større tillitt og fått en bedre relasjon til barnet, eller at barnet rømmer mindre. Erfaring viser også at barna kan begynne å utagere når de føler seg tryggere. Dette innebærer at fremgang noen ganger i det ytre kan fremstå som tilbakegang.

Ved periodisk kontroll av adgangen til bruk av bvl. § 10-9 skal nemnda vurdere om vilkårene for at institusjonen skal ha adgang til bruk av bvl. § 10-9 fortsatt er oppfylt, herunder om fortsatt adgang til bruk av bvl. § 10-9 er forholdsmessig og til barnets beste. Forholdsmessighetsvurderingen vil være av samme art som ved periodisk kontroll av vedtak om opphold uten samtykke etter bvl. § 6-2.

11.6 Individuelt tilpasset varighet av institusjonsopphold

11.6.1 Gjeldende rett

Dersom barneverns- og helsenemnda kommer til at vilkårene for å treffe vedtak om opphold i institusjon uten samtykke er oppfylt etter bvl. § 6-2 første ledd, angir bestemmelsens andre og tredje ledd hvor lenge slikt opphold kan vare. Det følger av bvl. § 6-2 andre ledd at nemnda kan vedta at barnet skal ha opphold i institusjon i inntil fire uker for observasjon, undersøkelse og korttidsbehandling. Vedtaket kan forlenges med inntil fire uker.

Videre er det fastsatt i bvl. § 6-2 tredje ledd første punktum at nemnda kan vedta at barnet skal ha opphold på institusjon i inntil 12 måneder dersom barnet har behov for langvarig behandling. Barnevernstjenesten skal vurdere vedtaket på nytt senest når barnet har oppholdt seg i institusjonen i seks måneder, jf. bvl. § 6-2 tredje ledd andre punktum. Nemnda kan i særlige tilfeller vedta at oppholdet skal forlenges med inntil 12 måneder. Det vil si at den lengste tiden for opphold er to år. Ifølge forarbeidene er det klare utgangspunktet at opphold kan vare i inntil 12 måneder, og at forlengelse utover 12 måneder kun kan skje «rent unntaksvis». I forarbeidene fremgår det at:

Vedtak om forlengelse er begrenset til tilfeller der behandlingsopplegget har kommet i gang, og barnet ser ut til å nyttiggjøre seg tilbudet. Det er dermed en forutsetning for vedtak om forlengelse at planen er å videreføre en etablert behandlingsprosess.⁵¹³

Dersom barnet har hatt opphold på en akuttinstitusjon etter bvl. § 4-4 i forkant av vedtak om opphold på institusjon uten samtykke etter bvl. § 6-2 skal tiden på akuttinstitusjon inngå i den totale oppholdstiden som gjelder for vedtak etter bvl. § 6-2, jf. bvl. § 6-2 tredje ledd fjerde punktum. Dersom barnet rømmer fra institusjonen i kortere eller lengre perioder trekkes fraværet fra institusjonen ikke fra oppholdstiden.

11.6.2 Ekspertgruppens vurdering og forslag

Ekspertgruppen har i forbindelse med forslaget om å innføre periodisk kontroll (nærmere omtalt i kapittel 11.5) vurdert om den absolutte tidsbegrensningen på to år bør oppheves, men har under tvil kommet til at dette ikke foreslås. Det foreslås derimot at det skjerpede vilkåret for å videreføre et opphold etter bvl. § 6-2 utover 12 måneder oppheves. I stedet foreslås det periodiske kontroller av vedtakene hver fjerde måned, jf. forslag til ny bvl. § 14-24.

Barn som begår gjentatte eller alvorlige lovbrudd har sammensatte og komplekse utfordringer. Det gjelder også andre barn som bor på institusjon uten samtykke etter bvl. § 6-2, for eksempel barn med vedvarende rusproblemer. Barn med sammensatte og komplekse problemer vil ofte ha behov for hjelp og støtte over lengre tid. Dette hensyntas ikke i tilstrekkelig grad med dagens regulering. Det er også en risiko for at institusjonsoppholdet for noen barn får lengre varighet enn nødvendig fordi det ikke er krav om en jevnlig, uavhengig prøving av vilkårene for opphold uten samtykke. Noen barn kan i dag få kortere institusjonsopphold enn behovet tilsier, mens andre barn kan få lengre opphold enn behovet tilsier.

Langvarige opphold på akuttinstitusjon, fravær fra institusjonen på grunn av rømming og arbeid med tilbakeføring til hjem eller annen omsorgsbasis medfører i dag at den faktiske tiden institusjonen har til å komme i posisjon og gi barna hjelp kan bli for kort. Miljøterapeutisk arbeid tar tid, og det vil ofte mislykkes dersom det ikke er nok tid til å gjennomføre endringsarbeidet. Praksis fra barneverns- og helsenemnda viser at det sjeldent treffes vedtak om forlengelse utover 12 måneder i henhold til bvl. § 6-2 tredje ledd tredje punktum.

Etter ekspertgruppens syn stiller bestemmelsen for strenge krav til at det kan skje en forlengelse av oppholdet utover 12 måneder. Det vises til at slik forlengelse etter gjeldende rett bare kan vedtas rent unntaksvis, og er begrenset til tilfeller der behandlingsopplegget har kommet i gang, og barnet ser ut til å nyttiggjøre seg av tilbudet. I tilfeller der et forutgående akutttopphold har brukt opp flere måneder av

⁵¹³ Prop. 133 L (2020-2021) s. 236

oppholdstiden, samtidig som barnet er i opposisjon og rømmer fra institusjonen er det ofte ikke mulig for institusjonen å komme godt i gang med behandlingen og kunne vise til positiv utvikling hos barnet før 12 måneder har gått.

Vi har mottatt innspill fra flere institusjoner om at det ikke alltid er realistisk å komme i posisjon til å gi barnet nødvendig hjelp og få til endring på den korte tiden de i praksis har til rådighet. Det oppleves som utfordrende at institusjonen kun har noen få måneder på å gi barnet nødvendig hjelp. Når institusjonsoppholdet avsluttes fordi tiden er brukt opp må barnet flytte tilbake til kommunen uten at endring er oppnådd. Det medfører at barna i praksis ikke alltid får reelle muligheter til å komme seg ut av en skadelig handlemåte som utsetter barnets utvikling for alvorlig fare, som for eksempel en kriminell løpebane eller rusmiddelproblemer. Det kan være fortvilende for foreldre som ønsker hjelp til barnet sitt. Kommunene kan i slike tilfeller oppleve at de ikke har tilstrekkelig kompetanse eller virkemidler til å ivareta barnet. For mange av disse barna ender det opp med nye institusjonsopphold, for eksempel fordi det oppstår akutte situasjoner eller fordi foreldrene ikke makter å stå i situasjonen lenger. Opphold på institusjon vedtas i slike tilfeller gjerne på andre hjemmelsgrunnlag enn bvl. § 6-2 fordi adgangen til å treffe vedtak om nytt opphold etter bestemmelsen er snever eller fordi tidsrammen er brukt opp. Vedtak om institusjonsopphold på andre hjemmelsgrunnlag fører etter gjeldende rett til at det ikke vil være adgang til inngrep etter bvl. § 10-9.

Ekspertgruppen mener at dagens krav til progresjon og utvikling for å forlenge institusjonsoppholdet utover 12 måneder er for strenge. I noen tilfeller vil det å bremse en negativ utvikling hos barnet eller å hindre en forverring, være et godt resultat. Muligheten til å bygge gode relasjoner over tid vil styrke institusjonens mulighet til å komme i posisjon til å hjelpe barnet.

Vi foreslår derfor å oppheve bvl. § 6-2 tredje ledd tredje punktum. Forslaget innebærer at makstiden på to år opprettholdes, samtidig som det innføres periodisk kontroll med om vilkårene for fortsatt opphold på institusjon uten samtykke etter bvl. § 6-2 hver fjerde måned, se nærmere omtale i kapittel 11.5.

Forslagene vil samlet sett styrke barnets rettssikkerhet og bidra til at varigheten av oppholdet i større grad blir tilpasset barnets individuelle behov. Ekspertgruppen understreker at barna har ulike hjelpebehov. For noen kan et opphold på 12 måneder være for lenge, og for andre kan det være for kort tid. En periodisk kontroll hver fjerde måned vil i større grad fange opp tilfeller hvor barna ikke lenger oppfyller vilkårene for opphold på institusjon uten samtykke, samtidig som de barna som har behov for lengre opphold enn 12 måneder vil kunne få den hjelpen de trenger.

Videre foreslår ekspertgruppen å endre bvl. § 6-2 tredje ledd fjerde punktum som fastslår at oppholdstiden etter akuttvedtak etter bvl. § 4-4 skal inngå i den totale oppholdstiden som gjelder for vedtak etter bvl. § 6-2. Endringen medfører at oppholdstiden etter akuttvedtak *ikke* skal inngå i den totale oppholdstiden. At oppholdstiden etter akuttvedtak skal inngå i den totale oppholdstiden ble

lovfestet ved Stortingets behandling av Prop. 106 L (2012–2013). Begrunnelsen fra departementet var blant annet at opphold på institusjon uten samtykke er et inngripende tiltak og at det var behov for en ensartet praksis i barneverns- og helsenemndene (daværende fylkesnemndene).

I forbindelse med høringen av forslaget spilte flere instanser inn at formålet med akuttopphold og langtidsbehandling er prinsipielt forskjellige. Det ble pekt på at akuttvedtak treffes for å skape stabilitet i en alvorlig situasjon, mens et vedtak om langtidsbehandling har et uttalt endrings- og behandlingsformål.⁵¹⁴ Videre ble det vist til at gjenstående tidsperiode etter opphold på akuttinstitusjon kan være for kort til å gi barna med de største utfordringene den hjelpen de trenger. Ekspertgruppen støtter disse høringsinstansenes vurderinger og innspill.

Det vises videre til at institusjonsbarnevernet er delt opp i akuttinstitusjoner og behandlingsinstitusjoner. Dette medfører at barnet flytter mellom ulike institusjoner, ut i fra formålet med oppholdet. Institusjonen og de ansatte som skal gi langvarig behandling til barnet vil først bli kjent med barnet etter at oppholdet på akuttinstitusjonen er avsluttet og vedtak etter bvl. § 6-2 er iverksatt. De ansatte kan først da begynne å etablere en relasjon med barnet og komme i posisjon til å gjennomføre behandlings- og endringsarbeid.

Hensynet til barnets rettsikkerhet og forholdsmessigheten av lengden på institusjonsoppholdet ivaretas gjennom periodisk kontroll hver fjerde måned med vedtak om opphold uten samtykke etter bvl. § 6-2. Det skal etter ekspertgruppens forslag også føres periodisk kontroll med adgangen til inngrep etter bvl. § 10-9. Forslaget om periodisk kontroll er nærmere omtalt i kapittel 11.5.

11.7 Samlet forslag til endringer i barnevernsloven

Sammenhengen med forslag til lovendringer i høringsnotat 8. april 2024

I det følgende presenteres ekspertgruppens samlede forslag til lovendringer i barnevernsloven. Flere av bestemmelsene som berøres av ekspertgruppens forslag er foreslått endret av Barne- og familiedepartementet i høringsnotat av 8. april 2024. Høringsfristen gikk ut 2. juli 2024. På tidspunktet for levering av denne rapporten er forslagene til oppfølging i departementet.

Bestemmelser som er berørt både av departementets høringsnotat og i ekspertgruppens forslag er barnevernsloven § 3-2, § 4-4, § 6-1, § 6-2, § 10-9 og § 12-3. I flere av bestemmelsene bygger ekspertgruppen videre på endringene Barne- og familiedepartementet allerede har foreslått. I disse tilfellene er også endringsforslagene fra departementet inntatt og kursivert i bestemmelsene. Dette gjelder barnevernsloven § 4-4, § 6-1, § 6-2 og § 10-9.

⁵¹⁴ Prop. 106 L (2012–2013)

Gjeldende bvl. § 10-9 er i departementets høringsnotat foreslått endret til ny § 10-11. Ekspertgruppen har i sitt forslag valgt å beholde opprinnelig nummerering for å unngå forvirring. I tilfeller hvor departementets endringsforslag ikke er relevant for eller er i strid med ekspertgruppens forslag, er departementets forslag ikke inntatt. Dette gjelder departementets forslag til endringer i barnevernsloven § 3-2, § 4-2 og § 12-3.

Ekspertgruppens lovforslag

I lov av 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern gjøres følgende endringer:

§ 3-2 første ledd skal lyde:

Barnevernstjenesten kan tilby *fosterhjem* som hjelpetiltak når vilkårene i § 3-1 første ledd er til stede og barnets behov ikke kan ivaretas på annen måte. Barnevernstjenesten kan også tilby opphold i omsorgssenter, jf. kapittel 11.

§ 3-2 nytt andre ledd skal lyde:

Når vilkårene i § 3-1 første ledd er til stede og barnets behov ikke kan ivaretas på annen måte kan barneverns- og helsenemnda treffe vedtak om opphold på institusjon som hjelpetiltak.

§ 3-2 nytt tredje ledd skal lyde:

Dersom det må antas at foreldrene i lengre tid ikke vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg, må barnevernstjenesten vurdere om det med én gang skal reises sak om omsorgsovertakelse, jf. § 5-1.

§ 4-2 nytt andre ledd skal lyde:

Dersom barnet skal ha opphold i institusjon skal den som treffer vedtak etter første ledd ta stilling til om institusjonen skal ha adgang til inngrep i barnets rett til bevegelsesfrihet, besøk og kommunikasjon, jf. § 10-9 første ledd.

Nåværende andre, tredje, fjerde og femte ledd blir nytt tredje, fjerde, femte og sjette ledd.

§ 4-4 første ledd skal lyde:

Barnevernstjenestens leder, lederens stedfortreder eller påtalemyndigheten kan treffe akuttvedtak om *at barn skal ha opphold* i barnevernsinstitusjon dersom *barnet har utsatt sin utvikling for alvorlig fare som følge av skadelig handlemåte*. Et slikt vedtak kan treffes bare dersom det er fare for at barnet ellers blir vesentlig skadelidende. *Den som treffer vedtaket skal ta stilling til om institusjonen skal ha adgang til inngrep i barnets rett til bevegelsesfrihet, besøk og kommunikasjon, jf. § 10-9 første ledd.*

§ 6-1 første ledd skal lyde

Barneverns- og helsenemnda kan vedta at et barn som utsetter sin utvikling for alvorlig fare som følge av skadelig handlemåte gis opphold i institusjon dersom barnet selv og de som har foreldreansvar, samtykker til det. Dersom barnet har fylt 15 år, er samtykke fra barnet tilstrekkelig. Barnets samtykke skal være skriftlig og skal gis til

nemnda ved behandling av saken. Før samtykke gis, skal barnet gjøres kjent med at samtykket kan trekkes tilbake med de begrensninger som følger av annet ledd.

§ 6-2 første ledd skal lyde

Dersom mindre inngripende tiltak ikke kan skape forsvarlig utviklingsstøtte og beskyttelse og det er nødvendig ut fra barnets situasjon, kan barneverns- og helsenemnda vedta at et barn skal ha opphold i institusjon uten samtykke fra barnet selv eller fra de som har foreldreansvar. Slikt vedtak kan bare treffes dersom barnet utsetter sin utvikling for alvorlig fare som følge av skadelig handlemåte.

§ 6-2 tredje ledd skal lyde

Dersom barnet har behov for mer langvarig behandling, kan nemnda vedta at barnet skal ha opphold i institusjonen av lengre varighet. Slikt opphold kan ikke ha samlet varighet på mer enn 24 måneder. Oppholdstiden etter akuttvedtak etter § 4-4 skal ikke inngå i den totale oppholdstiden som gjelder for vedtak etter § 6-2.

Overskriften til § 10-9 skal lyde:

§ 10-9. *Inngrep i barnets rett til bevegelsesfrihet, besøk og kommunikasjon*

§ 10-9 skal lyde:

Dersom det ellers er grunn til å frykte at barnet vil utsette sin utvikling for alvorlig fare som følge av skadelig handlemåte kan barneverns- og helsenemnda vedta at institusjonen har adgang til inngrep i barnets rett til bevegelsesfrihet, besøk og kommunikasjon. Slikt vedtak kan treffes for opphold på institusjon etter § 3-2 annet ledd, § 5-1, § 6-1 og § 6-2. Tilsvarende vedtak kan treffes etter § 4-2 og § 4-4.

Når det er truffet vedtak etter første ledd og det er nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg, beskyttelse eller behandling, kan institusjonen vedta

- a. inngrep i *barnets bevegelsesfrihet* innenfor og utenfor institusjonsområde, herunder nekte barnet å forlate institusjonsområdet
- b. å låse døren til institusjonen for barnet *eller* at barnet har følge med institusjonsansatte utenfor institusjonen for å gjennomføre tiltak etter bokstav a
- c. *inngrep* i barnets rett til besøk, herunder nekte barnet besøk
- d. *inngrep* i barnets bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler og *tilgang til internett*, herunder nekte bruk
- e. å inndra elektroniske kommunikasjonsmidler dersom barnet ikke retter seg etter institusjonens avgjørelse om å nekte bruk etter bokstav d.

Andre mindre inngripende tiltak skal være forsøkt eller vurdert som utilstrekkelige.

Tiltaket må være egnet til å oppnå formålet og stå i rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas. Tiltaket skal gjennomføres på en så skånsom måte som mulig og ikke opprettholdes lenger enn nødvendig.

Vedtak om *inngrep* i barnets bevegelsesfrihet og besøk etter *andre* ledd kan treffes for inntil 14 dager om gangen. Vedtak om *inngrep* i bruk av elektronisk kommunikasjonsmiddel etter bokstav d og e kan treffes for inntil fire uker fra barnet ankommer institusjonen, og deretter for maksimum 14 dager om gangen. *Foreligger*

det særlige grunner kan vedtak etter andre ledd treffes for inntil fire uker av gangen. Institusjonen skal fortløpende vurdere om vedtaket skal opprettholdes.

Departementet kan gi forskrift om gjennomføring av vedtak etter bestemmelsen.

§ 12-3 første ledd skal lyde:

Barn som har fylt 15 år, er part i saken. I saker som gjelder tiltak for barn som *utsetter sin utvikling for alvorlig fare som følge av skadelig handlemåte, adgang til inngrep etter § 10-9 første ledd* eller tiltak for barn som er utsatt for menneskehandel er barnet alltid part. For å gjøre partsrettigheter gjeldende må barnet forstå hva saken gjelder.

§ 14-8 nytt femte ledd skal lyde:

Dersom Bufetat finner at det er behov for adgang til inngrep etter § 10-9 første ledd kan Bufetat sende begjæring om tiltak til nemnda.

§ 14-9 nytt første ledd skal lyde:

Kommunens begjæring om tiltak skal minst inneholde

- a. navn på nemnd
- b. navn og adresse på parter, stedfortredende og prosessfullmektiger
- c. en kort beskrivelse av hvilke tiltak kommunen krever
- d. en redegjørelse for foreldrenes rettslige og faktiske tilknytning til barnet og en begrunnelse for forslaget om hvem som er sakens parter
- e. kommunens fremstilling av saken
- f. en oversikt over bevisene kommunen vil føre, blant annet oversikt over vitner og sakkyndige, med opplysninger om hva vitneforklaringene og de sakkyndiges forklaring gjelder
- g. forslag til vedtak med en kort oppsummerende redegjørelse for omstendighetene som begrunner forslaget, og med henvisning til de rettsreglene som gjøres gjeldende
- h. informasjon om hvorvidt barnet ønsker partsrettigheter etter § 12-3 annet ledd, og kommunens vurdering av om barnet bør innvilges partsrettigheter
- i. informasjon om barnet ønsker å bli hørt, og eventuelt hvordan
- j. *begjæring om opphold på institusjon etter § 3-2 annet ledd, § 5-1, § 6-1 og § 6-2 skal inneholde en vurdering av behovet for adgang til inngrep etter § 10-9 første ledd*

Ny § 14-24 skal lyde:

§ 14-24 *Periodisk kontroll*

Vedtak om opphold på institusjon uten samtykke etter § 6-2 og vedtak om adgang til inngrep etter § 10-9 første ledd skal prøves av nemda hver fjerde måned.

Dersom kommunen mener at vedtak som nevnt i første ledd skal videreføres skal begjæring om periodisk kontroll inngis til nemnda innen fire måneder etter at vedtaket ble iverksatt. Nye begjæringer om periodisk kontroll skal deretter inngis hver fjerde måned. Fristen regnes fortsatt fra det første vedtaket ble iverksatt.

Dersom det ikke er fremsatt begjæring etter annet ledd og Bufetat mener at vedtak om adgang til inngrep etter § 10-9 første ledd skal videreføres kan Bufetat sende begjæring innen fristene etter annet ledd. Saker om periodisk kontroll avgjøres av nemndleder alene etter skriftlig behandling. Dersom nemndleder finner det nødvendig av hensyn til sakens opplysning kan det besluttes at nemnda settes med ordinær nemnd, jf. § 14-3, og behandles i forhandlingsmøte, jf. § 14-16.

Periodisk kontroll skal alltid foretas av en ordinær nemnd etter forhandlingsmøte senest 12 måneder etter at vedtaket ble iverksatt. Tilsvarende skal saker om periodisk kontroll behandles av ordinær nemnd etter forhandlingsmøte senest 12 måneder etter siste gang periodisk kontroll ble foretatt med en slik behandlingsmåte.

Gjeldende § 14-24 og § 14-25 blir ny § 14-25 og § 14-26.



KAPITTEL 12

Økonomiske og administrative kostnader

12.1 Om fremstillingen i kapittelet

I dette kapittelet presenteres en oversikt over de forventede økonomiske og administrative kostnadene knyttet til noen av tiltakene som foreslås av ekspertgruppen. Kostnadsanslagene som presenteres tar utelukkende for seg de direkte økonomiske og administrative kostnadene, og ikke de samfunnsmessige virkninger eller mer indirekte konsekvenser for andre berørte offentlige tjenester enn de tiltakene er rettet mot.

12.2 Kostnadsanslag for samordningstiltak

Ekspertgruppen foreslår følgende tre tiltak for bedre samordning og overganger i kapittel 8:

Tiltak 1	Gul vest-rolle: Barnevernstjenesten skal ivareta koordinatrollen i samarbeid om barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Barnevernstjenesten styrkes i rollen med økte stillingsressurser og opplæring i samarbeidsledelse fra statsforvalter.
Tiltak 2	Rød knapp-samarbeid: Etablere en ny samarbeidsstruktur for politiet, barnevernstjenesten, statlig barnevern og spesialisthelsetjenesten i saker der det er en akutt og alvorlig bekymring for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet.
Tiltak 3	Utrede endringer i reglene om taushetsplikt og informasjonsdeling. Det bør i arbeidet sees særskilt hen til den danske retsplejeloven § 115.

Ekspertgruppen har anslått kostnadene for tiltak 1 og 2. Det foreligger ikke kostnadsanslag for tiltak 3.

12.2.1 Tiltak 1 – styrking av barnevernstjenestens rolle

Vi foreslår at barnevernstjenestene styrkes med minimum 60 årsverk for å kunne ivareta koordineringsansvaret for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Årsverkene bør fordeles ut fra en risiko- og behovsanalyse. Statsforvalter kjenner kommunene i sitt fylke godt og kan bidra i vurderingene av hvordan årsverkene skal fordeles. Det er anslått at dette tiltaket vil gi en økning i barnevernstjenestens årlige driftskostnader på kr 53,5 millioner (angitt i 2024-kroner).

Det foreslås videre at statsforvalteren får et utvidet oppdrag med å gi barnevernstjenestene opplæring, veiledning og støtte i å lede og tilrettelegge for samarbeidsprosesser. Vi foreslår at det ansettes gjennomsnittlig 0,5 årsverk i hvert av de 10 statsforvalterembetene som skal ha ansvar for opplæring og veiledning. Årsverkene bør fordeles etter behov. Årsverkene er samlet beregnet til kr 6 millioner årlig. Det er videre beregnet en engangskostnad på kr 600 000 hos statsforvalterne for prosjektering og utvikling av en felles plan for opplæring og veiledning.

12.2.2 Tiltak 2 – «Rød knapp»-samarbeid

Ekspertgruppens forslag om etablering av en ny samarbeidsstruktur innebærer at det opprettes seks regionale samarbeidsstrukturer som ledes av Bufetat og Barne- og familieetaten (BFE). De øvrige aktørene i samarbeidet er barnevernstjenestene, spesialisthelsetjenesten (Helseforetakene) og politiet (politidistriktene). Forslaget innebærer at deltakerne skal stille i avklaringsmøter på kort varsel dersom en av deltakerne har meldt inn en sak.

Vi vurderer at forslaget vil medføre økte løpende driftskostnader for de involverte aktørene på grunn av tidsbruk til møtevirksomhet, samt enkelte engangskostnader ved oppstart og evaluering. I beregningen av de løpende driftskostnadene har vi lagt til grunn 200 timer årlig i økt tidsbruk for hver av de involverte aktørene. Dette er beregnet til ca. kr 500 000 årlige i økte driftskostnader for aktørene.

Forslaget innebærer at Bufetat og BFE i Oslo skal lede og koordinere de regionale samarbeidene. Ekspertgruppen har lagt til grunn behov for 0,25 årsverk i hver Bufetat-region og i BFE i Oslo. Dette er beregnet til kr 1,3 millioner samlet.

Ut fra lønnsnivå for de respektive aktørene, samt sosiale kostnader og arbeidsgiveravgift, innebærer Rød knapp-samarbeidet samlet ca. kr 1,8 millioner mer i årlige driftskostnader.

Videre er det lagt inn engangskostnader til et evalueringsprosjekt på inntil 3 månedsverk, samt tilsvarende ressursbruk til oppstartskostnader knyttet til etablering av rutiner for samarbeidet og opplæring av ansatte. Det er anslått behov for kr 300 000 i engangskostnader for oppstart og evaluering.

12.3 Kostnadsanslag for mindre inngripende tiltak – utenfor institusjon og fengsel

Ekspertgruppen har i kapittel 9 foreslått følgende elleve tiltak:

Tiltak 4	Utvidelse av Bufetat og BFE sitt MST-tilbud (Multisystemisk Terapi)
Tiltak 5	Opprette MST-CAN (Multisystemisk Terapi – Child Abuse and Neglect) i regi av Bufetat og BFE
Tiltak 6	Økt kunnskap om MST og MST-CAN i barnevernstjenestene
Tiltak 7	Utvikle multisystemiske tiltak som treffer flere av barna som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet
Tiltak 8	Økt utbredelse av voldsspesifikk behandling til barn
Tiltak 9	Tilbud til barn som har skadelig seksuell atferd må ses i sammenheng
Tiltak 10	Tydeligere retningslinjer for etterforskning av U15-saker
Tiltak 11	Etablere trygghetsprogrammet for fornærmede i alle politidistrikt
Tiltak 12	Utvidet bruk av gjenopprettende prosess i U15-saker
Tiltak 13	Etablering av lokale hurtigspor i U18-saker over hele landet
Tiltak 14	Økonomisk støtte til mentorordninger for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet

Ekspertgruppen har anslått kostnader for de fleste av disse tiltakene. Tiltak 9 og 14 er ikke kostnadsberegnet. Sistnevnte tiltak vil være avhengig av lokale behov, og vi har ikke hatt tidsmessige forutsetninger for å gjøre slike behovsanalyser.

12.3.1 Tiltak 4–8 – multisystemisk og voldsspesifikk behandling

Tiltak 4 i kapittel 9.2.1 innebærer å utvide Bufetat og BFE sitt tilbud om multisystemisk terapi (MST). Forslaget innebærer at det opprettes fire nye team, der to av teamene skal være lokalisert i Oslo (BFE) og de to øvrige opprettes i regi av Bufetat. I beregningsgrunnlaget er det lagt til grunn at ett team med fire terapeuter og veileder, samt merkantil ressurs på deltid og utgifter til kvalitetssikring, vil koste ca. 8 millioner kroner per år, inkludert sosiale kostnader og arbeidsgiveravgift. I tillegg er det lagt inn noe påslag for høyere kostnadsnivå for team som skal være lokalisert i Oslo. Samlet vil en utvidelse som foreslått koste om lag kr 34 millioner i årlige driftskostnader.

Tiltak 5 innebærer at Bufetat og BFE gis ansvar for å tilby MST-CAN. Dette er en tilpasning av multisystemisk terapi (MST). Tiltaket er rettet mot familier hvor det rapporteres om fysisk vold og/eller omsorgssvikt i hjemmet. Forslaget innebærer at det etableres ett MST-CAN team i hver Bufetat-region og ett i BFE

i Oslo. Det er forutsatt at ett MST-CAN team i snitt vil koste det samme som ett MST-team. Etablering av seks MST-CAN team vil koste om lag kr 49 millioner i årlige driftskostnader. I tillegg er det beregnet kr 300 000 i engangskostnader til prosjektering og planutvikling i Bufdir/BFE. Vi vurderer at det er begrenset behov for midler til planutvikling fordi tilbudet allerede eksisterer, og driftes av noen få kommuner i Norge.

I tiltak 6 har ekspertgruppen foreslått kunnskapsheving i barnevernstjenestene om MST og MST-CAN. Forslaget innebærer at Bufdir skal utvikle informasjonsmateriell og en plan for kunnskapsheving i barnevernstjenestene. Det er anslått kr 170 000 til utarbeidelse av informasjonsmateriell og kompetansehevingstiltak.

Ekspertgruppen ser også behov for videreutvikling av multisystemiske tiltak som treffer flere barn i vår målgruppe. Tiltak 7 innebærer videre utredning av om eksisterende MST-tilbud kan gis til flere i målgruppen, eller om det er behov for å utvikle en ny modell for multisystemisk arbeid som treffer flere barn i målgruppen.

Det er noe usikkerhet knyttet til størrelsen på oppdraget og dermed også kostnadsanslagene. Vi ser for oss at et utredningsoppdrag for utvikling av en ny modell vil kreve større involvering av forskningsmiljøer og dermed mer ressursbruk. Vi anslår kr 1 million i engangskostnader for en utredning av om dagens MST-tilbud kan gis til flere barn i målgruppen. Videre anslår vi kr 5 millioner i engangskostnader for et oppdrag om utvikling av en ny modell. Utredning av muligheten for tilpasninger av dagens MST-tilbud og utvikling av en ny modell kan utføres etappevis, uavhengig av hverandre, eller slås sammen til ett større oppdrag som dekker begge formål.

Tiltak 8 omtalt i kapittel 9.3 innebærer en utvidelse av tilbud om voldsspesifikk behandling for barn. Vi foreslår at det skal etableres tilbud om voldsspesifikk behandling i Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim og Tromsø. I kostnadsberegningen er det lagt til grunn at hvert tilbud vil kreve to årsverk. Beregningsanslagene følger tilsvarende struktur for voldsspesifikk behandling som benyttes i et slikt tilbud for barn og unge voksne i Drammen i regi av Stiftelsen Alternativ til Vold. Etablering av voldsspesifikk behandling for barn i de fem nevnte byene er beregnet til om lag kr 13,6 millioner per år, inklusiv administrative kostnader. I tillegg er det lagt inn kr 350 000 til planutvikling og evaluering av tilbudet.

12.3.2 Tiltak 9–13 – mindre inngripende tiltak i justissektoren

Ekspertgruppen har foreslått flere mindre inngripende tiltak i justissektoren. I kapittel 9.6 ser vi et behov for tydeligere retningslinjer for etterforskning av saker som involverer barn under 15 år som antatt(e) gjerningsperson(er) (U15-saker). Vi ser for oss at tydeliggjøring av slike retningslinjer vil kunne føre til økt tidsbruk til etterforskning, og at det samtidig vil kreve kompetanseheving hos politiet for etterforskning av slike saker. Økning i tidsbruk hos politiet vil imidlertid avhenge av hvilke sakstyper som omfattes av eventuelle nye retningslinjer knyttet til etterforskning. Det vil også avhenge av hvordan slike saker prioriteres i dag i de

ulike politidistriktene, og utviklingen i omfanget av U15-saker. Det er dermed flere usikkerhetsmomenter knyttet til våre anslag på den forventede økningen i politiets tidsbruk for dette tiltaket.

Ut fra forutsetninger om at politiet vil ha høyere tidsbruk i U15-saker enn i øvrige saker fordi saker som involverer barn ofte involverer flere personer (foreldre, voksne i nærmiljøet, m.m.), og at omfanget av U15-saker er omtrent på dagens nivå, antar ekspertgruppen at det foreslåtte tiltaket krever om lag 24 ekstra årsverk i politiet per år nasjonalt. Det er basert på dette anslaget over økt tidsbruk beregnet en økning i politiets årlige driftskostnader på kr 27 millioner. Ekspertgruppen ser at det allerede har vært en økning i etterforskningskapasiteten i politiet over de siste fem årene, men har lagt til grunn at denne kapasitetsøkningen i stor grad har vært knyttet til bestemte satsingsområder, som politiets arbeid mot kriminelle nettverk, omvendt voldsalarm, satsning på digitalt politiarbeid, m.m., og i liten grad til etterforskning av U15-saker.

Vi foreslår videre at en utvidelse av «Trygghetsprogrammet» som eksisterer ved enkelte politidistrikter i dag til å dekke samtlige politidistrikter (kapittel 9.7). Programmet er en systematisk oppfølging av barn under 18 år som har vært utsatt for vold, ran, trusler eller seksuallovbrudd. Det er lagt til grunn i beregningen at en utvidelse av programmet i liten grad vil gi merkostnader til utviklingsplan, da programmet allerede eksisterer og brukes i enkelte politidistrikter. Det er imidlertid lagt inn en økning i tidsbruk knyttet til opplæring og kompetanseheving av ansatte som samlet er anslått til 1 000 timer ved oppstart i politidistriktene der programmet ikke benyttes i dag. Det er basert på dette beregnet at tiltaket vil innebære en engangskostnad på kr 575 000.

Vi foreslår i kapittel 9.8 at politiet i større grad enn i dag skal kunne henvise egnede saker som involverer barn under 15 år som antatt(e) gjerningsperson(er) (U15-saker) til konfliktrådet uten krav om innhenting av samtykke før henvisning. Vi oppfatter det slik at de fleste U15-sakene kan være aktuelle for henvisning til konfliktrådet, men registrerer at slike henvisninger benyttes i ulik grad på tvers av politidistrikter. Det kan ha å gjøre med politiets praksis, men også krav knyttet til innhenting av samtykke i U15-saker. Det er lagt til grunn noe forsiktige anslag i beregningene om at politiet vil henvise om lag en tredjedel av slike saker hvis det var mulig å gjøre dette uten innhenting av samtykke. Vi vurderer at dette vil innebære økt tilfang og behandling av U15-saker i konfliktrådet, samt innhenting av samtykke gjennom konfliktrådet i stedet for politiet. Konfliktrådet rapportert at med dagens kapasitet vil de kunne håndtere om lag 800 saker per år. En økning i antall henvisninger med om lag en tredjedel av alle U15-saker som registreres hos politiet vil innebære en økning på om lag 1 000 henviste saker til konfliktrådet utover dagens kapasitet. Basert på anslaget for saksbehandlingskostnader i konfliktrådet er det beregnet at tiltaket vil kreve om lag kr 10,1 millioner i økte årlige driftskostnader for konfliktrådet.

12.4 Kostnadsanslag for tiltak i institusjon og fengsel

Ekspertgruppen har i kapittel 10 foreslått følgende fem tiltak:

Tiltak 15	Pilotere tre barnevernsinstitusjoner for barn i høy risiko
Tiltak 16	Kriminalomsorgsdirektoratet gis i oppdrag å utarbeide en felles drifts- og fagmodell for ungdomsenhetene
Tiltak 17	Pilotere minst to lavsikkerhetsplasser for barn i Ungdomsenhet vest
Tiltak 18	Vurdere om fengslingsfristen i kjennelser om varetekt unntaksvis bør kunne settes til fire uker for barn
Tiltak 19	Opprette tre regionale tjenestetilbud i sikkerhetspsykiatrien som er tilpasset barn

Vi har kostnadsberegnet tiltak 15 – pilotering av barneverninstitusjoner for barn i høy risiko.

De øvrige fire tiltakene i kapittel 10 er ikke kostnadsberegnet. Vi vurderer at tiltak 16 og tiltak 17 krever nærmere utforming før det er hensiktsmessig å foreta en kostnadsberegning. Tiltak 18 vurderes ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Tiltak 19 innebærer støtte til eksisterende forslag. Vi henviser derfor til pågående arbeid.

12.4.1 Tiltak 15 – pilotering av barnevernsinstitusjoner

I kapittel 10.2 foreslår ekspertgruppen å pilotere tre barnevernsinstitusjoner for barn i høy risiko, hvorav hver pilot skal ha plass til fire barn. Det er foreslått pilotering av institusjoner i nærheten av Oslo, Bergen og Trondheim. Forslaget innebærer at pilotene opprettes som en del av en organisatorisk tun-modell, med andre institusjonstyper i tilstrekkelig geografisk nærhet. Pilotering av institusjoner for barn i høy risiko forutsetter egnede bygg, med mulighet for flere sikkerhetsnivåer og høy bemanningstetthet.

For beregning av årlige driftskostnader har ekspertgruppen tatt utgangspunkt i budsjetterte driftskostnader for barnevernsinstitusjoner med tilsvarende tilbud og antall plasser. Det vises eksempelvis til Bufdirs plan for et forsterket institusjonstilbud for barn og unge med store og sammensatte behov, inkludert gjentakende eller alvorlig kriminalitet, se nærmere omtale i kapittel 5.2.2.3. Samlede driftskostnader for tre piloter er beregnet til kr 151 millioner, inkludert kostnader til personell, leie av bygg, mm.

Ekspertgruppens forslag innebærer betydelige kostnader til prosjektering og tilpasninger/oppføring av formålsbygg. I henhold til retningslinjer for etablering av formålsbygg i barnevernet er Statsbygg ansvarlig for oppføringen og Bufetat leier deretter institusjonsbygg av Statsbygg. Det medfører leiekostnader knyttet til drift av institusjonene. Standard leieperiode for alle nye formålsbygg er 30 år ettersom

slike bygg er tilpasset formålet, og det i praksis kan være utfordrende for Statsbygg å leie ut videre til andre aktører.

Det må vurderes om pilotene slik de er beskrevet i forslaget kan etableres gjennom tilpasninger av eksisterende bygg eller om det må bygges nye formålsbygg. I kostnadsberegninger er det derfor synliggjort to alternative kostnadsanslag, henholdsvis for oppføring av nye formålsbygg og for tilpasning av eksisterende bygg til angitt formål.

For det første alternativet har vi tatt utgangspunkt i kostnader til oppføring av nye formålsbygg med høy grad av robusthet og fleksibilitet. Basert på en omtrentlig størrelse av slike formålsbygg med fire plasser hver anslås det at oppføring av et slikt formålsbygg vil koste kr 125 millioner, og den samlede kostnaden for tre slike formålsbygg er beregnet til kr 375 millioner. Det er større usikkerhet knyttet til kostnadsanslag for tilpasning av eksisterende bygg til angitt formål, da slike kostnader vil avhenge av nåværende kvalitet på bygget og tilpasningsbehov. Med henblikk til Bufdirs pilot for et forsterket institusjonstilbud er det beregnet at tilpasning av tre bygg til angitt formål kan koste kr 27 millioner, dersom tilsvarende bygg som er planlagt benyttet til Bufdirs pilot er tilgjengelig.

Piloteringen innebærer at det må foretas en faglig evaluering av prosjektet før eventuell videreføring og utvidelse av tilbudet. Det er beregnet kostnader til et større evalueringsprosjekt med en samlet ramme på kr 5 millioner, se kapittel 10.2.5.3. Videre er det lagt til grunn oppstartskostnader på kr 500 000 til koordinering, rekruttering og opplæring, og tilsvarende til utvikling av en fagmodell som benyttes ved institusjonene.

12.5 Tiltak 20 – endringer i barnevernsloven

I kapittel 11 foreslår ekspertgruppen flere endringer i barnevernsloven. Forslaget i kapittel 11.3 om endringer i vilkår for opphold på institusjon uten samtykke etter barnevernsloven § 6-2 vurderes ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

I kapittel 11.4 foreslår ekspertgruppen at adgang til inngrep i barnets bevegelsesfrihet, besøk og kommunikasjon etter gjeldende bvl. § 10-9 skal vurderes av barneverns- og helsenemnda ved alle institusjonsopphold. I kapittel 11.5 foreslås det at barneverns- og helsenemnda skal føre periodisk kontroll hver fjerde måned med alle vedtak om opphold på barnevernsinstitusjon uten samtykke etter bvl. § 6-2 og alle vedtak om adgang til inngrep etter bvl. § 10-9.

Forslaget i kapittel 11.4 innebærer at alle saker om institusjonsopphold etter barnevernsloven skal vurderes av barneverns- og helsenemnda, og at institusjonens adgang til bruk av bvl. 10-9 under oppholdet skal besluttes av nemnda. Dette gjelder for opphold på institusjon med hjemmel i bvl. §§ 3-2, 5-1, 6-1 og 6-2. For akuttvedtak om institusjonsopphold etter bvl. § 4-2 og 4-4 innebærer forslaget at

den som treffer slikt vedtak skal beslutte om institusjonen skal ha adgang til bruk av bvl. § 10-9. Nemnda skal som i dag vurdere om akuttvedtaket skal godkjennes eller ikke. Forslaget innebærer også at både barnevernstjenesten og Bufetat kan begjære sak om adgang til bvl. § 10-9 underveis i et institusjonsopphold.

Forslaget innebærer økte saksbehandlingskostnader og advokatutgifter i barneverns- og helsenemnda. I tillegg medfører forslaget økte kostnader i barnevernstjenesten og Bufetat. Tidsbruken for de ulike aktørene vil variere ut fra om saken behandles skriftlig av nemndleder alene, eller ved forhandlingsmøte med ordinær nemnd. Dette avhenger blant annet av om det foreligger samtykke fra partene til forenklet behandling og nemndleders vurdering.

For opphold etter bvl. § 6-2 tar beregningen utgangspunkt i antall saker som behandles av nemnda årlig. For opphold etter bvl. § 5-1 tar anslaget utgangspunkt i antall saker om opphold i institusjon etter denne bestemmelsen (et vesentlig antall av sakene handler om opphold i fosterhjem). Videre er dagens fordeling mellom skriftlig og ordinær nemndsbehandling for disse sakstypene lagt til grunn.

Det har ikke vært mulig å innhente tall på antall vedtak etter bvl. § 6-1 som årlig treffes av barnevernstjenesten. Det samme gjelder vedtak om institusjonsopphold etter bvl. § 3-2. Ekspertgruppen har derfor tatt utgangspunkt i antall institusjonsopphold som startet opp i løpet av ett år med hjemmel i bvl. § 3-2 eller § 6-1. Tallene er innhentet fra Bufetat og Barne- og familieetaten i Oslo. I anslaget er det lagt til grunn skriftlig behandling i nemnda av frivillige opphold etter disse bestemmelsene.

Ekspertgruppen har lagt til grunn at nemnda ved førstegangsbehandling tar stilling til om institusjonen skal ha adgang til bruk av bvl. § 10-9 i alle saker om opphold på institusjon uten samtykke etter bvl. § 6-2 og frivillig opphold etter bvl. § 6-1. For akuttvedtak om opphold på institusjon etter bvl. § 4-4 er det lagt til grunn at både den som treffer akuttvedtaket og nemnda ved vurdering av godkjenning tar stilling til institusjonens adgang til bruk av bvl. § 10-9. Videre er det lagt til grunn at det treffes vedtak om adgang til bruk av bvl. § 10-9 i 25 prosent av saker om opphold i institusjon etter bvl. §§ 5-1, 4-2 og § 3-2. For disse sakstypene er det også lagt til grunn at Bufetat eller barnevernstjenesten reiser sak for nemnda om behov for adgang til bruk av bvl. § 10-9 underveis i institusjonsoppholdet i om lag 10 prosent av de resterende sakene, der det ikke er truffet slik vedtak i utgangspunktet.

Vi har foreslått at barneverns- og helsenemnda skal føre periodisk kontroll hver fjerde måned med alle vedtak om adgang til bruk av bvl. § 10-9. For å anslå kostnader for nemnda, barnevernstjenesten og Bufetat er det lagt til grunn at alle vedtak om adgang til bruk av bvl. § 10-9 går til periodisk kontroll etter fire måneder. Deretter er det lagt til grunn kontroll for kun halvparten i måned 8 og en femtedel i måned 12.

For akuttvedtak etter bvl. § 4-2 som omhandler opphold på institusjon er det lagt til grunn økt tidsbruk hos den som treffer vedtaket og for nemndleder som skal vurdere om vedtaket skal godkjennes. For akuttvedtak etter bvl. § 4-4 er det ikke

lagt til grunn økt tidsbruk. Det vises til at vilkår for å treffe vedtak og forslaget til vilkår for adgang til bruk av bvl. § 10-9 er delvis sammenfallende.

Alle anslag legger til grunn at barnet er part i saken, og inkluderer utgifter til advokat.

Ekspertgruppen anslår på bakgrunn av det ovennevnte at forslaget medfører tilleggskostnader på kr 47,5 millioner årlig. Dette omfatter kr 45,3 millioner årlig i økte kostnader for barneverns- og helsenemndene. Videre er det anslått økte årlige kostnader på om lag kr 2 millioner for barnevernstjenesten i forbindelse med saksforberedelse og oppmøte i nemndssaker, samt økt tidsbruk i forbindelse med akuttvedtak. Det er også anslått økte kostnader i Bufetat på kr 175 000 årlig.

Etter hjemmelsgrunnlag fordeler forventet økning i saksbehandlingskostnader i nemnda seg slik at det forventes kr 22 millioner i merkostnader for bvl. § 3-2 saker, kr 17,9 millioner i merkostnader for bvl. § 6-1 saker, kr 4,3 millioner i merkostnader for bvl. § 5-1 saker, og resten knyttes til bvl. § 6-2 og bvl. § 4-2 saker. Disse anslagene omfatter både merkostnader til førstegangssaksbehandling, periodisk kontroll for saker med vedtak om adgang til inngrep etter bvl. § 10-9. De omfatter også antatte kostnader til nye begjæringer om adgang til inngrep etter bvl. § 10-9 underveis i institusjonsoppholdet.

I beregningen av forventede kostnadsvirkninger til periodisk kontroll for barn som har opphold i barnevernsinstitusjoner med hjemmel i bvl. § 6-2, er det lagt til grunn at det gjennomføres en slik kontroll hver 4., 8. og 12. måned, som omtalt i kapittel 11.5. Det forutsettes i beregningsanslagene at det gjennomføres en periodisk kontroll for alle barn med opphold med hjemmelsgrunnlag i bvl. § 6-2, mens det gjennomføres slik kontroll for kun halvparten i måned 8 og en femtedel i måned 12. Det forutsettes videre at det samlede antall vedtak om opphold med hjemmelsgrunnlag i bvl. § 6-2 ikke endres isolert sett på grunn av innføring av periodisk kontroll, da noen flere barn vil få et lenger opphold mens andre barn vil få et kortere opphold. I 2024 var det 205 saker med bvl. § 6-2 som hjemmelsgrunnlag som ble behandlet i nemnda. Det er videre gjort forsøk på å ta hensyn til at kostnadene i nemnda, samt for Bufetat og kommunen til saksforberedelse og oppmøte i nemnda, kan variere avhengig av om den periodiske kontrollen gjennomføres skriftlig av nemndleder alene, eller som forhandlingsmøte i ordinær nemnd. Det antas at alle saker med periodisk kontroll i måned 12 gjennomføres med ordinær nemnd og forhandlingsmøte, mens det samme gjelder en tredjedel av sakene med periodisk kontroll i måned 4 og 8.

Basert på disse forutsetningene anslås det at en innføring av periodisk kontroll av opphold uten samtykke etter bvl. § 6-2 vil føre til merkostnader i saksbehandling i nemnda på kr 29,9 millioner årlig. I tillegg er det beregnet tilleggskostnader for Bufetat og barnevernstjenesten (saksbehandler og advokat) til saksforberedelser og oppmøte i nemnda med kr 4,4 millioner årlig, slik at den samlede økningen i de direkte kostnadene ved tiltaket anslås å være på kr 34,3 millioner per år. Det forutsettes her at innføring av periodisk kontroll for vedtak om opphold uten

samtykke etter bvl. § 6-2 slås sammen med periodisk kontroll av evt. vedtak om adgang til bruk av bvl. § 10-9 under institusjonsoppholdet.

12.6 Oppsummering i tabell

Ekspertgruppen har foreslått en rekke ulike tiltak knyttet til bedre samordning og overganger mellom tjenester og sektorer, utvidelser av multisystemisk og volds-spesifikk behandling, mindre inngripende tiltak i justissektoren, pilotering av nye barnevernsinstitusjoner, og endringer i barnevernsloven knyttet periodisk kontroll og bruk av inngrep etter bvl. § 10-9. I tabellen synliggjøres de forventede økonomiske og administrative kostnadene forbundet med tiltak ekspertgruppen har foreslått.

Tabell 12.1 Oversikt over økonomiske og administrative kostnader

Kapittel	Tiltak	Innsats/virkningsområde	Engangs-kostnad	Årlige drifts-kostnad
8.2	Styrking av barnevernstjenesten (etablering av «gul vest»-koordinatorer)	1) Utvikling av en plan for koordinering (Statsforvalter). 2) Koordinering og opplæring av «gul vest»-koordinatorer (Statsforvalter). 3) Ny personell i barnevernstjenesten.	600 000	6 000 000 53 500 000
8.3	Etablering av «rød knapp-samarbeid»	1) Etablering av en samarbeidsstruktur med hurtig respons og dialogmøter mellom politiet, Bufetat, kommunalt barnevern og spesialisthelsetjeneste. 2) Evaluering av «rød knapp»-samarbeid.	300 000 300 000	1 800 000
9.2.1	Utvidelse av Bufetat og BFF sitt MST-tilbud	Opprettelse av fire nye MST team.		34 000 000
9.2.2	Utvidelse av MST-CAN i regi av Bufetat og BFF	1) Utvikling av en plan for utbredelse, implementering og evaluering av MST-CAN i alle Bufetats regioner og BFE Oslo. 2) Opprettelse ny MST-CAN team i alle Bufetats regioner og BFE Oslo.	300 000	49 000 000
9.2.3	Kunnskapsheving om MST og MST-CAN	Utvikling av informasjonsmateriell, med fokus på digitale løsninger (informasjonsvideoer, nettkurs, mm.), og plan for informasjons-spredning.	170 000	
9.2.4	Multisystemiske tiltak som treffer flere barn	1) Utredningsoppdrag om utvidelse av MST tilbud til større målgruppe.	1 000 000	

Kapittel	Tiltak	Innsats/virkningsområde	Engangs-kostnad	Årlige drifts-kostnad
		2) Utredningsoppdrag om mulighet for ny modell for multisystemisk arbeid.	5 000 000	
9.3	Økt utbredelse av voldsspesifikk behandling	1) Utvikling av en plan for utbredelse av en landsomfattende volds-spesifikk behandling for barn under 18 år. 2) Opprettelse av tilbud om volds-spesifikk behandling for barn i de fem byer (Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim og Tromsø). 3) Evaluering av økt tilbud om volds-spesifikk behandling for barn.	350 000 350 000	13 600 000
9.6	Retningslinjer for etterforskning av saker	Økt tidsbruk til etterforskning og kompetanseheving hos politiet for etterforskning av saker med barn under 15 år.		27 000 000
9.7	Trygghetsprogram i alle politi-distrikter	Opplæring/kompetanseutvikling ved etablering av trygghetsprogram.	575 000	
9.8	Henvisning av egnede saker til konfliktrådet	Økt tilfang og behandling av under 15 saker i konfliktrådet, samt innhenting av samtykke gjennom konfliktrådet.		10 100 000
10.2	Pilotering av nye barneverns-institusjoner	1) Kostnader til etablering/tilpasning av formålsbygg: Alternativ a: Oppføring av tre nye formålsbygg (Statsbygg). Alternativ b: Tilpasning av tre eksisterende bygg til angitt formål (Statsbygg). 2) Kostnader til personell, leie og øvrig drift. 3) Kostnader til koordinering, rekruttering og opplæring. 4) Kostnader til utvikling av fagmodell. 5) Kostnader til evalueringsprosjekt.	375 000 000 27 000 000 500 000 500 000 5 000 000	151 000 000
11.4	Individuell vurdering av adgang til inngrep etter bvl. § 10-9	Adgang til inngrep etter bvl. § 10-9 skal besluttes av nemnda.		47 500 000
11.5	Innføring av periodisk kontroll	Innføring av periodisk kontroll, med skriftlig prøving i måned 4 og 8, og full prøving i måned 12 for institusjon etter § 6-2.		34 300 000
De samlede årlige driftskostnadene for alle tiltak				427 800 000

Tabell 12.1 gir en oversikt over de økonomiske og administrative kostnadene angitt i 2024-kroner. Tiltakene som er oppsummert i tabell 12.1 har en samlet ramme på kr 427,8 millioner i årlige driftskostnader, der omtrent 35 prosent av kostnadene er berammet til pilotering av nye institusjoner, 20 prosent er knyttet til de foreslåtte endringene i barnevernsloven, 20 prosent er knyttet til utvidelser av multisystemisk og voldsspesifikk behandling, 15 prosent er knyttet til styrking av barnevernstjenestens rolle som koordinator, og resten er hovedsakelig til mindre inngripende tiltak i justissektoren.

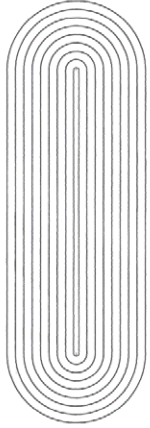
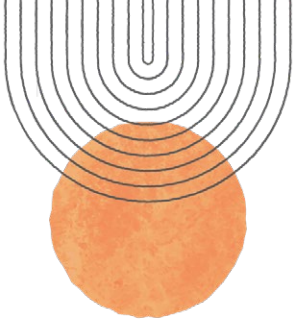
I tillegg synliggjøres ulike engangskostnader knyttet til planlegging, oppstart, etablering, prosjektering, evalueringsarbeid, mm. Anslagene varierer mellom tiltaksområdene. De største engangskostnadene er knyttet til oppføring av formålsbygg til barnevernsinstitusjoner, eventuelt tilpasning av eksisterende bygg til angitt formål. For flere av tiltakene er det anslått tilleggskostnader til evalueringsarbeid. Omfanget av slikt evalueringsarbeid vil variere for de ulike tiltakene. I forbindelse med pilotering av nye barnevernsinstitusjoner har ekspertgruppen gitt en nærmere beskrivelse av et evalueringsopplegg i kapittel 10.2.5.3. Tilsvarende opplegg kan være relevant for flere av tiltakene, uten at ekspertgruppen har gjort en nærmere vurdering av dette.

For noen av tiltakene som er foreslått eller støttet av ekspertgruppen er det ikke foretatt egne kostnadsberegninger. Dette gjelder særlig tiltak der ekspertgruppen har gitt sin støtte til eksisterende forslag eller foreslått ytterligere utvidelser eller tilpasninger av eksisterende forslag, deriblant forslag om at tilbud til barn med SSA-problematikk må ses i sammenheng (kapittel 9.4), etablering av lokale hurtigspor (kapittel 9.9), og opprettelse av tre regionale helsetilbud i sikkerhetspsykiatrien som er tilpasset barn (kapittel 10.4.2). I disse tilfellene foreligger det allerede forslag i tidligere utredningsarbeid, og ekspertgruppen henviser til disse arbeidene.

Videre vurderer ekspertgruppen at endring i vilkår for opphold på institusjon uten samtykke (kapittel 11.3) og individuelt tilpasset varighet av institusjonsopphold uten samtykke (kapittel 11.6) ikke forventes å gi kostnadsøkning. Ekspertgruppen vurderer at tiltakene knyttet til utredning om endringer i reglene for taushetsplikt (kapittel 8.4), økonomisk støtte til mentorordninger til barn (kapittel 9.10), og implementering av felles drifts- og fagmodell for ungdomsenhetene (kapittel 10.3.3) krever nærmere utforming før det er hensiktsmessig å foreta kostnadsberegninger. Det samme gjelder forslaget om pilotering av minst to lavsikkerhetsplasser (kapittel 10.3.4) i Ungdomsenhet vest. Disse forslagene må ses i sammenheng med eksisterende planer om kapasitetsutvidelser i ungdomsenheter.

Vi har ikke hatt anledning til å utføre en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse av de foreslåtte tiltakene i løpet av den korte perioden som ble gitt til arbeidet, samt på grunn av metodiske utfordringer knyttet til beregning av samfunnsmessige virkninger av flere av tiltakene. Kostnadsanslag som er presentert i dette kapittelet tar utelukkende for seg de direkte økonomiske og administrative kostnadene, og ikke de samfunnsmessige virkninger eller mer indirekte konsekvenser for andre berørte offentlige tjenester enn de tiltakene er rettet mot.

Ved implementering av flere av tiltakene bør de samfunnsmessige virkninger, både kortsiktige og langsiktige gevinster for samfunnet synliggjøres. For eksempel kan en forventet reduksjon i kriminalitet, færre institusjonsopphold på lenger sikt, forbedret helse- og livssituasjon og fremtidig deltakelse i utdanning og arbeidslivet for målgruppen, oppveie for en betydelig kostnadsside. Oslo Economics (2023) viser blant annet til at det å få personer bort fra kriminalitet har store positive gevinster for samfunnet. Det er ekspertgruppens syn at flere av de foreslåtte tiltakene vil kunne ha slike positive virkninger, samt betydelige ringvirkninger i form av kostnadsbesparelser i andre berørte tjenester. For eksempel kan det vises til at effektiv multisystemisk og voldsspesifikk behandling kan redusere behov for opphold i barnevernsinstitusjoner. Det kan gi betydelige samfunnsøkonomiske besparelser. En fullstendig samfunnsøkonomisk analyse bør ta sikte på å måle samfunnsmessige gevinster og ringvirkninger av de foreslåtte tiltakene.



KAPITTEL 13

Oversikt over tiltakene som foreslås

Tiltak 1	Gul vest-rolle: Barnevernstjenesten skal ivareta koordinatrollen i samarbeid om barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet. Barnevernstjenesten styrkes i rollen med økte stillingsressurser og opplæring i samarbeidsledelse fra statsforvalter.
Tiltak 2	Rød knapp-samarbeid: Etablere en ny regional samarbeidsstruktur for politiet, barnevernstjenesten, Bufetat/BFE og spesialisthelsetjenesten i saker med akutt og alvorlig bekymring for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet.
Tiltak 3	Utrede endringer i reglene om taushetsplikt og informasjonsdeling.
Tiltak 4	Utvidelse av Bufetat og BFE sitt MST-tilbud (Multisystemisk Terapi).
Tiltak 5	Opprette MST-CAN (Multisystemisk Terapi – Child Abuse and Neglect) i regi av Bufetat og BFE.
Tiltak 6	Økt kunnskap om MST og MST-CAN i barnevernstjenestene.
Tiltak 7	Utvikle multisystemiske tiltak som treffer flere barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet.
Tiltak 8	Økt utbredelse av voldsspesifikk behandling til barn.
Tiltak 9	Tilbud til barn som har skadelig seksuell atferd må ses i sammenheng.
Tiltak 10	Tydeligere retningslinjer for etterforskning av U15-saker.
Tiltak 11	Etablere trygghetsprogrammet for fornærmede barn i alle politidistrikt.
Tiltak 12	Utvidet bruk av gjenopprettende prosess i U15-saker.
Tiltak 13	Etablering av lokale hurtigspor i U18-saker over hele landet.
Tiltak 14	Økonomisk støtte til mentorordninger for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet.
Tiltak 15	Pilotere tre barnevernsinstitusjoner for barn i høy risiko.
Tiltak 16	Kriminalomsorgsdirektoratet gis i oppdrag å utarbeide en felles drift- og fagmodell for ungdomsenhetene.

Tiltak 17	Pilotere minst to lavsikkerhetsplasser for barn i Ungdomsenhet vest.
Tiltak 18	Vurdere om fengslingsfristen i kjennelser om varetekt unntaksvise bør kunne settes til fire uker for barn.
Tiltak 19	Opprette tre regionale tjenestetilbud i sikkerhetspsykiatrien som er tilpasset barn.
Tiltak 20	Endringer i barnevernsloven som skal bidra til at barn som bor på institusjon får bedre og mer individuelt tilpasset hjelp og beskyttelse. Barnets behov skal i større grad være styrende for om det skal være et institusjonsopphold, lengden på oppholdet og for hvilke begrensninger og inngrep som kan benyttes overfor barnet. Endringene har også som formål å styrke barnets rettssikkerhet og rett til medvirkning.

Foreslåtte tiltak som ekspertgruppen støtter:

Barn som bor på barnevernsinstitusjon skal ha tilgang på ambulant helsehjelp som er rammefinansiert, jf. NOU 2023: 24.

Barn med alvorlige rusproblemer skal få behandling fra helsetjenestene, samtidig som barnevernsinstitusjonene og ambulante helseteam må ha tilstrekkelig kompetanse på rusproblemer, jf. NOU 2023: 24.

Retningslinjer for tilfeller der barn har samtidige rusmiddel- og psykiske lidelser, jf. NOU 2023: 24.

Endring av finansieringsordningen for Oslo kommune og reduserte kommunale egenandeler for institusjonsopphold og spesialiserte hjelpetiltak, jf. NOU 2023:24.

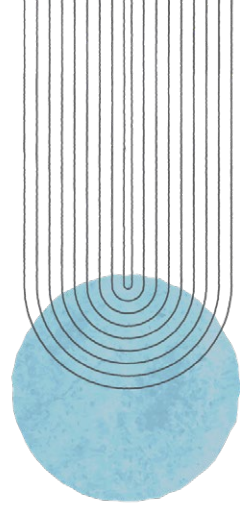
Flere langtidsplasser i psykisk helsevern for barn, jf. NOU 2023: 24.

Etablering av et døgntilbud i helsesektoren for barn om har behov for langvarig spesialisert rusbehandling, jf. NOU 2023: 24.

Styrking av grunnkapasitet i institusjonsbarnevernet og beredskapsevne for å unngå brudd på bistandsplikten.

Kapasitetsøkning i ungdomsenhetene fra dagens nivå på 10 plasser, forutsatt at tilbudet blir av tilstrekkelig god kvalitet med hensyn til beliggenhet, bygningsmasse, kompetanse og innholdet i det faglige tilbudet til barna.

Foreslåtte endringer i barnevernsloven kapittel 6 og 10, jf. høringsnotat fra Barne- og familiedepartementet av 8. april 2024.



KAPITTEL 14

Særuttalelse (dissens) av Merete Havre

14.1 Om å holde hodet kaldt. Og hjertet varmt.⁵¹⁵

Jeg kan ikke stille meg bak flertallets forslag verken når det gjelder tittel som er valgt, mandatforståelsen, problemforståelsen, situasjonsforståelsen, eller forslag til tiltak. Det samme gjelder hvordan det rettslige og menneskerettslige redegjøres for, og hvordan situasjonsbildet fremstilles. Flertallets forslag opprettholder og forsterker en rekke av de menneskerettslig svært problematiske sidene ved barnevernslovens kap. 3, kap. 10, og kap. 6. Flertallet har også innhentet et for vidt og et for snevert informasjonsgrunnlag til å ta stilling til mandatets forutsetninger. Jeg kan heller ikke stille meg bak hvordan spørsmålsformuleringene til de ulike innspillsaktørene har vært utformet. Det er klart at utvalgets arbeid må underlegges en bred høring, dersom det skal brukes i den videre lovgivningsprosessen. Ingen av innspillaktørene er invitert til innspill på de faktiske foreslåtte tiltakene. Det er viktig at departementene i sin videre oppfølging av dette arbeidet merker seg at flertallet både går langt utenfor det mandatet har bedt oss om å utrede, og at spørsmålene som skulle ha vært utredet, fortsatt står ubesvart. Flertallet tar mål av seg om å ha tilstrekkelig kunnskap og informasjon om alle barn som bor i institusjoner, også de som ikke har begått alvorlig eller gjentatt kriminalitet. Dette er sterkt problematisk gitt utvalgets sammensetning, og tidspress. Jeg har på ingen måte, gjennom dette hurtigarbeidende utvalgsarbeidet, fått tilstrekkelig kunnskap og informasjon til å foreslå tiltak som rommer alle barn i barnevernsinstitusjoner. Om sammensetningen av utvalget, deler jeg bekymringen både til Advokatforeningen og til FO. Særlig er det problematisk at aktører fra barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere ikke er representert, og at barna selv ikke er representert, når det er barnevernsinstitusjonsfeltet som sådan som utredes av flertallet. Gjennom utvidelsen av mandatet, tilsløres også realitetene bak flertallets forslag, og flertallets forslag må leses varsomt av høringsinstansene. Utvalgets flertall har fortolket mandatet på en slik måte at det vanskeligste og mest sentrale spørsmålet blir stående ubesvart: Hva skal vi som samfunn gjøre med barna som gang etter gang begår personfarlig kriminalitet og utsetter andre for fare, og der barnet er under den straffbare lavalder. Dette er det akutte spørsmålet fra samfunnsperspektivet og debatten denne hurtigarbeidende

⁵¹⁵ Den korte tiden som har vært stilt til rådighet, uten sekretariatsressurser, gjør at mindretallet inneholder mindre unøyaktigheter, og et mangelfullt noteapparat. En lengre skriftlig redegjørelse for mitt syn ble lagt frem for de øvrige utvalgsmedlemmene til utvalgsmøte 28 januar 2025. Det som fremkommer her er utarbeidet per 18. februar 2025, til klokken 13.00. Flertallet har arbeidet videre etter dette tidspunkt.

ekspertgruppen springer ut av. Flertallet unngår imidlertid denne problemstillingen, og tar ikke stilling til om barnevernet bør være institusjonen som verner samfunnet fra barn som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet, eller ikke. Barna vil med flertallets forslag skyves ut av barnevernet, og blir fortsatt hengende i midten uten hjelp fra barnevernet inntil straffesporet tar dem, og samfunnsvernsbehovet for barna under 15 år står uløst.

Det er vanskelig å se at flertallets tittel om «å holde hodet kaldt, og hjertet varmt», er treffende når flertallet opprettholder regelverk som er menneskerettslig svært problematisk, og som gir en høy risiko for at barnevernet dømmes for nye menneskerettsbrudd, med ytterligere omdømmetap for norsk barnevern (Havre, 2023). *Norge er allerede dømt i en rekke barnevernssaker i EMD i perioden 2019-d.d.*

Som del av Barne- og familiedepartementet (BFD) sin utredning av institusjonsfeltet, har det, i tillegg til institusjonsutvalget, vært satt i verk et treårig forskningsprosjekt på barnevernets eniltak og rustiltak, utført av Velferdsforskningsinstituttet NOVA i perioden 2021–2023. Jeg har deltatt i NOVA sine forskningsprosjekter. I tillegg har BFD bedt meg om en juridisk utredning av det menneskerettslige handlerom, som ble overlevert departementet i juni 2023. I alle disse tre forskningsprosjektene, er det vist til at dagens regelverk i barnevernslovens kapittel 10 er altfor svakt utformet, og at hjemmelsgrunnlaget er heller ikke i henhold til Grl. § 113, og ikke kan danne hjemmelsgrunnlag for bevegelsesforbud og låste dører i institusjoner. Det kreves også et langt bedre regelverk om menneskerettsvernet for barn i barnevernsinstitusjoner, skal ivaretas etter den Europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), FNs barnekonvensjon (BK), og Grl. § 104. De alvorlige menneskerettslige manglene i regelverket, er enda ikke fulgt opp av Barne- og familiedepartementet. Noen av bruddene vil kunne innebære en krenkelse av forbudet mot tortur, nedverdiggende og umenneskelig behandling nedfelt i EMK art. 3.

Det er særlig bestemmelsen i bvl. § 10-9 som gir adgang til strenge restriksjoner overfor barna, som er menneskerettslig kritisert i disse arbeidene, og som muliggjør dels grove og alvorlige menneskerettsbrudd mot barn i dagens barnevernsinstitusjoner. Kritikken går blant annet ut på at:

- Det ikke finnes noen maksimale lengdebegrensinger for å illegge barnet bevegelsesforbud og bevegelsesrestriksjoner (kan føre til krenkelse av EMK art. 5, og BK art. 37b).
- Det ikke finnes forbud mot at flere tvangsmidler kombineres og anvendes til samme tid, samt at det ikke finnes forbud mot bruk av flere etterfølgende tvangsmidler (kan føre til krenkelse av EMK art. 3 og EMK art. 8).
- Kompetansen til å illegge bevegelsesforbud som fører til at barnet frihetsberøves, er lagt til institusjonene selv, og gir dermed ikke barnet en reell mulighet for domstolsprøving av frihetsberøvelsen slik EMK art. 5, nr. 4 krever.
- At de vidtrekkende tvangshjemlene i bvl. § 10-9 ikke angir hvilke formål som kan legitimere bevegelsesforbud, og de andre begrensingene.
- At det ikke finnes regler for når barn kan plasseres i ene- og alenetiltak (kan medføre krenkelse av EMK art. 3).

- At det ikke finnes en særskilt regulering som sikrer at barn som bor i ene- og alenetiltak ikke blir isolert fra sosial omgang med jevnaldrende i den utviklende og sårbare ungdomstiden (krenkelse av EMK art. 3).

Selv om barnevernsinstitusjoner i Norge ikke er innrettet med høye piggrådiger, som i Danmark⁵¹⁶, har også Norge lukkede barnevernstiltak i dag. Frihetsberøvelsene i lukkede barnevernstiltak er imidlertid mer subtile både i lovgivningen, og i faktisk synlighet. Barnevernsloven differensierer ikke mellom tvangsplasseringer med og uten adgang til frihetsberøvelser, hvilket gjør tiltaksformen usynlig i regelverket. Det gjør også regelverket menneskerettslig og rettssikkerhetsmessig svært problematisk (Havre, 2023), for alle barn i atferdstiltak, som nå også foreslås *utvidet* også til omsorgsplasserte. I Havre (2023) vises det til følgende graderinger av tvangsplasseringer av barn i barnevernsinstitusjoner, hvor tiltakene fra nivå 5 og oppover, menneskerettslig er å regne som frihetsberøvelser etter EMK art. 5, mens nivå 4 også vil være det etter BK art. 37b.⁵¹⁷

Nivå 14: Frihetsberøvelse i lukket institusjon i enetiltak/alenetiltak
Nivå 13: Frihetsberøvelse i lukket institusjon
Nivå 12: Samtykkeplassert frihetsberøvelse i lukket institusjon
Nivå 11: Frihetsberøvelse i åpen institusjon i enetiltak/alenetiltak
Nivå 10: Frihetsberøvelse med sterke bevegelsesbegrensninger
Nivå 9: Tvangsplassering i ene-/alenetiltak med bevegelsesbegrensninger utover det ordinære innenfor omsorgsansvaret
Nivå 8: Tvangsplassering i institusjon med bevegelsesbegrensninger utover det ordinære (tvang)
Nivå 7: Samtykkeplassering i ene-/alenetiltak med bevegelsesbegrensninger utover det ordinære (tvang)
Nivå 6: Samtykkeplasseringer i institusjon med bevegelsesbegrensninger utover det ordinære (tvang)
Nivå 5: Institusjonsplassering i ene-/alenetiltak med ordinære bevegelsesbegrensninger (grensesetting under omsorgsansvaret)
Nivå 4: Tvangsplassering i institusjon med ordinære bevegelsesbegrensninger (grensesetting under omsorgsansvaret)
Nivå 3: Samtykkebaserte institusjonsplassering med ordinære bevegelsesbegrensninger
Nivå 2: Institusjonsplassering på omsorgsgrunnlag med ordinære bevegelsesbegrensninger
Nivå 1: Hjelpetiltak utenfor institusjon

⁵¹⁶ Den danske institusjonen på Sønderbro som er besøkt, var for alle praktiske, og rettslige formål, innrettet med rammer som et fengsel, med høye stålgjerder med piggråder øverst, vakthold, overvåkning av barna, ingen mulighet for barna til å bevege seg fritt på uteområdene, og med innlåsing på rommene om kvelden, og utlåsing på morgenen, uten muligheter for å trekke seg tilbake på rommet ved behov basert på barnets kriminelle aktivitet

⁵¹⁷ Nivå 1–3(4), vernes av EMK art. 8, og det må alltid treffes vedtak og være lovbestemt, formålsmessig og forholdsmessig, jf. EMK art. 8(2).

Alle disse formene for frihetsberøvelser er mulig overfor barn i norske barnevernsinstitusjoner med hjemmel i barnevernsloven, og skjer også i praksis. Det er å anta at barn som begår alvorlig personfarlig kriminalitet, utsettes for tiltak i den øvre enden av skalaen. Barna i den spisse enden som begår alvorlig kriminalitet, og som utgjør en samfunnsfare, er trolig i ett av barnevernets 111 enetiltak. Det finnes også eksempler på at barn er i enetiltak med vakthold fra Securitas, og eksempler på barn som i tillegg til å bli frihetsberøvet, også fratas alle muligheter til kommunikasjon med omverden.⁵¹⁸ Barna kan i verste fall være ilagt bevegesforbud i hele plasseringsperiodens lengde på 2 år. Norge har derfor gitt anledning til en vesentlig lengre periode med frihetsberøvelser av barn, enn i Danmark, hvor barna gis tre måneders opphold, med mulighet til forlengelse én gang i tre ekstra måneder. I ytterste konsekvens kan barna også isoleres helt fra sosial omgang med jevnaldrende i hele plasseringsperioden.

Dette er en lovgivning som flertallet for stor del foreslår å opprettholde, og også *utvide* Regelverket skal, etter flertallets syn, også gjelde for de øvrige gruppene av barn i barnevernets tiltak. Ikke bare ligger dette utenfor mandatet å ta stilling til, men det kan også lede til svært uheldige konsekvenser, herunder situasjoner som etter Grunnloven og EMK er å anse som menneskerettighetsbrudd. Stortinget har aldri vært forelagt dette spørsmålet, og gruppen barn dette gjelder, omhandles i dag *ikke* av bvl. § 10-9. Det er også viktig å være oppmerksom på at flertallets forslag innebærer *lukkede* barnevernstiltak, både for barna som i dag kan frihetsberøves i barnevernsinstitusjoner, og for barna som i dag ikke kan frihetsberøves, og at flertallets forslag innebærer en betydelig utvidelse av lengden barn, kan være frihetsberøvet i barnevernsinstitusjoner. Dette er sterkt menneskerettslig problematisk.

Bevegesforbud og låste dører (lukkede tiltak), mangler også demokratisk legitimitet. Bestemmelsen om dette var tidligere forskriftsregulert, og bestemt av utøvende myndighet alene. Det ble i NOU 2016:16 anbefalt at bestemmelsene ble løftet til lovsnivå. Da den forrige regjeringen, like før regjeringsperioden gikk ut (juni 2021) bestemte å fremme sak om ny barnevernslov for Stortinget, var *ikke* institusjonsbarnevernet utredet. Da BFD valgte å la loven tre i kraft 1.1.2023, var arbeidene ikke ferdig. Begge fraksjonene i sosialkomiteen på Stortinget, forutsatte at institusjonsbarnevernet skulle utredes nærmere. Medlemmene i sosiallovkomiteen fra dagens regjeringsspartier (SP) og AP, i tillegg til fra SV, anbefalte at kapittel 10 i barnevernsloven *ikke* skulle lovfestes fordi feltet var rettssikkerhetsmessig problematisk, og var utsatt for kritikk. Den daværende regjeringsfraksjonens medlemmer mente kapittel 10 kunne lovfestes, under forutsetning av at det ble utredet tilstrekkelig. Utredningene startet derfor *etter* vedtakelsen av loven, og er ikke ferdigstilt fra BFD sin side. Stortinget står ikke fritt, men må følge de menneskerettslige begrensningene. Det vil ikke være forbudt, men kan kun tillates etter strengt definerte regler, formål, og tidsrammer. Enhver igangsetting av bygg som i større grad enn i dag muliggjør frihetsberøvelser av barn i barnevernsinstitusjoner, slik flertallet legger opp til, basert på dagens regelverk, med betydelig utvidet til omsorgsplasserte, anses derfor også som grunnlovsstridig.

⁵¹⁸ Gundersen et. al, 2023.

Bruk av lukkede institusjoner gjennom bevegelsesforbud, eller med låste dører, eller gjennom fysisk inngjerding av barnevernstiltak, berører en rekke etiske, juridiske, barnevernsfaglige, og politiske spørsmål, som *Stortinget* må ta stilling til etter en betryggende utredning av spørsmålene. Forslag til bygg som i større grad gjør det mulig å låse barn inne i institusjoner øker sjansen for at de menneskerettslige utfordringene materialiserer seg i konkrete menneskerettighetskrenkelser.

Det som er redegjort for av menneskerettslige utfordringer så langt, er utfordringer som er knyttet til hele barnevernsinstitusjonsfeltet, for alle barn i barnevernsinstitusjoner, som med flertallets forslag utvides også vil ramme barn som er omsorgsplasserte i institusjon. Dette kommer da i tillegg til de menneskerettslig problematiske sidene knyttet til det som skulle ha vært utredet, nemlig spørsmålet om en liten gruppe av barn, som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet, skal kunne institusjonsplasseres utenfor straffesporet av hensyn til samfunnets behov for vern. Dette er også spørsmålene som står ubesvart etter barnevernsinstitusjonsutvalget sin utredning i NOU 2023:24, og i Havre (2023), fordi barna her står i et dobbeltspor mellom barnevern og straff. Det er også kun barna som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet som tilhører Barne- og familiedepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet i felleskap. Barnevernsinstitusjonsfeltet tilhører BFD alene. Den hurtigarbeidende ekspertgruppen har vært nedsatt av JD, og med sekretariat ansatt i JD.

Selv om flertallets forslag skjer med et hjertevarmt fokus på å styrke det eksisterende tjenestetilbudet, skjer det dessverre uten omtanke for barna som i dag faller utenfor barnevernets institusjonstilbud, og som med flertallets forslag vil bli flere. Det å ikke utrede denne spesifikke gruppen barn som mandatet omhandler for å finne frem til:

1. *Hvem* disse barna er,
2. *hvorfor* de faller utenfor
3. *når* de faller utenfor, og diskutere om de *bør* falle utenfor, er ikke å tenke klart.

Det å skyve barna lenger ut av barnevernet, uten å komme med et forslag til hvordan barn kan inkluderes i barnevernet, i et nytt tiltak med ny regulering, er ikke å holde hjertet varmt. Det å ikke sørge for at menneskerettsvernet og rettssikkerheten til de barna dette gjelder blir ivaretatt, er heller ikke å holde hodet kaldt og hjertet varmt. Om barna ikke gis den muligheten barnevernsinstitusjoner kan tilby for å forsøke å få barnet til å bygge et mer bærekraftig liv for seg selv, vil heller ikke samfunnsvernet være effektivt, heller ikke på lengre sikt. Flertallet tar ikke på alvor at samfunnet har et behov for å vernes mot barn som begår gjentatt personfarlig kriminalitet, som ofte også rammer andre barn. Flertallet tar heller ikke på alvor at barna under 15 år, uansett blir barnevernets ansvar selv om de har begått personfarlig kriminalitet, og eventuelt også drap. Hva samfunnet skal gjøre for å verne andre borgere og samtidig ivareta barnets rettigheter og interesser, besvares derfor ikke av flertallet. Flertallet opprettholder og forsterker tilsløringene av samfunnsvernsperspektivet bak bestemmelsene i barnevernslovens kap. 4, 6, og 10, selv om flertallet setter som mål å ikke skjule realitetene overordnet, og det vil også her være en høy risiko for at barnevernet dømmes for nye menneskerettsbrudd, og som gjør at problemene i

praksisfeltet ikke vil opphøre. I sum vil flertallets forslag verken ivareta samfunnets behov (samfunnsvern), eller barnas behov for vern (barnevern).

Jeg går da over til å se på hvordan situasjonen for barna som står i et dobbelt spor mellom straff og hjelp, best kan beskrives (situasjonsbeskrivelsen), og redegjør for min problembeskrivelse, og forslag til løsning – for denne konkrete gruppen av barn – barna som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet, slik at samfunnsvernet kan ivaretas bedre enn i dag, samtidig som barnas behov for sosialpedagogisk hjelp i barnevernsinstitusjoner blir ivaretatt.

14.2 Barna *mellom* straff og hjelp – et mer bærekraftig liv for seg selv?

14.2.1 Felles ansvar og felles løsninger – når barnet begår personfarlig kriminalitet?

Mindretallets redegjørelse forholder seg til barna *mellom* de to sporene, som har rett til barnevernets hjelp til å bygge et mer bærekraftig liv for seg selv, men som av ulike grunner faller utenfor barnevernet, slik at verken barnet eller samfunnet vernes. Samfunnet har et behov for vern mot barn som begår gjentatt personfarlig kriminalitet, og samfunnet har en forpliktelse, både til å forsøke å hjelpe barna ut av et slikt kriminelt løp, og en forpliktelse til å sørge for at ikke flere personer blir ofre for barnets personfarlige kriminalitet. Barna har en rett til at samfunnet forsøker å hjelpe dem å bygge et mer bærekraftig liv for seg selv, både når det straffes, og hjelpes. Dette gjelder også barna som begår personfarlig kriminalitet, og de vanskeligste barna. Kanskje særlig dem.

I NOU 2023:24 ble det anbefalt at BFD og JD sammen, måtte se nærmere på hvordan man kan utforme tiltak rettet mot barn som begår alvorlig kriminalitet og hvor samfunnet er i et behov for vern, spesielt i tilfeller der frihetsberøvelse er nødvendig. Mandatet gjelder *kun* å finne et institusjonstilbud til barn som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet, og hvor samfunnet er i et behov for vern. Det er kun der barn begår *personfarlig kriminalitet* at samfunnsvernsbehovet utløses, og min fremstilling er avgrenset til denne gruppen.

Institusjonsutvalget anslo at mellom 10 og 20 barn utgjør en fare for andre med utagerende, voldelig atferd og derfor ikke *kan* ivaretas innenfor barnevernslovens formål og rammer. Det ble foreslått å opprette nye fengselstilbud. Institusjonsutvalget uttalte seg ikke om tiltak for barna under den i dag straffbare lavalder på 15 år. Barnevernsinstitusjonsutvalget foreslo at barna skyves ut av barnevernet, og inn i fengsler.

Utvalget mener også at justissektoren må ta et tydeligere ansvar for en liten gruppe barn som utfordrer samfunnsvernet.

(NOU 2023:24)

Statsrådene har, *istedenfor* å skyve flere barn over i straffesporet, valgt å *heller* se etter løsninger som kan gjøre at samfunnsvernet kan ivaretas bedre *utenfor* straffesporet, i en *ny* tiltakstype, innenfor forvaltningen, som også kan ivareta barna bedre enn i dag. Det er bakgrunnen for denne hurtigarbeidende ekspertgruppen. I regjeringens strategiplan «Vårt felles ansvar – ny retning for barnevernets institusjonstilbud» heter det:

«En liten gruppe barn som bor på barnevernsinstitusjon utgjør en alvorlig fare både for seg selv og for samfunnet. Barna trenger ofte både omsorg og helsehjelp, samfunnet behøver vern, og vi mangler et forsvarlig tilbud som kan ivareta behovene på tvers av sektorene. Særlig er det behov for tiltak og klarhet i ansvar for barn under den kriminelle lavalder (15 år) når formålet er samfunnsvern.»

Mandatet gjelder både barna under, og over, 15 år.

14.2.2 Kan barnevernet ha samfunnsvern som mål?

Spørsmålet er da om barna kan ivaretas i barnevernsinstitusjoner, selv med samfunnsvern som mål.

Barnevernsinstitusjonsutvalget (NOU 2023:24), slo kort fast at ikke alle barn som utøver alvorlig kriminalitet og vold *kan* gis et forsvarlig tilbud i en barnevernsinstitusjon, slik at samfunnsvernet, eller barna, kan ivaretas i barnevernstiltak. Det er nettopp derfor dette utvalget nå skulle foreslå et tiltak som ivaretar hensynet til sikkerheten til ansatte og barna bedre enn i dag gjennom endrede rammer og regelverk, ikke endring av hvilke barn barnevernet skal hjelpe.

Det ble også lagt til grunn at barna verken var motivert for omsorg eller behandling i institusjon, og at tvangsopphold «i henhold til menneskerettighetene og dagens lovbestemmelse skal avsluttes hvis behandlingen ikke virker», og at flere av barna ikke lar seg behandle. Institusjonsutvalget har lagt feil forståelse av menneskerettighetene til grunn for sitt arbeid. Det er behandlingstankegangen som slår gjennom i institusjonsutvalget, til fordel for det sosialpedagogiske arbeidet som kjennetegner arbeidet i barnevernstiltak. Som påpekt i Havre (2023) er grunnlaget for en tvangsplassering etter EMK art. 5, nr. 1, bokstav d, nettopp å være en institusjon som skal tilby barnet sosial pedagogisk hjelp. Barnet skal ha et sted å bo, lære seg sosiale ferdigheter og generelle livsferdigheter under omsorgen til stabile og trygge voksenpersoner. Barna det er snakk om har nok et behov, på lik linje med andre ungdommer, for helt alminnelig hverdager, og har trolig ikke noe behov av å «bli behandlet». Sosial pedagogisk hjelp kjennetegnes av å gi barna nye muligheter gjennom ulike *aktivitetstilbud*, skole, arbeidstrening, oppøving av konsekvenstenking, planleggingsferdigheter mv.

Egnethetskriteriet i menneskerettsvernet går ut på at det aktuelle barnevernstiltaket må være egnet til å gi barn slik *sosial pedagogisk* hverdagshjelp. Fordi egnethetskriteriet ikke skal måles mot «behandling», har jeg anbefalt å ta ut barnevernslovens behandlingsbegrep. Det er dersom en institusjon i innhold og rammer, ikke er egnet til å gi sosial pedagogisk hjelp og støtte i hverdagen at tiltaket ikke er egnet, og følgelig må opphøre.

Det er derfor kun dersom barnet ikke er i behov av mestringsopplevelser, oppøving av konsekvenstenking, trygge voksne, mv. at en frihetsberøvelse ikke kan legitimeres på grunnlag av EMK art. 5, nr. 1, bokstav d. Det er lite trolig at dette gjelder barn som begår alvorlig personfarlig kriminalitet. Dersom et barn utgjør en samfunnsfare gjennom personfarlig kriminalitet har barnet trolig et sinnemestringsbehov, og uansett et behov for å finne alternative måter å leve livet sitt på. Menneskerettsvernet i EMK er derfor ikke til hinder for at barnet fortsatt får barnevernets hjelp til å bygge et mer bærekraftig liv for seg selv.

Det som imidlertid er et krav menneskerettslig, er å ikke gi opp barn som av ulike grunner faller utenfor, og sikre barnas mulighet til reintegrering etter FNs barnekonvensjon

Buudir beskriver at barna som utfordrer samfunnsvernet kjennetegnes av manglende *motivasjon* for å delta i behandling, samt at de kjennetegnes av gjentatte rømninger.⁵¹⁹ Dette kan imidlertid ikke begrunne at barna ikke gis en mulighet for å endre seg. Endringsarbeid, og motivering til dette, tar tid. Barnet kan selvsagt ikke kastes ut av barnevernet, fordi det ikke leverer på forventningen om å bli motivert eller endre seg, så lenge barnet fortsatt har et behov for hjelp. Det ligger i en tvangsplasseringens natur at barna ikke er motivert. Når det er krevende å få barna motivert er det institusjonens ansvar å finne aktivitetstilbud barnet vil la seg motiveres av og som gir barnet mestring. Det ligger også i en tvangsplassering sin natur at barna rømmer når institusjoner innrettes åpent. Det faktum at barnet rømmer kan heller ikke gjøre at barnet ikke blir tatt vare på i institusjon. Også her er det rammene som eventuelt må endres. Ikke barnet.

Spørsmålet er da om barnevernet kan ha samfunnsvern som mål. I ekspertgruppens mandat heter det at barnevernets formål ikke skal endres *til* å være samfunnsvern, eller til å være straff. Likevel bes det om at det skal sees på om tiltaket med samfunnsvern som mål skal ligge *innenfor* eller utenfor barnevernet. Spørsmålet er da om barnevernet kan ha samfunnsvern som mål, eller ikke. I NOU 2023:24 fremsettes det en rekke postulatet om at barnevernets ansvar. Postulatene fremsettes som sannheter om hva barnevernet kan, eller ikke kan ha ansvar for når det gjelder samfunnsvern. Begrepene samfunnsvern, og straff blandes også sammen. Det fremstilles også som at menneskerettighetsvernet forbyr barnevernet å ha samfunnsvern som mål, også med henvisninger til mine arbeider. Samfunnsvernsbehovet mot barn som begår

⁵¹⁹ Buudir, 2019a, hentet fra NOU 2023:24

alvorlig kriminalitet, blandes også sammen med samfunnskonsekvenser av at barn ikke gis psykisk helsevernshjelp.⁵²⁰ Videre legges det til grunn at barnevernet ikke har et samfunnsvernsansvar i dag.

Når det gjelder straff og samfunnsvern er formålet klart. Barnevernet skal ikke straffe og et opphold i barnevernsinstitusjon kan aldri være begrunnet i samfunnets behov for vern. Opphold i barnevernsinstitusjonene ha samfunnsvern som resultat, men aldri som formål.

(NOU 2023:24)

For det første må det skilles mellom straff og samfunnsvern. Samfunnsvernet deles igjen i tiltak med to ulike formål; tiltak med pønalt hensikt, og tiltak med avvergende, preventiv og rehabiliterende effekt for samfunnet. Barnevernet kan ikke ha et straffende (pønalt) ansvar. Dette tilhører straffesporet. Det straffes i den hensikt at det skal føles som et onde (Andenæs), som vil være i strid med barnevernets velferdsformål. For det andre legger institusjonsutvalget til grunn at justissektoren *må* ha ansvar for samfunnsvern uten pønalt hensikt, «i tråd med sektorprinsippet». Det er ikke riktig. Det er flere forvaltningsorgan som ivaretar samfunnsvern, utenfor justissektoren, som er regulert i forvaltningsloven. I psykiatrien finnes det også bestemmelser som skal ivareta samfunnsvernet utenfor justissektoren. Og det gis dommer etter straffeloven for ivaretagelse av personer som utgjør en samfunnsfare, der disse ikke kan straffes, som utøves i helseinstitusjoner.

For det andre skal det menneskerettslig være klare skillelinjer mellom tiltak med *utelukkende* individvernsmål, og tiltak med samfunnsvern som mål. Dette skyldes at tiltak som settes inn ut fra samfunnets normer om forventet adferd, eller samfunnets behov for beskyttelse (samfunnet har en egeninteresse i tiltakene), skal tilkjenne individene økede rettsikkerhetsgarantier, og fordi tiltakene krever harmonisering med de pønale tiltakene. Det er dette som er hele poenget med at Menneskerettsdomstolen i Strasbourg (EMD) inkluderer forvaltningsanksjoner i det menneskerettslige straffebegrepet. Ikke fordi barnevernet, og forvaltningen, ikke *kan* ha samfunnsvern som mål. Det er barnevernlovens egen internrettslige forutsetning som eventuelt hindrer dette.⁵²¹

⁵²⁰ Det vises til: «Vi har dessverre eksempler med fatale utfall både i og utenfor institusjonene (Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, 2018; Helsetilsynet, 2019c).» Begge sakene gjelder fatale konsekvenser av at helsevesenet sviktet barna. Dette er et annet spørsmål.

⁵²¹ Og som lå til grunn som en forutsetning bak min utredning i 2023.

Det ser da slik ut:

Rene individvernstiltak (individvern)	Tiltak basert på samfunnets normer for forventet adferd (samfunnsvern)	
Barnevernstiltak basert <i>utelukkende</i> på barnets behov for utviklingsstøtte	Forvaltnings-sanksjoner	Straffesanksjoner Pønal hensikt
	Tiltak som skal virke avvergende og rehabiliterende	Tiltak som skal virke preventivt

Det er nettopp reguleringen av samfunnsvernet, uten pønal hensikt, som er oversett som kategori tidligere, og som denne regjeringen nå har tatt ansvar for å regulere, gjennom vårt mandat, og som er bakgrunnen for opprettelsen av ekspertgruppen.

For det tredje krever EMK art. 5, nr. 1, bokstav d, at rammene og innholdet i barnevernets tiltak skal være vesensforskjellig fra et fengsel, dersom barn, som ellers ikke kan straffes på grunn av manglende skyldene, skal kunne frihetsberøves i barnevernstiltak, eller der et barnevernstiltak skal brukes som et mindre inngripende tiltak enn fengsel, og skal legitimeres på dette grunnlag. I tilfeller der hensynet til samfunnsvern gjør seg gjeldende, er det eventuelt BFD selv som skyver fra seg ansvaret for å ikke ivareta barn, ikke menneskerettighetene.

Så lenge barnevernslovens kap. 3, 4, 6, har en tiltakskategori, med tiltak mot barn som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet, som den fortsatt har, og som flertallet viderefører, dog på litt uklare premisser, *har* barnevernet i dag ansvaret for å ivareta disse barna (barnevern), der samfunnet er i behov for et vern (samfunnsvern), selv om barn under 15 år ikke kan straffes, så lenge lovbruddene inngår som del av barnevernets sak mot barnet. De menneskerettslige begrensingene for straff etter EMK skal da inntreffe, og barna skal gis sterkere rettssikkerhetsgarantier grunnet denne egeninteressen. Det er derfor ikke et spørsmål om barnevernet skal endres *til* et samfunnsvern, som mandatet legger opp til, og som også forutsettes i forarbeidene til barnevernsloven at det ikke skal, men et spørsmål om barnevernets tiltak skal endres *fra* et slikt vern, med den konsekvens at flere barn skyves ut av barnevernstiltakene.

Straffesaker mot barn, etterforskes av politi og påtalemyndighet, fra barnet er 12 år, med det formål at det skal tjene som undersøkelser for barnevernets tiltak etter barnevernsloven, som også understreker samfunnsvernsperspektivet bak tiltaksformen. Beslutningsgrunnlaget for barnevernets tiltak er basert på opplysninger fra politi og påtale om straffbare forhold. Nemnda tar stilling til om barnet har begått de straffbare forholdene i siktelsene, eller ikke. Barnet målstyres i institusjoner på om det klarer å endre sin kriminelle adferd, og barnevernsinstitusjonene målstyres på om dette oppnås eller ikke. Det er heller ikke mulig å komme seg unna samfunnsvernsperspektivet bak en adferdsplassering ved å innlemme de straffbare handlingene i en større kategori. De rettssikkerhetsmessige garantiene gjelder, selv om det *også* er til et barns beste å ikke begå alvorlig kriminalitet.

Om bestemmelsen tas ut som tiltakstype, uten at et annet organ overtar ansvaret, slik flertallet foreslår, vil enda flere barn stå utenfor barnevernets hjelp til å bygge seg et mer bærekraftig liv. Det er vanskelig å se at dette ikke snarere fører til økning i kriminalitetsbildet, enn til en reduksjon, og at konsekvensen blir at flere barn skyves over i fengsel.

Om det er ment at tiltaksformen inkluderes, innebærer flertallets forslag nå en forsterket tilsøring av samfunnsvernsperspektivet bak barnevernstiltakene. Dette er uheldig, og vil også opprettholde alle de problematiske sidene med uklare forventninger, og roller. Et utvalg nedsatt av Justis, basert på økende kriminalitet, ut fra opplysninger om kriminalitetsstatistikk og kriminalitetspolitikk, kan ikke gis troverdighet på at det utelukkende er tale om individvernsbestemmelse. Det er også uten betydning for barnets behov for hjelp om kriminaliteten er økende, og også uten betydning hvilket omfang og hyppighet kriminaliteten har. En fortsatt tilsøring av samfunnsvernsperspektivet bak barnevernstiltakene som flertallet her legger opp til, gir en høy risiko, for at barnevernet dømmes for nye menneskerettsbrudd. Flertallets måte å bidra til ytterligere tilsøringer av samfunnsvernsperspektivet bak bestemmelsene, er å foreslå å ta bort kriminalitetsalternativet i bvl. kap. 6 og 4.

Dette begrunnes fra flertallets side ved at nemnda ikke lenger bruker kriminalitetsvilkåret i noen stor utstrekning, og det kan da se ut til at flertallet mener at det likevel ikke får noe betydning for samfunnsvernet at det tas bort. At det ikke brukes skyldes i all hovedsak at det er menneskerettslig problematisk å ta den i bruk, og at reglene ikke tidligere er forsøkt harmonisert. Flertallets forslag vil redusere barnets menneskerettsvern, og ikke på noen måte øke rettssikkerheten til barna. Forslaget vil innebære at flere barn vil kunne ilegges både frihetsberøvelser i barnevernsinstitusjoner over lengre tid enn i dag, og ilegges fengselsstraff – og at barnet da frihetsberøves i lengre deler av den sårbare utviklende ungdomstiden enn i dag. Dessuten er det ikke ved nemndas vedtak at samfunnsvernsperspektivet slår gjennom barnevernets tiltak i full blomst, men i akutt plasseringene, som treffes av barnevernets leder alene, eller påtalemyndigheten alene, og inne i institusjonene med ulik praktisering av hva som er samfunnsvern og hva som er individvern etter bvl. § 10-9. Flertallet har ikke undersøkt akutt praksis. Det foreligger heller ikke vitenskapelige undersøkelser av praktiseringen. Dersom kriminalitetsvilkåret tas bort, vil bruken av akutt plasseringer når barn begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet, naturlig skulle gå ned. Dette vil øke samfunnsvernsperspektivet når barn under 15 år, begår alvorlig eller gjentatt personfarlig kriminalitet. Frihetsberøvelser i akuttinstitusjoner, er også menneskerettsstridig slik de praktiseres, dersom målet på vedtakstidspunktet ikke er å stille barnet for nemnda for en langtids plassering, jf. EMK art. 5, nr. 1, bokstav d. For at samfunnet skal kunne gripe inn akutt for å hindre ny personfarlig kriminalitet, må klarhetene rundt samfunnsvern vs. individvern, ryddes opp i. De fleste nemndsledere, barnevernsledere, og påtaleansvarlige, vil trolig føle en moralsk forpliktelse til å ta et barn under 15 år, som har drept, etter å også ha knivstukket flere tidligere, ut av samfunnet, og ikke være bekvem med å sende barnet hjem til middagsbordet hjemme, selv om en akutt plassering eller et enetiltak ikke er til et barns beste. Inne i institusjonene praktiseres bestemmelsene i bvl. § 10-9, ulikt, alt ettersom institusjonene legger et rent individvernsspor til grunn i tråd med bvl. § 10-1, eller om institusjonene foretar en preventiv arrest av barnet for å

hindre at barnet begår ny kriminalitet, for både samfunnets, og muligens også for barnas skyld. Vedtakene etter bvl. § 10-9 er ikke undersøkt av flertallet, og unndrar seg også offentlighetens lys. At institusjonene tolker dette ulikt er bekreftet fra innspillaktørene. Den rettslige regelen er her heller ikke sammenfallende med den etiske forståelsen. De fleste ansatte i institusjoner, vil trolig kjenne på en moralsk plikt for å verne samfunnet mot barnets kriminelle aktivitet, og også oppleve det som en del av omsorgsforpliktelsen, selv om en frihetsberøvelse ikke er til barnets beste. Dersom barn skal kunne frihetsberøves for å hindre ny kriminalitet (preventiv arrest av barn), krever dette helt andre vurderinger, og rettssikkerhetsgarantier enn det flertallet legger opp til. Den riktige rettslige forståelsen i tråd med bvl. § 10-1, per i dag, er at barnet ikke kan frihetsberøves preventivt, selv om intensjonen også kan være god av hensyn til barnet, fordi beslutningen også bygger på et samfunnsvernsperspektiv.

Flertallet tilslører samfunnsvernsperspektivet gjennomgående ved å sette barnets behov for hjelp og utviklingsstøtte likt samfunnets behov for kriminalitetsbekjempelse av lovbrudd. Dette er en skremmende utvikling av et allerede sårbart rettsfelt. Selv om tiltakene også har et rehabiliterende fokus, fratar det ikke samfunnsvernsperspektivet bak tiltakene, og forventningene fra samfunnet om at barnet tas hånd om, også for samfunnets skyld.

Flertallet kan derfor ikke høres med at det ikke er samfunnsvern som begrunner barnevernstiltaket, ut fra at det heller ikke er til et barns beste å begå kriminalitet. Det ser også ut til at det er en slik «til det beste for»-tanke som ligger bak Senterpartiets forslag om et Nasjonalt trygghetshus, benevnt som et bo- og rehabiliteringstilbud for barn som begår gjentatt eller alvorlig kriminalitet – et hus som skal trygge barnet mot sin egen kriminelle adferd til barnets eget beste. Dette er trolig det samme som ligger bak de danske sentrene – som i realiteten er fengsler for barn, som benevnes som Center for kriminalitetstruede børn – altså barn som er truet av sin egen kriminelle aktivitet.⁵²² Det advares på det sterkeste mot en utvikling der samfunnets behov for kriminalitetsbekjempelse omskrives eller skjules som del av et velferdstilbud til barn. Mine arbeider om beskyttelsespliktene etter FNs barnekonvensjon kan *aldri* brukes som støtte for å legitimere frihetsberøvelser av barn, ut fra en til barnets beste tankegang når barn begår kriminalitet, alene som et individvernstilbud. De skandinaviske landene sin måte å bruke barnekonvensjonens krav om beskyttelse av barnet selv til å legitimere frihetsberøvelser av barn, har allerede fått negativ internasjonal oppmerksomhet. I et barnevernsperspektiv er det heller ikke det som er spørsmålet. Spørsmålet er om *tiltaket* som settes inn, her *frihetsberøvelse* av et barn, er til et barns beste. En frihetsberøvelse av et barn er aldri til et barns beste.⁵²³ Tiltaksformen er derfor strengt menneskerettslig regulert for *alle*, også voksne lovbrøyttere, jf. EMK art. 5, og med et *ekstra* vern for barn fordi de er i en sårbar utviklingsfase, jf. EMK art. 37b.

⁵²² Som inngår i et samarbeid mellom sosialforvaltningen, kriminalomsorgen, politiet, anklagemyndighet, rettspsykiatrien, andre sikrede institusjoner og døgningstitusjoner, [Om Sønderbro | Udsatte unge](#)

⁵²³ Men kan i enkelte særs spesifikke tilfeller, kunne sies av være bedre enn å la være – behovet for tiltaket med tiltaket overgår da onde med tiltaket.

Barnets behov for hjelp og utviklingsstøtte, er *ikke* likt samfunnets behov for vern og kriminalitetsbekjempelse.

Det å skjule dette samfunnsvernsperspektivet mer enn i dag, vil ikke endre det menneskerettslig problematiske, som fortsatt vil bestå i praktiseringen av reglene i nemnda. Barnevernsloven dobbeltkommuniserer i dag, og skaper den uklare rolleforventning i praksisfeltet mellom samfunnet og barnevernet. Det skaper en uklar ansvarsfordeling mellom barnevern og justissektoren, og er trolig roten til at barn skyves ut av barnevernet, og en motstand mot å ta grep for å inkludere barna, som både vises i NOU 2023:24, og av flertallet her. Problemet er etter min mening at terskelen for å få barnevernstiltak er blitt for høy, fordi det ikke tidligere er tatt initiativ til å samordne barnevernstiltak, og straffeforfølgelse, og at det derfor er flere barn som skulle ha vært i barnevernstiltak, enn det motsatte. At barna har falt utenfor, skyldes at de to departementene ikke tidligere har samarbeidet, og harmonisert tiltakene menneskerettslig, og ikke har adressert samfunnsvernsperspektivet. Før nå. Med dette mandatet. Det er derfor veldig velkomment at denne regjeringen, nå, 25 år på overtid menneskerettslig, har tatt initiativ til en slik samordning. Og desto mer beklagelig, at flertallet ikke ønsker å være med å løse utfordringene.

14.3 Situasjonsbeskrivelsen: Samfunnets sanksjoner mot barn som begår kriminalitet

14.3.1 Underkommunikasjon av tiltakene barna utsettes for i to spor

Med barnevernslovens dobbeltkommunikasjon, følger det også en *underkommunikasjon* for hvilke tiltak barna faktisk blir utsatt for når de begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet. Når det utad fremheves at barnevernet ikke tar samfunnsvernshensyn, men kriteriet for tvangsplassering nettopp er basert på samfunnsvernshensyn, underkommuniseres det også hvilke tiltak disse barna utsettes for, fra ulike myndighetshavere, til samme og til ulik tid, også for de samme straffbare forholdene (se situasjonsbeskrivelse).

Tiltakene barna blir utsatt for, er ikke synlig for samfunnet. Sakene skjer ikke i åpne domstoler, hvor pressen har tilgang, og tiltakene fremgår ikke av straffeloven, og behandles ikke i justiskomiteene. Manglende synliggjøring av de faktiske strenge tiltakene barna kan bli, og faktisk blir utsatt for, i de to sporene, til sammen, og hver for seg, utfordrer ikke bare menneskerettsvernet til barna, men underkommuniseres også i det offentlige ordskifte, og ser ut til å skape et politisk debattklima hvor barn sammenliknes med ville dyr fra stortingets talerstol. Disse tiltakene må da synliggjøres. De fremgår ikke samlet i noen lov. De skjer, i forvaltningssporet, i barnas fritid av politiet, i barnas skoletid av skolen, og i barnevernet. I tillegg kommer straffesporet.

I det følgende vil jeg redegjøre nærmere for hvilke tiltak barna kan utsattes for, både fra skole, politi, barnevern, og i straffesystemet.

14.3.2 Forvaltningsaksjonene mot barna

«Mye av problemene mine startet for alvor da jeg ble utvist fra skolen»

Skolen har en rekke tvangsmidler å bruke mot barna etter opplæringsloven kap. 13 om ordenstiltak mot elever som ikke følger skolens normer. Lærere er blant annet gitt anledning til å bruke fysisk makt mot elever i skolen. Bestemmelsen ble innført ved lovendring i 2024 (i kraft 1. august 2024). Skolen har en rett til å bortvise

elever fra skolen etter flere eller grove brudd på skolereglene. Elever på 8–10 trinn kan vises bort for inntil tre dager av gangen, men det finnes ingen regler som setter forbud mot påfølgende tiltak mot elevene, eller som setter en maksimal *årlig* grense for bortvisning. Elever i videregående opplæring kan vises bort for inntil 5 dager av gangen, men for resten av skoleåret dersom regelbruddene er særlig alvorlige. Skolen har også anledning til å pålegge barnet skolebytte dersom oppførselen til eleven går alvorlig ut over sikkerheten eller læringen til en eller flere medelever. Barn jeg har snakket med i fengsel, har fortalt at mye av problemene startet ved utvisning fra skole.

Som del av politiets forvaltningsvirksomhet inngår kriminalitetsforebygging, jf. politilovens § 2. Politiets forvaltningsvirksomhet styres av politilovens regler som ikke skiller mellom barn over og under den straffbare lavalder. Politiloven inneholder ingen særskilte forbud mot bruk av tvangsmidler mot barn, men inneholder særskilte tvangsmidler som *kun* er rettet mot barn. Politiet har de samme beføyelser og tvangsmidler til rådighet mot barn, som mot voksne. Først ved lovendring i politiloven i juni 2024, ble den generelle grunnlovfestede retten om at alle myndigheter har en plikt til å ivareta barns særlige sårbarhet, tatt inn i politiloven, men ingen konkrete forbud er blitt lovfestet. Barn jeg har snakket med opplever at politiet er rasistiske og bryter inn selv om de ikke har gjort noe galt, og at det gjør at de ofte løper bort, blir fulgt etter og blir lagt i bakken.

Institusjonsansatte forteller om barn som kommer til dem, hvor politiet er utstyrt med skjold, og annet utstyr, og hvor barna er iført håndjern, spytthetter mv. Dette er også kjent fra media. Det er også satt fokus på fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter

«Det er mye fysisk vold altså. Fra politiet. De er veldig rasistiske»

som også fremhever at Barneombudet har skrevet flere brev til politiet og Justis- og beredskapsdepartementet om politiets tvangsbruk overfor barn. I 2024 ble det ved lovendring i straffeprosesslovens § 222c, gitt anledning til å pålegge barn over og under 15 år, oppholdsforbud, og politiet ble gitt en tilsvarende rett til å vise eller bringe barnet hjem. Dersom det er grunn til å tro at et barn under 15 år har begått en ellers straffbar handling, kan politiet pålegge foreldre og barn å møte for politiet til en samtale for å forbygge ytterligere lovbrudd, jf. politilovens § 13, tredje ledd. Politiet melder barn som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet videre til barnevernet som starter barnevernets videre undersøkelser rundt barna. Barnevernet trer ikke i verk av seg selv, og er avhengig av at informasjon fra offentlige eller private meldere for å kunne undersøke saker, og for å sette inn tiltak.

Påtalemyndigheten i politiet har en rett til å akutt plassere barn i barnevernstiltak. Denne hjemmelen fremgår ikke av politi eller påtaleregler, men av barnevernslovens § 4-4.

Når barnevernet får inn saken, har barnevernet hjemmel til å gripe inn med både akutte plasseringer, kortidsplasseringer, og langtidsplasseringer for inntil 2 år mot barn som begår alvorlig og, eller gjentatt kriminalitet, jf. bvl. kap. 6 (tidligere bvl. § 4-24), og bvl. § 4-4 (tidligere bvl. § 4-25). Kriteriet «alvorlige lovbrudd» omfatter blant annet volds- og seksuallovbrudd av alvorlig karakter, mens «gjentatte lovbrudd» blant annet omfatter serier av tyverier, ran og hæverk.⁵²⁴ Det finnes ingen nedre aldersgrense for slike plasseringer. Barna over 15 år, risikerer også å bli ilagt doble frihetsberøvelser/ frihetsberøvende tiltak, for de samme straffbare forholdene, i både barnevernsporet og i straffespolet, slik at den totale lengden barnet frihetsberøves blir lenger enn om kun straffespolet hadde anledning til å idømme fengsel. Barn som faller ut av samfunnets normer i 13–14 års alder, vil kunne risikere å være frihetsberøvet i lukket barnevernsinstitusjon først i to år, og deretter risikere fengselsstraff fra fylte 15 år om barnet begår ny kriminalitet. Ett av barna som i fengsel, har vært frihetsberøvet fra hen var 14 år, og ble raskt overflyttet i fengsel som 16,5 år, og løslates fra fengsel som 17,5 år, etter totalt 3,5 år av den utviklende ungdomstiden i institusjon. I tillegg til denne tiden kommer opphold i akuttinstitusjoner som ikke går videre til tiltak. Barna kan også ha flere slike to ukers perioder, før de plasseres i langtidstiltak, som ikke kommer til fradrag i den senere frihetsberøvelsen. Det samme gjelder dersom barnet er i barneverntiltak istedenfor varetektsfengsling, da dette som hovedregel heller ikke går til fradrag i straffen.⁵²⁵ Barna frihetsberøves også i barnevernets akutttiltak. Akuttplasseringene er langt mindre rettssikre, ved at de treffes som enkeltvedtak, av barnevernsleder alene, eller av påtaleansvarlig alene. Akuttplasseringene på grunnlag av alvorlig og gjentatt kriminalitet er kritisert av Oppedal.

Det er innhentet statistikk fra Barne- og familieetaten i Oslo sine akuttinstitusjonsplasseringer i 2024. Det er opplyst at tallene er hentet fra BiRK, og det betyr at det kan være usikkerhet knyttet til tallene ettersom noen registreringer kan være mangelfulle. Det fremgår at det i 2024 totalt ble benyttet 175 akutttiltak, fordelt på 134 barn, hvor 27 barn har flere akutttiltak, mens kun 4 av disse er registrert med påfølgende kapittel 6 registreringer. Det er 27 barn som til sammen har 80 akuttplasseringer, mens 4 har gått videre til tvangsplasseringer i institusjon. Snittiden på et akuttopphold er 28,4 dager, snittoppholdstid per barn er 31 dager, men snittiden per barn som har vært akuttplassert flere ganger enn 3, er 65 dager, og snittiden til barna som har vært mer enn 2 ganger plassert er 58,4 dager. Det opplyses at det er noen opphold som er spesielt lange, og som derfor trekker opp gjennomsnittet. Noen barn blir da boende i akutttiltak i måneder. Andelen barn som har mer enn ett akutttiltak er omtrent 20 pst. av barn med akutttiltak. Denne gruppen står for ca. 40 pst. av alle barn med bevegelsesbegrensinger, og om lag 50 % av alle barn med bevegelsesforbud. Barn med mer enn to akuttplasseringer har i snitt 64 dager med bevegelsesforbud.

⁵²⁴ Ibid.

⁵²⁵ Havre & Holte (2023)

Det kan derfor være slik at barn frihetsberøves gjentatte ganger i akutttiltak, i tillegg til at det langtidsplasseres i barnevernsinstitusjon for to år, uten at dette skal hensyntas i nemndas behandling av tvangsvedtakene, og at barn er lenge frihetsberøvet akutt.

Akuttplasseringene er i dag i strid med EMK art. 5, nr. 1, bokstav d. Det er kun dersom intensjonen på vedtakstidspunktet er å gi barn et langtidstiltak, at akuttplasseringer skal kunne skje, i tillegg til at det må være særskilte grunner til at man ikke kan vente til etter hovedforhandling.

I tillegg til at barna blir frihetsberøvet i barnevernsinstitusjon, kan, og blir, barna i institusjoner utsatt bla. for mye fysisk maktbruk, kroppsvisiteringer, og ransaker, ilegges besøksforbud, og kommunikasjonsforbud. I verste fall også i enetiltak, og da sosialt isolert fra jevnaldrende.

Alvorlige funn i tilsyn med barnevernsinstitusjoner

Vår årsrapport for 2024 viser bekymringsfull utvikling på flere områder.

(Statsforvalteren i Østfold, Oslo, Akershus, og Buskerud,
nyhetssak hjemmeside, 20. januar 2025)

I et nylig avsluttet forskningsprosjekt vises det til et barn utsatt for 64 kroppsvisitasjoner på 6 måneder.⁵²⁶ Fysisk maktbruk mot sårbare barn, fra det som skal være deres hjem, er problematisert i flere studier.⁵²⁷ Slik bruk bryter også ned ungdommenes tillitt, i tillegg til å kunne være direkte skadelig, og vil kunne hindre at barna klarer å bygge et mer bærekraftig liv for seg selv.

Det kan se ut som om departementet i sitt høringsbrev av 7. april 2024 forsøker å legitimere fysisk maktbruk mot barn som en del av FNs positive forpliktelser, og som en del av omsorgsansvaret for barn i barnevernsinstitusjoner. Dette er også ytterst problematisk. Legitimeringen ser ut til å være forsøkt gjort med forankring i mine arbeider. Min utredning for BFD i 2023 omhandlet *ikke* spørsmålet om fysisk maktbruk av barn. Fysisk makt mot barn er aldri til et barns beste, og vil også være skadelig for deres utvikling. Jeg har i tidligere arbeider vist at slike tiltak ikke kan ilegges som del av omsorgsansvaret, og dermed vil være forbudt (Havre, 2016).

I noen, svært spesifikke tilfeller er det nødvendig å stoppe barn ved hjelp av fysisk makt av hensynet til barnets eget beskyttelsesbehov der det er fare for at barnets eget liv går tapt (ved overdose, selvskading, selvmordsrisiko) og det vil kunne argumenteres for at det er bedre for barnet at det brukes fysisk makt, enn det motsatte. I andre svært spesifikke tilfeller, vil det også kunne være nødvendig med fysisk makt for å hindre barnet i å skade andre barn og ansatte på institusjoner.

⁵²⁶ Slaato (under publisering) – foreløpige tall

⁵²⁷ Ulset/Tjeldflaat

At det anses nødvendig å bruke fysisk makt i noen spesifikke tilfeller, gjør det imidlertid ikke automatisk lovlig å anvende fysisk makt. For at maktbruken ikke skal være straffbar, må de spesifikke tilfellene der det kan anvendes fysisk makt være uttømmende angitt og regulert i lov, jf. GrL § 113. Flere av tilfellene der det er nødvendig å anvende fysisk makt, og hvor dette i praksis gjøres, dekkes ikke av omsorgsansvaret i bvl. § 10-2, eller gjennom en henvisning til straffrihetsgrunner slik som i dagens bvl. § 10-7. Fysisk maktbruk som vil være nødvendig for å verne samfunnet, er pliktig for alle etter den straffbare avvergingsplikten i straffeloven. Det er kun ved svært alvorlig kriminalitet at denne plikten inntreffer.

I rapporten om barnevernets ene- og alenetiltak, vises det blant annet til ett tilfelle hvor et barn har vært frihetsberøvet i enetiltak og samtidig vært fratatt mobil og internettkontakt i 8 måneder.⁵²⁸ Gutten dette gjaldt fikk stadig større psykiske vansker, og han ble ytterligere radikalisert, som ikke tjener noe formål. Sosial isolasjon av barn i den sårbare utviklingsfasen, gir barnet liten eller ingen mulighet til å bygge et bærekraftig liv for seg selv. Lukkede enetiltak er et særdeles inngripende tiltak, og i kombinasjon med besøks- og kommunikasjonsforbud som er tillatt etter bvl. § 10-9, tenderer slike tiltak mot torturforbudet i EMK art. 3. Det ble avdekket at antallet barn i enetiltak ikke var redusert, men at tiltaksformen nå ble kalt alenetiltak, og også innebar en mulighet for at andre barn etter hvert kunne flytte inn, men det endrer selvsagt ikke det faktum at det er tale om barn som er i ett tiltak alene, og sier heller ikke noe om hvor lenge barna blir værende alene.

Beslutning om fysisk maktbruk mot barn, avgjøres ved vedtak i politiet, i skolen, i institusjonene, både fengsel og barnevernsinstitusjoner, og rettssikkerheten rundt tvangsbruken er svak. Vedtakene er ikke offentlig tilgjengelig. Barna utsettes for slike tiltak i det som skal være deres hjem, i sin fritid, og på skole. Undersøkelser viser at barna ikke bruker klageadgangen på vedtakene, fordi det likevel ikke nytter å klage.⁵²⁹ Barna har heller ikke offentlig oppnevnt advokat. I tillegg til at det norske systemet er problematisk holdt opp mot EMK art. 5 og BK art. 37b, er det norske dobbeltsporede systemet også problematisk holdt opp mot retten til en fair trial etter EMK art. 6, og utfordrer også de rettsstatlige verdiene nedfelt i Grunnloven § 96. Som også vist til av flertallet er barnevernstiltak menneskerettslig å regne som en straffereaksjon. Dette betyr at rettighetene i EMK art. 6 også utløses. Barna blir erkjent skyldig i de straffbare forholdene, i en forvaltningsprosess. Bevismaterialet som tilbys barnevernstjenestene for at barnet har begått alvorlig eller gjentatt kriminalitet, kommer fra politiets bekymringsmeldinger, eller fra påtalemyndighetens etterforskning. Dette er like svakt rettssikkerhetsmessig som den danske nyopprettede Ungdomskriminalitetsnemnda. Enhver jurist med respekt for egen faglighet vil vegre seg for å ta stilling til skyldspørsmålet i en forvaltningsprosessform, og dette fører også til at barna kommer for sent inn i tiltakene, fordi man må vente til barnets adferd i tillegg til det straffbare alvorlige, er blitt alvorlig nok. Likevel konstateres det skyld, der dette er en del av saken. Dette utfordrer prinsippene i EMK art. 6, og de norske

⁵²⁸ Havre i; Gundersen et. al, 2023, kap.13

⁵²⁹ Ulset og Tjeldflaat, Ikke et sted å kalle et hjem

rettsstatlige idealene vernet i Grl. § 94. En slik prosess for å konstatere at et barn er skyldig i å ha begått alvorlige eller gjentatte lovbrudd, er i seg selv problematisk. At barn, som skal ha et styrket vern i rettssystemet, heller har et *svakere* vern enn voksne lovbrutere, for å konstatere skyld, er problematisk mot Grl. § 104, og BK art. 3. Dette er ekstra problematisk når det er tale om sterke frihetsberøvende tiltak mot barn.

Samlet kan barna i forvaltningsprosessene ilegges en rekke forvaltningsanksjoner på grunnlag av kriminelle handlinger, som griper inn barnets personlige og kroppslige integritet, som skal nyte et særskilt vern etter Grl. § 104, og EMK art. 3 og 8, og frihetsberøvelser, vernet i Grl. § 94, og EMK art. 5. Det er å anta at barna som denne utredningen omhandler, og som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet, utsettes for en rekke av disse forvaltningstiltakene, både til samme tid, og etter hverandre. Den totale adgangen til maktutøvelse mot barn av hensyn til samfunnets behov for kriminalitetsbekjempelse er derfor svært omfattende mot barn – i forvaltningssporet alene. Disse sanksjonene har alle følbare konsekvenser for barna fra politi, påtale, skole, og barnevern – allerede før vi kopler på straffesporet.

14.3.3 Straffeprosessen mot barn som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet

Straffesporet består av et etterforskningsspor med muligheter for bruk av ulike tvangsmidler etter straffeprosesslovens regler, ett sanksjonsspor hvor barna ilegges sanksjoner etter straffeloven, og et gjennomføringsspor, hvor gjennomføringen av straffen mot barn reguleres i konfliktrådsloven (ungdomsstraff), samfunnsstraff som reguleres i straffegjennomføringslovens kap. 5, og i straffegjennomføringsloven (fengsel), og i psykisk helsevernloven, ved ilagte særreaksjoner.

Det er ingen *kriminell* lavalder på 15 år i Norge, men en straffbar (strafffri) lavalder for illeggelse av reaksjoner i straffesporet. I tillegg til at barnas utsettes for polisær forfølgelse i forvaltningssporet, har påtalemyndigheten en plikt til å sette i verk etterforskning fra barnet er 12 år. Under 12 år kan påtalemyndigheten velge om etterforskning skal igangsettes. Det finnes ingen nedre aldersgrense verken i lov eller i forskrift for etterforskning av de yngste barna. Etterforskningen av barn under 15 år, skal blant annet tjene som undersøkelser for barnevernets tiltak etter bvl. kap. 4, og 6, om påtalemyndigheten ikke selv setter inn akutttiltak etter kap. 4, som de har anledning til. Påtalemyndigheten kan også forby både barn under og over 15 år, å oppholde seg på et bestemt sted, dersom det er grunn til å tro at opphold på stedet øker faren for at barnet begår en ellers straffbar handling, jf. straffeprosesslovens § 222c. Kun der barnet er over 15 år og ikke samtykker i beslutningen om oppholdsforbud kan det bringes inn for retten, jf. strprl. § 222 c. Oppholdsforbudene kan ilegges for inntil 6 måneder av gangen. Det er ved lovendring 29. november 2024 også gitt en mulighet for påtalemyndigheten å overføre en sak til ungdomsoppfølging i konfliktrådet med varighet fra 120 dager til ett år, uten straffesak og dom i domstolene, når *påtalemyndigheten* anser straffeskyld bevist, jf. strl. § 71 a, andre, tredje og nytt fjerde ledd, også betinget av erstatning. For barna over 15 år skal etterforskningen også tjene som grunnlag for straffesak. Når barn settes under etterforskning, må de møte i politiavhør. Barn fra 15 år kan utsettes for alle de samme tvangsmidlene som voksne under etterforskning

av straffbare forhold, jf. straffeprosesslovens fjerde del. Barn fra 15 år kan også pågripes etter reglene i straffeprosesslovens § 174, annet ledd, og varetektsfengsles etter reglene i straffeprosesslovens § 184, begge jf. strprl. § 170a. Vilårene for å varetektsfengsle et barn er i sine grunnvilkår de samme som for voksne, hvor det, i tillegg til at det må være «skjellig grunn» til å mistenke barnet for et straffbart forhold som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder, må foreligge gjentakelsesfare, bevisforspillelsesfare, eller unndragelsesfare. Terskelen for når barn kan varetektsfengsles er imidlertid satt til «tvingende nødvendig». Det er å anta at barn varetektsfengsles der det er skjellig grunn til mistanke for at barnet har begått personfarlig kriminalitet, men det kan heller ikke utelukkes at barn varetektsfengsles også på andre grunnlag av mindre alvorlig karakter. Barn som varetektsfengsles kan illegges brev- og besøks-, forbud, eller -kontroll, dersom hensynet til etterforskningen tilsier det. Barn kan ikke ved kjennelse i domstolen illegges fullstendig isolasjon etter reglene i straffeprosesslovens § 186a, men kan inne i fengslet utelukkes fra fellesskap med andre barn eller de voksne innsatte, jf. strgjfl. § 37. Både voksne og barn, skal løslates dersom varetektsurrogat vil oppfylle målsetningen med fengslingen, jf. strprl. § 170a, og EMK art. 5, nr. 1, bokstav c.⁵³⁰ Det er imidlertid få eller ingen reelle alternativer til varetektsfengsling når barnevernet skyver fra seg ansvaret for barna. Et av formålene med at barnevernet skal møte i fengslingskjennelser, er å redegjøre for hvilke tiltak barnevernet kan sette inn, slik at barnet kan løslates mot varetektsurrogat. Det er gjennomgående i fengslingskjennelser at barnevernstiltak, ikke settes i stand, slik at barn kan løslates mot varetektsurrogat i barnevernsinstitusjon. I en undersøkelse fra Universitetet i Bergen, er det 68 kjennelser fra Oslo tingrett i 2022 undersøkt, og som omhandler 12 barn fra Oslo tingrett i 2022.⁵³¹ Det betyr at en rekke av fengslingskjennelsene gjelder forlengelse av varetektsfengsling av barna. Alle 68 kjennelser har resultert i varetektsfengsling. I undersøkelsen vises det også til at barn på 15 år har vært varetektsfengslet. Den lengste varetektsfengslingen i 2022, var på 6,5 måned. Barna fikk gjennomgående ikke barnevernstiltak som varetektsurrogat.

Det konkluderes om varetektsurrogater:

«I samtlige kjennelser blir barnevernet nevnt som et alternativ i vurderingen av vilkåret om varetekt er 'tvingende nødvendig'. I svært mange kjennelser brukes det nærmest en standardtekst om hva barnevernet kan tilby. Et eksempel er: 'Barnevernet har opplyst at de ikke har noen tilbud som både kan ivareta ham og samtidig ivareta de nødvendige restriksjonene.'»

At barn ikke tilbys barnevernstiltak som varetektsurrogat, er menneskerettslig problematisk i lys av regelen om at fengsling av barn skal være siste utvei i BK art. 37b, og som angir et trappetigep prinsipp (Havre, 2015). Fra en fengslingskjennelse i Oslo tingrett fra august 2023, kan følgende gjentatte brudd på bistandsplikten til barnevernet spores.⁵³²

⁵³⁰ Havre (2015) Varetektsfengsling og proporsjonalitetsprinsippet, Gyldendal Rettsdata **

⁵³¹ Varetektsfengsling av barn. Hva er de rettslige vilkårene for å varetektsfengsle barn i norsk rett, og hvordan vurderes disse vilkårene i praksis? – En undersøkelse av avgjørelser fra Oslo tingrett i 2022, [123027116.pdf](#)

⁵³² 23-116658ENE-TOSL/01

Men de tar ikke imot utagerende ungdommer, fordi de tilbyr gruppebehandling. Høy motivasjon er viktig faktor.

(sitat fra kjennelse i Oslo tingrett, 2023)

Da barnet sto uten barnevernstiltak, og barnet ikke fikk bo hjemme, reagerte han med å forsøke å tenne på huset til moren. Det gjorde at han ved en løslatelse trolig ble overlatt til seg selv. Det heter i kjennelsen: «Dersom han begår ny kriminalitet hjemme hos foreldrene – forutsatt at han i det hele tatt får bo der – er det risiko for at han ender på gaten. Dette øker gjentakelsesfaren».⁵³³ Også 3 måneder etter at det var konstatert brudd på bistandsplikten, var det fortsatt ikke noe tilbud til ham. Det heter: «Barneverntjenesten har opplyst at den per i dag ikke har tilbud som kan ivareta sikkerheten til siktede, de ansatte på en institusjon og omgivelsene for øvrig, men at de er i kontakt med Bufetat for å få på plass et tilbud.» Statsforvalteren hadde da truffet nytt vedtak om at Bufetat brøt sin lovbestemte bistandsplikt da de avviste barnevernets søknad om institusjonsplassering på grunn av hensynet til samfunnsvernet.

Før dommeren konkluderer med at «det eneste argumentet som tilsier at et opplegg utenfor fengsel kan redusere gjentakelsesfaren tilstrekkelig nå, er at siktede har fått en «lærepenge» ved de fire ukene han nå har vært i fengsel. Retten mener imidlertid at fengselsoppholdet og behandlingen han har fått i fengsel ikke har vart lenge nok for at det argumentet skal være avgjørende».

Varetektsfengsling skal for alle, også voksne lovbrøyttere, være unntaket, ikke hovedregelen, jf. EMK art. 5. For barn skal varetekt av barn kun brukes som «siste utvei», ut fra barnets særlige sårbarhetsbetingelser. Dette er noe annet enn straffeprosesslovens formulering om at varetektsfengsling av barn skal være «tvingende nødvendig».⁵³⁴ Om regelen om siste utvei skal følges, må samfunnet godta en større risiko både for at saken ikke kan bli oppklart (bevisforspillingsrisiko), for at barnet unndrar seg straffeforfølgelse (unndragelsesrisiko), og for at barnet gjentar den kriminelle aktiviteten (gjentakelsesrisiko). Samfunnet behøver imidlertid ikke å godta en risiko for at barn gjentar alvorlig personfarlig kriminalitet, som drap, terror, og grov kroppsskade, og som også vil kunne legitimere frihetsstraffer av barn etter dom, men samfunnet må godta en høyere risiko for andre typer av lovbrudd, og at saken muligens ikke blir oppklart. Trappestigeprinsippet er noe annet en proporsjonalitetsnorm som kommer til uttrykk i strpl. § 184, tredje ledd, forsterket til «tvingende nødvendig».⁵³⁵

Et barnevernstiltak med et godt tilpasset innhold til barnets problematikk, vil blant annet kunne redusere gjentakelsesfare i tilstrekkelig grad, selv om barn ikke låses inne, og slike muligheter finnes, men stilles ikke tilgjengelig fra barnevernets side for denne gruppen av barn. Ved lovendring i 2023 (i kraft 1.9.2024) er det tatt inn en bestemmelse i strpl. § 184 b om varetektssurrogat gjennom oppholdsforbud med elektronisk kontroll, dersom slik gjennomføring utenfor fengsel anses egnet,

⁵³³ Det heter også «Siktedes foreldre klarer åpenbart ikke følge ham opp med de tiltak som er nødvendig for å ivareta hensynet til sikkerheten, blant annet ved at han holder seg unna rus».

⁵³⁴ Havre (2015).

⁵³⁵ Ibid

og dersom barnet og verger samtykker, og etter at andre barn i husstanden har fått uttale seg. Institusjoner må også samtykke. Det er mulig at denne regelen vil avhjelpe problemet med varetektsfengsling av barn noe, men den kommer med en personvernsproblematikk som gjør at det trolig ikke vil skje en sterk reduksjon av barn i varetektsfengsel med denne. Barn som varetektsfengsles ilegges de strengeste restriksjonene inne i fengsel, og mister også en rekke goder som innsatte domfelte har, også de voksne, som skal fremme reintegrering i samfunnet. Fordi noen barn er varetektsfengslet, og noen soner på dom, er derfor også alle barn i fengsel på høysikkerhetsavdelinger. Varetektsfengsling skjer altså før barnet er dømt i en straffesak, for barna over 15 år. Barna under 15 år blir trolig plassert i akuttiltak ved alvorlig personfarlig kriminalitet. I straffesaken må fire grunnleggende krav være oppfylt (straffbarhetsvilkår, jf. straffelovens kap. 3):

1. Det foreligge en lovhjemmel som dekker gjerningen (straffelovens § 14).
2. Det må ikke foreligge straffrihetsgrunner (straffelovens 17, 18 og 19)
3. Individet må ha skyldene (straffelovens § 20)
4. Individet må ha utvist den nødvendige skyld (§ 21), hvor forsett er satt som det alminnelige utgangspunkt med mindre annet er bestemt.

Skyld skal bevises av påtalemyndigheten for retten, og være hevet over enhver, rimelig og fornuftig tvil. Barn under 15 år mangler skyldene og straffbarhetsvilkår nr. 3 er derfor ikke oppfylt, slik at barnet skal frifinnes for straff, og kan ikke ilegges straffereaksjoner etter straffeloven, jf. strl. § 20. Dette gjelder også voksne lovbrøtere med lav kognitiv kapasitet, og voksne med alvorlige sinnslidelser, jf. strl. § 20. For at straff skal virke individualpreventivt, vil man være avhengig av at individene som ilegges reaksjonen har tilstrekkelig skyldene (nyttehensyn). Der personer er uten skyldene anses ikke straff nyttig, fordi det legges til grunn at man da ikke kan forutse konsekvenser av handlingene sine i tilstrekkelig grad slik at straff vil ha en nytteeffekt for samfunnet. Det er altså ikke humanitetshensyn som gjør at vi har en straffbar lavalder på 15 år. Den straffbare lavalder er lik i de tre nordiske landene, Norge, Danmark og Sverige. Danmark har satt ned lavalderen til 14 år, uten at dette fikk noen effekt for kriminalitetsbildet, og Danmark satte denne dermed opp igjen ett år etter. Barn under 15 år, kan ikke ilegges de særlige reaksjonene, dom på tvungent psykisk helsevern, eller dom på tvungen omsorg. Barna blir i slike tilfeller barnevernets ansvar, som ikke har rammer, eller regelverk i dag til å ivareta dette ansvaret, og reglene om barnevernstiltak strekkes. Det er trolig få nemndsledere, som ønsker at en 14 åring som har drept, og tidligere også har knivstukket, skal sendes hjem. Tiltakene strekkes da også, da barnevernet har bistandsplikt når vedtak er truffet.

Barn kan, etter dom, ilegges alle de samme reaksjonene som ungdom over 18 år og voksne lovbrøtere. Straffene etter straffeloven § 29 er:

- a. fengsel, jf. kapittel 6,
- b. forvaring, jf. kapittel 7,
- c. samfunnsstraff, jf. kapittel 8,
- d. bot, jf. kapittel 9, og
- e. rettighetstap, jf. kapittel 10 eller statsborgerloven § 26 a.

I tillegg kan barn idømmes ungdomsstraff, jf. strl. § 29, bokstav d, jf. kap. 8a. Ungdomsstraffen ble innskjerpet med nye regler som trådte i kraft 1. September 2024. De ulike straffene kan kombineres slik at et barn nå kan få en deldom med fengselsstraff og ungdomsstraff. Det er å anta at barn som begår alvorlig eller gjentatt personfarlig kriminalitet, dømmes til fengsel. Minstestraft for drap er for ungdom over 18 år, og voksne 8 år, og som utgangspunkt det samme for barn, jf. strl. § 275, og maksimalt 21 år for ungdom over 18 år, og voksne, men 15 år for barn. Grov kroppskrenkelse og kroppsskade straffes med fengsel inntil 6 år, jf. strl. § 272 og 273, grov kroppsskade inntil 10 års fengsel. Voldtekt straffes med fengsel inntil 10 år, jf. § 291, med en minstestraft på fengsel fra 3 inntil 15 år, jf. strl. § 292, mens grov voldtekt straffes med fengsel inntil 21 år, jf. strl. § 293. Straffen for ran er fengsel inntil 6 år, jf. strl. § 327, grovt ran inntil 15 år, med døden eller betydelig skade på kropp eller helse, inntil 21 år, jf. strl. § 328. Om flere barn avtaler å rane, men ikke gjennomfører dette, kan de straffes med fengsel inntil 3 år. Jf. strl. § 329.

Barn kan idømmes 15 års fengselsstraff, jf. straffelovens § 33, mens ungdom over 18 år og voksne, kan idømmes inntil 30 års fengsel for de mest alvorlige forbrytelsene, normalt maksimalt 21 års fengsel, men kan settes under minstestraft, jf. strl. 80, 1. ledd, bokstav h. Barn kan imidlertid også dømmes til lovens strengeste straff – forvaring, som er en tidsubestemt straff som sones i fengsel. Selv om dette krever helt ekstraordinære omstendigheter, jf. straffelovens § 40, første ledd, siste setning, er det i alt 4 barn som er idømt forvaring de senere årene. Ett av disse barna var akkurat fylt 15 år på gjerningstidspunktet, og var også feilaktig straffedømt som tilregnelig. Selv om det må settes en ytre tidsramme for maksimalt 15 år kan denne begjæres forlenget senest tre måneder før utløpet av forvaringstiden. Minstetiden barnet må være i forvaring i fengsel skal normalt ikke overstige 10 år, men der hvor retten bestemmer en tidsramme på 15 år, kan minstetiden barnet må være i fengsel settes til 14 år. Barnet vil da ikke kunne begjære seg løslatt før det har tilbrakt 14 år i fengsel. Et barn som er 15 år på gjerningstidspunktet, kan da tidligst slippe ut som 29 åring.

Barn fra 15 år på gjerningstidspunktet som var alvorlig sinnslidende, f.eks. i en psykose, eller er høygradig psykisk utviklingshemmet, og som derfor må frifinnes for straffansvar, kan idømmes overføring til tvungent psykisk helsevern, jf. straffelovens § 62, og overføring til tvungen omsorg, jf. straffelovens § 63. Barnet som ble feilaktig dømt til forvaring, ble isteden ilagt en slik særlig reaksjon. Norges bruk av tidsubestemte reaksjoner mot barn er gjentatt kritisert av FNs barnekomite. Det finnes ingen bestemmelser i straffeloven som ivaretar ungdom over 18 år, selv om FNs barnekomite anbefaler at statene anerkjenner at ungdom fortsatt er i en sårbar utviklingsfase frem til 24 år. Når barna kommer i fengsel, er det straffegjennomføringsloven som gjelder for innholdet i fengslene. Vi er da tilbake i forvaltningsporet, med svake rettssikkerhetsgarantier, etter de alminnelige reglene i forvaltningsloven. Vedtakene er ikke offentlig tilgjengelig.

Når barna kommer i fengsel, havner barna i høyrisikoavdelinger, som ligger bak murer av stål med piggråder øverst. Bjørgvin ungdomsfengsel ligger inngjerdet like utenfor voksenfengselet. Eidsvoll fengsel ser ut som et hvilket som helst annet fengsel. Det er ingenting som synlig viser at fengslene, er fengsler der barn ned til 15 år

oppholder seg. Ungdomsfengslene er for barn mellom 15–18 år, og ikke for ungdom. Til sammenlikning er de svenske ungdomsfengslene kun for *ungdom* mellom 18–21 år. Ett barn på 16 år, tok etter overgangen til voksenfengsel som 18 åring, livet av seg i 2023. Det er heller ingen forbud mot at barn også kan innsettes i avdelinger med *særlig* høyt sikkerhetsnivå, dersom spesielle sikkerhetsmessige grunner gjør det påkrevd. I fengsel finnes det en generell bestemmelse om at oppholdet skal tilrettelegges etter barnets behov, i tillegg til at barn skal ha et tverretattlig team som skal ivareta de unges behov under straffegjennomføringen, og forberede tiden etter løslatelse, jf. strgfjl. § 10a, men barna er ikke tilkjent noen særskilte rettigheter ved gjennomføringen av straff i fengsel. Barna skal *så langt det er mulig* få oppholde seg i friluft hver dag, og har så langt det er *praktisk mulig* adgang til å delta i arbeid, opplæring, program eller andre tiltak.

Det er all grunn til å være bekymret for om alle ungdomsenhetene i Norge, er og blir tilrettelagt for å ta imot barn. Det er grunn til å være bekymret for om barna får skoletilbud, aktivitetstilbud mv. Fra tidligere er ungdomsenheten på Eidsberg kritisert av Sivilombudet sin forebyggingsenhet som skal forebygge tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling,⁵³⁶ og ungdomsenhetene generelt er kritisert i rapporten «Barn skal ikke i fengsel, men noen barn må. En kritisk studie av ungdomsenhetene i Norge», av forskere på Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter.⁵³⁷

For innredning av ordentlige barnefengsler tilpasset barns behov for utvikling, bør det sees til Sønderbro i København. Her var musikkrommet et ordentlig musikkrom, og inngikk som en del av det sosialpedagogiske tilbudet til barna, med et bevisst mål om å oppøve logiske ferdigheter ved å spille på diverse instrumenter og lage/produsere musikk, det var bibliotek, sittegrupper, fotball, og basketbaner, alle barna var hadde undervisning gjennom ulike praktiske ferdighetsrom, med kokker, snekkere, elektrikere som ansatte som barna gikk i lære hos. Det ansatte var særlig godt egnet til å arbeide med barn, var dedikerte, og barna så ut til å ha god tillitt til de ansatte.

«De er ikke på skole, om de ikke vil. De sover fortsatt fordi de er våken hele natten»

Det er stor grunn til å være bekymret for om fengselsenhetene i dag ivaretar hensynet til barna godt nok, og dermed gir barna muligheter til å bygge et mer bærekraftig liv for seg selv, som vil komme samfunnet, og ofre for kriminalitet, til gode.

Det er også grunn til å være bekymret for om barna får et godt nok psykisk helsevernstilbud, og om barna ikke blir overlatt for mye til seg selv, låst inne på cellene.

«Jeg er flink på skolen, jeg drømmer om å bli eiendomsmegler»

⁵³⁶ Rapport fra Sivilombudets besøk i Indre Østfold fengsel, avdeling Eidsberg – Sivilombudet

⁵³⁷ Elisabeth Fransson, Yngve Hamnerlin og Sven-Erik Skotte Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter, KRUS 2019.

«Jeg opplever at de er våkne om natten fordi de har så mye tankekjør etter at de blir låst inn».

Barna skal så langt det er praktisk mulig ha adgang til fellesskap med andre innsatte under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, jf. straffegjennomføringsloven § 17.

Der det få barn i samme fengsel er mulighetene for slikt felleskap reelt vanskelig. Når barna ikke er en del av miljøet utenfor institusjonen gjennom skole, og fritidsaktiviteter, kan de bli sosialisert isolert fra jevnaldrende i den utviklende ungdomstiden.

Barna kan utelukkes helt eller delvis fra fellesskapet, og dermed isoleres. Norge er gjentatte ganger kritisert av den internasjonale komiteen, CPT, for sin bruk av isolasjon i fengsel, senest i rapporten fra 31.januar 2025. Barnevernsadvokat og forsvarer Cecilia Dinardi skrev følgende da rapporten ble lansert (gjengitt med tillatelse):

«Vi har all grunn til å være dypt bekymret – og til å kjenne på skam – over det som nå avdekkes under vår vakt. Rapporten peker blant annet på at den psykiatriske omsorgen for innsatte er sterkt mangelfull. Jeg kjenner også til konkrete tilfeller der mindreårige er plassert i voksenfengsler og ikke mottar den psykologiske oppfølgingen de har et akutt behov for. Dette etterlater dem i en ekstremt sårbar situasjon, noe som er uakseptabelt i et samfunn som hevder å ta menneskerettighetene på alvor. Når det gjelder håndteringen av selvmordsfare, beskriver rapporten bruk av svært problematiske metoder, som plassering i sikkerhetsceller og bruk av fysiske tvangsmidler. Jeg kjenner også her til konkrete tilfeller som involverer mindreårige i voksenfengsler. Dette er barn som blir utsatt for forhold som grenser til umenneskelig behandling, noe som strider mot grunnleggende etiske og menneskerettslige prinsipper. Når vi tillater at slike forhold fortsetter, svekker vi ikke bare tilliten til retts- og fengselssystemet, men også vår felles menneskelighet».

Det finnes ingen lengdebegrensinger for hvor lenge et barn kan utelukkes fra fellesskapet. Den vedtatte bestemmelsen fra Prop. 135L i 2012, om maksimalt 7 dagers utelukkelse, er aldri tredd i kraft.

Det er ingen forbud i straffegjennomføringsloven om innsettelse, eller overføring av barn fra ungdomsfengsel til voksenfengsel. Norge er gjentatte ganger kritisert av FNs barnekomite for at barn settes i fengsel med voksne.

«Du vet, der fikk jeg kjærlighet da. Og ble møtt. Ikke slik politi og barnevern møter oss.»

(barn, i voksenfengsel)

Det finnes ingen forbud mot at barn plasseres i fengsel med voksne, men i forskrift til straffegjennomføringsloven, jf. § 3-4, fjerde og femte ledd, heter det at barn som skal innsettes i fengsel, enten i varetekt eller til straffegjennomføring, skal innsettes i ungdomsenhet, med mindre barnets behov blir bedre ivaretatt i en annen fengselsavdeling og slik plassering er til barnets beste. Jeg er kjent med ett tilfelle av varetekt av et barn i voksenfengsel i den korte tidsperioden utvalget har arbeidet, og at ett barn på dom nettopp var flyttet fra ungdomsfengsel til voksenfengsel fordi hen på natten hadde slått hull i veggen på

cellen sin. På spørsmål om hva som var bedre på Ullersmo, var svaret at de «*der i det minste hadde betongvegger*».

Barn kan ikke tillates å gå fritt omkring i fengselets bygninger eller områder for øvrig, jf. forskrift til straffegjennomføringsloven. At barna ikke fikk være alene ute i fengselsgården, selv om den er omringet av høye gjerder med piggråd øverst, ble bekreftet av ansatte i på en av ungdomsenhetene ved besøk. Barn kan ilegges alle de samme reaksjonene, og disiplinæraksjoner inne i fengsel som voksne domfelte. Det finnes ingen særlige regler som begrenser bruk av tvangsmidler mot dem, men det vises på generelt grunnlag til at hensynet til barnets beste skal vektlegges.

Barna kan utsettes for ransaking og kroppsvisitasjoner, og utsettes for undersøkelser av rom og eiendeler for å forebygge uorden eller straffbar handling. Undersøkelsene kan skje ved bruk av teknisk utstyr, eller hund, visitasjon eller ved kroppsvisitasjon. Barna kan også pålegges å avgi urinprøve, blodprøve mv. for å avdekke bruk av rusmidler. Barnas post skal kontrolleres der barnet er i særlig høy sikkerhetsavdeling, men slik *kan* utelates dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler mot det. Det samme gjelder telefonkontroll. Om barnet får besøk skal dette kontrolleres, men slikt *kan* utelates dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler mot det.

Barn kan få motta besøk av nær familie for inntil tre dager av gangen dersom det er *sikkerhetsmessig forsvarlig*, og også i realiteten praktisk gjennomførbart for familien.

Barna kan også utsettes for fysisk makt. Videre kan barn bli satt i sikkerhetscelle, sikkerhetsseng eller annet godkjent tvangsmiddel. Slike tvangsmidler kan være håndjern, transportjern, body cuffs, og spyttbeskytter, når det er tvingende nødvendig og mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt, eller åpenbart vil være utilstrekkelig. Barna skal være under kontinuerlig tilsyn. Det finnes ingen lengdebegrensninger for bruk av sikkerhetsseng, men denne skal meldes omgående til regionalt nivå, som tar stilling til om dette kan opprettholdes. Det finnes heller ingen lengdebegrensninger for hvor lenge et barn kan være i sikkerhetscelle, men slik bruk skal meldes etter 24 timer hvor regionalt nivå tar stilling til om tiltaket skal opprettholdes eller ikke. Barn i fengsel kan også ilegges disiplinærreaksjoner, som skriftlig irettesettelse, tap av dagpenger, tap av begunstigelse (TV mv.), utelukkelse fra fritidsfelleskapet eller andre aktiviteter i fritiden for et tidsrom av inntil 20 dager (ved domssoning også tap av adgangen til permisjon i 4 måneder, jf. strfgl. § 40. Den vedtatte bestemmelsen i § 40, siste ledd, fra 2012, om at barn ikke skal kunne ilegges slike disiplinæranksjoner, *er aldri tredd i kraft*.⁵³⁸ Alle disse reaksjonene kommer trolig i tillegg til fysisk maktbruk som de samme barna er utsatt for i forvaltningssporet fra skole, politi, og i barnevernsinstitusjoner.

«Det blir for langt for mamma å ta bussen hit for å besøke meg, hun har jo også de andre barna å ta seg av alene»

⁵³⁸ [Det er også ved lovendring i 2024 tatt inn en bestemmelse om at varetektsfradrag først gjøres i fengselsstraffen, og ikke ungdomsstraffen der det gis ungdomsstraff i kombinasjon med fengsel, jf. strl. § 83, åttende ledd nytt andre punktum, som også vil øke lengden barn berøves sin frihet.

Ved overgangen fra fengsel til frihet, er fengselet gitt plikt til å sørge for tilrettelegging. Fra Oslo Economics sin rapport fra 2022 vet vi at livssituasjonen i etterkant av straffereaksjonen, for ungdom som begår kriminalitet, er betydelig dårligere enn for den øvrige befolkningen. Det er imidlertid all grunn til å undersøke nærmere hvorvidt overgangene sikres i alle enhetene, selv om dette etter loven skal skje. Når et barn skal ut av fengsel kan det skje at barnet overflyttes til hybel i hjembyen, og det forventes at barn som har vært i tiltak i store deler av ungdomstiden, skal klare å ta igjen tapt skoletid og manglende sosialisering, i en videregående skole, halvveis ut i skoleåret til de andre elevene. Med litt ekstra hjelp fra biblioteket i hjembyen.

«Ja, det blir nok tøft. Men jeg får lov til å få ekstra hjelp på biblioteket i hjembyen»

Sikring av overgang mellom fengsel og frihet, bør av den grunn også lovfestes som en plikt for barnevernstjenesten, men det må uansett settes fokus på fengselets ansvar og forpliktelser.

Advokatforeningen har over flere år vært sterkt bekymret for bruken av varetektsfengsling av barn. Bruken er også menneskerettslig kritisert i min doktoravhandling om varetektsfengsling (Havre, 2015). Når et barn varetektsfengsles er det kun *mistenkt* for et straffbart forhold fra politiets side, og kan være faktisk uskyldig i et straffbart forhold. Barnet kan også ha handlet i nødverge eller i nødrett, og skal derfor frifinnes, eller barnet kan ha alvorlige sinnslidelser som gjør at barnet også senere skal frifinnes, jf. strl. § 20. Barnet trenger ikke å ha begått et straffbart forhold av slik alvorlighet at det *etter* eventuell dom, vil bli ilagt en fengselsstraff. Når barn varetektsfengsles er det ennå ikke foretatt noen personlighetsundersøkelse av barnet, som ellers vil kunne få betydning for avgjørelsen om straff, f.eks. om barnet var utilregnelig etter reglene i straffelovens § 20 fordi det har en alvorlig sinnslidelse, eller er å regne som høygradig psykisk utviklingshemmet. Varetekt er en unntaksregel for alle, også voksne.⁵³⁹ Hovedregelen er at siktede skal være i frihet frem til vedkommende eventuelt blir kjent skyldig i en domstol, også blant voksne. Den utstrakte bruken av lange varetektsfengslinger av barn utfordrer både prinsippet om siste utvei, og kortest mulig tidsrom i fengsel i BK art. 37b, og den generelle regelen for alle varetektsinnsatte i EMK art. 5, nr. 1, bokstav c.⁵⁴⁰ Den gjør også at barnet er i en uviss situasjon, og at barnet ikke får de rettigheter det ville hatt som domssoner, og at barnet både skyves ut av familie, og av skole, som igjen vil kunne forsterke utenforskap som fører til mer kriminalitet. Bruk av varetekt gjør også at barn som ikke skal kunne idømmes ubetinget fengselsstraff likevel er i fengsel.

Også der barnet er i et velfungerende barnevernstiltak når det begår en straffbar handling, vil barnet risikere å bli varetektsfengslet og flyttet til fengsel. Til sammenlikning vil barn som bor i SIS institusjoner under barnevernet i Sverige, alltid bli boende i institusjonen, og alltid få fradrag for barnevernstiltaket i straffen. Det får ikke barn om tiltaket er kommet i stand før varetektsfengslingen i Norge, selv om tiltakene strammes

⁵³⁹ Havre (2015)

⁵⁴⁰ Det er også ved lovendring i 2024 tatt inn en bestemmelse om at varetektsfradrag først gjøres i fengselsstraffen, og ikke ungdomsstraffen der det gis ungdomsstraff i kombinasjon med fengsel, jf. strl. § 83, åttende ledd nytt andre punktum, som også vil øke lengden barn berøves sin frihet.

inn i institusjonen, som gjør at barnet totalt sett får en lengre frihetsberøvelse, enn om barnet flyttes til varetektsfengsling (Havre og Holte, 2023).

I varetekt er barna underlagt de strengeste restriksjonene i fengslene, og like strenge restriksjoner som voksne lovbrøyttere, også der barna er i enhetene for barn. Alle de samme tvangsmidlene som ved soning av fengselsstraffer gjelder, også i varetekt, selv om det ikke er konstatert straffeskyld etter hovedforhandling og dom. Barnet i varetekt, *mister* imidlertid de få rettighetene som de ville ha hatt under domssoning, som vil gi mulighet for barna til å bygge et mer bærekraftig liv for seg selv, og dermed også komme samfunnet til gode.

Det finnes ingen nedre aldersgrense for varetektsfengsling av barn, og barn på 15 år vil derfor kunne varetektsfengsles, og dette skjer også, selv om barnets alder skal være et moment i vurderingen. Det fremgår imidlertid av påtaleinstruksen at det for barn under 16 år, *bør* forsøkes andre tiltak, f.eks. midlertidig plassering i egnet institusjon under barnevernet, *når det er adgang til det*, jf. påtaleinstruksens § 9-2, første ledd, første punktum. Jeg er imidlertid kjent med flere barn på 15 som har vært varetektsfengslet.

«Det er mye gråt her. Særlig om natten. Jeg savner mamma, og lillesøsteren min. Lillesøster trenger meg»

Der det er stor risiko for bevisforspillelse, vil barn også kunne ilegges brev og besøksforbud, men skal kunne motta besøk av, *eller* kunne sende eller motta brev fra *nær* familie, med mindre det foreligger særlige omstendigheter som gjør at barnet ikke får ha kontakt med nær familie heller, jf. strprl. § 186, annet ledd, tredje setning. Selv om barna ikke ilegges noen slike forbud, er barnets rett til kontakt med familie, og andre, uansett begrenset da barna ikke har egne mobiltelefoner eller internetttilgang i fengsel.

Barn varetektsfengsles ofte på grunn av gjentakelsesrisiko, som gjør at barnet som oftest blir sittende i varetekt frem til domstidspunktet, hvor dommen ofte kan anses utholdt i sin helhet i varetekt. Når noen varetektsfengsles på grunnlag av gjentakelsesfare, som barn ofte blir, skal forholdsmessighetsvurderingen etter strprl. §170a, skje for hele perioden frem til antatt hovedforhandling og domstidspunkt, fordi gjentakelsesfaren, i motsetning til bevisforspillelsesfare ikke påvirkes av etterforskningen. Dette fører til lange perioder for barn i varetekt, og utfordrer prinsippet om at fengsling kun skal brukes som siste utvei, jf. BK art. 37b. Ett av tilfellene jeg er blitt kjent med i dette utvalgsarbeidet gjelder en 16-åring som trolig blir sittende i varetekt i 7–8 måneder.

Når barn varetektsfengsles kan barnet ikke gis frigang til skole, eller aktiviteter utenfor fengselet, jf. straffegjennomføringslovens § 20, som de ville ha kunnet få dersom de var i fengsel på dom. Barna skal også *så langt det er mulig* få oppholde seg i friluft hver dag, jf. straffegjennomføringslovens § 22, og har så langt det er *praktisk mulig*, ha adgang til å delta i arbeid, opplæring, program eller andre tiltak. Kriminalomsorgen kan ikke pålegge barna som er i varetekt å delta i slike aktiviteter. De kan likevel pålegges å bidra til nødvendig renhold og annet husarbeid i fengselet.

Barna kan heller ikke innsettes i fengsel med lavere sikkerhetsnivå eller i overgangsbolig, slik barna kan etter at de er funnet skyldig i en domstol for den kriminelle handlingen, jf. straffegjennomføringslovens § 11, selv om dette sjelden eller aldri skjer, heller ikke etter dom. Barnet kan heller ikke gis anledning til å gjennomføre fengselsoppholdet i en institusjon, verken i en rusinstitusjon, barnevernsinstitusjon eller en psykisk helseinstitusjon, slik domssonere, også voksne, kan gis anledning til etter dom dersom oppholdet er nødvendig for å bedre barnets evne til å fungere sosialt og lovlydig, eller andre tungtveiende grunner taler for det, jf. straffegjennomføringslovens § 12.

Barnet gis heller ikke anledning til å bli overført til et fengsel med lavere sikkerhetsnivå, eller til overgangsbolig når deler av oppholdet er gjennomført, slik domfelte, og voksne, gis anledning til, jf. straffegjennomføringslovens § 15, annet ledd. Selv om slik overføringen anses hensiktsmessig for å fremme en positiv utvikling og for å motvirke ny kriminalitet.

Barn i varetekt kan heller ikke overføres til gjennomføring av straffen utenfor fengsel når halvdelen av tiden er gjennomført, slik domfelte, også voksne, er gitt anledning til, jf. straffegjennomføringslovens § 16. Selv om formålet med en slik ordning er å sikre en fortsatt særlig positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet, jf. straffegjennomføringslovens § 16.

Barnet som er varetektsfengslet har heller ikke anledning til å gjennomføre oppholdet utenfor fengsel med elektronisk kontroll etter reglene i straffegjennomføringslovens § 16a, slik domfelte, også voksne, har mulighet til. Barnet kan heller ikke gis permisjon fra fengsel, slik domfelte, også voksne, er gitt anledning til, jf. strfgfl. § 33. Oppholdet kan heller ikke besluttes avbrutt, dersom barnets helsetilstand tilsier det, eller når det foreligger særlig tungtveiende grunner, slik domfelte, også voksne, er gitt rett til, jf. strfgfl. § 35. Barnet kan heller ikke løslates på prøve etter 2/3 av lengden av den straffen barnet vil kunne få etter dom, domfelte, også voksne, gis anledning til, jf. strfgjfl. § 42, eller på halvtid dersom det foreligger særlige humanitære grunner for dette, jf. § 42, 4. ledd. Det er derfor en risiko for at barnet også har oversonet en straff dersom etterforskningen og hovedforhandlingen tar tid.

14.3.4 Samlet: Forvaltningsanksjoner og straffesanksjoner

I sum finnes en rekke hjemmelsgrunnlag hvor barn som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet får innskrenket sine friheter av hensyn til samfunnets behov for vern. Det er å anta at barna i den spissen enden, som begår alvorlig og gjentatt personfarlig kriminalitet, utsettes for de strengeste tiltakene som er til rådighet, og utsettes for fysisk maktbruk både i skole, i barnevernsinstitusjoner, og av politiet, og også en rekke andre tvangsmidler, som på ingen måte, vil virke fremmende på barnets utvikling for å orientere seg mot et liv uten kriminalitet. Barn frihetsberøves både i fengsel og i barnevernsinstitusjoner, på langtid, og akutt, i barnevernstiltak, både over og under den straffbare lavalder, og i straffetiltak, og varetekt der barnet er over 15 år, selv om frihetsberøvelser av barn skal forsøkes unngått, og kun skal brukes som «siste utvei», og for «kortest mulig tidsrom», jf. BK art. 37b. Barna kan risikere å være frihetsberøvet i store deler av den utviklende ungdomstiden. Jeg er kjent med ett tilfelle der barnet har

vært frihetsberøvet i tre og et halvt år (fra 14–17,5 år), på den korte tiden utvalgsarbeidet har vart. Summen av dette fremgår ikke av noen statistikker, og summen fremgår ikke i helhet i et eget regelverk. Det unndrar seg dermed offentlighetens lys.

Det er derfor ikke en kriminell lavalder vi har, i betydningen av at samfunnet ikke har muligheter til å reagere når barn under 15 år begår kriminalitet. Det betyr imidlertid at barn under 15 år ikke kan fengsles i ordinære fengsler, men barna kan da berøves sin frihet i inntil 24 måneder, og også med muligheter til re-opphold, og akutttopphold i tillegg. Barna over 15 år, kan i *tillegg* til alle reaksjonene i forvaltningsporet, idømmes fengsel, og ilegges en rekke tvangsmidler i fengslene, for å ivareta samfunnets behov for kriminalitetsbekjempelse. Summen av sanksjonene i de to sporene vil derfor kunne være at barnet reelt sett er ilagt like strenge reaksjoner som en ungdom over 18 år, og en voksen lovbrøtner blir ilagt, og utfordrer prinsippet om fengsling for kortest mulig tid, jf. BK art. 37b. Alle barn i fengsel, er også i høyrisikofengsler. Dette i motsetning til hva *voksne* lovbrøttere er, som er et paradoks gitt de særlige reglene for fengsling av barn i BK art. 37b. Samfunnsvernet mot barn som begår alvorlig og gjentatt kriminalitet er derfor i aller høyeste grad ivaretatt i lovgivningen, både mot barna under 15 år som ikke kan straffes, og mot barna over 15 år. Samfunnets behov for vern, trumfer hensynet til barnets beste, gjennomgående. Summen av disse belastningene, både i innhold og prosess, er omfattende.

FNs barnekomité beskriver den utviklende ungdomstiden å vare til 23 år, og beskriver ungdomstiden som en periode med øket ansvar for egne handlinger, men også med en særlig sårbarhet. Både i Sverige, og i Danmark, kan barn som straffedømmes, *istedenfor* fengsling, få dom på opphold i barnevernsinstitusjon, som i Danmark er vesentlig bedre innrettet enn de norske ungdomsfengslene. I Norge må ungdom over 18 år over til soning i fengsel med voksne fra 18 års dagen. Til sammenlikning er de svenske ungdomsfengslene utelukkende for ungdom mellom 18–21 år, mens barn under 18 år, er i barnevernsinstitusjoner (SIS).

14.4 Problembeskrivelsen: Barna som ikke gis mulighet til å bygge et mer bærekraftig liv for seg selv

Min utredning forholder seg til den gruppen av barn som i dag kan se ut til å falle utenfor barnevernets gode tiltak, og som ikke får den hjelpen det trenger til å bygge et mer bærekraftig liv for seg selv, og som ikke vil være et effektivt samfunnsvern. Jeg har da utredet *hvem* disse barna er, *hvorfor* de faller utenfor, *når* de faller utenfor, og diskuterer om de *bør* falle utenfor.

Barna som gis for dårlig muligheter til å bygge et mer bærekraftig liv for seg selv gjennom barnevernstiltak er, etter mine undersøkelser barna:

- Som barnevernet ikke vil ha, eller ikke kan ta.
- Som foreldrene ikke makter å ha, og derfor ikke tar.
- Som går inn og ut av barnevernets akuttiltak.

- Som er skjøvet ut av barnevern og over i justis i NOU 2023:24.
- Som ikke får rett hjelp til rett tid i barnevernet.
- Som varetektsfengsles i høysikkerhetsfengsel, og varetektsfengsles med voksne lovbrøyttere.
- Som utsettes for doble sanksjoner, og for doble frihetsberøvelser i den utviklende og sårbare ungdomstiden.
- Som soner hele straffen i høyrisikofengsel, uten muligheter til progresjon.
- Som sitter frihetsberøvet, muligens i barnevernets enetiltak inntil to år, uten straffedom.

Det dobbeltsporede systemet fører til at barn under 15 år som begår gjentatt kriminalitet, går inn og ut av barnevernets akuttiltak. Barna over 15 år går inn og ut av varetekt, domssoning og akuttiltak, fengsel, og ulike straffer i konfliktråd, eller i kriminalomsorg, i løpet av den utviklende ungdomstiden. Dette fører til en rekke avbrytelser i relasjoner, mer utenforskap, skole, flyttinger, familie, og trolig også en øket avmakt og motstand mot hjelp, som ikke bidrar til at barna kan bygge et mer bærekraftig liv for seg selv, og derfor ikke et godt og effektivt samfunnsvern. Barn i utvikling trenger trygghet, omsorg, ro, kontinuitet for å få mulighet til å kople seg på et mer bærekraftig liv, gjennom å kjenne på tilhørighet, mestring, og fremtidshåp. Også de vanskeligste barna. Kanskje særlig dem. Barna kan da ikke til stadighet bli straffeforfulgt og utredet med fokus på den negative adferden, og bli sett på som den negative adferden. Barnet kan da ikke prosederes over, gjøres rede for, legges frem for, legges til grunn, i en rekke ulike prosesser. Barna kan da ikke stadig bli utsatt for fysisk maktbruk, kroppsvitasjoner, fra ulike myndighetspersoner, mens de skyves lenger ut av samfunnets korridorer. Barna kan da ikke sitte i varetektsfengsel i 8 måneder fordi barnevernet ikke vil, eller ikke kan ta imot barna. Barna kan da ikke nektes, eller ikke tilbys, barnevernstiltak til rett tid, fordi departementene ikke tidligere har sørget for å harmonisere straffesporet, og barnevernstiltakene slik menneskerettsvernet krever. Barna kan da ikke tilbys barnevernet hjelpetiltak først når adferdsuttrykkene er blitt svært alvorlige. Barna kan da ikke frihetsberøves i store deler av den utviklende ungdomstiden, også dobbelt i både barnevernstiltak, og fengsler, fordi departementene ikke tidligere har sørget for å harmonisere straffesporet og barnevernstiltakene, slik menneskerettsvernet krever. Barna kan da ikke utelukkes fra sosial omgang med jevnaldrende, fordi barnevernet ikke tar samfunnsvernsansvaret på alvor. Det er all grunn til å være bekymret for et effektivt samfunnsvern når barna ikke får mulighet til å bygge opp et mer bærekraftig liv gjennom barnevernets hjelp.

Dersom samfunnet skal kunne ha en forventning om kriminalitetsnedgang må tiltakene som settes inn, gi barnet bedre livsbetingelser, sikre reintegrering i samfunnet, og hjelpe barna som faller utenfor samfunnets normer med det de strever med, både av hensyn til barnet selv, og for å sikre et effektivt samfunnsvern. Skal dette skje, må barnevernet, ta en større del av ansvaret enn i dag, slik de også har en plikt til etter barnevernsloven, også der barn er vanskelig å motivere og har alvorlige adferdsuttrykk, og særlig da. Barnevernslovens formål er overordnet at barn og unge får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Flertallets forslag, vil ikke inkludere disse barna i barnevernets ansvar, og de vil fortsatt ligge utenfor, og mellom sporene, til de fanges opp i fengsel.

At barnevernet er for svakt involvert også etter at barn fengsles, ble påpekt av barnevernsadvokat og forsvarer Cecilia Dinardi, etter at den internasjonale torturkomiteen la frem sin rapport, januar 2025 om uverdige forhold i fengsel ved besøk i Norge, da hun skrev (gjengitt med tillatelse):

«Det er like alvorlig at vi også ser eksempler på at barnevernet ikke i tilstrekkelig grad følger opp mindreårige i varetekt eller under soning. Når mindreårige plasseres i fengsel, ofte under svært krevende omstendigheter, er det avgjørende at barnevernet spiller en aktiv rolle for å sikre at deres behov blir ivaretatt. Når denne oppfølgingen uteblir, svikter samfunnet i å beskytte de mest sårbare blant oss. Mindreårige i fengsel befinner seg allerede i en ekstremt utsatt situasjon, ofte preget av traumer, psykiske helseutfordringer og mangel på støtte fra nettverket rundt dem. Barnevernet har et lovpålagt ansvar med å sikre at disse ungdommene får nødvendig omsorg og oppfølging, men i flere tilfeller ser vi at dette ansvaret blir nedprioritert».

At barna faller utenfor barnevernet, og at det er problematisk, er også vist til fra Barneombudet.

14.5 Behov for nye tiltak og harmonisering: Samfunnsvernet, og heller ikke barnevernet er effektivt

Av flertallets forslag støttes alle *forbedringer* av fengslene som fengsler barn til gjennomføring av pønale straffereaksjoner mot barn, og bekymringen rundt opprettelse av fengsel på Evje, deles. Det er også helt nødvendig at det skjer endringer i innholdet for barna for å ivareta bestemmelsen i Grl. § 104. Behovet for strømlinjeforming av innholdet i disse enhetene støttes, og flere forbedringer enn det flertallet har nevnt må til. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på de mer skjulte implikasjonene i flertallets forslag som egentlig omhandler forbedringer, men *som vil føre til at flere barn enn i dag fengsles*. Det er også viktig å være oppmerksom på at forslagene til flertallet, gjennomgående i rapporten, ikke tar barn med *ut av* straffesporet og fengslene, over i velferdsapparatet, heller ikke de yngste barna. Forslaget innebærer derimot at flere barn skyves inn i fengsler. Det legges også gjennomgående i flertallets forslag til grunn at justissektoren, og også fengslene er en del av velferdsapparatets *tilbud* til barn og unge på kant med loven, og at de dermed både skal ha et felles ansvar, og en felles problemforståelse og en felles situasjonsforståelse, som barnevernet, og øvrige velferdstjenester har. Dette er ikke riktig. Justis og barnevern, har, og skal ha, helt klare adskilte samfunnsoppgaver – justis skal forebygge kriminalitet for samfunnets skyld, og skal etterforske og straffe barn, for samfunnets skyld. Straff skal være pønalt, og skal være en følbar reaksjon mot barn, for å avskrekke dem og andre barn fra å begå nye straffbare handlinger. Velferdssystemet skal tilby barna goder for barnets egen skyld

Løsningen på utfordringene er imidlertid *ikke* å putte flere barn i fengsel, slik det kan tyde på at regjeringen ønsker ved opprettelse av Norges største barnefengsel på Evje, og som også ligger bak barnevernsinstitusjonsutvalget sitt forslag i NOU 2023:24, og

som blir konsekvensen av flertallets forslag her. *Bruken* av varetektsfengsling av barn må reduseres, istedenfor at kapasiteten i enheter som skal ivareta barn økes. Ny forskning om barn i fengsel antyder at fengsling i ung alder har langsiktige *negative* konsekvenser, og viser en høy tilbakefallsprosent.⁵⁴¹ Ifølge forskerne bak studien understrekes behovet for tidlige intervensjoner og alternative rehabiliteringsstrategier for unge lovbrytere for å redusere risikoen for gjentatt kriminalitet.

Blant barn og ungdom som ble fengslet igjen, så vi at den nye fengslingen var basert på flere domfellelser for vold, rusrelaterte forbrytelser og vinningskriminalitet. Dette kan tyde på en eskalering i både hyppighet og alvorlighet av kriminell aktivitet etter løslatelse. Den økte forekomsten av rusrelaterte forbrytelser kan også antyde økt involvering i rusbruk

(Skjærvø, I. & Bukten, A. (2025))

Det er derfor et stort behov for å sørge for at samfunnsvernet blir mer effektivt, gjennom nye tiltak, ny organisering, og nytt regelverk, slik at *barnevernets* og barnevernsinstitusjonenes ansvar for barn i konflikt med loven blir tydelig og eksplisitt.

Flertallet legger til grunn at det ikke er mulig å rigge tiltak med samfunnsvern som mål innenfor barnevernet, og at det heller ikke med ny lovregulering, nye bygg, nye mandat, og ny regulering, skal kunne være mulig. Hele poenget med nye utredninger er nettopp å løse utfordringene som har oppstått med det gamle systemet. Det har vært et krevende mandat å skulle oppfylle menneskerettslig. Det er imidlertid ikke riktig at samfunnsvernet ikke *kan* ivaretas bedre enn i dag, også innenfor mandatets strenge rammer. Utvalgets flertall *velger* bort løsningen hvor det sikres at barn ikke skyves over i straffesporet, men kan ivaretas i barnevernstiltak. Løsningen er likevel fullt mulig, og vil også hindre fremtidige menneskerettsbrudd, og sikre at barnas rettssikkerhet ivaretas bedre enn i dag.

Måten å løse dette på, også for å sikre at barnevernet har barnets tillitt på at tiltaket kun ønsker å hjelpe, er å splitte kompetansen til å tvangsplassere på bakgrunn av samfunnsvernet, og kompetansen til å sikre barnets beste i gjennomføringen av tiltaket, og slik dele ansvaret mellom departementene. Dette vil skape klare ansvarsdelinger, sikre at barn, også de vanskeligste, får barnevernets støtte, at bruken av akutt plasseringer og varetekt reduseres, og at barna får lengre og mer robuste tiltak, istedenfor å utsettes for en rekke, ulike tiltak fra ulike myndighetspersoner, til samme, og til ulik tid. Det er etter min mening barnevernsinstitusjoner som skal ha ansvaret for barna i gjennomføringen av tiltaket i institusjoner, selv om inngangen er samfunnsvern. Dette er også barneombudets syn. For å løse spørsmålet er det fra flertallets side, innhentet både et for snevert, og et for bredt informasjonsgrunnlag. I spørsmålet om det skal tillates lukkede tiltak, eller ikke, hvilket innhold de bør ha for å sikre at tiltakene treffer barnas behov for å bygge et mer bærekraftig liv for seg selv,

⁵⁴¹ Skjærvø, I. & Bukten, A. (2025). Hvem er barn og unge i norske fengsler? I E. Fransson, S. Gaarder og I. R. Lundeborg (Red.), *Barn, unge og straffegjennomføring* (s. 123–152). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/cdf.235.ch3> Lisens: CC BY-ND 4.0

og hvordan sikkerheten best kan ivaretas for ansatte og barna i tiltakene, må vurderes i fellesskap med aktørene fra barnevernsinstitusjonsfeltet, og med barna selv. Min faglige kompetanse er utelukkende juridisk, og jeg kan kun bidra med hva som er menneskerettslig nødvendig av endringer i dagens tiltaksrekke, hva som er mulig å sette inn av tiltak (menneskerettslig handlerom), og hvordan rammene og innholdet av tiltakene må være for å oppfylle menneskerettsvernet i BK art. 37b, og i EMK art. 3, 6, 5, og 8, og tilleggsprotokoll nr. 7, art. 4. Det må derfor oppnevnes et nytt utvalg, med aktørene fra feltet, som sammen ser på hvordan et slikt tiltak skal rigges, om tiltaket skal være lukket, også fysisk lukket, og hvilket innhold et slikt tiltak skal, og må ha.

Det er et stort behov, både menneskerettslig, og rettssikkerhetsmessig å etablere et barnevernstiltak utenfor straffesporet, med en særskilt regulering. Det er derfor sterkt å beklage at utvalget nå ikke kunne komme med et samlet forslag som ivaretar samfunnets legitime behov for å verne samfunnet, gjennom en harmonisert forståelse med hensynet til barns særlige sårbarhetsbetingelser, slik FNs barnekonvensjon krever når barn begår kriminalitet (Havre og Holte, 2023).

14.6 Anbefaling:

- Det anbefales å opprette et nytt utvalg som ønsker å løse mandatets forutsetning om mer effektivt samfunnsvern i et forvaltningsspor, innenfor eller utenfor barnevernet, for bedre å sikre samfunnet der barn begår alvorlig personfarlig kriminalitet, og for å sikre at barnas behov blir ivaretatt.

Et nytt utvalg må være langt bredere sammensatt enn det dette utvalget har vært, og må i tillegg ha med aktører fra barnevernsinstitusjonsfeltet, og være representert av barna selv.

I tillegg anbefales det:

- Å lovfeste et særskilt straffebud i straffeloven for voksne (over 18 år) som bruker barn til å utføre kriminell aktivitet.
- Å lovfeste barnevernets ansvar for barn i konflikt med loven, og barnets rett til mentorordninger, og hjelpetiltak som reduserer barnet levekårsutfordringer, samt påse at det er barnevernspedagoger og sosionomer, i skoler, på fritidsklubber mv.
- Å påse at barn i fengsel får skole, aktivitetstilbud mv., og snarlig sette inn tilsyn i fengslene fra Barneombud og Sivilombudets forebyggingsenhet mot tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling, og at Evje fengsel følges tett av disse
- Å sørge for at politi som deltar i forebyggende arbeid, ikke kan dele opplysninger videre til etterforskning, som del av fvl. § 13. Dette innebærer også at politiets datasystem endres og sikres mot videredeling. Eventuell muntlig meddelelse fra politiet til påtale, må da også straffebelegges, for at det skal bli realitet i et slikt delingsforbud, om politiet skal kunne gis informasjon fra velferdssystemet om barnets kriminelle aktivitet
- Å lovfeste ungdommers rett til ungdomsfengsel etter 18 år.



KAPITTEL 15

Referanser for rapportens kapittel 1–13

- Amble, L., & Dahl-Johansen, C. (2016). *Miljøterapi som behandling ved komplekse traumer hos barn og unge*. Universitetsforlaget
- Andrews, T., & Eide, A. (2019). *Mellom hjelp og straff – fungerer nye straffereaksjoner for ungdommer etter intensjonen?* Rapport fra Nordlandsforskning. Nordlandsforskning
- Askeland, I. R., Birkeland, M. S., Lømo, B., & Tjersland, O. (2021, July 23). *Changes in Violence and Clinical Distress Among Men in Individual Psychotherapy for Violence Against Their Female Partner: An Explorative study*. *Front. Psychol.* 12:710294
- Bakken, A. (2024). *Ungdata 2024. Nasjonale resultater*. NOVA Rapport 6/2024
- Bakken, A. (2022). *Ungdata 2022. Nasjonale resultater*. NOVA Rapport 5/2022
- Bakken, A. (2019). *Ungdata 2019. Nasjonale resultater*. NOVA Rapport 9/2019
- Bakken, R., Lien, L., Fauske, H., Benth, J. S., & Landheim, A. S. (2023, august). *Criminal thinking and psychosocial characteristics among young adults entering residential substance use treatment*. *Nordisk Alkohol Nark*; 2023 Aug; 40(4):339-354
- Bang, H. (2008, januar 1). *Effektivitet i lederteam – hva er det, og hvilke faktorer påvirker det?* *Tidsskrift for Norsk psykologforening* (45), 3, ss. 272-286
- Bang, H., & Midelfart, T. N. (2019). *Effektive ledergrupper*. 2. utgave. Gyldendal
- Barne- og familiedepartementet. (2024, desember 18). *Satser for kommunal egenbetaling for statlige barnevernstiltak – 2025*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/satser-for-kommunal-egenbetaling-for-statlige-barnevernstiltak-2025/id3080096/>
- Barne- og familiedepartementet. (2024). *Barne- og familiedepartementets høringsnotat – forslag til endringer i barnevernsloven mv. (kvalitetsreform)*
- Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kunnskapsdepartementet. (2024). *Vårt felles ansvar – ny retning for barnevernets institusjonstilbud*. Barne- og familiedepartementet
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2019). *Høringsnotat – Forslag til ny barnevernslov*.

- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2024). *Forsterket institusjonstilbud for barn og unge med store og sammensatte behov, inkludert gjentakende eller alvorlig kriminalitet. Svar på oppdrag 2024-t6.*
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2023). Årsrapport for 2023
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2021a). *Tjenestekatalog. Institusjon.*
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2021b). *Anbefalinger til endring i regelverk og rammer for barn i barneverninstitusjon med store og komplekse utfordringer, og som kan være til fare for seg selv og andre på institusjonen.*
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2021c, mai 20). *Lovbrudd: Retningslinjer for barnevernets ansvar for barn som begår lovbrudd.* Hentet fra Bufdir.no: https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/lovbrudd_retningslinjer_for_barnevernets_ansvar_for_barn_som_begar_lovbrudd/
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2018). *Gjennomgang av institusjoner.*
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Politidirektoratet, Konfliktrådet, Kriminalomsorgsdirektoratet, & Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2021). *Barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminelle handlinger. Vurdering av utfordringsbildet og anbefalinger til departementenes videre arbeid.* Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Politidirektoratet, Sekretariatet for konfliktrådene, Kriminalomsorgsdirektoratet, & Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2020). *Barn og unge som begår eller står i fare for å begå kriminelle handlinger. Kartlegging og vurdering av sektorenes ansvar og tilbud til målgruppen.* Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
- Barneombudet. (2021, juni 4). *Funn etter gjennomgang av saker der barn er fengslet i perioden 2016–2019.* Hentet fra barneombudet.no: <https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Barneombudet-mener/Innspill-til-myndighetene/2021/Funn-etter-gjennomgang-av-saker-der-barn-er-fengslet-i-perioden-2016-2019.pdf>
- Barneombudet. (2020a). *De tror vi er shitkids.*
- Barneombudet. (2020b). *Jeg skulle hatt en BUP i kofferten. En psykisk helsetjeneste tilpasset barn og unges behov.*
- Barstad, A. (2022, september 14). *Negative livshendelser – hvem rammes mest?* Hentet fra Statistisk sentralbyrå: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/levekar/artikler/negative-livshendelser--hvem-rammes-mest>
- Bhuller, M., & Røgeberg, O. (2022). *Kjennetegn ved barn og unge som begår kriminelle handlinger og virkninger av straff.* Oslo Economics
- Bjørknes, R., Hukkelberg, S., Høstmælingen, A. T., & Taraldsen, K. (2024). *Does Multisystemic Therapy Change Criminogenic Risk Factors? A 10-Year Study Among Norwegian Youths With and Without Offenses.* Crime & Delinquency

- Borduin, C., Quetsch, L., Johnides, B., & Dopp, A. (2021, april 29). *Long-term effects of multisystemic therapy for problem sexual behaviors: A 24.9-year follow-up to a randomized clinical trial*. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 89(5), 393–405
- Borduin, C., Schaeffer, C., & Heiblum, N. (2009). *A Randomized Clinical Trial of Multisystemic Therapy With the Juvenile Sexual Offenders: Effects on Youth Social Ecology and Criminal Activity*. *Journal of Consulting and Clinical Psychology* 77(1): 26-37
- Broekhoven, J., Domburgh, L. v., Santvoort, F. v., Asscher, J., Simons, I., Blankestijn, A., Popma, A. (2023, november 22). *Living Situation of Juveniles After Secure Residential Treatment: Exploring the Role of Family Centeredness, Child, and Family Factors*. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*
- Brottsförebyggande rådet (Brå). (u.d.). *Barn och ungas brottslighet*. Hentet fra Bra.se: <https://bra.se/amnen/barn-och-ungas-brottslighet>
- Bøe, T. (2015). *Sosioøkonomisk status og barn og unges psykologiske utvikling: Familiestressmodellen og familieinvesteringsperspektivet*. Helsedirektoratet
- Damm, A. P., Larsen, B. Ø., Nilsen, H. S., & Simonsen, M. (2017). *Lowering the minimum age of criminal responsibility: Consequences for juvenile crime and education, Economics Working Papers 2017-10*. Aarhus University
- Deloitte. (2024). *Betydning og ivaretagelse av fysiske omgivelser ved utforming av formålbygg (institusjonsbygg) i barnevernet . Rapport til Bufdir*
- Deloitte. (2019). *Kartlegging av institusjonstilbudet i Norge og utvalget europeiske land*
- Deloitte og Oslo Economics. (2024). *Områdegjennomgang av institusjonsbarnevernet. Oppdrag for Barne- og familiedepartementet og Finansdepartementet*. Deloitte
- Det Kriminalpræventive råd. (u.d.). *Fakta om ungdomskriminalitet*. Hentet fra dkr.dk: <https://dkr.dk/ungdomskriminalitet/fakta-om-ungdomskriminalitet>
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). (2016). *Felles problem – felles løsning? Lærdommer fra 0-24-samarbeidet. Læringsnotat*
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (u.d.). *Hovedinstruks for statsforvalteren*. Hentet fra Regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/contentassets/d67450e0530a42bca857db10314d7e47/2024_hovedinstruks-for-statsforvalteren.pdf
- Dir. 2023:112. (2023). *Skärpta regler för unga lagöverträdare*. Justitiedepartementet
- Dir. 2024:18. (2024). *Stärkt trygghet och säkerhet för barn och unga i hem för vård eller boende*. Socialdepartementet
- Drange, N., Hernæs, Ø., Markussen, S., Oterholm, I., Raaum, O., & Slettebø, T. (2021). *Rapport Delprosjekt 1: Beskrivende analyser – Barn og familier i barnevernet*. Rapport 4/2021. Frischsenteret

- Drange, N., & Hernæs, Ø. M. (2020) *Kvantitativ beskrivelse av institusjonspopulasjonen*. Rapport 3/2020. Frischsenteret
- Ds 2023:20. (2023). *Utökade befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem*. Socialdepartementet
- Ds 2024:30. (2024). *En lag om insatser inom socialtjänsten till vårdnadshavare, barn och unga när samtycke saknas*. Socialdepartementet
- Ds 2024:7. (2024). *Avskildhet vid dygnsvilan. En delredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrelses särskilda befogenheter*. Socialdepartementet
- Enell, S., Vogel, M. A., Henriksen, A.-K. E., Pösö, T., Honkatukia, P., Mellin-Olsen, B., & Hydle, I. (2022, mars 31). *Confinement and restrictive measures against young people in the Nordic countries a comparative analysis of Denmark, Finland, Norway and Sweden*. Nordic Journal of Criminology, s. 174-191
- Farrell, G. m. (2014). *Why the Crime Drop?* Crime and Justice
- Farrington, D. P. (1986). *Age and Crime*. Crime and Justice, 7, 189-250
- Folkehelseinstituttet. (2024, mars 15). *Aktivitet psykisk helsevern for barn og unge, årsdata 2023*. Hentet fra Fhi.no: <https://www.fhi.no/publ/2024/aktivitet-psykisk-helsevern-for-barn-og-unge-arsdata-2023/>
- Fornes, Ingun. (2025 januar 16). *Det dobbelte sporet i den norske «ungdomsreaksjonssystemet» og forbudet mot gjentatt straffeforfølgning*. Tidsskrift for Rettsvitenskap, vol. 138, 1/2025 s. 68-104
- Fransson, E., Gaarder, S., & Lundeborg, I. R. (2025). *Barn, unge og straffegjennomføring*. Cappelen Damm Forskning
- Fransson, E., Hammerlin, Y., & Skotte, S.-E. (2019). *Barn skal ikke i fengsel..men noen barn må.. En kritisk studie av ungdomsenhetene i Norge*. Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter KRUS
- Frøyland, L. R. (2022, juli 2). *Understanding Societal Trends in Adolescent Violence*. Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap, 109 (1), 53-59
- Frøyland, L., Lid, S., Schwencke, E. O., & Stefansen, K. (2023). *Vold og overgrep mot barn og unge. Omfang og utviklingstrekk 2007-2023*. NOVA Rapport 11/23
- Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder. (2018). *Historien om Stina. Fylkesmannens rapport etter tilsyn med Kristiansand kommune, Sørlandet sykehus HF, Bufetat Region Sør, Næromsorg Sør og Aleris Ungplan & BOI 27.7.2017 – 7.2.2018*
- Geraldine, V. (2006). *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child. Article 40. Child Criminal Justice*. Martinus Nijhoff Publishers
- Gotvassli, K. Å. (2015). *Kunnskap, kunnskapsutvikling og kunnskapsledelse i organisasjoner*. Fagbokforlaget
- Grünfeld, L., Hansen, E. B., Guldvik, M., Kjelsaas, I., Winje, E., Engebretsen, L. S., & Westberg, N. *Institusjonstilbudet i barnevernet*. Menon- publikasjon nr. 54/2020. Menon Economics

- Gröning, L., & Fornes, I. (2023). *Barn i straffesaker: skyldene og reaksjonsvalg* I I. Fornes, A. Nylund, & A. Sperr, *Barnekonvensjonen i norsk rett: Prinsipper og praksis*. Gyldendal Norsk Forlag A/S. UIB
- Gundersen, T., Neumann, C., Fugletveit, R., & Jevne, K. (2024). *Rusinstitusjoner for ungdom. Grensedragning mellom frivillighet, tvang, omsorg og behandling. Samfunnsvitenskapelig analyse*. NOVA rapport 1/24. Storbyuniversitetet Velferdsforskningsinstituttet NOVA
- Hansen, E. B., Bakketeig, E., Gautun, H., & Grønningsæter, A. B. (2011). *Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet*. Rapport nr. 21/11. Fafo/NOVA
- Hansen, I. S., Jensen, R. S., & Fløtten, T. (2020). *Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for utsatte barn og unge*. Fafo-rapport 2020:02
- Harris, D., O'Boyle, M., Buckley, C., Kamber, K., Bryanston-Cross, Z., Cumper, P., & Green, H. (2023). *Law of the European Convention on Human Rights. Fifth Edition*. Oxford University Press
- Haugli, T. (2024). *Hensynet til barnets beste*. I N. Høstmælingen, E. S. Kjørholt, & K. Sandberg, *Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge*. 5. utgave (ss. 57-82). Universitetsforlaget
- Havre, M. (2023). *Menneskerettslig handlerom – «Når barn trenger mer»*. Juridisk utredningsoppdrag på vegne av Barne- og familiedepartementet. JussForsk
- Havre, M. (2024). *Rusinstitusjoner for ungdom. En balanse mellom nærvær av rettigheter og fravær av tvang. Rettsvitenskapelig analyse*. NOVA rapport nr. 2/24. Storbyuniversitetet Velferdsforskningsinstituttet NOVA
- Head, B., & Alford, J. (2013, mars 28). *Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management*. Sage Journals.
- Helsedirektoratet. (2023, jan 18). *Nasjonal strategi for helsesektorens arbeid med personer som utøver vold eller overgrep*. Hentet fra Helsedirektoratet.no: <https://www.helsedirektoratet.no/forebygging-diagnose-og-behandling/psykisk-helse-rus-og-avhengighet/vold-og-overgrep/nasjonal-strategi-for-helsesektorens-arbeid-med-personer-som-utover-vold-eller-overgrep/innledning>
- Helsedirektoratet. (2024). *Ekstern høring: Konseptutredning behandlingstilbud til barn og unge med høy risiko for å skade andre*. Helsedirektoratet
- Helsedirektoratet. (2024, sept 17). *Psykisk helsevern – døgnplasser, behandlingssted*. Hentet fra Helsedirektoratet.no: <https://www.helsedirektoratet.no/statistikk/samdata-spesialisthelsetjenesten/psykisk-helsevern-dognplasser-behandlingssted>
- Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, & Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2024, okt 14). *Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier*. Hentet fra Helsedirektoratet.no: <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/samarbeid-om-tjenester-til-barn-unge-og-deres-familier>

- Helsedirektoratet, & Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2015) *Samarbeid mellom barneverntjenester og psykiske helsetjenester til barnets beste*. Rundskriv 21/2015
- Helse Midt-Norge, Helse Nord, Helse Sør-Øst, Helse Vest. (2023). *Overordnet plan for sikkerhetspsykiatri og øvrige tiltak for personer med dom på overføring til tvungent psykisk helsevern*. Helse Sør-Øst RHF
- Helsenorge. (u.d.). *Utviklingsforstyrrelser*. Hentet fra Helsenorge.no: <https://www.helsenorge.no/sykdom/utviklingsforstyrrelser/autisme/>
- Helsetilsynet. (2023). Gjennomgang av saker der barn med tilknytning til barnevernsinstitusjon har mistet livet. Rapport 3/2023.
- Helsetilsynet. (2022). Det handler om ledelse. Oppsummering av landsomfattende tilsyn med barnevernets arbeid med undersøkelser 2020– 2021. Rapport 2/2022
- Helsetilsynet. (2019a). *Det å reise vasker øynene. Gjennomgang av 106 barnevernsaker*. Statens helsetilsyn
- Helsetilsynet. (2019b). *Omsorg og rammer. Når barn trenger mer*. Rapport 9/2019. Helsetilsynet.
- Henriksen, A., Nolbeck, K., Enell, S., Vogel, M., & Andersson, P. (2023, okt 10). *Treatment in the context of confinement: understanding the barriers and possibilities for facilitating change in at risk-youth*. Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, 110 (3), 312-331
- Hirschi, T., & Gottfredson, M. (1983). *Age and the Explanation of Crime*. The American Journal of Sociology, 89(3), 552-584
- Holmboe, M. (2023, juli 27). *Taushetsplikt og informasjonsdeling i det forebyggende arbeidet mot ekstremisme og radikalisering. En utredning til ekstremismekommisjonen av professor, ph.d. Morten Holmboe*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/contentassets/b09f8768c15d4d4f9ac8acfab0bf05e3/no/sved/vedlegg4.pdf>
- Hughes, K., Ford, K., Kadel, J., Sharp, C., & Bellis, M. (2020, june 7). *Health and financial burden of adverse childhood experiences in England and Wales: a combined primary data study of five surveys*. BMJ Open, 10, Article e036374. BMJ Journal
- Hyggen, C., Brattbakk, I., & Borgeraas, E. (2018). *Muligheter og hindre for barn i lavinntekstfamilier – En kunnskapssumming*. NOVA rapport nr. 11/2018
- Hølaas, I. I. (2022). *Temanotat: Unge som begår kriminalitet. Bekymringsverdige tendenser blant de aller yngste*. Norges Røde Kors
- Hølaas, I. I., & Janicke-Berg, N. (2023). *Ung, lovløs og lovende. Fortellinger om veien ut av kriminalitet*. Norges Røde Kors
- Innst. 14 S (2024-2025). *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Bevilgninger på statsbudsjettet for 2025, kapitler under BFD, KUD og KLD (rammeområdene 2 og 3)*. Familie- og kulturkomiteen.

- Innst. S 133 (2024-2025). *Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag om en forsterket kamp mot ungdomskriminalitet og representantforslag om å bekjempe ungdoms- og gjengkriminalitet og ta tryggheten tilbake*. Justiskomiteen
- Johansen, T. B., & Borge, T. C. (2023). *Hurtigoversikt. Barn og unge som utøver alvorlige handlinger mot andre*. Folkehelseinstituttet
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2022, nov 1). *Hovedprinsipper i beredskapsarbeidet*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet/id2339996/>
- Justis- og beredskapsdepartementet, & Holmboe, M. (2023). *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen – en veileder. Basert på en utredning av professor, ph.d. Morten Holmboe, utført på oppdrag fra og i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet*. Justis- og beredskapsdepartementet
- Justisministeriets Forskningskontor. (2023). *Udvikling i børne- og ungdomskriminalitet 2014-2023. Med separate opgørelser for kommuner og politikredse*. Justisministeriet
- Kanestrøm, H. (2024, februar 29.). *Nye funn: slik kan vi redusere og forebygge ungdomskriminalitet*. Hentet fra Kunnskapsbarna.no: <https://kunnskapombarn.no/aktuelt/nye-funn-slik-kan-vi-reducere-og-forebygge-ungdomskriminalitet>
- Kanestrøm, H., Stallvik, M., Lydersen, S., Skokauskas, N., & Kaasbøll, J. (2024). *Adolescents in therapeutic residential care: treatment needs and characteristics*. European Journal of Social Works Volume 27
- Kanestrøm, H., Stallvik, M., Lydersen, S., Skokauskas, N., Hoftun, S., Nilsen, C. K., & Kaasbøll, J. (2024, juli). *Criminogenic risk assessment beyond juvenile justice. Exploring the Predictive Ability of the Youth Level of Service/Case Management Inventory (YLS/CMI) in Norway*. Criminal justice and Behavior
- Kayed, N., Jozefiak, T., Rimehaug, T., Tjelflaat, T., Brubakk, A.-M., & Wichstrøm, L. (2015). *Psykisk helse hos barn og unge i barnevernsinstitusjon*. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet – NTNU/Regionalt kunnskapssenter for barn og unge – RKBU.
- Kriminalomsorgen. (2017). *§ 12 – Gjennomføring av straff i institusjon. Retningslinjer til straffegjennomføringsloven, revidert 28. april 2017, lov- og forskriftsbestemmelser oppdatert 16. januar 2023*
- Kriminalomsorgen. (u.d.). *Indre Østfold fengsel, Eidsberg avdeling*. Hentet fra kriminalomsorgen.no: <https://www.kriminalomsorgen.no/indre-oestfold-fengsel-eidsberg-avdeling.5044586-237612.html>
- Kriminalomsorgen, Bufetat, Vestland fylkeskommune & Helse Bergen. (2023). *Årsrapport for det tverretatlige teamet ved Ungdomsenhet Vest, Bjørgvin fengsel 2023*. Kriminalomsorgen
- Kriminalomsorgsdirektoratet. (2024). *Prognoser over fremtidig behov for U-18 plasser i kriminalomsorgen per 21.10.2024*.

- Kriminalomsorgsdirektoratet. (2024). *Kriminalomsorgens årsrapport 2023*
- Kriminalomsorgsdirektoratet. (2023). *Retningslinjer om straffegjennomføring for mindreårige innsatte og domfelte – retningslinjer til straffegjennomføringsloven, revidert 1. januar 2018, lov- og forskriftsbestemmelser oppdatert 16. januar 2023*
- Kriminalitetsdirektoratet. (2021). *Fagstrategi om unge domfelte og innsatte 18-24 år. 2021-2026*
- Kronborg, M., Riedl, T., Engh-Hellesvik, S., & Bræin, M. (2018). *Undersøkelse av Vestlundveien ungdomssenter*. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
- Kunnskapsdepartementet. (2024, okt 14). *Pedagogisk-psykologisk tjeneste*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/grunnopplaring/artikler/pedagogisk-psykologisk-tjeneste-/id699010/>
- Larsen, M. (2024). *Rettigheter for barn i konflikt med loven*. I N. Høstmælingen, E. S. Kjørholt, & K. Sandberg, *Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge*. 5. utgave. Universitetsforlaget
- Lassemo, E., Anthun, K. S., Nair, R. d., Sand, K., & Ådnanes, M. (2022). *Forenklet kunnskapsoppsummering om effekter av tiltak i barnevernet*. Rapport nr.2022: 01044. Sintef
- Lauritzen, C., Vis, S., & Fossum, S. (2017, nov 15). *Samhandling mellom barnevern og psykisk helsevern for barn og unge – utfordringer og muligheter*. Scandinavian psychologist
- Lillevik, O., Landmark, B., & Stokvold (red.), Ø. (2020). *Miljøterapi i barnevernsinstitusjoner. Juridiske, teoretiske og praktiske perspektiver*. Fagbokforlaget
- Livanou, M., Furtado, V., Winsper, C., Silvester, A., & Singh, S. (2019, okt 2). *Prevalence of Mental Disorders and Symptoms Among Incarcerated Youth: A Meta-Analysis of 30 Studies*. International Journal of Forensic Mental Health
- Meld. St. 32 (2020-2021). *Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv*. Arbeids- og sosialdepartementet
- Meld. St. 34 (2020-2021). *Sammen mot barne-, ungdoms- og gjengkriminalitet*. Justis- og beredskapsdepartementet
- Meld. St. 39 (2020-2021). *Kriminalomsorgsmeldingen – fremtidens kriminalomsorg og straffegjennomføring*. Justis- og beredskapsdepartementet
- Meld. St. 37 (2007-2008). *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn (kriminalomsorgsmelding)*. Justis- og politidepartementet
- NAV. (2024, mai 27). *Ny ungdomsgaranti i Nav*. Hentet fra Nav.no: <https://www.nav.no/samarbeidspartner/ungdomsgaranti>
- Norconsult AS. (2022). *Ekstern evaluering OT Ulven*. Utdanningsetaten, Oslo kommune

- Nordanger, D. Ø., & Braarud, H. (2017). *Utviklingstraumer – regulering som nøkkelbegrep i en ny traumepsykologi*. Fagbokforlaget
- Nordland politidistrikt. (2024). *Kunnskapsrapport om ungdomskriminalitet*. Politiet
- NOU 2024: 12. Håndheving av mindre alvorlige narkotikaovertrедelser. Justis- og beredskapsdepartementet
- NOU 2024: 3. *Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeidet*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- NOU 2023: 24. *Med barnet hele vegen. Barnevernsinstitusjoner som har barnas tillit*. Barne- og familiedepartementet
- NOU 2023: 07. *Trygg barndom, sikker fremtid. Gjennomgang av rettssikkerheten for barn og foreldre i barnevernet*. Barne- og familiedepartementet
- NOU 2020: 17. *Varslede drap? — Partnerdrapsutvalgets utredning*. Justis- og beredskapsdepartementet
- NOU 2019: 5. *Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*. Justis- og beredskapsdepartementet
- NOU 2017: 12. *Svikt og svik — Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*. Barne- og likestillingsdepartementet
- NOU 2010: 3. *Drap i Norge i perioden 2004-2009*. Helse- og omsorgsdepartementet
- Nøkleberg, M., Gundhus, H. I., Dyb, E., & Lid, S. (2022). *Evalueringsav SaLTo-samarbeidet: Forutsetninger for effektivt tverretattlig og tverrfaglig samarbeid*. Universitetet i Oslo, Institutt for kriminologi og rettssosiologi
- Ofstad, K., & Skar, R. (2015). *Barnevernloven med kommentarer*. Gyldendal
- Oslo Economics. (2024). *Gjennomgang av Bufetats ivaretagelse av bistandsplikten på fosterhjems- og institusjonsområdet*. Rapportnummer 2024-74. Oslo Economics
- Oslo Economics, & OsloMet. (2022). *Samordning av tjenester til barn i barnevernet som bor utenfor hjemmet*. Oslo Economics
- Oslo kommune. (u.d.). *OT Ulven*. Hentet fra Oslo kommune.no: <https://www.oslo.kommune.no/fag-og-utviklingsprosjekter/omradesatsingeneprosjekter/ot-ulven/>
- Oslo politidistrikt. (2025). *Barn og unge registrert med 10 eller flere anmeldelser i 2023*
- Ot.prp.nr.61 (1997-1998). *Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester og lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester*. Barne- og familiedepartementet
- Oterholm, I. (2025). *Unge med barnevernstiltak som begår kriminelle handlinger: ulike tjenester og ulike institusjonelle logikker*. I E. Fransson, S. Gaarder, & I. R. Lundeborg, *Barn, unge og straffegjennomføring*. Cappelen Damm Forskning
- Oterholm, I. (2015). *Organisasjonens betydning for sosialarbeideres vurderinger. Doktorgradsavhandling*. Høgskolen i Oslo og Akershus

- Paulsen, V., Ytreland, K., & Oterholm, I. (2021). *Pålagte hjelpetiltak i barnevernet. Delprosjekt 1 i forskningsprosjektet «Virkning av hjelpetiltak i barnevernet»*. NTNU Samfunnsforskning
- Pedersen, J. E. & Skoghøy, J. E. A. (2020). *Grunnleggende sivilprosess*. Universitetsforlaget
- Politidirektoratet og Riksadvokaten. (2024). *Straffesaksbehandlingen i politiet i 2023. Politidirektoratet og Riksadvokaten. POD-rapport 2/2024*
- Politidirektoratet. (2011). *Veileder for politiets bekymringssamtale. Dialog for ansvar og positiv endring*
- Politidirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, & Helsedirektoratet. (2016). *Felles retningslinjer for statens barnehus*. Politidirektoratet
- Politiet. (2023). *Politiets trusselvurdering 2024*.
- Prop. 1 S (2024 –2025). Barne- og familiedepartementet
- Prop. 139 L (2022-2023). *Endringer i konfliktrådsloven, straffeloven og straffeprosessloven mv. (strafferettslige reaksjoner for ungdom og varetekt med elektronisk kontroll)*. Justis- og beredskapsdepartementet
- Prop. 100 L (2020-2021). *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*. Kunnskapsdepartementet
- Prop. 133 L (2020-2021). *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*. Barne- og familiedepartementet
- Prop. 73 L (2016-2017). *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*. Barne- og likestillingsdepartementet
- Prop. 106 L (2012-2013). *Endringer i barnevernloven*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Rathe, L., Andersson, S. T., & Holbæk-Hanssen, J. (2018). *Kartlegging av samhandling om utsatte barn og unge*. Ipsos
- Riksadvokaten. (2025). *Prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2025*. Rundskriv nr. 1/2025
- Riksadvokaten. (2023). *Retningslinjer for politiavhør av barn og særlig sårbare personer som mistenkt i straffesak*. Riksadvokatens skriftserie 1/2023
- Riksrevisjonen. (2021). *Riksrevisjonens undersøkelse av psykiske helsetjenester*. Dokument 3: 13 (2020-2021)
- SalTo. (2022). *Risiko og livssammenheng for unge kriminelle i Oslo. En ustødig grunnmur for mestring*. Politiet
- SalTo og SLT-samarbeidet i Asker, Bærum og Oslo. (2020). *Trygghetsprogrammet. En veileder for systematisk oppfølging av unge utsatte for kriminalitet og utsatte for hatkriminalitet*. Asker kommune, Bærum kommune, Oslo kommune, Oslo politidistrikt

- Sekretariatet for konfliktrådene. (2024). *Retningslinje – Forberedelse til oppstart, ungdomsplan og oppfølgingsteam*
- Sekretariatet for konfliktrådene, Helsedirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2023). *Tverrsektorielt samarbeid og velferdstjenestenes deltakelse under gjennomføring av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging*
- Sivilombudet. (2024). *Barn i Eidsberg fengsel. En undersøkelse under OPCAT-mandatet*
- Skjærvø, I., & Bukten, A. (2025). *Hvem er barn og unge i norske fengsler?* I Fransson, E., Gaarder, S., & Lundeborg, I. R. *Barn, unge og straffegjennomføring*. Cappelen Damm forskning
- Skoghøy, J. (2023). *Rett og rettsanvendelse*. 2. utgave. Universitetsforlaget
- SOU 2023: 44. *En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga*. Justitiedepartementet
- SOU 2024:30. *En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga*. Socialdepartementet
- SOU 2024:39. *Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga*. Justitiedepartementet
- Stang, E. G., Aamodt, H., Sverdrup, S., Kristofersen, L., & Winsvold, A. (2013). *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. Regelkunnskap og praksis*. NOVA Rapport 3/2013
- Statistisk sentralbyrå. (2024). *Norsk mediebarometer 2023*. SSB
- Statlig pedagogisk tjeneste (Statped). (u.d.). *Spesialpedagogikk*. Hentet fra statped.no: <https://www.statped.no/fagomrader/>
- Store norske leksikon. (2024, februar 7.). *Bekymringssamtale*. Hentet fra Store norske leksikon: <https://snl.no/bekymringssamtale>
- Strandbakken, A. (2003). *Uskyldpresumsjonen «in dubio pro reo»*. Fagboklaget
- Søvig, K., & Iversen, S. L. (2023). *Konvensjonsrettighetene som grunnlovsrettigheter*. I I. Fornes, A. Nylund, & A. Sperr, *Barnekonvensjonen i norsk rett: Prinsipper og praksis*. Gyldendal Norsk Forlag A/S. UIB
- Thuve, E., Aamnes, D., & Melinder, A. (2021). *En pilotstudie av MST-CAN i Norge*. Tidsskrift for Norsk psykologforening 58(1), ss. 18-27
- Tollin, K., Angerbrandt, H., & Jonsson, A. (2023). *Barn och unga i kriminella nätverk. En studie av inträde, brott, villkor och utträde*. Rapport 2023: 13. Brottsförebyggande rådet
- Trøndelag politidistrikt. (2025). *Lokal trusselvurdering 2025. Trøndelag politidistrikt*. Politiet.

- Tverborgvik, T., Stavseth, M. R., Lothe, J., Havnes, I., Clausen, T., Lindstad, M., Rønning, A. R., Bukten, A. (2024). *Levekår, rus og psykisk helse blant personer som har vært fengslet eller gjennomført straff i samfunnet*. Rapport 5/2024. SERAF (senter for rus og avhengighetsforskning) Universitetet i Oslo
- Ulset, G., & Melheim, S. (2013). *Håndtering av tvang i barneverninstitusjoner. Ansattes, lederes og tilsynets perspektiver*. Rapport 25/2013. NTNU Samfunnsforskning
- Ungdom og fritid. (2022, mai 10). *Krev fritidsklubb i alle kommuner*. Hentet fra Ungdomogfritid.no: <https://www.ungdomogfritid.no/aktuelt/krev-fritidsklubb-i-alle-kommuner/>
- Vorland, N., Selvik, S., Hjorthol, T., Kanten, A., & Blix, I. (2018). *Tverretattlig samarbeid om barn og unge med problematisk eller skadelig seksuell atferd*. Rapport nr. 3-18. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress – NKVTS
- Westlund, O., & Shannon, D. (2024). *Forskning om ålder och brott samt dess betydelse för brottsprevention*. Rapport 2024:1. Bråttforebygganda rådet
- Øverlien, C., & Holen, L. M. (2016). «Takk for at du spør!». Rapport 3, 2016. Nasjonalt kunnskapssenter for vold og traumatisk stress – NKVTS
- Aall, J. (2021). *Rettsstat og menneskerettigheter 2. Statens plikt til effektiv og betryggende straffeforfølgning*. Fagbokforlaget
- Aase, H., Lønnum, K., Sørli, M.-A., Hagen, K. A., Gustavson, K., & Utgarden, I.-H. (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*. Folkehelseinstituttet
- Aasgaard, K., Danielsen, K., Linnemørken, L., Holmboe, O., & Iversen, H. (2024). *Pasienters erfaringer med døgnopphold i tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB). Årsrapport 2023. Nasjonale resultater*. Folkehelseinstituttet

Konvensjon, lov og forskrift med forkortelse:

- Europarådets konvensjon av 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (Den europeiske menneskerettighetskonvensjon), EMK.
- Protokoll nr. 4 til konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, om beskyttelse av visse rettigheter og friheter som ikke allerede omfattes av konvensjonen og av første tilleggsprotokoll til konvensjonen ETS. Nr. 46 16. september 1963 (P4 til EMK).
- FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter 16. desember 1966 (SP-konvensjonen), SP.
- Konvensjonen mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff 10. desember 1984 (CAT)
- FNs konvensjon om barnets rettigheter 20. november 1989 (barnekonvensjonen)
- Lov 17. mai 1814 Kongeriget Norges Grundlov (Grunnloven), Grl.
- Lov 10. februar 1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), fvl.

- Lov 22. mai 1981 nr. 25 Lov om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven), strpl.
- Lov 3. juni 1983 nr. 54 Lov om tannhelsetjenesten (tannhelsetjenesteloven), tannhl.
- Lov 4. august 1995 nr. 53 Lov om politiet (politiloven) pl.
- Lov 21. mai 1999 nr. 20 Lov om styrkning av menneskerettighetens stilling i norsk rett (menneskerettsloven), mrl.
- Lov 2. juli 1999 nr. 63 Lov om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven), pbrl.
- Lov 2. juli 1999 nr. 64 Lov om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven), hpl.
- Lov 2. juli 1999 nr. 62 Lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykisk helsevernloven), phvl.
- Lov 18. mai 2001 nr. 21 Lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven), strgjfl.
- Lov 20. mai 2005 nr. 28 Lov om straff (straffeloven), strl.
- Lov 16. juni 2006 nr. 20 Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven), Nav-loven
- Lov 18. desember nr. 131 2009 Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven). Sotjl.
- Lov 28. mai nr. 16 Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)
- Lov 24. juni 2011 nr. 30 Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m (helse- og omsorgstjenesteloven), hol.
- Lov 20. juni 2014 nr. 49 Lov om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven), konfrådl.
- Lov 18. juni 2021 nr. 97 Lov om barnevern (barnevernsloven), bvl.
- Lov 9. juni 2023 nr. 30 Lov om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa (opplæringsloven)
- Lov 27. desember 2018 nr. 1705 Lov om bekæmpelse av ungdomskriminalitet (ungdomskriminalitetsloven)
- Forskrift 22. februar 2002 nr. 183 Forskrift om straffegjennomføring
- Forskrift 20. september 2013 nr. 1097 Forskrift om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften)
- Forskrift 22. desember 2022 nr. 2474 Forskrift om krav til kvalitet og godkjenning av barnevernsinstitusjoner (kvalitets- og godkjenningsforskriften)

Avgjørelser fra Høyesterett:

- Rt. 2003 s. 1827
- Rt. 2009 s. 1261
- Rt. 2012 s. 1051
- Rt. 2015 s. 93
- Rt. 2015 s. 1388
- HR-2019-2301-A
- HR-2021-640-A

Avgjørelser fra barneverns- og helsenemnda

- FNV-2022-104-FRO

Avgjørelser fra EMD

Case of A and B v. Norway, Application no. 24130/11 and 29758/11 (Strasbourg, European court of human rights Nov 15, 2016)

Case of the Sunday Times v. the United Kingdom , Application no. 6538/74 (Strasbourg, European court of human rights april 26, 1979)

Case of Guzzardi v. Italy, Application no. 7367/76 (Strasbourg, European Court of Human Rights Nov 6, 1980)

Case of Keenan v. The United Kingdom, application no. 27229/95 (Strasbourg, European Court of Human Rights April 3, 2001)

Case of Labita v. Italy, Application no. 26772/95 (Strasbourg, European court of human rights April 6, 2000)

Case of M.S v. The United Kingdom, Application no. 24527/08 (Strasbourg, European Court of Human Rights May 3, 2012)

Case of S., V. and A. v. Denmark, Application no 35553/12, 36678/12 og 36711/12 (Strasbourg, European court of human rights Okt 22, 2018)

Case of Sergey Zolotukhin v. Russia, Application no. 14939/03 (Strasbourg, European court of human rights Febr 10, 2009)

Utgitt av:

Ekspertgruppen om tiltak for barn som begår gjentatt
eller alvorlig kriminalitet

Publikasjoner er tilgjengelige på:

www.regjeringen.no

Publikasjonskode: G-0459 B

Design og ombrekking: Melkeveien Designkontor

Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

03/2025 – opplag 50